บทที่ 2
เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 บทนำ

โลกยุคใหม่ได้พัฒนานวัตกรรมทางด้านการสื่อสารจนทำให้ปัจจุบันเกิดเป็นกระแสโลกาภิวัตน์ที่พลเมืองของโลกมีการติดต่อสื่อสารถึงกันและกันได้ตลอดเวลา ทำให้พลเมืองของโลกมีความรู้มากขึ้นเกี่ยวกับเทคโนโลยีทางด้านการผลิต ประกอบกับมีระบอบความคิดใหม่ จึงนำไปสู่การสะสมทุนของปัจเจกบุคคล กิจการ และองค์กรต่าง ๆ เพื่อยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่มาลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมตามแบบระบบทุนนิยม ซึ่งการลงทุนดังกล่าวมีความจำเป็นต้องใช้พลังงานในการผลิต เมื่อมีการลงทุนเป็นจำนวนมาก ผลที่ตามมา คือ พลังงานของโลกได้ลดน้อยลงไปเรื่อย ๆ มีการประเมินว่าอีกประมาณ 40 ปี พลังงานที่ได้จากใต้ผืนโลกจะหมดไป จึงทำให้เกิดเกรงกลัวว่าจะไม่มีพลังงานใช้อีกในอนาคต ประเทศต่าง ๆ จึงได้ซื้อน้ำมันมาสำรองไว้ภายในประเทศจนทำให้เกิดการเก็งกำไรซื้อขายน้ำมันล่วงหน้าในราคาสูงเกินกว่าความเป็นจริง ส่งผลให้ราคาสินค้าอุปโภคบริโภคแพงขึ้นตามไปด้วย และการนำเข้าน้ำมันราคาแพงทำให้ประเทศต้องสูญเสียเงินตราเป็นจำนวนมากอีกด้วย ประเทศต่าง ๆ จึงเกิดกระแสหันมาใช้พลังงานทดแทน ได้แก่ เอทานอล ไบโอดีเซล สารชีวมวล เป็นต้น ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีศักยภาพเพียงพอในการใช้พลังงานทดแทนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิง เพราะเป็นประเทศเกษตรกรรมสามารถปลูกอ้อยหรือมันสำปะหลังซึ่งเป็นวัตถุดิบในการผลิตเอทานอลเป็นจำนวนมากในแต่ละปี โดยผลิตอ้อยเป็นอันดับ 2 ของโลกรองจากบราซิล และผลิตมันสำปะหลังเป็นอันดับ 1 ของโลก ผลิตผลที่มีจำนวนมากบางครั้งทำให้เกิดภาวะล้นตลาดส่งผลให้ราคาถูกกว่าต้นทุนการผลิต จึงเกิดปัญหากับชาวไร่อ้อยหรือมันสำปะหลัง การแบ่งผลิตผลส่วนหนึ่งไปใช้ในการผลิตเอทานอล จะบรรเทาปัญหาให้แก่เกษตรกรได้ รัฐบาลจึงมีมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตและการใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2543 เห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริม และสนับสนุนการผลิตและการใช้เอทานอลเป็นเชื้อเพลิง จากนั้นจึงมีนโยบายเอทานอลออกมา

การวิจัยนี้ เป็นการศึกษาวิธีการที่จะสามารถช่วยให้รัฐมีนโยบายเอทานอลที่มีคุณภาพโดยการกำหนดนโยบายเอทานอลแบบมืออาชีพและการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นสิ่งสำคัญในการผลักดันให้นโยบายเอทานอลบรรลุผลสำเร็จ อันจะส่งผลให้ประเทศซึ่ง

สังคมส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร มีการกินดี อยู่ดี เพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับประเทศบราซิลที่ผลักดันนโยบายเอทานอลจนประสบความสำเร็จมาแล้วเป็นระยะเวลานานกว่า 30 ปี

2.2 แนวคิดและทฤษฎี

2.2.1 แนวคิดการศึกษาในเชิงพรรณนานโยบาย(Descriptive approach)

แนวทางในการศึกษานโยบายสาธารณะมี 2 แนวทาง คือ

เชิงพรรณนานโยบาย(Descriptive approach) เกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษา 4 หัวข้อ คือ 1) เนื้อหาสาระของตัวนโยบาย(Policy contents) 2) กระบวนการนโยบาย(Policy processes) 3) ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย(Policy Determinants) และผลผลิตของนโยบาย(Policy outputs) และ 4) ผลลัพธ์(Policy Outcomes) และผลกระทบของนโยบาย (Policy Impacts)

เชิงเสนอแนะนโยบาย (Prescriptive approach) เป็นการศึกษาในแนวการวิเคราะห์นโยบาย(policy analysis) โดย 1) ให้ข้อมูลสารสนเทศสำหรับการตัดสินใจแก่ผู้กำหนดนโยบายว่าจากทางเลือกที่ศึกษาเหล่านั้น ควรจะกำหนดนโยบายอย่างไร ควรจะตัดสินใจอย่างไร เพื่อให้นโยบายนั้นปราศจากค่านิยมส่วนตัว อคติ หรือผลประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และ (2) ให้การสนับสนุนนโยบาย โดยใช้เทคนิควิธีวิจัยเชิงปฏิบัติการ เทคนิคสถิติประยุกต์ การวิเคราะห์เชิง (ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2539 : 26-36)

ในการศึกษานี้จะเลือกแนวทางพรรณนานโยบาย (descriptive approach)) เป็นกรอบในการศึกษา แนวทางนี้เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า การศึกษานโยบาย(Policy studies) หรือการศึกษาตัวแบบ (Model study) โดยนำศาสตร์ต่าง ๆ เช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ กฎหมาย ปรัชญา คณิตศาสตร์ประยุกต์ และการวิเคราะห์ระบบข้อมูล มาใช้ในการพรรณนาและอธิบายกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ดังนั้น จึงมีความสอดคล้องกับการศึกษาเรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายเอทานอล เนื่องจากนโยบายเอทานอลเกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนในกระบวนการทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ ความขัดแย้ง การต่อสู้ การเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างบุคคล/กลุ่มบุคคลในกระบวนการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้การกำหนดนโยบายยังขึ้นกับกับปัจจัยทางด้านค่านิยม(Values)ของผู้ตัดสินนโยบาย เช่น ความเชื่อหลักจริยธรรม มาตรฐาน และบรรทัดฐานในการตัดสินปัญหา เป็นต้น การศึกษาประเด็น 4 หัวข้อ ในเชิงพรรณนานโยบายที่กล่าวแล้วข้างต้น มีรายละเอียดแนวคิดและทฤษฎี ดังนี้

2.2.1.1 เนื้อหาสาระของตัวนโยบาย(Policy contents) โดยศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมา เจตนารมณ์ ลักษณะ และวิธีการดำเนินงานของนโยบาย

2.2.1.2 กระบวนการนโยบาย(Policy processes) โดยศึกษาเกี่ยวกับวิธีการกำหนดนโยบาย และพัฒนาการของกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่านโยบายนั้นกำหนดขึ้นมาอย่างไร มีขั้นตอนอะไร และในแต่ละขั้นตอนมีผู้ใดเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย จะใช้แนวทฤษฎีของ Thomas R. Dye ประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

ตาราง-2.1 กระบวนการนโยบายสาธารณะ(Public policy process) ของ Thomas R. Dye

กระบวนการ(Process)	กิจกรรม(Activity)	ผู้ที่เกี่ยวข้อง(Participants)
1) การระบุปัญหา (Problem identification)	การระบุถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม การแสดงออกถึงความต้องการหรือผลักดันให้มีการกำหนดนโยบายจากรัฐ	กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน ประชาชน นักวิชาการ ความเห็นจากสาธารณะ
2) การนำปัญหาเข้าสู่วาระการประชุม (Agenda Setting)	การตัดสินใจที่จะเลือกเอาประเด็นสาธารณะมาเป็นประเด็นทางนโยบายของรัฐ (มติคณะรัฐมนตรี)	ชนชั้นนำในสังคม (Elite) คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
3) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)	การกำหนดนโยบาย การสร้างข้อเสนอทางนโยบายให้เป็นร่างนโยบาย กฎหมาย คำสั่ง กฎระเบียบ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ฯลฯ	หน่วยวิชาการ (Think tanks) สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะกรรมาธิการฯ กลุ่มผลประโยชน์
4) การทำนโยบายให้เป็นกฎหมาย (Policy Legislation)	การขออนุมัติเป็นกฎหมาย การสร้างแรงสนับสนุนทางการเมือง เพื่อผลักดันให้เป็นนโยบายที่เป็นทางการ	กลุ่มผลประโยชน์ สภา คณะรัฐมนตรี ศาล
5) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)	จัดโครงสร้างองค์กรและหน่วยงานรองรับ การแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานโครงการ กิจกรรม	หน่วยงานราชการ หน่วยปฏิบัติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย
6) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)	รายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงาน ประเมินผลกระทบของนโยบาย เสนอแนะเพื่อปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง	หน่วยงานราชการ ผู้บริหาร คณะกรรมการติดตามของรัฐสภา สื่อมวลชนนักวิชาการ หน่วยงานประเมินผลภายนอก
ที่มา : Thomas R. Dye.2005. **Understanding Public Policy.** 11th ed. N.J. : Pearson Education.		

1) การระบุปัญหา(Problem identification)

การระบุปัญหา อันดับแรก ต้องแยกระดับความสำคัญของปัญหาออกเป็น 3 ประเภท คือ ปัญหาเฉพาะบุคคล ปัญหาเฉพาะกลุ่ม และปัญหามหาชน นโยบายเอทานอลจะเกี่ยวข้องกับปัญหาเฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มผลประโยชน์ชาวไร่อ้อย ชาวไร่มันสำปะหลัง น้ำตาล โรงงานผลิตเอทานอล โรงงานผลิตรถยนต์ เป็นต้น และเกี่ยวข้องกับปัญหามหาชน เช่น ปัญหาวิกฤตน้ำมันแพง ทำให้มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ปัญหาเฉพาะบุคคลอาจกลายเป็นปัญหาเฉพาะกลุ่มและปัญหามหาชนได้ ถ้าได้รับความสนใจจากสื่อมวลชน ประชาชน ข้าราชการ นักการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ ระดับของปัญหาถ้าสำคัญมากโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหามหาชน จะมีพลังเข้มแข็งในการผลักดันการกำหนดนโยบายได้

อันดับต่อมา คือ การวิเคราะห์ปัญหา ในกระบวนการวิเคราะห์ปัญหาของนโยบายสาธารณะ มีความจำเป็นต้องเข้าใจปัญหาอย่างถ่องแท้และเข้าใจค่านิยม(value)ของสังคมต่อปัญหานั้น ๆ (เช่น ประชาชนสนับสนุนหรือไม่) การวิเคราะห์ปัญหาสามารถแยกออกเป็น 3 ประเภท คือ

- ปัญหาทั่วไป คือ ปัญหาที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม
- ปัญหาเฉพาะ คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติหรือเป็นปัญหาที่เกิดจากนโยบาย
- ปัญหาแทรกซ้อน คือ ปัญหาที่ไม่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากนโยบายนั้น ๆ เช่น ปัญหาจากภัยธรรมชาติ ปัญหาจากภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอย ปัญหาจากการเมือง เป็นต้น

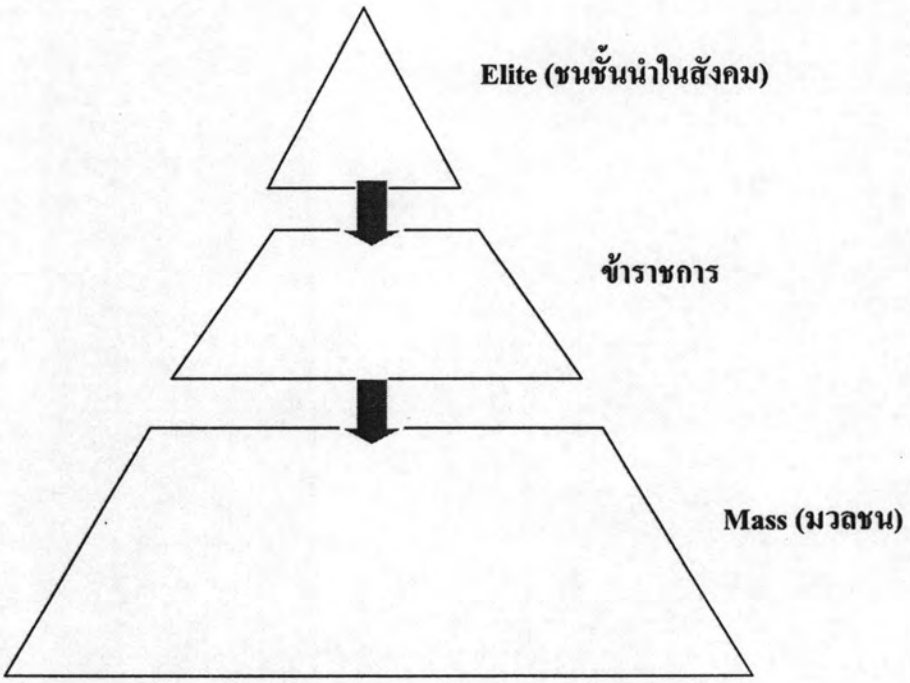
นอกจากนี้ต้องวิเคราะห์ด้วยว่า ปัญหาของนโยบายเป็นปัญหาระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น และมีความสำคัญในระดับปัญหามหาชน ปัญหาเฉพาะกลุ่ม หรือปัญหาเฉพาะบุคคล เพื่อจะได้แก้ไขปัญหาให้ตรงจุด

2) การนำปัญหาเข้าสู่วาระการประชุม(Agenda Setting)

เป็นขั้นตอบการตัดสินใจที่รัฐจะเลือกเอาประเด็นสาธารณะ(ซึ่งได้จากการสำรวจความเห็นประชาชน จากสื่อมวลชน จากกลุ่มผลประโยชน์ที่ผลักดันนโยบาย ความเห็นจากคณะกรรมาธิการ จากรัฐสภา) มาเป็นประเด็นทางนโยบายของรัฐ ออกมาในรูปของมติคณะรัฐมนตรี ขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องตัวแบบ ดังนี้

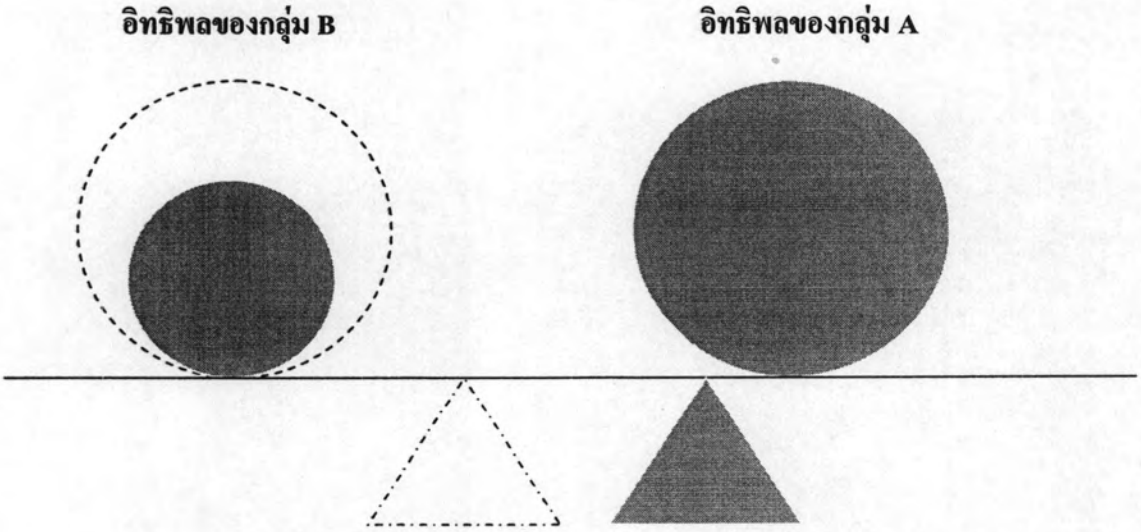
ตัวแบบชนชั้นนำ(Elite model) ซึ่งมีความเชื่อพื้นฐานว่า *นโยบายสาธารณะ สะท้อนค่านิยมและความชอบของกลุ่มผู้นำ* เนื่องจากเชื่อว่า ประชาชนทั่วไปไม่สนใจใยดีกับความเป็นไปของบ้านเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่นำความคิดเห็นของกลุ่มผู้นำไปปฏิบัติให้เป็นจริง ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงมีลักษณะการพัฒนาจาก*บนลงล่าง* การจะ

เปลี่ยนแปลงใด ๆ ในเนื้อหาและรูปแบบของนโยบายเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในความคิดและค่านิยมของกลุ่มผู้นำ แสดงตามภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 ตัวแบบชนชั้นนำ(Elite model)

ตัวแบบกลุ่ม(Group model) มีความเชื่อว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตที่สะท้อนดุลยภาพของการแข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม แสดงตามภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ตัวแบบกลุ่ม(Group model)

หน้าที่ของระบบการเมือง คือ การประสานความขัดแย้งหรือผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม ซึ่งอาจจะมีทั้งกลุ่มที่มองเห็นได้(Visible group) และกลุ่มแฝง (Latent group))โดยการนำทฤษฎีเกม(Game theory) มาประยุกต์ใช้ในการต่อสู้หรือลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ซึ่งพบว่าการเจรจาต่อรองที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด คือ การแสวงหาผลลัพธ์ที่คู่กรณีได้รับประโยชน์สูงสุดทั้งคู่ กล่าวคือ ในการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม ผู้ตัดสินนโยบายจะต้องพยายามใช้เกมในแบบเกมบวก(Positive sum game) คือ การเจรจาที่ทุกฝ่ายประสบความสำเร็จและได้ผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน หรือเรียกว่าเป็นการเจรจาที่สามารถจัดสรรให้ทุกฝ่ายเป็นฝ่ายได้ (Win – Win Position) อย่างไรก็ตาม ในการประสานกลุ่มดังกล่าวให้บรรลุผลสำเร็จ บางครั้งอาจจะต้องคำนึงถึงความมีอิทธิพลของกลุ่มด้วย มิเช่นนั้นแล้วนโยบายที่ออกมาอาจถูกต่อต้านในภายหลังจากกลุ่มอิทธิพลเหล่านี้ ซึ่งการพิจารณาว่าเป็นกลุ่มอิทธิพลหรือไม่ โดยการพิจารณาจากจำนวนสมาชิก ความมั่งคั่ง ความเข้มแข็งขององค์กร ความเป็นผู้นำ ความสามัคคีของกลุ่ม และการเข้าร่วมเป็นผู้ตัดสินใจ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงสรุปได้ว่าในกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง การตัดสินนโยบายจะขึ้นกับการเจรจาต่อรอง การประนีประนอม การแข่งขันระหว่างกลุ่ม และความมีอิทธิพลของกลุ่มเอง

3) การกำหนดนโยบาย(Policy Formulation)

เป็นการร่างนโยบาย หรือ จัดทำข้อเสนอทางนโยบายที่เป็นทางการ โดยหน่วยงานราชการ คณะกรรมการ หรือหน่วยงานสนับสนุนทางวิชาการ (Think tank) ตามทิศทางหรือนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายบริหาร ขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องกับ กระบวนการวิเคราะห์ว่านโยบายที่ออกมาสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริงและตรงตามความต้องการที่ตั้งไว้ หรือไม่ โดยการพิจารณาวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย

วัตถุประสงค์ เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการทำให้สำเร็จลุล่วงตามที่ปรารถนา

เป้าหมาย เป็นรายละเอียดที่มี*ความชัดเจน*ในสิ่งที่ต้องการให้สำเร็จลุล่วงตามปรารถนา หรือต้องการให้เกิดความเปลี่ยนแปลงตามที่นโยบายต้องการ ในการวิเคราะห์มักพบกับปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายของนโยบายที่กว้างและคลุมเครือ ทำให้เกิดความยากลำบากในการวัดประสิทธิผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ *การกำหนดนโยบายโดยมีเป้าหมายไม่ชัดเจน จะเป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบาย เพราะเป็นการไม่ผูกมัดกับเป้าหมายหนึ่งเป้าหมายใดทั้งสิ้น ทำให้นโยบายมีความคล่องตัวและมีผลในทางการเมืองต่อผู้รับผิดชอบนโยบายในการจัดสรรผลประโยชนต่อกลุ่มผลประโยชน์อย่างมาก ทำให้เกิดความยากลำบากในการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผล* (ทิพาพร พิมพิสุทธิ์, 2532)

นอกจากนี้ ในการจัดทำข้อเสนอนโยบาย เกี่ยวข้องกับกระบวนการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายที่เหมาะสมที่สุดหรือบรรลุความต้องการมากที่สุดด้วย โดยคำนึงถึงเหตุผลที่นำมาสนับสนุนทางเลือกนโยบายนั้น เช่น มีหลักจริยธรรม หลักคุณธรรม หลักความยุติธรรม หลักประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล หลักมลภาวะ หลักเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ทางเลือกนโยบายที่ต้องพึงระวังคือ *ความพึงพอใจของนักวิเคราะห์หรือนักวางแผนที่จะนำไปสนับสนุนนโยบายใดนโยบายหนึ่งที่ต้องการ หรือเลือกสนับสนุนนโยบายที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องการ โดยหาเหตุผล ข้อมูลมาสนับสนุนนโยบายนั้น ๆ หรือเลือกสนับสนุนเพราะสาเหตุทางการเมืองอื่น ๆ* (ทิพาพร พิมพิสุทธิ์, 2532) นอกจากนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น เช่น ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ผลกระทบต่อระบบนิเวศ เป็นต้น

เมื่อวิเคราะห์ทางเลือกแล้ว จากนั้นจึงเป็นการนำเสนอทางเลือกนโยบายที่เหมาะสม ซึ่งอาจจะเสนอแนะแนวทางเลือกที่ดีที่สุดทางเลือกเดียวหรือหลายแนวทางเลือกเพื่อให้ผู้ตัดสินนโยบายเลือกในขั้นสุดท้าย ดังนั้น การนำเสนอนโยบายในกรณีแรกดังกล่าว อำนาจการตัดสินนโยบายจะขึ้นกับนักวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งถ้านักวิเคราะห์นโยบายไม่มีจริยธรรม การวิเคราะห์อาจจะเป็นไปในแนวทางรับใช้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ(ข้าราชการและนักการเมือง) ส่วนในกรณีที่สองอำนาจเบ็ดเสร็จอยู่ที่นักการเมืองและข้าราชการ จึงมีความเสี่ยงของนโยบายที่ไร้คุณธรรม นอกจากนี้ในการนำเสนอทางเลือกนโยบาย ผู้เสนอมีความจำเป็นต้องวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในทางการเมืองด้วยว่า นโยบายมีโอกาสที่จะบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือไม่ นโยบายที่ดีมีหลักจริยธรรมอาจไม่ถูกนำมาใช้ในการปฏิบัติ เพราะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย อาจขัดขวางหรือไม่สนับสนุนนโยบายที่นำเสนอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีบทบาทหน้าที่ในสังคมมากอาจใช้อิทธิพลขัดขวาง

4) การทำนโยบายให้เป็นกฎหมาย (Policy Legislation)

เป็นกระบวนการทางกฎหมาย เพื่อให้นโยบายมีผลบังคับใช้ได้ในทางปฏิบัติ โดยอาจดำเนินการในรูปประกาศ กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี พระราชกฤษฎีกา พระราชบัญญัติ ฯลฯ ในกรณีที่ต้องผ่านสภา พรรคการเมืองจะมีอิทธิพลต่อการออกนโยบาย

5) การนำนโยบายไปปฏิบัติ(Policy Implementation)

จัดโครงสร้างองค์กรและหน่วยงานรองรับการแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานโครงการหรือ กิจกรรม ขั้นตอนนี้จะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ ขึ้นกับ

- บทบาทของหน่วยงานราชการ
- ปัญหาความชัดเจนของนโยบาย (policy failure)
- ปัญหาความพร้อมของหน่วยงานที่ปฏิบัติ (implementation failure)
- พฤติกรรมของข้าราชการ ที่ยอมรับในนโยบาย และมีความเป็นกลางทางการเมือง

- พฤติกรรมการทำงานแบบงานประจำ

6) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

ขั้นตอนนี้ เกี่ยวข้องกับการประเมินนโยบายว่าการดำเนินงานเป็นไปตามตามเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ หรือใครได้ประโยชน์ เสียประโยชน์ วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อสร้างข้อเสนอแนะทางนโยบายใหม่

2.2.1.3 ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย(Policy Determinants) และผลผลิตของนโยบาย (Policy outputs) เป็นการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ ปัจจัยสภาพแวดล้อม และนโยบาย ตามภาพที่ 2.3 โดยที่

นโยบาย(Policies) คือ นโยบายที่ต้องการศึกษาวิเคราะห์ ในที่นี้ คือ นโยบายเอทานอล ซึ่งอาจอยู่ในรูปตัวบทกฎหมายที่รัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศได้ตัดสินใจและประกาศใช้แล้ว หรือเป็นมติคณะรัฐมนตรี

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย(Policy steak holder) คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ได้แก่

1) กลุ่มผลประโยชน์(Interests) เป็นปัจจัยหนึ่งที่สมารถผลักดันนโยบาย หรือเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบาย โรงงานผลิตเอทานอล ชาวไร่อ้อย ชาวไร่มันสำปะหลัง

2) ผู้ตัดสินนโยบาย คือ นักการเมืองหรือข้าราชการ

3) ผู้วิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย โดยใช้ข้อมูลจากเอกสาร สถิติข้อมูล ทั้งที่เป็นปฐมภูมิและทุติยภูมิ ประกอบการตัดสินในกำหนดนโยบายสาธารณะ

4) ประชาชน

5) สื่อมวลชน

ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจะมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เช่น การต่อรอง การประนีประนอม ผลประโยชน์ ความขัดแย้ง ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง ซึ่งมีผลต่อการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตามในการกำหนดหรือตัดสินนโยบาย โดยทั่วไปจะกำหนดให้สอดคล้องกับค่านิยม (Values) ของผู้ที่เกี่ยวข้องในนโยบาย หรือให้สอดคล้องกับมติมหาชน เพื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะได้ไม่ถูกต่อต้าน

สภาพแวดล้อม(Environments) คือ ปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย ปัจจัยแวดล้อมอาจควบคุมได้หรือควบคุมไม่ได้ ได้แก่

1) ปัจจัยทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง การเมืองจะเป็นแหล่งสนับสนุนและได้รับผลกระทบจากนโยบาย และมีอิทธิพลต่อการตัดสินนโยบาย

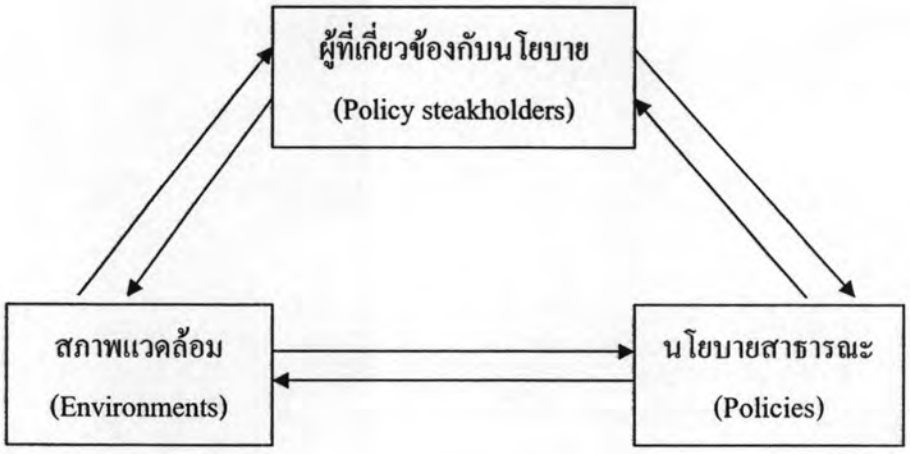
2) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดความต้องการของประชาชน การดำเนินนโยบายของรัฐบาลก็ต้องเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้กับประชาชน เช่น ปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันแพง สินค้าเกษตรราคาถูก

3) ปัจจัยทางสังคม เช่น ค่านิยม วัฒนธรรม ครอบครัว จำนวนประชากร อำนาจสื่อมวลชน ความลำเอียงของสื่อ การสร้างข่าวเท็จ พฤติกรรมการล็อบบี้ การเคลื่อนไหวของประชาชนระดับรากหญ้า เป็นต้น

4) ปัจจัยทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ เป็นตัวสะท้อนในการแก้ไขปัญหาในอดีต เป็นข้อมูลในการกำหนดโยบาย

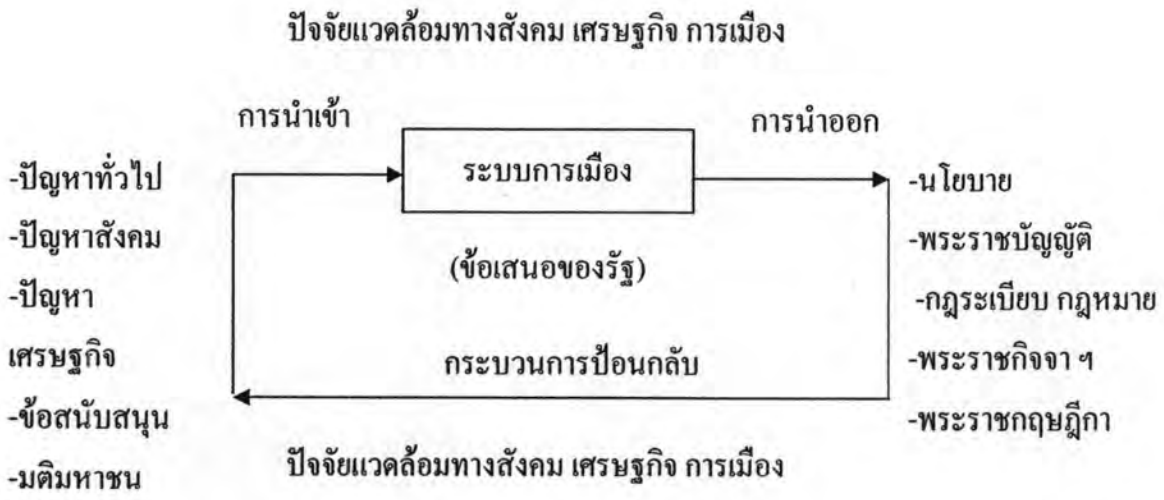
5) ปัจจัยทางด้านเทคโนโลยี มีความสำคัญในการกำหนดนโยบาย

6) ปัจจัยทางระบบนิเวศวิทยา



ภาพที่ 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และสภาพแวดล้อม (ที่มา : Thomas R. Dye, 1978 : 9)

โดยที่ปัจจัยดังกล่าว จะเป็นตัวกำหนดปัญหา (หรือปัญหาทั่วไป ปัญหาสังคม ปัญหาเศรษฐกิจ ข้อสนับสนุน ข้อเสนอแนะ มติมหาชน ฯลฯ) ผ่านกระบวนการนำเข้า(Input) กระบวนการทางการเมือง(ข้อเสนอของรัฐ) ผ่านกระบวนการนำออก(Output) ได้เป็นผลผลิตของนโยบาย(Policy outputs) ได้แก่ นโยบาย กฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎระเบียบ แล้วป้อนกลับสู่การนำเข้าและระบบการเมืองอีกครั้ง จนกว่านโยบาย กฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎระเบียบ จะสามารถแก้ไขปัญหาสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองได้ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวสอดคล้องกับตัวแบบระบบ (System model) โดยมีความเชื่อว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลของปฏิกิริยาตอบสนองที่ระบบการเมืองมีต่อแรงกดดันต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อมที่มีต่อระบบ แสดงตามภาพที่ 2.4

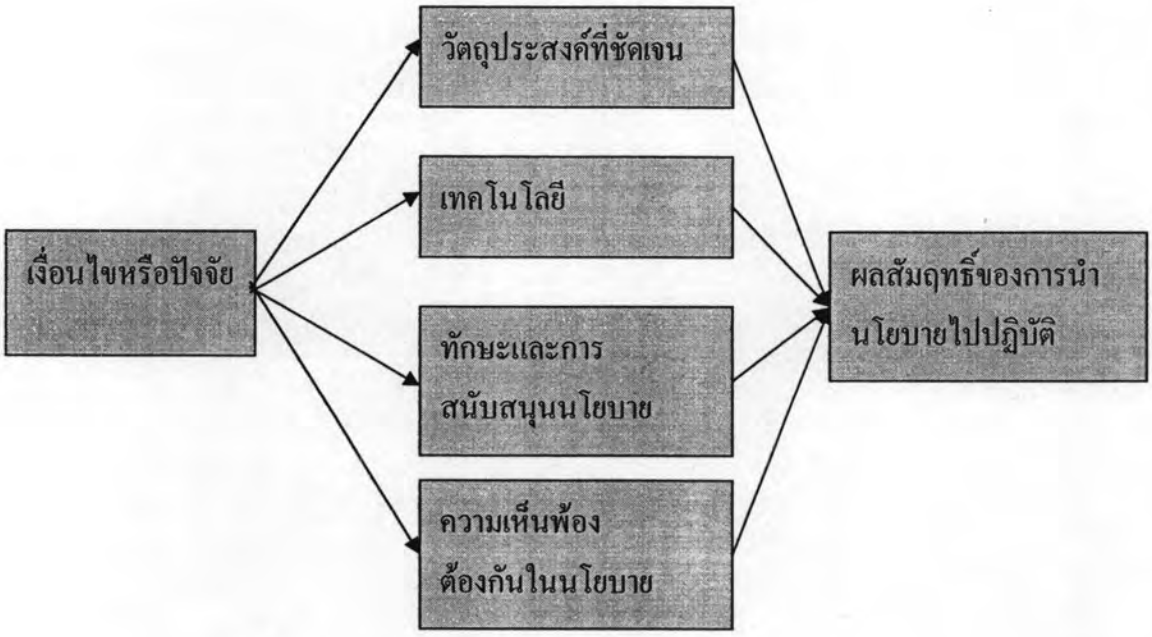


ภาพที่ 2.4 การกำหนดนโยบายผ่านกรอบการวิเคราะห์เชิงระบบ(System model)

2.2.1.4 ผลลัพธ์(Policy Outcomes) และผลกระทบของนโยบาย (Policy Impacts) เป็นการอธิบายผลลัพธ์ที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจพิจารณาประสิทธิผล ประสิทธิภาพในการผลิตและบริการสาธารณะ ผลกระทบ ได้แก่ สิ่งที่เกิดจากการปฏิบัติตามนโยบายแล้วก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสังคมโดยรวม จะเห็นว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญสำหรับขั้นตอนนี้ เพราะผลลัพธ์ที่ได้จะมีประสิทธิผล/ประสิทธิภาพดีหรือไม่ ขึ้นกับวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น การศึกษาจึงมุ่งเน้นที่การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงการประยุกต์ปฏิบัติในด้านวิธีการเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายที่ต้องการ เป็นการคิดค้นรายละเอียดที่จำเป็นในการทำงานให้ประสบความสำเร็จ หรือกิจกรรมทั้งหลายที่กระทำโดยรัฐหรือเอกชน เพื่อมุ่งหมายให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ซึ่งได้กำหนดในการตัดสินใจทางนโยบายที่ได้ดำเนินการไปก่อนหน้านั้น(Van meter and Van Horn ,1975)

แนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในยุคแรก เป็นการมองถึงกระบวนการในการผลักดันให้นโยบายเกิดผลในทางปฏิบัติ ต่อมาได้ศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ *โดยมีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างองค์การต่าง ๆ เพื่อหาปัจจัยที่เป็นส่วนทำให้เกิดผลสำเร็จ* หรือการนำตัวแบบการจัดการนโยบายของ Sabatier & Mazmanian มาใช้ในการศึกษาตามภาพที่ 2.5 จะเห็นว่าผลสัมฤทธิ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นกับวัตถุประสงค์ต้องชัดเจน ไม่คลุมเครือ สามารถนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติมีทักษะ สนับสนุนนโยบาย และมีความเห็นพ้องกับนโยบาย



ภาพที่ 2.5 ตัวแบบการจัดการนโยบายของ Sabatier & Mazmanian

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2533 : 145) สรุปปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ดังนี้

- ลักษณะของนโยบาย : เปลี่ยนแปลงน้อย สำเร็จมาก , มีผลกระทบมาก ได้รับการสนับสนุนมาก , สอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของสังคม มีโอกาสสำเร็จมาก , เป็นรูปธรรมมาก สำเร็จมาก
- วัตถุประสงค์ของนโยบาย : มีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ
- ความเป็นไปได้ทางการเมือง : ได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- ความเป็นไปได้ในเชิงเทคนิค : มีการสร้างกรรมวิธีปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน
- ความเพียงพอด้านทรัพยากร : เงิน กำลังคน และคุณภาพบุคลากร มีปัจจัยด้านบริการ เช่น วัสดุ สถานที่ เครื่องมือ ที่ดิน
- ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ : มีความพร้อม โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา ความสามารถของผู้นำ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย
- ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆที่นำนโยบายไปปฏิบัติ : จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ ความขัดแย้ง การแทรกแซง

2.2.2 แนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กระบวนการกำหนดนโยบายในประเทศไทย มีลักษณะเป็นไปตามตัวแบบกระบวนการ(Process model) เนื่องจากเป็นกระบวนการทางการเมือง(Political process) โดยที่การเมืองเข้าไปมีบทบาทในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่ขั้นตอนการนำเสนอนโยบาย ขั้นตอนการบัญญัติกฎหมาย รวมตลอดจนถึงขั้นตอนการดำเนินงานนโยบาย ซึ่งครอบคลุมทั้งการเลือกหน่วยงานราชการหรือองค์กรเพื่อเป็นกลไกในการดำเนินงานนโยบายและการปฏิบัติงาน ในขั้นตอนเหล่านี้มีการต่อรองระหว่างตัวละครและหน่วยเศรษฐกิจในตลาดนโยบาย โดยที่ทุกฝ่ายต่างเล่นเกมเชิงยุทธศาสตร์(Strategic game) ผ่านกระบวนการทางการเมือง เพื่อให้ได้นโยบายเศรษฐกิจตามที่ต้องการ อย่างไรก็ตามกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการต่อรองก่อให้เกิดต้นทุนปฏิบัติการ(Transaction cost) สังคมต้องสูญเสียต้นทุนปฏิบัติการทั้งในขั้นตอนการกำหนดและขั้นตอนการดำเนินงานนโยบาย ต้นทุนปฏิบัติการที่สำคัญประกอบด้วยต้นทุนการเจรจาต่อรอง(Negotiation) ต้นทุนสารสนเทศ(Information cost) และต้นทุนการบังคับให้มีการปฏิบัติตามพันธะสัญญา(Enforcement cost) ซึ่งศาสตราจารย์โอลิเวอร์ วิลเลียมสัน(Oliver E. Williamson) เป็นผู้นำเสนอและพัฒนาแนวความคิดว่าด้วยต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction cost politics) ในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการกำหนดกฎกติกาและขั้นตอนการเล่นเกมตามกฎกติกาที่กำหนด โดยผู้กำหนดกฎกติกาและเล่นเกม ได้แก่ ระบบทุนนิยมโลก(World capitalism) โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ(Super structure) อุปทาน และอุปสงค์จะมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ มีรายละเอียด ดังนี้(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์.2544 : 34-35)

1) ระบบทุนนิยมโลก(World capitalism) ประกอบด้วย ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ(International economic order) บทบาทของประเทศมหาอำนาจ บทบาทขององค์กรค์โลกบาล บทบาทของบรรษัทระหว่างประเทศ(MNCs) และขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ(International NGOs)

2) โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ(Super structure) ประกอบด้วย ระบอบการเมืองการปกครอง จารีตธรรมเนียมและวัฒนธรรมทางการเมือง ตลอดจนระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์(patron-client relationship) ระบอบการเมืองการปกครองเป็นโครงครอบที่กำหนดกติกาในตลาดนโยบายเศรษฐกิจและอำนาจต่อรองสัมพัทธ์ระหว่างพลังทางด้านอุปทานกับพลังทางด้านอุปสงค์ ทั้งยังเป็นตัวการที่บ่งชี้ว่า ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจหรือไม่มากน้อยเพียงใด จารีตธรรมเนียมและวัฒนธรรมทางการเมือง

3) อุปทานของนโยบาย กลุ่มผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจ ประกอบด้วย ชนชั้นนำทางอำนาจ(Power Elites) ขุนนางนักวิชาการ(Technocrates) พรรคการเมืองและรัฐสภา

4) อุปสงค์ที่มีต่อนโยบาย เป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ(Interest groups) สื่อมวลชน นักวิชาการ และขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน

กฎกติกาที่กำกับตลาดนโยบายเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จำแนกออกเป็น 3 ส่วน *ส่วนแรก*เป็นกฎกติกาด้านธรรมาภิบาล(Good governance) ประกอบด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน(Participation) ความโปร่งใส(Transparency) ความรับผิดชอบ(Accountability) และการกระจายอำนาจ(Decentralization) *ส่วนที่สอง* เป็นกฎกติกาที่กำกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ประกอบด้วยธรรมนูญการคลัง(Fiscal constitution) ธรรมนูญทางการเงิน(Monetary constitution) และกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน *ส่วนที่สาม* ว่าด้วยกฎการลงคะแนนเสียง(Voting rule) กฎกติกาทั้งสามส่วนดังกล่าว พบว่า มีความบกพร่องในส่วนของกฎกติกาด้านธรรมาภิบาล (ยกเว้นเรื่องความรับผิดชอบ) เนื่องจาก รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ไม่สามารถแปรเปลี่ยนตลาดการเมืองที่*นำเงิน*แลกกับคะแนนเสียง ไปเป็นตลาดการเมืองที่นำ*นโยบาย*แลกกับคะแนนเสียง จึงทำให้ต้นทุนปฏิบัติการ(Transaction cost) ในการได้มาซึ่งส่วนร่วมและความโปร่งใสสูง ดังนั้น การมีส่วนร่วมและความโปร่งใสจะมีมากน้อยเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับการต่อสู้ของประชาชนเป็นหลัก (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์.2544 : 74) ถ้าเป็นกลุ่มชนชั้นต่ำหรือคนยากจนซึ่งไม่มีอำนาจซื้อ โอกาสการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อเจรจาต่อรองจึงมีน้อยมากหรือไม่มีเลย นอกจากนี้ยังพบว่า การกระจายอำนาจไม่มีกฎกติกาที่ชัดเจน

2.2.3 แนวคิดการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืนยาวนาน(Sustainability)

การพัฒนาสังคมมี 2 แนวทางคือ แนวทางของเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ที่มุ่งเน้นในเรื่องการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การใช้กลไกตลาด การใช้พลังเทคโนโลยีในการขยายการผลิต และความไม่สิ้นสุดของทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถทดแทนกันได้ตลอดเวลา โดยปัจจุบันแนวทางการพัฒนาจะคำนึงถึงการปกป้องสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ธรรมชาติด้วย อีกแนวทางหนึ่งคือการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืนยาวนาน(sustainability) ที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และการเปลี่ยนแปลงสังคมไปสู่แนวนิเวศอย่างยั่งยืน ปัจจุบันจะเห็นว่าแนวโน้มสังคมโลกพัฒนาตามแนวทางกระแสหลัก เนื่องจากเกิดกระแสโลกาภิวัตน์ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตามการพัฒนาตามแนวทางดังกล่าวเกิดผลเสียต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือเรียกว่า เกิดการล่มสลายทางนิเวศวิทยา ผลที่ตามมาคือ ก่อให้เกิดภาวะโลกร้อน ซึ่งเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าผลของภาวะโลกร้อนก่อให้เกิดภัยธรรมชาติที่ร้ายแรงต่อมวลมนุษยชาติ

ถ้าพิจารณาถึงมูลเหตุของภาวะโลกร้อน จากตาราง-2.2 ชี้ให้เห็นว่าเกิดจากก๊าซเรือนกระจก(Green house gas) ซึ่งประกอบด้วย ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์(CO_2), ก๊าซมีเทน(CH_4), ก๊าซไนตรัสออกไซด์(N_2O), และก๊าซคลอโรฟลูออโรคาร์บอน(CFC) โดยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์(CO_2) เป็นต้นเหตุให้เกิดภาวะโลกร้อนขึ้นมากที่สุด คือ 57% และสาเหตุที่ทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ มาจากมนุษย์ที่ทำการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมและการตัดไม้ทำลายป่า ในอดีตที่ผ่านมาพบว่า ถ้ามีการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมของนายทุนออกไปเรื่อย ๆ ผลที่ตามมา คือ พื้นที่ทำกินทางด้านเกษตรกรรมในชุมชนจะถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม ส่วนพื้นที่ทำกินก็จะหมดไป ก่อให้เกิดความไม่สมดุลในสังคมระหว่างชุมชนอุตสาหกรรมและชุมชนเกษตรกรรม จึงมีการรุกล้ำทำลายป่าเพื่อเปลี่ยนเป็นที่ทำกิน ถ้าเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก ระบบนิเวศวิทยาก็จะไม่สามารถคงอยู่ได้ ปัจจุบันโลกจึงได้ร้อนขึ้นอย่างที่เห็น เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วการพัฒนาสังคมจึงควรมีลักษณะเป็นแบบในแนวทางที่สอง คือการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืนยาวนาน (sustainability) ที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และการเปลี่ยนแปลงสังคมไปสู่แนวนิเวศอย่างยั่งยืน

วิถีทางการเดินทางไปสู่การพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืนยาวนาน(sustainability) มี 2 วิถีทาง คือ วิถีทางแห่งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนยาวนาน และวิถีทางแห่งการเปลี่ยนแปลงสังคมไปสู่ความยั่งยืนยาวนาน

การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนยาวนาน ได้มีการเสนอให้ใช้ "กฎอนุรักษ์" (conservation rules) ที่สำคัญ 3 ข้อ ดังนี้

1) ให้มีการฟื้นฟูทรัพยากรและหลีกเลี่ยงมลภาวะที่รุนแรงซึ่งอาจทำลายธรรมชาติและระบบหล่อเลี้ยงชีวิตมนุษย์

2) ให้มีการวางแผนพัฒนาเทคโนโลยีที่สามารถเปลี่ยนวิถีทางการใช้ทรัพยากรจากประเภทที่กำลังจะหมดไป เช่น เปลี่ยนน้ำมันฟอสซิลไปเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพที่ใช้ผลผลิตเกษตรกรรม เพื่อสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นในชุมชนเกษตรกรรม

3) ให้มีการใช้นโยบายวางแผนระยะเวลาในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการใช้ทรัพยากรที่กำลังจะหมดไปและไม่อาจฟื้นฟูขึ้นมาใหม่ได้

การเปลี่ยนแปลงสังคมไปสู่ความยั่งยืนยาวนาน จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนปรัชญาและโลกทรรศน์ใหม่ของสังคมในการมองโลก ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การสร้างค่านิยม(value) ที่มีพลังเข้มแข็งให้แก่สังคม อาจจะเปลี่ยนแปลงสังคมไปสู่แนวนิเวศได้ โดยชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสังคมอย่างร้ายแรงถ้าไม่ปฏิบัติ เช่น ค่านิยมการลดมลภาวะโลกร้อน ซึ่งนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของสังคมที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมมากขึ้นอย่างเช่นปัจจุบันที่กำลังเริ่มเป็น

กระแสในสังคมโลก ตั้งแต่ปี 1980 เป็นต้นมา สังคมโลกได้มีการเคลื่อนไหวสังคมภายใต้ ชื่อ "นิเวศวิทยาแนวลึก" (deep ecology) ซึ่งมีเนื้อหาแตกต่างจากนิเวศวิทยาทั่วไปไปในแง่การเคลื่อนไหวสังคมที่มีเป้าหมายในระยะยาว เพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมทั้งระบบ เช่น มลภาวะทางสิ่งแวดล้อม การบุกรุกทำลายป่า ฯลฯ แนวทางการพัฒนาจะมุ่งเน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งแตกต่างจากแนวทางการพัฒนาแบบกระแสหลักที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างเป้าหมายของสังคมที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในการพัฒนาเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของสังคม จึงควรพัฒนาในแนวที่สอดคล้องกันของสังคมทั้งสองกลุ่มหรือทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างสังคมทั้งสองกลุ่มให้สามารถอยู่ด้วยกันได้โดยไม่มีผลกระทบต่อกัน ทั้งทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการรักษาระบบนิเวศให้ดำรงอยู่ หมายความว่า เมื่อใดก็ตามที่สังคมกระแสหลักจำเป็นต้องกระทบต่อระบบนิเวศ(ซึ่งอยู่ในสภาวะที่สมดุลแล้ว) สังคมกระแสหลักนั้นต้องทำการเยียวยาแก้ไขใหม่ให้ระบบนิเวศดำรงอยู่ได้เหมือนเดิม หรืออีกวิธีหนึ่งโดยการ เปรียบเทียบความแตกต่างตามตาราง-2.3 แล้วพัฒนาตามแนวทางที่สอดคล้องกันหรือไม่ขัดแย้งกันโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ดุลยภาพระหว่างสังคมทั้ง 2 กลุ่ม เช่น การวิจัยทางด้านเทคโนโลยีการผลิตเพื่อสนับสนุนค่านิยม(value)ในการปกป้องสิ่งแวดล้อมของสังคม นำไปสู่การพัฒนาที่สอดคล้องกับธรรมชาติ ไม่ทำลายธรรมชาติ (เช่น การวิจัยพันธุ์พืชเพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ทำให้ลดพื้นที่ในการรุกล้ำธรรมชาติ) การพัฒนาโครงสร้างสังคมแบบมีส่วนร่วมและใช้หลักการประชาธิปไตยหรือการกระจายอำนาจ เป็นต้น

ตาราง-2.2 แสดงก๊าซเรือนกระจกและแหล่งที่มา

ก๊าซเรือนกระจก	แหล่งที่มา	ส่งผลให้โลกร้อนขึ้น (%)
ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO_2)	1) จากแหล่งธรรมชาติ เช่น กระบวนการหายใจของสิ่งมีชีวิต 2) จากมนุษย์ เช่น การเผาไหม้เชื้อเพลิงจากโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ , การตัดไม้ทำลายป่า (ลดการดูดซับ CO_2) เป็นต้น	57
ก๊าซมีเทน (CH_4)	1) จากแหล่งธรรมชาติ เช่น จากการย่อยสลายของสิ่งมีชีวิต, การเผาไหม้ที่เกิดจากธรรมชาติ 2) จากมนุษย์ เช่น จากการเผาไหม้ซากพืช, แหล่งน้ำท่วม, จากการเผาไหม้เชื้อเพลิงประเภทถ่านหิน น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น	12
ก๊าซไนตรัสออกไซด์ (N_2O)	1) จากมนุษย์ เช่น อุตสาหกรรมที่ใช้กรดไนตริกในขบวนการผลิต, อุตสาหกรรมพลาสติก, อุตสาหกรรมไนลอน, อุตสาหกรรมเคมี, การเผาไหม้เชื้อเพลิงจากซากพืชและสัตว์, ปุ๋ย, การเผาป่า เป็นต้น 2) จากแหล่งธรรมชาติในอากาศ	6
ก๊าซคลอโรฟลูออโรคาร์บอน (CFC)	1) จากมนุษย์ เช่น อุตสาหกรรมต่างๆ และอุปกรณ์เครื่องใช้ในชีวิตประจำวัน เช่น โฟม, กระป๋องสเปรย์, เครื่องทำความเย็น ; ตู้เย็น แอร์ , ตัวทำลาย (ก๊าซนี้จะรวมตัวทางเคมีได้ดีกับโอโซนทำให้โอโซนในชั้นบรรยากาศลดลงหรือเกิดรูรั่วในชั้นโอโซน) เป็นต้น	25
ที่มา : http://www.sarakadee.com/		

ตาราง-2.3 การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการพัฒนาแบบกระแสหลักและการพัฒนาในเชิงนิเวศวิทยาแนวลึก

การพัฒนาแบบกระแสหลัก	การพัฒนาในเชิงนิเวศวิทยาแนวลึก
1) มีการครอบครองธรรมชาติ	1) ยึดหลักการสอดคล้องกับธรรมชาติ
2) สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ คือ ทรัพยากร	2) ทรัพยากร
3) เป้าหมายทางวัตถุและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	3) เป้าหมายที่ไม่ใช่วัตถุและความยั่งยืนยาวนานทางนิเวศ
4) ทรัพยากรธรรมชาติมีอย่างเหลือเฟือและทดแทนกันได้อย่างไม่สิ้นสุด	4) ทรัพยากรมีขีดจำกัด
5) ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่	5)ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม
6) บริโภคนิยม	6) ใช้หลักความต้องการพื้นฐานของสังคม
7) องค์กรขนาดใหญ่และรวมศูนย์	7) องค์กรขนาดเล็กและกระจายอำนาจ
8) โครงสร้างอำนาจเป็นแบบอำนาจนิยม	8) โครงสร้างแบบสังคมมีส่วนร่วมและใช้หลักการประชาธิปไตย
ที่มา : ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. 2547. นิเวศวิทยาการเมืองและมโนทัศน์แห่งความยั่งยืนยาวนาน.	

2.2.4 ทุนนิยมชายขอบหรือทุนนิยมทวิลักษณ์ในประเทศบราซิล

ประเทศบราซิลหรือประเทศลาตินอเมริกันถูกครอบงำโดยระบอบเผด็จการโดยอภิสิทธิ์ชนและทหาร เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไข คือ ทุนนิยมถูกนำมาจาภายนอกโดยการตกเป็นอาณานิคม ชนพื้นเมืองสูญเสียอำนาจอธิปไตยอย่างสิ้นเชิง และไม่เคยได้กู้เอกราชคืน ระบบการถือครองที่ดินมีความไม่เท่าเทียมกันอย่างสูง ระบบเจ้าที่ดินถูกนำมาจากประเทศแม่ ทุนนิยมด้อยพัฒนาด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ 1) ส่วนเกินที่นำไปสะสมทุนได้ถูกดึงจากระบบส่งกลับไปประเทศแม่ 2) การสร้างระบบเจ้าที่ดินและระบบการถือครองที่ดินไม่เท่าเทียมกันนำไปสู่ความยากไร้ในชนบท ไม่เป็นผลดีกับการปฏิวัติอุตสาหกรรม และเจ้าที่ดินเติบโตไปพร้อม ๆ กันในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม มีชนชั้นกระฎุมพีเกิดขึ้น(กระฎุมพีเป็นชนชั้นที่มีฐานะจากการค้าขายหรืองานช่างฝีมือ ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ซึ่งอาจหมายรวมถึง นายทุน นายทุนน้อย คนชั้นกลาง) แต่บางส่วนมีลักษณะเป็นนายหน้าของนายทุนต่างประเทศ ภาพของลาตินอเมริกาจึงเป็นภาพซ้อน ภาพหนึ่งเป็นภาคธุรกิจหรือเศรษฐกิจนายทุนถูกควบคุมโดยต่างชาติ อีกภาพเป็นภาคเศรษฐกิจท้องถิ่นและชุมชน เป็นภาคที่ยากจน เป็นภาคเกษตรกรรม

กระฎุมพี เจ้าที่ดิน และนายทุนต่างชาติ เป็นองค์ประกอบสำคัญของทุนนิยมชายขอบ ปัญญาชนและชาวนาพยายามต่อต้านระบบนี้ และจากประวัติของลาตินอเมริกาชี้ให้เห็นว่า การรักษาเอกราชทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญอันดับแรก นอกจากนี้ ยังชี้ให้เห็นว่า ระบบเจ้าของที่ดิน และการถือครองที่ดินที่มีความเหลื่อมล้ำสูงเป็นผลเสียต่อการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม(ฉัตรทิพย์ นาถสุภา.2536.: (17).)

2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ธวัชชัย ชวนสมบูรณ์ , 2544 เรื่อง ปัจจัยความสำเร็จในการนำนโยบายการใช้แอลกอฮอล์เป็นพลังงานหมุนเวียนเพื่อทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิงไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีแก๊สโซฮอล์ (Gasohol) งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาเนื้อหา สาระ เหตุผล และความจำเป็นของนโยบายการใช้แอลกอฮอล์เป็นพลังงานหมุนเวียนเพื่อทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิง รวมถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัจจัยด้านนโยบาย, ปัจจัยด้านสังคม, และเศรษฐกิจ, ปัจจัยด้านการเมือง, ปัจจัยด้านคุณลักษณะ และสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ, ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม อีกทั้งปัญหา อุปสรรคที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อการนำนโยบายการใช้แอลกอฮอล์ไปปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์ เพื่อหาแนวทางปรับปรุง แก้ไข และเสนอแนะ ซึ่งงานวิจัยนี้สอดคล้องกับการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเอทานอล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับปัจจัยทางด้านการเมืองซึ่งมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย

2.4 กรอบการวิเคราะห์

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเทานอลนั้น จะศึกษาในเชิงพรรณนานโยบาย(Descriptive approach) และเนื่องจากการศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง กรอบในการวิเคราะห์จึงกำหนดให้สอดคล้องกับเชิงพรรณนานโยบายและวิเคราะห์ในแนวทางของเศรษฐศาสตร์การเมืองดังกล่าว โดยมีหัวข้อการศึกษา ดังนี้

2.4.1 ความเป็นมาของนโยบายเอทานอล

2.4.2 กระบวนการของนโยบายเอทานอล

2.4.2.1 นโยบายเอทานอลกับผู้ที่เกี่ยวข้อง(Policy steakholders)

2.4.2.2 นโยบายเอทานอลกับปัจจัยแวดล้อม((Policy environments)

2.4.3 ปัจจัยที่ผลักดันในการกำหนดนโยบายเอทานอล

2.4.4 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายเอทานอล