

นโยบายสาธารณะกับการออกแบบชุมชนเมือง

Public Policy and Urban Design

ศิวพงศ์ ทองเจือ¹ ณวรา นราราส² จิรวัดน์ สุวรรณพฤกษ์³

Siwaphong Thongjua ,Nawara Nararas and Jirawat Suwanpruek

สาขาวิชาเทคโนโลยีสถาปัตยกรรม คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของนโยบายสาธารณะกับการออกแบบชุมชนเมือง เพื่อนำเสนอการวิเคราะห์และสังเคราะห์ตัวแบบกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะกับกระบวนการออกแบบชุมชนเมือง ให้สามารถส่งเสริมการบูรณาการศาสตร์ร่วมกัน เพื่อให้กระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะได้นำไปสู่กระบวนการออกแบบชุมชนเมืองที่ตอบสนองต่อการแก้ปัญหาเชิงพื้นที่ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จากการศึกษาพบว่า ขั้นตอนในกระบวนการนโยบายสาธารณะและกระบวนการออกแบบชุมชนเมืองในแต่ละขั้นตอน มีประเด็นในมุมมองที่แตกต่างกันแต่ความสัมพันธ์ที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงจากนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นนามธรรม ผ่านการแปลงนโยบายสาธารณะสู่กระบวนการออกแบบชุมชนเมืองเป็นรูปธรรม ในขั้นตอนการวางแผน 3 ระดับ คือ การบริหารนโยบาย การบริหารแผน และการบริหารโครงการ ในส่วนของการนำแผนและผังไปปฏิบัติ จากนั้นจึงนำไปสู่การประเมินผลในลำดับสุดท้าย โดย 5 ขั้นตอน การจัดทำนโยบายสาธารณะกับการออกแบบชุมชนเมือง ได้แก่ 1) การจัดทำนโยบายสาธารณะ 2) การออกแบบชุมชนเมือง 3) การวางแผน 4) การนำแผนและผังไปปฏิบัติ และ 5) การประเมินผล

คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะ, การวางแผน, การออกแบบชุมชนเมือง

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชาเทคโนโลยีสถาปัตยกรรม คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

² อาจารย์ สาขาวิชาเทคโนโลยีสถาปัตยกรรม คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

³ อาจารย์ สาขาวิชาเทคโนโลยีสถาปัตยกรรม คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

Abstract

This academic article is a study related to a relationship of a public policy with an urban design for presenting an analysis and a synthesis of a process to determine a public policy with a process of an urban design to be able to contribute an integration science together for letting a process of preparing a public policy to bring a process of an urban design to respond to solve a spatial problem which will conform to a requirement of a people with an efficiency and an effectiveness. From a study, this has found that a procedure in a process of a public policy and a process of an urban design in each procedure will have an issue in a different viewpoint but a relationship which will contribute to each other. This will show to see about a connection from a public policy that is an abstract via a change in a public policy to a process of an urban design to be a concrete object. There are 3 levels in a procedure planning which is a management of a policy, a planning administration and a project administration. In a part of bringing a plan and a layout to practice. Later, this will bring to an evaluation in a last sequence. There are 5 procedures in preparing a public policy with an urban design such as; 1) A preparation of a public policy, 2) A design of an urban design, 3) A planning, 4) Bringing of a plan and a layout to practice and 5) An evaluation.

Keyword: Public Policy, Planning, Urban Design

บทนำ

การเมืองการปกครอง (Politics and government) นโยบายสาธารณะ (Public Policy) การวางแผนและออกแบบเมือง (Urban planning and design) เป็น 3 ศาสตร์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน การเมืองการปกครองเกี่ยวข้องกับรัฐศาสตร์เป็นบทบาทของสถาบันทางการเมือง แนวคิดทางการเมือง โครงสร้างการบริหารของรัฐบาลและระบบการเมืองการปกครอง เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขอบเขตอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ส่วนนโยบายสาธารณะ เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย และการนำแผนนโยบายไปปฏิบัติ มองปัญหาของสาธารณะที่ต้องได้รับการแก้ไข เสน่ห์ จุ้ยโต (2561) ได้ศึกษาพบว่า พื้นที่เขตชุมชนเมืองจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ด้วยมี 2 ลักษณะ ได้แก่ พื้นที่ชุมชนเมืองเป็นมูลเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านกายภาพ ได้แก่ แหล่งเสื่อมโทรม รถติด ชุมชนแออัด เป็นต้น อีกลักษณะ คือ ปัญหาของความสัมพันธ์ด้านสังคมด้านโครงสร้างของครอบครัว สำหรับการวางแผนและออกแบบชุมชนเมือง เป็นศาสตร์หนึ่งที่มีความสำคัญต่อการวางกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ มหานคร เมือง และพื้นที่ ซึ่งเป็นการจัดสรรการใช้ทรัพยากรทางกายภาพการใช้พื้นที่ได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทุกระดับให้มีประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นตามลำดับ ยังรวมถึงการอนุรักษ์และดำรงรักษาพื้นที่เมืองและชนบท ศาสตร์ด้านการวางแผนเมืองจึงมีความสำคัญต่อการบริหารของรัฐบาลและภาครัฐที่เกี่ยวข้อง การวางแผนเมืองไม่เพียงเฉพาะแค่การวางผังออกแบบ แต่เป็นการวางแผนจัดการพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการเมืองให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การวางแผนและออกแบบเมือง จะมีความเกี่ยวข้องทางการเมือง กฎหมาย และการลงทุน โดยเครื่องมือที่ใช้ในการวางแผนเมืองที่มีผลต่อการเมืองการปกครองและนโยบาย ได้แก่ 1) เป็นการกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินของท้องถิ่น 2) เป็นแนวทางในการลงทุนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของภาครัฐ 3) เพื่อการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ 4) การพัฒนาของกฎหมายข้อบัญญัติควบคุมย่านและพื้นที่เฉพาะ 5) เป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของท้องถิ่นในประเภทอื่นๆ 6) การควบคุมการใช้ที่ดินของจังหวัด ภาค และรัฐบาลกลาง 7) การรวมโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นเอกภาพ เครื่องมืองดั่งที่กล่าวมาจึงเกี่ยวข้องกับการวางแผนที่บูรณาการควบคู่กับการเมืองการปกครอง และนโยบายสาธารณะ กิจกรรมใดๆ ในพื้นที่ขอบเขตอำนาจทางกฎหมาย ย่อมมีผลกระทบต่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ภาครัฐจัดสรรจึงเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการใช้ที่ดินซึ่งจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์และหลักวิชาการกำกับ นโยบายสาธารณะ จึงมีผลต่อการตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำของรัฐ ที่ส่งผลกระทบต่อส่วนรวมและการแก้ไขปัญหาของสาธารณะ (ลักษณะ ศิริวรรณ, 2561) การกำหนดนโยบายสาธารณะ นอกจากจะเป็นไปเพื่อการบริหารและพัฒนาแล้ว จะต้องตอบสนองความต้องการและการแก้ไขปัญหาของประชาชน จึงสรุปได้ว่า “หากนโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นสอดคล้องกับความต้องการและปัญหาของประชาชน และนำไปปฏิบัติได้ประสบความสำเร็จ จะส่งผลให้รัฐและองค์การภาครัฐได้รับความเชื่อถือและความนิยมจากประชาชน รัฐบาลมีโอกาสในการดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้นและปัญหาของประชาชนจะได้รับการแก้ไข” การเมืองการปกครองจึงเป็นปรากฏการณ์แรกที่จะต้องสร้างความเข้าใจถึงความสัมพันธ์เกี่ยวข้องทั้ง 3 ศาสตร์ กับผู้บริหารในทุกระดับ ตามด้วยแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อแก้ไขปัญหาของประชาชน ในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม กายภาพและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการวางแผนและออกแบบเมือง

ซึ่งนักบริหารเมืองที่ผ่านมามักจะละเลยถึงความสัมพันธ์เหล่านี้ การสร้างวิสัยทัศน์จึงเป็นขั้นตอนแรกของการตั้งเป้าหมายในการที่จะดำเนินการให้การบริหารงานสอดคล้องในทุกๆระดับ เพื่อวางวัตถุประสงค์กลยุทธ์ และแผนงานโครงการให้มีความสอดคล้องภายใต้วิสัยทัศน์เดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ในยุค ค.ศ. 1960 การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเริ่มมีความเป็นวิชาการ และเป็นระบบมีกระบวนการศึกษาที่เน้นการหาสาเหตุและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบาย และเริ่มเน้นไปที่การวิเคราะห์นโยบาย ในปี ค.ศ.1970 โจนาธาน บาร์เน็ต (Jonathan Barnett) ได้นำเสนอการสร้างนโยบายจากวิสัยทัศน์ (Political City) เขาได้เขียนหนังสือชื่อ Urban Design As Public Policy : Practical Methods for Improving Cities ซึ่งจัดพิมพ์ในปี ค.ศ.1974 โดยมีโครงการและสถานที่ตั้งอยู่ในเมืองนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา โดยใช้แนวคิดการให้ความสำคัญกับกระบวนการสร้างนโยบายจากวิสัยทัศน์ ส่งต่อมาเป็นผลผลิตที่ได้จากการออกแบบชุมชนเมือง โจนาธาน บาร์เน็ต ได้สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเมือง จากผู้บริหารเมืองและภาคเอกชน จนประสบความสำเร็จมากมาย แนวคิดที่สำคัญ คือ การกำหนดย่านควบคุมพิเศษ (Special Zoning District) ซึ่งกำหนดให้มีการสร้างอาคารที่สามารถใช้งานได้หลายประเภท (Mixed-Land Use) ประกอบด้วย อาคารสำนักงาน อาคารพักอาศัย ร้านค้า พื้นที่สาธารณะภายในย่าน ซึ่งถือเป็นโครงการออกแบบชุมชนเมืองที่ประสบความสำเร็จมาจนถึงปัจจุบันจากการกำหนดวิสัยทัศน์ เป็นผลผลิตทางด้านนโยบายสาธารณะทำให้เมืองและย่านมีความน่าอยู่และมีชีวิตชีวา (กัธร กุลชล, 2545) กรอบการทำงานด้านการวางแผนและออกแบบชุมชนเมือง จึงถือเป็นรูปแบบพื้นฐานของ นโยบายสาธารณะ (A Form based Category of Public policy) โดยมุ่งเน้นไปที่การสนับสนุนความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน การสร้างเมืองให้มีความน่าอยู่และยั่งยืน นักวางแผนเมืองจึงต้องมีความสามารถเกี่ยวกับความเป็นไปที่จะเกิดขึ้นในอนาคตให้กับนักการเมืองและสาธารณะชนทั่วไปปรับทราบผลกระทบ ข้อดี ข้อเสีย เกี่ยวกับคำตอบทางการเมืองและแนวคิด โดยเน้นที่ผลประโยชน์ของสาธารณะ การประมวลคุณภาพการออกแบบ และการจัดการกับการปฏิบัติของอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์ (ศิวพงศ์ ทองเจือ, 2561)

จากที่กล่าวมาข้างต้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบขั้นตอนตัวแบบในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการออกแบบชุมชนเมือง และนำเสนอขั้นตอนในการจัดทำนโยบายสาธารณะกับการวางแผนและออกแบบชุมชนเมือง เพื่อนำไปสู่แนวทางในการนำแผนและผังไปปฏิบัติ

กระบวนการนโยบายสาธารณะกับการออกแบบชุมชนเมือง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ของการกำหนดนโยบายสาธารณะกับศาสตร์ด้านการวางแผนและออกแบบชุมชนเมืองมีความสำคัญสำหรับผู้บริหารเมือง เนื่องด้วยแนวคิดของการวางผังเมืองในยุคใหม่ได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์จากการศึกษาเรียนรู้จากประสบการณ์การวางแผนเมืองในอดีต ที่ก่อให้เกิดปัญหาของเมืองที่สั่งสมมาเป็นระยะเวลานาน ได้แก่ ปัญหาการจราจร ปัญหามลพิษ ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชากรเมือง จึงมีการวิเคราะห์แนวทางของเมืองน่าอยู่และยั่งยืนในอนาคต ซึ่งเป็นแนวทางซึ่งนำการพัฒนาเพื่อการบริหารจัดการเมืองที่ดี เช่นหลายๆ เมืองทั่วโลกที่ประสบผลสำเร็จมาแล้ว โดยศาสตร์ด้านการวางแผนเมืองอาจเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ผลผลิตนโยบาย (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) ผลสัมฤทธิ์ (Results)

ผลกระทบ (Impact) และนำไปสู่วิธีปฏิบัติที่ดี (Best practice) ซึ่งสามารถปรับใช้ในการประเมินนโยบายสาธารณะให้ดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม โครงการออกแบบชุมชนเมืองเป็นรูปแบบหนึ่งของการวางแผนนโยบายสาธารณะที่มีความสำคัญต่อระบบการเมืองการปกครองของไทย ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการจัดสรรทรัพยากรภายในเมืองที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน หน้าที่ของผู้บริหารเมือง เป็นตัวบทพิสูจน์ความสามารถในการบริหารจัดการเมืองเพื่อนำเมืองไปสู่ความน่าอยู่และยั่งยืน การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของการอยู่อาศัยในอนาคต โดยมองไปที่ผลประโยชน์ของสาธารณะ การส่งเสริมการลงทุนของภาคธุรกิจเอกชนที่เหมาะสม การจัดสรรสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เพียงพอ การจัดทำข้อกำหนดทางกฎหมายเพื่อควบคุม การชี้แจงถึงผลประโยชน์ที่ได้รับจากการออกแบบชุมชนเมืองและการประเมินผลตรวจสอบคุณภาพของงานออกแบบชุมชนเมือง ตามตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อสร้างตัวอย่างความสำเร็จที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป การออกแบบชุมชนเมืองจึงเป็นการสร้างแรงสนับสนุนทางสังคมรูปแบบหนึ่ง ในปัจจุบันการออกแบบชุมชนเมืองส่งผลกระทบต่ออยู่อาศัยและประชาชนมากขึ้นตามลำดับ เนื่องด้วยการออกแบบชุมชนเมืองเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการปรับปรุงเขต ย่านและสภาพแวดล้อมให้มีมาตรฐานและคุณภาพ การแก้ปัญหาจราจร การลดผลกระทบจากการพัฒนาโครงการรูปแบบต่างๆ ของภาคธุรกิจเอกชน ก่อให้เกิดความร่วมมือของประชาชนในการออกแบบชุมชนเมือง ที่เกิดจากระบบบริหารราชการที่ได้จากการวางแผนชุมชนของตนเอง ปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนแนวทางจากการวางแผนแบบบูรณาการไปสู่การวางแผนกระบวนการและการกำหนดนโยบายเพื่อสร้างแรงสนับสนุนทางสังคม การสร้างย่านที่อยู่อาศัยที่ดีและมีคุณภาพ วิชาชีพการวางแผนและออกแบบชุมชนเมืองจึงขยายไปสู่ขอบเขตของการกำหนดนโยบายสาธารณะเมือง โดยมีนักออกแบบชุมชนเมืองเป็นผู้ที่ทำหน้าที่สร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

1. กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process)

นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือในการบริหารงานของรัฐบาล หรือหน่วยงานภาครัฐ ในการวางแผนเพื่อการจัดการทางด้านสังคมและการบริหารประเทศ โดยมุ่งตอบสนองต่อปัญหาสาธารณะต่างๆ นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลผลิตที่เกิดจากการเมืองการปกครอง ในด้านการบริหาร นโยบายสาธารณะจึงมีหลายลักษณะ ขั้นตอนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) 2) การกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy Formulation) 3) การตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision) 4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) 5) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) ดังนี้

1.1 การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อที่จะทำให้ผู้ที่กำหนดนโยบายสาธารณะเข้าใจสาเหตุ และทราบสภาพปัญหาเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ประเด็นของสังคม กลุ่มคน วัฒนธรรม หากระบุที่มา ที่ไปของปัญหาชัดเจน ก็สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ เพื่อแก้ปัญหาในประเด็นนั้นๆ ทั้งนี้สัญญา เคนนาภูมิ (2561) ได้ระบุว่าปัญหาของสาธารณะจะเป็นประเด็นที่สำคัญในเชิงนโยบาย ซึ่งต้องมีคุณลักษณะ 6 ประการ ได้แก่ 1) เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือ ความรุนแรงทางการเมือง 2) มีการแตกตัวและขยายวงกว้างออกไป 3) มีความกระเทือนต่อความรู้สึกและเป็นที่สนใจของสื่อมวลชน 4) มี

ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม 5) มีลักษณะทำลายอำนาจและความชอบธรรมของรัฐ 6) เป็นปัญหาร่วมสมัย เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาโรคเอดส์ เป็นต้น



ภาพที่ 1 กระบวนการนโยบายสาธารณะ 5 ขั้นตอน (ที่มา : สัญญา เคนาภูมิ, 2561)

1.2 การกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy Formulation) หลังจากที่เราทราบสาเหตุและปัญหาสาธารณะ จะทำการคัดเลือกประเด็น ข้อเสนอแนะ และทางเลือกต่างๆ เพื่อการจัดทำข้อกำหนดเชิงนโยบาย ในการตัดสินใจเห็นชอบ หรือ อนุมัตินโยบายสาธารณะเหล่านั้น เพื่อการยกระดับนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ (ธนวัฒน์ พิมลจินดา, ม.ป.ป.) การวิเคราะห์และจัดทำเป็นข้อเสนอ โดยผ่านความเห็นชอบของผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระต่างๆ โดยขั้นตอนการกำหนดนโยบาย มีดังนี้ 1) การพัฒนาทางเลือกของนโยบาย 2) การประเมินทางเลือกของนโยบาย 3) การตัดสินใจทางเลือกเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย และ 4) การประกาศใช้เป็นนโยบาย (สัญญา เคนาภูมิ, 2561)

1.3 การตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision) ขั้นตอนนี้เป็นการเลือกนโยบายที่เหมาะสมที่สุด เพื่อให้ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับการบริหารงานและการแก้ไขปัญหาของสาธารณะได้ตามต้องการ โดยเกณฑ์ในการพิจารณาทางเลือก ดังนี้ 1) ประสิทธิภาพของการบรรลุเป้าหมาย 2) ประสิทธิภาพของผลผลิตจากนโยบาย 3) ความสอดคล้องและเหมาะสมกับทรัพยากร 4) ความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน 5) การตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกกลุ่ม และ 6) ความเหมาะสมทางด้านคุณค่าและการนำไปปฏิบัติ (สัญญา เคนาภูมิ, 2561) ซึ่งผลการตัดสินใจเลือกนโยบายอาจออกมาได้หลายลักษณะ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง หรือ ประกาศ เป็นต้น

1.4 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ตามแนวทางของรัฐบาล การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญจากระดับประเทศ สู่การดำเนินงานของการรับนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานราชการต่างๆ โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ฝ่ายบริหารจากรัฐราชการ องค์กรเครือข่ายภาคีต่างๆ หรือ ภาคประชาสังคม สัญญา เคนาภูมิ (2561) ได้เสนอแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มี 5 ขั้นตอนได้แก่ 1) ส่วนราชการจะต้องนำนโยบายมาวิเคราะห์เพื่อให้

สอดคล้องกับพันธกิจในเรื่องใดบ้าง 2) การให้ส่วนราชการแปลงประเด็นยุทธศาสตร์ไปสู่หน่วยงานในระดับต่างๆ จากพันธกิจและวิสัยทัศน์ 3) การแปลงยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงให้เป็นระดับกรม 4) การนำนโยบายมากำหนดเป้าประสงค์ ตัวชี้วัดความสำเร็จ ตามที่กำหนดไว้ 5) จากกลยุทธ์ ต้องนำไปสู่การกำหนดโครงการเพื่อตอบสนองต่อกลยุทธ์ 6) ให้แต่ละโครงการมีเป้าหมายแน่นอน มีผลผลิตตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ ธนวัฒน์ พิมลจินดา (ม.ป.ป.) ได้กล่าวว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ หน่วยงาน ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น จำเป็นต้องยอมรับนโยบาย รับแนวทาง แผนงาน โครงการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงาน มีการระดมสรรพกำลัง ทรัพยากร และเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อให้การดำเนินการปฏิบัติ มีการตรวจสอบ ติดตาม และเกิดการสร้างผลกระทบจากอย่างต่อเนื่อง

1.5 การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) ขั้นตอนสุดท้ายเป็นการประเมินผลนโยบายสาธารณะ เพื่อใช้วัดความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายกับวัตถุประสงค์ เพื่อการเรียนรู้การปรับปรุง การยุติ หรือการประเมินผลสำเร็จ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามแผนกลยุทธ์ โดย ธนวัฒน์ พิมลจินดา (ม.ป.ป.) ได้เสนอเกณฑ์ในการวัดผลการประเมิน 7 ประเด็น คือ 1) ความมีประสิทธิภาพ 2) ความมีประสิทธิภาพ 3) ความคุ้มค่า 4) ผลกระทบที่เกิดขึ้น 5) สามารถตอบสนองเป้าประสงค์ 6) มีปัญหาและอุปสรรค และ 7) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนา การประเมินผลนโยบายมีความจำเป็นเพื่อเป็นแนวทางในการตรวจสอบว่านโยบายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ตอบสนองความต้องการ มีผลผลิต มีผลลัพธ์ และผลกระทบอย่างไร ตลอดจนการพบข้อบกพร่อง และแนวทางการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

กล่าวโดยสรุป จากแนวทางทั้ง 5 ขั้นตอนดังกล่าวมีพัฒนาการของกระบวนการนโยบายสาธารณะมีหลากหลายขั้นตอน ทั้งนี้เพื่อให้ครอบคลุมจุดเริ่มต้นของการกำหนดนโยบายสาธารณะให้ครบถ้วนจริง จึงใช้แนวทางของ Bullock, Anderson และ Brady อ้างถึงใน สัญญา เคนาภูมิ (2561) เพื่อให้ครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการแรกเริ่มจนไปสู่แนวทางการประเมินผลเป็นวงจร โดยขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ มักเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม ที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ ซึ่งมีหลายลักษณะ การตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะต่างๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อเนื่องหากมีข้อมูลในการตัดสินใจไม่รอบด้านและเพียงพอ จึงจำเป็นต้องมีการประเมินทางเลือก การพัฒนาทางเลือก การตัดสินใจเลือกและการนำนโยบายไปปฏิบัติและวัดผลประเมินนโยบาย หากข้อมูลเชิงพื้นที่ไม่เพียงพอ ย่อมส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งอาจมีผลต่อการประเมินผลนโยบายเพื่อใช้วัดความสำเร็จของโครงการเหล่านั้น

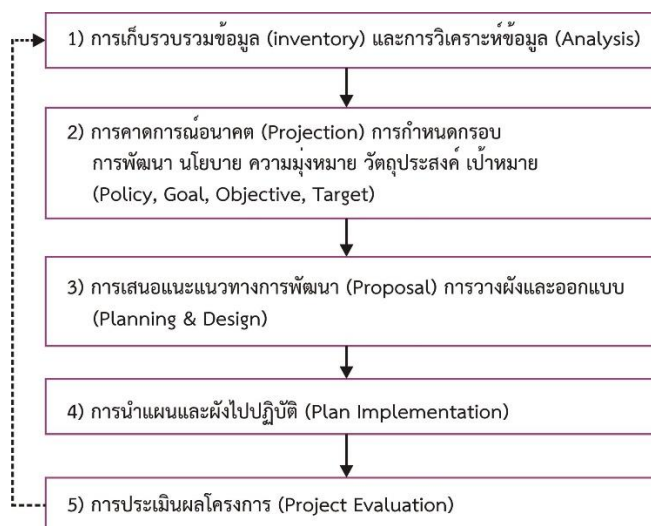
2. กระบวนการออกแบบชุมชนเมือง (Urban design Process)

การออกแบบชุมชนเมือง เป็นศาสตร์ใหม่ทางด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการเมือง โดยมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองให้กลับมามีชีวิตชีวา แก้ปัญหาต่างๆ ที่ส่งต่อมาจากยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม เพื่อนำไปสู่เมืองน่าอยู่และยั่งยืนในอนาคต แนวคิดของเมืองน่าอยู่จึงเกิดจากการตระหนักทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของมนุษย์ การเกิดสภาวะโลกร้อน รถติด การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ปัญหาสิ่งแวดล้อมสังคมเมือง เป็นต้น จึงเกิดแนวคิดของการทำเมืองให้น่าอยู่ ให้เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตโดยวิเคราะห์และทบทวนสาเหตุการพัฒนาเมืองในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาเพื่อสรุปเป็นแนวทางและวิธีปฏิบัติมีตัวชี้วัด ของกระบวนการปรับปรุงและฟื้นฟูเมืองสำหรับผู้บริหาร นักวางผังเมือง นักออกแบบชุมชนเมือง และผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งปัจจุบันผู้บริหาร

เมืองยุคใหม่ให้ความสำคัญต่อการออกแบบชุมชนเมืองมากขึ้น และหลายๆ เมืองต่างนำแนวคิดที่ได้รับไปปฏิบัติ ได้แก่ ผู้บริหารเมือง เอ็นริเก้ เปญาโลซา นายกเทศมนตรีแห่งเมืองโบโกตา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ประเทศที่บูรณาการนโยบายสาธารณะกับการวางแผนและออกแบบชุมชนเมืองได้อย่างดี คือ ประเทศสิงคโปร์ถือเป็นประเทศต้นแบบของการใช้วิสัยทัศน์ในการวางยุทธศาสตร์ของประเทศ มีการวางยุทธศาสตร์เมืองในระยะยาว ที่มีความก้าวหน้าทันสมัย รวมถึงการสร้างวิสัยทัศน์จากนโยบายที่ได้วางแผนไว้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผน โดยมีหน่วยงานที่สำคัญได้แก่ กระทรวงการพัฒนาแห่งชาติ (Ministry of National Development : MND) เป็นกระทรวงที่สำคัญของรัฐบาลในการรับผิดชอบการวางแผนการใช้ที่ดินระดับชาติและการวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพและการสร้างชุมชนที่ยั่งยืนให้บรรลุวัตถุประสงค์ ภายใต้การดูแลขององค์กรพัฒนาเมืองสิงคโปร์ (The Urban Redevelopment Authority : URA) เพื่อดูแลแผนด้านการพัฒนาภายในเมืองทั้งหมดในการบริหารจัดการเมือง (ศิวกพงศ์ ทองเจือ, 2558) โดยขั้นตอนพื้นฐานของกระบวนการออกแบบชุมชนเมือง มีพัฒนาการของกระบวนการออกแบบที่ทันสมัยและครอบคลุมแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมากขึ้น นักวิชาการ Michael Von Hausen (Michael A. von Hausen, 2013) ได้สรุปขั้นตอนกระบวนการออกแบบชุมชนเมือง ได้ 5 ขั้นตอน ดังนี้ 1) การกำหนดวิสัยทัศน์ของพื้นที่ 2) การวิเคราะห์พื้นที่ 3) การกำหนดแนวคิดของการพัฒนาพื้นที่ 4) การออกแบบผังแม่บทของการพัฒนาพื้นที่ และ 5) ผังแม่บทที่สมบูรณ์ ซึ่งเป็นเพียงส่วนย่อยส่วนหนึ่งของขั้นตอนหลักกระบวนการวางผังบริเวณตามหลักการออกแบบพื้นที่ เพื่อให้สามารถเข้าใจขั้นตอนหลักผู้เขียนได้ จำแนกกระบวนการออกแบบชุมชนเมืองมีเทคนิคและขั้นตอนของกระบวนการต้นไม้ (Process Tree) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ (Inventory and Analysis) 2) การคาดการณ์อนาคต และการกำหนดกรอบการพัฒนา นโยบาย ความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย (Program development : Projection and Policy, Goal, Objective, Target) 3) การเสนอแนะแนวทางการพัฒนา (Proposal) การวางผังและออกแบบ (Neighborhood plan : Planning & Design) 4) การนำแผนและผังไปปฏิบัติ (Plan Implementation) 5) การประเมินผลโครงการ การสื่อสารและการตลาด (Project Evaluation) โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล (inventory) และการวิเคราะห์ข้อมูล (Analysis) การเริ่มต้นโครงการเบื้องต้นต้องทำการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นที่โดยการศึกษากลุ่มคน ,ศึกษาบริบทและสภาพแวดล้อมโดยรอบ ,การศึกษาระบบเศรษฐกิจชุมชน ,ทั้งข้อมูลด้านเอกสาร และสภาพในปัจจุบัน เพื่อเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญในการวิเคราะห์พื้นที่ โดย Michael Von Hausen (Michael A. von Hausen, 2013) ได้สรุปว่านักออกแบบชุมชนเมืองต้องทำความเข้าใจในพื้นที่ให้มากที่สุด รวมถึงการวิเคราะห์พื้นที่ จำเป็นต้องทำวิเคราะห์สังคมและวัฒนธรรม ที่สอดคล้องกับนโยบาย รวมถึงระบบนิเวศวิทยา และระบบเศรษฐกิจ เรียกกันว่า SEE analysis จากนั้น จะทำการสำรวจด้วยตา การระบุและบ่งชี้บริเวณ “จุดแข็ง” และ “จุดอ่อน” และการวิเคราะห์พื้นที่ใช้สอย รวมถึงพัฒนาการและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่



ภาพที่ 2 กระบวนการออกแบบชุมชนเมือง 5 ขั้นตอน
(ที่มา : Von hausen A.Michael, 2013)

2.2 การคาดการณ์อนาคต (Projection) การกำหนดกรอบการพัฒนา นโยบาย ความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย (Program development : Projection and Policy, Goal, Objective, Target) หลังจากทำการวิเคราะห์พื้นที่ที่ประกอบกับนโยบาย นักออกแบบชุมชนเมืองจำเป็นต้องกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่ชัดเจนเป็นในขอบเขตรากฐาน ในพื้นที่ๆ จะทำการออกแบบเพื่อกำหนดกรอบการพัฒนา เพื่อทำการคาดการณ์อนาคต กับปัจจัยสนับสนุนด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การสรุปประเด็นของปัญหาและศักยภาพ การตั้งวัตถุประสงค์และเป้าหมายรวมถึงแนวคิดในการออกแบบ

2.3 การเสนอแนะแนวทางการพัฒนา (Proposal) การวางผังและออกแบบ (Planning & Design) การพัฒนาแนวคิดของพื้นที่ และการสร้างทางเลือกในการออกแบบ ตามแผนผังโครงการ เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนาพื้นที่ โดยการจัดทำรายละเอียดของผังพื้นที่โครงการ เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาโครงการออกแบบชุมชนเมือง ไปสู่การพัฒนาแผนแม่บทการออกแบบชุมชนเมือง

2.4 การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) สำหรับการประเมินผลโครงการ จะทำการตรวจสอบองค์ประกอบของกระบวนการ ใน 4 ประเด็น คือ 1) การดำเนินการตามกรอบของนโยบาย 2) การใช้หลักวิชาการออกแบบชุมชนเมือง 3) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม และ 4) การมีส่วนร่วมของสาธารณะ ซึ่งทั้งหมดจะต้องนำไปสู่การแก้ปัญหาของพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามความต้องการของประชาชนให้มีสภาพที่ดีขึ้น ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ งบประมาณด้านการเงินและศักยภาพของพื้นที่

2.5 การนำแผนและผังไปปฏิบัติ (Plan Implementation) ขั้นตอนสุดท้ายสำหรับโครงการออกแบบชุมชนเมืองที่ผ่านการเลือกและทำการประเมินผลที่จะส่งผลกระทบต่อนโยบาย

สาธารณชนจากแผนผังสุดท้าย จะนำไปสู่การวางแผน เพื่อนำไปปฏิบัติ และดำเนินการตามงบประมาณ และระยะแผนงานโครงการ จากนั้นจะทำการดำเนินการสื่อสารสู่สาธารณชน และทำการตลาด เพื่อดำเนินโครงการให้ประสบผลสำเร็จตามนโยบายและแผนงานโครงการ

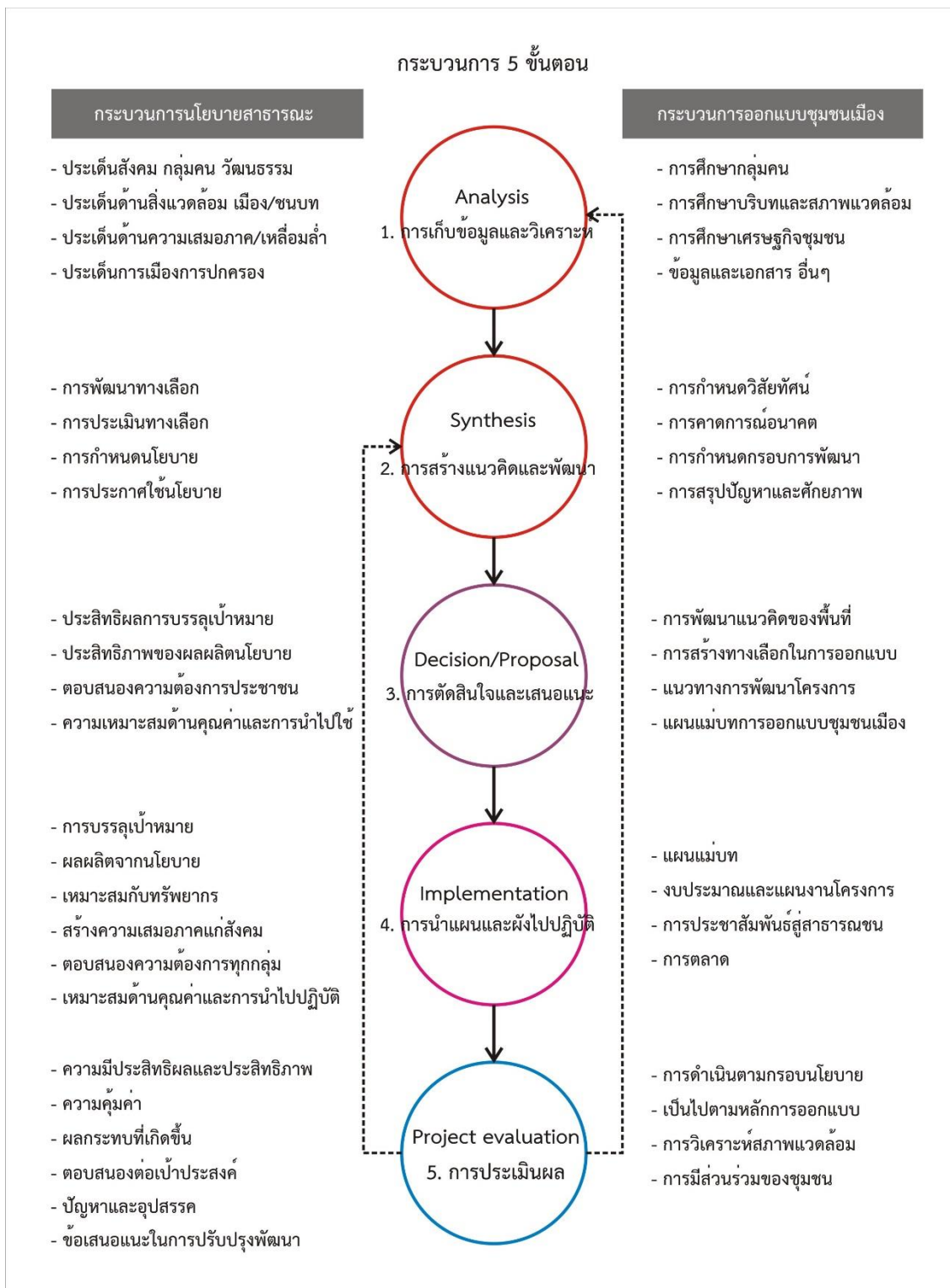
จากกระบวนการใน 5 ขั้นตอนดังกล่าว ถือเป็นขั้นตอนหลักของการออกแบบชุมชนเมือง ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งเชิงเอกสาร การสำรวจภาคสนามเชิงพื้นที่ เพื่อนำมาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการอย่างรอบด้านทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาที่มีความหลากหลายสู่แนวทางการออกแบบเชิงกายภาพ ทั้งนี้ หากมีการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายของภาครัฐย่อมส่งผลกระทบต่อโครงการออกแบบชุมชนเมือง เสถียรภาพทางการเมืองและระบบการเมืองการปกครองจึงย่อมมีผลต่อการนำแผนและผังโครงการออกแบบชุมชนเมืองไปปฏิบัติให้สำเร็จผลได้

ความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายสาธารณะกับกระบวนการออกแบบชุมชนเมือง

สำหรับการเปรียบเทียบกระบวนการนโยบายสาธารณะตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยนักวิเคราะห์นโยบายและแผนกับกระบวนการออกแบบชุมชนเมือง โดยนักออกแบบชุมชนเมืองมีส่วนที่คล้ายคลึงและมีความสัมพันธ์กัน ซึ่งจะทำให้เห็นนโยบายสาธารณะมีความแม่นยำชัดเจนและมองเห็นเป็นรูปธรรมเป็นมากยิ่งขึ้น โดยการวิเคราะห์ความสัมพันธ์จากภาพที่ 3 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) ขั้นตอนที่ 1 การเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ (Analysis) ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ มักจะเริ่มต้นจากการก่อตัวของนโยบายที่เกิดจากปัญหาของสาธารณะ กลุ่มคน และผลกระทบต่อสังคม เป็นจุดตั้งต้นของการกำหนดนโยบายสาธารณะ สัญญา เคณาภูมิ (2561) ได้อธิบายว่าการก่อตัวของนโยบายสาธารณะต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการหรือการแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ที่เกิดจากปัญหาทางสังคมและความต้องการของประชาชนในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ส่วนกระบวนการออกแบบชุมชนเมือง จะเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสาร โดยปกติจะต้องมีการศึกษากลุ่มคน เศรษฐกิจชุมชน การศึกษาบริบทและสภาพแวดล้อมที่ได้จากการสำรวจลักษณะทางกายภาพในปัจจุบันของพื้นที่ เพื่อประกอบการตัดสินใจและการวิเคราะห์ จึงเห็นได้ว่าทั้งสองกระบวนการมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยนโยบายสาธารณะมักเป็นการวิเคราะห์เชิงนามธรรม ส่วนการออกแบบชุมชนเมืองจะเป็นการวิเคราะห์เชิงรูปธรรมที่ใช้ข้อเท็จจริงเชิงพื้นที่เพื่อนำมาใช้สำหรับการวิเคราะห์ (Michael A. von Hausen, 2013)

2) ขั้นตอนที่ 2 การสร้างแนวคิดและพัฒนา (Synthesis) ในการประกาศใช้นโยบายสาธารณะ ต้องมีการพัฒนาทางเลือก การประเมิน และการกำหนดนโยบายก่อน จึงสามารถประกาศใช้นโยบาย สำหรับขั้นตอนนี้จะมีความสัมพันธ์กับกระบวนการออกแบบชุมชนเมือง ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดวิสัยทัศน์ การคาดการณ์อนาคตจะมีความสัมพันธ์กับหน้าตางานนโยบายสาธารณะ



ภาพที่ 3 การเปรียบเทียบขั้นตอนในกระบวนการวิจัยนโยบายสาธารณะและกระบวนการออกแบบชุมชนเมือง 5 ขั้นตอน

การกำหนดกรอบการพัฒนา นโยบาย ความมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ และการสรุปปัญหาและ ศักยภาพ จึงเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนในการกำหนดนโยบายให้มีความแม่นยำและคมชัดมองเห็น ความเป็นรูปธรรมที่ได้จากโครงการออกแบบชุมชนเมือง เพื่อนำไปสู่ขั้นตอนที่ 3 การตัดสินใจนโยบาย กับการเสนอแนะแนวทางการพัฒนาในการวางผังและออกแบบในกระบวนการออกแบบชุมชนเมือง

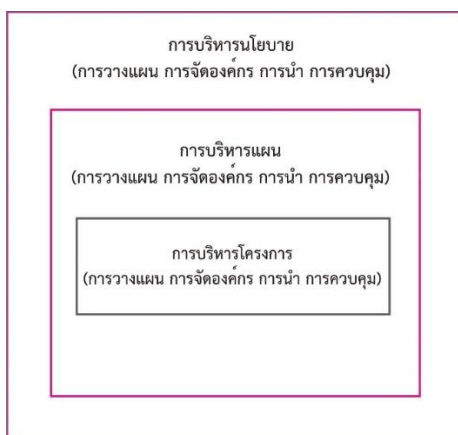
3) ขั้นตอนที่ 3 การตัดสินใจและเสนอแนะ (Decision and Proposal) ในขั้นตอนนี้ เป็นการตัดสินใจในการเลือกนโยบาย หัวข้อนี้หากจะทำให้มีนโยบายมีความเป็นเหตุผล และน่าเชื่อถือ การใช้ขั้นตอน การเสนอแนะแนวทางการพัฒนาในการวางผังและออกแบบพื้นที่ในกระบวนการ ออกแบบชุมชนเมืองจะสามารถทำให้เกิดความแม่นยำ และแนวโน้มการพัฒนาที่มีความน่าเชื่อถือมากขึ้น ในการสนับสนุนนโยบายสาธารณะเชิงพื้นที่

4) ขั้นตอนที่ 4 การนำแผนและผังไปปฏิบัติ (Implementation) เป็นขั้นตอนที่เน้นย้ำ ให้เกิดวิธีในการนำนโยบายสาธารณะที่ผ่านกระบวนการออกแบบชุมชนเมือง เป็นผลผลิตที่ได้เป็นแผน และผัง เพื่อส่งเสริมกลยุทธ์ในการนำไปปฏิบัติ การดำเนินกรอบตามนโยบายให้บรรลุเป้าหมาย สอดคล้องกับงบประมาณและแผนงานกิจกรรมโครงการที่ตอบสนองความต้องการของทุกกลุ่ม มีการ ประชาสัมพันธ์สู่สาธารณะชน สร้างความเสมอภาคแก่สังคม มีคุณค่าในการนำไปปฏิบัติ ซึ่งผลผลิตจาก นโยบายดังกล่าว คือแผนแม่บทที่เป็นรูปธรรมที่สอดคล้องตามแผนงานที่วางไว้

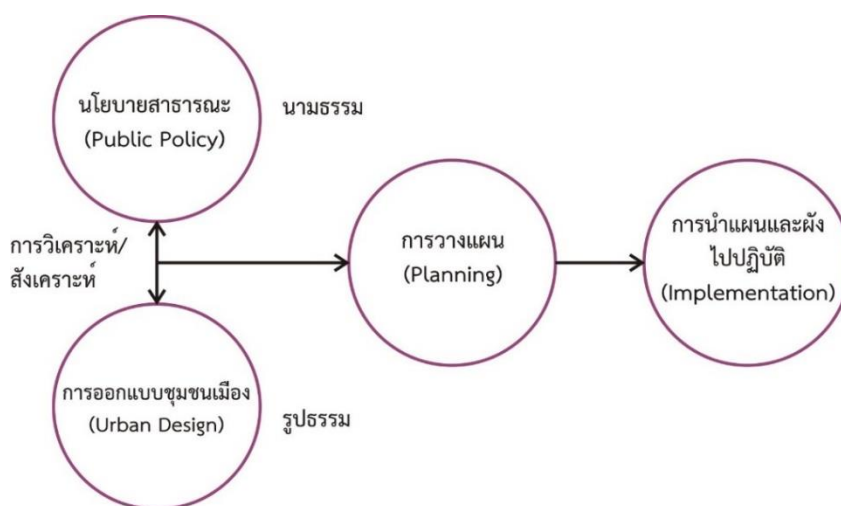
5) ขั้นตอนที่ 5 การประเมินผล (Project evolution) เป็นขั้นตอนเดียวกัน ประกอบด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัติ กับการประเมินผลนโยบาย โดยต้องมีประสิทธิผลและ ประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า ส่งผลกระทบให้เกิดขึ้น ตอบสนองต่อเป้าประสงค์ ทราบปัญหาและ อุปสรรคที่เกิดจากนโยบาย เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนาหรือยกเลิกนโยบาย สำหรับกระบวนการออกแบบชุมชนเมือง จะเป็นการนำแผนและผังไปปฏิบัติกับการประเมินผลโครงการ ซึ่งอาจใช้เป็นการวัดผลได้ทั้ง 2 กระบวนการร่วมกัน ได้แก่ การดำเนินตามกรอบนโยบาย เป็นไปตาม หลักการออกแบบ มีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และเกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการนโยบายสาธารณะและกระบวนการ ออกแบบชุมชนเมือง การทำให้เห็นตัวแบบกระบวนการที่ช่วยส่งเสริมซึ่งกันและกัน ภายใต้ฐานคติของ ผลลัพธ์ที่เกิดจากกิจกรรมทางการเมืองของฝ่ายบริหารที่สะท้อนลงมายังพื้นที่ของประชาชน โดยให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมดังกล่าว ซึ่งจะมีผลประโยชน์ที่เกิดที่เพิ่มขึ้น 4 ฝ่ายหลัก ได้แก่ ภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคประชาชน และภาคเอกชน โดยเน้นที่รูปแบบกิจกรรมและกระบวนการเป็นสำคัญ

ในส่วนของการวางแผน เกี่ยวข้องกับการบริหารและจัดการนโยบาย ซึ่งทั้งนโยบาย สาธารณะและการออกแบบชุมชนเมือง จำเป็นต้องใช้ศาสตร์ด้านการวางแผนในการทำให้โครงการ ประสบผลสำเร็จ โดยการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการนโยบายสาธารณะและกระบวนการ ออกแบบชุมชนเมือง การวางแผนประกอบด้วย 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารนโยบาย การบริหารแผน และการบริหารโครงการ (ภาพที่ 4) โดยมีองค์ประกอบ ได้แก่ การวางแผน การจัดการองค์กร การนำ และการควบคุม เพื่อให้เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้ สำหรับความสัมพันธ์ของการวางแผนกับนโยบาย สาธารณะและการออกแบบชุมชนเมือง จะเป็นขั้นตอนของการนำแผนไปปฏิบัติ (ภาพที่ 5)



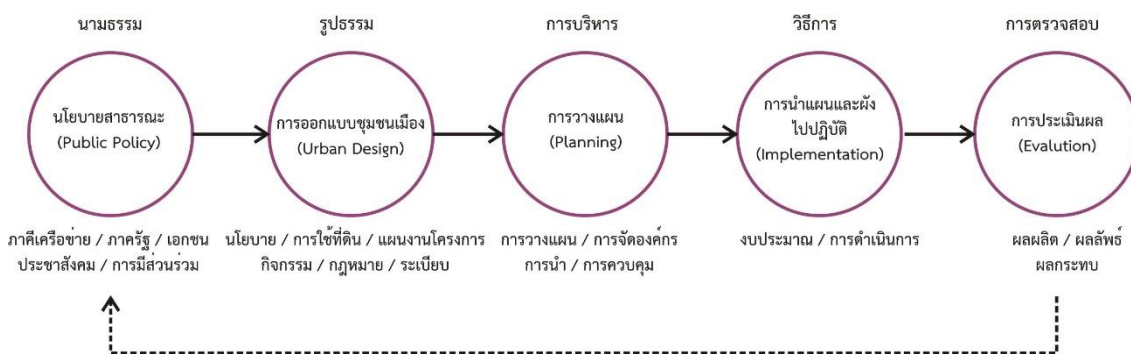
ภาพที่ 4 ระดับของการวางแผนการบริหารนโยบาย แผน และโครงการ
(ที่มา : นราธิป ศรีราม, 2561)



ภาพที่ 5 แสดงความสัมพันธ์ของนโยบายสาธารณะกับการออกแบบชุมชนเมืองและการวางแผน

จากการสังเคราะห์ขั้นตอนกระบวนการนโยบายสาธารณะตามกระบวนการออกแบบชุมชนเมือง โดยผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ในขั้นตอนที่สำคัญของแต่ละศาสตร์เพื่อให้เห็นถึงความเชื่อมโยงจากนโยบาย ซึ่งเป็นนามธรรม ผ่านกระบวนการออกแบบชุมชนเมืองเพื่อแปลงนโยบายสาธารณะเป็นรูปธรรม ไปสู่ขั้นตอนการวางแผน การนำแผนและผังไปปฏิบัติ และการประเมินผล

อย่างไรก็ตาม กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะกับกระบวนการออกแบบชุมชนเมืองที่ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ยังสนับสนุนส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายกับการนำแผนและผังไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยมีขั้นตอนและรายละเอียดที่ได้นำไปสู่กระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะกับการออกแบบเมืองเชิงพื้นที่ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ภาพที่ 6) ดังนี้



ภาพที่ 6 แสดงขั้นตอนความสัมพันธ์ของนโยบายสาธารณะกับการออกแบบชุมชนเมือง และการวางแผนไปสู่ขั้นตอนการนำแผนไปปฏิบัติและการประเมินผลโครงการ

1) **การจัดทำนโยบายสาธารณะ (Public Policy)** นโยบายสาธารณะในปัจจุบัน มักดำเนินการโดยภาครัฐโดยมักเป็นนามธรรม ในระยะหลังผู้ที่กำหนดนโยบายสาธารณะมักเป็นองค์กรหน่วยงานต่างๆ ซึ่งเป็นองค์กรทางสังคมในการขับเคลื่อนและเสนอแนะนโยบายต่อภาครัฐ หรือรัฐบาล ได้แก่ องค์กรกลุ่มต่างๆ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้เป็นทั้งภาคีเครือข่าย ที่ช่วยสร้างการมีส่วนร่วมทางสังคมในการร่วมกำหนดนโยบายที่ช่วยแก้ปัญหาทางสังคม นอกจากนี้ยังเป็นผู้ที่ปฏิบัติในการนำนโยบายไปใช้ประโยชน์ให้เกิดผลสัมฤทธิ์

2) **การออกแบบชุมชนเมือง (Urban Design)** โครงการออกแบบชุมชนเมืองในปัจจุบันมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองคุณภาพชีวิตของประชาชน เพื่อยกระดับไปสู่การทำเมืองให้น่าอยู่และนำไปสู่ความยั่งยืน โดยการวางแผนที่สอดคล้องตามหลักวิชาการ นอกจากนี้ในกระบวนการออกแบบชุมชนเมืองจะเป็นการประสานงานกับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเพื่อร่วมกันวางแผนชุมชนในอนาคต โดยออกมาเป็นผลผลิตได้แก่ นโยบาย ข้อกำหนดการใช้ที่ดิน แผนงานโครงการ การส่งเสริมกิจกรรมในพื้นที่ กฎหมาย และระเบียบต่างๆ โดยเกิดการคาดการณ์อนาคตของเมืองที่สามารถทำให้เป็นรูปธรรมในอนาคต

3) **การวางแผน (Planning)** หลังจากมีวิสัยทัศน์ นโยบาย แผนและผัง แนวทางการนำนโยบายสาธารณะ และแผนผังแม่บทไปปฏิบัติ จำเป็นต้องมีการวางแผน และการจัดตั้งองค์กร การจัดทำผู้ดำเนินโครงการหรือเจ้าภาพผู้นำ และการควบคุมให้เป็นไปตามแผน มีความสำคัญเพื่อลดปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ในระหว่างก่อนดำเนินโครงการ ระหว่างการดำเนินโครงการ และภายหลังการดำเนินโครงการให้สำเร็จลุล่วง

4) **การนำแผนและผังไปปฏิบัติ (Implementation)** การนำนโยบาย แผนและผังไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนการดำเนินโครงการโดยทั่วไป ซึ่งต้องมีงบประมาณในการดำเนินงาน และขั้นตอนการดำเนินงาน และแผนงานโครงการ (Phasing) จากแผนไปสู่การปฏิบัติเพื่อนำไปปฏิบัติ จากนั้นจึงทำการดำเนินการสื่อสารสู่สาธารณะชนรับทราบ และทำการตลาด (Communications and marketing) เพื่อดำเนินโครงการให้ประสบผลสำเร็จตามนโยบายและแผนงานโครงการที่ได้วางไว้

5) **การประเมินผล (Evolution)** เป็นการตรวจสอบโครงการ (Review) เพื่อประเมินผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบ และผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยแผนงานโครงการต้องนำไปสู่การแก้ปัญหา

เชิงพื้นที่ ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ การประเมินตรวจสอบงบประมาณด้านการเงิน ซึ่งต้องเลือกรูปแบบการประเมินผลโครงการที่เหมาะสมกับโครงการนั้นๆ

บทสรุป

นโยบายสาธารณะเป็นการจัดทำโดยภาครัฐ ในการกำหนดนโยบายที่เกิดจากประเด็นปัญหาสาธารณะจากความต้องการแก้ปัญหาให้กับประชาชน โดยดำเนินการในรูปแบบของนโยบายที่ผ่านการพิจารณาภายใต้ระบบการเมืองการปกครอง เพื่อส่งต่อไปยังหน่วยงานต่างๆ ในระบบราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามนโยบาย ในระยะหลังการกำหนดนโยบายสาธารณะ มักจะมีภาคีองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมด้านต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเหล่านั้น ทำให้นโยบายตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่เมืองและผู้ที่อยู่อาศัยภายในเมือง กระบวนการออกแบบชุมชนเมืองเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สอดคล้องกับกระบวนการนโยบายสาธารณะทุกขั้นตอน และสามารถเสริมประสิทธิภาพของนโยบายสาธารณะ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างสัมฤทธิ์ผล โดยอาศัยการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างผู้บริหารภาครัฐ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน และนักวางแผนและออกแบบชุมชนเมือง

บรรณานุกรม

- กำธร กุลชล. (2545). *การออกแบบชุมชนเมืองคืออะไร : การติดตามหาคำตอบในรอบ 40 ปี* (พิมพ์ครั้งที่ 1). นครปฐม : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตพระราชวังสนามจันทร์.
- ธนวัฒน์ พิมพ์จินดา. (ม.ป.ป.). *เอกสารคำสอน วิชา นโยบายสาธารณะ (Public Policy) รหัสวิชา 36051760.หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.*
- นราธิป ศรีราม. (2561). *เอกสารการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน (Public Policy And Planning)* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ลักษณะ ศิริวรรณ. (2561). *เอกสารการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน (Public Policy And Planning)* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ศิวพงศ์ ทองเจือ. (2561). *วิชาชีพการออกแบบชุมชนเมือง : แนวทางอาชีพการวางแผนและออกแบบชุมชนเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: บริษัท ทริปเพิ้ล กรุ๊ป จำกัด.
- ศิวพงศ์ ทองเจือ. (2558). *มองย้อนดูถึงอนาคต “การวางยุทธศาสตร์เมืองของประเทศสิงคโปร์ ในปี 2014 – 2030 (Looking back to the Future for Singapore city Strategy 2014 – 2030)* .ค้นจาก <http://tatp.or.th/singapore-strategy-2014-2030/>.
- สัญญา เคนาภูมิ. (2561). กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะภายใต้กรอบแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ (Process of Public Analysis under Public Administration Theories). *วารสารนวัตกรรมการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*, 6(2), 6-8.

เสนห์ จัยโต. (2561). *เอกสารการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน (Public Policy And Planning)* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

Von hausen A.Michael. (2013). *Dynamic Urban Design A handbook for Creating Sustainable Communities Worldwide*. Printed in the United States of America.