

การวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะในมิติทางรัฐศาสตร์

สัญญา เคนาภูมิ*

บทคัดย่อ

นโยบายสาธารณะมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาสังคมประเทศชาติ หากนโยบายสาธารณะมีเนื้อหาสาระที่ดีก็จะเป็นปัจจัยเงื่อนไขความสำเร็จที่ส่งผลต่อโอกาสการพัฒนาสู่ความสมบูรณ์แบบได้ดียิ่งขึ้น การได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะที่ตั้นส่วนที่สำคัญยิ่งคือได้มาจากกระบวนการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามหลักวิชาการเป็นอย่างดี ทฤษฎีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะสามารถพิจารณาได้ทั้งมิติรัฐศาสตร์และมิติรัฐประศาสนศาสตร์ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอกรอบแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในมิติทางรัฐศาสตร์ ได้แก่ ทฤษฎีเชิงระบบ ทฤษฎีสถาบันทฤษฎีชนชั้นปกครอง ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์หรือดุลยภาพระหว่างกลุ่ม ทฤษฎีกระบวนการ ทฤษฎีเกม **ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ** และทฤษฎีอรรถประโยชน์ทางการเมือง ตัวแบบเหล่านี้เป็นตัวอย่างที่พยายามอธิบายการเมืองนโยบายสาธารณะในมิติของความเป็นจริงที่เกิดขึ้นควบคู่กันทั้งหลักการพื้นฐานของการกำหนดนโยบายสาธารณะ เนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ และกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

คำสำคัญ: การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ มิติทางรัฐศาสตร์

* คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

อีเมล: zumsa_17@hotmail.com

วันที่รับบทความ: 19 ธันวาคม 2561 วันที่แก้ไขบทความล่าสุด: 11 กุมภาพันธ์ 2564 วันที่อนุมัติการตีพิมพ์: 11 กุมภาพันธ์ 2564

Public Policy Analysis based on Political Science Assumptions

Sanya Kenaphoom*

Abstract

Public policy is an important role in social development, if public policy is good, it will be the success factor effect opportunities for improved development. Therefore, the acquisition of good public policy is an important part of the public policy process. Theories of public policy analysis can be considered both in terms of political science and public administration. This article aimed to explore the concept of public policy analysis based on political science Assumptions were; Systems Theory, Institutional Theory, Elite Theory, Interest Group Theory or Group Equilibrium Model, Process Theory, Game Theory, Public Choice Theory, and Political Utility Theory respectively. Therefore, these models attempt to describe politics in public policy in an emerging reality, controlling both the fundamental principles of public policymaking, the essence of public policy, and the process of making public policy.

Keywords: Public Policy Analysis, Political Science Assumptions

* Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University

E-mail: zumsa_17@hotmail.com

Received: December 19, B.E.2561 Revised: February 11, B.E.2564 Accepted: February 11, B.E.2564

บทนำ

การศึกษานโยบายสาธารณะ (Public policy) เป็นการศึกษาถึงคุณลักษณะและรายละเอียดภายใต้กรอบแนวคิดทางวิชาการเพื่อให้เข้าใจสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างเหมาะสม นโยบาย มาจากคำว่า ป. นย+อุปาย แปลว่า หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ (Royal Academy, 1992: 428) นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินงานที่กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าเพื่อให้รัฐบาลใช้ในการตัดสินใจหรือให้ผู้ที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบกำหนดทิศทางการทำงานของรัฐไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นโยบายสาธารณะอาจมองได้หลายมิติ ดังนี้

1. นโยบายสาธารณะเป็นการจัดผลประโยชน์แก่พลเมือง: นโยบายสาธารณะเป็นการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในระบบสังคมการเมือง เรียกว่า “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” เช่น (1) เป็นสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (2) การตัดสินใจที่จะกระทำของรัฐบาลเป็นผลมาจากการจัดสรรค่านิยมของสังคม (3) ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจที่จะกำหนดนโยบายว่าจะอะไรควรจะทำหรือไม่กระทำ (David Easton. 1960: 129-132)

2. นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล: บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ที่สังคมจะเข้ากระทำการยินยอมอนุญาตหรือที่จะห้ามมิให้กระทำการอาจแสดงในรูปของ คำแถลงการณ์ตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำพิพากษา หรือแสดงออกในลักษณะโดยนัยแห่งการกระทำก็ได้ (Lynton Caldwell. 1970: 2-5) การตัดสินใจขั้นต้นที่กำหนดแนวทางทั่วไปอย่างกว้างๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (William T. Greenwood. 1965: 222)

3. นโยบายสาธารณะเป็นกฎหมาย: นโยบายสาธารณะเป็นข้อความที่อาจเขียนไว้เพื่อชี้ให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายและความมุ่งหวังของรัฐบาล เช่น ตราพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ภาษี และการดำเนินการอื่นๆ ที่เป็นมาตรการของรัฐบาลซึ่งจะดำเนินการผ่านมาตรการของรัฐบาล (Somporn Fuangchan. 2009; Sanya Kenaphoom. 2016: 5)

4. นโยบายสาธารณะเป็นแบบแผนการดำเนินงาน: นโยบายสาธารณะเป็นแบบแผนของการกระทำเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือการให้สิ่งตอบแทนสำหรับความร่วมมือของประชาชน (Fred M. Frohock. 1979: 10-12) นโยบายสาธารณะคือชุดของข้อเสนอเกี่ยวกับการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบไปด้วยปัญหา อุปสรรค (Obstacles) และโอกาส (Opportunity) เพื่อนำไปใช้แก้ไขปัญหาของประชาชนโดยมุ่งที่จะกระทำให้บรรลุเป้าหมายหรือกระทำให้วัตถุประสงค์ปรากฏเป็นจริง (Carl J. Friedrich. 1963: 70)

5. นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมการปฏิบัติของรัฐบาล: นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการปฏิบัติหรือกระทำของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องราว 2 ประการ ได้แก่ (1) ต้องเกี่ยวกับการตัดสินใจกระทำหรืองดเว้นมิให้กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง และ (2) ต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งใดก็ตามที่ได้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำไป (James Anderson. 2000: 5-6) นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำซึ่งกิจกรรมจะครอบคลุมประเด็นต่างๆ เช่น เกี่ยวกับขอบข่ายของการให้บริการสาธารณะต่างๆ เกี่ยวกับระเบียบในการควบคุมและกำกับ การเฉลิมฉลองของรัฐต่างๆ การควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่น เป็นต้น (Ira Shar Kansky. 1971: 1) นโยบายสาธารณะก็คือสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะทำหรือไม่กระทำในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐ ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส เช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่นๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี ในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม (Thomas R. Dye. 2007: 1-5) โครงการของรัฐโดยการระบุภารกิจที่เป็นแผนงานของรัฐเรียกว่านโยบายสาธารณะซึ่งสอดคล้องกับการกำหนดเป้าหมาย (Goals) ค่านิยม (Values) แนวทางปฏิบัติ (Practices) ที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย (Harold Lasswell & Abraham Kaplan.

1970: 71) รวมไปถึงบรรดาโครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าแก่สังคม กล่าวคือ นโยบายของรัฐเป็นแนวทางการปฏิบัติของรัฐและโครงการที่สำคัญๆ ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้น (Thinnaphan Nakhata. 2000: 102)

นโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาลหรือองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะจะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่างๆ ในสังคม (Thodsaporn Sirisamphan. 2011: 3) โดยแนวทางดำเนินกิจกรรมในทางปฏิบัติก็คือทางเลือกที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหา บรรเทาปัญหา และ/หรือ ป้องกันปัญหาต่างๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐบาลเพื่อประโยชน์สุขของสาธารณชนเป็นสำคัญ (Supachai Yavaprabhas. 2009: 3) โดยลักษณะที่สำคัญของนโยบายสาธารณะ ได้แก่ (Sombat Thamrongthanyawong. 2011: 21-22) (1) เป็นกิจกรรมที่รัฐเลือกกระทำหรือไม่กระทำ (2) เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม (3) ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ (4) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง (5) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก (6) เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น (7) กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน (8) เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบ มิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ (9) เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (10) เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง (11) เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ (12) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม และ (13) เป็นกิจกรรมที่ขอบด้วยกฎหมาย

นโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อการบริหารและการพัฒนาประเทศชาติ นโยบายสาธารณะถือว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยทางการบริหารนโยบายจึงมีความสำคัญต่อการบริหารประเทศหลายประการ เช่น (ประชุม รอดประเสริฐ. 2539: 16-18) (1) ช่วยให้ผู้บริหารทราบว่าทำอะไร ทำอย่างไรและใช้ปัจจัยชนิดใดบ้าง นโยบายจะช่วยให้ผู้บริหารปฏิบัติงานอย่างมีความมั่นใจ (2) ช่วยให้บุคลากรทุกระดับชั้นในหน่วยงานได้เข้าใจถึงภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัด รวมทั้งวิธีการที่จะปฏิบัติภารกิจให้ประสบผลสำเร็จ ถึงถึงช่วยให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานเป็นไปได้ง่ายขึ้น (3) ก่อให้เกิดเป้าหมายในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงาน (4) ช่วยสนับสนุนส่งเสริมการใช้อำนาจของผู้บริหารให้เป็นไปโดยถูกต้องมีเหตุผลและมีความยุติธรรม อันจะนำมาซึ่งความเชื่อถือ ความจงรักภักดีและความมีน้ำใจในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา (5) ช่วยให้เกิดพัฒนาการทางการบริหาร นอกจากนั้นนโยบายยังช่วยประหยัดเวลา ก่อให้เกิดการประสานงาน ช่วยให้องค์การเกิดความมั่นคง เป็นโครงร่างที่จะนำไปสู่การตัดสินใจของผู้บริหารและจะเป็นไปโดยถูกต้อง ยุติธรรม มีความเที่ยงตรงมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

จากความสำคัญหลายประการของนโยบายสาธารณะดังกล่าวจะเห็นว่านโยบายสาธารณะมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาสังคมประเทศชาติ ดังนั้นหากนโยบายสาธารณะมีเนื้อหาสาระที่ดีเป็นทุนประกอบกับปัจจัยเงื่อนไขความสำเร็จอื่น ย่อมจะส่งผลต่อโอกาสการพัฒนาประเทศที่เข้าสู่ความสมบูรณ์แบบได้ดั่งใจ การได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะที่ดังนั้นส่วนที่สำคัญยิ่งคือผ่านกระบวนการศึกษาวิเคราะห์ตามหลักวิชาการเป็นอย่างดี ดังนั้นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะยังมีความสำคัญต่อการศึกษาวិชาการนโยบายสาธารณะและวิชาการที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเป็นการเน้นถึงความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาและการแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบของฝ่ายการเมืองที่มีต่อประชาชนถือว่าเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาล กล่าวคือความต้องการของประชาชนหรือมติมหาชน (Public Opinion) เป็นปัจจัยเชิงสาเหตุสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อกรกำหนดนโยบาย (Sombat Thamrongthanyawong, 2003: 226) การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจึงถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการกำหนดนโยบายเนื่องจากก่อนการตัดสินใจเลือกนโยบายใดนโยบายหนึ่งไปพัฒนาประเทศนั้นจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์เป็นอย่างดี การวิเคราะห์นโยบายจึงจึงก่อให้เกิดประโยชน์ต่อนโยบายนั้นเป็นต้นว่าทำให้เข้าใจปัญหาและต้องการจำเป็นของประชาชนอย่างถ่องแท้ รู้ถึงปัจจัยเชิงสาเหตุ (Causal factor) ของการมีนโยบาย เล็งเห็นผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการมีนโยบาย และนับว่าเป็นการเสนอทางเลือกสาธารณะดีกว่าหรือเหมาะสมกว่าก่อนที่จะมีการตัดสินใจเลือกนโยบายจากนักการเมืองและนักบริหารระดับสูงผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นการป้องกันการตัดสินใจที่อาจผิดพลาดจากการตัดสินใจทางนโยบายได้

กรอบแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

วิชาการวิเคราะห์นโยบายเป็นสาขาสังคมศาสตร์ประยุกต์สาขาหนึ่งซึ่งใช้วิธีการหาข้อเท็จจริงและหาเหตุผลหลายวิธี เพื่อผลิตและแปลงข่าวสารที่เกี่ยวกับนโยบายที่อาจใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในสภาวะการณ์ทางการเมืองที่ต่างกัน ระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายที่เป็นระบบจึงตั้งแต่การกำหนดปัญหา (Problem) การทำนายหรือการพยากรณ์ (Forecasting) การเสนอแนะ (Recommendation) การกำกับนโยบาย และการประเมินผล (Monitoring and Evaluation) (William N. Dunn, 1994: 35) การวิเคราะห์นโยบายเป็นการพยายามแสวงหาแนวทางปฏิบัติที่เป็นไปได้ได้โดยการรวบรวมข้อมูลหลักฐานที่เกี่ยวกับผลประโยชน์และผลกระทบซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจเลือกทางเลือกและนำทางเลือกไปสู่การปฏิบัติ (Edward S. Quade, 1982: 5) การวิเคราะห์นโยบายเป็นพิจารณากำหนดและการตัดสินใจว่าทางเลือกของนโยบายหรือมรรควิธีใดเป็นวิธีที่ดีที่สุดเพื่อช่วยให้ชุดของเป้าหมายที่กำหนดบรรลุผลสำเร็จโดยเปรียบเทียบทางเลือกต่างๆ กับเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ (Stuart S. Nagel, 1984: 3) การวิเคราะห์นโยบายจึงถือว่าการใช้หลักฐานและเหตุผลเพื่อเลือกทางเลือกนโยบายที่ดีที่สุดจากทางเลือกหลายๆ ทางที่มีอยู่ (MacRae Dancan, Jr. & Wilde James A. 1985: 279-289; Sombat Thamrongthanyawong, 2011: 259)

การวิเคราะห์นโยบายจึงหมายถึงการประยุกต์ใช้เทคนิคทางสหวิทยาการเพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของสังคมสาเหตุของปัญหา ทางเลือกในการแก้ไขปัญหา แนวทางการปฏิบัติการแก้ปัญหา ผลที่จะเกิดขึ้นจากการแก้ปัญหาโดยอาศัยระเบียบวิธีการทางวิทยาศาสตร์ด้วยวิทยาการหลายแขนงอย่างเป็นระบบ บนพื้นฐานของหลักการความเป็นเหตุผล การพิสูจน์ การทดลอง การทดสอบ การสังเกต การวิเคราะห์ และการสังเคราะห์ มีความแม่นยำและเชื่อถือได้ ดังนั้นการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) เป็นกระบวนการวิเคราะห์เพื่อให้ได้ทางเลือกของนโยบายที่สามารถนำมาดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการจำเป็นหรือแก้ไขปัญหาได้ โดยหากได้ทางเลือกในการแก้ปัญหาหรือพัฒนามาจำนวนหนึ่งแล้ว จึงใช้เกณฑ์มีพิจารณาให้ได้ทางเลือกที่ดีที่สุดประกอบการตัดสินใจ เช่น ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นต้น เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายตัดสินใจทางเลือกสาธารณะที่เหมาะสมที่สุดเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป

องค์ประกอบของการวิเคราะห์นโยบาย

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการที่ใช้สหวิทยาการมาพิจารณาทางเลือกสาธารณะที่ดีที่สุดท่ามกลางทางเลือกที่มีอยู่ ประเด็นย่อยหรือองค์ประกอบของการวิเคราะห์นโยบาย (Elements of Policy Analysis) ที่สำคัญ ได้แก่ (Edward S. Quade. 1982: 45-47; Sombat Thamrongthanyawong. 2011: 256-257)

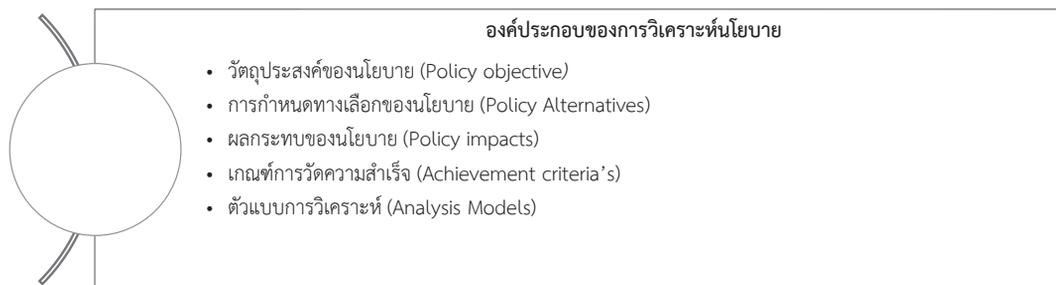
1. วัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy objective) การพิจารณาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายเพื่อให้รู้ว่าสิ่งที่จะบรรลุคืออะไร วัตถุประสงค์ของนโยบายคือการกำหนดหรือการระบุผลลัพธ์ที่ต้องการจะบรรลุในอนาคตซึ่งเป็นการกำหนดไว้กว้างๆ แต่มีความเป็นไปได้ โดยควรอยู่บนหลักการ ดังนี้ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ (Clear) ความสามารถวัดได้ในวัตถุประสงค์ (Measurable) และความสามารถนำไปปฏิบัติได้ (Practical)

2. การกำหนดทางเลือกของนโยบาย (Policy Alternatives) เป็นเงื่อนไขหรือวิธีการที่เป็นไปได้ที่คาดว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จหรือที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์บรรลุผลสำเร็จได้ เช่น รูปของนโยบาย กลยุทธ์ แนวปฏิบัติ หรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ การวิเคราะห์นั้นต้องพิจารณาทางเลือกในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาที่ดีที่สุดเหมาะสมที่สุดท่ามกลางทางเลือกที่มีอยู่แล้ว สำหรับเกณฑ์การพิจารณาทางเลือก เช่น สาระสำคัญของทางเลือก (Description) ประสิทธิภาพของทางเลือก (Effectiveness) ต้นทุนของทางเลือก (Cost) ผลกระทบที่ไม่ได้คาดหมาย (Spillovers) ผลลัพธ์ของทางเลือก (Outcome) การจัดลำดับความสำคัญทางเลือก (Comment on Ranking) ตลอดจนปัจจัยอื่นที่อาจจะเกี่ยวข้องกับนโยบาย (Other Consideration) เป็นต้น

3. ผลกระทบของนโยบาย (Policy impacts) เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามทางเลือกแต่ละทางเลือก กล่าวคือชุดของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเลือกที่ถูกนำไปปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยผลกระทบอาจมีทั้งทางบวกหรือทางลบก็ได้ เช่น ผลกระทบที่ตั้งใจให้เกิดขึ้น (Intended Impacts) ผลกระทบที่ไม่ตั้งใจให้เกิดขึ้น (Unintended Impacts)

4. เกณฑ์การวัดความสำเร็จ (Achievement criteria's) เป็นเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ใช้จัดลำดับความสำคัญของทางเลือกสาธารณะเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ เช่น วัดวัตถุประสงค์ วัดทางเลือก วัดผลกระทบต่างๆ โดยเกณฑ์การวัดจะต้องแม่นยำ (Accurately)เที่ยงตรง (Validity) เชื่อถือได้ (Reliability) และ ปราศจากอคติ (Bias)

5. ตัวแบบการวิเคราะห์ (Analysis Models) เป็นชุดของแนวคิดหรือทฤษฎีที่เป็นกรอบในการวิเคราะห์ปัญหาสาเหตุ วิเคราะห์ทางเลือก วิเคราะห์ผลกระทบของนโยบาย ช่วยให้การวิเคราะห์นโยบายง่ายขึ้น โดยตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบาย หมายถึง แบบจำลองของจริงหรือต้นแบบที่เราอยากเห็นอยากได้โดยผ่านการทดลองและการทดสอบเชิงประจักษ์แล้ว เช่น ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) ตัวแบบกลุ่ม (Groups Model) ตัวแบบเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบเชิงระบบ (System Model) หรือ ตัวแบบที่สร้างขึ้นใหม่ เป็นตัวแบบที่นักวิเคราะห์คิดขึ้นมาใหม่ซึ่งอาจแตกต่างจากตัวแบบเดิมหรือปรับปรุงจากตัวแบบเดิมใหม่ให้ดีขึ้น



ภาพที่ 1. องค์ประกอบของการวิเคราะห์นโยบาย

รูปแบบการวิเคราะห์นโยบาย

สำหรับรูปแบบของการวิเคราะห์นโยบาย (Form of Policy Analysis) ถ้าจะพิจารณาตามลำดับของการเกิดของนโยบายแล้วอาจจำแนกออกได้ 3 รูปแบบ ได้แก่ (Thawanrat Worathep-phutti-phong. 1998: 106)

1. **รูปแบบการวิเคราะห์นโยบายก่อนนำไปปฏิบัติ (Prospective Policy Analysis)** สำหรับรูปแบบการวิเคราะห์ก่อนนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นรูปแบบการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการแปลงข่าวสารก่อนขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Actions) จะเริ่มขึ้นหรือก่อนการนำไปสู่การปฏิบัติ เป็นวิเคราะห์เพื่อนำเสนอทางเลือกที่ดีและเหมาะสมที่สุดเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตามผลการวิเคราะห์หรือข้อเสนอจากการวิเคราะห์รูปแบบนี้มักถูกนำมาพิจารณาตัดสินใจนโยบายน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายมักจะเลือกตัดสินใจในนโยบายที่ตนเองชอบมากกว่าข้อมูลสารสนเทศจากการวิเคราะห์นโยบาย

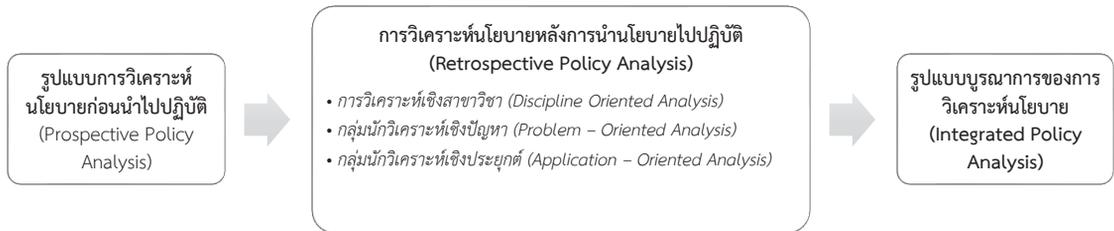
2. **รูปแบบการวิเคราะห์นโยบายหลังการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Retrospective Policy Analysis)** เป็นรูปแบบการพรรณนาผลงานวิสัยนโยบายที่ทำมาในอดีตซึ่งเกี่ยวข้องกับการผลิตและการแปลงข้อมูลเป็นสารสนเทศหลังการนำนโยบายใดนโยบายหนึ่งไปปฏิบัติแล้ว การวิเคราะห์รูปแบบนี้จำแนกออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ (Dunn, William N. 2004: 51-52)

2.1 **การวิเคราะห์เชิงสาขาวิชา (Discipline Oriented Analysis)** เป็นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามลักษณะหรือแนวคิดสำคัญของแต่ละสาขาวิชาเพื่อพัฒนาและทดสอบทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาของตน เช่น นักรัฐศาสตร์มักจะวิเคราะห์เชิงพรรณนาเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาการเมืองโดยพิจารณาว่านโยบายนั้นนำไปสู่การพัฒนาการเมืองมากน้อยเพียงใด เช่น นโยบายปฏิรูปการเมือง หรือนักสังคมวิทยามักจะวิเคราะห์เชิงพรรณนาเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคมว่านโยบายนั้นช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจหรือไม่อย่างไรสอดคล้องกับทฤษฎีใดบ้าง เช่น นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายจัดระเบียบสังคม เป็นต้น

2.2 **กลุ่มนักวิเคราะห์เชิงปัญหา (Problem – Oriented Analysis)** เป็นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นพิจารณาถึงสภาพปัญหา ปัจจัยเชิงสาเหตุของปัญหา เป็นต้น เช่น นักรัฐศาสตร์และนักสังคมวิทยามักวิเคราะห์เชิงพรรณนาถึงสาเหตุและผลกระทบของนโยบาย โดยอาจเน้นประเด็นปัญหาหรือวิกฤติที่ตนสนใจหรือคนส่วนใหญ่สนใจ เช่น นโยบายแก้ไขหรือพัฒนา มลภาวะ สิ่งแวดล้อม พลังงาน เศรษฐกิจ อาชญากรรม ยาเสพติด เป็นต้น

2.3 **กลุ่มนักวิเคราะห์เชิงประยุกต์ (Application – Oriented Analysis)** เป็นการวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อสารสนเทศไปประกอบการแก้ปัญหาหรือพัฒนาในปรากฏการณ์จริงโดยอาศัยศาสตร์หรือองค์ความรู้ในสาขาวิชาแต่ละสาขาวิชาของตนเอง เช่น นักรัฐประศาสนศาสตร์ การวิเคราะห์ว่าทำไมการบริการของระบบราชการไทยไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ เขาอาจใช้ระเบียบวิธีทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพมาทำการวิเคราะห์ จากนั้นนำเสนอผลการวิเคราะห์ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปแก้ปัญหาหรือพัฒนาเรียกว่าการปฏิรูประบบราชการ เป็นต้น

3. รูปแบบบูรณาการของการวิเคราะห์นโยบาย (Integrated Policy Analysis) เป็นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ผสมผสานการวิเคราะห์ทั้งสองรูปแบบ โดยทำการวิเคราะห์นโยบายทั้งก่อนกำหนดนโยบายและหลังการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว นอกจากการดำเนินการวิเคราะห์ตามระเบียบวิธีของทั้งสองรูปแบบแล้วยังจะต้องทำการวิเคราะห์อย่างต่อเนื่องและหลายช่วงเวลาด้วยเพื่อให้เกิดความแม่นยำ (Validity) และความเชื่อถือได้ (Reliability) มากยิ่งขึ้น



ภาพที่ 2. รูปแบบการวิเคราะห์นโยบาย

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารูปแบบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมีทั้ง การวิเคราะห์ก่อนนำไปปฏิบัติ การวิเคราะห์หลังการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ การบูรณาการของการวิเคราะห์นโยบาย (รวมทั้งสองรูปแบบ) ประเด็นนี้ให้มุมมองในลักษณะลำดับของการเกิดขึ้นของนโยบาย สำหรับการศึกษานโยบายสาธารณะที่พยายามลงในรายละเอียดเกี่ยวกับปัจจัยเชิงสาเหตุของนโยบาย ผลผลิตของนโยบาย ตลอดจนผลกระทบของนโยบาย เป็นต้น ยังต้องอาศัยองค์ความรู้ที่อีกแบบหนึ่งมาช่วยในการวิเคราะห์ กล่าวคือผู้ศึกษาแต่ละคนต่างพยายามที่จะเสนอแนะทัศนะของตนเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการศึกษาอาจคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันก็ได้ แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะโดยใช้ตัวแบบทฤษฎีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจึงจำแนกแนวทางออกตามตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์และตัวแบบรัฐศาสตร์ (Thodsaporn Sirisamphan, 2011; Thawanrat Worathephttiphong, 1998) กล่าวคือ

1. การวิเคราะห์ในมิติรัฐประศาสนศาสตร์ได้ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่จะเกิดขึ้นจากการบริหารนโยบายสาธารณะ สำหรับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในมิติรัฐประศาสนศาสตร์ ได้แก่ (1) ทฤษฎีการตัดสินใจตามหลักเหตุผล (Rational Comprehensive Decision Making Theory) (2) ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิม (Incrementalism) และ (3) แนวความคิดมิกซ์สแกนนิ่ง (Mixed Scanning)
2. การวิเคราะห์ในมิติรัฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับค่านิยม อำนาจ และผลประโยชน์ของตัวแสดงในนโยบายสาธารณะ เช่น ทฤษฎีเชิงระบบ (Systems Theory) ทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) ทฤษฎีชนชั้นปกครอง (Elite Theory) ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์หรือดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Interest group theory or Group Equilibrium Model) ทฤษฎีกระบวนการ (Process Theory) ทฤษฎีเกม (Game Theory) **ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Model)** และทฤษฎีอรรถประโยชน์ทางการเมือง (Political Utility)

สำหรับบทความนี้ผู้เขียนจึงมีวัตถุประสงค์จะนำเสนอตัวแบบหรือทฤษฎีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยใช้องค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์มาเป็นตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ผู้อ่านบทความนี้จะเข้าใจถึงมูลเหตุและกลไกของการกำหนดนโยบายสาธารณะและสามารถนำองค์ความรู้ที่ได้จากบทความนี้ไปวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นหรือกำลังจะเกิดขึ้นในบริบทประเทศไทยหรือต่างประเทศได้อันจะนำไปสู่การแสดงความคิดเห็นตลอดจนให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์เชิงสร้างสรรค์ในเวทีสาธารณะได้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ตัวแบบทฤษฎีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในมิติรัฐศาสตร์

รัฐศาสตร์หรือการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับค่านิยม ความชอบ อำนาจ ผลประโยชน์ เป็นต้น ทฤษฎีหรือตัวแบบของนโยบายตามแนวทางรัฐศาสตร์เป็นกรอบแนวคิดที่มุ่งศึกษาเพื่อสร้างทฤษฎีหรือตัวแบบของวิธีการศึกษานโยบายสาธารณะ หรืออาจยืมเอาทฤษฎีหรือตัวแบบของวิธีการศึกษาจากศาสตร์อื่นๆ แล้วนำมาดัดแปลงใช้ศึกษานโยบายสาธารณะ แนวการศึกษาแบบรัฐศาสตร์เป็นแนวทางการศึกษาในเชิงพรรณนาเพื่อมุ่งพัฒนาไปสู่องค์ความรู้ในเชิงทฤษฎีสามารถนำไปใช้ศึกษาและวิเคราะห์นโยบายได้ทุกขั้นตอนของวงจรนโยบาย แนวความคิดทางรัฐศาสตร์ซึ่งเป็นที่ยอมรับในการวิเคราะห์นโยบาย ได้แก่ (Soittrakool (Teuvayanonda) Attaman. 2000: 145-149)

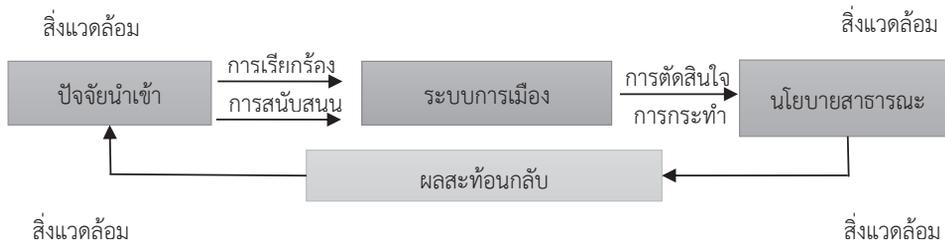
ทฤษฎีเชิงระบบ (Systems Theory)

ทฤษฎีนี้เห็นว่า **“นโยบายสาธารณะนั้นเป็นผลของระบบการเมืองที่มีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม”** ตัวแบบนี้พัฒนาขึ้นโดย เดวิด อีสตัน (David Easton. 1953: 383-400; Sombat Thamrongthanyawong. 2011: 230- 231) นักวิชาการที่ใช้ทฤษฎีระบบเป็นแนวทางในการศึกษานโยบายสาธารณะ ได้แก่ โทมัส ดาย (Thomas Dye) และไอรา ชาร์แคนสกี (Ira Sharkansky) เป็นต้น ตัวแบบเชิงระบบ (System Model) มีฐานคิดที่ว่าสิ่งมีชีวิตต้องทำงานอย่างเป็นระบบ (System function) มีส่วนประกอบต่างๆ ที่มีหน้าที่โดยเฉพาะและจะต้องสอดประสานซึ่งกันและกัน ชีวิตการเมืองประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง (Political System) และสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมือง (Political Outputs) ซึ่งเกิดจากอำนาจในการจัดสรรค่านิยมหรืออำนาจของระบบการเมือง

1. การเมืองดำรงอยู่เสมือนชีวิตการเมือง (Political life) ชีวิตการเมืองจึงต้องดำรงอยู่อย่างเป็นระบบซึ่งประกอบด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง (Political system) และสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่มีอยู่ล้อมรอบระบบการเมือง ไม่ว่าจะเป็นสิ่งแวดล้อมภายนอกและสิ่งแวดล้อมภายใน (External and internal environment) เป็นต้น ภายใต้กรอบแนวคิดเชิงระบบ

2. นโยบายสาธารณะ (Public policy) คือ ผลผลิตของระบบการเมือง (Political outputs) ซึ่งเกิดจากอำนาจในการจัดสรรค่านิยมหรืออำนาจในการตัดสินใจในนโยบายของระบบการเมือง เมื่อระบบการเมืองรับข้อมูลจากความต้องการ (Demands) และการสนับสนุน (Supports) จากสิ่งแวดล้อมในรูปของปัจจัยนำเข้า (Inputs) แล้ว องค์กรประกอบภายในระบบการเมืองอันได้แก่ สถาบันการเมือง (Political institutions) จะนำความต้องการและการสนับสนุนจากสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการปรับเปลี่ยนทางการเมือง (Conversion process) และระบบการเมืองจะใช้อำนาจในการตัดสินใจ (Authoritative decision) เพื่อตอบสนองความต้องการและการสนับสนุนของประชาชนซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการสร้างพลังผลักดันของสิ่งแวดล้อม (Environments) ที่มีต่อระบบการเมือง

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดนโยบายสาธารณะ ยกตัวอย่างนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นตามทฤษฎีระบบนี้มักจะเห็นในบริบททางการเมืองที่เป็นปกติหรือการเมืองมีเสถียรภาพ จะปรากฏเห็นในประเทศที่มีเสถียรภาพทางการเมืองมั่นคง สำหรับตัวแบบทฤษฎีระบบสามารถแสดงได้ดังภาพต่อไปนี้ (Easton. 1965: 112; Sombat Thamrongthanyawong. 2011: 220-221)



ภาพที่ 3. ตัวแบบทฤษฎีเชิงระบบ

ที่มา: Thawanrat Worathepputtiphong. (1998: 45)

จุดเด่นของการวิเคราะห์ตามทฤษฎีระบบ นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมืองซึ่งนโยบายสาธารณะแต่ละนโยบายจะมีเหตุผลหรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยนำเข้าของระบบ ได้แก่ การเรียกร้องและการสนับสนุนของประชาชน นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของระบบเองในการปรับ เปลี่ยนปัจจัยนำเข้า โดยการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม และการนำสิ่งที่ตัดสินใจไปปฏิบัติ อีกประการหนึ่งคือตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมของระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ว่าจะส่งผลในเชิงบวกหรือเชิงลบต่อการปฏิบัติงานของระบบให้มีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด

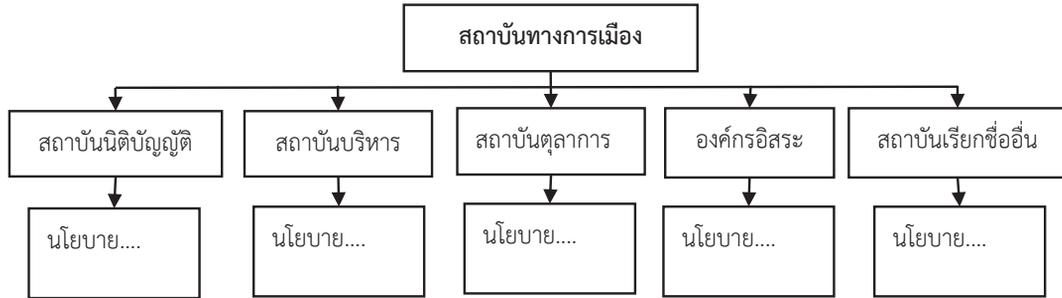
จุดอ่อนของการวิเคราะห์ตามทฤษฎีระบบ ยังไม่สามารถตอบคำถามที่สำคัญและจำเป็นหลายคำถาม ได้แก่ ปัจจัยแวดล้อมที่สำคัญมีประการใดบ้างที่ช่วยเอื้ออำนวยให้มีการเรียกร้องต่อระบบการเมือง ระบบการเมืองที่มีคุณลักษณะเช่นใดจึงจะสามารถแปลงการเรียกร้องให้เป็นนโยบายและมีความต่อเนื่อง ปัจจัยนำเข้ามีผลต่อคุณลักษณะของระบบการเมืองได้อย่างไร คุณลักษณะของระบบการเมืองมีผลต่อเนื้อหาสาระของนโยบายได้อย่างไร ปัจจัยแวดล้อมนำเข้ามีผลต่อเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะได้อย่างไร และนโยบายสาธารณะส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมและคุณลักษณะของระบบการเมืองได้อย่างไร

ทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory)

ตัวแบบสถาบันนี้มองว่า “นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของสถาบันการเมือง” ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่น สถาบันพรรคการเมืองที่รวมไปถึงสถาบันที่มีบทบาทในการกำหนดแบบแผน เช่น การปฏิรูประบบราชการ การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น นโยบายการเงินการคลัง นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรม นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น ทฤษฎีนี้เห็นว่าไม่ว่าจะเป็นการเตรียมและเสนอร่างนโยบาย การอนุมัติ ประกาศเป็นนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมตลอดถึงการประเมินผล และการปรับปรุงแก้ไขนโยบายย่อมต้องเกี่ยวข้องกับสถาบันต่างๆ เหล่านี้

จากฐานคติของตัวแบบนี้ที่ว่า “นโยบายสาธารณะ คือ ผลผลิตของสถาบันทางการเมือง สถาบันทางการเมือง ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ ดังกล่าวนโยบายจะถูกกำหนด นำไปปฏิบัติ และบังคับใช้โดยสถาบันหลัก โดยที่ความสัมพันธ์ของนโยบายสาธารณะและสถาบันราชการจะดำเนินไปอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ นโยบายจะไม่มีผลเป็นนโยบายสาธารณะจนกว่านโยบายนั้นจะได้รับความเห็นชอบ ถูกนำไปปฏิบัติ และบังคับใช้โดยสถาบันราชการที่รับผิดชอบ ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองและนโยบายสาธารณะตามตัวแบบสถาบัน

3 ประการได้แก่ (1) สถาบันราชการเป็นผู้รับรองความชอบธรรมของนโยบาย หมายถึง นโยบายของรัฐถือว่าเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายที่ประชาชนต้องปฏิบัติตาม (2) นโยบายสาธารณะมีลักษณะครอบคลุมทั้งสังคมทั้งนี้เพราะนโยบายสาธารณะมีผลต่อประชาชนทั้งสังคม และ (3) รัฐบาลเท่านั้นเป็นผู้ผูกขาดอำนาจการบังคับใช้ในสังคม กล่าวคือ มีแต่รัฐบาลเท่านั้นที่สามารถลงโทษผู้ฝ่าฝืนนโยบายหรือกฎหมายของรัฐ



ภาพที่ 4. ตัวแบบทฤษฎีสถาบัน

ที่มา: Sombat Thamrongthanyawong (2011: 226)

ยกตัวอย่างนโยบายสาธารณะที่เกิดจากทฤษฎีสถาบัน ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 เป็นต้น

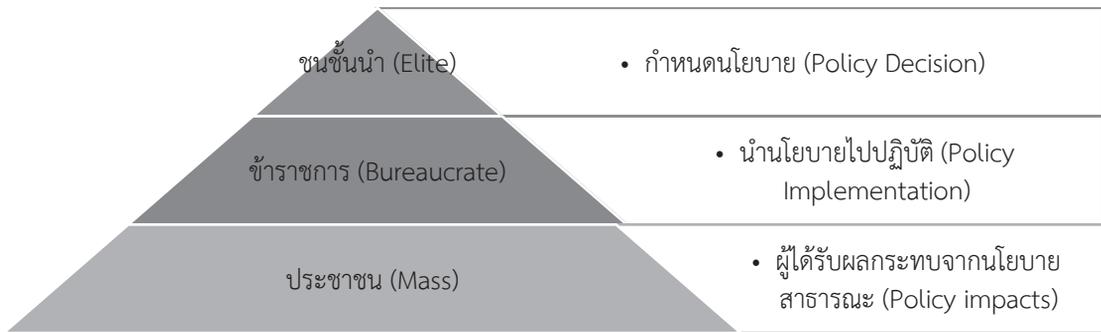
ทฤษฎีชนชั้นปกครอง (Elite Theory)

ทฤษฎีมีฐานคิดว่า “นโยบายสาธารณะเป็นผลของการแย่งสรรคุณค่าที่มีอยู่ในสังคมตามทัศนะของชนชั้นปกครอง” ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายที่อยู่ในอำนาจทางการเมืองซึ่งมีข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดทั้งนี้เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มักไม่ให้ความสนใจต่อนโยบายของรัฐ

ทฤษฎีนี้จะให้ความสำคัญกับบทบาทหรืออิทธิพลของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองที่มีอำนาจการตัดสินใจ โดยชนชั้นปกครองเหล่านี้จะยึดถือความพึงพอใจ (Preferences) ค่านิยม (Values) ความเชื่อ (Beliefs) และทัศนคติ (Attitudes) ของตนเองเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะโดยประชาชนไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย (Dye and Zeigler, 1981; Sombat Thamrongthanyawong, 2011: 198-199) ตัวแบบนี้แสดงให้เห็นว่าชนชั้นปกครองเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะอย่างเด็ดขาด ส่วนใหญ่มักพบในประเทศกำลังพัฒนาที่ระบอบประชาธิปไตยยังไม่เจริญเต็มที่ อำนาจทางการเมืองมักอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มชนชั้นนำทางสังคมและการเมืองในรัฐนั้นและประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ มีความเฉื่อยชาทางการเมือง ไม่สนใจทางการเมือง ละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วม ไม่ค่อยสนใจกิจกรรมทางการเมืองใดๆ ทำให้กลุ่มชนชั้นนำสามารถที่จะเปิดเผยหรือปิดบังข่าวสารข้อมูลตามที่ผู้นำต้องการได้ ลักษณะของนโยบายสาธารณะตามทฤษฎีชนชั้นนำ ดังนี้

1. นโยบายสาธารณะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการหรือรสนิยมของผู้นำ (Elite) (ส่วนใหญ่มักไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชน) กลุ่มผู้นำเป็นคนกลุ่มเล็กแต่มีอำนาจทางการเมือง (ประชาชนคนส่วนใหญ่กลับไม่มีอำนาจทางการเมืองใดๆ) ผู้นำมักจะมองว่าประชาชนยังไม่สมควรที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบายเพราะเห็นว่ายังขาดการศึกษาและด้อยปัญญา การกำหนดทิศทางพัฒนาประเทศจึงควรเป็นอำนาจของผู้นำที่จำเป็นต้องคิดแทนประชาชน

2. นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่ที่ออกมาจึงมักเอื้อประโยชน์หรือตอบสนองความต้องการของผู้นำเป็นสำคัญ
3. นโยบายสาธารณะมีลักษณะ Top-down Policy การบริหารนโยบายสาธารณะดำเนินการโดยการสั่งการลงมาสู่ข้าราชการประจำให้ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล ประชาชนมักไม่ได้รับโอกาสเข้าร่วมในนโยบายจึงไม่ได้สะท้อนความต้องการของประชาชน นโยบายลักษณะนี้อาจนำไปสู่การถูกต่อต้านเป็นระยะๆ



ภาพที่ 5 ตัวแบบทฤษฎีชนชั้นนำ

ที่มา: Thawanrat Worathep-phuttiphong (1998: 34)

ยกตัวอย่างนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นจากตัวแบบชนชั้นนำมักจะปรากฏในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เช่น บรูไน โอมาน กาตาร์ ซาอุดีอาระเบีย เอสวาตินี สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ เป็นต้น ประเทศที่ปกครองในระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จ เช่น เกาหลีเหนือ เป็นต้น และประเทศที่รัฐบาลมาจากคณะปฏิวัติหรือรัฐประหาร

จุดเด่นของนโยบายสาธารณะตามทฤษฎีชนชั้นนำ สะท้อนให้เห็นสภาพความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบัน หลายประการเป็นต้นว่าการปกครองประเทศถูกปกครองโดยชนกลุ่มน้อยและการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาประเทศบ่อยครั้งที่เป็นไปในลักษณะตอบสนองความต้องการของชนชั้นผู้นำเองหรือกลุ่มที่สนับสนุนผู้นำ

จุดอ่อนของนโยบายสาธารณะตามทฤษฎีชนชั้นนำ สะท้อนให้เห็นถึงการละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ประชาชน ประชาสังคม เป็นต้น อย่างไรก็ตามข้าราชการยังมีบทบาทในการริเริ่มหรือเสนอและนโยบายซึ่งข้าราชการประจำอาจเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญมากกว่าผู้กำหนดนโยบาย

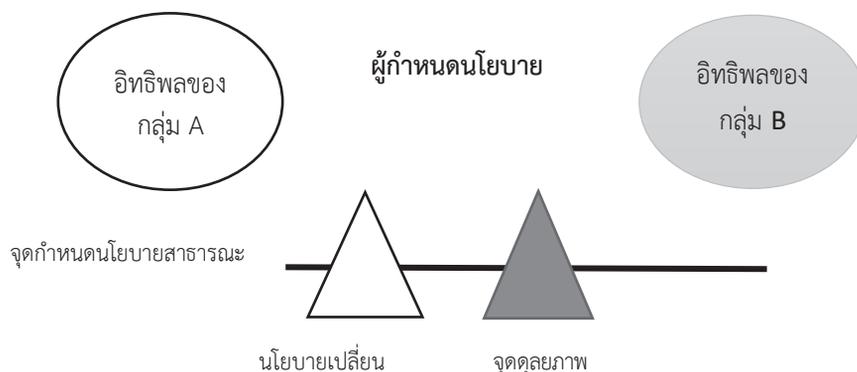
ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (Interest group theory) หรือดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Group Equilibrium Model)

ทฤษฎีนี้เห็นว่า “การเมืองเป็นเรื่องของการต่อสู้ ช่วงชิง ต่อรอง แข่งขัน ประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยปรากฏออกมาในรูปนโยบายสาธารณะ” ดังนั้นนโยบายสาธารณะจะเปลี่ยนแปลงไปตามอิทธิพลของกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองโดยจะอาศัยอำนาจของกลุ่มนั้นมามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ทฤษฎีหรือตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่มนี้ถูกพัฒนาขึ้นจากแนวความคิดนักทฤษฎีการเมือง คือ เดวิด ทรูแมน และอาร์เธอร์ เบนท์ลีย์ (David Truman and Arthur Bentley. 1951; Supachai Yavaprabhas. 2009: 12; Thanyawat Rattanasak. 2012: 50-51) หัวใจของการเมืองเป็นเรื่องของการต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการที่จะได้เข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยหน้าที่ของกระบวนการเมืองเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสามารถกระทำได้โดย (1) การตั้งกฎ กติกา สำหรับการแข่งขันต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ (2) การประนีประนอมและสร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ (3) การแสดงผลของการประนีประนอมในรูปแบบของนโยบายสาธารณะ และ (4) การบังคับใช้ข้อตกลงหรือนโยบายสาธารณะดังกล่าว

ตัวแบบกลุ่มนี้นิยมนำมาใช้อธิบายลักษณะนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองแบบพหุสังคมประชาธิปไตยที่ประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมที่หลากหลาย เมื่อประชาชนที่มีความมุ่งหวังประโยชน์ลักษณะเดียวกันจะเข้าไปรวมตัวกันกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์และพยายามแสดงอิทธิพลและสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายให้รับรู้การเรียกร้องของตน ดังนั้นนโยบายสาธารณะตามตัวแบบนี้จึงเป็นผลมาจากการต่อรอง (Bargaining) การประนีประนอม (Compromising) ระหว่างความต้องการที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มอิทธิพล (Influence group) ผลประโยชน์ (Interest group) กลุ่มพลังผลักดัน (Forces) กลุ่มแรงกดดัน (Pressure) ฯลฯ โดยนักการเมืองจะพยายามที่จะก่อให้เกิดการรวมกลุ่มเสียงข้างมากเพื่อให้การประนีประนอมประสบผลสำเร็จโดยง่าย (Sombat Thamrongthanyawong. 2011: 207-209) ทั้งนี้เพื่อจะได้จัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตามอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์จะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ขนาดของกลุ่ม จำนวนสมาชิกในกลุ่ม ความมั่นคงของกลุ่ม ความแข็งแกร่งขององค์การ ภาวะผู้นำกลุ่ม ความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย ความสามัคคีภายในกลุ่ม การเปลี่ยนแปลงใดๆ ขององค์ประกอบของกลุ่มจะส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะด้วย



ภาพที่ 6. ตัวแบบทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์

ที่มา: จุมพล หนิมพานิช (2004: 107)

ยกตัวอย่างนโยบายสาธารณะที่ขึ้นด้วยทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ กรณีประเทศไทยในช่วงรัฐประหาร (พ.ศ. 2557-2562) กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่ได้รับการตอบสนองความต้องการที่ปรากฏเด่นชัด เช่น กลุ่มข้าราชการทหารซึ่งเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองสำคัญๆ หลายตำแหน่งไม่ว่าจะเป็น รัฐมนตรี สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตลอดจนสมาชิกวุฒิสภาจากการแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นอกจากนั้นยังมีสมาชิกของกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะตัวหนึ่งซึ่งเป็นผลผลิตของอิทธิพลดังกล่าวข้างต้น

จุดเด่นของนโยบายสาธารณะตามทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นจริงของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมได้พยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลหรือเข้ามาแทรกแซงการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยกลุ่มผลประโยชน์นั้นมักพยายามสร้างฐานอำนาจทางการเมืองเพื่อให้นโยบายสาธารณะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มหรือตอบสนองความต้องการของกลุ่มตนมากที่สุด

จุดอ่อนของนโยบายสาธารณะตามทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ทำให้เห็นว่านโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นั้น เท่ากับว่าละเลยความสำคัญของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายไปซึ่งบ่อยครั้งที่รัฐบาลต้องตัดสินใจทางนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มผลประโยชน์ใดกลุ่มหนึ่งที่อาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์อื่น ดังเช่น กรณีประเทศไทย (พ.ศ.2561) การตัดสินใจทางนโยบายสาธารณะของรัฐบาล คสช. ที่มีเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มที่ให้กับสนับสนุนตนเอง ในขณะที่กลุ่มไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล คสช. กลับไม่ได้รับการตอบสนองทางนโยบายสาธารณะเป็นต้น

ทฤษฎีกระบวนการ (Process Theory)

ทฤษฎีกระบวนการมีฐานคิดว่า “นโยบายสาธารณะเกิดจากกระบวนการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาและการพัฒนากิจการสาธารณะ” โดยทฤษฎีนี้มองว่ากระบวนการและพฤติกรรมทางการเมืองเป็นศูนย์กลางของการศึกษานโยบายสาธารณะโดยที่นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่จะถูกกำหนดและนำไปปฏิบัติภายใต้กรอบความคิดทฤษฎีกระบวนการทั้งสิ้น ดังนั้นการศึกษานโยบายสาธารณะตามทฤษฎีนี้จึงศึกษาภายใต้กระบวนการทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมือง โดยเน้นไปที่กิจกรรมของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) ฝ่ายนิติบัญญัติ (legislators) ฝ่ายบริหาร (Executives) ข้าราชการ (Bureaucrat) ตุลาการ (Judges) ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในทางการเมือง ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่การจำแนกรูปแบบของกิจกรรมหรือกระบวนการทางการเมือง” (Thanyawat Rattanasak. 2003: 47-49) ตลอดจนกลุ่มของกิจกรรมความสัมพันธ์กับนโยบายสาธารณะโดยสรุปกระบวนการนโยบายสาธารณะอาจจำแนกออกเป็น 5 กระบวนการ ดังนี้ (Mayuree Anumanrajadhon. 2004: 54- 56)

1. การระบุประเด็นปัญหา (Problem Identification) หมายถึง พฤติกรรมการแสดงออกทางการเมืองโดยการเรียกร้องให้รัฐบาลกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เช่น เรียกร้องการแก้ปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ ปัญหาน้ำมันราคาแพง ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาว่างงาน เป็นต้น โดยปัญหาเหล่านี้จะถูกกระบวนการทางการเมืองโดยเฉพาะผู้มีอำนาจทางการเมืองต้องนำมาวิเคราะห์ปัญหา เช่น การระบุสาเหตุปัญหา การระบุสภาพปัญหา ผลกระทบของปัญหา ตลอดจนแนวทางในการแก้ปัญหาเพื่อนำไปสู่การกำหนดรูปของนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2. การกำหนดข้อเสนอแนะนโยบาย (Policy Proposals) หมายถึง การศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจากแหล่งต่างๆ เพื่อนำมากำหนดเป็นทางเลือกสาธารณะ การกำหนดทางเลือกสาธารณะในการแก้ปัญหาจึงต้องกำหนดไว้หลายแนวทางเพื่อให้ได้ข้อเปรียบเทียบทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหานั้นซึ่งนำไปสู่การกำหนดข้อเสนอแนะนโยบาย

3. การให้ความเห็นชอบกับนโยบาย (Policy adoptions or approvals) หมายถึง กระบวนการที่ผู้รับผิดชอบนโยบายได้นำข้อกำหนดนโยบาย เงื่อนไขของนโยบาย ปัจจัยเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อนโยบายมาวิเคราะห์หาแนวทาง เพื่อตัดสินใจเลือกนโยบายว่าทางเลือกใดมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือความต้องการจำเป็น (Need) ของประชาชน ซึ่งขั้นตอนนี้เรียกอีกอย่างว่าขั้นตอนการอนุมัติและประกาศเป็นนโยบายสาธารณะ

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) หมายถึง การที่ผู้กำหนดนโยบายได้มอบหมายงานหรือมอบนโยบายให้ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการนโยบายดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้โดยการจัดสรรทรัพยากรที่พอเพียงในการดำเนินการให้สำเร็จโดยทั่วไปนโยบายสาธารณะจะถูกมอบหมายให้ฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้ดำเนินการไปปฏิบัติ

5. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) หมายถึง การศึกษาผลการดำเนินการนโยบายที่ยังไม่ได้ลงมือดำเนินการเป็นการศึกษาความเป็นไปได้ของนโยบาย หรือ ดำเนินการไปแล้วส่วนหนึ่งเป็นการติดตามผลประเมินผล หรือ ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วเป็นการศึกษาผลที่เกิดขึ้นเทียบกับค่าเป้าหมายของนโยบาย ทั้งนี้การประเมินทั้งก่อนหรือระหว่างหรือแล้วเสร็จก็เพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่ให้เกิดผลเสียหรือผลกระทบ (Impacts) กับผลผลิตของนโยบาย รวมทั้งเป็นการหาแนวทาง ป้องกันและแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป



ภาพที่ 7. ตัวแบบทฤษฎีกระบวนการ

ที่มา: Sombat Thamrongthanyawong (2011: 226)

ยกตัวอย่างนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นจากทฤษฎีกระบวนการมักเป็นนโยบายสาธารณะที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โดดเด่นดำเนินการจัดบริการสาธารณะเอง เช่น กรณีการจัดการขยะของภูเก็ต กรณีเมืองอัจฉริยะขอนแก่น (Khon Khean Smart City) เป็นต้น

จะเห็นว่าทฤษฎีกระบวนการนี้มีจุดเน้นของการศึกษาไปที่กระบวนการและพฤติกรรมทางการเมืองของตัวแสดงทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ทฤษฎีนี้ถูกวิจารณ์ว่ามีจุดอ่อนอยู่หลายอย่างกล่าวคือการเน้นกระบวนการและความสัมพันธ์ของแต่ละกระบวนการมากจนละเลยเนื้อหาสาระของตัวนโยบายซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สนองตอบความจำเป็นต้องการของพลเมือง

ทฤษฎีเกม (Game Theory)

ทฤษฎีเกมมีฐานาคติที่ “พฤติกรรมการแข่งขันหรือต่อรองอำนาจและผลประโยชน์ในนโยบายสาธารณะ” ทฤษฎีเกมมีสมมุติฐานว่า หากคู่แข่งมีความรู้ความสามารถหรือมีสารสนเทศเท่าเทียมจะส่งผลให้การเจรจาซื้อขายดีในลักษณะที่คาดการณ์ได้ อย่างไรก็ตามหากว่าคู่แข่งฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีสารสนเทศที่ดีกว่าและมีการเตรียมการที่ดีกว่าย่อมประสบความสำเร็จและได้เปรียบอีกฝ่ายหนึ่ง การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามแนวทางทฤษฎีเกมเป็นวิธีการวิเคราะห์พฤติกรรมของการแข่งขันซึ่งในทางรัฐศาสตร์นั้นทฤษฎีเกมถูกหยิบยิบบายพฤติกรรมการแข่งขันการเข้าสู่อำนาจอธิปไตยจากสองข้างหรือมากกว่า หรือทางเศรษฐศาสตร์ถูกนำไปใช้ศึกษาพฤติกรรมกลยุทธ์ (Strategic behavior) (Thomas R. Dye. 2007)

ทฤษฎีเกมเริ่มพัฒนาขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยนักเศรษฐศาสตร์ที่ศึกษาพฤติกรรมมนุษย์ในลักษณะกลไกหรือสูตรคำนวณโดย John Von Neumann ได้พัฒนาขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1928 แต่ทฤษฎีเกมเพิ่งเป็นที่รู้จักแพร่หลายในปี ค.ศ.1944 เมื่อ John von Neumann และ Oskar Morgenstern (1980) ร่วมกันเขียนตำราขึ้นมาเล่มหนึ่งชื่อว่า “ทฤษฎีเกมและพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ (*Theory of Games and Economic Behavior*)” (Leonard, Robert. 2010: 10-39) แนวคิดสำคัญของทฤษฎีเกมคือการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการเลือกสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ผู้มีสิทธิ์เลือกโดยที่ผู้มีสิทธิ์เลือกต่างก็พึ่งพากันซึ่งกันและกันซึ่งการตัดสินใจของฝ่ายหนึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จตามที่ต้องการหรือไม่ขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของอีกฝ่ายหนึ่ง เงื่อนไขที่เป็นองค์ประกอบของทฤษฎีเกมมี ดังนี้

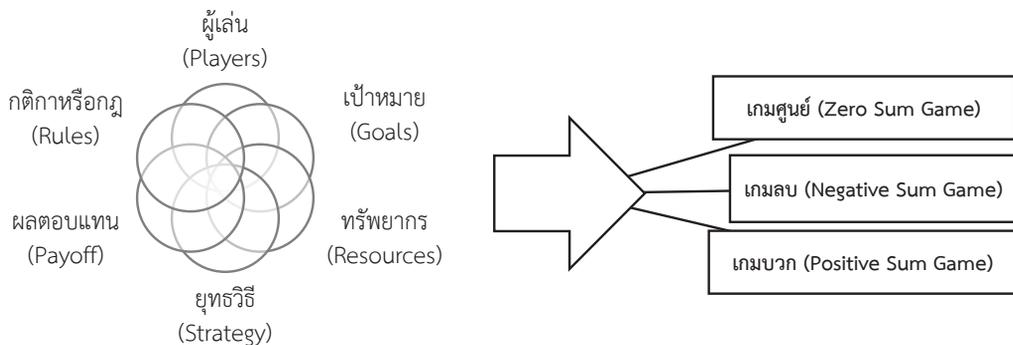
1. ผู้เล่น (Players) หมายถึง เกมแต่ละเกมต้องมีผู้เล่นหรือเรียกว่าคู่ต่อสู้ในเกมก็ได้ซึ่งอาจมีสองฝ่ายหรือมากกว่า
2. เป้าหมาย (Goals) หมายถึง เป้าหมายของการเล่นแต่ละคนหรือฝ่ายอาจมีข้อแตกต่างกันหรือเหมือนกัน เช่น ชนะอย่างเดียวหรือชนะทั้งสองฝ่ายซึ่งไม่มีฝ่ายใดที่ลงแข่งแล้วต้องการแพ้ แต่หากเล่นหลายเกมพร้อมกันอาจวางกลยุทธ์ให้แพ้อีกเกมกลับไปชนะอีกเกมก็ได้
3. ทรัพยากร (Resources) หมายถึง สรรพสิ่งที่เป็ของค่างพยามนำมาเพื่อใช้ในการเล่นเกม เช่น คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ ทรัพย์สิน ความรู้ ความสามารถ ความเป็นอยู่หรือการอุดหนุน ตลอดจนศักยภาพอื่นที่จำเป็นในการดำเนินเกม
4. ยุทธวิธี (Strategy) หมายถึง วิธีการดำเนินเกมหรือเส้นทางสู่ชนะในเกมซึ่งเป็นเรื่องของการวางแผนหรือวิธีการให้บรรลุผลสำเร็จตาม เป้าหมาย กล่าวคือ ยุทธวิธีในทฤษฎีเกมจึงมักจะเป็นแผนปฏิบัติการซึ่งผู้เล่นใช้วิจารณ์ญาณในการกำหนดเป็นแนวทางว่าจะทำดำเนินการอะไรอย่างไรในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยส่วนใหญ่แต่ละฝ่ายมักจะกำหนดยุทธวิธีอย่างหลากหลาย
5. ผลตอบแทน (Payoff) หมายถึง ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นภายหลังการดำเนินการของผู้เล่นสุดหรือระหว่างการดำเนินการโดยอาจเป็นสิ่งที่เป็รูปธรรมหรือนามธรรมทั้งทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้
6. กติกาหรือกฎ (Rules) หมายถึง ข้อกำหนดที่ถูกกำหนดไว้ในการเล่นการเกมอาจเป็นปทัสถานทางสังคมหรือเป็นข้อตกลงกันเองระหว่างผู้เล่นด้วยกันทั้งนี้เพื่อมิให้เกมออกนอกเส้นทางและกำหนดว่าสถานการณ์ที่แน่นอนขึ้น จะช่วยให้เกิดชัยชนะหรือความพ่ายแพ้

อย่างไรก็ตามทิศทางหรือผลของการดำเนินตามทฤษฎีเกมมุ่งไปที่สถานการณ์ในลักษณะของการเผชิญหน้าระหว่าง 2 ฝ่ายหรือมากกว่า โดยแต่ละฝ่ายจะเลือกดำเนินการ หรือเลือกตัดสินใจเพื่อให้ได้รับชัยชนะหรือได้รับผลประโยชน์ของฝ่ายตนมากที่สุดทฤษฎีเกมจำแนกทิศทางออกเป็น 3 ลักษณะ (John von Neumann & Oskar Morgenstern. 1980) ดังนี้

1. **เกมศูนย์ (Zero Sum Game)** หมายถึง การเจรจาต่อรองระหว่างผู้ร่วมแข่งขันไม่บรรลุผลการเจรจาต่อรองใดๆเลย กล่าวคือ เกมศูนย์เป็นการเจรจาจะไม่ประสบผลสำเร็จทั้งนี้อาจเป็นเพราะการเจรจาต่อรองนั้นมีลักษณะที่มีอำนาจต่อรองที่ไม่เท่ากัน เกมศูนย์อาจมาจากเกมการเล่นไพ่โดยที่หากมีผู้ได้และมีผู้เสียจะทำให้การเจรจาจะไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากผู้เสียจะไม่ยอมเจรจาด้วย ทั้งนี้ผู้เจรจามักจะตั้งสมมติฐานว่าจะได้ผลประโยชน์จากการเจรจาร่วมกัน

2. **เกมลบ (Negative Sum Game)** หมายถึง การเจรจาต่อรองที่ส่งผลกระทบต่อผู้เจรจาเสียผลประโยชน์ การเจรจาดังกล่าวนั้นจะไม่มีการไปสู่ข้อยุติเพราะว่าข้อยุติที่เกิดขึ้นนั้นจะส่งผลในแง่ลบต่อทุกฝ่าย ดังนั้นทุกฝ่ายจึงพยายามหาทางเจรจาต่อกันไม่ให้นำไปสู่เกมลบ

3. **เกมบวก (Positive Sum Game)** หมายถึง การเจรจาที่ทุกฝ่ายประสบความสำเร็จและได้ผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม การเจรจาที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าความสำเร็จต้องขึ้นอยู่กับข้อสรุปที่ทุกฝ่ายเป็นฝ่ายได้ (Win - Win Position)



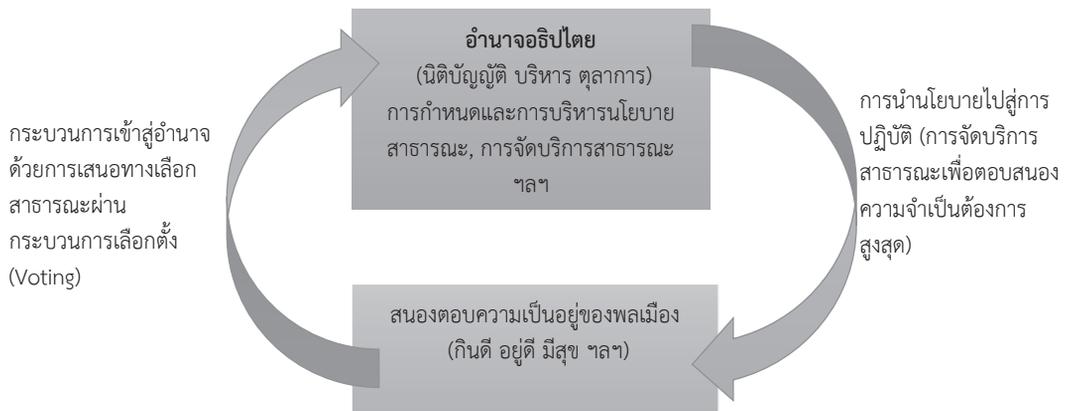
ภาพที่ 8 ตัวแบบทฤษฎีเกม

ทฤษฎีเกมสะท้อนพฤติกรรมทางการเมืองมากกว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะ ยกตัวอย่างการเมืองไทยช่วงใกล้เลือกตั้ง (24 มีนาคม 2562) เรียกได้ว่าสงครามแย่งชิงมวลชนระหว่างชั้นอำนาจฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลรักษาการ ฝ่ายพรรคเพื่อไทย ฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์ นอกจากนี้ยังมีกระแสคนรุ่นใหม่คือพรรคอนาคตใหม่ เป็นต้น ภาพสะท้อนของการเล่นเกมที่ปรากฏ เช่น การลดความน่าเชื่อถือคู่ต่อสู้ การสร้างวาทกรรมเชิงอุดมคติ การใช้อำนาจรัฐเข้าไปสกัดฝ่ายตรงข้ามและสนับสนุนฝ่ายตนเอง

อย่างไรก็ดีจุดเด่นของทฤษฎีเกมนิยมใช้ในการตัดสินใจในสถานการณ์เกี่ยวกับสงคราม สันติภาพ การใช้อาวุธนิวเคลียร์ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การต่อรองแสวงหาแนวร่วมในรัฐสภา ทฤษฎีเกมมักจะใช้การวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองมากกว่าเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนของรัฐ ทฤษฎีเกมไม่เหมาะสมสำหรับเหตุการณ์ความขัดแย้งที่รุนแรง หรือใช้เป็นเครื่องมือเพื่อกำหนดนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้แนวทางของทฤษฎีเกมให้ความสำคัญของตัวแสดงทางการเมืองที่อยู่ใอำนาจทางการเมืองมากกว่าการให้ความสำคัญกับความต้องการจำเป็นของพลเมือง

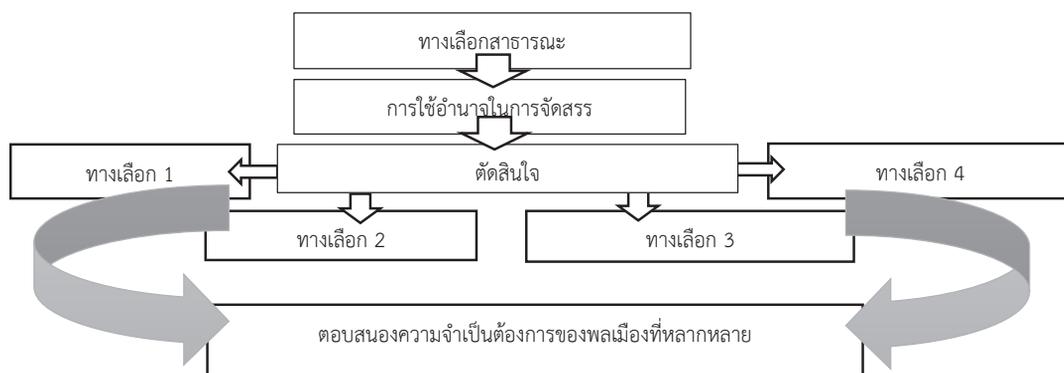
ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Model)

ฐานคิดของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ คือ “นโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดท่ามกลางทางเลือกหลายทางที่มีอยู่ผ่านการตัดสินใจของตัวแสดงทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง” กล่าวคือการเมืองมีความสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy) การเมืองมักให้ความสำคัญกับค่านิยม (Values: ความชอบ/ไม่ชอบ, รัก/ไม่รัก ฯลฯ) และผลประโยชน์เป็นสำคัญ ส่วนการบริหารเป็นการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่เกิดจากค่านิยมทางการเมืองของตัวแสดงทางการเมืองนั้นไปสู่การปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง (Politics) กับนโยบายสาธารณะ (Public Policy) มีลักษณะตามผังมโนทัศน์ ดังนี้



ภาพที่ 9. ความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง (Politics) กับนโยบายสาธารณะ (Public Policy)
ประยุกต์จาก Sanya Kenaphoom (2018A:131)

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมาแล้วที่มองว่าปัจเจกบุคคลแต่ละคนมีเหตุผล ในความมีเหตุผลทุกคนย่อมแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับตนเอง นักการเมืองอยากได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง ผู้บริโภคอยากได้สินค้าและบริการที่ถูกที่สุด ดีที่สุด ข้าราชการอยากได้ชื่อเสียงเกียรติยศตำแหน่ง ตัวแบบทางเลือกสาธารณะจึงมองว่านโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจร่วมกันโดยคำนึงถึงความต้องการของปัจเจกบุคคล จึงต้องเปิดทางเลือกหลาย ๆ ทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ตัดสินใจเลือกในสิ่งที่ตรงความต้องการมากที่สุด ด้วยความเชื่อว่าทุกคนย่อมเลือกสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับตนเอง เช่น นโยบายถ่ายโอนภารกิจของรัฐบางภารกิจให้เอกชนดำเนินการ มีเอกชนหลายหน่วยงานเข้ามาดำเนินการในภารกิจนั้นในรูปแบบที่หลากหลาย ทำให้ประชาชนได้เลือกใช้บริการรูปแบบที่ตรงใจตนเองมากที่สุด อย่างไรก็ตามก็มีหลายเครือข่ายให้เลือกทฤษฎีทางเลือกสาธารณะถูกพัฒนาโดย Bish, Robert (1971) ได้นำเอาความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของตลาด (Market behavior) มาอธิบายถึงพฤติกรรมที่ตัดสินใจที่เกิดขึ้นในส่วนของภาครัฐ ตลอดจนมุ่งที่จะนำเอากลไกของตลาดมาปรับปรุงเพื่อให้การตัดสินใจในส่วนของภาครัฐ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังผังมโนทัศน์



ภาพที่ 10. ตัวแบบทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ

(ประยุกต์จาก Sanya Kenaphoom. 2018A:131)

การกำหนดนโยบายสาธารณะเน้นไปที่ความต้องการจำเป็น (Need) ของผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะเป็นหลักสำคัญ ดังนั้นกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของตัวแสดงในนโยบายสาธารณะทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ร่วมเป็นหุ้นส่วนในนโยบายสาธารณะ ยกตัวอย่างหลักการพื้นฐานของนโยบายประชาธิปไตยเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่าง “ภาครัฐ - เอกชน - ประชาชน” ให้เข้ามาช่วยเดินหน้าพัฒนาปฏิรูปประเทศ (Sompong Kesanuch et al. 2017: 365-366) อย่างไรก็ตาม ผลการขับเคลื่อนนโยบายประชาธิปไตยยังเกิดผลที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนมากนักซึ่งอาจมีเงื่อนไขหลายประการไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตลอดจนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ทฤษฎีอรรถประโยชน์ทางการเมือง (Political Utility)

ฐานคติของทฤษฎีอรรถประโยชน์ทางการเมือง คือ “นโยบายสาธารณะเป็นผลจากการเรียกร้อง/กดดัน/สนับสนุนและเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มการเมือง การสร้างเสริม ผลประโยชน์ต่างตอบแทน และ เหตุผลเชิงจริยธรรมทางการเมือง” กล่าวคือ อรรถประโยชน์ทางการเมือง (Political Utility) หมายถึง สิ่งเร้าภายนอกตัวบุคคลที่เกิดจากกิจกรรมทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นตัวแสดงทางการเมือง สถานการณ์ทางการเมืองกระบวนการทางการเมือง รูปแบบการเมือง ผลิตผลทางการเมือง ตลอดจนผลกระทบทางการเมือง เป็นต้น เช่น ความนิยมชอบชมในตัวผู้สมัคร กระแสนิยมในพรรคการเมืองที่ได้รับประโยชน์ต่างตอบแทน การแจกจ่ายสิ่งของ การซื้อเสียง แนวนโยบายสาธารณะ ตลอดจนสิ่งที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตทั้งที่เป็นรูปธรรมหรือนามธรรม ทั้งประโยชน์ต่อตนเองหรือประโยชน์ต่อส่วนรวม สิ่งเร้าเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมืองของบุคคลและมีความสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Sanya Kenaphoom. 2017: 66) องค์ประกอบของทฤษฎีของอรรถประโยชน์ทางการเมือง (Political utility) มีดังต่อไปนี้ (Sanya Kenaphoom. 2018A:137; Sanya Kenaphoom. 2018B)

1. อรรถประโยชน์ทางการเมืองตามทฤษฎีปัจจัยกำหนด (Deterministic theories); ปัจจัยฐานะทางสังคม และปัจจัยฐานะทางเศรษฐกิจ ทั้งฐานะตำแหน่งโดยกำเนิดและฐานะตำแหน่งได้มาจากการกระทำภายหลัง เช่น กระแสการร่วมกลุ่มทางเพศ กระแสการร่วมกลุ่มทางวัยวุฒิ กระแสการชาติพันธุ์ กระแสอิทธิพลหรือบารมีของตระกูล การร่วมกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจ การร่วมกลุ่มทางการศึกษา การร่วมกลุ่มทางอาชีพ ความจำเป็นทางรายได้ ความจำเป็นภาวชนัติน ประสพการณ์การรับรู้ข้อมูลสารสนเทศ การร่วมกลุ่มของถิ่นที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อมอื่น ฯลฯ “ดังนั้นนโยบาย

สาธารณะตามแนวอรรถประโยชน์ทางการเมืองทฤษฎีปัจจัยกำหนดจึงมักออกมาเพื่อตอบสนองเฉพาะกลุ่มหรือพรรคพวกของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือกลุ่มที่เป็นรัฐบาลนั่นเอง”

2. อรรถประโยชน์ทางการเมืองตามทฤษฎีจิตวิทยา (Psychology Theories) เป็นเรื่องของ ความผูกพัน (Engagement) ตามลักษณะของกลุ่มทางสังคมหรืออัตลักษณ์ (Identification) ความจงรักภักดี (Allegiance) ความศรัทธา (Faithfulness) เป็นต้น ตัวอย่างอรรถประโยชน์ทางการเมืองตามทฤษฎีจิตวิทยา ได้แก่ (1) ประเด็นอิทธิพลของผู้มีอำนาจทางการเมือง เช่น ความศรัทธาขึ้นชอบในตัวบุคคล (2) ประเด็นอิทธิพลของกลุ่มการเมือง เช่น ความเชื่อทางการเมืองร่วม อุดมการณ์ทางการเมืองร่วม (3) ประเด็นอิทธิพลของนักการเมือง เช่น รู้สึกผูกพันกับนักการเมืองในดวงใจ (ชอบนักการเมือง เช่น เป็นคนที่เคารพนับถือ เป็นผู้นำแห่งจิตวิญญาณ) (4) ประเด็นอิทธิพลของพรรคการเมือง เช่น รู้สึกผูกพันกับพรรคการเมืองที่ชื่นชอบ หรือรู้สึกชื่นชอบพรรคการเมือง ฯลฯ “อรรถประโยชน์ตามทฤษฎีจิตวิทยานำไปในเรื่องความรักและผูกพันต่อพรรคการเมือง/นักการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าไปเป็นสมาชิกและร่วมอุดมการณ์ในกลุ่ม/พรรคการเมืองเดียวกัน นโยบายสาธารณะที่ออกมาจะมีลักษณะที่ตอบสนองเฉพาะสมาชิกของกลุ่มการเมือง/พรรคการเมืองหรือสาวกหรือแฟนคลับ (FC) ของตนเอง เช่น นโยบายสาธารณะที่ออกมาเพื่อเอาใจเฉพาะสมาชิกพรรคการเมืองตนเองโดยไม่สนใจสมาชิกพรรคการเมืองอื่น เป็นต้น”

3. อรรถประโยชน์ทางการเมืองตามทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) เป็นเรื่องของผลประโยชน์ต่างตอบแทนทั้งที่เป็นวัตถุและไม่ใช่วัตถุ เช่น การได้รับผลประโยชน์ที่จำเป็นสำหรับดำรงชีวิต เช่น สิ่งของ เงินทอง ฯลฯ (Physiological needs) การได้รับการดูแลให้การดำรงชีวิตปลอดภัย (ระบบเส้นสาย) (Safety needs) การได้รับความรักและนับถือให้เป็นญาติมิตรหรือเสมือนญาติ (Belongingness and love needs) การได้รับการยกย่องให้เกียรติเชิดชูให้มีชื่อเสียง (Esteem needs) การได้รับการดูแลคุ้มครองให้ทำได้ตามความปรารถนาแห่งตน (Self-actualization needs) การได้รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อสาธารณะ ฯลฯ “อรรถประโยชน์ทางการเมืองตามทฤษฎีการแลกเปลี่ยนเชื่อว่าคนจะตัดสินใจแสดงพฤติกรรมทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง (เช่น ใช้สิทธิ์เลือกตั้ง สนับสนุนรัฐบาล ฯลฯ) อยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ต่างตอบแทน นโยบายสาธารณะตามทฤษฎีนี้จึงออกมาเพื่อเอาใจพลเมืองและไม่ต้องการให้พลเมืองออกมาต่อต้านโดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดตามมาภายหลัง เช่น นโยบายประชานิยม เป็นต้น”

4. อรรถประโยชน์ทางการเมืองตามทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously Rational Theories) เป็นเรื่องของการใช้เหตุผลเชิงจริยธรรมทางการเมืองบนพื้นฐานของหลักวิชาการ (แนวทางการรัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ จริยศาสตร์) เช่น นโยบายของพรรคการเมือง สภาพของตัวแสดงทางการเมือง (จริยธรรมทางการเมือง) การบริหารการเมือง (ประสิทธิภาพทางการบริหาร) ผลกระทบทางการเมือง (ผลกระทบทั้งเชิงบวก/ลบ) “นโยบายสาธารณะแนวอรรถประโยชน์ทางการเมืองตามทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผลที่ออกมามักเป็นไปตามหลักทางวิชาการอย่างมีเหตุผลหรือเป็นไปตามทฤษฎีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตอบสนองความต้องการจำเป็นของพลเมืองอย่างแท้จริงและนำไปสู่การพัฒนาประเทศชาติอย่างมั่นคงและยั่งยืน”

ทฤษฎีอรรถประโยชน์ทางการเมือง (Political Utility)		จุดเน้นแนวนโยบาย (Policy Approach)
1. อรรถประโยชน์ทางการเมืองตามทฤษฎีปัจจัยกำหนด (Deterministic theories)	➡	นโยบายที่ตอบสนองเฉพาะกลุ่มหรือพรรคพวกของตนเอง
2. อรรถประโยชน์ทางการเมืองตามทฤษฎีจิตวิทยา (Psychology Theories)	➡	นโยบายสาธารณะที่ตอบสนองเฉพาะสมาชิกหรือสาวกหรือแฟนคลับ (FC) ของตนเอง
3. อรรถประโยชน์ทางการเมืองตามทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory)	➡	นโยบายสาธารณะมักออกมาลักษณะประชานิยมโดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดตามมา
4. อรรถประโยชน์ทางการเมืองตามทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously Rational Theories)	➡	นโยบายสาธารณะที่ออกมาเป็นไปตามหลักทางวิชาการอย่างมีเหตุผลหรือเป็นไปตามทฤษฎีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตอบสนองความต้องการจำเป็นและการพัฒนาประเทศชาติอย่างมั่นคงและยั่งยืน

ภาพที่ 11. ตัวแบบทฤษฎีอรรถประโยชน์ทางการเมือง
(ประยุกต์จาก Sanya Kenaphoom. 2018B)

จากที่นำเสนอตัวแบบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะฐานคติทางรัฐศาสตร์ซึ่งถือว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของอำนาจและผลประโยชน์ของตัวแสดงทางการเมือง สรุปเปรียบเทียบจุดเน้นของตัวแบบแต่ละตัวดังนี้ตาราง

ตารางที่ 1. เปรียบเทียบจุดเน้นของตัวแบบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะฐานคติทางรัฐศาสตร์

ตัวแบบการวิเคราะห์	จุดเน้นของตัวแบบ
ทฤษฎีเชิงระบบ (Systems Theory)	นโยบายสาธารณะนั้นเป็นผลของระบบการเมืองที่มีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม
ทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory)	นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของสถาบันการเมือง
ทฤษฎีชนชั้นปกครอง (Elite Theory)	นโยบายสาธารณะเป็นผลของการแย่งสรรคุณค่าที่มีอยู่ในสังคมตามทัศนะของชนชั้นปกครอง
ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (Interest group theory) หรือ ดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Group Equilibrium Model)	การเมืองเป็นเรื่องของการต่อสู้ ช่วงชิง ต่อรอง แข่งขัน ประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยปรากฏออกมาในรูปแบบนโยบายสาธารณะ
ทฤษฎีกระบวนการ (Process Theory)	นโยบายสาธารณะเกิดจากกระบวนการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาและการพัฒนากิจการสาธารณะ
ทฤษฎีเกม (Game Theory)	พฤติกรรมการแข่งขันหรือต่อรองอำนาจและผลประโยชน์ในนโยบายสาธารณะ

ตารางที่ 1. เปรียบเทียบจุดเน้นของตัวแบบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะฐานคติทางรัฐศาสตร์ (ต่อ)

ตัวแบบการวิเคราะห์	จุดเน้นของตัวแบบ
ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Model)	นโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดท่ามกลางทางเลือกหลายทางที่มีอยู่ผ่านการตัดสินใจของตัวแสดงทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง
ทฤษฎีอรรถประโยชน์ทางการเมือง (Political Utility)	นโยบายสาธารณะเป็นผลจากการเรียกร้อง/กดดัน/สนับสนุนและเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มการเมือง การสร้างเสริมผลประโยชน์ต่างตอบแทน และเหตุผลเชิงจริยธรรมทางการเมือง

จากตารางที่ 1 การเปรียบเทียบจุดเน้นของการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นในปรากฏการณ์จริง โดยที่ทฤษฎีแต่ละทฤษฎีก็มีจุดเน้นที่แตกต่างกัน ดังนี้ (1) ทฤษฎีระบบเน้นไปที่กำหนดนโยบายสาธารณะเป็นไปตามกระบวนการทางการเมือง (2) ทฤษฎีสถาบันเน้นอำนาจของสถาบันเป็นผู้กำหนดนโยบาย (3) ทฤษฎีขึ้นชั้นปกครองอำนาจในการออกนโยบายผู้ขาดอยู่กับชั้นชนปกครอง (4) ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์เน้นไปที่การแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (5) ทฤษฎีกระบวนการเน้นไปที่ขั้นตอนในการแก้ไขหาสาธารณะ (6) ทฤษฎีเกมเน้นเรื่องการแข่งขันหรือต่อรองอำนาจและผลประโยชน์ของตัวแสดงทางการเมืองที่โดดเด่น (7) **ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเน้นที่แนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหาสาธารณะ และ (8) ทฤษฎีอรรถประโยชน์ทางการเมืองเน้นไปที่ผลที่จะเกิดจากนโยบายสาธารณะก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ต่อบุคคลใด/กลุ่มใด**

อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์เพื่อนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมของตัวแบบการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงต้องกลับไปพิจารณาเป้าหมายที่แท้จริงของปรัชญาทางรัฐศาสตร์ นิยามการเมือง (Politics) เชิงอุดมคติที่ระบุว่า “การเมืองเป็นกิจกรรมที่แสวงหาความยุติธรรมและเพื่อการดำรงชีวิตที่ดีของสังคม (Plato); การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ (Aristotle); เป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม (Harold Lasswell and Abraham Kaplan. 1970)” จะเห็นได้ว่าปรัชญาทางรัฐศาสตร์มองการเมืองเป็นเรื่องของการจัดสรรคุณค่าสาธารณะเพื่อแจกจ่ายแก่พลเมืองของรัฐอย่างเสมอภาคและยุติธรรม ตัวรูปธรรมของคุณค่าสาธารณะจึงหมายถึงเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะเนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล กฎหมายแบบแผนการดำเนินงาน และกิจกรรมการปฏิบัติของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของพลเมือง กล่าวคือผลจากการดำเนินนโยบายสาธารณะจะต้องส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของพลเมืองควบคู่ไปกับความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนของประเทศชาติอย่างสมดุล

ดังนั้นเพื่อให้เข้าถึงปรัชญาทางการเมืองผ่านกระบวนการนโยบายสาธารณะผู้เขียนเห็นว่าตัวแบบทฤษฎีการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมควรมี 3 ประเด็น ได้แก่ หลักการพื้นฐาน เนื้อหาสาระ และ กระบวนการกำหนด ดังนี้

1. **หลักการพื้นฐานของการกำหนดนโยบายสาธารณะ :** ตัวแบบอรรถประโยชน์การเมืองฐานคติทฤษฎีสამัญญ์สำนึกเชิงเหตุผล เป็นตัวแบบที่เหมาะสมกับหลักการพื้นฐานในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เนื่องจากตัวแบบนี้มีจุดเน้นไปที่สำัญญ์สำนึกหรือเหตุผลเชิงจริยธรรมทางการเมืองของตัวแสดงในนโยบายสาธารณะ เช่น ภาครัฐผู้มีอำนาจในการนำเสนอ นโยบายสาธารณะเพื่อเป็นทางเลือกสาธารณะจะต้องคิดค้นแนวทางนโยบายสาธารณะบนพื้นฐาน

หลักวิชาการที่มีความเป็นไปได้เชิงทฤษฎีและมีความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหาสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภาคประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างสร้างสรรค์

2. เนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ: ตัวแบบทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ เป็นตัวแบบที่เหมาะสมเกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ เนื่องแนวทางของตัวแบบทางเลือกสาธารณะจะนำเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหาสาธารณะไว้หลายแนวทางเป็นการเบื้องต้นซึ่งแต่ละทางเลือกจะมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันออกไป และทางเลือกในการแก้ปัญหา/พัฒนาที่ดีที่สุด คุ่มค่าที่สุด ฯลฯ ตามเกณฑ์ตัดสินทางเลือกสาธารณะโดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายจะเป็นทางเลือกที่ถูกกำหนดให้เป็นนโยบายสาธารณะ ถ้าว่านเนื้อหาสาระของทางเลือกสาธารณะนั้นจะนำไปสู่การแก้ปัญหาสาธารณะได้ดีที่สุดท่ามกลางทางเลือกสาธารณะที่มีอยู่ เป็นต้น

3. กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ: ตัวแบบทฤษฎีระบบ เป็นตัวแบบที่เหมาะสมของกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้หากนำทฤษฎีระบบมาอธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยก็จะพบว่า (1) ปัจจัยนำเข้า (Input) ได้แก่ ข้อเสนอทางเลือกสาธารณะของฝ่ายเสนอตนเองทำหน้าที่ตัวแทนทางการเมืองเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือแนวนโยบายของพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง ชื่อเรียกร้องและการสนับสนุนของฝ่ายผู้มีสิทธิเลือกตั้ง/ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะที่จะเกิดขึ้น ฯลฯ (2) กระบวนการ (Process) ได้แก่ กระบวนการทางการเมืองที่เกิด เริ่มตั้งแต่กระบวนการเลือกตั้งโดยพรรคการเมืองหลายพรรคเสนอแนวนโยบายซึ่งเป็นทางเลือกสาธารณะให้พลเมืองผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งได้ลงคะแนนเลือกการบวนการจัดตั้งรัฐบาลพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนสูงสุดควรเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล กระบวนการทำให้เป็นกฎหมายโดยรัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ฯลฯ (3) ผลผลิต (Output) ได้แก่ ตัวนโยบายสาธารณะและกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความต้องการจำเป็นของภาคพลเมืองที่ได้เรียกร้องและสนับสนุนไว้ตั้งแต่กระบวนการหาเสียงเลือกตั้ง



ภาพที่ 12. ตัวแบบที่เหมาะสมของการกำหนดนโยบายสาธารณะฐานคตินิรัฐศาสตร์

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าตัวแบบที่เหมาะสมในการวิเคราะห์กำหนดนโยบายสาธารณะในมิติทางรัฐศาสตร์ เป็นตัวแบบผสมกันระหว่างตัวแบบอรรถประโยชน์การเมืองฐานคติทฤษฎีสามัญสำนึกเชิงเหตุผล ตัวแบบทฤษฎีทางเลือก สาธารณะ และตัวแบบทฤษฎีระบบ กล่าวคือ (1) หลักการพื้นฐานของการกำหนดนโยบายสาธารณะต้องอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีสามัญสำนึกเชิงเหตุว่านโยบายสาธารณะนี้มีความเป็นไปได้ในทางทฤษฎีหรือไม่อย่างไร (2) สำหรับเนื้อหา สาธารณะของนโยบายสาธารณะจะต้องตอบสนองความต้องการจำเป็นของประชาชนที่ส่งผลกระทบต่อควมมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้นเนื้อหาของนโยบายสาธารณะจึงต้องอาศัยตัวแบบทางเลือกสาธารณะที่เหมาะสมที่สุด และ (3) กระบวนการ กำหนดนโยบายสาธารณะต้องดำเนินการตามกระบวนการเมื่อวิถีประชาธิปไตยปกติตามตัวแบบทฤษฎีระบบ นั่นเอง

บทสรุป

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่สะท้อนปรากฏการณ์อย่างแท้จริงจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนเพื่อให้สามารถทราบสถานะของนโยบาย ปัจจัยเงื่อนไขของนโยบาย ตลอดจนผลผลิตและผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะนั้น ข้อมูลเหล่านี้อาจค้นหาได้จากความรู้ทั่วไปหรือความรู้ชัดแจ้ง (Explicit Knowledge) เช่น งานเขียนทางวิชาการ งานวิจัย ภายในประเทศ งานวิจัยของต่างประเทศ นอกจากนี้ยังสามารถนำความรู้ประเภทความรู้แบบฝังลึก (Tacit Knowledge) เป็นความรู้ที่มีรากฐานมาจากการกระทำและประสบการณ์มีลักษณะเป็นความเชื่อ ทักษะ ความเชี่ยวชาญ แล้วจึงนำข้อมูลที่ ได้มาสังเคราะห์ เพื่อใช้ในการทำนายผลที่จะตามมาจากการเลือกดำเนินการในแต่ละนโยบาย อย่างไรก็ตามเราไม่อาจมองเห็นอนาคตที่จะเกิดขึ้นได้อย่างแม่นยำเสมอไป การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเป็นเพียงความพยายามพยากรณ์ผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเท่านั้น เนื่องจากนโยบายสาธารณะมักมีปัจจัยเงื่อนไขที่เป็นพลวัตที่เกี่ยวข้องหลายอย่าง เช่น เงื่อนไข เวลา ความต้องการสร้างผลงานของนักการเมือง ความเร่งด่วนของสถานการณ์ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มก็อาจมอง ปัญหาที่แตกต่างกัน การจัดลำดับความสำคัญแตกต่างกันได้ มุมมองในการมองและแก้ไขปัญหาแตกต่าง ทั้งนี้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในนโยบายสาธารณะอาจ “เชื่อในความจริงที่แตกต่างกันออกไป” การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ดีจึงควรใช้องค์ความรู้อย่างหลากหลายเข้ามาช่วยในการวิเคราะห์ไม่ว่าจะเป็นมิติทางรัฐศาสตร์หรือมิติทางรัฐประศาสนศาสตร์ก็จะทำให้การวิเคราะห์มีความแม่นยำมากยิ่งขึ้น

References

- Anderson, J. E. (2000). *Public Policy Making*. New York: Houghton Mifflin.
- Anumanrajadhon, A. (2004). *Public Policy: Concepts, Process and Analysis*. Chiang Mai: Department of Political Science, Chiang Mai University.
- Attaman, S. (2000). *Public Administration*. 4th ed. Bangkok: Thammasat University.
- Bish, R. L. (1971). *The Public Economy of Metropolitan Areas*. Chicago: Markham Publishing Company,
- Dancan, M. Jr., & Wilde, J. A. (1985). *Policy Analysis for Public Decisions*. California: University Press of America.
- Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. 2nd ed. Engle wood Cliffs, NJ: Prentice- Hall.
- _____. (2004). *Public Policy Analysis: An Introduction*. 3rd ed. New Jersey: Prentice-Hall
- Dye, T. R. (2007). *Understanding Public Policy*. 12th Edition. Prentice Hall.
- Dye, T. R., & Zeigler, H. L. (1981). *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*. 5th ed. Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Easton, D. (1953). *The political System: An Inquiry in to the state of Political Science*. New York: Alfred a. Knoft.
- _____. (1960). *The Political System*. New York: Alfred A. Knoff.
- _____. (1965). *A Framework for Political Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Friedrich, C. J. (1963). *Man and His Government*. New York: Mc. Graw-Hill.
- Frohock, F. M. (1979). *Public Policy: Scope and Logic*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Fuangchan, S. (2009). *Public Policy: Theory and Practice*. Bangkok: On Art Creation.
- Greenwood, W. T. (1965). *Management and Organizational Behaviour Theories: An Interdisciplinary Approach*. South-Western Publishing Co,U.S.
- Kenaphoom, S. (2016). The conceptual framework for studying the public policy. *Social Sciences Research and Academic Journal*, **11(33)**.
- _____. (2017). Concept of political utility. *Ratthasapasarn*, 65(5).
- _____. (2018A). Applying the concept of political utility through voting decision and public service provision. *Local Administration Journal*, 11(1).
- _____. (2018B). Essence of political utility. *PSAKUIJIR*, 7(1).
- Kesanuch, S., Duangkunpet, T., Phuttajorn, A., Phosing, P., & Kenaphoom, S. (2017). Analysis of state policy of “Populism” to “Civil State” similarities and differences from Thai government’s direction. *Dhammathas Academic Journal*, 17(3).
- Lasswell, H., & Kaplan, A. (1970). *Power and Society*. New Haven: Yale University.
- Leonard, R. (2010). *Von Neumann, Morgenstern, and the Creation of Game Theory: From Chess to Social Science 1900-1960*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lynton, C. K. (1970). *Environments: A Challenge to Modern Society*. New York: Doubleday.
- Nagel, S. S. (1984). *Public Policy: Goals, Means and Methods*. New York: St Martin’s Press, Inc.

- Nakhata, T. (2000). *Thai Politics and Administration: Burden of the Nation*. 4th ed. Association of Public Administration of NIDA.
- Quade, E. S. (1982). *Analysis for Public Decision*. 2nd ed. New York: Elsevier Science. Publishing Co.
- Rattanasak, R. (2012). *Public Policy*. 2nd ed. Chiang Mai: Department of Political Science and Public Administration of Chiang Mai University.
- Royal Academy. (1992). *Dictionary of Sociology: Royal Academy Version*. Bangkok: Thai Wattana Panich.
- Sharkansky, I. (1971). *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Markham.
- Sirisamphan, T. (2011). *Policy Analysis Techniques*. 9th ed. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Thamrongthanyawong, S. (2003). *Politics: Concepts and Development*. 3rd ed. Bangkok: Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration,
_____. (2011). *Public Policy: Concept, Analysis and Process*. 22nd ed. Bangkok: Sematham.
- Truman, D. B. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf.
- Von Neumann, J., & Morgenstern, O. (1980). *Theory of Games and Economic Behavior*. 3rd ed, Princeton University Press.
- Worathepphutti Phong, T. (1998). *Policy Formulation and Analysis: Theory and Application*. Bangkok: National Institute of Development Administration.
- Yavaprabhas, S. (2009). *Public Policy*. 8th ed. Bangkok: Chulalongkorn University Press.