

บทที่ 1

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

วัตถุประสงค์

เพื่อให้ผู้ศึกษา มีความรู้และความเข้าใจ เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เรื่องต่อไปนี้

1. ความหมายและองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ
2. ลักษณะของการกำหนดนโยบายสาธารณะ
3. ความสัมพันธ์ของนโยบายสาธารณะกับแผนและโครงการ
4. วิธีการศึกษานโยบายสาธารณะ
5. องค์ประกอบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
6. กระบวนการหรือขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย
7. ค่านิยมและจริยธรรม กับการวิเคราะห์นโยบาย

1. ความนำ

ในการประเมินนโยบายสาธารณะนั้นจำเป็นต้อง **มีความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ** ว่ามีอย่างไร เพื่อที่จะได้เป็นกรอบในการเข้าใจในเรื่องการประเมินนโยบายสาธารณะได้เป็นอย่างดียิ่งขึ้น

2. ความหมายและองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีความหมาย 2 ลักษณะที่มีความสัมพันธ์กัน **ลักษณะที่หนึ่ง** มีความหมายถึงกิจกรรม (Activities) **ส่วนอีกลักษณะหนึ่ง** จะมีความหมายในฐานะที่เป็นศาสตร์ (Science) ซึ่ง 2 ลักษณะจะมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นศาสตร์ จะทำการศึกษาก่อนนโยบายสาธารณะที่เป็นกิจกรรม แล้วนำมาสะสมกันเป็นความรู้ หรือเป็นวิชา (Subject) เพื่อประโยชน์ในการศึกษา ที่จะได้ทำให้การกำหนดนโยบายในฐานะที่เป็นกิจกรรม บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

นักวิชาการได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นกิจกรรมไว้แตกต่างกัน และหลากหลาย ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายและกว้างขวางของนโยบายสาธารณะ ดังที่ผู้เขียนจะยกตัวอย่างมาเพียงบางส่วนดังนี้

1. **ธอมัส ดาย (Thomas Dye)** ได้กล่าวถึงความหมายของนโยบายสาธารณะว่า **“หมายถึงอะไรที่รัฐบาลเลือกกระทำ หรือเลือกที่จะไม่กระทำ”** รัฐบาลมีกิจกรรมที่ดำเนินการหลายอย่าง ทำหน้าที่ประสานความขัดแย้งในสังคม ทำให้สังคมลดความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ แจกจ่ายรางวัลที่เป็นสัญลักษณ์และวัตถุสิ่งของ แก่สมาชิกในสังคม สักเงินออกมาสังคมซึ่งส่วนใหญ่ทำให้รูปการเก็บภาษี ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงมีส่วนในการจัดระเบียบพฤติกรรมของบุคคล จัดการบริหารองค์การราชการต่าง ๆ แจกแจงผลประโยชน์ หรือเก็บภาษี ¹⁾ ทิศนะนี้เป็นการมองนโยบายสาธารณะ ในความหมายที่กว้างที่สุด ดังจะได้พิจารณาต่อไปนี้

1) **รัฐบาล** นั้น มีความหมายอยู่ 2 ระดับ ระดับการเมือง เป็นผู้กำหนดนโยบาย และกำกับดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย ในกรณีของไทย ได้แก่ การดำเนินการของคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีต่าง ๆ อีกระดับหนึ่ง เป็นการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ เป็นผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ ในกรณีของประเทศไทยได้แก่ข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอต่าง ๆ

2) นโยบายนั้นครอบคลุมทั้งกิจกรรมที่รัฐบาลได้กระทำ และเลือกที่จะไม่กระทำ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลของนายชวณ หลีกภัย สมัยแรกได้ออก พ.ร.บ. ให้ สปก. 4-01 จัดสรรให้ที่ดินในป่าสงวนแก่เกษตรกรผู้ยากจน ได้ใช้ทำการเกษตรคนละไม่เกิน 50 ไร่ เมื่อออก พ.ร.บ. ไปแล้วข้าราชการประจำก็จะรับไปดำเนินการตาม พ.ร.บ. โดยรัฐมนตรีว่าการและช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการของข้าราชการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของนโยบายดังกล่าว

ส่วนในบางกรณีรัฐบาลอาจจะเลือกไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ตัวอย่างเช่น รัฐบาลในสมัยที่ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีนโยบายที่จะไม่เข้มงวดในการจับกุมแรงงานต่างชาติ ที่ลักลอบเข้ามาเมืองโดยผิดกฎหมาย ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยร่วมล้านคน ต่อมาในสมัยของรัฐบาล นายชวณ หลีกภัย ได้มีนโยบายที่จะเข้มงวดในการจับกุมแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายเพื่อให้แรงงานไทยที่ว่างงานสามารถเข้าทำงานแทนแรงงานต่างชาติดังกล่าวจึงดำเนินการสั่งการให้ ตำรวจเข้มงวดจับกุมแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงาน โดยผิดกฎหมาย มีผลทำให้แรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายมีจำนวนลดลง

2. เฟลิก เอ ไนโกร (Felix A. Nigro) และ ลอยด์ จี ไนโกร (Lloyd G. Nigro) ได้กล่าวไว้ว่า การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกจากกันโดยเด็ดขาดได้ ทั้งนี้ เพราะว่าการกำหนดนโยบายทุกครั้งจะเป็นการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง นโยบายจะกำหนดทางเลือกของการกระทำในการดำเนินงาน ตามจุดมุ่งหมายที่ได้เลือกไว้ ²⁾

จากทัศนะข้างต้นจะเห็นได้ว่า นโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจดำเนินการของรัฐบาล โดยเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งเพื่อจะให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ได้เลือกหรือกำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ริเริ่มตัดสินใจดำเนินการโครงการ “เงินผัน” เพื่อให้ชาวนบพทได้ใช้แรงงานก่อสร้างสาธารณูปโภค เช่น ถนน บ่อน้ำ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญให้ชาวนบพทมีงานทำให้ภาคฤดูแล้ง ไม่ต้องอพยพเข้ามาในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ ๆ ที่จะก่อให้เกิดปัญหาในเมืองใหญ่ ๆ ต่อไป

3. อมร รักษาสัตย์ ได้จำแนก ลักษณะของนโยบายสาธารณะไว้ 3 ประการ คือ

1. การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการจะไปถึง
2. หลักการและกลวิธีที่จะหาทางปฏิบัติทำให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น

3. การเตรียมการสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติการตามหลักการ และกลวิธีที่วางไว้³⁾

จะเห็นได้ว่า อมร รักษาศักดิ์ ได้จำแนกนโยบายสาธารณะออกมาละเอียดมากยิ่งขึ้นว่า ประกอบไปด้วยลักษณะการดำเนินการ 3 ลักษณะ ดังที่กล่าวมาแล้ว

4. ฮาโรลด์ ดี ลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell) และ อับราฮัม แคนแพลน (Abraham Kaplan) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึงโครงการที่กำหนดขึ้นมา ซึ่งประกอบไปด้วย คำนิยามที่เป็นเป้าหมายและการปฏิบัติต่าง ๆ⁴⁾

ลาสเวลล์ และ แคนแพลน ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่าหมายถึง โครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมา ซึ่งหมายความว่า มองนโยบายสาธารณะในลักษณะของแผนงาน และโครงการ ซึ่งจะ不仅仅มีแต่ เป้าหมาย หรือจุดมุ่งหมาย หลักการ หรือแนวปฏิบัติกว้าง ๆ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงแผนงานและโครงการอาจจะต้องระบุถึง วิธีการดำเนินการ ทรัพยากรและระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการด้วย

จะเห็นได้ว่านักวิชาการจะมีความเห็นเกี่ยวกับความหมายของนโยบายสาธารณะแตกต่างกันออกไปในบางทัศนระมองความหมายอย่างแคบ บางทัศนระมองนโยบายสาธารณะในความหมายอย่างกว้าง บางทัศนระมองว่านโยบาย หมายถึง แผนและโครงการ ซึ่งผู้ศึกษาจะต้องทำความเข้าใจให้ดีมีฉะนั้นแล้วจะสับสนได้ เพราะมีนักนักวิชาการบางคนมองว่า นโยบาย แผน และโครงการ มีลักษณะที่ต่างกันแต่มีความสัมพันธ์กัน ลักษณะในการให้ความหมายเช่นนี้จะพบได้ในการให้คำจำกัดความในคำอื่น ๆ ในวิชาสังคมศาสตร์เช่นเดียวกัน

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ มีองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้⁵⁾

1. เป็นการปฏิบัติการที่มีเป้าหมาย มิได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญ
2. จะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย นโยบายมิใช่เป็นเพียงการตัดสินใจอย่างเดียว แต่จะต้องมีการปฏิบัติการตามนโยบาย ให้นโยบายนั้นมีผลในทางปฏิบัติ
3. เป็นอะไรที่รัฐบาลดำเนินการอยู่ในขณะนั้น เช่น ออกกฎระเบียบทางการค้า การควบคุมภาวะเงินเฟ้อ การสนับสนุนการสร้างที่อยู่อาศัย เป็นต้น ไม่ใช่เป็นเรื่องแก่รัฐบาลมีความตั้งใจที่จะทำ

4. เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐบาลที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ

5. การมีอำนาจบังคับ นโยบายเมื่อรัฐบาลกำหนดมาแล้วรัฐบาลจะต้องออกกฎหมายหรือระเบียบ หรือคำสั่งขึ้นมา จากนั้นประชาชนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ตัวอย่างเช่น เมื่อรัฐบาลกำหนดอัตราภาษีใหม่ ประชาชนจะต้องเสียภาษีตามอัตราใหม่ จะไม่ปฏิบัติตามไม่ได้ ในประเด็นนี้ นโยบายสาธารณะจึงแตกต่างจากนโยบายของเอกชน คือนโยบายสาธารณะมีผลใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไป ส่วนนโยบายเอกชน ไม่มีผลใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไป จะใช้บังคับเฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานเอกชนนั้น ๆ เช่น พนักงานบริษัท

สรุปได้ว่าความหมายของนโยบายสาธารณะจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลดังนี้

1. การกำหนดจุดมุ่งหมาย หรือเป้าหมาย ที่ต้องการจะไปถึง
2. หลักการและแนวทางที่ได้เลือกปฏิบัติเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้
3. แผนหรือโครงการต่าง ๆ ที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้จุดมุ่งหมาย หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้บรรลุผลและ

ลักษณะในข้อ 1 และ 2 เป็นความหมายของนโยบายในลักษณะที่แคบ ส่วนความหมายในลักษณะที่กว้างจะครอบคลุมลักษณะทั้ง 3 ประการที่กล่าวข้างต้น

3. ลักษณะของการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ชาร์ล โอ โจนส์ (Charles O. Jones) ได้มีข้อเสนอเพื่อพิจารณา (Proposals) เกี่ยวกับความจริงในขั้นต้น (Initial Realities) เกี่ยวกับ ปัญหา การตัดสินใจ (Desision Making) และโครงการ (Programs) ในระบบการเมืองและการบริหารของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นสังคมประชาธิปไตยทุนนิยมไว้ดังนี้⁶⁾

ในเรื่องปัญหา

1. บุคคลในสังคมที่แตกต่างกันจะตีความหมายเหตุการณ์ (Events) ไปในทิศทางที่แตกต่างกัน
2. เหตุการณ์อันใดอันหนึ่งทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ได้หลายปัญหา
3. ปัญหาทุกปัญหาไม่ได้แก้ไขโดยรัฐบาล
4. ปัญหาของเอกชนหลายปัญหาได้รับการแก้ไขโดยรัฐบาล

5. ปัญหาของเอกชนหลายปัญหาที่ได้รับการแก้ไขโดยรัฐบาลก็เพราะว่าเป็นปัญหาของสาธารณะ
6. ปัญหาส่วนใหญ่ไม่ได้แก้ไขโดยรัฐบาล แม้ว่าหลายปัญหาจะได้ดำเนินการแก้ไขโดยรัฐบาล
7. ผู้กำหนดนโยบายไม่ได้เผชิญกับปัญหานั้น ๆ ที่นโยบายนั้นได้กำหนดมาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว
8. ไม่มีระบบการกำหนดนโยบายที่เป็นอุดมคติอยู่ในโลก
9. การตัดสินใจส่วนใหญ่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมจากเดิมเพียงเล็กน้อย (Incremental)
10. ประชาชนสามารถเข้าถึงในกระบวนการของนโยบายของรัฐบาลแตกต่างกัน

เกี่ยวกับโครงการ (Programs)

1. โครงการต้องการให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตีความหมายที่แตกต่างกันของวัตถุประสงค์
2. การตีความหมายของวัตถุประสงค์โครงการที่ไม่สอดคล้องกัน มักจะไม่ได้มีการแก้ปัญหา
3. โครงการต่าง ๆ ถูกนำไปปฏิบัติโดยปราศจากการเตรียมที่จะเรียนรู้ เกี่ยวกับความผิดพลาดต่าง ๆ
4. โครงการต่าง ๆ ที่จะสะท้อนถึงการเห็นพ้องต้องกัน (Concensus) มากกว่า มีความน่าเชื่อถืออย่างสำคัญ
5. หลายโครงการได้ดำเนินการอยู่โดยไม่ได้กำหนดปัญหาที่จะแก้ไขให้เด่นชัดเสียก่อน
6. ประชาชนส่วนใหญ่มิได้มีความสนใจอย่างต่อเนื่องตลอดไปในปัญหาของประชาชนกลุ่มอื่น ๆ
7. ปัญหาของสาธารณะหลายปัญหาอาจจะขาดการสนับสนุนจากสาธารณะในการแก้ปัญหา

เกี่ยวกับการตัดสินใจ

1. ตัวกระทำกร (Actors) ในนโยบายหลายคนได้กำหนดนโยบายที่ไม่ได้ทำให้เป้าหมายนั้นชัดเจนเสียก่อน
2. การตัดสินใจส่วนใหญ่ดำเนินการโดยมีข้อมูลเล็กน้อย และมีการติดต่อสื่อสารที่ไม่ดี
3. ปัญหาและความต้องการ จะได้รับการกำหนด และให้ได้มีการกำหนดใหม่อีกครั้งในกระบวนการของนโยบาย
4. บางครั้งผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้กำหนดให้แก่บุคคลอื่น ๆ ผู้ซึ่งไม่มีโอกาสกำหนดนโยบายให้ตนเอง
5. ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลงที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย
6. ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถกำหนดนโยบายสาธารณะด้วยตนเอง
7. ระบบการกำหนดนโยบายทุกระบบมีอคติ

คาย ได้กล่าวว่า ข้อเสนอข้างต้นนั้น เป็นลักษณะของระบบการตัดสินใจแบบพหุลักษณะ (Pluralistic) ลักษณะที่มีการประนีประนอมมีการเปลี่ยนแปลงของนโยบายที่เพิ่มขึ้นทีละน้อย (Incremental) และการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง และยังมีทิศทางไปในลักษณะที่มีอคติ ระบบได้ปรับตัวที่จะแก้ไขความผิดพลาด ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะผลประโยชน์ทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ที่ได้ก่อรูปเป็นระบบการเมืองขึ้นมา ในระยะสั้น มีแนวโน้มที่จะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มที่มีทรัพยากรเพียงพอที่จะทำให้เกิดเสียงดังตามลักษณะของสังคมพหุนิยม (Pluralism)

นอกจากนี้ ดรอร์ (Dror) ยังได้เสนอลักษณะของการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้ 12 ประการ ดังนี้ ⁷⁾

1) เป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อนมาก

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีความสลับซับซ้อน (Complexity) มาก มีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องมากมายที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันมีปฏิสัมพันธ์ในลักษณะที่แตกต่างกัน บางส่วนของกระบวนการมีความเด่นชัดสามารถสังเกตเห็นได้ ส่วนบางส่วนของกระบวนการมีลักษณะซ่อนเร้นไม่สามารถสังเกตเห็นได้

2) เป็นกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

ลักษณะนี้หมายถึงนโยบายในเรื่องต่าง ๆ เป็นกระบวนการที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาไม่คงที่ ตัวอย่างเช่น นโยบายเรื่องการกระจายอำนาจ ก็มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เช่น รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้กำหนดนโยบายที่จะเปลี่ยนรูปแบบของการปกครองแบบสหภาพ เป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดใน พ.ศ.2541 เป็นต้น

3) มีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องมากมาย

จากที่กล่าวมาแล้วว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อนซึ่งสืบเนื่องมาจากมีปัจจัยและบุคคล กลุ่มบุคคลที่มาเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมากมาย

4) มีองค์ประกอบต่าง ๆ จะส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายในแนวทางที่แตกต่างกัน

มีองค์ประกอบต่างๆที่แตกต่างกันในการกำหนดนโยบายสาธารณะ บางองค์ประกอบมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะในทางที่แตกต่างกัน แต่บางองค์ประกอบจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะในทางเดียวกัน

5) การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย

6) การกำหนดนโยบายคือการกำหนดแนวทางที่สำคัญ (Major Guideline)

โดยส่วนใหญ่แล้ว นโยบายจะมีลักษณะเป็นแนวทางกว้าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าจะกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการ ดังนั้นนโยบายจึงเป็นแนวปฏิบัติที่วางไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อที่จะได้มีการกำหนดเป็นรายละเอียดในการดำเนินการอีกครั้งในภายหลัง

7. เพื่อให้มีการปฏิบัติตามมาจากการกำหนดนโยบายนั้น

เมื่อมีการกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นมาแล้ว ก็ย่อมเป็นที่มุ่งหวังว่าจะต้องมีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

8) เป็นสิ่งที่มุ่งจะกระทำในอนาคต

เมื่อมีการกำหนดนโยบายแล้ว เป็นสิ่งที่คาดหมายว่าจะเกิดการกระทำต่าง ๆ ในอนาคต ลักษณะนี้เป็นลักษณะที่สำคัญลักษณะหนึ่ง นโยบายที่กำหนดในปัจจุบัน จะเป็นการกระทำในอนาคต เนื่องจากว่าอนาคตเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายในปัจจุบันจะพยายามกำหนดนโยบายให้กว้าง และยืดหยุ่นไว้ วิธีแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องค้นหาวิธีการที่จะลดความไม่แน่นอน และหาทางชดเชยความไม่แน่นอน วิธีการดังกล่าวเป็นลักษณะสำคัญของศาสตร์ทางนโยบาย

9) การปฏิบัติกรต่าง ๆ นั้น ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล

โดยส่วนใหญ่แล้ว ในหน่วยงานต่าง ๆ รัฐบาลจะเป็นผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผล แต่ก็ยังมีข้อยกเว้นบางกรณีที่อาจจะกำหนดให้เอกชน หรือองค์การเอกชน เป็นผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ

10) มีจุดมุ่งหมายที่เป็นทางการเพื่อความสำเร็จของนโยบาย

เมื่อมีการกำหนดนโยบายแล้ว จะต้องมีจุดมุ่งหมายที่เป็นทางการของที่จะให้นโยบายสาธารณะก่อให้เกิดความสำเร็จตามนโยบายดังกล่าวตามความต้องการของสาธารณะ

11) จุดมุ่งหมายของนโยบาย เมื่อบรรลุผลสำเร็จแล้ว จะต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ของสาธารณะ

จุดมุ่งหมายของทุกนโยบายสาธารณะ จะต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนทั่วไป มิใช่เพื่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ลักษณะนี้จะเป็นลักษณะนโยบายที่ดี แต่ก็มียุทธศาสตร์ที่ไม่ดีที่ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ

12) การดำเนินการตามนโยบายจะต้องดำเนินการในทางเลือกที่เป็นไปได้ดีที่สุด (Best Possible)

การเลือกแนวทางปฏิบัติตามนโยบายนั้นจะต้องเลือกทางเลือก ที่เป็นไปได้ที่ดีที่สุด ซึ่งเป็นทางเลือกที่จะทำให้เกิดผลลัพธ์สุทธิสูงสุดนั่นเอง (Maximum Net Benefit) หมายความว่าได้รับความสำเร็จ เป็นผลประโยชน์ของสาธารณะสูงสุดโดยใช้ค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

ลักษณะทั้ง 12 ประการนี้มีอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะกระบวนการตัดสินใจนโยบาย

4. ความสัมพันธ์ของนโยบายสาธารณะกับแผนและโครงการ

นักวิชาการส่วนหนึ่งได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เป็นแผน (Plans) หรือโครงการ (Programs or Projects) ส่วนคนอื่น ๆ จะมองไปในลักษณะอื่น ๆ เช่น “เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำ หรือแนวทางการกระทำของรัฐ” ซึ่งจะต้องมีการกำหนดเป็นแผน หรือ โครงการมาดำเนินกิจกรรมนั้น หรือ ถ้ามองนโยบายสาธารณะในความหมายว่าเป็น “หลักการหรือกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และรวมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับเป้าหมายนั้นด้วย” ก็ตาม ก็จะต้องมีแผน หรือโครงการที่จะดำเนินการจึงจะทำให้เป้าหมายนั้นบรรลุผล อย่างมีประสิทธิภาพ

นโยบายสาธารณะ นโยบายส่วนหนึ่งที่ออกมาในรูปของ “กฎ ระเบียบ และกฎหมาย” แล้วไม่ได้มีการวางแผน หรือโครงการมาดำเนินการ แต่เป็นการดำเนินการในลักษณะงานประจำหรืองานปกติของหน่วยงานต่าง ๆ ดังนั้น นโยบายสาธารณะจะมีแผน หรือโครงการมารองรับก็ได้ หรือไม่ก็ได้แต่ส่วนใหญ่จะมีแผนและโครงการมารองรับ

5. วิธีการศึกษานโยบายสาธารณะ

แบ่งออกเป็น 3 แนวทางที่สำคัญ คือ ⁸⁾

1) วิธีการศึกษาในแง่ทฤษฎีหรือแง่ตัวแบบ (Theory or Model Study)

กล่าวคือ การศึกษาตามแนวทางนี้มุ่งที่จะคิดค้นสร้างเป็นทฤษฎีหรือตัวแบบของวิธีการศึกษานโยบายของรัฐ แล้วนำเอาทฤษฎีหรือตัวแบบนั้น ๆ ไปใช้ในการศึกษาต่อไป หรือมีละนั้นก็นำเอาทฤษฎีหรือตัวแบบที่ใช้ในการศึกษาด้านอื่น ๆ มาใช้ในการศึกษา เนื่องจากการศึกษานโยบายของรัฐอย่างมีระบบมีกฎเกณฑ์ และระเบียบวิธีที่แน่นอนเพิ่งเริ่มมีขึ้นเมื่อไม่นานมานี้เอง ดังนั้น การสร้างกฎเกณฑ์และระเบียบวิธีการศึกษาที่เป็นของตนเองจึงยังอยู่ในวงจำกัดส่วนมากแล้วมักจะเป็นในกรณีประการหลังเสียมากกว่า กล่าวคือ ทฤษฎีหรือตัวแบบที่ได้นำมาใช้ในการศึกษานโยบายของรัฐส่วนมากในปัจจุบันนี้ มักจะเป็นการหยิบยืมมาจากตัวแบบหรือทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาของวิชาอื่น ๆ เสียเป็นส่วนใหญ่ ทั้งการนำเอาทฤษฎีหรือตัวแบบเหล่านั้นมาใช้ศึกษานั้น ก็มุ่งในด้านการศึกษาวิเคราะห์นโยบายเสียเป็นส่วนใหญ่ ดังจะพบเห็นได้จากงานเขียนต่าง ๆ ที่ว่าด้วยการวิเคราะห์นโยบาย ดังนั้น การนำเอาทฤษฎีหรือตัวแบบมาใช้ศึกษาในด้านอื่น ๆ (เช่น ด้านการเปรียบเทียบ ด้านการพรรณนาความเป็นต้น) จึงมีอยู่ภายในบางขอบเขตบางประเด็น

เท่านั้น ทฤษฎีหรือตัวแบบที่ได้มีการหยิบยืมมาใช้ในการวิเคราะห์ เช่น ทฤษฎีระบบ (System Theory) ทฤษฎีผู้นำ (Elite Theory) ทฤษฎีกลุ่ม (Group Theory) ทฤษฎีความสมเหตุสมผล (Rational Theory) ทฤษฎีส่วนเพิ่มขึ้น (Incremental Theory) และทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) เป็นต้น

2) วิธีการศึกษาในแง่แต่ละขอบเขตของนโยบาย (Policy Area Study)

กล่าวคือ เป็นการศึกษาขนโยบายของรัฐในแต่ละแง่มุมย่อย ๆ ของนโยบายของรัฐทั้งหมด โดยทำการแยกศึกษาถึงประเด็นต่าง ๆ ของนโยบายในขอบเขต ที่เป็นส่วนปลีกย่อย และจะทำการศึกษาถึงสาเหตุและผลที่จะพึงเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐในแต่ละประเด็นปลีกย่อยนั้นด้วย

การศึกษานโยบายของรัฐตามวิธีการแบบนี้ สามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความพึงพอใจและความต้องการของผู้ศึกษาแต่ละคนว่า ต้องการจะทำการศึกษาในขอบเขตใดหรือประเด็นใดของนโยบายบ้าง ผู้ศึกษาบางคนอาจจะทำการศึกษานโยบายของรัฐโดยพิจารณาแยกขอบเขตของการศึกษาออกเป็นแง่ต่าง ๆ เช่น ศึกษาถึงสิทธิของพลเมือง ความรุนแรงและการปราบปราม สวัสดิภาพและการประกันสังคม การต่อต้านความยากจนและโอกาสทางเศรษฐกิจ การศึกษา การเคหะและกิจการชุมชนในเมือง การใช้จ่ายของรัฐบาล การงบประมาณและภาษีอากร การใช้จ่ายและบริหารของรัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น

3) วิธีการศึกษาในแง่กระบวนการของนโยบาย (Policy Process Study)

กล่าวคือ เป็นการศึกษาโดยมุ่งที่จะพิจารณาถึงกระบวนการต่าง ๆ ของนโยบายไม่ว่าจะเป็นกระบวนการกำหนด กระบวนการพัฒนา หรือกระบวนการอื่นใดก็ตาม ซึ่งการศึกษาตามแนวทางนี้มุ่งที่จะทราบถึงพฤติกรรมต่าง ๆ ที่แต่ละประเทศ แต่ละรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายของรัฐ

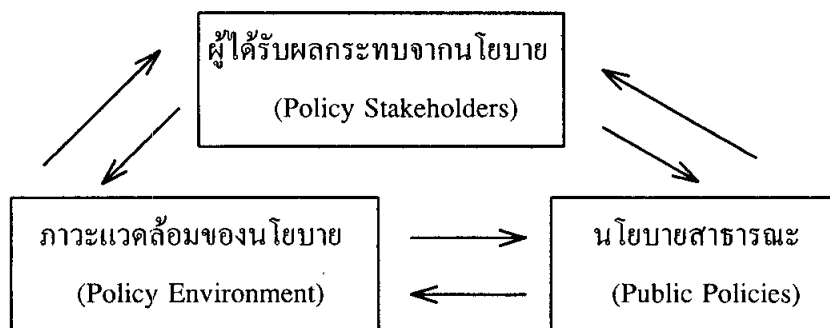
6. องค์ประกอบในการวิเคราะห์นโยบาย

มีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง 3 ปัจจัย คือ

1) นโยบาย (Policy) คือ นโยบายสาธารณะที่เรากำลังจะศึกษา เช่น สนใจศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจของรัฐบาล เราสามารถศึกษาได้จากนโยบายของรัฐบาล ที่แถลงต่อรัฐสภา กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจของรัฐบาลเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาค และการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

2) สิ่งแวดล้อม (Environments) เป็น ปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย ปัจจัยแวดล้อมบางครั้งควบคุมได้ บางครั้งก็ควบคุมไม่ได้ เช่น การปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวของรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ทำให้นักธุรกิจและชนชั้นกลางไม่พอใจ เป็นแรงกดดันให้ พลเอกชวลิต ต้องลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อปลายปี 2540

3) ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย (Policy Stakeholders) คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศนโยบาย ตัวอย่างเช่น การประกาศให้ค่าเงินบาทลอยตัวเมื่อกลางปี 2540 ทำให้ค่าเงินบาทมีค่าลดลง จาก 26 บาท ต่อดอลลาร์ มาเป็น 40 บาทต่อดอลลาร์ ในสมัยของ พลเอกชวลิต เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบคือ ผู้ที่กู้เงินจากต่างประเทศจะขาดทุน ผู้ที่ส่งสินค้าเข้ามาจากต่างประเทศ สินค้านำเข้าจะแพงขึ้นทำให้ขายได้น้อยลง ประชาชนผู้ใช้รถยนต์ จักรยานยนต์ที่ต้องซื้อน้ำมันแพงขึ้น ส่วนผู้ที่ได้ประโยชน์จากการลดลงของค่าเงินบาทคือ ผู้ส่งสินค้าออก จะทำให้ส่งสินค้าออกมากขึ้น และจะทำให้สินค้าเกษตรของไทยราคาถูกลงกว่าประเทศคู่แข่ง ทำให้ขายสินค้าการเกษตรได้มากขึ้น เป็นต้น ดังภาพ 1-1

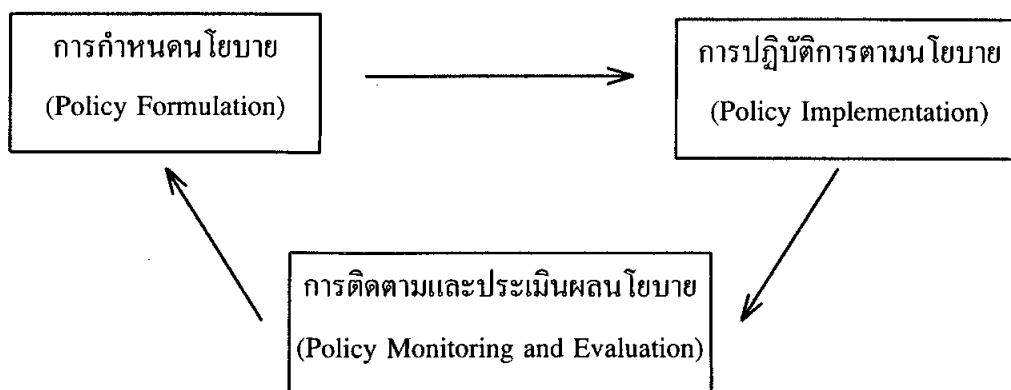


ภาพ 1-1 แสดงองค์ประกอบของการวิเคราะห์นโยบาย

Source : Thomas R. Dye. op., cit.,p.9.

7. กระบวนการหรือขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย

กระบวนการนโยบาย แบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอนที่สำคัญคือ



ภาพ 1-2 แสดงขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย

1. การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) จะเป็นขั้นก่อนรูปของนโยบาย ซึ่งส่วนใหญ่จะเกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ของผู้มีส่วนกำหนดนโยบาย ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย และผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น นโยบายด้านแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย เป็นการต่อรองระหว่างรัฐบาลกับนักรูทิจ เจ้าของกิจการ การเกษตร ทำให้รัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ไม่เข้มงวดในการกำกับดูแลให้ตำรวจและเจ้าหน้าที่แรงงาน ผู้ซึ่งเป็นผู้ที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติ จับกุมแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย ทำให้มีแรงงานต่างชาติกว่าล้านคน

2. การนำเอานโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายออกมาแล้ว ในรูปของกฎหมายหรือประกาศ หรือคำสั่ง ผู้ที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติคือข้าราชการประจำในกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น กรณีตัวอย่างในข้อ 1. นั้น ผู้ที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติคือเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงาน ๑ และเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นผู้นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ

3. การติดตาม และการประเมินผลนโยบาย (Policy Monitoring and Evaluation) เมื่อนำเอานโยบายมาปฏิบัติแล้ว ผู้กำหนดนโยบายจะต้องติดตามว่านโยบายที่กำหนดไว้มีปัญหาอะไรบ้าง ในบางกรณีอาจจะมีมีการประเมินผลนโยบายนั้น เพื่อดูว่านโยบายนั้นได้ผลสมดังจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ทำไม่จึงได้ผล หรือทำไมจึงไม่ได้ผล เป็นต้น

จากนั้นจะนำเอาผลการติดตามและประเมินผลไปปรับปรุงการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้ผลต่อไป ซึ่งการกระทำทั้ง 3 ขั้นตอนนั้นจะมีลักษณะเป็นวัฏจักร (Cycle) ดังแสดงได้ในรูป

ในขั้นตอนของนโยบาย อาจจะแบ่งให้ละเอียดเป็น 6 ขั้นตอน ได้ดังนี้⁹⁾

- 1) การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation)
- 2) การเตรียมนโยบายและเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation)
- 3) การอนุมัติหรือประกาศเป็นนโยบาย (Policy Adoption)
- 4) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)
- 5) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)
- 6) การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกนโยบาย (Policy Revision or Termination)

8. ค่านิยม และจริยธรรมกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ค่านิยมและจริยธรรม เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับค่านิยม การวิเคราะห์นโยบาย ดังที่จะกล่าวโดยละเอียดดังนี้¹⁰⁾

ค่านิยมคือ การแสดงออกของบุคคลในรูปของความคิดเห็น ความต้องการ ความพึงพอใจ ค่านิยมจึงมีลักษณะที่ขึ้นกับอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก อาทิเช่น นักวิเคราะห์นโยบายที่เรียนมาทางเศรษฐศาสตร์ ก็มีแนวโน้มที่จะใช้ความคิดของนักเศรษฐศาสตร์เป็นหลักในการวิเคราะห์ อาทิเช่น ประสิทธิภาพ กำไรสูงสุด ต้นทุน เป็นต้น

ในทางตรงกันข้ามนักรัฐศาสตร์ก็มักจะเน้น นโยบายในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ความเป็นไปได้ทางการเมืองและสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งผลให้นโยบายออกมาในรูปของการประสานความคิดของกลุ่มคน การประนีประนอมในเรื่องของผลประโยชน์มากกว่าการวิเคราะห์ที่เน้นประสิทธิภาพหรือเป้าหมายเชิงเศรษฐศาสตร์ ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นเป็นปัญหาใหญ่ของการวิเคราะห์นโยบายในอดีตและปัจจุบัน คือค่านิยมของบุคคลเป็นตัวกำหนดการวิเคราะห์หรือการจัดสรรนโยบายของรัฐบาล

1. ค่านิยมเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์นโยบาย มีคำถามที่น่าสนใจกล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบายมีความเป็นกลางไหม ถ้าหากว่าใช่ก็อาจหาคำสรุปได้ว่า เมื่อมีข้อมูลและข้อมูลเหมือนกันนักวิเคราะห์นโยบายทุกคนก็จะหาข้อสรุปออกมาเหมือนกันแน่นอน ถึงแม้ว่า

สมมตินี้อาจเป็นไปได้ แต่นักวิเคราะห์นโยบายต้องคำนึงถึงขั้นตอนอื่นในการวิเคราะห์นโยบาย เช่นการเลือกสรรเป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งก็ตั้งคำถามเดิมว่า เป้าหมายที่แต่ละคนตั้งไว้มี ความปลอดภัย คำนึงความจริงหรือ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ประกาศว่าปัญหาความยากจนเป็น ปัญหาใหญ่ของประเทศ รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาหรือลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนให้ลดให้ ลดน้อยที่สุด ปัญหาเกิดขึ้นในทางปฏิบัติว่า ทางเลือกหรือเป้าหมายที่จะแก้ไขความยากจนจะทำ อย่างไร กระทรวงมหาดไทยอาจจะบอกว่าแก้ที่ปัญหาการพัฒนาชนบทให้ประชาชนพึ่งตนเอง ได้ ขณะที่ทางเลือกของกระทรวงสาธารณสุขเน้นลำดับขั้นตอนของสุขภาพอนามัยของประชาชน เป้าหมายหลัก หรือกระทรวงศึกษาธิการให้ความสำคัญต่อการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและ สหกรณ์ เน้นสภาเกษตรกรแห่งชาติ เหล่านี้คือปัญหาของทางเลือกของเป้าหมายที่จะนำไปปฏิบัติใน เรื่องนโยบายสาธารณะ แน่แน่นอนที่สุดว่าการเลือกเป้าหมายเป็นกระบวนการประเมินผลและเป็นไป ไม่ได้ที่จะทำให้ทางเลือกเหล่านั้นปลอดภัยจากค่านิยม

ปัญหาเรื่องค่านิยมเป็นปัญหาในการศึกษานโยบายสาธารณะ นักวิชาการบางกลุ่มก็ยอมรับว่าเป็นความจำเป็น แต่ขณะที่อีกกลุ่มต่อต้านว่าค่านิยมไม่มีอยู่ในการวิเคราะห์นโยบาย อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า นักวิเคราะห์จะต้องพิจารณาปัญหานี้ด้วยความรอบคอบเพราะค่านิยมเป็น หลักเบื้องต้นในการตัดสินใจทั้งสภาพเป็นจริงและสิ่งที่ควรเป็นทางการเมือง ค่านิยมจะมีอิทธิพล เหนือนักวิเคราะห์นโยบายทั้งในแง่การรับรู้สภาพของปัญหา และการเลือกสรรแนวทางเพื่อแก้ไข ปัญหาเหล่านั้น นักวิชาการส่วนใหญ่จึงให้ความหมายของค่านิยมว่า

“เป็นเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่มีอิทธิพลที่จะเข้าไปแทรกแซงในกิจการการตัดสินใจของสาธารณชน และประกอบด้วยข้อเสนอที่อิงกับความเชื่อของบุคคลในสังคมซึ่งจะมีผลต่อ ประกาศใช้นโยบายว่าควรจะเป็นอย่างไร และขณะเดียวกันหลักจริยธรรมก็จะเข้ามามีบทบาทในการ ตัดสินใจด้านนโยบายในแง่ปฏิบัติ”

2. นโยบายกับอุดมการณ์ เมื่อค่านิยมถูกนำมาใช้อธิบายสภาพทางการเมือง เช่น เป้าหมายของนโยบาย ทางเลือก นโยบายและผลลัพธ์ของนโยบาย นโยบายสาธารณะจึงอาจอธิบายได้ ในรูปของอุดมการณ์ซึ่งเป็นระบบค่านิยมหรือความเชื่ออันเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นข้อเท็จจริงหรือ ความจริงโดยกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม และประกอบด้วยกลุ่มของทัศนคติที่มีต่อสถาบัน และกระบวนการต่าง ๆ ในสังคม อุดมการณ์จะช่วยให้ผู้ที่เชื่อถือนมองเห็นภาพที่เป็นจริงและที่ควรจะเป็นได้ใน สังคม อุดมการณ์จึงมีลักษณะที่รวบรวมความสลับซับซ้อนยากที่จะเข้าใจของสังคมโลก และขยาย

ให้บุคคลได้เข้าใจอย่างง่าย ๆ ตัวอย่างเช่น การเสนอสร้างเขื่อนน้ำโจน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ก็จะมีการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของการสร้างเขื่อนน้ำโจน ตามความเช่นอุดมการณ์ของกลุ่มบุคคลเหล่านั้น กลุ่มแรกข้าราชการผู้เสนอโครงการ ก็ใช้หลักต้นทุนและกำไรมาวิเคราะห์ทางเลือกในการสร้างเขื่อน โดยคำนึงถึงค่านิยมที่จะเอาเศรษฐกิจหรือเอาสิ่งแวดล้อม การสร้างโรงงานเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าสำคัญว่าการรักษาสภาพป่า เพราะกระแสไฟฟ้าหมายความว่าความถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมอันเป็นเป้าหมายหลักของประเทศ อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งอาจประกอบด้วยประชาชนชาวจังหวัดกาญจนบุรีหรือนักศึกษาอาจารย์ ผู้คำนึงถึงสภาพของสิ่งแวดล้อมทางสังคมมากกว่าเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ก็คัดค้านเพราะหลังจากใช้หลักวิเคราะห์ต้นทุนและกำไรแล้วก็ประเมินว่าประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติจะสูญเสียมาก และต้นทุนในการสร้างเขื่อนสูงเกินไป

3. ความขัดแย้งของสองแนวความคิดเรื่องค่านิยม ข้อเสนอที่ว่าค่านิยมมีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์นโยบาย หรือเป็นปัจจัยที่ไม่มีส่วนสำคัญเลยในการวิเคราะห์นโยบาย อาจพิจารณาจากรากฐานของแนวความคิด 2 สำนัก ดังนี้

3.1 สำนักที่มองว่าค่านิยมเป็นเรื่องของความพึงพอใจ เป็นเรื่องไม่แน่เกี่ยวข้องกับอารมณ์ของบุคคล จึงไม่มีประโยชน์ในการวิเคราะห์นโยบาย ดังนั้น หลักของความเป็นจริง (Fact) จะมีความสำคัญมากเวลาวิเคราะห์นโยบายนั้นคือความจริงต้องแยกจากค่านิยม (Values) ได้ ผลผลิตของสำนักนี้ เช่น สำนักพฤติกรรมศาสตร์ถือความคิดว่ารัฐศาสตร์เป็นวิทยาศาสตร์ (Science of Politics)

3.2 สำนักที่สองขัดแย้งอย่างรุนแรงกับสำนักแรก คือถือค่านิยมสำคัญและเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล เหตุผลคือ ค่านิยม :

1. มีส่วนอย่างมากในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ในรูปของการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ
2. มีส่วนอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยข้าราชการต่างๆ ใช้ดุลยพินิจประกอบในการทำงาน
3. มีส่วนอย่างมากในการประเมินผลนโยบายที่นำไปปฏิบัติ

4. มีส่วนอย่างมากในการตัดสินใจเลิกล้มนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล สำนักที่เน้นเรื่องค่านิยม มีความคิดว่า ค่านิยมติดกับตัวของผู้วางนโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายใช้ค่านิยมของตนตั้งแต่แรกเริ่มในการคิด เลิกปัญหาและการตั้งสมมติฐานในการศึกษา รวมทั้งสรุปการศึกษา

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแก้ไขของ 2 สำนัก มีลักษณะของความโดดเด่นเฉพาะแยกจากกันเด็ดขาด ซึ่งวิธีการเช่นนั้นได้มีผู้เสนอแก้ไขโดยรวมความคิดของ 2 สำนักเข้าด้วยกันเป็นสำนักที่ 3 ที่เรียกว่าสำนักที่สนใจเรื่องค่านิยม และความเป็นจริงว่าสามารถนำมารวมแก้ปัญหา นโยบายสาธารณะได้ คือ เน้นทั้งการเมือง และวิเคราะห์เหตุผลเชิงเศรษฐศาสตร์สำนักที่สามมีความเชื่อว่าค่านิยมของผู้วางนโยบายสามารถทำให้ชัดเจนได้ และจะเป็นประโยชน์อย่างมากในการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ในสังคม

4. จริยธรรมในการวิเคราะห์นโยบาย ปัญหาเรื่องค่านิยมในการวิเคราะห์นโยบายทำให้นักวิเคราะห์ไม่มี ทางเลือกอื่นใดนอกจากการตัดสินใจ ในแนวทางที่ดีที่สุด ซึ่งจะมีกระทบต่อบุคคลในสังคมมากน้อยแตกต่างกัน คนกลุ่มหนึ่งจะได้ประโยชน์และคนอีกกลุ่มจะเสียผลประโยชน์ จากการประกาศใช้นโยบายเหล่านั้น ปัญหาที่นักวิเคราะห์ไม่สามารถจัดลำดับของความพอใจเพื่อยังประโยชน์ต่อคนในสังคมได้นี้ มีความโยงใยกับหลักสำคัญที่เรียกว่าจริยธรรม

นักวิเคราะห์นโยบายตกอยู่ในท่ามกลางทางเลือกของนโยบายสาธารณะ และทางเลือกแต่ละทางก็สร้างเงื่อนไขเรื่องจริยธรรมขึ้นมาเช่น บทบาทของผู้นำทางการเมืองในประวัติศาสตร์ชี้ให้เห็นว่าฮิตเลอร์ และพอลพตในกัมพูชา ต่างก็มีความมุ่งมั่นที่จะสร้างสังคมที่ดีในอุดมคติของตนขึ้นมา แต่เป้าหมายสุดท้ายของนโยบาย คือ โศกนาฏกรรมที่ยิ่งใหญ่ของโลก กรณีของฮิตเลอร์ และพอลพตเป็นตัวอย่างของการสร้างค่านิยมขึ้น และต่อมาค่านิยมนั้นก็พัฒนาไปสู่การสร้างปัญหาเรื่องจริยธรรมในอันดับต่อมา

จริยธรรมเป็นเรื่องของความดี ความถูกต้อง ความชอบธรรมซึ่งมนุษย์จะต้องสะสมมานานปี จริยธรรมของบุคคลแต่ละคนในสังคม อาจหมายถึงการเป็นพลเมืองดีของชาติ ข้าราชการที่มีคุณธรรมหมายถึงเหล่าข้าราชการที่มีคุณธรรม หมายถึง เหล่าข้าราชการที่ทำหน้าที่รับใช้ประชาชนเพื่อผลประโยชน์สาธารณะในสังคม ผู้ปกครองที่มีคุณธรรมคือผู้ปกครองที่เป็นเสมือนต้นไทรใหญ่คอยคุ้มครองให้ความสุขแก่มวลชนทั่วหน้า เป็นอาทิ

คำถามเพื่อการอภิปราย

1. นโยบาย แผน และโครงการ เหมือนกันหรือแตกต่างกัน หรือสัมพันธ์กันอย่างไร พร้อมให้ยกตัวอย่างมาประกอบให้ชัดเจน

2. ลักษณะของนโยบายสาธารณะ ทั้ง 12 ประการ มีอะไรบ้าง

3. การวิเคราะห์นโยบายมีองค์ประกอบอย่างไรบ้าง

4. กระบวนการหรือขั้นตอนของกระบวนการนโยบายมีอย่างไรบ้าง จงอภิปราย

5. ค่านิยมและจริยธรรมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์นโยบายอย่างไร จงอภิปราย

เชิงอรรถ

- 1) Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy** 5th ed. (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1984) p.1.
- 2) Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, **Modern Public Administration** 6th ed. (New York Harper & Row, 1984), p.18.
- 3) อมร รักษาสัตย์, “สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนา นโยบาย” **พัฒนบริหารศาสตร์** ปีที่ 15 เล่ม 1 มกราคม 2518, หน้า 18.
- 4) Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, **Power and Society** (New Haven : Yale University Press, 1950), p.71.
- 5) James E. Anderson, **Public Policy Making** (New York: Holt, Winston & Rinehart, 1975), p.3.
- 6) Charles O. Jones, **An Introduction to the Study of Public Policy** 3d ed. (Monterey, California: Brooks/ Cole Publishing , 1984),pp. 33-35.
- 7) Yehezckell Dror, **Public Policymaking Reexamined** (Scranton, Penn : Chandler, 1968), pp.12-16.
- 8) กุลชน ธนาพงศธร, **หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ** (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 10 - 11.
- 9) สุจิตรา บุญรัตพันธุ์, “นโยบายสาธารณะและการบริหารการพัฒนา,” ใน **การบริหารการพัฒนา** อุทัย เลหาวิเชียร บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์), หน้า 136.
- 10) ทิพาพร พิมพ์สิทธิ์, **เอกสารหมายเลข 37 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ** (กรุงเทพฯ : ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.), หน้า 20 - 22.