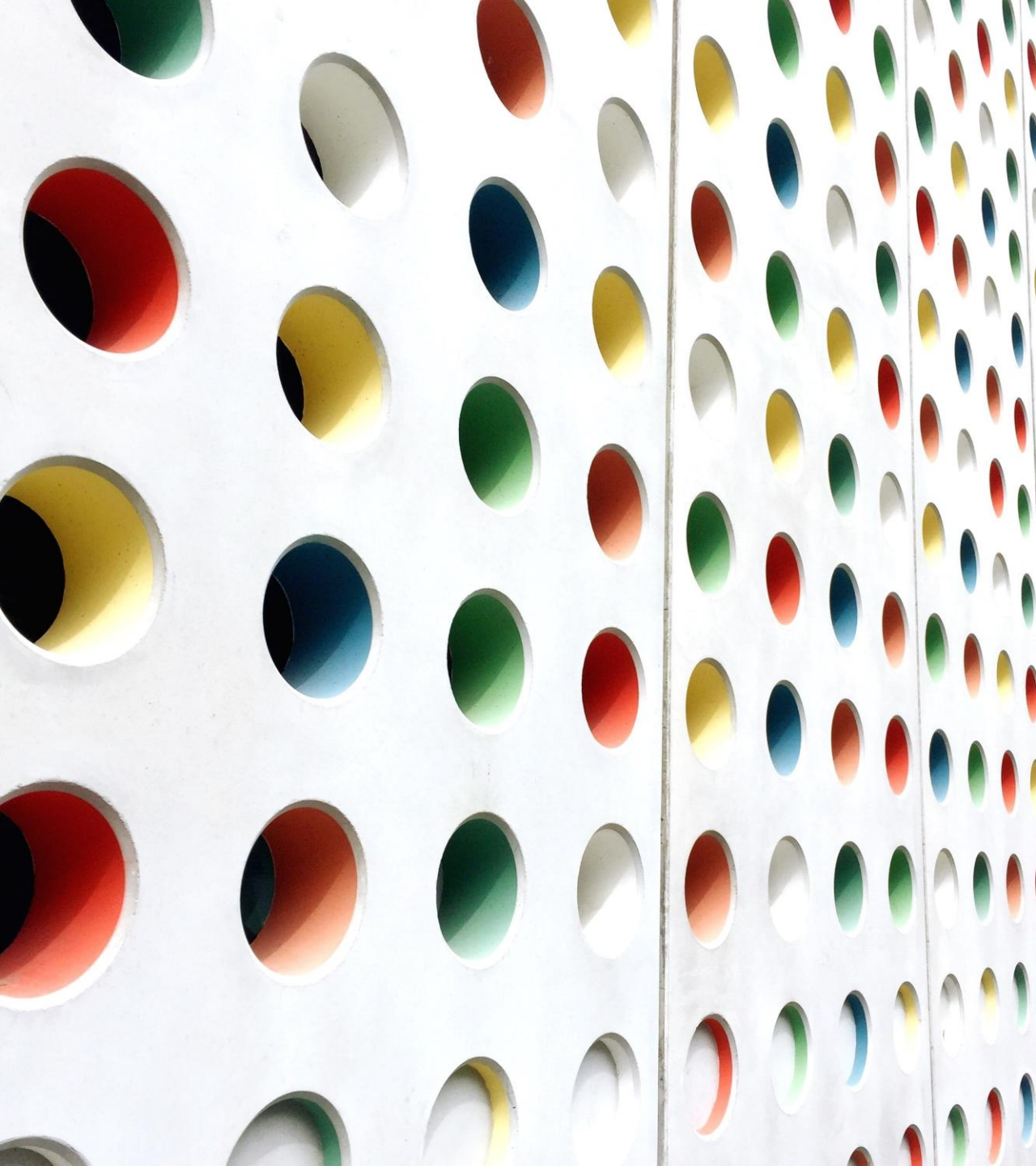
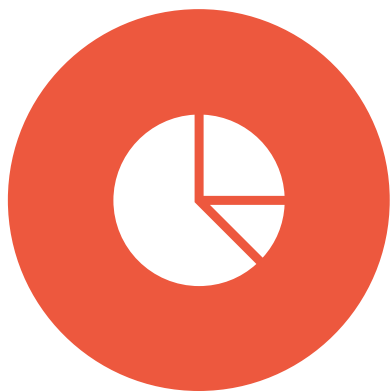




ความรู้พื้นฐาน นโยบายสาธารณะ



ฟังบรรยายเนื้อหาสาระ



สร้างความเข้าใจเนื้อหา



กิจกรรมท้ายบทเรียน

ความหมาย

Ira Sharkansky (1970:1) นโยบายสาธารณะ คือ *กิจกรรมที่ กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของ รัฐบาล* อาทิเช่น การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ และ การก่อสร้างทางหลวงโดยรัฐ รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบ ในการควบคุมและกำกับการดำเนินกิจกรรมของ ปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งมวล ตลอดจนการดำเนินงานของ หน่วยงานของรัฐ

James E. Anderson (1994: 5-6) นโยบายสาธารณะ คือ *แนวทางการปฏิบัติหรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลาย ประการ ได้แก่ผู้ปฏิบัติหรือชุดของ ผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องของสังคม* โดยจุดมุ่งหมาย ชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้อง กระทำให้สำเร็จ มิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น เป็นการ จำแนกให้เห็น ความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างนโยบายกับการตัดสินใจของรัฐบาล

ความหมาย

Thomas R. Dye (1984:1) “นโยบายสาธารณะ (Public Policy) คืออะไรก็ตามที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ” (Whatever governments choose to do or not to do)

หมายถึง แนวทาง กิจกรรม หรือการกระทำที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินงานเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น ไปสู่ประชาชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

โดยจะต้องมีการวางแผนดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีการจัดสรรทรัพยากรบุคคล งบประมาณในการดำเนินงาน มีการจัดทำโครงการ มีกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่มีความสอดคล้อง และมีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง รวมทั้งความต้องการของประชาชนในแต่ละเรื่อง และในแต่ละพื้นที่ เพราะฉะนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล

ความหมาย

Kenneth Prewitt และ Sidney Verba (1983: 652–653) นิยามสาธารณะ คือ *พันธสัญญาาระยะยาวในการดำเนินกิจกรรมอย่างแบบแผนของรัฐบาล โดยมุ่งเน้นถึงสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริงมากกว่าสิ่งที่รัฐบาลพูด*

Carl j. Friedrich (1963: 70) นิยามสาธารณะ คือ *ชุดของข้อเสนอเกี่ยวกับ การกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบไปด้วยปัญหา อุปสรรค (obstacles) และโอกาส (opportunity) ซึ่งนโยบายถูกนำเสนอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของ ประชาชน โดยมุ่งที่จะกระทำให้บรรลุเป้าหมายหรือกระทำให้วัตถุประสงค์ปรากฏเป็นจริง*

ความหมาย

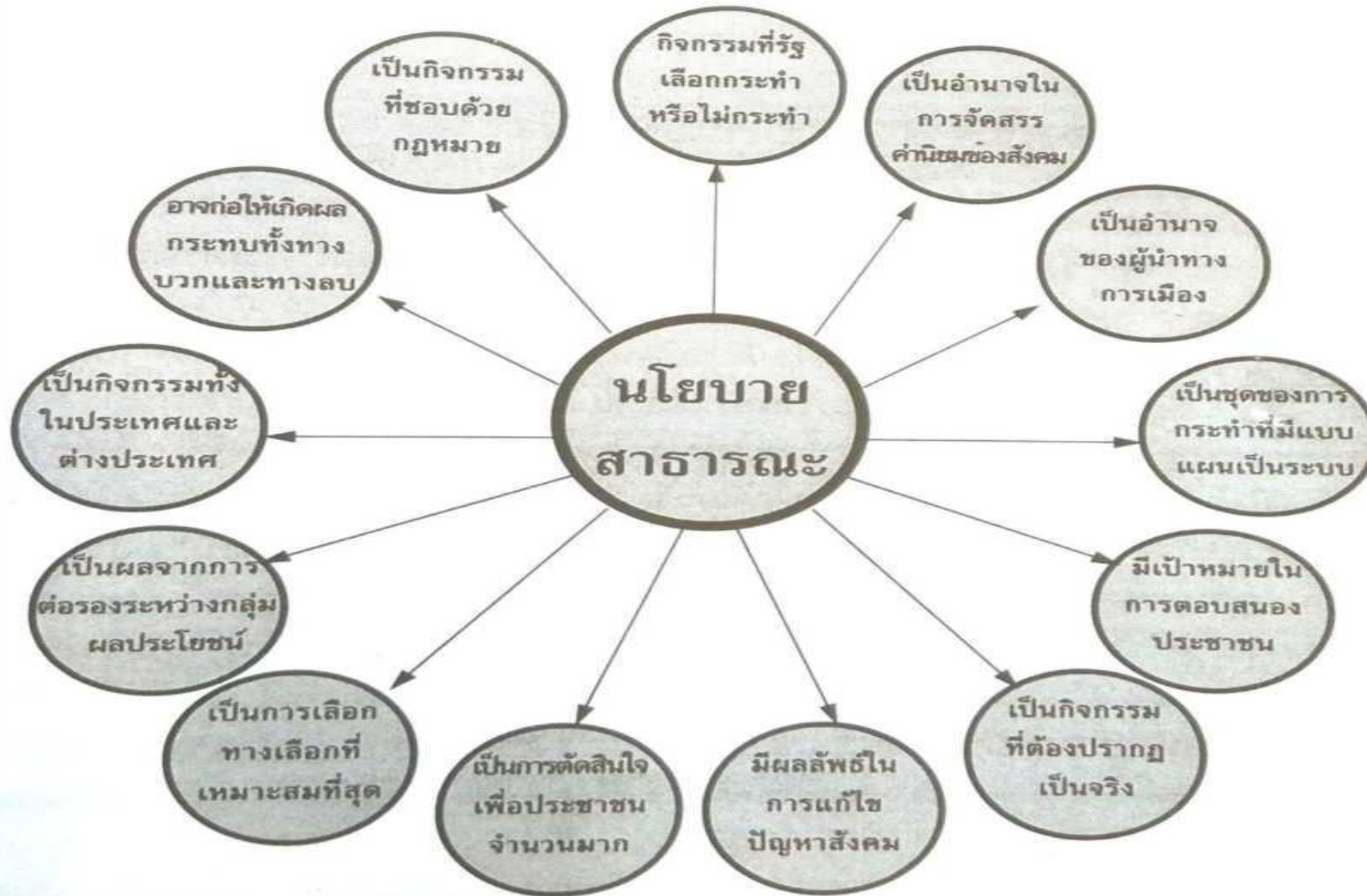
David Easton (1953: 129) นโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการ จัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งมวลและผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร ก็คือ รัฐบาลและสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะ กระทำหรือไม่กระทำ เป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม”

Heinz Eulau และ Kennett Prewitt (1973: 465) นโยบายสาธารณะหมายถึง การตัดสินใจที่มีจุดยืนของรัฐบาล (standing decision) ซึ่งจะต้องมีการกระทำที่ต่อเนื่องสม่ำเสมอ หรือกล่าว อีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะคือ การตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีพันธะผูกพันในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง (consistency and repetitiveness)

ความหมาย

Hugh Heclo (1972: 85) ให้ทัศนะได้ว่า นโยบายสาธารณะหมายถึงชุดของการกระทำของรัฐบาล หรือสิ่งที่รัฐบาลไม่กระทำมากกว่าการตัดสินใจหรือการกระทำที่เฉพาะเจาะจงของรัฐบาล หรือในอีกทางหนึ่ง อาจหมายถึง สิ่งที่รัฐบาลตกลงใจที่จะกระทำจริงๆ โดยประกอบไปด้วยชุดของการกระทำที่เป็นระบบที่จะ นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนา

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะดังกล่าว สามารถแสดงด้วยแผนภาพได้ดังนี้



การวิเคราะห์องค์ประกอบของความหมายนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะ จากแนวความคิดของนักวิชาการต่างๆ ดังได้กล่าว มาแล้ว ผู้เขียนจำแนกลักษณะที่เป็น **องค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะ** ได้ดังต่อไปนี้

- เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
- เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคมฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบและ กระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
- เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่ จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น

การวิเคราะห์องค์ประกอบของความหมายนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะ จากแนวความคิดของนักวิชาการต่างๆ ดังได้กล่าว มาแล้ว ผู้เขียนจำแนก ลักษณะที่เป็น **องค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะ** ได้ดังต่อไปนี้

- กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้ง หรือความร่วมมือของประชาชน
- เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากมิใช่การตัดสินใจเพื่อ ประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่ตัดสินใจแบบเอกเทศ
- เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมืองและสังคม
- เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
- เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อ สังคม
- เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

1. ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบาย บริหารประเทศก็คือ **รัฐบาล** หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับ**ความต้องการของประชาชน**

ทั้งในด้าน ค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) จะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและนิยมจากประชาชน อย่างกว้างขวาง ผลดังกล่าวจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น

2. ความสำคัญของประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตน ผ่านกลไกต่างๆทางการเมือง ผ่านพรรคการเมือง ฯลฯ นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลผลิตของระบบการเมือง จึงส่งผลอย่างสำคัญต่อวิถีและคุณภาพชีวิตของประชาชน (Easton 1965)

อธิบายต่อในครั้งที่ 2

เหตุผลที่ต้องมีการศึกษานโยบายสาธารณะ

1. เหตุผลทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Reasons)

การศึกษานโยบายสาธารณะสามารถศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพที่มีเหตุผลที่เป็นวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้ เนื่องจากความเข้าใจเกี่ยวกับสาเหตุและผลของการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสามารถนำไปปรับปรุงเป็นความรู้ที่มีต่อสังคมได้ ซึ่งถ้ากำหนดให้นโยบายสาธารณะเป็นตัวแปรตามเงื่อนไขต่างๆทางสังคม เศรษฐกิจ และลักษณะของระบบการเมือง ก็จะมีส่วนในการกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ และถ้านโยบายสาธารณะเป็นตัวแปรอิสระ นโยบายสาธารณะก็จะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และระบบการเมือง ดังนั้น การศึกษานโยบายสาธารณะจึงทำให้เราเกิดความเข้าใจในความเชื่อมโยงเกี่ยวพันระหว่างแรงผลักดันของสภาพสังคมและเศรษฐกิจ กระบวนการทางการเมืองที่มีต่อนโยบายสาธารณะ

2. เหตุผลทางวิชาชีพ (Professional Reasons)

การศึกษานโยบายสาธารณะเป็น การศึกษาโดยอาศัยเหตุผลเชิงวิชาชีพ ทั้งนี้ เนื่องจากความเข้าใจในสาเหตุของนโยบาย และผล ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย ทำให้นำไป ประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาต่างๆในสังคม ความรู้ จากสภาพความเป็นจริงเป็นสิ่งที่สะท้อนสภาพ สังคมได้ชัดเจน

3. วัตถุประสงค์ทางการเมือง (Political Purposes)

การศึกษานโยบายสาธารณะสามารถศึกษาได้ ในลักษณะที่เป็นวัตถุประสงค์ทางการเมือง เพื่อเป็น หลักประกันว่า รัฐบาลได้นำเสนอนโยบายอะไรบ้าง นโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ เพื่อเป็นประโยชน์ สำหรับการนำเสนอหรือเสนอแนะนโยบายที่ดีต่อไปใน อนาคต และเพื่อเป็นการยืนยันว่ารัฐบาลกำหนดนโยบาย ถูกต้องและนำไปสู่เป้าหมายที่ถูกต้อง

การวิเคราะห์นโยบายกับการผลักดันนโยบาย และการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาสังคม

การวิเคราะห์นโยบาย (Policy analysis)

- เป็นการอธิบายถึงสาเหตุและผลกระทบของนโยบายต่าง ๆ ในสิ่งที่รัฐบาลควรกำหนดนโยบาย
- เป็นการเรียนรู้ว่าทำไมรัฐบาลจึงทำในสิ่งที่ทำ และสิ่งที่ผลของการกระทำอาจไม่เหมือนตามที่กล่าวว่่าสิ่งที่รัฐบาลควรจะทำหรือสร้างการเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่ทำ
- ส่วนการผลักดันนโยบาย (Policy advocacy) ต้องใช้ทักษะ การชักชวน การจัดโครงสร้างองค์การ และการขับเคลื่อนด้านต่างๆ

การวิเคราะห์นโยบาย (Policy analysis)

1) การอธิบายมากกว่าการบรรยาย ซึ่งเป็นการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2) การค้นหาสาเหตุและผลกระทบ เป็นการใช้มาตรฐานทางวิทยาศาสตร์ของการอนุมาน

3) ความพยายามทดสอบสาเหตุและผลกระทบโดยงานวิจัย เป็นการพัฒนาทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะให้มีความน่าเชื่อถือและนำไปใช้ประโยชน์กับหน่วยงานภาครัฐที่มีความแตกต่างกัน และมีพื้นที่นโยบายที่แตกต่างกัน

*** พึงตระหนักอยู่เสมอว่าประเด็นนโยบายไม่ได้ตัดสินใจโดยนักวิเคราะห์เท่านั้น หากแต่ตัดสินใจโดยตัวแสดงทางการเมืองอื่นๆ ทั้งนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้ง กลุ่มผลประโยชน์ และแม้แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบางครั้ง*

การแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาลังคม

เป็นเสมือนความกระตือรือร้นในการวิเคราะห์นโยบายเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาลังคม แต่การแก้ปัญหาละเล้านี้อาจจะเป็นเรื่องยากมาก เนื่องจากข้อจำกัด ได้แก่

- 1) ข้อจำกัดในอำนาจของรัฐบาล เพราะรัฐบาลจะมีอำนาจหลายอย่าง เพราะกลุ่มอำนาจเหล่านั้นไม่ได้บริหารจัดการง่ายเหมือนที่ควรจะเป็น
- 2) ความขัดแย้งกับปัญหา การวิเคราะห์นโยบายไม่สามารถแก้ปัญหาได้ครบใดที่ไม่มีข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งที่เป็นปัญหาที่มีอยู่
- 3) เป็นนามธรรมที่ต้องใช้การตีความ การวิเคราะห์นโยบายเป็นเรื่องนามธรรมและต้องอาศัยการตีความ ซึ่งอาจมีการตีความที่แตกต่างกัน
- 4) มีข้อจำกัดในการออกแบบการวิจัยในมนุษย์ ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะดำเนินการบางรูปแบบในการทดลองควบคุมในมนุษย์
- 5) ความซับซ้อนของพฤติกรรมมนุษย์ นักวิทยาศาสตร์สังคมไม่มีความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มอย่างเพียงพอ เพื่อที่จะสามารถให้คำแนะนำที่เชื่อถือได้ในการกำหนดนโยบาย

ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

ตัวแบบทางการเมือง อาจมีส่วนช่วยเหลือบางประการในการสร้างกรอบความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ตัวแบบ (Model) หมายถึง ตัวแทนอย่างง่ายบางส่วนของโลกแห่งความจริง ซึ่งตัวแบบอาจเป็นตัวแทนทางกายภาพที่เกิดขึ้นจริง ตัวอย่างเช่น ตัวแบบเครื่องบิน หรืออาจจะเป็นแผนภาพ ตัวอย่างเช่น แผนที่ถนน

ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษานโยบายนั้นเป็นตัวแทนเชิงแนวคิด (conceptual mode)

ซึ่งตัวแบบถูกสร้างขึ้นมาเพื่อ

- 1) ช่วยให้ความคิดเกี่ยวกับการเมือง และนโยบายสาธารณะได้ง่ายและกระชับ
- 2) ระบุลักษณะสำคัญของปัญหานโยบาย
- 3) ช่วยในการสื่อความหมายกับผู้อื่น โดยมีจุดเน้นที่ลักษณะสำคัญของชีวิตการเมือง
- 4) มุ่งสร้างความเข้าใจนโยบายสาธารณะให้ดีขึ้น โดยเน้นว่าสิ่งใดสำคัญหรือไม่สำคัญ
- 5) ช่วยอธิบายนโยบายสาธารณะและการพยากรณ์ผลที่จะเกิดขึ้นตามมา

ตัวแบบที่นำมาใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะ(ทางการเมือง) ได้แก่

ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)

ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)

ตัวแบบผู้นำ (Elite Model)

ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model)

ตัวแบบทฤษฎีเกม (Game theory Model)

ตัวแบบระบบ (Systems Model)

ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model): นโยบายเป็นผลผลิตของสถาบัน

เน้นในเรื่องกิจกรรมของสถาบันรัฐบาล โดยเห็นว่า นโยบายของรัฐเป็นกิจกรรมของสถาบันของรัฐบาล สถาบันของรัฐจะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย นำนโยบายไปปฏิบัติ และบังคับใช้ในสังคม กล่าวคือ กิจกรรมทางการเมืองมักจะมีจุดศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันต่าง ๆ ของรัฐ เช่น คณะรัฐบาล กระทรวง ศาล เป็นต้น

จึงมีการนำผลประโยชน์และกิจกรรมของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ไปสู่สถาบันของรัฐบาล สถาบันของรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้ปฏิบัติและเป็นผู้บังคับให้เป็นเช่นนั้น โดยสถาบันของรัฐจะกำหนดนโยบายสาธารณะ 3 ประการ คือ

1. เพื่อให้นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมานั้นมีความชอบธรรม
2. นโยบายที่กำหนดโดยสถาบันและองค์กรของรัฐดังกล่าวมีลักษณะที่ใช้ได้ทั่วไป
3. นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมาโดยสถาบันดังกล่าวมีลักษณะผูกขาดบังคับ เฉพาะสถาบันองค์การของรัฐเท่านั้นที่มีความชอบธรรมที่จะลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดนโยบาย

**** จุดอ่อนคือเป็นการศึกษาที่เน้นเฉพาะโครงสร้าง โดยไม่สนใจถึงภาระหน้าที่ หรือพฤติกรรมของสถาบันทางการเมือง จึงทำให้การศึกษาอาจเกิดความผิดพลาดได้**

ตัวแบบกระบวนการ (Process Model): นโยบายเป็นกิจกรรมทางการเมือง

มุ่งเน้นศึกษาถึงกระบวนการทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมือง

วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาในแนวทางดังกล่าว คือ การค้นหารูปแบบการดำเนินกิจกรรมหรือ “กระบวนการ” ได้แก่

- 1) การระบุปัญหา
- 2) การกำหนดข้อเสนอแนะนโยบาย
- 3) การอนุมัติให้ความเห็นชอบนโยบาย
- 4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 5) การประเมินผลนโยบาย

ตัวแบบกระบวนการนี้ได้เน้นขั้นตอนและพฤติกรรมที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย ซึ่งนักพฤติกรรมศาสตร์นิยมนำมาใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะมาก

ตัวแบบนี้ถูกวิจารณ์ว่ามีจุดอ่อน กล่าวคือ การเน้นขั้นตอนและความสัมพันธ์ของแต่ละขั้นตอนมากเกินไปจนละเลยเนื้อหาสาระของตัวนโยบายซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะ

ตัวแบบกลุ่ม (Group Model): นโยบายเป็นดุลยภาพของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม

ตัวแบบกลุ่มเสนอความคิดว่านโยบายเป็นดุลยภาพที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้กันของกลุ่มผลประโยชน์

โดยถือว่าการเมืองเป็นเรื่องของอิทธิพลที่มีต่อกันระหว่างกลุ่มต่างๆ เป็นการต่อสู้กันเพื่อจะมีอิทธิพลต่อ

นโยบายของรัฐ หน้าที่ของระบบการเมืองจึงเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเหล่านั้น ซึ่งสามารถกระทำได้โดย

- 1) การตั้งกฎ กติกา สำหรับการแข่งขันต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ
- 2) การประนีประนอม และสร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์
- 3) การแสดงผลของการประนีประนอมในรูปของนโยบายสาธารณะ
- 4) การบังคับใช้ข้อตกลงหรือนโยบายสาธารณะดังกล่าว

ตัวแบบกลุ่มมีจุดอ่อนที่สำคัญคือ **การถือว่านโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆนั้นเท่ากับมองข้ามความสำคัญของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายไป** ซึ่งบ่อยครั้งที่รัฐบาลอาจตัดสินใจในนโยบายโดยอาจไม่ได้เป็นผลมาจากการต่อรองของกลุ่มต่างๆ ในสังคมก็ได้

ตัวแบบผู้นำ (Elite Model): นโยบายเป็นความต้องการของผู้นำ

นโยบายสาธารณะเป็นความต้องการและค่านิยมของผู้นำ เนื่องจากว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจต่อกิจกรรมบ้านเมือง ทำให้ผู้นำสามารถที่จะเปิดเผยหรือปิดบังข่าวสารข้อมูลตามที่ผู้นำต้องการได้ โดยมีข้อสมมติฐาน 6 ประการ คือ

- 1) ในสังคมมีคน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองและกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่ไม่มีอำนาจทางการเมือง
- 2) กลุ่มคนส่วนน้อยเป็นกลุ่มผู้นำปกครองประเทศ
- 3) การเลื่อนสถานภาพขึ้นเป็นผู้นำนั้นเป็นไปอย่างเชื่องช้าและต่อเนื่อง
- 4) สมาชิกในกลุ่มผู้นำจะมีความคิดอ่านเหมือนกันในกติกากาการเมืองการปกครอง
- 5) นโยบายสาธารณะไม่ได้เกิดจากการเรียกร้องของมวลชน แต่เป็นการสะท้อนให้เห็นค่านิยมและผลประโยชน์ของกลุ่มผู้นำ
- 6) กลุ่มผู้นำมีบทบาททางการเมืองสูงได้รับอิทธิพลโดยตรงจากมวลชนน้อยมาก

จุดอ่อนที่สำคัญคือ **การละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วม**ในกระบวนการกำหนดนโยบายของข้าราชการและประชาชน

ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าข้าราชการประจำแม้จะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย แต่ก็มีส่วนร่วมในการริเริ่มหรือเสนอและนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายที่เป็นเรื่องเทคนิคซึ่งข้าราชการประจำมีความเชี่ยวชาญมากกว่าผู้กำหนดนโยบาย

ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model): นโยบายสาธารณะเป็นผลประโยชน์สูงสุดของสังคม

นโยบายที่ยึดหลักเหตุผลนั้นเป็นนโยบายที่มุ่งเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสังคม

“ผลประโยชน์สูงสุดของสังคม” นั้นหมายถึง รัฐบาลควรจะต้องตัดสินใจเลือกนโยบายที่จะให้ผลประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าค่าใช้จ่ายไปให้มากที่สุด และสมควรหลีกเลี่ยงการเลือกนโยบายที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายมากกว่าประโยชน์ที่สังคมจะได้รับมาใช้ ในการเลือกนโยบายที่ยึดหลักเหตุผล

จุดอ่อนที่สำคัญคือ โดยทั่วไปไม่มีผลประโยชน์ใดทางสังคมส่วนรวมที่สามารถตกลงกันได้อย่างแน่ชัด หากมีความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์และต้นทุนจำนวนมากจะไม่สามารถเปรียบเทียบหรือนำน้ำหนักกันได้ เป็นต้น

โดยผู้กำหนดนโยบายต้องรู้ในสิ่งต่างๆคือ

- 1) รู้ความต้องการหรือปัญหาทั้งหมดของสังคมและรู้ว่าปัญหาหรือความต้องการใดสำคัญมากหรือน้อยกว่า
- 2) รู้ทางเลือกในการแก้ปัญหาแต่ละปัญหาว่าจะมีแนวทางเลือกในการแก้ปัญหาก็วิธี
- 3) รู้ผลของทุกๆทางเลือก
- 4) สามารถคำนวณผลประโยชน์ตอบแทนและค่าใช้จ่ายของแต่ละทางเลือกได้
- 5) เลือกทางเลือกที่มีประสิทธิภาพที่สุด

ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model)

: นโยบายสาธารณะเป็นการกำหนดโดยพิจารณาจากนโยบายในอดีตเป็นเกณฑ์

นโยบายว่าเป็นกิจกรรมต่อเนื่องของรัฐบาลที่มีการปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ตัวแบบนี้เสนอโดยลินด์บลอม (Lindblom) กล่าวว่าในโลกของความเป็นจริงนั้นผู้ตัดสินใจไม่ได้ทำการวิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบ เช่นในตัวอย่างที่ยึดหลักเหตุผล จากอดีตว่าทำอะไรไปบ้าง ในปีต่อไปจะทำอะไรเพิ่มขึ้นอีกเท่าใด จากทรัพยากรที่มีอยู่

ตัวแบบนี้ค่อนข้างอนุรักษ์นิยมในการตัดสินใจมากกว่าเชิงสร้างสรรค์ ตัวแบบส่วนเพิ่มตั้งสมมติฐานที่ว่า **ผู้กำหนดนโยบายมักจะตรวจสอบภาระผูกพันของนโยบายที่ผ่านมาในอดีต แต่มุ่งเน้นความสนใจต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายและค่าใช้จ่าย**

จุดอ่อนที่สำคัญคือ การไม่ช่วยพัฒนาความคิดริเริ่มหรือความคิดสร้างสรรค์
ผลก็คืองานใหม่ๆ หรือนโยบายใหม่ๆ มักถูกขัดขวางจากผู้ตัดสินใจที่มีความเป็นอนุรักษ์นิยมสูง

ตัวแบบทฤษฎีเกม (Game theory Model)

: นโยบายสาธารณะเป็นทางเลือกที่มีเหตุผลในสถานการณ์ที่มีการแข่งขัน

ทฤษฎีเกมเป็นเกมการศึกษาการตัดสินใจที่มีเหตุผลในสถานการณ์ที่ผู้มีส่วนในการตัดสินใจเพียงสองคน สองกลุ่ม หรือสองฝ่าย หรือมากกว่านั้น มีทางเลือกที่จะทำการตัดสินใจ และผลของการตัดสินใจขึ้นอยู่กับทางเลือกที่แต่ละฝ่ายจะเลือก

ทฤษฎีนี้ได้นำมาใช้ในการกำหนดนโยบาย *ในกรณีที่ไม่มีทางเลือกที่ดีที่สุดฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะเลือกได้อย่างอิสระ* และในกรณีที่ผลของการตัดสินใจที่ดีที่สุดของฝ่ายหนึ่งขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของอีกฝ่ายหนึ่ง

จุดอ่อนที่สำคัญคือ ไม่เหมาะสมสำหรับความขัดแย้งที่รุนแรง ไม่เหมาะสมเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ยากที่จะคำนวณประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับและพยากรณ์ทางเลือกของฝ่ายตรงข้าม มีปัจจัยสำคัญอื่น ๆ อีกมากมายที่ไม่เอื้อต่อการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รวมทั้งข้อสมมติฐานหรือฐานคติที่ว่าทุกคนตัดสินใจโดยอาศัยหลักเหตุผลนั้นไม่เป็นจริงเสมอไป

ตัวแบบระบบ (Systems Model): นโยบายเป็นผลผลิตของระบบ

นโยบายสาธารณะเป็นปัจจัยนำเข้าหรือเป็นการตอบสนองอย่างหนึ่งของระบบการเมืองที่ได้รับอิทธิพลต่างๆ จากสิ่งแวดล้อมที่เรียกร้องต่อระบบนั้น

ซึ่งตามทฤษฎีเชิงระบบนั้น ระบบการเมือง หมายถึง โครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่ทำหน้าที่จัดสรรผลประโยชน์ในสังคม ระบบการเมืองจะรับปัจจัยนำเข้า (Inputs) จากสภาพแวดล้อมในลักษณะข้อเรียกร้องหรือสนับสนุนของประชาชนและกลุ่มต่างๆ ที่มีต่อนโยบายสาธารณะ และระบบการเมืองก็จะทำหน้าที่ตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อจัดสรรผลประโยชน์ในสังคม โดยออกมาในรูปปัจจัยนำเข้าหรือนโยบายสาธารณะนั่นเอง เพื่อป้อนกลับเข้าสู่สภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมก็จะส่งผลย้อนกลับในรูปปัจจัยนำเข้าเข้าสู่ระบบการเมืองอีกครั้ง

กิจกรรมท้ายบทเรียน

ให้นักศึกษาทำความเข้าใจกับตัวแบบนโยบายสาธารณะ และทำการค้นหานโยบายสาธารณะที่เกิดจากตัวแบบฯ ที่นักศึกษาสนใจมาคนละ 1 ตัวแบบ พร้อมทั้งอธิบายว่า นโยบายที่เลือกมีความสอดคล้องกับตัวแบบฯ เพราะเหตุใด
(ส่งในคลาสรูมตามวัน เวลาที่กำหนด)

จบการบรรยาย