

นโยบายและแนวทางการศึกษาวิเคราะห์นโยบาย
การผลิตพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข

ในบทนี้จะเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและวิธีการศึกษา วิเคราะห์นโยบายซึ่งจะประกอบด้วยรายละเอียดที่ครอบคลุมเรื่องที่เป็นความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับนโยบาย คือ ความหมาย ลักษณะที่ติดของนโยบาย แหล่งที่มาและประเภทของนโยบาย การกำหนดนโยบาย กระบวนการนโยบาย การกำหนดนโยบายใหม่หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำนโยบาย องค์ประกอบของนโยบายและแนวความคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของนโยบาย การพิจารณาข้อความนโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับแผน แผนงานและโครงการ แนวทางการศึกษานโยบาย และสรุปกรอบประเด็นการศึกษาวิจัย

ความหมายของนโยบาย

นโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องในการบริหารโดยตรง ความหมายของนโยบายมิได้หลายแง่มุมด้วยกัน เช่น ความหมายตามพจนานุกรมแห่งราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2526 : 422) ได้กำหนดว่า นโยบาย หมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวทางดำเนินการ อมร รักษาสิทธิ์ (2520 : 1) กล่าวไว้ว่า นโยบายเป็นอุบายหรือกลเม็ดที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้พิจารณาเห็นว่า เป็นแนวทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสมที่สุด

เสถียร เหลืองอร่าม (2522 : 2) ให้ความเห็นว่า นโยบาย หมายถึง การตกลงปลงใจขั้นต้นในการกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์

มาลิส พุชนันท์ (2522 : 18) ได้สรุปความหมายของนโยบายว่า นโยบายเป็น
แนวบริหาร เป็นแนวกำหนดวิธี กระบวนการ การวางแผน และการกำหนดโครงการ เพื่อให้
สำเร็จวัตถุประสงค์ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของความ
มุ่งหมาย

อนันต์ เกตุวงศ์ (2526 : 28) ได้สรุปความหมายของนโยบายว่าเป็นแนวทางในการ
กำหนดวิธีปฏิบัติหรือวิธีจัดการ เพื่อเป็นหลักในการบริหารงานตามแผน

อุทัย บุญประเสริฐ (อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ,
2527 : 5) ได้ให้ความหมายของนโยบายไว้ว่า นโยบาย คือ ข้อความหรือสิ่งที่ได้กำหนดไว้เพื่อใช้
เป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ซึ่งผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติจะ
ต้องนำไปใช้เป็นกรอบของความคิดในการพิจารณา ตัดสินใจ จัดทำแผน จัดทำโครงการ และ
วิธีดำเนินการ

ธงชัย สันติวงศ์ (2531 : 238) ให้ความเห็นว่า นโยบาย คือ การจัดให้มีลู่ทาง
สำหรับใช้ในการตัดสินใจ เพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมาย

Koontz, Harold and Cyril G'Donnell (อ้างใน เสถียร เหลืองอร่าม,
2522 : 2) กล่าวไว้ว่า นโยบาย หมายถึง ข้อความหรือหัวข้อที่ได้กำหนดบริหารปฏิบัติตามที่
ทางด้านกำลังกายและกำลังปัญญา โดยจะกำหนดขอบเขตไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้ผู้บริหารใช้ความ
คิดริเริ่มและตัดสินใจในการแปลความหมายของนโยบายบางอย่าง

Herbert A.Simon (อ้างใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2526 : 27) ให้ความหมายไว้ว่า
นโยบาย คือ กฎทั่วไปที่ใช้ในการจำกัดการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาในแต่ละองค์การ

William T.Greenwood (อ้างใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2526 : 27) กล่าวว่า
นโยบายหมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ ทั่วไปเพื่ออาศัยเป็นแนวทาง
อำนวยให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้อง

จากความเห็นของนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ที่ให้ความหมายของนโยบายในทัศนะต่าง ๆ กันหลายแง่มุม แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า มีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกัน คือ นโยบายเป็นแนวทางการดำเนินงานที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

นโยบายสาธารณะ

ในการบริหารประเทศ รัฐจำเป็นต้องกำหนดนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติให้บรรลุจุดมุ่งหมายของชาติ การเรียกชื่อนโยบายของรัฐนั้นได้มีผู้กำหนดชื่อเรียกไว้หลายอย่างด้วยกัน เช่น เรียกว่า นโยบายแห่งรัฐ (public policy) เรียกว่า นโยบายสาธารณะ และนโยบายมหาชน เป็นต้น และเมื่อพิจารณาถึงความหมายของนโยบายของรัฐแล้วพบว่าได้มีนักวิชาการหลายคนทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้หลายประการ ดังนี้

อมร รักษาสิทธิ์ ได้กล่าวไว้ในเรื่องการพัฒนา นโยบาย (2520 : 1) ว่า นโยบายของรัฐตามความหมายอย่างกว้าง ๆ คือ ความคิดของรัฐบาลที่ว่า จะทำอะไร หรือไม่ อย่างไร อย่างไร และเมื่อใด

กุลชน ชนาหงศธร (2522 : 237) ได้กล่าวไว้ว่า นโยบายของรัฐ คือ แนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศใดประเทศหนึ่งได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้้นำให้เกิดการกระทำต่าง ๆ ขึ้นตามมา และการกระทำต่าง ๆ เหล่านี้เป็นไปเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เช่นนั้น ต้องเป็นไปเพื่อธำรงรักษาหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของชาติ

อาทิตย์ อุไรรัตน์ (2522 : 334) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของนโยบายว่า น่าจะหมายความถึง แนวทางที่ได้เลือกแล้วว่าจะนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการอย่างเหมาะสม และเป็นไปได้ในสภาพแวดล้อมของสังคม

ทินพันธ์ นาคะตย (2522 : 96) ได้ให้ความหมายของนโยบายของรัฐว่า หมายถึง โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม

ชบุ กานูจนประกร (2522 : 178) ได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบายตามหลักวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ว่า นโยบาย คือ แนวปฏิบัติการ ซึ่งระบบรรควิธี (means) ระเบียบวิธี (methods) และหลักการต่าง ๆ (principles) ที่รัฐได้เลือกกำหนดขึ้น เพื่อเป็นแนวปฏิบัติการให้บรรลุเป้าประสงค์ (desired ends)

ปฐม มณีโรจน์ (2522 : 133) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะโดยอาศัยแนวคิดพื้นฐานเรื่องระบบการเมืองของ David Easton คือ "ระบบการเมือง เป็นระบบนามธรรม ที่คิดค้นขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ (analytic system) และระบบดังกล่าวเป็นระบบเปิด คือ มีการแลกเปลี่ยนวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ (inputs and outputs) กับสิ่งแวดล้อมได้" เมื่อวัตถุดิบจากสิ่งแวดล้อมเข้ามาสู่ระบบการเมืองในรูปของข้อเรียกร้อง (demand) และแรงสนับสนุน (support) ซึ่งในที่สุดจะได้รับการแปรรูปออกมาเป็นผลิตภัณฑ์ คือ การตัดสินใจและการกระทำของผู้นำในระบบการเมือง สิ่งเหล่านี้ก็เป็นนโยบายสาธารณะ นั่นเอง

ศุภชัย ฮาวะประภาช (2533 : 3) ได้สรุปความเห็นว่าเป็นนโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ ศุภชัย ฮาวะประภาช ได้รวบรวมความคิดเห็นของนักวิชาการต่างประเทศเกี่ยวกับความหมายของนโยบายสาธารณะในทัศนะต่าง ๆ เช่น Thomas Dye นิยามว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ แต่ Ira Sharkansky ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาล หรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น ส่วน David Easton ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง การจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบสังคมการเมือง

นอกจากนี้ ผิน ปานขาว (2519 : 2) ยังได้สรุปสาระสำคัญของนโยบายของรัฐไว้ดังนี้

1. มีลักษณะให้เกิดการปฏิบัติอย่างมีเป้าหมาย (goal oriented action) มากกว่าลักษณะการเกิดขึ้นเองโดยบังเอิญ
2. เป็นแนวทางปฏิบัติซึ่งกำหนดโดยองค์กรของรัฐ (Course of action by government officials) และเป็นอนุกรมที่ต่อเนื่องยาวนานแตกต่างจากการตัดสินใจโดยทั่วไป
3. มุ่งเน้นถึงสิ่งที่รัฐบาลลงมือกระทำจริง ๆ ในอันที่จะควบคุมกิจกรรมของสาธารณะมากกว่าการแสดงความตั้งใจว่าจะกระทำหรือแถลงข่าวว่าจะกระทำ
4. นโยบายของรัฐอาจจะเป็นไปได้ในทางลบ และทางบวก คือ การมีหรือไม่มีนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่รัฐบาลอาจเข้าเกี่ยวข้องได้
5. นโยบายของรัฐที่ออกมา นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์อยู่บนตัวบทกฎหมาย และมีลักษณะบังคับซึ่งสมาชิกในสังคมยอมรับว่ามีความถูกต้อง (Legitimacy)

จากทัศนะต่าง ๆ ที่นักวิชาการให้ความเห็นไว้เกี่ยวกับความหมายของนโยบายสาธารณะดังกล่าว จะพบว่ามีความเห็นที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน แต่สิ่งทีนักวิชาการมีความเห็นตรงกันคือ นโยบายสาธารณะ เป็นแนวทางที่รัฐได้เลือกแล้วว่าจะดำเนินการอย่างไร เพื่อไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งในการดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดไว้ จะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการและปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง คือ นโยบายที่กำหนดไว้มีคุณลักษณะเป็นนโยบายที่ดีหรือไม่ อย่างไร ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับลักษณะที่ดีของนโยบายไว้ รายละเอียดดังต่อไปนี้

ลักษณะที่ดีของนโยบาย

อนันต์ เกตุวงศ์ (2526 : 28) ได้ให้ความเห็นว่า นโยบายที่ดีควรมีลักษณะดังนี้

1. ควรสะท้อนให้เห็นวัตถุประสงค์และแผนงาน นโยบายที่ดีจะต้องขยาดความเข้าใจของแผนงานและวัตถุประสงค์ สนับสนุนวัตถุประสงค์ และแผนงานอย่างมีเหตุผล เป็นที่ยอมรับโดยผู้ปฏิบัติ

2. ควรจะสอดคล้องกัน นโยบายของแต่ละสาขาของงานควรจะมีการสอดคล้องกัน สนับสนุนกัน ไม่ขัดแย้งกัน

3. ควรจะมีความยืดหยุ่นพอสมควร หรือปรับให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ ถ้าเป็นไปได้ควรใช้ได้ในทุกสถานการณ์

4. ควรจะแยกออกจากแนวปฏิบัติ นโยบายเป็นแนวทางในการกำหนดแนวปฏิบัติ

5. ควรจะเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้ผู้ปฏิบัติทราบ เห็นชัดเจนและถูกต้อง

6. ควรมีการตรวจสอบนโยบายอยู่เสมอ เพื่อมิให้มีการเข้าใจผิดหรือตีความนโยบายผิดพลาด ป้องกันมิให้นโยบายเก่าล้าสมัยจนใช้ไม่ได้ และป้องกันมิให้ขัดต่อวัตถุประสงค์

ประชุม รอดประเสริฐ (2533 : 18) ได้ให้ความเห็นว่านโยบายที่ดีมีประสงค์ควรมีคุณลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. ต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ และสามารถที่จะช่วยให้การดำเนินงานบรรลุถึงเป้าประสงค์ได้

2. ต้องกำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง มิใช่ข้อมูลที่เกิดจากความคิดเห็นส่วนตัว หรือข้อมูลที่เกิดขึ้นตามโอกาสอันไม่แน่นอน

3. จะต้องได้รับการกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงาน

4. ควรกำหนดขึ้นเพื่อสนองหรือส่งผลประโยชน์ให้กับบุคคลโดยส่วนรวม และมีการจัดลำดับตามความสำคัญ และความจำเป็น

5. ต้องเป็นถ้อยคำหรือข้อความที่กระชับรัด ใช้งานที่เข้าใจง่ายและถาวรไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

6. มีขอบเขตและระยะเวลาในการใช้ หรืออาจกล่าวได้ว่านโยบายที่ดีจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของวัตถุประสงค์ และมีความยืดหยุ่น สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อเหตุการณ์ใหม่ ๆ อยู่เสมอ

7. ต้องเป็นจุดร่วมหรือศูนย์ประสานสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การ กล่าวคือ หน่วยงานต่าง ๆ สามารถใช้นโยบายเป็นหลักการในการปฏิบัติการกิจของตน และสามารถประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น

8. จะต้องกำหนดขึ้นโดยให้คลุมไปถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

9. ต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์การ คือ สอดคล้องกับระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ ของสังคมโดยรวม นอกจากนี้ต้องสอดคล้องกับความสนใจหรือความคิดเห็นของสาธารณชน (Public interest) ด้วย

R. Wayne Mondy and Associates (อ้างใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2533 : 20) ได้ให้รายละเอียดของคุณลักษณะที่ดีของนโยบายไว้ดังนี้

1. ควรกำหนดจากรากฐานของข้อมูลที่มีความเป็นจริง
2. นโยบายของมีบังคับบัญชา และของผู้ใต้บังคับบัญชาควรสนับสนุนกันและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ควรจะขัดแย้งกัน
3. นโยบายของหน่วยงานหรือแผนงานที่ต่างกันแต่อยู่ภายในองค์การเดียวกัน ควรต้องประสานกัน
4. ควรเป็นข้อความที่แน่นอนเข้าใจได้ และเป็นลายลักษณ์อักษร
5. ควรยืดหยุ่นแต่มั่นคงอยู่บนหลักการ หรือระเบียบข้อบังคับที่ถูกต้อง
6. ควรมีขอบเขตที่เข้าใจได้โดยเหตุผล

นอกจากนี้ ประชุม รอดประเสริฐ (2527 : 28) ได้สรุปถึงข้อดีของการกำหนดนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ดังนี้

- ก. ชี้ให้เห็นถึงการตัดสินใจในอดีต ซึ่งสามารถใช้เป็นข้อมูลเสริมเพื่อช่วยการตัดสินใจครั้งใหม่

- ข. เสริมสร้างให้แต่ละบุคคลปฏิบัติงานที่ตนรับผิดชอบด้วยความมั่นใจ
- ค. ช่วยลดปัญหาการบริหารงานที่ซ้ำซ้อน
- ง. สนับสนุนให้บุคคลทั้งกลุ่มปฏิบัติงานโดยสอดคล้องกันตลอดเวลา
- จ. ทำให้ห้องค์การหรือหน่วยงานมีความมั่นคง
- ฉ. ทำให้การบริหารงานระดับสูงมีความเป็นอิสระที่จะพิจารณาแก้ปัญหาทั้งในปัจจุบัน

และในอนาคต

ซึ่งในการดำเนินงานนั้น ผู้บริหารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายจะต้องทำหน้าที่อธิบายและชี้แจงข้อความต่าง ๆ ให้เข้าใจโดยถูกต้อง แม้ว่านโยบายนั้นจะได้ระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแล้วก็ตาม

แหล่งที่มาและประเภทของนโยบาย

เนื่องจากนโยบายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยมีผู้กำหนด หรือคิดสร้างขึ้น ที่มาของนโยบายนั้น อาจมาจากแหล่งต่าง ๆ กันทั้งภายในองค์การและภายนอกองค์การ ซึ่งแหล่งที่มาของนโยบายจะเป็นหลักในการจำแนกประเภทของนโยบายด้วย นักวิชาการหลายท่านได้จำแนกประเภทของนโยบายตามแหล่งที่มา ตามที่คณะต่าง ๆ กัน เช่น

เลดีเยอร์ เหลืองอร่าม (2522 : 7) ได้จำแนกประเภทของนโยบายโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของนโยบาย และประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อการบริหารงาน โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. นโยบายหลัก เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยยึดวัตถุประสงค์หลักเป็นสำคัญ เช่น วัตถุประสงค์ในการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นต้น
2. นโยบายเฉพาะเรื่อง เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะหน้าเป็นกรณีพิเศษ หรือมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องรีบดำเนินการแก้ไขให้ทัน่วงที เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบอัคคีภัย อุทกภัย เป็นต้น

ประชุม รอดประเสริฐ (2527 : 29) ได้กล่าวถึงประเภทและแหล่งที่มาของนโยบาย และแบ่งประเภทของนโยบายเป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ก) นโยบายจำแนกตามแหล่งที่มา

(Sources) ข) นโยบายจำแนกตามลักษณะการเกิด (Origin) ค) นโยบายภายนอก (External policy) และ ง) นโยบายจำแนกตามหน้าที่ (Function) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ก. นโยบายจำแนกตามแหล่งที่มา (Sources) ประกอบด้วยนโยบายในลักษณะดังต่อไปนี้

1. นโยบายริเริ่ม (Originated policy) เป็นนโยบายที่ผู้บริหารระดับสูง (Top executive) เป็นผู้จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานทั้งหมด นโยบายประเภทนี้จะพัฒนามาจากวัตถุประสงค์หลักของหน่วยงาน เป็นนโยบายที่กำหนดไว้กว้าง ๆ เพื่อให้ผู้บริหารระดับล่างทุกระดับใช้เป็นแนวคิด ในการตัดสินใจสั่งการในลักษณะที่ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้ให้แนวคิด ผู้บริหารระดับอื่น ๆ เป็นผู้แปลความหมายหรือทำให้นโยบายหรือแนวคิดนั้นมีความชัดเจนยิ่งขึ้นจนสามารถนำไปประกอบการตัดสินใจและปฏิบัติการกิจในหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ (Harold Koontz and et.al., อ้างใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2527 : 29)

นอกจากนี้ นโยบายริเริ่มนี้อาจเกิดจากแนวคิดของผู้บังคับบัญชาระดับต่าง ๆ หรืออาจเกิดขึ้นจากการผสมผสานแนวความคิดของบุคคลในหน่วยงานหรือในองค์การเข้าด้วยกัน แล้วจึงกำหนดเป็นนโยบายขึ้นใช้ในหน่วยงานทั้งหมด

2. นโยบายร้องเรียน (Appealed policy) เป็นนโยบายที่ผู้บริหารระดับกลาง (Middle manager) เป็นผู้กำหนดขึ้นเพื่อใช้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ในลักษณะที่ผู้บริหารไม่ทราบโดยแน่ชัดว่าการตัดสินใจสั่งการ หรือการแก้ปัญหาในบางกรณีเป็นความรับผิดชอบที่อยู่ใ้อำนาจหน้าที่ของตนหรือไม่ จึงเสนอผู้บังคับบัญชาระดับสูงให้มอบอำนาจการกำหนดนโยบาย เพื่อให้การตัดสินใจดำเนินงานได้สะดวกและคล่องตัวยิ่งขึ้น (The Haimann and et.al, อ้างใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2527 : 30)

3. นโยบายเรืกร้อง (Imposed policy) เป็นนโยบายที่เกิดจากแรงกดดันภายนอกหน่วยงาน และเป็นผลทำให้หน่วยงานหรือองค์การต้องกำหนดนโยบายขึ้นตามความต้องการของแรงกดดันภายนอกเหล่านั้น เช่น อิทธิพลของรัฐบาล ระเบียบกฎหมาย เป็นต้น

4. นโยบายโดยปริยายหรือนโยบายโดยนัย (Implied policy) เป็นนโยบายที่เกิดจากความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงที่เห็นว่านโยบายเก่า ๆ ที่เคยใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถใช้ได้ต่อไปได้ จึงใช้นโยบายเดิมนั้นในการปฏิบัติงานต่อไป นโยบายประเภทนี้มักเกิดจากความเชื่อ ค่านิยม ของบุคคลส่วนใหญ่ในสังคม ที่เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงความยุ่งยากหรือความเลื่องต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

นโยบายประเภทนี้อาจเรียกว่า เป็นนโยบายที่เกิดจากเข้าใจกันเอง (Implied policy) คือ บุคคลในองค์การเข้าใจเอาเองจากการสังเกตการณ์ทั่ว ๆ ไปว่าทางองค์การมีนโยบายดังกล่าว เนื่องจากสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์การทำให้คนในองค์การเชื่อว่าเป็นนโยบายขององค์การทั้ง ๆ ที่นโยบายบางอย่างขัดแย้งกับนโยบายที่กำหนดไว้เป็นทางการแล้วก็ตาม (องชัช สันติวงษ์, 2530)

ข. นโยบายจำแนกตามลักษณะการเกิด (Origin) โดยถือเอาหน่วยงานหรือองค์การเป็นหลักว่า นโยบายนั้นกำเนิดจากส่วนใดของหน่วยงาน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. นโยบายภายใน (Internal policy) เป็นนโยบายที่ผู้บริหารทุกระดับเป็นผู้กำหนดขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานภายในหน่วยงาน โดยนโยบายนั้นอาจเป็นนโยบายที่ผู้บริหารเป็นผู้ริเริ่มจัดทำขึ้นเอง (Originated policy) หรือเป็นนโยบายที่บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ภายในหน่วยงานร้องเรียน (Appealed policy) หรือเป็นนโยบายเก่าที่ผู้บริหารหรือบุคคลในหน่วยงานยอมรับ (Implied policy) ก็ได้ ซึ่งต่างก็เป็นนโยบายที่เกิดขึ้นจากอิทธิพลภายในหน่วยงาน จึงเรียกว่า "นโยบายภายใน"

2. นโยบายภายนอก (External policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองอิทธิพลจากนอกองค์การหรือหน่วยงาน ซึ่งมีหลายลักษณะและหลายรูปแบบ เช่น กฎหมายที่ออกโดยรัฐบาล ระเบียบข้อบังคับ เป็นต้น นโยบายชนิดนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับนโยบายเรียกร้อง (Imposed policy)

ค. นโยบายจำแนกตามระดับชั้นการบริหารองค์การ (Organizational levels of Management) จำแนกออกเป็น 3 ประเภทคือ

1. นโยบายขั้นพื้นฐาน (Basic policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยผู้บริหารระดับสูง (Top executives) ใช้เป็นฐานสำหรับการกำหนดนโยบายประเภทอื่น ๆ มีลักษณะเป็นแนวคิดกว้าง ๆ

2. นโยบายทั่วไป (General policy) เป็นหน่วยงานที่กำหนดขึ้นโดยผู้บริหารระดับกลาง (Middle managers) ซึ่งกำหนดขึ้นตามนโยบายพื้นฐาน ทำให้นโยบายพื้นฐานมีความหมายชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้ปฏิบัติเข้าใจโดยง่าย

3. นโยบายเฉพาะแผนงาน (Department policy) เป็นนโยบายที่กำหนดโดยผู้บริหารระดับหัวหน้างาน (Supervisors) ในแผนกต่าง ๆ มีลักษณะละเอียดชัดเจนเฉพาะเรื่อง เฉพาะกิจการ นโยบายประเภทนี้ถูกกำหนดขึ้นโดยอาศัยนโยบายทั่วไปและนโยบายพื้นฐานเป็นแกน

ง. นโยบายจำแนกตามหน้าที่ (Function) ของหน่วยงาน เป็นนโยบายที่ถือเอาหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานเป็นหลัก มีลักษณะเป็นข้อความกว้าง ๆ ที่ไม่บอกรูปวิธีการหรือขั้นตอนในการปฏิบัติโดยชัดเจน นโยบายจำแนกตามหน้าที่มีหลายประเภทและชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น นโยบายการผลิต นโยบายการตลาด นโยบายการเงิน นโยบายการบริหารบุคคล เป็นต้น

ในการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะนั้น กุลชน ธนาพงศธร (2532 : 27) ได้ศึกษาการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะจากนักวิชาการต่าง ๆ แล้วได้สรุปการจำแนกออกเป็น 4 ประเภท ประกอบด้วย 1. จำแนกตามลักษณะของเนื้อหา และวัตถุประสงค์ของนโยบาย 2. จำแนกตามกระบวนการของนโยบาย 3. จำแนกตามขอบข่ายผลกระทบของนโยบายและ 4. จำแนกตามลักษณะกิจกรรมหรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. จำแนกตามลักษณะของเนื้อหา และวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นการจำแนกโดยนำเอาเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นเกณฑ์ แล้วกำหนดขึ้นในรูปของกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ เป็นต้น ซึ่งนักวิชาการบางท่านยังได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภทย่อย คือ

1.1 นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบ กฎเกณฑ์ (Regulatory policy) เป็นนโยบายที่มีเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบของสังคมให้อยู่ในสภาพสงบเรียบร้อย ประชาชนมีการดำรงชีวิตที่ปกติสุข ลักษณะของนโยบายจะเป็นรูปแบบของกฎ ข้อบังคับ คำสั่ง ต่าง ๆ เช่น นโยบายรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เป็นต้น

1.2 นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร (Distributive policy) เป็นนโยบายประเภทที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อจัดการกระจายทรัพยากรต่าง ๆ ของรัฐ ทางด้าน เศรษฐกิจ การเมือง สังคม หรือด้านอื่น ๆ ให้แก่สมาชิกในสังคมอย่างเป็นธรรม และทั่วถึงกัน เช่น นโยบายประกันสังคม เป็นต้น

1.3 นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ (Redistributive Policy) เป็นนโยบายประเภทที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบำบัดการแบ่งปันส่วนของทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม และความสงบสุข นโยบายนี้จะดำเนินการเป็นระยะ ๆ ตามภาวะการเปลี่ยนแปลงของสังคม เช่น นโยบายภาษีอากร เป็นต้น

2. จำแนกตามกระบวนการของนโยบาย เป็นการจำแนกโดยพิจารณาว่าภายใน กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น สามารถจำแนกออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ หรือเป็นช่วง ของการปฏิบัติงานต่าง ๆ ได้อย่างไรบ้าง มีกี่ขั้นตอน และมีลำดับของขั้นตอนก่อนหลังอย่างไร บ้าง ซึ่งนักวิชาการแต่ละคนได้แบ่งประเภทนโยบายตามหลักเกณฑ์นี้แตกต่างกัน เช่น

Ira Sharkensky (อ้างใน กุลธน ธนาพงศธร, 2532 : 31) จำแนก ออกเป็น 3 ประการ คือ

2.1 ชั้นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นการดำเนินกิจกรรมของ รัฐบาลที่ได้ตั้งใจว่าต้องการจะกระทำอะไร

2.2 ชั้นผลผลิตของนโยบาย (Policy outputs) แสดงถึงผลสะท้อนของ การบริหาร ซึ่งเป็นผลผลิตจากการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ

2.3 ชั้นผลกระทบของนโยบาย (Policy inputs) แสดงถึงผลสะท้อนของ บริการต่าง ๆ ของรัฐ ที่เกิดขึ้นกับประชาชน เป็นต้น

3. จำแนกตามขอบข่ายผลกระทบของนโยบาย เป็นการจำแนกโดยพิจารณาว่า เมื่อ

ได้มีการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ขึ้นมาแล้ว และได้นำไปปฏิบัติแล้ว จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม ในรูปแบบใด ลักษณะใด ซึ่งมีนักวิชาการหลายคนได้จำแนกประเภทของนโยบายตามหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน เช่น

Ira Sharkansky (อ้างถึงใน กุลธน ธนาพงศธร, 2522 : 245)

ได้จำแนกเป็น 6 ประเภท คือ นโยบายทางการศึกษาทางหลวง สวัสดิภาพสาธารณะ สาธารณสุข ทรัพยากรธรรมชาติ และนโยบายความปลอดภัยสาธารณะ เป็นต้น

4. จำแนกตามลักษณะกิจกรรมหรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล เป็นการจำแนกประเภท โดยพิจารณาถึงขอบเขตหรือลักษณะของกิจกรรมสำคัญ ๆ ที่รัฐบาลของประเทศนั้นได้กระทำไปแล้ว ซึ่งกิจกรรมแต่ละประเทศจะแตกต่างกัน และประเภทของแต่ละกิจกรรมก็มีความสำคัญมากน้อยไม่เท่าเทียมกัน แต่โดยทั่วไปจะพบว่าแต่ละประเทศจะมีกิจกรรมสำคัญ ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น นโยบายการป้องกันประเทศ ต่างประเทศ การศึกษา สาธารณสุข เศรษฐกิจ เป็นต้น

แหล่งที่มาของนโยบาย

จักรกฤษณ์ นรินดีศกุลการ (2522 : 83-86) ได้กล่าวว่า ในการบริหารประเทศนั้น การกำหนดนโยบายของรัฐอาจมาจาก 3 ทาง คือ ระดับข้างบน ตัวผู้บริหารเอง หรือระดับข้างล่าง ดังนี้

ก. การกำหนดนโยบายโดยเบื้องบน หมายถึง ส่วนที่อยู่สูงกว่าผู้กำหนดนโยบาย ถ้าเป็นระดับกระทรวงก็อาจเป็นที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หรือที่ประชุมพรรคการเมือง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกร่วมรัฐบาลหรือร่วมพรรคช่วยกัน หรือเป็นคณะกรรมการวางนโยบายหรือประสานงานระหว่างระดับชาติ ซึ่งอาจประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีหลายท่านที่เกี่ยวข้องในงานด้านนั้น ๆ เช่น นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ นโยบายการลงทุน เป็นต้น

ข. กำหนดนโยบายโดยตนเอง อาจดำเนินการได้ 2 วิธี คือ หัวหน้าคณะรัฐบาลได้มอบอิสระแก่รัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบให้อธิบดีแต่ละคนไปพิจารณากำหนดนโยบายเฉพาะในด้านนั้น ๆ เอง โดยวิธีการกำหนดนโยบาย อาจฟังระดับบนช่วยกลั่นกรอง หรือฟังระดับล่างช่วยให้ข้อมูลและความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย

ค. การกำหนดนโยบายโดยเบื้องล่าง หมายถึง ผู้อำนวยการ หัวหน้ากอง หรือ หัวหน้าศูนย์ หรือ หัวหน้าแผนก เป็นผู้วางแนวดำเนินงาน และเสนอสิ่งที่หน่วยของตนต้องการกระทำในรูปคำขออนุมัติในหลักการ หรือเป็นแผนงานหรือโครงการขึ้นเสนอ เพื่อให้ได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับสายงาน

การกำหนดนโยบาย

การดำเนินงานจัดทำนโยบายในเรื่องใดก็ตาม จำเป็นต้องมีวิธีการในการ "วางนโยบาย" ซึ่งอมร รักษาสิทธิ์ ได้กล่าวไว้ในเรื่องการพัฒนาโยบาย (2522 : 10) เกี่ยวกับความหมายของการวางนโยบาย (Policy making) ว่าหมายถึง การเตรียมออกนโยบายของนักบริหารในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่กำลังทำขึ้น เพื่อแก้ปัญหาชุดหนึ่ง ดังนั้น ในการวางนโยบาย หรือการจัดทำนโยบายนั้น จำเป็นต้องอาศัยความรอบรู้และความชำนาญรวมทั้งประสบการณ์การทำงานระดับต่าง ๆ ซึ่ง ธงชัย สันติวงศ์ (2530 : 178) ได้สรุปหลักทั่ว ๆ ไป สำหรับการจัดทำนโยบายไว้เป็นหลักกว้าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. นโยบายจะต้องอยู่บนพื้นฐานหลักข้อเท็จจริงของการทำงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. นโยบายย่อยจะต้องสนับสนุนนโยบายใหญ่อยู่เสมอ
3. นโยบายต่าง ๆ จะต้องประสานงานเข้ากันได้เป็นอย่างดี
4. นโยบายจะต้องชัดเจนเป็นที่เข้าใจง่ายและควรเขียนขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร
5. นโยบายจะต้องมีความแน่นอน (stable) และคล่องตัวได้ตามสมควร
6. นโยบายที่จัดทำขึ้นจะต้องเหมาะสมและรัดกุมมากที่สุด

นอกจากนี้ เสถียร เหลืองอร่าม (2522 : 7) ให้ความเห็นว่า การกำหนดนโยบายต้องอาศัยศิลป์ในการบริหาร และกฎเกณฑ์ที่แน่นอน โดยคำนึงถึงคุณค่าของสังคมชนบทธรรมเนียมประเพณี และสภาพแวดล้อม ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงควรพิจารณาถึงความเป็นไปได้ โดยให้มีผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้มีประสบการณ์ในงานสาขานั้น ๆ เข้าร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย

กุลชน ธนาพงศธร (2522 : 345) ให้ความเห็นว่า การกำหนดนโยบายของรัฐเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่สำคัญยิ่งของทุกประเทศ และนโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้น อาจจะทำให้เกิดผลกระทบ (impacts) และผลอื่น ๆ ที่เกิดตามมา (consequences) ต่อประชาชนและประเทศชาตินั้น ๆ ได้ ดังนั้น การกำหนดนโยบายของรัฐจึงเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน ลึกซึ้ง ยุ่งยาก สลับซับซ้อน และจำเป็นต้องใช้ทั้งวิชาความรู้ และศิลปะของผู้กำหนดนโยบายประกอบกัน นอกจากนี้สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งในการกำหนดนโยบายใดก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่นำมาใช้เป็นองค์ประกอบในการกำหนดนโยบายด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันได้ว่านโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้น มีความถูกต้องสมบูรณ์ และเหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศชาติในขณะนั้น อีกทั้งสามารถนำนโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และประหยัดที่สุดอีกด้วย ในเรื่องปัจจัยนั้น กุลชน ธนาพงศธร ได้ให้ความเห็นว่า ปัจจัยต่าง ๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องพิจารณาคำึงถึงอยู่เสมอในการกำหนดนโยบาย จำแนกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ประกอบด้วย 1. ปัจจัยองค์ประกอบพื้นฐาน (Fundamental factors) และ 2. ปัจจัยสิ่งแวดล้อม (Environmental factors)

1. ปัจจัยองค์ประกอบพื้นฐาน (Fundamental factors) เป็นปัจจัยที่ผู้กำหนดนโยบายทุกคน จำเป็นต้องพิจารณาคำึงถึงอยู่เสมอในการกำหนดนโยบายทุกประเภท โดยทั่วไปแล้วจะต้องมีปัจจัยองค์ประกอบพื้นฐานอย่างน้อย 3 ประการ คือ 1. ปัจจัยเรื่องผลประโยชน์ของชาติ 2. ปัจจัยเรื่องวิธีการที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย และ 3. ปัจจัยเรื่องความรู้ต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์เอื้ออำนวยต่อการกำหนดนโยบาย

ในด้านปัจจัยเรื่องผลประโยชน์ของชาติ ในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นนโยบายด้านใดก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึง "ผลประโยชน์ของชาติ (National interest)" อยู่เสมอ โดยนโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้นจะต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติในด้านการดำรงรักษาและคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติที่มีอยู่ในขณะนั้น ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งในการกำหนดนโยบายของรัฐ ดังที่ สวัสดิ์ สุนทรังษี (อ้างใน กุลชน ธนาพงศธร, 2522 : 346) กล่าวไว้ว่า "นโยบายของรัฐที่ดีที่สุด คือ นโยบายที่มีลักษณะเป็นการตอบสนองต่อผลประโยชน์สูงสุดของชาติเป็นส่วนรวม"

ผลประโยชน์ของชาติ คือ สิ่งใดก็ตามที่ผู้นำทางการเมืองหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองของรัฐในขณะนั้นได้ตัดสินใจหรือยึดถือว่ามีความสำคัญต่อเอกราช ความมั่นคง การกินดีอยู่ดี และเกียรติภูมิของประเทศชาติ (สุชาติ จุฑาสมิท อังในกุลธน ธนาพงศธร, 2522 : 347) หรือผลประโยชน์ของชาติ คือ เป้าหมายปลายทางของประเทศหนึ่ง ๆ ที่ต้องการให้บรรลุถึงโดยการกระทำทุกอย่างเท่าที่ประเทศนั้น ๆ สามารถกระทำได้ (กุลธน ธนาพงศธร, 2522 : 347) และผลประโยชน์ของแต่ละประเทศโดยทั่วไปมักจะมีความคล้ายคลึงกันอยู่ส่วนหนึ่ง ได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น และการกำหนดผลประโยชน์ของชาติ ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล หรือคณะบุคคลที่ครอบครองตำแหน่งทางการเมืองในขณะนั้น ๆ ตลอดจนกาลเวลาที่เปลี่ยนไป ผลประโยชน์ของชาติอาจเปลี่ยนแปลงไปด้วยก็ได้ โดยทั่วไปการนิยามกำหนดว่า สิ่งใดเป็นประโยชน์ของชาตินั้น จะคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ เช่น วัตถุประสงค์ของชาติ จุดหมายปลายทางของชาติ หลักการของชาติ ค่านิยมของสังคมและวัฒนธรรมจารีตประเพณี เป็นต้น

ปัจจัยเรื่องวิธีการที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย ในการกำหนดนโยบายนั้น มีวิธีการหรือกระบวนการในการกำหนดหลายประการที่แตกต่างกัน และวิธีการที่ใช้อยู่มักจะไม่แตกต่างกันแล้วแต่ความพึงพอใจและความต้องการของผู้กำหนดนโยบาย หากผู้กำหนดนโยบายใช้วิธีการที่สลับซับซ้อนละเอียดถี่ถ้วน โดยพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง จะเป็นผลให้นโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นมีความเหมาะสม ถูกต้อง สมเหตุสมผล และสามารถนำไปปฏิบัติได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็วและประหยัด แต่หากใช้วิธีการที่ง่าย ๆ ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ที่แน่นอน คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ น้อยเกินไป จะทำให้นโยบายนั้นไม่น่าเชื่อถือ ยากแก่การปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปได้

ส่วนที่ 3 เป็นปัจจัยเรื่องความรู้ต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์เอื้ออำนวยต่อการกำหนดนโยบาย ในเรื่องนี้ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงความรู้ต่าง ๆ ที่จะนำมาเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายนั้น ๆ ด้วย ความรู้ต่าง ๆ เหล่านี้อาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประการ (Yehezkel Dror อังในกุลธน ธนาพงศธร, 2522 : 349) ประกอบด้วย 1) ความรู้เรื่องข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย 2) ความรู้เกี่ยวกับองค์กรและตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และ 3) ความรู้ความสามารถของตัวบุคคล ที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย

ความรู้เรื่องข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเป็นความรู้ในเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งโดยทางตรง และโดยทางอ้อมต่อการศึกษาที่จะกำหนดนโยบายประเภทนั้น ๆ นอกจากนี้ผู้กำหนดนโยบายควรจะต้องมีความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายค่านั้น ๆ อยู่แล้วในระดับหนึ่ง มิฉะนั้น การกำหนดนโยบายย่อมทำให้เกิดความผิดพลาดบกพร่อง และการนำนโยบายที่ผิดพลาดบกพร่องไปปฏิบัติย่อมเกิดความล้มเหลว หรือก่อให้เกิดผลเสียหายนะต่อประเทศชาติมากกว่าที่จะเกิดผลดี

อีกส่วนหนึ่งเป็นความรู้เกี่ยวกับองค์กร และตัวบุคคล ที่จะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งผู้กำหนดนโยบายต้องมีความรู้ความเข้าใจว่าประเทศนั้นเมืององค์กรและตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายอยู่อย่างใดบ้าง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์การ และเมืององค์กรและตัวบุคคลที่เป็นผู้ช่วยเหลืออะไรบ้าง ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามรูปแบบการปกครองหรือระบบการเมือง

ในส่วนตัว 3 จะเป็นความรู้ความสามารถของตัวบุคคลที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย ตัวบุคคลที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบายจะต้องมีความรู้ความสามารถหรือมีคุณสมบัติในระดับหนึ่งเสมอ จึงจะสามารถกำหนดนโยบายได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม ซึ่ง Yehezkel Dror (อ้างใน กลุณยนาพงศธร, 2522 : 350) ได้เสนอแนะว่าผู้กำหนดนโยบายควรจะต้องมีคุณสมบัติหรือความรู้ความเข้าใจอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องวิธีการกำหนดนโยบายและประการที่สอง ความรู้ความเข้าใจโดยทั่ว ๆ ไป เกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายที่กำหนดขึ้น

2. ปัจจัยสิ่งแวดล้อม (Environmental factors) ปัจจัยสิ่งแวดล้อม เป็นปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่สังคมนั้น ๆ มีอยู่ ซึ่งผู้กำหนดนโยบายของรัฐจำเป็นต้องพิจารณาคำนึงถึง เช่นเดียวกับปัจจัยองค์ประกอบพื้นฐาน ซึ่งแต่เดิมผู้กำหนดนโยบายมีความสนใจเรื่องนี้น้อยมาก ต่อมาได้มีการเรียกร้องให้ผู้กำหนดนโยบายของรัฐให้สนใจและเห็นถึงประโยชน์ของปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ จึงมีนักวิชาการหลายคนให้ความสนใจอย่างจริงจัง และเสนอแนะแนวคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของนโยบายแตกต่างกันตามทัศนคติของแต่ละคน ซึ่ง กลุณยนาพงศธร (2522 : 352) ได้สรุปจำแนกปัจจัยสิ่งแวดล้อมของนโยบายออกเป็น 4 ประการ คือ

ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และ ปัจจัยทางสังคม

จากปัจจัยประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าปัจจัยทุกประเภทมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของรัฐด้วยกันทั้งสิ้น นโยบายหนึ่ง ๆ ที่กำหนดขึ้นมานั้นจะเป็นนโยบายที่ดี ถูกต้อง เหมาะสม และสามารถนำไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงได้เพียงใด จะขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของตัวบุคคลที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย และขึ้นอยู่กับความถูกต้องของปัจจัยต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการพิจารณา กำหนดนโยบายนั้น ๆ ด้วย

ดังนั้นในการกำหนดนโยบายทางการบริหารจึงจำเป็นต้องจัดให้มีกลไกในการเตรียมการ อย่างเป็นกระบวนการต่อเนื่องกัน และมีขั้นตอนในการดำเนินงาน เรียกว่า "กระบวนการนโยบาย" (The Policy Process) ซึ่งจะเสนอรายละเอียดในตอนต่อไป

กระบวนการนโยบาย (The Policy Process)

การกำหนดนโยบายนั้น เป็นการกระทำที่มีจุดเริ่มต้น สิ้นสุด โดยดำเนินงานเป็นกระบวนการ เช่นเดียวกับกิจกรรมในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งนักวิชาการเรียกชื่อกระบวนการนี้แตกต่างกัน เช่น สร้อยตระกูล (ตีวานท์) อรรถมานะ (2530 : 183) เรียกว่า "กระบวนการกำหนดนโยบาย" สำหรับ ศุภชัย ฮาเวประภาช (2533 : 133) เรียกว่า "ขั้นตอนนโยบาย" โดยได้แบ่งขั้นตอนนโยบายไว้แตกต่างกัน สรุปได้ 3 ลักษณะ คือ การกำหนดขั้นตอนของการกำหนดนโยบายครอบคลุมถึงการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย นักวิชาการบางท่านกำหนดกระบวนการนโยบายโดยครอบคลุมปัจจัยนำเข้าของระบบนโยบายสาธารณะ บางท่านระบุขั้นตอนการกำหนดนโยบายไว้เฉพาะการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะเท่านั้น เช่น

อมร รักษาสิทธิ์ (2520 : 9-10) ได้อธิบายกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเรียกว่าเป็นกระบวนการพัฒนานโยบาย ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ 10 ขั้นตอน คือ

1. การสร้างสถานการณ์ที่จะทำให้เกิดนโยบาย
2. ระบุเป้าหมายตัวของนโยบาย

3. การริเริ่มนโยบาย
4. การก่อรูปของนโยบาย
5. การกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบาย
6. การวิเคราะห์นโยบาย
7. ทางออกของนโยบาย
8. การกำหนดสูตรนโยบาย
9. การตัดสินใจนโยบาย
10. ผลของนโยบาย

นอกจากนี้ อมร รักษาสิทธิ์ ยังได้ให้ความเห็นว่า ตามความหมายของการพัฒนา นโยบายอาจคลุมไปถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติการย้อนกลับ การปรับปรุงแก้ไขนโยบาย การควบคุม การยุตินโยบายและการแปลงรูปนโยบายด้วย ตลอดจนการก่อตั้งและการนำระบบข่าวสารไปสู่ขั้นปฏิบัติการ เพื่อวิเคราะห์นโยบายก็อาจจะนำมารวมในกระบวนการพัฒนา นโยบาย ก็ได้

กลุณ อนุพงษ์ศร (2522 : 248-249) ได้อธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายว่า ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นการพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไข
2. ขั้นการเสนอความคิดริเริ่ม
3. ขั้นการค้นหา รวบรวมข่าวสาร ข้อมูล และปัจจัยต่าง ๆ
4. ขั้นการยกร่างนโยบายเบื้องต้น
5. ขั้นการเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย
6. ขั้นการกำหนดหรือวางนโยบาย
7. ขั้นประกาศใช้นโยบาย

Randel B. Ripley และ Grace Franklin (อ้างถึงใน นิมลจรรย์ นามวัฒน์, 2532 : 142) ได้สรุปขั้นตอนของกิจกรรมรวมทั้งผลผลิตที่เกิดจากกิจการนั้น ๆ ไว้ 3 ขั้นตอน คือ

- 1) การจัดระเบียบวาระของรัฐ หมายถึง จำนวนปัญหาที่รัฐกำลังสนใจและดำเนินการแก้ไข

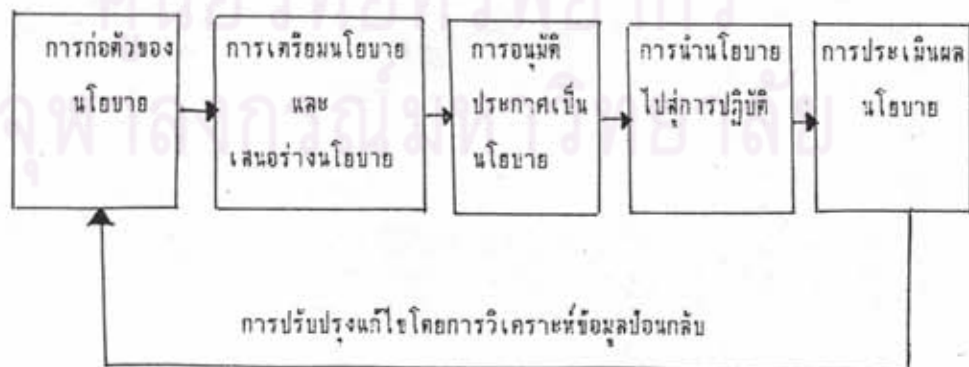
2) การจัดทำและประกาศใช้นโยบายและแผนงาน และ 3) ขั้นตอนการตัดสินใจนำไปปฏิบัติ

Thomas Dye (อ้างถึงใน นิมลจรรัส นามวัฒน์, 2532 : 141) ได้ระบุกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้เป็น 5 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นระบุปัญหา
2. ขั้นจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย
3. ขั้นประกาศเป็นนโยบาย
4. ขั้นดำเนินการตามนโยบาย
5. ขั้นประเมินผล

สว้อยตระกูล (ติวยานนท์) วรรณานะ (2533 : 184-185) ได้กำหนดให้กระบวนการกำหนดนโยบายออกเป็น 6 ขั้นตอน คือ

1. การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation)
2. การเตรียมนโยบายและเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation)
3. การอนุมัติ/ประกาศ เป็นนโยบาย (Policy Adoption)
4. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)
5. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)
6. การปรับปรุงแก้ไขหรือการสิ้นสุด (Policy Revision or Termination)



แสดงกระบวนการของนโยบาย

ในกระบวนการกำหนดนโยบายทั้ง 6 ขั้นตอน ดังกล่าว สามารถสรุปรวมกันเป็น 4 ขั้นตอน คือ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการวิเคราะห์ข้อมูลป้อนกลับเพื่อการปรับปรุงแก้ไข ดังรายละเอียดในวงจรต่อไปนี้



(ที่มา : สร้อยตระกูล ศิวานนท์ (อรุณมานะ), 2533:184)

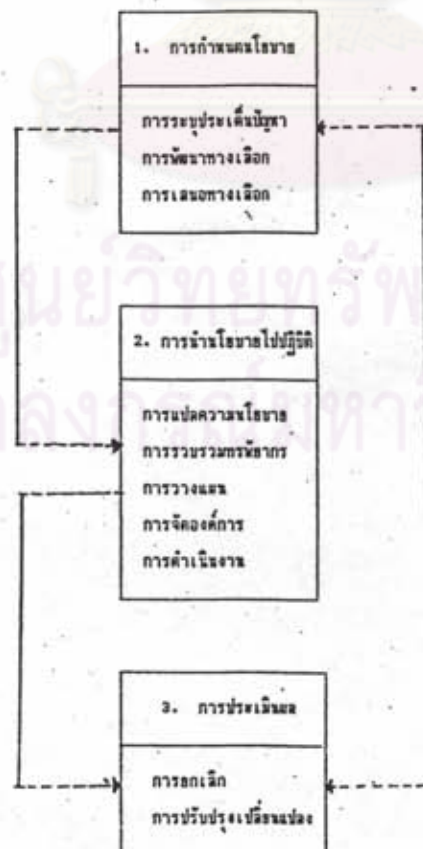
จากวงจรดังกล่าวนี้การกำหนดนโยบายเป็นผลที่เกิดจากการก่อตัวของนโยบายโดยมีการค้นหารวบรวมข่าวสารข้อมูล แล้วจึงเสนอแนะการกำหนดนโยบายหรือร่างนโยบาย ต่อมาจะเป็นการเลือกหรือตัดสินใจวาง หรือกำหนดเป็นนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใด และจะต้องตามด้วยการประกาศ หรือแจ้งให้หน่วยงานต่าง ๆ หรือบุคคลในหน่วยงานทราบโดยทั่วกันด้วย เมื่อมีนโยบายที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับทั่วกันแล้ว ต่อไปจะเป็นขั้นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขั้นตอนนี้จะอยู่ในขอบเขตหน้าที่ของบุคคลและองค์การฝ่ายบริหารที่จะต้องนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการประเมินผลการปฏิบัติต่าง ๆ ตามนโยบายที่ได้วางไว้ว่าบรรลุผลหรือไม่ มีปัญหาหรืออุปสรรคขัดข้องอย่างไร ผลจากการประเมินผลจะให้ข้อมูลป้อนกลับเพื่อนำมาวิเคราะห์

พิจารณาบททวนนโยบายที่ได้กำหนดไว้ว่าได้ผลตามวัตถุประสงค์หรือไม่ หากไม่บรรลุผลก็จะได้ทำการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมต่อไป

ในเรื่องนโยบายนี้ ศุภชัย ฮาวะประภาช (2533 : 34) ได้แบ่งขั้นตอนนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ดังนี้

- ขั้นแรก การกำหนดนโยบาย
- ขั้นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ขั้นที่สาม การประเมินผลนโยบาย

ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายนั้นจะหมายถึง การระบุประเด็นปัญหาการพัฒนาทางเลือกและการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย ส่วนในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะรวมการแปลความนโยบายให้อยู่ในรูปที่วางแนวปฏิบัติได้ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน ส่วนในขั้นการประเมินผลนโยบายจะหมายรวมถึงการนำผลการประเมินไปใช้ ซึ่งอาจส่งผลไปสู่การยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนนโยบายในที่สุด ดังรูปขั้นตอนนโยบาย



การกำหนดนโยบายใหม่ หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

การกำหนดนโยบายเช่นเดียวกับสิ่งอื่น ๆ ที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมสอดคล้องกับภาวะการณ์อยู่เสมอ ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่สำคัญมากแต่ก็ปรากฏว่ามีข้อเขียน ข้อคิด ความเห็นของผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญ กล่าวไว้ไม่มากนัก เสถียร เหลืองอร่าม (2522 : 10) ได้เสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงนโยบายไว้ว่า จะต้องศึกษาและพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. เรื่องนั้น ๆ มีนโยบายหรือเปล่า ถ้ามี มีอยู่อย่างไร ถ้าไม่มีจะกำหนดนโยบายขึ้นได้อย่างไร ซึ่งควรจะต้องมีแผนการกำหนดนโยบายด้วย

2. นโยบายที่มีอยู่นั้นทุกฝ่ายสอดคล้องกันแล้วหรือไม่

3. การปฏิบัติตามนโยบายนั้น ได้ดำเนินการไปแล้วได้ผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด

4. นโยบายใหญ่เหล่านั้นควรจะมียุทธศาสตร์ปลีกย่อยหรือไม่ ถ้ามีแล้วสอดคล้องกับ

นโยบายใหญ่หรือไม่

5. นโยบายใหญ่กับนโยบายปลีกย่อยจะดำเนินการโดยอัตโนมัติหรือไม่

6. นโยบายนั้นมีเสถียรภาพมากมายที่จะปล่อยให้ดำเนินการต่อไปทั้ง ๆ ที่กลุ่มอื่นไม่เห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร

7. นโยบายนั้นมีความยืดหยุ่นพอสมควรที่จะปรับให้เข้ากับความเปลี่ยนแปลงทั่ว ๆ ไปได้เพียงใด

8. นโยบายนั้นให้โอกาสแก่บุคคลที่ทำงานอยู่ภายใต้โยบายนั้นเพียงใด

9. มีการนำนโยบายนั้น ๆ มาใช้ใคร่ครวญอยู่เสมอหรือไม่

10. นโยบายนั้นควรจะให้บุคคลอื่นนอกจากหัวหน้ามีส่วนช่วยปรับปรุงแก้ไขหรือไม่เพียงใด

11. ในระหว่างปฏิบัติตามนโยบาย มีการพัฒนาการอะไรบ้างที่เกิดจากผลของการปฏิบัตินั้น

12. การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายนั้นมีการเกี่ยวเนื่องกันเป็นกระบวนการหรือไม่

13. นโยบายนั้นรวมในกฎหมายหรือไม่

14. ส่วนใหญ่ของนโยบายได้กำหนดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่

กระบวนการนโยบาย เป็นวิธีการต่าง ๆ ในการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายที่ต้องการ โดยมีวิธีการดำเนินงานเป็นขั้นตอน ลักษณะเป็นวงจรต่อเนื่องกัน และกระบวนการนโยบายยังขยายครอบคลุมไปถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกนโยบายนั้น ๆ ซึ่งจะเป็นการดำเนินงานเข้าสู่วงจรของกระบวนการนโยบาย ในขั้นตอนแรกของการริเริ่มนโยบายใหม่อีกต่อไป นอกจากนี้ ถึงแม้ว่านโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้น ได้ผ่านการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขแล้วก็ตาม ก็ได้หมายความว่านโยบายนั้น ๆ จะคงอยู่ตลอดไป ควรจะมีการพิจารณาทบทวนนโยบายต่าง ๆ อยู่เสมอว่ามีความเหมาะสมกับภาวะการต่าง ๆ หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อจะได้เปลี่ยนแปลงหรือกำหนดนโยบายใหม่ให้เป็นนโยบายที่ดีมีประสิทธิภาพต่อไป

มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำนโยบาย

องชัช สันติวงศ์ (2530 : 183-184) ได้เสนอแนะว่าในทางปฏิบัติ การจัดทำนโยบายในระดับองค์การ โดยทั่วไปควรประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย คือ ผู้บริหารระดับสูงขององค์การ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปรึกษา และผู้บริหารระดับรอง โดยมีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำนโยบายดังนี้

1. ผู้บริหารระดับสูง เนื่องจากนโยบายมีลักษณะกว้าง และครอบคลุมทั้งส่วนรวมขององค์การทั้งหมด ซึ่งผู้บริหารระดับสูงจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบผลการปฏิบัติงานทั้งหมดขององค์การอยู่แล้ว จึงควรให้ผู้บริหารระดับสูงมีอำนาจควบคุมนโยบายที่สำคัญต่าง ๆ ที่จะนำออกใช้ ซึ่งนโยบายสำคัญเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้ ดังนั้น จึงควรเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้บริหารระดับสูงในการกำหนดนโยบายสำคัญต่าง ๆ เป็นนโยบายหลักของการปฏิบัติงาน โดยผู้บริหารระดับสูงอาจให้ผู้บริหารระดับรองลงมามีส่วนร่วมในการเสนอความเห็น หรือพิจารณาจากนโยบายที่ผู้บริหารระดับรองเสนอขึ้นมา

ก็ได้ โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมของนโยบายที่เสนอมานี้ และปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงกล่าวได้ว่าอำนาจตัดสินใจเลือกใช้นโยบายที่สำคัญ ๆ หรือนโยบายหลักขององค์การจะอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น

2. เจ้าหน้าที่ฝ่ายที่ปรึกษา เจ้าหน้าที่ฝ่ายที่ปรึกษาจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยจัดทำนโยบาย และตีความหมายนโยบายต่าง ๆ จึงมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายที่ปรึกษาเหล่านี้โดยทั่วไปจะเป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ ฐานะเทียบ ภูมิกษेत्रต่าง ๆ ตลอดจนเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี นอกเหนือจากนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายที่ปรึกษายังเป็นกลไกสำคัญในการประสานทรศณะต่าง ๆ จากผู้ที่เกี่ยวข้องฝ่ายอื่น ๆ ที่ร่วมจัดทำนโยบาย โดยรวบรวมทรศณะของฝ่ายต่าง ๆ ทั้งทั้งองค์การ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลสำหรับพิจารณาจัดทำนโยบายขององค์การต่อไป

3. ผู้บริหารระดับรอง ผู้บริหารระดับรองลงมาทุกระดับควรมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายไม่มากนัก เพราะผู้บริหารระดับรองลงมาเหล่านี้จะรู้ปัญหา ข้อเท็จจริง ในการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งจะช่วยให้การจัดทำนโยบายหลักขององค์การมีความเหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น

ผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายของรัฐได้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงผู้กำหนดนโยบายของรัฐแตกต่างกันไปตามกาลเวลา และความเจริญของคนในสังคม ซึ่งทำให้ระดับการพัฒนาของสังคมแตกต่างกัน และมีผลให้ผู้ที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้องมีลักษณะแตกต่างกันไปด้วย จึงขอเสนอรายละเอียดเรื่อง ผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำนโยบายสาธารณะเป็น 2 เรื่อง คือ 1) สรุปลวิวัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับผู้กำหนดนโยบายของรัฐ 2) ผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายของรัฐในประเทศไทย

1. สรุปลวิวัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับผู้กำหนดนโยบายของรัฐ

วิวัฒนาการเกี่ยวกับผู้กำหนดนโยบายของรัฐ

สร้อยตระกูล (ตีวนานท์) อรรถมานะ (2533 : 176-177) ได้กล่าวถึงความ

เป็นมาของผู้กำหนดนโยบายว่า ในอดีตการ การอยู่ร่วมกันของมนุษย์อาศัยข้อบัญญัติต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้นโดยชนชั้นหัวหน้าที่เป็นผู้นำของกลุ่ม ต่อมาเมื่อสังคมเจริญขึ้น อำนาจเหล่านี้จะเป็นของพระมหากษัตริย์ ขุนนาง และในสังคมที่เจริญต่อมา ข้าราชการบางส่วนในรูปของสภานิติบัญญัติทำหน้าที่กำหนดข้อบัญญัติต่าง ๆ และได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการกำหนดนโยบายเป็นฝ่ายบริหารโดยมีนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ของรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งในเรื่องนี้ ทินพันธุ์ นาคะตะ (2516) ให้ความเห็นว่า เนื่องจากรัฐบาลมีหน้าที่และบริการที่จะต้องจัดทำมากขึ้น จึงทำให้ฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจในการกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพราะปัญหาเกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นปัญหาทางเทคนิค ซึ่งเกินความสามารถของฝ่ายนิติบัญญัติจะดำเนินการแก้ไขได้ นอกจากนี้ สร้อยตระกูล (ตีวานนท์) อรรถมานะ ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า โดยหลักการของการกำหนดนโยบายแล้ว ควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีหน้าที่เพียงแก้ไข รับรอง หรือลงมติไม่รับรองนโยบายเท่านั้น ปัจจุบันนี้ในสังคมที่พัฒนาแล้ว สถาบันต่าง ๆ จะมีส่วนเกี่ยวข้องและร่วมกันรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายของรัฐโดยอาจจะดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น มีการตกลงร่วมกันของสมาชิกรัฐสภา หรือร่วมมือกันระหว่างนายกรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎร หรือจัดให้มีคณะกรรมการที่รับมอบอำนาจจากรัฐสภาช่วยตัดสินใจลงมติรับรองนโยบาย หรือข้อบัญญัติต่าง ๆ เป็นต้น

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับผู้กำหนดนโยบายของรัฐ ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้แนวคิดไว้ต่าง ๆ กัน เช่น

ทินพันธุ์ นาคะตะ (2516 : 111) ให้ความเห็นว่า การกำหนดนโยบายในระบอบประชาธิปไตยเป็นกระบวนการอันต่อเนื่องมาจากบุคคลสองฝ่าย คือ ประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องของปัญหาหรือความต้องการ และจากเบื้องบนลงมาซึ่งเป็นเรื่องของนโยบายที่เป็นไปได้ ประชาชนทั่วไปแม้จะมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายน้อย แต่หากเป็นผู้ที่มีความตั้งใจและมีความรู้ความสามารถ ก็สามารถมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายได้เช่นกัน นอกจากนี้ผู้มีส่วนรับผิดชอบโดยตรงแล้วยังมีนักวิชาการ นักปราชญ์ และนักหนังสือพิมพ์ โดยเฉพาะนักวิชาการที่ทำ

หน้าที่ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบาย จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการใช้อำนาจต่อรองของกลุ่มต่าง ๆ เพื่อชักจูงให้อีกฝ่ายหนึ่งคล้อยตาม และยอมรับคุณค่าแห่งนโยบายของฝ่ายตน

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2520 : 36) ได้กล่าวถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายในทางปฏิบัติ จะเป็นลักษณะแบ่งงานทำในระหว่างผู้นำในระดับต่าง ๆ ของหน่วยงาน และความสามารถในการกำหนดนโยบายได้ครบถ้วนเพียงไรขึ้นอยู่กับ ลักษณะงานในด้านนั้น ๆ โดยนักการเมืองจะเป็นผู้กำหนดกรอบงานขั้นต้น และผู้บริหารจะเป็นผู้เลือกแนวทางภายในกรอบ ส่วนผู้ปฏิบัติงานจะเป็นผู้ดำเนินการในส่วนที่เป็นรายละเอียด

สำหรับ ประชุม รอดประเสริฐ (2533 : 44) ได้เสนอแนวคิดว่า ตามปกติการกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูง ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นหน้าที่ของผู้บริหารอีกระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำกว่า หรือเป็นข้าราชการประจำถ้าเป็นนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายที่ดีและถูกต้องเป็นการกระทำร่วมกันทั้งของผู้บริหารระดับสูง และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้จัดทำแต่เพียงฝ่ายเดียว อาจทำให้ขาดข้อมูลสำคัญบางอย่าง ซึ่งจะทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการของความคิดที่มีรากฐานจากความเชื่อในทฤษฎีทางสังคมศาสตร์สองเรื่อง คือ ก) ทฤษฎีทางการบริหาร และ ข) ทฤษฎีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ก. ทฤษฎีทางการบริหาร มีแนวคิดและความเชื่อแบบดั้งเดิมว่านโยบายต้องเกิดจากผู้บริหารระดับสูง แล้วกระจายนโยบายนั้นไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับต่ำลงไป โดยหน่วยงานกลางเป็นผู้ประสานนโยบาย และนโยบายในลักษณะนี้จะเน้นวัตถุประสงค์และแนวทางในการปฏิบัติ เป็นสำคัญ

ข. ทฤษฎีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีแนวคิดว่านโยบายจะต้องเกิดจากบุคคลทุกระดับชั้นในหน่วยงานหรือในองค์กรทุกคน หรือทุกกลุ่มบุคคลควรมีอำนาจในการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของตน หากเป็นที่ตกลงกันได้ก็ถือว่าเป็นนโยบาย หรือการตัดสินใจของกลุ่ม โดยไม่จำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน นโยบายในลักษณะนี้จะเน้นถึงอำนาจต่อรองและผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นสำคัญ

และ Amitai Etzioni (อ้างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2533 : 44) ได้ผสมผสานความเชื่อและความคิดของทฤษฎีทั้งสองเข้าด้วยกันเป็นวิธีการที่เหมาะสม โดยให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่ประสานนโยบาย และในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้ทุกหน่วยงานมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และต่อรองผลประโยชน์เพื่อหน่วยงานของตน ซึ่งการกำหนดนโยบายในลักษณะดังกล่าวจะทำให้ได้นโยบายที่ดีมีประสิทธิภาพและยังเป็นการประนีประนอมอันจะก่อให้เกิดคุณภาพ ความเชื่อ ความคิด และเหตุผลของบุคคลทุกระดับในหน่วยงานให้อยู่ในลักษณะที่สอดคล้องกัน และจะทำให้การปฏิบัติงานอย่างมีความสุขและมีประสิทธิภาพ

2. ผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายของรัฐในประเทศไทย

อมร รักษาสัตย์ (2520 : 68-69) ได้กล่าวถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายของรัฐไว้ในเรื่องขั้นตอนการพัฒนานโยบายในเมืองไทยว่า การกำหนดนโยบายของรัฐสามารถริเริ่มได้ทั้ง 2 ทาง คือ จากหน่วยราชการระดับกอง และจากระดับกระทรวงผ่านทางสภามหาวิทยาลัยก็ได้ ดังนี้

ตามปกติ หน่วยราชการระดับกองจะเป็นหน่วยงานระดับที่เริ่มและปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ เนื่องจากกองจะมีหน้าที่เฉพาะอย่างและเป็นจุดเริ่มกำลังคน กำลังปัญญาในด้านนั้นไว้ จึงมักเป็นจุดริเริ่มของนโยบาย และผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากอง จะเป็นผู้ที่อาวุโสและมีประสบการณ์มากที่สุด เป็นผู้คลั่งครองความคิดเห็นต่าง ๆ แล้วจึงเสนอต่ออธิบดี สำหรับในระดับกรม ตามปกติจะมีกองวิชาการหรือสำนักงานเลขานุการกรม หรือรองอธิบดีฝ่ายวิชาการหรือวิเทศสัมพันธ์ เป็นผู้ช่วยรองอธิบดีในการตรวจสอบข้อเสนอต่าง ๆ ที่กองเสนอมา อธิบดีดำเนินการพิจารณาว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธข้อเสนอต่าง ๆ หรืออาจนำเข้าที่ประชุมกรมเพื่อขอความเห็นจากกองต่าง ๆ ก็ได้ เมื่ออธิบดีเห็นชอบแล้ว จึงจะนำเสนอต่อปลัดกระทรวงต่อไป ซึ่งในระดับกระทรวง ปลัดกระทรวงจะมีเจ้าหน้าที่ เช่น กองวิชาการ กองวางแผน ผู้ตรวจราชการ เป็นต้น ทำหน้าที่ช่วยเหลือนักกรอง โดยปกติปลัดกระทรวงมักจะไม่ใช่เปลี่ยนแปลงแก้ไขสาระสำคัญของข้อเสนอของกรม แต่จะช่วยปรับปรุงข้อเสนอให้ฝ่ายการเมืองยอมรับได้ และจะพิจารณาว่าข้อเสนออยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงโดยตรงหรือเกี่ยวข้องกับกระทรวงอื่นหรือไม่

อย่างไร สำหรับกรณีข้อเสนอเป็นอำนาจของกระทรวงโดยตรง ปลัดกระทรวงจะเสนอรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ หากเป็นเรื่องระหว่างกระทรวงหรือมีระเบียบให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงจะนำเสนอรัฐมนตรีพิจารณาเสียก่อน หากเห็นชอบข้อเสนอก็จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป นอกจากนี้การริเริ่มนโยบายอาจเริ่มได้ในระดับกระทรวงโดยผ่านทางราชการเมืองก็ได้ คือตัวรัฐมนตรีเองหรือเลขานุการรัฐมนตรีและผู้ช่วยซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง อาจจะสลับรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ แล้วนำมาริเริ่มทำเป็นนโยบายก็ได้ โดยทั้งสองกรณีนี้รัฐมนตรีมักจะเชิญปลัดกระทรวงมาปรึกษาเสียก่อนว่าสมควรเพียงใด และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติหรือไม่ เมื่อมีผู้ทางปฏิบัติได้รัฐมนตรีก็อาจจะมอบหมายให้ปลัดกระทรวงนำแนวคิดมาทำเป็นข้อเสนอนโยบายต่อไป ซึ่งกรณีนี้มักจะส่งให้กรมและกองไปกร่าง และดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

องค์ประกอบของนโยบายและแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของนโยบาย

เมื่อพิจารณาความหมายของนโยบายตามที่นักวิชาการได้ให้ความหมายไว้สอดคล้องกัน คือ เป็นแนวทางการดำเนินงานที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะพบว่าเป็นความหมายที่กว้าง ไม่สามารถระบุได้ว่านโยบายจะมีลักษณะอย่างไรและมีแนวทางการดำเนินงานอย่างไรเพื่อไปสู่เป้าหมายของงานได้ จึงทำให้ความหมายของนโยบายดังกล่าวเป็นลักษณะเชิงนามธรรม และอาจทำให้มีการตีความหมายของนโยบายแตกต่างกันตามทัศนะต่าง ๆ ของแต่ละคนได้ จึงจำเป็นต้องมีส่วนประกอบอื่น ๆ ของนโยบายเพื่อประกอบความหมายของนโยบายให้มีลักษณะที่ชัดเจนขึ้น เป็นรูปธรรม ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเข้าใจความหมายของนโยบายได้อย่างชัดเจนและตรงกัน อันจะเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานตามนโยบายทั้งในระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ ตลอดจนเป็นประโยชน์ในการศึกษานโยบาย เพราะทำให้การศึกษานโยบายมีหลักเกณฑ์ คือ ใช้องค์ประกอบของนโยบายเป็นหลักในการศึกษา ซึ่งจะทำได้สามารถศึกษานโยบายแต่ละเรื่องได้อย่างครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ

กลุณ ชนาพงศธร (2522 : 237, 2532 : 18) ได้ให้ความเห็นว่า การทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายโดยศึกษาจากคำนิยามหรือความหมายของนโยบายแต่อย่างเดียวไม่ทำให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ แต่การศึกษาถึงองค์ประกอบของนโยบาย จะทำให้เข้าใจนโยบาย

ในลักษณะเป็นรูปธรรมมากขึ้น นอกจากนี้องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะจะเป็นเครื่องบ่งชี้ได้ว่าสิ่งใดเป็นนโยบายสาธารณะและสิ่งใดไม่ใช่

สำหรับคำว่า องค์ประกอบนั้นตามความหมายของพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2526 : 871) และจากหนังสือพจนานุกรม ฉบับทันสมัย (เปลื้อง ณ นคร, 2516 : 518) ได้ให้ความหมายเหมือนกัน องค์ประกอบ คือ ส่วนต่าง ๆ ที่ประกอบเป็นรูปเป็นร่างขึ้น องค์ประกอบของนโยบายในที่นี้จึงหมายถึง ส่วนประกอบต่าง ๆ ของตัวนโยบาย ที่ช่วยให้มองเห็นนโยบายเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และในการพิจารณาองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะนั้น ได้มีนักวิชาการให้ความเห็นต่าง ๆ ดังนี้

อมร รักษาสิทธิ์ (2520 : 2) กล่าวในเรื่องการพัฒนาโยบายว่า นโยบายน่าจะมีองค์ประกอบอย่างน้อย 3 ประเด็น ซึ่งประกอบด้วย

- (1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการจะทำ
- (2) การกำหนดแนวทางใหม่ ๆ รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ กลยุทธ์ กลวิธี อันจะเป็นเครื่องชี้แนวปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุผลงานตามนโยบายนั้นได้
- (3) การกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ได้

ทินพันธุ์ นาคะตะ (2522 : 96) กล่าวว่า เมื่อพิจารณาจากคำนิยามของนโยบายของรัฐแล้วจะพบว่า ประกอบด้วยสิ่งสำคัญสองประการ คือ ประการแรก เป็นแนวทางในการปฏิบัติของรัฐบาล ประการที่สอง คือ โครงการสำคัญ ๆ ที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้น ด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุสิ่งดังกล่าวนี้

Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan (อ้างใน กุลธน ชนาพงศธร, 2522 : 238) ได้จำแนกองค์ประกอบของนโยบายออกเป็น 3 ประการ คือ

1. นโยบายต้องเป็นรายการ (program) ของรัฐบาล
2. รายการของรัฐ ต้องมีการกำหนดเป็นโครงการ (project) ไว้ก่อนล่วงหน้า
3. โครงการที่กำหนดไว้ จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายปลายทาง (goals) คุณค่า (values) และการปฏิบัติ (practices) ของรัฐบาลภายในช่วงเวลาที่กำหนด

ส่วน ประชุม รอคปรเสรัฐ (2527 : 21) ให้ความเห็นว่าจากความหมายของนโยบายเมื่อวิเคราะห์แล้วจะพบว่ามียุทธศาสตร์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ 1. เป้าหมาย 2. วิถีทาง 3. ปัจจัยสนับสนุนในการกำหนดนโยบาย ในด้านเป้าหมาย (targets) นั้น เป็นองค์ประกอบสำคัญสิ่งแรกของนโยบาย เป็นการกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ ว่าทำเพื่ออะไร และจะได้อะไรขึ้นมาภายหลังที่ได้กระทำแล้ว โดยเป้าหมายนั้นจะเป็นทั้งในรูปของจุดประสงค์ (Purpose) และผลงานสุดท้ายที่ต้องการให้เกิดขึ้น (ended result)

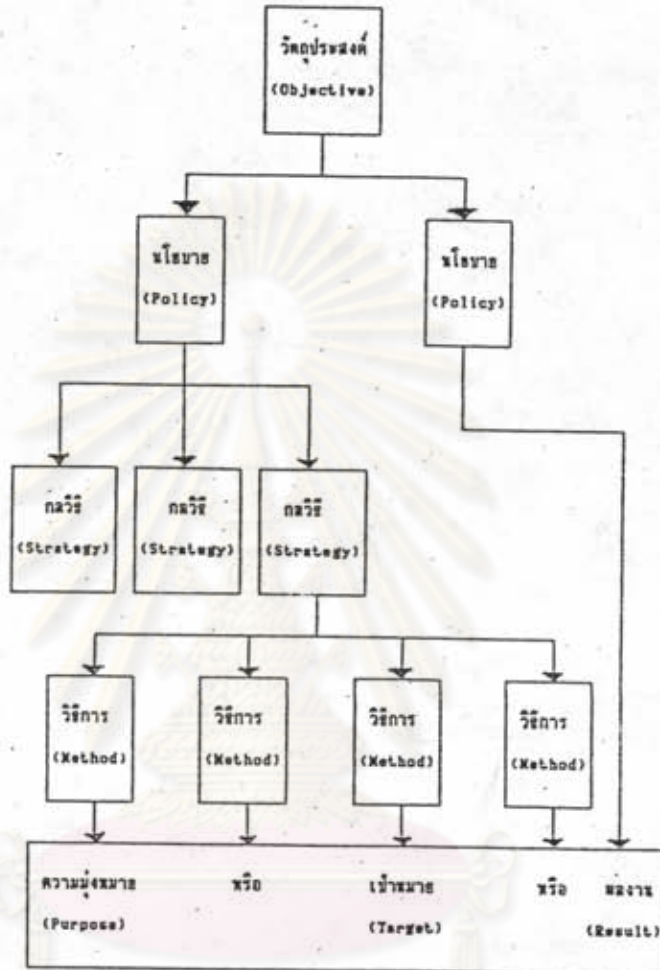
สำหรับในเรื่องวิถีทาง (means) ในการดำเนินงาน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง เพราะหากไม่กำหนดว่าวิถีทางต่าง ๆ ในการดำเนินงานแล้ว นโยบายที่กำหนดไว้ก็ไม่อาจบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้ ซึ่งการกำหนดวิถีทางนั้นต้องกำหนดหลักการและเกณฑ์ไว้ก่อนแล้ว จึงพิจารณาหาวิธีการต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นทั้งกลยุทธ์ (tactics) และกลวิธี (strategies) ต่าง ๆ กันที่จะนำนโยบายนั้นไปสู่เป้าหมายได้

ส่วนปัจจัย (resources) สนับสนุนต่าง ๆ มี 2 ประการที่สำคัญ คือ ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายใน ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการในการกำหนดนโยบาย สำหรับปัจจัยภายนอก ได้แก่ สถานแวดล้อมทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้มีผลต่อการกำหนดนโยบายอย่างมาก หากขาดปัจจัยใดแม้เพียงอย่างเดียวก็จะทำให้นโยบายนั้นไม่สามารถไปสู่เป้าหมายได้ หรือทำให้ไม่สามารถกำหนดเป้าหมายนั้นขึ้นมาได้

หากพิจารณานโยบายเป็นระดับขั้นแล้ว จะเห็นได้ว่านโยบายประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ดังแผนภูมิต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แบบแผน องค์ประกอบของนโยบาย



(ที่มา: ชุรชุน รอดประเสริฐ, 2527:23)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กุลชน อนุพงศ์ธร (2532 : 18-20) ได้ศึกษาแนวคิดของนักวิชาการทั้งคนไทยและชาวต่างประเทศเกี่ยวกับองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ และได้สรุปรวบรวมไว้ โดยให้แนวทางการพิจารณาไว้ว่าสามารถพิจารณาได้ในขอบเขตต่าง ๆ ทั้ง 3 ด้าน คือ ประการแรกพิจารณางค์ประกอบของนโยบายว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญ ๆ ที่นโยบายสาธารณะจะต้องมีอยู่เสมอไป ประการที่สอง คือ พิจารณาว่าเป็นแนวทางปฏิบัติที่มีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมไม่เฉพาะแต่ตัวนโยบายเองเท่านั้น แต่ยังสามารถขยายไปครอบคลุมถึงการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อนำเอานโยบาย

นั้นไปปฏิบัติอีกด้วย และประการสุดท้าย คือ นิยามว่าเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล และเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ของสังคมด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. องค์ประกอบของนโยบายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทุก ๆ นโยบายสาธารณะจะต้องมีอยู่เสมอไป

อาทิศย์ อูไรรัตน์ (อ้างถึงในกลุณ ธนาพงศธร, 2532 : 18) ได้จำแนกองค์ประกอบนโยบายสาธารณะออกเป็น 4 ประการ คือ

1.1 ต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน เป็นองค์ประกอบอันดับแรก และเป้าหมายนั้น ๆ จะต้องสอดคล้อง หรือตอบสนองตรงตามความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม

1.2 มีการกำหนดแนวทางหรือหลักการเพื่อนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ โดยควรมีข้อความที่อธิบายถึงขอบเขต บรรยากาศ ตลอดจนลักษณะของการปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่ต้องการซึ่งลักษณะของรายละเอียดเหล่านี้ ต้องเป็นเรื่องที่มีผลเป็นการทั่วไป มิใช่ก่อให้เกิดผลเฉพาะกรณี หรือเฉพาะต่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคลใดเท่านั้น

1.3 มีแนวทางเลือกในการเลือกตัดสินใจ และแนวทางเลือกนั้นต้องผ่านการพิจารณาตัดสินใจอย่างรอบคอบแล้วว่า จะนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างดีที่สุด เหมาะสมที่สุด และถูกต้องที่สุด

1.4 มีความเป็นไปได้ในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติในสภาพแวดล้อมทางสถานที่ และตามกาลเวลาที่เป็นอยู่ในขณะนั้น

2. องค์ประกอบของนโยบายเป็นแนวทางปฏิบัติที่มีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมไม่เฉพาะแต่ตัวนโยบายเองเท่านั้น แต่ยังสามารถขยายไปครอบคลุมถึงการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อนำเอานโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย

Robert Lineburry & Ira Sharkansky (อ้างถึงใน กลุณ ธนาพงศธร, 2532 : 19) จำแนกองค์ประกอบของนโยบายออกเป็น 5 ประการ คือ

2.1 มีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั่นเอง และต้องเป็นวัตถุประสงค์ที่ก่อให้เกิด หรือเป็นผลดีต่อประเทศชาติ

2.2 ต้องประกอบด้วยลำดับชั้นของพฤติกรรมต่าง ๆ ที่มีแผนจะก่อให้เกิดการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

2.3 ประกอบด้วยการกระทำต่าง ๆ ที่จะต้องเลือกมาปฏิบัติให้สอดคล้องกับกาลเวลาและสถานที่ เพื่อให้บรรลุตามมุ่งหมาย

2.4 มีการประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้โดยทั่วกัน

2.5 มีการดำเนินการปฏิบัติตามขั้นตอนของการกระทำที่ได้ตัดสินใจเลือกแล้ว

3. องค์ประกอบของนโยบายเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล และเกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่นของสังคม

Yehezkel Dror (อ้างถึงใน กลุณ ชนาพงศธร, 2532 : 19) กล่าวว่า องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะมี 3 ประการ คือ

3.1 ต้องเป็นแผนงาน หรือใช้ชุดแผนงานของรัฐบาลที่กำลังอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ในขณะนั้น

3.2 ต้องมีการกำหนดเป็นโครงการไว้ก่อนล่วงหน้า เพื่อเป็นหลักประกันได้ว่าแผนงานของรัฐบาลได้กำหนดขึ้นโดยผ่านการพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ ของสังคมอย่างละเอียดรอบคอบแล้ว และเพื่อว่าจะได้มีเวลาเพียงพอในการประกาศหรือแถลงให้ประชาชนได้ทราบก่อนล่วงหน้า และอย่างทั่วถึง ประชาชนจะได้ปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงเมื่อได้นำนโยบายนั้นไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

3.3 โครงการที่กำหนดไว้ ต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับเป้าหมายปลายทาง คุณค่าและการปฏิบัติต่าง ๆ ของรัฐภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ กลุณ ชนาพงศธร (2522 : 239) ยังให้ทัศนะของตนเองว่า องค์ประกอบของนโยบาย น่าจะมีอยู่ใน 3 ประการสำคัญ ๆ คือ

1. นโยบายของรัฐจะต้องประกอบด้วยโครงการหรือ แผนการต่าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางกว้าง ๆ ของการปฏิบัติต่าง ๆ ที่จะมีตามมาในอนาคต

2. ประกอบด้วยเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บ่งชี้ไว้อย่างชัดเจนแน่นอน
3. ประกอบด้วยข้อความต่าง ๆ ที่ได้บ่งชี้หรือแสดงออกให้เห็นถึงผลประโยชน์ของชาติ

ในขณะนั้น

สรุปองค์ประกอบของนโยบาย

จากการศึกษาความเห็นของนักวิชาการต่าง ๆ ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศหลายคนดังกล่าวข้างต้น ซึ่งได้จำแนกองค์ประกอบของนโยบายในลักษณะแตกต่างกันตามแง่มุมการพิจารณาของแต่ละคน แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า สิ่งที่นักวิชาการส่วนมากมีความเห็นเหมือนกัน คือ องค์ประกอบของนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายสาธารณะ หรือนโยบายทั่วไป จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญ ๆ 3 ประการ คือ

1. มีวัตถุประสงค์กำหนดไว้
2. มีเป้าหมายชัดเจนโดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์
3. ต้องกำหนดแนวทางหรือหลักการปฏิบัติในการดำเนินงาน เพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยต้องเป็นแนวทางที่อยู่ในวิสัยที่จะทำได้ในสถานะการณ์ขณะนั้น ทั้งนี้วิธีการดำเนินงานอาจกำหนดไว้ในหลายรูปแบบ เช่น แผนงาน โครงการ วิธีการดำเนินงาน กลยุทธ์ กลวิธี เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีองค์ประกอบอื่น ๆ ที่ได้เสนอไว้ซึ่งโดยมากจะเป็นรายละเอียดขององค์ประกอบหลักทั้ง 3 ประการ ดังกล่าว คือ การจัดลำดับขั้นตอนการปฏิบัติ การประกาศนโยบายให้ประชาชนทราบล่วงหน้า และปัจจัยสนับสนุนอื่น ๆ ที่จะช่วยให้การดำเนินตามนโยบายบรรลุผล

ดังนั้น จากผลการสรุปความเห็นของนักวิชาการต่าง ๆ ในเรื่ององค์ประกอบของนโยบายทั่วไป และนโยบายสาธารณะดังกล่าวแล้ว ซึ่งได้สรุปไว้เป็นตารางโดยแยกตามความเห็นของนักวิชาการแต่ละคนไว้ดังรายละเอียดในตารางต่อไปนี้

ตารางจำแนกความเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับองค์ประกอบของนโยบาย

ลำดับที่	รายชื่อ นักวิชาการ	วัตถุประสงค์	เป้าหมาย	แนวทาง หรือ หลักการปฏิบัติ	ลำดับขั้นตอน พฤติกรรม การปฏิบัติ	การกระทำ ที่เลือกแล้ว	ประกาศใช้ ประชาสัมพันธ์ ล่วงหน้า	แผนงาน	โครงการ	วิธีการ กลยุทธ์	อยู่ในวิสัย เป็นไปได้
1	Robert Lineberry & Ira Sharkansky	/		/	/	/	/				
2	Harold D. Lasswell & Kaplan		/					/	/		
3	Yehezkel Dror		/				/	/	/		
4	กัมพันธ์ นาคะละ		/	/					/		
5	อมร วิทยานันท์		/	/					/		
6	ประจักษ์ รัตประเสริฐ		/	/					/		
7	กฤษณ ชนาพงศ์	/	/	/				/	/		
8	อาทิตย์ สุโรรัตน์	/	/	/		/					/

จากตารางนี้จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบสำคัญ ๆ ของนโยบายตามความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวจะประกอบด้วยเรื่องเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ เรื่องแนวทาง หรือหลักปฏิบัติ เรื่องโครงการ แผนงาน เป็นอย่างน้อยเสมอ และเนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษานโยบายสาธารณะ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าควรศึกษาองค์ประกอบนโยบายใน 3 ประเด็น คือ

1. การมีวัตถุประสงค์กำหนดไว้ชัดเจน
2. การมีเป้าหมายที่ชัดเจน
3. การมีแนวทางหรือวิธีการดำเนินงานเพื่อไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ โดยอาจกำหนดในรูปแบบต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า เช่น แผนงาน โครงการ กลยุทธ์ กลวิธี เป็นต้น

การพิจารณาข้อความนโยบาย

นโยบายที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรโดยทั่วไปข้อความที่ระบุไว้จะมีลักษณะเฉพาะที่จะบ่งบอกให้รู้ถึงทิศทาง แนวทาง การดำเนินงานว่าต้องการให้ดำเนินงานอย่างไร ดังนั้น ในการศึกษานโยบายจึงควรจะมีความรู้เกี่ยวกับวิธีการพิจารณาข้อความของนโยบายที่กำหนดไว้เพื่อช่วยให้เข้าใจนโยบายนั้น ๆ ได้อย่างถูกต้องยิ่งขึ้น

ลักษณะข้อความที่ระบุเป็นนโยบาย

อุทัย บุญประเสริฐ (อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2527) ได้เสนอรูปแบบของข้อความที่ระบุเป็นนโยบายไว้ 2 แบบ คือ

แบบที่ 1 ระบุเป็นหลักการกว้าง ๆ (Blessing)

นโยบายแบบกว้าง ๆ จะมีข้อความที่ระบุแสดงทิศทางการดำเนินงานในระยะยาว เป็นการบอกให้รู้ เป็นการกระตุ้นเชิงชักชวน แสดงให้เห็นจุดเน้น และแนวทางในการดำเนินงานอย่างกว้าง ๆ เป็นการบอกแนวทางอย่างกว้าง ๆ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2527 : 15)

แบบที่ 2 แบบเฉพาะเจาะจง (Indicative)

แบบจำเพาะเจาะจงระบุชี้แนวทางในการดำเนินงานที่ค่อนข้างชัดเจน (Indicative) ข้อความที่ระบุมักจะมีช่องทางค่อนข้างจำเพาะเจาะจง ในบางกรณีจะเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมบางประการประกอบด้วย บอกให้ทราบหรือแสดงให้เห็นว่าให้ทำอะไร เน้นสิ่งใดเป็นพิเศษ ส่งเสริมเรื่องใดโดยเฉพาะ และมักจะเสนอแนะแนวทางไว้ว่า ควรจะทำอะไร จึงจะสอดคล้องกับนโยบายในทางแก้ปัญหาหรือพัฒนาเรื่องนั้น ๆ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2527 : 17)

ถ้อยคำที่นิยมใช้ในการระบุนโยบาย

สำหรับถ้อยคำที่ใช้ในข้อความนโยบายนั้น อุกฤษ หนูประเสริฐ (2527 : 20-21)

ได้เสนอแนะไว้ดังนี้

1. ถ้อยคำที่แสดงทิศทาง การปฏิบัติ คำที่แสดงทิศทาง การปฏิบัติ ได้แก่ "ส่งเสริม ปรับปรุง ให้กระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่ง ลด เพิ่ม เน้น สนับสนุน (เป็นพิเศษ) เร่งรัด"

2. ถ้อยคำที่แสดงกิจกรรมหรือการปฏิบัติ คำที่แสดงถึงกิจกรรมสำคัญหรือรายการปฏิบัติประกอบ เช่น "ลด เน้น เพิ่ม ส่งเสริมและเร่งรัด ปรับปรุง สนับสนุน ให้ ให้เน้น โดยเน้น" เป็นต้น

นอกจากนี้ อุกฤษ หนูประเสริฐ (2527 : 5) ได้กล่าวถึงลักษณะข้อความที่กำหนดเป็นนโยบายว่าควรมีลักษณะดังนี้

ชัดเจน ตรงประเด็นปัญหา และความต้องการของหน่วยงาน

มีความจำเพาะเจาะจงจนผู้ปฏิบัติหรือหน่วยที่มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติตามนโยบายนั้น สามารถเข้าใจได้และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

ข้อความที่แสดงนโยบาย ควรระบุแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน รู้ว่าให้ทำอะไร ไม่ให้ทำอะไร จะเน้นหรือจะส่งเสริมเรื่องใดโดยเฉพาะ

ข้อความต้องกระชับรัด เข้าใจง่าย ไม่สลับซับซ้อน ผู้ปฏิบัติทุกระดับที่เกี่ยวข้องสามารถ เข้าใจได้ง่าย และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย กับแผน แผนงาน และโครงการ

เมื่อมีการวางนโยบายหรือกำหนดนโยบายขึ้นแล้วไม่ว่าจะเป็นนโยบายใดก็ตาม จะทำให้เกิดการวางแผนตามมา ซึ่งเสถียร เหลืองอร่าม (2522 : 96) ให้ความเห็นว่า แผนจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีนโยบายก่อน ซึ่งผู้วางนโยบายควรที่จะกำหนดไว้เป็นแนวทางอย่างกว้าง ๆ และแผนจะเป็นสิ่งที่ช่วยกระจายเป้าหมายที่มีอยู่ในนโยบายออกมาให้เห็นเป็นวัตถุประสงค์หรือรูปธรรม นอกจากนี้ แผนกับนโยบายจะมีความสัมพันธ์อีกประการหนึ่งด้วย คือ เมื่อนโยบายเปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนแนว

นโยบายใหม่ แผนก็จะต้องเปลี่ยนไปด้วย ซึ่ง ตัวแผน (Plan) นั้น อุกฤษ ญูประเสริฐ (2532) ได้กล่าวไว้ว่า เป็นผลผลิต (Output) ของการจัดทำแผนหรือ Planning และตัวแผนนั้นเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการในการพัฒนา เป็นต้น

สำหรับแผนนั้นเมื่อแบ่งตามระดับขั้นตามโครงสร้างของระบบแผนแล้ว จะประกอบด้วย

- (1) แผน (Plan) (2) แผนงาน (Program) (3) โครงการ (Project) และ
(4) งาน (Task) กับ (5) กิจกรรม (Activity) (อุกฤษ ญูประเสริฐ, 2532 : 28)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า นโยบายกับแผนมีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่ง เพราะนโยบายเป็นแนวทางที่กำกับการกำหนดแผน เพื่อนำไปสู่สิ่งที่ต้องการ การนำนโยบายไปปฏิบัติได้จำเป็นต้องมีแผน และการทำให้มีแผนเกิดขึ้นก็ต้องมีการวางแผน โดยคำนึงถึงนโยบายอยู่ด้วยเสมอ แผนจึงเป็นตัวเชื่อมระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติตามนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบายได้นั้นจะต้องมีกิจกรรมและการกระทำต่าง ๆ ซึ่งกำหนดออกมาในรูปของ แผน แผนงาน โครงการ งาน และกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้การกระทำต่าง ๆ บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยมีนโยบายเป็นตัวกำกับทิศทางในการทำงาน

ในด้านความสัมพันธ์ของนโยบายของรัฐกับแผนของชาติในระดับต่าง ๆ นั้น อนันต์ เกตุวงศ์ (2532 : 312-313) ได้เสนอความเห็นมาให้พิจารณาจากความสัมพันธ์ของวัตถุประสงค์ระดับต่าง ๆ จากระดับมหภาคลงสู่ระดับจุลภาค หรือวัตถุประสงค์จากระดับสูงลงสู่ระดับต่ำ หรือจากระดับแนวคิดมาสู่การปฏิบัติ โดยได้แบ่งตามลำดับจนถึงระดับปฏิบัติ เป็น 6 ระดับ คือ

1. วัตถุประสงค์สูงสุดระดับชาติ คือ ผลประโยชน์ของชาติ มีอยู่ 4 ประการ คือ ความมั่นคง ความมั่งคั่ง การอยู่ร่วมกับชาติอื่นอย่างมีเกียรติ และการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง ก้าวหน้าทัดเทียมกับชาติอื่น

2. วัตถุประสงค์รองลงมา คือ วัตถุประสงค์มูลฐานของชาติ กำหนดขึ้นมาโดยอาศัยผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก ประกอบด้วยลักษณะต่าง ๆ ของชาติและหลักการสำคัญของชาติ

ซึ่งส่วนใหญ่จะได้จากกฎหมายสูงสุด หรือกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นแนวทางในการกำหนด

3. วัตถุประสงค์เฉพาะของชาติ ส่วนใหญ่จะแบ่งเป็น 6 กลุ่ม คือ การเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การทหาร และการบริหาร การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ระดับสูงขึ้นไปเป็นหลัก ซึ่งวัตถุประสงค์เฉพาะของชาติอาจเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์และสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ

4. นโยบายแห่งชาติ (National Policy) จะเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นแนวความคิดความต้องการซึ่งมีลักษณะคล้ายวัตถุประสงค์ และเป็นแนวทางกว้าง ๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งนโยบายอาจแบ่งเป็นกลุ่มตามวัตถุประสงค์เฉพาะของชาติได้ เช่น นโยบายทางด้านการเมือง นโยบายทางเศรษฐกิจ เป็นต้น และโดยทั่วไปจะแบ่งเป็นนโยบายลับ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และนโยบายธรรมดาที่สามารถเปิดเผยได้ ซึ่งโดยลักษณะของโครงสร้างแล้ว การปฏิบัติตามนโยบายแต่ละด้านจะต้องมีการวางแผน และเขียนโครงการให้สอดคล้องกัน เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

5. แผน (plan) หมายถึง แนวทางการปฏิบัติที่มีวัตถุประสงค์ วิธีการทำเป็นขั้นตอน เป็นกระบวนการต่อเนื่องโดยมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด ซึ่งแผนโดยทั่วไปมักจะประกอบด้วยโครงการ แต่ถ้าแผนที่มีขอบเขตกว้างขนาดระดับชาติ จะประกอบด้วย ด้าน (sectors) สาขา (sub-sector) แผนงาน (program) แผนงานรอง (sub-program) และงาน หรือโครงการ (work or project) (อนันต์ เกตุวงศ์, 2532 : 300)

6. โครงการ (program) หมายถึง กลุ่มกิจกรรมที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยแต่ละกิจกรรมมีเป้าหมายที่สอดคล้องสนับสนุนวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยปกติโครงการจะมีลักษณะพิเศษ และทำครั้งเดียวก็เสร็จสิ้นได้ ซึ่งเจ้าของโครงการอาจเป็นองค์การหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือหลาย ๆ องค์การร่วมกันเป็นเจ้าของโครงการก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาด และขอบเขตของงานโครงการนั้น ๆ (อนันต์ เกตุวงศ์, 2532 : 301)

หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย แผน และโครงการจากบนลงล่าง จะมีลักษณะดังแผนภูมิต่อไปนี้



(ที่มา : มินต์ เกวรงค์, 2532 : 213)

แนวทางการศึกษานโยบาย

ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดในการศึกษาและวิเคราะห์นโยบาย โดยมีขอบข่ายของการศึกษา และวิธีการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ กัน เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าแนวคิดที่เสนอนั้นส่วนมากจะมีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกัน เช่น

กุลธน ธนาพงศธร (2532) มีความเห็นว่า ขอบข่ายของการศึกษานโยบายสาธารณะควรจะครอบคลุมอยู่ใน 4 ประเด็นตามกระบวนการของนโยบายซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Stuart Nagel (อ้างถึงใน กุลธน ธนาพงศธร, 2532 : 45-46) การกำหนดหรือก่อรูปของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลของนโยบาย และการวิเคราะห์ผลย้อนกลับของนโยบาย สำหรับกรอบแนวคิดของวิธีการศึกษานโยบายสาธารณะให้ความเห็นว่า จากการศึกษาทัศนะของนักวิชาการหลายท่านแล้วสรุปได้ว่าน่าจะจัดอยู่ภายในกรอบวิธีการศึกษาในลักษณะ

ใดลักษณะหนึ่งใน 3 ประการนี้ (กุลชน ธนาพงศธร, 2532 : 56-57) คือ

1. กรอบแนวคิดของวิธีการศึกษาในแง่ทฤษฎี หรือ ตัวแบบของนโยบาย (policy theory or model) เป็นการศึกษาเพื่อสร้างทฤษฎี หรือตัวแบบของวิธีการศึกษานโยบาย สาธารณะ หรืออาจใช้ทฤษฎี หรือตัวแบบของวิธีการศึกษาจากศาสตร์อื่น ๆ มาดัดแปลงใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะ เช่น ทฤษฎี ระบบ (system theory) ทฤษฎีชนชั้นผู้นำ (elite theory) ทฤษฎีสถาบัน (institutional theory) เป็นต้น
 2. กรอบแนวคิดของวิธีการศึกษาในแง่ขอบเขตของนโยบาย (policy area) เป็นแนวคิดที่มุ่งศึกษาประเด็นย่อยต่าง ๆ หรืออยู่ในขอบเขตของนโยบายโดยศึกษาถึงมูลเหตุและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการนำเอานโยบายแต่ละนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทั้งนี้แล้วแต่ความพึงพอใจ และความต้องการของผู้ศึกษาแต่ละคนที่จะศึกษาประเด็นย่อยในเรื่องใดก็ได้ สำหรับประเด็นย่อยในขอบเขตของนโยบายได้จำแนกเป็นด้านต่าง ๆ ตามที่นักวิชาการได้แบ่งไว้ เช่น Ira Sharkensky ได้จำแนกออกเป็นด้านการศึกษา การสาธารณสุข ความปลอดภัยสาธารณะ เป็นต้น
 3. กรอบแนวคิดของวิธีการศึกษาในแง่กระบวนการของนโยบาย (policy process) เป็นการศึกษาถึงขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการของนโยบาย เช่น กระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น โดยมุ่งให้ทราบพฤติกรรมที่รัฐ หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกั้นนโยบาย ที่แสดงออกในกระบวนการนโยบายแต่ละอย่างว่าเป็นเช่นใด และอาจนำมาศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อค้นหา ลักษณะคล้ายคลึงและที่แตกต่างกัน ตลอดจนจุดเด่นจุดด้อยของพฤติกรรมเหล่านั้น
- ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2532 : 1) ได้สำรวจแนวทางต่าง ๆ ของการวิเคราะห์นโยบาย แล้วนำมาเปรียบเทียบพร้อมกับศึกษาหากรอบการวิเคราะห์นโยบาย ที่มีลักษณะผสมผสานและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการศึกษานโยบายด้านต่าง ๆ ได้ ซึ่งได้สรุปจำแนกแนวทางสำหรับการวิเคราะห์นโยบายออกเป็น 3 แนวทางใหญ่ ๆ คือ แนวทางเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy-making process) และแนวทางเกี่ยวกับสาเหตุและผลกระทบของนโยบายสาธารณะ (causes and consequences of public policy) และแนวทางเกี่ยวกับบทสัดานของนโยบายสาธารณะ (public policy prescription) ซึ่งแต่ละ

แนวทางนี้มีวัตถุประสงค์ ข้อสมมติพื้นฐาน (basic assumptions) ระเบียบวิธีการศึกษาและการวิจัย (research methodology) ที่แตกต่างกันออกไป

สุจิตรา นุญชรรัตน์ (ม.ป.ป.: 135-136) กล่าวว่า การศึกษานโยบายสาธารณะนั้น จะเป็นการศึกษาแบบเจาะลึกลงไปนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง (substantive policy area) เช่น การสาธารณสุข การศึกษา การจราจร การคมนาคม เป็นต้น กล่าวคือ นโยบายสาธารณะจะแตกต่างจากรัฐศาสตร์ทั่วไปในประเด็นสำคัญ คือ การศึกษานโยบายสาธารณะจะมีการเน้นเฉพาะด้าน (sectoral focus) อย่างชัดเจน ส่วนการวิเคราะห์นโยบายมักจะเน้นในเรื่องต่าง ๆ เช่น ในแง่ของระบบ (policy system) กระบวนการในการวางและปฏิบัติตามนโยบาย (policy process and implementation) เนื้อหาสาระของนโยบาย (policy content) เป็นต้น และหากวิเคราะห์ถึงขอบเขตและแนวการศึกษานโยบายสาธารณะโดยทั่วไปจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง (หรือหลาย ๆ ขั้นตอนเรียงกันก็ได้) ในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง ส่วนวิธีการศึกษานั้นอาจจำแนกออกเป็นสองแนวทางใหญ่ ๆ คือ แนวคิดทางด้านรัฐศาสตร์ และแนวคิดทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งการวิเคราะห์นโยบายในเชิงรัฐศาสตร์ จะใช้กรอบและตัวแบบต่าง ๆ เป็นแนวทางบรรยายและอธิบาย และที่นิยมใช้มาก ได้แก่ ตัวแบบเชิงระบบ (system model) เรื่องกิจกรรมของสถาบันและองค์การต่าง ๆ ของรัฐ (institutionalism) ตัวแบบชนชั้นปกครอง (elite model) และตัวแบบพหุนิยมกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups pluralist model) ซึ่งการใช้ตัวแบบใดเป็นกรอบในการวิเคราะห์นโยบายขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้วิเคราะห์ และความเหมาะสมของแต่ละกรณี สำหรับการวิเคราะห์นโยบายเชิงรัฐประศาสนศาสตร์ แบ่งออกเป็นสองแนวทางหลัก คือ แนวทางบรรยายและอธิบาย (descriptive approaches) และแนวทางปทัสถาน (prescriptive approaches) ซึ่งแนวทางบรรยายและอธิบาย (descriptive approaches) นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยเรื่องนี้ยังขาดทฤษฎีหรือตัวแบบที่เป็นที่ยอมรับนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn อ้างถึงใน สุจิตรา นุญชรรัตน์, ม.ป.ป) ส่วนแนวคิดเชิงปทัสถาน

(prescriptive approaches) มุ่งหามาตรการที่คิดว่าในการกำหนดนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งแนวคิดนี้จะต้องอยู่บนพื้นฐานสำคัญของหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจ (decision principles)

ศุภชัย ฮาวะประภาส (2533 : 5) ให้ความเห็นว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย และเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐบาลทุกระดับตั้งแต่ระดับกระทรวง ทบวง กรม นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะยังมีผลต่อการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจทุกประเภท ตลอดจนกิจกรรมของประชาชนทั่วไปด้วย จึงมีความเห็นว่าการศึกษาเรื่องนโยบาย สามารถทำได้หลายวิธี และหลายแนวทาง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ ความสนใจ และความชำนาญของผู้ศึกษาเองเป็นสำคัญ สำหรับแนวทางในการศึกษานโยบายสาธารณะอาจจำแนกได้เป็น 3 แนวทางด้วยกัน คือ

1. แนวอธิบายนโยบาย

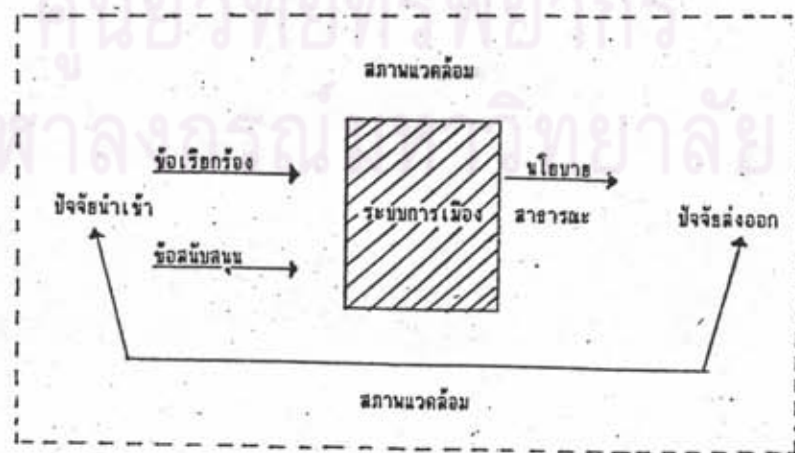
การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางนี้ เป็นแนวทางที่นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ นิยม จุดเด่นของการศึกษาตามแนวทางนี้ คือ การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นเรื่อง ๆ เป็นรายการ มีลักษณะเป็นการศึกษาโดยผู้ศึกษาจะหยิบยกนโยบายใดนโยบายหนึ่งที่สนใจมาวิเคราะห์อย่างละเอียด เช่น นโยบายภาษี นโยบายอนุรักษ์ธรรมชาติ เป็นต้น และการวิเคราะห์มักเน้นการพิจารณาเกี่ยวกับทัศนะของผู้กำหนดนโยบายระดับสูงของรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งการวิเคราะห์ในแนวนี้จะใช้ "ตัวแบบ (model)" ต่าง ๆ เป็นกรอบของการศึกษา ตัวแบบที่สำคัญมี 3 แบบ คือ ตัวแบบผู้นำ (elite model) ตัวแบบระบบ (systems model) ตัวแบบกลุ่ม (group model) และตัวแบบสถาบัน (institutional model)

ตัวแบบผู้นำ (elite model) ตัวแบบนี้มีความเชื่อพื้นฐานว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางที่สะท้อนค่านิยมที่เลือกโดยกลุ่มผู้นำของรัฐ ซึ่งอาจสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนก็ได้ นโยบายสาธารณะในรูปแบบนี้จึงมีลักษณะเป็นการพัฒนาจากบนมาล่าง คือจากกลุ่มผู้นำไปสู่ประชาชนตลอดเวลา



(ที่มา : ศุภชัย อวาทประลาธ, 2533 : 8)

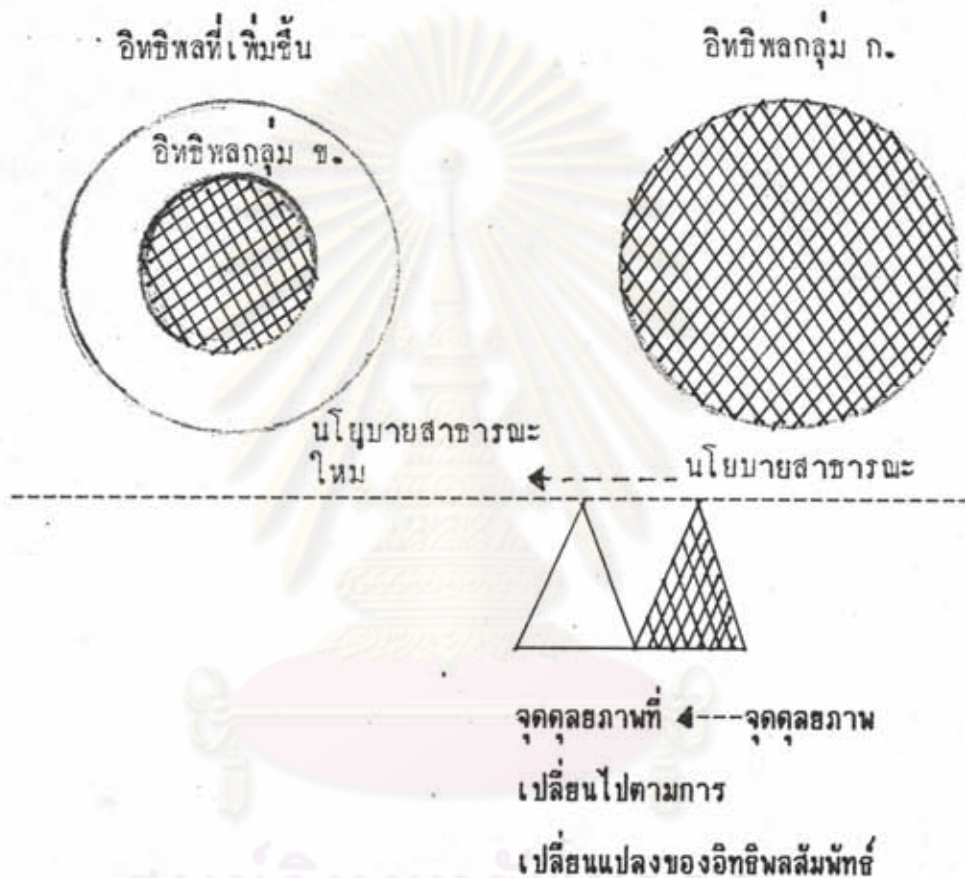
ตัวแบบระบบ (system model) ตัวแบบนี้มีความเชื่อว่านโยบายสาธารณะ คือ ผลผลิตของระบบการเมือง แรกกคันต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อมภายนอกเป็นเสมือนปัจจัยนำเข้า ซึ่งอาจเป็นในรูปของข้อเรียกร้อง หรือข้อสนับสนุน เมื่อปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อมเข้าสู่ระบบการเมือง ระบบการเมืองจะแจกแจงปัจจัยนำเข้าเหล่านั้น แล้วส่งผลออกมาเป็นปัจจัยส่งออก คือ นโยบายสาธารณะนั่นเอง



รูปแสดงตัวแบบระบบ

(แหล่งที่มา : David Easton อ้างถึงใน ศุภชัย อวาทประลาธ, 2533 : 11)

ตัวแบบกลุ่ม (group model) ตัวแบบนี้มีความเชื่อว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตที่เกิดจากคุลยภาพของการต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม และกลุ่มที่มีอิทธิพลสูงจะมีอำนาจในกำหนดคุลยภาพสูงตามไปด้วย ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รูปแสดงตัวแบบกลุ่ม

(แหล่งที่มา : David Truman และ Arthur Bentley อ้างถึงใน ศุภชัย ฮาเวประภาส, 2533 : 13)

ตัวแบบสถาบัน (institutional model) ตัวแบบนี้มีความเชื่อว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของโครงสร้างสถาบันการปกครอง และการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในโครงสร้างสถาบันการปกครองจะมีผลต่อนโยบายสาธารณะ

2. แนววิเคราะห์นโยบาย

เป็นแนวทางที่นักรัฐประศาสนศาสตร์นิยม โดยเน้นการวิเคราะห์นโยบายโดยทั่วไป ไม่เน้นการพิจารณาเป็นรายกรณี และมักนำระเบียบวิธีการ เทคนิค และวิธีการวิเคราะห์ของศาสตร์แขนงต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ ลักษณะของการวิเคราะห์นโยบายจะเป็นการพยายามแยกแยะ และแจกแจงปัญหานโยบายเป็นส่วนต่าง ๆ ซึ่งวิธีการวิเคราะห์จะมีหลายแนวทางตามแต่ทัศนะของนักวิชาการแต่ละคนที่ให้ความหมายของการวิเคราะห์นโยบายที่แตกต่างกัน ซึ่ง ศุภชัย ธารวประภาษ (2533 : 22-23) ได้สรุปรวบรวมไว้ ดังเช่น Duncan MacRae and James Wildes (2533 : 22) กล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบายคือ การใช้หลักฐานและเหตุผลเพื่อเลือกทางเลือกนโยบายที่ดีที่สุดจากการเลือกทั้งหลายที่มีอยู่ Harry Hatry, et al (2533 : 23) ให้ความเห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายควรจะครอบคลุมขั้นตอนทั้งหมดของทางการกำหนดนโยบาย ตั้งแต่การระบุประเด็นปัญหา การชี้เป้าหมาย การพิจารณาข้อดีข้อด้อยของแต่ละทางเลือก ตลอดจนการนำทางเลือกไปปฏิบัติ สำหรับ Theodore Poister (2533 : 33) เน้นการวิเคราะห์นโยบายด้านผลกระทบของนโยบาย เป็นต้น

3. แนวนโยบายศาสตร์

เป็นการศึกษาโดยเน้นการพัฒนาและสะสมความรู้เพื่อสร้าง "ศาสตร์" ของนโยบายสาธารณะ ซึ่งการศึกษาในแนวทางนี้ในปัจจุบันยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร และยังเป็นที่ยกเถียงกันอยู่ในเรื่องความหมายของคำว่า "ศาสตร์" ว่าจะมีความหมายครอบคลุมด้านใดบ้าง

สรุปแนวทางการศึกษานโยบายจากความเห็นและแนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ดังกล่าวจะพบว่า ขอบข่ายของการศึกษานโยบายส่วนมากจะเป็นการศึกษาขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือขั้นตอนทั้งหมดของกระบวนการกำหนดนโยบาย และจะเป็นการศึกษาเจาะลึกเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง เช่น ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการป้องกันประเทศ ด้านการจราจร เป็นต้น โดยจะเป็นการศึกษาประเด็นย่อยในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้แล้วแต่ความต้องการวัตถุประสงค์ และความชำนาญของผู้ศึกษา ส่วนกรอบวิธีการศึกษามีหลายรูปแบบตามการแบ่งของนักวิชาการต่าง ๆ เช่น ศึกษาในลักษณะของการอธิบายนโยบายแต่ละประเด็น หรือเป็นลักษณะ

ของการวิเคราะห์นโยบาย หรืออาจเป็นศึกษาตามแนวนโยบายศาสตร์ก็ได้ ทั้งนี้วิธีการศึกษาแต่ละลักษณะจะมีรายละเอียดวิธีการศึกษาที่แตกต่างกันออกไป

กรอบประเด็นของแนวความคิดสำหรับการวิจัย

สำหรับการวิจัยครั้งนี้จะเป็นการศึกษานโยบายของรัฐที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-6 (พ.ศ. 2504-2534) และในแผนพัฒนาการสาธารณสุข ฉบับที่ 4-6 (พ.ศ. 2520-2534) โดยเฉพาะในเรื่องนโยบายการผลิตพยาบาล ของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งจะเป็นการศึกษานโยบายของรัฐด้านสาธารณสุขโดยเฉพาะที่เน้นเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการผลิตพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะครอบคลุมประเด็นของการศึกษาเพื่อจะได้ทราบถึงความเป็นมา ทราบถึงนโยบายและลักษณะนโยบาย นโยบายสาธารณสุขและปัญหาการสาธารณสุขของประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนการผลิตพยาบาลในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติช่วงระยะต่าง ๆ ตั้งแต่ช่วงระยะที่ 1 ถึงช่วงระยะที่ 6 และเพื่อประโยชน์ในการเป็นพื้นฐานความรู้ต่อการปรับปรุงการกำหนดนโยบายการผลิตพยาบาลในอนาคตต่อไป การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงมีจุดศูนย์รวมอยู่ที่ตัวนโยบาย และสิ่งที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งจะครอบคลุมประเด็นสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1. สภาพแวดล้อมและปัญหาสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องหรือส่งผลถึงการผลิต

กำลังคนด้านการพยาบาล

2. นโยบายการผลิตพยาบาลที่กำหนดไว้ในแต่ละแผนฯ
3. ลักษณะของข้อความนโยบายที่กำหนดไว้
4. องค์ประกอบของนโยบาย
 - วัตถุประสงค์ของนโยบายการผลิตพยาบาล ที่กำหนดไว้ในแต่ละแผน
 - เป้าหมายของการผลิต
 - วิธีดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย
5. เปรียบเทียบนโยบายแต่ละแผนฯ

6. นโยบายเฉพาะกิจพิเศษหรือแนวปฏิบัติอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา

ของแผน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย