

นโยบายสาธารณะและตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ

Public Policy and Public Policy Making Model

ฐานรินทร์ หาญเกียรติวงศ์¹, รุจิกาญจน์ สานนท์²

Thamarin Hankiatwong, Rujikarn Sanont

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการศึกษานโยบายสาธารณะและตัวแบบที่ใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะในยุคดั้งเดิม ซึ่งในปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนตัวแบบโดยมุ่งเน้นศึกษาการกำหนดนโยบายแบบปรึกษาหารือ แบบมีส่วนร่วมในรูปแบบของเครือข่าย แบบภาครัฐ-สังคม แต่อย่างไรก็ตามตัวแบบที่ใช้ในการศึกษาการกำหนดนโยบายในปัจจุบันล้วนมีพัฒนาการมาจากตัวแบบดั้งเดิม ดังนั้นการศึกษารูปแบบการกำหนดนโยบายแบบดั้งเดิมจึงมีความสำคัญเช่นกัน

คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะ: กระบวนการกำหนดนโยบาย: ตัวแบบการกำหนดนโยบาย

Abstract

The purpose of this academic article is to present the study of public policy and models used in the study of traditional (Classical) public policy. At present, the model has been changed, focusing on the study of policy deliberation and participation in the network and Corporatism model. However, the model used in the current policy setting study has evolved from the traditional model. Therefore, the study of traditional policy models is also important.

Keywords : Public policy: Policy making process: Policy making Model

¹นักวิจัยอิสระ สมาคมปรัชญาดุสิตบัณฑิตยสถานทางสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง e-mail: thanarin.h@gmail.com

²อาจารย์ประจำหลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บทนำ

การพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า รัฐบาลภายใต้การมอบอำนาจและผู้กระทำการแทนประชาชนจะเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจกำหนดนโยบายและจัดสรรงบประมาณเพื่อไปดำเนินการตามนโยบาย แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมานั้นมิได้มีเพียงรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียวที่เป็นผู้กำหนด ยังมีผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายอื่นๆ ด้วย ทั้งผู้ที่มีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ ได้แก่ หน่วยงานราชการ และผู้ที่มีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และองค์กรภาคประชาชน เป็นต้น (Anderson, 1979, pp. 34-46; Howlett & Ramesh, 2003, pp. 65-84) ดังนั้นนโยบายจึงเป็นสิ่งที่สร้างมาจากการกระทำร่วมกันในทางการเมือง (ทวณ ชูเพ็ญ, 2551, หน้า 3-5) และระบบการเมืองที่ซับซ้อน (Dror, 1989, pp. 12-17, Lindblom & Woodhouse, 1993, pp. 3-5) และไม่ว่านโยบายจะถูกกำหนดขึ้นโดยวัตถุประสงค์ใดก็ตาม ล้วนแต่มีผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนทั้งโดยตรงและโดยอ้อม (Anderson, 2003, p.1) มีความเกี่ยวข้องในผลประโยชน์ของสาธารณะ ต้องมีความชอบธรรมและครอบคลุมทุกคนในสังคมต้องยอมรับ (Dye, 2008, pp. 7-8) และเป็นผลประโยชน์ของสาธารณะ

นอกจากการศึกษานโยบายสาธารณะ จะทำให้ทราบถึงแบบแผน แนวทาง กิจกรรม หรือทิศทางการบริหารประเทศ นโยบายสาธารณะยังเป็นเรื่องของการตัดสินใจทางการเมือง ผู้ที่ศึกษาสามารถเข้าใจถึงบทบาท อิทธิพล ของกลุ่มคนที่มีอำนาจหรือบุคคลใด ที่มีอำนาจ จากการวิเคราะห์ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์หากนโยบายถูกกำหนดขึ้น รวมทั้งภาวะทางอารมณ์ของสังคมและปฏิสัมพันธ์ของคนในสังคมที่ปฏิบัติติดต่อกันด้วย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มการรับรู้และความเข้าใจในเรื่องนโยบายในยุคก่อนที่จะมีการศึกษาในแนวทางใหม่ๆ ที่ปรากฏในปัจจุบัน เพื่อทราบกระบวนการกำหนดนโยบาย องค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง และตัวแบบที่ใช้ในการศึกษา ตามแนวทางการศึกษาหลัก 2 แนวทาง คือ การวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) และการวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย (the analysis of the policy process) เพื่อเป็นพื้นฐานตามในการประยุกต์การวิเคราะห์ตามแนวทางการศึกษาตัวแบบการกำหนดนโยบายใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

นโยบายสาธารณะ

ตามที่กล่าวมาข้างต้น การศึกษานโยบายสาธารณะ แบ่งออกเป็น 2 แนวทาง แนวทางแรกของการศึกษาเป็นการวิเคราะห์นโยบาย อันเกี่ยวเนื่องกับความรู้ในกระบวนการนโยบายและความรู้สำหรับหรือของกระบวนการนโยบาย (Dunn, 1994, P. 33, Parson, 1995, P. 19) เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 ซึ่งเป็นช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยได้นำเทคนิค (techniques) และทฤษฎี (theory) ทางด้านการจัดการของภาคเอกชนมาปรับใช้ในการศึกษา สำหรับแนวทางถัดมา คือการวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย เกี่ยวข้องกับ

ความรู้ในการก่อตัวของนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เป็นการอธิบายมากกว่าการเสนอแนะ มิได้มีความสนใจในตัวนโยบาย แต่เป็นการศึกษาที่เน้นสถาบัน โครงสร้าง พฤติกรรมทางการเมือง และกระบวนการที่สัมพันธ์กับการกำหนดนโยบาย (Dye, 1984, P. 2) หน่วยของการศึกษา คือ รัฐธรรมนูญ (constitutions) สภานิติบัญญัติ (legislatures) กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) และการบริหารรัฐกิจ (public administration) หรือเป็นแนวทางการศึกษาตามแนวทางรัฐศาสตร์มีนักวิชาการที่สำคัญในยุคเริ่มแรกได้แก่ ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold Lasswell), เฮอเบิร์ต ไชมอน (Herbert Simon), เดวิด อีสตัน (David Easton) (Parson, 1995, pp. 19-21) เป็นต้น

วิวัฒนาการในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้นมีวิวัฒนาการเรื่อยมาโดยในการวิเคราะห์นโยบายในแนวทางรัฐศาสตร์ในยุคเริ่มแรก (traditional) นอกจากจะสนใจในประเด็นที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วยังสนใจศึกษาในด้านโครงสร้างของสถาบัน ความชอบธรรมในเชิงปรัชญาของรัฐบาล รวมทั้งการจัดตั้งสถาบัน เช่น ระบบสมัชชาของรัฐ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรราชการ เป็นต้น

หากแต่สำหรับการศึกษานโยบายสาธารณะในยุคสมัยใหม่ (modern) หรือยุคก่อนปัจจุบันแนวทางของรัฐศาสตร์สนใจด้านกระบวนการและพฤติกรรมที่สัมพันธ์กับรัฐบาลประกอบด้วย การศึกษาพื้นฐานทางด้านสังคมวิทยาและจิตวิทยาของพฤติกรรมปัจเจกบุคคลและกลุ่ม ปัจจัยที่มีผลต่อการลงคะแนนเสียงและกิจกรรมทางการเมืองอื่นๆ หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง รวมถึงการอธิบายกระบวนการและพฤติกรรมในการบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ

สำหรับระบบนโยบายซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยส่วนที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการพิจารณา คือ 1) ผู้เกี่ยวข้องในนโยบาย 2) สภาพแวดล้อมนโยบาย และ 3) นโยบายสาธารณะ ซึ่งเมื่อประกอบกันอย่างลงตัวแล้วจะสามารถสร้างระบบนโยบายสาธารณะที่มีศักยภาพในการพัฒนาไปสู่นโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน ดังนี้

1) ผู้เกี่ยวข้องในนโยบาย มีส่วนสำคัญอย่างมากต่อระบบนโยบาย สามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

1.1) ผู้กำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการหรือผู้เกี่ยวข้องของรัฐ (state actors) เป็นบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย กลุ่มแรกผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง (elected officials) ได้แก่ สภานิติบัญญัติ (legislatures) ฝ่ายบริหาร (the executive) องค์กรบริหาร (administrative agencies) ศาล (the courts) กลุ่มที่สองมาจากการแต่งตั้ง (appointed officials) ได้แก่ ข้าราชการ เป็นต้น และ

1.2) ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอย่างไม่เป็นทางการ ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) พรรคการเมือง (political parties) ปัจเจกบุคคล (the individual citizen) องค์กรวิจัย (research organizations) สื่อสารมวลชน (mass media) เป็นต้น (Anderson, 1979, pp. 34-46, Howlett and Ramesh, 2003, pp. 65-84) โดยความสำคัญของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้มีส่วนขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มีความสอดคล้องต่อความจำเป็นของการพัฒนาประเทศต่อไป

2) สภาพแวดล้อมนโยบาย หมายถึง บริบทเฉพาะของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะและผู้เกี่ยวข้องนโยบายขณะเดียวกันก็ได้รับอิทธิพลจากนโยบายสาธารณะและผู้เกี่ยวข้องนโยบายด้วยเช่นกัน (Dunn, 1994, P. 71) โดยสภาพแวดล้อมนโยบายที่มีอิทธิพลต่อนโยบายหลัก ๆ ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539, pp. 75-116) นอกจากนี้แล้วยังพบว่า สภาพแวดล้อมนโยบายเป็นสภาพแวดล้อมซึ่งไม่สามารถควบคุมได้ทั้งหมดแต่เนื่องจากเป็นสิ่งที่มิอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะผู้ที่ศึกษาหรือผู้เกี่ยวข้องกันนโยบายสาธารณะต้องทำความเข้าใจเพื่อนำข้อมูลสภาพแวดล้อมนโยบายเหล่านี้มาทำการวิเคราะห์

3) นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการปฏิบัติ กิจกรรม หรือการกระทำ หรือแม้กระทั่งการตัดสินใจเลือกกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดของรัฐบาลตามที่รัฐบาลได้เลือกและกระหนดไว้แล้ว เพื่อให้มีกิจกรรมหรือแนวทางในการทำงานต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงาน หรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ อาทิเช่น เช่น นโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านสวัสดิการ นโยบายด้านสาธารณสุขนโยบายความมั่นคงและต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่ง แอนเดอร์สัน แบ่งประเภทนโยบายไว้ 5 ประเภท คือ

3.1 การจำแนกตามเนื้อหาหรือวิธีดำเนินงาน (substantive or procedural) สิ่งที่รัฐบาลกำลังดำเนินการโดยหน่วยงานไหนและดำเนินการอย่างไร

3.2 การจำแนกตามการกระจาย (distribution) การควบคุม (regulatory) บริการ ผลประโยชน์ และทรัพยากรต่างๆ

3.3 การจำแนกนโยบายที่เป็นเชิงวัตถุหรือเชิงสัญลักษณ์ (material or symbolic)

3.4 การจำแนกตามสินค้าสาธารณะหรือสินค้าเอกชน (collection goods or private goods)

3.5 การจำแนกตามลักษณะเสรีนิยมหรือนอนุรักษนิยม (liberal or conservative) (Anderson, 1984, pp. 112-118)

ขณะที่นโยบายสาธารณะจะต้องมีองค์ประกอบหลายด้าน กล่าวโดยสรุปจะต้องมีลักษณะดังนี้

1. มีเป้าหมายชัดเจน ที่ก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศชาติ และไม่มีทางเลือกอื่นใดที่ดีกว่า นโยบายที่ถูกกำหนดออกมาต้องเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดแล้ว

2. สามารถปฏิบัติได้จริง และการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีเหตุมีผล

3. มีขั้นตอน แผนงานชัดเจน ไม่มีความซ้ำซ้อน เมื่อนำมาปฏิบัติ

4. ต้องประกาศหรือแจ้งให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน (ปิยะนุช เงินคล้าย, 2552, หน้า 81-82)

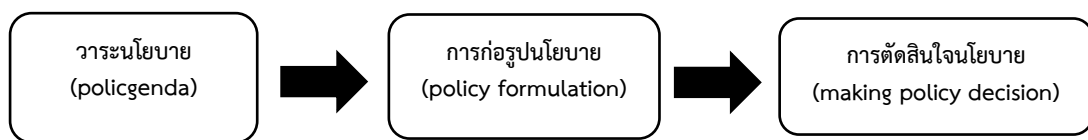
ตัวแบบในการกำหนดนโยบาย

ก่อนการนำเสนอตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย ผู้เขียนขอแนะนำกระบวนการกำหนดนโยบายก่อนเพื่อให้เข้าใจในการกำหนดนโยบายในภาพรวมทั้งหมด

1. กระบวนการกำหนดนโยบาย

เพื่อเพิ่มความกระจ่างในการศึกษาการกำหนดนโยบายนโยบายสาธารณะให้สามารถเข้าใจได้อย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมในทุกมิติ จึงขออธิบายกระบวนการนโยบาย (policy process) ทั้งหมดก่อนซึ่งได้แก่ ขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินนโยบาย ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลักคือ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ซึ่งในแต่ละขั้นตอน จะประกอบไปด้วยขั้นตอนย่อย อีกหลายประการ

ส่วนขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นแนวทางที่การศึกษานโยบายสาธารณะของสาขาวิชารัฐศาสตร์มุ่งเน้นศึกษาจะประกอบด้วยขั้นตอน ดังต่อไปนี้



ภาพ กระบวนการกำหนดนโยบาย (policy making process)

1.1 วาระนโยบาย (policy agenda) ปัญหาที่มีมากมายในสังคมจะมีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่จะได้รับความสนใจอย่างจริงจังจากผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งปัญหาที่ถูกนำมาพิจารณาจะต้องสำคัญมากกว่าหรือเร่งด่วนกว่าปัญหาอื่นๆ หรือเป็นวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม (Kingdon, 2003, pp. 94-95) ในปัจจุบันมีเพียงบางส่วนของปัญหาเท่านั้นที่ได้รับความสนใจ ใส่ใจ และแก้ไขอย่างจริงจัง หากแต่ยังพบว่าปัญหาที่ถูกกละเลยมจากความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายในหลาย ๆ ปัญหา แม้เป็นปัญหาที่เล็กน้อยในขณะนั้น หากแต่นำมาซึ่งการก่อให้เกิดปัญหาเรื้อรังและยิ่งใหญ่ตามมา จนเป็นประเด็นที่สำคัญที่ต้องพิจารณาว่าจะทำอย่างไรกับปัญหาไม่ได้สนใจอย่างจริงจังจากผู้กำหนดนโยบายเหล่านั้น

การสร้างวาระนโยบาย คือการแข่งขันกันทางการเมือง สามารถแยกได้เป็น 2 แบบ คือ หนึ่งวาระสาธารณะ ประกอบด้วยประเด็นซึ่งมีการบรรลุประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปสาธารณชนสามารถรับรู้ได้ในวงกว้าง สองวาระที่เป็นทางการ คือการปรากฏปัญหาเชิงนโยบายในเอกสารราชการต่างๆ เช่น บันทึกของศาล (court calendar) เอกสารทางนิติบัญญัติ (legislative docket) หรือบัญชีรายการที่นำไปสู่การรับ

ฟังโดยคณะมนตรี (council) หรือที่ผู้กำหนดนโยบายยอมรับอย่างเป็นทางการเพื่อพิจารณาอย่างจริงจัง (Cobb, Ross and Ross, 1976, P. 126)

ตัวแบบการสร้างวาระ (models of agenda building)

คอบบ์ (Cobb) อธิบายตัวแบบการสร้างวาระที่ขึ้นอยู่กับความแตกต่างใน 4 ลักษณะหลัก ได้แก่ การริเริ่ม (initiative) รายละเอียดของลักษณะเฉพาะ (specification) การขยายตัวของประเด็น (expansion) และการเข้าสู่วาระ (entrance) ซึ่งมี 3 ตัวแบบ ได้แก่

1. ตัวแบบการริเริ่มจากภายนอก (Outside initiative model)

การริเริ่ม (initiation) โดยการร้องทุกข์อย่างเปิดเผยของกลุ่มภายนอกโครงสร้างรัฐบาลที่เป็นทางการ รายละเอียดเฉพาะ (specification) การร้องทุกข์ที่เปิดเผยจะแปลงไปสู่การเรียกร้องเฉพาะในแนวทางที่หลากหลาย การเรียกร้องที่เปิดเผยอาจจะเป็นหรือไม่เป็นส่วนสำคัญของบทบาทของกลุ่มก็ได้

การขยายตัวของประเด็นนโยบาย (expansion) ความสำเร็จในการได้รับการจัดตั้งเป็นวาระที่เป็นทางการเฉพาะกลุ่มภายนอก (outside group) ต้องการผลประโยชน์หรือความกดดันที่มากพอในการได้รับความสนใจจากผู้ตัดสินใจ (decision maker) อาจทำการขยายประเด็นไปสู่กลุ่มใหม่ในประชากรและโดยการเชื่อมโยงประเด็นเข้ากับกลุ่มที่มีประเด็นมาก่อนหน้าแล้ว แต่การขยายตัวก็อาจทำให้กลุ่มเสียการควบคุมประเด็นแต่เพียงผู้เดียว โดยประเด็นที่ขยายออกจะมีความเหนือกว่าการมีส่วนร่วมในจุดแรก

การเข้าสู่วาระ (Entrance) ความสำเร็จของการขยายตัวจะทำให้ประเด็นเข้าสู่การเป็นวาระสาธารณะ หลังจากนั้นก็จะกลายเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก จากวาระสาธารณะจะกลายเป็นวาระที่เป็นทางการ ซึ่งได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังจากผู้ตัดสินใจ

2. ตัวแบบการระดมพล

เป็นการอธิบายนโยบายและแผนงานซึ่งผู้ตัดสินใจต้องการนำวาระจากความเป็นทางการไปสู่วาระสาธารณะ โดยผู้ตัดสินใจเองหรือโดยผู้ที่เข้าถึงโดยตรงกับผู้กำหนดนโยบาย เนื่องจากผู้ตัดสินใจอาจจะขาดทรัพยากร สถาบันหรือการเงินในการนำไปปฏิบัติ

การริเริ่ม คือผู้นำทางการเมือง ตัวแบบนี้พบในประเทศที่ผู้นำและผู้ตามมีช่องว่างทางสังคมที่ห่างกัน ในด้านการศึกษา สุนทรพจน์ การดำเนินชีวิตและการมองโลก หรือโดยลักษณะของอำนาจเหนือธรรมชาติไปสู่อำนาจหน้าที่ (authority)

ลักษณะเฉพาะ เป็นการประกาศนโยบายใหม่ อธิบายอย่างชัดเจนว่าอะไรที่คาดหวังจากสาธารณะในความร่วมมือหรือการสนับสนุน ทรัพยากรวัสดุ การทำงานหรือการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบของพฤติกรรม

การขยายตัวของประเด็นนโยบาย เป้าหมายของการขยายประเด็น คือสาธารณะให้ความสนใจ กลุ่มสนใจ (attention group) ที่หลากหลายมีความสำคัญเพราะจะเชื่อมโยงระหว่างผู้นำทางการเมืองกับมวลชน

การเข้าสู่วาระ ปัญหาของการนำเข้า คือการนำวาระจากเป็นทางการเข้าสู่วาระสาธารณะ ทุกภาคส่วนที่สำคัญของสังคมและของสาธารณะต้องเข้ามาเรียนรู้แผนงานของรัฐบาล ซึ่งจะพบปัญหาก็คือเมื่อพวกเขาไม่เห็นด้วยกับแนวทางเฉพาะที่รัฐบาลกำหนด

3. ตัวแบบการเข้าถึงภายใน (inside access model)

การริเริ่มและลักษณะเฉพาะ นโยบายหรือแผนงานที่เป็นรูปธรรมจะถูกริเริ่มจากองค์การราชการภายในรัฐบาลหรือกลุ่มซึ่งเข้าถึงผู้ตัดสินใจทางการเมืองได้ง่าย ไม่ได้แสวงหาแนวทางไปสู่การขยายตัวของประเด็นให้เป็นวาระสาธารณะ เหมือนตัวแบบ mobilization แต่ผู้ริเริ่มพยายามจำกัดประเด็นมิให้ขยายไปสู่สาธารณะ

การขยายตัวของประเด็นนโยบาย การขยายจะถูกจำกัด หมายความว่า ผู้ริเริ่มนโยบายแสวงหาการเข้าร่วมกับกลุ่มเฉพาะและเลือกกลุ่มที่น่าสนใจ ซึ่งทั้ง 2 เงื่อนไขจะช่วยส่งเสริมให้มีความจำเป็นเร่งด่วนและจำเป็นที่สำคัญไปสู่การได้รับความช่วยเหลือในการตอบสนองที่รวดเร็วจากผู้ตัดสินใจ

การเข้าสู่วาระ คือ การได้รับสถานะเป็นวาระที่เป็นทางการ ใช้กลยุทธ์ผ่านการเข้าถึงโดยตรงหรือผ่านตัวแทน (broker) การแทรกแซงของสถาบันจะถูกนำมาใช้เมื่อมีบุคคลต่อต้านแผนงานที่กลุ่มผู้ริเริ่มเสนอ มีการใช้กลยุทธ์ การต่อรองกับกลุ่มเฉพาะและกลุ่มที่น่าสนใจ (Cobb, Ross and Ross, 1976, pp. 127-135)

1.2. การก่อรูปนโยบาย (policy formulation) เป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเป็นการตัดสินใจว่าอะไรที่เป็นปัญหา ซึ่งมีความสำคัญมากกว่าการตัดสินใจเลือกทางแก้ไขปัญหา ผู้ที่เกี่ยวข้องในข้อเสนอแนะนโยบายได้แก่ โดยองค์การวางแผนนโยบาย ข้าราชการในหน่วยงานหรือองค์การภาครัฐ ประธานาธิบดี ผู้แข่งขันทางการเมืองและข้าราชการ และที่สำคัญที่สุด คือสื่อมวลชน ซึ่งเป็นแหล่งสารสนเทศที่สำคัญ (Dye, 1984, P. 332) กลุ่มศึกษาพิเศษหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วยภาคเอกชนและข้าราชการ สภานิติบัญญัติและสุดท้ายคือกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องหลักในการก่อตัวนโยบาย

ความสำคัญของการก่อรูปนโยบายนอกเหนือจากเป็นกระบวนการที่สร้างขึ้นทำให้เกิดความชัดเจนในการมองเห็นปัญหา ทางเลือก แนวทาง และความเป็นไปได้ในมิติต่าง ๆ ของนโยบายแล้ว ยังเป็นขั้นตอนสำคัญที่เป็นการบูรณาการทุกภาคส่วนในการวิเคราะห์ แยกแยะ และแบ่งภาระความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดแนวทางการแก้ไขได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป ทั้งนี้ การก่อรูปของนโยบายประกอบไปด้วยกิจกรรม 2 แบบ คือ (1) การตัดสินใจโดยทั่วไปว่าจะทำอะไร และ (2) การร่างกฎหมายหรือระเบียบบริหาร นั่นเอง

1.3. การตัดสินใจนโยบาย (making policy decision) การตัดสินใจนโยบาย คือ การอนุมัติ การแก้ไข หรือการปฏิเสธทางเลือกที่เสนอ ผ่านกลไกทางการเมืองโดยพรรค กลุ่มผลประโยชน์ ประธานาธิบดี (นายกรัฐมนตรี) สภาคองเกรส (สภานิติบัญญัติ) ซึ่งอยู่ในรูปแบบของการประกาศเป็นกฎหมายหรือการออกนโยบายเป็นคำสั่งในการบริหาร (Anderson, 1984, pp.44-52) เป็นกิจกรรมขั้นตอนสุดท้ายในกระบวนการ

กำหนดนโยบาย ซึ่งนักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสนใจและสรุปว่าการกำหนดนโยบาย คือกระบวนการของการต่อรอง การแข่งขัน การโน้มน้าว การประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดกระบวนการตั้งแต่วาระนโยบายจนถึงขั้นตอนการกำหนดกฎหมายในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยมีหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจหลาย ๆ ประเด็นที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจในนโยบาย ดังเช่น ชาร์คานสกีและเอ็ดเวิร์ด (Sharkansky and Edwards) ได้อธิบายว่าการตัดสินใจนโยบายมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. มติมหาชน (public opinion) เป็นหลักเกณฑ์หนึ่งที่ผู้ตัดสินใจนโยบาย (decision maker) ใช้ในการตัดสินใจนโยบายเนื่องจากมติมหาชนเป็นสิ่งสำคัญในการตัดสินใจภายใต้แนวทางของประชาธิปไตย

2. หลักการวิเคราะห์เหตุผล (rational) (Sharkansky and Edwards, 1978, pp. 2-7)

3. การตัดสินใจโดยใช้หลักส่วนเพิ่มจากเดิม (Incrementalism) ซึ่งใช้ในการอธิบายกระบวนการนโยบายของสหรัฐอเมริกามากที่สุด การตัดสินใจจะมีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมเพียงเล็กน้อย เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายสามารถทราบผลทิศทางการเปลี่ยนแปลงจากประสบการณ์ในนโยบายเดิม การเปลี่ยนแปลงจะมีลักษณะที่ต่อเนื่องกัน มิใช่การกำหนดเพียงครั้งเดียว ผู้กำหนดนโยบายมิได้มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาแต่เป็นการพยายามพัฒนาสถานการณ์ (Sharkansky and Edwards, 1978, P. 288) ทั้งนี้ประกอบด้วย หลักเกณฑ์ในการตัดสินใจ และรูปแบบของการตัดสินใจสำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะดังนี้

3.1 หลักเกณฑ์ที่เป็นตัวตัดสินใจในนโยบายของแอนเดอร์สัน ในอีกรูปแบบหนึ่งที่ได้เสนอหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจ (decision Criteria) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลหรือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของแต่ละบุคคล ได้แก่

- (1) ค่านิยม (values)
- (2) ความผูกพันกับพรรคการเมือง (political affiliation)
- (3) ผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้ง (constituency interests)
- (4) มติมหาชน(public opinion)
- (5) การยกย่องนับถือ (deference)
- (6) กฎการตัดสินใจ (decision rules)

3.2. รูปแบบของการตัดสินใจ (styles of decision making) มี 3 รูปแบบได้แก่

(1) การต่อรอง (bargaining) เป็นกระบวนการซึ่งผู้มีอำนาจ 2 คนหรือมากกว่าร่วมกันปรับ

เป้าหมายในส่วนที่ไม่สอดคล้องกัน ไปสู่กระบวนการปฏิบัติที่สามารถยอมรับได้ รวมทั้งการไกล่เกลี่ย (negotiation) การให้และรับ (give and take) และการประนีประนอม (compromise) ไปสู่จุดที่สามารถยอมรับร่วมกันได้

(2) การโน้มน้าว (persuasion) คือการพยายามให้กลุ่มอื่นเชื่อมั่นโดยความถูกต้อง ซึ่งแตกต่างจากการตอรองเนื่องจากการโน้มน้าวเป็นการแสวงหาแนวทางไปสู่การสร้างการสนับสนุนเพื่อสิ่งที่ผู้โน้มน้าวต้องการโดยไม่มีการแก้ไข

(3) คำสั่ง (command) เป็นความสัมพันธ์ตามลำดับบังคับบัญชาระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ในรูปแบบของการให้รางวัลและการลงโทษ (Anderson, 1984, pp. 60-68)

2. ตัวแบบในการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย

สำหรับประเด็นตัวแบบในการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย ด้านโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลนครเน้นศึกษาจากตัวแบบวิเคราะห์กระบวนการ (process) ของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นการพยายามอธิบายมากกว่าการเสนอแนะ มีตัวแบบต่างๆ ดังนี้

1. ตัวแบบสถาบัน (institutional model)

นโยบายเป็นผลลัพธ์ (outcome) ของสถาบัน ถูกกำหนดให้นำไปปฏิบัติและถูกผลักดันอย่างเป็นทางการโดยสถาบันของรัฐ นโยบายสาธารณะและสถาบันรัฐมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก โดยสถาบันรัฐทำให้นโยบายมีลักษณะที่แตกต่าง 3 ประการได้แก่ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ไปสู่สังคม นโยบายสาธารณะครอบคลุมทุกคนในสังคม และรัฐบาลผูกขาดการบีบบังคับในสังคม ตัวแบบสถาบันเน้นการศึกษาแผนภูมิองค์การของรัฐ อธิบายการจัดองค์การและหน้าที่ที่เป็นทางการ (formal) และเป็นไปตามกฎหมาย (legal) ของข้าราชการและหน่วยงานรัฐรวมทั้งหน้าที่หรือกิจกรรมที่สัมพันธ์กับสถาบันรัฐอื่นๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ส่งผลอย่างสำคัญต่อนโยบายสาธารณะ ดังนั้นตัวแบบนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายของสถาบันรัฐ โดยมองว่าหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะรัฐบาลเท่านั้นที่ผูกขาดการตัดสินใจเพียงหนึ่งเดียวในการกำหนดนโยบาย ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นแม้ร่วมอยู่ในกระบวนการ แต่เป็นเพียงกลุ่มที่ถูกส่งเสริม ผลักดันโดยรัฐบาลเอง และกลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มที่สนับสนุนนโยบายที่รัฐบาลพึงพอใจ เช่นกัน (Dye, 2008, P. 13)

2. ตัวแบบกระบวนการ (process model)

ตัวแบบนี้เปรียบเทียบกับ นโยบายเป็นกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งเริ่มต้นนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โดยศึกษากระบวนการทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมือง เช่น ศึกษากิจกรรมของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง กลุ่มผลประโยชน์ สถานิติบัญญัติ ประธานาธิบดีและนักการเมืองอื่นๆ เพื่อค้นหารูปแบบของกิจกรรมหรือกระบวนการทางการเมือง และมีลักษณะขั้นตอนกระบวนการคือ การระบุปัญหา นโยบาย การกำหนดข้อเสนอ นโยบาย การอนุมัตินโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย โดยนักการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์จะรวมกลุ่มกันดำเนินกิจกรรมอย่างหลากหลายที่สัมพันธ์กับนโยบายสาธารณะ ผลลัพธ์ที่ได้จึงเป็นกระบวนการนโยบาย ตามขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้น ตัวแบบนี้ช่วยให้เข้าใจกิจกรรมที่ผู้ที่มีส่วนร่วมดำเนินการในการกำหนดนโยบาย (Dye, 2008, P. 13)

3. ตัวแบบกลุ่ม (group model)

ตัวแบบกลุ่ม เริ่มต้นจากข้อเสนอของกลุ่มที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งเกิดจากบุคคลที่มีผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งรวมกันอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการกดดันการร้องขอของพวกเขาต่อรัฐบาล กลุ่มจึงเป็นตัวกลางที่เชื่อมระหว่างปัจเจกบุคคลและรัฐบาล การเมืองจึงเป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มเพื่อสร้างอิทธิพลเหนือนโยบาย (Dye, 2008, P. 20) และนโยบายจึงเป็นคุณภาพของกลุ่ม กลุ่มจะมีบทบาทในการรวบรวมปัจเจกบุคคลที่ทัศนคติและผลประโยชน์บนพื้นฐานเดียวกันสร้างข้อเรียกร้องเหนือกลุ่มอื่นในสังคม ตัวแบบกลุ่มสัมพันธ์กับระบบสมานิติบัญญัติมากกว่าระบบราชการโดยกลุ่มต่างๆ ในสังคมจะกดดันรัฐบาลด้วยการพยายามให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มอยู่เหนือรัฐบาล กลุ่มเป็นตัวเชื่อมระหว่างผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลกับรัฐบาล การประสาน การประนีประนอมและความสมดุลกันระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ จะแสดงออกมาในรูปของนโยบายสาธารณะ การศึกษาของนักรัฐศาสตร์ได้ข้อสรุปเหมือนกันว่า ความสำเร็จสูงสุดของกลุ่ม คือ การสามารถกดดันให้รัฐบาลออกนโยบายที่ไม่สามารถแยกแยะได้ระหว่างผลประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ของกลุ่มตน ซึ่งการดำเนินงานลักษณะนี้กลุ่มขนาดใหญ่และกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญ (professionalized) จะดำเนินงานได้ดีกว่ากลุ่มระดับล่าง (grass roots) (Lindblom and Woodhouse, 1993, pp.75-79) หรือปัจจัยที่จะทำให้กลุ่มใดๆ มีอิทธิพลเหนือกลุ่มอื่นได้แก่ กลุ่มที่มีจำนวนสมาชิกมากกว่า มีความมั่งคั่งหรือมีทรัพยากรในการดำเนินงานมากกว่า มีองค์กรที่เข้มแข็ง ผู้นำมีความเข้มแข็ง เข้าถึงผู้ตัดสินใจนโยบาย และการเข้าร่วมทำงานในกระบวนการกำหนดนโยบาย นอกจากการกำหนดนโยบาย กลุ่มยังทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารงานของรัฐบาลด้วย (monitoring governance) (Dye, 2008, P. 21)

4. ตัวแบบผู้นำ (elite model)

นโยบายเป็นการดำเนินการตามความชอบของผู้นำ (performance) เป็นการกำหนดจากผู้นำสู่มวลชน นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่ผู้นำชื่นชอบและค่านิยมสะท้อนของผู้นำ (Dye, 1984, P. 30) โดยนโยบายสาธารณะถูกสร้างจากบนลงล่าง (กำหนดจากชนชั้นนำสู่ประชาชน) มีปัจเจกบุคคลเพียง 2-3 พันคน เท่านั้นที่มีอิทธิพลโดยตรงเหนือนโยบายสาธารณะ ปัจเจกบุคคลเหล่านี้ครอบครองตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ (authority) ในสถาบันที่รวบรวมทรัพยากรของสังคมไว้ ซึ่งนั่นหมายถึง พวกเขาจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าใครได้อะไร (who gets what?) ในกระบวนการกำหนดนโยบาย เงื่อนไขทางสังคมจะไม่ถูกกำหนดให้เป็นปัญหาหรือประเด็นนโยบาย การก่อรูปนโยบายเริ่มต้นจากความกังวล ความสนใจ ของชนชั้นนำและถูกส่งผ่านไปยังมูลนิธิ นักวิชาการ องค์กรวางแผนนโยบายต่างๆ ขณะเดียวกันชนชั้นนำอีกกลุ่มหนึ่ง ที่ทำงานบริหารมูลนิธินั้นๆ จะเตรียมทรัพยากรทางการเงินไปสู่การดำเนินการศึกษานโยบาย กลุ่มผลประโยชน์ก็เตรียมสนับสนุนนโยบายที่ชนชั้นนำมีความพึงพอใจ เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ต้องการได้รับผลประโยชน์พิเศษ ความช่วยเหลือ เอกสิทธิ์และการปกป้องที่จะได้รับตอบแทนจากการสนับสนุนนโยบายของชนชั้นนำ (Dye, 2001, pp. 1-7) ตัวแบบนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายเป็นการดำเนินการของคนกลุ่มจำนวนน้อย คนจำนวนมากในสังคมไม่ได้มี

ส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นการกำหนดจากบนลงล่าง จึงไม่สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของคนจำนวนมาก (Dye, 2008, P.22)

สรุป

การกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นขึ้นอยู่กับระบบการเมืองการปกครอง รวมถึงสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมีกระบวนการกำหนดนโยบายหลัก ๆ คือ 1) วาระนโยบาย โดยต้องมองปัญหาให้ชัดเจน เฉียบขาด และครอบคลุม 2) การก่อรูปนโยบาย โดยต้องสร้างการบูรณาการการทำงานในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในทุกมิติในการวิเคราะห์ แยกแยะ และแบ่งภาระความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดแนวทางการแก้ไขได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป และ 3) การตัดสินใจนโยบาย ซึ่งเป็น การอนุมัติ การแก้ไข หรือการปฏิเสธทางเลือกที่เสนอ ผ่านกลไกทางการเมืองต่าง ๆ ส่วนตัวแบบที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ตัวแบบสถาบันซึ่งเน้นการศึกษาหน่วยงานราชการ กฎหมาย ระเบียบราชการต่างๆ ต่อมาคือตัวแบบกระบวนการมุ่งเน้นศึกษากระบวนการที่ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายดำเนินระหว่างกัน โดยมีขั้นตอนต่างๆ 5 ขั้นตอน ตัวแบบกลุ่มมุ่งเน้นศึกษาการแข่งขันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม เพื่อสร้างอิทธิพลเหนือนโยบาย ดังนั้นนโยบายที่ถูกกำหนดจึงสามารถสะท้อนอิทธิพลของกลุ่มได้ โดยพิจารณาจากผลประโยชน์ในนโยบาย และสุดท้ายคือ ตัวแบบผู้นำมุ่งเน้นศึกษาความชอบ ค่านิยม และผลประโยชน์ของผู้นำเนื่องจากเป็นผู้ตัดสินใจในการกำหนดนโยบายมากกว่ากลุ่มคนจำนวนมากในสังคม ซึ่งทุกตัวแบบของการกำหนดนโยบายแบบดั้งเดิมล้วนแต่แฝงอยู่ในตัวแบบการศึกษาการกำหนดนโยบายสมัยใหม่ทั้งสิ้น อาทิ การศึกษาการกำหนดนโยบายแบบเครือข่าย ต้องพิจารณาตัวแสดงในนโยบายว่ามีใครบ้าง ซึ่งมีพื้นฐานการวิเคราะห์มาจากตัวแบบสถาบัน คือ กฎหมาย ระเบียบที่กำหนดไว้ ทรัพยากรในเครือข่าย ก็เช่นกัน ส่วนการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดง มีพื้นฐานการวิเคราะห์จากตัวแบบผู้นำ ตัวแบบกลุ่ม และตัวแบบกระบวนการ โดยในเครือข่ายนโยบายจะประกอบด้วยตัวแสดงหลากหลาย ผู้นำเครือข่าย และตัวแสดงต่างๆ เหล่านี้ มีปฏิสัมพันธ์ในแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการผ่านกระบวนการที่กระทำร่วมกันจนเป็นแบบแผนกิจกรรม

เอกสารอ้างอิง

- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2539). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ*: กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Anderson, James E. (1979). *Public policy-making*. New York: Holt Rinchart & Winston.
- ปิยะนุช เงินคล้าย. (2552). นโยบายสาธารณะ. *การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น Introduction to Public Administration*. มหาวิทยาลัยรามคำแหง : กรุงเทพมหานคร.
- หจวณ ชูเพ็ญ. (2551). กระบวนทัศน์ใหม่ของการบริหารจัดการท้องถิ่น. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 1(4), 1-23.
- [Anderson, J. E.](#) (1979). *Public policy-making*. New York: Holt Rinchart & Winston.
- Cobb, Roger, Ross, Jennie-Keith and Ross, Marc Howard. (1976). *Agenda Building as a Comparative Political Process*. The American Political Science Review. Volume 70 Pages 126-138.
- Dror, Y. (1989). *Public policymaking reexamined*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Dunn, William N. (1994). *Public policy analysis: an introduction* (2nded.). New Jersey: Prentice-Hall.
- Dye, R. Thomas. (1984). *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Dye, Thomas R. (2001). *Top down Policymaking*. New York: Chatham House Publishers of Seven Bridges Press.
- Dye, T. R. (2008). *Understanding public policy***. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Edwards, G.C. and sharkansky. I. (1978). *The policy predicament: Making and implementing public*. San Francisco: W.H. Freeman.
- Howlett, Michael and Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (2nd ed.). Oxford: Oxford University.
- Kingdon, John W. (2003). *Agenda, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.). Michigan: Addison – Wesley.
- Lindblom, Charles and Woodhouse, Edward J. (1993). *The Policy-Making Process* (3rd ed.). New Jersey: Prentice-Hall.
- Parsons, Wayne. (1995). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. England: Edward Elgar.