

บทที่ 2

สภาพแวดล้อมนโยบายสาธารณะ

1. วัตถุประสงค์

บทที่ 2 มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายสภาพแวดล้อมของการศึกษานโยบายสาธารณะ โดยอาศัยกรอบแนวคิดของนักวิชาการตะวันตกที่วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของนโยบายสาธารณะกับสภาพแวดล้อม และอธิบายกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งระบบ

2. สภาพแวดล้อมเชิงนโยบาย

ศาสตราจารย์โทมัส ดาย (Thomas R.Dye) ได้นำเสนอตัวแบบสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายในรูปของความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย การเมืองและสภาพแวดล้อมดังภาพที่ 4

ภาพที่ 4
ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพสิ่งแวดล้อม ระบบการเมืองและนโยบายสาธารณะ



เช่น : ระบบเศรษฐกิจ
ระดับการศึกษาของ
ประชาชน

เช่น : รูปแบบของการปกครอง
รัฐธรรมนูญ
ระบบราชการ

เช่น : นโยบายการป้องกัน
ประเทศ
นโยบายภาษีอากร

โครงสร้างทางชนชั้น ระบบวัฒนธรรม	ระบบพรรคการเมือง โครงสร้างของอำนาจ	นโยบายการศึกษา นโยบายสาธารณสุข
ศาสนา ทางการเมือง นโยบายสิ่งแวดล้อม ช่องว่างระหว่าง ผู้นำ นโยบายทนายบนดิน คนรวยคนจน อื่นๆ นโยบายเงินผัน อื่นๆ อื่นๆ		

คำอธิบายความสัมพันธ์

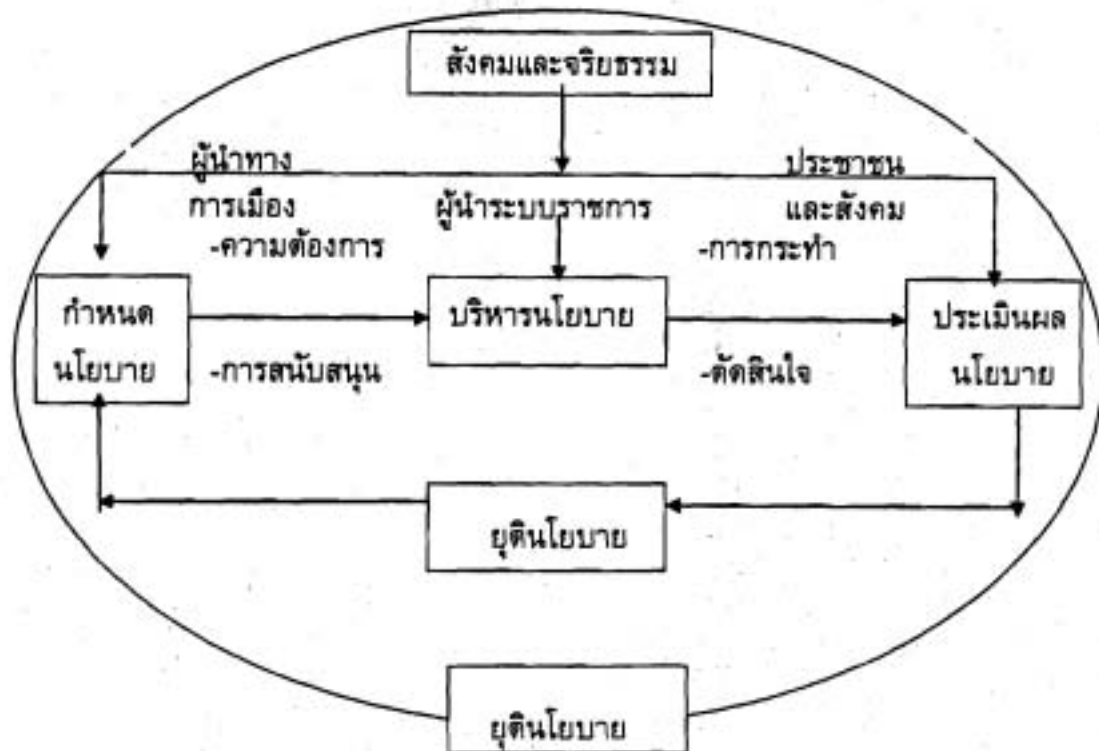
- ก : ผลกระทบของปัจจัยแวดล้อมและเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมต่อระบบการเมืองและรัฐบาล กระบวนการทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมือง
- ข : ผลกระทบของระบบการเมืองเช่นสถาบันทางการเมือง กระบวนการทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองต่อการกำหนดนโยบาย
- ค : ผลกระทบของเงื่อนไขและปัจจัยแวดล้อมภายนอกต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ
- ง : ผลกระทบของนโยบายสาธารณะ (หลังจากประกาศใช้) ต่อสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมของระบบนั้นๆ
- จ : ผลกระทบของระบบและสถาบันทางการเมือง กระบวนการทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมือง (หลังจากที่นำไปใช้) ต่อเงื่อนไขและปัจจัยแวดล้อมของระบบสังคม
- ฉ : ผลกระทบของนโยบายสาธารณะ (หลังประกาศใช้) ต่อระบบการเมือง สถาบันกระบวนการและพฤติกรรมทางการเมือง (Thomas R.Dye, 1978:9)

3. กระบวนการนโยบายสาธารณะ

การศึกษาวิชานโยบายสาธารณะคือการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะที่ดีในสังคมเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกทั้งตัวบุคคล กลุ่มผลประโยชน์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคม กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางจริยธรรมเกี่ยวข้องกับปัจจัยและกระบวนการสำคัญโดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การบริหารนโยบายการประเมินผลนโยบายและการเลิกล้มนโยบาย ภาพที่ 5

ภาพที่ 5: กระบวนการนโยบายสาธารณะ

สภาพแวดล้อม



สภาพแวดล้อม

3.1 การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

จะได้กล่าวถึงกระบวนการทางการเมืองที่ตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายโดยใช้กรอบการวิเคราะห์เชิงระบบอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าว (ตามภาพที่ 7) อย่างไรก็ตามนโยบายที่ดีคือนโยบายที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมขึ้นกับปัจจัยหลายประการที่กล่าวมาแล้วโดยเฉพาะจะต้องมีกลไกบริหารของภาครัฐที่ดี (good governance) หรือสังคมแบบประชาธิปไตย หรือ ธรรมรัฐ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ดังนั้นกระบวนการดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นจากการผลักดันของสังคมเมื่อเกิดปัญหาเพื่อให้รัฐเห็นความสำคัญและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อประชาชน

3.2 การนำนโยบายไปบริหาร(Policy Implementation)

เมื่อกำหนดนโยบายที่ดีแล้ว ภาครัฐจะนำนโยบายไปบริหารหรือนำไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมายที่ต้องการ กระบวนการนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติกระบวนการดังกล่าวจะมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ขึ้นกับหลายปัจจัยดังนี้ เป้าหมายและมาตรฐานของนโยบาย ทรัพยากรการสื่อสารติดต่อระหว่างผู้ปฏิบัติ การควบคุมการปฏิบัติงานลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สภาพแวดล้อมทางการเมืองสังคมและเศรษฐกิจ ทักษะคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

3.3 การประเมินผลนโยบาย(Policy Evaluation)

การประเมินผลเป็นกระบวนการทางนโยบายที่สำคัญอีกกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยวัดและประเมินความสำเร็จของนโยบายทั้งในด้านประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ผลกระทบ และด้านอื่นๆ ในการศึกษาการประเมินผล ควรจะนำองค์ความรู้ด้านวิจัยมาช่วยในการประเมินผลจะทำให้การประเมินมีความเชื่อถือมากขึ้น การวิจัยประเมินผลจึงเป็นองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการประเมินผล

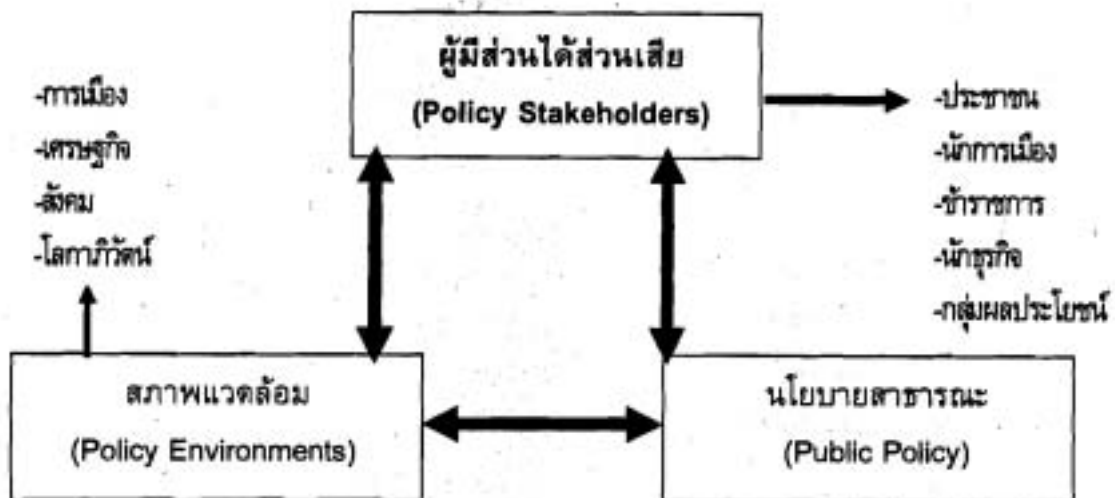
3.4 การยุติหรือล้มเลิกนโยบาย(Policy Termination)

การยุตินโยบายเป็นกระบวนการทางนโยบายสุดท้ายในวงจรทางนโยบาย จะเกิดขึ้นเมื่อนโยบายไม่ประสบความสำเร็จ กล่าวคือ ไม่มีประสิทธิผล ไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในสังคม ตามที่นโยบายกำหนดไว้ ผลจากการประเมินดังกล่าวจะนำไปปรับปรุงหรือแก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ในกรณีที่มีการแก้ไขปรับปรุงแต่ยังไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ผู้รับผิดชอบต่อนโยบายดังกล่าวอาจตัดสินใจยุตินโยบายแต่เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นยากด้วยเหตุผลหลายประการ ทั้งทางการเมืองและกฎหมาย

4. องค์ประกอบของนโยบาย

นโยบายสาธารณะจะประกอบด้วยปัจจัยสำคัญคือ ตัวนโยบาย สภาพแวดล้อมของนโยบายและผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ภาพที่ 6

ภาพที่ 6: องค์ประกอบของนโยบาย

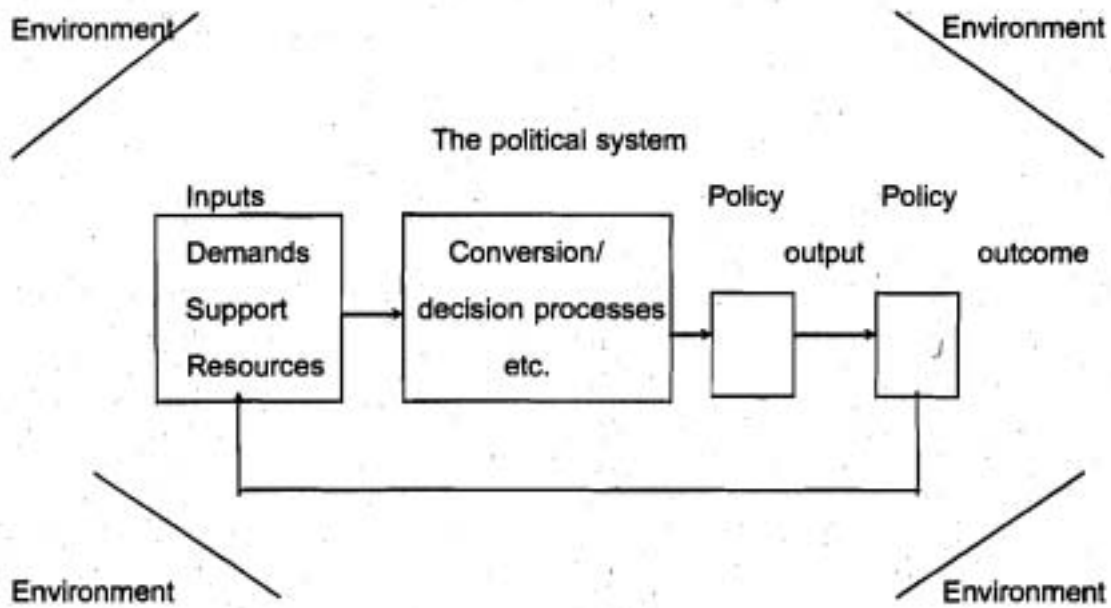


4.1 นโยบายและระบบการเมือง

นโยบาย(Policy)เป็นความต้องการของภาครัฐที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาและการเปลี่ยนแปลงในทางที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนเป็นสำคัญ โดยผ่านกระบวนการในทางการเมือง ซึ่งเป็นการกระจายผลประโยชน์ เกิดจากกระบวนการต่อรองทางการเมืองดังนั้น กระบวนการตัดสินใจนโยบาย (policy decision processes) ที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง (political system) จึงมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย (policy output) เมื่อนำนโยบายไปบริหารตามที่รัฐกำหนดทิศทางไว้จะเกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมตามรวมทั้งผลกระทบต่องสังคม (policy outcome)

อย่างไรก็ตามประชาชนบางกลุ่มอาจจะไม่พอใจหรือพึงพอใจต่อผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากนโยบายที่รัฐกำหนดและนำไปสู่กระบวนการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขนโยบายตามต้องการ (Demands) หรืออาจจะสนับสนุนนโยบาย (supports) ได้เช่นเดียวกันและกระบวนการดังกล่าวจะย้อนกลับเข้าสู่ระบบการเมือง (Inputs) ตามภาพที่ 7

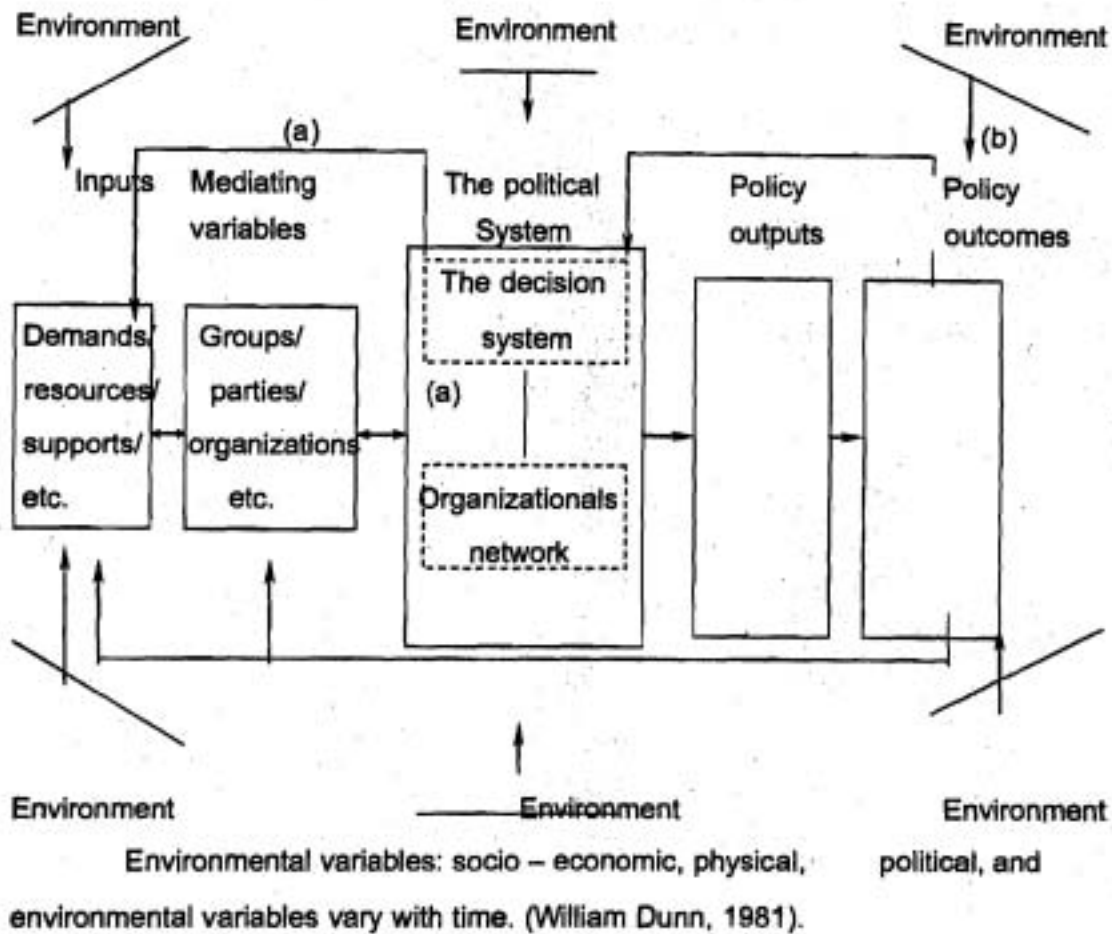
ภาพที่ 7
นโยบายและกรอบการวิเคราะห์เชิงระบบ



Environment: includes social, economic and political influences on inputs, systems variables, policy outputs and policy outcomes. ที่มา: William Dunn, (1981).

ในกรอบการวิเคราะห์เชิงระบบตามภาพที่ 7 นั้นจะสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายได้ระดับหนึ่ง แต่ในความเป็นจริงความสลับซับซ้อนทางการเมือง การปะทะสังสรรค์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์เกิดขึ้นเสมอ การต่อรองผลประโยชน์และการจัดสรรผลประโยชน์เกิดขึ้นในระบบการเมืองเพื่อการกำหนดนโยบาย ดังจะเห็นได้จากภาพที่ 8

ภาพที่ 8
กระบวนการทางการเมืองและนโยบาย



4.2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย(Stakeholder)

ในระบบการเมืองที่มีระดับการพัฒนาการปกครองแบบประชาธิปไตยสูง ประชาชนจะมีบทบาทเข้าร่วมในการกำหนดนโยบายสูงเช่นกันและนโยบายที่เกิดขึ้นจะมีแนวโน้มสนองความต้องการและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น นโยบายที่ดีจะต้องเกิดผลประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม สนองความต้องการของประชาชนและแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนได้ซึ่งขึ้นกับปัจจัยต่างๆ

กลุ่มประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากระบบการเมืองในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยจะมีส่วนร่วมทางการเมืองค่อนข้างสูง สังคมจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมมากกว่าแบบไพร่ฟ้าหรือมีทั้งสองแบบ กล่าวคือเข้าร่วมทั้งในกระบวนการป้อนเข้าสู่ระบบการเมือง(Inputs)และเมื่อนโยบายถูกนำมาใช้แล้ว (policy output และ policy outcome) ประชาชนยังมีความสนใจติดตาม เข้าร่วมทางการเมืองเช่นกัน

ที่สำคัญประชาชนคือกลไกการควบคุมการบริหารที่ดีของรัฐหรือธรรมาภิบาล จากกระบวนการทางสังคม (good governance) การบริหารแบบธรรมาภิบาลเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรของแผ่นดินที่มีความโปร่งใสมีความชอบธรรม กระจายอำนาจ มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน มีความรับผิดชอบสูง ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองทั้งภายในและภายนอกเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบการเมืองและเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ

4.3 สภาพแวดล้อมเชิงนโยบาย(Policy Environments)

นโยบายสาธารณะในสังคมประชาธิปไตยนอกจากจะถูกตรวจสอบโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากระบบการเมืองแล้ว นโยบายยังถูกจำกัดในกรอบของสังคมเปิดที่สภาพแวดล้อมมีผลกระทบต่อตัวนโยบายเช่นสภาพแวดล้อมทางการเมืองตัวอย่างเช่น เสถียรภาพของรัฐบาล การบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม บทบาททางการเมืองของประชาชนเป็นต้น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจเช่นปัญหากระบวนการเงินการคลังของรัฐบาล ระบบภาษี เงินเฟ้อ เศรษฐกิจตกต่ำ สภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม เป็นต้น

กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะจึงต้องตระหนักและให้ความสำคัญในสภาพแวดล้อมเชิงนโยบาย ตัวอย่างเช่นนโยบายการเก็บภาษีจะเป็นนโยบายที่นักการเมืองไม่ใช้ในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเพราะจะทำให้เสียคะแนนเสียง นักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อตนเองและธุรกิจ การออกกฎหมายด้านการควบคุมมลภาวะและสิ่งแวดล้อมเป็นพิษทำได้ยากเพราะมีผลกระทบต่อชนชั้นนำในสังคมที่ทำธุรกิจการเมืองไปพร้อมๆ กัน

5. สรุป

นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นในสังคมประชาธิปไตยที่บทบาทของประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อกระบวนการนโยบายมีความสำคัญ นโยบายจึงเกิดภายใต้เงื่อนไขของสภาพแวดล้อม ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

6. คำถามท้ายบท

6.1 จงอธิบายความหมายของสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายและบทบาทของสภาพแวดล้อมที่มีต่อกระบวนการนโยบาย

6.2 จงอธิบายความหมายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ