

กระบวนการนโยบายสาธารณะในประเทศไทย

วรรณภา วามานนท์¹

บทคัดย่อ

กระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ คือการก่อตัวของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินนโยบาย ซึ่งล้วนแล้วแต่ต้องมีความเชื่อมโยงด้วยกันทุกขั้นตอน สำหรับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย มักจะพบปัญหาในทุก ๆ ขั้นตอน คือ การกำหนดนโยบายไม่เป็นไปตามขั้นตอนกระบวนการนโยบาย การตัดสินใจในนโยบายไม่ได้คำนึงในหลาย ๆ มิติ ทางสังคม และ เศรษฐศาสตร์ในระดับชุมชน นโยบายไม่มีหลักเหตุผล เป็นการกำหนดนโยบายเพื่อการหาเสียงของพรรคการเมือง ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ไม่มีการศึกษาทางเลือกนโยบาย หรือการค้นคว้าวิจัยให้มีข้อมูลเชิงประจักษ์ นโยบายขาดการศึกษาเรื่องผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ขาดการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในนโยบายตั้งแต่จุดเริ่มต้น การตัดสินใจมักเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจไม่ใช่ประชาชน บทบาทของกลุ่มการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทำให้นโยบายไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสาธารณะได้ การแก้ไขควรดำเนินการโดย ต้องสร้างเสรีภาพให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ต้องมีหลักคิดเชิงทฤษฎีหรือมีเหตุผลสนับสนุน ควรมีหน่วยงานดำเนินการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม และวิเคราะห์อย่างมีอาชีพ เปิดโอกาสให้มีเวทีสาธารณะเพื่อการสร้างสรรค์แนวคิดนโยบายนวัตกรรมที่ไม่ยึดติดอยู่ในกรอบเดิม ๆ และการตัดสินใจเลือกนโยบายต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง

คำสำคัญ: การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การฝึกอบรมพระยาสัน กรุงเทพมหานคร ประสิทธิภาพ

¹อาจารย์, สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต
1767 ถนนพัฒนาการ เขตสวนหลวง กรุงเทพฯ
e-mail: drwannapa@gmail.com



Public Policy Process in Thailand: Problems and Solutions

Wannapa Wamanond¹

Abstract

Public policy process can be seen as an intergraded process of formation, implementation and evaluation. Thai public policies often encounter problems in various stages: policy formulation and implementation not conform to the policy processes; policy decisions often ignore social dimension and microeconomic conditions at the community level; irrational policy; no study for policy alternatives or empirical research; lack of study on policy impacts both directly and indirectly; lack of public awareness since its formulation; decisions on policy is often a matter of authority, government officials and executives, not from the public; political and interest-based formulation; political and interest groups cannot meet the public demand. The author proposes solutions to these problems as follows: create people's freedom to participate in policy formulation; public policy must be based on theoretical or logical reasoning; there should be an agency to conduct an analysis of policy options tangibly and professionally; provide the public with a chance to create innovative ideas that do not strict to the old framework; and policy decisions must take into account public interest.

Keywords: public policy process, public interests, stakeholders, public dialogue

¹Lecturer, Public Policy and Management Kasem Bundit University.

1767 Patanakarn Road, Suan Luang, Bangkok 10250

e-mail: drwannapa@gmail.com

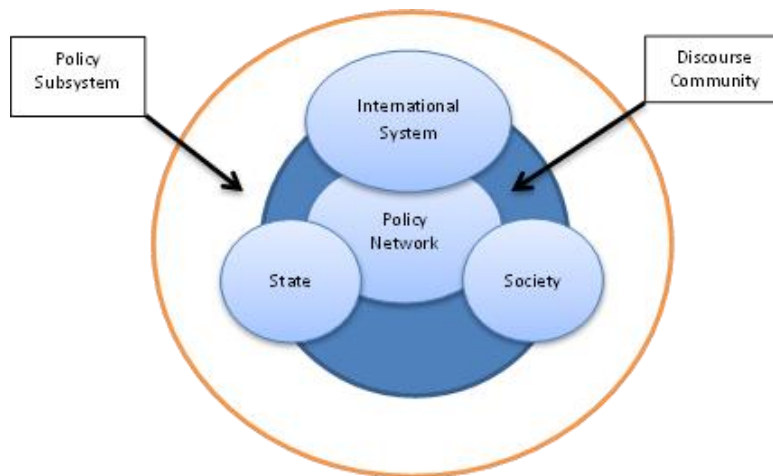
บทนำ

แม้ว่าจะมีคำกล่าวว่า ผลผลิตที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล คือ นโยบายสาธารณะ ตามความคิดรวบยอดของ Dye ที่ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “นโยบายสาธารณะคือสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ” (Whatever governments choose to do or not to do) (Dye, 2016) แต่ก็ได้หมายความว่านโยบายสาธารณะที่กำหนดโดยรัฐบาลจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมในระยะยาว และถ้าหากนโยบายของรัฐบาลไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วยแล้ว มีรูปแบบของนโยบายที่เอื้อผลประโยชน์ต่อพวกพ้อง มีโอกาสให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน หรือมีการครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทย เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจึงเป็นเหตุให้ประชาชนทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของประเทศ ทิศทางการพัฒนาของประเทศ ด้วยการเรียนรู้และมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐอย่างเป็นรูปธรรมและจริงจัง

จากความสำคัญดังกล่าวข้างต้น ในฐานะที่เป็นนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะ จึงมีความสนใจที่จะวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะในประเทศไทย เพื่อให้เห็นจุดอ่อน และนำไปสู่ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงแก้ไขในกระบวนการนโยบายของประเทศต่อไปในภายภาคหน้า

แนวคิดด้านกระบวนการนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาถึงเรื่องกระบวนการนโยบาย (Policy Process) นั้นจะเห็นได้ว่าเรื่องของนโยบายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญตั้งแต่จุดเริ่มต้น คือตั้งแต่การก่อร่างนโยบาย (Policy Formation/Formulation) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) การประเมินนโยบาย (Policy Evaluation) ตลอดจนถึงการยุตินโยบาย (Policy Termination) ซึ่งนโยบายอาจมีการต่อเนื่อง หรือการทดแทนนโยบายใหม่เมื่อนโยบายเดิมสิ้นสุดลง (Maintenance or Succession Policy) (Dunn, 1981) ทั้งหมดล้วนเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน และนอกเหนือไปจากนั้น แนวคิดของ Michael Howlett และคณะ ยังมีมุมมองเพิ่มเติมว่านโยบายยังมีความเชื่อมโยงไปอีกหลายภาคส่วน เช่นเครือข่ายนโยบาย (Policy Network) ภาครัฐ (State) ภาคประชาสังคม (Society) รวมไปถึงการโต้แย้งของคนในชุมชน (Discourse Community) ระบบที่เกี่ยวข้องกับนานาชาติ (International System) ที่ต้องคำนึงถึงผลกระทบในส่วนที่นานาชาติให้ความสนใจอยู่ด้วย เพราะทุกประเทศต้องมีปฏิสัมพันธ์กันในมิติต่างๆ เพราะประเทศไทยก็เป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลกด้วย ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย โดยความเชื่อมโยงดังกล่าว อธิบายได้เป็นภาพดังนี้ (Howlett et al., 2009)



แนวคิดนี้สอดคล้องกับ Sabatier ที่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของผลกระทบของเครือข่าย (Network) ด้วยเช่นกันว่า เครือข่ายนโยบายสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ (Sabatier, 2007: 143) เนื่องจากเครือข่ายมีบทบาทที่สำคัญในการสร้างและสร้างการตอบสนองต่อปัจจัยภายนอกแล้วนำมาประกอบร่างเป็นนโยบายในที่สุด และประการที่สำคัญที่สุดคือ นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) จากนโยบายสาธารณะนั้น ๆ ดังนั้นการให้ความสำคัญต่อนโยบายสาธารณะตั้งแต่การก่อรูป ก่อร่าง หรือการกำหนดนโยบายในความหมายเดียวกันนี้ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งดังคำพังเพยที่กล่าวว่า “การเริ่มต้นที่ดีย่อมสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง” เพราะการก่อรูปนโยบาย เป็นกระบวนการนโยบายที่เกิดขึ้นโดยไม่คำนึงถึงหลักการหรือทฤษฎีทางนโยบายสาธารณะย่อมก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ และไม่สอดคล้องกับ

ความต้องการของประชาชนนั้นนับว่าเป็นเรื่องที่สูงส่งอย่างยิ่ง

ปัญหากระบวนการนโยบายสาธารณะในประเทศไทย

สำหรับนโยบายสาธารณะในประเทศไทยนั้นเรามักจะพบว่านโยบายสาธารณะมีปัญหาหลายด้าน และเมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ตามหลักการและทฤษฎีของ การก่อรูปนโยบาย การกำหนดนโยบาย และ การตัดสินใจในนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย ตามแนวทางของนักวิชาการนโยบายสาธารณะ เช่น Robert Eyestone, James E. Anderson, Raymond A. Bauer, Lindzey Gardner and Elliot Aronson, Christopher Ham and Michael Hill, William N. Dunn, Charles E. Linblom และนักวิชาการไทยอีกหลายๆ ท่านแล้ว สามารถจะวิเคราะห์พบจุดอ่อนของนโยบายสาธารณะทั้งหลายของไทยโดยสรุปได้เป็นประเด็นปัญหาตามขั้นตอนหลักๆได้ต่อไปนี้ คือ

ปัญหาในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย

1. การกำหนดนโยบายไม่เป็นไปตามขั้นตอนกระบวนการนโยบาย ไม่เป็นกระบวนการที่สมบูรณ์ คือแทนที่จะเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการนำปัญหาสาธารณะ (Public Problems) โดยทั่วไป ที่เกิดขึ้นในสังคมมาสร้างให้เป็นนโยบายของรัฐ ตามแนวคิดของ Eyestone (Eyestone, 1978) แต่มักมาจากกลุ่มบุคคล กลุ่มการเมืองที่นำเสนอแนวคิดเข้ามาให้รัฐบาลได้ แล้วรัฐบาลนำมากำหนดออกมาเป็นนโยบายโดยตรง เป็นการลัดขั้นตอนการกำหนดนโยบาย เมื่อเป็นดังนี้จึงทำให้นโยบายไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ อาจตอบสนองเพียงคนบางกลุ่มที่ใกล้ชิดกับศูนย์กลางอำนาจในการแสวงหาโอกาสทำให้เกิดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มของตน ดังนั้นกระบวนการกำหนดนโยบายตามแนวทางของ Eyestone นั้นจึงหมดความสำคัญลงสำหรับรูปแบบการกำหนดนโยบายของประเทศไทย

2. การตัดสินใจในนโยบาย (Policy Decision Making) โดยไม่คำนึงถึงมิติหลาย ๆ ด้านของนโยบายให้ครบถ้วน คำนึงถึงเฉพาะเรื่องของผลประโยชน์ของหน่วยงาน กลุ่มการเมือง และอื่น ๆ หรือคำนึงถึงเฉพาะที่เป็นมิติในเรื่องของกฎหมาย รัฐศาสตร์ หรือเศรษฐศาสตร์มหภาค แต่ละเลยการให้ความสำคัญในมิติของสังคมศาสตร์ จิตวิทยาสังคม เศรษฐศาสตร์จุลภาค หรือเศรษฐศาสตร์ในระดับชุมชน เป็นต้น เช่น นโยบายการขึ้นราคาค่าโดยสารรถประจำทางสาธารณะ นโยบายการขึ้นราคาค่าสาธารณูปโภคต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนทุกระดับ เป็นต้น

3. นโยบายที่ไม่มีหลักเหตุผล มักเนื่องจากเป็นนโยบายที่เป็นการหาเสียงทางการเมืองของพรรคการเมือง ขาดการคำนึงถึงเรื่องต้นทุน-ประสิทธิผล ไม่คำนึงถึงว่าในระยะยาวนโยบายนั้นจะเป็นจริงได้มากน้อยเพียงใด จึงอาจทำให้นโยบายเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และเกิดผลกระทบอื่นๆ ตามมา ซึ่งนโยบายที่ดีนั้นต้องเป็นนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงในสถานการณ์จริงด้วย

4. ก่อนการกำหนดนโยบาย ส่วนมากมักมิได้มีการศึกษาเปรียบเทียบทางเลือกนโยบาย (Policy Alternatives) หรือมีการค้นคว้าการวิจัยเชิงประจักษ์ในการหาข้อมูล (Bauer, 1968: 1-26) เพื่อหาความชัดเจนของปัญหา และสร้างทางเลือกนโยบายในการแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อการกำหนดแนวทางในการก่อรูปนโยบาย ส่วนใหญ่จึงเป็นลักษณะของนโยบายเดี่ยว จึงไม่สามารถบอกได้ว่านโยบายนั้นเป็นหนทางที่ดีที่สุด ในการที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาสาธารณะที่มีอยู่ในสังคมได้อย่างแท้จริง

5. นโยบายสาธารณะบางนโยบายขาดขั้นตอนการศึกษาถึงเรื่องผลกระทบ (Impacts) ทั้งทางตรงและทางอ้อม สืบเนื่องมาจากการที่นโยบายมีลักษณะเป็นนโยบายที่ไม่ได้เปรียบเทียบทางเลือก เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นมาอย่างลัดขั้นตอน ไม่เป็นไปตามกระบวนการก่อรูปนโยบายตามหลักวิชาการ นโยบายที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันกะทันหัน การขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตรง การคิดกำหนดนโยบายโดยกลุ่มการเมือง กลุ่มบุคคล เหล่านี้เป็นเหตุผลประกอบที่ทำให้การศึกษาในเรื่องของผลกระทบของนโยบายถูกมองข้ามไป ต่อเมื่อนโยบายได้รับการปฏิบัติไปแล้ว ตามวาระ

ของนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นตามยุคสมัย ผลกระทบของนโยบายจึงเกิดขึ้น ทั้งในระยะสั้น และในระยะยาว ทั้งปัญหาให้กับประชาชนและสังคม เพราะรัฐบาลนั้นเปลี่ยนไปตามกาลเวลา แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นยังคงอยู่ ดังนั้นการลงทุนในเรื่องการศึกษาเรื่องผลกระทบนั้นน่าจะเป็นการลงทุนที่ดีกว่า การเสียต้นทุนเพื่อแก้ปัญหาผลกระทบในตอนหลัง

6. ขาดการให้ประชาชนได้มีส่วนรับรู้ ในนโยบาย ประชาชนไม่ทราบถึงวัตถุประสงค์ นโยบายว่าจะทำอะไร ทำแล้วประชาชนจะได้อะไร หรือเสียอะไร มากน้อยอย่างไร ผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นอย่างไร ดังตัวอย่างนโยบายหรือโครงการทอส่งแก๊สไทย-มาเลเซีย ที่ไม่ได้ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับทราบตั้งแต่วัตถุประสงค์ การก่อรูปนโยบาย แต่มีการนำมาให้ประชาชนพิจารณา และพยายามที่จะให้ประชาชนยอมรับนโยบายด้วยการทำประชาสัมพันธ์ภายหลัง จึงเกิดความไม่ยอมรับและต่อต้านจากคนในพื้นที่ขึ้น ต่อมาจึงได้มีความพยายามในการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ที่ว่า นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องได้รับความเห็นด้วยจากประชาชนก่อน แต่อย่างไรก็ดี นโยบายที่ได้มีการศึกษามาแล้ว เป็นอย่างดีว่าจะส่งผลกระทบต่อประเทศชาตินั้น เป็นเรื่องของการบริหารและการจัดการของรัฐบาลว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด ที่จะสามารถทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ชัดเจน และครบถ้วน อันจะนำไปสู่ความเห็นด้วยโดยรวม (Consensus) ในที่สุด

7. การตัดสินใจในเรื่องนโยบายมักเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจและผู้บริหาร ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวคิดของ Charles Lindblom ที่ว่า

การตัดสินใจกำหนดนโยบายนั้นต้องเป็นการตัดสินใจจากประชาชน โดยผู้นำรัฐบาลเป็นเพียงผู้นำความต้องการของประชาชนมาสู่กระบวนการกำหนดนโยบายเท่านั้น (Lindblom, 1968: 43)

8. การเข้ามามีบทบาทของกลุ่มการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ทำให้นโยบายไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการสาธารณะได้ เช่น นโยบายแรงงานของรัฐบาล (ในอดีต) ที่มีการบิดเบือนนโยบายจากเดิม ทั้งที่ได้มีการสำรวจความต้องการของผู้ใช้แรงงานไว้แล้วตั้งแต่ก่อนการหาเสียงเลือกตั้ง แต่เมื่อเกิดการประนีประนอมทางการเมืองที่ต้องการให้พรรคการเมืองพันธมิตรมาเข้าร่วมเป็นรัฐบาล นโยบายแรงงานที่ถูกกำหนดออกมาจึงเป็นลักษณะที่แตกต่างจากนโยบายที่ก่อรูปไว้ตั้งแต่แรก เป็นเพียงนโยบายที่ดำเนินไปตามลักษณะของงานประจำที่ข้าราชการได้ทำอยู่แล้ว ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เป็นนโยบายที่ไม่มีความคิดริเริ่มใหม่ (Innovation) ทำให้ประชาชนเสียประโยชน์เพียงเพื่อพรรคการเมืองต้องการประสานประโยชน์ระหว่างกันเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องการต่อรอง (Bargaining) (Dunn, 1981 p. 46) เมื่อต้องตัดสินใจเลือกนโยบาย หรืออาจกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายของประเทศไทยเป็นเรื่องของการเมืองมากเกินไป

ปัญหาในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ปัญหาโครงสร้างองค์การ เนื่องด้วยความหลากหลายในรูปแบบของนโยบายที่บางครั้งหน่วยงานของ

ภาครัฐไม่มีความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขาดความชัดเจนของนโยบาย

ข้อจำกัดของจำนวนบุคลากรที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจของนโยบาย อำนาจในการสั่งการ โครงการเฉพาะกิจที่ไม่ชัดเจน

2. ปัญหาการประสานงานระหว่างองค์การ พื้นที่ที่นโยบายครอบคลุมไปถึงหน่วยงานอื่น ความเข้าใจใน

ทิศทางของนโยบายของแต่ละหน่วยงานที่ต้องร่วมงานกันไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือสอดคล้องกัน ปัญหาการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคลากรของแต่ละองค์การ ว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในด้านใด ความไม่รู้จักคุ้นเคย อาจมีความสับสนและไม่ชัดเจนเกิดขึ้นได้

3. ปัญหาตัวผู้ปฏิบัติงาน ทักษะของผู้ปฏิบัติงานที่มีข้อจำกัด ความเข้าใจในนโยบายในทิศทางเดียวกัน

ทัศนคติและความยอมรับในนโยบายที่ต้องนำไปปฏิบัติ จำนวนผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายไม่เพียงพอ ระยะเวลาและความเร่งด่วนของนโยบายที่ส่งผลต่อการปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติไม่อาจแยกแยะตนเองจากงานประจำมาทำงานนโยบายได้อย่างอิสระ สิ่งแวดล้อมอื่นๆ ของนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ขาดแรงจูงใจ ภาระครอบครัวยับยั้งอุปสรรค เป็นต้น

ปัญหาในขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย

1. ไม่มีนโยบายการประเมินผล เนื่องจากที่ผ่านมาในประเทศไทยนั้นมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง เมื่อมีนโยบายเกิดขึ้นในรัฐบาลใด มีการกำหนดนโยบายใหม่ๆ ในรัฐบาลนั้นๆ ข้าราชการก็ปฏิบัติตามนโยบายนั้นไป แต่เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ก็มีนโยบายใหม่ที่ต้องปฏิบัติตามเกิดขึ้นมาอีก นโยบายเก่าก็ไม่ได้รับการประเมินผลนโยบาย เพราะขาดความสนใจใน

ผลลัพธ์ของนโยบายนั้นๆ ไปแล้ว บางครั้งนโยบายเก่าถ้าประเมินผลแล้ว อาจยังมีประสิทธิภาพแต่ผู้นำไม่ให้ความสำคัญ จึงทำให้นโยบายดังกล่าวๆ ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติต่อไปอย่างจริงจังเหมือนเคย

2. บุคลากรภาครัฐขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการประเมินผล ขาดความชำนาญและประสบการณ์

เนื่องจากบทบาทความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ในงานประจำ ซึ่งการประเมินผลนโยบายนั้นเป็นเรื่องที่ต้องมีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการประเมินผลอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ดังนั้นหากต้องการให้นโยบายได้รับการประเมินผลเพื่อหาข้อสรุปในการดำเนินนโยบายนั้นว่ามีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลอย่างไร ต้องมีการให้การศึกษาอบรมเรื่องการประเมินผลนโยบายอย่างถูกต้อง

3. ขาดบุคลากรในเรื่องการประเมินผล เนื่องจากการประเมินผลนโยบายเป็นภาระงานที่นอกเหนือจาก

งานประจำสำหรับบุคลากรในภาครัฐ นโยบายจึงขาดผู้รับผิดชอบในการประเมินผล และประกอบกับการประเมินผลนั้นต้องมีงบประมาณค่าใช้จ่าย กรอบระยะเวลาในการประเมินผล ขอบข่ายของการประเมินผลตลอดไปจนการจัดพิมพ์รายงานประเมินผล จึงต้องมีการวางแผนในประเด็นปัญหาต่างๆ เหล่านี้ไว้ในทุกขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย

แนวทางการแก้ไขปัญหานโยบายสาธารณะ

จากแนวคิดทางวิชาการ และข้อสังเกตจากนโยบายสาธารณะในประเทศไทยทั้งหมดในทุกขั้นตอนนโยบายดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากระบวนการของนโยบาย (Policy

Process) สำหรับประเทศไทยนั้นยังต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยการให้ความสำคัญตั้งแต่การก่อรูปนโยบายจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ต้องกระทำอย่างมีหลักเกณฑ์ มีความเป็นเหตุเป็นผล เชื่อถือได้ในแง่ของวิชาการ มากกว่าการคำนึงถึงเรื่องความสามารถในการที่จะดำรงอยู่ในอำนาจเท่านั้น และต้องให้ความสำคัญในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไปจนถึงสุดท้ายของกระบวนการประเมินนโยบาย และที่สำคัญทุกขั้นตอนนั้นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นประการสำคัญ

ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญห กระบวนการนโยบายสาธารณะ เป็นการแก้ปัญหาที่เป็นระบบและเป็นรูปธรรมมากขึ้นนั้น อาจต้องตั้งต้นที่จุดเริ่มต้นของปัญหา โดยมีข้อเสนอตามลำดับดังต่อไปนี้คือ

1. ตั้งแต่กระบวนการการเกิดขึ้นของนโยบาย ที่ต้องเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ให้เสรีภาพ

แก่ผู้คนในสังคมที่มีส่วนร่วมทางการเมือง มีกระบวนการขับเคลื่อนทางสังคมจากประชาชนที่มีความรู้และปัญญาเพื่อประโยชน์ของสังคมเป็นหลัก เป็นพลังร่วมทางจริยธรรมเพื่อสังคมโดยรวม ไม่ใช่พลังอำนาจที่จะใช้เพื่อเป็นกลไกในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง การแก้ไขกระบวนการนโยบายสาธารณะให้มีการพัฒนาที่ดีขึ้น พิมพิสุทธิ์ ได้แสดงทัศนะไว้ว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น การสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่จะสร้างกระบวนการทางสังคมในการผลักดันนโยบายให้เป็นที่ยอมรับ (พิมพิสุทธิ์, 2549) ซึ่งประเด็นนี้เป็นส่วนสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบายทั้งหมด บางท่านเห็นว่าการ

กำหนดนโยบายสาธารณะนั้นเชื่อมโยงกับระบอบการปกครอง หากการปกครองมีความเป็นประชาธิปไตยสูง ประชาชนจะยิ่งมีอำนาจและบทบาทสำคัญในการผลักดันและกำหนดนโยบายของรัฐบาลมากขึ้น (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2552) ต้องมีระบบการเมืองที่ให้เสรีภาพประชาชนโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายรัฐ เป็นแนวคิดเดียวกับ Charles Lindblom และระบบราชการต้องไม่ผูกขาดอำนาจในการกำหนดและตัดสินใจนโยบาย (Charles Lindblom, 1968) รวมถึงการยอมรับความต้องการที่มีความหลากหลายและแตกต่าง พร้อมกับต้องมีการวิเคราะห์นโยบายโดยต้องศึกษาให้เกิดความเป็นธรรม ความเสมอภาค ความเท่าเทียมกัน ในเชิงนโยบายนั้นๆ ด้วย

2. ในความเห็นของนักวิชาการนโยบายสาธารณะ จันทรศร เห็นว่าปัญหาของนโยบายสาธารณะ

ไทย ในประเด็นเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมุ่งเน้นเฉพาะบางเรื่องหรือบางประเด็น และไม่มีกรอบทฤษฎีที่เด่นชัดเจน หรือมีตัวแบบที่มีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะอธิบายถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ (จันทรศร, 2540) ซึ่งประเด็นนี้เป็นส่วนสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบายทั้งหมด ดังนั้นการกำหนดนโยบายต้องอาศัยหลักคิดที่มีเหตุผล หรือทฤษฎีเป็นกรอบแนวคิด โดยจะเชื่อมโยงไปยังนโยบายเครือข่ายทั้งหมด ทำให้เป็นนโยบายที่สามารถแก้ปัญหาได้ครอบคลุมมากกว่า

3. ควรมีหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินการวิเคราะห์นโยบายอย่างเป็นรูปธรรม โดยการวิเคราะห์หลายมิติ เพราะการวิเคราะห์นโยบายต้องใช้กรอบของสหวิทยาการ

(Multidisciplinary Framework) (Dunn, 2012) เป็นเรื่องของสังคมศาสตร์ประยุกต์ และเป็นเรื่องกระบวนการทางสังคมที่ต้องมีความเป็นมืออาชีพ Dunn ได้กล่าวว่า ไม่มีเพียงวิธีการใดวิธีการเดียวที่จะเหมาะสมกับทุกปัญหา เพราะการวิเคราะห์นโยบายต้องใช้ศาสตร์หลายแขนง คือต้องคำนึงถึงทั้งทางด้านกฎหมาย รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การเมือง วัฒนธรรม ปัจจัยขององค์การ วิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ ทั้งภายนอกและภายใน ทางตรงและทางอ้อม ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน (Tangible and Intangible) ด้านสิ่งแวดล้อม และต่างประเทศ รวมไปถึงจนถึงการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ในบางนโยบาย อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการตรงไปตรงมา มีผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้าน ดำเนินการวิเคราะห์ มีการทำงานเป็นทีม ไม่ใช่เป็นการทำงานแบบคนเดียววิเคราะห์ทุกเรื่อง ต้องมีการศึกษาด้านผลกระทบ (Impacts) ในทุกด้าน ซึ่ง Dunn ได้แสดงทัศนะว่า การวิเคราะห์นโยบายเป็นกิจกรรมพื้นฐานที่จำเป็นที่ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายนั้นสั้นและง่ายขึ้น และทำให้นโยบายที่กำหนดออกมานั้นเป็นที่ยอมรับในวงกว้าง สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง นอกจากจะเป็นนโยบายที่จะได้ประโยชน์จริงต่อประชาชนแล้ว ยังหลีกเลี่ยงนโยบายที่กำหนดออกมาเพื่อเพียงต้องการคะแนนเสียงของนักการเมืองด้วย ไม่ใช่การวิเคราะห์เพียงการประเมินนโยบายด้วยความรู้สึก การคาดการณ์นั้นคือการวิเคราะห์ที่ขาดหลักการของการวิเคราะห์ที่ถูกต้อง

4. การจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีเวทีสาธารณะ (Public Dialogue) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้

นำเสนอมุมมองต่อนโยบายสาธารณะของภาครัฐ ที่ไม่สามารถสื่อออกไปยังผู้กำหนดกำหนดนโยบายโดยวิธีที่เป็นทางการ โดยเป็นเวทีสาธารณะเชิงวิชาการ (Public Policy - Academic Dialogue) และหน่วยงานการวิเคราะห์นโยบายสามารถนำไปเป็นข้อมูลเพื่อการปรับปรุงนโยบายได้ มาตรการนี้มักใช้กันอยู่ในประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูง ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการผลักดันนโยบายในทางอ้อม มิใช่การทำวาทกรรมทางการเมือง (Discourse) หรือการโต้เถียงเพื่อการเอาชนะกันเป็นที่ตั้ง แต่เป็นการสร้างสรรค์แนวคิดนวัตกรรมที่ไม่ยึดติดอยู่ในกรอบเดิม ๆ เป็นประโยชน์อย่างยิ่งจากการระดมพลังสมองของประชาชน

5. เมื่อถึงเวลาในการตัดสินใจเลือกนโยบาย ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ผู้ตัดสินใจนโยบายต้องตระหนักอยู่

เสมอ นั่นคือ การต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ซึ่งมีลักษณะที่ Redford ให้ความหมายว่าเป็นนโยบายที่ยอมรับโดยตรงของกลุ่มผลประโยชน์ แต่ละกลุ่มโดยไม่มีความขัดแย้งกัน มีการแบ่งสรรผลประโยชน์อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องต่อประชาชนโดยรวม และสามารถมีระเบียบวิธีปฏิบัติการเพื่อการสร้างประโยชน์ เชื่อมโยงได้ตั้งแต่การก่อรูปนโยบาย จนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จโดยการเน้นที่กระบวนการหลังการตัดสินใจ (Redford, 1957) ประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งเนื่องจากประเทศไทยในบางนโยบายที่ตัดสินใจ

กำหนดแล้ว ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ไม่มีกระบวนการที่จะเอื้อให้เกิดการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างจริงจัง การตัดสินใจเลือกนโยบายควรจะต้องสอดคล้องกับค่านิยม (value) ของคนส่วนใหญ่ และเป็นระบบที่สะท้อนให้เห็นถึงการบูรณาการของการใช้อำนาจในการสร้างความเป็นเอกภาพของสังคมด้วย (Nimmo and Ungs ใน จารงธัญวงศ์, 2552)

สรุป

ปัญหากระบวนการนโยบายสาธารณะในประเทศไทยเกิดได้ทั้งในทุกขั้นตอน คือตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย โดยสามารถระบุเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้ คือ การกำหนดนโยบายไม่เป็นไปตามขั้นตอนกระบวนการ ไม่คำนึงถึงมิติต่าง ๆ ให้รอบด้าน ไม่มีหลักเหตุผล

ในการกำหนด มักมิได้ศึกษาเปรียบเทียบทางเลือกนโยบาย ขาดการศึกษาเรื่องผลกระทบ ประชาชนมิได้ส่วนรับรู้ในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจประชาชนไม่มีส่วนร่วม และ การเข้าแทรกแซงของกลุ่มการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้นผู้เขียนจึงนำเสนอการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้เป็นสังเขปในห้าประเด็น คือ ต้องสร้างเสรีภาพให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ต้องมีหลักคิดเชิงทฤษฎีหรือที่มีเหตุผลสนับสนุน ควรมีหน่วยงานดำเนินวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม ดำเนินการวิเคราะห์นโยบายอย่างมีอาชีพ เปิดโอกาสให้มีเวทีสาธารณะเพื่อการสร้างสรรค์แนวคิดนวัตกรรมที่ไม่ยึดติดอยู่ในกรอบเดิมๆ ประการสุดท้ายคือการตัดสินใจเลือกนโยบายต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง

References

- Anderson, James E. (1975). **Public Policy Making**, Great Britain: Thomas Nelson and Sons Ltd.
- Bauer, Raymond A. and Gergen, Kenneth J. (1968). **The Study of Policy Formation**, New York: The Free Press.
- Chantasorn, Woradesh (2540). **Policy Implementation**. Bangkok : Graphic Format Press.
- Dunn, William N. (2012). **Public Policy Analysis**. Fifth Edition. U.S.A.: Pearson.
- Dye, Thomas R. (2016). **Understanding Public Policy**. 15th ed. Boston : Pearson.
- Eyestone, Robert (1978). **From Social Issues to Public Policy**, New York, U.S.A.: John Wileys & Sons, Inc.
- Ham, Christopher and Hill, Michael (1993). **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. 2nd. Ed. Harvester Wheatsheaf : Hertfordshire.
- Howlett, Michael, M. Ramesh and Anthony Perl (2009) **Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems**, 3rd ed. United Kingdom: Oxford University Press.

- Lindblom, Charles E. (1968). **The Policy-Making Process**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc.,
- Lindzey, Gardner and Aronson, Elliot. in Thamrongthanyawong, Sombat (2009). **Public Policy: Concept, Analysis and Process**. 20th edition. Bangkok : Sematham Press.
- Pimpisut, Tipaporn (2549). **Good Public Policy on Liberty and Ethics Base**. National conference on Political Science and Public Administration 7th . Bangkok: Ramkhamhaeng University.
- Redford, Emmette S. (1957). **Ideal and Practice in Public Administration**. Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama Press.
- Sabatier, Paul A. (2007). **Theories of the Policy Process**. U.S.A. : Westview Press.
- Thamrongthanyawong, Sombat (2552). **Public Policy: Concept, Analysis and Process**. 20th edition. Bangkok : Sematham Press.
- Dunn, William N. (1981). **Public Policy Analysis : An Introduction**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc.,