

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมาของธุรกิจการขนส่งสินค้าทางน้ำโดยเรือลำเลียง และนโยบายการขนส่งสินค้าทางน้ำของภาครัฐที่มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมเรือลำเลียง เป็นการให้ความสำคัญของการศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองจากการใช้แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าทางน้ำและโลจิสติกส์ของประเทศไทยโดยจัดแบ่งการศึกษาออกตามวัตถุประสงค์และขอบเขตที่ศึกษา โดยใช้แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ดังนี้

2.1 นโยบายสาธารณะ (Public Policy)

การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายของรัฐ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมการขนส่งสินค้าทางน้ำโดยเรือลำเลียง รวมทั้งลักษณะความสัมพันธ์บทบาทของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ ประเด็นทางการเมืองและสังคม นอกจากนี้ลักษณะสำคัญของนโยบายเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง นั้นไม่ได้ศึกษาทางด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว แต่พิจารณาถึงโครงการสร้างอำนาจ ที่เกิดจากกลุ่มผู้ที่มีผลประโยชน์ และเข้าไปเกี่ยวข้องในการออกกฎ ระเบียบและข้อปฏิบัติตามนโยบาย นอกจากนี้เป็นการอธิบายถึงอิทธิพลของผู้ประกอบการไทย เหตุเพราะการถูกชักจูงความต้องการของผู้ประกอบจากต่างชาติ

ธอร์สไตน์ เวเบลน (Thorstein Veblen) วิลเล็จ ซี มิชเชล (Wesley C. Mitchell) และจอร์น อาร์ คอมมอน (John R. Commons) เป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันและค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความจำเป็นต่อการปฏิรูปสังคมและมีมุมมองต่อปัญหาต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง แบ่งได้ 3 ระดับคือ

ระดับที่ 1. สังคมของเศรษฐกิจการประสานเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยสถาบันเศรษฐกิจต่าง ๆ คล้ายเศรษฐศาสตร์ทั่ว ๆ ไปคือ อุปทานและอุปสงค์ เป็นอย่างไร

ระดับที่ 2. โครงสร้างสถาบันรัฐหรือรัฐบาลในฐานะที่เป็นองค์กรที่จัดการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจรองรับการลงทุนในประเทศ

ระดับที่ 3. โครงสร้างบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น สมาคม นายจ้าง สมาคมลูกจ้าง สหภาพแรงงานต่าง ๆ และกลุ่มผลประโยชน์

นโยบายสาธารณะโดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการทั้งการเมืองและสังคมอย่างกว้างขวาง เพราะนโยบายสาธารณะมีรากฐานมาจากสภาพปัญหาต่างๆ ของสังคม และเป็นปัญหาที่ประชาชนคาดหวังว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการแก้ไข ทำให้ปัญหาเหล่านี้ต้องเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ ระหว่างประชาชน พรรคการเมือง รัฐสภา ตุลาการ ระบบราชการ ระบบบริหาร และราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น สิ่งที่ต้องพิจารณาถึงบุคคลหรือองค์กรต่างๆ ที่มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและการเกิดผลของนโยบายสาธารณะกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในสังคม ทำให้บางนโยบายส่งผลให้ประชาชนบางกลุ่มได้ประโยชน์ และบางกลุ่มเสียประโยชน์ เช่น นโยบายพัฒนาระบบขนส่งและโลจิสติกส์ นโยบายเศรษฐกิจที่มุ่งการกระจายรายได้ นโยบายการสาธารณสุข นโยบายการปฏิรูปที่ดิน นโยบายการคมนาคมและการสื่อสาร นโยบายสิ่งแวดล้อม นโยบายการส่งเสริมการลงทุนและการท่องเที่ยว รวมถึงนโยบายต่างประเทศด้านต่าง ๆ เป็นต้น ทำให้บางกรณีประชาชนได้รับผลกระทบทางลบ หรือได้รับผลกระทบในทางบวกกับกลุ่มที่หาผลประโยชน์จากการใช้นโยบาย นั้นเกิดจากการใช้แนวคิดนโยบายสาธารณะของภาครัฐ ที่มีการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในสังคมที่ขัดแย้งกัน ที่ไม่ได้พิจารณาถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่ แต่ถ้ารัฐไม่มีนโยบายก็จะไม่เกิดการบริหารจัดการ และถ้ารัฐบาลบริหารจัดการไม่ดีก็จะทำให้นโยบายนั้นไม่เกิดประโยชน์ต่อสังคมเช่นกัน

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

การศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะจากแนวความคิดต่าง ๆ ที่มีผู้สนใจศึกษา และมีมุมมองที่แตกต่างกัน ทำให้ได้ทราบความแตกต่างหลากหลาย และส่งเสริมให้ผู้ศึกษาเข้าใจบริบท ของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ได้อย่างชัดเจน สามารถที่จะระบุความคล้ายคลึงกันหรือความแตกต่างกันได้อย่างเป็นระบบ ความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับความหมายของนโยบายสาธารณะ (Profound Knowledge) จะเป็นรากฐานสำคัญในการศึกษาการกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เพื่อให้การศึกษาคความหมายของนโยบายสาธารณะจากแนวความคิดต่างๆ เป็นไปอย่างชัดเจน โดยได้สรุปจากการเสนอแนวความคิดและการวิเคราะห์แนวความคิด (สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2548) แต่ละกรณีดังต่อไปนี้

Ira Sharrkansky ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ ว่าเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาลรวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งหมด ตลอดจนระเบียบในการควบคุมและกำกับกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งหมด ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ นโยบาย

สาธารณะยังหมายรวมถึงการเฉลิมฉลองของรัฐพิธีต่างๆ นอกจากนโยบายสาธารณะจะครอบคลุมกิจกรรมภายในประเทศทั้งหมดแล้ว ยังครอบคลุมกิจกรรมต่างประเทศทั้งหมดอีกด้วย

Thomas R. Dye ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ ว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส โดยสิ่งที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบ

James E. Anderson นโยบายสาธารณะ เป็นชุดของข้อเสนอของการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้กระทำหรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องของสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่าสิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) มีความพยายามให้ความหมายของนโยบายสาธารณะออกไปในแง่มุมต่าง ๆ ตัวอย่างของความหมายที่นักวิชาการหลายท่านกำหนดขึ้น เช่น

อมร รักษาสิทธิ์ (2518) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "นโยบายสาธารณะ" ว่า หมายถึงความคิดของรัฐบาลที่ว่าทำอะไรหรือไม่ อย่างไร อย่างไร เมื่อใด โดยน่าจะมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ การกำหนดแนวทางใหม่ ๆ และการกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2533) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง เรื่องที่มีความเกี่ยวพันกว้างขวางครอบคลุมทุกอย่างก้าวของชีวิตมนุษย์ในทุกระดับของสังคม ครอบคลุมทุกสาขาบริการของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นด้านกระบวนการยุติธรรม สาธารณะสุข การพัฒนาชนบท การเงิน การคลัง การเกษตร การอุตสาหกรรม และอื่น ๆ อีกมาก การศึกษานโยบายสาธารณะ จำเป็นต้องอาศัยความรู้ลึกความเข้าใจในเนื้อหาของนโยบายอย่างกระจ่างชัด ขณะเดียวกันก็ต้องอาศัยความรู้และทักษะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด เทคนิค และระเบียบวิธีการต่าง ๆ ในการพิจารณาวิเคราะห์นโยบาย นโยบายสาธารณะ เน้นการอธิบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด เทคนิค และระเบียบวิธีการต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นพื้นฐานทั่วไป สำหรับ "ผู้วิเคราะห์นโยบาย" ในหน่วยงานของรัฐ

กุลธนา ธนาพงศธร (2535) สรุปความหมายของนโยบายสาธารณะเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ แผนการหรือกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้าเพื่อเป็นหนทางชี้แนะให้มีการปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

เดวิด อีสตัน (David Easton, 1953) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายสำหรับสังคมส่วนรวม

ลินตัน คอลด์เวลล์ (Lynton Caldwell, 1970) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ ได้แก่ บรรดา การตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่าง ๆ ที่สังคมจะดำเนินการ ยินยอม หรือห้ามกระทำนั้น

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James Anderson, 1970) ได้ให้คำนิยามนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง แนวทางการกระทำของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เช่น ความยากจน การผูกขาดทางอุตสาหกรรม หรือการพุงราคาสินค้าการเกษตร

ไอรา ชาร์แคนสกี (Ira Shankansky, 1970) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐกระทำโดยครอบคลุมถึงกิจกรรมด้านการบริการสาธารณะ การกำหนด กฎ ข้อบังคับ การ เจริญฉลองหรือจัดพิธีกรรมที่เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ

โทมัส ดาย (Thomas Dye, 1978) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่าเป็นสิ่งที่ รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะ หรือ Public Policy ในที่การศึกษานี้จะหมายถึง แผนงานที่รัฐบาลกำหนดขึ้น เพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้กับบุคคลหรือกลุ่มคนนำไป ปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งนโยบายสาธารณะที่ดีนั้นควรเกิดจากการมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วนมากที่สุด เป็นแนวทางในการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมระหว่าง กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนอย่างเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และยึดถือคุณธรรมในการ ดำเนินการ และที่สำคัญจะต้องเปิดกว้างให้ตอบรับและตอบสนองต่อความคิดและข้อเสนอแนะดี ๆ ได้อย่างไม่มีข้อจำกัด

2.1.2 กรอบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ในส่วนของกรอวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ อัมมาร สยามวาลา(2548) ได้กล่าวไว้ว่า การ วิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่มีมาในอดีต เป็นการวิเคราะห์นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการ จัดสรรงบประมาณเพื่อให้นโยบายนั้นบรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงใด ก่อให้เกิดผลลัพธ์อะไรบ้าง และสิ่งที่รัฐสร้างหรือลงทุนไปคิดเป็นมูลค่าเท่าไร หากแต่การวิเคราะห์นโยบายของรัฐในปัจจุบัน นั้นควรพิจารณาด้วยว่านโยบายนั้น ๆ ก่อให้เกิดประโยชน์กับกลุ่มคนหรือใครบ้าง คิดเป็น สัดส่วนเท่าใด หรือนโยบายนั้น ๆ กระทบต่อโครงสร้างของระบบ ก่อให้เกิดผลเสียหายใดบ้าง หรือไม่ อย่างไร เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ผู้วิเคราะห์นโยบายที่ผ่านมามีในอดีตพึงตระหนักและให้ ความสำคัญ สำหรับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ควรเป็นในอนาคตนั้น จะต้องพิจารณาถึง ผลเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะนโยบายสาธารณะที่เป็นการเข้าไปแทรกแซงซึ่งต้องศึกษาถึงผลสุทธิที่ เกิดขึ้นในระบบนั้น ๆ และควรศึกษาว่า รัฐนั้นมีหน่วยงานหรือกระบวนการที่สามารถควบคุมหรือ

กำกับในสิ่งที่นโยบายสาธารณะได้เข้าไปเกี่ยวข้องหรือไม่ ส่วนการพิจารณาถึงสมมติฐานของนโยบายสาธารณะต่าง ๆ นั้นส่วนใหญ่มักจะเป็นการพิสูจน์ในเชิงวิทยาศาสตร์ ซึ่งหากสามารถศึกษาได้ก็จะช่วยให้การวิเคราะห์นโยบายนั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กระบวนการสุดท้ายหลังจากที่ได้มีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประเมินนโยบายสาธารณะทั้งระบบโดยอาจจะวิเคราะห์แยกตามส่วนต่าง ๆ (Partial Equilibrium) หรือจะวิเคราะห์ทั้งระบบ (General Equilibrium) ก็ได้ ซึ่งจะทำให้ทราบผลกระทบจากนโยบายสาธารณะทั้งระบบ

จากกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ปัญหาเชิงนโยบาย สามารถวิเคราะห์นโยบายของรัฐซึ่งเป็นตัวอย่างในการนำไปสู่การวิเคราะห์นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าทางน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมเรือลำเลียง ได้แก่

2.1.3 ประเภทของปัญหาเชิงนโยบาย

(Cobb and Elder, 1983 อ้างถึงใน สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2549) กล่าวว่าปัญหาเชิงนโยบายสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือปัญหานโยบายทางด้านสังคม และปัญหานโยบายเกี่ยวกับสถาบันของรัฐ กล่าวคือ

1. ปัญหานโยบายเชิงสังคม เป็นปัญหาทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายทั่วไปที่เป็นที่ยอมรับของสมาชิกในสังคมว่าเหมาะสมที่จะได้รับความสนใจและเกี่ยวข้องกับงานที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐซึ่งถือว่าเป็นปัญหาส่วนรวม ปัญหานโยบายประเภทนี้เป็นปัญหานโยบายระดับกว้าง ที่รัฐจะต้องนำไปแก้ปัญหาต่อไป กรณีเรือลำเลียงนโยบายของรัฐบาลมักจะผลักดันให้มีการพัฒนาส่งเสริมธุรกิจการส่งออก และเพิ่มหนทางในการขนส่งทางบกโดยการขยายถนนและโครงการเชื่อมโยงเส้นทางที่สะดวกในการขนส่ง ในทางอากาศ มีการสร้างสนามบินและสถานีที่ใหญ่ที่ระดับทวีป ที่ส่งเสริมด้านการส่งออก (โลจิสติก) ซึ่งในกรณีการขนส่งสินค้าทางน้ำโดยเรือลำเลียงอย่างกรณีเรือลำเลียงถือเป็นวิถีแบบการดำเนินชีวิตของไทยอย่างดั้งเดิมที่ควรจะให้การสนับสนุนเพราะด้านการขนส่งที่มีเส้นสายของลำน้ำที่เชื่อมโยงกันอย่างต่อเนื่องกับสภาพภูมิประเทศของไทย และการขนส่งที่บรรทุกสินค้าได้มากและประหยัดน้ำมันและทรัพยากรอื่นๆ รัฐควรเร่งเห็นประเด็นการขนส่งที่ได้ทั้งปริมาณสินค้าที่มากและประหยัดทางด้านค่าขนส่ง และสามารถที่จะขยายขีดความสามารถในการขนส่งได้ดียิ่งขึ้นด้วย

2. ปัญหาเชิงนโยบายที่เป็นทางการหรือเกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐโดยตรง เป็นปัญหาเชิงนโยบายที่รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจให้ความสนใจดำเนินการอย่างจริงจัง แต่ทั้งนี้ปัญหาเชิงนโยบายที่

เป็นทางการเหล่านี้จะแฝงไปด้วยปัญหาที่รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจไม่ตั้งใจจะแก้ไข แต่ทำเพื่อหยิบประเด็นเหล่านี้มาสร้างความกระตือรือร้นและให้บางกลุ่มเกิดความพึงพอใจในการเร่งแก้ปัญหา

2.1.4 การกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

กำหนดขึ้นจากระบบที่มีอำนาจสั่งการ ได้แก่ ฝ่ายบริหารโดยการออกนโยบาย ฝ่ายนิติบัญญัติโดยการออกกฎหมาย ฝ่ายตุลาการใช้กฎหมายในการตัดสิน และระบบบริหารราชการ มีกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่กำหนดทิศทางและกำหนดแผนพัฒนาประเทศ สำนักงานประมาณดูแลเรื่องการเงิน สำนักงาน ก.พ. กำกับอัตราคน สำนักรัฐกิจและการคลัง สำนักกฤษฎีกา มีธนาคารแห่งประเทศไทยครอบงำอยู่ นอกจากนี้ยังมีพลังจากภายนอก เช่น องค์การสาธารณะ (Public Opinion) และองค์กรสิทธิมนุษยชน (NGO) มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง มีตัวแปรในการกำหนดดังนี้ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2547)

1. กำหนดโดยระบบการปกครอง เช่น ระบบสังคมนิยม, ระบบประชาธิปไตย และเป็นประชาธิปไตยแบบไหน ของไทยปัจจุบัน ระบบพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเป็นพรรคเสียงข้างมาก เกือบจะเป็นระบบพรรคการเมือง 2 พรรคและเป็นพรรคที่ได้รับเสียงเด็ดขาด จึงเป็นระบบการเมืองที่กำหนดนโยบายสาธารณะโดยเสียงเด็ดขาด ซึ่งเป็นแบบที่ยากต่อการตรวจสอบและนโยบายที่กำหนดออกมาก็ต้องมาตอบแทนผู้อุปถัมภ์พรรคอย่างแน่นอน

2. กำหนดโดยผู้นำ ผู้นำมีความสำคัญในกาหนดนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์, อุดมการณ์, ภูมิหลัง ปัจจุบัน นายทักซิณ เป็นผู้นำที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ สำหรับข้อดีของนายทักซิณคือ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีภูมิหลังมาจากชนชั้นกลางที่มีอาชีพทั้งรับราชการตำรวจ พ่อค้า นักธุรกิจ มีความรู้ดี ประสบความสำเร็จในการประกอบธุรกิจ แต่อุดมการณ์ทางการเมืองยังไม่มียังยึดติดอยู่กับพวกพ้อง ยังต้องตอบแทนผู้สนับสนุนทางการเมืองของตนอยู่ และยังคงเน้นนโยบายประชานิยมมากเกินไป

3. กำหนดโดย Political Demand ความต้องการทางการเมืองเป็นความต้องการที่เกิดแล้วต้องตอบสนองโดยอัตโนมัติ และผู้นำต้องมี Noble Obligation

4. กำหนดโดย Demand จากประชาชน เป็นเรื่องของการเรียกร้องใช้ประชาชนจำนวนมาก (Popular Demand) อาจเป็นการสร้างสถานการณ์ สร้างกระแส ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยเพื่อการเรียกร้องสิทธิและประโยชน์ที่ควรจะได้รับ

5. กำหนดโดยแรงกดดันจากภายนอก เช่น แฟล็กซ์ อีเมลล์ ทวีวี โทรศัพท์ เป็นการสร้างกระแสบีบบังคับโดยไม่รู้ตัว

6. กำหนดโดยภูมิรัฐศาสตร์ เช่น ประเทศอังกฤษเป็นเกาะ จึงให้ความสำคัญกับกองทัพเรือ ส่วนประเทศไทยเป็นประเทศเกษตร นโยบายสาธารณะจึงให้ความสำคัญกับการค้าข้าว การประกันราคาข้าว ฯลฯ

7. กำหนดโดย Know How การมีกฎหมายลิขสิทธิ์เป็นการผูกขาดการพัฒนากระบวนเศรษฐกิจ และเป็นกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทำให้ต้องพึ่งพาต่างประเทศที่เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์

8. กำหนดโดยทรัพยากร (Resource) นโยบายสนับสนุนการผลิตของไทย ที่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ไม่มีหรือมีแต่ใช้งานไม่ได้ ไม่เพียงพอ ต้องมีการนำเข้าวัตถุดิบ เครื่องจักร และเทคโนโลยี Know how รัฐต้องออกนโยบายสาธารณะคุ้มครองผู้ผลิต ผู้ผลิตเป็นภาคเอกชนเพียงไม่กี่รายที่ผูกขาดกับการผลิตของประเทศ นอกจากนั้นทรัพยากรที่ไทยมีเป็นแก๊ซธรรมชาติ ทำให้รัฐจึงนำทรัพยากรไปขายสัมปทานให้ต่างชาติมาดูดเอาทรัพยากรไป จากนั้นต้องซื้อกลับมาใช้ในประเทศ อีกทั้งราคาที่ซื้อกลับต้องอิงอยู่กับค่าเงินต่างประเทศ เป็นราคาขายเดียวกับที่ขายจากตัวแทนในประเทศสิงคโปร์ เป็นความผิดพลาดของการกำหนดนโยบายที่มีทรัพยากรเป็นตัวแปร

9. กำหนดโดยสถานะของประเทศ สถานะของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง เช่น จีนต้องการมีสถานะความเป็นประเทศมหาอำนาจ จึงต้องแสดงออกถึงการช่วยเหลือประเทศที่ด้อยกว่า อินเดียมีเรือบรรทุกเครื่องบิน เป็นการบ่งบอกถึงสถานะของประเทศ มีศักยภาพเหมือนกัน สำหรับไทยในฐานะที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ต้องการเป็นอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียที่ต้องการพัฒนาระบบการขนส่งรองรับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักของประเทศ สิ่งเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดนโยบายสาธารณะ กำหนดการสร้างภาพของประเทศไทยอยู่ในสถานะภาพที่มีความพร้อม และที่จริง ๆ เป็นเพียงฐานการผลิตของประเทศที่พัฒนาแล้วเท่านั้น นโยบายนี้ใช้ความรู้สึกว่าศักดิ์ศรีไม่ใช่เหตุผลใช้การสร้างภาพมากกว่าใช้เหตุผล

10. กำหนดโดยฐานะของประเทศ ซึ่งหมายถึงงบประมาณของประเทศควรจะมีงบประมาณ ซึ่งเป็นทรัพยากรแบบหนึ่งใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะ ไม่ใช่เอามาถลุง เช่น งบประมาณศูนย์กลางเมืองแพชั่น เป็นนโยบายที่ไม่น่าสนับสนุน เพราะตามประวัติศาสตร์และขนบธรรมเนียมวัฒนธรรมของไทย ไม่มีพื้นฐานการเป็นผู้นำทางด้านแฟชั่นเลยเป็นเพียงผู้ตามและเห่อตามแฟชั่น การใช้งบประมาณครั้งนี้เป็นการใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า มีเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่ใช้ประโยชน์จากงบประมาณชุดนี้

11. กำหนดโดยผลประโยชน์ ผลประโยชน์เป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนต้องการ การได้มาซึ่งผลประโยชน์ต้องควบคู่กับการคอร์รัปชัน ถ้าไม่คอร์รัปชันก็ไม่พัฒนา โดยเฉพาะไทยเราติดอันดับกลุ่มประเทศที่มีคอร์รัปชันมากประเทศหนึ่ง เช่น เครื่องตรวจระเบิด CTX ของสนามบินสุวรรณภูมิ

เมื่อใดที่ประเทศมีการพัฒนา เช่น การสร้างสนามบินหนองงูเห่า เมื่อนั้นคอร์รัปชันก็จะเกิดเป็นคอร์รัปชันทับซ้อน และคอร์รัปชันเชิงนโยบายอย่างที่เห็นข่าวอยู่

12. **กำหนดโดยระบบการเลือกตั้ง** หมายถึงคะแนนเสียง คะแนนนิยมซึ่งจะเป็นผู้กำหนดให้ใครโดยใคร ถ้าเป็นระบบเผด็จนโยบายนี้จะกำหนดไม่ได้ แต่เมื่อเป็นประชาธิปไตยต้องมี การเลือกตั้งผู้แทน นโยบายสาธารณะก็คือถูกกำหนดโดยระบบการเลือกตั้ง

กล่าวโดยสรุปนโยบายสาธารณะในการศึกษานี้หมายถึง แผนงานของรัฐบาลที่กำหนดขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคล นำไปปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แต่นโยบายสาธารณะที่ดีนั้นควรเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนมากที่สุด เป็นแนวทางการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนอย่างเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และยึดถือคุณธรรมในการดำเนินการ ที่สำคัญจะต้องเปิดกว้างให้ตอบรับและตอบสนองต่อความคิดและข้อเสนอแนะดี ๆ ได้อย่างไม่มีข้อจำกัด

สรุปความหมายของแนวความคิดนโยบายสาธารณะ เนื่องจากการศึกษานโยบายสาธารณะได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง พอสรุปได้ดังนี้ นโยบายสาธารณะ หมายถึง ชุด (course) หรือแบบแผน (pattern) ของกิจกรรมของรัฐ (activity) ที่มีความต่อเนื่องเพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา ที่มีน้ำหนักมากกว่าการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจของรัฐบาลที่จะกระทำบางสิ่งบางอย่างเท่านั้นซึ่งเป็นการเน้นให้เห็นความแตกต่างระหว่างการตัดสินใจทั่วๆ ไปของรัฐบาลกับกิจกรรมของรัฐบาลที่ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะ ภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์การ เพราะสิ่งแวดล้อมขององค์การหมายถึง สิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ส่วนองค์การของรัฐอาจมีความหมาย ครอบคลุมองค์การทั้งหมดของรัฐ

ลักษณะความสัมพันธ์เชิงนโยบายสาธารณะที่จะต้องนำไปสู่การกระทำเสมอและต้องมีระบบ และมีการกำหนดเป้าประสงค์ (goals) ค่านิยม (values) และการปฏิบัติการ (practices) ของโครงการของรัฐ เป็นการระบุชัดเจนว่า กิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐที่เรียกว่านโยบายสาธารณะ นั้น จะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม รวมทั้งแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย ที่ซึ่งกิจกรรมที่กระทำอย่างต่อเนื่อง โดยกลุ่มผู้กำหนดนโยบายใช้สถาบันสังคมที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบในการทำความเข้าใจและการแสดงออกเกี่ยวกับค่านิยมในสิ่งต่างๆ ที่แต่ละสถาบันเห็นว่าเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของสังคม และเป็นชุดของการกระทำเพื่อการแก้ไขปัญหาของสังคมให้บรรลุผล เป็นความหมายที่กระชับและมุ่งเฉพาะประเด็นการแก้ไขปัญหาของสังคม

การใช้นโยบายสาธารณะ เป็นเครื่องมือของรัฐที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ของสังคมนโยบายสาธารณะ จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับทฤษฎีของการเลือก (theory of choice) และการศึกษา

เกี่ยวกับต้นทุนของกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งให้เห็นว่าการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนานั้น เป็นการระบุชัดเจนว่า กิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐที่เรียกว่านโยบายสาธารณะนั้น จะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม รวมทั้งแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย โดยมีการทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง กลุ่มผู้กำหนดนโยบายใช้สถาบันสังคมที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบในการทำความเข้าใจและการแสดงออกเกี่ยวกับค่านิยมในสิ่งต่าง ๆ ที่แต่ละสถาบันเห็นว่าเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของสังคม และ เป็นชุดของการกระทำเพื่อการแก้ไขปัญหาบางประการของสังคมให้บรรลุผล เป็นความหมายที่กระชับและมุ่งเฉพาะประเด็นการแก้ไขปัญหาบางประการของสังคม

2.1.5 รูปแบบการศึกษาแนวทางของนโยบายสาธารณะ

1. ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) จะตั้งสมมติฐานให้นโยบายถูกกำหนดโดยผู้นำที่ปกครองประเทศในเวลานั้น ดังนั้นนโยบายจะออกมาในรูปแบบใดขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มผู้นำต้องการอะไร
2. ทฤษฎีกลุ่ม (Group Model) พิจารณาว่านโยบายสาธารณะคือจุดดุลยภาพระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม นโยบายสาธารณะจะสะท้อนให้เห็นถึงจุดร่วมของผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม กลุ่มใดมีอิทธิพลมากนโยบายก็จะเอนเอียงไปทางนั้น
3. ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) กิจกรรมสาธารณะเป็นกิจกรรมของสถาบัน โดยเฉพาะสถาบันของรัฐ
4. ตัวแบบระบบ (System Model) นโยบายสาธารณะคือผลผลิตของระบบ (Output) หรือนโยบายสาธารณะคือการโต้ตอบของระบบการเมืองต่อสภาพแวดล้อม
5. ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีหลายทฤษฎี (Theory Model) แสวงหากลยุทธ์ที่มีเหตุผลมาจากสถานการณ์การแข่งขัน

2.1.6 องค์ประกอบของความหมายนโยบายสาธารณะ

1. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ ในการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
2. ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง และสถาบันราชการ ข้าราชการ
3. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบและกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง

4. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองของความต้องการของประชาชนจำนวนมากและกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนาหรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น รวมทั้งกิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน

5. เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ ในการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

6. เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมในประเทศและระหว่างประเทศและเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ ก่อให้เกิดผลทางบวกและทางลบต่อสังคม

2.1.7 ปัจจัยและองค์ประกอบของนโยบายที่ใช้พิจารณาเพื่อกำหนดนโยบาย

1. ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน (Fundamental Factors) ประกอบด้วย

1.1 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ เป็นปัจจัยอันดับหนึ่งเสมอสำหรับผลประโยชน์จะเน้นผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญสำหรับนโยบายสาธารณะ

1.2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้กำหนดนโยบาย มองว่าใครคือผู้กำหนดนโยบายมีความรู้ความสามารถและเหตุผลในเรื่องนั้นมากน้อยแค่ไหน เป็นกลุ่มผู้นำจะมีอิทธิมากในการกำหนดนโยบาย

1.3 ปัจจัยเกี่ยวกับข้อมูลเอกสารต่างๆ ถือว่าเป็นข้อมูลสำคัญ ที่ใช้ประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะจากข้อมูลเอกสาร (ทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ)

2. ปัจจัยที่เป็นสภาพแวดล้อม (Environment Factors) สภาพแวดล้อม จะมีอิทธิพล มีปฏิสัมพันธ์ต่อการทำงานและองค์การและการทำงานและองค์การ ก็จะมีอิทธิพลต่อสภาพแวดล้อมด้วย ต่างก็จะมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

2.1 ปัจจัยทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง การเมืองจะเป็นแหล่งสนับสนุนและได้รับผลกระทบจากนโยบาย มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย ถ้ามองในแง่ของวัฒนธรรมทางการเมืองแล้วจะขึ้นอยู่กับค่านิยมของคนในสังคมที่มีต่อการเมืองอย่างไร เช่นการชูประเด็นหาเสียงของพรรคการเมืองเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง เป็นตัวสะท้อนในการกำหนดนโยบาย

2.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดความต้องการของประชาชน การดำเนินนโยบายของรัฐบาลก็ต้องเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้กับประชาชน

2.3 ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางสังคมจะมีมาก เช่น ค่านิยม วัฒนธรรม ครอบครัว จำนวนประชากร เช่นถ้ามีประชากรในวัยเด็กมาก นโยบายสาธารณะก็จะออกไปทางการจัดการศึกษา หรือคนชรา มากก็จะมีนโยบายสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น

2.4 ปัจจัยทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ เป็นตัวสะท้อนในการแก้ไขปัญหาในอดีต เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบาย

2.5 ปัจจัยทางด้านเทคโนโลยี มีความสำคัญในการกำหนดนโยบาย

3. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจเลือกกำหนดนโยบาย

3.1 ค่านิยม (Values) การกำหนดนโยบายสาธารณะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติได้โดยไม่ถูกต่อต้าน

3.2 ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง (Political party affiliation) จะดูที่จุดยืนของพรรคการเมือง ที่จะสามารถวิเคราะห์ทิศทางของการกำหนดนโยบายในผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้ง

3.3 มติมหาชน มีความสำคัญมีบทบาทมากกับการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ประโยชน์สาธารณะชน การกำหนดนโยบายต้องคำนึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก

2.1.8 กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี

นโยบายเกิดขึ้นเพื่อการแก้ปัญหาในสังคม สร้างสังคมที่เป็นสุขบนฐานคุณธรรมและจริยธรรม ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงต้องอยู่บนฐานของความรู้และพัฒนาสังคมให้มีคุณธรรม มีจิตสำนึกร่วมคิด ร่วมทำและร่วมแก้ปัญหาของสังคม ส่วนใหญ่ปัญหาจะนำนโยบาย นโยบายจะนำปัญหาในสังคมที่ให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตและคุณค่าของมนุษย์มากกว่ามูลค่าทางวัตถุ คำนึงถึงทุนทางสังคมที่มีอยู่ทั้งผู้รู้ ประชาชน องค์กร วัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งนโยบายที่ออกมาไม่ได้แก้ปัญหาแต่กลับสร้างปัญหา ในยุคที่รัฐบาลรวมอำนาจจะกำหนดนโยบายที่สร้างเสถียรภาพทางการเมือง สร้างการพัฒนา ความเจริญเติบโตทางวัตถุ จำกัดการมีส่วนร่วมทางการเมือง จำกัดหลักนิติธรรม คุณธรรมและความโปร่งใส จำกัดในมิติความรู้ การสร้างและพัฒนาคุณภาพ จริยธรรม และจิตวิญญาณในระดับรากแก้วที่จะร่วมแก้ปัญหาสังคมจากแนวความคิดและปรัชญาพื้นฐานของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 - 7

แม้ว่าได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดของการมีส่วนร่วมและคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ในฉบับที่ 8 เป็นต้นมาก็ตาม แต่ความยากจนยังคงเป็นปัญหามาจนถึงปัจจุบัน นโยบายที่ผ่านมาก

ว่า 40 ปีนั้นไม่สามารถแก้ปัญหาในระดับพื้นฐานระยะยาวและหลายโครงการที่นักวิชาการร่วมคิดร่วมทำและพยายามหาแนวทางแก้ปัญหาเมื่อกว่า 20 ปีที่ผ่านมา คือ โครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำกลอง มีท่านป๋วย อึ๊งภากรณ์ เสน่ห์ จามริก และ ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ ตลอดจนนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหิดล และเกษตรศาสตร์ ร่วมบูรณาการความคิดในการสร้างต้นแบบการพัฒนาแบบพึ่งตนเองในระดับรากแก้วแต่เป็นโครงการที่มีฐานความคิดก้าวหน้า นักการเมืองและข้าราชการตามไม่ทันในบริบทของสังคมขณะนั้น จึงถูกมองเป็นภาพลบและต้องยุติโครงการในที่สุด โครงการที่ดีถูกกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาในสังคม แทนที่จะตามแก้ปัญหา มักประสบปัญหาในสังคมไทย อย่างไรก็ตามโครงการนี้มีคุณค่าต่อการเรียนรู้ของนักวิชาการรุ่นหลังในกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนระดับรากหญ้า หากโครงการดังกล่าวเกิดความต่อเนื่องตั้งแต่ 20 กว่าปีที่ผ่านมา ในทุกชุมชนระดับรากหญ้า สังคมไทยจะมีรากฐานที่เข้มแข็งทั้งทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ สุขภาวะ สิ่งแวดล้อม และการเมืองที่ยั่งยืน มีแนวทางดังนี้

2.1.8.1 กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางสังคม

ผู้คนในสังคมต้องมีส่วนร่วม มองเห็นปัญหา ขับเคลื่อนให้สังคมเห็นเป็น ปัญหามหาชน เพื่อให้รัฐเข้ามาแก้ไขโดยกำหนดเป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการและปัญหาของผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง กระบวนการดังกล่าวจะเกิดขึ้นในระบบการเมืองแบบเปิด รัฐไม่ผูกขาดอำนาจ ข้าราชการ ต้องทำงานและอดทนในการรับรู้ความต้องการและความหลากหลายในความคิด ผู้เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์นโยบายและตัดสินใจต้องตั้งอยู่บนฐานความรู้และปัญญาที่เปิดกว้าง เห็นความสำคัญของสิทธิมนุษยชน ความเป็นธรรม ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน แม้ผู้มีส่วนได้เสียเป็นชนกลุ่มน้อยต้องให้ความเป็นธรรมและเอื้ออาทรต่อกลุ่มคนเหล่านั้น ไม่อ้างประโยชน์คนส่วนใหญ่บนภาวะและความทุกข์ทรมานตลอดชีวิตของคนส่วนน้อย

กระบวนการขับเคลื่อนเชิงนโยบายของชุมชนเป็นข้อมูลที่บ่งบอกถึงปัญหาในสังคมที่นักวิเคราะห์และผู้กำหนดนโยบายต้องศึกษาให้ลึกและรู้จริงมากกว่าเพียงรับรู้เท่านั้น กระบวนการทางสังคมเป็นเพียงรูปแบบ เนื่องจากถูกจำกัดด้วยอำนาจรัฐและระบบราชการ เมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองและมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 76 ที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้ท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2535 จำนวน 25% และปี พ.ศ.2539 จำนวน 35% ของงบประมาณทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติจะถูกจำกัดอำนาจในการใช้งบประมาณ โดยกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดจากอำนาจรัฐส่วนกลางและระบบราชการตลอดจนข้อบังคับใน

การแก้ปัญหาของท้องถิ่นอาจขัดกับกฎหมายหรือนโยบายของหลายกระทรวง เช่น ปัญหามลภาวะที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมในชุมชน เป็นต้น

การใช้แนวคิดธรรมาภิบาลเพื่อเพิ่มศักยภาพของภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนา จากการผลิตต้นแนวความคิดดังกล่าวของธนาคารโลก ช่วยให้กระบวนการพัฒนาต้องทำด้วยความรอบคอบมากขึ้น อย่างไรก็ตาม หลักธรรมาภิบาลเกิดขึ้นเพียงรูปแบบ แต่วัฒนธรรมและแนวคิดหลักธรรมาภิบาลมิได้เกิดขึ้นในกระบวนการทางนโยบาย ดังจะเห็นจากหลักธรรมาภิบาลของกระทรวงมหาดไทยจะถูกกำหนดโดยกฎ ระเบียบและระบบราชการของกระทรวงมหาดไทยมากกว่าการสร้างวัฒนธรรมธรรมาภิบาล

ดังนั้นกระบวนการธรรมาภิบาลที่ไม่เป็นไปอย่างถูกต้อง สังคมจะไม่มีความสุข ดังจะเห็นจากกรณีนโยบายการแก้ปัญหาภาคใต้ในปัจจุบัน การเมืองไทยแม้ว่าจะมีการปฏิรูปเกิดขึ้นก็ตาม แต่กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะจากประชาชน ชุมชนในท้องถิ่นยังถูกจำกัดด้วยอำนาจรัฐ ระบบราชการและวัฒนธรรมข้าราชการที่ฝังรากลึกมายาวนาน จนสามารถสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แทนวัฒนธรรมทางการเมืองแบบชาวบ้านที่สร้างจิตวิญญาณของการมีส่วนร่วมและประโยชน์ชุมชนเป็นสำคัญ กระบวนการทางสังคมในการพัฒนานโยบายสาธารณะที่จะให้ผู้คนในสังคมมีส่วนร่วมขับเคลื่อนเงินนโยบายจึงเกิดขึ้นเพียงรูปแบบ

2.1.8.2 ปัจจัยขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ

ในกระบวนการเงินนโยบายดังกล่าวมีปัจจัยหลายประการ คือเวทีนโยบายสาธารณะ การประชุมสัมมนา และที่สำคัญคือ สื่อมวลชนซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยขับเคลื่อนประเด็นปัญหาเงินนโยบายให้สังคมได้เรียนรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็นในการแก้ปัญหาเป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้เงินนโยบายให้กว้างขวางในสังคม ช่วยเปิดกว้างในเชิงปัญญาและจิตวิญญาณที่ร่วมรับรู้ปัญหาของสังคมที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนในปัจจุบัน โดยนักการเมืองสามารถสร้างเครื่องมือเงินนโยบาย เช่น จดหมายข่าวสำหรับท้องถิ่นเพื่อสร้างความรู้และการเรียนรู้ประเด็นปัญหาสำคัญในท้องถิ่น ระดับจังหวัดจนถึงระดับชาติ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาและผลิตต้นนโยบายในระดับต่าง ๆ ร่วมกันกับองค์กรอื่น ๆ ในท้องถิ่นอย่างบูรณาการ และในเชิงทฤษฎีจะเห็นว่ากระบวนการพัฒนานโยบายเป็นการกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนหลากหลายในสังคมมีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบาย เป็นกระบวนการบ่งบอกถึงปัญหาในสังคม เป็นกระบวนการขับเคลื่อนที่สำคัญทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่มีการจัดองค์กร การบริหาร ตลอดจนองค์ความรู้ที่สามารถผลิตต้นเป็นนโยบาย

บทบาทจำกัดของสื่อมวลชน ฝ่ายการเมืองและนักวิชาการ ทำให้เกิดปัญหาในเชิงนโยบายการมีส่วนร่วมเสนอประเด็นนโยบายสาธารณะอย่างกว้างขวางโดยฝ่ายต่าง ๆ จะทำให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง คุณค่า ค่านิยม ผลประโยชน์และข้อจำกัดเชิงนโยบายได้นำมาศึกษา วิเคราะห์อย่างกว้างขวางทำให้เกิดความชัดเจน จนเป็นที่ยอมรับของสังคม ปัญหาความขัดแย้งเชิงนโยบายจะมีน้อยลงเมื่อนโยบายถูกกำหนดและถูกนำมาปฏิบัติ แต่ในทางตรงกันข้ามนโยบายถูกหมกเม็ด ปิดเบือน ความขัดแย้งจะตามมา เช่น ปัญหาท่อแก๊ส ไทย – มาเลเซียผ่านอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา และปัญหาท่อแก๊สที่จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น

ความเป็นกลางของค่านิยมในกระบวนการเชิงนโยบายเกิดขึ้นยากจนต้องมีเหตุผล ข้อมูล ข้อเท็จจริงของฝ่ายต่าง ๆ ประกอบการวิเคราะห์นโยบายและจากเหตุผลดังกล่าวจะทำให้การตัดสินใจเลือกนโยบายเกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ผู้มีส่วนได้เสียยอมรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างยอมรับ เนื่องจากมีความเกื้อกูลช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ คนส่วนน้อยได้รับความเห็นใจช่วยเหลือเพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีความสุข ความเป็นธรรมชาติเกิดขึ้น ปัญหาที่จะต่อต้านโครงการจะลดน้อยลง แต่ในทางปฏิบัติ คนส่วนน้อยต้องเป็นผู้เสียสละ และแบกรับภาระไปตลอดชีวิตจนถึงรุ่นลูกหลาน ข้อมูลในด้านผลกระทบจากโครงการไม่เปิดเผยและไม่มีความชัดเจน ทำให้รู้สึกไม่ไว้วางใจนโยบายของรัฐ นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวบ้าน ดังจะเห็นได้จากโครงการเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งกรุง เขื่อนน้ำโจน และกรณีของโรงงานไทยแลนด์แทนทาลัม จังหวัดภูเก็ต เป็นต้น

2.1.8.3 กระบวนการพัฒนานโยบายตั้งอยู่บนพื้นฐานสัจจะธรรม

จึงจะทำให้บ้านเมืองสงบสุขหากกระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่มีธรรมะ สังคมจะไม่มีความสุข ดังนั้นระดับความสุขของสังคมที่เกิดขึ้นบ่งบอกถึงระดับความถูกต้องและระดับการมีธรรมะของกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ไม่มีฐานจริยธรรม สังคมจะไม่มีความสุข นโยบายสาธารณะในสังคมปัจจุบันไม่ได้นำไปสู่การสร้างสังคมที่มีคุณธรรม จริยธรรม ดังจะเห็นได้จากนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพการพ่นของหอยใต้ดินที่ผิดกฎหมายเป็นหอยบนดินที่ถูกกฎหมาย นับว่าเป็นนโยบายที่สร้างความเสื่อมถอยทางจริยธรรม สังคมที่มีธรรมะเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจึงจะมีความชอบธรรม การใช้อบายมุขเพื่อสร้างความเอื้ออาทร ความเมตตาแก่ประชาชน

2.1.8.4 ทิศทางการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในการเมืองไทย

จากนโยบายรัฐบาลที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคน จริยธรรม ความรู้และความสุขมากขึ้น คำนึงถึงความเป็นธรรม สวัสดิการภาคประชาชนและบริการทางสังคมที่จำเป็นอย่างทั่วถึง สภาพัฒน์ฯ จะใช้ดัชนีชี้วัดความสุขร่วมกันในสังคมไทยต้นปี 2550 ซึ่งประกอบด้วยตัวแปร 5 เรื่อง คือ คน ครอบครัว สภาพแวดล้อม ธรรมภิบาลและสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเน้นค่านิยมในสังคมและความมีมนุษยธรรม โดยทิศทางการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในการเมืองไทยที่ให้ความสำคัญต่อมิติสังคม คุณธรรม ความรู้และบริบทของชุมชนเป็นการสร้างชุมชนเข้มแข็งและสังคมคุณธรรมซึ่งเป็นฐานการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ดีและการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี การพัฒนาประชาธิปไตยจะไม่เกิดขึ้นจากสังคมชนชั้นกลางที่มีความรู้แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่จะเกิดขึ้นจากสังคมที่มีคุณธรรมและความรู้เป็นพื้นฐาน

2.1.8.5 กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี

ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ กล่าวคือ วัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่จะสร้างกระบวนการทางสังคมในการผลักดันนโยบายให้เป็นที่ยอมรับของสังคม ระบบการเมืองที่ให้เสรีภาพประชาชนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายรัฐ และระบบราชการต้องไม่ผูกขาดอำนาจในการกำหนดและตัดสินใจนโยบายยอมรับความต้องการที่มีความหลากหลายและแตกต่างซึ่งไม่ใช่ปัญหาเชิงนโยบาย การวิเคราะห์นโยบายต้องศึกษาให้ลึกและรู้จริงมากกว่าเพียงการรับรู้ ความเป็นธรรม ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ต้องเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐ ดังนั้นกระบวนการที่ดีควรคำนึงถึงบริบทของสังคม ทุนทางสังคม ทางเลือกในการแก้ปัญหา วิธีการแก้ปัญหาของชุมชน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงหรือความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในสังคมเช่นการเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนาอย่างรวดเร็ว และภัยพิบัติ เป็นต้น

ปัจจัยเหล่านี้ นักวิชาการและข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะไม่ให้ความสำคัญมากนัก แต่จะให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ และมาตรการทางนโยบายมากกว่าซึ่งปัจจัยเหล่านี้มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายดังภาพที่ 1

2.1.9 แนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ(อัมมาร สยามวาลา, 2548)ที่มีมาในอดีต เป็นการวิเคราะห์นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ให้นโยบายนั้นบรรลุเป้าหมายอย่างน้อยเพียงใด ก่อให้เกิดผลลัพธ์อะไรบ้าง และสิ่งที่รัฐสร้างหรือลงทุนไปคิดเป็นมูลค่าเท่าไร หากแต่การวิเคราะห์นโยบายของรัฐในปัจจุบันนั้นควรพิจารณาด้วยว่านโยบายนั้น ๆ ก่อให้เกิด

ประโยชน์กับกลุ่มคนหรือใครบ้าง คิดเป็นสัดส่วนเท่าใด หรือนโยบายนั้น ๆ กระทบต่อโครงสร้างของระบบ ก่อให้เกิดผลเสียหายใดบ้างหรือไม่ อย่างไร เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ผู้วิเคราะห์นโยบายที่ผ่านมาในอดีตพึงตระหนักและให้ความสำคัญ สำหรับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ควรเป็นในอนาคตนั้น จะต้องพิจารณาถึงผลเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะนโยบายสาธารณะที่เป็นการเข้าไปแทรกแซงซึ่งต้องศึกษาถึงผลสุทธิที่เกิดขึ้นในระบบนั้น ๆ และควรศึกษาว่า รัฐนั้นมีหน่วยงานหรือกระบวนการที่สามารถควบคุมหรือกำกับในสิ่งที่นโยบายสาธารณะได้เข้าไปเกี่ยวข้องหรือไม่ ส่วนการพิจารณาถึงสมมติฐานของนโยบายสาธารณะต่าง ๆ นั้นส่วนใหญ่มักจะเป็นการพิสูจน์ในเชิงวิทยาศาสตร์ ซึ่งหากสามารถศึกษาได้ก็จะช่วยให้การวิเคราะห์นโยบายนั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กระบวนการสุดท้ายหลังจากที่ได้มีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประเมินนโยบายสาธารณะทั้งระบบโดยอาจจะวิเคราะห์แยกตามส่วนต่าง ๆ (Partial Equilibrium) หรือจะวิเคราะห์ทั้งระบบ (General Equilibrium) ก็ได้ ซึ่งจะช่วยให้ทราบผลกระทบจากนโยบายสาธารณะทั้งระบบ

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ จากกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ปัญหาเชิงนโยบายของ อัมมาร สยามวาลา (2548) สามารถวิเคราะห์นโยบายของรัฐซึ่งเป็นตัวอย่างในการนำไปสู่การวิเคราะห์นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าทางน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมเรือลำเลียง ได้แก่ นโยบายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติหรือโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค มีข้อสังเกตตอนต้นนั้นรัฐบาลได้กล่าวว่าเป็นสิทธิของคนไทยทุกคน และงบประมาณที่ใช้ก็น้อยกว่าที่ได้เคยบอกไว้ในตอนต้นการวิเคราะห์นโยบายนี้ต้องวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมของประชาชนที่มีต่อนโยบายนี้ รวมถึงโรงพยาบาลทั้งในและนอกโครงการนี้ด้วย นอกจากนี้ยังต้องวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของทั้งประชาชน กับ โรงพยาบาลชุมชน รวมถึงโรงพยาบาลส่วนกลางด้วย ประกอบกับ ความสัมพันธ์ระหว่างโรงพยาบาลของรัฐ และโรงพยาบาลของเอกชน โดยการวิเคราะห์นั้นจะต้องมีหลักฐาน หรือ ข้อมูลมาอ้างอิงด้วย ทว่าในการศึกษาโครงการนี้ซึ่งต้องใช้ข้อมูลจากโรงพยาบาลต่างๆ เพื่อวิเคราะห์ว่าประโยชน์จากโครงการนี้แท้จริงแล้วตกอยู่กับคนกลุ่มใด และเป็นสัดส่วนเท่าใดบ้างแต่การได้มาซึ่งข้อมูลเหล่านี้ ก็ประสบกับปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการข้อมูลภายในโรงพยาบาลโดยเฉพาะโรงพยาบาลรัฐอันเกิดจากการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล แสดงให้เห็นว่าระบบของรัฐนั้นไม่ได้เอื้อต่อการวิเคราะห์นโยบายให้มีประสิทธิภาพแต่อย่างใด

จากตัวอย่างที่เป็นการวิเคราะห์นโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐข้างต้นเป็นตัวอย่างที่ดีในการวิเคราะห์ทั้งนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าทางน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจหรืออุตสาหกรรมเรือลำเลียงที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีตและนโยบายสาธารณะที่ควรจะเป็นในอนาคตเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าทางน้ำ โดยอาศัยเรือลำเลียง การวิเคราะห์นโยบาย

สถานการณ์นี้จะได้อาศัยกรอบแนวความคิดของการวิเคราะห์ทั้งที่เกิดขึ้นแล้วในอดีต และควรจะเป็นในอนาคต เพื่อนำเสนอวิธีการหรือมาตรการเชิงนโยบายในอันที่จะลดผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการธุรกิจเรือลำเลียงในปัจจุบันให้สามารถแข่งขันกับการขนส่งด้วยรูปแบบอื่นได้

การวิเคราะห์ประเภทของปัญหาเชิงนโยบาย ปัญหาเชิงนโยบายสามารถที่แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือปัญหานโยบายทางด้านสังคม และปัญหาเชิงนโยบายเกี่ยวกับสถาบันของรัฐ (Cobb and Elder, 1983 อ้างถึงใน สุรสิทธิ์ วิชิระจร, 2549) กล่าวคือ

1. **ปัญหาเชิงนโยบายเชิงสังคม** เป็นปัญหาทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายทั่วไปที่เป็นที่ยอมรับของสมาชิกในสังคมว่าเหมาะสมที่จะได้รับความสนใจและเกี่ยวข้องกับงานที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐซึ่งถือว่าเป็นปัญหาส่วนรวม ปัญหาเชิงนโยบายประเภทนี้เป็นปัญหาเชิงนโยบายระดับกว้าง ที่รัฐจะต้องนำไปแก้ปัญหาต่อไป กรณีเรือลำเลียงนโยบายของรัฐบาลมักจะผลักดันให้มีการพัฒนาส่งเสริมธุรกิจการส่งออก และเพิ่มหนทางในการขนส่งทางบกโดยการขยายถนนและโครงการเชื่อมโยงเส้นทางที่สะดวกในการขนส่ง ในทางอากาศ มีการสร้างสนามบินและสถานีที่ใหญ่ที่ระดับทวีป ที่ส่งเสริมด้านการส่งออก (ระบบโลจิสติก) ซึ่งในกรณีการขนส่งสินค้าทางน้ำอย่างกรณีเรือลำเลียงถือเป็นวิถีแบบการดำเนินชีวิตของไทยอย่างดั้งเดิมที่ควรจะทำให้การสนับสนุนเพราะด้านการขนส่งที่มีเส้นสายของลำน้ำที่เชื่อมโยงกันอย่างต่อเนื่องกับสภาพภูมิประเทศของไทย และการขนส่งที่บรรทุกสินค้าได้มากและประหยัดน้ำมันและทรัพยากรอื่นๆ รัฐควรเล็งเห็นประเด็นการขนส่งที่ได้ทั้งปริมาณสินค้าที่มากและประหยัดทางด้านค่าขนส่ง และสามารถที่จะขยายขีดความสามารถในการขนส่งได้ดียิ่งขึ้นด้วย

2. **ปัญหาเชิงนโยบายที่เป็นทางการหรือเกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐโดยตรง** เป็นปัญหาเชิงนโยบายที่รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจให้ความสนใจดำเนินการอย่างจริงจัง แต่ทั้งนี้ปัญหาเชิงนโยบายที่เป็นทางการเหล่านี้จะแฝงไปด้วยปัญหาที่รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจไม่ตั้งใจจะแก้ไข แต่ทำเพื่อยับประเด็นเหล่านี้มาสร้างความกระตือรือร้นและให้บางกลุ่มเกิดความพึงพอใจในการเร่งแก้ปัญหา

การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2548) และ (สมพร เฟื่องจันทร์, 2540) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแบ่งปัญหาหลัก ๆ ออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่

1. **ปัญหาด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ** คือความรับผิดชอบต่อนโยบายที่ได้รับมาให้ดำเนินการ นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผนนโยบายเพียงใดซึ่งปัจจัยที่

เป็นส่วนประกอบด้วยก็คือ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านงบประมาณ และปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์

2. ปัญหาด้านการควบคุม หมายถึงความสามารถในการวัดผลความก้าวหน้า หรือผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย ซึ่งปัญหาในการควบคุมจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ

3. ปัญหาด้านความร่วมมือบุคลากรต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

การวิเคราะห์บทบาทการกำหนดปัญหาเชิงนโยบาย (สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2549) ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบาย ได้แก่

1. **ตัวแบบพหุนิยมกลุ่มผลประโยชน์ (Pluralistic Approach)** มองนโยบายเป็นเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์โดยเฉพาะพบว่าผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายหนึ่ง ๆ จะแตกต่างกัน คือ กลุ่มผลประโยชน์หนึ่ง ๆ มีบทบาทเฉพาะนโยบายเกี่ยวกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนเท่านั้น

2. **ตัวแบบชนชั้นนำ (Elitist Approach)** ปัญหาเชิงนโยบายเป็นผลมาจากการถูกกำหนดโดยกลุ่มผู้นำ ผู้มีฐานะ ผู้มีอำนาจ หรือผู้มีชื่อเสียง ที่ครอบคลุมการตัดสินใจทางด้านผลประโยชน์

3. **ตัวแบบสถาบันของรัฐหรือสถาบันทางการเมือง (State-Centric Approach)** เกี่ยวเนื่องด้านการเมืองสถาบันภายในระบบรัฐที่เป็นตัวการสำคัญในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบาย

สรุปแนวคิดของการใช้นโยบายสาธารณะในบริบทเศรษฐศาสตร์การเมือง ปัจจุบันมีการใช้แนวคิดที่ เป็นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของชาติทั้ง 4 อันได้แก่ การบริโภค การใช้จ่ายภาครัฐ การลงทุน และการส่งออกนั้นใช้แนวทางของเทคโนโลยีประเทศไทย ที่ยึดบรรทัดฐานอนุรักษนิยมแต่นักเลือกตั้งผู้กุมอำนาจบริหารแทรกแซงนโยบายการคลังขนาดใหญ่ เพื่อประโยชน์ทางการเมืองและทุจริตคอร์รัปชั่นของตนและพรรคพวก ทำให้เทคโนโลยีไทยมักเป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินนโยบายของรัฐ ดังนั้นการกำหนดนโยบายรัฐมีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของอุตสาหกรรมขนส่ง และส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการขนส่งสินค้าทางน้ำ มีการใช้นโยบายสาธารณะจากแนวความคิดของ Dye สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่กระทำและเลือกไม่กระทำ ถือเป็นนโยบายสาธารณะด้วย

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุพัตรา โล้วระกุล และคณะ (2532) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับท่าเรือและการใช้ท่าเรือของประเทศไทย พบว่า ปัญหาในการใช้ท่าเรือที่มองจากด้านผู้ให้บริการท่าเรือ ประกอบด้วย บริษัทเจ้าของเรือ และตัวแทนเจ้าของเรือ ตัวแทนบริหารจัดการขนส่ง และปัญหาการใช้ท่าเรือที่มองจากผู้ให้บริการคือ เจ้าหน้าที่ของการท่าเรือ ปัญหาจากทั้งสองฝ่ายทำให้การทำงานในท่าเรือมีความไม่สะดวก ลำช้า มีความซ้ำซ้อนของขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ตลอดจนประสิทธิภาพของท่าเรือไม่ดีขึ้นตามที่ต้องการและยังไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อธุรกิจการขนส่งสินค้าทางน้ำโดยเรือลำเดียว ทำให้ธุรกิจดังกล่าวไม่สามารถเข้าขนถ่ายสินค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพพบเป็นปัญหาหนึ่งของผู้ประกอบการขนส่งสินค้าทางน้ำโดยเรือลำเดียว

ทั้งนี้ จากผลการศึกษาของ กมล สนธิเกษตริน (2523) เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการพาณิชย์นาวีไทย และสมาคมเจ้าของเรือไทย (2545) ได้ทำการศึกษาบทบาทของเรือพาณิชย์รวมทั้งกองเรือลำเดียวของไทย ที่ใช้ในการขนถ่ายสินค้าจากเรือเดินทะเลขนาดใหญ่ ในการพัฒนาศักยภาพการขนส่งทางทะเลของประเทศ ซึ่งพบว่า กองเรือไทยยังขาดประสิทธิภาพ และมีต้นทุนสูงกว่ากองเรือพาณิชย์ขนาดใหญ่และเรือลำเดียวของต่างประเทศ เนื่องจากปัญหาด้านต้นทุน ซึ่งเกิดจากปัญหาและอุปสรรคในด้านภาษีอากร ผู้ประกอบการไทยจะต้องเสียทั้งภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม ในขณะที่กองเรือต่างชาติไม่ต้องเสีย ปัญหาด้านเงินทุนเกิดจากอัตราดอกเบี้ยในการลงทุนของเจ้าของเรือไทยสูงกว่ากองเรือต่างชาติ และปัญหาด้านกฎระเบียบ ซึ่งกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบเรือไทย อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน และต้องใช้เอกสารจำนวนมาก เช่น การจดทะเบียนเรือไทย การขออนำเรือเข้าและออกจากท่า เป็นต้น ผลจากความเสียเปรียบนี้นำไปสู่การได้ส่วนแบ่งค่าระวางเรือเพียงร้อยละ 8.4 และทำให้ขนาดกองเรือไทยมีขนาดเล็กที่สุดในภูมิภาค เนื่องจากมีผู้ประกอบการธุรกิจเรือไทยนำเรือไปจดทะเบียนเรือยังต่างประเทศแทน ดังนั้นจากปัญหาที่พบทำให้เกิดผลเสียหายต่อชาติโดยรวม กล่าวคือ ทำให้ประเทศสูญเสียเงินตราต่างประเทศในรูปค่าระวางเรือ, สูญเสียโอกาสในการพัฒนาธุรกิจและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง, เสียโอกาสที่จะได้ภาษีทางอ้อมจากธุรกิจและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง, เสียโอกาสการเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางทะเลในภูมิภาค, ต้นทุนการขนส่งภายในประเทศสูงโดยไม่จำเป็น และสัดส่วนต้นทุนการนำเข้าสินค้าสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน

นอกจากนี้ผลการศึกษาของวีรยา ภัทรอาชาชัย: 2526 การศึกษาระบบการจัดการและการดำเนินงานของบริษัทเดินเรือกับการพัฒนาพาณิชย์นาวีไทย ดุสิต สิทธิศิริ (2527) การพัฒนาพาณิชย์นาวีของไทย ไชยยศ ไชยมั่นคง (2535) นโยบายการพาณิชย์นาวีไทยเพื่อความมั่นคง

แห่งชาติ สมชาย รัตนมาลาวงศ์ (2538) นโยบายและมาตรการของรัฐในการพัฒนาการพาณิชย์นาวีของประเทศไทย วิทย์ วรคุปต์ (2539) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งสินค้าทางน้ำ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย วิมลศรี รุจิระกิติวกุล (2541) แนวทางที่เหมาะสมของการใช้เรือลำเดียวแม่น้ำประเภทเรือต่อไม้ในการขนส่งสินค้าทางน้ำ กรณีศึกษา: บริเวณลุ่มน้ำภาคกลางของประเทศไทย สุมาลี สุขदानนท์ (2541) การขนส่งตู้สินค้าด้วยเรือลำเดียว ยังพบปัญหาไปในแนวทางเดียวกันว่าการขนส่งสินค้าทางน้ำของไทย ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ การจัดการท่าเรือ การใช้เรือลำเดียวเพื่อขนถ่ายสินค้าจากเรือสินค้ามายังท่าเรือ และการขนถ่ายสินค้ามาตามลำน้ำเจ้าพระยานั้น ขาดประสิทธิภาพและมีต้นทุนสูง แต่อย่างไรก็ตามระบบการขนส่งดังกล่าวนั้นยังสามารถพัฒนาให้มีประสิทธิภาพให้ดีขึ้นได้