

บทที่ 2

แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

2.1 วัตถุประสงค์

ในการศึกษาบทที่ 2 นี้ต้องการให้ผู้ศึกษาได้ทราบแนวการพัฒนาทางการศึกษานโยบายสาธารณะและนโยบายศาสตร์ ตลอดจนความสำคัญของข้าราชการ นักการเมือง นักวิชาการหรือนักวิเคราะห์นโยบายต่อนโยบายสาธารณะ รวมทั้งปัจจัยสำคัญที่มีความสัมพันธ์ต่อนโยบายสาธารณะ

2.2 การศึกษานโยบายสาธารณะและนโยบายศาสตร์

การศึกษาและงานวิจัยที่เป็นต้นฉบับสำคัญๆของการศึกษานโยบายสาธารณะที่ควรกล่าวถึงคือ

2.2.1 งานวิจัยที่เป็นผลผลิตจากนักคิดที่ชื่อ ลาซาเฟล (LARZARFELD) และเมอร์ตัน (MERTON) แห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย ประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับ "APPLIED SOCIAL RESEARCH" ความสำคัญของการวิจัยคือ การเลือกสรรนโยบายที่มีอยู่แล้วมาศึกษาวิจัยให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น มีการประเมินผลและตรวจสอบการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ (EMPIRICAL) เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับนโยบายและผลกระทบของนโยบายต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม ผลงานสำคัญในระยะเริ่มแรก คืองานวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมในการออกเสียงเลือกตั้ง หัวหน้าคณะผู้วิจัยคือศาสตราจารย์ลาซาเฟล เนื้อหาสาระที่สำคัญของงานวิจัยชิ้นนี้คือ การตัดสินใจของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ผลพลอยได้จากงานวิจัยชิ้นนี้คือ การปรับปรุงแนวทางในการพยากรณ์ผลการเลือกตั้งก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง โดยวิธีการสำรวจกลุ่มตัวอย่าง

2.2.2 การจัดกลุ่มสาขาวิชา "การศึกษานโยบายศาสตร์" (POLICY SCIENCES) ขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อศึกษานโยบายของรัฐ ตัวอย่างที่สำคัญคือ การศึกษาเรื่อง "JAPANESE PEACE TREATY" โดย เบอ์นาค โคเฮน (BERNARD COHEN) และ "BERLIN BLOCKADE" โดย เดวิดสัน (N.P.DAVIDSON) (LERNER, 1951: 6-7) งานวิจัยแนวนี้ที่

เพิ่มขึ้นมา เช่น งานวิจัยของกลุ่ม RAND CORPORATION ซึ่งเน้นกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยการศึกษาการตัดสินใจของผู้บริหาร

2.2.3 กลุ่มที่สามก็คือกลุ่มของศาสตราจารย์ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ ซึ่งเป็นกลุ่มที่เด่นมากในการศึกษานโยบายสาธารณะในปัจจุบันนี้ ศาสตราจารย์ลาสเวลล์ กล่าวว่า นโยบายศาสตร์เป็นแนวทางใหม่ที่จุดพลุแห่งความหวังให้แก่มวลมนุษยชาติ แนวทางนี้จะสามารถสร้าง "การเมืองที่ชอบด้วยหลักเหตุผล" ซึ่งเป็นผลผลิตจากความรอบรู้ของมนุษย์ และยืนยันว่าเทคโนโลยีและการวิจัยจะเข้ามาช่วยแก้ปัญหาช่องว่างระหว่างทฤษฎีและการนำทฤษฎีไปปฏิบัติ

ดังนั้นเพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมายดังกล่าวข้างต้นนั้น การวิเคราะห์ในเชิงปริมาณ (QUANTITATIVE) ได้ถูกนำเข้ามาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาการวิเคราะห์นโยบายตามความคิดของศาสตราจารย์ลาสเวลล์ วิธีเชิงปริมาณได้ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการนำไปแก้ปัญหาของศาสตร์สาขาต่างๆ เช่น จิตวิทยา วิทยาศาสตร์กายภาพ เป็นต้น ดังนั้นหากนำมาประยุกต์ใช้กับนโยบายสาธารณะอาจจะประสบผลสำเร็จเช่นเดียวกัน ความคิดนี้สอดคล้องกับวลีที่ว่า "มนุษย์สามารถไปโลกพระจันทร์ได้ นับประสาอะไรกับปัญหาสังคม" มนุษย์ผู้ทรงความรู้และเทคโนโลยีที่ทันสมัย สามารถแก้ปัญหาสังคมได้แน่นอน

ความสำเร็จของพฤติกรรมศาสตร์ (BEHAVIORAL SCIENCES) ในทศวรรษ 1950 เป็นสาเหตุหรือแรงจูงใจประการสำคัญที่ทำให้ศาสตราจารย์ลาสเวลล์ เห็นว่าระเบียบวิธีการเชิงปริมาณจะเป็นตัวเชื่อมระหว่างทฤษฎีและการปฏิบัติ เมื่อนำเทคนิควิธีเชิงปริมาณมาประยุกต์ใช้และแนวทางของการศึกษานโยบายศาสตร์ควรเน้นจุดสำคัญทั้งในแง่ปัญหาเบื้องต้นง่ายๆ และปัญหาที่ยู่ยากซับซ้อนและขณะเดียวกันควรศึกษาวิเคราะห์ค่านิยมของบุคคลให้ชัดเจนในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความคิดทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายกับเป้าหมายของนโยบาย

ในทัศนะของศาสตราจารย์ลาสเวลล์ ค่านิยมหลักของสังคมอเมริกันที่เน้นหลักประชาธิปไตยจะข่มค่านิยมรองที่เป็นเผด็จการ หลักเชิงนโยบายศาสตร์จะเน้นแนวทางการพัฒนาที่นำไปสู่การสร้างเกียรติศักดิ์ของมวลมนุษย และเกียรติศักดิ์ของมนุษย์จะบรรลุได้โดยความรอบรู้ ปัญญาและค่านิยมของประชาธิปไตยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย

ของการสร้างสังคมทั้งในเชิงทฤษฎีและในเชิงปฏิบัติปัญญาความรอบรู้นั้นจะมาจากนักวิเคราะห์นโยบาย (POLICY SCIENTIST) ที่จะเป็นตัวเชื่อม หรือผู้ประสานงานที่จะถ่ายทอดความรู้และปัญญาให้แก่ผู้บริหารเพื่อการสร้างนโยบายที่ดีและรักษาค่านิยมหลักของสังคมประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นนโยบายศาสตร์จึงเป็นมรรควิธีที่จะนำไปสู่การสร้างสังคมประชาธิปไตย

นโยบายศาสตร์เป็นแนวทางการศึกษาที่นำองค์ความรู้เชิงทฤษฎีและการศึกษาในเชิงประจักษ์มาประยุกต์ใช้กับองค์ความรู้เชิงนโยบายเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมและให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

2.3 นโยบายสาธารณะกับพฤติกรรมศาสตร์

ข้อเสนอของศาสตราจารย์ลาสเวลล์ ที่จะนำความสำเร็จในการวิจัยเชิงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้แก้ปัญหา นโยบายนั้น ได้มีข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ

2.3.1 "พฤติกรรมศาสตร์" สามารถตอบคำถามเรื่อง การแยกความจริง (FACTS) ออกจากค่านิยม (VALUES) ได้หรือไม่ รัฐศาสตร์เป็นวิทยาศาสตร์หรือไม่ นโยบายศาสตร์ยังแสวงหาคำตอบเรื่องนี้อยู่

2.3.2 การประยุกต์หลักการเชิงวิทยาศาสตร์ในแง่ของการวิเคราะห์เพื่อแก้ปัญหา เรื่องค่านิยมยังเป็นประเด็นถกเถียงในทางวิชาการและยังหาข้อสรุปไม่ได้

2.3.3 ระเบียบวิธีวิจัยสามารถแก้ปัญหาเรื่องค่านิยมได้หรือไม่

2.4 การศึกษานโยบายในสังคมยุคหลังอุตสาหกรรม

การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นการนำความรู้และวิทยาการของศาสตร์สาขาต่างๆ มาช่วยแก้ปัญหาของสังคม วิวัฒนาการของการศึกษาเป็นการสะสมหรือพัฒนาความรู้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาสังคม ในสังคมยุคนี้นักวิชาชีพได้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย สังคมยุคหลังอุตสาหกรรมมีลักษณะสำคัญดังนี้

2.4.1 สังคมยุคหลังอุตสาหกรรมเป็นศูนย์กลางของความเจริญรุ่งเรืองทางวิทยาการสมัยใหม่

2.4.2 สังคมยุคหลังอุตสาหกรรมมีการปรับปรุงเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อนำไปใช้ในการแก้ปัญหาสังคมจนมีคำกล่าวที่ว่า "เทคโนโลยีสามารถพามนุษย์ไปถึงดวงจันทร์ได้ ทำไมจึงจะนำมาแก้ปัญหาสังคมบนโลกไม่ได้"

2.4.3 ในสังคมยุคหลังอุตสาหกรรมการขยายตัวของปัญญาชนมีมากขึ้น นักวิชาชีพสาขาต่างๆเป็นตัวแทนของสังคมหลังยุคอุตสาหกรรม

2.4.4 รัฐบาลของประเทศต่างๆให้การสนับสนุนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในฐานะเป็นเครื่องมือสำหรับการพัฒนาประเทศ

การขยายตัวของชนชั้นวิชาชีพและพัฒนาการของเทคโนโลยีระดับสูงในสังคมหลังอุตสาหกรรมนำไปสู่คำถามที่ว่า สังคมในอนาคตจะถูกควบคุมโดยชนชั้นเหล่านี้หรือไม่ ความรู้และเทคโนโลยีจะใช้เพื่อความเป็นเลิศของวิชาการ หรือเพื่อสร้างอำนาจทางการเมือง หรือเพื่อการแก้ปัญหาของสังคมและนโยบายศาสตร์สามารถแก้ปัญหาของสังคมในยุคหลังอุตสาหกรรมได้อย่างไร

2.5 ข้าราชการ นักการเมือง และนโยบายสาธารณะ

2.5.1 ความแตกต่างระหว่างข้าราชการและนักการเมือง ความขัดแย้งโดยตรงที่เกิดขึ้นระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำเป็นปัญหาพื้นฐานในระบบการเมืองสมัยใหม่ ข้าราชการประจำอาจจะขัดแย้งกับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงได้ตลอดเวลา แต่นักการเมืองที่มาบริหาร ไม่มีความสามารถและไม่มีบริวาร

ในระบบการเมืองไทยความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำนำไปสู่การโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง รวมทั้งชลอบทบาทของข้าราชการประจำ

ในระบบประชาธิปไตยประชาชนต้องการรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เมื่อคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพนักวิชาการส่วนใหญ่หมายถึงข้าราชการหรือตัวระบบราชการที่ทำหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขปัญหา หรือนำนโยบายของฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนการตอบสนองความต้องการของประชาชนหมายถึงหน้าที่ของนักการเมืองที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน

ข้าราชการประจำแตกต่างจากนักการเมืองคือ ข้าราชการส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมมาอย่างดี กล่าวคือ มีการศึกษาสูง มีความสามารถเฉพาะอย่าง และมีประสบการณ์ในการทำงานในกระทรวง ทบวง กรม ก่อนที่จะได้รับการเลื่อนขั้นตำแหน่งมาสู่ระดับบริหาร เพราะฉะนั้นข้าราชการจะเน้นวิชาชีพการจัดการอย่างเป็นศาสตร์และศิลป์ในการบริหารนโยบาย เน้นการแก้ปัญหาในเชิงเทคนิควิธีการสมัยใหม่ เช่น การนำคอมพิวเตอร์มาแก้ปัญหามานำการจัดการข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น นโยบายของรัฐจะผ่านการกลั่นกรองโดยระบบข้าราชการทั้งสิ้น สำหรับนักการเมืองระดับการศึกษามีใช่เป็นตัวกำหนดคุณสมบัติการเป็นนักการเมือง ในสังคมที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย นักการเมืองมีระดับการศึกษาดั้งแต่ระดับมัธยมศึกษา (ประถมศึกษาในบางสมัย) จนถึงระดับปริญญาตรี ปริญญาโทและเอก (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำแนกตามการศึกษา (พ.ศ.2531)

ดับ ารศึกษา	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	เปอร์เซ็นต์
1.ป.1-ม.ศ.5	99	27.7
2.(ป.ก.ศ., ป.ม.,พ.ม. อาชีวศึกษา)	23	6.4
3.อนุปริญญา	17	4.8
4.ปริญญาตรี	157	44.0
5.สูงกว่าปริญญาตรี	45	4.5
6.อื่นๆ	16	4.5
รวม	357	100

ที่มา : สภาผู้แทนราษฎร ปี 2531

นอกจากการศึกษาที่แตกต่างกันแล้ว นักการเมืองมองปัญหาและวิธีการแก้ไข ปัญหาที่แตกต่างจากข้าราชการ ทั้งนี้เนื่องจาก บทบาทและงานทางการเมืองไม่จำเป็นต้องอาศัยการศึกษา นักการเมืองจะให้ความสำคัญต่อความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนและผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง วิธีการแก้ปัญหาอาจจะใช้เทคนิคหรือความรู้ทางวิชาการ แต่การประนีประนอมและการประสานผลประโยชน์จะเข้ามามีบทบาทมากกว่าความถูกต้องตามหลักวิชาการ

ความแตกต่างระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำมีทั้งข้อดีและข้อเสีย เพราะฉะนั้นจุดอ่อนของทั้งสองฝ่ายควร ได้รับการตรวจสอบ ข้าราชการประจำที่เป็นผู้กำหนดนโยบายเน้นการใช้อำนาจมากกว่าความรับผิดชอบ ขณะเดียวกันนักการเมืองที่กำหนดนโยบายจะแสดงการใช้อำนาจที่ขาดความรอบรู้ ผลลัพธ์คือ รัฐบาลที่ให้ความสำคัญต่อข้าราชการในการกำหนดนโยบายจะมีข้อจำกัดในด้านความชอบธรรม เช่น กรณีเขื่อนน้ำโจน ส่วนรัฐบาลที่ให้ความสำคัญต่อนักการเมืองในการกำหนดนโยบายจะมีปัญหาในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิภาพทางการบริหาร

2.5.2 ข้าราชการคือผู้นำในการบริหารนโยบาย ไม่มีอะไรที่น่ากลัวสำหรับนักการเมืองเท่ากับคำกล่าวที่ว่า นักการเมืองไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ผลงานทั้งหมดดำเนินการโดยข้าราชการประจำที่มีความสามารถเฉพาะด้านมากกว่า ซึ่งเป็นสภาพความจริงที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทยระบบราชการขยายตัวและสร้างอาณาจักรแห่งอำนาจตลอดมาทำให้ระบบการเมืองไม่มีความสำคัญในเชิงปฏิบัติ

ความเกรงกลัวต่อการขยายตัวของระบบข้าราชการเกิดจากทั้งฝ่ายอนุรักษนิยมและฝ่ายเสรีนิยม ฝ่ายอนุรักษนิยมเกรงกว่าระบบราชการจะเข้ามาแทรกแซงกิจการทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดำเนินการโดยฝ่ายธุรกิจเอกชน เช่น โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกของประเทศไทยที่ริเริ่มและบริหารโดยข้าราชการในสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในชุดพรรคชาติไทยนำโดย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พยายามลดบทบาทของสภาพัฒน์ฯ และเพิ่มบทบาทของธุรกิจเอกชนมากขึ้น .

ฝ่ายเสรีนิยมเกรงว่าระบบราชการมีความเข้มแข็ง โดยเฉพาะด้านความมั่นคงรวมทั้ง การแทรกแซงทางการเมืองการบริหารของทหาร และสภาพความมั่นคงแห่งชาติจะเป็น อันตรายต่อการบริหารในแง่ของการควบคุมและแทรกแซงกิจการต่างๆ ของประเทศ ตัวอย่างที่เห็นชัดก็คือบทบาทของสภาพความมั่นคงในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่มี น.ต.ประสงค์ สุ่นศิริ เป็นเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ความเกรงกลัวระบบราชการจะขยายตัวมากขึ้นเมื่อมีการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ ในการบริหารประเทศ ควบคุมระบบข้อมูลข่าวสารซึ่งจะทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพ มากขึ้น

การแข่งขันระหว่างกลุ่มชนชั้นนำเป็นเงื่อนไขขจัดการใช้อำนาจของระบบราชการ และการตรวจสอบอำนาจราชการ กล่าวคือ การตรวจสอบภายในระบบราชการ การเป็นนัก วิชาชีพ และจริยธรรมของข้าราชการ นอกจากนั้นระบบราชการยังมีคู่แข่งและผู้ร่วมงานที่ คอยสร้างสมดุลอำนาจราชการ อาทิเช่น ผู้นำทางการเมือง กลุ่มผู้นำธุรกิจเอกชน สื่อสารมวลชน และระบบศาลยุติธรรม

นอกจากนั้น ภายในระบบราชการเองอาจมีการแข่งขันแย่งชิงอำนาจบริหารระหว่าง บุคคลในตำแหน่งบริหาร อาทิเช่น อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีฯ ผู้ช่วยอธิบดี หรือการ แข่งขันเพื่อตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ การแย่งชิงจากลักษณะผู้ ชำนาญการของข้าราชการซึ่งมีหลายกลุ่มและไม่สามารถตกลงกันได้ และฝ่ายการเมืองจะมี บทบาทสำคัญในการตัดสินใจแก้ปัญหา

การตรวจสอบภายในที่สำคัญคือการควบคุมความประพฤติของตนเอง กล่าวคือ ข้าราชการต้องเป็นผู้มีคุณธรรมและความซื่อสัตย์ มีความรู้ การควบคุมตนเองเป็นเรื่องยาก แต่ ถ้ากระทำได้สำเร็จจะเป็นตัวควบคุมที่มีประสิทธิภาพสูงสุด การควบคุมตนเองอาจมาจาก ความรู้ในวิชาชีพและจรรยาบรรณคอยควบคุมความประพฤติ เป็นต้น

ถ้าข้าราชการสามารถควบคุมตนเองได้ ระบบราชการจะพัฒนาไปในรูปแบบที่ สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นระบบที่มีคุณธรรม

การตรวจสอบจากภายนอกเป็นการควบคุมจากโครงสร้าง กฎเกณฑ์ และระเบียบ เช่น การควบคุมโดยศาลยุติธรรม มติมหาชน สื่อมวลชน เป็นต้น

2.6 นักวิเคราะห์นโยบาย : ผู้ชี้แนะหรือชี้แนะ

สังคมหลังอุตสาหกรรมเป็นสังคมของการใช้ข้อมูลข่าวสารในการวิเคราะห์ปัญหา และตัดสินใจนโยบายมากขึ้น นักวิเคราะห์นโยบายมีบทบาทสำคัญที่จะนำข้อมูลมาวิเคราะห์ เพื่อให้ให้นักการเมืองหรือนักบริหารได้นำไปใช้ในการแก้ปัญหาของสังคม

2.6.1 นักวิเคราะห์นโยบายที่อยู่ในฐานะเป็นผู้ชี้แนะหรือที่ปรึกษาจะมีลักษณะเป็น นักวิชาการอาชีพไม่สนใจแสวงหาลาภยศทางการเมืองจะสนใจผลิตงานวิชาการออกมาเพื่อ ความเป็นเลิศทางวิชาการ ผลงานวิจัยจะเป็นประโยชน์มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนักการเมือง หรือผู้บริหารที่นำไปประยุกต์ใช้

2.6.2 นักวิเคราะห์นโยบายที่อยู่ในฐานะผู้ชี้แนะ จะใช้ความรู้เป็นอำนาจผ่านผู้ตัดสินใจนโยบายในรูปของผลงานวิจัยที่กำหนดทางเลือกไว้เด่นชัด อาทิเช่น นโยบายแก้ปัญหา เด็กชายพวงมาลัยและหนังสือพิมพ์บนถนนหลวง มีการศึกษาวิจัยการแก้ปัญหาและเสนอ ให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจตามผลของการศึกษานั้นๆลักษณะเช่นนี้เป็นการชี้แนะมากกว่าชี้แนะ นัก วิชาการประเภทชี้แนะนี้อาจเป็นผู้รับใช้นักการเมืองหรือเป็น "POLICY POLITICIAN" ซึ่ง จริยธรรมทางวิชาการนั้นอาจเปลี่ยนจากผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นผู้รับใช้นักการเมือง นักวิชาการ ชี้แนะประเภทสองไม่ถึงกับรับใช้นักการเมือง แต่เข้าไปทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของ สังคมและยังคำนึงถึงจริยธรรมของนักวิชาการ

2.7 องค์ประกอบที่สำคัญในการวิเคราะห์นโยบาย

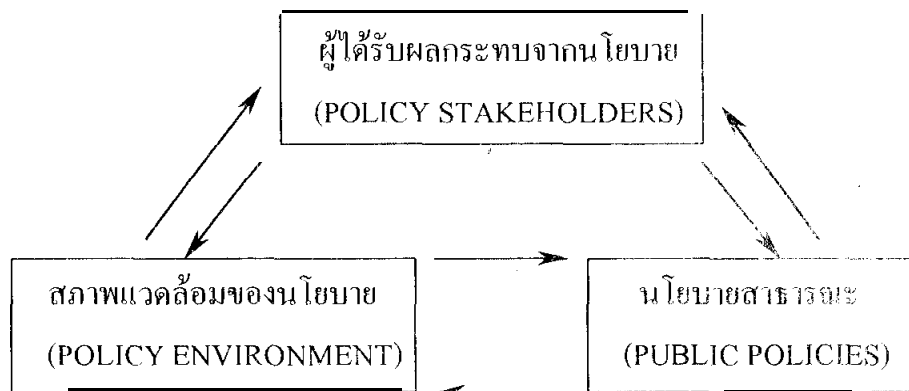
ในการวิเคราะห์นโยบายนั้น อาจจำแนกปัจจัยที่สำคัญๆ ได้ดังต่อไปนี้

2.7.1 นโยบาย (POLICIES) คือ นโยบายที่ต้องการศึกษาวิเคราะห์ อาทิเช่น นโยบายสาธารณสุข นโยบายการศึกษาประชากรและนโยบายผันเงินไปสู่ชนบท นโยบาย อาจอยู่ในรูปของตัวบทกฎหมายที่รัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศได้ตัดสินใจและประกาศใช้ ซึ่งมีผลกระทบต่อคนในสังคม

2.7.2 สิ่งแวดล้อม (ENVIRONMENTS) คือ ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายปัจจัยแวดล้อมอาจควบคุมได้ หรือควบคุมไม่ได้ ดังจะเห็นได้จากปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ เช่น เงินเฟ้อ คนว่างงาน ปัจจัยแวดล้อมทางสังคม เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง เช่น ความไม่มีเสถียรภาพของระบบการเมือง การปฏิวัติรัฐประหาร เป็นต้น

2.7.3 ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย (POLICY STAKEHOLDER) คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศใช้นโยบายของรัฐบาล เช่น การประกาศนโยบายลดค่าเงินบาทของรัฐบาลส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในองค์กรประกอบธุรกิจการค้า และประชาชนผู้บริโภค เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่กล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งสามปัจจัยแสดงในรูปของความสัมพันธ์ได้ ดังนี้



SOURCE : THOMAS R.DYE,1978 : 9

2.8 ตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบาย

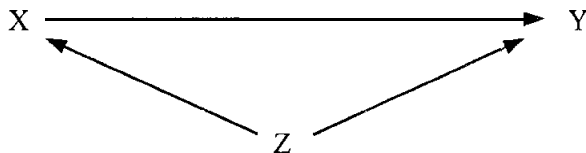
โทมัส อาร์ ดาย (THOMAS R.DYE) ได้เสนอตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบาย โดยรวบรวมจากกรอบการวิเคราะห์ในวิชารัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาสภาพแวดล้อมและความเป็นจริงของสภาพสังคม ตัวแบบจะช่วยให้นักวิเคราะห์เข้าใจในความคิด และแนวทางในการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายและบทบาทของรัฐบาลเช่น ตัวแบบเชิงระบบราชการ ตัวแบบเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง ตัวแบบชนชั้น นำในสังคมและตัวแบบเชิงอุปถัมภ์ จะช่วยให้นักวิเคราะห์เข้าใจแนวทางศึกษาสภาพการเมือง เศรษฐกิจและสังคมได้ชัดเจนขึ้น ตัวแบบจะช่วยให้นักวิเคราะห์สามารถกำหนดและอธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆเพื่อประโยชน์ในการศึกษา ตัวแบบจะแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

สมมติว่า

X คือ ทหาร

Y คือ การปฏิวัติซึ่งทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

Z คือ ความขัดแย้งในสภาผู้แทน, วิกฤติการณ์ในระบบเศรษฐกิจเป็นตัวแทรกซ้อนเขียนความสัมพันธ์ ได้ดังนี้



ทหารปฏิวัติเนื่องจากความขัดแย้งในระบบรัฐสภา และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจซึ่งควบคุมไม่ได้ และความเสื่อมโทรมทาง

ข้อจำกัดในการวิเคราะห์นโยบายโดยใช้ตัวแบบ

การใช้ตัวแบบมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์นโยบายมีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนักวิเคราะห์ใช้ตัวแบบที่เน้นความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารในการตัดสินใจ ข้อดีคือถ้าหากนักวิเคราะห์มีข้อมูลที่สมบูรณ์เช่น

1. นักวิเคราะห์สามารถจำแนกแยกแยะและรวบรวมข้อมูลทุกชนิดอย่างสมบูรณ์
2. นักวิเคราะห์สามารถจำแนกแยกแยะและรวบรวมข้อมูลทุกชนิดและสามารถศึกษาเปรียบเทียบในรายละเอียดของทางเลือกแต่ละทาง
3. นักวิเคราะห์สามารถระบุผลลัพธ์ของทางเลือกแต่ละทางคือสามารถวิเคราะห์ในเชิงต้นทุน (COST) และกำไร (BENEFIT) ของทางเลือกแต่ละทางประกอบการตัดสินใจ
4. นักวิเคราะห์สามารถเลือกทางที่ดีที่สุดคือ ประเมินค่านิยมและอธิบายค่านิยมให้ชัดเจนซึ่งเกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ในการตัดสินใจ

ตัวแบบนี้ นักวิเคราะห์สามารถตัดสินใจได้ดีที่สุดตามความพอใจและความต้องการ แต่ในสถานการณ์ความเป็นจริงของสังคม นักวิเคราะห์ไม่สามารถหาความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารดังกล่าวข้างต้นได้ เพราะฉะนั้นเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการตัดสินใจจึงเกิดขึ้นเมื่อ

นักวิเคราะห์ขาดความรู้และทักษะของการเปรียบเทียบค่านิยมคือ ไม่สามารถให้ความชัดเจนในเรื่องค่านิยมได้จึงเป็นข้อจำกัดเชิงจิตวิทยา

นักวิเคราะห์มีค่านิยมของตนเองแฝงอยู่ ค่านิยมในสังคมมีมากกว่าหนึ่งและทำความสับสนให้เกิดขึ้นในการวิเคราะห์นโยบาย เพราะผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลมาเกี่ยวข้องมากขึ้นทำให้การตัดสินใจไม่สมเหตุสมผลตามที่คาดหวังไว้ได้

นักวิเคราะห์มีข้อจำกัดในด้านองค์การ กล่าวคือจะต้องเผชิญกับปัญหาภายในองค์การ เช่น ปัญหาเรื่องหลักประสิทธิภาพที่เกิดจากการทำงานตามหน้าที่ ปัญหาการประสานงานภายในองค์การซึ่งเป็นข้อจำกัดในการตัดสินใจเรื่องนโยบาย

ข้อจำกัดประการต่อไปคือ ทุน (COST) หรือทรัพยากรที่ไม่พอเพียงต่อการสนับสนุนนโยบาย เช่น เวลา พลังงานและเงินทุน

ข้อจำกัดเรื่องสถานการณ์เป็นปัจจัยที่นักวิเคราะห์ควรคำนึงให้มากกว่ากำลังตัดสินใจ และวางแผนในสถานการณ์ที่เป็นจริง และสถานการณ์นั้นได้รับอิทธิพลจากปัจจัยต่างๆมากมายทั้งภายนอก และภายในองค์การที่สามารถเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ที่คาดหวังให้กลายเป็นสิ่งหวังได้ ตัวอย่างที่เห็นชัดคือ การทำงานประมาณที่เน้นหลักเหตุผลเชิงเศรษฐศาสตร์ ซึ่งในทางปฏิบัติยอมทำได้ยากเนื่องจากสถานการณ์บีบบังคับให้การทำงานประมาณเป็นเรื่องของการประนีประนอมทางการเมืองมากกว่าความถูกต้องเชิงเศรษฐศาสตร์

สำหรับนโยบายในกรอบความคิดของ THOMAS R. DYE นั้นมีหลายความหมายดังนี้ นโยบายคือกิจกรรมทางการเมือง นโยบายถูกนำมาปฏิบัติโดยข้าราชการ สถาบันของรัฐ รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยชอบธรรมและประชาชนมีความเชื่อถือกฎหมายเพราะมีความถูกต้องและเป็นธรรม คนในสังคมเคารพกฎหมาย กฎหมายประกาศใช้กับทุกคนในสังคม รัฐบาลสามารถเอาผิดกับคนที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายได้ เช่น กฎหมายหรือ พรบ.เกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

นโยบายคือการกระจายผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในสังคม กลุ่มผลประโยชน์จะมีอิทธิพลต่อการผลักดันให้มีนโยบายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม อาทิเช่น กลุ่มชาวนาข้าวเรียกร้องให้รัฐบาลมีนโยบายห้ามทำนาุ้งที่ต้องใช้น้ำเค็มบริเวณที่เป็นน้ำจืด เพราะมีผลกระทบต่อนาข้าวและสวนผลไม้ที่อยู่ในบริเวณรอบๆ ส่วนกลุ่มผู้ลงทุนเลี้ยงกุ้งได้เรียกร้องให้รัฐบาลส่งเสริมการเลี้ยงกุ้งเพราะได้ลงทุนเลี้ยงกุ้งไว้แล้ว ทั้งสองฝ่ายได้พยายามผลักดันความต้องการของกลุ่มให้เป็นนโยบายของรัฐ

นโยบายคือความพึงพอใจของชนชั้นนำในสังคม ผู้นำเป็นผู้กำหนดนโยบายซึ่งเกิดจากความพอใจ ค่านิยมและประสบการณ์ของผู้นำเป็นสำคัญ ประชาชนคือผู้รับฟังและปฏิบัติตามนโยบาย นโยบายคือการวิเคราะห์โดยใช้หลักเกณฑ์และเหตุผลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในกรณีนี้นักวิเคราะห์จะต้องพยายามแสวงหาความมีประสิทธิภาพสูงสุดของนโยบายโดยอาศัยหลักการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ ดังนี้

1. นักวิเคราะห์รู้และเข้าใจในเรื่องค่านิยมของคนในสังคม
2. นักวิเคราะห์รู้ทางเลือกทุกทาง (ALL ALTERNATIVES)
3. นักวิเคราะห์รู้และเข้าใจผลลัพธ์ทั้งหมดของทางเลือกเหล่านั้น

นโยบายคือการเปลี่ยนแปลงอย่างมีขั้นตอนของกิจกรรมของรัฐ ในอดีตนโยบายเดิมของรัฐที่ได้มีการวิเคราะห์แล้วจะเป็นฐานสำคัญในการสร้างนโยบายใหม่ต่อไป สรุปคือนโยบายใหม่เป็นส่วนที่เพิ่มขึ้นจากนโยบายเดิมนั้นเอง วิธีการนี้ใช้หลักรัฐศาสตร์มาอธิบายซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับวิธีการวิเคราะห์โดยใช้เหตุและผลในเชิงเศรษฐศาสตร์

นโยบายคือผลลัพธ์ของการปะทะสังสรรค์ของระบบการเมือง ศาสตราจารย์คาย นำเอาการวิเคราะห์เชิงระบบที่ประกอบด้วยความต้องการของประชาชน (DEMAND) และแรงสนับสนุน (SUPPORT) ในกระบวนการป้อนเข้า (INPUT) ซึ่งระบบการเมืองจะตัดสินใจนโยบายออกมาในกระบวนการผลได้ (OUTPUT) และจะส่งผลสะท้อนกลับ (FEEDBACK) ของนโยบายในสถานะสภาพแวดล้อมทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองของแต่ละสังคมเข้าสู่ระบบการเมือง

2.9. สรุป

นโยบายสาธารณะ มีความสำคัญอย่างยิ่งในการแก้ปัญหาของสังคม นักวิชาการได้พัฒนาแนวการศึกษาซึ่งเรียกว่า นโยบายศาสตร์ โดยการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ มีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเชิงวิทยาศาสตร์ ประยุกต์ความรู้และวิทยาการจากศาสตร์หลายๆสาขาเพื่อนำไปแก้ปัญหาสังคมจึงเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ที่มีความสำคัญต่อสังคม

2.10 คำถามท้ายบท

- 1.นักวิเคราะห์นโยบายควรจะเป็นผู้ชี้แนะหรือชี้นำ เพราะเหตุใดจงอธิบาย
- 2.จงอธิบายองค์ประกอบที่สำคัญๆ ในการวิเคราะห์นโยบาย และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบเหล่านั้น
- 3.แม้ว่านักวิเคราะห์จะมีข้อมูลข่าวสารในการวิเคราะห์นโยบาย แต่มีข้อจำกัดในการตัดสินใจและการวิเคราะห์นโยบายหลายประการ ท่านเห็นด้วยหรือไม่อย่างไรจงอธิบาย
- 4.จงอธิบายความหมายต่อไปนี้
 - การศึกษาเชิงพฤติกรรมศาสตร์
 - นโยบายศาสตร์
 - ฮาโรลด์ ลาสเวลล์
- 5.สภาพแวดล้อมทางการเมืองมีความสำคัญอย่างไรต่อการกำหนดนโยบายในประเทศไทย