

บทที่ 6

การวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย

6.1 วัตถุประสงค์

บทนี้เน้นขั้นตอนสุดท้ายของการวิเคราะห์นโยบายคือ การวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย วัตถุประสงค์ประการแรกในบทนี้คือ ต้องการให้ผู้ศึกษาเข้าใจวิธีและกระบวนการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายซึ่งต้องคำนึงถึงเหตุผลที่นำมาสนับสนุนแต่ละแนวทางเลือก ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแนวทางเลือกนั้นประการที่สอง ผู้ศึกษาควรจะได้เรียนรู้ถึงเทคนิคในการประเมินผลกระทบพอสังเขปเพื่อเป็นแนวทางศึกษาในรายละเอียดต่อไป และประการที่สาม ต้องการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของความน่าจะเป็นไปได้ทางการเมืองซึ่งนักวิเคราะห์จะต้องศึกษาให้รอบคอบ และตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว

6.2 ทางเลือกนโยบาย

ทางเลือกนโยบาย หมายถึง การเลือกวิธีทางหรือแนวนโยบายที่เหมาะสมที่สุดซึ่งสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายได้ตามต้องการ วิธีทางดังกล่าวอาจรวมถึงนโยบาย เทคนิคย่อย ตลอดจนยุทธศาสตร์ที่สามารถแก้ไขปัญหาก็ได้เป็นอย่างดี

นักวิเคราะห์จะเสนอทางเลือกนโยบายทางหนึ่งทางใด จำเป็นต้องมีเหตุผลที่สนับสนุนนโยบายนั้นๆ กล่าวคือ อาจจะเป็นเหตุผลที่เกี่ยวกับปรัชญาหรือจริยธรรมหรือหลักเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ เป็นต้น นักวิเคราะห์ที่ดีควรมีเหตุผลเหล่านี้ประกอบเพื่อสนับสนุนนโยบาย

ข้อพึงระวัง คือ ความพึงพอใจของนักวิเคราะห์ หรือนักวางแผนที่จะนำไปสนับสนุนนโยบายใดนโยบายหนึ่งที่ต้องการ หรือเลือกสนับสนุนนโยบายที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องการ โดยการหาเหตุผลข้อมูล มาสนับสนุนนโยบายนั้นๆ หรือเลือกสนับสนุนเพราะสาเหตุทางการเมืองอื่นๆ

นักวิเคราะห์นโยบายที่ดีต้องคำนึงถึงหลักคุณธรรม ความยุติธรรมของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญทุกนโยบายควรมีฐานจริยธรรมเป็นตัวกำหนดซึ่งอาจจำแนกได้ตามหลักเหตุผลสนับสนุนนโยบายดังนี้

นโยบายที่เสนอเพื่อเลือก	เหตุผลสนับสนุนนโยบาย โดยพิจารณาผลที่เกิดขึ้นในด้านต่างๆ ดังนี้
นโยบาย 1	1. ความเสมอภาค
นโยบาย 2	2. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
นโยบาย 3	3. ความยุติธรรม
นโยบาย 4	4. วัฒนธรรม
	5. มลภาวะ
	6. ประสิทธิภาพ
	7. ประสิทธิภาพ
	8. อื่นๆ

6.3 การประเมินผลกระทบของนโยบาย

การประเมินผลนโยบายมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและการเลือกนโยบายอย่างยิ่ง เพราะนักวิเคราะห์สามารถนำผลจากการประเมิน มาเปรียบเทียบดูผลได้และผลเสียแต่ละนโยบาย เมื่อมีการเปรียบเทียบนักวิเคราะห์สามารถเลือกนโยบายที่ดีที่สุดเพื่อนำเสนอต่อไป การประเมินผลกระทบอาจทำได้หลายวิธีโดยการศึกษารวบรวมข้อมูล การสัมภาษณ์ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นๆ ตลอดจนการทำโครงการหรือแผนงานแบบทดลองเพื่อศึกษาผลกระทบจากการทดลองเป็นต้น

6.3.1 ตัวอย่าง นักวิเคราะห์เสนอแนะทางเลือกในการสร้างพลังงานไฟฟ้าซึ่งมีหลายทางด้วยกันเช่น พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงาน แสงแดด น้ำ ถ่านหิน ของเสีย น้ำมันและแก๊สธรรมชาติ นักวิเคราะห์ควรศึกษาถึงผลกระทบจากการสร้างพลังงานเหล่านี้อย่างละเอียด เช่นผลกระทบด้านเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม ความปลอดภัย สุขภาพสภาพแวดล้อมและการเสี่ยง เป็นต้น

วิเคราะห์ทางเลือกนโยบายและผลกระทบ

ทางเลือก	พิจารณาผลกระทบ
	โดยวิเคราะห์ผลกระทบของแต่ละนโยบายมีมากน้อยเพียงใดต่อบังคับด้านต่างๆ ดังนี้
นโยบาย 0 (ไม่ทำอะไรเลย)	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)	

ตารางที่ 6
การจัดลำดับกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของการผลิตพลังงานไฟฟ้าแต่ละประเภท

	การให้ ที่ดิน	การใช้ น้ำ	การใช้วัตถุ ที่ไม่ใช่ เชื้อเพลิง	สุขภาพ ของ ผู้ทำงาน	อุบัติเหตุ ไม่มีร้ายแรง	อุบัติเหตุ ร้ายแรง	สุขภาพ ของ ประชาชน	ผลกระทบ ต่อ บรรยากาศ	ผลกระทบ ต่อ สภาพแวดล้อม	ผลกระทบ ต่อความงาม สังคม ธรรมชาติ	ผลต่อ สุขภาพ	คะแนน รวม	ระดับ ความรุนแรง
พลังงานลม	1	1	2	1	1	0	0	0	1	1	0	8	ต่ำ
พลังงานถ่านหิน	2	0	2	1	3	1	0	1	2	4	0	16	ต่ำ
พลังงานน้ำ	3	4	3	1	1	3	1	2	3	3	0	24	กลาง
พลังงานจากขอมเสีย	1	1	1	2	3	1	2	1	2	1	0	16	ต่ำ
พลังงานถ่านหิน	4	3	3	4	4	1	5	5	5	4	0	38	สูง
พลังงานแก๊ส	3	1	3	2	2	4	2	4	3	3	3	30	กลาง
พลังงานน้ำมัน	3	2	2	3	3	4	3	5	4	3	0	37	สูง
พลังงานนิวเคลียร์	2	3	3	3	2	5	2	2	2	2	5	31	กลาง

หมายเหตุ คะแนน 5 = มีผลร้ายแรงที่สุดต่อสภาพแวดล้อม
 1 = มีผลอย่างเบาต่อสภาพแวดล้อม
 3 = มีผลค่อนข้างมากต่อสภาพแวดล้อม
 2 = มีผลปานกลางต่อสภาพแวดล้อม
 1 = มีผลเพียงเล็กน้อยต่อสภาพแวดล้อม
 0 = ไม่มีผลกระทบ

ระดับความรุนแรง 36-55 = สูง
 21-35 = กลาง
 0-20 = ต่ำ

มีการศึกษาเปรียบเทียบผลกระทบของการสร้างพลังงานไฟฟ้าแต่ละประเภทในเชิง
 ประจักษ์ต่อการทำลายสภาพแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 6

จากข้อมูลดังกล่าวนักวิเคราะห์นโยบายควรนำคะแนนของผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมมาจัดลำดับความรุนแรงของการทำลายธรรมชาติ 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

ผลของการเปรียบเทียบนี้นักวิเคราะห์สามารถสรุปได้ว่านโยบายแต่ละประเภทมีผล
 ต่อการทำลายสภาพแวดล้อมมากน้อยเพียงใด

นักวิเคราะห์ควรศึกษาและประเมินผลกระทบอื่นๆประกอบด้วยดังได้กล่าวแล้วข้าง
 ต้นเช่น ผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรมและการทำลายศิลปวัฒน-
 ธรรม เป็นต้น นักวิเคราะห์จะต้องใช้วิจารณญาณในการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบ
 เหล่านี้ด้วยตนเอง ทั้งนี้การศึกษารวมรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์และวิจัยสนามจึงมี
 ความสำคัญต่อการพิจารณาทางเลือกนโยบายอย่างยิ่งดังจะเห็นได้จากตัวอย่างต่อไปนี้

6.3.2 ตัวอย่าง การประเมินผลกระทบเชิงปริมาณอีกตัวอย่างคือ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งเป็นผลของการศึกษาวิจัยโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเรื่อง แผนหลักพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดระยอง จันทบุรี และตราด พ.ศ. 2528 โดยการเปรียบเทียบสภาวะแวดล้อมโดยทั่วไปในปัจจุบัน กับผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นหลังการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในจังหวัดระยอง จันทบุรีและตราดทั้งในด้านกายภาพระบบนิเวศวิทยา คุณค่าการใช้ของมนุษย์และคุณภาพชีวิตซึ่งเป็นการประเมินผลในเชิงปริมาณตามตารางที่ 7

จากตารางนักวิเคราะห์นโยบายสามารถเปรียบเทียบความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นก่อนและหลังการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดีในด้านต่างๆ ดังนี้

6.3.2.1 ด้านศักยภาพ โดยศึกษาภูมิประเทศ แหล่งน้ำใต้ดิน แหล่งน้ำผิวดิน ภูมิอากาศ แหล่งแร่ธาตุและสถานธรณี เป็นต้น

6.3.2.2 ด้านระบบนิเวศวิทยา โดยศึกษาสัตว์ป่า สัตว์น้ำ ป่าบก ป่าชายเลน เป็นต้น

6.3.2.3 ด้านคุณค่าการใช้ของมนุษย์ โดยศึกษาน้ำใช้ การสัญจรทางบก และทางน้ำ การเกษตรกรรม การใช้ที่ดิน ปัญหาน้ำท่วม โครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น

6.3.2.4 ด้านคุณภาพชีวิต โดยศึกษาการเปลี่ยนแปลงสภาพชุมชน การย้ายถิ่นฐาน สาธารณสุข ประวัติศาสตร์ โบราณคดี ความสวยงาม เป็นต้น

6.4 เทคนิคในการประเมินผลกระทบ

ในการวิเคราะห์นโยบายมีเทคนิคในการทำนาย หรือประเมินผลกระทบจากนโยบายหลายวิธีในบทนี้จะกล่าวถึงสองวิธี คือ เทคนิคเชิงปริมาณและเทคนิคเชิงทุน - ผลกระทบเชิงปริมาณเพื่อประกอบการศึกษา

ตารางที่ 7 แสดงผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก่อนและหลังการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

ผลกระทบสิ่งแวดล้อม	ด้านบวก										ด้านลบ										รวมทั้งหมด	ความรุนแรง	
	ปริมาณ	ความถี่	ระยะเวลา	ความรุนแรง	ผลกระทบ	ผลกระทบ	ผลกระทบ	ผลกระทบ	ผลกระทบ	ผลกระทบ	ผลกระทบ	ผลกระทบ	ผลกระทบ	ผลกระทบ	ผลกระทบ	ผลกระทบ	ผลกระทบ	ผลกระทบ	ผลกระทบ	ผลกระทบ			
จังหวัดระยอง																							
1. ความแออัดของชุมชน	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	23	น้อย/น้อย
2. มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36	ปานกลาง/น้อย
3. การจราจร	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26	ปานกลาง/น้อย
4. มลพิษทางน้ำ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	38	น้อย/น้อย
5. มลพิษทางอากาศ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	22	น้อย/น้อย
6. มลพิษทางดิน	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30	น้อย/น้อย
7. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26	น้อย/น้อย
8. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	27	น้อย/น้อย
9. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33	ปานกลาง/น้อย
10. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	น้อย/น้อย
11. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	น้อย/น้อย
12. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	น้อย/น้อย
จังหวัดชลบุรี																							
1. ความแออัดของชุมชน	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	น้อย/น้อย
2. มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	น้อย/น้อย
3. การจราจร	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	น้อย/น้อย
4. มลพิษทางน้ำ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	น้อย/น้อย
5. มลพิษทางอากาศ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	น้อย/น้อย
6. มลพิษทางดิน	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	น้อย/น้อย
7. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	27	น้อย/น้อย
8. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17	น้อย/น้อย
9. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	น้อย/น้อย
10. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	น้อย/น้อย
11. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21	น้อย/น้อย
12. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	น้อย/น้อย
13. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21	น้อย/น้อย
14. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	น้อย/น้อย
15. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24	น้อย/น้อย
16. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17	น้อย/น้อย
17. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	น้อย/น้อย
18. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	น้อย/น้อย
19. ความแออัดของบริการ - มลพิษ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21	น้อย/น้อย

หมายเหตุ
 0 ในสามเหลี่ยมบน หมายถึง ไม่มีผลกระทบใดๆ เลยก่อนการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว
 2 ในสามเหลี่ยมล่าง หมายถึง หลังจากมีการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวแล้วมีผลกระทบ
 เป็นกลางต่อภาวะแวดล้อม
 3 แสดงว่า มีผลกระทบต่อภาวะแวดล้อมมาก
 2 แสดงว่า มีผลกระทบต่อภาวะแวดล้อมปานกลาง
 1 แสดงว่า มีผลกระทบต่อภาวะแวดล้อมน้อย
 0 แสดงว่า ไม่มีผลกระทบต่อภาวะแวดล้อม

6.4.1 เทคนิคเชิงปริมาณ เป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้การวิเคราะห์เป็นระบบมากขึ้น หลักการของเทคนิคเชิงปริมาณคือ การวัดผลกระทบของนโยบายเป็นตัวเลขโดยการให้คะแนน แล้วนำมาจัดลำดับตามความรุนแรงของผลกระทบและเปรียบเทียบดูผลกระทบนั้นๆ ดังได้กล่าวไว้ในตัวอย่างข้างต้น (ตารางที่ 6)

ข้อดีของวิธีการเปรียบเทียบเชิงปริมาณ คือ ทำให้เห็นผลกระทบอย่างชัดเจนทำให้สะดวกต่อการพิจารณาเสนอทางเลือกของนโยบาย

ข้อเสียของเทคนิคนี้คือ การแปลงผลกระทบของนโยบายเป็นคะแนนโดยนักวิเคราะห์ต้องกำหนดคะแนนให้ตามความแตกต่างของผลกระทบ เช่น 5 คะแนน สำหรับผลกระทบที่ทำลายสภาพแวดล้อมอย่างรุนแรง 4 คะแนน 3 คะแนน 2 คะแนน 1 คะแนน และ 0 คะแนน สำหรับความรุนแรงที่ต่ำระดับลงมาถึงไม่มีผลกระทบเลย เป็นต้น ความไม่แน่นอนอาจจะเกิดขึ้นจากการแปลงผลกระทบของนโยบายให้เป็นคะแนนเหล่านี้ ยกตัวอย่างเช่น การสร้างพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังน้ำ เป็นการทำลายป่าไม้ทางหนึ่งเพราะบริเวณเก็บกักน้ำเหนือเขื่อนขึ้นไปต้นน้ำและสิ่งมีชีวิตจำนวนมากต้องจมอยู่ใต้น้ำ จึงต้องทำลายป่าไม้ในบริเวณดังกล่าว การทำลายทรัพยากรธรรมชาติเช่นนี้นักวิเคราะห์จะให้คะแนนอย่างไรขึ้นอยู่กับค่านิยม ความรู้และทัศนคติของนักวิเคราะห์เป็นสำคัญ

ปัญหาจะมีมากขึ้นเมื่อนักวิเคราะห์ต้องประเมินผลกระทบของการทำลายศิลปวัฒนธรรมของสังคมนักวิเคราะห์ที่เห็นความสำคัญของวัฒนธรรมและประเพณีของสังคมจะให้คะแนนผลกระทบของการสูญเสียในระดับสูง แต่นักวิเคราะห์เห็นนโยบายที่ไปเห็นความสำคัญของสิ่งเหล่านี้จะให้คะแนนผลกระทบของการสูญเสียในระดับต่ำ เป็นต้น

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือนักวิเคราะห์ต้องศึกษาอย่างละเอียดถึงผลกระทบของนโยบายนั้นๆ ซึ่งนักวิเคราะห์มีข้อจำกัด ตัวอย่างเช่น ผลของการสร้างโรงงานไฟฟ้าพลังนิวเคลียร์ นักวิทยาศาสตร์ไม่สามารถทำนายผลของความรุนแรงจากปฏิกิริยานิวเคลียร์ที่มนุษย์ไม่สามารถค้นพบได้ในปัจจุบัน นักวิเคราะห์จึงไม่สามารถอธิบายได้อย่างสมบูรณ์ว่าผลกระทบทั้งหมดจากการสร้างโรงงานไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์นั้นเป็นอย่างไร สรุปคือนักวิเคราะห์สามารถอธิบายผลกระทบของนโยบายตามความรู้ที่จำกัดประกอบกับความพึง

พอใจเป็นสำคัญ ดังนั้นนักวิเคราะห์จำเป็นต้องมีหลักจริยธรรม หลักเหตุผลเป็นฐานในการตัดสินใจ
เสนอทางเลือกนโยบายที่สำคัญยิ่ง

6.4.2 เทคนิคเชิงทุน-ผลกระทบต่อเชิงปริมาณ หลักการของเทคนิคเชิงทุน - ผลกระทบ
เชิงปริมาณคือ การเปรียบเทียบการลงทุนและผลกระทบของนโยบายนั้นประกอบกันจึง
แตกต่างกับวิธีแรกซึ่งพิจารณาเฉพาะผลกระทบเพียงด้านเดียว

จากตัวอย่างเปรียบเทียบการลงทุนและผลกระทบของการผลิตพลังงานไฟฟ้าแต่ละ
ประเภทดังกล่าวทำให้นักวิเคราะห์สามารถเสนอแนวทางเลือกที่ดีได้มากขึ้นเพราะสามารถ
ประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย ผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน น้ำ อากาศและ
สภาพแวดล้อมอื่นๆ ได้อย่างชัดเจน จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวการลงทุนผลิตพลังงานไฟฟ้า
ด้วยถ่านหินและนิวเคลียร์จะต่ำกว่าการผลิตด้วยน้ำมันและแก๊สแต่เมื่อเปรียบเทียบผลกระทบ
ต่อสภาพแวดล้อมจะเห็นว่าการผลิตด้วยถ่านหินทำลายสภาพแวดล้อมและก่อให้เกิดมลภาวะ
มากกว่าประเภทอื่นๆ ดังนั้นนักวิเคราะห์สามารถเปรียบเทียบได้ว่าการสร้างโรงงานไฟฟ้า
พลังงานนิวเคลียร์เป็นการลงทุนต่ำและมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมน้อยกว่าประเภทถ่าน
หินและน้ำมัน แม้ว่าการผลิตด้วยแก๊สจะทำลายสภาพแวดล้อมและสร้างมลภาวะในระดับต่ำ
แต่การลงทุนสูงมากที่สุดการใช้พลังงานนิวเคลียร์จึงเป็นการลงทุนต่ำและมีผลในการทำลาย
สภาพแวดล้อมในระดับต่ำ อย่างไรก็ตามนักวิทยาศาสตร์ไม่สามารถประเมินความเสี่ยงที่อาจ
จะเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุอันเกิดจากการรั่วไหลของพลังงานนิวเคลียร์ได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้อง
คำนึงถึงอย่างยิ่ง

6.5 เสนอทางเลือกนโยบาย

นักวิเคราะห์ควรเสนอแนะนโยบายที่ดีที่สุดแนวเดียวเท่านั้นหรือเสนอแนะ
หลายๆแนวทางเพื่อให้ผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายในขั้นสุดท้าย

มีผู้ให้ความคิดเห็นแตกต่างกันเป็นสองแนวทางคือ แนวความคิดหนึ่งเห็นว่านัก
วิเคราะห์เป็นนักวิชาการมีหน้าที่ศึกษารวบรวมปัญหา แสวงหาทางแก้ปัญหาหลายๆแนว
ทาง พิจารณาถึงผลกระทบของนโยบายแต่ละนโยบายแล้วจึงนำเสนอต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย
เพื่อเลือกนโยบายที่ดีที่สุด ดังนั้นการตัดสินใจเลือกจึงขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ

นโยบาย เช่น ข้าราชการและนักการเมือง เป็นต้น แนวความคิดนี้จำกัดบทบาทของนักวิเคราะห์คือเป็นนักวิชาการที่ดีเท่านั้น

แต่อีกแนวความคิดหนึ่งเห็นว่านักวิเคราะห์ควรจะเสนอแนะนโยบายที่ดีที่สุดเพียงนโยบายเดียวให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจพิจารณาเห็นชอบ ไม่ควรเสนอหลายแนวทางเพราะในความเป็นจริง ผู้ตัดสินใจนโยบายมักไม่สนใจศึกษานโยบายทั้งหมดที่นักวิเคราะห์เสนอให้ และไม่ได้เป็นผู้ศึกษาติดตามนโยบายอย่างละเอียดเท่าที่นักวิเคราะห์ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของนักวิเคราะห์ที่ควรเสนอแนะนโยบายที่ดีที่สุดเพื่อพิจารณาตัดสินใจ ในแง่นี้นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องมีหลักจริยธรรมไม่ยึดกับผลประโยชน์ส่วนตนและของกลุ่ม ปัญหาที่นักวิเคราะห์ประสบคือ ปัญหาการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเสนอแนะนโยบาย นักวิเคราะห์อาจสนับสนุนนโยบายซึ่งเป็นที่ต้องการของผู้มีอำนาจ ในกรณีเช่นนี้นักวิเคราะห์ทำหน้าที่เป็นนักวิชาการที่รับใช้ผู้มีอำนาจ หลักจริยธรรมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาเสนอแนะทางการเลือกนโยบายที่ดีที่สุดเพื่อประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนโดยรวม

6.6 ความน่าจะเป็นไปได้ทางการเมือง

ขั้นตอนสุดท้ายของการวิเคราะห์นโยบายคือการเสนอทางเลือกนโยบายเพื่อให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจนโยบายและนำไปปฏิบัติ ในขั้นตอนนี้ นักวิเคราะห์จะต้องคำนึงถึงความน่าจะเป็นไปได้ของนโยบายที่จะให้เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติได้โดยบรรลุเป้าหมายอย่างเที่ยง ซึ่งต้องอาศัยความชำนาญของนักวิเคราะห์และความรอบรู้เกี่ยวกับสถาบันที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย สภาพเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนผู้นำที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจนโยบาย

นโยบายที่มีหลักเหตุผลและมีฐานจริยธรรมที่ดีอาจไม่ถูกนำมาใช้เป็นนโยบายและนำไปปฏิบัติเพราะสาเหตุหลายประการ เช่น ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายจะขัดขวางหรือไม่ให้การสนับสนุน ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในสังคมมากเท่าไรอาจจะใช้อิทธิพลขัดขวาง นโยบายที่ดีมิให้เกิดขึ้นได้เช่นกัน

การยอมรับนโยบายขึ้นกับปัจจัยหลายประการและที่สำคัญคือ ผู้นำทางการเมืองและข้าราชการนักวิเคราะห์ควรจะศึกษาถึงผู้เสนอนโยบายเพื่อการรับรอง ผู้เสนอนโยบายมีความสนใจและมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายมากน้อยเพียงใด และเหตุผลที่ผู้เสนอสนับสนุนนโยบายคืออะไร นักวิเคราะห์ควรศึกษาวิธีการเสนอนโยบาย และนำปัจจัยเหล่านี้มาพิจารณาประกอบการวิเคราะห์ในขั้นสุดท้ายจะทำให้ความน่าจะเป็นไปได้ของการรองรับนโยบายมีสูงขึ้นซึ่งนำไปสู่การยอมรับและนำนโยบายไปปฏิบัติในที่สุด

6.7 ตัวอย่างการวิเคราะห์นโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้

นักวิเคราะห์อาจกำหนดทางเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย ผลกระทบในด้านต่างๆดังนี้

6.7.1 ทางเลือกที่ 1 นโยบายเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ หรือนโยบายปลูกป่าเศรษฐกิจ: ยุคาลิปตัส

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

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 พฤษภาคม 2527 อนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมให้เอกชนปลูกป่า โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ เป็นประธานและในปี 2529 ได้จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนขึ้นเป็นหน่วยงานหนึ่งในกรมป่าไม้มีหน้าที่

อำนวยความสะดวกในการดำเนินงานให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในโครงการปลูกป่าโดยเน้นการส่งเสริมให้ปลูกป่าไม้โตเร็ว คือ ยูคาลิปตัส โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

ข้อดีของทางเลือกที่ 1 "ยูคาลิปตัส" เป็นไม้พื้นเมืองที่มีถิ่นกำเนิดจากทวีปออสเตรเลีย แบ่งออกได้มากกว่า 500 ชนิดพันธุ์ แต่จากการทดลองของนักวิชาการจากกรมป่าไม้และคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่นำไปปลูกในสภาพพื้นที่และสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันในทุกภาคของประเทศไทยแล้วพบว่าพันธุ์ที่เหมาะสมที่สุดเนื่องจากเป็นไม้ที่มีโอกาสรอดตายสูงในทุกสภาพพื้นที่และภูมิอากาศ คือ ยูคาลิปตัส คามาลดูลินซิส (EUCALYPTUS CAMALDULENSIS)

สำหรับนักวิชาการทั้งในกรมป่าไม้และจากคณะวนศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เห็นว่ายูคาลิปตัสจะเป็นไม้ที่ได้รับการส่งเสริมให้ปลูกมากกว่าไม้โตเร็วประเภทอื่นๆเนื่องจากเหตุผลคือ

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

2. เป็นพืชที่สามารถทนทานกับสภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศที่หลากหลายได้ดี สามารถปลูกได้ทั้งในพื้นที่ลุ่มมีน้ำขัง จนถึงพื้นที่ดอนที่มีลักษณะแห้งแล้ง ดินเลว มีอัตราการรอดตายสูงกว่า โดยเปรียบเทียบกับพืชชนิดอื่น

3. เป็นพืชที่สามารถใช้ป้อนอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ไม้ได้หลายประเภท ได้แก่เยื่อกระดาษ ชี้นไม้สับ ปาร์เก้ เรยอง ฯลฯ และเป็นพืชที่มีลู่วางการตลาดสดใสมาก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมชี้นไม้สับและเยื่อกระดาษ ทั้งภายในประเทศและตลาดโลก

ข้อเสียของทางเลือกที่ 1 มีการตั้งคำถามถึงผลกระทบของยูคาลิปตัสที่มีต่อสิ่งแวดล้อม และได้ปรากฏต่อสาธารณชนเป็นครั้งแรกในกลางปี 2528 และประเด็นปัญหานี้ได้กลายเป็นปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่ถกเถียงอย่างกว้างขวางในสังคมโดยฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการปลูกป่ายูคาลิปตัสได้ตั้งประเด็นในการวิจารณ์นโยบายปลูกป่ายูคาลิปตัสที่สำคัญคือ

1.ผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ โครงการปลูกป่ายูคาลิปตัส ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพนิเวศน์อย่างมากอันเนื่องมาจากเหตุผลดังนี้

การทำลายป่าธรรมชาติซึ่งมีความชุ่มชื้นสมบูรณ์ ทำให้ไม้ยืนต้นขนาดใหญ่ (บางแห่งมีอายุนับร้อยปี) และต้นไม้เล็กอื่นๆมากมายต้องถูกทำลายลงจึงเกิดความแห้งแล้ง ซึ่งไม่อาจทดแทนได้ด้วยการปลูกไม้โตเร็ว เช่น ยูคาลิปตัส

การปลูกไม้ยูคาลิปตัสคามาลดูเลนซิสส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในสายตาของชาวชนบท ซึ่งสามารถสรุปได้จากประสบการณ์ คือ

ยูคาลิปตัส เป็นพืชเห็นแก่ตัว กินน้ำมาก แย่งอาหารพืชอื่น การปลูกมันสำปะหลังในแปลงยูคาลิปตัส ตามที่ทางราชการแนะนำจะกระทำได้เฉพาะปีแรก แต่ปีต่อมาหัวมันจะลีบเล็กผลผลิตลดลงอย่างมากเพราะรากยูคาลิปตัสพันหัวมันไว้

การปลูกยูคาลิปตัสในพื้นที่กว้าง โดยเฉพาะในพื้นที่รอบๆแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นแหล่งน้ำธรรมชาติที่เคยมีน้ำอุดมสมบูรณ์อยู่ตลอดปี จะส่งผลให้เกิดความแห้งแล้งอย่างชัดเจนภายหลังจากการปลูกยูคาลิปตัส 4-5 ปี น้ำแห้งขอดไม่สามารถทำประโยชน์ในการเกษตรและเป็นแหล่งอาหารตามธรรมชาติได้อีกต่อไปเช่นที่บ้าน โลกมณัส อ.เมือง จ.ยโสธร

2.ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

การสูญเสียที่ดินทำกิน โครงการปลูกป่าไม่ว่าจะเป็นของทางราชการหรือเอกชน ต่างต้องการพื้นที่จำนวนมาก เพื่อใช้ในการดำเนินงาน พื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นที่ในเขตป่าสงวนฯที่เสื่อมโทรม ซึ่งมีประชาชนเข้าอาศัยอยู่ก่อนแล้ว (ในหลายพื้นที่มีการตั้งชุมชนก่อนการประกาศเขตป่าสงวนเป็นเวลานานแล้ว) การยึดเวนคืนที่ดินซึ่งถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุดไปจากเกษตรกรเป็นการตัดหนทางทำมาหากินของประชาชน

ในบางพื้นที่ แม้ว่าบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ จะสามารถจ่ายค่าชดเชยที่ดินให้แก่เกษตรกรได้แต่เป็นผลประโยชน์ระยะสั้น เป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรต้องแสวงหาที่ดินทำกินราคาถูกลงทำให้ที่ดินในเขตป่าสงวนฯถูกบุกรุกต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

ในช่วงระยะแรกของโครงการปลูกป่า แม้ว่าทางราชการจะอนุญาตให้เกษตรกรปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดอื่นแซมป่ายูคาลิปตัสได้ แต่ก็พบว่าผลผลิตจะลดลงเรื่อยๆเนื่องจากการแย่งอาหารและน้ำของต้นยูคาลิปตัสได้ของเกษตรกรบางรายเช่น นางกองศรี โสภเวช แห่ง

บ้านเทพพัฒนา อ.ปะคำ จ.บุรีรัมย์ ซึ่งเคยมีรายได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 8,000 บาทจากมันสำปะหลัง เหลือเพียงปีละไม่เกิน 1,500 บาทเท่านั้น ซึ่งเท่ากับเป็นการเปลี่ยนสถานภาพจากการทำการเกษตรที่สามารถเลี้ยงตัวเองและครอบครัวได้ไปสู่การเป็นลูกจ้างรายวันเฉพาะฤดูกาล ที่ตามมาด้วยสภาพการเป็นหนี้สินพันตัวในที่สุด

3. ผลกระทบทางด้านสังคม-การเมือง

3.1 โครงการปลูกป่ามักจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้น 2 ลักษณะคือ

ความขัดแย้งภายในชุมชน จะเกิดขึ้นเมื่อโครงการปลูกป่าว่าจ้างคนงานส่วนหนึ่งในชุมชนเป็นลูกจ้างสวนป่า ในขณะที่ชาวบ้านส่วนหนึ่งได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกิน ถูกยึดไปปลูกยูคาฯ ทำให้เกิดความขัดแย้งและความสัมพันธ์อันดีของชุมชนต้องถูกทำลายลง

ความขัดแย้งระหว่างราษฎร กับรัฐบาลหรือเอกชนที่ดำเนินโครงการปลูกป่า ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวจะรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ หากข้อเรียกร้องของราษฎรไม่ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังจากเจ้าหน้าที่ราชการที่เกี่ยวข้อง จนอาจก่อให้เกิดการทำลายทรัพย์สินของผู้ที่ดำเนินโครงการปลูกป่าขึ้นได้ เช่น กรณีการเผาเรือนเพาะชำของห้างหุ้นส่วนจำกัดเจริญทรัพย์อุทุมพรบริการ ที่เข้ามาทำลายป่าโนนลาน ซึ่งเป็นป่าธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ของชาวบ้านที่ อ.อุทุมพรพิสัย จ.ศรีสะเกษ เมื่อเดือนกันยายน 2528 และกรณีการตัดกล้าไม้ยูคาฯ และเผาเรือนเพาะชำของทางราชการที่ อ.ปะคำ จ.บุรีรัมย์ โดยชาวบ้านกว่า 2,000 คน เมื่อเดือนมีนาคม 2531 เป็นต้น

3.2 โครงการปลูกป่ายุคาลิปัตส์ ได้ก่อให้เกิดการทำลายระบบชุมชนใน 2 ลักษณะคือ

การทำลายระบบครอบครัว เนื่องจากปัญหาการขาดที่ดินทำกินทำให้ราษฎรหลายครอบครัวต้องทำงานรับจ้าง เกิดการอพยพแรงงานเข้าสู่เมืองในหลายครอบครัว พ่อแม่และคนหนุ่มสาวในวัยแรงงานต้องไปรับจ้างขายแรงงานในเมืองเหลือทิ้งไว้เพียงเด็กเล็กและคนแก่ให้อยู่ลำพังในหมู่บ้านดังตัวอย่างที่บ้าน โคกมนัส อ.เมือง จ.ยโสธร คนกว่าหนึ่งในสามของหมู่บ้านต้องอพยพเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ และมีจำนวน 8 ครอบครัว ที่ต้องอพยพไปทั้งครอบครัวเนื่องจากถูกยึดที่ดินทำกินไปทั้งแปลง

การละเลยและไม่ให้ความสนใจกับความสำคัญขององค์กรชาวบ้าน โครงการปลูกป่าในหลายพื้นที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินการโดยไม่ผ่านสภาตำบลต่างๆที่พื้นที่ปลูกป่านั้นเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือป่าชุมชนของหมู่บ้าน เช่น กรณีปลูกป่าในที่ทำเลเลี้ยงสัตว์และป่าธรรมชาติ โดยไม่ฟังมติของสภาตำบลโนนทราย จ.ร้อยเอ็ด สภาตำบลเสียว จ.ศรีสะเกษ สภาตำบลหนองบัว จ.บุรีรัมย์ เป็นต้น

6.7.2 ทางเลือกที่ 2 นโยบายป่าธรรมชาติ: ป่าชุมชน

ในทศวรรษที่ผ่านมาแนวคิดเรื่องป่าชุมชนเริ่มเป็นที่น่าสนใจและได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นในการพูดคุย สัมมนาและการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างนักพัฒนาจากองค์กรพัฒนาเอกชนอยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายป่าไม้แห่งชาติซึ่งมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับป่าเศรษฐกิจมากกว่าการตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่น

ป่าชุมชนหรือป่าเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เป็นมิติหนึ่งของการฟื้นฟูและยกระดับศักยภาพในการพัฒนาและการพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการพัฒนาแบบต่อเนื่องในระยะยาว แนวคิดป่าชุมชนมีจุดศูนย์กลางของความสนใจอยู่ที่คนซึ่งทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่ภายใต้เงื่อนไขและสภาพแวดล้อม เน้นระบบการผลิตที่สอดคล้องและรักษาสภาพที่สมดุลกับธรรมชาติ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนและการสร้างเสริมฟื้นฟูจิตสำนึกของชุมชน ด้วยสาเหตุนี้เองกิจกรรมและการปฏิบัติการภายในกรอบความคิดเรื่องป่าชุมชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำรงรักษาและฟื้นฟูสภาพป่า การปลูกต้นไม้ ฯลฯ จึงต้องการเชื่อมโยงกับเป้าหมายหลักในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการใช้ที่ดินในภาคเกษตรกรรมอย่างต่อเนื่องในระยะยาวและเพื่อเพิ่มผลผลิตและรายได้ให้กับราษฎรในท้องถิ่น ป่าชุมชนจึงมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรทุกกลุ่ม รวมทั้งครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองการเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรและการที่ราษฎรในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากป่า ย่อมนำไปสู่การมีส่วนร่วมของราษฎรทั้งหมดในชุมชนและยอมส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการอนุรักษ์ป่าและสภาพแวดล้อมรวมทั้งส่งเสริมให้มีการปรับปรุงบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น 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
- เพื่อสร้างงานภายในชุมชน และนำไปสู่การกระจายรายได้และการแก้ปัญหาความยากจน รวมทั้งการใช้ประโยชน์ใช้สอยและราษฎรในชีวิตประจำวัน เช่น เป็นแหล่งอาหาร สมุนไพร ฝืนสำหรับหุงต้มอาหาร และอาหารสัตว์ ฯลฯ

3. การฟื้นฟูและส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และการรักษาความสมดุล เพื่อสร้างความมั่นคงยั่งยืนของสภาพแวดล้อมธรรมชาติ

ข้อจำกัดของทางเลือกที่ 2 มีดังนี้คือ

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

2. การรักษาป่าไม้เป็นป่าชุมชนแบบดั้งเดิม เป็นแหล่งซับน้ำ ป่าช้า ป่าดอนปู่ตา ป่าอภัยทานยังไม่มีระเบียบและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนในการกำหนดให้ราษฎร หรือองค์กรชาวบ้าน ซึ่งดูแลรักษาพื้นที่อยู่สามารถรักษาพื้นที่ไว้ตามวัตถุประสงค์ของตนเอง ที่ผ่านมาเป็นการอะลุ่มอล่วยของทางราชการในบางกรณีในพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตต้นน้ำชั้นเอ ดังนั้น หากมีการกำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนจะเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้สามารถส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรชาวบ้านให้สามารถคุ้มครองพื้นที่ป่าเหล่านั้นตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้เต็มที่

3. การพึ่งพิงจากแหล่งป่าชุมชนทั้งแบบพัฒนาและแบบดั้งเดิม มิใช่เป็นการพึ่งพิงแต่เพียงระดับเพื่อการอยู่รอด ในขณะที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจได้เจริญเติบโตมากขึ้น ชุมชนในชนบทจำเป็นต้องพึ่งพิงป่าไม้มากขึ้นจึงจำเป็นต้องมีการจัดการป่าชุมชนในแนวใหม่ที่มุ่งยกระดับเศรษฐกิจของราษฎร โดยพัฒนาป่าชุมชนของหมู่บ้านให้เป็นแหล่งผลิตที่สามารถนำผลผลิตป้อนสู่ระบบแข่งขันในระบบเศรษฐกิจทั่วไปการจัดการป่าชุมชนจำเป็นต้องพัฒนารูปแบบให้สามารถเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถได้ผลิตผลจากป่าอันได้แก่อาหาร สมุนไพร ของป่า เป็นต้น เพื่อการค้าได้มากขึ้น โดยที่ป่าจะไม่ถูกทำลาย และให้ผลในระยะยาว

4. ป่าชุมชนเป็นการดำเนินงาน โดยองค์กรประชาชน ซึ่งจำเป็นจะต้องอาศัยการสนับสนุนจากองค์กรภายนอกอีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากหน่วยงานของทางราชการเนื่องจากชุมชนมีเป็นจำนวนมาก หลากหลายไปตามสภาพภูมิประเทศ เศรษฐกิจและสังคม มีความหลากหลายในการพึ่งพิงป่าไม้หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมป่าไม้ จำเป็นจะต้องมีเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคต่างๆที่สามารถให้ความรู้ด้านป่าไม้แก่ประชาชนเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งในการพัฒนาตนเอง เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐานของตนเอง การปรับปรุงหน่วยงานของกรมป่าไม้ในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะในระดับอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานแรกของกรมป่าไม้ ในการให้บริการแก่ประชาชนในภูมิภาคควรที่จะได้รับการพัฒนาให้มีความเข้มแข็งเพื่อการให้บริการทางด้านวิชาการป่าไม้ขั้นพื้นฐานแก่องค์กรชาวบ้านในท้องถิ่น และร่วมกับหน่วยงานอื่นๆในพื้นที่ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

5. ในการพัฒนาป่าชุมชน ต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้นำท้องถิ่นและองค์กรชาวบ้านในท้องถิ่นดังนั้นผู้นำท้องถิ่นมีความสำคัญและมีบทบาทสูงในการนำไปสู่การพัฒนาป่าชุมชน ผู้นำในท้องถิ่นดังกล่าวได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครู และพระสงฆ์ และผู้นำที่ไม่เป็นทางการอื่นๆซึ่งเป็นแกนนำในการพัฒนาต่างๆในหมู่บ้าน การสร้างความเข้าใจของผู้นำดังกล่าวจะสามารถชักจูงให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าร่วมดำเนินงานเกี่ยวกับป่าชุมชนอย่างเข้มแข็ง ในขณะที่เดียวกันองค์กรชาวบ้านเป็นผู้สืบเนื่องแนวความคิดป่าชุมชนให้ได้รับการปฏิบัติ โดยการอบรม การสัมมนา และดูงานต่างๆเพื่อให้เกิดการร่วมมือในการพัฒนาป่าชุมชนตามแนวความคิดของการจัดการป่าของชุมชน โดยชุมชนและเพื่อชุมชน

6.7.3 สรุปการวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดการทรัพยากรป่าไม้

ทางเลือกที่ 1 : ป่าชุมชน

ทางเลือกที่ 2 : ป่าชุมชน

ข้อดี 1. พาะพันธุ์ง่าย โตเร็ว

1. พื้นฟูและส่งเสริมสำนึกของความเป็นชุมชน

2. ทนทานต่อสภาพภูมิอากาศและภูมิ

2. สร้างความสมดุลระหว่างระบบการผลิตกับ

ประเทศที่หลากหลาย

สภาพแวดล้อมธรรมชาติ

3. ป้อนอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องผลิตภัณฑ์ไม้

3. อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

ได้หลายประเภท

- | | |
|--|---|
| <p>ข้อจำกัด</p> <p>1.ผลกระทบต่อระบบนิเวศ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ทำลายป่าธรรมชาติที่มีความสมบูรณ์ - แย่งน้ำและอาหารพืชอื่น - ทำให้เกิดความแห้งแล้ง <p>2.ผลกระทบทางเศรษฐกิจ</p> <ul style="list-style-type: none"> - สูญเสียที่ดินทำกิน - ผลผลิตทางการเกษตรของพืชอื่นๆ ที่ปลูกร่วมกับต้นยูคาลิปตัสลดลง <p>3.ผลกระทบทางด้านสังคม-การเมือง</p> <ul style="list-style-type: none"> - จัดแย้งภายในชุมชน - จัดแย้งระหว่างราษฎรกับรัฐบาล หรือเอกชนที่ดำเนินโครงการปลูกป่า - ทำลายระบบครอบครัว - จัดแย้งระหว่างองค์กรชาวบ้านกับ ภาครัฐ | <p>1.จัดหาที่ดินเพื่อนำมาใช้เป็นป่าชุมชน</p> <p>2. ไม่มีกฎหมายรับรอง</p> <p>3. เป็นแนวคิดเชิงเศรษฐกิจแบบพอเพียง</p> <p>4. ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย</p> <p>5. ต้องอาศัยผู้นำท้องถิ่นและองค์กรชาวบ้าน</p> <p>ท้องถิ่นในการจัดการป่าชุมชน</p> |
|--|---|

จากการเปรียบเทียบข้อดีและข้อจำกัดของแต่ละแนวทางเลือกจะเห็นผลกระทบที่เกิดขึ้นในแต่ละแนวทางเลือกซึ่งจะช่วยในการพิจารณาทางเลือกนโยบายได้ชัดเจนขึ้นก่อนตัดสินใจเลือกนโยบาย การทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็น เหตุผล ประสพการณ์จากชาวบ้านเป็นส่วนประกอบการวิเคราะห์จะทำให้การตัดสินใจเลือกทางเลือกเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและชุมชนมากขึ้น

6.8 สรุป

การวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายมีความสำคัญอย่างยิ่งที่นักวิเคราะห์จะต้องศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบ ทางเลือกแต่ละแนวทางย่อมมีเหตุผลที่สนับสนุนแตกต่างกันและปัญหาที่ตามมาคือ นักวิเคราะห์จะให้ความสำคัญต่อหลักเหตุผลใด เช่น การพัฒนาความเจริญทางเศรษฐกิจหรือการกระจายรายได้ให้เป็นธรรมในสังคม ผลประโยชน์เพื่อประชาชนโดยรวมหรือเพื่อกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มเป็นอาทิ ดังนั้นในกรณีการชี้แนะหรือนำเสนอของนักวิเคราะห์ในการเลือกแนวนโยบายใดก็ตามจึงต้องเกี่ยวข้องกับค่านิยมเสมอ หลักจริยธรรมหรือคุณธรรมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อค่านิยมที่เป็นรากฐานสำคัญในการเลือกนโยบาย

6.9 คำถามท้ายบท

1. นักวิเคราะห์มีวิธีและการกระบวนการวิเคราะห์นโยบายอย่างไร จงอธิบายพอสังเขป
2. จงอธิบายหลักการวิเคราะห์แนวทางเลือกในกรณีการสร้างไฟฟ้าบ่อฝ้าย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยอาศัยหลักวิชาการที่ได้เรียนมาใช้ในการอธิบาย
3. นักวิเคราะห์มีเทคนิคหรือวิธีประเมินผลกระทบของแต่ละนโยบายอย่างไร และวิธีเหล่านั้นมีข้อจำกัดอย่างไร
4. นักวิเคราะห์มีหลักเกณฑ์หรือเหตุผลอย่างใดในการวิเคราะห์แนวทางเลือกนโยบายแต่ละแนวทาง เพราะมีผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์แตกต่างกัน
