

บทที่ 3

คำนิยามกับการวิเคราะห์นโยบาย

3.1 วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ในบทนี้คือ ต้องการชี้ให้เห็นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างคำนิยามของปัจเจกบุคคลกับการวิเคราะห์นโยบายรวมทั้งชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคในการวิเคราะห์นโยบาย โดยเฉพาะปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมืองของสังคมไทย กล่าวคือจะต้องรู้ว่าสถานะแวดล้อมที่เหมาะสมและเอื้ออำนวยต่อนโยบายที่จะนำไปใช้หรือไม่ ผู้ศึกษา นโยบายสาธารณะจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของคำนิยามที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์นโยบาย ดังนั้นคำนิยามและหลักจริยธรรมจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนในเบื้องต้น คำนิยามจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบาย และการนำตัวแบบไปวิเคราะห์ในทางปฏิบัติ

3.2 เงื่อนไขและอุปสรรคในการวิเคราะห์นโยบาย

ข้อจำกัดที่สำคัญในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะคือความเป็นไปได้ทางการเมืองที่หมายถึง สภาพแวดล้อมทางการเมืองของแต่ละสังคมที่อาจจะแตกต่างกัน เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน เป็นอุปสรรคในการที่จะนำทฤษฎีแนวความคิดของแต่ละสังคมมาปรับใช้ในอีกสังคมหนึ่งตัวอย่างเช่น หลักการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเป็นกรอบความคิดของประเทศตะวันตกซึ่งมีสภาพแวดล้อมทางการเมืองแบบหนึ่ง เมื่อนำมาใช้ในประเทศไทยซึ่งกำลังพัฒนา ผู้ที่นำมาประยุกต์ใช้จะต้องคำนึงเสมอว่าจะสามารถปรับใช้ได้มากน้อยเพียงใดในสังคมไทยที่มีระบบการเมืองแตกต่างกัน

เมื่อมีการวิเคราะห์นโยบายปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงคือ นักวิเคราะห์นโยบายมีความรอบรู้เกี่ยวกับการเมืองไทยเพียงใด การยกประเด็นนี้ขึ้นมาเพื่อจะชี้ให้เห็นว่านักวิเคราะห์นโยบายส่วนใหญ่ขาดการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน คือทฤษฎีและแนวคิดทางวิชาการตะวันตกอาจไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม การเมือง และการเศรษฐกิจของประเทศไทยและสถานะการของประเทศไทยอาจไม่เหมาะสมต่อการนำตัวแบบของประเทศตะวันตกมาใช้

นักวิเคราะห์นโยบายจะให้ความสนใจลักษณะเชิงการเมือง คือ สนใจเงื่อนไขทางการเมือง ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการหรือนโยบายโดยการศึกษาผู้สนับสนุน โครงการหาข้อมูลจากผู้มีสิทธิออกเสียงสนับสนุนในคณะรัฐมนตรี หรือการดำเนินการทางการเมืองแบบประสานผลประโยชน์และประนีประนอมระหว่างกลุ่มเป้าหมายต่างๆที่เสนอนโยบาย ซึ่งขัดแย้งกัน รวมทั้งต้องยอมรับความหลากหลายของความคิดและค่านิยมของผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย

3.3 ค่านิยมกับการวิเคราะห์นโยบาย

ค่านิยมคือ การแสดงออกของบุคคลในรูปของความคิดเห็น ความต้องการ ความพึงพอใจ ค่านิยมจึงมีลักษณะที่ขึ้นกับอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก อาทิเช่น นักวิเคราะห์นโยบายที่ศึกษามาทางเศรษฐศาสตร์มีแนวโน้มที่จะใช้แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เป็นหลักในการวิเคราะห์ อาทิเช่น ประสิทธิภาพ กำไรสูงสุด ต้นทุน เป็นต้น

ในทางตรงกันข้ามนักรัฐศาสตร์จะเน้นนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชน ความเสมอภาคความยุติธรรมตลอดจนความเป็นไปได้ทางการเมืองและสภาพแวดล้อมอื่นๆ ซึ่งมีผลให้นโยบายออกมาในรูปของการประสานความคิดของกลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นการประนีประนอมในเรื่องของผลประโยชน์มากกว่าการวิเคราะห์ที่เน้นประสิทธิภาพหรือเป้าหมายเชิงเศรษฐศาสตร์ ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นเป็นปัญหาของการวิเคราะห์นโยบายในอดีตและปัจจุบัน ดังนั้นค่านิยมของบุคคลเป็นตัวกำหนดการจัดสรรผลประโยชน์ของรัฐบาล

3.3.1 ค่านิยมและการวิเคราะห์นโยบาย มีคำถามที่น่าสนใจคือการวิเคราะห์นโยบายมีความสัมพันธ์กับค่านิยมอย่างไร ค่านิยมที่เป็นกลางมีหรือไม่ ถ้ามีความเป็นกลางเมื่อมีข้อมูลเหมือนกันนักวิเคราะห์นโยบายทุกคนจะหาข้อสรุปออกมาเหมือนกันหรือไม่ ในการวิเคราะห์นโยบายนักวิเคราะห์อาจจะต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น เช่น การเลือกสรรเป้าหมายที่

ต้องการ เป้าหมายที่แต่ละคนตั้งไว้ปลอดภัยหรือไม่ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลพลเอกเปรมชาติชาย ชุณหะวัณ ให้ความสำคัญต่อปัญหาความยากจน รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาระหว่างคนรวยกับคนจนให้น้อยที่สุด ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติคือ ทางเลือกหรือเป้าหมายที่จะแก้ไขความยากจนคืออะไร กระทรวงมหาดไทยจะเน้นการแก้ปัญหาการพัฒนาชนบทให้ประชาชนพึ่งตนเองได้ ขณะที่ทางเลือกของกระทรวงสาธารณสุขจะเน้นสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นเป้าหมายหลัก กระทรวงศึกษาธิการจะให้ความสำคัญต่อการศึกษามากกว่า ขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเน้นการส่งเสริมการเกษตร ทางเลือกที่แตกต่างกันเหล่านี้คือปัญหาทางเลือกของนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ จึงเป็นไปได้ที่จะทำให้ทางเลือกเหล่านั้นปลอดภัยจากค่านิยม

ปัญหาค่านิยมเป็นปัญหาในการศึกษานโยบายสาธารณะ นักวิชาการบางท่านยอมรับความสำคัญของค่านิยม ขณะที่บางท่านพยายามแยกค่านิยมออกจากความจริง อย่างไรก็ตามนักวิเคราะห์จะต้องพิจารณาปัญหานี้ด้วยความรอบคอบเพราะค่านิยมเป็นหลักพื้นฐานในการตัดสินใจนโยบายทั้งในสภาพที่เป็นจริงและสิ่งที่ควรเป็นทางการเมือง ค่านิยมจะมีอิทธิพลต่อนักวิเคราะห์นโยบายทั้งในแง่การรับรู้สภาพของปัญหา กำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายและการเลือกสรรแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหา ดังนั้นค่านิยมที่ตั้งอยู่บนฐานของจริยธรรมจะมีบทบาทในการวิเคราะห์และนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะมากขึ้น

3.3.2 นโยบายและอุดมการณ์ นโยบายสาธารณะอาจอธิบายได้ในรูปของอุดมการณ์ ซึ่งเป็นระบบค่านิยมหรือความเชื่อซึ่งเป็นที่ยอมรับ อุดมการณ์จะช่วยให้มองเห็นภาพที่เป็นจริงและที่ควรจะเป็นในสังคมตัวอย่างเช่น การเสนอสร้างเขื่อนน้ำโจน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยจะพบว่ามีวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของการสร้างเขื่อนน้ำโจนตามความเชื่อและอุดมการณ์ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและกลุ่มข้าราชการผู้เสนอโครงการ โดยใช้หลักต้นทุนและกำไรมาวิเคราะห์ทางเลือกในการสร้างเขื่อนซึ่งเน้นค่านิยมการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าสิ่งแวดล้อม การสร้างโรงงานเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าสำคัญกว่าการรักษาสภาพป่า เพราะกระแสไฟฟ้ามีความถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมอันเป็นเป้าหมายหลักของประเทศ ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งประกอบด้วยประชาชนชาวจังหวัดกาญจนบุรี นักศึกษาและคณาจารย์ ผู้คำนึงถึงสภาพสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในทางสังคมมาก

กว่าเป้าหมายทางเศรษฐกิจจึงตัดค้านเพราะโครงการดังกล่าวมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติจะถูกทำลาย และต้นทุนในการสร้างเขื่อนสูงกว่าผลที่จะได้รับ

3.3.3 ความขัดแย้งของสองแนวความคิดเรื่องค่านิยม ความขัดแย้งในเรื่องค่านิยมมาจาก 2 แนวความคิดดังนี้

3.3.3.1 แนวความคิดแรกต่อต้านค่านิยม เนื่องจากค่านิยมเป็นเรื่องของความรู้สึก ฟังพอใจ ค่านิยมขึ้นกับทัศนคติและอารมณ์ของบุคคลจึงไม่มีประโยชน์ในการวิเคราะห์นโยบาย แต่ความจริง (FACT) มีความสำคัญในการวิเคราะห์นโยบาย ความจริงต้องแยกจากค่านิยม (VALUES) ซึ่งเป็นแนวคิดของสำนักพฤติกรรมศาสตร์ที่พยายามทำให้รัฐศาสตร์เป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้น

3.3.3.2 แนวความคิดที่สองขัดแย้งกับแนวคิดแรก คือให้ความสำคัญต่อค่านิยมเพราะเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยข้าราชการต่างใช้ดุลพินิจในการทำงาน มีอิทธิพลต่อการประเมินผลนโยบายที่นำไปปฏิบัติและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลิกสัมมนา นโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ผู้กำหนดนโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายใช้ค่านิยมเป็นตัวกำหนดตั้งแต่แรกเริ่มในการคัดเลือกปัญหาและการตั้งสมมติฐานในการศึกษารวมทั้งสรุปการศึกษา

อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้เสนออีกแนวความคิดหนึ่งซึ่งเห็นว่าค่านิยมและความ เป็นจริงสามารถแก้ปัญหา นโยบายสาธารณะได้ โดยใช้วิธีวิเคราะห์เหตุผลเชิงเศรษฐศาสตร์ และทำให้ค่านิยมของผู้กำหนดนโยบายชัดเจนและโปร่งใสซึ่งจะทำให้ข้อจำกัดของค่านิยมลดน้อยลงในการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ในสังคม

3.3.4 จริยธรรมในการวิเคราะห์นโยบาย ปัญหาเรื่องค่านิยมในการวิเคราะห์นโยบาย เป็นข้อจำกัดสำหรับนักวิเคราะห์ในการตัดสินใจเลือกนโยบายที่ดีที่สุดซึ่งจะมีผลกระทบต่อสังคมมากน้อยแตกต่างกัน คนกลุ่มหนึ่งจะได้ประโยชน์และคนอีกกลุ่มจะเสียผลประโยชน์จากการประกาศใช้นโยบาย ปัญหาที่นักวิเคราะห์ประสบคือการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการเพื่อประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมซึ่งเป็นหลักจริยธรรมสำคัญในทางนโยบาย

ในการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย แต่ละแนวทางย่อมมีเงื่อนไขทางจริยธรรม บทบาทของผู้นำทางการเมืองในประวัติศาสตร์ชี้ให้เห็นว่าฮิตเลอร์ ผู้นำประเทศเยอรมันนี้ และพอลพต ผู้นำประเทศกัมพูชา ต่างมีความมุ่งมั่นที่จะสร้างสังคมที่ดีในอุดมคติ แต่เป้าหมายสุดท้ายคือ โศกนาฏกรรมที่ยิ่งใหญ่ของโลก จึงเป็นตัวอย่างของนโยบายที่ตั้งอยู่บนค่านิยมของผู้นำและนำไปสู่ปัญหาจริยธรรมทางนโยบาย

จริยธรรมเป็นเรื่องของความคิด ความถูกต้อง ความชอบธรรมซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคมจริยธรรมของบุคคลแต่ละคนในสังคมหมายถึงการเป็นพลเมืองดีของชาติ ข้าราชการที่มีคุณธรรมหมายถึงข้าราชการที่ทำหน้าที่รับใช้ประชาชนเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ผู้ปกครองที่มีคุณธรรมคือผู้ปกครองที่เป็นเสมือนต้นไทรใหญ่คอยคุ้มครองให้ความสุขแก่มวลชนทั่วหน้า จริยธรรมที่สำคัญในทางนโยบายคือประโยชน์สาธารณะ แนวความคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะมีหลากหลาย สรุปได้ 4 แนวทางดังนี้

3.3.4.1 แนวความคิดแรกเห็นว่าประโยชน์สาธารณะคือประโยชน์ที่เกิดขึ้นเพื่อประชาชนทั้งสังคม หรือประโยชน์แก่ชุมชนโดยรวม

3.3.4.2 แนวคิดอีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่าประโยชน์สาธารณะเพื่อสังคมโดยรวมนั้นเป็นไปได้ยากในความเป็นจริงมีแต่ผลประโยชน์ของกลุ่มเท่านั้นที่ชัดเจน ท่ามกลางความขัดแย้งและการแย่งชิงผลประโยชน์ กลุ่มที่มีอำนาจและอิทธิพลการต่อรองสูงจะสามารถรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มได้ ดังนั้นประโยชน์สาธารณะจึงเป็นผลประโยชน์ของกลุ่มมากกว่าของสังคมโดยรวม

3.3.4.3 นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่าประโยชน์สาธารณะเกิดจากการประสานและต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆร่วมกันแทนการขัดแย้งและการแย่งชิงผลประโยชน์

3.3.4.4 นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่าประโยชน์สาธารณะเป็นประโยชน์ร่วมกันของสังคมซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคม

สรุปได้ว่าประโยชน์สาธารณะเป็นหลักจริยธรรมที่นักวิเคราะห์หรือผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงโดยเฉพาะหลักผลประโยชน์เพื่อประชาชน เพื่อชุมชนโดยรวมเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยด้วยเช่นกัน มิฉะนั้นจะถูกทอดทิ้งและไม่ได้รับความยุติธรรมจากสังคม

3.4 กรณีศึกษาการวิเคราะห์นโยบายกับหลักจริยธรรม

ค่านิยมและหลักจริยธรรมมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์นโยบาย กล่าวคือ เมื่อนักวิเคราะห์นโยบายได้ใช้ความรู้และประสบการณ์วิเคราะห์ข้อมูลเป็นจริงเพื่อกำหนดนโยบายโดยยึดหลักจริยธรรมนโยบายจะมีความชอบธรรมบนรากฐานของเหตุผล คือ ประโยชน์สาธารณะ ในทางตรงกันข้ามนักวิเคราะห์นโยบายขาดจริยธรรมนโยบายจะถูกบิดเบือนและประชาชนจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจที่ไร้จริยธรรม ตัวอย่างที่นำมาอธิบายเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับหลักการตัดสินใจของนักวิเคราะห์โดยอิงค่านิยมและเงื่อนไขทางจริยธรรมที่แตกต่างกันดังนี้

3.4.1 นักวิเคราะห์อ้างหลักอำนาจแห่งกฎหมาย คือ นโยบายที่กำหนดขึ้นจะมาจากผู้มีอำนาจหรือผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ดังตัวอย่างที่ 1 ในกรณีนี้ ความชอบธรรมมาจากรากฐานความถูกต้องทางกฎหมาย

3.4.2 นักวิเคราะห์กับค่านิยมที่มาจากจิตสำนึกภายใน ในกรณีนี้ นโยบายถูกกำหนดมาจากความรู้สึกภายในของนักบริหาร ดังตัวอย่างที่ 2

3.4.3 นโยบายเป็นผลมาจากการวิเคราะห์ โดยอาศัยวิธีหรือกฎเกณฑ์ที่มีเหตุผลตามหลักเศรษฐศาสตร์และคณิตศาสตร์ เป็นต้น ดังตัวอย่างที่ 3

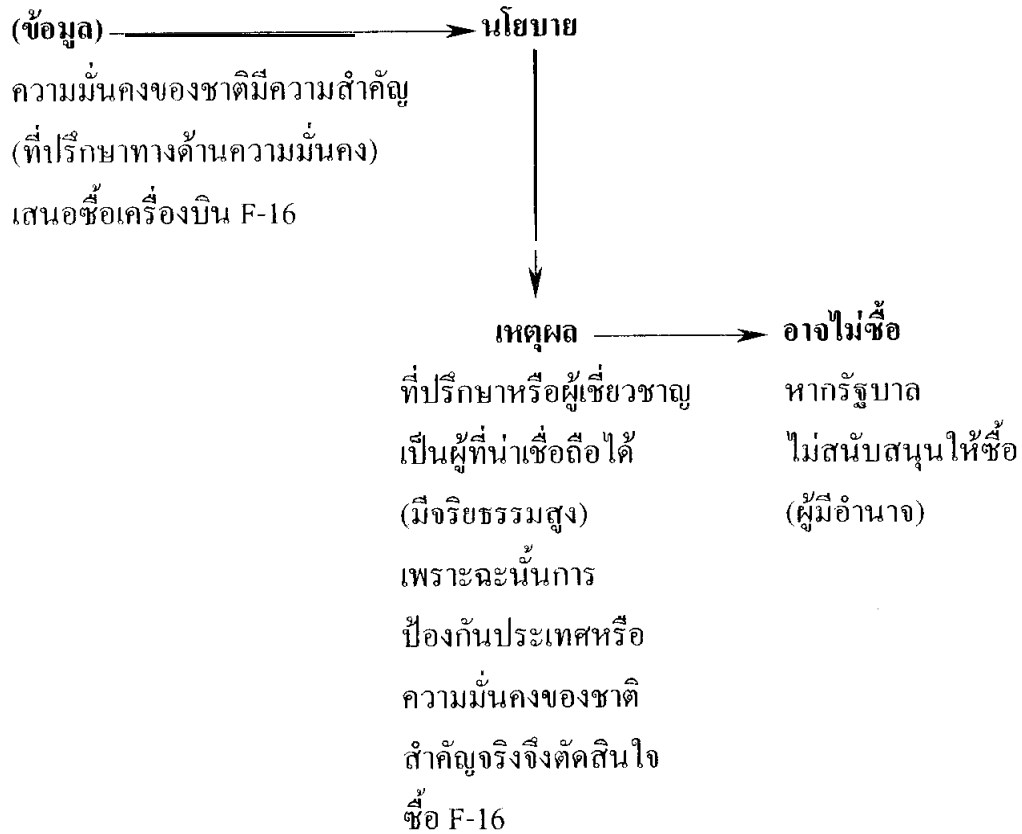
3.4.4 นโยบายจากการพรรณนาสาเหตุที่เกิดและผลกระทบต่อสังคม ดังตัวอย่างที่ 4

3.4.5 นโยบายเชิงปฏิบัติการ เป็นนโยบายที่ถูกผลักดันจากแรงจูงใจการเปรียบเทียบกรณีที่เกี่ยวข้องกันจะนำไปสู่นโยบายใหม่ได้ วิธีนี้เน้นแรงจูงใจ ค่านิยมและความตั้งใจและเน้นความคล้ายคลึงกันระหว่าง 2 กรณีศึกษา ดังตัวอย่างที่ 5

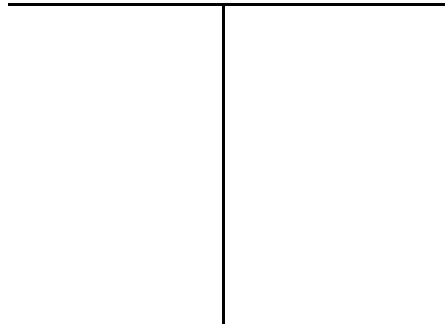
3.4.6 นโยบายมาจากฐานคิดในด้านจริยธรรม ความถูกต้อง ความไม่ถูกต้อง ความดี ความไม่ดีของผู้กำหนดนโยบายและผลกระทบของนโยบายต่อสังคม ดังตัวอย่างที่ 6

ตัวอย่างที่ 1
ผู้มีอำนาจหรือผู้เชี่ยวชาญ

วิธีการ



ในกรณีแรกรวบรวมมาจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา และใช้เป็นเหตุผลในการกำหนดนโยบายโดยอ้างหลักการที่ว่าผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้มีความรู้ มีความเป็นวิชาชีพ และมีจริยธรรมในวิชาชีพสูงเชื่อถือได้



กรณีศึกษาที่ 2 นี้ ผู้บริหารสร้างนโยบายจากความเชื่อภายในของตนเองที่สะสมมานาน ข้อมูลจึงเต็มไปด้วยค่านิยมมากกว่าข้อเท็จจริง และพัฒนาเป็นนโยบายได้ ถ้าผู้บริหารมีคุณธรรมคนส่วนใหญ่เชื่อถือ อย่างไรก็ตามนโยบายที่กำหนดจากความเชื่อของนักบริหารเพียงคนเดียวอาจเลืกล้มได้โดยง่ายถ้าความจริงถูกเปิดเผยซึ่งจะทำให้ความเชื่อในตัวผู้บริหารนั้นหมดไป

