

บทที่ 2

ทฤษฎีการตัดสินใจ ทฤษฎีการไม่ตัดสินใจ และนโยบายสาธารณะ

การประชาพิจารณ์ในประเด็นปัญหาโครงการถนนรวมและกระจายการจราจรต่อระบบทางด่วน ชั้นที่ 2 ที่จัดขึ้นตามคำร้องขอของชาวบ้านครั้นนั้น ถือเป็นการทำประชาพิจารณ์ครั้งแรกในประเทศไทย แต่ผลของการประชาพิจารณ์กลับไม่สามารถช่วยเหลือชาวบ้านครั้นให้รอดพ้นจากความเดือดร้อนเรื่องการเวนคืนที่ดินได้เลย สาเหตุสำคัญอยู่ที่ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาประโยชน์ของถนนรวมและการกระจายการจราจรต่อระบบทางด่วน ชั้นที่ 2 นั้น ไม่มีบทบาทต่อกระบวนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ คือ รัฐบาลเลยแม้แต่น้อย นอกจากนี้ยังไม่มีมติหรือนโยบายใดๆ ต่อโครงการถนนรวมและกระจายการจราจรจากรัฐบาลอีกด้วย

ในบทที่ 2 นี้ จึงกล่าวถึงทฤษฎีการตัดสินใจ ทฤษฎีการไม่ตัดสินใจ และนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยถึงเหตุผลที่รัฐบาลเพิกเฉยต่อความเห็นของคณะกรรมการฯ จากการประชาพิจารณ์ตามประเด็นปัญหาดังกล่าว

2.1 ทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision Making)

การตัดสินใจ คือ การตัดสินใจ ตกลงใจ ในการเลือกหนทางที่เห็นว่าดีที่สุด หรือได้รับประโยชน์สูงสุด เพื่อเป็นแนวทางที่นำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้¹¹ ซึ่งองค์ประกอบของการตัดสินใจ มีหลักสำคัญอยู่ 4 ประการดังนี้¹²

¹¹ John M. Pfiffner & Robert Presthus, *Public Administration*, (New York : The Ronald Press, 1996)

¹² Fremont A : Shull, Andre L. Delbeco & L.L. Cumming, *Organizational Decision Making*, (New York : McGraw-Hill, 1970)

1. บุคคลที่ทำการตัดสินใจ จะเป็นบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มคณะก็ได้ แต่ในลักษณะของการทำงานเป็นกลุ่มเป็นคณะนั้นอาจจะมีปัญหาในการตัดสินใจได้ เพราะเนื่องจากว่าโดยทั่วไปแล้ว บุคคลแต่ละคนจะมีความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นในด้านของระดับความรู้ความสามารถ ทักษะ ประสบการณ์ ค่านิยม ทัศนคติ ความต้องการ หรือความพึงพอใจ ดังนั้น เมื่อบุคคลหลายคนต้องมาตัดสินใจร่วมกันย่อมทำให้เกิดอุปสรรคมากกว่าการทำงานเพียงคนเดียว

2. เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ไม่ว่าจะเป็นเป้าหมายของคน ๆ เดียว หรือเป้าหมายของกลุ่ม การที่จะทำให้เป้าหมายต่าง ๆ ลุล่วงไปได้ด้วยดีขึ้นอยู่กับปัญหาและประเด็นที่จะทำการตัดสินใจ ซึ่งปัญหาและประเด็นดังกล่าวนั้นจะเป็นปัจจัยสำหรับกำหนดความยากง่าย ความล่าช้า หรือความรวดเร็ว และความมีประสิทธิภาพของการตัดสินใจ

3. จะต้องมีหนทางเลือกประเด็นหรือปัญหาคลี่คลายไปสู่ในทางที่ดี โดยมีทางเลือกอย่างน้อยสองทาง เพื่อให้ผู้ตัดสินใจเลือกหนทางที่ดีที่สุดด้วยการเปรียบเทียบหาค่าความเสี่ยงของแต่ละทางเลือกและทำการประเมินผลออกมา¹³

4. จะต้องพิจารณาและคำนึงถึงสภาวะแวดล้อมของแต่ละสถานที่ในขณะที่มีการตัดสินใจ เพราะสภาวะแวดล้อมจัดเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการตัดสินใจ แต่ละสภาวะแวดล้อมจะมีอิทธิพลต่อผู้ทำการตัดสินใจต่างกัน ในทางกลับกันบุคคลคนเดียวอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ต่างกัน ผลของการตัดสินใจก็ย่อมต่างกันด้วย

นอกจากองค์ประกอบสำคัญทั้งสี่ประการนี้จะกำหนดและก่อให้เกิดการตัดสินใจที่แตกต่างกันออกไปแล้ว รูปแบบและแนวทางลักษณะในการตัดสินใจก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่กำหนด

¹³ William G. Scott, Organization Theory : A Behavioral Analysis for Management (Homewood, III : Richard D. Irving, Inc., 1967), pp.221-235

และแสดงผลการตัดสินใจที่ต่างกันด้วย กล่าวคือ รูปแบบการตัดสินใจที่ต่างกันก่อให้เกิดผลการตัดสินใจที่ต่างกัน

2.1.1 รูปแบบของวิธีการตัดสินใจ

จากทฤษฎีและแนวความคิดของการตัดสินใจดังกล่าวข้างต้น นักวิชาการได้จำแนกวิธีการตัดสินใจเป็น 2 รูปแบบ¹⁴ คือ

1) การตัดสินใจโดยใช้สามัญสำนึก (Spontaneous Decision Making) กล่าวคือ เป็นการตัดสินใจโดยไม่มีหลักการหรือกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว แต่ขึ้นอยู่กับวิจารณญาณหรือดุลยพินิจของผู้ตัดสินใจแต่ละคนที่ตัดสินใจเอาเองว่าอย่างไรจึงจะเหมาะสมหรือควรจะถูกต้อง ดังนั้น ผลการตัดสินใจตามวิธีการนี้จึงแตกต่างกันไปตามความคิดของผู้ที่ตัดสินใจ

2) การตัดสินใจโดยใช้เหตุผล (Rational Decision Making) กล่าวคือ เป็นการตัดสินใจโดยมีหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่แน่นอน วิธีดังกล่าวจะเป็นไปตามหลักความสมเหตุสมผล ดังนั้น การตัดสินใจตามวิธีการนี้จึงถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจโดยใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์เข้าช่วย จึงมีระบบกฎเกณฑ์ที่แน่นอนที่สามารถปฏิบัติตามและทดสอบได้

นอกจากนี้ ยังมีรูปแบบของการตัดสินใจอีกทัศนะหนึ่งซึ่งได้จำแนกออกเป็น 2 ประการเช่นเดียวกัน คือ

1) การตัดสินใจที่มีแบบแผนอยู่ก่อนแล้ว (Programmed decisions) คือ การตัดสินใจที่เกิดขึ้นเป็นประจำหรือเกิดขึ้นซ้ำ ๆ จนผู้ตัดสินใจสามารถกำหนดวิธีและคาดหมายผลของการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องราวนั้น ๆ ได้ล่วงหน้าและอย่างถูกต้อง เมื่อเกิดกรณีที่มีเหมือนเช่นที่เคยเกิดมาแล้วและต้องตัดสินใจอีกครั้ง ผู้ตัดสินใจก็สามารถตัดสินใจกรณีนั้น ๆ ได้ในทันทีโดยไม่ต้องเริ่มต้นดำเนินการตัดสินใจใหม่อีก ดังนั้น การตัดสินใจตามรูปแบบนี้จึงดูเหมือนว่าผู้ตัดสินใจได้ตระเตรียมวิธีการ และผลของการตัดสินใจมาก่อนล่วงหน้าที่จะเกิดกรณีที่ต้องตัดสินใจ

¹⁴ Donald. J. Clough. Concepts in Management Science (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice - Hill, 1963), P. 50.

2) การตัดสินใจที่มีได้กำหนดรูปแบบไว้ล่วงหน้า (Non-programmed decisions) คือ การตัดสินใจที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับรูปแบบแรก คือ ไม่มีการเตรียมระเบียบวิธีการตัดสินใจที่ได้กำหนดไว้ก่อนล่วงหน้า เพื่อเตรียมรับมือกับปัญหาที่จะต้องมีการตัดสินใจ อีกทั้งไม่มีการนำเอาผลของการตัดสินใจในครั้งก่อน ๆ มาเป็นเกณฑ์หรือมาตรฐานในการตัดสินใจครั้งใหม่ แต่จะทำการตัดสินใจใหม่ในทุก ๆ ครั้งที่เกิดกรณีหรือปัญหาการตัดสินใจ กล่าวไว้ว่าการตัดสินใจตามรูปแบบนี้ขึ้นอยู่กับวิจารณญาณ ความรู้ ความสามารถ และความพึงพอใจของผู้ตัดสินใจแต่ละคน โดยแต่ละคนนั้นจะใช้หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาตัดสินใจแตกต่างกัน

2.2 ทฤษฎีการไม่ตัดสินใจ (Non- Decision)

โดยทั่วไป การศึกษาเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมืองนั้น มักจะมองข้ามการไม่ตัดสินใจ (non-decision) ทั้ง ๆ ที่โดยแท้จริงแล้วการไม่ตัดสินใจนั้น ก็เป็นการตัดสินใจอย่างหนึ่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็น “การตัดสินใจ” ที่จะ “ไม่ตัดสินใจ” นั่นเอง¹⁵

สาเหตุประการสำคัญที่การไม่ตัดสินใจมักจะถูกมองข้ามไปนั้น อาจเนื่องมาจากการเข้าใจว่า “การไม่ตัดสินใจ” เป็นสิ่งที่ไม่สามารถมองเห็นได้ง่าย (ซึ่งแตกต่างจากการตัดสินใจที่จะปรากฏภาพให้เห็นชัดทั้งในแง่การปฏิบัติการและผลอันเนื่องมาจากการตัดสินใจนั้น) ด้วยเหตุนี้มักจะเข้าใจว่า การไม่ตัดสินใจเป็นสิ่งที่ไม่สามารถสังเกตได้และวิเคราะห์ได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการไม่ตัดสินใจจะเป็นสิ่งที่ไม่สามารถมองเห็นได้ หากแต่ประเด็นแฝงเร้นเบื้องหลังการไม่ตัดสินใจนั้นเป็นสิ่งที่สามารถมองเห็นได้ นั่นคือ หน่วยในการวิเคราะห์สำหรับการศึกษาเรื่องของการไม่ตัดสินใจก็คือ บรรดาประเด็นแฝงเร้นอันถูกรุมเร้าและกระทำจากปัจจัยต่าง ๆ เพื่อหวังผลมิให้มีการตัดสินใจนั่นเอง เป็นเครื่องอำนวยความสะดวกให้เราสามารถสังเกตและวิเคราะห์การไม่ตัดสินใจได้ ดังเช่น Peter Bachrach and Morton S.

¹⁵ ภาณุ แยมศรี, “อิทธิพลและอำนาจของกลุ่มอิทธิพลด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการตัดสินใจของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีการคัดค้าน การสร้างเขื่อนน้ำโจรส 2525 - 2529” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 27

Baratz กล่าวได้ว่า “แม้จะเป็นความจริงที่ว่า การไม่ตัดสินใจนั้นไม่สามารถมองเห็นได้ หากแต่ประเด็นแฝงเร้นนั้นสามารถหยั่งเห็นได้ เช่นเดียวกับการระดมอคติ (mobilization of bias) ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการของการไม่ตัดสินใจ (เป็นเหมือนผลกระทบของการระดมอคติที่กระทำต่อประเด็นแฝงเร้น) เพื่อหวังผลต่อการไม่ตัดสินใจ ซึ่งในที่สุดแล้ว เราจึงถือได้ว่าการไม่ตัดสินใจเป็นสิ่งที่สามารถสังเกตได้และวิเคราะห์ได้”¹⁶

Thomas R. Dye ให้ความเห็นไว้ดังนี้ การไม่ตัดสินใจเป็นยุทธวิธี (Tactics) ทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งบรรดาผู้กำหนดเรื่องพิจารณา (Agenda setting) จะนำมาใช้ป้องกันเพื่อมิให้เงื่อนไขทางสังคมกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายขึ้นมา¹⁷

การไม่ตัดสินใจอาจเกิดขึ้นได้ เมื่อผู้มีอิทธิพล หรือกลุ่ม หรือโดยระบบการเมือง ปฏิบัติการป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ หรือประเด็นที่ไม่ได้พึงปรารถนาโผล่ขึ้นมาท้าทายค่านิยมหลัก หรือผลประโยชน์หลักของสังคม

การไม่ตัดสินใจ อาจเกิดขึ้นในกรณีที่ชนชั้นนำที่ครองอำนาจดำเนินการทั้งโดยลับและเปิดเผย เพื่อจำกัดเรื่องราวหรือกรณีบางกรณี ทั้งนี้ เนื่องจากพวกเขาเกรงว่าหากสาธารณชนมุ่งความสนใจไปยังกรณีเหล่านั้น อาจเกิดเหตุการณ์ที่กระทบกระเทือนผลประโยชน์ของพวกเขาได้ หรืออาจเกิดขึ้นในกรณีคู่ต่อสู้ทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ราชการซึ่งดำเนินการก่อนในสิ่งซึ่งชนชั้นนำไม่ชื่นชอบ ดังนั้นเท่ากับว่าบรรดาเจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นผู้ยุติแนวความคิดนั้นเสียโดยชนชั้นนำไม่ต้องกระทำในสิ่งใดเลย นั่นคือ บรรดาเจ้าหน้าที่ราชการซึ่งดำเนินการตัดหน้าในสิ่งที่ชนชั้นนำอาจจะกระทำ

¹⁶ Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "Decisions and Nondecisions An Analytical Framework," *American Political Science Review* 57 (1963) p. 641.

¹⁷ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hill Inc., 1981), p.349.

2.3 การกำหนดนโยบาย (Policy Making)

2.3.1 รูปลักษณะต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายทางการเมือง (A Policy making view of Politic)

การกำหนดนโยบายเป็นสิ่งที่สำคัญของการเมืองในโลกเสรีประชาธิปไตย เราจึงต้องใช้ความสำคัญกับข้อสงสัยในเรื่องการกำหนดนโยบายในแง่ของประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา และการควบคุมให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อประชาชน (เป็นการควบคุมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ) การศึกษาในลักษณะนี้ จึงมิได้เน้นถึงผลดี-ผลเสียของนโยบายแต่ละข้อเป็นกรณีไป แต่ศึกษาถึงการกำหนดนโยบายนั้นแท้ที่จริงแล้วทำได้อย่างไร¹⁸

ก่อนที่จะศึกษาว่าใคร หรือปัจจัยใดเป็นผู้ตัดสินใจ หรือการกำหนดนโยบายจะต้องเข้าใจก่อนว่าการมีส่วนร่วมมีลักษณะเช่นไรบ้าง และมีกี่กลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอันเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การเข้าใจความซับซ้อนในการกำหนดนโยบายคือ การแยกการกำหนดนโยบายเป็นส่วน ๆ คือ แยกส่วนประกอบ และต้องวิเคราะห์ในแต่ละส่วนประกอบด้วย หมายถึง¹⁹

1. นโยบายที่ทำให้เกิดปัญหาและรัฐบาลต้องตัดสินใจ
2. ประชาชนแสดงออกต่อปัญหานั้นอย่างไร
3. มีการดำเนินการอย่างไรในการติดตามผลนั้น
4. ฝ่ายบริหารตีความและกำหนดนโยบายอย่างไร
5. นโยบายนั้น ๆ ถูกประเมินค่าว่าดีหรือไม่เพียงใด

ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้คือแนวทางการศึกษาในการวิเคราะห์แง่มุมต่าง ๆ ของขั้นตอนการกำหนดนโยบายทุกขั้นตอน ต้องยอมรับว่าเป็นการยากที่จะหาขั้นตอนที่เป็นมาตรฐานในแต่ละลำดับขั้น แต่เราสามารถหลีกเลี่ยงอุปสรรคได้โดยจะเน้นเฉพาะปัญหาในวาระการประชุม

¹⁸ H. Lasswell, "The Public Interest." in the Public Interest, ed, C.F. Friedrich (Nomos, vol. 5) New York : Atherton Press, 1962.

¹⁹ Linblom, Charles E, The Policy-Making Process. (New York : The Ronald Press, 1960), pp.1-7.

และปัญหาในการเรียกร้องให้เป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาจัดการและกำหนดกฎเกณฑ์นำมาบังคับใช้ให้เป็นผลในทางปฏิบัติของรัฐบาล

ลักษณะการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการที่ไม่มีระเบียบ แต่โดยทั่วไปเรามักเข้าใจกันว่า การกำหนดนโยบายต้องมีลำดับขั้นตอน มีการดำเนินการเป็นขั้นแรก ชั้นกลาง และชั้นสุดท้าย แต่แท้จริงแล้วการกำหนดนโยบายอาจเกิดจากชั้นใดก็ได้ เช่น จากการประนีประนอมของผู้กำหนดนโยบายก็ได้ กระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนที่สุดไม่มีจุดเริ่มต้นและจุดจบสุดท้าย ไม่มีขอบเขตที่แน่นอน การที่จะเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายได้จะต้องเข้าใจกิจกรรมทางการเมืองและชีวิตทางการเมืองหรือเข้าใจพฤติกรรมที่แท้จริงนั่นเอง

ในส่วนของการประเมินค่านั้น เป็นสิ่งที่ทำได้ยากและไม่มีข้อพิสูจน์ที่แน่นอนแต่สิ่งที่ควรจะทำและกระทำได้ง่ายกว่า คือ การทำความเข้าใจในกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างแท้จริงนั่นเอง

โดยสรุป การศึกษาการกำหนดนโยบายศึกษาได้เฉพาะกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยจะอธิบายว่า รัฐบาลจะอย่างไรกับเป้าหมายที่หลากหลายของนโยบาย คือ จะกำหนดนโยบายอย่างไรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ไม่ใช่เป็นการศึกษาว่าทำไมถึงเลือกนโยบายนั้นซึ่งเป็นลักษณะอุดมคติพิสูจน์ไม่ได้²⁰

2.3.2 แนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ

แนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ (public policy) เป็นการศึกษาสมัยใหม่ เกิดขึ้นในหลังยุคพฤติกรรมนิยม (post-behaviorism) เพื่อปรับให้เนื้อหาวิชาทางรัฐศาสตร์มีความสอดคล้องกับความเป็นจริงในเชิงปฏิบัติมากขึ้น จึงทำให้ยังขาดคำจำกัดความที่แน่นอนตายตัว ดังนั้น ความหมายของนโยบายสาธารณะจึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ แนวทางการศึกษาวิเคราะห์ของนักวิชาการในแต่ละบุคคล ซึ่งสามารถให้คำนิยามเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ดังนี้

²⁰ Kent E. Portney, *Approaching Public Policy Analysis*. (Engwood Cliffs N.J. : Prentice-Hall, 1986)

James Anderson นิยามคำว่า “นโยบาย คือ แนวทางปฏิบัติของผู้ปฏิบัติหรือกลุ่มผู้ปฏิบัติต่อนโยบาย ต่อปัญหาหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง”²¹

Thomas R. Dye ได้นิยามคำว่า “นโยบาย คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกทำหรือเลือกที่จะไม่ทำ”²²

David E. Easton กล่าวว่า “การกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ การจัดสรรคุณค่าต่างๆ ของสังคมที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม”²³

Richard Snyder ให้คำนิยามว่า “นโยบาย คือ การเลือกโครงการอันหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคม และเป็นปัญหาอยู่บางส่วนจากโครงการอันเป็นทางเลือกหลายทางของโครงการที่จะไปปฏิบัติ เพื่อทำให้เกิดสภาพการณ์บางอย่างขึ้นในอนาคต”²⁴

คำจำกัดความที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะมีความหมายถึงสิ่งสองประการ ประการแรก คือ แนวทางในการปฏิบัติของรัฐบาล ประการที่สอง คือ โครงการที่สำคัญ ๆ ที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้นด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงนโยบายสาธารณะนั้น นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะมีความสัมพันธ์กับสถาบันต่าง ๆ ในสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะกับกระบวนการทั้งหลายที่จะสนับสนุนให้นโยบายสาธารณะมีลักษณะที่ชอบด้วยกฎหมาย (legitimate) อยู่ด้วยเสมอ²⁵

²¹ Jame E. Anderson ed., *Politics and Economic Policy-Making*, p.1.

²² Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*. p.21.

²³ David E. Easton, *A Framework for political analysis* (New York Englewood Cliffs : Prentce-Hall, 1978), p.126.

²⁴ Richard C. Snyder, "A Decision-Making Approach to the study of political Phenomenam," in Roland Yong (ed.) *Approaches to the study of politics* (Evanston : nortwestem University Press, 1958),p. 9.

²⁵ ทินพันธ์ นาคะตะ, "การกำหนดนโยบายในระบบการเมืองปัจจุบัน," เอกสารประกอบการประชุม และสัมมนาทางวิชาการเรื่องรัฐศาสตร์และสังคมวิทยา/มานุษยวิทยากับนโยบายสาธารณะ เนื่องในวาระครบรอบ 40 ปี ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 17-19 สิงหาคม 2531.

2.3.3 แนวทางการศึกษาโยบายสาธารณะ

แนวทางการศึกษาโยบายสาธารณะ (Policy-Making Approach) เป็นกรอบการวิเคราะห์ทางรัฐศาสตร์ที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวเป็นการสะท้อนภาพทางการเมือง ที่แสดงการจัดสรรทรัพยากรมีค่าให้สังคมว่าใครได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการกำหนดนโยบายจะแสดงถึงว่าใครสามารถที่จะแสวงหาอำนาจ และผลประโยชน์จากการนำนโยบายนั้นมาปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อคนกลุ่มใดบ้างและกลุ่มใดที่เสียประโยชน์ ในขณะที่เดียวกันผู้ที่เสียประโยชน์จะมีวิธีการแก้ไขสถานการณ์ของตนอย่างไร เพื่อที่จะทำให้กลุ่มตนเสียประโยชน์น้อยที่สุด ทั้งนี้ กลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นจะมีวิธีเข้าถึงกลุ่มผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะอย่างไร ดังนั้น ในทุกสังคมจะมีการช่วงชิงอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะระหว่างกลุ่มต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา เพราะสิ่งดังกล่าวทำให้กลุ่มเหล่านั้นสามารถมีอำนาจและบทบาททางการเมืองที่แท้จริง²⁶

Thomas R. Dye ได้ระบุถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่อาจสรุปเป็นขั้นตอนใหญ่ ๆ 5 ขั้นตอน คือ²⁷

1. ขั้นระบุปัญหา เป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่าง ๆ ที่เรียกร้องการกระทำของรัฐบาล
2. ขั้นจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบวาระเพื่อให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและจัดทำข้อเสนอแผนงานเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหา
3. ขั้นประกาศเป็นนโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการคัดเลือกข้อเสนอแนะนโยบายเสริมสร้างแรงสนับสนุนทางการเมือง และการประกาศใช้นโยบาย
4. ขั้นดำเนินการตามนโยบาย เป็นขั้นตอนของการจัดหน่วยงานรับผิดชอบจัดหาค่าใช้จ่ายหรือบริการที่จำเป็นและจัดเก็บภาษีอากร

²⁶ พัชรี ลิโรส, "การเมืองของกระบวนการนโยบาย" ใน ปัญหาผู้นำกำกับกระบวนการกำหนดนโยบาย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 59.

²⁷ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* Englewood Cliffs N.J. Prentice-Hill Inc., pp.23-244.

5. ชั้นประเมินผล เป็นขั้นตอนที่มีการศึกษาแผนงานต่าง ๆ รายงานผลที่เกิดจากแผนงานเหล่านั้น ประเมินผลกระทบของโครงการที่มีต่อสังคม ทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มที่ไม่เป็นเป้าหมายด้วย ตลอดถึงแนะแนวทางการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงต่อไป

William W. Boyer จำแนกกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในสังคมประชาธิปไตยตะวันตกเป็น 5 ขั้นตอน กล่าวคือ²⁸

1. ชั้นเสนอความคิดริเริ่มเกี่ยวกับนโยบาย เป็นขั้นเริ่มแรกของนโยบาย ผู้ที่จะเสนอความคิดริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบายอาจเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลก็ได้ โดยทั่วไปผู้ที่จะเป็นฝ่ายริเริ่มนโยบายนั้นมัก ได้แก่ รัฐสภา รัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) ข้าราชการประจำ และกลุ่มผลประโยชน์

2. ชั้นยกร่างนโยบายขั้นต้น เป็นขั้นตอนการถ่ายทอดความคิดริเริ่มนั้นออกมาเป็นร่างนโยบายเบื้องต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ หรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น อาจเป็นผู้จัดทำเพื่อยกร่างนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง

3. ชั้นการให้สาธารณชนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ก่อนที่จะนำเสนอร่างนโยบายที่ยกร่างในเบื้องต้นไปยังผู้กำหนดนโยบายโดยตรงนั้น ผู้ยกร่างควรตรวจสอบร่างนโยบายว่า ประชาชนโดยทั่วไปยอมรับนโยบายดังกล่าวหรือไม่โดยมีวิธีการ 3 ประการ คือ

3.1 การขอประชามติโดยจัดประชุมตัวแทนกลุ่มประชาชนต่าง ๆ เพื่อขอความเห็นชอบและคำแนะนำ

3.2 การฟังความคิดเห็นของประชาชน อาจกระทำในรูปลักษณะอักษร และ

3.3 การชุมนุมอภิปรายในที่สาธารณะ

4. ชั้นการยกร่างนโยบายเป็นขั้นสุดท้าย ผู้ยกร่างนโยบายจะประมวลความคิดเห็นที่ได้รับมาปรับปรุงเพื่อเสนอร่างนโยบายที่สมบูรณ์ไปยังบุคคล หรือองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการประกาศใช้นโยบายนั้นต่อไป ในขั้นนี้อาจจะมีการตัดทอนแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือคงไว้เช่นเดิมก่อนประกาศใช้นโยบายนั้น

²⁸ William W. Boyer, "Policy Making by Government Agencies," in Dean L. Yarwood (ed.), *The Nation Administration System* (New York : John Willy & Sons, 1971), p.120.

5. ชั้นประมวลผลทบทวนนโยบาย เป็นขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการเพื่อจะได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องต่าง ๆ ของนโยบาย เพื่อประโยชน์ในการพัฒนานโยบายต่อไป

กุลธน ธนาพงศธร อธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน คือ²⁹

1. ชั้นการพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ เป็นขั้นตอนเริ่มแรกที่จะต้องพิจารณาถึงปัญหาที่จะต้องแก้ไขโดยนโยบายนั้น ๆ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องทำการค้นหาและรวบรวมปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมขณะนั้น และจัดความสำคัญของปัญหาที่จะต้องแก้ไขปัญหาคือก่อนหลัง แล้วตัดสินใจเลือกปัญหาตามลำดับ

2. ชั้นการเสนอความคิดริเริ่ม เป็นขั้นเสนอแนะหนทางเลือกวิธีแก้ปัญหโดยผู้เสนอแนะ อาจจะเป็นบุคคลในฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ได้

3. ชั้นการค้นหา เป็นขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูลที่สังคมมีอยู่ในขณะนั้นให้มากที่สุด และถูกต้องตรงกับความเป็นจริงที่สุด เพื่อเป็นหลักประกันความคิดต่าง ๆ ของผู้เสนอแนะทางเลือกว่าสามารถนำมาปฏิบัติได้

4. ชั้นการร่างนโยบายเบื้องต้น เป็นขั้นที่นำความคิดริเริ่มใดที่สามารถนำมากำหนดเป็นนโยบายและสามารถแก้ไขปัญหได้อย่างแท้จริง มาดำเนินการร่างเป็นนโยบายขั้นแรกเอาไว้อย่างคร่าว ๆ โดยจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง

5. ชั้นแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย เมื่อยกร่างนโยบายขั้นต้นแล้ว ก่อนที่จะกำหนดนโยบายออกไป ผู้กำหนดนโยบายควรจะได้รับฟังความคิดเห็น ทศนคติ และปฏิกิริยาจากประชาชน และกลุ่มบุคคลในสังคมแสดงทัศนะที่จะยอมรับหรือไม่ยอมรับร่างนโยบายดังกล่าว ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กำหนดนโยบายมีเวลาสำรวจตรวจสอบ และแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้นให้มีความถูกต้องสมบูรณ์อย่างแท้จริง

6. ชั้นการกำหนดหรือวางนโยบาย เป็นขั้นที่ผู้กำหนดนโยบายดำเนินการวางหรือกำหนดนโยบายขั้นสุดท้าย หลังจากที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในร่างนโยบายแล้ว

²⁹ กุลธน ธนาพงศธร, "นโยบายของรัฐ : ศาสตร์ที่ถูกกลืน," ใน นโยบายของรัฐอะไร ทำไม่ และอย่างไร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 248-249

7. ขั้นตอนการประกาศใช้นโยบาย เป็นขั้นที่ประกาศนโยบายที่ได้กำหนดขึ้นไว้ให้กับประชาชนทราบอย่างทั่วถึง และถือว่าเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากแนวทางเหล่านี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงการจัดระบบความคิดที่ง่ายต่อการรักษาเท่านั้น หากแต่ในทางปฏิบัติจริง กระบวนการต่าง ๆ อาจไม่ดำเนินไปตามขั้นตอน หรือดำเนินไปแต่ไม่ครบทุกขั้นตอนก็ได้ อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนที่สำคัญอย่างหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร การรับฟังความคิดเห็น และทัศนคติของประชาชนที่มีต่อนโยบายใดนโยบายหนึ่ง เพราะหากประชาชนมีความคิดเห็นคัดค้านขัดแย้งหรือต่อต้านนโยบายแล้วก็เป็นที่ยากที่นโยบายนั้นจะสามารถประกาศเป็นนโยบายหรือนำมาปฏิบัติได้ เนื่องจากปัจจุบันการดำเนินงานทางการเมืองใด ๆ อันเป็นปัญหาสาธารณะ หากมิได้รับความเห็นชอบหรือสนับสนุนจากมวลชนก็เป็นที่ยากที่จะดำเนินไปได้ด้วยความราบรื่น เช่น ในการเมืองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนส่วนใหญ่คือที่มาของอำนาจในการปกครอง³⁰ ดังนั้น ผู้ปกครองจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เป็นเพียงตัวแทนที่ได้รับมอบหมายให้มาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ประชาชนหรือผู้ได้ปกครองมีสิทธิที่จะทำการคัดเลือกหรือเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้เมื่อประชาชนไม่พอใจ นอกจากนี้ หากประชาชนได้มีการรวมตัวที่มีพลังหรือศักยภาพเพียงพอ พลังหรือศักยภาพดังกล่าวสามารถส่งผลกระทบต่ออนาคตของสังคมได้ในที่นี้ผู้วินิจฉัยจะนำแนวทางของ พัชรี ลิโรรส ซึ่งจำแนกกระบวนการกำหนดนโยบายในสังคมการเมืองไทย โดยมีข้อสมมติฐานเบื้องต้นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายมิใช่เรื่องทางเทคนิคเพียงด้านเดียว หากแต่เป็นการเมืองในทุกขั้นตอน ซึ่งประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ดังนี้³¹

1. การระบุปัญหาและการนิยามปัญหา ขั้นนี้จะเป็นขั้นแรกของนโยบายที่จะต้องดำเนินการระบุปัญหาและการนิยามปัญหา ซึ่งเป็นขั้นตอนพื้นฐานของเกมการต่อสู้เพื่อแสวงหาทางเลือกเพื่อใช้ในการสร้างนโยบาย การนำนโยบายมาปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ทั้ง

³⁰ David B. Truman, *The Government Process : Political interest and public Opinion* (New York : Knopf, 1971), p.34-35, 51-52.

³¹ พัชรี ลิโรรส, "การเมืองของกระบวนการนโยบาย," หน้า 59-70.

นี้กระบวนการระบุปัญหาและการนิยามปัญหาตลอดจนการนำปัญหาเข้ากับผู้กำหนดนโยบายส่วนใหญ่แล้วจะพบว่า ชนชั้นผู้มีอำนาจในสังคมไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจในทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจจะเป็นผู้กระทำขึ้น ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะดังกล่าวโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งชนชั้นผู้มีอำนาจในสังคมอาจมีวิธีการคัดเลือกเฉพาะบางประเด็นปัญหาที่เห็นว่า เป็นเรื่องปลอดภัย (safe issue) ให้เข้าไปสู่กระบวนการตัดสินใจ และกีดกันมิให้เรื่องที่กำลังจะนำไปสู่ผลลัพธ์ในเชิงลบเข้าไปอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ส่งผลให้เรื่องดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาตัดสินใจ กระบวนการคัดเลือกเฉพาะปัญหาที่ปลอดภัยหรือในเชิงบวกนั้นจึงเป็นการทำเพื่อหาเสียงสนับสนุนนโยบายอย่างลำเอียงเพียงเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ชนชั้นที่มีอำนาจในสังคมเท่านั้น

พัชรี สีโรรส ได้นำข้อสังเกตของนักวิชาการ Bachrach & Baratz ที่มองว่าผู้มีอำนาจในสังคมพยายามใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อคัดเลือกเฉพาะประเด็นปัญหาที่ปลอดภัย วิธีการหนึ่งคือ การใช้กำลัง ทำให้แสดงถึงการไม่ชอบธรรมและนับวันผู้มีอำนาจเหล่านั้นพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการใช้วิธีการดังกล่าวและหันมาใช้วิธีการประสานประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไทย โดยเชิญตัวแทนกลุ่มที่ถูกเลือกสรรจากคนที่สนับสนุนเข้ามาไว้ในกระบวนการตัดสินใจ วิธีการนี้เรียกว่าเป็นการ co-optation ซึ่งมองได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้คนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ทั้งที่จริงแล้วตัวแทนที่ได้รับเชิญอาจไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเลือกนโยบายที่จะเสนอออกไปและจัดการประโยชน์เสียก่อนแล้ว เพื่อที่จะป้องกันประชาชนไม่ได้รับทราบหรือรับรู้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นปัญหา มิเช่นนั้นจะนำไปสู่การเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านกระบวนการตัดสินใจนั้น และบ่อนทำลายเสถียรภาพของผู้มีอำนาจในสังคมในเวลาต่อมา³²

2. การนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบาย การระบุปัญหาและการนิยามปัญหาที่กล่าวมาในเบื้องต้นจะทำให้เราทราบว่า เหตุการณ์ที่ได้รับการตีความว่าเป็นปัญหามีวิถีทางเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบายได้หรือไม่ นั่น ขึ้นกับปัจจัยที่ว่าใครเป็นคนมองปัญหา และบุคคลที่มีอำนาจตัด

³² P. Bachrach & M.S. Baratz, "Two Faces of Power," in American Political Science Review (n.p.,1962) : 18 อ้างถึงใน พัชรี สีโรรส, "การเมืองของกระบวนการนโยบาย," หน้า 62.

สินใจระดับนโยบายนั้นอยู่ในระบบการเมืองที่ต้องตอบสนองต่อกลุ่มที่ถูกกระทบจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือไม่ และเหตุการณ์นั้นมีระดับใดมีบุคคลที่เข้าร่วมจำนวนมากหรือน้อยที่ได้ผลกระทบจากนโยบาย ซึ่งบุคคลเหล่านั้นมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มได้ดีขนาดไหน การจัดตั้งกลุ่มมีการประสานความผูกพันกัน เป้าหมายของกลุ่มร่วมกันในระดับใด ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกับผู้นำกลุ่มเป็นอย่างไร ตลอดจนความน่าเชื่อถือและลักษณะบุคลิกภาพของผู้นำเป็นเช่นไร กลุ่มมีทางเข้าถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจระดับนโยบายหรือไม่ ผู้มีอำนาจมีท่าทีเห็นใจและเต็มใจช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบเพียงใด สิ่งสำคัญโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายมีลักษณะรวบอำนาจ และแยกตัวโดดเดี่ยวจากพลังมวลชนหรือไม่ ผู้กำหนดนโยบายมีลักษณะตอบสนองต่อประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นอย่างไร ผู้นำทางการเมืองมีบทบาทสูงในกระบวนการกำหนดนโยบายถูกเลือกขึ้นมาลักษณะใด โดยการเลือกตั้งหรือยึดอำนาจ และผู้นำดังกล่าวมีฐานสนับสนุนทางการเมืองเพียงใด โดยทั่วไปกระบวนการกำหนดนโยบายและระบบการเมืองจะมีความสัมพันธ์ ในกรณีระบบการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย กระบวนการกำหนดนโยบายจะมีลักษณะเปิดให้ประชาชนร่วมมีส่วนในการกำหนดนโยบาย สาธารณะมากขึ้นโดยผ่านขั้นตอนการไต่สวนสาธารณะ หรือการลงประชามติ เป็นต้น ในขณะที่ระบบการเมืองแบบเผด็จการอำนาจนิยมจะมีการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้กับผู้มีอำนาจทางการเมืองเพื่อกำหนดนโยบายส่วนใหญ่ของประเทศ³³

3. การก่อตัวของนโยบายและข้อเสนอแนะนโยบาย เมื่อประเด็นนโยบายเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจแล้ว ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในรัฐบาลจะพิจารณาร่วมกันเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยดำเนินการศึกษาข้อมูลทั้งจากเอกสาร และบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องแล้วตีความข้อมูลยุทธวิธีการดำเนินนโยบายและการเตรียมทำข้อเสนอแนะนโยบายและประสานงานหาเสียงผู้สนับสนุนข้อเสนอแนะนโยบายนั้น ซึ่งบางครั้งข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายต่าง ๆ ต้องนำกลับไปทบทวนพิจารณาใหม่ ซึ่งอาจจะดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องนี้โดยมีผู้แทนกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่ในคณะกรรมการชุดนี้เพื่อพิจารณาข้อสรุปร่วมกัน ซึ่งในสังคมตะวันตกพบว่าการทำเสียงสนับสนุนจากกลุ่มที่เกี่ยวข้องในขั้นตอน

³³ Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy* (Duxbury Press, 1977), p. 27, อ้างถึงใน พัชรีย์ ลิโรส, "การเมืองของกระบวนการนโยบาย," หน้า 61.

ร่างข้อเสนอนโยบาย เพื่อสร้างระบบความชอบธรรมถือเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย³⁴ การตัดสินใจของกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายนั้น ผู้มีอิทธิพลในกระบวนการดังกล่าว ได้แก่ ผู้นำทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงจะตัดสินใจว่าใครได้อะไร ข้าราชการระดับสูงสามารถจะทำการเปลี่ยนทิศทางนโยบายได้ แต่ต้องรับฟังการตัดสินใจของผู้นำทางการเมือง และไม่ทำอะไรที่เป็นการเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่³⁵ ซึ่งพวกผู้นำเหล่านี้มักต้องการที่จะทำงานภายใต้โครงสร้างทางการเมืองแบบปิดมากกว่า ดังนั้น การตัดสินใจจึงเป็นข้อตกลงที่ไม่เป็นทางการระหว่างผู้นำกลุ่มย่อยที่มีจำนวนจำกัด และเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายที่ปิดตัวจากกลุ่มภายนอกอื่น ๆ ขณะที่การตัดสินใจของกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศพัฒนาแล้วจะมีโครงสร้างทางการเมืองแบบเปิดที่มีการเจรจาต่อรองการอภิปรายสาธารณะ เพื่อแสวงหาข้อตกลงร่วมกันของทุกฝ่ายอย่างเปิดเผย

4. การนำนโยบายมาปฏิบัติ ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติสะท้อนให้เห็นถึงใครจะเป็นผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากนโยบายของรัฐ หรือรัฐจะหาวิธีการประสานประโยชน์จากกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างไร เพื่อให้นโยบายที่ร่างขึ้นมาดำเนินการต่อไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ สำหรับความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยใดนั้น Grindle³⁶ เห็นว่าประกอบด้วยปัจจัยด้านเนื้อหาของนโยบาย (policy content) และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่นโยบายนั้นดำเนินอยู่ (Policy context) ซึ่งเนื้อหาสาระเป็นตัวกำหนดว่า "ใคร" หรือ "หน่วยงานใด" เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานเนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีความพร้อมแตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมหรือบริบททางการเมืองนั้น มีการใช้

³⁴ Jones & Ham and Hill, 73-74 C. Offe, "The Theory of the capitalist State and the Problem of Policy Formations," in *Stress and Contradictions in Modern Capitalism* (Lexington Mass : Lexington Books, 1975), p.73-74, 85-110 อ้างถึงใน พัชรีย์ ลิโรรส, "การเมืองของกระบวนการนโยบาย" หน้า 63.

³⁵ Carl H. Land, "Technocrat in Southeast Asia : A" Symposium Introduction," *Asian Survey* 16 (December 1976) : 24 อ้างถึงใน พัชรีย์ ลิโรรส, "การเมืองของกระบวนการนโยบาย", หน้า 65.

³⁶ Grindle, *The implimentor : political constraints on rural development in Mexico* (n.p.n.d.), p.197-222, อ้างถึงใน พัชรีย์ ลิโรรส, "การเมืองของกระบวนการนโยบาย," หน้า 66.

อิทธิพลทางการเมืองทั้งในระดับส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นเข้าแทรกแซงการปฏิบัติ นโยบายอย่างไร ทางด้านผู้ปฏิบัติทางนโยบายต้องต่อรองกับกลุ่มต่าง ๆ จนทำให้เป้าหมายของนโยบายที่ตั้งไว้เบี่ยงเบนออกไป การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ว่าใครได้และใครเสีย จึงทำให้กระบวนการนี้มีความซับซ้อนเป็นอย่างยิ่งเพราะเกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติและโครงสร้างทางการเมืองการบริหาร ซึ่งอาจเป็นปัจจัยเอื้อต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว

5. การประเมินผลนโยบาย การประเมินผลนโยบายเป็นการศึกษาถึงความสำเร็จของนโยบายที่จะดำเนินต่อหรือความล้มเหลวที่ต้องหยุดดำเนินในขั้นต่อไปทันที ซึ่งการประเมินผลที่ดีต้องมีกระบวนการที่ชัดเจนไม่มีอคติของผู้ประเมินผลนโยบาย และมาตรการในการวัดมักจะดูที่วัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งโครงการทางเศรษฐกิจการประเมินผลจะทำได้ง่ายเพราะใช้เครื่องมือวัดที่ชัดเจน แต่สำหรับโครงการทางสังคมอาจมีปัญหาในการประเมินผลเพราะวัตถุประสงค์ของโครงการยังไม่อาจตกลงเห็นพ้องกันได้ กระบวนการประเมินผลจึงซับซ้อนและขึ้นอยู่กับตัวผู้ประเมินมาก

ปัญหาที่เกิดจากการประเมินผลนโยบาย คือ ผลการประเมินออกมาทางลบ ทำให้ผู้กำหนดนโยบายไม่พึงปรารถนา และทำให้ผู้ได้รับการประเมินหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการประเมินโครงการนั้น อาจจะวิพากษ์วิจารณ์ผลดังกล่าว ขาดกระบวนการขั้นตอนที่น่าเชื่อถือ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประเมินกับหน่วยงานที่ให้ทุนในการประเมิน เนื่องจากการประเมินมักมีข้อผูกมัดในรายละเอียด วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด ช่วงเวลา และการวิเคราะห์ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเบี่ยงเบนวัตถุประสงค์การประเมินผล อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือการเมืองมักจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องด้วยเสมอ เพื่อให้การประเมินผลมีทิศทางที่ตนปรารถนา

กล่าวโดยสรุป กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างทางอำนาจทางสังคม เพื่อตอบสนองคำถามที่ว่า ใครเป็นผู้มีอำนาจที่แท้จริง ใครได้และเสียผลประโยชน์ รัฐมีวิธีการประสานผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ อย่างไร เพื่อรักษาความชอบธรรมของระบบการเมือง อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่สำคัญอย่างหนึ่งในกระบวนการกำหนดนโยบาย

สาธารณะ คือ รัฐแต่ละรัฐจะมีลักษณะเฉพาะเจาะจง อันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพิเศษเฉพาะของกระบวนการกำหนดนโยบายในแต่ละระบบการเมือง ซึ่งกำหนดให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีลักษณะรวบอำนาจแบบเผด็จการหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนทุกระดับชั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ดังนั้น แนวทางการศึกษา นโยบายสาธารณะ ว่าด้วยการกำหนดนโยบายจึงพิจารณาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น มีใครบ้างที่มีส่วนในกระบวนการดังกล่าวเข้ามาในขั้นตอนใดและอย่างไร กลุ่มหรือสถาบันทางการเมืองใดที่มีอิทธิพลมากที่สุดในการกำหนดนโยบายเพราะเหตุใด นโยบายของรัฐที่ออกมาให้ผลประโยชน์แก่กลุ่มใดมากที่สุด และรัฐบาลมีวิธีการชดเชยแก่กลุ่มที่เสียประโยชน์อย่างไร ประชาชนทั่วไปมีบทบาทระดับใดในการสร้างนโยบาย และยุทธวิธีการต่อรองระหว่างผู้สร้างนโยบายเป็นอย่างไร³⁷

³⁷ พัชรี ณะมัย, "การใช้ Policy-Making Approach ศึกษาการเมืองไทย", ในปัญหาผู้นำกับกระบวนการกำหนดนโยบาย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534) หน้า 143-144