

บทที่ 3

กระบวนการวิเคราะห์นโยบาย

1. วัตถุประสงค์

บทที่ 3 ศึกษาการวิเคราะห์ปัญหา วิเคราะห์วัตถุประสงค์และเป้าหมายนโยบาย ตลอดจนวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายเพื่อให้ได้นโยบายสาธารณะที่ดีสำหรับสังคม

2. ความสำคัญของปัญหา

ความสำคัญของปัญหาอาจจำแนกได้เป็น 3 ประเภทคือ ปัญหาเฉพาะบุคคล ปัญหาเฉพาะกลุ่มและปัญหามหาชน

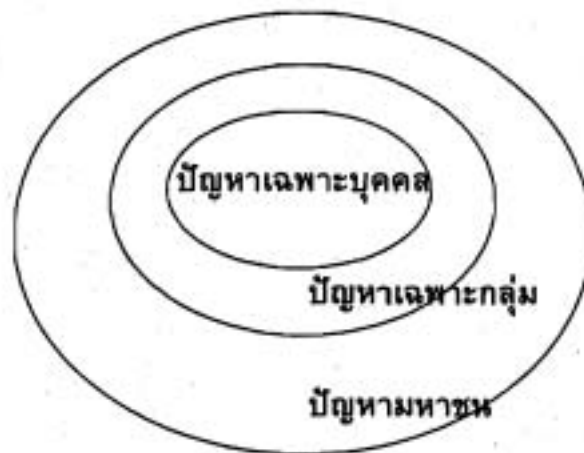
2.1 ปัญหาเฉพาะบุคคล เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเพียงไม่กี่คนเช่น ปัญหาเด็กเสียชีวิตเนื่องจากตกหลุมในบริเวณก่อสร้างเป็นต้นเมื่อเกิดปัญหาสื่อสารมวลชน หน่วยงานรัฐบาลและเอกชนให้ความสนใจเป็นพิเศษเพียงระยะสั้นๆ เท่านั้น แต่ในบางกรณีปัญหาเฉพาะบุคคลอาจจะทวีความสำคัญเป็นปัญหาเฉพาะกลุ่มและปัญหามหาชนได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่นในสหรัฐอเมริกาเด็กถูกรถยนต์ชนเสียชีวิตเนื่องจากผู้ขับมีเมาด้วยพิษสุรา ระยะแรกปัญหานี้เป็นความทุกข์ของครอบครัวเด็กที่เสียชีวิต หากแต่ว่าปัญหานี้มิได้สิ้นสุดลงในระยะสั้นเท่านั้น บิตามารดาของเด็กที่เสียชีวิตได้รณรงค์ต่อปัญหานี้โดยการเผยแพร่ปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากผู้ขับรตมึนเมาสุราในกลุ่มพ่อแม่ของเด็กในท้องถิ่น และขยายการรณรงค์ไปในระดับรัฐและระดับชาติ ในที่สุดสามารถจัดตั้งกลุ่มที่เรียกว่า MAD (MOTHER AGAINST DRUNK DRIVERS) ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากในการออกกฎหมายของบางรัฐเพื่อป้องกันอุบัติเหตุที่จะเกิดขึ้นกับเด็กเช่นการเพิ่มอายุของผู้ขับที่รตมึนดีให้สูงขึ้น การควบคุมจำนวนแอลกอฮอล์ในร่างกายผู้ขับรตมึนดีเป็นต้น ความสำคัญของปัญหาจะเพิ่มขึ้นตามผลกระทบที่มีต่อประชาชนจำนวนมากขึ้น

2.2 ปัญหาเฉพาะกลุ่ม เป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม เช่น ปัญหาบัณฑิตว่างงานและปัญหาเยาวชนติดยาเสพติด เป็นต้น ปัญหาบัณฑิตว่างงานมีแนวโน้มที่จะทวีความสำคัญในอนาคตเนื่องจากบัณฑิตว่างงานสามารถรวมตัวเป็นสหพันธ์

บัณฑิตทำงานเป็นกลุ่มผลประโยชน์เรียกร้องให้รัฐบาลช่วยแก้ปัญหาการว่างงานของบัณฑิต เมื่อปัญหาทวีความสำคัญมากขึ้นรวมถึงบัณฑิตที่กำลังศึกษาและสถาบันที่ผลิตนักศึกษา อาจจะผลักดันให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง ปัญหาเฉพาะกลุ่มที่เกิดขึ้น อาจจะขยายเป็นปัญหามหาชนหรือลดระดับความสำคัญลงเป็นปัญหาเฉพาะบุคคลได้เช่นเดียวกัน ขึ้นอยู่กับผลกระทบและความรุนแรงของปัญหานั้นๆ เป็นสำคัญ

2.3 ปัญหามหาชน เป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก จึงมีความสำคัญที่รัฐบาลจะเข้าไปแก้ปัญหา ตัวอย่างเช่นปัญหาการขาดแคลนน้ำมันในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดนโยบายและติดตามปัญหาอย่างใกล้ชิดเพื่อที่จะคลี่คลายปัญหาการขาดแคลนน้ำมันเพราะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติและความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างยิ่ง

ระดับความสำคัญของปัญหาสามารถแยกให้เห็นเด่นชัดดังต่อไปนี้



สรุปได้ว่าความสำคัญของปัญหาขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการเช่น ความรุนแรงของปัญหาผลกระทบของปัญหาต่อประชาชน ความสนใจของสื่อมวลชน อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่จะเข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนความสนใจของนักการเมืองและข้าราชการต่อปัญหาอีกด้วย

กรณีตัวอย่างการเพิ่มระดับความสำคัญของปัญหา : การต่อสู้ขอความเป็นธรรมของพรพิศ เหมือนศรี

พรพิศ เหมือนศรี ได้ต่อสู้ทุกรูปแบบเพื่อความเป็นธรรมในที่ดินของตนเองเป็นเวลาเกือบ 10 ปีกรณีนี้เป็นปัญหาเฉพาะบุคคลซึ่งเกิดขึ้นกับพรพิศซึ่งมีอาชีพทำนาอยู่ที่ทุ่ง

เขาพระ ต.หนองกลับ อ.หนองบัว จังหวัดนครสวรรค์ มาเป็นเวลามากกว่า 30 ปี โดยมีใบ ส.ค.1 หรือใบแจ้งครอบครองที่ดินตั้งแต่ปี 2498 ต่อมารับแจ้งจากทางอำเภอว่าที่ดินดังกล่าว ที่อาศัยอยู่เป็นที่สาธารณะ และทางการจะทำเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ จึงทำให้พรพิศและเพื่อน บ้านอีก 23 ครอบครัวต้องย้ายออกจากที่อาศัยอยู่ และทางอำเภอได้ยึดใบ ส.ค.1 คืนไปขณะที่เพื่อนบ้านบริเวณใกล้เคียงประมาณ 500 รายได้รับ น.ส.3 ไปแล้วในปี 2530 พรพิศจึงได้ ร้องเรียนต่อทางจังหวัด กระทรวงมหาดไทย ทำเนียบรัฐบาลประมาณ 20 ครั้ง แต่ไม่ได้รับการตอบสนอง และขอให้ไปฟ้องศาลเอง โดยกระทรวงมหาดไทยแจ้งว่าคณะกรรมการ อำเภอและจังหวัดได้ดำเนินการยุติไปแล้ว (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 2531: 20)

วันที่ 27 ธันวาคม 2525 พรพิศได้ประท้วงโดยจะทำการแขวนคอหน้าทำเนียบ รัฐบาลถ้ารัฐบาลไม่ให้ความยุติธรรม รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้พบกับพรพิศ และนำเรื่องนี้มาพิจารณาจึงทำให้ยุติการประท้วง ในปี พ.ศ. 2526 พรพิศได้เดินทางมา ทำเนียบรัฐบาลโดยยื่นหนังสือเรียกร้องขอความเป็นธรรมอีก และทำการประท้วงที่หน้า ทำเนียบรัฐบาลเป็นเวลา 2 ปี โดยรัฐบาลไม่ได้จัดการแก้ปัญหาแต่อย่างใด ปัญหาของ พรพิศยังคงเป็นปัญหาระดับเฉพาะบุคคล แม้ว่าจะมีกลุ่มเพื่อนบ้านเข้าร่วมประท้วงด้วยเป็น บางครั้งบางคราว แต่ไม่ทำให้ปัญหานี้ได้รับความสนใจจากประชาชน สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรข้าราชการ นักวิชาการ และผู้นำแต่ประการใด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2528 ได้มีการ เปลี่ยนตัวเลขาธิการนายกรัฐมนตรีคนใหม่ซึ่งเขาจริงเอาจึงกับการแก้ปัญหา โดยส่งผู้ตรวจ ราชการสำนักนายกรัฐมนตรีไปทำการชี้เขตที่มีปัญหาว่าอยู่ในเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์ หรือไม่ อย่างไรก็ตามปัญหายังไม่ยุติพรพิศได้กลับมาประท้วงประกาศจะเผาตัวตายถ้า นายกรัฐมนตรีไม่เร่งแก้ไขปัญหาที่ดินให้เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2530 แต่ถูกจับกุมเสียก่อน และตำรวจได้ส่งพรพิศให้โรงพยาบาลนิติเวชตรวจสภาพจิตและกักตัวไว้ 1 เดือนเพื่อทดสอบ สภาพจิต

ในวันที่ 15 มิถุนายน 2530 สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยมีหนังสือ เรียกร้องให้รัฐบาลปล่อยตัวพรพิศ และสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชนขอให้ สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์ หัวหน้าพรรคกิจประชาคมยื่นประกันตัวให้พรพิศได้รับ การปล่อยตัว แต่การประท้วงยังคงมีต่อมาจนถึงวันที่ 29 มีนาคม 2531 โฆษกประจำสำนัก นายกรัฐมนตรีได้แถลงผลการประชุมคณะรัฐมนตรีว่า ครม.มีมติเห็นชอบในหลักการแนว ทางแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในที่ดินสาธารณะประโยชน์ทุ่งเขาพระ อ.หนองบัว จ.นครสวรรค์

โดยให้ถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นอกแนวเขตซึ่งคงไว้ให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ แล้วดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และ 11 ประมวลกฎหมายที่ดินโดยจัดให้ราษฎรถือครองที่ดินอยู่เดิมชื่อหรือเช่าชื่อในราคาถูกต้องตามความเหมาะสม

การเรียกร้องของพรพิศทำให้มีการสอบสวน พบว่าทางราชการได้ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องในการออก น.ส.3 ให้ราษฎรในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่สงวนไว้เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์บริเวณนี้ไปกว่า 3,000 ไร่ ในจำนวนที่ดินสาธารณประโยชน์ 2,000 ไร่ (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 2531 : 21)

อย่างไรก็ตามจะต้องติดตามต่อไปว่า การถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นอกเหนือเขตนั้นคือ บริเวณใด ถ้าถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ในที่ดินของตนเองและเพื่อนบ้านที่ร้องเรียนคงจะต้องต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมต่อไป ปัญหาของพรพิศไม่มีความสำคัญเพราะเป็นปัญหาระดับบุคคล แต่ถ้าการประท้วงเรียกร้องความเป็นธรรมได้รับการสนับสนุนจากเพื่อนบ้านและประชาชนในท้องถิ่นจนสามารถรวมเป็นกลุ่มที่สนใจติดตามปัญหานี้ร่วมกันอย่างเหนียวแน่น ปัญหานี้จะเพิ่มพูนความสำคัญขึ้นมาเป็นปัญหาระดับกลุ่มได้ ความสนใจในปัญหานี้จากกลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ ตลอดจนผู้นำจะเพิ่มขึ้นตามระดับความสำคัญ การแก้ปัญหาคงจะเป็นธรรมแก่ประชาชนมากขึ้น

หากกรณีพรพิศได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางและมีการรวมตัวเป็นองค์กรเรียกร้องความเป็นธรรม ไม่ใช่เฉพาะกรณีนี้แต่ครอบคลุมไปถึงกรณีปัญหาที่ดินอื่นๆ ทั่วประเทศปัญหานี้จะเพิ่มระดับความสำคัญเป็นปัญหาระดับมหาชนซึ่งจะได้รับความสนใจจากรัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาเป็นอย่างมากและเป็นธรรมและจริงจังมากขึ้น

3. วิธีการวิเคราะห์ปัญหา

การวิเคราะห์ปัญหามีความสำคัญอย่างยิ่ง ผู้กำหนดนโยบายควรจะต้องศึกษาให้แน่ชัดว่าปัญหาที่แท้จริงคืออะไร ปัญหาทั่วไปและปัญหาเฉพาะคืออะไร โดยศึกษาความคิดเห็นของบุคคลหลายๆ ฝ่ายประกอบด้วยว่ามีความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไร และค่านิยมของสังคมต่อปัญหานั้นๆ เป็นประการใด

- ปัญหาทั่วไป คือปัญหาที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม
- ปัญหาเฉพาะ คือปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นปัญหาที่เกิดจากนโยบายโดยเฉพาะ

• ปัญหาแทรกซ้อน คือ ปัญหาที่ไม่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากนโยบายนั้นๆ และปัญหาอื่น ๆ อาจจะเข้ามาแทรกซ้อนได้ เช่น จากระบบเศรษฐกิจและการเมือง เป็นต้น

ประการต่อไปผู้กำหนดนโยบายควรจำกัดขอบเขตปัญหาให้รัดกุมมากขึ้นเช่น กำหนดระดับของปัญหาให้แน่ชัดว่าอยู่ในระดับใดกล่าวคือ ระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น และมีความสำคัญในระดับปัญหามหาชน หรือปัญหาเฉพาะบุคคล เป็นต้น

ประการสุดท้ายผู้กำหนดนโยบายควรกำหนดระยะเวลาสำหรับการวิเคราะห์และระยะเวลาที่ต้องการจนกว่านโยบายจะได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติ เพื่อการวางแผนที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ตัวอย่างที่จะนำมาศึกษาต่อไปนี้เป็นแนวทางที่จะชี้ให้เห็นการวิเคราะห์ปัญหาว่ามีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับปัญหาอื่น ๆ อย่างไร

ตัวอย่างที่ 1 ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังมุ่งพัฒนาในทางเศรษฐกิจและสังคม จึงมีความต้องการพลังงานเพื่อการผลิตในภาคอุตสาหกรรมสูงมาก ปัญหาทั่วไปจึงเกิดขึ้นคือปัญหาการขาดแคลนพลังงาน รัฐบาลจึงมีนโยบายเพิ่มการผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ดีขึ้น โดยมีทางเลือกหลายแนวทางในการสร้างโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าเช่น จากพลังงาน นิวเคลียร์ พลังน้ำพลังถ่านหิน แสงแดด และพลังงานลม เป็นต้น

ปัญหาเฉพาะที่ผู้กำหนดนโยบายนโยบายควรคำนึงถึงคือปัญหามลภาวะ ปัญหาการทำลายหน้าดินปัญหาสุขภาพและความปลอดภัย ปัญหาอุบัติเหตุ ปัญหาการทำลายสภาพแวดล้อมและปัญหาการใช้ที่ดินอันเป็นผลจากการสร้างโครงการพลังไฟฟ้าเหล่านั้น

ปัญหาที่อาจจะเข้ามาแทรกซ้อนคือ ผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจภายนอกที่มีต่อภายในประเทศผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐบาลตลอดจนการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ซึ่งทำให้ความต้องการพลังงานมากขึ้น

การวิเคราะห์ปัญหาจากกรณีตัวอย่างนี้อาจสรุปได้ดังนี้

ปัญหาทั่วไป	ปัญหาแทรกซ้อน	ปัญหาเฉพาะ
ปัญหาการขาดแคลนพลังงาน	- ผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจภายนอก	- มลภาวะ - การทำลายหน้าดิน

- การเพิ่มขึ้นของประชากร
อย่างรวดเร็ว

- ปัญหาสุขภาพและ
ความปลอดภัย
- อุบัติเหตุ
- การทำลายสภาพ
แวดล้อม
- ปัญหาการใช้ที่ดิน

ผู้กำหนดนโยบายควรคำนึงต่อไปว่า ถ้าจะสร้างโรงงานผลิตไฟฟ้านิวเคลียร์หรือ
พลังถ่านหินหรือพลังน้ำมัน มีปัญหาเกี่ยวกับค่านิยมของสังคมประการใด ประชาชนสนับสนุน
หรือไม่อย่างไร มีเช่นนั้นจะเกิดปัญหาตามมาเช่นกรณีประชาชนชาวประจวบคีรีขันธ์
ชุมนุมต่อต้านผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดซึ่งใช้ลิกต์ไนท์ในการ
ผลิตไฟฟ้า โดยมีบริษัทยูเนี่ยนเพาเวอร์ตีเวลลอปเม้นท์ จำกัด เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ

ผู้กำหนดนโยบายควรศึกษาระดับปัญหาพลังงานว่าเป็นปัญหาระดับชาติหรือ
ท้องถิ่นและมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด เพื่อการแก้ปัญหาได้ตรงเป้าหมายยิ่งขึ้น ในกรณี
ศึกษาปัญหาพลังงานเป็นปัญหาระดับชาติเป็นปัญหามหาชนที่มีผลกระทบต่อประชาชน
โดยรวมและมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย

4. เทคนิคในการรวบรวมปัญหา

วิธีรวบรวมปัญหามีหลายแนวทางที่ผู้กำหนดนโยบายสามารถนำไปใช้ได้คือรวบรวม
ปัญหาจากข้อมูลทางสถิติ จากคำร้องทุกข์และจากการแสดงออกทางการเมือง เช่น การ
ประท้วง

4.1 การรวบรวมปัญหาจากข้อมูลทางสถิติ เช่น ปัญหาการว่างงานของบัณฑิต
ที่เพิ่มขึ้นทุกปี ปัญหาของอัตราการว่างงานของบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันภาครัฐ
ทั้งหมดว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 12.75 สำหรับบัณฑิตในปีการศึกษา 2520 มาเป็น
ร้อยละ 13.84 ในปีการศึกษา 2521 และร้อยละ 20.53 ในปี 2523-2524

ถ้าวิเคราะห์จากสาขาที่บัณฑิตสำเร็จการศึกษาพบว่า สาขาที่มีปัญหาอัตรา
การว่างงานมากที่สุดในปี พ.ศ. 2523-24 คือสาขาสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ นิติศาสตร์
และวิทยาศาสตร์ สาขาที่อัตราการว่างงานต่ำสุดคือ แพทยศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์
และเกษตรศาสตร์

ในสาขาสังคมศาสตร์ พบว่ารัฐศาสตร์เป็นสาขาที่มีปัญหาการว่างงานมากที่สุด และถ้าเปรียบเทียบผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาเดียวกันจะพบว่า บัณฑิตจากสถานศึกษาเอกชน จะมีอัตราการว่างงานต่ำกว่าบัณฑิตจากสถานศึกษาของรัฐ ซึ่งควรจะมีการวิเคราะห์ถึงเหตุผลดังกล่าว

เมื่อเปรียบเทียบสถิติดังกล่าวข้างต้น จะเห็นปัญหาการว่างงานได้อย่างชัดเจนว่าเพิ่มขึ้นและเป็นปัญหาที่มีแนวโน้มว่าจะทวีความสำคัญในอนาคตอย่างแน่นอน

4.2 การรวบรวมปัญหาจากคำร้องทุกข์ ในปัจจุบันประชาชนผู้ร้องเรียนมักยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ในกรณีเดียวกันกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลายแห่งพร้อมกัน เช่น ที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและกรมประชาสัมพันธ์ซึ่งหน่วยงานเหล่านั้นเมื่อได้รับเรื่องแล้วส่งไปให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาขั้นตอนในการทำงานกระทรวงมหาดไทยจึงจัดตั้งศูนย์ประสานงานการร้องทุกข์ขึ้นทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ผู้กำหนดนโยบายสามารถหาข้อมูลได้จากหน่วยงานเหล่านี้

คำร้องทุกข์มีหลายประเภททั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร คำร้องทุกข์ส่วนใหญ่เป็นลายลักษณ์อักษรได้แก่ บัตรสนเท่ห์ ส่วนมากเป็นการร้องทุกข์ต่อข้าราชการและหนังสือพิมพ์ จากการศึกษาของ อมร รักษาสัตย์ พบว่าระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ถึง มิถุนายน พ.ศ. 2518 หรือ 20 เดือน หลังวันมหาวิปโยคได้มีประชาชนเขียนจดหมายถึงสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีประมาณ 16,000 ฉบับ ประมาณครึ่งหนึ่งเป็นจดหมายที่ร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการ ขอความเป็นธรรมจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือราษฎรด้วยกัน ขอความช่วยเหลือ ขอคำแนะนำทางกฎหมาย จากคำร้องทุกข์ 397 ฉบับที่ อมร รักษาสัตย์ ได้นำมาวิเคราะห์พบปัญหาที่น่าสนใจและชี้ให้เห็นว่าผู้ร้องทุกข์เกือบครึ่งอาศัยอยู่ในชนบท ประมาณ 1 ใน 3 เป็นชานาและมากกว่าครึ่งเขียนโดยคนๆ เดียว ดังนั้นปัญหาของชานาเป็นปัญหามีอยู่จริงและกระจายทั่วไป

จดหมายร้องเรียนเกือบครึ่งหนึ่ง เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับสภาพการทำมาหากินของประชาชนเช่น ต้องการที่ดินทำกินเพิ่มขึ้นเพราะที่มีอยู่ไม่พอหาเลี้ยงครอบครัว ประสบปัญหาขาดแคลนน้ำ ปัญหาฝนแล้งการชลประทานไม่ได้ผล มีคำร้องขอให้ยกเลิกป่าสงวนหรือที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติมีน้อยและปัญหาผลกระทบที่มีต่อการทำมาหากิน ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นปัญหาที่น่าศึกษาติดตามอย่างยิ่ง

สำหรับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีผู้ร้องเรียนมานั้น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงอาจกล่าวได้ว่าปัญหาสำคัญของประชาชนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ความยุติธรรม ความปลอดภัยที่ดินและการทำมาหากินของประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร

ส่วนในปี พ.ศ. 2527 กระทรวงมหาดไทยได้รับเรื่องราวร้องทุกข์จำนวน 1,282 เรื่องปัญหาที่มีร้องเรียนมากที่สุดคือ ปัญหาที่เกิดจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมคิดเป็นร้อยละ 26.6 นอกนั้นเป็นปัญหาเรื่องที่ดิน สาธารณูปโภค ปัญหาแรงงานและมลพิษ (มติชน 13 เมษายน พ.ศ.2528)

4.3 การรวบรวมประเด็นปัญหาจากการแสดงออกทางการเมือง เช่นการประท้วงของประชาชนในปัญหาต่างๆ การใช้อารยะขัดขืนของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยต่อต้านรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็นอาทิ ผู้กำหนดนโยบายสามารถรวบรวมปัญหาสำคัญๆ ที่ประชาชนเห็นขบวนประท้วงมาวิเคราะห์เป็นปัญหา จัดลำดับความสำคัญเพื่อผลักดันการแก้ปัญหาต่อไป

5. การวิเคราะห์วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย

ผู้กำหนดนโยบายจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ตลอดจนเป้าหมายของนโยบายให้ชัดเจนและนำไปสู่การแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริงและตรงตามความต้องการที่ตั้งไว้ ปัญหาสำคัญในทางนโยบายคือ ความไม่ชัดเจน กว้างและคลุมเครือของนโยบาย

5.1 วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย

วัตถุประสงค์ คือสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการทำให้สำเร็จลุล่วงตามปรารถนา ส่วน เป้าหมาย คือ รายละเอียดที่มีความชัดเจนในสิ่งที่ต้องการให้สำเร็จลุล่วงตามปรารถนา หรือต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามต้องการ สิ่งสำคัญที่ผู้กำหนดนโยบายควรตระหนักอย่างยิ่งคือ วัตถุประสงค์และเป้าหมายตรงกับความต้องการในการแก้ปัญหาหรือไม่ นอกจากนี้ผู้กำหนดนโยบายควรศึกษาถึงความร่วมมือและการสนับสนุนของประชาชนหรือกลุ่มบุคคลในชุมชน เพราะนโยบายที่จะประสบผลสำเร็จต้องได้รับการสนับสนุนจากหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นๆ

ตัวอย่าง วัตถุประสงค์ของนโยบายมักจะกว้างและคลุมเครือตั้งเช่นตัวอย่างที่จะนำมากล่าวในที่นี้ ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขของประเทศ จาก

คำแถลงนโยบายของรัฐบาลโดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2526 ในส่วนที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขไว้คือ "4.9 จะดำเนินการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคด้วยการตรวจสอบ ป้องกันปราบปรามและลงโทษผู้กระทำผิดรวมทั้งส่งเสริมให้ใช้เทคโนโลยีที่ถูกต้องและเหมาะสมในการผลิตการจำหน่ายการโฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารยารักษาโรคและวัสดุภัณฑ์ที่ใช้ในการเกษตรให้ได้รับความปลอดภัยเป็นธรรมและประหยัด"

จากข้อความข้างบนดังกล่าวนี้วิเคราะห์ได้ว่านโยบายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งรวมถึงผลิตภัณฑ์อาหาร ยารักษาโรค และวัสดุภัณฑ์ที่ใช้ในการเกษตรไว้อย่างกว้างๆ เพื่อให้ได้รับความปลอดภัย เป็นธรรมและประหยัด ตลอดจนมีการป้องกันปราบปรามและลงโทษผู้กระทำผิดไว้อย่างคลุมเครือ

นโยบายดังกล่าวนี้เป็นแนวทางส่งผลให้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติยา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2527 อย่างจริงจังตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้กำหนดให้มีเภสัชกรประจำ ณ สถานที่ขายยาแผนปัจจุบันตลอดจนเวลาทำการ แม้ว่าจะมีบทเฉพาะกาลที่ผ่อนปรนการคุ้มครองผู้บริโภคยาออกไปอีกแต่ พ.ร.บ. ฉบับนี้ให้ยานาจริฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศเขตท้องที่ที่ผู้รับอนุญาตขายยาต้องจัดให้มีเภสัชกรประจำตลอดเวลาทำการได้

จากนโยบายเยาวชนแห่งชาติ (พ.ศ. 2516) จะเห็นว่าเป้าหมายในการพัฒนาเยาวชนได้วางไว้อย่างกว้างๆ ซึ่งเป็นปัญหาต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจากนโยบายดังกล่าวจะเห็นแนวทางการดำเนินงานไม่สามารถตอบสนองเป้าหมายที่ต้องการได้ เช่น ไม่มีแนวทางการดำเนินงานข้อใดเลยที่จะส่งเสริมและปลูกฝังให้เยาวชนมีความศรัทธาและยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือให้เป็นผู้มีระเบียบวินัยรู้จักสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบหรือให้เป็นผู้นิยมและภาคภูมิใจในความเป็นไทย เป็นต้น

โดยหลักการเมื่อผู้กำหนดนโยบายกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้เป็นแนวทางกว้างๆ แล้วควรจะกำหนดเป้าหมายของนโยบายให้ชัดเจนถึงความต้องการที่จะให้เกิดขึ้นเช่น วัตถุประสงค์กำหนดให้ประชาชนมีน้ำกินน้ำใช้อย่างทั่วถึง เป้าหมายควรกำหนดให้ชัดเจนถึงประชาชนในชุมชนใดจะมีน้ำใช้อย่างทั่วถึงอย่างไร โดยกำหนดเป้าหมายทุกหมู่บ้านมีบ่อน้ำกินน้ำใช้อย่างน้อย 1 บ่อ ภายในระยะเวลา 2 ปี เป็นต้น เป้าหมายดังกล่าวจะทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

5.2 ปัญหาในการวิเคราะห์เป้าหมายของนโยบาย

การกำหนดเป้าหมายของนโยบายไว้กว้างและคลุมเครือ เป็นปัญหาที่ผู้กำหนดนโยบายประสบอยู่เสมอ ทำให้ไม่สามารถกำหนดได้อย่างกระจ่างแจ้งว่าเป้าหมายที่แท้จริงคืออะไร การแสวงหาแนวทางเพื่อแก้ปัญหาให้ตรงต่อเป้าหมายจึงมักไม่ประสบผลสำเร็จ อีกประการหนึ่งการกำหนดเป้าหมายไว้กว้างๆ ทำให้เกิดความยากลำบากในการวัดประสิทธิผลของการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพราะในการประเมินผลนั้นผู้ประเมินต้องรู้เป็นอย่างดีว่าเป้าหมายคืออะไรจึงจะวัดประสิทธิผลได้

การกำหนดนโยบายโดยมีเป้าหมายไม่ชัดเจน จะเป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบาย เพราะไม่เป็นการผูกมัดกับเป้าหมายหนึ่งเป้าหมายใดทั้งสิ้น ทำให้นโยบายคล่องตัวและมีผลในทางการเมืองต่อผู้รับผิดชอบนโยบายในการจัดสรรผลประโยชน์ต่อกลุ่มผลประโยชน์อย่างมาก แต่ทำให้เกิดความยากลำบากในการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผล

5.3 การวิเคราะห์ปัญหาและเป้าหมายของนโยบาย

เมื่อผู้กำหนดนโยบายได้เรียนรู้และศึกษาปัญหาอย่างแจ่มชัด ตลอดจนได้ศึกษาเป้าหมายของนโยบายอย่างถี่ถ้วนแล้วควรนำผลของการวิเคราะห์มาประมวลเข้าด้วยกันเพื่อศึกษาว่าเป้าหมายของนโยบายนั้นตอบสนองต่อการแก้ปัญหาที่ต้องการหรือไม่ เช่นปัญหาการว่างงานของเยาวชนไทยในปัจจุบันทวีมากขึ้นทุกปีรัฐบาลต้องแก้ปัญหานี้โดยกำหนดเป้าหมายของนโยบายเพื่อการสร้างงานให้กับแรงงานเยาวชนมากขึ้นทางหนึ่งหรือรัฐอาจจะมีเป้าหมายอื่นๆ เช่นการจำกัดการศึกษาเยาวชนในสาขาที่ว่างงานหรือปรับปรุงโครงสร้างของการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการตลาดแรงงาน เป็นต้น

ในด้านอุตสาหกรรมนั้นการส่งเสริมการสร้างงานให้เยาวชนโดยมาตรการต่างๆ เช่นการให้สิทธิพิเศษอุตสาหกรรมประเภทใช้แรงงานมาก ควรจะกำหนดว่าสิทธิพิเศษอย่างใดจึงจะมีผลทำให้เยาวชนมีงานมากขึ้น การส่งเสริมการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ชนบทด้วยวิธีการที่จะสร้างงานให้เยาวชนด้านอุตสาหกรรมปิระเท่าใดยังไม่ชัดเจน การจะให้รัฐบาลลดบทบาทลงยังไม่ได้ระบุว่าลดบทบาทด้านใดเพื่อเสริมสร้างการมีงานทำให้สูงขึ้น นอกจากนี้นโยบายไม่ระบุอย่างชัดเจนว่าการสร้างงานให้แก่เยาวชนโดยเน้นพื้นฐานของความเป็นธรรมในสังคมและความเสมอภาคของโอกาสนั้นมีหลักการอย่างไรคือความเป็นธรรมและความเสมอภาคของโอกาสที่เยาวชนพึงได้รับจากรัฐ

จะเห็นว่าเป้าหมายของนโยบายการสร้างงานให้แก่เยาวชนยังกว้างและคลุมเครือซึ่งมีผลให้การแก้ไขปัญหาการว่างงานและการทำงานต่ำกว่าระดับไม่ได้ผลเท่าที่ควร เป้าหมายของนโยบายควรกำหนดให้ชัดเจนและสามารถแก้ปัญหาได้ตามต้องการ โดยสรุปผู้กำหนดนโยบายต้องศึกษาและวิเคราะห์อะไรคือเป้าหมายที่สำคัญ และต้องการมากที่สุดของนโยบายและเป้าหมายนั้นตอบสนองต่อการแก้ปัญหาหรือไม่เพียงใดเป้าหมายของนโยบายจะต้องชัดเจนไม่คลุมเครือเพื่อเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลต่อไปหากเป้าหมายที่กำหนดไว้คลุมเครือและกว้างจะทำให้เป้าหมายไปปฏิบัติเป็นไปด้วยความยากลำบากและการประเมินผลเป็นไปด้วยความไม่แน่นอน

6. การวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย

ผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้ที่สามารถวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายซึ่งต้องคำนึงถึงเหตุผลที่นำมาสนับสนุนแต่ละแนวทางเลือกตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแนวทางเลือกรวมทั้งศึกษาความสำคัญของความน่าจะเป็นไปได้ทางการเมืองซึ่งผู้กำหนดนโยบายควรศึกษาให้รอบคอบ และตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว

6.1 ทางเลือกนโยบาย

ทางเลือกนโยบาย หมายถึงการเลือกวิถีทางหรือแนวนโยบายที่เหมาะสมที่สุดซึ่งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามต้องการ วิถีทางดังกล่าวอาจรวมถึงนโยบาย เทคนิค และกลยุทธ์ต่างๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี

ผู้กำหนดนโยบายจะเลือกนโยบายใดนโยบายหนึ่งควรมีเหตุผลที่สนับสนุนนโยบายนั้นๆ กล่าวคือ อาจจะเป็นเหตุผลที่เกี่ยวกับปรัชญาหรือจริยธรรมหรือหลักเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ เป็นต้น ผู้กำหนดนโยบายที่ดีควรมีเหตุผลเหล่านี้ประกอบเพื่อสนับสนุนนโยบาย

ข้อพึงระวัง คือความพึงพอใจของผู้กำหนดนโยบายที่จะนำไปสนับสนุนนโยบายใดนโยบายหนึ่งที่ต้องการหรือเลือกสนับสนุนนโยบายที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องการ โดยการหาเหตุผลข้อมูลมาสนับสนุนนโยบายนั้นๆ หรือเลือกสนับสนุนเพราะสาเหตุทางการเมืองอื่นๆ

ผู้กำหนดนโยบายที่ดีต้องคำนึงถึงหลักคุณธรรมความยุติธรรมของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญทุกนโยบายควรมีฐานจริยธรรมเป็นตัวกำหนดซึ่งอาจจำแนกได้ตามหลักเหตุผลสนับสนุนนโยบายดังนี้

นโยบายที่เสนอเพื่อเลือก

นโยบาย 1

นโยบาย 2

นโยบาย 3

นโยบาย 4

เหตุผลสนับสนุนนโยบาย

โดยพิจารณาผลที่เกิดขึ้นในด้านต่างๆ ดังนี้

1. ความเสมอภาค
2. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
3. ความยุติธรรม
4. วัฒนธรรม
5. มลภาวะ
6. ประสิทธิภาพ
7. ประสิทธิภาพ
8. อื่นๆ

6.2 การประเมินผลกระทบของนโยบาย

การประเมินผลนโยบายมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและการเลือกนโยบายอย่างยิ่ง เพราะผู้กำหนดนโยบายสามารถนำผลจากการประเมิน มาเปรียบเทียบดูผลได้และผลเสียแต่ละนโยบาย เมื่อมีการเปรียบเทียบผู้กำหนดนโยบายสามารถเลือกนโยบายที่ดีที่สุดเพื่อกำหนดเป็นนโยบายต่อไป การประเมินผลกระทบอาจทำได้หลายวิธี โดยการศึกษารวบรวมข้อมูล การสัมภาษณ์ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นๆ ตลอดจนการทำโครงการหรือแผนงานแบบทดลองเพื่อศึกษาผลกระทบจากการทดลองเป็นต้น

ตัวอย่าง ผู้กำหนดนโยบายมีทางเลือกในการสร้างพลังงานไฟฟ้าซึ่งมีหลายทางด้วยกันเช่น พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงาน แสงแดด น้ำ ถ่านหิน ของเสีย น้ำมัน และแก๊สธรรมชาติ ผู้กำหนดนโยบายควรศึกษาถึงผลกระทบจากการสร้างพลังงานเหล่านี้ อย่างละเอียดเช่นผลกระทบด้านเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม ความปลอดภัย สุขภาพสภาพแวดล้อมและการเสี่ยง เป็นต้น

วิเคราะห์ทางเลือกนโยบายและผลกระทบ

ทางเลือก	พิจารณาผลกระทบ
	โดยวิเคราะห์ผลกระทบของแต่ละนโยบายมี อย่างน้อยเพียงใดต่อบัณฑิตด้านต่างๆ ดังนี้
นโยบาย 0 (ไม่ทำเลย)	1. สุขภาพของประชาชนและความปลอดภัย
นโยบาย 1 (พลังงานแสงแดด)	2. สภาพสังคม
นโยบาย 2 (พลังงานนิวเคลียร์)	3. เศรษฐกิจ
นโยบาย 3 (พลังงานถ่านหิน)	4. สภาพแวดล้อม
นโยบาย 4 (พลังงานน้ำ)	5. มลภาวะ
นโยบาย 5 (พลังงานลม)	6. วัฒนธรรม
นโยบาย 6 (พลังงานจากของเสีย)	7. การเสี่ยง
นโยบาย 7 (พลังงานน้ำมัน)	
นโยบาย 8 (พลังงานแก๊ส)	

มีการศึกษาเปรียบเทียบผลกระทบของการสร้างพลังงานไฟฟ้าแต่ละประเภท
ในเชิงประจักษ์ต่อการทำลายสภาพแวดล้อม

จากข้อมูลดังกล่าวผู้กำหนดนโยบายควรนำคะแนนของผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมมาจัดลำดับความรุนแรงของการทำลายธรรมชาติ ดังนี้

นโยบาย	ความรุนแรงของปัญหา
นโยบาย 3 (ถ่านหิน)	รุนแรงมาก
นโยบาย 7 (น้ำมัน)	รุนแรงมาก
นโยบาย 2 (นิวเคลียร์)	รุนแรงปานกลาง
นโยบาย 4 (น้ำ)	รุนแรงปานกลาง
นโยบาย 8 (แก๊ส)	รุนแรงปานกลาง
นโยบาย 1 (แสงแดด)	รุนแรงน้อยที่สุด
นโยบาย 5 (ลม)	รุนแรงน้อยที่สุด
นโยบาย 6 (จากของเสีย)	รุนแรงน้อยที่สุด

ผลของการเปรียบเทียบนี้ผู้กำหนดนโยบายสามารถสรุปได้ว่านโยบายแต่ละประเภทมีผลต่อการทำลายสภาพแวดล้อมมากน้อยเพียงใด

ผู้กำหนดนโยบายควรศึกษาและประเมินผลกระทบอื่นๆ ประกอบด้วยดังได้กล่าวแล้วข้างต้นเช่น ผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรมและการทำลายศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องใช้วิจารณ์ญาณในการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบเหล่านี้อย่างถี่ถ้วน ดังนั้นการศึกษารวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์และวิจัยสนามจึงมีความสำคัญต่อการพิจารณาทางเลือกนโยบายอย่างยิ่งดังจะเห็นได้จากตัวอย่างต่อไปนี้

ตัวอย่าง การประเมินผลกระทบเชิงปริมาณอีกตัวอย่างคือ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งเป็นผลของการศึกษาวิจัยโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเรื่อง แผนหลักพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดระยอง จันทบุรี ตราด พ.ศ. 2528 โดยการเปรียบเทียบสภาวะแวดล้อมโดยทั่วไปในปัจจุบัน กับผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นหลังการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในจังหวัดระยอง จันทบุรีและตราดทั้งในด้านกายภาพระบบนิเวศวิทยา คุณค่าการใช้ของมนุษย์และคุณภาพชีวิตซึ่งเป็นการประเมินผลในเชิงปริมาณตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 (ต่อ)

พื้นที่ศึกษา	ชนิดดิน	ความชื้นดิน (%)	ค่า pH	คุณสมบัติทางเคมี												ค่าเฉลี่ย						
				Ca	Mg	K	Na	Sum	Cl	S	P	C	N	Fe	Mn		Zn	B				
พื้นที่ศึกษา	ดินเหนียว	15	5.5	0.2	0.1	0.05	0.01	0.26	0.02	0.01	0.05	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01		
	ดินร่วนเหนียว	15	5.5	0.2	0.1	0.05	0.01	0.26	0.02	0.01	0.05	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01		
	ดินร่วน	15	5.5	0.2	0.1	0.05	0.01	0.26	0.02	0.01	0.05	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	
	ดินร่วนซุย	15	5.5	0.2	0.1	0.05	0.01	0.26	0.02	0.01	0.05	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	
	ดินทราย	15	5.5	0.2	0.1	0.05	0.01	0.26	0.02	0.01	0.05	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	
	ดินทรายหยาบ	15	5.5	0.2	0.1	0.05	0.01	0.26	0.02	0.01	0.05	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
	ดินทรายละเอียด	15	5.5	0.2	0.1	0.05	0.01	0.26	0.02	0.01	0.05	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
	ดินปนทราย	15	5.5	0.2	0.1	0.05	0.01	0.26	0.02	0.01	0.05	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
	ดินปนดินเหนียว	15	5.5	0.2	0.1	0.05	0.01	0.26	0.02	0.01	0.05	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
	ดินปนดินร่วน	15	5.5	0.2	0.1	0.05	0.01	0.26	0.02	0.01	0.05	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
	ดินปนดินทราย	15	5.5	0.2	0.1	0.05	0.01	0.26	0.02	0.01	0.05	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01

หมายเหตุ: 1. ค่าเฉลี่ยดินเหนียว 1.5, ดินร่วนเหนียว 1.5, ดินร่วน 1.5, ดินร่วนซุย 1.5, ดินทราย 1.5, ดินทรายหยาบ 1.5, ดินทรายละเอียด 1.5, ดินปนทราย 1.5, ดินปนดินเหนียว 1.5, ดินปนดินร่วน 1.5, ดินปนดินทราย 1.5



1. ดินเหนียว
2. ดินร่วนเหนียว
3. ดินร่วน
4. ดินร่วนซุย
5. ดินทราย
6. ดินทรายหยาบ
7. ดินทรายละเอียด
8. ดินปนทราย
9. ดินปนดินเหนียว
10. ดินปนดินร่วน
11. ดินปนดินทราย

จากตารางผู้กำหนดนโยบายสามารถเปรียบเทียบความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นก่อนและหลังการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดีในด้านต่างๆ ดังนี้

- ด้านศักยภาพ โดยศึกษาภูมิประเทศ แหล่งน้ำใต้ดิน แหล่งน้ำผิวดิน ภูมิอากาศ แหล่งแร่ธาตุและสัณฐานธรณี เป็นต้น
- ด้านระบบนิเวศวิทยา โดยศึกษาสัตว์ป่า สัตว์น้ำ ป่าบก ป่าชายเลน เป็นต้น
- ด้านคุณค่าการใช้ของมนุษย์ โดยศึกษาน้ำใช้ การสัญจรทางบกและทางน้ำ การเกษตรกรรม การใช้ที่ดิน ปัญหาน้ำท่วม โครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น
- ด้านคุณภาพชีวิต โดยศึกษาการเปลี่ยนแปลงสภาพชุมชน การย้ายถิ่นฐาน สาธารณสุข ประวัติศาสตร์ โบราณคดี ความสวยงาม เป็นต้น

6.3 เทคนิคในการประเมินผลกระทบ

ในการวิเคราะห์นโยบายมีเทคนิคในการทำนาย หรือประเมินผลกระทบจากนโยบายหลายวิธีในบทนี้จะกล่าวถึงสองวิธี คือ เทคนิคเชิงปริมาณและเทคนิคเชิงทุน - ผลกระทบเชิงปริมาณเพื่อประกอบการศึกษา

6.3.1 เทคนิคเชิงปริมาณ เป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้การวิเคราะห์เป็นระบบมากขึ้น หลักการของเทคนิคเชิงปริมาณคือ การวัดผลกระทบของนโยบายในเชิงปริมาณ โดยการให้คะแนนแล้วนำมาจัดลำดับตามความรุนแรงของผลกระทบและเปรียบเทียบดูผลกระทบนั้นๆ ดังได้กล่าวไว้ในตัวอย่างข้างต้น

ข้อดีของวิธีการเปรียบเทียบเชิงปริมาณ คือทำให้เห็นผลกระทบอย่างชัดเจน ทำให้สะดวกต่อการพิจารณาเสนอทางเลือกของนโยบาย ข้อเสียของเทคนิคนี้คือ การแปลงผลกระทบของนโยบายเป็นคะแนนโดยผู้กำหนดนโยบายต้องกำหนดคะแนนให้ตามความแตกต่างของผลกระทบ เช่น 5 คะแนน สำหรับผลกระทบที่ทำลายสภาพแวดล้อมอย่างรุนแรง 4 คะแนน 3 คะแนน 2 คะแนน 1 คะแนน และ 0 คะแนน สำหรับความรุนแรงที่ต่ำระดับลงมาจนถึงไม่มีผลกระทบเลย เป็นต้น ความไม่แน่นอนอาจจะเกิดขึ้นจากการแปลงผลกระทบของนโยบายให้เป็นคะแนนเหล่านี้ ยกตัวอย่างเช่น การสร้างพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังน้ำเป็นการทำลายป่าไม้ทางหนึ่งเพราะบริเวณเก็บกักน้ำเหนือเขื่อนขึ้นไปต้นไม้และสิ่งมีชีวิตจำนวนมากต้องจมอยู่ใต้น้ำ จึงต้องทำลายป่าไม้ในบริเวณดังกล่าว การทำลายทรัพยากรธรรมชาติเช่นนี้ผู้กำหนดนโยบายจะให้คะแนนอย่างไรขึ้นอยู่กับค่านิยม ความรู้และทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายเป็นสำคัญ

ปัญหาจะมีมากขึ้นเมื่อผู้กำหนดนโยบายต้องประเมินผลกระทบของการทำลาย
ศิลปวัฒนธรรมของสังคมผู้กำหนดนโยบายที่เห็นความสำคัญของวัฒนธรรมและประเพณี
ของสังคมจะให้คะแนนผลกระทบของการสูญเสียในระดับสูง แต่ผู้กำหนดนโยบายที่ไม่เห็น
ความสำคัญของสิ่งเหล่านี้จะให้คะแนนผลกระทบของการสูญเสียในระดับต่ำ เป็นต้น

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ผู้กำหนดนโยบายต้องศึกษาอย่างละเอียดถึงผล
กระทบของนโยบายนั้นๆ ซึ่งผู้กำหนดนโยบายมีข้อจำกัด ตัวอย่างเช่น ผลของการสร้าง
โรงงานไฟฟ้าพลังนิวเคลียร์ นักวิทยาศาสตร์ไม่สามารถทำนายผลของความรุนแรงจาก
ปฏิกิริยานิวเคลียร์ที่มนุษย์ไม่สามารถค้นพบได้ในปัจจุบัน ผู้กำหนดนโยบายจึงไม่สามารถ
อธิบายได้อย่างสมบูรณ์ว่าผลกระทบทั้งหมดจากการสร้างโรงงานไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์
นั้นเป็นอย่างไร สรุปคือผู้กำหนดนโยบายสามารถอธิบายผลกระทบของนโยบายตามความรู้
ที่จำกัดประกอบกับความพึงพอใจเป็นสำคัญ ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องมีหลักจริยธรรม
หลักเหตุผลเป็นฐานในการตัดสินใจเลือกนโยบายที่สำคัญยิ่ง

6.3.2 เทคนิคเชิงทุน-ผลกระทบเชิงปริมาณ หลักการของเทคนิคเชิงทุน -
ผลกระทบเชิงปริมาณคือ การเปรียบเทียบการลงทุนและผลกระทบของนโยบายนั้นประกอบ
กันจึงแตกต่างกับวิธีแรกซึ่งพิจารณาเฉพาะผลกระทบเพียงด้านเดียว

จากตัวอย่างเปรียบเทียบการลงทุนและผลกระทบของการผลิตพลังงานไฟฟ้า
แต่ละประเภทดังกล่าวทำให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถเสนอแนวทางเลือกที่ดีได้มากขึ้น
เพราะสามารถประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย ผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน น้ำ
อากาศและสภาพแวดล้อมอื่นๆ ได้อย่างชัดเจน จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวการลงทุนผลิต
พลังงานไฟฟ้าด้วยถ่านหินและนิวเคลียร์จะต่ำกว่าการผลิตด้วยน้ำมันและแก๊สแต่เมื่อเปรียบ
เทียบผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมจะเห็นว่าการผลิตด้วยถ่านหินทำลายสภาพแวดล้อมและ
ก่อให้เกิดมลภาวะมากกว่าประเภทอื่นๆ ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายสามารถเปรียบเทียบได้ว่า
การสร้างโรงงานไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เป็นการลงทุนต่ำและมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม
น้อยกว่าประเภทถ่านหินและน้ำมัน แม้ว่าการผลิตด้วยแก๊สจะทำลายสภาพแวดล้อมและ
สร้างมลภาวะในระดับต่ำ แต่การลงทุนสูงมากที่สุดการใช้พลังงานนิวเคลียร์จึงเป็นการลงทุน
ต่ำและมีผลในการทำลายสภาพแวดล้อมในระดับต่ำ อย่างไรก็ตามนักวิทยาศาสตร์ไม่สามารถ
ประเมินความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุอันเกิดจากการรั่วไหลของพลังงานนิวเคลียร์ได้
ซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้องคำนึงถึงอย่างยิ่ง

7. เสนอทางเลือกนโยบาย

ในกรณีที่ผู้กำหนดนโยบายมีนักวิเคราะห์ช่วยวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายนักวิเคราะห์ควรเสนอแนะนโยบายที่ดีที่สุดแนวเดียวเท่านั้นหรือเสนอแนะหลายๆ แนวทางเพื่อให้ผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายในขั้นสุดท้าย

มีผู้ให้ความคิดเห็นแตกต่างกันเป็นสองแนวทางคือ แนวความคิดหนึ่งเห็นว่านักวิเคราะห์นโยบายเป็นนักวิชาการมีหน้าที่ศึกษารวบรวมปัญหา แสวงหาทางแก้ปัญหาหลายๆ แนวทาง พิจารณาถึงผลกระทบของนโยบายแต่ละนโยบายแล้วจึงนำเสนอต่อผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายที่ดีที่สุด ดังนั้นการตัดสินใจเลือกจึงขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเลือกนโยบาย เช่น ข้าราชการและนักการเมือง เป็นต้น แนวความคิดนี้จำกัดบทบาทของนักวิเคราะห์นโยบายคือเป็นนักวิชาการที่ดีเท่านั้น

แต่อีกแนวความคิดหนึ่งเห็นว่านักวิเคราะห์นโยบายควรจะเสนอแนะนโยบายที่ดีที่สุดเพียงนโยบายเดียวให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจพิจารณาเห็นชอบ ไม่ควรเสนอหลายแนวทางเพราะในความเป็นจริง ผู้ตัดสินใจเลือกมักไม่สนใจศึกษานโยบายทั้งหมดที่ผู้กำหนดนโยบายเสนอให้และไม่ได้เป็นผู้ศึกษาติดตามนโยบายอย่างละเอียดเท่าที่นักวิเคราะห์นโยบาย ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของนักวิเคราะห์นโยบายที่ควรเสนอแนะนโยบายที่ดีที่สุดเพื่อพิจารณาตัดสินใจ ดังนั้นนักวิเคราะห์นโยบายจะต้องมีหลักจริยธรรมไม่ยึดกับผลประโยชน์ส่วนตัวและของกลุ่ม ปัญหาสำคัญคือ ปัญหาการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเสนอแนะนโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายอาจสนับสนุนนโยบายซึ่งเป็นที่ต้องการของผู้มีอำนาจ ในกรณีเช่นนี้ นักวิเคราะห์นโยบายทำหน้าที่เป็นนักวิชาการที่รับใช้ผู้มีอำนาจ หลักจริยธรรมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาเสนอแนะทางการเลือกนโยบายที่ดีที่สุดเพื่อประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนโดยรวม

8. ความน่าจะเป็นไปได้ทางการเมือง

ขั้นตอนสุดท้ายคือการเสนอทางเลือกนโยบายเพื่อให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเลือกนโยบายและนำไปปฏิบัติ ในขั้นตอนนี้ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงความน่าจะเป็นไปได้ของนโยบายที่เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติได้โดยบรรลุเป้าหมายอย่างดียิ่ง

นโยบายที่มีหลักเหตุผลและมีฐานจริยธรรมที่ดีอาจไม่ถูกนำมาใช้เป็นนโยบายและนำไปปฏิบัติเพราะสาเหตุหลายประการ เช่น ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายจะขัดขวาง

หรือไม่ให้การสนับสนุน ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในสังคมมากเท่าไรอาจจะใช้อิทธิพลขัดขวาง นโยบายที่ดีมิให้เกิดขึ้นได้เช่นกัน

9. ตัวอย่างการวิเคราะห์นโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ผู้กำหนดนโยบายอาจกำหนดทางเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย ผลกระทบในด้านต่างๆ ดังนี้

9.1 ทางเลือกที่ 1 นโยบายเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ หรือนโยบายปลูกป่าเศรษฐกิจ: ยูคาลิปตัส

ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา การปลูกป่าเริ่มเป็นนโยบายที่รัฐบาลและกรมป่าไม้ให้ความสำคัญมากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก กระทรวงเกษตรฯ ได้ออก "ระเบียบกระทรวงเกษตรฯ และสหกรณ์ ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2522" มาประกาศใช้ โดยให้ความสำคัญกับการชักชวนให้ภาคเอกชนเข้าร่วมในโครงการปลูกป่าด้วย และในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดเป้าหมายให้มีการปลูกป่าเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นปีละ 3 แสนไร่ โดยเน้นการส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนเป็นสำคัญ เพื่อให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ ดังที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวได้รับการตอบสนองโดยแปลงไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 มีนาคม 2527 ได้ให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาล-เอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ภูมิภาค ที่ จ.เชียงใหม่ ที่เสนอนโยบายส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกป่า

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 พฤษภาคม 2527 อนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมให้เอกชนปลูกป่า โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ เป็นประธานและในปี 2529 ได้จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนขึ้นเป็นหน่วยงานหนึ่งในกรมป่าไม้มีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการดำเนินงานให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในโครงการปลูกป่าโดยเน้นการส่งเสริมให้ปลูกป่าไม้โตเร็ว คือ ยูคาลิปตัส โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

ข้อดีของทางเลือกที่ 1 "ยูคาลิปตัส" เป็นไม้พื้นเมืองที่มีถิ่นกำเนิดจากทวีปออสเตรเลียแบ่งออกได้มากกว่า 500 ชนิดพันธุ์ แต่จากการทดลองของนักวิชาการจากกรมป่าไม้และคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่นำไปปลูกในสภาพพื้นที่และสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันในทุกภาคของประเทศไทยแล้วพบว่าพันธุ์ที่เหมาะสมที่สุดเนื่องจากเป็น

ไม้ที่มีโอกาสรอดตายสูงในทุกสภาพพื้นที่และภูมิอากาศ คือ ยูคาลิปตัส คามาลดูลเลนซิส (EUCALYPTUS CAMALDULENSIS)

สำหรับนักวิชาการทั้งในกรมป่าไม้และจากคณะวนศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เห็นว่ายูคาลิปตัสจะเป็นไม้ที่ได้รับการส่งเสริมให้ปลูกมากกว่าไม้โตเร็วประเภทอื่นๆ เนื่องจากเหตุผลคือ

1. เป็นพืชที่สามารถเพาะพันธุ์ง่าย โตเร็ว ระยะตัดฟันสั้นและตัดได้หลายรอบ คือสามารถตัดฟันได้ไม่ต่ำกว่า 3 ครั้งจากต้นต่อเดียว ในระยะเวลาเฉลี่ย 5-3-3 ปี ซึ่งคุ้มค่าการลงทุนมากกว่าไม้ชนิดอื่น

2. เป็นพืชที่สามารถทนทานกับสภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศที่หลากหลาย ได้ดีสามารถปลูกได้ทั้งในพื้นที่ลุ่มมีน้ำขัง จนถึงพื้นที่ดอนที่มีลักษณะแห้งแล้ง ดินเลว มีอัตราการรอดตายสูงกว่า โดยเปรียบเทียบกับพืชชนิดอื่น

3. เป็นพืชที่สามารถใช้ป้อนอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ไม้ได้หลายประเภท ได้แก่เยื่อกระดาษ ชีนไม้สับ ปาร์เก้ เรยอง ฯลฯ และเป็นพืชที่มีสู่ทางการตลาดสดใสมาก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมชีนไม้สับและเยื่อกระดาษ ทั้งภายในประเทศและตลาดโลก

ข้อเสียของทางเลือกที่ 1 มีการตั้งคำถามถึงผลกระทบของยูคาลิปตัสที่มีต่อสิ่งแวดล้อม และได้ปรากฏต่อสาธารณชนเป็นครั้งแรกในกลางปี 2528 และประเด็นปัญหานี้ได้กลายเป็นปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่ถกเถียงอย่างกว้างขวางในสังคมโดยฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการปลูกป่ายูคาลิปตัสได้ตั้งประเด็นในการวิจารณ์นโยบายปลูกป่ายูคาลิปตัสที่สำคัญ คือ

1. ผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ โครงการปลูกป่ายูคาลิปตัสก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพนิเวศน์อย่างมากอันเนื่องมาจากเหตุผลดังนี้

การทำลายป่าธรรมชาติซึ่งมีความชุ่มชื้นสมบูรณ์ ทำให้ไม่ขึ้นต้นขนาดใหญ่ (บางแห่งมีอายุนับร้อยปี) และต้นไม้เล็กอื่นๆ มากมายต้องถูกทำลายลงซึ่งเกิดความแห้งแล้งซึ่งไม่อาจทดแทนได้ด้วยการปลูกไม้โตเร็ว เช่น ยูคาลิปตัส

การปลูกไม้ยูคาลิปตัสคามาลดูลเลนซิสส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเห็นได้ชัดโดยเฉพาะในสายตาของชาวชนบท ซึ่งสามารถสรุปได้จากประสบการณ์ คือ

ยูคาลิปตัสเป็นพืชเห็นแก่ตัวกินน้ำมากแย่งอาหารพืชอื่น การปลูกมันสำปะหลังในแปลงยูคาลิปตัส ตามที่ทางราชการแนะนำจะกระทำได้เฉพาะปีแรก แต่ปีต่อๆ มาหัวมันจะลีบเล็กผลผลิตลดลงอย่างมากเพราะรากยูคาลิปตัสพันหัวมันไว้

การปลูกยูคาลิปตัสในพื้นที่กว้าง โดยเฉพาะในพื้นที่รอบๆ แหล่งน้ำซึ่งเป็นแหล่งน้ำธรรมชาติที่เคยมีน้ำอุดมสมบูรณ์อยู่ตลอดปี จะส่งผลให้เกิดความแห้งแล้งอย่างชัดเจนหลังจากการปลูกยูคาลิปตัส 4-5 ปี น้ำแห้งขอดไม่สามารถทำประโยชน์ในการเกษตรและเป็นแหล่งอาหารตามธรรมชาติได้อีกต่อไปเช่นที่บ้าน โคมม่นัส อ.เมือง จ.ยโสธร

2. ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

การสูญเสียที่ดินทำกิน โครงการปลูกป่าไม่ว่าจะเป็นของทางราชการหรือเอกชนต่างต้องการพื้นที่จำนวนมากเพื่อใช้ในการดำเนินงาน พื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นที่ในเขตป่าสงวนฯ ที่เสื่อมโทรม ซึ่งมีประชาชนเข้าอาศัยอยู่ก่อนแล้ว (ในหลายพื้นที่มีการตั้งชุมชนก่อนการประกาศเขตป่าสงวนเป็นเวลานานแล้ว) การยึดเวนคืนที่ดินซึ่งถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุดไปจากเกษตรกรเป็นการตัดหนทางทำมาหากินของประชาชน

ในบางพื้นที่แม้ว่าบริษัทเอกชนขนาดใหญ่จะสามารถจ่ายค่าชดเชยที่ดินให้แก่เกษตรกรได้แต่เป็นผลประโยชน์ระยะสั้น เป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรต้องแสวงหาที่ดินทำกินราคาถูกจึงทำให้ที่ดินในเขตป่าสงวนฯ ถูกบุกรุกต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

ในช่วงระยะแรกของโครงการปลูกป่า แม้ว่าทางราชการจะอนุญาตให้เกษตรกรปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดอื่นแซมป่ายูคาลิปตัส ได้ แต่ก็พบว่าผลผลิตจะลดลงเรื่อยๆ เนื่องจากการแย่งอาหารและน้ำของต้นยูคาลิปตัสได้ของเกษตรกรบางรายเช่น นางกองศรี โสภเวช แห่งบ้านเทพพัฒนา อ.ปะคำ จ.บุรีรัมย์ ซึ่งเคยมีรายได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 8,000 บาทจากมันสำปะหลัง เหลือเพียงปีละไม่เกิน 1,500 บาทเท่านั้น ซึ่งเท่ากับเป็นการเปลี่ยนสถานภาพจากการทำการเกษตรที่สามารถเลี้ยงตัวเองและครอบครัวได้ไปสู่การเป็นลูกจ้างรายวันเฉพาะฤดูกาลที่ตามมาด้วยสภาพการเป็นหนี้สินพันตัวในที่สุด

3. ผลกระทบทางด้านสังคม-การเมือง

โครงการปลูกป่ามักจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้น 2 ลักษณะคือ

- ความขัดแย้งภายในชุมชน จะเกิดขึ้นเมื่อโครงการปลูกป่าว่าจ้างคนงานส่วนหนึ่งในชุมชนเป็นลูกจ้างสวนป่า ในขณะที่ชาวบ้านส่วนหนึ่งได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกินถูกยึดไปปลูกยูคาลิปตัส ทำให้เกิดความขัดแย้งและความสัมพันธ์อันดีของชุมชนต้องถูกทำลายลง

- ความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับรัฐบาลหรือเอกชนที่ดำเนินโครงการปลูกป่า ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวจะรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ หากข้อเรียกร้องของราษฎรไม่ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังจากเจ้าหน้าที่ราชการที่เกี่ยวข้องจนอาจก่อให้เกิดการทำลายทรัพย์สินของผู้ที่ดำเนินโครงการปลูกป่าขึ้นได้ เช่นกรณีการเผาเรือนเพาะชำของห้างหุ้นส่วนจำกัดเจริญทรัพย์อุทุมพรบริการ ที่เข้ามาทำลายป่าโนนลานซึ่งเป็นป่าธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ของชาวบ้านที่ อ.อุทุมพรพิสัย จ.ศรีสะเกษเมื่อเดือนกันยายน 2528 และกรณีการตัดกล้าไม้ยูคาฯ และเผาเรือนเพาะชำของทางราชการที่ อ.ปะคำ จ.บุรีรัมย์ โดยชาวบ้านกว่า 2,000 คน เมื่อเดือนมีนาคม 2531 เป็นต้น

โครงการปลูกป่ายุคาลิปัตส ได้ก่อให้เกิดการทำลายระบบชุมชนใน 2 ลักษณะคือ

- การทำลายระบบครอบครัว เนื่องจากปัญหาการขาดที่ดินทำกินทำให้ราษฎรหลายครอบครัวต้องทำงานรับจ้าง เกิดการอพยพแรงงานเข้าสู่เมืองในหลายครอบครัว พ่อแม่และคนหนุ่มสาวในวัยแรงงานต้องไปรับจ้างขายแรงงานในเมืองเหลือทิ้งไว้เพียงเด็กเล็กและคนแก่ให้อยู่ลำพังในหมู่บ้านตั้งตัวอยู่ที่บ้าน โคนมนัส อ.เมือง จ.ยโสธร คนกว่าหนึ่งในสามของหมู่บ้านต้องอพยพเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ และมีจำนวน 8 ครอบครัว ที่ต้องอพยพไปทั้งครอบครัวเนื่องจากถูกยึดที่ดินทำกินไปทั้งแปลง

- การละเลยและไม่ให้ความสนใจกับความสำคัญขององค์กรชาวบ้าน โครงการปลูกป่าในหลายพื้นที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินการโดยไม่ผ่านสภาตำบล ทั้งๆ ที่พื้นที่ปลูกป่านั้นเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือป่าชุมชนของหมู่บ้าน เช่น กรณีปลูกป่าในที่ทำเลเลี้ยงสัตว์และป่าธรรมชาติ โดยไม่ฟังมติของสภาตำบลโนนทราย จ.ร้อยเอ็ด สภาตำบลเสียว จ.ศรีสะเกษ สภาตำบลหนองบัว จ.บุรีรัมย์ เป็นต้น

9.2 ทางเลือกที่ 2 นโยบายป่าธรรมชาติ: ป่าชุมชน

ในทศวรรษที่ผ่านมาแนวคิดเรื่องป่าชุมชนเริ่มเป็นที่น่าสนใจและได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นในการพูดคุย สัมมนาและการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างนักพัฒนาจากองค์กรพัฒนาเอกชนอยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายป่าไม้แห่งชาติซึ่งมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับป่าเศรษฐกิจมากกว่าการตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่น

ป่าชุมชนหรือป่าเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เป็นมิติหนึ่งของการฟื้นฟูและยกระดับศักยภาพในการพัฒนาและการพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการพัฒนาแบบต่อเนื่องในระยะยาว แนวคิดป่าชุมชนมีจุดศูนย์กลางของความสนใจอยู่ที่คนซึ่งทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่ภายใต้เงื่อนไขและสภาพแวดล้อม เน้นระบบการผลิตที่สอดคล้องและรักษาสภาพที่สมดุลกับธรรมชาติ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนและการสร้างเสริมฟื้นฟูจิตสำนึกของชุมชน ด้วยสาเหตุนี้เองกิจกรรมและการปฏิบัติการภายในกรอบความคิดเรื่องป่าชุมชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำรงรักษาและฟื้นฟูสภาพป่า การปลูกต้นไม้ ฯลฯ จึงต้องการเชื่อมโยงกับเป้าหมายหลักในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการใช้ที่ดินในภาคเกษตรกรรมอย่างต่อเนื่องในระยะยาวและเพื่อเพิ่มผลผลิตและรายได้ให้กับราษฎรในท้องถิ่น ป่าชุมชนจึงมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรทุกกลุ่ม รวมทั้งครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองการเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรและการที่ราษฎรในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากป่า ย่อมนำไปสู่การมีส่วนร่วมของราษฎรทั้งหมดในชุมชน และย่อมส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการอนุรักษ์ป่าและสภาพแวดล้อมรวมทั้งส่งเสริมให้มีการปรับปรุงบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยนัยนี้ ป่าชุมชนจึงเป็นทั้งระบบและกระบวนการอนุรักษ์ป่าและพัฒนาชนบทไปพร้อมกัน

ข้อดีของทางเลือกที่ 2 มโนทัศน์และหลักการของป่าชุมชนเน้นความสามารถอย่างต่อเนื่องในระยะของการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในด้านที่เกี่ยวกับผลผลิตจากต้นไม้และเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของภาคเกษตร รวมทั้งการรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม โดยการใช้ประโยชน์จากต้นไม้ในระบบเกษตรกรรม ดังนั้นป่าชุมชนจึงเป็นยุทธวิธีหลักของการเคลื่อนตัวเข้าสู่ระบบการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง ตลอดจนความมั่นคงในด้านการทำมาหากิน

เมื่อมองในภาพรวมป่าชุมชนส่งผลสำคัญต่อการอนุรักษ์และการพัฒนาชนบทอย่างน้อยสามลักษณะด้วยกันคือ

1. การฟื้นฟูและส่งเสริมสำนึกของความเป็นชุมชน การมีส่วนร่วมของราษฎรในท้องถิ่น การเปิดโลกทัศน์เพื่อทำความเข้าใจกับปัญหาท้องถิ่น เรียนรู้เลือกสรร และปรับเทคโนโลยีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนเพื่อเพิ่มศักยภาพในการพึ่งตนเองให้มากที่สุด รวมทั้งการสร้างอำนาจต่อรองกับพลังภายนอกเพื่อเรียกร้องสิทธิในการครอบครองที่ดินทำกินและที่ป่า การยอมรับความเป็นนิติบุคคลขององค์กรชาวบ้านเป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายหลักคือ การพัฒนาคนและศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นในการทำความเข้าใจและจัดการกับปัญหาของชุมชนเป็นสำคัญ

2. การใช้ประโยชน์ของชาวบ้านจากป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของการสร้างความสมดุลระหว่างระบบการผลิตในภาคเกษตรกับสภาพแวดล้อมธรรมชาติเพื่อ

- เพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิต
- เพื่อสร้างความคงที่ทั้งในด้านของการผลิตและการดำรงชีวิตร่วมกับสภาพแวดล้อมธรรมชาติอย่างได้สมดุล
- เพื่อความยั่งยืนสำหรับการผลิตและการดำรงชีวิตในระยะยาว
- เพื่อสร้างงานภายในชุมชนและนำไปสู่การกระจายรายได้และการแก้ปัญหาความยากจน รวมทั้งการใช้ประโยชน์ใช้สอยและราษฎรในชีวิตประจำวัน เช่น เป็นแหล่งอาหาร สมุนไพร พืชสำหรับหุงต้มอาหาร และอาหารสัตว์ ฯลฯ

3. การฟื้นฟูและส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และการรักษาความสมดุลเพื่อสร้างความมั่นคงยั่งยืนของสภาพแวดล้อมธรรมชาติ

ข้อจำกัดของทางเลือกที่ 2 มีดังนี้คือ

1. การจัดหาที่ดินเพื่อนำมาใช้เป็นที่ป่าชุมชน ชุมชนที่ต้องพึ่งพาประโยชน์จากแหล่งป่าไม้มียอดมาก ที่มีความขาดแคลนแหล่งป่าไม้เนื่องจากเป็นชุมชนที่จัดตั้งมานาน ที่ดินได้เปลี่ยนเป็นพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งมีราคาแพง มีการแข่งขันในระหว่างการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีอยู่เพื่อกิจการต่างๆ ในหมู่บ้าน ที่ดินอื่นที่มีอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ที่สองข้างทางคลองส่งน้ำ การจัดหาที่ดินในการดำเนินงานจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการที่จะขยายความต้องการไปยังหมู่บ้านที่ขาดแคลนไม้ แต่ไม่มีที่ดินจะนำมาใช้เพื่อการปลูกต้นไม้ที่มีรอบตัดฟันนาน

2. การรักษาป่าไม้เป็นป่าชุมชนแบบดั้งเดิม เป็นแหล่งซับน้ำ ป่าช้า ป่าดอน ป่าเต็ง ป่าอภัยทานยังไม่มีระเบียบและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนในการกำหนดให้ราษฎร หรือองค์กรชาวบ้าน ซึ่งดูแลรักษาพื้นที่อยู่สามารถรักษาพื้นที่ไว้ตามวัตถุประสงค์ของตนเอง ที่ผ่านมาเป็น การอะลุ่มอล่วยของทางราชการในบางกรณีในพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตต้นน้ำชั้นเอ ดังนั้น หากมีการกำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนจะเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้สามารถส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรชาวบ้านให้สามารถคุ้มครองพื้นที่ป่าเหล่านั้นตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้เต็มที่

3. การพึ่งพิงจากแหล่งป่าชุมชนทั้งแบบพัฒนาและแบบดั้งเดิม มิใช่เป็นการพึ่งพิงแต่เพียงระดับเพื่อการอยู่รอด ในขณะที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจได้เจริญเติบโตมากขึ้น ชุมชนในชนบทจำเป็นต้องพึ่งพิงป่าไม้มากขึ้นจึงจำเป็นต้องมีการจัดการป่าชุมชนในแนวใหม่ที่มุ่งยกระดับเศรษฐกิจของราษฎรโดยพัฒนาป่าชุมชนของหมู่บ้านให้เป็นแหล่งผลิตที่สามารถนำผลผลิตไปสูระบบแข่งขันในระบบเศรษฐกิจทั่วไปการจัดการป่าชุมชนจำเป็นต้องพัฒนารูปแบบให้สามารถเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถได้ผลิตผลจากป่าอันได้แก่ อาหาร สมุนไพร ของป่า เป็นต้น เพื่อการค้าได้มากขึ้นโดยที่ป่าจะไม่ถูกทำลายและให้ผลในระยะยาว

4. ป่าชุมชนเป็นการดำเนินงานโดยองค์กรประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนจากองค์กรภายนอกอีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากหน่วยงานของทางราชการ เนื่องจากชุมชนมีเป็นจำนวนมาก หลากหลายไปตามสภาพภูมิประเทศ เศรษฐกิจและสังคม มีความหลากหลายในการพึ่งพิงป่าไม้หน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมป่าไม้ จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ที่สามารถให้ความรู้ด้านป่าไม้แก่ประชาชน เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งในการพัฒนาตนเอง เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐานของตนเอง การปรับปรุงหน่วยงานของกรมป่าไม้ในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะในระดับอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานแรกของกรมป่าไม้ ในการให้บริการแก่ประชาชนในภูมิภาคควรที่จะได้รับการพัฒนาให้มีความเข้มแข็งเพื่อการให้บริการทางด้านวิชาการป่าไม้ขั้นพื้นฐานแก่องค์กรชาวบ้านในท้องถิ่น และร่วมกับหน่วยงานอื่นๆในพื้นที่ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

5. ในการพัฒนาป่าชุมชน ต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้นำท้องถิ่นและองค์กรชาวบ้านในท้องถิ่นดังนั้นผู้นำท้องถิ่นมีความสำคัญและมีบทบาทสูงในการนำไปสู่การพัฒนาป่าชุมชน ผู้นำในท้องถิ่นดังกล่าวได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครู และพระสงฆ์ และผู้นำที่ไม่เป็นทางการอื่นๆ ซึ่งเป็นแกนนำในการพัฒนาต่างๆ ในหมู่บ้าน การสร้างความเข้าใจของผู้นำดังกล่าวจะสามารถชักจูงให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าร่วมดำเนินงานเกี่ยวกับป่าชุมชนอย่างเข้มแข็ง ในขณะเดียวกันองค์กรชาวบ้านเป็นผู้สืบเนื่องแนวความคิดป่าชุมชนให้ได้รับการปฏิบัติ โดยการอบรม การสัมมนา และดูงานต่างๆ เพื่อให้เกิดการร่วมมือในการพัฒนาป่าชุมชนตามแนวความคิดของการจัดการป่าของชุมชนโดยชุมชนและเพื่อชุมชน

9.3 สรุปการวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ทางเลือกที่ 1 : ปลูกป่าเศรษฐกิจ ข้อดี

1. เพาะพันธุ์ง่าย โตเร็ว
2. ทนทานต่อสภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศที่หลากหลาย
3. ป้อนอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ไม้ได้หลายประเภท

ข้อจำกัด

1. ผลกระทบต่อระบบนิเวศ
 - ทำลายป่าธรรมชาติที่มีความสมบูรณ์
 - แย่งน้ำและอาหารพืชอื่น
 - ทำให้เกิดความแห้งแล้ง
2. ผลกระทบทางเศรษฐกิจ
 - สูญเสียที่ดินทำกิน
 - ผลผลิตทางการเกษตรของพืชอื่นๆ ที่ปลูกร่วมกับต้นยูคาลิปตัสลดลง
3. ผลกระทบทางด้านสังคม-การเมือง
 - ขัดแย้งภายในชุมชน
 - ขัดแย้งระหว่างราษฎรกับรัฐบาล หรือเอกชนที่ดำเนินโครงการปลูกป่า
 - ทำลายระบบครอบครัว
 - ขัดแย้งระหว่างองค์กรชาวบ้านกับภาครัฐ

ทางเลือกที่ 2 : ป่าชุมชน

1. พื้นฟูและส่งเสริมสำนึกของความเป็นชุมชน
2. สร้างความสมดุลระหว่างระบบการผลิตกับสภาพแวดล้อมธรรมชาติ
3. อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

1. จัดหาที่ดินเพื่อนำมาใช้เป็นป่าชุมชน
2. ไม่มีกฎหมายรับรอง
3. เป็นแนวคิดเชิงเศรษฐกิจแบบพอเพียง
4. ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย
5. ต้องอาศัยผู้นำท้องถิ่นและองค์กรชาวบ้านท้องถิ่นในการจัดการป่าชุมชน

จากการเปรียบเทียบข้อดีและข้อจำกัดของแต่ละแนวทางเลือกจะทำให้เห็นผลกระทบที่เกิดขึ้นในแต่ละแนวทางเลือกซึ่งจะช่วยในการพิจารณาทางเลือกนโยบายได้ชัดเจนขึ้นก่อนตัดสินใจเลือก นโยบาย การทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็น อย่างมีเหตุผล และอาศัยประสบการณ์จากชาวบ้านเป็นส่วนประกอบการวิเคราะห์จะทำให้การตัดสินใจเลือกทางเลือกเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและชุมชนมากขึ้น

โดยสรุปการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องวิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบ ทางเลือกแต่ละแนวทางย่อมมีเหตุผลที่สนับสนุนแตกต่างกันและปัญหาที่ตามมาคือ ผู้กำหนดนโยบายจะให้ความสำคัญต่อหลักเหตุผลใดเช่นการมุ่งเน้นการพัฒนาความเจริญทางเศรษฐกิจหรือการกระจายรายได้ให้เป็นธรรมในสังคม ผลประโยชน์เพื่อประชาชนโดยส่วนรวมหรือเพื่อกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มเป็นอาทิ ผู้กำหนดนโยบายจึงต้องเกี่ยวข้องกับค่านิยมเสมอ หลักจริยธรรมหรือคุณธรรมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อค่านิยมที่เป็นรากฐานสำคัญในการเลือกนโยบาย

10. เงื่อนไขและอุปสรรคในการวิเคราะห์นโยบาย

ข้อจำกัดที่สำคัญในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะคือความเป็นไปได้ทางการเมืองที่หมายถึง สภาพแวดล้อมทางการเมืองของแต่ละสังคมที่อาจจะแตกต่างกัน เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน เป็นอุปสรรคในการที่จะนำทฤษฎีแนวความคิดของแต่ละสังคมมาปรับใช้ไปอีกสังคมหนึ่งตัวอย่างเช่น หลักการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเป็นกรอบความคิดของประเทศตะวันตกซึ่งมีสภาพแวดล้อมทางการเมืองแบบหนึ่ง เมื่อนำมาใช้ในประเทศไทยซึ่งกำลังพัฒนา ผู้ที่นำมาประยุกต์ใช้จะต้องคำนึงเสมอว่าจะสามารถปรับใช้ได้มากน้อยเพียงใดในสังคมไทยที่มีระบบเมืองแตกต่างกัน

เมื่อมีการวิเคราะห์นโยบายปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงคือนักวิเคราะห์นโยบายมีความรอบรู้เกี่ยวกับการเมืองไทยเพียงใด การยกประเด็นนี้ขึ้นมาเพื่อจะชี้ให้เห็นว่านักวิเคราะห์นโยบายส่วนใหญ่ขาดการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเมืองในบริบทของสังคมไทย เนื่องจากปัญหาการจัดการความรู้ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือนักวิเคราะห์ใช้ทฤษฎีและแนวคิดทางวิชาการตะวันตกซึ่งไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ชัดเจนที่สำคัญสภาพแวดล้อมของประเทศไทยอาจไม่เหมาะสมต่อการนำตัวแบบของประเทศตะวันตกมาใช้เต็มรูปแบบ

นักวิเคราะห์นโยบายจะให้ความสนใจลักษณะเชิงการเมืองคือสนใจเงื่อนไขทางการเมืองเชิงอำนาจ การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการหรือนโยบายจึงมีความสัมพันธ์กับผู้สนับสนุนโครงการ การวิเคราะห์ข้อมูลจึงมีอคติเป็นการดำเนินการทางวิชาการเพื่อการเมืองแบบประสานผลประโยชน์และมีการต่อรองประนีประนอมระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ที่เสนอนโยบายซึ่งส่วนใหญ่ขัดแย้งกัน นอกจากนั้นการวิเคราะห์ยัง

ต้องต้องยอมรับความหลากหลายของความคิดและค่านิยมของผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย

11. ค่านิยมกับการวิเคราะห์นโยบาย

ค่านิยมคือการแสดงออกของบุคคลในรูปของความคิดเห็นความต้องการ ความพึงพอใจ ค่านิยมจึงมีลักษณะที่ขึ้นกับอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก อาทิเช่น นักวิเคราะห์นโยบายที่ศึกษามาทางเศรษฐศาสตร์มีแนวโน้มที่จะประยุกต์ใช้แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เป็นหลักในการวิเคราะห์ อาทิเช่น หลักประสิทธิภาพ หลักกำไรสูงสุด หลักลดต้นทุน เป็นต้น

ในทางตรงกันข้ามนักรัฐศาสตร์จะเน้นการเมืองคุณธรรมนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชน ความเสมอภาคความยุติธรรมตลอดจนความเป็นไปได้ทางการเมืองในสภาพแวดล้อมที่ปรากฏ ซึ่งมีผลให้นโยบายเป็นผลผลิตของการประสานความคิดของกลุ่มผลประโยชน์ จึงเป็นการประนีประนอมในเรื่องของผลประโยชน์มากกว่าการวิเคราะห์ที่เน้นประสิทธิภาพหรือเป้าหมายเชิงเศรษฐศาสตร์ ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นเป็นปัญหาของการวิเคราะห์นโยบายในอดีตและปัจจุบัน ดังนั้นค่านิยมของบุคคลเป็นตัวกำหนดที่สำคัญในการจัดสรรผลประโยชน์ของรัฐบาล

11.1 ค่านิยมและการวิเคราะห์นโยบาย มีคำถามที่น่าสนใจคือการวิเคราะห์นโยบายมีความสัมพันธ์กับค่านิยมอย่างไรค่านิยมที่เป็นกลางมีหรือไม่ ถ้ามีความเป็นกลางเมื่อมีข้อมูลเหมือนกันนักวิเคราะห์นโยบายทุกคนจะหาข้อสรุปออกมาเหมือนกันหรือไม่ในการวิเคราะห์นโยบายนักวิเคราะห์อาจจะต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น เช่น การเลือกสรรเป้าหมายที่ต้องการ เป้าหมายที่แต่ละคนตั้งไว้ปลอดค่านิยมหรือไม่ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ให้ความสำคัญต่อปัญหาความยากจน รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาหรือลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนให้น้อยที่สุด ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติคือทางเลือกหรือเป้าหมายที่จะแก้ไขความยากจนคืออะไร กระทรวงมหาดไทยจะเน้นการแก้ปัญหาการพัฒนาชนบทให้ประชาชนพึ่งตนเองได้ ขณะที่ทางเลือกของกระทรวงสาธารณสุขจะเน้นสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นเป้าหมายหลัก กระทรวงศึกษาธิการจะให้ความสำคัญต่อการศึกษามาก ขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเน้นการส่งเสริมการเกษตร ทางเลือกที่แตกต่างกันเหล่านี้คือปัญหาทางเลือกของนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ จึงเป็นไปได้ที่จะทำให้ทางเลือกเหล่านั้นปลอดจากค่านิยม

ปัญหาค่านิยมเป็นปัญหาในการศึกษานโยบายสาธารณะ นักวิชาการบางท่านยอมรับความสำคัญของค่านิยม ขณะที่บางท่านพยายามแยกค่านิยมออกจากความจริง อย่างไรก็ตามนักวิเคราะห์จะต้องพิจารณาปัญหานี้ด้วยความรอบคอบเพราะค่านิยมเป็นหลักพื้นฐานในการตัดสินใจนโยบายทั้งในสภาพที่เป็นจริงและสิ่งที่ควรเป็นทางการเมือง ค่านิยมจะมีอิทธิพลต่อนักวิเคราะห์นโยบายทั้งในแง่การรับรู้สภาพของปัญหา กำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายและการเลือกสรรแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหา ดังนั้นค่านิยมที่ตั้งอยู่บนฐานของจริยธรรมจะมีบทบาทในการวิเคราะห์และนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะมากขึ้น

11.2 นโยบายและอุดมการณ์ นโยบายสาธารณะอาจอธิบายได้ในรูปของอุดมการณ์ซึ่งเป็นระบบค่านิยมหรือความเชื่อซึ่งเป็นที่ยอมรับ อุดมการณ์จะช่วยให้มองเห็นภาพเป็นจริงและที่ควรจะเป็นในสังคมตัวอย่างเช่นการเสนอสร้างเขื่อนน้ำโจน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยจะพบว่าการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของการสร้างเขื่อนน้ำโจนตามความเชื่อและอุดมการณ์ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและข้าราชการผู้เสนอโครงการโดยใช้หลักต้นทุนและกำไรมาวิเคราะห์ทางเลือกในการสร้างเขื่อนซึ่งเน้นค่านิยมการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าสิ่งแวดล้อม การสร้างโรงงานเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าสำคัญกว่าการรักษาสภาพป่า เพราะกระแสไฟฟ้ามีความถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมอันเป็นเป้าหมายหลักของประเทศ ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งประกอบด้วยประชาชนชาวจังหวัดกาญจนบุรี นักศึกษาและคณาจารย์ ผู้คำนึงถึงสภาพสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในทางสังคมมากกว่าเป้าหมายทางเศรษฐกิจจึงคัดค้านเพราะโครงการดังกล่าวมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติจะถูกทำลาย และต้นทุนในการสร้างเขื่อนสูงกว่าผลที่จะได้รับ

11.3 ความขัดแย้งของสองแนวความคิดเรื่องค่านิยม ความขัดแย้งในเรื่องค่านิยมมาจาก 2 แนวความคิดดังนี้

11.3.1 แนวความคิดแรกต่อต้านค่านิยม เนื่องจากค่านิยมเป็นเรื่องของความพึงพอใจ ค่านิยมขึ้นกับทัศนคติและอารมณ์ของบุคคลจึงไม่มีประโยชน์ในการวิเคราะห์นโยบายแต่ความจริง (FACT) มีความสำคัญในการวิเคราะห์นโยบาย ความจริงต้องแยกจากค่านิยม (VALUES) ซึ่งเป็นแนวคิดของนักวิชาการสำนักพฤติกรรมศาสตร์ที่พยายามทำให้รัฐศาสตร์เป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้น

11.3.2 แนวความคิดที่สองขัดแย้งกับแนวคิดแรกคือให้ความสำคัญต่อค่านิยม เพราะเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล มีอิทธิพลต่อการ

นำนโยบายไปปฏิบัติโดยข้าราชการต่างใช้ดุลพินิจในการทำงาน มีอิทธิพลต่อการประเมินผล
นโยบายที่นำไปปฏิบัติและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเล็กน้อยนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้
ผู้กำหนดนโยบายนักวิเคราะห์นโยบายใช้คำนิยามเป็นตัวกำหนดตั้งแต่แรกเริ่มในการคิด
เลือกปัญหาและการตั้งสมมติฐานในการศึกษารวมทั้งสรุปการศึกษา

อย่างไรก็ตามได้มีผู้เสนออีกแนวความคิดหนึ่งซึ่งเห็นว่าคำนิยามและความ
เป็นจริงสามารถแก้ปัญหา นโยบายสาธารณะได้ โดยใช้วิธีวิเคราะห์เหตุผลเชิงเศรษฐศาสตร์
และทำให้คำนิยามของผู้กำหนดนโยบายชัดเจนและโปร่งใสซึ่งจะทำให้ข้อจำกัดของคำนิยาม
ลดน้อยลงในการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ในสังคม

11.4 จริยธรรมในการวิเคราะห์นโยบาย ปัญหาเรื่องคำนิยามในการวิเคราะห์
นโยบายเป็นข้อจำกัดสำหรับนักวิเคราะห์ในการตัดสินใจนโยบายที่ดีที่สุดซึ่งจะมีผลกระทบ
ต่อสังคมมากน้อยแตกต่างกัน คนกลุ่มหนึ่งจะได้ประโยชน์และคนอีกกลุ่มจะเสียผลประโยชน์
จากการประกาศใช้นโยบาย ปัญหาที่นักวิเคราะห์ประสบคือการจัดลำดับความสำคัญของ
ความต้องการเพื่อประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมซึ่งเป็นหลักจริยธรรมสำคัญในทางนโยบาย

ในการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย แต่ละแนวทางย่อมมีเงื่อนไขทางจริยธรรม
บทบาทของผู้นำทางการเมืองในประวัติศาสตร์ชี้ให้เห็นว่าฮิตเลอร์ ผู้นำประเทศเยอรมนี
และพอลพต ผู้นำประเทศกัมพูชา ต่างมีความมุ่งมั่นที่จะสร้างสังคมที่ดีในอนาคต แต่
เป้าหมายสุดท้ายคือโคกนาฏกรรมที่ยิ่งใหญ่ของโลก จึงเป็นตัวอย่างของนโยบายที่ตั้งอยู่บน
คำนิยามของผู้นำและนำไปสู่ปัญหาจริยธรรมทางนโยบาย

จริยธรรมเป็นเรื่องของความดีความถูกต้อง ความชอบธรรมซึ่งเป็นที่ยอมรับของ
สังคมจริยธรรมของบุคคลแต่ละคนในสังคมหมายถึงการเป็นพลเมืองดีของชาติ ข้าราชการที่
มีคุณธรรมหมายถึงข้าราชการที่ทำหน้าที่รับใช้ประชาชนเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ผู้ปกครอง
ที่มีคุณธรรมคือผู้ปกครองที่เป็นเสมือนต้นไทรใหญ่คอยคุ้มครองให้ความสุขแก่มวลชนทั่วหน้า
จริยธรรมที่สำคัญในทางนโยบายคือประโยชน์สาธารณะ แนวความคิดเกี่ยวกับประโยชน์
สาธารณะมีหลากหลาย สรุปได้ 4 แนวทางดังนี้

11.4.1 แนวความคิดแรกเห็นว่าประโยชน์สาธารณะคือประโยชน์ที่เกิดขึ้น
เพื่อประชาชนทั้งสังคม หรือประโยชน์แก่ชุมชนโดยรวม

11.4.2 แนวคิดอีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่าประโยชน์สาธารณะเพื่อสังคมโดยรวม
นั้นเป็นไปได้ยากในความเป็นจริงมีแต่ผลประโยชน์ของกลุ่มเท่านั้นที่ชัดเจน ท่ามกลางความ

ขัดแย้งและการแย่งชิงผลประโยชน์ กลุ่มที่มีอำนาจและอิทธิพลการต่อรองสูงจะสามารถรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มได้ ดังนั้นประโยชน์สาธารณะจึงเป็นผลประโยชน์ของกลุ่มมากกว่าของสังคมโดยรวม

11.4.3 นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่าประโยชน์สาธารณะเกิดจากการประสานและต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ร่วมกันแทนการขัดแย้งและการแย่งชิงผลประโยชน์

11.4.4 นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่าประโยชน์สาธารณะเป็นประโยชน์ร่วมกันของสังคมซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคม

สรุปได้ว่าประโยชน์สาธารณะเป็นหลักจริยธรรมที่นักวิเคราะห์หรือผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงโดยเฉพาะหลักผลประโยชน์เพื่อประชาชน เพื่อชุมชนโดยรวมเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยด้วยเช่นกัน มิฉะนั้นจะถูกทอดทิ้งและไม่ได้รับความยุติธรรมจากสังคม

12. กรณีศึกษาการวิเคราะห์นโยบายกับหลักจริยธรรม

ค่านิยมและหลักจริยธรรมมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์นโยบาย กล่าวคือ เมื่อนักวิเคราะห์นโยบายได้ใช้ความรู้และประสบการณ์วิเคราะห์ข้อมูลเป็นจริงเพื่อกำหนดนโยบายโดยยึดหลักจริยธรรมนโยบายจะมีความชอบธรรมบนรากฐานของเหตุผล คือ ประโยชน์สาธารณะ ในทางตรงกันข้ามนักวิเคราะห์นโยบายขาดจริยธรรมนโยบายจะถูกบิดเบือนและประชาชนจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจที่ไร้จริยธรรม ตัวอย่างที่นำมาอธิบายเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของนักวิเคราะห์โดยอิงค่านิยมและเงื่อนไขทางจริยธรรมที่แตกต่างกันดังนี้

12.1 นักวิเคราะห์อ้างหลักอำนาจแห่งกฎหมาย คือ นโยบายที่กำหนดขึ้นจะมาจากผู้มีอำนาจหรือผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ดังตัวอย่างที่ 1 ในกรณีนี้ ความชอบธรรมมาจากรากฐานความถูกต้องทางกฎหมาย

12.2 นักวิเคราะห์กับค่านิยมที่มาจากจิตสำนึกภายใน ในกรณีนี้นโยบายถูกกำหนดมาจากความรู้สึกภายในของนักบริหาร ดังตัวอย่างที่ 2

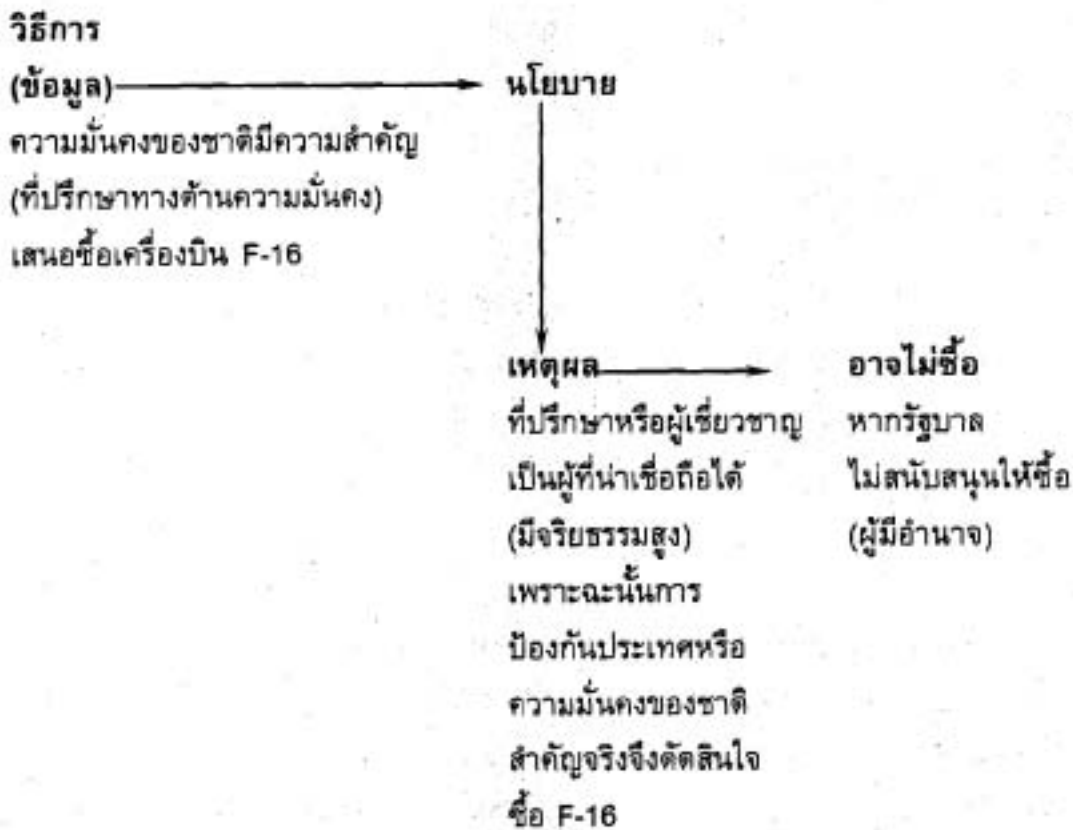
12.3 นโยบายเป็นผลมาจากการวิเคราะห์ โดยอาศัยวิธีหรือกฎเกณฑ์ที่มีเหตุผลตามหลักเศรษฐศาสตร์และคณิตศาสตร์ เป็นต้น ดังตัวอย่างที่ 3

12.4 นโยบายจากการพรรณนาสาเหตุที่เกิดและผลกระทบต่อสังคม ดังตัวอย่างที่ 4

12.5 นโยบายเชิงปฏิบัติการ เป็นนโยบายที่ถูกผลักดันจากแรงจูงใจการเปรียบเทียบกรณีที่คล้ายคลึงกันจะนำไปสู่นโยบายใหม่ได้ วิธีนี้เน้นแรงจูงใจ คำนิยมและความตั้งใจและเน้นความคล้ายคลึงกันระหว่าง 2 กรณีศึกษา ดังตัวอย่างที่ 5

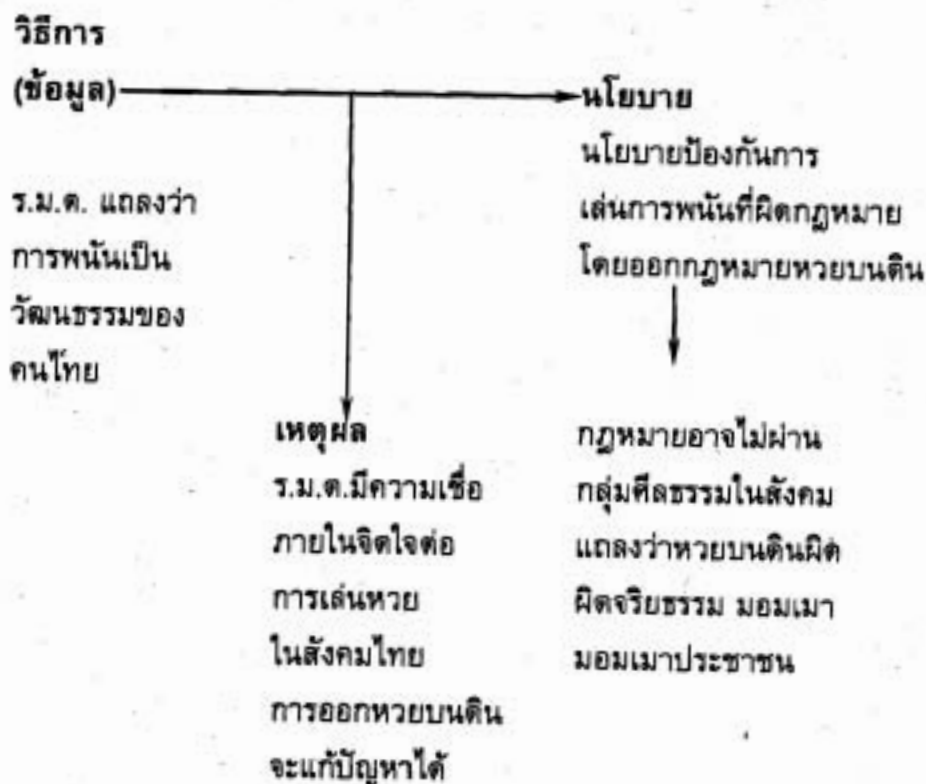
12.6 นโยบายมาจากฐานคิดในด้านจริยธรรม ความถูกต้อง ความไม่ถูกต้อง ความดีความไม่ดีของผู้กำหนดนโยบายและผลกระทบของนโยบายต่อสังคม ดังตัวอย่างที่ 6

ตัวอย่างที่ 1
ผู้มีอำนาจหรือผู้เชี่ยวชาญ



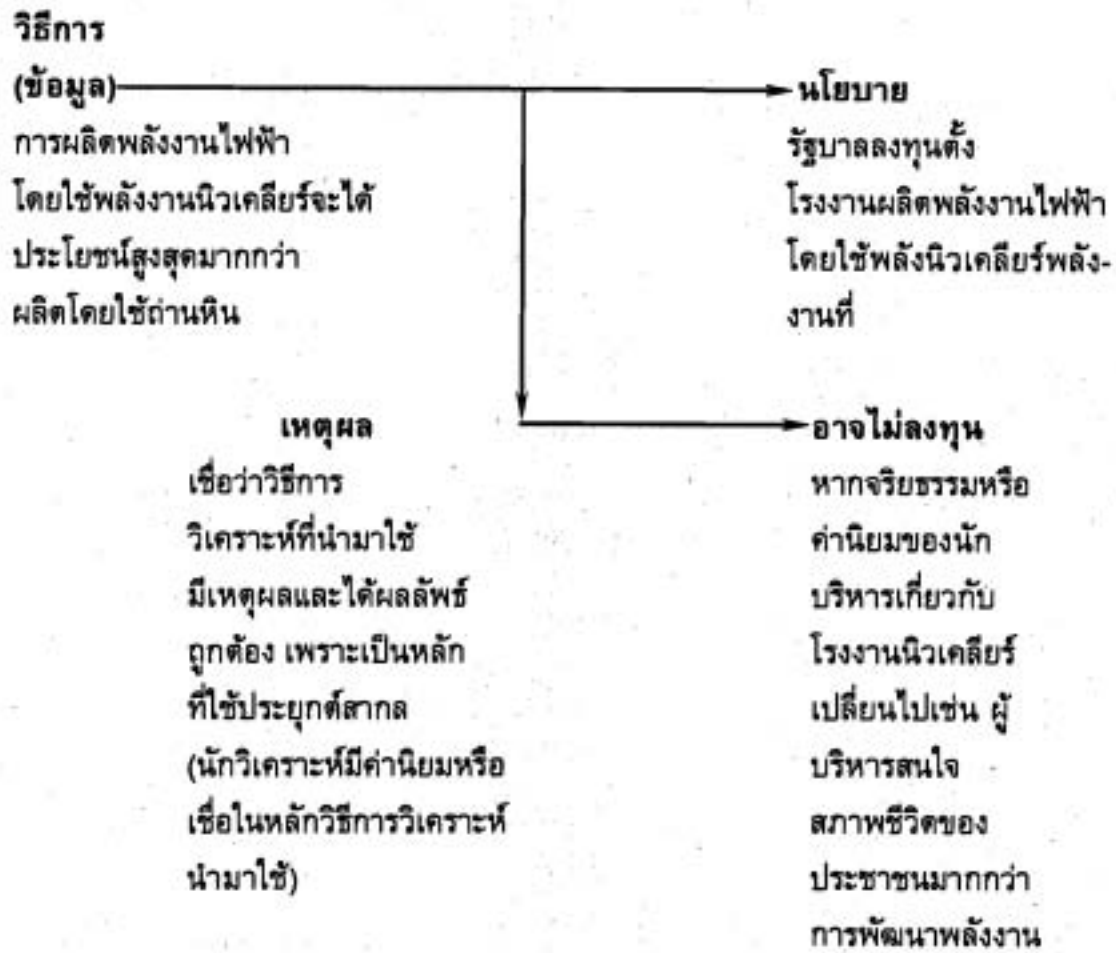
ในกรณีแรกรวบรวมมาจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา และใช้เป็นเหตุผลในการกำหนดนโยบายโดยอ้างหลักการที่ว่าผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้มีความรู้ มีความเป็นวิชาชีพ และมีจริยธรรมในวิชาชีพสูงเชื่อถือได้

ตัวอย่างที่ 2 ความเชื่อของผู้บริหาร



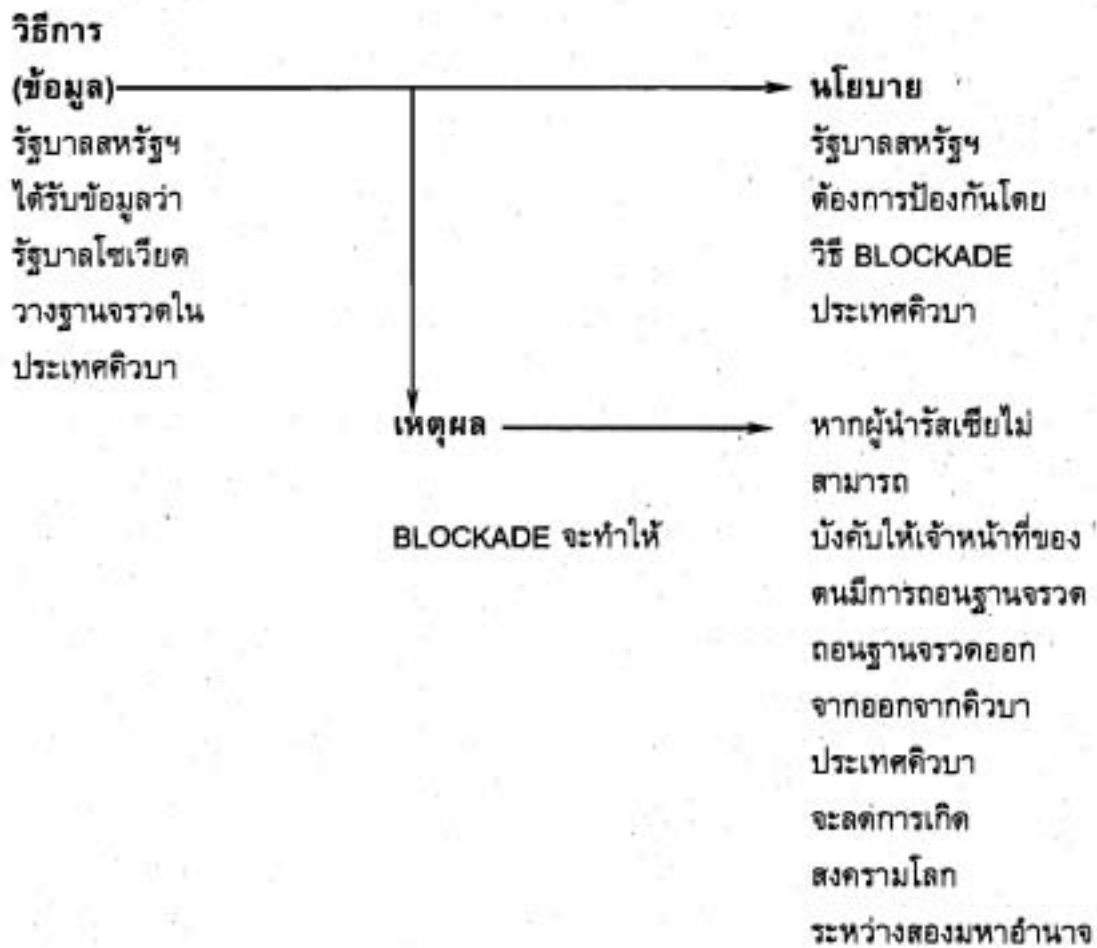
กรณีศึกษาที่ 2 นี้ ผู้บริหารสร้างนโยบายจากความเชื่อภายในของตนเองที่สะสมมานาน ข้อมูลจึงเต็มไปด้วยค่านิยมมากกว่าข้อเท็จจริง และพัฒนาเป็นนโยบายได้ ถ้าผู้บริหารมีคุณธรรมคนส่วนใหญ่เชื่อถือ อย่างไรก็ตามนโยบายที่กำหนดจากความเชื่อของนักบริหารเพียงคนเดียวอาจเล็ดลอดได้อย่างง่ายดายถ้าความจริงถูกเปิดเผยและมีการต่อต้านจากกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมซึ่งให้ข้อมูลที่ดีกว่าซึ่งจะทำให้ความเชื่อในตัวผู้บริหารนั้นหมดไป

ตัวอย่างที่ 3
ผลจากการวิเคราะห์



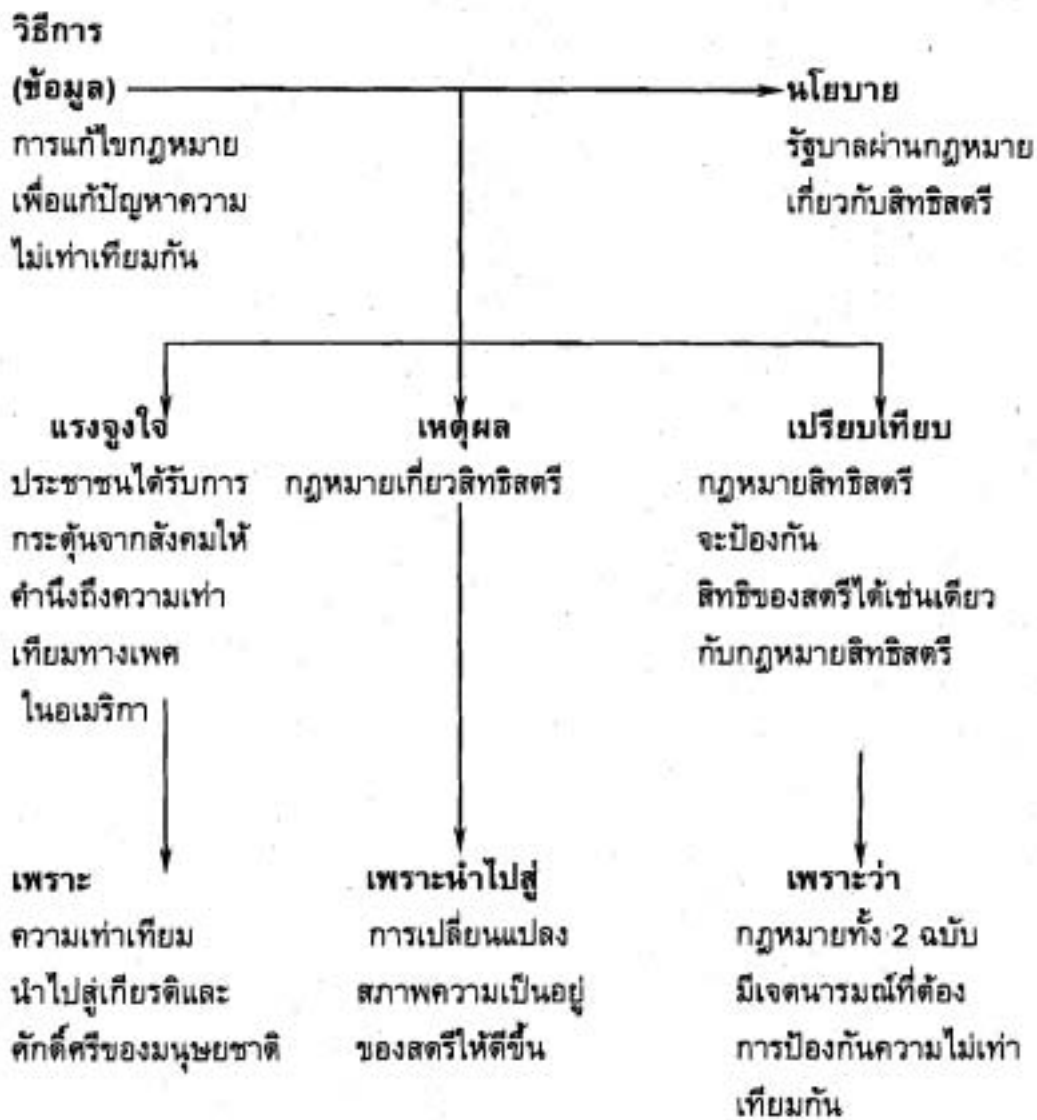
กรณีนี้ข้อมูลที่เป็นจริงซึ่งได้จากการศึกษาวิจัยตามหลักวิชาการนำมาสนับสนุน
การกำหนดนโยบาย นักบริหารหรือนักการเมืองอาจเลือกตัดสินใจตามข้อเสนอ หรืออาจ
เปลี่ยนแปลงได้เมื่อค่านิยมของนักการเมืองไม่สอดคล้องกับนักวิชาการ

ตัวอย่างที่ 4
สาเหตุและผลกระทบ



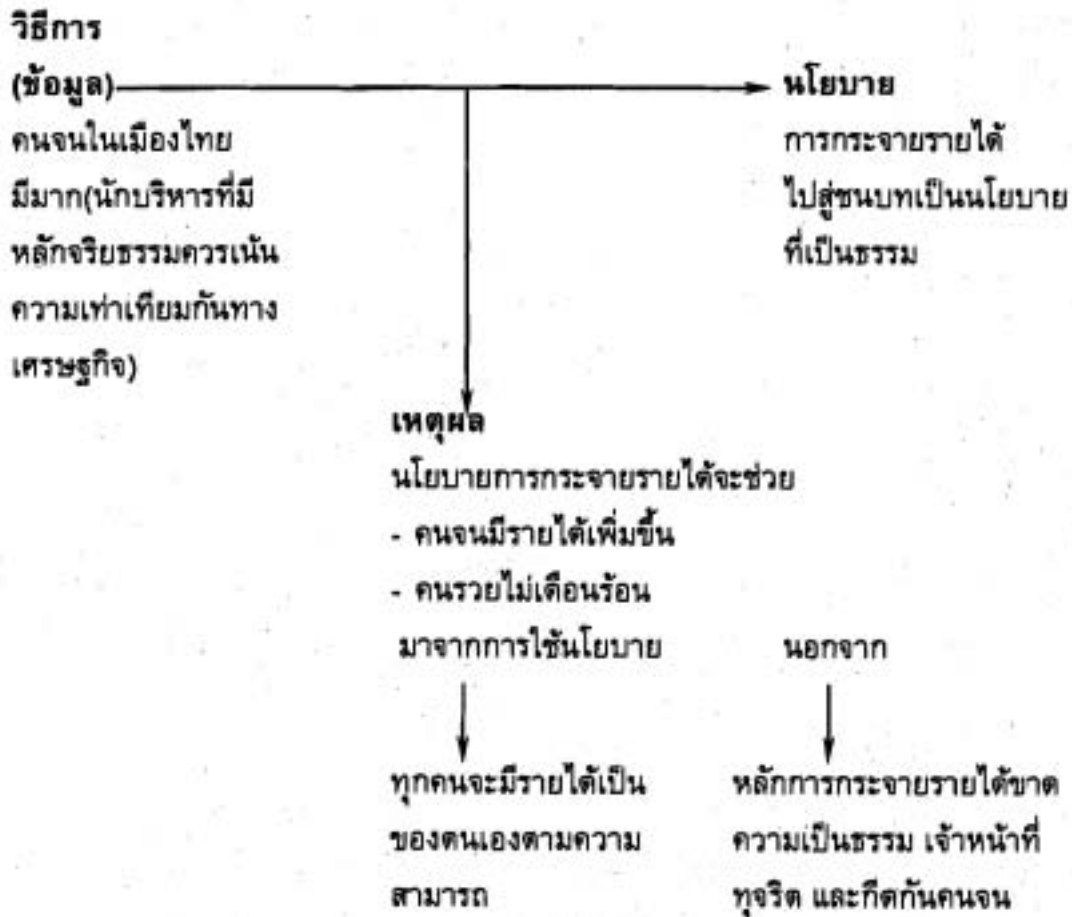
กรณีศึกษา นี้ นักวิเคราะห์จะสนใจเฉพาะสาเหตุและผลกระทบของนโยบายเท่านั้น ข้อมูลในกรณีนี้เป็นความจริงที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายซึ่งนำไปสู่การพัฒนาเป็นนโยบาย นักวิเคราะห์คาดว่าจะแก้ปัญหาได้เพราะวิธีการ BLOCKADE จะผลักดันให้ประเทศรัสเซียถอนฐานจรวดออกจากประเทศคิวบา (หากไม่ถอนอเมริกาพร้อมที่จะบุก)

ตัวอย่างที่ 5 :เชิงปฏิบัติการ



ตัวอย่างที่ 5 แตกต่างกับตัวอย่างที่ 4 อย่างชัดเจน เพราะตัวอย่างที่ 4 เน้นการพรรณนาที่สัมพันธ์กับการอธิบายเหตุ-ผล ในขณะที่วิธีการเชิงปฏิบัติการเน้นการแก้ปัญหาเป็นสำคัญ

ตัวอย่างที่ 6
หลักจริยธรรม



วิธีการกำหนดนโยบายสาธารณะดังกล่าวข้างต้นสัมพันธ์กับค่านิยมและจริยธรรมของผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หลักจริยธรรมมีความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมของสังคมอย่างยิ่งอาทิเช่นประเทศไทยมีค่านิยมและหลักจริยธรรมตามหลักพุทธศาสนาเป็นต้น

จากตัวอย่างที่กล่าวมาทั้งหมดตัวอย่างนี้เป็นวิธีการที่นักวิเคราะห์ได้นำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายไปกำหนดเป็นนโยบายบนฐานของความจริงค่านิยมและจริยธรรมของนักวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งสรุปได้ดังนี้

การกำหนดนโยบายและจริยธรรม

วิธีการ	นโยบายมาจาก	อำนาจอนุมัติ/ไม่อนุมัติจาก
1. ผู้มีอำนาจ/	อำนาจหน้าที่	ผู้เชี่ยวชาญ ผู้เชี่ยวชาญ
2. จิตสำนึกของ ผู้บริหาร	ความรู้สึกภายใน ของนักบริหาร	วิจารณ์ญาณภายใน
3. การวิเคราะห์	วิธีการวิเคราะห์	ความเที่ยงตรงของ เครื่องมือวิเคราะห์
4. พรรณนาความ	สาเหตุที่เกิด	ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล
5. การปฏิบัติการ	แรงจูงใจ, กรณีศึกษา เปรียบเทียบ	แรงจูงใจที่สัมพันธ์กับเป้าหมาย ค่านิยม ความตั้งใจ และการเปรียบเทียบ
6. วิเคราะห์ค่า นิยม	จริยธรรม	ความถูกต้อง ความไม่ถูกต้อง ความดีเลวของระบบการเมือง และผลกระทบทางการเมือง

โดยสรุปค่านิยมและจริยธรรมของนักวิเคราะห์นโยบายและของผู้บริหารจะเป็นตัวกำหนดความถูกต้องและแนวทางปฏิบัติของสังคม การศึกษานโยบายสาธารณะจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้ อย่างไรก็ตามการศึกษาในเรื่องค่านิยมและจริยธรรมนั้นเกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญที่นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องคำนึงถึงอีกประการหนึ่งคือความจริงซึ่งยากที่จะแยกออกจากค่านิยมได้ ความขัดแย้งในประเด็นนี้ยังคงเป็นปัญหาตลอดมา ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงควรทำให้ค่านิยมชัดเจนเช่นผู้ได้และเสียผลประโยชน์ผลกระทบ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น เป็นต้น เมื่อความโปร่งใสเกิดขึ้นความเชื่อถือในนโยบายจะตามมา การแก้ปัญหาความขัดแย้งจะมีเหตุผลมากขึ้น และนำไปสู่ความเป็นไปได้ของนโยบายในที่สุด

13. บทสรุป

การวิเคราะห์นโยบายเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายต้องมีความรู้ในการวิเคราะห์นโยบายตั้งแต่การวิเคราะห์ประเด็นปัญหา การใช้เทคนิคในการวิเคราะห์ การวิเคราะห์วัตถุประสงค์และเป้าหมาย การนำเสนอทางเลือก การศึกษาความน่าจะเป็นทางการเมือง ผู้นำและค่านิยมประกอบการวิเคราะห์นโยบาย

14. คำถามท้ายบท

- 14.1 จงอธิบายความสำคัญและขั้นตอนการวิเคราะห์นโยบาย
- 14.2 จงอธิบายเทคนิคการวิเคราะห์นโยบายที่สำคัญ
- 14.3 จงวิเคราะห์เงื่อนไขเชิงนโยบายที่ทำให้การวิเคราะห์นโยบายประสบความสำเร็จ