



บทที่ 2

ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

2.1 วิธีการวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสีย

การที่ผู้วิจัยจะตัดสินใจเลือกโครงการหนึ่งๆ ไปดำเนินการหรือไม่ขึ้นอยู่กับเปรียบเทียบผลได้และผลเสียของโครงการ โดยจะต้องศึกษาว่าโครงการนั้นหากตกลงนำไปดำเนินการแล้วจะทำให้เกิดผลดีหรือผลประโยชน์อะไรบ้าง และในขณะเดียวกันจะต้องเสียค่าใช้จ่ายและสร้างผลเสียในรูปอื่น ๆ มากน้อยเพียงใด การรู้ผลได้และผลเสียของโครงการทำให้รู้ว่าโครงการนั้นคุ้มหรือไม่ที่จะนำไปจัดการให้เกิดขึ้น และดีกว่าโครงการคู่แข่งอื่นๆ หรือไม่ ประเด็นสำคัญของการวิเคราะห์ผลได้-ผลเสียของโครงการอย่างไร¹

ซึ่งในเบื้องต้นของการศึกษานี้ผู้ศึกษาได้อาศัยวิธีการวิเคราะห์ผลได้ผลเสียเพื่อช่วยในการตัดสินใจไม่ใช่เป็นเครื่องตัดสินใจเสียเอง หรือใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสนับสนุนผลของการวินิจฉัยที่เกิดขึ้นในอดีต² หรืออาจกล่าวอีกเชิงหนึ่งก็คือ การวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสียนี้ ไม่ได้สนใจในเรื่องของการกำหนดนโยบาย (policy formulation)³ เพราะเป็นเรื่องของผู้ที่มีหน้าที่ตัดสินใจจะกำหนดขึ้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงกระบวนการในการตัดสินใจโดยอาศัยสาระตัวแบบกระบวนการนโยบายสาธารณะในช่วงท้าย

¹ ไกรยทธ ธีรธยานันท์, เศรษฐศาสตร์การตัดสินใจทางสังคมหลักการวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสีย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 23.

² Williams Alan, "Cost - Benefit Bastard Science? And/or Insidious Poison in the Body Politick?," in Cost - Benefit and Cost - Effectiveness, ed. J.N. Wolfe (London : Unuin, 1973), P. 32.

³ Mattoo P.K., Project Formulation in Developing Countries (Delhi : Macmillan of India, 1978), P. 206.

แต่อย่างไรก็ตาม การนับและวัดผลได้-ผลเสียของโครงการก็เป็นส่วนที่มีปัญหามากที่สุดของการวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสีย ทั้งในแง่ของการกำหนดว่าอะไรบ้างเป็นผลได้และผลเสียที่สมควรนับว่าเป็นผลผลิตของโครงการที่กำลังวิเคราะห์

ในที่นี้ผู้ศึกษาได้แบ่งผล ได้ออกเป็นผล ได้ที่วัด ได้และผล ได้ที่วัด ไม่ได้ (tangible and intangible benefits) ⁴ โดยอาจกล่าวได้ว่าผล ได้ที่วัด ไม่ได้คือผล ได้ที่วัด ไม่ได้จากแง่ของปริมาณ (nonquantifiable) และ/หรือจากแง่ของมูลค่าในรูปตัวเงิน ซึ่งเห็นได้ว่าการแบ่งประเภทของผล ได้ตามลักษณะนี้อาศัยมาตรการวัดค่าที่ยอมรับทั่วไปคือตีค่าเป็นจำนวนเงิน ถ้าไม่มีมาตรการที่ยอมรับกันทั่วไปแล้ว การแบ่งแยกผล ได้ในลักษณะนี้ก็ทำไม่ได้ เว้นแต่การเน้นประเภทที่วัด เป็นปริมาณ ได้หรือวัด เป็นปริมาณ ไม่ได้เท่านั้น

อนึ่งการกล่าวว่าผลประโยชน์แบบ intangible นี้วัด ไม่ได้นั้นไม่ได้หมายความว่าผล ได้ที่วัด ไม่ได้เอาเลยในลักษณะอื่นๆ หรือว่าไม่มีส่วนใดที่วัดด้วยค่าของเงินได้ การวัด ได้หรือวัด ไม่ได้นั้นมักขึ้นอยู่กับการศึกษาในภาคปฏิบัติว่าวัด ได้ไหม และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากน้อยเพียงใด ผล ได้บางชนิดซึ่งอาจจะวัด ไม่ได้เวลาหนึ่งกลายเป็นผล ได้ที่วัด ได้ในเวลาต่อมาก็ได้ เมื่อวิทยาการและนักวิเคราะห์มีความสามารถเพิ่มขึ้น เช่น ค่าของเวลา ค่าของการรอดตาย เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามผลประโยชน์แบบ intangible ที่ผู้ศึกษาจะกล่าวในกรณีศึกษาที่คิดเป็นผลประโยชน์ด้านคุณภาพ ซึ่งเป็นผลประโยชน์หรือผล ได้ที่ไม่สามารถวัดเป็นค่าเงินได้ โดยอาจเป็นผล ได้ทั้งโดยตรงและ โดยอ้อมก็ได้ เช่นกรณีศึกษาเชิงแก่กรุงที่ผล ได้โดยอ้อมก็คือ ผล ได้จากด้านการประมงที่ได้มากอ่าวเก็บบ้าน

⁴ ไกรยท ธีรตยาคินันท์, เศรษฐศาสตร์การตัดสินใจทางสังคมหลักการวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสีย, หน้า 27.

ผลได้ของโครงการนั้นอาจมาในรูปของประโยชน์ที่วัดเป็นรูปเงินได้ หรือที่วัดด้วยเงินไม่ได้ ตัวอย่างของผลประโยชน์ประเภทหลังนี้อาจเป็น เช่น ความสามัคคีของพลเมืองที่เพิ่มขึ้นเพราะการดำเนินโครงการการพัฒนาท้องถิ่นให้อุดมสมบูรณ์ยิ่งขึ้น (เช่น การสร้างทางหลวงของรัฐบาล) การเพิ่มการคล่องตัวการเคลื่อนย้ายทรัพยากรเนื่องจากโครงการพัฒนาระบบทางหลวงของประเทศ) การสร้างสภาพแวดล้อมของชุมชนให้ดีขึ้น การลดระดับอาชญากรรมวัยรุ่น การสูญเสียวัฒนธรรมดั้งเดิมที่มีค่า รูปแบบการกระจายรายได้ที่เสมอภาคยิ่งขึ้น ฯลฯ แม้ว่าจะไม่สามารถวัดเป็นจำนวนเงินได้ ผู้วิเคราะห์ก็ต้องแจกแจงรายละเอียดของรายการต่างๆ ที่จัดเป็นผลได้แบบวัดไม่ได้ เพื่อช่วยให้ผู้หน้าที่ตัดสินใจสามารถเปรียบเทียบคุณค่าของสิ่งเหล่านี้กับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสีย หรือผลเสียอื่นๆ ที่ต้องยอมรับเพื่อแลกเปลี่ยนกับสิ่งเหล่านี้

ในขณะที่ผู้ศึกษาได้แบ่งผลเสียออกเป็นผลเสียที่วัดได้และผลเสียที่วัดไม่ได้⁵ โดยอาจกล่าวได้ว่าผลเสียที่วัดได้นั้นต้องสามารถวัดได้ในรูปของตัวเงิน ตัวอย่างเช่น ต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ใช้ว่าจ้าง บัณฑิตการฝึกต่าง ๆ มาผลิตโครงการนั้นๆ ส่วนตัวอย่างผลเสียที่วัดไม่ได้ในรูปตัวเงิน (ในขณะที่ประเมินวิเคราะห์โครงการนั้น) เช่น กรณีศึกษาที่น่าเสียดายซึ่งถ้านโยบายของรัฐให้มีการทำนาเกลือจริงแล้วผลกระทบที่เกษตรกรกรมจะได้รับก็คือแผ่นดินทรุดอันเนื่องมาจากการทำนาเกลือ หรืออย่างกรณีศึกษาเรื่องเขื่อนแก่งกรุงถ้ำรัฐให้มีการสร้าง เขื่อนดังกล่าวผลกระทบหรือผลเสียที่เกิดขึ้นทันทีคือน้ำเสียที่เกิดจากการตัดไม้ไม่หมด ขนาดของรัฐบาลที่ถือว่าใหญ่เกินไปเพราะรัฐบาลตัดสินใจดำเนินโครงการนั้น (จัดเป็นผลเสียสำหรับคนที่ไม่ชอบให้รัฐบาลขยายตัวมากเกินไป อันเป็นการลดรอนอิสระภาพของบุคคลไปในตัวโดยปริยาย) ความเศร้าที่เกิดขึ้นกับชาวนาที่ต้องอพยพจากถิ่นฐานที่เคยทำกิน เนื่องมาจากโครงการสร้างเขื่อนเพื่อพลังงานไฟฟ้าหรือโครงการเขื่อนเอนกประสงค์ ประสิทธิภาพในการผลิตที่ลดลง เพราะเปลี่ยนอาชีพหรือเปลี่ยนพืชผลที่เคยปลูกกันเป็นผลเนื่องมาจากโครงการ ผู้วิเคราะห์โครงการไม่ควรมองข้ามผลเสียที่วัดไม่ได้ด้วยเงิน กล่าวคือผู้วิเคราะห์ควรระบุอย่างชัดเจนว่าโครงการดังกล่าวมีผลเสียประเภทวัดไม่ได้ด้วยเงินอะไรบ้าง

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าการวิเคราะห์เชิงผลดี-ผลเสียนี้ไม่ได้สนใจเรื่องการกำหนดนโยบายและการวิเคราะห์ด้วยวิธีดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องช่วยในการตัดสินใจเท่านั้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ผู้ศึกษาจะต้องกล่าวถึงสาระสำคัญของกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อช่วยในการอธิบายถึงภาพรวมของการตัดสินใจ หลังจากที่คุณศึกษาได้กล่าวถึงผลดีและผลเสียของแต่ละโครงการแล้ว

2.2 ตัวแบบใหม่สำหรับกระบวนการนโยบายสาธารณะ ⁶

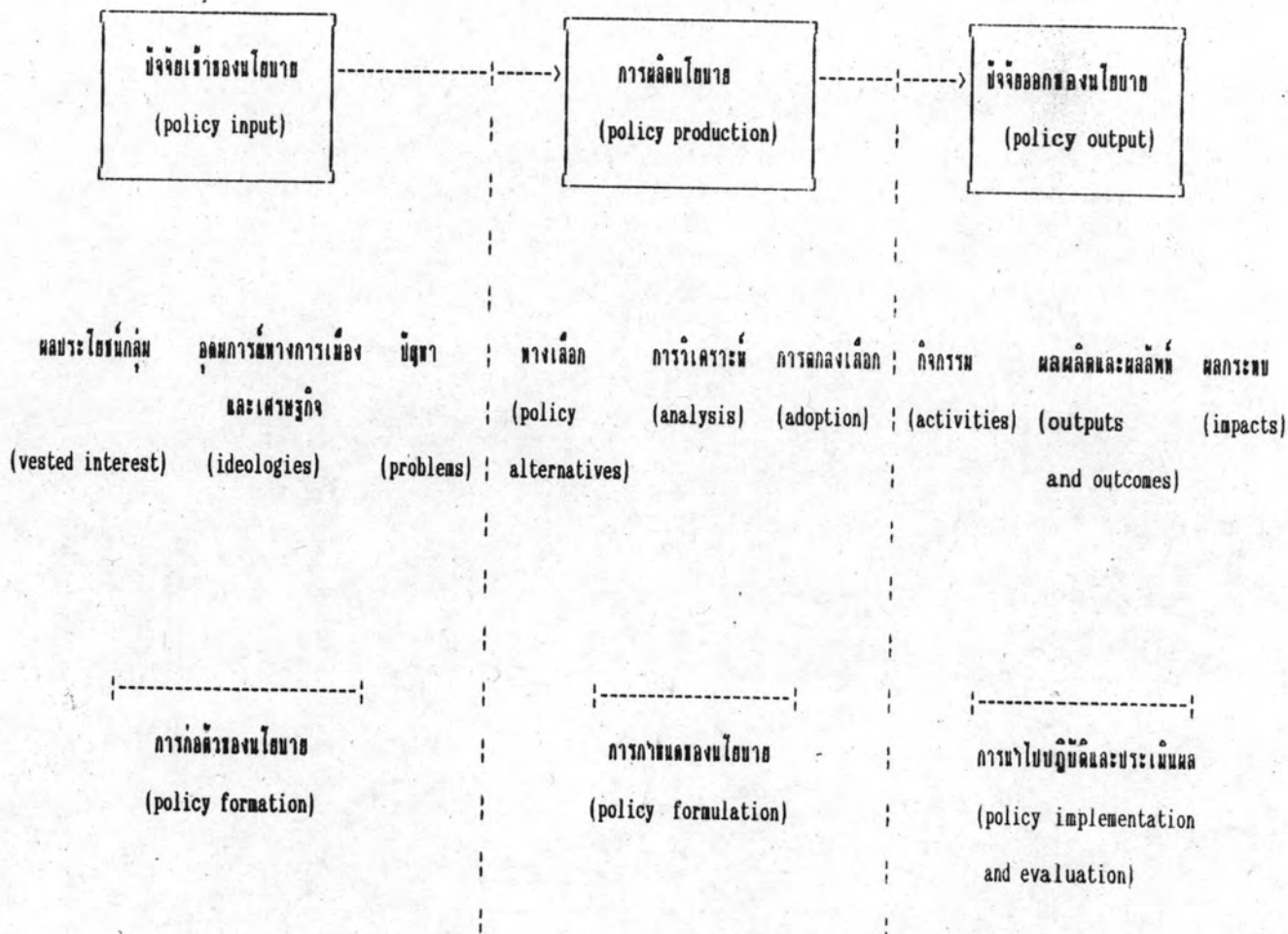
ในบรรดานักวิชาการทั้งหลายแต่ละคนต่างก็มีแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการหรือขั้นตอนในการกำหนดนโยบายแตกต่างกันออกไป โดยทางแนวคิดมุ่งที่จะอธิบายแจกแจงรายละเอียดของกระบวนการกำหนดนโยบายมากมายหลายประการ ส่วนแนวคิดอื่นอาจแจกแจงขั้นตอนของการกำหนดนโยบายไว้อย่างสรุปเพียงไม่กี่ขั้นตอน

แต่อย่างไรก็ตามแนวความคิดส่วนใหญ่ก็มักจะมีเพียง 3 องค์ประกอบหลักที่สำคัญ คือ บัณฑิตเข้าของนโยบาย การผลิตนโยบายและบัณฑิตออกของนโยบาย ซึ่งใช้ตัวแบบ "บัณฑิตเข้า-บัณฑิตออก" ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ (input-output of policy process)

ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์รายละเอียดขององค์ประกอบภายในกรอบของบัณฑิตเข้าของกระบวนการนโยบาย (policy input) กระบวนการผลิตนโยบาย (policy production) และบัณฑิตออกของกระบวนการนโยบาย (policy output) จะได้สาระหลักๆ ของแต่ละองค์ประกอบ ดังที่เสนอไว้ในแผนภาพที่ 2.1

⁶ ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์, การกำหนดนโยบายสาธารณะและเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่ (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 5-17.

แผนภาพที่ 2.1 : องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ



ที่มา : ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์ การกำหนดนโยบายสาธารณะและเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่

2.3 ความหมายขององค์ประกอบต่างๆในตัวแบบ

ปัจจัยเข้าของนโยบาย (policy input) จัดได้ว่าเป็นช่วงของการก่อตัวของความคิดเห็นต่างๆ ที่นำไปสู่การเรียกร้องให้มีการกำหนดนโยบายสาธารณะ ช่วงนี้เองอาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงการก่อตัวของนโยบาย (policy formation) ปัจจัยเข้าของนโยบายมาในรูปแบบต่างๆ ที่เด่นมากที่สุดคือ ผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในสังคม (vested interest) ไม่ว่าจะกลุ่มดังกล่าวจะก่อตัวในรูปแบบใด อาศัยฐานการรวมกลุ่มอย่างไร กลุ่มเหล่านี้จะรวมทั้ง พรรคการเมือง (ทั้งที่ทำหน้าที่เป็นพรรครัฐบาลและที่เป็นฝ่ายค้าน กลุ่มแรงงาน สมาคมการค้าและอุตสาหกรรมต่างๆ กลุ่มอาชีพ กลุ่มที่มีความหวังดีต่อประชาชน ต่อประเทศ (เช่น กลุ่มประชาชน ข้าราชการประจำหน่วยงาน ข้าราชการทั่วไปทุกระดับชั้น เป็นต้น) การเรียกร้อง (policy demand) เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มนั้นอาจได้รับอิทธิพลโดยตรงหรือโดยอ้อมจากอุดมการณ์ทางการเมือง และ/หรือทางเศรษฐกิจ เช่น การยึดหลักประชาธิปไตย หรือหลักเศรษฐกิจเสรี เป็นต้น การมีอุดมการณ์ร่วมกันก็จะทำให้กลุ่มต่างๆ ร่วมเป็นพันธมิตรทางการเมือง และผนึกกำลังเรียกร้องให้รัฐดำเนินการในเรื่องต่างๆ ปัจจัยหลักอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาที่ดำรงอยู่ในประเทศ หรือที่คาดกันว่าจะเป็นปัญหาที่ประทุขึ้นในอนาคต ปัญหาที่กล่าวถึงนี้อาจเป็นปัญหาแท้หรือเกิดขึ้นจากจินตนาการของผู้เรียกร้องก็ได้ ความพยายามเพ้นหาหนทางแก้ไขปัญหาดังๆ เหล่านี้ เป็นที่มาของการเพ้นหา นโยบายสาธารณะที่เหมาะสม ปัจจัยของนโยบายเมื่อพิจารณาในลักษณะรวมแล้ว คือ แหล่งสร้างข้อสนเทศ (information) ที่จะป็นเชื้อสำหรับการสร้างสาระของนโยบายนั่นเอง

การผลิตนโยบาย (policy production) เป็นส่วนประกอบหลักส่วนที่ 2 ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ การเรียกร้องต่างๆ โดยการแสดงออกผ่านองค์กรทางการเมืองและหรือกลไกทางการเมือง เป็นเพียงการสร้างข้อสนเทศในวงกว้าง ซึ่งอาจนำไปสู่หรือไม่นำไปสู่การกำหนดเนื้อหาของนโยบายก็ได้ ดังนั้น การผลิตนโยบายจึงเป็นตัวที่ถูกกำหนดขึ้นในตัวแบบเพื่อสื่อให้เห็นว่า ข้อคิดเห็นต่างๆ จะถูกกรอง (channel) เข้าไปสู่กลไกที่ทำหน้าที่เป็นตัวการเพื่อช่วยสรุป เป็นตัวเนื้อหาของนโยบายที่รัฐบาลเลือกไปปฏิบัติ กระบวนการในส่วนนี้จึงประกอบด้วย การมองเห็นแนวทางต่างๆ (alternatives) ที่จะนำมาแก้ปัญหาดังๆ หรือการสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์และอุดมการณ์ต่างๆ การจัดคัดเลือกทางเลือกเหล่านี้ (policy decision) จะต้องมีภาวะวิเคราะห้ทั้งแบบลุ่มลึกหรือแบบฉาบฉวย สุดแล้วแต่กลไกการตัดสินใจของสังคมนั้นๆ เป็นสำคัญ เมื่อผ่านการวิเคราะห์ที่ทำให้ได้ข้อมูลที่น่าจะเป็นแล้ว ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจจะต้องวินิจฉัยนโยบายที่ดีที่สุดเพื่อการเลือกใช้

การตกลงเลือกใช้ (adoption) นโยบายในขั้นนี้จึงเป็นการกำหนดแนวทางหรือแนวปฏิบัติ อย่างเป็นทางการ เพื่อกำกับการคัดเลือกกิจกรรมที่สมควรดำเนินการเพื่อสนองนโยบายดังกล่าว นโยบาย ที่คัดเลือกแล้วนั้นจะมีข้อแถลงอย่างเป็นทางการ (formal policy statements) ที่หน่วยปฏิบัติงานของ รัฐบาลจะต้องตระหนักและนำไปเป็นกรอบกำกับการทำงานต่อไป "โรงงาน" ผลิตรายการสาธารณะนี้ จะมีองค์ประกอบในรูปองค์การที่เป็นตัวตนและขั้นตอนที่เป็นการ ซึ่งอาจเป็นระบบหรือไม่ระบบก็ได้ การ ผลิตนโยบาย ก็คือ การกำหนดนโยบาย (policy formulation) ที่นักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสน- ศาสตร์ได้พูดถึงกันนั่นเอง

ส่วนประกอบหลักที่ 3 ของกระบวนการนโยบาย คือ "ปัจจัยออกของนโยบาย" (policy output) ปัจจัยออกเหล่านี้เป็นภาพสะท้อนในเชิงรูปธรรมของนโยบาย ทั้งในแง่ของกิจกรรมที่เกิดขึ้น (ที่ทำกัน) และผลที่เกิดจากการกระทำนั้นๆ หากปราศจากปัจจัยออกของนโยบายแล้ว สิ่งที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นก็ไม่มี ความหมายแต่อย่างใด เป็นการพูดเพื่อเอาใจเชิงการเมือง (policy lip-service) เท่านั้นเอง ปัจจัยออกของนโยบายจึงเป็นการแสดงออกถึงความจริงจัง และความจริงจังของผู้มีหน้าที่ ตัดสินใจ (รัฐบาลเป็นหลัก) ในการดำเนินงาน ปัจจัยออกชุดแรกจะมาในรูปของกิจกรรม ซึ่งส่วนมาก จะเป็นในรูปของ แผนงาน/งาน/โครงการ ที่ต้องดำเนินการ ในหลาย โอกาส กิจกรรมนี้อาจมาใน รูปของการออกกฎหมาย ข้อบังคับ คำสั่ง และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อบังคับกับส่วนต่างๆ ของระบบ เศรษฐกิจ (ภาครัฐและภาคเอกชน) ให้ปฏิบัติตามก็ได้ และกฎระเบียบที่ออกมานี้ก็อาจเป็นฐานเพื่อกำหนด แผนงาน/งาน/โครงการที่ต้องดำเนินงานอีกต่อหนึ่ง เมื่อดำเนินกิจกรรมไปแล้ว ผลต่างๆ ก็จะเกิดขึ้น ตามมา ผลเหล่านี้จะมีรายละเอียดแตกต่างกันไป แต่จะประกอบด้วย ผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impacts) ปัจจัยออกของนโยบายสาธารณะส่วนนี้ ก็สามารถจัดให้เป็น ส่วนของการนำนโยบายไปดำเนินการและการประเมินผล (policy implementation and evaluation) ตามแนวคิดที่ได้นำเสนอไปแล้ว

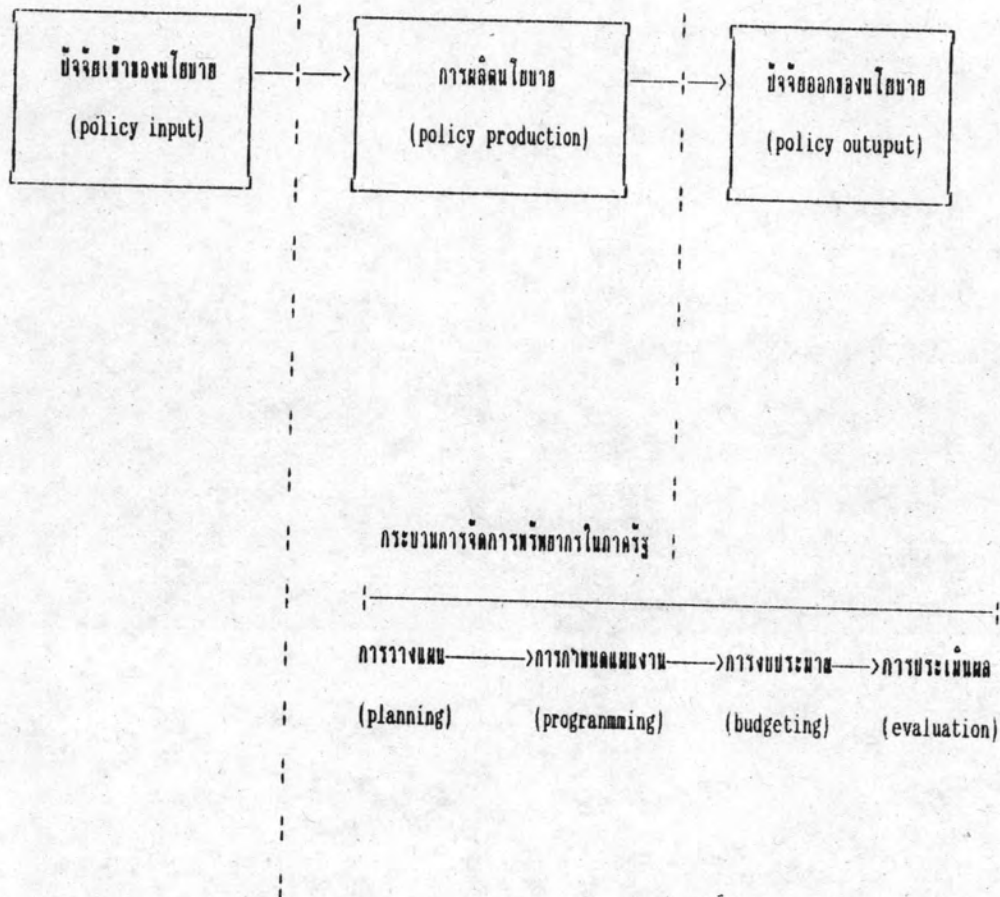
การดำเนินงานเพื่อสนองนโยบายนั้น อาจสร้าง/ไม่สร้างผลที่ต้องการจากนโยบายสาธารณะ ก็ได้ ในขณะเดียวกัน ผลที่เกิดขึ้นทั้งที่เป็นสิ่งที่ต้องการและไม่ต้องการ ก็จะมีส่วนในการก่อให้เกิดปัญหา ต่างๆ ขึ้นในสังคมนั้นๆ ดังนั้น เพื่อพิจารณาในเชิงวิจารณ์แล้วจะเห็นได้ว่า การนำนโยบายไปดำเนินการ นั้น จะมีผลย้อนกลับไปสู่ตัวปัญหาและการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในสังคม สิ่ง เหล่านี้กลายเป็นปัจจัยเข้าสำหรับการกำหนดนโยบายในรอบต่อไป

การจัดระบบความคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายโดยอาศัยโครงสร้างการคิดแบบเศรษฐศาสตร์อีกวิธีหนึ่ง ก็คือ การนำเสนอในรูปของอุปสงค์สำหรับนโยบาย และอุปทานของนโยบายการพิจารณาเพื่อให้เห็นว่า ตัวละคร (กลุ่มบุคคล) อะไรบ้างอยู่เบื้องหลังอุปสงค์ และตัวละครอะไรบ้างอยู่เบื้องหลังอุปทาน ก็เป็นลักษณะหนึ่งของการให้รายละเอียดแต่ก็ไม่ได้เป็นการชี้ให้เห็นตัวกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มภายในด้านอุปสงค์และภายในด้านอุปทาน และระหว่างอุปสงค์และอุปทานเพื่อนำไปสู่ภาวะดุลยภาพ นั่นคือ ภาวะที่นโยบายสาธารณะต่างๆ ได้รับการคัดเลือก การจัดระบบความคิดเช่นนี้ก็สามารถบูรณาการเข้ากับกระบวนการนโยบายในรูปแบบที่นำเสนอข้างต้นได้ไม่ยากนัก และชัดเจนในตัวของมันเองอยู่แล้ว ความแตกต่างระหว่างแนวคิดอยู่ตรงที่ว่าตัวแบบกระบวนการนโยบายในแนวที่นำเสนอข้างต้นนั้น มีองค์ประกอบหลักที่ชี้ให้เห็นกระบวนการไปสู่ภาวะดุลยภาพภายในโครงสร้างขอบแบบจำลอง

นอกจากนี้ เมื่อมองจากแง่ของการจัดการทรัพยากรในภาครัฐแล้ว บทบาทของกระบวนการที่เป็นหัวใจของการจัดการทรัพยากรในภาครัฐ (การวางแผน-การกำหนดแผนงาน-การงบประมาณ-การประเมินผล) ก็จะสัมพันธ์กับกระบวนการนโยบายที่มองจากทัศนพิสัย (perspective) กว้าง-ระดับประเทศ โดยเชื่อมเข้ากับส่วนของการผลิตนโยบายและปัจจัยออกของนโยบาย (แผนภาพที่ 2.2)

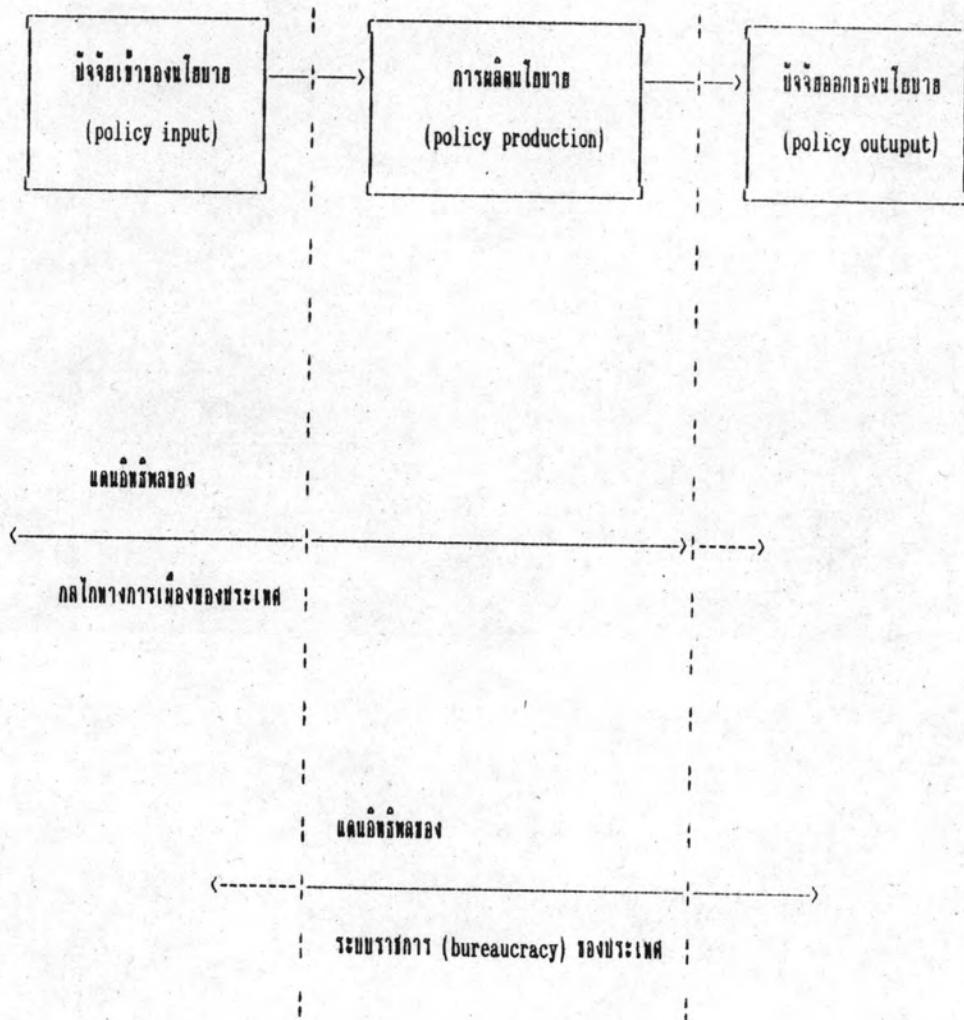
และถ้ามองกระบวนการนโยบายโดยเชื่อมเข้ากับกลไกทางการเมืองและระบบราชการ (bureaucracy) แล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ของกระบวนการนโยบายกับกลไกทางการเมืองและระบบราชการ ก็จะมีลักษณะดังที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 3 โดยส่วนที่เป็น เส้นประ นั้นสะท้อนถึงสภาพที่อาจจะเป็นก็ได้ ทั้งนี้ สดแล้วแต่ระบบการเมืองและกลไกราชการของประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ อย่างเช่น ในกรณีของประเทศไทย นักการเมืองก็ลวงลึกลงไปถึงชั้นกิจกรรมที่ต้องกำหนดที่จะจำกัดบทบาทอยู่ในระดับนโยบาย และข้าราชการก็มีหน้าที่หลักในการศึกษาปัญหาพื้นฐานของประเทศเพื่อใช้ประกอบการกำหนดเนื้อหาของแผนพัฒนาประเทศ แทนที่จะเป็นหน้าที่หลักของนักการเมือง เป็นต้น

แผนภาพที่ 2.2 : กระบวนการนโยบายสาธารณะและการจัดการทรัพยากรในภาครัฐ



ที่มา : ไกรยธ ธีรตยา คีรินทร์ การกำหนดนโยบายสาธารณะและเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่

แผนภาพที่ 2.3 : กระบวนการนโยบายสาธารณะการเมืองและระบบราชการ



ที่มา : ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์ การกำหนดนโยบายของสาธารณะและเศรษฐศาสตร์การเมือง
แนวใหม่

2.4 ตัวละครในกระบวนการตัดสินใจในการเลือกนโยบายสาธารณะ

เมื่อยอมรับในรายละเอียดที่ปรากฏในตัวแบบของกระบวนการนโยบายตามแนวที่ได้เสนอมานี้แล้วนั้น หรือจากคำกล่าวของนักวิชาการบางคนได้กล่าวไว้ว่า "การกำหนดนโยบายของรัฐไม่อาจจะเกิดขึ้นได้ในสุญญากาศทางการเมือง" ⁷ ทั้งในขณะเดียวกันบทบาทของการเมืองและตัวละคร (ซึ่งจะกล่าวต่อไป) ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการเลือกนโยบายสาธารณะก็ปรากฏภาพที่ชัดเจน

ดังนั้น ในหัวข้อต่อไปนี้จะได้อธิบายถึงกระบวนการทางการเมือง และตัวละครซึ่งผู้ศึกษาจะกล่าวถึงบทบาทนักการเมือง บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของข้าราชการ และบทบาทของประชาชน

2.4.1 กระบวนการทางการเมือง

การเมืองในที่นี้ใช้ ในลักษณะที่สื่อความหมายในแง่เป็นเรื่องราวของการแบ่งสัดส่วนทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมในหมู่บุคคลกลุ่มต่างๆ ใครได้หรือกลุ่มใดจะได้มากหรือน้อยเพียงใดก็จะเป็นผลของ "อำนาจ" (power) ที่กลุ่มต่างๆมีอยู่ และในเชิงนี้เองที่การเมืองถูกนิยามให้เป็นเรื่องของอำนาจ อำนาจนี้เมื่ออยู่ในส่วนของรัฐตามกฎหมายแล้ว ก็จะกลายรูปเป็น "อำนาจสั่งการ/อำนาจวินิจฉัย" (authority) แทน จัดเป็นอำนาจที่มีกฎหมายเป็นฐานรองรับ ส่วนอำนาจในรูปของ "power" ก็ยังแสดงออกผ่านกลไกต่างๆ ทั้งที่มาในรูปแบบชัดเจน และที่ขาดรูปแบบ แต่ไม่ว่าจะกลายรูปเป็นอย่างไร และแสดงออกผ่านกระบวนการแบบใด ผู้ที่มีอำนาจหรือกลุ่มที่มีอำนาจที่เหนือกว่า (ในบริบทของสถานการณ์นั้นๆ) ก็จะสามารถข่มขู่ (เจรจาต่อรองอย่างถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายหรือตามแนวปฏิบัติศีลวิไลซ์) หรือการข่มขู่เพื่อให้เกิดความกลัว ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการ (เช่น ตำแหน่ง อิทธิพลในการกระทำ/ไม่ต้องกระทำ ฯลฯ) อันมีผลต่อการครอบครองทรัพยากรในสังคม

⁷Jame E.Anderson, Politics and Economic Policy-Making (Reading Mass : Addison & Wesley, 1970), P. 1.

กระบวนการทางการเมืองจึงเป็นกลไกต่างๆ ที่ช่วยให้อุดมคติระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม ในการแบ่งปันส่วนทรัพยากรของส่วนรวม ความสามารถในการเมืองจึงเป็นความสามารถในการใช้ ประโยชน์จากกลไกต่างๆ ทั้งที่มีอยู่และที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการ และความสามารถในเชิง นี้เองก็นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของ "อำนาจสัมพัทธ์" ของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม

ในสังคมที่เจริญน้อยในเชิงเศรษฐกิจและเชิงการเมือง กระบวนการทางการเมืองมาในรูปแบบที่ไม่ชัดเจน กลไกต่างๆ มีลักษณะที่ไม่มีพื้นฐานแน่นอน อะไรก็เกิดขึ้นได้ ที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนต่อมา หรือไม่มีใครสามารถหยั่งรู้ได้ว่าจะเกิดขึ้นได้อย่างไร แต่ในสังคมที่มีความเจริญในระดับสูง กระบวนการทางการเมืองจะมีรูปแบบที่ชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนของ การได้มาซึ่ง "อำนาจจริง" หรือ "อำนาจสั่งการ/ อำนาจวินิจฉัย" ผ่านการครอบครองตำแหน่งต่างๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ รูปแบบที่ชัดเจนนี้มีลักษณะ และรายละเอียดที่แตกต่างกันระหว่างสังคม/ประเทศ สดแล้วแต่ประเทศนั้นๆ ใช้ระบอบการปกครองลักษณะใด แม้ในประเทศที่มีการใช้ระบอบการปกครองชนิดเดียวกัน (เช่น ระบอบประชาธิปไตย) กระบวนการทางการเมืองและการได้มาซึ่งอำนาจรัฐก็แตกต่างกันมาก

สำหรับประเทศไทยกระบวนการทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งอำนาจรัฐ ก็มี ความชัดเจนมากพอสมควร การได้เป็นคณะรัฐบาล การครอบครองตำแหน่งต่างๆ ที่มีส่วนสำคัญในการ กำหนดนโยบายสาธารณะ รวมทั้งการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ใดๆ ที่ไม่มีตำแหน่งอย่าง เป็นทางการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะนำมาอธิบายเพิ่มเติมในกรณีศึกษาที่ผู้ศึกษาได้ยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างต่อไป

2.4.2 บทบาทของนักการเมือง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ถ้า "การเมือง" หมายถึงกระบวนการที่กลุ่มต่างๆ ในสังคม ได้ถือตัวละคร (ซึ่งได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ ประชาชน ข้าราชการ และนักการเมือง) มีส่วนร่วมทั้งโดยตรง หรือโดยอ้อม ในการกำหนดว่าทรัพยากรของส่วนรวมควรนำไปใช้ทำอะไรบ้าง และควรนำไปใช้เมื่อไร⁸

⁸ ไกรยุทธ อีรติยานันท์, "กระบวนการตัดสินใจด้านอนุมัติโครงการสาธารณะ : การพิจารณา ด้านการเมืองและเศรษฐศาสตร์", ใน งบประมาณแผ่นดินและการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์, ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2533), หน้า 41.

ซึ่งจุดนี้นักการเมืองจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรูปแบบต่างๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่มีอยู่ไม่ให้หายไปหรือลดน้อยลง และเพื่อเรียกร้องให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ยังขาดอยู่ จะเห็นได้ว่านักการเมืองมีส่วนสำคัญทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในกระบวนการนโยบาย สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นจากนักการเมืองซึ่งส่วนหนึ่งเป็นฝ่ายบริหารประเทศ (เป็นสมาชิกโดยตรงในคณะรัฐบาลหรือเป็นส่วนประกอบของคณะรัฐบาลในฐานะที่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล) อีกฝ่ายหนึ่งทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยทำหน้าที่ออกกฎหมายและ/หรือที่เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มที่อยู่ตรงข้ามกับฝ่ายที่บริหารประเทศ

จะเห็นได้ว่านักการเมืองมีอิทธิพลโดยตรงต่อส่วนของปัจจัยเข้าของกระบวนการนโยบาย (policy input) ซึ่งเป็นส่วนที่จุดประกายหรือแหล่งที่มาของตัวนโยบายสาธารณะที่รัฐบาลจะนำไปเป็นแนวทางหรือแนวปฏิบัติ⁹ และจะยังเพิ่มความสำคัญของนโยบายนั้นมากขึ้นเมื่อนโยบายนั้นมีแหล่งที่มาจากนักการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล (กรณีที่เป็นรัฐบาลผสม) แต่อย่างไรก็ตามความสำเร็จในการผลักดันให้รัฐบาลกำหนดและใช้นโยบายที่ตนเองเห็นสมควรจะสะท้อนถึงความสามารถในการระบความสำคัญของตัวปัญหา ผลประโยชน์ที่พึงจะเกิดขึ้นจากการแก้ไข และลักษณะของการต่อรองที่จะแลกเปลี่ยนการสนับสนุนซึ่งกันและกัน (log-rolling)

นักการเมืองที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อส่วนของการผลิตนโยบาย หรือการกำหนดนโยบาย (policy formulation) จะเป็นนักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการบริหารประเทศ นักการเมืองในกลุ่มนี้จะมีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์นโยบาย (ด้วยตนเองหรือโดยการช่วยเหลือของที่ปรึกษาในรูปแบบต่างๆ) ในการบูรณาการ (integration) และในการหาข้อดีลักษณะของนโยบายที่ควรจะนำไปดำเนินการ และในการตัดสินใจเลือกใช้นโยบายที่ได้ผ่านขั้นตอนต่างๆ มาแล้ว บทบาทของนักการเมืองในส่วนนี้ย่อมแตกต่างกันได้ทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพแล้วแต่อิทธิพลสัมพันธ์ของนักการเมืองแต่ละคน ซึ่งมักจะสะท้อนผ่านตำแหน่งทางการบริหารที่นักการเมืองเหล่านี้ครอบครองอยู่ เช่นเดียวกับกรณีของนักการเมืองในบทบาทที่มีต่อส่วนของปัจจัยเข้าของนโยบาย ความสำเร็จในการผลักดันให้รัฐบาลกำหนดและใช้นโยบายในรูปแบบที่ตนเองสนับสนุนสะท้อนถึงอิทธิพลของนักการเมืองที่มีต่อเพื่อนนักการเมืองที่ร่วม

⁹ ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์, การกำหนดนโยบายสาธารณะและ เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่,

คณะรัฐบาล ความสามารถในการใช้เหตุผลอันเป็นผลจากการวิเคราะห์นโยบายเพื่อระบุนโยบายที่สำคัญ และ ประโยชน์ที่พึงเกิดขึ้นจากการเลือกใช้นโยบายดังกล่าว และลักษณะของการเจรจาต่อรองที่จะแลกเปลี่ยน การสนับสนุนให้แกกันและกัน ¹⁰

ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลที่ผ่านมากพบว่ารัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะเป็นผู้คุมเสี่ยง ในสภาผู้แทนราษฎรมาโดยตลอด จึงมีผลทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติทั้งนี้ทั้งการ เมือง ฝ่ายค้านก็ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจเท่านั้น หากทว่านักการเมืองฝ่ายค้านยังไม่ สามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ดังจะเห็น ได้ว่านักการเมืองฝ่ายค้านบางคนทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบางกระทรวง

นักการเมืองจะมีบทบาทในส่วนของปัจจัยออกของนโยบาย (policy output) ในกระบวนการนโยบายเช่นกัน แต่บทบาทในส่วนนี้มักขึ้นอยู่กับประเด็นความจริงใจของนักการเมืองมีอยู่ใน ระดับสูงนักการเมืองผู้นั้นก็จะติดตาม และผลักดันให้กิจกรรมต่างๆ เกิดขึ้นที่เป็นไปตามนัยของนโยบายที่ตน ให้การสนับสนุน โดยให้ได้รับการสนับสนุนในด้านการเงิน (งบประมาณ) ได้รับการเอาใจใส่จากราชการ และข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการสนองนโยบายดังกล่าว นอกจากนี้ตัวนักการเมืองผู้นั้นก็จะติดตาม ประเมินผลที่เกิดขึ้นจากการทำกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้กันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ผลพวงที่เกิดขึ้นเป็นไปตาม เจตนารมณ์ของนโยบายที่ได้กำหนดให้ดำเนินการ

สภาพที่กล่าวถึงนี้ เกิดขึ้นกับนักการเมืองทั้งที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารประเทศ และที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ และหรือฝ่ายค้าน แต่ถ้านักการเมืองผู้นั้นครอบครองตำแหน่งที่หน้าที่ โดยตรงในการควบคุมการปฏิบัติงานของส่วนราชการ และข้าราชการที่รับผิดชอบดำเนินงานตามนโยบาย แล้ว บทบาทในส่วนของปัจจัยออกของนโยบายก็จะเด่นชัด และมีส่วนสำคัญในการกำหนดระดับความสัมพันธ์- ผลของนโยบายโดยตรง ระดับความสัมพันธ์ผลของนโยบาย นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัย "ความจริงใจ" ของ นักการเมืองผู้นั้นแล้วยังขึ้นอยู่กับปัจจัย "ความสามารถในการจัดการ" อีกด้วย

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

2.4.3 บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์

ในขณะที่นักการเมือง ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองมีอิทธิพลผลักดันในการกำหนดและปรับปรุงนโยบายของรัฐอยู่ด้วยเสมอไม่มากก็น้อย แต่ยังมีกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มีใช้กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งนักวิชาการบางคนเรียกว่า "กลุ่มผลประโยชน์ทั่วไป" ¹¹ ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตาม การเมืองอย่างชัดเจน เช่น พรรคหรือชมรมการเมืองต่างๆ สดแล้วแต่จะตั้งชื่อองค์กรอาชีพ เช่น สภากาชาด สมาคมการค้า และอุตสาหกรรมต่างๆ หรือองค์กรที่ไม่มีการจัดระบบ (unorganized) แต่ก็มีพลังเป็นครั้งคราวเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ต่างๆ เช่น กลุ่มพิทักษ์สิทธิของสตรี กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งต่างก็มีบทบาททั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของปัจจัยเข้าของนโยบาย บทบาทในส่วนนี้ย่อมแตกต่างกันในระหว่างกลุ่ม สดแล้วแต่พลังการต่อรอง ความสามารถในการใช้กลไกการเจรจาต่อรองทางการเมือง และสภาพ ความรุนแรง และขอบข่ายผลกระทบของปัญหาที่เป็นฐานที่มาของการเสนอนโยบายที่รัฐบาลควรดำเนินการ ¹²

บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นสิ่งที่มีอยู่เสมอทั้งที่เห็นได้ชัดเจน (เพราะ การแสดงความคิดเห็นออกมาอย่างเปิดเผยและหรืออย่างเป็นทางการ และที่ไม่เห็นชัดเจนพฤติกรรมเหล่านี้ เป็นส่วนประกอบที่สำคัญในกระบวนการทางการเมือง และเป็นสาระที่เรียกกันในวิชารัฐศาสตร์ว่า "พลวัตของกลุ่ม" (group dynamics) บทบาทเช่นนี้เป็นบทบาทที่ต้องยอมรับ ซึ่งประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมีระดับความสมบูรณ์มากเพียงใด บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ก็จะมีมาก เป็นสัดส่วนกัน ทั้งที่แสดงออกอย่างเป็นเอกเทศ และโดยผ่านพรรคการเมืองและนักการเมืองที่กลุ่มผลประโยชน์ให้การสนับสนุนอย่างเปิดเผยหรืออย่างลับๆ

¹¹Jame E. Anderson, Politics and Economic Policy-Making, P. 5.

¹²ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์, การกำหนดนโยบายสาธารณะและเศรษฐกิจการเมืองแนวใหม่,

โดยอาจกล่าวได้ว่าบทบาทกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอาจแบ่งออกเป็นกลุ่มผลประโยชน์อย่างไม่เป็นทางการ และกลุ่มผลประโยชน์อย่างเป็นทางการ¹³ ซึ่งทั้ง 2 ประเภทต่างก็เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่พยายามเรียกร้องผลประโยชน์เพื่อกลุ่มของตนหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ความซับซ้อนของปัญหาเศรษฐกิจประกอบด้วยสมรรถกวีลยของภาครัฐบาลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ต้องแสวงหาความร่วมมือในการแก้ปัญหาจากภาคเอกชน¹⁴

ส่วนประเด็นที่ว่า กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะมีอิทธิพลส่งผลกระทบต่อนโยบายของรัฐในลักษณะอย่างไรบ้างนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นไปได้ในกรณีหนึ่งกรณีใดดังต่อไปนี้¹⁵

กิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มผลประโยชน์ก่อให้เกิดความเชื่อมโยง (linkage) ระหว่างพลังสิ่งแวดล้อมกับนโยบายของรัฐ กล่าวคือ โครงสร้างของกลุ่มผลประโยชน์ทั่วไปในสังคมหนึ่งๆ จะสะท้อนให้เห็นถึงส่วนประกอบทางเศรษฐกิจและสังคมของสังคมนั้นๆ ในสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่จะมีกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างจากกันอยู่เป็นจำนวนมากมาย ซึ่งผลของการมีอยู่อย่างมากมายและความแตกต่างจากกันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เหล่านี้เอง ทำให้ไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ใดเพียงกลุ่มเดียวที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในทุกประเภททุกสาขา ในทางตรงกันข้าม ทุกๆ กลุ่มผลประโยชน์ต่างก็มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายใดๆ ก็ตามอยู่ด้วยเสมอ มากบ้างน้อยบ้างตามแต่พลังและความสามารถของแต่ละกลุ่ม ส่วนในประเทศที่เป็นสังคมเกษตรกรรมดั้งเดิม ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างยากจน และเป็นสังคมชนบทมากกว่าสังคมในเมืองแล้ว จะมีกลุ่มผลประโยชน์โดยทั่วไปเพียงไม่กี่กลุ่ม ดังนั้นโอกาสที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจะใช้อิทธิพลผลักดันต่อการกำหนดนโยบายของรัฐย่อมเป็นไปได้โดยอิสระและอย่างมาก

¹³ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยบววิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, พระนคร : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), 6 : 111-126.

¹⁴ แสง รัตนมงคลมาศ, รายงานการศึกษาประเมินผลเรื่องสถานภาพบทบาท ปัญหา และแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม, 2529) หน้า 100.

¹⁵ กลุณ ธนาพงศธร, "หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ" กรุงเทพมหานคร : ภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 339-341.

กิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มผลประโยชน์ยังเชื่อมโยงไปถึงการแข่งขันกันของ
พรรคการเมืองและในทำนองเดียวกัน จะเชื่อมโยงไปถึงการพัฒนาประเทศด้วย

กล่าวคือ ในประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองที่อ่อนแอและด้อยพัฒนา กลุ่มผลประโยชน์
ต่างๆ จะมีอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายในประเทศนั้นๆ การขาดแคลนพรรคที่เข้มแข็งและมีความ
เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะทำให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มีบทบาทโดยตรงและอย่างมากต่อกิจกรรมทางนิติบัญญัติ
โดยพรรคการเมืองต่างๆ จะมีอิทธิพลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในทางตรงกันข้าม ในประเทศที่มีพรรคการเมืองที่
เข้มแข็ง และมีความสมานฉันท์กลมเกลียวกัน ถึงแม้ว่าประเทศนั้นๆ จะมีกลุ่มผลประโยชน์ทั่วไปอยู่อย่างมากมาย
และมีพลังอิทธิพลดูเป็นที่เกรงขามก็ตาม แต่อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะถูกกลั่นกรองและดัดแปลงแก้ไข
เสียใหม่โดยพรรคการเมืองต่างๆ ก่อนที่จะมีผลกระทบต่อนโยบายของรัฐ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มผล-
ประโยชน์เหล่านี้มีอิทธิพลโดยทางอ้อม และเพียงเล็กน้อยต่อนโยบายของรัฐ

ในทำนองเดียวกัน ในการดำเนินการพัฒนาประเทศนั้น กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ย่อม
มีอิทธิพลผลักดันอยู่ด้วยเสมอ แต่ในประเทศที่มีกลุ่มผลประโยชน์ทั่วไปอยู่อย่างมากมายแล้ว ทุกๆ กลุ่มต่างก็มีส่วน
ร่วมในการผลักดันในแนวทางและน้ำหนักที่แตกต่างกัน ทำให้ไม่มีกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดสามารถครอบงำหรือชักนำไป
ในแนวทางอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะ แต่ถ้าเป็นในประเทศที่มีกลุ่มผลประโยชน์เพียงไม่กี่กลุ่ม และมี
พรรคการเมืองที่อ่อนแอด้วยแล้ว กลุ่มผลประโยชน์หนึ่งอาจมีอิทธิพลอย่างมากผลักดันให้การพัฒนาประเทศ
เป็นไปในแนวทางที่กลุ่มผลประโยชน์นั้นๆ ต้องการได้

2.4.4 บทบาทของข้าราชการ

ข้าราชการพลเรือนซึ่งอยู่ในระดับตั้งแต่อธิบดีขึ้นไปจะมีหน้าที่ดูแลดำเนินนโยบาย
เศรษฐกิจติดตามการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น คาดการณ์
ภาวะเศรษฐกิจในอนาคตและนำเสนอการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจเดิมและหรือผลักดันนโยบายเศรษฐกิจ
ใหม่ ¹⁶

¹⁶ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย บทวิเคราะห์
เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 70.

แม้ว่าข้าราชการกลุ่มนี้จะมีใช้ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการกำหนดนโยบายแต่ก็เป็นผู้มีบทบาทในขั้นตอนสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การป้อนข้อมูลและการหล่อหลอมความเห็นของผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ ดังจะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะทุกเรื่องจำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบขั้นต้นมาจากข้าราชการกลุ่มนี้ก่อนหรือในบางกรณีรัฐมนตรีก็อาจจะแสดงเจตนาว่ามีความต้องการเกี่ยวกับโครงการต่างๆ อย่างไรโดยผ่านจากการกล่าวถึงนโยบายที่ข้าราชการต้องรับทราบภายหลังจากที่รัฐมนตรีได้เข้ารับหน้าที่ในกระทรวงนั้นแล้ว เพราะถ้าข้าราชการกลุ่มนี้ยอมทำตามที่รัฐมนตรีเรียกร้องไปแล้วก็อาจจะได้รับกำลังใจในรูปของตำแหน่งทางราชการซึ่งถือว่าเป็นปรากฏการณ์ธรรมดา กระนั้นก็ตามภาพพจน์ของข้าราชการในปัจจุบันก็ดูเหมือนว่าจะทวีความรุนแรงมากขึ้นในเรื่องการแข่งขันแย่งชิงอำนาจ

แต่อย่างไรก็ตามข้าราชการกลุ่มนี้ก็ต้องถือว่าเป็นกลุ่มที่สามารถส่งวอนอำนาจในการกำหนดนโยบายไว้ภายในระบบราชการโดยกีดกันประชาชนให้อยู่นอกกระบวนการมิให้เข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายได้อีกด้วย เช่น เงินงบประมาณแผ่นดินในส่วนของพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นที่ทราบกันว่าแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถนำเงินส่วนนี้ไปพัฒนาส่วนใดของจังหวัดก็ได้ แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ดี

2.4.5 บทบาทของประชาชน

ถึงแม้ว่าประชาชนผู้ซึ่งสามารถเรียกร้องผลประโยชน์ของตนโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎรได้ก็ตามหรือการพยายามเรียกร้องนโยบายโดยตรงโดยการรวมตัวกันเป็น แต่ปรากฏการณ์ที่พบเห็นนั้นก็คือเสียงเรียกร้องนั้นกลับถูกละเลย ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่าความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทั้งในแง่รายงานเท็จและการรายงานไม่ครบถ้วนของข้าราชการ ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างคามพยายามในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอย่างมาก ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็ไม่มีความรู้ในเรื่องนั้นๆ อย่างเพียงพอว่านโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลดำเนินการอยู่นั้นเป็นประโยชน์หรือเป็นโทษแก่ตนอย่างไร ทั้งนี้เนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจมีกลไกที่ซับซ้อนและนับวันจะมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น 17

17 เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

แต่อย่างไรก็ตามถ้าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยยังคงอยู่ การพยายามเรียกร้องผลประโยชน์ของประชาชนก็ย่อมมีความจำเป็นสำหรับฝ่ายบริหารประเทศอยู่ดี เพราะจะเป็นหนทางเดียวที่รัฐบาลสามารถจะทราบความทุกข์ที่แท้จริงของประชาชนได้

2.5 การตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ

คุณภาพและความถูกต้องของการวิเคราะห์ย่อมมีส่วนกำหนดคุณภาพและความถูกต้องของการตัดสินใจคัดเลือก ไม่มากนัก ยิ่งขึ้นขึ้นอยู่กับลักษณะของการตัดสินใจและคุณภาพของการตัดสินใจในส่วนของผู้มีอำนาจในเรื่องนั้นๆ

โดยสรุปก็คือ ผู้ศึกษาจะหยิบยืมวิธีการวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสีย (cost-benefit analysis) ของโครงการสาธารณะ¹⁸ การวิเคราะห์ผลได้ก็คือ การประเมินว่าผลได้หรือผลประโยชน์ที่คาดหวังจากโครงการสาธารณะ โครงการนั้นๆมีอะไรบ้าง มีมูลค่าเท่าไร ผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นในหลักการก็ต้องครอบคลุมการวิเคราะห์ผลประโยชน์ทุกชนิดทุกประเภท ทั้งที่เป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ ในด้านสังคม ในด้านการเมือง ฯลฯ แต่โดยธรรมชาติของการวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสียนั้น มักเน้นที่ผลประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งส่วนใหญ่สามารถวัดเป็นตัวเงินได้ การเน้นในลักษณะนี้เกิดจากความมุ่งมั่นของการวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสียที่จะให้ข้อสรุปออกมาเป็นตัวเลขที่ง่ายต่อการตัดสินใจอนุมัติโครงการนั่นเอง เช่น ดูที่ตัวเลขความแตกต่างระหว่างมูลค่าของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับมูลค่าของค่าใช้จ่ายต้นทุนที่ต้องเสียไป หรือดูตัวเลขที่เป็นอัตราส่วนระหว่างมูลค่าของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับมูลค่าของค่าใช้จ่ายต้นทุนที่ต้องเสีย หรือดูตัวเลขที่เป็นอัตราค่าตอบแทนของโครงการ เป็นต้น

¹⁸ ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, "กระบวนการตัดสินใจด้านอนุมัติโครงการสาธารณะ : การพิจารณาด้านการเมืองและเศรษฐศาสตร์" ใน งบประมาณแผ่นดินและการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์, ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2533) หน้า 21.

ส่วนการวิเคราะห์ผลเสียก็คือ การประเมินว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการนำเอาโครงการไปดำเนินการมีมูลค่าเท่าไร รวมทั้งผลเสียหายอื่นๆ ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการดังกล่าว เช่นเดียวกับการวิเคราะห์ผลได้-ผลเสีย ที่จะต้องประเมินนั้นก็ต้องรวมผลเสียทุกชนิดทุกประเภท แต่เนื่องจากเหตุผลที่ได้เสนอในย่อหน้าที่แล้ว ผลเสียที่มีกนียมพูดถึงกันก็คือ ผลเสียที่วัดในรูปของตัวเงินได้ และมักจะเป็นผลเสียในรูปต้นทุนค่าใช้จ่ายของโครงการสาธาณะนั้นๆ

โดยการวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสีย นี้ไม่จำเป็นต้องจำกัดการวิเคราะห์เฉพาะผลได้และผลเสียที่จัดเป็นตัวเงินได้เท่านั้น แม้ผลได้หรือผลเสียบางชนิด ซึ่งเมื่อพิจารณาอย่างผิวเผินแล้วไม่น่าจะเป็นสิ่งประเมินเป็นตัวเงินได้ แต่นักวิเคราะห์โครงการที่เชี่ยวชาญมากก็สามารถหาวิธีการวัดผลได้หรือผลเสียนั้นๆ ออกมาเป็นจำนวนเงินได้ นอกจากนี้แล้วในกรณีที่ไม่สามารถประเมินค่าเป็นตัวเงินได้ ผู้วิเคราะห์ก็สามารถแจกแจงรายละเอียดผลได้และผลเสียชนิดต่างๆ ที่วัดค่าไม่ได้ แต่คาดว่าจะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากโครงการสาธาณะนั้นๆ ทั้งในแง่ความเป็นไปได้ที่เกิดขึ้น ขอบข่ายของผลได้หรือผลเสียนั้นๆ ความสัมพันธ์ของผลได้หรือผลเสียนั้นๆ ต่อความเหมาะสมของโครงการในภาพรวม (นอกเหนือจากตัวเลขค่าต่างๆ ที่สรุปรวบรวมให้แล้ว) ซึ่งจะกล่าวในเบื้องต้น

โดยผู้ศึกษาจะอธิบายถึงการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมที่มีส่วนได้และส่วนเสียกับโครงการที่ผู้ศึกษายกขึ้นมาเป็นกรณีศึกษา ทั้งจะเป็นการอธิบายถึงผลของการตัดสินใจของการกำหนดนโยบายแต่ละโครงการของรัฐบาลที่ได้มีการตัดสินใจไปแล้ว และกรณีที่ยังไม่มีมติตัดสินใจในโครงการนั้นๆ ว่าเป็นเพราะเหตุใด