

การกำหนดนโยบายสาธารณะ : ทฤษฎี และกระบวนการ

สัญญา เคนาภูมิ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

e-mail: Zumsa_17@hotmail.com

บทคัดย่อ

นโยบายสาธารณะถือว่าเป็นแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐบาลหรือหน่วยงานเอกชนไม่แสวงหากำไรและไม่สังกัดรัฐบาล ผสมผสานกันโดยรัฐบาลเป็นแกนนำในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดทรัพยากรต่าง ๆ ให้แก่พลเมืองโดยรวม การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจทางแนวทางกว้าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาหรือการตอบสนองความต้องการที่สำคัญคือการตัดสินใจว่าจะกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไรต้องอาศัยข้อมูลและใช้เทคนิคและทฤษฎีช่วยตัดสินใจสำหรับขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ได้แก่ การระบุปัญหา การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการวิเคราะห์ปัญหากำหนดเป้าหมาย กำหนดขอบเขตและกรอบของนโยบาย การศึกษาข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการออกแบบทางเลือกนโยบายการวิเคราะห์ทางเลือกการพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือกการทดสอบทางเลือก การจัดทำร่างนโยบายเสนอแนะกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบาย และการอนุมัติและประกาศเป็นนโยบายตามลำดับ

คำสำคัญ : การกำหนดนโยบายสาธารณะ; ทฤษฎี; กระบวนการ

Public Policy Making: Theory and Process

Sanya Kenaphoom

Faculty of political science and public administration, Mahasarakham Rajabhat University

e-mail: Zumsa_17@hotmail.com

ABSTRACT

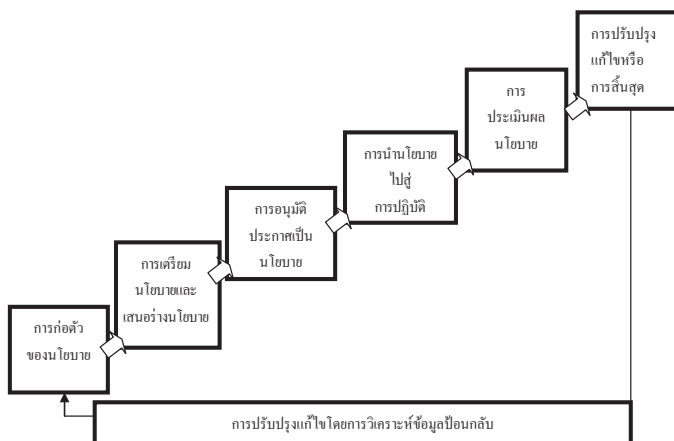
Public policy is considered the operational guidelines of the government or non-profit private entities and not affiliated with any government mixed together by the government is leader on policy to organize resource for citizens as a whole. The public policy making is to decision to solve or development or meet demand, the important how to define must be required the information from the decisions technics and theories. The process policy is including; the problem identification, the problem information collection, the problem analysis, the target determination, to define the scope and framework of policy, to study the imitations related to the policy, to design the policy alternatives, the alternatives analysis, the alternatives comparison, the alternatives testing, the policy drafting, to suggest the strategy in the policy, and the policy authorization and publishing respectively.

Keywords : Public Policy Making; Theory; Process

บทนำ

นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส เช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการจัดการความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี นโยบายสาธารณะนั้นเป็นการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบสังคมการเมือง เรียกว่า “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” โดย Easton ยังได้ขยายความว่า บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของระบบการเมือง (Political system) คือ บุคคลที่มีอำนาจสั่งการ (Authorities) ได้แก่ ผู้อาวุโสทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ นักบริหาร ที่ปรึกษาประมุขของประเทศ และผู้นำทางการเมืองอื่น ๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นที่รู้จักและยอมรับในระบบการเมือง บุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม โดยได้รับการยอมรับในฐานะเป็นผู้มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย (Easton, 1953) เป็นการตัดสินใจขั้นต้นที่กำหนดแนวทางทั่วไปอย่างกว้าง ๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (William, 1965) ก็คือ แนวทางที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเลือกแล้วว่าจะนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้อย่างเหมาะสม และเป็นไปได้ในสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมของสังคม (กลธธ ธนาพงศธร, 2528) ซึ่งกิจกรรมจะครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ (Ira SharKansky, 1970; สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2552) (ก) เกี่ยวกับขอบข่ายของการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น สาธารณสุข, การศึกษา การจัดสวัสดิการ และการก่อสร้างทางหลวง ฯลฯ ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญที่รัฐจะต้องให้บริการเป็นส่วนแรก เพราะเกี่ยวข้องกับชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น การจัดสวัสดิการพื้นฐานให้กับสังคม ก็จะเกี่ยวกับกิจกรรมที่รัฐดำเนินการไม่ว่าจะเป็น ไฟฟ้า ประปา ถนน การพยาบาล อย่างนี้เป็นต้น (ข) เกี่ยวกับระเบียบในการควบคุมและกำกับ ตลอดจนกฎข้อบังคับในกิจกรรมของบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กฎข้อบังคับของตำรวจ, ผู้ควบคุมโรงงาน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การควบคุมการพยาบาล ฯลฯ ซึ่งเป็นส่วนที่จะคอยสนับสนุนกิจกรรมที่รัฐกระทำให้สามารถดำเนินการไปได้ (ค) ยังหมายถึงการเฉลิมฉลองของรัฐต่าง ๆ ในโอกาสและเหตุการณ์ที่เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ เช่น ไทยมีประเพณีสงกรานต์, ลอยกระทง, วันจักรี, วันปิยมหาราช ฯลฯ และ (ง) เป็นการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือการกระทำทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งจากเดิมเป็นแบบใหม่, การปราบปรามยาเสพติด ฯลฯ นอกจากนี้ยังครอบคลุมกิจกรรมต่างประเทศทั้งหมดอีกด้วย เช่น นโยบายการค้าระหว่างประเทศ, ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฯลฯ

นโยบายสาธารณะมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือบริหารประเทศของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่า กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ ตอบสนองความต้องการของประชาชน แก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน จัดสรรค่านิยมทางสังคม เสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม เสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสแก่ประชาชน กระจายรายได้ให้แก่ประชาชน ดังนั้น นโยบายสาธารณะถือว่าเป็นแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐบาลหรือหน่วยงานเอกชนไม่แสวงหากำไรและไม่สังกัดรัฐบาล ผสมผสานกันโดยรัฐบาลเป็นแกนนำในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดทรัพยากรต่าง ๆ ให้แก่พลเมืองโดยรวม องค์การไม่แสวงหากำไรและไม่ได้สังกัดรัฐบาลจะช่วยรัฐบาลปฏิบัติงานเพื่อสาธารณะประโยชน์เป็นการเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระของภาครัฐ ช่วยลดขนาด (Size) ลดค่าใช้จ่าย (Cost) ของระบบราชการ (Bureaucracy) แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะประกอบไปด้วยเรื่องเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยอาจอาศัยทฤษฎีและตัวแบบปัจจัยทางการบริหาร (Ernest Dale, 1965) ได้แก่ ปัจจัยภายในองค์กร เช่น โครงสร้างขององค์การเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประมาณวัสดุอุปกรณ์ หรือตัวแบบของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยคำนึงถึงปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น ส่วนการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะอาจกระบวนกรนโยบายสาธารณะ อาจแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน ได้แก่ การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) การเตรียมนโยบายและเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation) การอนุมัติ/ประกาศ เป็นนโยบาย (Policy Adoption) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) และการปรับปรุงแก้ไขหรือการสิ้นสุด (Policy Revision or Termination) หรืออาจสรุปเป็นรูปที่ง่ายกว่าโดยรวมเอาขั้นตอนแรกเข้าด้วยกันเป็น “การกำหนดนโยบาย” จากนั้นก็ “นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ” และ “การประเมินผลนโยบาย” ซึ่งอาจเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กระบวนการของนโยบายสาธารณะ ปรับปรุงจาก : สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2543)

ความหมายของการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือ ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Public Policy Making” นักวิชาการบางท่านอาจเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น “การวางแผนนโยบาย” หรือ “การตัดสินใจนโยบาย” โดยมีผู้ให้ความหมายไว้หลายอย่างเช่น Dror (1968) และ จุมพล หินนิพานิช (2549) กล่าวว่า การกำหนดนโยบาย คือการตัดสินใจนโยบายของรัฐที่จะตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน Lindblom (1980) ระบุว่า เป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นการต่อสู้ของกลุ่มผู้มีความคิดขัดแย้งกัน ส่วน Ripley & Franklin (1982) มองว่าการกำหนดนโยบาย หมายถึงการที่รัฐบาลตัดสินใจและกล่าวว่าจะทำอะไรบ้างและ ประณิ ปริยากร (2539) เสนอว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมืองซึ่งเป็นการต่อรองการประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มอิทธิพลหรือศูนย์รวมอำนาจต่าง ๆ ในระบบการเมือง

ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจสังคมและการบริหาร ตลอดจนการประยุกต์ใช้เทคนิคทางวิชาการเพื่อใช้เป็นกลยุทธ์ในการตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุดหรือสิ่งที่สร้างความพึงพอใจให้แก่สังคมการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงควรมองให้ครอบคลุมรายละเอียดเริ่มตั้งแต่การระบุปัญหา การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา การวิเคราะห์ปัญหาการเลือกทางเลือกในการแก้ปัญหาการเสนอร่างนโยบายและการอนุมัติประกาศเป็นนโยบาย

ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นมักจะได้รับอิทธิพลจากผู้มีบทบาทหรือตัวแสดงในนโยบายสาธารณะ เช่น รัฐบาล ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ ภาคประชาชน เป็นต้น แม้ว่านโยบายหนึ่ง ๆ ที่เกิดขึ้นมีตัวแสดงในนโยบายสาธารณะที่หลากหลาย แต่มักจะมีตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งมีบทบาทที่โดดเด่นกว่าตัวอื่น ดังนั้นทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงจำเป็นต้องพิจารณาบทบาทการแสดงที่โดดเด่นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. **บทบาทชนชั้นนำ** นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความต้องการของชนชั้นนำ เช่น ผู้กุมอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น หรือ ช่วงที่เป็นรัฐบาลเผด็จการหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ฯลฯ ชนชั้นปกครองเหล่านี้จะยึดถือความพึงพอใจ (Preference) หรือค่านิยม (Values) ของตนเองและพวกพ้องที่ใกล้ชิดเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย ส่วนข้าราชการเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนทิศทางของนโยบายจึงเป็นแบบแนวตั้ง (Vertical) จากชนชั้นผู้ปกครองลงสู่ประชาชน ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) ”

2. บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ นโยบายสาธารณะได้มาจากดุลยภาพระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในรัฐ กล่าวคือ เป็นผลของความสมดุลของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ซึ่งเกิดขึ้นจากอิทธิพลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ตกลง ประนีประนอมกับการเปลี่ยนแปลง นอกจากนั้นนโยบายมักจะถูกเปลี่ยนทิศทางไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่ต่างช่วงชิงอำนาจและผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2552) ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ทฤษฎีกลุ่ม (Group Model)”

3. บทบาทของสถาบัน นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของสถาบันทางการเมือง (Anderson, 2000) โดยสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพรรคการเมือง เป็นต้น (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2552) นโยบายสาธารณะ จะถูกกำหนดไปปฏิบัติและใช้บังคับโดยสถาบันเหล่านี้ ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)”

4. บทบาทของประชาชนจากระบบการเมืองประชาธิปไตย นโยบายสาธารณะเป็นผลของปัญหาและการแสดงความต้องการของภาคประชาชนโดยผ่านกระบวนการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่ง Easton (1981) ได้นำทฤษฎีระบบ (System Theory) มาอธิบายระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง กรอบแนวคิด ได้แก่ (1) ปัจจัยนำเข้า (Input) เช่น ความต้องการ การเรียกร้องและการสนับสนุนของประชาชนและสังคม (2) กระบวนการการเมือง (Politic process) เช่น กิจกรรมทางการเมืองและการบริหารที่สัมพันธ์กัน เมื่อปัจจัยนำเข้าได้เข้าสู่กระบวนการก็จะผลิตผลลัพธ์หรือผลผลิตออกมาเรียกว่า ปัจจัยนำออก (Output) และผลสะท้อนกลับหรือผลกระทบ (Feedback) ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลผลิตจากระบบการเมืองทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)”

5. บทบาทของกระแสนิยม นโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากกระแส (Current) เช่น ความนิยม ความคิดวัฒนธรรม ฯลฯ ซึ่งมีเงื่อนไข 3 ประการ (John W. Kingdon, 2003) คือ กระแสประเด็นปัญหา (Problem steam) กระแสนโยบาย (Policy steam) และกระแสการเมือง (Political steam) เมื่อทั้งสามกระแสรวมกันอย่างลงตัวก็จะเกิดการผลักดันสู่การแก้ปัญหา ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย (Steam and Window model)”

6. บทบาทนักวิเคราะห์นโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องวิเคราะห์เพื่อให้ได้ทางเลือกในการแก้ปัญหาสาธารณะ โดยความพยายามมุ่งเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสังคม คำว่า “ผลประโยชน์สูงสุดของสังคม” นั้นหมายถึง รัฐบาลควรจะตัดสินใจเลือกนโยบายที่จะให้ผล

ประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าค่าใช้จ่ายไปให้มากที่สุด และสมควรหลีกเลี่ยงการเลือกนโยบายที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายมากกว่า ประโยชน์ที่สังคมจะได้รับมาใช้ ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบเหตุผล (Rational Model)” นอกจากนี้นักวิเคราะห์นโยบายยังจำเป็นต้องมีขั้นตอนในการวิเคราะห์ เรียกว่าเป็นขั้นตอนการแก้ปัญหา ซึ่งการกำหนดชุดของกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Dye, 2002) เช่น การจำแนกลักษณะของปัญหา การจัดทำทางเลือกนโยบายหรือข้อเสนอ นโยบาย การให้ความเห็นชอบนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบกระบวนการ (Process model) ”

7. บทบาททางการเมือง โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นบทบาทของนักการเมืองที่พยายามเล่นเกมหรือกับคำที่เราคุ้นเคย “เล่นเกมการเมือง” ซึ่งหากการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลแล้วแต่อาจทำให้แพ้หรือชนะก็ได้ นโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดออกมาเป็นทางเลือกที่มีเหตุผลท่ามกลางสถานการณ์ที่มีการแข่งขัน ซึ่งผู้มีส่วนในการตัดสินใจเพียงสองคน สองกลุ่ม หรือสองฝ่าย หรือนานกว่านั้น มีทางเลือกที่จะทำการตัดสินใจ และผลของการตัดสินใจขึ้นอยู่กับทางเลือกที่แต่ละฝ่ายจะเลือก ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบเกม (Game Theory) การนำไปใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับสงครามและสันติภาพการเจรจาระหว่างประเทศ การต่อรอง เป็นต้น

8. บทบาทของข้าราชการ การกำหนดนโยบายมักจะเป็นนโยบายในอดีตมาเป็นเกณฑ์ตั้งต้นแล้วทำการปรับปรุง ดัดแปลง แก้ไขออกมาเป็นนโยบายใหม่เพื่อให้ดีขึ้นกว่าเดิม ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายมักจะเป็นข้าราชการประจำที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงมากมาย ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model) หรือตัวแบบเฉพาะส่วนที่เปลี่ยนแปลง”

ทฤษฎีการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ

ก่อนที่กำหนดยโยบายสาธารณะนั้นจะต้องมีการคิดวิเคราะห์และตัดสินใจเป็นอย่างดี การตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะต้องกระทำตามหลักวิชาการ ทฤษฎีการตัดสินใจที่นิยมใช้ได้แก่

1. ทฤษฎีความเป็นธรรมในนโยบายสาธารณะ

แนวความคิดของ Jeremy Bentham (1789) เห็นว่า การกระทำที่ดีที่สุดเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความสุขมากที่สุดของคนจำนวนมากที่สุด หรือที่เรียกว่า หลักอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ดังนั้น นโยบายใดก็ตามที่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือความสุขแก่คนส่วนใหญ่มากที่สุด ก็ถือว่าเป็นนโยบายที่ดีและควรนำไปปฏิบัติเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนผู้กำหนดนโยบายต้องเลือกทางเลือกที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด โดยให้ความสำคัญกับสังคมส่วนรวม มองข้ามปัจเจกบุคคลโดยไม่มีการขเคยคนส่วนน้อย

แนวความคิดของ Vilfredo Pareto (1935) กล่าวว่าทางเลือกที่ทำให้คนอย่างน้อยที่สุดหนึ่งคนรู้สึกดีขึ้นกว่าเดิม โดยที่ไม่ทำให้ใครรู้สึกแย่ลงกว่าเดิม ทางเลือกนั้นเป็นทางเลือกที่ควรเลือก รัฐบาลจะต้องเปิดโอกาสให้คนที่รู้สึกแย่ลงกว่าเดิมอันเนื่องมาจากทางเลือกของนโยบายหนึ่ง ๆ สามารถคัดค้านได้ ซึ่งการคัดค้านนั้นอาจมีผลให้ทางเลือกนั้นถูกยกเลิกไปหรือทางเลือกนั้นถูกเลือกกำหนดเป็นนโยบาย แต่มีการชดเชยให้แก่คนที่รู้สึกว่าเขาเองได้รับผลเสียจากทางเลือกนั้น

แนวความคิดของ John B. Rawls (1971) กล่าวว่าสิ่งที่มีคุณค่าทั้งหลายในสังคมควรถูกแบ่งหรือจัดสรรให้ทุกคนอย่างเท่าเทียม แต่ถ้าไม่สามารถจัดสรรให้เท่าเทียมจำเป็นต้องให้ทุกคนได้รับประโยชน์ และความแตกต่างที่ไม่เท่าเทียมนั้น ควรจะมีช่องว่างหรือความแตกต่างกันให้น้อยที่สุด เพื่อความยุติธรรม

2. ทฤษฎีการตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ

การตัดสินใจ (Decision Making) ที่มีประสิทธิภาพเป็นกระบวนการที่ต้องทำอย่างเป็นขั้นตอนและชัดเจน สอดคล้องกับสถานการณ์การตัดสินใจนั้น ต้องใช้หลักการเข้ามาช่วย หากจะตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องใดจะต้องตัดสินใจโดยอาศัยทฤษฎีเทคนิควิธีหรือเครื่องมือ เพื่อให้การตัดสินใจนั้นมีประสิทธิภาพและนำไปสู่ความสำเร็จได้ง่ายการตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะพิจารณาได้จากทฤษฎีการตัดสินใจ 3 ทฤษฎี (สิริวุฒิ บุรณพิร, 2540; สมบัติ อารัง ธัญวงศ์, 2552; จุมพล นิยมพานิช, 2549) ได้แก่

2.1 ทฤษฎีหลักการและเหตุผล (The Rational- Comprehensive Theory)

มีพื้นฐานมาจากแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์และวิทยาการจัดการใช้เพื่อวิเคราะห์ทางเลือกในการตัดสินใจของบุคคลและขององค์การเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายสูงสุด ซึ่งทฤษฎีหลักการและเหตุผลมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้ คือ (1) ผู้ตัดสินใจต้องเผชิญกับปัญหาที่สามารถจำแนกออกจากปัญหาอื่นได้ หรืออย่างน้อยก็สามารถพิจารณาเปรียบเทียบกับปัญหาอื่นได้อย่างมีเหตุผล (2) ผู้ตัดสินใจมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าประสงค์ (Goals) ค่านิยม (Values) หรือวัตถุประสงค์ (Objective) ซึ่งจะทำให้การพิจารณาปัญหามีความชัดเจนขึ้น (3) การตรวจสอบทางเลือกในการแก้ปัญหาอย่างชัดเจน (4) การตรวจสอบผลลัพธ์ทางด้านต้นทุน (Cost) ผลประโยชน์ (Benefits) ข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบที่อาจเกิดขึ้นจากการตัดสินใจเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่ง (5) การเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้นของทางเลือกแต่ละทางเลือก (6) ผู้ตัดสินใจเลือกทางเลือกและผลลัพธ์ของแต่ละทางเลือกที่ดีที่สุดที่จะตอบสนองเป้าประสงค์ค่านิยม หรือวัตถุประสงค์สูงสุดขององค์การ ตลอดจนสามารถผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

2.2 ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน หรือ ทฤษฎีส่วนเพิ่ม (The Incremental Theory) เป็นการตัดสินใจของรัฐบาลที่จะกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งที่เคยทำมาในอดีต เพียงแต่เพิ่มงบประมาณเล็กน้อยเท่านั้น ไม่ต้องคิดริเริ่มใหม่ทั้งหมด ตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงแบบเบ็ดเสร็จ การตัดสินใจแบบนี้จะง่ายและประหยัดเวลา ไม่ต้องรวบรวมข้อมูลมากและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วสาระสำคัญของทฤษฎีส่วนเพิ่ม พิจารณาได้ดังนี้ (1) การพิจารณาเลือกเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ในการตัดสินใจเลือกจะพิจารณาร่วมกันมากกว่าแยกพิจารณาแต่ละประเด็น (2) ผู้ตัดสินใจจะพิจารณาเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่ใกล้เคียงกับทางเลือกเดิม หรือแตกต่างจากเดิมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (3) การประเมินผลทางเลือกแต่ละทางเลือกจะกระทำเฉพาะเพื่อพิจารณาผลลัพธ์ที่สำคัญของทางเลือกบางทางเลือกเท่านั้น (4) เชื่อว่าไม่มีการตัดสินใจอะไรที่ที่สุดและเหมาะสมที่สุดเพียงทางเลือกเดียว แต่เป็นการตัดสินใจที่ทำให้ทุกฝ่ายน่าจะยอมรับได้ (5) เป็นแนวทางในการปรับเป้าประสงค์ และวัตถุประสงค์ตลอดจนแก้ไขปัญหาและอุปสรรคจากวิธีการเดิมบางส่วนได้แต่สาระสำคัญของนโยบายก็ยังคงเหมือนเดิม

2.3 ทฤษฎีการตัดสินใจแบบผสมผสาน (Mixed Scanning) เป็นแนวทางการตัดสินใจที่มีลักษณะประนีประนอม (Compromise) ระหว่างทฤษฎีหลักการและเหตุผลกับทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน ผู้มีอำนาจตัดสินใจจึงควรศึกษาและทำความเข้าใจเพื่อประยุกต์ใช้ในการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และทุกฝ่ายเกิดความพึงพอใจมากที่สุด โดยทั่วไปการตัดสินใจเลือกกำหนดนโยบายสาธารณะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องมากมาย ผู้กำหนดจึงมักตัดสินใจโดยใช้ทฤษฎีการตัดสินใจแบบผสมผสานนั่นเอง สิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายมักคำนึงถึง เช่น (1) ค่านิยม (Values) ของผู้ที่เกี่ยวข้อง (2) ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง (Political party affiliation) (3) ผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้ง (4) มติมหาชน (5) ประโยชน์สาธารณะชน เป็นต้น

3. ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะหรือเศรษฐศาสตร์การเมือง (Public Choice Model) เป็นทฤษฎีที่มีความสำคัญทางด้านเศรษฐศาสตร์ โดยมีแนวคิดที่ว่าเจ้าหน้าที่รัฐนั้นมีแรงจูงใจที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตัว (Self-interest) มากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) (Vincent Ostrom and Elinor Ostrom, 1971) โดยมีฐานคิดว่าปัจเจกบุคคลแต่ละคนมีเหตุผลในความมีเหตุผลทุกคนย่อมแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับตนเอง ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจึงมองว่านโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจร่วมกัน โดยคำนึงถึงความต้องการของปัจเจกบุคคล จึงต้องเปิดทางเลือกหลาย ๆ ทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ตัดสินใจเลือกในสิ่งที่ตรงความต้องการมากที่สุด

กระบวนการกำหนดนโยบาย

แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐบาล การตัดสินใจดำเนินการของรัฐบาล การจัดสรรทรัพยากรทั้งหมดในเกิดประโยชน์ต่อประชาชน นักวิชาการหลายท่านกำหนดขั้นตอนในการกำหนดนโยบายไว้มากมายอย่างน่าศึกษา ดังนี้

Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan (1970) ได้จำแนกกระบวนการในการกำหนดนโยบายออกเป็น 7 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นการค้นหาและรวบรวมข้อมูล (2) ขั้นการรับรองและสนับสนุนการกำหนดนโยบาย (3) ขั้นการดำเนินงานและการกำหนดนโยบาย (4) ขั้นการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม (5) ขั้นการนำนโยบายไปประยุกต์ปฏิบัติ (6) ขั้นการประเมินผลนโยบาย (7) ขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขั้นการแสวงหาทางเลือกเพื่อนโยบาย

William W. Boyer (1975) ให้ข้อเสนอในการกำหนดนโยบายดังนี้ (1) ขั้นเสนอความคิดริเริ่ม (2) ขั้นยกร่างนโยบายขั้นต้น (3) ขั้นการเข้ามีส่วนร่วมของสาธารณะชน (4) ขั้นการเข้ามีส่วนร่วมขั้นสุดท้าย (5) ขั้นการประเมินผลทบทวนนโยบาย (6)

John E., Milan J. Dluhy & Roger M. Lind (1981) จำแนกกระบวนการในการดำเนินนโยบายออกเป็น 4 ขั้นตอน คือขั้นวิจัยและวิเคราะห์นโยบาย ขั้นการพัฒนาและกำหนดโครงสร้างนโยบาย ขั้นการเสนอใช้และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นการประเมินผลและการประเมินผลนโยบาย

Dye, Thomas R. (2002) ได้ระบุถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่อาจซับซ้อน เป็นขั้นตอนใหญ่ ๆ 5 ขั้นตอน คือ (1) การระบุปัญหาเป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่าง ๆ ที่เรียกร้องการกระทำของรัฐบาล (2) การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายเป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบวาระเพื่อให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและจัดทำข้อเสนอแผนงานเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหา (3) การประกาศเป็นนโยบายเป็นขั้นตอนที่มีการคัดเลือกข้อเสนอแนะนโยบายเสริมสร้างแรงสนับสนุนทางการเมืองและการประกาศใช้นโยบาย (4) การดำเนินการตามนโยบาย เป็นขั้นตอนของการจัดหน่วยงานรับผิดชอบ จัดหาค่าใช้จ่ายหรือบริการที่จำเป็นให้และทำการจัดเก็บภาษีอากร (5) การประเมินผลในขั้นตอนนี้จะมีการศึกษาแผนงานต่าง ๆ รายงานผลที่เกิดจากแผนงานเหล่านั้นประเมินผลผลกระทบของโครงการที่มีต่อสังคม ทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มที่ไม่เป็นเป้าหมายด้วยรวมตลอดถึงเสนอแนะแนวทางการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงต่อไป

กุลธน ธนาพงศธร (2528) อธิบาย กระบวนการกำหนดนโยบายประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไข กล่าวคือก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นย่อมจะต้องมีการพิจารณาถึงปัญหาที่จะต้องแก้ไขโดยนโยบายนั้น ๆ (2) การเสนอความคิดริเริ่มเป็นขั้นของการเสนอแนะความคิดริเริ่มต่าง ๆ ที่จะป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาที่ได้รับการคัดเลือกแล้วว่ามีความสำคัญระดับขั้นที่สุด (3) การค้นหารวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันได้ว่าความคิดริเริ่มต่าง ๆ ที่สามารถนำมาเอามาปฏิบัติได้และสามารถแก้ไขปัญหานั้นได้สำเร็จตามเป้าหมาย (4) การยกร่างนโยบายเบื้องต้นเมื่อได้ประมวลรวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นเครื่องตัดสินใจเอาไว้อย่างคร่าว ๆ โดยอาจที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง (5) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบายผู้กำหนดนโยบายควรจะได้รับฟังความคิดเห็นทัศนคติและปฏิกิริยาจากประชาชน กลุ่มชนและองค์กรต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างนโยบายเปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ได้แสดงทรรศนะที่จะยอมรับหรือไม่ยอมรับร่างนโยบายนั้น ๆ (6) การกำหนดหรือวางนโยบายดำเนินการวางหรือกำหนดนโยบาย เป็นขั้นสุดท้ายซึ่งเท่ากับว่าภารกิจในการกำหนดนโยบายใกล้ที่จะสิ้นสุดลงแล้วและ (7) การประกาศใช้นโยบายเป็นขั้นตอนสุดท้าย ของกระบวนการกำหนดนโยบาย และเป็นการเริ่มต้นของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติอาจเป็นการประกาศในรัฐสภาซึ่งถือว่าเป็นการแถลงนโยบายโดย ประกาศโดยตรงต่อประชาชนหรือโดยผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ เป็นต้น

สมพิศ สุขแสน (2551) เสนอว่ากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมี 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ได้แก่ (1) การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ การก่อตัวของนโยบายหรือการก่อรูปนโยบาย เป็นการระบุสภาพปัญหาสาธารณะให้ชัดเจนเสียก่อนว่าปัญหานี้เป็นปัญหาของใคร ใครได้รับความเดือดร้อนบ้าง ถ้ารัฐบาลไม่เข้าไปแก้ไขจะทำให้เกิดผลกระทบอะไรตามมาถ้ารัฐบาลเข้าไปแก้ไข ใครจะได้ประโยชน์ ใครเสียประโยชน์ และใครควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จการก่อตัวของนโยบายจึงมีขึ้นเพียงแต่ระบุปัญหาสาธารณะเท่านั้น แต่จะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย (2) การเตรียมเสนอร่างนโยบาย ขั้นตอนนี้ประกอบด้วย การวางข้อกำหนดเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของนโยบาย การเสนอทางเลือกของนโยบายและการจัดทำร่างนโยบายและ (3) การอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย ขั้นตอนนี้ประกอบด้วย การคัดเลือกข้อเสนอ นโยบายการสร้างเสียงสนับสนุนทางการเมือง และการประกาศใช้นโยบายสาธารณะ

แนวคิดของนักวิชาการที่เสนอกระบวนการกำหนดนโยบายต่างก็มีความคิดเห็นที่คล้ายคลึง และแตกต่างกันเช่น อัมมัสตายนเสนอว่ากระบวนการกำหนดนโยบายครอบคลุมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติและประเมินผลแต่ กุลธน ธนาพงศธร และ สมพิศ สุขแสน เสนอว่ากระบวนการ

กำหนดนโยบายสาธารณะสิ้นสุดลงในขั้นตอนการอนุมัติและประกาศใช้นโยบาย ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าขั้นตอนการกำหนดนโยบายซึ่งถือว่าเป็นขั้นแรกก่อนที่นโยบายจะเป็นรูปธรรมเตรียมพร้อมนำไปสู่การปฏิบัติผู้เขียนเห็นว่ากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะควรจะเป็นไปตามกระบวนการดังต่อไปนี้

1. การระบุปัญหา เป็นการศึกษาโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากสถานที่จริงหรือข้อมูลภาคสนาม หรือข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) หรือจากเอกสารต่าง ๆ หรือข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ข้อมูลที่ได้ทำให้จำแนกได้ว่าปัญหาใดมีความจำเป็นเร่งด่วนกว่า และมีสาเหตุจากอะไร ประชาชนรับรู้เพียงใดกล่าวโดยสรุปคือ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อกำหนดปัญหาที่ถูกต้อง และศึกษาค่านิยมที่เกี่ยวข้องสอดคล้องกับปัญหา เพื่อกำหนดแนวทางของนโยบายที่เหมาะสมกับความเป็นจริงต่อไป (วิเชียร ชื่นชอบ, 2548) กิจกรรมย่อยที่สำคัญของขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายตามลำดับต่อไป (สมพิศ สุขแสน, 2551)

1.1 จุดเริ่มและปัญหาของนโยบาย “ปัญหา” (Problem) หมายถึง ความต้องการของมนุษย์ ความขาดแคลน หรือความไม่พึงพอใจที่กำหนดด้วยตนเองหรือกำหนดโดยบุคคลอื่น ซึ่งต้องแสวงหาทางบรรเทา (Jones. 1981 : 17) ให้เบาบางลงไป หรือ “ปัญหา” คือ สภาพการณ์ที่ส่งผลก่อให้เกิดความต้องการ หรือความไม่พึงพอใจทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมแก่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ และบุคคลเหล่านั้นพยายามหาทางแก้ไขหรือบำบัดให้ปัญหานั้นเบาบางหรือหมดสิ้นไป (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2546) หากจะพิจารณาถึงจุดเริ่มและปัญหาของนโยบายผู้กำหนดนโยบายมักจะพิจารณาการก่อรูปนโยบายโดยพิจารณา ดังต่อไปนี้

1.1.1 วงจรของประเด็นปัญหานโยบายการศึกษาการก่อรูปนโยบายและการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้ศึกษาจำเป็นจะต้องรู้ว่าทำไมปัญหาบางปัญหาได้รับการพิจารณาและบางปัญหาถูกละเลยหรือถูกตัดทิ้งไป ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่านโยบายสาธารณะมิได้ถูกกำหนดโดยสิ่งที่รัฐบาลต้องกระทำเพียงอย่างเดียว แต่ยังถูกกำหนดโดยสิ่งที่รัฐบาลต้องไม่กระทำอีกด้วย (Dye, 2002; สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2552) สำหรับการพิจารณาวงจรของประเด็นปัญหานโยบายนั้น อาจจำแนกให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างขั้นตอนต่าง ๆ 5 ขั้นตอน ได้แก่

1) ขั้นตอนเริ่มต้นปัญหานโยบาย โดยทั่วไปในสังคมต่าง ๆ นั้นจะปรากฏเงื่อนไขของปัญหามากมายที่ดำรงอยู่ แต่เป็นปัญหาที่สาธารณชนส่วนใหญ่ยังไม่ได้ให้ความสนใจ แต่อาจจะมีกลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มให้ความสนใจติดตามอยู่

2) สัญญาณเตือนภัยจากปัญหาที่เริ่มก่อตัวขึ้น ในขั้นตอนนี้ลักษณะปัญหาสาธารณะที่ไม่ได้รับความสนใจมาก่อนจะเริ่มปรากฏให้เห็นสภาพอันตรายจากปัญหาชัดเจนมากขึ้น

สาธารณชนจะได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเสียหายและความรุนแรงของปัญหาอย่างกว้างขวาง และเริ่มตระหนักในภัยอันตรายของปัญหาที่กำลังเพิ่มระดับความรุนแรงขึ้นอย่างรวดเร็ว สภาพการณ์ดังกล่าวจะก่อให้เกิดการเรียกร้องต่อรัฐบาลให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยเร็ว แต่ถ้าปัญหามีปัจจัยมาจากสาเหตุภายนอก จะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลเป็นอย่างมาก และแนวทางการแก้ไขปัญหาอาจเกินความสามารถของกลไกภายในสังคม

3) การระบุดันทุนในการแก้ไขปัญหา การแก้ไขปัญหาสาธารณะจะต้องมีต้นทุนเสมอ และถ้าปัญหามีความวิกฤตมาก ต้นทุนในการแก้ไขปัญหาจะยิ่งสูง ในประเด็นนี้กำหนดนโยบายจะต้องตระหนักถึงต้นทุนที่แท้จริงที่จะต้องใช้ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะให้ได้ผลว่าต้องใช้ต้นทุนสูง ในกรณีนี้ประชาชนโดยทั่วไปจะเริ่มเข้าใจว่าปัญหาสาธารณะ อันเกิดจากกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม ซึ่งอาจจะโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ แต่เป็นลักษณะที่กลุ่มบางกลุ่มได้ประโยชน์ ในขณะที่กลุ่มบางกลุ่มหรือประชาชนทั่วไปเสียประโยชน์ ซึ่งการเสียประโยชน์ของกลุ่มใดก็ตามถือว่าเป็นต้นทุนของปัญหาสาธารณะนั้น ๆ ด้วย

4) การเสื่อมถอยของความสนใจของสาธารณะชนที่มีต่อปัญหา ปัญหาสาธารณะบางปัญหา หลังจากที่ได้ก่อตัวจนเป็นที่สนใจของประชาชนทั่วไปแล้ว ในเวลาต่อมาความสนใจของประชาชนต่อปัญหาดังกล่าวอาจจะลดน้อยถอยลง อันเนื่องมาจากการที่ประชาชนตระหนักว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเต็มไปด้วยความยากลำบากหรือต้องใช้ต้นทุนสูง ประชาชนบางส่วนอาจจะหมดกำลังใจที่จะผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหา หรือประชาชนบางส่วนอาจจะรู้สึกถูกคุกคามจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา หรือประชาชนบางส่วนอาจจะรู้สึกเบื่อหน่ายต่อสภาพเรื้อรังของปัญหา ปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งผลให้ประชาชนลดความสนใจต่อปัญหาสาธารณะและไม่ประสงค์จะเข้าไปเกี่ยวข้องอีกต่อไป นอกจากนี้อาจเกิดปัญหาใหม่ขึ้นในสังคมที่เรียกร้องความสนใจจากประชาชนมากกว่าปัญหาเดิม

5) ขั้นตอนสุดท้ายของปัญหา ปัญหานโยบายในหลายกรณีจะเคลื่อนที่มาถึงขั้นตอนสุดท้ายของปัญหา โดยในขั้นตอนนี้ปัญหานโยบายจะเคลื่อนที่เข้าสู่ “แดนสนธยา” (Twilight realm) กล่าวคือ ปัญหานโยบายในขั้นตอนนี้จะได้รับความสนใจจากสาธารณชนน้อยลงมาก แม้ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือโครงการที่เกี่ยวข้องจะพยายามผลักดันให้ปัญหานโยบายนี้ดำรงอยู่ต่อไป ซึ่งจะมีอิทธิพลอยู่บ้าง แต่ความสำคัญจะลดน้อยลงไปมาก

1.1.2 ลักษณะโครงสร้างของปัญหาการพิจารณาลักษณะทางโครงสร้างของปัญหานั้น เราพิจารณาจากความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ของปัญหาได้แก่ พิจารณาจากจำนวนผู้ที่เกี่ยวข้องหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ทางออกในการแก้ไขปัญหา ผลลัพธ์ที่เกิดจากการเลือก เป็นต้น ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้ (วิเชียร ชื่นชอบ, 2548)

1) ปัญหาที่มีโครงสร้างชัดเจนแน่นอน (Well-Structured Problem) ได้แก่ปัญหาที่มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนน้อยไม่ว่าการเกี่ยวข้องนั้นจะเป็นการเข้าเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายหรือเกี่ยวข้องโดยได้รับผลกระทบจากนโยบายก็ตาม ล้วนเป็นการเกี่ยวข้องของบุคคลจำนวนน้อย และเป็นปัญหาที่มีทางออกในการแก้ไขปัญหามีเพียงไม่กี่ทางเลือก เช่น 1-3 ทางเลือก เป็นต้น และแต่ละทางเลือกสามารถมองเห็นผลประโยชน์ของทางเลือกได้ชัดเจนไม่เป็นที่ถกเถียงกันได้แต่อย่างใด เช่น ปัญหาในการจัดสร้างที่ทำการขององค์การซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องจริง ๆ คือผู้ที่อยู่ในองค์การนั้น และทางออกคือ สร้างหรือไม่สร้าง และประโยชน์จากการสร้าง คือ ได้ที่ทำการใหม่ซึ่งมองเห็นประโยชน์ได้ชัดเจน เป็นต้น

2) ปัญหาที่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน (ill or non-Structured Problem) เป็นปัญหาที่ตรงกันข้ามกับปัญหาประเภทที่ 1 คือ เป็นปัญหาที่มีผู้จำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ทางออกในการแก้ไขปัญหาก็มีมากมายหลายหนทาง ผลประโยชน์ของนโยบายก็เป็นเรื่องที่สามารถมองเห็นได้หลากหลายแง่มุมเป็นที่ถกเถียงได้ หรือเป็นปัญหาที่มีลักษณะเป็นอัตรายและ/หรือ มีความไม่มีตัวตนของปัญหาสูง เป็นต้น เช่นการแก้ไขความตกต่ำทางเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งมีปัจจัยต้องพิจารณามากมาย และทางเลือกในการแก้ไขปัญหาก็มีมากตามแต่ความเชื่อถือของแต่ละสำนักทฤษฎีและผลการแก้ไขปัญหาก็ยอมรับได้ไม่เหมือนกัน เป็นต้น

3) ปัญหาที่มีโครงสร้างปานกลาง (Moderately-Structured Problem) เป็นปัญหาที่มีลักษณะคล้ายกับปัญหาประเภทที่ 1 คือ มีผู้เกี่ยวข้องหรือมีปัจจัยที่ต้องพิจารณาน้อย ทางออกในการแก้ไขปัญหาก็มีอยู่น้อย และค่อนข้างเลือกได้ชัดเจน ประโยชน์ของนโยบายก็เป็นที่ยอมรับได้ชัดเจน แต่สิ่งที่แตกต่างคือ ผลลัพธ์ของปัญหาไม่แน่นอน หรืออาจไม่เกิดขึ้นก็ได้ หรือผลลัพธ์อาจไม่เป็นที่ยอมรับได้ง่าย เป็นต้น

1.1.3 บุคคลหรือองค์การที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการเสนอปัญหาการเสนอปัญหาหรือระบุปัญหาสาธารณะนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องในการร่วมเสนอปัญหาหรือริเริ่มในการก่อรูปนโยบายอาจเป็นประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหานั้น ๆ โดยตรง หรือฝ่ายการเมือง หรือภาครัฐ หรือภาคเอกชน ดังต่อไปนี้ (สมพิศ สุขแสน, 2551)

1) องค์การราชการ (Bureaucracy) ระบบบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยกระทรวง กรมต่าง ๆ ที่องค์การเหล่านี้มีหน้าที่รับผิดชอบให้บริการประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้นไปถึงระดับอุดมศึกษา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม กระทรวงคมนาคม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการคมนาคมขนส่ง ทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดหางาน การพัฒนาฝีมือ

แรงงาน และการจัดสวัสดิการแก่ประชาชนในสังคม เป็นต้น ข้าราชการของหน่วยงานเหล่านี้จะเป็นผู้รวบรวมข้อมูลและปัญหาต่าง ๆ เพื่อเสนอเป็นทางเลือกในการกำหนดเป็นนโยบายให้แก่ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบายเป็นผู้สั่งการ หรือประกาศออกมาในรูปของกฎหมาย ใช้บังคับให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาแก่ประชาชน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าองค์การราชการเป็นองค์การที่มีความสำคัญมากในการก่อตัวของนโยบาย

2) ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี (Executive or Cabinet) จะมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มหรือก่อรูปนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง จะต้องเสนอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ถ้าคณะรัฐมนตรีอนุมัติก็สามารถประกาศมติคณะรัฐมนตรีและมีผลบังคับใช้ เพื่อให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติได้ทันที กรณีต้องประกาศเป็นพระราชบัญญัติ ก็ต้องนำเสนอรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะประกาศเป็นกฎหมายได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบก็อาจให้เจ้ากระทรวงต้นสังกัดนำไปพิจารณาทบทวนใหม่ หรืออาจตกไปเลยก็ได้ นอกจากนั้นคณะรัฐมนตรีอาจเสนอความเห็นต่อผู้นำฝ่ายบริหาร หรือหัวหน้ารัฐบาลในกรณีที่เห็นว่าควรมีนโยบายใหม่ๆ เพื่อให้การบริหารประเทศประสบความสำเร็จตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อประชาชน

3) ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) ถึงแม้ว่าฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะมีบทบาทสำคัญ ในการก่อตัวของนโยบายมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม แต่ในกรณีที่นโยบายของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องประกาศเป็นพระราชบัญญัติ ฝ่ายบริหารจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบพระราชบัญญัตินั้นก็จะถูกนำไปประกาศใช้บังคับต่อไป ถ้าไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป นอกจากนั้นผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถริเริ่มก่อตัวของนโยบายได้เช่นกัน โดยเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่ได้สัมผัสกับปัญหาโดยตรง ได้นำเสนอปัญหาเหล่านั้นต่อสภา เพื่อให้มีการกำหนดเป็นนโยบาย และให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติได้ นอกจากนั้นฝ่ายนิติบัญญดียังสามารถยื่นญัตติหรือยื่นกระทู้ถามรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ เพื่อเป็นการริเริ่มก่อตัวของนโยบายให้ฝ่ายบริหารรีบไปดำเนินการต่อไป รวมทั้งใช้อำนาจของคณะกรรมการต่าง ๆ ของรัฐสภา เป็นช่องทางในการริเริ่มก่อรูปนโยบาย และผลักดันให้ฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาสาธารณะให้แก่ประชาชนได้เช่นกัน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์การที่มีส่วนสำคัญในการก่อตัวของนโยบายเช่นเดียวกัน

4) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ในสังคมประชาธิปไตยจะประกอบไปด้วยกลุ่มหลากหลาย หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ทางการเมือง (Political Participation) โดยจัดตั้งเป็นชมรม สมาคม มูลนิธิ องค์กรต่าง ๆ กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องหรือผลักดันให้รัฐบาลสนใจปัญหาสาธารณะ และริเริ่มในการก่อตัวของนโยบาย เพื่อให้รัฐบาลตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบายแก้ไขปัญหาดำเนินการตามความต้องการของกลุ่มตน

2. การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาเมื่อระบุปัญหาได้แล้วว่า ปัญหาใดจัดว่าเป็นปัญหาสาธารณะ ผู้ที่ทำการศึกษาวិเคราะห์จะต้องรวบรวมข้อมูล (Data) เกี่ยวกับปัญหาในประเด็นต่าง ๆ เช่น ช่วงเวลาที่เกิดปัญหาโดยพิจารณาว่าปัญหานั้นเกิดขึ้นบางฤดูกาลหรือตลอดทั้งปี สภาพของปัญหามีความรุนแรงเพียงใดลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร ใครได้รับผลกระทบจากปัญหาบ้าง เคยมีองค์การใดเข้าไปแก้ไขปัญหบ้าง ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับว่าเป็นปัญหาหรือไม่ ซึ่งการรวบรวมจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เช่น การสำรวจข้อมูลด้วยตนเอง การสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถาม เป็นต้น และแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เช่น รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทความบทวิจัย หรือข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ ได้รวบรวมไว้ก่อน แล้วข้อควรตระหนักถึงในการรวบรวมข้อมูลก็คือ การคำนึงถึงความแม่นยำและความเชื่อถือได้ของข้อมูล

3. การวิเคราะห์ปัญหาปัญหาสาธารณะต่าง ๆ มักไม่ได้เกิดขึ้นมาโดยเอกเทศ แต่มีลักษณะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ซึ่งผู้ที่ศึกษาจะต้องทำการวิเคราะห์ปัญหา เพื่อหาสาเหตุของปัญหาและผลกระทบของปัญหาตลอดจน การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority) เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจเลือกปัญหาที่จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายต่อไป การวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหามักได้มีลักษณะที่สืบเนื่องมาจากปัจจัยหนึ่งเพียงปัจจัยเดียว แต่ปัญหาสาธารณะแต่ละปัญหามักประกอบด้วยหลายสาเหตุ และบางสาเหตุก็เกี่ยวพันโยงกันเป็น “ลูกโซ่ของปัญหา” (Chain Problem) ซึ่งบางสาเหตุก็อาจแก้ไขได้ในระยะสั้น บางสาเหตุก็ต้องแก้ไขในระยะยาว บางสาเหตุก็แก้ไขไม่ได้ ไม่ว่าจะระยะสั้นหรือเวลายาว และอาจเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอกจนไม่อาจจะควบคุมได้

4. กำหนดเป้าหมาย เมื่อเข้าใจถึงปัญหาแล้วจึงกำหนดเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งเป้าหมายนั้นอาจมีทั้งเป้าหมายในระยะสั้นหรือระยะยาว อาจเป็นเป้าหมายในหลายระดับ เช่น ระดับชาติ ระดับองค์กร หรือระดับปฏิบัติการ แต่เป้าหมายทั้งหลายนั้น ต้องมีความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาได้ แล้วปฏิบัติให้สำเร็จได้จึงเป็นเป้าหมายที่ดีเทคนิคที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการกำหนดเป้าหมายอาจมีหลายเทคนิค เช่น การระดมสมอง (Brain Storming) การฟอรัม ทีมงาน (Team) เป็นต้น

5. กำหนดขอบเขตและกรอบของนโยบาย ขั้นตอนนี้จะกำหนดว่านโยบายจะมีขอบเขตกว้างไกลแค่ไหน จะเริ่มที่ใด สิ้นสุด ณ จุดใด จะแก้ไขปัญหานั้นในส่วนใดบ้าง โดยพิจารณาความเหมาะสมให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และความสามารถของหน่วยงาน ตลอดจนความสมบูรณ์ของทรัพยากรที่สามารถระดมมาใช้ในการปฏิบัติได้

6. การศึกษาข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย นโยบายทุกนโยบายมักจะมีข้อจำกัดอยู่เสมอมากบ้างน้อยบ้าง แล้วแต่สถานการณ์ข้อจำกัดของนโยบาย ดังนั้นด้านข้อมูลความขัดแย้งด้านผลประโยชน์จากนโยบายการรับรู้และการยอมรับต่อนโยบายข้อจำกัดจากสิ่งแวดล้อมทั่ว ๆ ไปของนโยบาย เป็นต้น

7. การออกแบบทางเลือกนโยบาย เป็นกระบวนการสร้างประดิษฐ์ คิดค้น พัฒนา และปรับแต่งแนวทางปฏิบัติเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาบางประการ อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาหลายครั้งที่ผ่านมา พบว่า อุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มักจะเกิดจากการไม่ได้ระบุถึงแนวการปฏิบัติที่ปรารถนาอย่างเพียงพอ หรือเกิดจากการที่ไม่ได้ระบุองค์ประกอบที่จะแก้ไขความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และหลายครั้งเกิดจากการที่เป้าหมายของนโยบายขาดความชัดเจนและไม่แน่นอน สายการทำงานที่ซับซ้อนทั้งจากกรณีที่มีผู้เกี่ยวข้องมากมาย การตัดสินใจหรือการปฏิบัติในหลายระดับ รวมไปถึงการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองอย่างเพียงพอ (John Dryzek 1988 : 346) สำหรับการออกแบบทางเลือกนั้นจะใช้ความรู้และประสบการณ์ของผู้กำหนดนโยบาย ร่วมกับข้อมูลที่รวบรวมและการวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ เพื่อกำหนดว่าทางเลือก (Alternative) ซึ่งหมายถึงแนวปฏิบัติซึ่งสามารถแก้ปัญหาได้นั้น ควรเป็นทางเลือกใดบ้าง โดยพิจารณาว่ามีทางเลือกใดบ้างที่สามารถปฏิบัติตามแล้วให้ผลสำเร็จดังวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้บ้าง ในขั้นนี้เป็น การรวบรวมทางเลือกทุก ๆ ทางเลือกที่เป็นไปได้ให้ครบถ้วน

8. การวิเคราะห์ทางเลือก เป็นการนำเอาทางเลือกที่มีทั้งหมดมาทำการศึกษาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในแต่ละทางเลือกทีละทางเลือก เช่น ศึกษาความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Feasibility Study) ศึกษาถึงความเหมาะสมระหว่างทางเลือกกับสถานการณ์แวดล้อม การศึกษาเหล่านี้ควรกระทำเพื่อให้ได้รับทางเลือกที่ดี และเหมาะสมที่สุดให้แก่สนนโยบาย ซึ่งองค์ประกอบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (The elements of policy analysis) ตามแนวทางของ E.S. Quade (1982) ประกอบด้วย (1) วัตถุประสงค์ (The objectives) ต้องค้นหาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของ นโยบาย (2) ทางเลือก (The Alternatives) เป็นเงื่อนไขหรือวิธีการที่เป็นไปได้ซึ่งผู้ตัดสินใจคาดหมายว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จ (3) ผลกระทบ (The Impacts) ผลที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากทางเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ (4) เกณฑ์การวัด (The criteria) คือกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ใช้จัดลำดับความสำคัญของทางเลือก

ตามประสงค์จะใช้เกณฑ์การวัดที่ใช้หลักการเดียวกันในการประเมินทางเลือก ซึ่งจะสามารถเปรียบเทียบกันได้ (5) ตัวแบบ (The model) หัวใจของการวิเคราะห์การตัดสินใจคือกระบวนการหรือการสร้างสรรค์ที่สามารถทำนายผลที่จะเกิดจากทางเลือกแต่ละทางเลือกได้ ดังนั้น หากแนวทางเลือกใดได้รับการพิจารณาเพื่อนำไปปฏิบัติ นักวิเคราะห์จะต้องประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ซึ่งตัวแบบจะช่วยให้การดำเนินการดังกล่าวสมบูรณ์ขึ้น ตัวแบบจะช่วยให้ผู้ตัดสินใจมองเห็นภาพรวมทั้งหมดของทางเลือกและสามารถเปรียบเทียบเพื่อตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ต้องการได้

9. การพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือก ขั้นนี้จะนำผลจากการวิเคราะห์ทางเลือกจากขั้นตอนที่แล้วมาเทียบเคียงเปรียบเทียบกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความคาดหวังของการกำหนดนโยบายแต่ละครั้งว่าให้ความสำคัญกับประเด็นใดบ้าง เช่น บางครั้งอาจให้ความสำคัญกับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ หรืออาจสนใจด้านผลประโยชน์ของนโยบายเป็นพิเศษ เป็นต้น อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกนี้ควรใช้ตัวแปรทั้งหลายอย่างกว้างขวางไม่ควรใช้ตัวแปรตัวหนึ่งตัวใด หรือเพียงไม่กี่ตัวเป็นเกณฑ์ เพราะอาจทำให้ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ผิดพลาดได้ การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด เมื่อพิจารณาทางเลือกสามารถตัดสินใจเลือกทางเลือกที่มีข้อดีเหนือกว่าทางเลือกอื่น ๆ จึงถือว่าเป็นทางเลือกที่เหมาะสม นำไปเป็นแนวทางสำหรับการกำหนดนโยบายในแนวของทางเลือกนั้นต่อไป

10. การทดสอบทางเลือก เมื่อได้ทางเลือกสำหรับนโยบายแล้ว ควรนำขั้นตอนตั้งแต่ต้นมาทบทวนอีกครั้งว่า ข้อมูลที่ใช้มายังเหมาะสมอยู่ ทั้งทางด้านหลักการเหตุผล ทางเลือกของนโยบาย คุณภาพและปริมาณของข้อมูลยังพอเพียงและดีอยู่ ตลอดจนการตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบวิธีต่าง ๆ ที่ใช้เทคนิควิธีวิเคราะห์และการประยุกต์ทั้งหลายเป็นระบบและสอดคล้องต้องกันอย่างแท้จริง

11. การจัดทำร่างนโยบาย เมื่อผู้กำหนดนโยบายพิจารณาเลือกทางเลือกที่เห็นว่าเหมาะสมได้แล้ว ก็ให้นำทางเลือกนั้นมากำหนดเป็นนโยบาย โดยจะต้องจัดทำเป็นร่างนโยบายเสียก่อน การจัดทำร่างนโยบายควรประกอบด้วย หลักการและเหตุผล จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์แนวทางและมาตรการ วิธีการดำเนินการ การกำหนดผู้รับผิดชอบที่จะดำเนินงานตามมาตรการที่กำหนดขึ้นให้ชัดเจน โดยจัดทำเป็นเอกสารเพื่อเสนอผู้มีอำนาจตัดสินใจอนุมัติและประกาศเป็นนโยบายต่อไป

12. การเสนอแนะกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบาย โดยการเสนอแนะว่ารูปแบบ ขั้นตอนการปฏิบัติควรเป็นไปในรูปแบบใด จึงจะเหมาะสมกับสถานการณ์แวดล้อมที่เป็นจริงให้มากที่สุด เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจในนโยบายได้พิจารณากำหนดเป็นแนวทางในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

13. การอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย ในขั้นตอนของการตัดสินใจอนุมัติและประกาศเป็นนโยบายนั้นมีกิจกรรมย่อยที่จะต้องกระทำคือ การคัดเลือกข้อเสนอของนโยบาย การสร้างเสียงสนับสนุนทางการเมืองและการประกาศใช้นโยบายสาธารณะ แต่ละกิจกรรมมีรายละเอียดดังนี้ (สมพิศ สุขแสน, 2551)

13.1 การคัดเลือกข้อเสนอนโยบาย ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องทำการตัดสินใจเพื่อคัดเลือกทางเลือกนโยบายที่เหมาะสมที่สุด ผลของการดำเนินกิจกรรมในขั้นตอนนี้จะแสดงออกในรูปลักษณ์อักษร เช่น กฎหมาย คำสั่ง กฎระเบียบ เป็นต้น

13.2 การสร้างเสียงสนับสนุนทางการเมือง หมายความว่า จะต้องได้รับเสียงสนับสนุนข้างมาก (Majorities) ในรัฐสภา หรือการพยายามโน้มน้าว (Persuasion) นอกจากนั้นยังต้องฟังเสียงสนับสนุนจากกลุ่มหลากหลาย เช่น ประชาชนองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ สื่อมวลชน ฯลฯ

13.3 การประกาศใช้นโยบายสาธารณะการประกาศใช้นโยบายจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงกลยุทธ์ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ และคำนึงถึงความเป็นไปได้ทางการเมืองรูปแบบการประกาศใช้เป็นนโยบายสาธารณะขึ้นอยู่กับเนื้อหาและความสำคัญของนโยบายนั้น เช่น ตราพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศของส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้น ๆ แล้วแต่กรณีซึ่งอาจกล่าวได้ว่านโยบายสาธารณะ ก็คือ กฎหมายนั่นเอง



แผนภาพที่ 2 ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย

บทสรุป

การกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร ตลอดจนการประยุกต์ใช้เทคนิคทางวิชาการเพื่อใช้เป็นกลยุทธ์ในการตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุดหรือสิ่งที่สร้างความพึงพอใจให้แก่สังคม ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะสามารถพิจารณาบทบาทการแสดงที่โดดเด่นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น บทบาทชนชั้นนำ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของสถาบัน บทบาทของประชาชนจากระบบการเมืองประชาธิปไตย บทบาทของกระแสนิยม บทบาทนักวิเคราะห์นโยบาย บทบาทนักการเมือง บทบาทของข้าราชการ ส่วนทฤษฎีการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะประกอบด้วย ทฤษฎีความเป็นธรรมในนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีการตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ และทฤษฎีทางเลือกสาธารณะหรือเศรษฐศาสตร์การเมือง (Public Choice Model) นอกจากนั้นกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะครอบคลุมตั้งแต่การระบุปัญหา การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การเลือกทางเลือกในการแก้ปัญหา การเสนอร่างนโยบาย และการอนุมัติประกาศเป็นนโยบาย

เอกสารอ้างอิง.

- กุลธนะ ชนาพงศธร. (2528). *หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จุมพล หนีมนานิช. (2549). *การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง* พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดพิงษ์. (2541). *การประเมินผลนโยบาย : ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และ ความเป็นธรรมของนโยบาย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2546). *เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2542). *นโยบายสาธารณะ*. เชียงใหม่: คະนิงนิการพิมพ์.
- ปกรณ์ ปรียากร. (2538). *เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา รศ.640 นโยบายสาธารณะและการวางแผน*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____. (2539). *การกำหนดนโยบายของรัฐ : บทวิเคราะห์ปัญหาและทางออกของประเทศกำลังพัฒนา*. ใน *เอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.785 นโยบายและการนำไปปฏิบัติ*

ฉบับที่ 1. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2541). *การเมืองบนท้องถนน 99 วัน สมัชชาคนจนและประวัติศาสตร์*

การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2544). *การวิเคราะห์โครงการและแผนงาน* พิมพ์ครั้งที่ 5.

นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

วิเชียร ชื่นชอบ. (2548). *เอกสารประกอบการบรรยายวิชานโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ:

มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ศุภชัย ยาวะประภา. (2550). *นโยบายสาธารณะ* พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2552). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ*.

กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สมพิศ สุขแสน. (2551). *นโยบายสาธารณะและการวางแผน*. อุดรดิตถ์: คณะมนุษยศาสตร์และ

สังคมศาสตร์ สถาบันราชภัฏอุดรดิตถ์.

สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ. (2543). *สาธิตการบริหารศาสตร์* พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สิริรุฒิ บุรณพิร. (2540). *กลยุทธ์การตัดสินใจ*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.

Anderson, James E. (2000). *Public Policy making : An Introduction*. (4thed). Boston:

Houghton Mifflin.

Bentham, Jeremy. (1789). *An Introduction to the Principles of Morals and Legis*

lation, 1996 edition, edited by J.H. Burns and H.L.A. Hart, Oxford: Clarendon

Press.

Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn. (1984). *Policy analysis for the real world*.

Oxford: Oxford University Press.

Dror, Y. (1968). *Public Policy - making Re-examined*. San Francisco, CA: Chandles.

Dryzek, John S., and Stephen T. Leonard. (1988). *History and Discipline in Political*

Science. American Political Science Review. 82(4),1245-1260.

Dye, Thomas R. (2002). *Understanding Public Policy*. (10thed). New Jersey:

Prentice-Hall.

- Dye, Thomas R. (2002). *Understanding Public Policy*. (10thed). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- E.S. Quade. (1953). *Analysis of Public Decisions*. New York: Elsevier Science Publishing Co.
- Easton, David. [n.d.]. *The Political System*. New York: Knopf.
- Ernest Dale. [n.d.]. *Management: Theory and Practice*. Principles of management.
- Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan. (1970). *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- John E., Milan J. Dluhy & Roger M. Lind. (1981). *New Strategic Perspectives on Social Policy*. [Subtitle]:(Pergamon Policy Studies on Social Policy series). Tropman Paperback: Pergamon Press, NY.
- Jones, Charles O. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice.
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. (2nd ed). Addison-Wesley Educational.
- Leonard, Robert.(2010). *Von Neumann, Morgenstern, and the Creation of Game Theory*. Cambridge University Press.
- Lindblom, Charles E. (1968). *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Lindblom, Charles E. (1980). *The Policy Making Process*. (2nd ed) . New Jersey: Prentice-Hall.
- Norman Beckman, (1977). *Symposium on Policy Analysis in Government: Alternatives to Muddling Through*. Public Administration Review, 37 (May/June, 1977).
- Pareto, Vilfredo. (1935). *The Mind and Society [Trattato Di Sociologia Generale]*, Harcourt, Brace.
- Rawls, John B. (1971). *A Theory of Justice*. (Cambridge: MA, Harvard University).

- Ripley, Randall B. & Franklin, Grace A. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Illinois: The Dorsey.
- Sharkansky, Ira. (1971). *The Political Scientist and Policy Analysis*. In Ira Sharkansky. Policy Analysis in Political Science. Chicaco: Markham Publishing Company.
- Vincent Ostom & Elinor Ostrom. (1971). Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*. 31(2).
- William, W. Boyer. (1975). *Implementation Analysis and Assessment*. Policy Analysis.1(3), summer.

Translated Thai References

- Kulthana Thanapongsathon. (1985). *Government Policy*. Bangkok: Thammasat University.
- Jumphon Nimphanit. (2006). *The Analysis Policy: Territory Concept Policy and Example Case*. (3rd Edition). Nonthaburee: the office of Sukhothai Thammathirat Open University Press.
- Thawan Worathepwtthipong. (1998). *The Evaluation Policy: Efficiency Effectiveness and Fairness Policy*. (Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration).
- Thotsaporn Sirisumphun. (2003). *The Analyst Technique Policy*. Bangkok: Chulalongkorn Press.
- Thunyawut Ratthanasak. (1999). *Public Policy*. Chiang Mai: Kanungnit Press.
- Phakorn Preeyakorn. (1995). *Public Policy and Planning*. Bangkok: National Institute of Development Administration.
- _____. (1996). *Policy Government: The analysis problem and Sort out of The Developing Country*. Public Policy and Planning. Bangkok: National Institute of Development Administration.
- Prapat Pinthoptang. (1998). *99 Days of the Assembly of the Poor and History of Protests in Thailand*. Bangkok: Research and Textbook Production Center, Krirk University.

- Sukhothai Thammathirat Open University. (2001). *Project and Policy Analysis*. (5th Edition). Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat University.
- Wichain Chunchob. (2005). *Public Policy*. Bangkok: Ramkhamhaeng University.
- Suppachai Yawaprapha. (2007). *Public Policy*. 7th Edition. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Sombhat Dumrongthunyawong. (2009). *Public Policy: Concept, Analysis, and Process*. (Faculty of Public Administration, National Institute of Development Administration).
- Sompit Suksan. (2008). *Public Policy and Planning*. (Faculty of Humanities and Social Sciences, Uttaradit Rajabhat University).
- Soytrakul Thiwayanon Atmana. (2000). *Public Administration*. (4th Edition). Bangkok: Thammasat University Press.
- Siriwut Buranapin. (1997). *Decision Strategy*. Bangkok: SE-EDUCATION Public Company Limited.
- Anderson, James E. (2000). *Public Policy making : An Introduction*. (4th ed). Boston: Houghton Mifflin.
- Bentham, Jeremy. (1789). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, 1996 edition, edited by J.H. Burns and H.L.A. Hart, Oxford: Clarendon Press.
- Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Dror, Y. (1968). *Public Policy - making Re-examined*. San Francisco, CA: Chandles.
- Dryzek, John S., and Stephen T. Leonard. (1988). *History and Discipline in Political Science*. American Political Science Review. 82(4), 1245-1260.
- Dye, Thomas R. (2002). *Understanding Public Policy*. (10th ed). New Jersey: Prentice-Hall.
- Dye, Thomas R. (2002). *Understanding Public Policy*. (10th ed). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. Easton, David.

- E.S. Quade. (1953). *Analysis of Public Decisions*. New York: Elsevier Science Publishing Co.
- Easton, David. [n.d.]. *The Political System*. New York: Knopf.
- Ernest Dale. [n.d.]. *Management: Theory and Practice*. Principles of management.
- Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan. (1970). *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- John E., Milan J. Dluhy & Roger M. Lind. (1981). *New Strategic Perspectives on Social Policy*. [Subtitle]:(Pergamon Policy Studies on Social Policy series). Tropman Paperback: Pergamon Press, NY.
- Jones, Charles O. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice.
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. (2nd ed). Addison-Wesley Educational.
- Leonard, Robert.(2010). *Von Neumann, Morgenstern, and the Creation of Game Theory*. Cambridge University Press.
- Lindblom, Charles E. (1968). *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Lindblom, Charles E. (1980). *The Policy Making Process*.(2nd ed) . New Jersey: Prentice-Hall.
- Norman Beckman. (1977). Symposium on Policy Analysis in Government: Alternatives to Muddling Through. *Public Administration Review*, 37, May/June, n.d.
- Pareto, Vilfredo. (1935). *The Mind and Society [Trattato Di Sociologia Generale]*, Harcourt, Brace.
- Rawls, John B. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: MA, Harvard University.
- Ripley, Randall B. & Franklin, Grace A. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Illinois: The Dorsey.

Sharkansky, Ira. (1971). *The Political Scientist and Policy Analysis*. In Ira Sharkensky. *Policy Analysis in Political Science*. Chicaco: Markham Publishing Company.

Vincent Ostorm & ElinorOstrom. (1971). Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*. 31(2).

William, W. Boyer. (1975). *Implementation Analysis and Assessment*. Policy Analysis.1(3), summer.