บทที่ ๑
บทนำ

การดำรงชีวิตอยู่ในสังคม คนโดยทั่วไปต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคด้านต่างๆ อย่างนับไม่ถ้วน ปัญหาและอุปสรรคบางอย่างอาจมีผลกระทบโดยตรงต่อระดับบุคคล กลุ่มบุคคล หรือสังคมโดยส่วนรวม ในบางสถานการณ์บุคคลและกลุ่มบุคคลเหล่านี้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตัวของเขาเองโดยใช้ความรู้ความสามารถ สติปัญญาเท่าที่มีอยู่ ตลอดจนสามัญสำนึกที่ได้จากประสบการณ์ แต่ในหลายๆ กรณีพวกเขาไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตัวของเขาเอง เนื่องจาก มีข้อจำกัดด้านต่างๆ ทั้งที่อยู่ในชุมชนเอง และข้อจำกัดที่มีสาเหตุพื้นฐานมาจากสิ่งแวดล้อมภายนอก ภายใต้สภาวการณ์เช่นนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็ดำรงอยู่และส่งผลกระทบต่อชีวิตของคนต่อไป ในจุดนี้เองบทบาทของรัฐจำเป็นต้องเข้าไปช่วยแก้ปัญหาของชุมชน รัฐทำหน้าที่กำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมโดยใช้ทรัพยากรที่จัดเก็บมาจากสังคมในรูปแบบต่างๆ

กระบวนการตัดสินนโยบายที่กระทำโดยรัฐเกี่ยวข้องกับปัจจัย องค์ประกอบ และเงื่อนไขต่างๆ มากมาย ปัจจัยและเงื่อนไขเหล่านี้มีความสัมพันธ์และส่งผลกระทบต่อกันในรูปแบบที่ซับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับทั้งด้านรูปธรรมและนามธรรม ก่อนที่จะดำเนินการตัดสินใจออกมาเป็นนโยบายหรือโปรแกรมสำหรับการแก้ปัญหา ในขั้นเริ่มต้นของกระบวนการกำหนดนโยบาย นักสังคมศาสตร์ หรือผู้ชำนาญการด้านการวิเคราะห์นโยบายอาจมีการเก็บและรวบรวมข้อมูลด้านต่างๆ และชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้น มีการพัฒนาตัวเลือกและแนวทางปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาตลอดจนการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากแต่ละตัวเลือก ก่อนที่จะเสนอให้ผู้ตัดสินนโยบายรับไปพิจารณา และในขั้นสุดท้าย ผู้ตัดสินนโยบายใช้ดุลพินิจของตัวเองเพื่อตัดสินใจออกมาว่า ทางเลือกใดมีความเหมาะสมและควรได้รับการก่อรูปเป็นนโยบาย (Policy formulation) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการหรือเพื่อแก้ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม พื้นฐานของกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวไม่สามารถกระทำกันอย่างง่ายๆ โดยอาศัยเทคนิค วิธีการ และขั้นตอนที่เป็นรูปแบบนามธรรมเท่านั้น ในความเป็นจริง นโยบายต่างๆ ที่ถูกกำหนดออกมา เพื่อชี้นำแนวทางของการปฏิบัติเกี่ยวข้องกับสิ่งที่มีลักษณะและคุณสมบัติจิตวิสัย (subjectivity) และวัตถุวิสัย (objectivity) ด้านต่างๆ มากมาย ประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดทิศทางของ**นโยบาย คือ การระบุความหมายของปัญหา (problem definition) การระบุความหมายของปัญหามีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับค่านิยม (values) และผลประโยชน์ (interest) ที่ผูกพันอยู่กับผู้ที่มีส่วนร่วมในกรอบนโยบายทุกฝ่าย** ไม่ว่าจะเป็นนักวิเคราะห์และนักสังคมศาสตร์ผู้ตัดสินนโยบาย และกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นความจำเป็นที่เราจะต้องเข้าใจว่า ค่านิยมและผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายมีความเกี่ยวพันกันอย่างไร

ปัญหาสังคมที่เกี่ยวพันกับค่านิยมและผลประโยชน์

นักวิชาการอาจมีคำจำกัดความของคำว่า “ปัญหาสังคม” (social problem) แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวิธีการสร้างความเข้าใจและการมองปรากฏการณ์ของปัญหา Finsterbusch and Motz อธิบายอย่างครอบคลุมว่า“ ปัญหาสังคม คือ สถานการณ์ที่คนจำนวนมากพิจารณาว่าเป็นสถานการณ์ที่ส่งผล กระทบในทางลบต่อเขา และพวกเขาเองไม่อยากอดทนที่จะอยู่กับสถานการณ์เช่นนี้ในช่วงเวลาอันยาวนาน ดังนั้น เขาต้องการการเปลี่ยนแปลงที่สร้างสรรค์ (constructive change)” การสร้างแนวความคิดของคำว่า “ปัญหาสังคม” ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นนัยสำคัญบางประการในการทำความเข้าใจว่า อะไรคือปรากฏการณ์ที่เราเรียกว่าปัญหาสังคม

ประการแรก คือ ปัญหาสังคมจำเป็นต้องเกี่ยวพันกับคนจำนวนมาก ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลเพียงคนเดียวหรือต่อเฉพาะกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยไม่นับว่าเป็นปัญหาสังคม ตัวอย่างเช่น นาย ก. ใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยจนกระทั่งเงินเดือนไม่พอใช้ การมีเงินเดือนไม่พอใช้เป็นเพียงปัญหาส่วนตัว (personal problem) ของนาย ก. เอง หรือการที่นาย ก. มีเรื่องทะเลาะเบาะแว้งในครอบครัวบ่อยๆ ก็เป็นปัญหาครอบครัวของนาย ก. แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้านาย ก. มีรายได้น้อยเหมือนคนอื่นๆ อีกจำนวนมาก และแม้ว่าจะใช้จ่ายอย่างประหยัดอย่างไร เงินเดือนที่ได้รับไม่พอใช้อยู่ดี ปัญหารายได้ไม่พอใช้ก็จะกลายเป็นปัญหาสังคมไปทันที ส่วนในกรณีการทะเลาะกันในครอบครัวของนาย ก. ถ้าการทะเลาะนั้นก่อให้เกิดความรำคาญต่อเพื่อนบ้านจำนวนมาก และชุมชนนั้นทนไม่ได้ที่จะอยู่ในสภาพนั้น ปัญหาการทะเลาะกันในครอบครัวจะกลายเป็นปัญหาของชุมชนไปทันที ในจุดนี้ นักวิชาการบางคนจึงจัดจำแนกประเภทของปัญหาออกเป็น 3 ประเภทหลักๆ คือ 1) ปัญหาส่วนตัว 2) ปัญหาสังคม และ 3) ปัญหานโยบาย ความแตกต่างระหว่างปัญหาสังคม และปัญหานโยบายอยู่ตรงจุดสำคัญที่ว่า ปัญหาสังคมอาจได้รับการแก้ไขโดยไม่จำเป็นต้องใช้การจัดสรรทรัพยากรของรัฐ ชุมชนสามารถแก้ปัญหาโดยใช้ทรัพยากรของชุมชนเอง ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ครอบครัวของ นาย ก. ทะเลาะกันและทำความเดือดร้อนให้กับเพื่อนบ้าน ส่วนปัญหานโยบายอาจจะเป็นปัญหาเดียวกับปัญหาสังคม แต่รัฐเข้ามาแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาโดยใช้ทรัพยากรที่รัฐมีอยู่

ประการที่สอง การรับรู้ปัญหาสังคมมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับจิตวิสัยและประสบการณ์ที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ ยกตัวอย่าง เช่น การเกิดปัญหาน้ำท่วมในบางท้องที่ ประชาชนที่อยู่ในท้องที่ที่เกิดน้ำท่วม และประสบกับการสูญเสียในด้านทรัพย์สินจะเกิดความรู้สึกว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาร้ายแรงที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างรีบด่วน ส่วนประชาชนที่ไม่อยู่ในพื้นที่น้ำท่วมอาจรับรู้ปัญหาน้ำท่วมในฐานะที่ได้รับผลกระทบทางอ้อม เช่น การติดต่อและการเดินทางไม่สะดวก ความรู้สึกและความต้องการที่จะให้มีการแก้ไขปัญหาอย่างรีบเร่ง จึงไม่รุนแรงมากนัก บางคนอาจคิดว่าการเกิดน้ำท่วมมีลักษณะเป็นครั้งคราว การแก้ปัญหาจึงค่อยๆ ทำ ค่อยๆ ไปได้ ในขณะเดียวกัน ผู้ตัดสินนโยบายอาจมองปัญหาในขอบเขตของความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และการแก้ปัญหาจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยและเงื่อนไขต่างๆ ที่อาจจะเอื้ออำนวย หรือที่เป็นอุปสรรคด้วย ส่วนนักวิเคราะห์นโยบายและนักวิชาการอาจมองปัญหาน้ำท่วมในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและสังคมในระยะยาว การแก้ปัญหาจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยและวางแผนกันอย่างรอบคอบและรัดกุม ดังนั้นจะเห็นได้ว่า แม้ว่าจะอยู่ภายใต้สถานการณ์ปัญหาอย่างเดียวกัน ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทั้งหมดต่างมีกรอบความคิด (frames) ในการมองปัญหาไม่เหมือนกัน ในทัศนะของ Rein กรอบความคิด คือ วิธีการทำความเข้าใจ

เกี่ยวกับสิ่งต่างๆ และประกอบด้วยโครงสร้างความคิด หลักฐาน และเหตุผลของการกระทำ ดังนั้น กรอบความคิดจึงสร้าง “ภาพการมองเห็น” (perspective) ที่คนใช้มองปรากฏการณ์ความเป็นจริง และการกระทำโต้ตอบต่อปรากฏการณ์นั้นๆ ภาพการมองเห็นที่แตกต่างกันมีผลทำให้การกระทำต่อสถานการณ์มีความแตกต่างกันออกไปด้วย

ประการสุดท้าย พื้นฐานดังกล่าวแล้วข้างต้นทำให้เราสามารถเข้าใจได้ว่า การเข้าใจปัญหาสังคมเกี่ยวพันค่านิยม (values) และผลประโยชน์ (interest) อย่างหลีกไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในมิติที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ขัดแย้ง (conflicting interests) และค่านิยมที่แตกต่างกัน (disagreeing values) ในกรณีของการเกิดน้ำท่วม ผู้ที่อยู่ในพื้นที่น้ำท่วมมองว่าสภาพน้ำท่วม คือความเสียหายด้านทรัพย์สิน นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมองว่าเป็นสภาพที่ทำลายสภาพแวดล้อม นักจัดสรรและขายที่ดินมองว่าเป็นสภาพที่ทำให้ราคาที่ดินลดลง ในทำนองเดียวกัน ผู้ที่มีพาหนะรับจ้างขนส่งมองว่า เป็นสภาพที่ทำให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น ความแตกต่างด้านค่านิยมและผลประโยชน์ที่มีผลทำให้แต่ละฝ่ายตีความหมายและมีความต้องการแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้เอง การแก้ปัญหาที่สังคมเกี่ยวพันกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ จึงเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน และมีผลกระทบต่อแต่ละฝ่ายไม่เหมือนกันและไม่เท่าเทียมกัน การตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายทางการเมืองจึงมีธรรมชาติพื้นฐานของกระบวนการจัดสรรคุณค่าที่ทรงไว้ซึ่งอำนาจ (authoritative allocation of values) ที่สะท้อนให้เห็นว่า ใครจะได้รับประโยชน์อะไร อย่างไร และเมื่อไร ภายในกรอบของนโยบายต่างๆ ที่กำหนดออกมา

ความสัมพันธ์ระหว่างค่านิยมและนโยบายสาธารณะ

การดำรงชีวิตอยู่ในสังคมและท่ามกลางสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ทุกคนที่มีสติสัมปชัญญะปกติ จำเป็นต้องเรียนรู้ในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนด้วยกัน และความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมด้านวัตถุ กระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวเป็นพื้นฐานสำคัญที่กระตุ้นให้คนจำเป็นต้องเลือกหรือตัดสินใจเลือกว่าอะไรคือสิ่งที่พึงปรารถนา (What is preferable) ของตน สิ่งที่พึงปรารถนาอาจจะอยู่ในรูปแบบของวัตถุสิ่งของด้านรูปธรรม สภาพเหตุการณ์ แนวการคิดหรือแนวปทัสถานที่กำหนดรูปแบบพฤติกรรมด้านนามธรรม ดังนั้น สิ่งที่พึงปรารถนาจึงสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมของคนที่ผูกพันอยู่กับสิ่งเหล่านั้นและเกณฑ์ที่คนใช้ในการตีคุณค่าเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติเชิงนามธรรม เช่น ความพอใจ ความดี ความไม่ดี Ericson ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ค่านิยม” ดังนี้

ค่านิยม คือ มาตรฐานเชิงปทัสถาน (normative standards) ที่มีอิทธิพลต่อการ ตัดสินใจของมนุษย์ในการเลือกตัวเลือกต่างๆ ที่เขามองเห็นและเข้าใจ .....ค่านิยมจึงเป็นกรอบแนวความคิด (conceptions) เกี่ยวกับสภาพพึงปรารถนาที่คนใช้ในการเลือกสิ่งที่ตัวเองชอบพอ หรือในการอธิบายเหตุผลว่า ทำไมตัวเองมีความปรารถนาในสิ่งนั้นๆ

ค่านิยมหรือความชอบพอ (preference) ของคนจึงเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับบุคคลและหยั่งรากลึกอยู่ในทัศนะและความคิดที่อธิบายว่า อะไรคือสิ่งที่ควรจะเป็น (what ought to be) ถ้าอยู่โดยลำพังตัวของมันเอง เราไม่สามารถบอกได้ว่า ค่านิยมของบุคคลใดผิดหรือถูก เกณฑ์การตัดสินค่านิยมใดผิดหรือถูกมักจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปรียบเทียบระหว่างผลกระทบที่เกิดขึ้นจากค่านิยมที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น เราไม่อาจตัดสินได้ว่าระหว่างค่านิยมของ “การประหยัด” และ “การฟุ่มเฟือย” อันไหนเป็นค่านิยมที่ดีกว่ากัน ส่วนใหญ่การเปรียบเทียบค่านิยมกระทำได้เมื่อพิจารณาในด้านผลลัพธ์หรือ

ผลกระทบที่เกิดจากค่านิยมนั้นๆ ด้วยเหตุนี้ Ebert and Mitchell จึงแยกให้เห็นความแตกต่างที่เด่นชัดอันหนึ่งระหว่างค่านิยมและความเชื่อตรงจุดที่เกี่ยวกับพื้นฐานข้อเท็จจริง (factual basis) กล่าวคือโดยทั่วไปความเชื่อจะตั้งอยู่กับการอ้างอิงเกี่ยวกับพื้นฐานข้อเท็จจริง ซึ่งอยู่ในกรอบความคิดของการตั้งข้อสมมติฐานการคาดคะเน และความน่าจะเป็นด้านจิตวิสัย ความเชื่อจึงมีการเปลี่ยนแปลงได้เมื่อพื้นฐานของข้อเท็จจริงหรือความรู้เปลี่ยน ส่วนค่านิยมมีลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวที่อาจเพียงพิจารณาได้ว่าเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมภายใต้สถานการณ์หรือเงื่อนไขต่างๆ

นอกจากประเด็นที่ว่า ค่านิยมสะท้อนในสภาพที่น่าพึงปรารถนาที่อยู่ในจิตวิสัยหรือจิตสำนึกของคนแล้ว ค่านิยมเป็นองค์ประกอบสำคัญของอุดมการณ์ (ideology)[8] ค่านิยมในกรอบของอุดมการณ์แสดงออกมาในรูปแบบของค่านิยมเชิงจริยธรรม (ethical) และคุณธรรม (moral) ค่านิยมดังกล่าวมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับหลักปรัชญาความคิด หลักการและแนวคิด ตลอดจนความโน้มเอียงของความคิดที่อยู่ในจิตสำนึกของคน พื้นฐานและหลักการเหล่านี้จะทำหน้าที่ในการอธิบายเหตุผล การเข้าใจเหตุการณ์และกำหนดแนวทางของการกระทำในระดับรูปธรรม[9] ดังนั้น เมื่อรวมสรุปเกี่ยวกับธรรมชาติพื้นฐานและองค์ประกอบต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว เราสามารถเข้าใจได้ว่า ค่านิยมมีบทบาทสำคัญในการสร้างชีวทัศน์ส่วนตัวและโลกทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมภายนอกทั้งในด้านสังคมและวัตถุ กล่าวโดยย่อ Rokeach ให้คำอธิบายว่า ค่านิยมทำหน้าที่หลักๆ ดังต่อไปนี้

1.เป็นมาตรฐาน (standards) ที่ชี้นำพฤติกรรมหลายด้าน คือ

1)การมีอิทธิพลต่อการกำหนดทัศนคติและความผูกพันเกี่ยวกับอุดมการณ์ ความเชื่อและศาสนา และความคิดทางการเมืองในแนวทางเฉพาะอย่าง

2)เป็นตัวกำหนดรูปแบบและวิธีการที่คนแสดงตนต่อผู้อื่น

3)เป็นพื้นฐานของการวินิจฉัยแนวการกระทำและพฤติกรรมของผู้อื่น

4)เป็นตัวกำหนดกลไกความคิดด้านเหตุผล (rationalization) เกี่ยวกับความคิด (thoughts) และการกระทำ (actions)

2.เป็นรากฐานของการวินิจฉัยเพื่อการตัดสินใจเลือก

3.เป็นกลไกปกป้องความเป็นอัตตา (ego)

4.เป็นกลไกแสวงหาและสืบเสาะหาความรู้

5.เป็นตัวกำหนดจุดยืน (position) ในการพิจารณาปัญหาสังคม

ค่านิยมในสังคมสามารถจำแนกออกเป็นหลายระดับ คือ ตั้งแต่ระดับบุคคล กลุ่มบุคคล องค์การ สถาบันสังคมและสังคมโดยส่วนรวม ค่านิยมระดับต่างๆ เหล่านี้มีความสัมพันธ์และมีผลกระทบต่อกันอยู่ตลอดเวลา ในมิติของพฤติกรรม ค่านิยมที่ได้รับการยอมรับโดยคนจำนวนมากในการชี้นำแนวการปฏิบัติจะมีสภาพเป็นปทัสถาน (norms) ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ระดับกลุ่มบุคคล องค์การ สถาบัน และสังคมทั้งมวล Homans มีคำอธิบายเกี่ยวกับปทัสถานของกลุ่มว่า“ปทัสถาน คือ ความคิดที่อยู่ในจิตใจของสมาชิกกลุ่ม ความคิดนี้สามารถกำหนด รูปแบบเฉพาะอย่างว่าสมาชิกควรทำอะไร สมาชิกน่าจะทำอะไร สมาชิก ถูกคาดหวังให้ทำอะไรภายใต้สถานการณ์นั้นๆ”

ดังนั้น ในขณะที่ค่านิยมเป็นกลไกของการสร้างแนวความคิดทั่วไปในระดับนามธรรม (abstract concepts) ปทัสถานทำหน้าที่กรอบชี้นำ (guideline) หรือกฎเกณฑ์ (rules) เชิงพฤติกรรมการปฏิบัติสำหรับกลุ่มคนภายใต้สถานการณ์ที่แตกต่างกัน ค่านิยมจึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระ (contents) ของปทัสถานสังคม ยกตัวอย่างเช่น ค่านิยมของประสิทธิภาพในการทำงานจะแสดงออกในการกำหนดรูปแบบและหลักการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ ค่านิยมของความเท่าเทียมกันในทางสังคมเป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์และหลักการของการจัดสรรผลประโยชน์ในระบบเศรษฐกิจและการเมืองของสังคม นอกจากนี้ ค่านิยมยังมีอิทธิพลสำคัญต่อการสร้างและการกำหนดเพื่อหาสาระและรูปแบบของวัฒนธรรม (culture) ซึ่งเป็นกรอบปทัสถานที่ได้รับการยอมรับกันในทางปฏิบัติในสังคมระดับต่างๆ

สิ่งสำคัญอีกอย่างหนึ่งในการเข้าใจธรรมชาติพื้นฐานของค่านิยม คือ เราสามารถจำแนกประเภทของค่านิยมได้อย่างไร การจัดจำแนกค่านิยมอาจกระทำได้ในหลายรูปแบบและหลายวิธีการ [12] Sprangler มีข้อเสนอการจัดจำแนกค่านิยมออกเป็น 6 ประเภทคือ 1) ด้านจริยธรรม (aesthetic) 2) ด้านความคิดเชิงทฤษฎี (theoretical) 3) ด้านเศรษฐกิจ (economic) 4) ด้านการเมือง (political) 5) ด้านสังคม (social) และ 6) ด้านศาสนา (religious)[13] Maslow ได้เสนอการจำแนกที่แตกต่างออกไปโดยเน้นโครงสร้างและความสัมพันธ์ของค่านิยมระดับบุคคลที่แยกออกเป็นค่านิยม 1) ด้านความต้องการระดับพื้นฐาน (basic needs) 2) ด้านความมั่นคงปลอดภัย (security) 3) ด้านสังคม (social) 4) ด้านการยอมรับ (self-esteem) และ 5) ด้านความสำเร็จของตัวเอง (self-actualization) [14] จุดนี้แสดงให้เห็นว่า Maslow ต้องการจะชี้ให้เห็นค่านิยมของคนที่แสดงออกมาในรูปแบบของระดับความต้องการ (Hierarchy of needs) ค่านิยมจึงได้รับการจัดระเบียบที่แยกออกเป็นค่านิยมระดับต่ำหรือระดับรูปธรรม และระดับสูงหรือระดับนามธรรม ส่วนวิธีการจัดจำแนกค่านิยมโดยแยกออกเป็น 2 ประเภทหลักคือ 1) ค่านิยมที่เป็นเครื่องมือหรือสื่อนำ (instrumental values) 2) ค่านิยมที่เป็นเป้าหมาย (terminal values) ค่านิยมที่เป็นเครื่องมือหรือสื่อนำสามารถแยกออกได้อีกเป็น ค่านิยมเชิงคุณธรรม (moral) และค่านิยมเชิงความสามารถ (competence) โดยเขาให้คำอธิบายเพิ่มเติมว่า“ค่านิยมเชิงคุณธรรม หมายถึง ค่านิยมที่เป็นสื่อนำซึ่งถ้าได้รับการกระทบกระเทือน หรือทำลายไปจะก่อให้เกิดความรู้สึกและจิตสำนึกที่เป็นบาป (guilt) หรือการกระทำผิด ส่วนค่านิยมเชิงความสามารถมีความสัมพันธ์กับการประสบความสำเร็จของคน ต่อการกระทำบางอย่าง ถ้าค่านิยมนี้ถูกทำลายบุคคลจะรู้สึกเหมือนกับการถูกตำหนิ (shame) ในแง่ที่ตัวเองขาดความสามารถ”

ส่วนในด้านค่านิยมที่เป็นเป้าหมายสามารถแบ่งออกได้เป็น 1) ค่านิยมส่วนตัว (personal values) และค่านิยมสังคม (social values) บุคคลมีการสร้างและพัฒนาค่านิยมส่วนตัวแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยและเงื่อนไขต่างๆ มากมาย เช่น การมีใจที่สงบ รูปแบบความสวยงามและอื่นๆ ส่วนค่านิยมสังคมเกี่ยวพันกับสภาพและเป้าหมายสังคมที่พึงปรารถนาในสังคมภายใต้สถานการณ์ต่างๆ เช่น ความเท่าเทียมกัน ความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจ และความสามัคคี เป็นต้น

สิ่งที่กล่าวแล้วทั้งหมดเกี่ยวกับค่านิยมและความสัมพันธ์ระหว่างค่านิยมและองค์ประกอบอื่นๆ ทางสังคม เช่น ปทัสถาน วัฒนธรรม และคุณธรรม แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ค่านิยมมีความผูกพันอย่างใกล้ชิดกับกระบวนการนโยบายสาธารณะในขั้นตอนต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวิเคราะห์นโยบายและการตัดสินนโยบาย ค่านิยมเป็นรากฐานสำคัญของการมองปัญหาสังคมและการกำหนดสาระของนโยบายว่าเป็นอย่างไร และมีทิศทางไปที่จุดใด ผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายมักจะหลีกไม่พ้นที่ต้องสัมผัสและสัมพันธ์กับระบบค่านิยมที่แต่ละฝ่ายนำติดตัวเข้ามาในเวทีการต่อสู้ของนโยบาย (policy arenas) ซึ่งครอบคลุมทั้งนักวิเคราะห์นโยบาย ข้าราชการ นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย จากพื้นฐานของข้อเท็จจริงดังกล่าว Gerston จึงตั้งข้อสังเกตว่า “ในขณะที่กระบวนการตัดสินนโยบายอาจจะมีลักษณะยุ่งยากซับซ้อนและมีเงื่อนงำ เราสามารถสังเกตผู้กระทำทางการเมืองที่รับผิดชอบต่อการตัดสินใจที่ออกมาได้ ...ใน การคาดคะเนเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ตัดสินนโยบาย เราจำเป็นต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้นำหรือผู้ตัดสินใจมากมายในด้านค่านิยม แรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ ทัศนคติของประชาชน กรอบความคิดของสถาบัน และตัวแปรอื่นๆ อีกมากมายที่มีผลกระทบต่ออำนาจและการใช้อำนาจ”

ผู้เขียนจะแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างค่านิยมกับกระบวนการวิเคราะห์นโยบายใน 3 ประเด็นหลักๆ ด้วยกันคือ 1) ค่านิยมกับการวิจัยนโยบาย 2) ค่านิยมกับข้าราชการประจำ และ 3) ค่านิยมกับกลุ่มผลประโยชน์ของนโยบาย

1. ค่านิยมกับการวิจัยนโยบาย

แนวคิดแบบดั้งเดิมของการวิเคราะห์นโยบายพื้นฐานของความรู้ (knowledge) ที่ใช้ในการอธิบายปัญหาและความเข้าใจสภาพความเป็นจริงก่อนที่จะพัฒนาออกมาเป็นตัวเลือกของนโยบายตั้งอยู่บนข้อสมมุติที่ว่า ข้อเท็จจริง (facts) และค่านิยม (values) เป็นสิ่งที่แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ข้อสมมุตินี้สะท้อนให้เห็นแนวคิดที่ว่า ความมีเหตุผลทางวิชาความรู้ความสามารถเข้าใจปรากฏการณ์ความเป็นจริงโดยปราศจากการบิดเบือนข้อเท็จจริง และข้อเท็จจริงทางสังคม (social facts) เป็นสิ่งที่ปรากฏขึ้นโดยตัวของมันเองเหมือนปรากฏการณ์ธรรมชาติที่ไม่ขึ้นกับจิตวิสัยของมนุษย์

ความรู้ทางสังคมที่ได้จากการศึกษาข้อเท็จจริงเป็นความรู้ที่มีข้อยุติและมีความสมบูรณ์ในตัวเอง และไม่เปลี่ยนแปลง นักสังคมศาสตร์หรือนักวิจัยนโยบายสามารถสังเกตและเก็บรวบรวมข้อเท็จจริงต่างๆ ได้อย่างเที่ยงธรรมและปราศจากอคติโดยการอาศัยกรอบความรู้เชิงทฤษฎีและเหตุผลเป็นเครื่องมือชี้นำ การวิเคราะห์เพื่อพัฒนาตัวเลือกนโยบายกระทำได้โดยอาศัยข้อสมมุติของข้อเท็จจริงต่างๆ ที่มีอยู่ ดังนั้น ถ้ากล่าวโดยสรุปความรู้ที่ได้จากการศึกษาข้อเท็จจริงจะเป็นตัวกำหนดนโยบายสาธารณะในท้ายที่สุด อย่างไรก็ตาม ข้อสมมุติของการสร้างความรู้เพื่ออธิบายความเป็นจริงทางสังคมดังกล่าวถูกท้าทาย และได้รับการวิจารณ์อย่างมากในหมู่นักสังคมศาสตร์รุ่นใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่า ความเป็นจริงทางสังคมไม่ได้เกิดขึ้นเหมือนปรากฏการณ์ธรรมชาติ แต่เป็นปรากฏการณ์ที่ถูกสร้างโดยความรู้สึกนึกคิดและจิตวิสัยของมนุษย์ การเข้าใจความเป็นจริงทางสังคมที่ยึดหลักการของการรักษาความเป็นกลางเชิงค่านิยม (value-neutrality) ตามข้อเสนอของ Weber เป็นสิ่งที่แทบจะเป็นไปไม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากข้อเท็จจริงบางประการที่ว่า 1) ผู้วิจัยต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับสังคมหรือสิ่งที่ถูกศึกษาก่อนที่จะสามารถเข้าใจได้ว่า สิ่งนั้นคืออะไร 2) การแสวงหา

ความรู้ของผู้วิจัยมักผูกติดอยู่กับอิทธิพลทางความคิดที่มีอยู่ก่อนแล้ว และความสนใจของผู้วิจัยในด้านหรือต่อประเด็นต่างๆ และ 3) แนวความคิดเชิงวิทยาศาสตร์ (scientific concepts) ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือชี้นำการศึกษาวิจัยสังคมมีลักษณะนามธรรมที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมและทำให้เกิดการแปลความหมายที่แตกต่างกัน

ยกตัวอย่างเช่น เมื่อเรากล่าวถึง “ความยากจน” เราเข้าใจกันทุกคนว่าความยากจนเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นจริง และคนที่ยากจนเป็นคนที่ขาดปัจจัยทรัพยากร แต่ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดของคำว่า “ขาด” อาจจะอยู่ในลักษณะที่สมบูรณ์หรือสหสัมพันธ์ก็ได้ กล่าวคือ อาจหมายถึงการขาดเงินรายได้ ขาดความสามารถและทักษะที่เป็นเครื่องหารายได้ หรือขาดปัจจัยองค์ประกอบที่จำเป็นต่อการปรับมาตรฐานการดำรงชีวิต ดังนั้น แม้ว่าเรายอมรับกันโดยทั่วไปว่าความยากจนเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นจริง แต่ความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นจริงมีความแตกต่างกันทั้งในด้านขอบเขตของปัญหาและลักษณะภาพ (character) แนวนโยบายที่ใช้ในการแก้ปัญหาจึงขึ้นอยู่กับประเด็นสำคัญที่ว่า เราระบุความหมายและกรอบความคิดของปัญหาอย่างไร นั่นคือ ข้อเท็จจริงที่เราใช้ในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ ขึ้นอยู่กับการสร้างกรอบความคิดเกี่ยวกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น เราแปลความหมายของความเป็นจริงมากกว่าการสังเกตและเข้าใจปรากฏการณ์โดยปราศจากจิตวิสัยของเราเอง ในการศึกษาด้านสังคม การแปลความหมายของปรากฏการณ์เป็นวิธีการอันเดียวที่ทำให้เราเข้าใจได้ว่าอะไรคือความเป็นจริง

การสร้างกรอบความคิดเพื่อแปลความหมายของความเป็นจริงที่มีนัยสำคัญหลายประการที่เกี่ยวข้องกับค่านิยม ประการแรก การแปลความหมายของความเป็นจริงขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมาย (purpose) ที่ผู้วิจัยมีอยู่หรือสร้างขึ้นมา จุดมุ่งหมายดังกล่าวนี้ เกิดจากค่านิยมหรือการกำหนดคุณค่าที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ในจุดเริ่มต้นของการศึกษา ปรากฏการณ์ของความเป็นจริง ผู้วิจัยจำเป็นต้องตีค่าว่าสิ่งนั้นมีคุณค่าอย่างไร และมีเหตุผลอะไรที่จะต้องศึกษา ในกรณีของปัญหาความยากจน ผู้วิจัยอาจเกิดความสนใจที่จะศึกษาปัญหาอื่นพร้อมๆ กันกับปัญหาความยากจน อาทิ การว่างงาน อาชญากรรม และความไม่เท่าเทียมกันด้านเศรษฐกิจ ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ จุดมุ่งหมายซึ่งเกิดจากค่านิยมของผู้วิจัยจะเป็นสิ่งที่อธิบายเหตุผลว่าทำไมเขาต้องเลือกศึกษาปัญหานี้ ผู้วิจัยอาจต้องการศึกษาปัญหาความยากจนเพื่อความอยากรู้อยากเห็นส่วนตัวว่าสถานการณ์ความเป็นจริงนั้นเป็นอย่างไร หรือเขาต้องการเปิดเผยสภาพความทุกข์ยากในสังคมเพื่อเป็นการให้การศึกษากับประชาชนหรือเขาต้องการให้มีการแก้ไขปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในสังคม จุดมุ่งหมายเหล่านี้สะท้อนให้เห็นจุดยืนของค่านิยมของผู้วิจัยว่าเป็นอย่างไร

ประการที่สอง ในระดับของการศึกษาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ ผู้วิจัยไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมายและค่านิยมต่างๆ ได้ เนื่องจากจุดมุ่งหมายและค่านิยมเป็นกรอบกำหนดวิธีการประมวลและประเมินข้อเท็จจริง นั่นคือ ความหมายและการแปลความหมายของข้อเท็จจริงมาจากค่านิยมและจุดมุ่งหมายที่สอดแทรกอยู่ในกรอบทฤษฎีที่ผู้วิจัยใช้เป็นเครื่องมือชี้นำการศึกษาในกรณีของปัญหาความยากจน นักวิจัยอาจมีกรอบความคิดทางทฤษฎีที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์แตกต่างกัน การอธิบายเชิงเศรษฐศาสตร์มุ่งชี้ให้เห็นว่า ความยากจนเกิดจากการไม่มีงานทำ และการแก้ปัญหาความยากจนทำได้โดยการส่งเสริมการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดการสร้างงานมากขึ้น กรอบการอธิบายเชิงสังคม-การเมือง แสดงให้เห็นว่าประชาชนที่อยู่ในสภาพยากจนมักเป็นกลุ่ม

คนที่ไม่มีอำนาจ การแก้ปัญหาความยากจนจึงจำเป็นต้องแก้ไขโครงสร้างอำนาจ ซึ่งเป็นกลไกกระจายผลประโยชน์ของสังคม ในขณะเดียวกัน กรอบทฤษฎีเชิงการศึกษามองว่าความยากจนเกิดจากการขาดทักษะความรู้ซึ่งเป็นเครื่องมือของการประกอบอาชีพที่ทำให้มีรายได้สูงขึ้น การแก้ปัญหาความยากจนจึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับการศึกษามากขึ้น กรอบทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายและการเข้าใจปรากฏการณ์ของความยากจนแตกต่างกันดังกล่าวนี้ นำไปสู่ระเบียบวิธีการศึกษาเพื่อเก็บรวบรวมข้อเท็จจริงแตกต่างกันออกไปด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายและค่านิยมที่เป็นรากฐานของการสร้างกรอบทฤษฎี ดังนั้น Rein จึงมีข้อสรุปว่า“ไม่มีข้อเท็จจริงใดอยู่เป็นอิสระและแยกตัวออกจากทฤษฎีที่จัดระบบความสัมพันธ์ เป็นองค์การของข้อเท็จจริงนั้น และทฤษฎีไม่สามารถแยกออกจากจุดมุ่งหมายของมนุษย์หรืออีกนัยหนึ่งคือ ค่านิยม นั่นเอง”

ประการสุดท้าย นอกจากจุดมุ่งหมายและค่านิยมที่แอบแฝงอยู่ในจิตวิสัยของผู้ศึกษาวิจัยและในกรอบทฤษฎีและระเบียบวิธีการศึกษาที่ใช้ในการแปลความหมายว่า ความเป็นจริงของปรากฏการณ์เป็นอย่างไร การศึกษาสังคมต้องเกี่ยวพันกับวัตถุที่หมาย (objects) ที่มีชีวิตและมีกรอบความคิดเชิงทฤษฎี ความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นจริง และค่านิยมที่แตกต่างกันออกไปด้วย แม้ว่าการศึกษาด้านสังคมมุ่งเน้นการค้นหาข้อเสนอเบื้องต้น (basic propositions) ของพฤติกรรมของมนุษย์ที่สามารถอธิบายออกเป็นการสังเกตการณ์เฉพาะอย่าง[21] แต่ข้อเสนอเบื้องต้นเหล่านี้ไม่อาจอธิบายเหตุการณ์ทางสังคมได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากการกระทำของคนครอบคลุมทั้งในด้านรูปธรรมที่แสดงออกมาให้เห็นและด้านนามธรรมที่แฝงเร้นอยู่ในจิตวิสัย ความรู้ทางสังคมจึงเป็นความรู้ที่ไม่สมบูรณ์หรือความรู้เพียงบางส่วน (partial knowledge) ของปรากฏการณ์ที่เป็นจริงทั้งหมด [22] นอกจากนี้ ความรู้เพียงบางส่วนดังกล่าวมักขึ้นอยู่กับภาวะแวดล้อมและสถานการณ์ จุดนี้เองทำให้เกิดปัญหาด้านคุณธรรมในประเด็นที่ว่า นักวิจัยสมควรสรุปการค้นพบ (findings) ของตัวเองอย่างไร เขาควรมีความเชื่อมั่นในความรู้ที่มีอยู่แค่ไหน และนัยสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายควรเป็นอย่างไร คำถามเหล่านี้ เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับระบบค่านิยมของนักวิจัยและนักวิเคราะห์นโยบาย พัฒนาทางเลือกของนโยบายจากข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดและบิดเบือนจากความเป็นจริง นโยบายที่ถูกตัดสินใจมาจากทางเลือกที่ผิดๆ นี้ ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้เท่านั้น แต่ยังสร้างปัญหาด้านคุณธรรมเพิ่มขึ้นในสังคมอีกด้วย ดังนั้น Murray จึงเตือนว่านักวิเคราะห์ควร “หลีกเลี่ยงการนำเสนอที่ผิดพลาดเกี่ยวกับความสมบูรณ์ ความน่าเชื่อถือ และความคล้องจองของความรู้ทางสังคมในกระบวนการนโยบาย นอกจากสิ่งนี้จะเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ในด้านคุณธรรมแล้ว สิ่งนี้ยังเน้นหลักจริยธรรมการปฏิบัติของนักวิเคราะห์นโยบายอีกด้วย”

2. ค่านิยมกับข้าราชการประจำ

ทฤษฎีและกรอบความคิดของการบริหารราชการในแนวคิดดั้งเดิม ตั้งอยู่บนข้อสมมุติเบื้องต้นที่ว่า การเมือง (politics) ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดนโยบายและการบริหาร (administration) ซึ่งทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด นัยเชิงหลักการเหตุผลที่เกิดตามมาจากข้อสมมุติเบื้องต้นดังกล่าวก็คือ การตัดสินใจของนักการเมืองจะขึ้นอยู่กับการใช้การวินิจฉัยเชิงคุณค่า (value judgment) ก่อนที่กำหนดออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ ส่วนการตัดสินใจของข้าราชการประจำขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ทางเทคนิคที่มีพื้นฐานมาจากข้อเท็จจริงที่มีอยู่ กล่าวคือการตัดสินใจของข้าราชการประจำขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ทางเทคนิคที่มี

พื้นฐานมาจากข้อเท็จจริงที่มีอยู่ กล่าวคือการตัดสินใจของข้าราชการประจำอยู่ในรูปแบบหรือกรอบหลักการเหตุผลด้านเทคนิคที่กำหนดเอาไว้แน่นอนตายตัวแล้ว โดยไม่มีค่านิยมและผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือถ้าใช้แนวการอธิบายของ Simon ข้าราชการประจำจะตัดสินใจตามโปรแกรม (programmed decisions) ที่มีอยู่แล้วนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ข้อสมมุติเบื้องต้นที่แยกการบริหารออกจากการเมืองและแยกข้อเท็จจริงออกจากค่านิยมนี้ได้รับการพิสูจน์แล้วว่า ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ถ้าเราพิจารณาอย่างผิวเผิน เรามีแนวโน้มที่จะเข้าใจว่าทุกอย่างที่ข้าราชการประจำกระทำหรือตัดสินใจออกมาตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ทางเทคนิคและข้อเท็จจริง แต่ถ้าเรามองให้ลึกลงไปในรายละเอียดของความเป็นจริง เราจะพบว่าการตัดสินใจของข้าราชการประจำเต็มไปด้วยค่านิยมและผลประโยชน์ทั้งในแง่ส่วนตัว กลุ่มและองค์การที่สังกัดข้าราชการเล่นบทบาทของนักการเมืองอยู่ตลอดเวลาและการตัดสินใจของข้าราชการไม่ว่าในระดับบุคคล ส่วนงาน แผนก กอง กรม และกระทรวงมีส่วนเกี่ยวข้องกับค่านิยมและผลประโยชน์แทบทั้งสิ้น ค่านิยมและผลประโยชน์ของข้าราชการผูกพันอยู่กับหลายด้าน อาทิ อำนาจ การควบคุม ทรัพยากร การสร้างแนวร่วม สัญลักษณ์ ภาพพจน์ต่อสาธารณะ และอื่นๆ อีกมากมาย Wildavsky จึงตั้งข้อสังเกตว่า“ข้าราชการประจำก็เหมือนกับพวกเราทั่วไปที่ต้องเฝ้ามองสวัสดิการของตนเอง และเขามองว่านโยบายของหน่วยงานมีผลกระทบต่อสวัสดิการนี้อย่างไร ความสนใจเบื้องต้นของข้าราชการต่อผู้รับบริการอยู่ตรงประเด็นที่ว่าผู้รับบริการมีผลกระทบต่อหน่วยงานอย่างไร โดยเฉพาะผลกระทบที่มีต่อสวัสดิการของตน...ข้าราชการให้ความสำคัญกับวิชาชีพ (profession) ของตนเองทั้งในฐานะที่เป็นเครื่องมือชี้นำการบริหารงานภายในหน่วยงานและในฐานะเครื่องมือของการเคลื่อนย้ายฐานะในระบบราชการ...การจัดสรรผลประโยชน์ภายในหน่วยงานและเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการมักเป็นผลข้างเคียง (by-Product) ของการติดตามจุดมุ่งหมายส่วนตัว”

ข้อสังเกตดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความขัดแย้งบางประการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของสาธารณะและจุดมุ่งหมายส่วนตัวของข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่านิยมเชิงวิชาชีพ (professional values) ของข้าราชการเป็นตัวเชื่อมที่สำคัญของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและการให้บริการต่อสาธารณะ

กรอบความคิดดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีลักษณะหลากหลายระหว่างองค์การราชการและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในขอบเขตของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบอยู่

ประเด็นแรก ข้าราชการหรือองค์การราชการมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมสิ่งแวดล้อมให้อยู่ภายใต้อาณัติโดยการดูดซับความกดดันและลดภาวะตึงเครียดที่เกิดจากในสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่หน่วยงานสามารถจัดการกับปัญหาต่างๆ ได้ วิธีการอย่างหนึ่งคือ การเข้าไปจัดตั้งสิ่งแวดล้อมให้มีอยู่ในรูปแบบที่แน่นอน ทั้งในด้านการกำหนดความต้องการหรือบริการที่ควรได้รับ การกำหนดรูปแบบและกระบวนการของความสัมพันธ์ ตลอดจนการกำหนดระบบข้อมูลข่าวสารที่เป็นพื้นฐานของนโยบาย ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ กรอบทฤษฎีและค่านิยมที่ชี้นำการตัดสินนโยบายของข้าราชการมีลักษณะคล้ายเครื่องจักรกลไก จุดนี้ สะท้อนให้เห็นธรรมชาติพื้นฐานของกระบวนการนโยบายขององค์การราชการในหลายๆ ด้าน ประการแรก ปัญหานโยบายจะถูกมองในกรอบทางเทคนิคแบบง่ายๆ และไม่สลับซับซ้อน ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาความยากจนของชุมชนมีสาเหตุมาจากการที่ประชาชนขาด

ความรู้และทักษะด้านวิชาชีพแต่เพียงอย่างเดียว ประการที่สอง การค้นคว้าและการเก็บข้อมูลเพื่อนำมาพัฒนาเป็นตัวเลือกของนโยบาย มักจะถูกชี้นำโดยกรอบทฤษฎีทางเทคนิคที่พยายามสรุปแนวความคิดและตัวแปรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้อยู่ในรูปแบบที่สามารถเข้าใจได้อย่างง่ายๆ และชัดเจน นอกจากนี้ วิธีการจัดเก็บข้อมูลก็อาศัยเทคนิคแบบง่ายและสะดวกต่อการจัดเก็บ ส่วนใหญ่หน่วยงานจะเป็นผู้ลงมือจัดเก็บข้อมูลเองหรือใช้ข้อมูลที่มีอยู่แล้วในรูปแบบของรายงาน ความรู้ และข้อเท็จจริงที่ได้จากการศึกษาวิจัยของหน่วยงานอื่น ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาเดียวกันมักไม่ได้รับการพิจารณาหรือมีความสำคัญเท่าที่ควร ประการที่สาม นอกจากประเด็นเกี่ยวกับกรอบทฤษฎีที่ใช้มองปัญหาอย่างแคบๆ และการเก็บข้อมูลแบบง่ายๆ องค์การราชการที่มีเจตนารมณ์ควบคุมสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มที่จะกำจัดขอบเขตการกระทำหรือการให้บริการของตัวเองให้แคบที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้หน่วยงานต้องเผชิญหน้ากับภาวะไม่แน่นอน (uncertainty) ในหลายๆ ด้าน โปรแกรมของนโยบายจะมุ่งเน้นในเฉพาะพื้นที่ที่หน่วยงานมีความถนัดและมีความเชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ในการวิเคราะห์และกำหนดนโยบายเกิดขึ้นได้ยาก ด้วยเหตุนี้จึงมีบ่อยครั้งที่การกำหนดนโยบายของหน่วยงานไม่ค่อยสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง (actual demands) ของผู้รับบริการ ยกตัวอย่างเช่น ในขณะที่ชุมชนต้องการให้หน่วยงานราชการช่วยเหลือในด้านการตลาดเพื่อขายผลผลิตของชุมชน แต่องค์การราชการกลับให้ความช่วยเหลือในด้านเทคนิคการผลิต

ประการสุดท้าย การวิเคราะห์และการมองปัญหานโยบายแบบง่ายๆ ผลักดันให้องค์การราชการกำหนดนโยบายที่แก้ปัญหาแบบง่ายๆ ตามมาด้วย ปัญหาความยากจนของชุมชนที่ถูกมองว่ามีสาเหตุมาจากการขาดความรู้และทักษะด้านวิชาชีพก็จะถูกแก้โดยการตั้งโรงเรียนฝึกฝนวิชาชีพขึ้นในชุมชน นโยบายที่ออกมาดังกล่าวจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาพื้นฐานของชุมชนซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบและสาเหตุด้านอื่นๆ ที่อยู่นอกกรอบทฤษฎีเชิงเทคนิคของหน่วยงานราชการนั้น

ลักษณะของการกำหนดนโยบายดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นค่านิยมหลายๆ ด้านที่ซ่อนเร้นอยู่ในองค์การราชการ ค่านิยมนี้ครอบคลุมทั้งในระดับบุคคล คือ ผู้บริหารแต่ละคน กลุ่มผู้บริหารที่มีส่วนรับผิดชอบต่อนโยบายและองค์การโดยส่วนรวม ค่านิยมที่มีลักษณะเด่น (dominant values) ในกรณีนี้คือ ค่านิยมด้านการเมืองที่ต้องการควบคุมสภาวะความไม่แน่นอนของสิ่งแวดล้อมของนโยบาย ค่านิยมราชการ (bureaucratic values) ที่พยายามมองกรอบปัญหาและใช้วิธีวิเคราะห์ปัญหาแบบเทคนิคกลไก และค่านิยมส่วนตัว (personal values) ของข้าราชการที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคง การรักษาผลประโยชน์ และอำนาจของตัวเอง

ประเด็นที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การราชการและสิ่งแวดล้อมอาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงวิชาชีพ ในกรอบความคิดเช่นนี้ องค์การราชการเปรียบเสมือนหน่วยงานวิชาชีพ (professional organization) ที่คอยให้บริการแก่ประชาชนตามที่ได้รับการร้องขอ ส่วนกลุ่มเป้าหมายนโยบายใดที่ไม่ได้ร้องขอก็ไม่จำเป็นต้องให้บริการ ในสถานการณ์เช่นนี้ องค์การราชการจะสร้างความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมหรือประชาชนผู้รับบริการตามมาตรฐานที่ถูกกำหนดไว้ในรูปแบบของกฎเกณฑ์ที่วางไว้ นโยบายที่ได้รับมาจากฝ่ายการเมือง ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินงานที่ถูกจัดไว้เป็นระเบียบและขั้นตอนเรียบร้อยแล้ว หรืออีกนัยหนึ่งองค์การทำหน้าที่บริหารงานของตนเองโดยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวและแทรกแซงสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านการจัดตั้ง การจัดสรรประโยชน์ และการแก้ไข

ปัญหาความขัดแย้งที่มีอยู่ในชุมชน องค์การมีความเป็นกลาง (neutrality) ในการให้บริการกับประชาชนและไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับประเด็นการตัดสินใจที่เกี่ยวกับอุดมการณ์และค่านิยมของนโยบาย ลักษณะขององค์การราชการและการปฏิบัติงานราชการเช่นนี้สอดคล้องกับรูปแบบองค์การและการบริหารราชการแนวอุดมคติที่อธิบายไว้ในการศึกษาเปรียบเทียบเชิงประวัติศาสตร์ของสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ค่านิยมพื้นฐานที่มีอิทธิพลครอบงำพฤติกรรมองค์การครอบคลุมหลายด้าน อาทิ ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ การบริหารตั้งอยู่บนหลักการเหลุผลทางเทคนิค การแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม และอื่นๆ อย่างไรก็ตามในสภาพความเป็นจริง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การราชการและสิ่งแวดล้อมในลักษณะเช่นนี้เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก เนื่องจาก

ประเด็นสำคัญที่ว่า นอกจากการบริหารไม่สามารถแยกตัวออกจากการเมืองได้อย่างเด็ดขาดแล้ว การบริหารยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเมือง พื้นฐานเชิงวิชาชีพของข้าราชการเป็นเพียงเครื่องมือที่องค์การราชการใช้ในการอ้างอิงเพื่อเป็นหลักการและกำหนดจุดยืนทางการเมืองของตัวเองเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติองค์การราชการมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเมืองและประเด็นคุณธรรมที่อยู่ในสังคมอยู่ตลอดเวลา มีบ่อยครั้งที่ข้าราชการใช้วิชาชีพของตนเองบนพื้นฐานที่แตกต่างกันในการให้บริการแก่สาธารณะ ต่อกลุ่มเป้าหมายนโยบายที่ไม่มีอำนาจต่อรองทางการเมือง ข้าราชการอาจใช้กฎเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติที่กำหนดไว้ แต่สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูง ข้าราชการมักโอนอ่อนและมีข้อยกเว้นในการให้บริการ

ประการสุดท้าย ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การราชการและสิ่งแวดล้อมของนโยบายอยู่ในรูปแบบของการกระทำโต้ตอบทางการเมือง จุดนี้สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มเป้าหมายนโยบายที่เกี่ยวข้องมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองและเป็นพลังสังคมที่มีผลกระทบต่อองค์การราชการ กระบวนการนโยบายขององค์การราชการจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเจรจาต่อรองด้านผลประโยชน์ ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งด้านค่านิยมและการจัดสรรผลประโยชน์ การระบุปัญหานโยบาย การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์และพัฒนาตัวเลือกของนโยบาย ตลอดจนการตัดสินใจนโยบายที่กระทำโดยองค์การราชการจึงมีลักษณะที่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์หรือเหตุการณ์ทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา การเดินประท้วงของกลุ่มผลประโยชน์ การเรียกร้องเพื่อแก้ปัญหาของกลุ่มอาชีพ ตลอดจนการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่างๆ ของกลุ่มชนที่ได้รับผลกระทบของนโยบายเป็นตัวอย่างของความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างองค์การราชการและสิ่งแวดล้อมของนโยบายดังกล่าว

โดยสรุป รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์การราชการและสิ่งแวดล้อมของนโยบายทั้งหมดดังกล่าวแล้วแสดงให้เห็นระบบค่านิยมและผลประโยชน์ที่ซับซ้อนในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่านิยมที่ฝังรากลึกอยู่ในระบบราชการ ค่านิยมที่ข้าราชการมีอยู่ และค่านิยมที่อยู่ในสิ่งแวดล้อมของนโยบายมีบทบาทสำคัญในการกำหนดว่า การวิเคราะห์นโยบายมีธรรมชาติพื้นฐานเป็นอย่างไร

3.ค่านิยมกับกลุ่มผลประโยชน์ของนโยบาย

กลุ่มผลประโยชน์ของนโยบาย หมายถึง กลุ่มประชากรที่ได้รับผลกระทบของนโยบายที่จะถูกกำหนดออกมา ผลกระทบดังกล่าวอาจอยู่ในรูปแบบของผลกระทบทางตรงในระยะสั้น หรือผลกระทบทางอ้อมในระยะยาว ในกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย นอกจากนักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องรู้ว่า อะไรคือทางเลือกของนโยบายก่อนที่จะเสนอให้ผู้ตัดสินนโยบายตัดสินใจ นักวิเคราะห์จำเป็นต้องรู้ว่าทางเลือกของนโยบายต่างๆ ส่งผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายของนโยบายในรูปแบบใดและแค่ไหน ในจุดนี้เอง นักวิเคราะห์มีความจำเป็นที่จะต้องเกี่ยวพันกับระบบค่านิยมที่อยู่ในชุมชนหรือในสิ่งแวดล้อมของนโยบาย ระบบค่านิยมดังกล่าวครอบคลุมทั้งค่านิยมเชิงเป้าหมาย (terminal values) และค่านิยมเชิงสื่อนำ (instrumental values)

ค่านิยมเชิงเป้าหมายเกี่ยวข้องโดยตรงกับเนื้อหาของเป้าหมายนโยบายที่รัฐกำหนดออกมา ในหลายกรณีเป้าหมายนโยบายที่สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลมีความขัดแย้งและไม่สอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของชุมชน รากฐานของความไม่สอดคล้องกันดังกล่าว ส่วนหนึ่งมาจากการสร้างแนวคิดของปัญหาแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น ในขณะที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้ประชานมีส้วมที่ถูกสุขลักษณะเพื่อป้องกันปัญหาสุขภาพและอนามัยระดับพื้นฐาน แต่ความต้องการและค่านิยมของชุมชนเองยังไม่เข้าใจว่า การมีส้วมที่ถูกสุขลักษณะจะช่วยทำให้ตนเองมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นได้อย่างไร ผลที่ตามมาก็คือ ส่วนที่รัฐบาลส่งเสริมและสนับสนุนก็จะกลายเป็นสิ่งที่ไม่มีประโยชน์สำหรับชาวบ้าน ในทางตรงกันข้าม การมีส้วมที่ถูกลักษณะกลายเป็นเครื่องประดับที่แสดงให้เห็นสถานภาพทางสังคมไป ในจุดนี้สะท้อนให้เห็นว่า กรอบความคิด (frame) ที่ประกอบด้วยคุณค่าความหมาย และการกระทำของชาวบ้านไม่สอดคล้องกับกรอบความคิดที่รัฐบาลมีอยู่ในการกำหนดนโยบาย

ค่านิยมสื่อนำในสิ่งแวดล้อมของนโยบายมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ค่านิยมนี้อาจอยู่ในรูปแบบของการสนับสนุนเชิงสถาบัน (institution support) ที่เป็นเครื่องชี้ว่า เป้าหมายนโยบายที่รัฐบาลกำหนดออกมาจะได้รับการสนับสนุนจากค่านิยมที่มีอยู่ในชุมชนมากน้อยแค่ไหน ยกตัวอย่างเช่น การสร้างค่านิยมของประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นอาจเกิดขึ้นได้ยาก ตราบใดที่ท้องถิ่นยังขาดค่านิยมบางอย่างที่สนับสนุนรากฐานของระบบประชาธิปไตย อาทิ การเคารพหลักการเหตุผล การยอมรับหลักการตัวแทน การยอมรับเสียงข้างมาก และความเท่าเทียมกันในทางการเมือง เป็นต้น ดังนั้น ในหลายกรณี นโยบายของรัฐบาลประสบกับความล้มเหลวเนื่องจากทั้งเป้าหมายและกลไกหรือเครื่องมือของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะขัดแย้งกับระบบค่านิยมที่อยู่ในกรอบปฏิบัติของชุมชน เช่น นโยบายวางแผนครอบครัวในสังคมมุสลิม และนโยบายการกระจายการศึกษาภาคบังคับในชนบทยากจน เป็นต้น พื้นฐานของความขัดแย้งและความไม่สอดคล้องกันด้านค่านิยมพื้นฐานดังกล่าวผลักดันให้นักวิเคราะห์นโยบายควรปรับกรอบความคิดและเป้าหมายนโยบายให้สอดคล้องกับระบบค่านิยมที่ดำรงอยู่ในกลุ่มผลประโยชน์ของนโยบาย และในชุมชนโดยส่วนรวม

.

ความขัดแย้งด้านค่านิยมและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

พื้นฐานข้อเท็จจริงที่ว่า การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับค่านิยมในมิติด้านต่างๆ และในระดับสังคมที่แตกต่างกัน สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ความขัดแย้งด้านค่านิยม (value conflict) ซึ่งมีผลกระทบต่อการวิเคราะห์นโยบาย ในระดับบุคคลทั่วไป คนมีค่านิยมหลายๆ อย่าง และค่านิยมเหล่านี้มักจะมีความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน เช่น ในขณะที่เราต้องการให้ปัญหาอาชญากรรมลดลงเพื่อความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน แต่เราก็ไม่ต้องการให้สำนักงานตำรวจฯ ให้งบประมาณมากในการปราบปรามโจรผู้ร้าย หรือในขณะที่เราต้องการให้มีการสร้างทางด่วนพิเศษที่รถสามารถวิ่งได้อย่างรวดเร็ว แต่เราก็ไม่อยากเห็นอุบัติภัยที่เกิดจากการขับขี่อย่างรวดเร็ว ในระดับระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคล องค์การชุมชน และสถาบันสังคมก็เช่นกัน ความขัดแย้งด้านค่านิยมยิ่งมีความหลากหลายและมีความสัมพันธ์กันอย่างซับซ้อน กระบวนการวิเคราะห์นโยบายจึงเต็มไปด้วยความขัดแย้งด้านค่านิยม และนักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจอย่างชัดเจนว่ามีค่านิยมด้านใดและระดับใดที่ขัดแย้งกัน ก่อนที่จะพัฒนาตัวเลือกนโยบายออกมา

ความขัดแย้งด้านค่านิยมสะท้อนให้เห็นความยุ่งยากและความซับซ้อนของการวิเคราะห์และการตัดสินใจเพื่อกำหนดทางเลือกของนโยบาย ในขณะที่ความขัดแย้งด้านค่านิยมในระดับบุคคลสามารถตัดสินใจได้โดยอาศัยการเปรียบเทียบผลที่จะเกิดขึ้นจากค่านิยมที่เป็นคู่ขัดแย้ง ยกตัวเอย่างเช่น ในกรณีของการสร้างทางด่วนพิเศษเราอาจตัดสินใจเลือกการสร้างทางด่วนเพื่อแก้ปัญหาความไม่สะดวกและการเสียเวลา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก และยินยอมให้เกิดอุบัติภัยบนท้องถนนเพิ่มขึ้น แต่ในสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมร่วม (collective values) การวิเคราะห์และการตัดสินใจเพื่อกำหนดตัวเลือกมีความซับซ้อนและมีความยุ่งยากมาก เนื่องจากแต่ละคนและแต่ละกลุ่มมีจุดยืนของค่านิยมแตกต่างกัน และค่านิยมเหล่านี้มักจะผูกพันกับผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interest) ที่แตกต่างกันออกไปด้วย ดังข้อสรุปที่ว่า “จุดที่เรายืนมักขึ้นอยู่กับจุดที่เรานั่งนั่นเอง”

ผลงานการศึกษาวิจัยด้านสังคมวิทยาหลายชิ้นแสดงให้เห็นว่า คนทั่วไปมีแนวโน้มที่จะสร้างจุดยืนด้านค่านิยมของตัวเองที่สนับสนุนผลประโยชน์หรือความสนใจที่มีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นด้านรูปธรรมหรือนามธรรม ยกตัวอย่างเช่น นโยบายส่งเสริมกีฬาโดยการสร้างสนามกีฬาขนาดใหญ่ในชุมชนอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งด้านค่านิยมและผลประโยชน์ ในขณะที่คนกลุ่มหนึ่งเห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว คนอีกกลุ่มหนึ่งอาจไม่เห็นด้วยเนื่องจากมีความคิดเห็นว่า ชุมชนน่าจะเอาเงินจำนวนก้อนโตนั้นไปสร้างสถานีอนามัยเพื่อรักษาและบริการด้านสุขภาพให้กับคนยากจน หรือในขณะเดียวกันกลุ่มศาสนาอาจมีความเห็นว่าน่าจะเอาไปสร้างโรงเรียนศาสนาวันหยุดเพื่ออบรมด้านคุณธรรมและศีลธรรมให้กับเยาวชน ความแตกต่างและความขัดแย้งด้านค่านิยมที่เกิดขึ้นในชุมชนนี้มีผลกระทบต่อการวิเคราะห์และพัฒนานโยบายสาธารณะเป็นอย่างมาก แต่ละฝ่ายมีเหตุผลและจุดยืนของค่านิยมของตัวเองที่มาจากพื้นฐานความคิดและความเชื่อเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการไม่เหมือนกัน ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ การวิเคราะห์นโยบายจึงประสบกับความยุ่งยากในการพิจารณาหาค่านิยมหลัก (dominant value) เพื่อที่จะกำหนดพื้นฐานความสอดคล้องของนโยบาย (policy relevance) นอกจากการพิจารณาปรากฏการณ์ของปัญหาในด้านข้อมูลรูปธรรม นักวิเคราะห์จำเป็นต้องเข้าไปสำรวจทัศนคติและความคิดเห็นจากหลายๆ ฝ่าย เพื่อให้รู้ว่าความต้องการของแต่ละกลุ่มเป็นอย่างไร ในบางครั้ง

กระบวนการทางการเมืองในรูปแบบของการเจรจาต่อรอง การประนีประนอม หรือการเกลี้ยกล่อม เป็นเครื่องมือที่นักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องใช้ในการพัฒนานโยบายสาธารณะ

บทสรุป

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมีความผูกพันและเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับจิตวิสัยของมนุษย์ จิตวิสัยดังกล่าวนี้สอดแทรกอยู่ในระบบความคิดที่ถูกถ่ายทอดออกมาในรูปของค่านิยมและการกระทำที่แสดงออกมา ค่านิยมหมายถึง สิ่งหรือสิ่งที่เป็นตัวเลือกที่น่าพึงปรารถนาของคน กลุ่มคน องค์การ และสังคมโดยส่วนรวม ค่านิยมจึงมีบทบาทสำคัญในกระบวนการคิดและวิเคราะห์ การแสวงหาความรู้และข้อเท็จจริง ตลอดจนการให้เหตุผลในการตัดสินใจในการกระทำด้านต่างๆ ของคน นักวิเคราะห์นโยบายจึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเข้าไปเกี่ยวพันกับค่านิยมได้ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการวิจัยนโยบาย องค์การที่รับผิดชอบนโยบาย และกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย การวิเคราะห์นโยบายจึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระบบค่านิยมที่สลับซับซ้อนและมักจะขัดแย้งกัน การพิจารณาความสอดคล้องและความเหมาะสมของนโยบายก็คือ การแสวงหาความสอดคล้องของค่านิยมซึ่งมีแหล่งที่มาแตกต่างกันและเกี่ยวพันกับระดับผลประโยชน์ที่แตกต่างกันนั่นเอง

กรณีศึกษานโยบายสาธารณะ

ช่วงปี 2556

นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

นโยบายสาธารณสุข มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาสุขภาพประชาชนโดยตรง ส่วนนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพเป็นนโยบายที่กว้างกว่านโยบายสาธารณสุข เป็นนโยบายที่สร้างหลักประกันความมั่นคงด้านสุขภาพโดยอ้อม ซึ่งถือว่ามีความสำคัญในปัจจุบันเนื่องจากการเจ็บป่วยหรือปัญหาสุขภาพของประชาชนไทยเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ดังนั้นการจัดทำนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพจึงมีส่วนช่วยให้เกิดผลดีต่อสุขภาพคนไทย และแนวทางการส่งเสริมสุขภาพที่เน้นให้บุคคล ชุมชน สังคม ร่วมสร้างเสริมสุขภาพก็เป็นแนวทางแก้ปัญหาสุขภาพที่ต้นเหตุที่ประเทศไทยได้ปรับใช้จากการเรียนรู้ตามแนวทางของต่างประเทศที่ได้ดำเนินมาก่อน

1. นโยบายการสาธารณสุข (Public Health Policy)

นโยบายสาธารณสุขมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาสุขภาพประชาชนในการดำเนินงานทางด้านสุขภาพ และบริการสาธารณสุขต่าง ๆ ตัวอย่างนโยบายสาธารณสุขที่คุ้นเคย เช่น นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า นโยบาย 30 บาท ช่วยคนไทยห่างไกลโรค นโยบายการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหาร นโยบายสาธารณสุขมูลฐาน นโยบายการส่งเสริมการแพทย์แผนไทยและการใช้สมุนไพรในระบบบริการสาธารณสุข เป็นต้น ในช่วงที่ผ่านมาแม้กระทรวงสาธารณสุขได้ดำเนินการตามนโยบายสาธารณสุขแต่อัตราการเจ็บป่วยล้มตายของประชากรไทยมิได้ลดลง และการเจ็บป่วยจากการมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมกลับเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เช่น อุบัติเหตุ ดังนั้นประเทศไทยจึงเพิ่มความสำคัญต่อนโยบายสาธารณะที่มุ่งลดการตาย การบาดเจ็บ และพิการจากอุบัติเหตุบนท้องถนน นโยบายสาธารณะส่วนหลังนี้ไม่ใช่นโยบายสาธารณสุข แต่เป็นนโยบายสาธารณะที่กว้างกว่านโยบายสาธารณสุข และเป็นนโยบายที่ให้ความสำคัญต่อสุขภาพ จึงเรียกว่า นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

2. นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (Health Public Policy)

นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ หมายถึง “ นโยบายที่แสดงความห่วงใยอย่างชัดเจนในเรื่องสุขภาพ พร้อมที่จะรับผิดชอบต่อผลกระทบทางสุขภาพ ที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบายนั้น ขณะเดียวกันก็เป็นนโยบายที่มุ่งสร้างเสริมสิ่งแวดล้อมทั้งทางสังคม และกายภาพที่เอื้อต่อการมีชีวิตที่มีสุขภาพดี และมุ่งให้ประชาชนมีทางเลือก และสามารถเข้าถึงทางเลือกที่ก่อให้เกิดสุขภาพดีได้ ”

ตัวอย่างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพระดับรัฐบาล และประเทศ

- การควบคุมการบริโภคบุหรี่ และสุราด้วยมาตรการต่าง ๆ

- การส่งเสริมเกษตรปลอดสารพิษ เกษตรผสมผสาน เกษตรธรรมชาติ หรือเกษตรที่เอื้อต่อสุขภาพ
- การพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียงตามกระแสพระราชดำรัส
- นโยบายการจัดผังเมืองที่ดี การทำเมืองน่าอยู่ การส่งเสริมชีวิตสาธารณะ

ตัวอย่างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การส่งเสริมเครือข่ายเกษตรปลอดสารพิษ และเชื่อมโยงเกษตรกรเข้ากับผู้บริโภค
- การวางผังชุมชน ดูแลการพัฒนาชุมชนให้เป็นระบบระเบียบ

ตัวอย่างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพระดับหน่วยงาน/ องค์กร
- การทำโครงการลด ละ เลิกเหล้า บุหรี่ จัดสถานที่และสร้างบรรยากาศการออกกำลังกาย
- การส่งเสริมให้พนักงานบางประเภทนำงานกลับไปทำที่บ้านเพื่อให้เวลากับครอบครัวมากขึ้น

ตัวอย่างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพระดับชุมชน/ ประชาชน
- การรวมตัวกันเป็นเครือข่ายเกษตรปลอดสารพิษ
- การรวมตัวกันจัดระบบดูแลความปลอดภัยในชุมชนกันเอง

การจัดทำนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพที่ดี ต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ เช่น ที่อยู่อาศัย อาหาร การศึกษา รายได้ ความสงบ ระบบนิเวศน์ และสิ่งแวดล้อมที่มั่นคงปลอดภัย ทรัพยากรที่ยั่งยืน ความเป็นธรรม และความเท่าเทียมกันในสังคม เนื่องจากทุกปัจจัยที่กล่าวมาเกี่ยวข้องกับสุขภาพ ดังนั้น การจัดการด้านสุขภาพแนวใหม่จึงมุ่งเน้นส่งเสริมสุขภาพแทนการรักษา

3. แนวโน้มการส่งเสริมสุขภาพในอนาคตของไทย

การปรับบทบาทภารกิจของกระทรวงสาธารณสุข จากเดิมที่เป็นผู้ให้บริการด้านสุขภาพไปเป็นผู้กำกับดูแลระบบบริการสุขภาพ รวมทั้งพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยี แนวใหม่ ทำให้การจัดบริการส่งเสริมสุขภาพไม่ได้อยู่ภายใต้การดำเนินของกระทรวงสาธารณสุขอีกต่อไป ซึ่งตามเจตนารมณ์ของแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 9 จนถึงฉบับปัจจุบันยังให้ความสนใจเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพจะต้องร่วมมือกันทุกหน่วยงานองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน โดยอาศัยกลยุทธ์การสร้างการมีส่วนร่วม และสร้างเครือข่ายภาคีสุขภาพทุกภาคส่วนของสังคม และผลของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติซึ่งได้ประกาศเป็นธรรมนูญของรัฐ จะทำให้มีหน่วยงาน องค์กรมหาชนเข้ามารับผิดชอบด้านการ ส่งเสริมสุขภาพ ในอนาคตการบริการสุขภาพที่บ้านที่เรียก “การบริการใกล้บ้านใกล้ใจ” จะเน้นการส่งเสริมสุขภาพแก่บุคคล ครอบครัว ชุมชน โดยบทบาทภาระกิจหลักที่สำคัญ คือ การพัฒนาศักยภาพของบุคคลทุกระดับ ให้รู้จักการดูแลส่งเสริมสุขภาพให้แข็งแรงก่อนที่จะเจ็บป่วย

จากผลของการกระจายอำนาจ ทำให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการพัฒนาด้านสุขภาพของประชาชน ครอบครัว ชุมชน ประชาคม โดยการจัดสรรงบประมาณด้าน

สุขภาพไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 เพื่อสร้างความหลากหลายของแกนนำสุขภาพระดับชุมชนในการพัฒนารูปแบบใหม่ ๆ ของงานสาธารณสุขมูลฐาน และจัดสรรงบประมาณด้านสุขภาพไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 เพื่อการสนับสนุนและพัฒนาเครือข่ายและองค์กรเอกชนด้านสุขภาพ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสุขภาพ ได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดระบบสุขภาพของชุมชนและท้องถิ่นในรูปพหุภาคี ดังนั้น คาดว่าในอนาคตจะมีการรวมกลุ่มของประชาชนในสังคมเพื่อทำกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพอย่างจริงจัง ซึ่งหน่วยงาน องค์กรต่างๆจะต้องคิดค้นรูปแบบการส่งเสริมสุขภาพและนำเสนอเพื่อของบประมาณสนับสนุนจากแหล่งทุนในท้องถิ่น และแหล่งทุนระดับชาติ ทั้งนี้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีพื้นบ้านจะถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการส่งเสริมสุขภาพมากขึ้นในอนาคต ซึ่งแนวทางในการดำเนินการส่งเสริมสุขภาพในอนาคตน่าจะเป็นดังนี้

1. เร่งสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสุขภาพและการส่งเสริมสุขภาพ

โดยการสร้างความเข้าใจใหม่ว่า สุขภาพไม่ใช่เพียงเรื่องการเจ็บป่วยทางกายเท่านั้น แต่สุขภาพเกี่ยวข้องกับทุกเรื่องทุกมิติในการดำเนินชีวิต และการส่งเสริมสุขภาพก็เป็นกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิต สำหรับสาขาวิชาชีพทางสุขภาพจะต้องทำความเข้าใจว่าการส่งเสริมสุขภาพแนวใหม่ คือ กระบวนการที่สืบทอดและพัฒนามาจากยุทธศาสตร์การสาธารณสุขมูลฐานที่ได้ดำเนินมากว่า 20 ปี และเป็นส่วนหนึ่งของกระแสการปฏิรูประบบสุขภาพ เพื่อการส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชนที่ยั่งยืนและสอดคล้องกับวิถีชีวิตไทย

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการส่งเสริมสุขภาพ กระทำโดย

* เร่งพัฒนา “สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ” ให้เข้มแข็งเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการผลักดันแนวคิด นโยบาย แผนงาน มาตรการ การประสานงาน การพัฒนาองค์ความรู้ การส่งเสริมการวิจัย การจัดเวทีแลกเปลี่ยน การปรึกษาหารือ และการประเมินผล

จัดตั้งองค์กรในระดับจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งภาครัฐและเอกชนและสื่อมวลชน อาจผสมผสานอยู่ในองค์กรที่เคลื่อนไหวด้านประชาสังคม ทำหน้าที่ในการผลักดันแนวนโยบาย แผนงาน มาตรการ การประสานงาน การดูแลกำกับ และการประเมินผลภายในจังหวัด

* พัฒนาและปรับบทบาทองค์กรในท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กองทุนชุมชน ให้เข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมสุขภาพร่วมกับหน่วยงานและองค์กรชุมชนที่มีอยู่ในพื้นที่

* จัดหาเงินทุนสนับสนุนเพิ่มเติมจากงบประมาณของรัฐ เช่น ภาษีบุหรี่ ภาษีสุรา

3) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพแห่งชาติ

โดยมีการกำหนดจุดมุ่งหมาย เป้าหมายและตัวชี้วัดด้านสุขภาพ รวมทั้งยุทธศาสตร์รองรับที่มุ่งเน้นการส่งเสริมสุขภาพเพื่อเป็นตัวกำหนดแนวทาง นโยบาย แผนงาน และการประเมินผล

4)การผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

โดยการพัฒนากลไกด้านนโยบายระดับชาติ เพื่อผลักดันให้เกิดนโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพ นอกจากนี้โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทุกโครงการ จะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพควบคู่กับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

5. การสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อสุขภาพ

สามารถทำได้ทั้งระดับชาติ เช่น การทบทวนและปรับปรุงกฎหมาย/ข้อบังคับให้เอื้อต่อการส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชน ระดับท้องถิ่น เช่น การพัฒนาอาชีพและรายได้ของชุมชน การพัฒนากองทุนชุมชน การสร้างลานกีฬาในชุมชน เป็นต้น

6) การส่งเสริมกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพระดับชุมชนให้เข้มแข็ง

โดยการสร้างแนวร่วมระดับชุมชนให้มีส่วนรับผิดชอบโครงการด้านสุขภาพร่วมกัน มีการกระตุ้นให้ตัวแทนจากทุกส่วนในชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง

7) การพัฒนากำลังคนเพื่อการส่งเสริมสุขภาพ

โดยการสอดแทรกแนวคิด และการปฏิบัติในเรื่องการส่งเสริมสุขภาพไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอนของสถาบันการศึกษา ในส่วนสถาบันผลิตบุคลากรด้านสุขภาพ จะต้องฝึกให้ ผู้เรียนมีความรู้ เจตคติ และทักษะในการดำเนินกลยุทธ์ส่งเสริมสุขภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทักษะในการชี้แนะ การให้ความรู้ทางสุขภาพ การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน การสร้างการมี ส่วนร่วมของชุมชน และการสร้างพลังอำนาจแก่ชุมชน เป็นต้น

8) การส่งเสริมบทบาทของสื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรวิชาชีพ องค์กรชุมชน และภาคธุรกิจเอกชน

โดยการสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อให้องค์กรเหล่านี้มีความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการสร้างเสริมสุขภาพ เข้ามามีส่วนร่วมเป็นภาคีเครือข่ายเพื่อการส่งเสริมสุขภาพร่วมกัน

9) การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและศาสนาในการส่งเสริมสุขภาพ

ในแต่ละชุมชนจะต้องศึกษาและใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่นในการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การทำเกษตรกรรมทางธรรมชาติ การสร้างพลังอำนาจของชุมชน การอยู่ร่วมกันของชุมชนอย่างสันติ และเอื้ออาทรต่อกัน

4. การส่งเสริมสุขภาพในต่างประเทศ

องค์การอนามัยโลก ได้เป็นแกนนำระดับนานาชาติในการประชุมสมัชชาอนามัยโลก เมื่อ ค.ศ. 1977 โดยประเทศที่เข้าร่วมได้กำหนดเป้าหมายหลักการของสาธารณสุข คือให้ประชาชนมีสุขภาพดีถ้วนหน้า ปี 2543 หรือ “Health for All by the Year 2000” และจากการประชุมใหญ่ที่เมือง อัลมา อตา ประเทศรัสเซีย ใน ค.ศ.1978 ได้ข้อตกลงร่วมกันในการใช้กลวิธีหลัก

คือ การ สาธารณสุขมูลฐาน (Primary health care) เพื่อให้บรรลุสุขภาพดีถ้วนหน้า ต่อมา ปี ค.ศ. 1986 องค์การอนามัยโลกได้จัดประชุมหาแนวทางในการแก้ปัญหาสุขภาพอีกครั้ง โดยจัดประชุมที่ประเทศคานาดา ได้มีข้อตกลงใช้นโยบายหลักของการพัฒนาสาธารณสุขแนวใหม่ คือ เน้นการส่งเสริมสุขภาพ ซึ่งมีการเรียกนโยบายนี้ว่า กฎบัตรออตตาวา (Ottawa charter) ประเทศ ต่าง ๆ ระดับนานาชาติได้นำไปประยุกต์ใช้แตกต่างกัน ในที่นี้ขอกล่าวถึง 2 ประเทศ ได้แก่

กรณีศึกษาที่ 1 : การส่งเสริมสุขภาพในแคนาดา

ประเทศแคนาดา เป็นประเทศที่มีประสบการณ์ในการส่งเสริมสุขภาพมากว่า 2 ทศวรรษ และประสบความสำเร็จจนได้ชื่อว่า เป็นประเทศผู้นำทางด้านการส่งเสริมสุขภาพ จากแนวคิดที่ว่า ระบบบริการการแพทย์และสาธารณสุข มีบทบาทน้อยมากในการกำหนดสถานะสุขภาพของประชาชน เนื่องจากสุขภาพมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยมากมาย และเป็นผลลัพธ์จากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางชีววิทยาของมนุษย์ การจัดบริการสาธารณสุข สิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิต เพื่อการแก้ปัญหา โดยเน้นการส่งเสริมสุขภาพ จึงมีการตั้งคณะกรรมการส่งเสริมสุขภาพขึ้น ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานอิสระที่ทำงานด้านบุหรี่ แอลกอฮอล์ ยาเสพย์ติด อาหาร และอนามัยเด็ก กิจกรรมดำเนินการ ได้แก่

- การให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณะด้วยวิธีการตลาดเชิงสังคม
- การสนับสนุนกิจกรรมของชุมชนโดยกำหนดเป็นโครงการให้ทุนอุดหนุน
- การพัฒนานโยบายและโครงการ
- การพัฒนาความรู้

การปฏิบัติงานด้านการส่งเสริมสุขภาพในขณะนั้น มีจุดเน้นที่การปรับวิถีชีวิตหรือพฤติกรรมสุขภาพโดยผ่านทางสื่อมวลชน การให้สุขศึกษารายกลุ่ม การให้สุขศึกษาในโรงเรียน และสร้างกิจกรรมในชุมชน หลังจากดำเนินการ 5 ปี ได้มีการประเมินผลและเสนอแนวทางให้มีการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุขอย่างจริงจัง และการส่งเสริมสุขภาพได้มีการกำหนดแนวทางหลาย ๆ ด้าน ได้แก่

- รัฐบาลกลางได้มีการกำหนดกลยุทธ์ที่มีขอบข่ายกว้างขวางในการแก้ปัญหาสาธารณสุขเฉพาะเรื่อง และเฉพาะกลุ่ม ซึ่งทำให้เกิดโครงการต่าง ๆ ตามมา เช่น โครงการป้องกันโรคหัวใจ โครงการสร้างเสริมโภชนาการ โครงการสร้างเสริมการออกกำลังกาย โครงการรณรงค์ป้องกันโรคเอดส์แห่งชาติ โครงการลดการบริโภคยาสูบ เป็นต้น
- ส่งเสริมให้มีโครงการส่งเสริมสุขภาพในทุกระดับการปกครอง
- มีการจัดตั้ง “สภาสาธารณสุข” ในระดับจังหวัด/เขตปกครอง
- มีการก่อตั้งโครงการ “ชุมชนสุขภาพดี” (Healthy community) และ “การสร้างความเข้มแข็งเกี่ยวกับสุขภาพชุมชน” “Strengthening community health” ในทุกระดับด้วยการเป็นผู้นำความคิดด้านการส่งเสริมสุขภาพ ทำให้ประเทศแคนาดามีส่วนสนับสนุนการประยุกต์ใช้แนวคิดการส่งเสริมสุขภาพทั้งในระดับชาติ และระดับสากล ซึ่งจากประสบการณ์ของประเทศแคนาดา ทำให้นานาชาติก้าวไปสู่การพัฒนารูปแบบใหม่ของการ ส่งเสริมสุขภาพ ซึ่งเป็นกลวิธีใหม่เพื่อแก้ปัญหาสุขภาพอย่างแท้จริง

กรณีศึกษาที่ 2 : การส่งเสริมสุขภาพในออสเตรเลีย

ปี พ.ศ.2536 ประเทศออสเตรเลียได้มีการสนับสนุนการแก้ปัญหาสุขภาพด้วยแนวทางการส่งเสริมสุขภาพ โดยมีการจัดทำ “ยุทธศาสตร์สุขภาพดีถ้วนหน้าแห่งชาติ “ และ “โครงการ ส่งเสริมสุขภาพแห่งชาติ” ซึ่งประเด็นที่กำหนดเป็นเป้าหมาย ได้แก่ การแก้ปัญหาใน 4 ด้าน ที่เกี่ยวข้องกับ 1) การตายและการป่วยที่ป้องกันได้ 2) วิถีชีวิตเพื่อสุขภาพและปัจจัยเสี่ยง 3) ความรู้และทักษะด้านสุขภาพ และ 4) สิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ

ในระยะต่อมาได้เกิดโครงการส่งเสริมสุขภาพในออสเตรเลียมากมาย โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบงานส่งเสริมสุขภาพ คือ กองทุนพัฒนาสุขภาพ ซึ่งกำหนดให้ดำเนินโครงการ ได้แก่ โครงการพัฒนาสุขภาพ ซึ่งมีโครงการย่อย เช่น โครงการดูแลปัญหายาเสพติด โครงการมาตรฐานอนามัยสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ประกอบด้วยโครงการย่อย เช่น โครงการสุขภาพสตรีแห่งชาติ โครงการบริการหนุ่มสาวจรจัด โครงการตรวจคัดกรองมะเร็งเต้านม และมะเร็งปากมดลูก เป็นต้น

ในประเทศออสเตรเลียมีการกำหนดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสุขภาพหลายอย่าง เช่น

- การใช้มาตรการกฎหมายสำหรับการส่งเสริมสุขภาพ กิจกรรมดำเนินการเกี่ยวข้องกับการสุ่มตรวจระดับแอลกอฮอล์ในลมหายใจ การใช้เข็มขัดนิรภัย การควบคุมการโฆษณาและการจำหน่ายบุหรี่ เป็นต้น
- กฎหมายนอกภาคสาธารณสุข ถูกกำหนดขึ้นเนื่องจากความเห็นที่ว่าสุขภาพเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายด้าน จึงมีการกำหนดกฎหมาย เช่น มาตรฐานบ้านและสิ่งก่อสร้าง มาตรฐานการป้องกันไฟ อาชีวอนามัย และความปลอดภัย มาตรฐานสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
- กฎหมายรับรองการจัดตั้ง “มูลนิธิส่งเสริมสุขภาพ” ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดการส่งเสริมสุขภาพทุกระดับในประเทศ การดำเนินการอาศัยเงินจากภาษีบุหรี่ ภาษีสุรา สำหรับเป็นทุนสนับสนุนโครงการย่อย ๆ ในระดับท้องถิ่น

จากประสบการณ์กรณีศึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพของ 2 ประเทศข้างต้น อาจสรุปได้ว่าการส่งเสริมสุขภาพเป็นกระบวนการแก้ปัญหาสุขภาพแนวใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญอันดับแรกแก่กลุ่มคนที่ปกติ เพื่อส่งเสริมให้มีสุขภาพแข็งแรงสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และป้องกันไม่ให้เกิดโรคที่เกิดจากพฤติกรรม รวมทั้งลดภาวะเสี่ยงทางสุขภาพ อันดับรองลงมา คือ การตรวจคัดกรองโรคเพื่อค้นหาโรคระยะเริ่มแรก และสุดท้ายกระบวนการส่งเสริมสุขภาพก็ยังมีบทบาทในการพัฒนา คุณภาพชีวิตแก่กลุ่มที่ป่วยด้วยโรคเรื้อรังและกลุ่มผู้พิการให้สามารถดูแลตนเองได้และอยู่ในสังคมอย่างปกติสุข

อ้างอิง

กระโดดขึ้น ↑ K. Finsterbusch and A.B.Motz, Social Research for Policy Decisions (Belmont, Cal.: Wadsworth Publishing, 1980), p.41.

กระโดดขึ้น ↑ D. Dery, Problem Definition in Policy Analysis (Lawrence : University Press of Kansas, 1984), p.41.

กระโดดขึ้น ↑ แนวความคิดของกรอบความคิดมีรากฐานมาจากปรัชญาและทฤษฎีความรู้ จากผลงานของ Dewey and Bentley นักคิดทั้งสองมีข้อเสนอว่า “การกระทำ” (action) เป็นส่วนสำคัญของกระบวนการเรียนรู้ (knowing) การรู้จักชื่อ (naming) และการคิด (thinking) โปรดดู J. Dewey and A.F. Bentley, Knowing and the Know (Boston : Bacon Press, 1949).

กระโดดขึ้น ↑ M. Rein, Value-Critical Policy Analysis, “in D Callahan and B. Jennings, eds., Ethics, the social Sciences and Policy Analysis (New York : Plenum Press, 1973),p.96-97.

กระโดดขึ้น ↑ โปรดดู D. Easton, System Analysis and Political Life New York : Wiley, 1965).

กระโดดขึ้น ↑ R.F. Ericson, The Impact of Cybernetic Information Technology on Management Value Systems, “Management Science 16, 2 (1969), p.44.

กระโดดขึ้น ↑ R.J. Ebert and T.R. Mitchell, Organizational Decision Processes : Concepts and Analysis (New York : Crane, Eessak and Com., 1975), chap.4.

กระโดดขึ้น ↑ C.H. Weiss, “Ideology, Interests, and Information : The Basis of Policy Positions,” in Callahan and Jennings, eds., Ethics, The Social Sciences and Policy Analysis p.224.

กระโดดขึ้น ↑ โปรดดู R.E.Lane, Political Ideology : Why the Common Man Believes What He Does (New York : The Free Press, 1962), p.15.

กระโดดขึ้น ↑ M. Rokeach, The Nature of Human Values (New York : Free Press, 1973) p.7.

กระโดดขึ้น ↑ G.C. Homans, The Human Group (New York : Harcourt, Brace, 1950), p. 123.

กระโดดขึ้น ↑ โปรดดู F.E. Harrison, The Managerial Decision-Making Process (Boston : Houghton Miffin Company, 1981), p.159-161.

กระโดดขึ้น ↑ Spranger ได้จัดจำแนกเอาไว้แต่เดิม ต่อมา Allport ได้ทำให้เป็นมาตรฐานขึ้นและพัฒนาเป็นแบบทดสอบ โปรดดู E. Spranger, Types of Man. Tran. By P.J. Pigors (Halle : Niemeyer, 1928); P.E. Vernon and G.W. Allport, “a Test for Personal Values” Journal of Abnormal and Social Psychology. 26 (1931), p. 233-48.

กระโดดขึ้น ↑ A. Maslow, Motivation and Personality (New York : Harper & Row, 1954).

กระโดดขึ้น ↑ Rokeach, The Nature of Human Values. p. 7-8.

กระโดดขึ้น ↑ L.N. Gerston, Making Public Policy: From Conflict to Resolution (Glenview, Ill,: Scott, Foresman and Company, 1983), p.90.

กระโดดขึ้น ↑ Max Weber, The Methodology of the Social Science Trans, by E.A. Shils and H.A. Finch (New York : The Free Press, 1949).

กระโดดขึ้น ↑ โปรดดู H. Alker, Jr., "Logic, Dialectic, Politics : Some Recent Controversics" อ้างใน M. Rein Critical Policy Analysis p.85.

กระโดดขึ้น ↑ โปรดดู Rein, "Value-Critical Policy Analysis", p.86.

กระโดดขึ้น ↑ Rein, "Value-Critical Policy Analysis", p.86.

กระโดดขึ้น ↑ โปรดดูข้อเสนอของ J. Rothman, Planning and Organizing for Social Change : Action Principles from Social Research (New York : Columbia University Press, 1974); B. Berelson and G. Steiner, Human Behavior : An Inventory Scientific Findings. (New York : Harcourt, Brace, 1964) : Harcourt, Brace, 1964) ; G.C. Homans, Social Behavior : Its Elementary Forms (New York : Harcourt, Brace, 1961).

กระโดดขึ้น ↑ โปรดดู T.H. Murray, "Partial Knowledge" in Callahan and Jennings, eds., Ethics, The Social Sciences and Policy Analysis, pp.305-31.

กระโดดขึ้น ↑ Murray, "Partial Knowledge", p.330

กระโดดขึ้น ↑ Max Weber, From Max Weber : Essays in Sociology Trans, By H.H. Gerth and C.W. Mills (London : Routledge & Kegan Paul, 1948).M

กระโดดขึ้น ↑ โปรดดู H.A. Simon, The New Science of Management (New York : The Mcmillan Press, 1961).

กระโดดขึ้น ↑ A. Wildavsky, The Art and Craft of Policy Analysis (New York : The Macmillan Press, 1979), p. 359-60.

กระโดดขึ้น ↑ Max Weber, Economy and Society An Outline of Interpretive Sociology ed. By G. Roth and C. Witlich (Berkeley : University of California Press, 1978).

บรรณานุกรม

โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ และสุมาภรณ์ แซ่ลิ่ม. 2545. แผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 9 จากนโยบายสู่

การปฏิบัติ. ใน 30 ประเด็นสู่แผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 9. โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ และสุภาภรณ์ แซ่ลิ้ม บรรณาธิการ. โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ และสุภาภรณ์ แซ่ลิ้ม บรรณาธิการ. กรุงเทพ : โรง

พิมพ์ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลสหประชาพาณิชย์.

จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ และคณะ. 2543. สถานะสุขภาพคนไทย. กรุงเทพ : อุษาการพิมพ์.

ประเวศ วะสี. 2542. บนเส้นทางใหม่การส่งเสริมสุขภาพ อภิวัฒน์ชีวิตและสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพ :

สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน.

พงษ์พิสุทธิ์ จงอุดมสุข. 2545. การกระจายอำนาจ การปรับตัวของระบบสุขภาพ ใน 30 ประเด็นสู่แผนพัฒนา

สุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 9. โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ และสุภาภรณ์ แซ่ลิ้ม บรรณาธิการ. กรุงเทพ : โรงพิมพ์ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลสหประชาพาณิชย์.

ลักขณา เติมศิริกุลชัย และ สุชาดา ตั้งทางธรรม. 2541. สุขภาพของโลก ค.ศ.2020 : ภาพอนาคตเพื่อการ

ส่งเสริมสุขภาพ. กรุงเทพ : บริษัท ดีไซร์ จำกัด.

สงวน นิตยารัมภ์พงศ์. 2541. ปฏิรูประบบบริการสุขภาพไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพ : สำนักพิมพ์หมอ

ชาวบ้าน.

สุรเกียรติ อาชานานุภาพ. 2541. วิวัฒนาการส่งเสริมสุขภาพระดับนานาชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพ : บริษัท

ดีไซร์ จำกัด.

เสนีย์ สุขสว่าง. 2543. ปฏิรูประบบสุขภาพไทย : กระแสที่ต้องจับตามอง. วารสารหมออนามัย.4(4) : 46 –

50.

สำนักนโยบายและแผน กระทรวงสาธารณสุข. 2543. รายงานการจัดทำตารางชีพ ปี พ.ศ. 2539 และ 2540.

(เอกสารอัดสำเนา)

Carvalho, S.R. and Compose. 2000. Health Care Models : Organization of Reference Teams in the Health

Basic Network of Secretaria Municipal de Saude of Betim, Minas Greais State, Brazil. Cad Saude

Publica. 16(2) : 507 – 515.

Marcus, M.T. 2000. An interdisciplinary team model for substance abuse prevention in communities.

Journal Professional Nurse. 16(3) : 158 – 168.

Sally, K.et.al. 1997. Promoting the Health of the Nation. London : Churchill Livingstone.

ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

ตัวแบบของนโยบายสาธารณะ

---

1. ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)

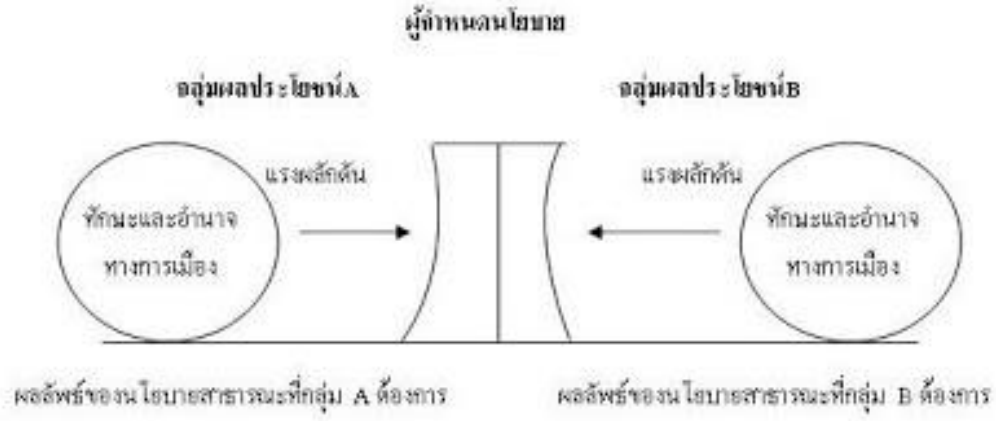
ให้ความสำคัญกับบทบาทหรืออิทธิพลของชนชั้นหรือชนชั้นปกครองที่มีอำนาจการตัดสินใจนโยบายสาธารณะอย่างเด็ดขาด ชนชั้นปกครองจะยึดถือความพึงพอใจหรือค่านิยมของตนเองเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย โดยประชาชนไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ซึ่งแสดงให้เห็นดังแผนภาพต่อไปนี้

ตัวอย่างนโยบาย เช่น นโยบายการเปิดเสรีทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

2. ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Group Equilibrium Model)

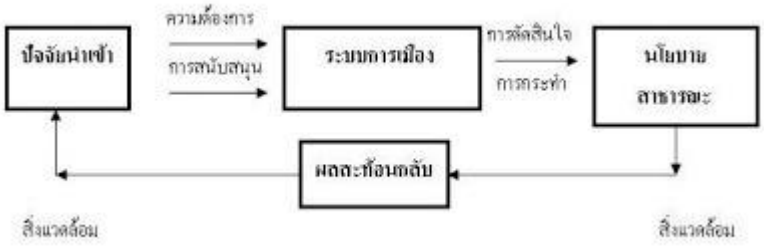
ผู้กำหนดนโยบายจะถูกพิจารณาว่าเป็นผู้ที่ตอบสนองต่อความกดดันของกลุ่ม ได้แก่ การต่อรอง (Bargaining) การประนีประนอม (Compromising) ระหว่างความต้องการที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์นักการเมืองจะพยายามที่จะก่อให้เกิดการรวมกลุ่มเสียงข้างมากเพื่อให้การ

ประนีประนอมประสบผลสำเร็จโดยง่าย ซึ่งแสดงให้เห็นดังแผนภาพต่อไปนี้



<u>ตัวอย่างนโยบาย</u>ได้แก่

- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527
- พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518



<u>ตัวอย่างนโยบาย</u> พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากสิ่งแวดล้อมทั้งในประเทศและต่างประเทศ ส่วนผลสะท้อนกลับ คือ มาตรการปราบปรามผู้ละเมิดกฎหมาย

3. ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)

- ฐานคติที่สำคัญคือ นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของสถาบันการเมือง ซึ่งได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพรรคการเมือง

- นโยบายจะไม่มีผลเป็นนโยบายสาธารณะ จนกว่านโยบายนั้นจะได้รับความเห็นชอบ ถูกนำไปปฏิบัติและใช้บังคับโดยสถาบันราชการที่รับผิดชอบ

- สถาบันราชการมีบทบาทในการกำหนดคุณลักษณะของนโยบายสาธารณะ 3 ประการ ได้แก่

1. สถาบันราชการเป็นผู้รับรองความชอบธรรมของนโยบาย
2. นโยบายสาธารณะมีลักษณะของความครอบคลุมทั้งสังคม
3. รัฐบาลเท่านั้นที่เป็นผู้ผูกขาดอำนาจการบังคับใช้ในสังคม

- สถาบันทางการเมืองมีบทบาทในการกำหนดแบบแผน โครงสร้าง พฤติกรรมของปัจเจกบุคคล และกลุ่มบุคคล และแบบแผนดังกล่าวจะดำรงอยู่อย่างมั่นคง

- โครงสร้างของสถาบันการเมือง การจัดระเบียบในสถาบัน และขั้นตอนการดำเนินการต่างๆของสถาบันทางการเมือง จะมีผลต่อเนื่องต่อการกำหนดนโยบายและเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ

<u>ตัวอย่างนโยบาย</u> ที่เป็นผลผลิตของสถาบันบริหาร ได้แก่
1) นโยบายการปรับลดบทบาทของรัฐจากการเป็นผู้ดำเนินการมาเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ กำกับ ดูแล
2) นโยบายการปฏิรูประบบราชการ
3) นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น
4) นโยบายการเงินการคลัง
5) นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรม
6) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว

- การกำหนดนโยบายของสถาบันต่างๆนั้น ทุกสถาบันจะมีกรอบการปฏิบัติของตนเอง ดังนั้นในการวิเคราะห์นโยบาย จึงต้องให้ความสนใจต่อกระบวนการในการกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบของแต่ละสถาบันด้วย

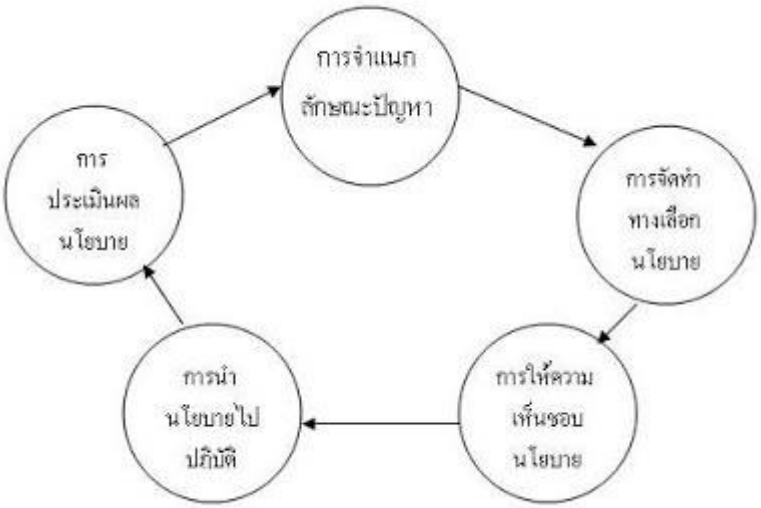
4. ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

- ฐานคติที่สำคัญคือ นโยบายเป็นผลลัพธ์ของกิจกรรมทางการเมือง โดยถือว่า กระบวนการและพฤติกรรมทางการเมือง คือ ศูนย์กลางของการศึกษานโยบาย

- นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่ถูกกำหนดและนำไปปฏิบัติภายใต้กรอบความคิดตัวแบบกระบวนการทั้งสิ้น แต่จะมีความครอบคลุมแค่ไหนนั้น ขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาของสังคม
- ชุดของกระบวนการนโยบายสาธารณะแบ่งเป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) การจำแนกลักษณะปัญหา
2) การจัดทำทางเลือกนโยบาย
3) การให้ความเห็นชอบนโยบาย
4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ
5) การประเมินผลนโยบาย

<u>ตัวอย่าง</u> เช่น นายก ญี่ปุ่น ประกาศยุบสภา จากการไม่ผ่านกฎหมายการแปรรูปการไปรษณีย์



5. ตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบเหตุผล คือ ตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม นโยบายที่ยึดหลักเหตุผล คือ นโยบายที่มุ่งผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม ดังนั้นรัฐบาลควรยกเลิกหรือ หลีกเลี่ยงการใช้นโยบายที่มีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายสูงกว่าค่าตอบแทน

ลักษณะสำคัญของผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม ได้แก่

1) จะไม่มีการใช้นโยบายที่ต้นทุนสูงกว่าผลประโยชน์
2) ในระหว่างทางเลือกนโยบายทั้งหมดที่มีอยู่ ผู้ตัดสินใจนโยบายควรเลือกนโยบายที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนต่อต้นทุนสูงสุด

ภายใต้กรอบความคิดของตัวแบบหลักเหตุผล นโยบายสาธารณะจะมีลักษณะของหลักการเหตุผลก็ต่อเมื่อ ความแตกต่างระหว่างคุณค่าที่บรรลุและคุณค่าที่ต้องเสียไป มีค่าเป็นบวก และมีค่ามากกว่าทางเลือกนโยบายอื่น

ในการเลือกนโยบายโดยยึดหลักเหตุผล ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาปัจจัยดังต่อไปนี้

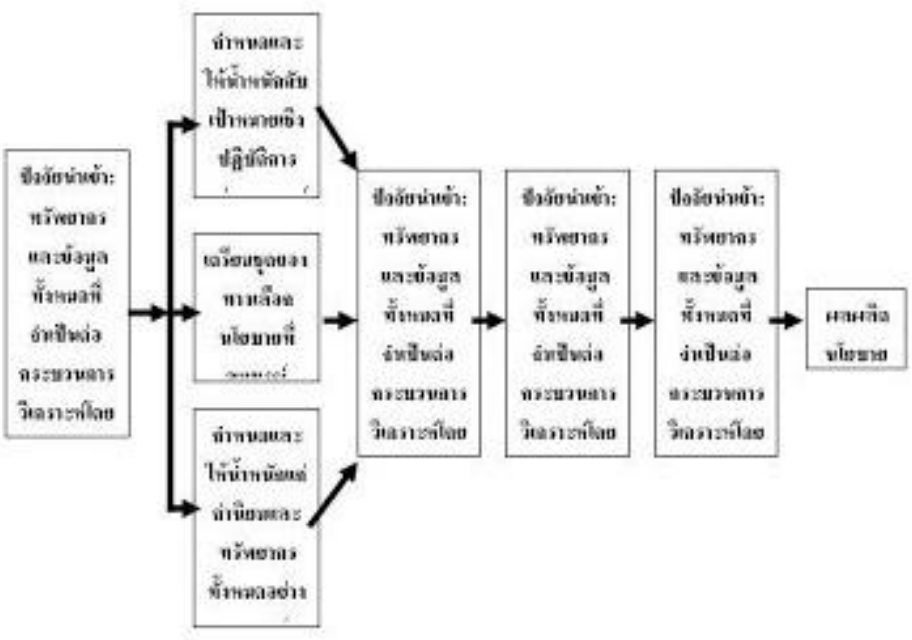
1) จะต้องเข้าใจคุณค่าที่พึงปรารถนาของสังคมทั้งหมด

2) จะต้องเข้าใจทางเลือกนโยบายที่เป็นไปได้ทั้งหมด

3) จะต้องเข้าใจผลลัพธ์ทั้งหมดของทางเลือกนโยบาย แต่ละทางเลือก

4) สามารถคำนวณสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือกได้

5) ผู้ตัดสินใจนโยบายจะต้องพิจารณาเลือกทางเลือกนโยบายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด



ใบกิจกรรมที่ ๑

นโยบายสาธารณะ

ชื่อ .....ชั้นปีที่.....เลขที่.....
วันที่.....เดือน.....พ.ศ. .....

คำชี้แจง ให้นิสิตเลือกนโยบายสาธารณะมา ๑ นโยบาย แลกเปลี่ยนในชั้นเรียน พร้อมเขียนแผนปฏิบัติย่อมาประกอบ