

หลักการ ตัวแบบและกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

กัญญาณัฐ เสี่ยงใหญ่

Kanyanat Seangyai

บทนำ

การศึกษาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในบทนี้ จำเป็นที่จะต้องแยกการศึกษาระหว่างการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจนโยบาย โดยการตัดสินใจนโยบายที่เกี่ยวข้องกับทางเลือกระหว่างการเลือกนโยบาย 2 ทางเลือกขึ้นไป ซึ่งในการตัดสินใจนี้จะต้องใช้หลักเกณฑ์และกระบวนการในการตัดสินใจ เพื่อให้ได้แนวทางที่เหมาะสม ดังนั้นในการกำหนดนโยบายจะครอบคลุมถึงแผนการปฏิบัติงาน และสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจใน บางครั้งการตัดสินใจอาจเกี่ยวข้องกับงานประจำหรือเกี่ยวข้องกับเรื่องใหม่ๆ โดยส่วนใหญ่แล้วพบว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจกำหนดนโยบายเพียงครั้งเดียว ดังนั้นในการกำหนดนโยบายจำเป็นที่จะต้องอาศัยการกระทำอย่างมีแบบแผนหรือกฎเกณฑ์ อาศัยตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายอย่าง

หลักการ ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

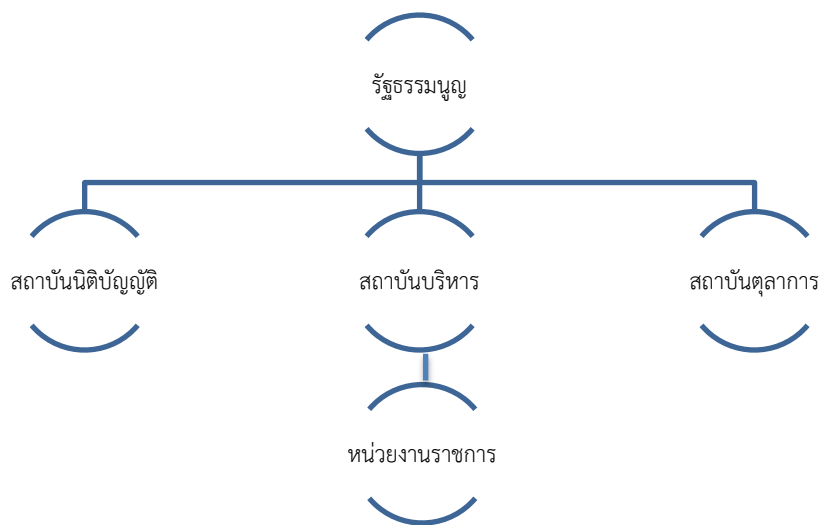
หลักการโดยทั่วไปของกระบวนการนโยบายสาธารณะมีขั้นตอนหลัก คือ การกำหนดปัญหา การวิเคราะห์หาทางเลือก การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย โดยแต่ละขั้นตอนจะมีแนวทางในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ซึ่งสาระสำคัญในบทนี้มุ่งเน้นถึงหลักการและตัวแบบในการกำหนดนโยบาย ดังนั้นในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหา ในลักษณะนี้การวิเคราะห์นโยบายจะอธิบายถึงสาเหตุและผลกระทบของนโยบายที่ไม่ใช่เป็นเพียงการพัฒนา แต่เป็นการเรียนรู้การทำงานของรัฐบาลในการนำนโยบายในอดีตมาสู่ปัจจุบัน (วรเดช จันทรศร. 2548).

ดังนั้นตัวแบบ (Model) หมายถึง ตัวแบบที่เกิดขึ้นจากโลกแห่งความเป็นจริง ที่จะนำตัวแบบที่เกี่ยวข้องมาอธิบายลักษณะการเกิดขึ้น และเป็นแนวความคิดที่จะถูกนำไปใช้ผ่านกระบวนการต่างๆที่เกิดขึ้น เช่น การทดสอบ การทดลอง การวิเคราะห์ผล เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ ในทางนโยบายตัวแบบจึงถูกสร้างขึ้นมา เพื่อช่วยให้ความคิดเกี่ยวกับการเมืองและนโยบายสาธารณะมีสาระสำคัญที่เข้าใจง่าย ระบุถึงลักษณะสำคัญของปัญหานโยบาย เน้นความสัมพันธ์ของการเมืองและมีความมีความสัมพันธ์ที่มากขึ้น การมุ่งสร้างถึงความเข้าใจนโยบายสาธารณะให้ดีขึ้น โดยเน้นสาระสำคัญและการพยากรณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ให้มีความแม่นยำและถูกต้องตามหลักการวิเคราะห์เชิงทฤษฎี จึงสามารถอธิบายตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้ดังนี้ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. 2550).

ตัวแบบสถาบัน (Institution Model)

ลักษณะสำคัญของตัวแบบสถาบัน คือการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายภายใต้กรอบแนวความคิดของตัวแบบสถาบันที่ยึดฐานคติที่สำคัญว่านโยบายสาธารณะคือผลผลิตของสถาบันทางการเมือง โดยสถาบันทางการเมืองมีลักษณะของการใช้อำนาจของรัฐโดยชอบธรรมในการกำหนดนโยบาย และการบังคับใช้นโยบายของรัฐกับประชาชนให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ ซึ่งรัฐบาลเท่านั้นที่ผูกขาดอำนาจการบังคับใช้การดำเนินนโยบายให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐ (สมบัติ อารังธัญวงศ์ 2552: 224-226)

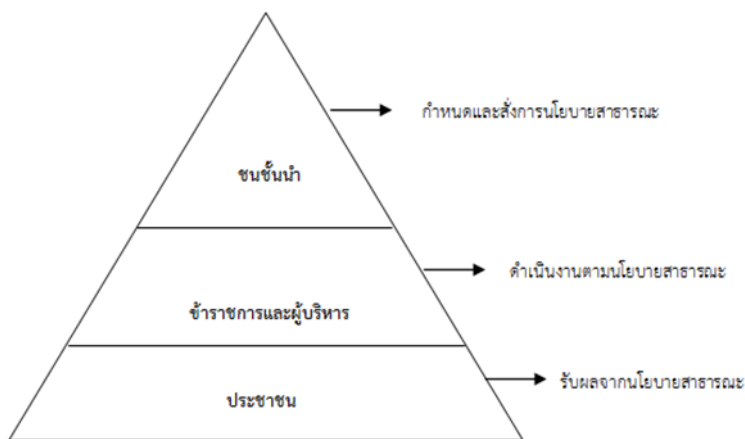
ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองและนโยบายสาธารณะตามตัวแบบสถาบัน



รูปที่ 2.1 ลักษณะสำคัญของตัวแบบสถาบัน

ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)

การวิเคราะห์การกำหนดนโยบาย โดยใช้ตัวแบบชนชั้นนำให้ความสำคัญบทบาทหรืออิทธิพลของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองที่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายอย่างเด็ดขาด ชนชั้นปกครองจะยึดถือความพึงพอใจ (Preferences) หรือค่านิยม (Values) ของตนเองเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ ถือว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจกิจกรรมทางการเมืองและไม่ได้ รับข้อมูลดีพอกเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ชนชั้นนำมีบทบาทในการกำหนดความคิดเห็นของประชาชนมากกว่าการที่ประชาชนจะกำหนดความคิดเห็นของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครอง ดังนั้น นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่สะท้อนความพึงพอใจหรือค่านิยมส่วนตัวของชนชั้นนำหรือผู้ปกครองโดยตรง ข้าราชการทำหน้าที่เพียงนำนโยบายสาธารณะที่กำหนด โดยชนชั้นนำไปสู่ประชาชนเท่านั้น ทิศทางของการกำหนดนโยบายสาธารณะ จึงเป็นทิศทางแบบแนวตั้ง (Vertical) จากชนชั้นปกครองสู่ประชาชน



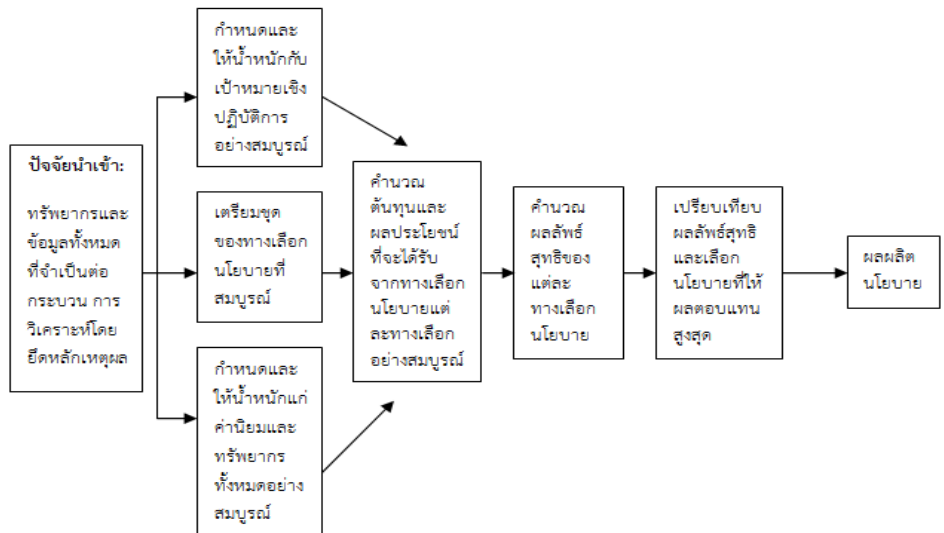
รูปที่ 2.1 ลักษณะสำคัญของตัวแบบชนชั้นนำ

ที่มา : Dye (1992)

ตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model)

การวิเคราะห์นโยบายภายใต้กรอบแนวคิดหลักการเหตุผล ลักษณะการเลือกอย่างมีเหตุผล โดยการนำทฤษฎีองค์ความรู้จากแหล่งต่างๆมาอธิบายการตัดสินใจ เพื่อให้ได้นโยบายตามอุดมการณ์ โดยทางเลือก

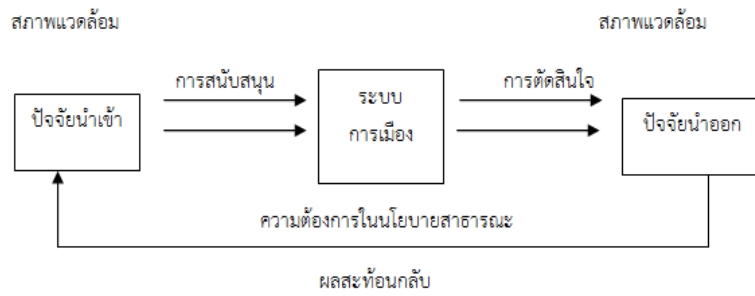
นั้นจะต้องสะท้อนความต้องการของประชาชนมากกว่า และการนำเสนอทางเลือกที่มีคุณค่าแก่ประชาชน โดยทางเลือกหลักการเหตุผลจะคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของสังคม คำว่าประโยชน์สูงสุดของสังคม หมายถึงรัฐบาลควรตัดสินใจเลือกนโยบาย ที่จะให้ผลประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าการใช้จ่ายของรัฐบาล การเลือกตัดสินใจอย่างแบบมีเหตุผลรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่จำเป็นกระบวนการตัดสินใจอย่างสมบูรณ์แบบเพื่อนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติโดย และเป้าหมายต้องครอบคลุมถึงการแก้ไขปัญหาของประชาชนเป็นที่ตั้ง การเตรียมทางเลือกของนโยบายโดยจะต้องทำการพิจารณาจากปัจจัยนำเข้าทั้งหมดของทรัพยากร และการจัดเตรียมเพื่อที่จะดำเนินทางเลือกในการดำเนินงานคำนวณผลประโยชน์ของแต่ละทางเลือกและทำการเปรียบเทียบของแต่ละทางเลือกให้ได้ประโยชน์สูงสุด



รูปที่ 2.1 ลักษณะสำคัญของตัวแบบชนชั้นนำ
ที่มา : Dye (1992)

ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)

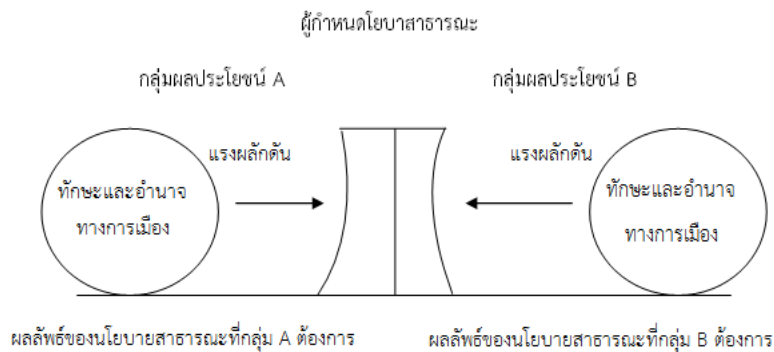
การวิเคราะห์นโยบายที่มีผลมาจากกระบวนการเมือง โดยความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการเมือง ผลผลิตของระบบการเมืองที่พยายามตอบสนองต่อข้อเรียกร้อง หรือแรงกดดันของกลุ่มจากภายนอกกระบวนการเมือง ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้จะมีความสอดคล้องของระบบ แต่ทั้งนี้หากองค์ประกอบมีความบกพร่องหรือเสียหาย จะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะของระบบเช่นกัน ดังนั้นการวิเคราะห์เช่นนี้จึงให้ความสำคัญกับระบบการเมืองที่ได้รับข้อมูลมาจากความต้องการและการสนับสนุนจากสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของปัจจัยนำเข้า สถาบันการเมืองจะต้องนำความต้องการและการสนับสนุนจากสิ่งแวดล้อม กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการใช้อำนาจในการตัดสินใจ เพื่อตอบสนองความต้องการและการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง คือ ความต้องการด้านการบริหาร การศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการ การบริการโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ส่วนเหล่านี้เป็นข้อเรียกร้องที่ประชาชนต้องการ ซึ่งนำไปสู่เป็นปัจจัยนำเข้าของระบบการเมือง และการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อระบบการเมืองการปฏิบัติตามกฎหมาย และการปฏิบัติตามการตัดสินใจของนโยบายรัฐบาล ระบบการเมืองจะดำรงไม่ได้หากปราศจากการสนับสนุนจากประชาชน ดังนั้นการสนับสนุนจากประชาชนจะเป็นไปตามการตัดสินใจของรัฐบาลต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงไร การตัดสินใจของระบบการเมืองจึงได้รับอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมจากสภาพสิ่งแวดล้อมของระบบการเมือง



รูปที่ 2.1 ลักษณะสำคัญของตัวแบบระบบ
ที่มา : Dye (1992)

ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Group Equilibrium Model)

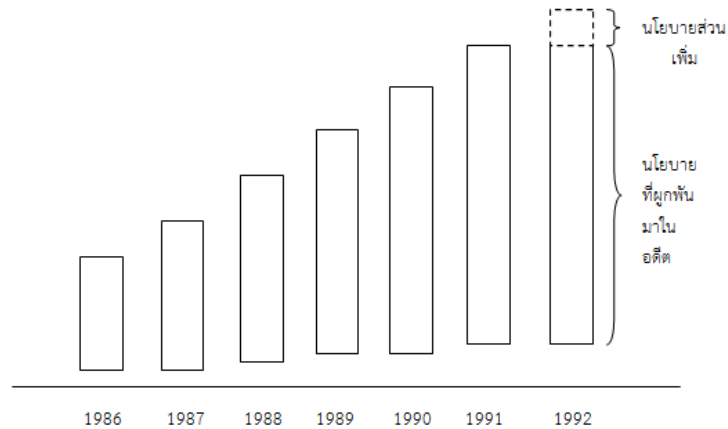
สาระสำคัญของตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม ที่มีความเกี่ยวข้องกับสถาบันนิติบัญญัติมากกว่าระบบราชการ ซึ่งเป็นหน่วยงานสุดท้ายที่เป็นผู้กำหนดนโยบายจะถูกกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆบังคับให้เกิดนโยบายเหล่านี้ การต่อสู้ระหว่างกลุ่มความสมดุลเหล่านี้จะเกิดขึ้นจากอิทธิพลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ตกลงประนีประนอม การเปลี่ยนแปลงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ใดจะคาดได้ว่าก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อนโยบายที่เกี่ยวข้อง นโยบายจะถูกเปลี่ยนแปลงไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่า ส่วนกลุ่มที่มีอิทธิพลน้อยก็จะเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์



ภาพที่ 4.2 กรอบความคิดตามตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม
ที่มา : สมบัติ อารงวงศ์ (2552)

ตัวแบบเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Model)

สาระสำคัญของแนวความคิดการวิเคราะห์และการกำหนดนโยบายตามตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน จะเห็นถึงข้อเสนอแนะที่เกิดขึ้นจากพื้นฐานการปฏิบัติงานในความเป็นจริง และผู้กำหนดนโยบายจะต้องดำเนินการตามแนวความคิดตัวแบบหลักการเหตุผลเพราะมีข้อจำกัดหลายประการ การวิเคราะห์นโยบายตามแนวความคิดตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วนจะมีความสอดคล้องกับการปฏิบัติงานในโลกความเป็นจริงมากขึ้น และถือว่ารัฐบาลโดยทั่วไปมักจะมีกิจวัตรประจำวันที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องเสียเวลาและงบประมาณในการวิเคราะห์นโยบายใหม่อีกครั้งหนึ่ง ดังภาพ



ภาพที่ 4.7 ตัวแบบเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน
ที่มา : Dye (1992)

สรุป

การศึกษาตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายในกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายจำเป็นที่จะต้องตัดสินใจบนพื้นฐานกรอบความคิด เช่น ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบชนชั้นนำ ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม ตัวแบบเชิงระบบ ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบหลักการเหตุผล และตัวแบบเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วนให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม และความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ฉะนั้นแล้วการศึกษาตัวแบบการกำหนดนโยบายเป็นเพียงการศึกษาเพื่อการวิเคราะห์ถึงรูปแบบ และลักษณะของการตัดสินใจเท่านั้น

อ้างอิง

Thomas R.Dye. (1992 : 32). **Understanding public policy**. 7th ed. New Jersey: Prentice Hall.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

วรเดช จันทรศร. (2548). **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. กรุงเทพมหานคร : สหายบล็อกและการพิมพ์.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2552). **นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ**. พิมพ์ครั้งที่ 19. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาธรรม.