

เอกสารอ้างอิง

1. ทศพร ศิริสัมพันธ์, เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย,สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2544
2. Thomas R. Dye, Understanding Public Policy,1978
3. Ira Sharkansky,The Political Scientist & Policy Analysis,1970
4. Harold D.Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society
5. Jame E. Anderson, Public Policy Making,1975
6. Carl J. Friedrich, Man and His Government, 1963
7. อมร รักษาสัตย์ , การพัฒนานโยบาย, 2520
8. สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ ,นโยบายสาธารณะ:แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ
9. เดชรัต สุขกำเนิด, การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ เพื่อการสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ:แนวคิด แนวทาง และแนวปฏิบัติ, เอกสารประกอบการประชุม 10 ปี สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข 5-7 สิงหาคม พ.ศ. 2545
10. ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์,นโยบายสาธารณะ,คณิงนิจกาพิมพ์, เชียงใหม่, 2546
11. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นโยบายสาธารณะและการวางแผน, 2534
12. Carl V. Patton and David S. Sawichi, Basic Methods of Policy Analysis and Planning, Prentice Hall, 1993

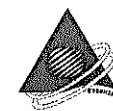
กระบวนการ นโยบายสาธารณะ: เพื่อสุขภาพ

Healthy Public Policy Process

รวบรวม ประมวล และเรียบเรียง

โดย ผศ.ภก.พงศ์เทพ สุธีรวุฒิ

สนับสนุนโดย
สถาบันวิจัยระบบสุขภาพ ภาคใต้
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ



ความสำคัญของกระบวนการนโยบายสาธารณะ: กับวิกฤตการณ์ของสังคมไทย

วิกฤตการณ์ของสังคมไทย

วิกฤตการณ์ของสังคมไทย (ศ.นพ.ประเวศ วะสี) ที่สำคัญและรุนแรง ได้แก่

1. วิกฤตการณ์ทางการเมือง รูปแบบการคอร์รัปชันเชิงนโยบายโดยอาศัยโครงสร้างเชิงอำนาจจากการเมืองเป็นเครื่องมือ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองและการปฏิรูป เป็นบทเรียนในกระบวนการนโยบายให้ทุกฝ่ายได้เข้าใจถึงโครงสร้างการคอร์รัปชันที่ผ่านมา ดังนี้

- การคอร์รัปชันเกิดจากโครงสร้างทุนขนาดใหญ่เข้ามามีอิทธิพลอำนาจทางการเมือง
- การคอร์รัปชันเกิดจากโครงสร้างการรวบอำนาจ 3 ประสานแห่งคอร์รัปชัน คือ การเมือง-ข้าราชการระดับสูง-ธุรกิจ เมื่อทั้ง 3 ประสานกันได้คอร์รัปชันจึงเกิดได้อย่างรุนแรง
- การคอร์รัปชันเกิดเมื่อโครงสร้างการตรวจสอบถูกทำให้อ่อนแอ โครงสร้างแห่งการตรวจสอบมีดังต่อไปนี้ สถาปนาแผนราษฎรและวุฒิสภา องค์การอิสระ สื่อมวลชน กระบวนการทางสังคม องค์การเอกชน และภาควิชาการ
- การคอร์รัปชันเกิดเมื่อโครงสร้างการเมืองภาคพลเมืองอ่อนแอ ทั้งเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

2. วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันทำให้เกิดช่องว่างระหว่างเศรษฐกิจฐานบนและเศรษฐกิจฐานล่างมากขึ้น ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนมากขึ้น ฐานคิดทุนนิยมกำลังเบียดบังฐานคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง อันนำไปสู่ความเป็นหนี้ของทุกกลุ่มคนมากขึ้น

3. วิกฤตการณ์สถาบันครอบครัว ความเป็นชุมชนที่เคยเข้มแข็ง กำลังแตกสลาย เนื่องจากหน่วยย่อยของสังคมคือสถาบันครอบครัวอ่อนแอ ปัญหาเด็กและเยาวชนจึงรุนแรงมากขึ้น

4. วิกฤตการณ์ทางสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกใช้และถูกทำลายอย่างล้นหลาม เกิดการแย่งชิงทรัพยากร ตัวอย่างเช่น ปัญหาราคาน้ำมันที่สูงเกิดจากนโยบายการจัดการพลังงานที่ผิดพลาด

5. วิกฤตการณ์ทางวัฒนธรรมและวิกฤตการณ์ทางจิตวิญญาณ การคืบคลานของวัฒนธรรมตะวันตก ทุนนิยม วัตถุนิยม หรือการหยิบบัจจุบันวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือทางการเมือง สังคมเกิดความถดถอยในความเชื่ออาหารต่อกัน มีความเห็นแก่ตัวมาก ต้องการเอาเปรียบกันมากขึ้นในทุกระดับ

สาเหตุของวิกฤตการณ์ (ศ.นพ.ประเวศ วะสี)

เกิดจากความอ่อนแอของสังคมไทย 5 ประการ คือ

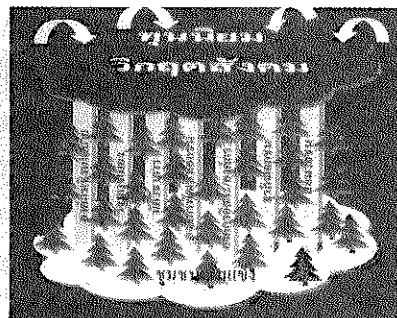
- ศีลธรรมอ่อนแอ นำไปสู่สภาวะวิกฤตทุกเรื่อง ทั้งรัฐ สังคม เศรษฐกิจ และปัญหา
- ปัญญาอ่อนแอ สังคมไทยใช้อำนาจมากกว่าปัญญา นิยมใช้ความเห็นมากกว่าการสร้างความรู้ สังคมไทยจึงใช้ปัญญาน้อย
- เศรษฐกิจอ่อนแอ ปัจจุบันเศรษฐกิจฐานบนส่วนใหญ่เป็นเศรษฐกิจเทียม การพัฒนาเศรษฐกิจกลับทำลายเศรษฐกิจฐานล่าง
- รัฐอ่อนแอ องค์การหลายองค์การขาดธรรมาภิบาล
- สังคม ชุมชน อ่อนแอ ความสัมพันธ์ในสังคมไทยเป็นสังคมเชิงอำนาจ เป็นสังคมอุปถัมภ์พึ่งผู้อื่น ไม่พึ่งตนเอง จึงเกิดความสัมพันธ์ทางดีมากกว่าทางร้าย

หลักคิดในการแก้วิกฤตการณ์สังคม (ศ.นพ.ประเวศ วะสี)

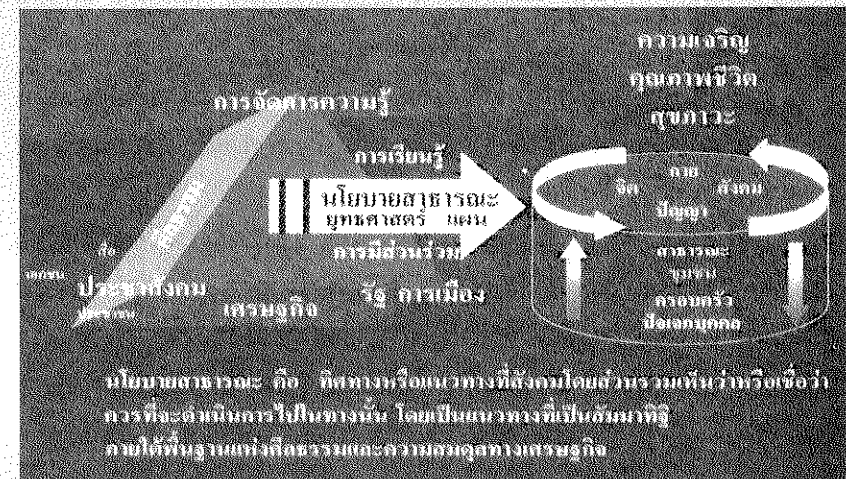
ท่ามกลางภาวะที่กระแสทุนนิยมไหลป่าเข้ามา เกิดวิกฤตอย่างรุนแรงในสังคม โครงสร้างของสังคมที่มีอยู่เป็นแบบแยกส่วนไม่สามารถที่จะต้านทานได้ ขณะนี้โครงสร้างดังกล่าวเปรียบเสมือนเป็นแท่งเล็กๆหลายแท่งที่วางไว้บนฐานคือชุมชน หากฐานที่มีอยู่ไม่แข็งแรงไม่แน่นหนา แท่งเหล่านั้นก็ไม่มั่นคงแข็งแรง และไม่สามารถทนรับน้ำหนักของกระแสทุนนิยมได้ อีกทั้งการพัฒนาที่ผ่านมาเป็นการทำลายชุมชนอันเป็นรากฐานของประเทศ หากเป็นเช่นนี้ต่อไปสังคมก็จะล่มสลายได้ การจะแก้ปัญหาจำเป็นต้องทำให้ประเทศมีรากฐานที่มั่นคง คือชุมชนเข้มแข็งและเกิดการเชื่อมโยงยึดโครงสร้างที่มีอยู่ให้เป็นแท่งเดียวกันในเชิงพลังความร่วมมือ เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาวิกฤตให้ได้

แนวทางการสร้างชุมชนเข้มแข็ง จำเป็นต้องฟื้นฟูทางสังคม (อูทัย ดุลยเกษม) อันได้แก่

- Ecology capitals ทุนด้านระบบนิเวศน์, ป่า, ทรัพยากรธรรมชาติ
- Cultural capitals ทุนด้านสังคมวัฒนธรรม ประเพณี ระบบเครือญาติ, ระบบครอบครัว, น้ำใจ
- Wisdom Capitals ทุนภูมิปัญญา ความรู้
- Financial Capitals ทุนเงินตรา เศรษฐกิจชุมชน



แนวทางในการขับเคลื่อนสังคม



การพัฒนาประเทศไทยมีจุดหมายสำคัญ คือ การสร้างความเจริญ การทำให้ผู้คนในสังคมมีคุณภาพชีวิตที่ดี และทำให้สังคมมีสุขภาวะ โดยทั้ง 3 ส่วนจะต้องมีสมดุลกัน คำว่าสุขภาวะ ในความหมายคือภาวะที่เป็นสุขใน 4 มิติ คือ มิติสุขภาวะทางกาย มิติสุขภาวะทางจิต มิติสุขภาวะทางสังคม และมิติสุขภาวะทางจิตวิญญาณ โดยไม่ได้มองเพียงกลุ่มชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแต่ต้องมองในทุกๆระดับ ทั้งระดับปัจเจกบุคคล ระดับครอบครัว ระดับชุมชน และระดับสาธารณะ

การจะบรรลุจุดหมายดังกล่าว สังคมจะต้องมีทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยส่วนรวมเห็นว่าหรือเชื่อว่าควรที่จะดำเนินการไปในทางนั้น โดยเป็นแนวทางที่เป็นสัมมาทิฐิ ภายใต้พื้นฐานแห่งศีลธรรมและความสมดุลทางเศรษฐกิจ ซึ่งทิศทางหรือแนวทางนั้นเรียกว่านโยบายสาธารณะ

ปัจจัยที่จะทำให้เกิดนโยบายสาธารณะที่ดี จำเป็นจะต้องมีองค์ประกอบในสังคมที่สำคัญ 3 องค์ประกอบ (ศ.นพ.ประเวศ วะสี) คือ

- องค์ประกอบภาควิชาการ ได้แก่ การใช้กระบวนการจัดการความรู้ ใช้ปัญญาในกระบวนการนโยบายตั้งแต่ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย ขั้นตอนการตัดสินใจเลือกนโยบาย ขั้นตอนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขั้นตอนการประเมินผล และขั้นตอนการปรับเปลี่ยนนโยบาย

- องค์ประกอบภาคประชาสังคม ได้แก่ การขับเคลื่อนของทุกภาคในสังคม กระบวนการมีส่วนร่วมทั้งจากรัฐ เอกชน ประชาสังคม ในลักษณะต่างๆ โดยเฉพาะการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ

- องค์ประกอบภาครัฐและการเมือง ขณะที่โครงสร้างของสังคมไทย เป็นสังคมอำนาจและสังคมอุปถัมภ์ และรัฐมีอำนาจมากกว่าประชาชน การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องทำให้องค์ประกอบภาครัฐและการเมือง เข้ามาเรียนรู้กระบวนการนโยบายสาธารณะในรูปแบบที่ต่างจากกระบวนการสร้างนโยบายแบบเดิม

หากองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วน สามารถบูรณาการเข้าด้วยกัน เกิดการใช้ความรู้ ประกอบกับพลังการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคม ภายใต้ช่องทางที่รัฐและการเมืองเปิดโอกาสและเห็นคุณค่าของการเรียนรู้ร่วมกัน ก็จะทำให้เกิดกระบวนการสาธารณะที่ดีนำไปสู่สุขภาวะของสังคมได้



6 กระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

ความหมายของนโยบาย สาธารณะเพื่อสุขภาพ (Healthy Public Policy)

ความหมายของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ในมิติปัจจุบัน

หากทบทวนเอกสารวิชาการ คำว่า ที่ผ่านมา คำว่านโยบายสาธารณะ มักมีความเข้าใจว่าเป็นนโยบายของรัฐในบริบทความหมายที่หลากหลาย ดังนี้ ¹

1. นโยบายสาธารณะหมายถึงกิจกรรมหรือกลุ่มของกิจกรรมที่รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้อง (field of activity) เช่น ด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง ต่างประเทศ สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข

2. นโยบายสาธารณะ เป็นการแสดงถึงจุดหมายโดยทั่วไป (general purpose) หรือสถานการณ์ที่พึงประสงค์ (desired state of affairs) เช่น ประเทศมั่นคง ประชาชนมีศักดิ์

3. นโยบายสาธารณะ เป็นเรื่องของข้อเสนอบางประการ (specific proposals) ของกลุ่มการเมืองต่างๆ หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่ต้องการให้รัฐรับไปดำเนินการ เช่น แนวทางการปฏิรูปการเมือง

4. นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจของรัฐบาล (decisions of government) ซึ่งมักให้ความสนใจเฉพาะในช่วงเวลาที่สังคมสนใจและกำลังจะตัดสินใจ (moments of choice) ²

5. นโยบายสาธารณะเป็นการให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กร หน่วยงานใดก็ตาม อย่างเป็นทางการ (formal authorization) นำไปสู่การออกกฎหมาย กฎระเบียบ และให้อำนาจหน่วยงานที่รับผิดชอบ ³

6. นโยบายสาธารณะหมายถึงแผนงาน (program) และโครงการ (project) ของรัฐบาล ⁴

7. นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่ทางรัฐบาลได้ดำเนินการไป

8. นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางที่รัฐบาล หรือ องค์กรของรัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อการแก้ปัญหา ⁵

9. นโยบายสาธารณะเป็นข้อเสนอสำหรับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือ รัฐบาล ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่เป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ⁶

10. นโยบายสาธารณะคือ ความคิดของรัฐบาลที่จะทำอะไร อย่างใดเพียงใดเมื่อใด โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ 1) การกำหนดเป้าหมาย 2) การกำหนดแนวทาง 3) การกำหนดการสนับสนุน ⁷

11. นโยบายสาธารณะ คือการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าอย่างถูกต้องตามกฎหมายให้กับสังคมส่วนรวม ¹⁰

12. นโยบายสาธารณะ คือ บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่างๆที่สังคมจะดำเนินการ ยินยอม หรือ ห้ามการกระทำนั้นๆ¹⁰

จากลักษณะข้างต้น ทำให้ที่ผ่านมามีความเหมือนว่า นโยบายสาธารณะ¹ คือ นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กร หน่วยงาน หรือตัวบุคคลที่มีอำนาจโดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้นโยบายสาธารณะ

จะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจจะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่างๆ ในสังคม กิจกรรมหรือการกระทำต่างๆของรัฐบาล รวมถึงถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งอาจแสดงดังแผนภูมิ ⁸



จากหนังสือนโยบายสาธารณะ : แนวคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ, ศ.ดร.สมบัติ อารังธัญวงศ์,

ความหมายของนโยบายสาธารณะในมิติเพิ่มเติม

ทิศทางและแนวทางของสังคมปัจจุบัน กระแสหลักมุ่งไปสู่การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม หากนโยบายสาธารณะเป็นเสมือนแนวทาง ในการบริหารจัดการสังคม ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะ ที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าเป็นนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ก็อาจจะยังไม่ครบถ้วน นโยบายสาธารณะอาจเกิดขึ้นและเป็นแนวทางการดำเนินงานโดยภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการประกาศอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลก็ได้ ปัจจุบันมีองค์กรที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับสุขภาพหลายองค์กร เช่น มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ ฯลฯ ได้พยายามผลักดันกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี โดยเป็นนโยบายสาธารณะที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม



มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ โดย นพ.ชูชัย ศุภวงศ์ ได้ให้ความหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ดังนี้

นโยบาย คือ ทิศทางของการกระทำที่ชัดเจนที่ได้ชี้แนะและกำหนดการตัดสินใจ

นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อสังคมที่ได้แสดงออกมาในการออกกฎหมาย หรืออาจจะมาจากการตัดสินใจของบริษัทเอกชน หรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้ความหมายในมิติที่เพิ่มเติมดังต่อไปนี้

ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์ ได้ให้ความหมายของกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมว่า เป็นนโยบายที่กำหนดออกไปโดยเป็นที่เข้าใจและยอมรับ เป็นการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงด้วยสันติวิธี

ศ.นพ.ประเวศ วะสี กล่าวว่า นโยบายสาธารณะที่ดี คือ นโยบายสาธารณะที่นำไปสู่ความถูกต้องเป็นธรรม และประโยชน์สุขของมหาชน โดยควรมีกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy Process, PPP) ซึ่งเป็นกระบวนการทางปัญญา กระบวนการทางสังคม และกระบวนการทางศีลธรรม เพื่อตอบสนองพระปฐมบรมราชโองการ ให้แผ่นดินนี้มีธรรมครองและเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของมหาชนชาวสยาม

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ให้ความหมายนโยบายสาธารณะใน 2 ลักษณะ คือ

1. นโยบายสาธารณะเป็นทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยภาพรวมเห็นว่าหรือเชื่อว่าควรที่จะดำเนินการไปในทางนั้น⁹ ซึ่งทิศทางหรือแนวทางนั้นอาจเกิดขึ้นมาจากความริเริ่มของรัฐบาล ของภาคเอกชน หรือของภาคประชาชนก็ได้ ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงมีความหมายกว้างขวาง โดยรวมถึงนโยบายของรัฐบาล กฎหมายจากรัฐสภา นโยบายขององค์กรท้องถิ่น และการปฏิบัติการในระดับสาธารณะของภาคประชาชน รวมถึงภาคเอกชน

2. นโยบายสาธารณะ คือ นโยบายใดๆก็ตาม ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากหน่วยงานใด จะมีการดำเนินการตามนโยบายนั้นแล้วหรือไม่ก็ตาม หากมีผลกระทบต่อสังคม ชุมชน หรือสาธารณะ ถือเป็นนโยบายสาธารณะ

โดยสรุป นโยบายสาธารณะ คือ ทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยส่วนรวมเห็นว่าหรือเชื่อว่า ควรที่จะดำเนินการไปในทางนั้น โดยเป็นแนวทางที่เป็นสัมมาทฤษฎี ภายใต้พื้นฐานแห่งศีลธรรมและความสมดุลทางเศรษฐกิจ

ความหมายของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (Healthy Public Policy)

นพ.ชูชัย ศุภวงศ์ ได้ให้ความหมายของ นโยบายสุขภาพ (Health Policy) ว่าเป็นการตัดสินใจหรือการกระทำที่ตั้งใจเพื่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวกต่อสุขภาพโดยตรง

และ นโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี (Healthy Public Policy) คือการตัดสินใจหรือการกระทำใดๆที่ไม่ส่งผลด้วยผลกระทบทางลบต่อสุขภาพของคนในสังคมหรือให้มีการคำนึงถึงสุขภาพ

ขณะที่คำจำกัดความขององค์การอนามัยโลก (อ้างโดย บัตพงษ์และอนุพงศ์, 2543) นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพหมายถึง “นโยบายสาธารณะที่แสดงความห่วงใยอย่างชัดเจนเรื่องสุขภาพ และพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อผลกระทบทางด้านสุขภาพที่อาจจะเกิดจากนโยบายนั้น ขณะเดียวกันก็เป็นนโยบายที่มุ่งสร้างสิ่งแวดล้อมทั้งทางสังคมและทางกายภาพที่เอื้อต่อการมีชีวิตที่มีสุขภาพดี และมุ่งให้พลเมืองมีทางเลือก และสามารถเข้าถึงทางเลือกที่ก่อให้เกิดสุขภาพที่ดีได้”



ตัวอย่างของนโยบายสาธารณะในระดับต่างๆ และผลกระทบต่อสุขภาพ²

ตัวอย่างนโยบายสาธารณะที่มาจากภาครัฐ

รัฐบาลดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) ที่ก่อให้เกิดการลงทุนและโอกาสทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งมลภาวะและสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงในชีวิตของชุมชน รวมถึงผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนอย่างรุนแรงอีกด้วย

ตัวอย่างนโยบายสาธารณะที่มาจากท้องถิ่น

เทศบาลนครแห่งหนึ่งมีนโยบายที่จะเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะภายในเมือง และจัดให้มีกิจกรรมต่างๆ มากมาย เพื่อส่งเสริมสุขภาพของประชาชนและความสัมพันธ์อันดีในสังคมเมือง โดยได้รับความสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากหน่วยงานราชการ เอกชน และองค์กรชุมชนต่างๆ

ตัวอย่างนโยบายสาธารณะที่มาจากภาคเอกชน

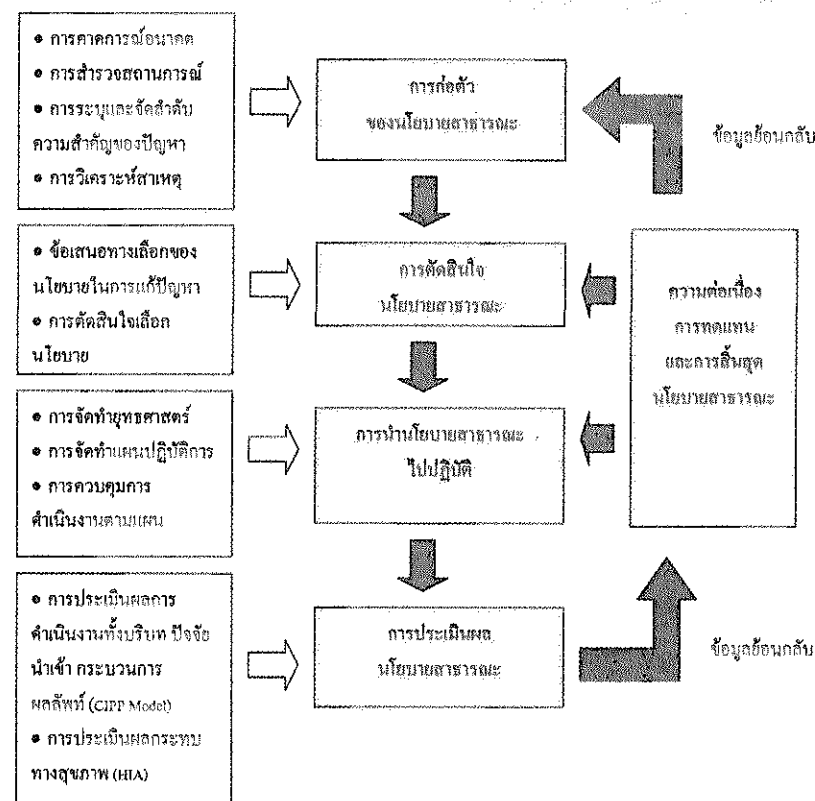
บริษัทเอกชนรายใหญ่แห่งหนึ่งได้ส่งเสริมให้เกษตรกรทำการผลิตสินค้าเกษตร โดยมีข้อตกลงล่วงหน้า หรือที่เรียกว่า “การเกษตรแบบมีพันธสัญญา” ซึ่งในภายหลังรัฐบาลเห็นว่ามีความประโยชน์ เนื่องจากการเพิ่มรายได้ของเกษตรกร จึงได้ส่งเสริมให้เกษตรกรทำการผลิตในลักษณะดังกล่าวอย่างกว้างขวาง และกลายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการเกษตรของประเทศ แม้ว่า ในหลายกรณี เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าวจะได้รับผลกระทบจากการใช้สารเคมีการเกษตรอย่างมาก โดยขาดการควบคุม

ตัวอย่างนโยบายสาธารณะที่มาจากภาคประชาชน

องค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมาก และประชาชนที่เห็นด้วยกว่า 50,000 คน ร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ที่มา : สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ, 2545

กระบวนการของนโยบาย สาธารณะเพื่อสุขภาพ (Healthy Public Policy Process)



แนวมุม แสดงกระบวนการและขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process)

หมายเหตุ : นโยบายสาธารณะยังมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกระบวนการแห่งการเรียนรู้ของสังคมที่สำคัญ เป็นกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ชีตติทางของสังคมและเป็นกระบวนการที่จะทำให้ทราบถึงการให้คุณค่า (หรือการให้ความสำคัญ) ที่แตกต่างกันในสังคม

กระบวนการและขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ

(Healthy Public Policy Process) ¹ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ

1. การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (public policy formation)

เป็นขั้นตอนแรก เพื่อตอบคำถามว่า ทำไมจึงต้องมี นโยบายสาธารณะ ในเรื่องนั้นๆ โดยมากการก่อตัวมักจะเริ่มจากปัญหาสาธารณะ (public problem) ของพื้นที่ซึ่งหากมีผลกระทบต่อประเทศก็จะถูกหยิบยกเป็นปัญหาระดับชาติ (policy issue) อาจจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันหรืออาจจะเป็นปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้การก่อตัวอาจจะเริ่มโดยนวัตกรรมที่มีอยู่ และจะพัฒนาต่อเพื่อประโยชน์ต่อไปอย่างไร สำหรับการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ อาจใช้วิธีการร่วมกันคือ การคาดการณ์อนาคต การสำรวจสถานการณ์ การระบุ และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวิเคราะห์สาเหตุ

2. การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ

(public policy alternative development and decision making)

คำถามในขั้นตอนนี้คือต่อปัญหาหรือสถานการณ์ที่มีอยู่จะมีทางเลือกเชิงนโยบายอะไรบ้างในการพัฒนาหรือแก้ปัญหา และจะเลือกทางเลือกใด ที่มาของทางเลือกเชิงนโยบายมีลักษณะสำคัญ คือ ต้องมีจินตนาการ (imagination) ต้องมีความคิดสร้างสรรค์ (creativity) และเป็นนวัตกรรม (innovation)

ส่วนในการตัดสินใจเลือกนโยบาย อาจใช้ 3 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีหลักการเหตุผล (Rational comprehensive) ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Theory) และทฤษฎีการผสมผสานระหว่างทางกว้างและลึก (Mixed Scanning)

3. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (public policy implementation)

ปัญหาใหญ่ของกระบวนการนโยบายสาธารณะคือ ที่ผ่านมานโยบายที่นำไปปฏิบัติจริงไม่ได้เป็นส่วนใหญ่ คำถามสำคัญคือจะมีกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่แผนปฏิบัติงานได้อย่างไร จึงควรจะต้องมีกระบวนการทำแผนงานรองรับนโยบายที่ชัดเจน มีตัวบ่งชี้ถึงระดับความมีประสิทธิภาพของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การควบคุมการปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนและตามนโยบาย องค์ความรู้ที่ต้องนำมาใช้ในขั้นตอนนี้ คือ การจัดทำยุทธศาสตร์ การจัดทำแผนปฏิบัติการ การควบคุมการดำเนินงานตามแผน

4. การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (public policy evaluation)

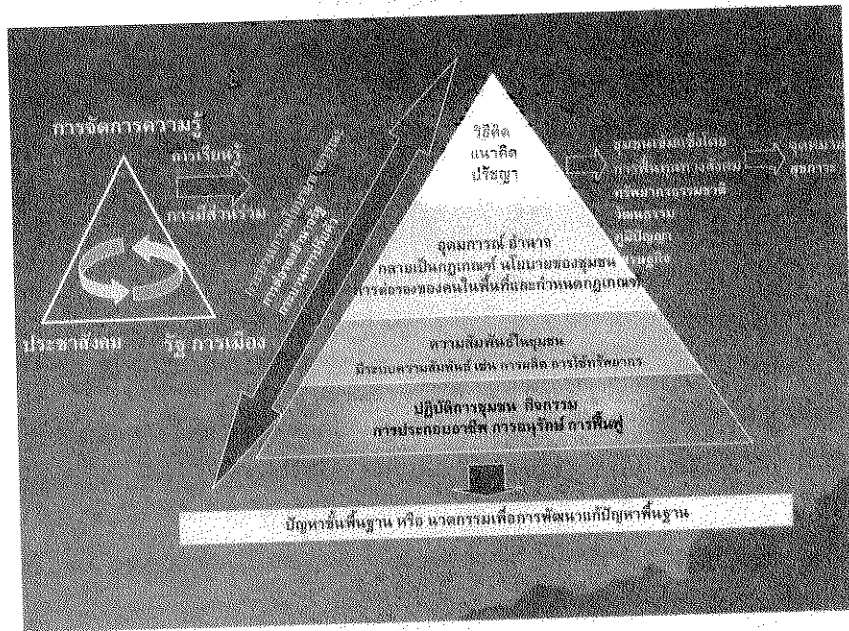
ส่วนใหญ่กระบวนการประเมินมักเป็นการประเมินโครงการหรือแผนงาน การประเมินผลเชิงนโยบายพบได้น้อย จึงมักไม่มีหลักฐานให้ทราบถึงระดับของความสำเร็จหรือเพื่อการปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะ การประเมินผลอาจมีหลายวิธี เช่นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามกระบวนการหรือขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ การประเมินตาม CIPP-Model ซึ่งจะประเมินผลการดำเนินงานทั้งบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์ นอกจากนี้ ในทางสุขภาพจะใช้การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (HIA) สำหรับการประเมินนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

5. ความต่อเนื่อง การทดแทนและการสิ้นสุดนโยบายสาธารณะ

(public policy maintenance succession & termination)

กรณีที่นโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จจะต้องมีกลไก การดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างต่อเนื่อง หากนโยบายสาธารณะนั้นไม่ประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องหานโยบายสาธารณะอื่นเพื่อทดแทนหรือยกเลิกนโยบายนั้น ซึ่งจะเป็นกระบวนการย้อนกลับ (Feed Back) ดังแผนภูมิข้างต้น

กระบวนการนโยบายสาธารณะ ภาคประชาชน



จุดหมายหรือสุขภาวะจะเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนนั้น ต้องตั้งอยู่บนฐานรากแห่งความเข้มแข็งของชุมชน โดยการฟื้นฟูทางสังคมที่สำคัญ 4 ประการคือ การฟื้นฟูทางระบบนิเวศของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การฟื้นฟูทางวัฒนธรรม การฟื้นฟูทางภูมิปัญญาท้องถิ่น และการฟื้นฟูที่เป็นเศรษฐกิจชุมชน

กระบวนการที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของชุมชนนั้น เป็นปฏิบัติการที่เกิดขึ้นในชุมชนในรูปแบบกิจกรรมต่างๆ ทั้งด้านการประกอบอาชีพ การอนุรักษ์ หรือการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติด้านต่างๆ ปฏิบัติการดังกล่าวเป็นไปเพื่อการแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานของพื้นที่ซึ่งอาจจะแสดงออกมาให้เห็นเป็นนวัตกรรมในพื้นที่บางพื้นที่

การดำรงอยู่ของปฏิบัติการในชุมชน ทำให้เกิดระบบความสัมพันธ์ในชุมชนที่เกี่ยวข้องรัดกันเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ อาทิเช่น ระบบความสัมพันธ์ในภาคการผลิต ระบบความสัมพันธ์ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน เป็นต้น และเมื่อระบบความสัมพันธ์มีความเข้มแข็ง จะนำไปสู่ข้อตกลงอันกลายเป็นกฎเกณฑ์ที่ถือปฏิบัติในชุมชน เช่น กลุ่มป่าชายเลน ตกลงร่วมกันในการกำหนดเขตอนุรักษ์ หรือกำหนดกติกาการจับสัตว์น้ำ หรือกำหนดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน สิ่งเหล่านี้แสดงถึงการสร้างทิศทาง แนวทาง วิถีของชุมชนเป็นนโยบายสาธารณะภาคประชาชน เป็นกระบวนการปรับตัวของชุมชนที่จะนำไปสู่อุดมการณ์ของสังคม อันจะส่งผลต่อกระบวนการต่อรองกับอำนาจของรัฐที่ผ่านตรงมาทางหน่วยงานและนโยบายของรัฐ กระบวนการที่เกิดขึ้นจึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นปรัชญา แนวคิด และวิถีชีวิตของชุมชน อันจะนำไปสู่สุขภาวะ

กระบวนการที่เกิดขึ้นจึงเป็น “กระบวนการนโยบายสาธารณะ

ภาคประชาชน” ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการ

นโยบายสาธารณะของภาครัฐ



การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมีหลายรูปแบบ และหลายวิธีการ ในที่นี้
ใช้การวิเคราะห์ ตามแนวทางกระบวนการและขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ¹
มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การศึกษาตัวกำหนดของการก่อตัวนโยบายสาธารณะ (public policy determination)

เป็นการค้นหาประเด็นปัญหาหรือประเด็นการสร้างความวาระนโยบาย (issue
search or agenda-setting) และศึกษาถึงสาเหตุหรือที่มาของนโยบายสาธารณะ
วิธีการประกอบด้วย

- การศึกษานาฏศาสตร์ เพื่อคาดการณ์ พยากรณ์ สังคม แนวโน้ม
ของปัญหาในอนาคต วิธีการศึกษา ได้แก่ การ Forecasting, การ
Foresight, การทำ Envisioning, และ การทำ Testing options
นอกจากนี้ยังใช้การวิเคราะห์ข้อมูลจากสถิติต่างๆ (statistical data
analysis) การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis : factor
analysis) รวมถึงการประเมินผล (evaluation)
- การวิเคราะห์สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกเพื่อหาความสัมพันธ์
ระหว่างปัจจัยตัวแปรต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม
เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เช่นทุนทางสังคม ระดับรายได้ การมี
ส่วนร่วมทางการเมือง การศึกษา การพัฒนาเมือง สถานะเรื่อง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นต้น นอกจากนี้จะทำให้
ทราบถึงสถานะของปัญหาหรือวาระนโยบายนั้นๆ ในสถานการณ์
ปัจจุบัน ปัจจุบันมักใช้การวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ โดยใช้การศึกษา
ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

- การวางทิศทาง จุดหมาย เป้าหมายของการพัฒนา ซึ่งเป็นแนวทาง
ที่สังคมเห็นร่วมกัน โดยอาศัยข้อมูลจากการศึกษานาฏศาสตร์
และการวิเคราะห์สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอก ประกอบใน
กระบวนการ ขั้นตอนการวางทิศทาง จุดหมาย อาจใช้การสำรวจ
ทัศนคติ (opinion surveys) การสร้างเวทีสาธารณะ การประชุม
กลุ่มย่อยในแต่ละ Stakeholder การประชุมเชิงปฏิบัติการ ทั้งนี้เพื่อ
การระดมความเห็นและสร้างข้อตกลงร่วมกัน

2. การศึกษาทางเลือกของนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจ (public policy choice and decision making)

เป็นการกลั่นกรองและทำประเด็นปัญหาเชิงนโยบายนั้นให้ชัด แล้วจึง
คิดและพิจารณาทางเลือกโดยการจัดลำดับความสำคัญและการวิเคราะห์ทางเลือก
(setting objectives and priorities & options analysis) ใช้การเปรียบเทียบ
ข้อดีข้อเสียของทางเลือกแต่ละทางเลือก แล้วนำมาจัดลำดับความสำคัญ
(prioritization) หรือความชอบ (preference)

วิธีที่ใช้ในการศึกษาทางเลือกของนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจ
ได้แก่ การสร้างเกณฑ์ประเด็นความสำคัญในมิติต่างๆ แล้ววางเมตริกซ์เกี่ยวกับ
การจัดลำดับความสำคัญ (priority matrix) การใช้เทคนิคการตัดสินใจแบบ
Decision Tree การตัดสินใจแบบ Pareto Analysis การตัดสินใจแบบ Paired
Comparison Analysis การตัดสินใจแบบ PMI 'Plus/Minus/Implications' การ
ตัดสินใจแบบ Grid Analysis การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์เช่น การวิเคราะห์
ต้นทุนผลประโยชน์ (Cost/Benefit Analysis) วิธีทางเศรษฐมิติ (econometric
methods) การวิเคราะห์อนุกรมเวลา (time-series analysis) การวิเคราะห์
ความเสี่ยง (risk analysis)

นอกจากนี้ ยังใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ เช่น วิธีเดลไฟ (delphi) วิธี
ลงความเห็น (judgement methods) เช่นการระดมสมอง (brainstorming)
เป็นต้น

3. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การติดตามและควบคุม (public policy implementation, monitoring & control)

รูปธรรมของการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ คือการมีแผนปฏิบัติการและแผนกิจกรรม ขั้นตอนนี้จึงเป็นการศึกษากระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์ รวมถึงการติดตามและควบคุมการปฏิบัติงานตามแผน ในการวิเคราะห์ที่จะเป็นการหาประสิทธิผล และประสิทธิภาพของแผน เทคนิคที่ใช้จะเป็นเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ เช่น การทำ Content Analysis เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องเชิงบริบทของแผน เทคนิคการบริหาร เช่น การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (management by objective) การจัดองค์กร เช่น การออกแบบองค์กรในรูปเมตริกซ์ (matrix structure) เทคนิคเชิงพฤติกรรม เช่น การพัฒนาองค์กร (organizational development) และการสร้างกลุ่มควบคุมคุณภาพ (quality control circle)

4. การศึกษาผลกระทบของนโยบายสาธารณะ (public policy impact assessment)

เป็นการศึกษาผลกระทบของนโยบายสาธารณะ ทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตั้งใจ (intended) และไม่ตั้งใจ (unintended) ทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบ การศึกษาผลกระทบของนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบทางสังคม การประเมินความเสี่ยง การประเมินเทคโนโลยี การประเมินผลสิ่งแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ และในการศึกษาผลกระทบของนโยบายสาธารณะทางสุขภาพ จะยึดหลักการประเมินผลกระทบทางด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment) ซึ่งโดยทั่วไปจะมีขั้นตอนดังนี้

- การกลั่นกรองข้อเสนอนโยบายหรือโครงการ (Screening)
- การกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะ (Public Scoping)

- การวิเคราะห์ (Appraisal) และร่างรายงานการประเมินผลกระทบ (Reporting)
- การทบทวนร่างรายงานโดยสาธารณะ (Public Review)
- การมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจ (Decision-Making Influencing)
- การติดตามเฝ้าระวัง และการประเมินผล (Monitoring and Evaluation)

5. การศึกษาวัฏจักรของนโยบายสาธารณะ (public policy cycle)

เป็นการวิเคราะห์เพื่อศึกษาถึงเหตุผลและพลวัตที่เป็นตัวกำหนดการดำเนินนโยบายสาธารณะว่าจะดำเนินการต่อเนื่องหรือปรับปรุงหรือนโยบายสาธารณะทดแทนและสิ้นสุดนโยบายสาธารณะ (public policy maintenance succession & termination) ในประเด็นนั้น วิธีใช้การวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของนโยบายสาธารณะกับความสอดคล้องของสถานการณ์ปัจจุบันในประเด็นนั้นๆ



การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะ ในมิติของกระบวนการแห่งการเรียนรู้ ของสังคม⁹

กระบวนการนโยบายสาธารณะ ถือเป็นกระบวนการแห่งการเรียนรู้ของสังคมที่สำคัญ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างนโยบายสาธารณะ (Stakeholder) จึงควรให้ความสำคัญในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การบรรลุถึงจุดหมายเพื่อสุขภาพเป็นหลัก (เมื่อเปรียบเทียบกับจุดหมายด้านอื่นเช่น เศรษฐกิจ) และการปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆอย่างเหมาะสม

การวิเคราะห์ในมิตินี้จะเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยที่สำคัญที่ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และกระบวนการมีส่วนร่วมอันนำมาซึ่งนโยบายสาธารณะที่ดีในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ดังนี้

1. การกำหนดและการให้ความสำคัญของ จุดหมาย เป้าหมาย ของนโยบายสาธารณะ ต้องมองถึงความสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และวิถีชีวิตของชุมชน โดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องมีหลักคิดที่ชัดเจนและมีจุดยืนที่หนักแน่นในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

2. กระบวนการคิดและสิ่งที่ได้เรียนรู้ จะต้องเริ่มจากมุมมองที่เห็นว่านโยบาย เป็นทั้ง “กระบวนการ” มิใช่เพียงแค่ “คำประกาศหรือการมีข้อเสนอเชิงนโยบาย”² เท่านั้น ขณะเดียวกันในทุกขั้นตอนจะเกิดการแลกเปลี่ยน เกิดพัฒนาการ เกิดการเรียนรู้เป็นชุดความรู้อย่างต่อเนื่อง

3. ความต่อเนื่องของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ต้องมองว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะ เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง การติดตามในเรื่องนโยบายสาธารณะในแต่ละด้าน จึงเป็นพันธกิจที่ต้องการการเรียนรู้ และการสั่งสมความรู้และประสบการณ์ความสืบเนื่องเป็นเวลายาวนาน

4. การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่ละขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะจะเกิดควบคู่กับการมีส่วนร่วม และการเคลื่อนไหวขององค์กรที่มีอยู่ในสังคมเสมอ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ทราบถึงการให้คุณค่า (หรือการให้ความสำคัญ) ที่แตกต่างกันในสังคม การนำเสนอข้อมูลหลักฐานที่อาจจะยังไม่เป็นที่รับทราบกันในสังคม และอาจนำไปสู่การระดมทรัพยากรร่วมกันในสังคม การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะควรเป็นไปในลักษณะที่ต่อเนื่องตามธรรมชาติของกระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่อาจมีการแบ่งบทบาทนำของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามความเหมาะสมในแต่ละช่วงเวลา

5. ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder) การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ควรกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder) ดังต่อไปนี้

- ฝ่ายการเมือง ทั้งจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น นักการเมือง สส. สว. สท. อบจ. อบต. เทศบาล เป็นต้น
- ฝ่ายปฏิบัติงานตามนโยบาย เช่น ข้าราชการ พนักงาน ของ องค์กรหน่วยงานภาครัฐ
- ผู้แทนองค์กรอิสระ เช่น สมาชิกรัฐสภาและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
- ภาคเอกชน เช่น ผู้ประกอบการธุรกิจเอกชน สมาคม ชมรมทางธุรกิจ หอการค้า เป็นต้น
- นักวิชาการ จากสถาบันการศึกษา มหาวิทยาลัย จากสถาบันจัดการงานวิจัยต่างๆ
- ประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายทั้งโดยตรงและโดยอ้อม
- องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรสาธารณะประโยชน์
- สื่อมวลชน