

บทที่ 4 ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

(อ.ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์)

ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

- **ดาย (Dye)** ได้กล่าวว่า *ตัวแบบ (model)* หมายถึง กรอบสำหรับใช้ในการวิเคราะห์ ซึ่งตัวแบบถูกสร้างขึ้นมาเพื่อ

ประการแรก ช่วยให้ความคิดเกี่ยวกับการเมือง และนโยบายสาธารณะ
ได้ง่ายและกระชับ

ประการที่สอง ระบุลักษณะสำคัญของปัญหา นโยบาย

ประการที่สาม ช่วยในการสื่อความหมายกับผู้อื่น โดยมีจุดเน้นที่
ลักษณะสำคัญของชีวิตการเมือง

ประการที่สี่ มุ่งสร้างความเข้าใจนโยบายสาธารณะให้ดีขึ้น โดยเน้นว่า
สิ่งใดสำคัญหรือไม่สำคัญ

ประการสุดท้าย เพื่อช่วยอธิบายนโยบายสาธารณะและการพยากรณ์
ผลที่จะเกิดขึ้นตามมา

ตัวแบบที่นำมาใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะมีหลายตัวแบบ แต่ที่
นิยมและถูกกล่าวบ่อยครั้งมีทั้งหมด 8 แบบ จะมีจุดเน้นที่สัมพันธ์กับทฤษฎี
ทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์อย่างใกล้ชิด

ตัวแบบสถาบัน

■ 1. ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)

ตัวแบบสถาบันนี้วิเคราะห์นโยบายสาธารณะภายใต้ฐานคติหลัก คือ การเตรียมนโยบายการอนุมัตินโยบาย หรือการประกาศเป็นนโยบาย หรือนำนโยบายไปปฏิบัติ ต่างมีศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันการเมืองของรัฐ เช่น สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ ระบบราชการและสถาบันทางการเมืองอื่นๆ จึงมีสาระสำคัญ คือ

ประการแรก เพื่อให้นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมานั้นมีความชอบธรรม

ประการที่สอง นโยบายที่กำหนดโดยสถาบันและองค์กรของรัฐ

ตัวแบบสถาบัน

ประการที่สาม นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมาโดยสถาบันดังกล่าวมีลักษณะผูกขาดบังคับ เฉพาะสถาบันองค์การของรัฐเท่านั้นที่มีความชอบธรรมที่จะลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดนโยบาย

การศึกษาถึงสถาบันที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะอาจจะศึกษาได้จากรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ประเด็นที่มุ่งศึกษาตามตัวแบบคือ สถาบันใดบ้างมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและในเรื่องใดบ้าง

สถาบันนิติบัญญัติ โดยทั่วไปจะหมายถึงรัฐสภา ประเทศใช้ระบบรัฐสภา หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร มักจะได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี

ตัวแบบสถาบัน

ประเทศใช้ระบบประธานาธิบดี ตัวประธานาธิบดีที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน นอกจากจะเป็นประมุขของรัฐ และหัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ในขณะที่รัฐมนตรีคนอื่นๆ เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือประธานาธิบดีเท่านั้น

สหรัฐอเมริกาให้อำนาจศาลสูงเป็นผู้มีอำนาจในการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ ศาลสูงตีความอย่างไรแล้วหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องถือปฏิบัติตาม จึงถือว่าศาลสูงสุดมีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การวิเคราะห์นโยบายโดยตัวแบบสถาบันนี้ จะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ และกระบวนการกำหนดนโยบายของสถาบันทางการเมืองต่างๆ

ตัวแบบสถาบัน

ตัวแบบสถาบันนี้รัฐศาสตร์นิยมนำมาใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะ เนื่องจากง่ายและมีความสะดวกในการศึกษาจะมีการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่างๆ รวมถึงการวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอนในการทำงาน กฎ ระเบียบวิธีปฏิบัติทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

จุดอ่อนของตัวแบบนี้ว่า เป็นการศึกษาที่เน้นเฉพาะโครงสร้าง โดยไม่สนใจถึงภาระหน้าที่ หรือพฤติกรรมของสถาบันทางการเมือง จึงทำให้การศึกษาอาจเกิดความผิดพลาดได้

ตัวแบบกระบวนการ

■ 2. ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

ศึกษาถึงกระบวนการทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมืองเป็นจุดสนใจศึกษา วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาในแนวทางดังกล่าว คือ การค้นหารูปแบบการดำเนินกิจกรรมหรือ “กระบวนการ”

1. การระบุปัญหา
2. การกำหนดข้อเสนอนโยบาย
3. การอนุมัติให้ความเห็นชอบนโยบาย
4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. การประเมินผลนโยบาย

ตัวแบบกระบวนการ

ตัวแบบกระบวนการนี้ได้เน้นขั้นตอนและพฤติกรรมที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย ซึ่งนักพฤติกรรมศาสตร์นิยมนำมาใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะมาก ตัวแบบนี้ถูกวิจารณ์ว่ามีจุดอ่อน กล่าวคือการเน้นขั้นตอนและความสัมพันธ์ของแต่ละขั้นตอนมากเกินไปจนละเลยเนื้อหาสาระของตัวนโยบายซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะ

ตัวแบบกลุ่ม

■ 3. ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)

แนวความคิดของนักทฤษฎีการเมืองที่มีชื่อเสียง 2 ท่าน คือ เดวิด ทรูแมน (David Truman) และอาร์เธอร์ เบนท์ลีย์ (Arthur Bentley) หัวใจของการเมือง คือ การต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการที่จะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งหน้าที่ของกระบวนการเมืองในการจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสามารถทำได้โดย

1. การตั้งกฎ กติกา สำหรับการแข่งขันต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ
2. การประนีประนอม และสร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์

ตัวแบบกลุ่ม

3. การแสดงผลของการประนีประนอมในรูปของนโยบายสาธารณะ
4. การบังคับใช้ข้อตกลงหรือนโยบายสาธารณะดังกล่าว

ตามทฤษฎีกลุ่ม นโยบายสาธารณะจะเป็นสิ่งที่สร้างคุณภาพสำหรับกลุ่มต่างๆ ในสังคมกลุ่มใดที่มีอิทธิพลมากย่อมได้เปรียบ เนื่องจากนโยบายสาธารณะย่อมโน้มเอียงไปตามการเรียกร้องของกลุ่ม อิทธิพลของกลุ่ม ผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพลจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่ม จำนวนสมาชิกในกลุ่ม ความมั่นคง ความแข็งแกร่งขององค์การ ภาวะผู้นำ ความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ความสามัคคีภายในกลุ่ม การเปลี่ยนแปลงใดๆ ขององค์ประกอบของกลุ่ม ส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะด้วย

ตัวแบบกลุ่ม

ตัวแบบกลุ่มนี้นิยมนำมาใช้อธิบายลักษณะการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในระบบการเมืองแบบพหุสังคมประชาธิปไตย ซึ่งมีกลุ่มต่างๆ ในสังคมมีหลากหลายและมากมาย เมื่อประชาชนแต่ละคนมุ่งหวังประโยชน์ร่วมกัน ก็จะเข้าไปรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ และพยายามสำแดงพลังหรืออิทธิพลและสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายให้รับรู้การเรียกร้องของตน

นโยบายสาธารณะในระบบการเมืองดังกล่าว จึงเป็นผลมาจากการต่อรอง การประนีประนอม ระหว่างข้อเรียกร้อง การต่อสู้แข่งขันทางการเมืองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลในระบบสังคมการเมือง ทั้งนี้ เพื่อจะได้จัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ตัวแบบกลุ่ม

จุดเด่นของทฤษฎีกลุ่มคือ การสะท้อนให้เห็นถึงโลกของความเป็นจริงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่กลุ่มต่างๆ ในสังคม และระบบการเมืองได้พยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ กลุ่มพยายามแสวงหาหนทางเพื่อเสริมสร้างพลังอำนาจของกลุ่ม เพื่อให้ นโยบายสาธารณะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของตนมากที่สุด

สำหรับจุดอ่อนของทฤษฎีกลุ่มคือ การถือว่านโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นั้นเท่ากับมองข้ามความสำคัญของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายไป ซึ่งบ่อยครั้งที่รัฐบาลอาจตัดสินใจในนโยบายโดยอาจไม่ได้เป็นผลมาจากการต่อรองของกลุ่มต่างๆ ในสังคมก็ได้

ตัวแบบเชิงระบบ

■ 4. ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)

ระบบการเมืองระบบหนึ่งๆ จะดำรงอยู่ได้โดยการมีสถาบันและกระบวนการต่างๆ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้สังคม สิ่งนี้เองที่ถือว่าเป็นนโยบายของระบบการเมืองนั้น ซึ่งหากนโยบายนั้นเหมาะสม ก็ย่อมจะก่อให้เกิดการสนับสนุนต่อการตัดสินใจของระบบการเมืองด้วย ส่วนครอบคลุมถึงเรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันในเชิงคำถาม

สำหรับคำว่า “ระบบ” (*System*) หมายถึง ชุดของสถาบันและกิจกรรมต่างๆ ที่สามารถระบุได้ในสังคมซึ่งมีหน้าที่ในการแปลงการเรียกร้องประชาชน ไปสู่การตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุน

ตัวแบบเชิงระบบ

นอกจากนี้คำว่า “ระบบ” ยังหมายถึงระบบย่อยต่างๆ ของระบบใหญ่ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น และระบบใหญ่สามารถตอบสนองต่อการเรียกร้องของกำลังต่างๆ จากภายนอก เพื่อให้ระบบนั้นคงอยู่ต่อไปได้

1. **สภาพแวดล้อม** สิ่งต่างๆ ที่อยู่แยกจากระบบ

2. **สิ่งที่นำเข้าสู่ระบบ** ข้อเรียกร้อง ความต้องการในการรับ บริการ ทรัพยากรด้านต่างๆ แรงสนับสนุนจากนักการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐและ มวลชนต่างๆ

3. **กระบวนการเปลี่ยนแปลง** โครงสร้างที่เป็นทางการของหน่วย ราชการทั้งหมด กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติ ตลอดจนวัฒนธรรม ทางการบริหารที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่นำเข้าไปเป็น

ตัวแบบเชิงระบบ

4. นโยบายอันเป็นผลผลิต

5. ผลของการให้บริการ

6. ทิศทางของการย้อนกลับ

จุดเด่นของตัวแบบเชิงระบบ การกำหนดนโยบายค่อนข้างจะเป็นระบบ คือ นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมือง ซึ่งนโยบายสาธารณะแต่ละนโยบายจะมีเหตุผลหรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยนำเข้าของระบบ ได้แก่ การเรียกร้องและการสนับสนุนของประชาชน นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของระบบเองในการปรับ เปลี่ยนปัจจัยนำเข้า โดยการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม และการนำสิ่งที่ตัดสินใจ

ตัวแบบเชิงระบบ

จุดเด่นที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมของระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่จะส่งผลในเชิงบวกหรือเชิงลบต่อการปฏิบัติงานของระบบให้มีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด

จุดอ่อนตัวแบบเชิงระบบ นี้ยังไม่สามารถตอบคำถามที่สำคัญและจำเป็นหลายคำถาม ได้แก่

1. ปัจจัยแวดล้อมที่สำคัญมีประการใดบ้างที่ช่วยเอื้ออำนวยให้มีการเรียกร้องต่อระบบการเมือง
2. ระบบการเมืองที่มีคุณลักษณะเช่นใดจึงจะสามารถแปลงการเรียกร้องให้เป็นนโยบายและมีความต่อเนื่อง

3. ปัจจัยนำเข้ามีผลต่อคุณลักษณะของระบบการเมืองได้อย่างไร
4. คุณลักษณะของระบบการเมืองมีผลต่อเนื้อหาของนโยบายได้อย่างไร
5. ปัจจัยแวดล้อมนำเข้ามีผลต่อเนื้อหาของนโยบายสาธารณะได้อย่างไร
6. นโยบายสาธารณะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณลักษณะของระบบการเมืองได้อย่างไร

ตัวแบบผู้นำ

■ 5. ตัวแบบผู้นำ (Elite Model)

ประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังไม่เจริญเต็มที่ การปกครองมักอยู่ภายใต้อิทธิพลทางความคิด และความต้องการของกลุ่มชนชั้นนำทางสังคมและการเมืองนั้นๆ เนื่องจากว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจต่อกิจกรรมบ้านเมือง ทำให้ผู้นำสามารถที่จะเปิดเผยหรือปิดบังข่าวสารข้อมูลตามที่ผู้นำต้องการได้ โดยเหตุนี้จึงไม่เป็นเรื่องยากที่จะปกครองประชาชน

จุดเด่นของตัวแบบผู้นำคือ สะท้อนให้เห็นสภาพความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบันหลายประการ เช่น ประเทศปกครองโดยชนกลุ่มน้อย มิใช่การปกครองโดยคนกลุ่มใหญ่ นอกจากนี้ยังมักปรากฏว่านโยบายที่ผู้นำ

ตัวแบบผู้นำ

บ่อยครั้งมักกำหนดมาเพื่อตอบสนองความต้องการของชนชั้นผู้นำเอง หรือกลุ่มที่สนับสนุนผู้นำ

จุดอ่อนของตัวแบบผู้นำ ได้แก่ การละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของข้าราชการและประชาชน ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าข้าราชการประจำแม้จะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจปัญหา นโยบาย แต่ก็มิบทบาทในการริเริ่มหรือเสนอและนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายที่เป็นเรื่องเทคนิคซึ่งข้าราชการประจำมีความเชี่ยวชาญมากกว่าผู้กำหนดนโยบาย

ตัวแบบผู้นำ

ตัวแบบผู้นำสะท้อนให้เห็นสภาพความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบันหลายประการ เช่น ประเทศมีการปกครองโดยชนกลุ่มน้อย เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ เชื้อชาติทางการเมือง จุดอ่อนของตัวแบบดังกล่าวคือ ละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของข้าราชการและประชาชน และขัดกับลักษณะสำคัญของนโยบายที่ว่านโยบายไม่ได้ตัดสินกัน ณ จุดใดจุดหนึ่ง แต่มีการพัฒนามาเป็นสำคัญ

ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

■ 6. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

ลักษณะสำคัญของตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลก็คือ นโยบายที่ยึดหลักเหตุผลนั้นเป็นนโยบายที่มุ่งเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสังคม คำว่า “ผลประโยชน์สูงสุดของสังคม” นั้นหมายถึง รัฐบาลควรจะต้องตัดสินใจเลือกนโยบายที่จะให้ผลประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าค่าใช้จ่ายไปให้มากที่สุด และสมควรหลีกเลี่ยงการเลือกนโยบายที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายมากกว่า ประโยชน์ที่สังคมจะได้รับ

ขั้นตอนที่สำคัญประกอบด้วยปัจจัยหลัก ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการตัดสินใจ และผลผลิต

ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

ปัจจัยนำเข้าประกอบด้วยทรัพยากรทั้งหลายที่จำเป็นสำหรับกระบวนการตัดสินใจที่ยึดหลักเหตุผลสมบูรณ์แบบ รวมทั้งข้อมูลทั้งหลายที่จำเป็นสำหรับกระบวนการตัดสินใจที่ยึดหลักเหตุผล

ส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจ ประกอบด้วยขั้นตอนของการตัดสินใจ 6 ขั้นตอนด้วยกัน ได้แก่

1. การกำหนดเป้าหมายปฏิบัติการ
2. การเตรียมทรัพยากรและสิ่งที่มีคุณค่าอื่น ๆ
3. การเตรียมทางเลือกของนโยบายทั้งหมด

ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล

4. การเตรียมการพยากรณ์ผลประโยชน์ - ต้นทุนของแต่ละทางเลือก
5. การคำนวณผลประโยชน์สุทธิของแต่ละทางเลือก
6. การเปรียบเทียบและระบุทางเลือกที่ให้ผลประโยชน์สุทธิสูง

จุดเด่นของตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล ได้แก่ การมีข้อมูลที่สมบูรณ์ มีทรัพยากรที่จำเป็นอย่างเพียงพอ และการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจ

ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

จุดอ่อนของตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

1. โดยทั่วไปไม่มีผลประโยชน์ใดทางสังคมส่วนรวมที่สามารถตกลงกันได้อย่างแน่ชัด
2. หากมีความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์และต้นทุนจำนวนมากจะไม่สามารถเปรียบเทียบหรือให้น้ำหนักกันได้
3. ผู้กำหนดนโยบายขาดการกระตุ้นที่จะทำการตัดสินใจที่ยึดมั่นอยู่บนพื้นฐานของเป้าประสงค์ทางสังคม
4. ผู้กำหนดนโยบายไม่ได้ถูกกระตุ้นให้คิดคำนึงถึงผลประโยชน์สุทธิทางสังคมที่สูงสุด

ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล

5. เมื่อประเทศมีนโยบายหรือการลงทุนขนาดใหญ่ ซึ่งอาจเป็นต้นทุน
จม

6. ในการรวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย และผลลัพธ์
ของแต่ละทางเลือกจะใช้เวลามาก

7. การขาดความสามารถในการทำนายสังคมและพฤติกรรมศาสตร์

8. การคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์ ไม่สามารถทำอย่างเที่ยงตรง

9. ความไม่แน่ใจเกี่ยวกับผลลัพธ์ของทางเลือกนโยบายต่าง ๆ ปิดกั้น
ไม่ให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาเลือกทางเลือกใหม่

10. นโยบายจำแนกออกเป็นด้านต่าง ๆ ในระบบราชการขนาดใหญ่

ตัวแบบส่วนเพิ่ม

■ 7. ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model)

ลักษณะสำคัญของตัวแบบส่วนเพิ่มนั้นมองนโยบายว่าเป็นกิจกรรมต่อเนื่องของรัฐบาลที่มีการปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ตัวแบบนี้เสนอโดย ลินด์บลอม(Lindblom) กล่าวว่าในโลกของความเป็นจริงนั้นผู้ตัดสินใจไม่ได้ทำการวิเคราะห์ห้อย่างละเอียดรอบคอบ เช่นในตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล จากอดีตว่าทำได้ทำอะไรไปบ้าง ในปีต่อไปจะทำอะไรเพิ่มขึ้นอีกเท่าใดจากทรัพยากรที่มีอยู่ ตัวแบบนี้ค่อนข้างอนุรักษ์นิยมในการตัดสินใจมากกว่าเชิงสร้างสรรค์

ตัวแบบส่วนเพิ่ม

จุดเด่นของตัวแบบส่วนเพิ่ม ได้แก่ ความง่ายและสะดวกในทางปฏิบัติ เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายจะดูเพียงของเดิมในอดีต และพิจารณาว่าจะเพิ่มเติมมากน้อยแค่ไหน เพียงใด โดยคำนึงถึงงบประมาณ คน วัสดุ อุปกรณ์ และเวลาที่มีอยู่เป็นสำคัญ จากการตัดสินใจดังกล่าวยังมีความเป็นไปได้ทางการเมือง การเงิน การบริหารและทางเทคนิคสูง

จุดอ่อนของตัวแบบส่วนเพิ่ม ได้แก่การไม่ช่วยพัฒนาความคิดริเริ่มหรือความคิดสร้างสรรค์ ผลก็คืองานใหม่ ๆ หรือนโยบายใหม่ ๆ มักถูกขัดขวางจากผู้ตัดสินใจที่มีความเป็นอนุรักษ์นิยมสูง

ทฤษฎีเกม

■ 8. ทฤษฎีเกม (Game Theory)

ทฤษฎีเกมเป็นเกมการศึกษาการตัดสินใจที่มีเหตุผลในสถานการณ์ที่ผู้มีส่วนในการตัดสินใจเพียงสองคน สองกลุ่ม หรือสองฝ่าย หรือมากกว่านั้น มีทางเลือกที่จะทำการตัดสินใจ และผลของการตัดสินใจขึ้นอยู่กับทางเลือกที่แต่ละฝ่ายจะเลือก ทฤษฎีนี้ได้นำมาใช้กับการกำหนดนโยบาย ในกรณีที่ไม่ มีทางเลือกที่ดีที่สุดฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะเลือกได้อย่างอิสระ และในกรณีที่ผลของการตัดสินใจที่ดีที่สุดของฝ่ายหนึ่ง ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของอีกฝ่ายหนึ่ง

ทฤษฎีเกม

ความคิดเกี่ยวกับเกมคือ การตัดสินใจต่างเกี่ยวพันกับการเลือกที่ต่าง
พึ่งพากันและกัน เพราะการตัดสินใจของฝ่ายหนึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จ
ตามที่ต้องการหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของอีกฝ่ายหนึ่ง ทฤษฎีนี้ได้มี
การนำไปใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับสงครามและสันติภาพเกี่ยวกับการใช้
อาวุธนิวเคลียร์ การเจรจาระหว่างประเทศ การต่อรอง

ทฤษฎีเกม

1. จะต้องมีผู้เล่นอย่างน้อย 2 คน
2. ต้องมีเป้าหมายที่ผู้เล่นแต่ละคน
3. มีทรัพยากร
4. มียุทธวิธี
5. ผลตอบแทน
6. ต้องมีกติกา

ทฤษฎีเกม

จุดเด่นของทฤษฎีเกมคือ มักนิยมใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่อง สงครามและสันติภาพเกี่ยวกับการใช้อาวุธนิวเคลียร์ ความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ การต่อรองและการสร้างแนวร่วมในรัฐสภาและใช้เป็นเครื่องมือในการ วิเคราะห์มากกว่าเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย

จุดอ่อนของทฤษฎีเกมมีหลายประการที่สำคัญคือ ไม่เหมาะสมสำหรับ ความขัดแย้งที่รุนแรง ไม่เหมาะสมเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายของ รัฐบาล ยากที่จะคำนวณประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับและพยากรณ์ทางเลือก ของฝ่ายตรงข้าม มีปัจจัยสำคัญอื่น ๆ อีกมากมายที่ไม่เอื้อต่อการตัดสินใจ อย่างมีเหตุผล รวมทั้งข้อสันนิษฐานหรือฐานคติ ที่ว่าทุกคนตัดสินใจโดย อาศัยหลักเหตุผลนั้นไม่เป็นจริงเสมอไป

ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

(ศ.ดร.สมบัติ อ่างรังธัญวงศ์)

1. ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)

1.1 คุณลักษณะของชนชั้นนำ

- 1) เป็นคนส่วนน้อยของสังคม
- 2) เป็นผู้ที่มีอำนาจในสังคม
- 3) อาจมีอภิสิทธิ์สูงในสังคม
- 4) มีอิทธิพลเหนือบุคคลส่วนใหญ่ในสังคม
- 5) เป็นผู้ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีฐานะสูงในสังคม

1.2 ตัวแบบชนชั้นนำกับระบอบการปกครอง

- 1) ระบอบอำนาจนิยมหรือระบอบเผด็จการ
จะใช้ตัวแบบชนชั้นนำมากกว่าระบอบอื่น
- 2) ระบอบประชาธิปไตยมีดีกรีของการใช้ตัวแบบชนชั้น
นำน้อยกว่าระบอบอำนาจนิยม

1.3 หลักการของตัวแบบชนชั้นนำ

- 1) ให้ความสำคัญกับบทบาทหรืออิทธิพลของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองที่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะอย่างเด็ดขาด
- 2) ชนชั้นปกครองจะยึดถือความพึงพอใจ (Preferences) หรือค่านิยม (Values) ของตนเองเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย

1.3 หลักการของตัวแบบชนชั้นนำ

- 3) ถือว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจกิจกรรมทางการเมืองและ
ไม่ได้รับข้อมูลดีพอกเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
- 4) ชนชั้นนำมีบทบาทในการกำหนดความคิดเห็นของ
ประชาชนมากกว่าการที่ประชาชนจะกำหนดความคิดเห็น
ของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครอง
- 5) นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่สะท้อนความพึงพอใจหรือ
ค่านิยมส่วนตัวของชนชั้นนำหรือผู้ปกครองโดยตรง

1.3 หลักการของตัวแบบชนชั้นนำ

- 6) ข้าราชการทำหน้าที่เพียงนำนโยบายที่กำหนด โดยชนชั้นนำไปสู่ประชาชนเท่านั้น
- 7) ทิศทางของการกำหนดนโยบายสาธารณะ จึงเป็นทิศทางแบบแนวตั้ง (Vertical) จากชนชั้นปกครองสู่ประชาชน

ชั้น
ปกครอง

ผลิต ↓ นโยบาย

ประชาชน

1.4 คุณลักษณะของตัวแบบชนชั้นนำ

- 1) คนในสังคมสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ *คนส่วนน้อยที่มีอำนาจ* และ *คนส่วนมากที่ไม่มีอำนาจ* คนส่วนน้อยเท่านั้นที่มีอำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคม ประชาชนไม่มีส่วนในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ

1.4 คุณลักษณะของตัวแบบชนชั้นนำ

- 2) ชนชั้นปกครองส่วนน้อยมิได้มีลักษณะเช่นเดียวกับประชาชนส่วนใหญ่ที่ถูกปกครอง ชนชั้นปกครองคือคนจำนวนน้อยที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูง
- 3) การเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงฐานะของประชาชนชั้นไปสู่ชนชั้นนำจะเป็นไปอย่างช้า ๆ และต่อเนื่อง เพื่อรักษาเสถียรภาพทางสังคม

1.4 คุณลักษณะของตัวแบบชนชั้นนำ

- 4) ชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองจะเป็นผู้กำหนด ค่านิยมพื้นฐานของระบบสังคม รวมทั้งการ ดำรงรักษาระบบความสัมพันธ์ตามแนวดิ่ง ระหว่าง ชนชั้นปกครองและประชาชนของ สังคมไว้ด้วย

1.4 คุณลักษณะของตัวแบบชนชั้นนำ

- 5) นโยบายสาธารณะมิได้สะท้อนความต้องการของประชาชน แต่สะท้อนความต้องการของชนชั้นนำ
- 6) ชนชั้นนำมีอิทธิพลต่อประชาชนมากกว่าประชาชนมีอิทธิพลต่อชนชั้นนำ
- 7) เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความเฉื่อยชา (Passive) ไม่สนใจการเมือง (Apathetic) และไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ดีพอ (Ill-informal)

1.5 กรณีศึกษา

- 1) นโยบายประชานิยมทั้งหลาย
- 2) ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน
- 3) นโยบายการเปิดเสรีทางการเงิน
- 4) นโยบายการค้าเสรี

จุดเด่นและจุดด้อย

- จุดเด่น สะท้อนให้เห็นสภาพความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบันหลายประการ เช่นประเทศปกครองโดยชนกลุ่มน้อย มิใช่การปกครองโดยคนกลุ่มใหญ่
- กำหนดมาเพื่อตอบสนองความต้องการของชนชั้นผู้นำเอง
- จุดด้อย ได้แก่ การละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของข้าราชการและประชาชน
- ข้าราชการมีความเชี่ยวชาญมากกว่า ผู้กำหนดนโยบาย

2. ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Group Equilibrium Model)

2.2 ภารกิจของระบบการเมือง

ในการจัดสรรความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม

- 1) การกำหนดกฎและกติกาในการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม
- 2) จัดการประนีประนอมและสร้างสมดุลเรื่องผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม
- 3) กำหนดข้อประนีประนอมในรูปของนโยบายสาธารณะ
- 4) การบังคับใช้ข้อประนีประนอม

2.3 แนวความคิดสำคัญของ ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม

- 1) นโยบายสาธารณะคือ ผลของความสมดุลของการ
ต่อสู้ระหว่างกลุ่ม
- 2) ความสมดุลย์เกิดขึ้นจากอิทธิพลระหว่างกลุ่ม
ผลประโยชน์ที่ตกลงประนีประนอมกัน

2.3 แนวความคิดสำคัญของ ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม

- 3) การเปลี่ยนแปลงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้อง
- 4) นโยบายจะถูกเปลี่ยนทิศทางไปสู่กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลมากกว่า ส่วนกลุ่มที่มีอิทธิพลน้อยกว่าจะเป็นผู้สูญเสียประโยชน์

2.3 แนวความคิดสำคัญของ ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม

- 5) นโยบายสาธารณะแท้จริงก็คือความสมดุลย์ที่เกิดจากข้อตกลงระหว่างกลุ่มที่ต่อสู้กัน ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง
- 6) โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่เป็นกรรมการในการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม โดยกำหนดเงื่อนไขทั้งของผู้แพ้และผู้ชนะไว้ในรูปของกฎหมาย

2.4 ปัจจัยที่มีผลต่ออิทธิพลของกลุ่ม

- 1) จำนวนสมาชิกของกลุ่ม
- 2) ความมั่นคง
- 3) ความแข็งแกร่งขององค์การ
- 4) ภาวะผู้นำของกลุ่ม
- 5) โอกาสในการเข้าถึงผู้ตัดสินใจ
- 6) ความสามัคคีภายในกลุ่ม

2.5 ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ ที่ปรากฏในระบบการเมือง

- 1) เป็นลักษณะของกลุ่มขนาดใหญ่ที่มีอยู่ทั่วไปในสังคมเรียกว่า กลุ่มแฝงเร้น (Latent Group) กลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทเมื่อผลประโยชน์ของสังคมถูกละเมิด

2.5 ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ ที่ปรากฏในระบบการเมือง

2) กลุ่มที่มีสมาชิกบางส่วนคาบเกี่ยวกัน
(Overlapping Group Membership) การ
ที่สมาชิกบางส่วนของกลุ่มคาบเกี่ยวกัน จะทำให้
การเรียกร้องของกลุ่มที่มีต่อกันลดความรุนแรงลง

2.5 ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ ที่ปรากฏในระบบการเมือง

3) การตรวจสอบระหว่างกลุ่มที่แข่งขันกัน จะทำให้ไม่มีกลุ่มใดเอา راحتเอาเปรียบกลุ่มอื่นได้โดยง่าย

ผู้กำหนดนโยบาย

กลุ่มผลประโยชน์ A

กลุ่มผลประโยชน์ B



แรงผลักดัน



แรงผลักดัน



ผลลัพธ์ของนโยบาย
ที่กลุ่ม A ต้องการ

ผลลัพธ์ของนโยบาย
ที่กลุ่ม B ต้องการ

2.6 กรณีศึกษา:

- 1) พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527
- 2) พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

จุดเด่นและจุดด้อย

- จุดเด่น สะท้อนให้เห็นถึงโลกของความเป็นจริงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่กลุ่มต่างๆในสังคม
- จุดด้อย การถือนโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆนั้น เท่ากับมองข้ามความสำคัญของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายไป

3. ตัวแบบเชิงระบบ

(System Model)

3.1 ฐานคติของกรอบความคิดเชิงระบบ (Assumption)

- 1) ชีวิตจะดำรงอยู่ได้องค์ประกอบของสิ่งมีชีวิต
ต้องทำงานอย่างเป็นระบบ (Systematic Function)
Function)
 - (1) ระบบจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เฉพาะ
 - (2) องค์ประกอบเหล่านี้จะต้องทำงานสอดประสานกันระบบจึงจะดำรงอยู่ได้

1) ชีวิตจะดำรงอยู่ได้อาศัยองค์ประกอบของสิ่งมีชีวิต

ต้องทำงานอย่างเป็นระบบ (Systematic Function)

(3) หากองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งทำหน้าที่บกพร่อง หรือได้รับความเสียหาย จะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะของระบบทั้งหมด

(4) ความรุนแรงของผลกระทบขึ้นอยู่กับความสำคัญขององค์ประกอบที่ได้รับความเสียหาย

2) ชีวิตการเมือง (Political Life)

ดำรงอยู่อย่างเป็นระบบ ประกอบด้วย ความสัมพันธ์
ระหว่าง ระบบการเมือง (Political System) และ
สิ่งแวดล้อม (Environment) ที่อยู่ล้อมรอบ ระบบ
การเมือง

3.2 องค์ประกอบของความสัมพัทธ์เชิงระบบ

- 1) สิ่งแวดล้อม (Environment) ประกอบด้วย
 - (1) สิ่งแวดล้อมภายในระบบสังคม
 - (2) สิ่งแวดล้อมภายนอกระบบสังคม
-

3.2 องค์ประกอบของความสัมพัทธ์เชิงระบบ

2) ปัจจัยนำเข้า (Inputs) ประกอบด้วย

(1) ความต้องการ (Demands)

(2) การสนับสนุน (Supports)

3) ระบบการเมือง (Political System) ประกอบด้วย

- 1) สถาบันนิติบัญญัติ
- 2) สถาบันบริหาร
- 3) สถาบันตุลาการ

- 4) ระบบราชการ
- 5) กลุ่มผลประโยชน์/
กลุ่มอิทธิพล
- 6) พรรคการเมือง

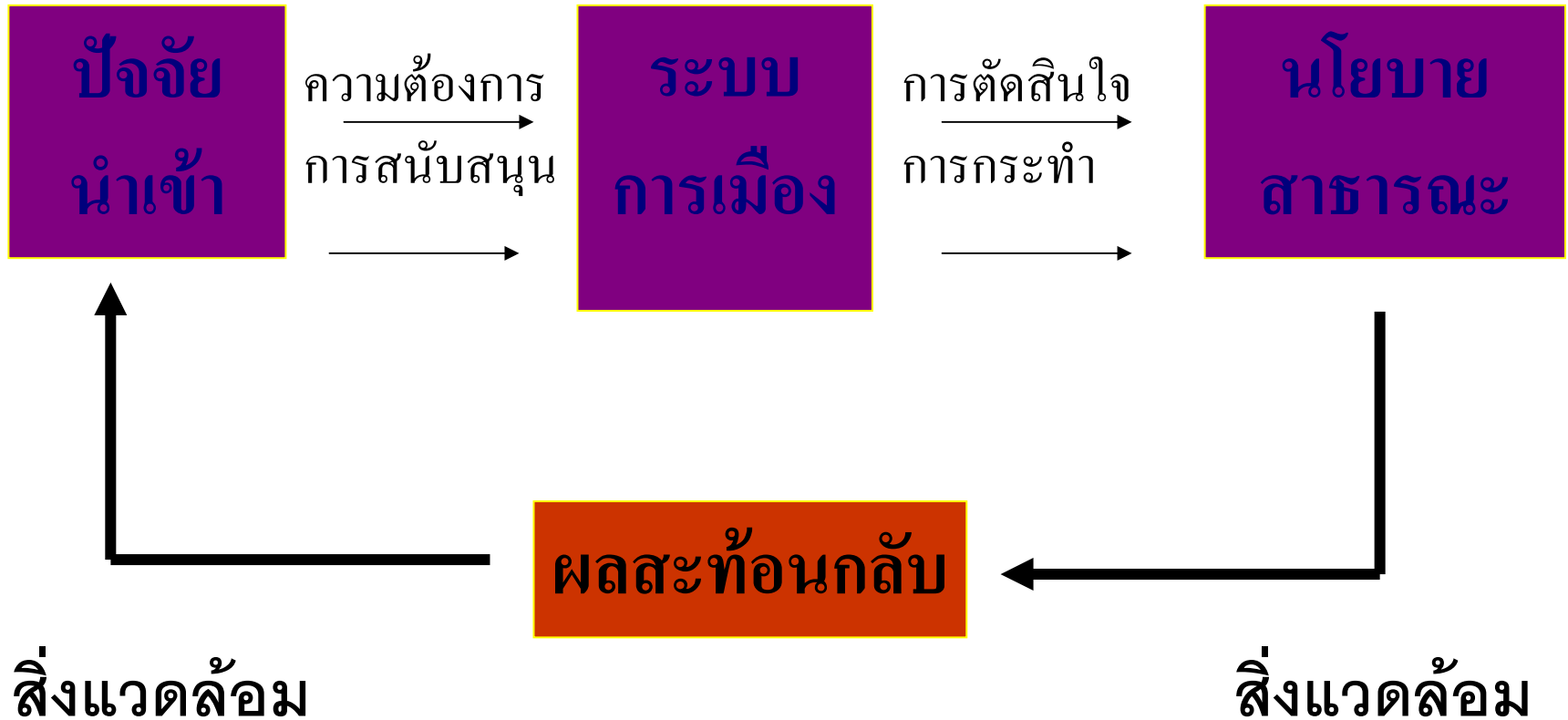
4) **ปัจจัยส่งออก (Outputs)** คือ นโยบายสาธารณะ

5) **ผลสะท้อนกลับ (Feedback)**

คือ ผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อม



3.3 คุณค่าของตัวแบบเชิงระบบในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะ

- 1) อะไรคือมิติที่มีนัยสำคัญของสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดความต้องการต่อระบบการเมือง
- 2) อะไรคือคุณสมบัติที่มีนัยสำคัญของระบบการเมืองที่ทำให้สามารถปรับเปลี่ยนความต้องการไปสู่นโยบายสาธารณะ และสามารถรักษาตัวระบบการเมืองไว้ได้ตลอดไป

3.3 คุณค่าของตัวแบบเชิงระบบในการ วิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะ

- 3) ปัจจัยนำเข้าจากสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อระบบการเมือง
- 4) คุณลักษณะของระบบการเมือง มีผลกระทบต่อเนื้อหาของนโยบายสาธารณะ

3.3 คุณค่าของตัวแบบเชิงระบบในการ วิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะ

- 5) ปัจจัยนำเข้าจากสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบอย่างไรต่อ
เนื้อหาของนโยบายสาธารณะ

- 6) นโยบายสาธารณะส่งผลกระทบอย่างไร ต่อ
สิ่งแวดล้อมและคุณลักษณะของระบบการเมือง โดย
ผ่านกระบวนการสะท้อนกลับ

3.4 กรณีศึกษา

1) พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2527

2) พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

จุดเด่นและจุดด้อย

- จุดเด่น มองการกำหนดนโยบายค่อนข้างจะเป็นระบบ กล่าวคือมองว่านโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมืองขึ้นอยู่กับปัจจัยนำเข้าของระบบ
- จุดอ่อน ตัวแบบนี้ยังไม่สามารถตอบคำถามที่สำคัญและจำเป็นหลายคำถาม ได้แก่ สภาพแวดล้อม ระบบการเมือง ปัจจัยนำเข้า คุณลักษณะของระบบการเมือง

4. ตัวแบบสถาบัน

(Institutional Model)

4.1 ฐานคติสำคัญของตัวแบบสถาบัน

1) นโยบายสาธารณะ คือ

ผลผลิตของสถาบันทางการเมือง

2) กิจกรรมทางการเมืองล้วนมี ศูนย์กลางอยู่ที่
สถาบันทางการเมืองทั้งสิ้น

3) สถาบันทางการเมืองที่สำคัญ

3) สถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่

(1) สถาบันนิติบัญญัติ

(2) สถาบันบริหาร

(3) สถาบันตุลาการ

(4) สถาบันการปกครองท้องถิ่น

(5) สถาบันพรรคการเมือง

4.2 ความสำคัญของสถาบันราชการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ:

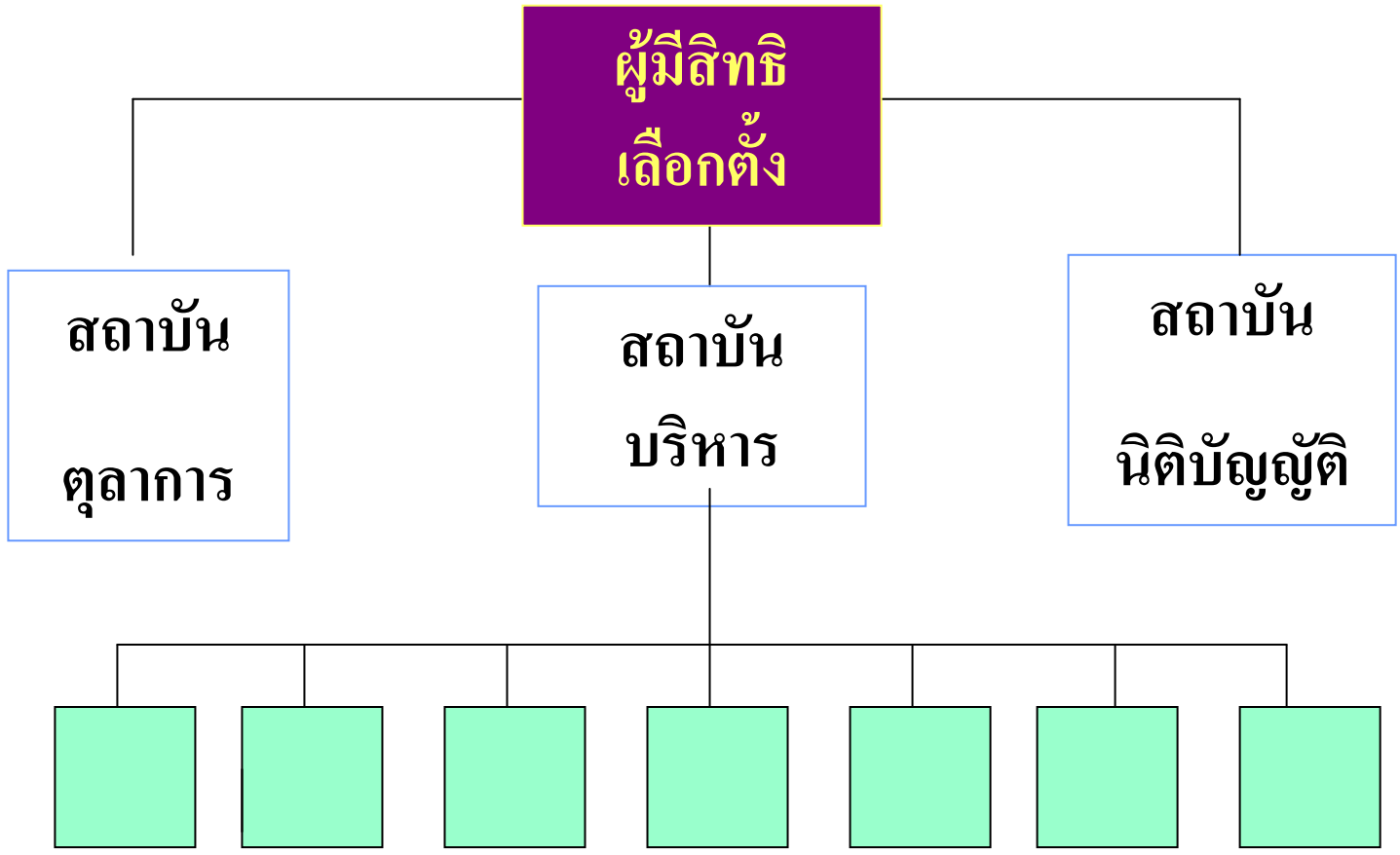
(1) สถาบันราชการเป็นผู้รับรองความชอบธรรม
(Legitimacy) ของนโยบายสาธารณะ

(2) นโยบายสาธารณะมีลักษณะของความครอบคลุม
ทั้งสังคม (Universality)

4.2 ความสำคัญของสถาบันราชการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ:

(3) รัฐบาลเท่านั้นเป็นผู้ผูกขาดอำนาจการบังคับใช้
(Coercion) ในสังคม

(4) สถาบันราชการมีบทบาทในการกำหนดแบบแผน
(Patterns) โครงสร้าง (Structure) และ
พฤติกรรม (Behaviors) ของปัจเจกบุคคล
และกลุ่มบุคคล



หน่วยราชการ

4.3 กรณีศึกษา:

- 1) นโยบายที่เป็นผลผลิตของสถาบันนิติบัญญัติ
ได้แก่ พระราชบัญญัติทั้งหมด
- 2) นโยบายที่เป็นผลผลิตของสถาบันบริหารได้แก่
นโยบายการปฏิรูประบบราชการนโยบายการเงิน
การคลังและนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 3) นโยบายที่เป็นผลผลิตของสถาบันตุลาการ
ได้แก่คำพิพากษาศาลฎีกา เป็นต้น

จุดเด่นและจุดด้อย

- จุดเด่น นิยมนำมาใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะเนื่องจากง่ายและมีความสะดวกในการศึกษาจะมีการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่างๆรวมถึงวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการ
- จุดอ่อน เป็นการศึกษาที่เน้นเฉพาะโครงสร้างโดยไม่สนใจถึงภาระหน้าที่หรือพฤติกรรมของสถาบันทางการเมืองเหล่านั้น

5. ตัวแบบกระบวนการ

(Process Model)

5.1 ฐานคติสำคัญของตัวแบบกระบวนการ

- 1) นโยบายสาธารณะคือ ผลลัพธ์ของกิจกรรมทางการเมือง
- 2) กระบวนการและพฤติกรรมทางการเมืองคือ ศูนย์กลางของการศึกษานโยบายสาธารณะ

5.2 กระบวนการนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย

1) การจำแนกลักษณะปัญหาสาธารณะ (Problem Identification) โดยวิเคราะห์

- (1) ปัญหาความยากจน
- (2) ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน
- (3) ปัญหาชุมชนแออัด
- (4) ปัญหาการว่างงาน
- (5) ปัญหายาเสพติด

5.2 กระบวนการนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย

2) การจัดทำทางเลือกนโยบาย

(Policy Alternatives)

- (1) จุดอ่อน
- (2) จุดแข็ง
- (3) ต้นทุน
- (4) ผลประโยชน์

5.2 กระบวนการนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย

3) การให้ความเห็นชอบนโยบาย

(Policy Adoption)

- (1) พิจารณาผลลัพธ์จากทางเลือกนโยบาย
- (2) ความสอดคล้องกับความต้องการ
ของประชาชน
- (3) การสนับสนุนทางการเมือง

5.2 กระบวนการนโยบายสาธารณะประกอบด้วย

4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

(1) การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ

(2) การจัดสรรงบประมาณ

(3) การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจ

5.2 กระบวนการนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย

5) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluations)

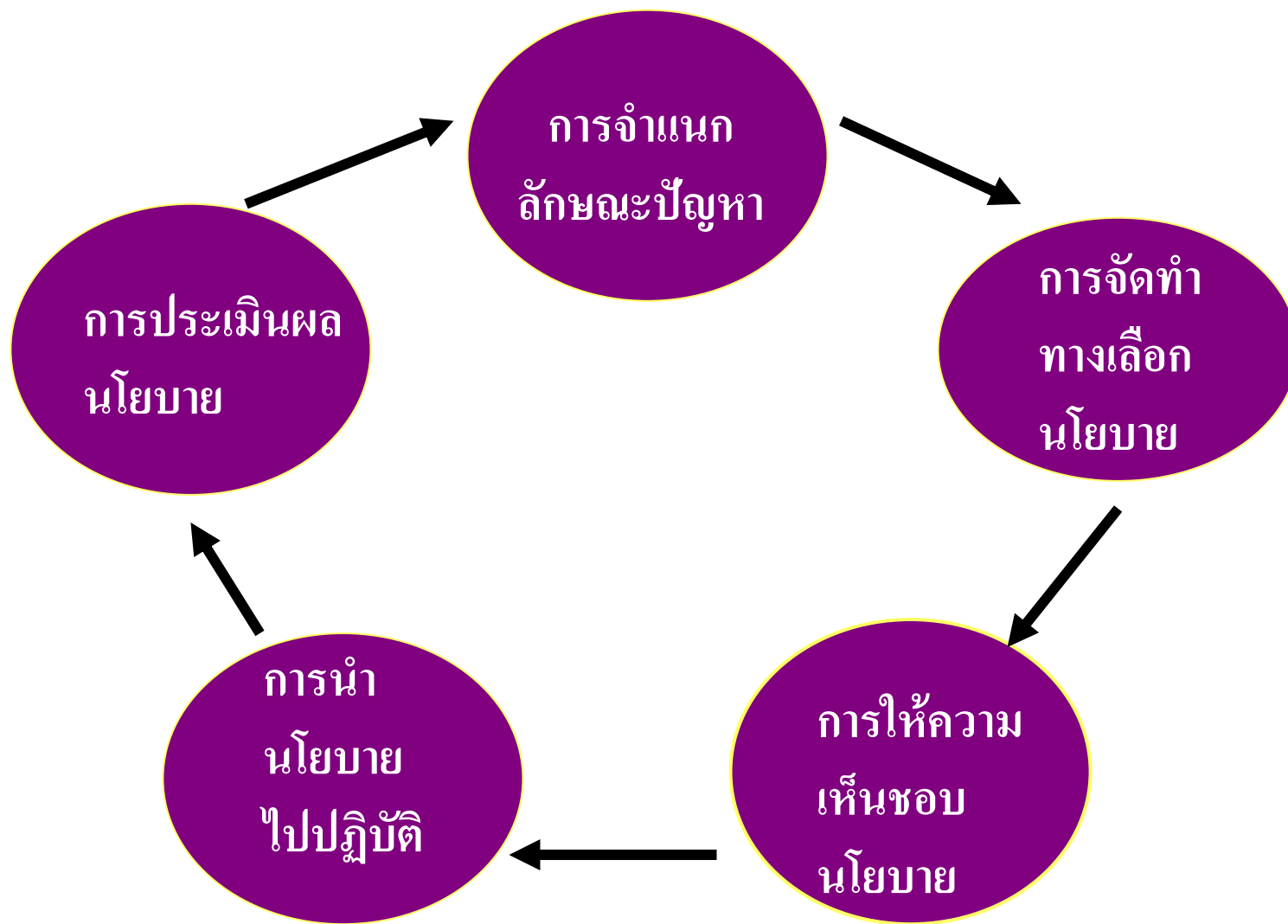
- (1) การศึกษาการดำเนินงานของโครงการ
- (2) การประเมินผลสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- (3) การประเมินผลทรัพยากร
- (4) การประเมินผลกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluations)

(5) การประเมินผลผลิตของนโยบาย

(6) การประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของ
นโยบาย

(7) การให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง
หรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย



แสดงกรอบแนวคิดตามตัวแบบกระบวนการ

5.3 กรณีศึกษา:

นโยบายสาธารณะทุกนโยบายสามารถ
วิเคราะห์ได้ด้วยตัวแบบกระบวนการ

จุดเด่นและจุดด้อย

- จุดเด่น เน้นขั้นตอนและพฤติกรรมที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย
- จุดอ่อน เน้นขั้นตอนและความสัมพันธ์ของแต่ละขั้นตอนมากเกินไป จนละเลยเนื้อหาสาระของตัวนโยบายซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะ

6. ตัวแบบหลักให้เหตุผล (*Rational Model*)

6.1 ฐานคติสำคัญของตัวแบบหลักเหตุผล

- 1) ต้องมุ่งเน้นผลประโยชน์สูงสุดของสังคม
 - (1) จะไม่มีการใช้นโยบายใดที่ต้นทุนสูงกว่าผลประโยชน์
 - (2) ในระหว่างทางเลือกทั้งหมดที่มีอยู่ ผู้ตัดสินใจนโยบายควรเลือกนโยบายที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนต่อต้นทุนสูงสุด

6.1 ฐานคติสำคัญของตัวแบบหลักเหตุผล

- 2) จะต้องเข้าใจคุณค่าที่พึงปรารถนาของสังคมทั้งหมด รวมทั้งการให้น้ำหนักของคุณค่าเหล่านั้น
- 3) จะต้องเข้าใจทางเลือกนโยบายที่เป็นไปได้ทั้งหมด
- 4) จะต้องเข้าใจผลลัพธ์ทั้งหมดของทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือก
- 5) สามารถคำนวณสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือกได้อย่างชัดเจน
- 6) ผู้ตัดสินใจนโยบายจะต้องพิจารณาเลือกทางเลือกนโยบายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

6.2 ปัจจัยในการใช้ตัวแบบหลักเหตุผล

- 1) ต้องมีระบบข้อมูล (Database System) ที่มีประสิทธิภาพ
- 2) ต้องจัดเก็บข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ให้มีความครอบคลุม ครบถ้วน เทียบตรงและทันสมัย
- 3) ต้องมีนักวิเคราะห์ที่มีความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์
- 4) ต้องมีงบประมาณในการลงทุนที่อาจเป็นต้นทุนจม (Sunk Cost)

6.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการใช้ตัวแบบหลักเหตุผล

- 1) ต้องกำหนดคุณค่า วัตถุประสงค์ และเกณฑ์การตัดสินใจให้ชัดเจน
- 2) ต้องแสวงหาทางเลือกใหม่ ๆ และกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมทางเลือกที่สร้างสรรค์
- 3) ประเมินค่าเบื้องต้นในผลที่คาดหวังของการตัดสินใจและผลของการเลือกต่าง ๆ ว่า ควรใช้กลยุทธ์ เพื่อให้มีความเสี่ยงน้อยหรือกลยุทธ์ เพื่อ นวัตกรรม

6.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการใช้ตัวแบบหลักเหตุผล

- 4) ถ้าเลือกกลยุทธ์ที่มีความเสี่ยงน้อย ควรใช้กลยุทธ์
การเปรียบเทียบความสำเร็จที่จำกัด ถ้าเลือกกล
ยุทธ์เพื่อเหตุการณ์ต้องพิจารณาผลที่เป็นไปได้
ของทางเลือกต่าง ๆ โดยใช้ความรู้และ
ประสบการณ์ทั้งหมดที่มีอยู่
- 5) ใช้ประโยชน์จากความเห็นของนักวิเคราะห์ที่
หลากหลาย

6.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการใช้ตัวแบบหลักเหตุผล

- 6) นักวิเคราะห์ต้องตั้งสติให้มั่นคงในความพยายามที่จะตัดสินใจว่า ปัญหาที่กำลังพิจารณาอยู่นั้นมีความสำคัญเพียงพอที่จะทำการวิเคราะห์ต่อไปหรือไม่
- 7) วิเคราะห์ความสมเหตุสมผล และความเป็นไปได้แต่ละกรณีให้เป็นรูปธรรมชัดเจน

ปัจจัย
นำเข้า:
ทรัพยากร
และข้อมูล
ทั้งหมดที่
จำเป็นต่อ
กระบวนการ
การ
วิเคราะห์
โดยยึดหลัก
เหตุผล

กำหนดและให้
น้ำหนักกับ
เป้าหมายเชิง
ปฏิบัติการอย่าง
สมบูรณ์

เตรียมชุด
ของ
ทางเลือก
นโยบายที่
สมบูรณ์

กำหนดและให้
น้ำหนักแก่ค่านิยม
และทรัพยากร
ทั้งหมดอย่าง
สมบูรณ์

คำนวณ
ต้นทุนและ
ผลประโยชน์
ที่จะได้รับ
จากทางเลือก
นโยบายแต่ละ
ทางเลือก
อย่างสมบูรณ์

คำนวณ
ผลลัพธ์
สุทธิของ
แต่ละ
ทางเลือก
นโยบาย

เปรียบเทียบ
ผลลัพธ์สุทธิ
และเลือก
นโยบายที่
ให้
ผลตอบแทน
สูงสุด

ผลิต
นโยบาย

6.4 ลักษณะปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ

- 1) ไม่มีผลประโยชน์ทางสังคมใดโดยส่วนรวมที่สามารถตกลงร่วมกันได้อย่างชัดเจน มีแต่เฉพาะผลประโยชน์กลุ่ม หรือของปัจเจกบุคคลเท่านั้นที่สามารถระบุได้
- 2) ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์และต้นทุนจำนวนมาก ไม่สามารถจะเปรียบเทียบหรือให้น้ำหนักได้
- 3) ผู้กำหนดนโยบายขาดความมุ่งมั่นที่จะตัดสินใจนโยบาย โดย ยืนอยู่บนผลประโยชน์ของสังคม แต่พยายามจะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนสูงสุด

6.4 ลักษณะปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ

- 4) ผู้กำหนดนโยบายมิได้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดทางสังคม เพียงแต่กระทำเพื่อตอบสนองความพอใจเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าขึ้นบางเท่านั้น
- 5) การลงทุนที่มีลักษณะต้นทุนจม จะเป็นข้ออ้างป้องกันมิให้ ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาทบทวนทางเลือกนโยบายที่ได้ตัดสินใจไปก่อนแล้ว

6.4 ลักษณะปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ

- 6) มีอุปสรรคมากมายต่อการรวบรวมข้อมูลทั้งหมดที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์โดยใช้เหตุผล
- 7) ขาดความสามารถในการทำนายทางสังคมและทางวิทยาศาสตร์ในการพิจารณาต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกอย่างสมบูรณ์
- 8) ความไม่แน่ใจเกี่ยวกับผลลัพธ์ของทางเลือกนโยบายต่าง ๆ ปิดกั้นมิให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาทางเลือกใหม่

6.5 กรณีศึกษา

- 1) โครงการสนามบินสุวรรณภูมิ
- 2) โครงการทำเรื่อน้ำลึกลงแหลมฉบัง

จุดเด่น และจุดด้อย

- จุดเด่น ยึดหลักเหตุผลได้แก่ ถือว่าการมีข้อมูลที่สมบูรณ์มีทรัพยากรที่จำเป็นอย่างเพียงพอ
- จุดอ่อน 1. โดยทั่วไปไม่มีผลประโยชน์ทางสังส่วนรวมที่สามารถตกลงกันได้
- 2. ผู้กำหนดนโยบายขาดการกระตุ้นที่จะทำการตัดสินใจที่ยึดมั่นอยู่บนพื้นฐานของเป้าประสงค์ทางสังคม

7. ตัวแบบ

การเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน

(Incremental Model)

7.1 ฐานคติสำคัญ

- 1) นโยบายสาธารณะมีลักษณะของการกระทำที่ต่อเนื่องมาจากอดีต
- 2) เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจากเดิมเพียงบางส่วน หรือเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

7.2 คุณลักษณะของตัวแบบ

การเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน

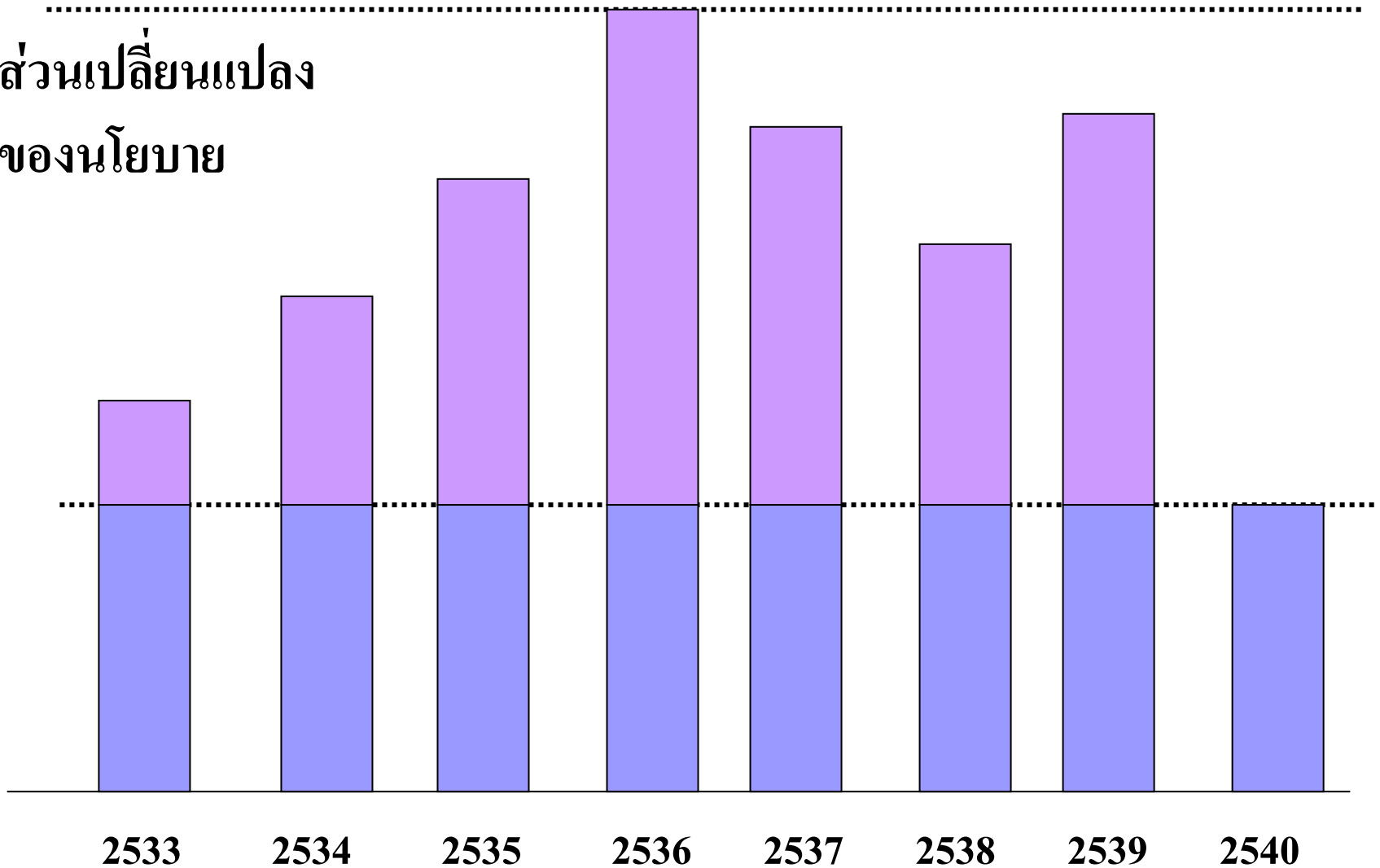
- 1) เป็นลักษณะอนุรักษ์นิยม ยึดถือนโยบาย โครงการและ
การใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐที่มีอยู่เดิมเป็นเกณฑ์
- 2) ให้ความสนใจต่อนโยบายหรือโครงการใหม่
ที่เปลี่ยนแปลงจากเดิมเพียงเล็กน้อย
- 3) ยอมรับความชอบธรรมของนโยบายที่ดำเนินมาก่อน
เพราะความไม่แน่ใจเกี่ยวกับผลลัพธ์ของนโยบายใหม่

7.2 คุณลักษณะของตัวแบบ

การเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน

- 4) ถ้ามีการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่อยู่ก่อนแล้ว จะเป็นข้ออ้างสำคัญในการปฏิเสธนโยบายใหม่ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง
- 5) การเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน จะทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้ง่าย เพราะผลกระทบมีน้อย

ส่วนเปลี่ยนแปลง ของนโยบาย



7.3 ความเหมาะสมของตัวแบบการเปลี่ยนแปลง จากเดิมบางส่วนขึ้นอยู่กับ

- 1) ผลของนโยบายที่เป็นอยู่จะต้องเป็นที่พอใจของผู้กำหนดนโยบายและประชาชนที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ จึงจะทำให้การเปลี่ยนแปลงนโยบายเพียงเล็กน้อย หรือเพียงบางส่วนเพียงพอต่อการยอมรับของประชาชน
- 2) ลักษณะของนโยบายต้องมีระดับของความต่อเนื่องสูง และสอดคล้องกับลักษณะธรรมชาติของนโยบายที่ปรากฏอยู่
- 3) ลักษณะของนโยบายต้องมีระดับของความต่อเนื่องสูงในการจัดการกับปัญหาที่ปรากฏอยู่

7.4 คุณลักษณะด้อยของตัวแบบ

การเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน

1) การส่งเสริมให้เกิดความเฉื่อยชา

(Pro-inertia)

2) การต่อต้านนวัตกรรม

(Anti- innovation)

7.5 กรณีศึกษา:

- 1) นโยบายเกี่ยวกับการบริหารองค์การต่าง ๆ ของรัฐ
- 2) นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

End

จุดเด่นและจุดด้อย

- จุดเด่น ได้แก่ ความง่ายและสะดวกในทางปฏิบัติ
- จุดอ่อน ได้แก่ การไม่ช่วยพัฒนาความคิดริเริ่มหรือความคิดสร้างสรรค์ ผลก็คืองานใหม่ๆหรือนโยบายใหม่ มักจะถูกขัดขวางจากผู้ตัดสินใจที่มีความเป็นอนุรักษ์นิยมสูง

เอกสารอ้างอิง

- ชันยวัฒน์ รัตนศักดิ์. 2546. นโยบายสาธารณะ. เชียงใหม่. คณิฉนิจการพิมพ์. (บทที่ 3 : 44-63)
- สมบัติ ชำรงฉัญวงศ์. 2549. นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. กรุงเทพฯ. เสมาศรรรม. (บทที่ 5 : 197-248)