

เอกสารประกอบการสอน

วิชา LGO4217 สัมมนาประเด็นปัญหาเฉพาะทางการจัดการปกครองท้องถิ่น

แนวทางการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

บทนำ

การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) เป็นสิ่งสำคัญเพราะจะทำให้เราได้แนวนโยบายที่มีความเหมาะสม โดยการวิเคราะห์นโยบายเป็นกระบวนการสำคัญที่จะนำไปใช้เพื่อค้นหานโยบายที่เหมาะสมภายใต้บริบทที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การกำหนดนโยบายช่วยให้เราทราบว่าปัญหาที่เราจะแก้ไขนั้นคือปัญหาอะไร ส่วนการวิเคราะห์ช่วยให้เราทราบว่าอะไรจะเกิดขึ้นในอนาคตและเราจะทำอะไรเพื่อแก้ไขปัญหานั้น การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจึงให้ความสำคัญกับความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาสาธารณะและการพัฒนา นอกจากนี้ยังมุ่งเน้นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงความพยายามและความรับผิดชอบของรัฐบาลในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะทำให้การตัดสินใจเชิงนโยบายเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล สามารถตอบสนองของปัญหาและความต้องการของประชาชนและทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความชัดเจนและประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ ดังนั้นการวิเคราะห์นโยบายจึงต้องอาศัยทั้งความรู้และประสบการณ์ของผู้ที่จะทำการวิเคราะห์ เนื่องจากการวิเคราะห์นโยบายครอบคลุมประเด็นและสาระสำคัญต่างๆ เช่น ปัญหา นโยบาย ทางเลือกนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลผลิตของนโยบาย ผลลัพธ์นโยบาย ตลอดจนระดับความสำเร็จของนโยบาย เป็นต้น ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันทั้งสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ต้องใช้หลักการประเมินประสิทธิผลเป็นหลักในการการบรรลุผลประโยชน์สาธารณะ

การวิเคราะห์นโยบายมีความสำคัญคือเป็นการเน้นถึงความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาและการแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบของฝ่ายการเมืองที่มีต่อประชาชน ทั้งนี้เพราะการสนองต่อความต้องการของประชาชนนั้นถือว่าเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาล เมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลประสบความสำเร็จในการสนองต่อความต้องการของประชาชน รัฐบาลนั้นก็ไม่ว่าจะดำรงอยู่ต่อไปได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ความต้องการของประชาชนคือปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีประชาธิปไตยเชิงปทัสฐาน (Normative Democratic Theory) ที่ถือว่าเป็นการรับผิดชอบของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน เพราะหลักประชาธิปไตยนั้นเน้นอำนาจอธิปไตย

เป็นของประชาชน (Popular Sovereignty) กล่าวคือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง โดยการใช้สิทธิในการกำหนดตัวผู้ปกครอง โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง (Election Process)

ดังนั้นการวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะการวิเคราะห์นโยบายก่อนที่จะมีการตัดสินใจกำหนดนโยบายนั้นย่อมทำให้เกิดนโยบายที่สมเหตุสมผล ตรงตามปัญหาและความต้องการของประชาชน การนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมประสบความสำเร็จและผิดพลาดน้อยกว่าการกำหนดนโยบายโดยไม่ได้ผ่านกระบวนการวิเคราะห์ การวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นการแสวงหาทางเลือกนโยบายที่ดีกว่าหรือเหมาะสมกว่า เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนให้มีประสิทธิภาพและสร้างสรรค์พัฒนาสิ่งใหม่ๆ ให้แก่สังคม

ความหมายของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การทำความเข้าใจความหมายของการวิเคราะห์นโยบายเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการวิเคราะห์นโยบาย มีนักวิชาการได้ให้ความหมายที่แตกต่างกันดังนี้

เอ็ดวาร์ด เควด (Edward S. Quade) ได้อธิบายว่าการวิเคราะห์นโยบายที่ประสบความสำเร็จต้องไม่ค้นพบแนวทางปฏิบัติ ซึ่งหากไม่ดีที่สุดในบรรดาทางเลือกต่างๆ ก็ต้องเป็นที่พึงพอใจและต้องมีข้อค้นพบที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติได้

เนเกิล (Stuart S. Nagel) ให้ความหมายว่าการวิเคราะห์นโยบายหมายถึงการกำหนดและการตัดสินใจว่าทางเลือกของนโยบายหรือมรรควิธีใดเป็นวิธีที่ดีที่สุด เพื่อช่วยให้ชุดของเป้าหมายที่กำหนดบรรลุผลสำเร็จ โดยเปรียบเทียบทางเลือกต่างๆ กับเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้

โรมัส อาร์. ดาย (Dye) เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นการวิเคราะห์ปัญหาของสังคมที่เป็นวิทยาศาสตร์และสอดคล้องกับความเป็นจริง โดยการวิเคราะห์นั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอธิบาย (Explanation) มากกว่าเสนอแนะ (Prescription) เป็นการแสวงหาอย่างจริงจังถึงสาเหตุและผลของนโยบาย โดยใช้ระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์

วิลเลียม ดันน์ (William N. Dunn) กล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบายคือ สาขาสังคมศาสตร์ประยุกต์สาขาหนึ่ง ซึ่งใช้วิธีการหาข้อเท็จจริงและหาเหตุผลหลายวิธีเพื่อผลิตและแปลงข่าวสารที่เกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งอาจใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในสภาวะการณ์ทางการเมืองที่ต่างกัน โดยได้เสนอ ระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายที่เป็นระบบ ซึ่งการวิเคราะห์นโยบายมักเริ่มต้นด้วยการตรวจสอบประเด็นพื้นฐาน 3 ประการ คือ 1) ค่านิยม (Value) โดยการตรวจสอบว่าปัญหาได้รับการแก้ไขหรือไม่ ใครเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการแก้ไขหรือไม่แก้ไขปัญหานั้น 2) ความจริง (Fact) ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ตรวจสอบ ซึ่งอาจจะ

จำกัดหรือขยายความชอบข่ายความสำเร็จที่เกิดขึ้นก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคานิยมของผู้ตรวจสอบ และ (3) การกระทำ (Action) ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ยอมรับการกระทำซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จและการแก้ไขปัญหตามคานิยมของผู้ยอมรับการกระทำนั้น

ในขณะที่นักวิชาการชาวไทยได้อธิบายว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นกระบวนการวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุของนโยบาย ดังนี้

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ ได้อธิบายว่าการวิเคราะห์นโยบาย คือ การศึกษากระบวนการในการวิเคราะห์ปัญหา นโยบายและสาเหตุของปัญหา วัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา ทางเลือกของนโยบายในการแก้ปัญหา ข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบของแต่ละทางเลือก รวมทั้งผลกระทบซึ่งคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามทางเลือกนั้นๆ และเสนอผลการวิเคราะห์ให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยอาจจะระบุว่าทางเลือกใดเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดหรือไม่ระบุก็ได้ ทั้งนี้โดยใช้สหวิทยาการ (Interdisciplinary) และวิเคราะห์อย่างเป็นระบบและหลากหลาย

จุมพล หนีมพานิช ได้ให้ความหมายการวิเคราะห์นโยบายว่าเป็นการประยุกต์และการนำเอาวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในปัญหาของนโยบายสาธารณะ ปัญหาในการเลือกนโยบายและปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งนโยบายภายในและต่างประเทศ

องค์ประกอบของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ควอด (Quode) ได้อธิบายองค์ประกอบของการวิเคราะห์นโยบาย (Elements of Policy Analysis) ที่สำคัญ ดังนี้

1) **วัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Objective)** การพิจารณาวัตถุประสงค์ของนโยบายเพื่อให้รู้ว่าสิ่งที่จะบรรลุคืออะไร วัตถุประสงค์ของนโยบายคือการกำหนดหรือการระบุผลลัพธ์ที่ต้องการจะบรรลุในอนาคตซึ่งเป็นการกำหนดไว้กว้างๆ แต่มีความเป็นไปได้ โดยควรอยู่บนหลักการเรื่องความชัดเจนของวัตถุประสงค์ (Clear) ความสามารถวัดได้ในวัตถุประสงค์ (Measurable) และความสามารถนำไปปฏิบัติได้ (Practical)

2) **การกำหนดทางเลือกของนโยบาย (Policy Alternatives)** เป็นเงื่อนไขหรือวิธีการที่เป็นไปได้ที่คาดว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จหรือที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์บรรลุผลสำเร็จได้ เช่น รูปแบบของนโยบาย กลยุทธ์ แนวปฏิบัติหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ การวิเคราะห์นั้นต้องพิจารณาทางเลือกในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาที่ดีที่สุดเหมาะสมที่สุดท่ามกลางทางเลือกที่มีอยู่แล้ว สำหรับเกณฑ์การพิจารณา

ทางเลือก เช่น สาระสำคัญของทางเลือก (Description) ประสิทธิภาพของทางเลือก (Effectiveness) ต้นทุนของทางเลือก (Cost) ผลกระทบที่ไม่ได้คาดหมาย (Spillovers) ผลลัพธ์ของทางเลือก (Outcome) การจัดลำดับความสำคัญทางเลือก (Comment on Ranking) ตลอดจนปัจจัยอื่นที่อาจจะเกี่ยวข้องกับนโยบาย (Other Consideration)

3) ผลกระทบของนโยบาย (Policy impacts) เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามทางเลือกแต่ละทางเลือก กล่าวคือ ชุดของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเลือกที่ถูกนำไปปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยผลกระทบอาจมีทั้งทางบวกหรือทางลบ เช่น ผลกระทบที่ตั้งใจให้เกิดขึ้น (Intended Impacts) ผลกระทบที่ไม่ตั้งใจให้เกิดขึ้น (Unintended Impacts)

4) เกณฑ์ การวัดความสำเร็จ (Achievement Criteria's) เป็นเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ใช้จัดลำดับความสำคัญของทางเลือกสาธารณะเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ เช่น วัดวัตถุประสงค์ วัดทางเลือก วัดผลกระทบต่างๆ โดยเกณฑ์การวัดจะต้องแม่นยำ (Accurately) เทียบตรง (Validity) เชื่อถือได้ (Reliability) และปราศจากอคติ (Bias)

5) ตัวแบบการวิเคราะห์ (Analysis Models) เป็นชุดของแนวคิดหรือทฤษฎีที่เป็นกรอบในการวิเคราะห์ปัญหาสาเหตุ วิเคราะห์ทางเลือก วิเคราะห์ผลกระทบของนโยบาย ช่วยให้การวิเคราะห์นโยบายง่ายขึ้น โดยตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบาย หมายถึง แบบจำลองของจริงหรือต้นแบบที่เราอยากเห็นอยากได้ โดยผ่านการทดลองและการทดสอบเชิงประจักษ์แล้ว เช่น ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) ตัวแบบกลุ่ม (Groups Model) ตัวแบบเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบเชิงระบบ (System Model) หรือตัวแบบที่สร้างขึ้นใหม่ เป็นตัวแบบที่นักวิเคราะห์คิดขึ้นมาใหม่ซึ่งอาจแตกต่างจากตัวแบบเดิมหรือปรับปรุงจากตัวแบบเดิมใหม่ให้ดีขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การวิเคราะห์นโยบายมีลักษณะเป็นการพรรณนา (Descriptive) เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับนโยบาย เป็นการให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงนโยบายที่มีการแถลงไปแล้วและที่จะกำหนดในอนาคต หรือเป็นการสร้างองค์ความรู้ใหม่และวิพากษ์องค์ความรู้เดิม การวิเคราะห์นโยบายจึงอาจเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง การวิเคราะห์นโยบายมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1) เพื่อขยายขอบข่ายความเข้าใจ เป็นการวิเคราะห์เพื่อเข้าใจเนื้อหาสาระของนโยบายเรื่องหนึ่งเรื่องใด ทั้งในแง่ความเป็นมา เหตุและผลของนโยบาย เป้าหมาย ผล และผลกระทบต่างๆ การวิเคราะห์ลักษณะนี้เกิดจากความต้องการเข้าใจนโยบายสาธารณะอย่างลึกซึ้งซึ่งมากกว่าที่ได้มีการแถลง ทั้งนี้เพราะคำแถลงนโยบายไม่ได้ให้ข้อมูลและการตีความเพียงพอ จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบเพิ่มเติม เช่น เพื่อทราบเจตนารมณ์เบื้องหลังนโยบาย เพื่อทราบผลกระทบ เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรค หรือเพื่อเข้าใจประโยชน์แท้จริงของนโยบาย เป็นต้น

2) เพื่อประเมิน เป็นการวิเคราะห์เพื่อหาความถูกต้องเหมาะสมของนโยบายสาธารณะ การวิเคราะห์เชิงประเมินนั้นทำได้โดยการตั้งประเด็นที่มุ่งประเมิน และกำหนดเกณฑ์ที่ใช้ประเมิน วัตถุประสงค์ เช่นนี้เป็นการวัดว่านโยบายดีหรือไม่ดี ถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง เหมาะสมหรือไม่ได้มาตรฐาน หรือครบถ้วนเพียงใดซึ่งขึ้นกับเกณฑ์ที่ผู้ประเมินกำหนด

3) เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้คำแนะนำ เป็นการวิเคราะห์เพื่อหาจุดอ่อน จุดบกพร่องปัญหาอุปสรรค หรือความไม่ครบถ้วนของนโยบายหนึ่งในนโยบายใด โดยมุ่งให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงนโยบาย

4) เพื่อเปรียบเทียบ เป็นการวิเคราะห์นโยบายต่างๆ ทั้งที่เป็นนโยบายประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทกัน เพื่อเปรียบเทียบลักษณะต่างๆ ที่ผู้วิเคราะห์ต้องการทราบ เช่น เปรียบเทียบนโยบายสาธารณะสุขกับนโยบายความมั่นคง เปรียบเทียบนโยบายแก้ปัญหาความยากจนของรัฐบาลต่างๆ เปรียบเทียบนโยบายสาธารณะของไทยกับต่างประเทศ การเปรียบเทียบเช่นนี้จะทำให้ทราบความเหมือนกันและความแตกต่างของนโยบายที่เลือกศึกษา อันจะเป็นประโยชน์ที่ทำให้ทราบความครบถ้วนหรือจุดอ่อนจุดแข็งของนโยบายที่พิจารณา

5) เพื่อหาข้อสรุปทั่วไป เป็นการวิเคราะห์นโยบายต่างๆ หลายนโยบายเพื่อหาความพ้องหรือลักษณะร่วมของนโยบาย ความพยายามเช่นนี้เป็นความพยายามทางวิชาการอันเป็นประโยชน์ต่อการหาตัวอธิบายปรากฏการณ์ด้านนโยบาย

ตัวแบบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

สัญญา เคนาภูมิ ได้อธิบายเกี่ยวกับตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะว่าสามารถแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในมิติรัฐศาสตร์ เน้นความสำคัญของการวิเคราะห์ในเรื่องของค่านิยม อำนาจและผลประโยชน์ หรือใช้ศาสตร์ทางการเมืองมาเป็นตัววิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ตัว

แบบนี้อธิบายว่านโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องของค่านิยม อำนาจ หรือผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ตัวแบบนี้ได้แก่

1.1) ตัวแบบทฤษฎีเชิงระบบ (Systems theory) นโยบายสาธารณะว่าเป็นผลผลิตของระบบการเมือง (Political Outputs) ซึ่งเกิดจากอำนาจในการจัดสรรค่านิยมหรืออำนาจของระบบการเมือง

1.2) ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) ตัวแบบสถาบันนี้มองว่านโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของสถาบันการเมือง ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพรรคการเมือง นโยบายจะยังไม่เป็นนโยบายสาธารณะจนกว่านโยบายนั้นจะได้รับความเห็นชอบและถูกนำไปปฏิบัติ โดยการใช้งบประมาณจากหน่วยงานราชการผู้ที่รับผิดชอบในการนำไปปฏิบัติตามหลักการ

1.3) ตัวแบบทฤษฎีชนชั้นปกครอง (Elite theory) นโยบายสาธารณะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการหรือรสนิยมของผู้นำ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชน ผู้นำ (Elite) ซึ่งเป็นคนกลุ่มเล็กแต่เป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมือง ประชาชนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่กลับไม่มีอำนาจทางการเมืองใดๆ นอกจากนั้นผู้นำมักจะมองว่าประชาชนยังไม่สมควรที่จะเป็นผู้นำกำหนดนโยบาย

1.4) ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Group Equilibrium Model) ตัวแบบนี้มองว่าผู้กำหนดนโยบายจะถูกพิจารณาว่าเป็นผู้ที่ตอบสนองต่อความกดดันของกลุ่ม ได้แก่ การต่อรอง (Bargaining) การประนีประนอม (Compromising) ระหว่างความต้องการที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มอิทธิพล (Influence group) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) กลุ่มผลักดัน (forces) และกลุ่มแรงกดดัน (pressure) โดยนักการเมืองจะพยายามที่จะก่อให้เกิดการรวมกลุ่มเสียงข้างมากเพื่อให้การประนีประนอมประสบผลสำเร็จ

1.5) ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) กระบวนการทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมือง แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การระบุประเด็นปัญหา (Problem Identification) (2) การกำหนดข้อเสนอแนะนโยบาย (Policy Proposals) (3) การให้ความเห็นชอบกับนโยบาย (Policy adoptions or approvals) (4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) (5) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

1.6) ตัวแบบทฤษฎีเกม (Game Theory) ทฤษฎีเกมเป็นเกมการศึกษาการตัดสินใจที่มีเหตุผลในสถานการณ์ที่ผู้มีส่วนในการตัดสินใจเพียงสองคนหรือสองกลุ่มหรือสองฝ่ายหรือมากกว่านั้น มีทางเลือกที่จะทำการตัดสินใจ และผลของการตัดสินใจขึ้นอยู่กับทางเลือกที่แต่ละฝ่ายจะเลือก ทฤษฎีนี้ได้นำมาใช้กับการกำหนดนโยบาย ในกรณีที่ไม่มีความเสี่ยงที่ดีที่สุดฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะเลือกได้อย่างอิสระ และในกรณีที่ผลของการตัดสินใจที่ดีที่สุดของฝ่ายหนึ่ง ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของอีกฝ่ายหนึ่ง

2) การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในมิติรัฐประศาสนศาสตร์ ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของนโยบายสาธารณะ ได้แก่

2.1) การวิเคราะห์นโยบายโดยอาศัยทฤษฎีการตัดสินใจตามหลักเหตุผล (Rational Comprehensive Decision Making Theory) โดยวิเคราะห์ผลดีผลเสียของแต่ละแนวทาง ศึกษาเปรียบเทียบในต้นทุน (Input) กับประโยชน์ที่ได้รับ (Output) หรือการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลกำไร (Cost-Benefit Analysis) ในการนี้ผู้กำหนดนโยบายจะต้องกำหนดเป้าหมายโดยจัดลำดับความสำคัญตามความต้องการและคุณค่าต่างๆ และศึกษาวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ ดังกล่าวแล้วจึงตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ได้ผลมากที่สุดแต่ลงทุนน้อยที่สุด

2.2) การวิเคราะห์นโยบายโดยอาศัยทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิม (Incrementalism) ตามแนวความคิดนี้การกำหนดนโยบายจะเป็นเพียงการแก้ไขดัดแปลงสิ่งที่มีอยู่เดิมในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป จะถือว่านโยบายที่มีอยู่ถูกต้องแล้ว ไม่ต้องล้มเลิกและกำหนดขึ้นใหม่ทั้งหมด เพียงแต่พิจารณาเฉพาะนโยบายในส่วนที่เพิ่มลดหรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่มีอยู่

2.3) การวิเคราะห์นโยบายโดยอาศัยแนวความคิดที่เรียกว่า มิกซ์สแกนนิ่ง (Mixed Scanning) การนำเอาส่วนที่ดีของทั้งแบบการตัดสินใจตามหลักเหตุผล และการตัดสินใจโดยอาศัยทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิมมาบูรณาการไว้ด้วยกัน จะมีการพิจารณาถึงเรื่องกว้างๆ อันเป็นภาพรวม

พฤติกรรมของนักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ ได้อธิบายว่านักวิเคราะห์นโยบายโดยทั่วไปควรจะต้องมีพฤติกรรมที่เหมาะสมหลายสำหรับเป็นแนวทางในการเป็นนักวิเคราะห์ที่ดี สรุปได้ดังนี้

1) นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับการรวบรวมและจัดการข้อมูล (Data) ที่มีความแม่นยำ เชื่อถือได้ และทันสมัย โดยจะต้องพัฒนากลยุทธ์ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติของปัญหา นโยบาย (Policy Problem) อย่างรวดเร็วและสามารถกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาที่มีความเป็นไปได้ มีเรื่องเพื่อค้นหรือเกินขีดความสามารถในการแก้ไข

2) นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องมีกรอบของจริยธรรมหรือคุณธรรม (Ethical Framework) ในการทำงาน โดย “คุณธรรม” หมายถึง สภาพคุณความดี ส่วน “จริยธรรม” หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ดังนั้นนักวิเคราะห์นโยบายจะต้องยึดหลักความถูกต้องและจริยธรรมเป็นหลัก ไม่เห็นแก่อำภิสสินจ้าง หรือพรรคพวกตน

3) นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการเมืองและพฤติกรรมองค์การ เพื่อประโยชน์ในการทำนาย หรือเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการให้ความเห็นชอบนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ เพราะนโยบายก่อนที่จะอนุมัติและประกาศใช้นั้นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนประชาชนส่วนใหญ่

4) นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องมีทัศนภาพในการรับรู้เกี่ยวกับบริบทของปัญหาทางสังคม (Social Problem) โดยต้องเข้าใจว่าเมื่อใดรัฐบาลจะมีความชอบธรรมในการแทรกแซงกิจกรรมของเอกชน หรือเข้าแทรกแซงกิจกรรมเอกชนได้ในระดับใด การวิเคราะห์ปัญหาจึงต้องใช้เครื่องมือที่แม่นยำและเชื่อถือได้ มิใช่ใช้แนวคิดหรือทัศนคติ ค่านิยมของตนเองเป็นตัวตัดสินนโยบาย

5) นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องมีทักษะทางเทคนิค (Technical Skills) เพื่อช่วยทำให้การนำนโยบายและการประเมินผลทางเลือกนโยบายมีความแม่นยำมากขึ้น ดังนั้น นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องมีความรู้ทักษะและประสบการณ์เกี่ยวกับวิชาเศรษฐศาสตร์และสถิติเป็นพื้นฐานสำคัญ

ขอบข่ายของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ขอบข่ายการวิเคราะห์นโยบายมีนักวิชาการได้อธิบายดังต่อไปนี้

1) การวิเคราะห์ตัวนโยบาย เป็นการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจเพิ่มเติมเกี่ยวกับตัวนโยบาย โดยมีแนวทางในการศึกษา 3 ด้านประกอบไปด้วย

1.1) การศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาสาระนโยบาย เป็นการศึกษาที่พยายามแสวงหาเพื่อที่จะนำมาพรรณนาและอธิบายเกี่ยวกับที่มาและพัฒนาการของนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้เพื่อที่จะตรวจสอบว่า นโยบายดังกล่าวมีที่มาหรือเกิดขึ้นได้อย่างไร และมีการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไร และท้ายที่สุดผลลัพธ์ของนโยบายนั้นมีลักษณะเช่นไร

1.2) การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนโยบาย ซึ่งการศึกษาในประเด็นนี้ผู้ศึกษาจะให้ความสนใจเกี่ยวกับขั้นตอนนโยบาย ขณะเดียวกันก็มีการประเมินอิทธิพลของปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวกับประเด็นเนื้อหาของนโยบาย

1.3) การศึกษาผลผลิตของนโยบาย เป็นการศึกษาพยายามแสวงหาคำอธิบายว่าระดับของค่าใช้จ่าย หรือการจัดบริการระหว่างพื้นที่ต่างๆ จึงมีความแตกต่างกัน

2) การวิเคราะห์เพื่อนโยบาย เป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นการนำความรู้ที่ได้ไปพัฒนานโยบาย โดยแบ่งออกเป็น

2.1) การศึกษาเกี่ยวกับการประเมินผล การศึกษาในเรื่องนี้ปรากฏอยู่ระหว่างการวิเคราะห์เกี่ยวกับนโยบายและการวิเคราะห์เพื่อนโยบาย และบางครั้งอาจจะประเมินผลกระทบของนโยบาย ซึ่งเป็น การประเมินผลแบบพรรณนาและบรรยายหรือแบบที่มุ่งหามาตรการที่ดีกว่า

2.2) ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การศึกษาในเรื่องนี้ให้ความสำคัญกับข่าวสาร ข้อมูลเพื่อที่จะช่วยผู้กำหนดนโยบายบรรลุผลในการตัดสินใจ ในแง่ของหลักการข่าวสารข้อมูลสำหรับการ กำหนดนโยบายอาจจะได้มาจากการทบทวนที่ดำเนินการ โดยหน่วยงานของรัฐในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของ กระบวนการติดตามข่าวสารข้อมูลตามปกติ หรืออาจได้มาจากบรรดานักวิชาการทางด้าน การวิเคราะห์ นโยบาย ที่มีความห่วงใยในการประยุกต์ใช้ความรู้ในการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ

2.3) การสนับสนุนกระบวนการ มุ่งแสวงหา ปรับปรุงลักษณะของระบบการกำหนดนโยบายให้ดีขึ้น โดยมุ่งไปที่กลไกของรัฐบาลให้ดีขึ้น โดยผ่านการจัดสรรหน้าที่และงานใหม่ ขณะเดียวกันพยายาม สนับสนุนหลักเกณฑ์สำหรับการเลือกทางเลือกนโยบายโดยผ่านการพัฒนาระบบการวางแผนและแนว ทางการประเมินทางเลือกใหม่ๆ

2.4) สนับสนุนนโยบาย เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนักวิเคราะห์ในการแสวงหาหรือค้นหาให้ ได้มาซึ่งทางเลือกและความคิดที่มีลักษณะเจาะจงในกระบวนการนโยบาย โดยผ่านปัจเจกชน สมาคมหรือ บางที่ผ่านกลุ่มกดดัน

กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ได้มีนักวิชาการอธิบายไว้หลากหลาย สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) กระบวนการวิเคราะห์นโยบายของดันน์

กระบวนการวิเคราะห์นโยบายของ William N.Dunn สามารถอธิบายได้ ดังนี้

(1) การกำหนดโครงสร้างของปัญหา (Problem Structuring) เป็นขั้นตอนแรกที่ทำ การวิเคราะห์ ปัญหาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นจริงหรือไม่ ถ้าเป็นปัญหาจริงต้องพิจารณาต่อไปว่าเป็นปัญหาส่วนตัวหรือ ปัญหาสาธารณะ ถ้าเป็นปัญหาสาธารณะจึงจะดำเนินการวิเคราะห์ต่อไปว่าเป็นปัญหาทางการบริหารหรือ ปัญหา นโยบายที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม

(2) ปัญหา นโยบาย (Policy Problem) ขั้นตอนนี้จะต้องวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและกำหนด วัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะนั้น

(3) การพยากรณ์ (Forecasting) เป็นการวิเคราะห์หาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา ดังกล่าว จะต้องมีการเลือกของนโยบายอย่างไรบ้างที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหา ซึ่งนักวิเคราะห์นโยบาย จะต้องแสวงหาข้อมูลข่าวสารเพื่อนำมาเป็นเครื่องมือในการพยากรณ์ที่ถูกต้องและแม่นยำในการแก้ไขปัญหา

(4) ทางเลือกของนโยบาย (Policy Analysis) เป็นขั้นตอนที่นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องพิจารณา ทางเลือกนโยบายหลายๆ ทางเลือก และทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดี ข้อบกพร่อง หรือจุดอ่อน จุด แข็งแต่ละทางเลือก ที่จะเสนอให้ผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายกำหนดนโยบายได้ถูกต้องและเหมาะสมกับปัญหานั้นๆ

(5) ข้อเสนอแนะ (Recommendation) เป็นขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอแนะว่าทางเลือกใดเป็น ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด บกพร่องน้อยที่สุด และมีความเป็นไปได้สูงในการนำไปปฏิบัติ

(6) การปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Action) เป็นขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ เหมาะสมกำหนดนโยบายและประกาศใช้นโยบายเป็นทางการแล้ว ต่อไปหน่วยงานหรือองค์การที่เกี่ยวข้อง กับนโยบายนั้นๆ ก็จะได้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลต่อไป

(7) การกำกับดูแล (Monitoring) เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากหน่วยงานนำนโยบายไปปฏิบัติ แล้ว จะต้องมีการตรวจสอบหรือหน่วยงานตามสายงานทำหน้าที่กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานว่า มีปัญหาอุปสรรคประการใดหรือไม่ ทรัพยากรในการปฏิบัติงานเพียงพอหรือไม่ หากมีปัญหาและอุปสรรค ผู้มีอำนาจหรือผู้บริหารระดับสูงจะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา

(8) ผลลัพธ์ของนโยบาย (Policy Outcomes) เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วก็เกิดผลลัพธ์ตาม นโยบาย ซึ่งประกอบด้วย ผลผลิต (Output) และผลกระทบของนโยบาย (Policy Impact) ตามมา ซึ่งเราไม่สามารถทราบผลลัพธ์ของนโยบายได้จนกว่าจะมีการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

(9) การประเมินผล (Evaluation) เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติประเมินผลลัพธ์ ของนโยบายว่าเป็นอย่างไร เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีผลกระทบเชิงบวกหรือเชิงลบอย่างไร หรือ บรรลุผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด ขั้นตอนนี้จัดได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก

(10) ผลการปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Performance) เมื่อได้ดำเนินการประเมินผล นโยบาย แล้ว ในขั้นตอนนี้ นักวิเคราะห์นโยบายก็จะทราบถึงผลการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์ เพียงใด หรือเกิดความล้มเหลว เพื่อที่จะได้สรุปเสนอผู้มีอำนาจตัดสินใจที่จะดำเนินการตามนโยบายต่อไป หรือเพื่อเลิกกลั่นนโยบายนั้น

(11) ข้อสรุปที่ปฏิบัติได้ (Practical Inference) เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการวิเคราะห์นโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายจะสรุปเชิงพรรณนาให้หน่วยงานปฏิบัติหรือผู้ปฏิบัตินำทางเลือกของนโยบายที่ผ่านการวิเคราะห์อย่างถ่องแท้แล้วไปปฏิบัติต่อไปให้บังเกิดผล

2) กระบวนการวิเคราะห์นโยบายของควอด

ควอด (Edward S. Quade) ได้แบ่งกระบวนการวิเคราะห์นโยบายหรือขั้นตอนในการวิเคราะห์นโยบายออกเป็น 10 ขั้นตอน ดังนี้

(1) การนิยามปัญหา (Clarifying the Problem) การวิเคราะห์นโยบายจะต้องเริ่มจากการระบุปัญหาให้ชัดเจนว่าปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นนั้นเป็นปัญหาอะไร เกิดขึ้นกับคนกลุ่มใด สาเหตุของปัญหาคืออะไร ความรุนแรงของปัญหามีมากน้อยเพียงใด มีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร มีความเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไข ปัญหาเพียงใด และประชาชนมีความเห็นต่อการให้แก้ไขปัญหายังไร ถ้ามีการระบุปัญหาชัดเจน ย่อมจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาได้ดี

(2) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Determining Objectives) เมื่อทราบปัญหานโยบายอย่างชัดเจนแล้ว นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องกำหนดเป้าประสงค์ (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ในการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจน โดยวัตถุประสงค์จะต้องมีความเฉพาะเจาะจงสอดคล้องกับลักษณะของปัญหา มีความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา มีความสมเหตุสมผลสอดคล้องกับสถานการณ์ เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วสามารถวัดระดับความสำเร็จ (Success) ของวัตถุประสงค์ได้ นักวิเคราะห์นโยบายต้องตระหนักอยู่เสมอว่าถ้าวัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ชัดเจนนั้นหมายความว่าจุดเริ่มต้นของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เกิดขึ้นแล้ว

(3) การแสวงหาทางเลือก (Alternatives) เมื่อนักวิเคราะห์ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาว่างอย่างชัดเจนแล้ว สิ่งที่จะต้องกระทำต่อไปคือจะต้องแสวงหาทางเลือกในการแก้ไขปัญหให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยจะต้องพยายามคิดหาทางเลือก หลายๆ ทางเลือก หรืออย่างน้อยที่สุดสองทางเลือก ที่เป็นทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ ต้องมีการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือก โดยจะต้องวิเคราะห์ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม การเงินและการบริหาร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบทางเลือกแต่ละทางให้เหมาะสมที่สุด

(4) การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร (Collecting Data and Information) เมื่อได้กำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหาลงมือได้แล้ว ขั้นตอนสำคัญต่อไปก็คือการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับทางเลือกที่

นักวิเคราะห์ได้เลือกไว้ให้เพียงพอ แม่นยำ เชื่อถือได้ และข้อมูลทันสมัยเพื่อเป็นข้อมูลยืนยันว่าแต่ละทางเลือกนั้นมีจุดอ่อนหรือจุดแข็งอย่างไรบ้าง มีข้อจำกัดหรือมีโอกาสเพียงใดในการนำไปปฏิบัติ

(5) การสร้างและทดสอบตัวแบบ (Building and Testing Models) เมื่อได้ทางเลือกในการแก้ไขปัญหา นโยบาย โดยมีข้อมูลสำหรับการเปรียบเทียบอย่างชัดเจนแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการนำทางเลือกแต่ละทางเลือกมาสร้างเป็นตัวแบบจำลอง (Models) เพื่อนำไปทดสอบเบื้องต้นว่าแต่ละทางเลือกนั้นมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ถ้าทดสอบแล้วปรากฏว่าทางเลือกนั้นมีผลกระทบเชิงลบมากกว่าผลกระทบเชิงบวกหรือไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง นักวิเคราะห์นโยบายก็อาจตัดทางเลือกนั้นทิ้งไปตั้งแต่ต้น เพื่อให้เหลือทางเลือกที่น้อยลงและเป็นทางเลือกที่มีความเหมาะสมหรือมีความเป็นไปได้เท่านั้น

(6) การตรวจสอบทางเลือกที่เหมาะสม (Examining Alternatives for Feasibility) เมื่อได้ทำการทดสอบตัวแบบทางเลือกจนปรากฏว่ามีทางเลือกใดบ้างที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้แล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการประเมินทางเลือกว่างทางเลือกใดบ้างที่สอดคล้องกับค่านิยมของคนในสังคม หรือเป็นทางเลือกที่ได้รับการยอมรับหรือการสนับสนุนจากหน่วยงานผู้ปฏิบัติและประชาชนที่ได้รับผลประโยชน์บ้าง ขั้นตอนนี้ นักวิเคราะห์นโยบายต้องระมัดระวังไม่ใช้ค่านิยม (Values) ของตนเองเข้ามาช่วยตัดสินใจในการจัดลำดับความสำคัญของแต่ละทางเลือกเพราะอาจทำให้เกิดอคติ (Bias) ในการเลือกทางเลือกได้ ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

(7) การประเมินต้นทุนและประเมินประสิทธิผล (Evaluating Costs and Effectiveness) เมื่อได้ทางเลือกที่เหมาะสมแล้ว นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องทำการประเมินต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการนำทางเลือกแต่ละทางเลือกไปปฏิบัติ รวมทั้งประเมินประสิทธิผลหรือผลผลิตหรือผลลัพธ์ของทางเลือกแต่ละทางเลือกว่าเป็นอย่างไร โดยการประเมินต้นทุนและประสิทธิผลของทางเลือกนั้นจะต้องประเมินทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองด้วย โดยเฉพาะต้นทุนทางสังคมซึ่งเป็นต้นทุนที่มองไม่เห็น แต่มีความสำคัญ เราจะต้องนำมาพิจารณาด้วย เช่นการมีส่วนร่วมในชุมชน วัฒนธรรมในชุมชน ความเครียดของคน ในชุมชน การต่อต้านของชุมชน สุขภาพจิตของคนในชุมชน สุขภาพกายของคนในชุมชน เป็นต้น

(8) การแปลความหมายหรือแปลผลที่เกิดขึ้น (Interpreting Results) เมื่อผู้ตัดสินใจนโยบายได้ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสมแล้วและได้นำไปปฏิบัติให้ปรากฏจริงแก่สังคมแล้ว นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องทำการประเมินผลที่เกิดขึ้นจากการนำไปปฏิบัติว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่เพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคในการนำไปปฏิบัติหรือไม่อย่างไร

(9) การทบทวนฐานคติ (Questioning Assumptions) เมื่อนักวิเคราะห์นโยบายทำการประเมินผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว จะต้องนำผลการประเมินนั้นมาทบทวนฐานคติให้ชัดเจนว่าใน

กรณีที่ผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ จะต้องวิเคราะห์ว่ามีสาเหตุมาจากการระบุปัญหาไม่ชัดเจนถูกต้อง หรือการกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาไม่ชัดเจน หรือการกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหามิถูกต้อง หรือเป็นปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานและตัวผู้ที่มีนโยบายไปปฏิบัติ หรือเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอกที่เราไม่สามารถควบคุมได้

(10) การกำหนดทางเลือกใหม่หรือการเปิดทางเลือกใหม่ (Opening new Alternative) ในกรณีที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดผลผลิตและผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ และลักษณะของปัญหาเป็นปัญหาที่มีความต่อเนื่อง ปัญหาซ้ำซาก ผู้ตัดสินใจนโยบายสามารถนำทางเลือกนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติต่อไปได้อีก เพียงแต่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบ้างเล็กน้อยเพื่อให้เกิดความเหมาะสมตามสถานการณ์เท่านั้น แต่ในกรณีที่มีการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติแล้วปรากฏว่าผลผลิตและผลลัพธ์ไม่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ บางครั้งต่ำกว่าที่กำหนดไว้หรือบางครั้งเกิดผลกระทบเชิงลบมากกว่าเชิงบวก นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องทำการศึกษาให้ถ่องแท้อีกครั้งว่าความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเกิดจากสาเหตุประการใดบ้าง เพื่อนำมาตรวจสอบกับสภาพปัญหาที่แท้จริง และได้ทำการแสวงหาทางเลือกนโยบายใหม่ให้มีความเหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3) กระบวนการวิเคราะห์นโยบายของฮอกวูดและกันน์

กระบวนการวิเคราะห์นโยบายของ ฮอกวูด และกันน์ (Brian W.Hogwood & Lewis A. Gunn) ประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) การตัดสินใจที่จะกำหนดปัญหา นโยบาย (Deciding to Decide or Issue Search Agenda Setting) เป็นการจำแนกลักษณะของปัญหาและการคาดหมายปัญหา นโยบายซึ่งจะเป็นการยากที่จะทำการพยากรณ์ล่วงหน้า แต่บางกรณีก็สามารถคาดหมายหรือพยากรณ์ได้ ตั้งแต่เริ่มต้นการพิจารณาด้วยวิธีการพิจารณาปัญหาจากสภาพรวมทั้งหมดว่ามีประเด็นใดที่เป็นปัญหา นโยบายที่จะต้องนำมาพิจารณาบ้าง

(2) การกลั่นกรองประเด็นนโยบาย (Deciding how to Decide of Issue Filtration) เมื่อคาดการณ์ถึงปัญหาหรือระบุปัญหา นโยบายแล้ว สิ่งที่นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องตั้งคำถามต่อไปก็คือ ประเด็นปัญหานั้นควรเป็นหน้าที่ของกระบวนการบริหารและกระบวนการทางการเมืองตามปกติ หรือควรทำการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหานโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น การกลั่นกรองประเด็นนโยบายคือการตัดสินใจกำหนดประเด็นนโยบายด้วยความรอบคอบรัดกุม โดยอยู่บนพื้นฐานของเกณฑ์การวัดที่กำหนดขึ้นจากกรอบการวิเคราะห์ปัญหาขององค์การเอง

(3) การนิยามประเด็นนโยบาย (Issue Definition) เมื่อนักวิเคราะห์นโยบายได้ทำการจำแนกประเด็นนโยบายแล้ว สิ่งที่จะต้องกระทำต่อไปคือ การนิยามประเด็นหรือปัญหา นโยบายให้ชัดเจน เพื่อป้องกันความคลาดเคลื่อนจากการตีความที่แตกต่างออกไป การนิยามในกรณีนี้อาจกระทำในลักษณะอัตวิสัยของนักวิเคราะห์นโยบาย หรืออาจกระทำด้วยการวิเคราะห์เชิงวัตถุวิสัย ซึ่งจะเป็นวิธีการที่น่าเชื่อถือมากกว่า นอกจากนี้ นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องพยายามอธิบายด้วยว่าปัญหานั้นเกิดขึ้นอย่างไรและอะไรคือ องค์ประกอบของสาเหตุและผลกระทบที่เกิดขึ้น การนิยามประเด็นหรือปัญหา นโยบายถือว่าเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดขั้นตอนต่อไปของการวิเคราะห์นโยบาย

(4) การพยากรณ์ (Forecasting) นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องมีความพร้อมในการพยากรณ์สถานการณ์ที่เป็นอยู่ว่าจะเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาไปอย่างไร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดทางเลือกนโยบายที่เป็นไปได้ในอนาคต และเป็นประโยชน์ในการกำหนดสมมติฐานที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของปัญหา นโยบาย การพยากรณ์จะเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับนักวิเคราะห์ที่จะทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้งซึ่งเกี่ยวกับประโยชน์ทางทฤษฎีและทางปฏิบัติของนโยบาย รวมทั้งข้อจำกัดของเทคนิคต่างๆ ตั้งแต่การสร้างตัวแบบ (Modeling) จนถึงการตัดสินใจเชิงอัตวิสัย

(5) การกำหนดวัตถุประสงค์และการจัดลำดับความสำคัญ (Setting Objectives and Priorities) นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจน เพื่อให้การกำหนดนโยบายสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จในการตอบสนองของความต้องการของประชาชน โดยนักวิเคราะห์อาจจะเริ่มต้นจากการตั้งคำถามว่าสิ่งที่ต้องกระทำคืออะไร และจะรู้ได้อย่างไรว่าเมื่อใดควรลงมือกระทำด้วยเหตุว่าตามปกติมักมีช่องว่างระหว่างสิ่งที่ปรารถนาให้เกิดขึ้นในอนาคต และสิ่งที่เกิดขึ้นจริงเสมอ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นจะต้องจำแนกข้อจำกัดสำคัญ ๆ ในองค์การหรือในโครงการขนาดใหญ่ เพื่อให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการโดยการตรวจสอบลำดับความสำคัญก่อนหลังของวัตถุประสงค์ที่หลากหลายอันเนื่องมาจากความจำกัดของทรัพยากร

(6) การวิเคราะห์ทางเลือก (Options Analysis) ตามปกตินักวิเคราะห์นโยบายอาจพบว่า มีทางเลือกนโยบายหลายทางเลือกที่อาจนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย แต่วิธีที่อาจได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันมาก คือ การเลือกทางเลือกภายใต้การผลักดันของผู้มีอิทธิพล ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาของสังคมส่วนรวม ดังนั้นการเลือกทางเลือกจึงเป็นสิ่งสำคัญที่นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องนำเสนอทางเลือกที่ผ่านการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบและเชื่อถือได้

(7) การนำนโยบายไปปฏิบัติ การกำกับและการควบคุม (Policy Implementation, Monitoring, and Control) เมื่อนักวิเคราะห์ได้นำเสนอทางเลือกที่เหมาะสมแล้ว ผู้ตัดสินใจนโยบายจะเป็นผู้ให้ความ

เห็นชอบว่าจะเลือกใช้ทางเลือกใด เมื่อได้ทางเลือกที่เหมาะสมแล้ว (Preferred Option) ทางเลือกดังกล่าวจะถูกนำไปปฏิบัติ ซึ่งในกระบวนการนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องกำหนดแนวทางการสื่อสารนโยบายและการออกแบบรายละเอียดของโครงการเพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถเข้าใจขั้นตอนการปฏิบัติอย่างชัดเจน การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงการบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่วนการตรวจสอบนั้นควรกระทำให้เป็นระบบเมื่อพบว่า มีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นจะต้องพิจารณาว่าเกิดจากสาเหตุอะไร และกำหนดมาตรการในการแก้ไขให้เหมาะสม

(8) การประเมินผลและการทบทวน (Evaluation and Review) เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติตามที่กำหนดไว้แล้ว นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องทำการประเมินผลว่าประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด การนำนโยบายไปปฏิบัติก่อให้เกิดผลลัพธ์ (Outcomes) ที่พึงปรารถนาหรือไม่ การประเมินผลจะต้องพิจารณาด้วยว่ามีการแข่งขันทรัพยากรภายในองค์กรเดียวกันหรือไม่ ทั้งนี้เพราะอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากการขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ ภายหลังการประเมินนักวิเคราะห์อาจจะต้องพิจารณาทบทวนว่านโยบายดังกล่าวยังมีความสำคัญที่จะต้องกระทำต่อไป หรือมีความสำคัญน้อยลงหรือควรยกเลิก เนื่องจากไม่มีความเหมาะสมหรือไม่มีความจำเป็นอีกต่อไปแล้ว

(9) การดำรงรักษานโยบาย การดำเนินนโยบายต่อไป และการยกเลิกนโยบาย (Policy Maintenance, Policy Succession and Policy Termination) ผลจากการประเมินหรือการทบทวนนโยบายมิได้เป็นข้อยุติในตัวเอง โดยทั่วไปมักจะเป็นการยากที่จะเปลี่ยนนโยบายใหม่หรือยกเลิกนโยบายเดิม แม้ว่าผู้ตัดสินใจจะให้ความเห็นชอบแล้วก็ตาม โอกาสที่นโยบายจะได้รับการดำเนินต่อไปจะเป็นไปได้มาก ถ้าหากนโยบายดังกล่าวถูกบรรจุไว้ในกระบวนการริเริ่มนโยบายใหม่อีกเช่นกัน ปัญหาเหล่านี้ยังไม่มีเทคนิคใดที่จะแก้ไขได้ จึงเป็นประเด็นที่นักวิเคราะห์นโยบายควรตระหนักไว้ด้วย

ระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ระเบียบวิธีที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายได้มาจากหลากหลายศาสตร์ ทั้งรัฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยา เศรษฐศาสตร์ และปรัชญา เป็นต้น อย่างไรก็ตามระเบียบวิธีวิจัยจะเริ่มต้นจากการกำหนดข้อมูลที่ต้องการ การรวบรวมเอกสาร การสัมภาษณ์ การสำรวจ หลังจากนั้นทำการประเมิน และวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ แล้วนำเสนอต่อผู้กำหนดนโยบาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การกำหนดข้อมูลที่ต้องการและการรวบรวมข้อมูลในการวิเคราะห์นโยบาย นักวิเคราะห์จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ในเรื่องที่จะวิเคราะห์อย่างแท้จริง ว่ามีสถานะอย่างไร มีปัญหา

หรือประเด็นอย่างไร ซึ่งนักวิเคราะห์ต้องตั้งคำถามตนเองว่า อะไร อย่างไร ทำไม ใคร ที่ไหน ที่เกี่ยวกับเรื่องที่เราต้องการวิเคราะห์ และต้องแสวงหาข้อมูล ข่าวสาร รวมทั้งตัวเลขหรือสถิติที่สามารถนำมาวิเคราะห์กับสมมุติฐาน สร้างตัวแบบหรือคำนวณโดยใช้สูตรต่างๆ เพื่อที่อธิบายและพยากรณ์ผลผลิตผลลัพธ์และผลกระทบของทางเลือกนโยบายแต่ละแนวทาง ตลอดจนสามารถติดตามและประเมินผลนโยบายต่างๆได้ การเก็บข้อมูลจากแหล่งต่างๆ มีดังนี้

(1) การค้นจากเอกสาร ซึ่งนอกจากจะค้นข้อมูลจากห้องสมุด หน่วยงาน ราชการต่างๆ มหาวิทยาลัย องค์การอิสระ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชนแล้ว ยังสามารถใช้อินเทอร์เน็ตสืบค้นข้อมูลได้ ซึ่งปัจจุบันประชาชนสามารถขอข้อมูลที่เป็นประโยชน์ตามหลักการบริหารจัดการที่ดี และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารที่รัฐจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(2) การสังเกตการณ์ โดยการเข้าไปสังเกตการณ์ในหน่วยงานหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการเก็บข้อมูลในลักษณะต้องใช้เวลา ผลที่ได้มักไม่แน่นอน

(3) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งมีจำนวนแน่นอนและเป็นคนสำคัญเท่านั้น การสัมภาษณ์จะทำให้ได้ข้อมูลที่น่าสนใจมากขึ้นแต่นักวิเคราะห์จะต้องเลือกสรรผู้จะไปสัมภาษณ์ ต้องเตรียมประเด็นต่างๆที่จะไปสัมภาษณ์และต้องใช้เวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(4) การระดมความคิดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง เพื่อให้ข้อมูลเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติแบบเจาะลึก

(5) การสำรวจ ซึ่งในการวิจัยกลุ่มตัวอย่างจำนวนมาก แต่ในการวิเคราะห์อาจไม่มีเวลามาก ที่จะทำการวิเคราะห์ อาจจะต้องใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากการสำรวจข้อมูลก่อนหน้านั้นหรือทำการสำรวจอย่างเร่งด่วนเพื่อให้ผลสรุปมาโดยด่วน

(6) การประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนทั่วไป ในการดำเนินนโยบายสาธารณะสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ได้เสียของสังคมนั้น รัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องทำการประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะชน อย่างไรก็ตามการดำเนินการนโยบายสาธารณะบางอย่างที่ไม่เข้าข่ายกฎหมาย หน่วยงานของรัฐก็อาจจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนได้ ซึ่งก็ส่งผลดีที่จะทราบทัศนคติ ปัญหาและความต้องการ ตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในสายตาประชาชน เป็นกรอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภาครัฐ

2) การประเมินข้อมูลข่าวสาร นักวิเคราะห์จะต้องข้อมูลดิบและข้อมูล (data) พัฒนามาเป็นข่าวสาร (Information) และหลักฐานต่างๆ ซึ่งอาจจะทั้งผิดและถูก ตรงหรือไม่ ตรงที่ต้องการ จึงจะทำการประเมินคุณภาพข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

3) การวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร การวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารสามารถทำได้ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งกำหนดโครงสร้างสาระอย่างแน่นอน สำหรับอย่างแรกเกี่ยวข้องกับเอกสารต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารทางราชการ ในขณะที่เดียวกันก็สามารถแปรเอกสารจากเชิงคุณภาพเป็นปริมาณได้เช่นกัน ซึ่งนักวิเคราะห์อาจจะต้องใช้ความรู้ทางด้านสถิติและการวิเคราะห์เชิงปริมาณพอสมควร นอกจากนี้ต้องรู้จักการทำแผนภาพ แผนภูมิ แผนภูมิแท่ง ตารางต่างๆ และตัวแบบนำมาสร้างสหสัมพันธ์เชิงสถิติ เป็นต้น

4) การสื่อผลการวิเคราะห์หรือการเสนอผลการวิเคราะห์นโยบายต่อผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งมีความสำคัญมาก การวิเคราะห์ที่ดีอาจจะไม่ได้รับการยอมรับ ไม่มีประโยชน์หรืออาจจะซ้ำเกินไปถ้าไม่สามารถสร้างความเข้าใจให้แก่ผู้กำหนดนโยบายได้

บทสรุป

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเป็นจุดเริ่มต้นสำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะ อีกทั้งยังสามารถใช้ในการคาดการณ์ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นกับสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือความมั่นคง หลังจากนโยบายสาธารณะได้ถูกนำไปปฏิบัติ โดยผ่านการวิเคราะห์บนฐานคติของตัวแบบการวิเคราะห์นโยบาย โดยมีประเด็นการวิเคราะห์ในหลายมิติ เช่น การวิเคราะห์ปัญหา นโยบาย สาเหตุของปัญหา วัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา ทางเลือกของนโยบายในการแก้ปัญหา ข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบของแต่ละทางเลือก เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเป็นการศึกษาแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐทั้งก่อนการกำหนดนโยบาย นั่นคือการศึกษาความเป็นไปได้ของนโยบาย ตลอดจนรายละเอียดตามเกณฑ์การวัดคุณภาพของนโยบาย การศึกษาระหว่างการดำเนินนโยบาย ซึ่งเป็นการศึกษายุทธวิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และการศึกษาภายหลังนโยบายได้ปฏิบัติเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งจะสะท้อนภาพความสำเร็จหรือล้มเหลว รวมไปถึงปัจจัยเงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมีฐานคติจากสองทฤษฎีหลักคือทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ซึ่งมุ่งเน้นความสำคัญเรื่องค่านิยม อำนาจและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในนโยบาย และทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ให้ความสำคัญในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบาย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

จุมพล หนีมพานิช. (2547). *การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

จุมพล หนีมพานิช. (2552). *การประเมินผลนโยบาย : หลักการ แนวคิด และการประยุกต์ใช้*. นนทบุรี: โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ถวัลย์ วรเทพพิพิงษ์. (2545). *การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

ปรัชญา เวสารัชช์. (2546). *ข้อเสนอต่อการปฏิรูประบบวิจัยในมหาวิทยาลัย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สัญญา เคนาภูมิ. (2561). *กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะภายใต้กรอบแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์*. วารสารนวัตกรรมการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 ก.ค. – ธ.ค. 2561 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สมพร เพ็ญจันทร์. (2552). *นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: ออน อาร์ท ครีเอชั่น.

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2537). *การเมือง: แนวคิดและการพัฒนา*, กรุงเทพฯ: เอส แอนด์ เจ กราฟฟิค.

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2540). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ : โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

Dunn, W. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice–Hall.

Dunn, W. N. (1994). *An Introduction Public Policy Analysis*. New Jersey: Prentice Hall.

Dye, Thomas R. (1984). *Understanding Public Policy*. United States: Prentice Hall.

Hogwood, Brian W. and Gunn, Lewis A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*: Oxford University Press.

Nagel, S. (1984) *Public Policy: Goals, Means and Methods*. New York: St. Martin Press.

Quade. E. S. (1982). *Analysis for Public Decisions*. 2nd ed. New York: Elsevier Science.

