

นโยบายสาธารณะ (Public Policy)

PA 2101

ดร. จุไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์

คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่



บทที่ 5

การกลั่นกรองประเด็นปัญหา

ดร. จุไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์

นโยบายสาธารณะ (Public Policy)

เมื่อได้มีการระบุประเด็นปัญหา นโยบาย ผู้กำหนดนโยบายอาจมอบหมายให้หน่วยงานใดในองค์กร/สังคมทำหน้าที่วิเคราะห์ประเด็นปัญหา ผู้ทำหน้าที่กลั่นกรองประเด็นนโยบายควรเข้าใจประเด็นสำคัญ ดังนี้

วิธีการกลั่นกรองประเด็นปัญหา

การกลั่นกรองประเด็นปัญหาหน่วยงาน

เกณฑ์ที่ใช้พิจารณากลั่นกรองประเด็นปัญหา

กระบวนการกลั่นกรองประเด็นปัญหา

วิธีการกลั่นกรองประเด็นปัญหา

วิธีการกลั่นกรองประเด็นปัญหา หมายถึง กระบวนการคัดเลือกประเด็นปัญหา ที่จะนำมากำหนดขอบเขตของประเด็นปัญหานโยบายของหน่วยงานในระดับต่างๆ

การกลั่นกรองประเด็นปัญหานโยบายอาจดำเนินการได้ 3 วิธีดังนี้ (Hog wood & Gunn,1984:88-89)

1.แบบสมเหตุสมผล (rational)

2.แบบไม่มีระเบียบ (muddling through)

3.แบบผสม (mixed scanning)

1.แบบสมเหตุสมผล (rational)

เป็นวิธีการที่เน้นการระบุประเด็นปัญหา ด้วยการวิเคราะห์
ค่านิยมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา



2.แบบไม่มีระเบียบ (muddling through)

เป็นวิธีการที่เน้นความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่มีอยู่หลายประการ ในการแก้ไขปัญหามุ่งเกี่ยวข้อง/ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องปรับวัตถุประสงค์เหล่านั้น แล้วแสวงหาความคิดเห็นพร้อมกันโดยไม่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลใหม่



3.แบบผสม (mixed scanning)

- Y. Dror (1968) ใช้วิธีการกลั่นกรองประเด็นปัญหาโดยเน้นการกำหนดนโยบายต้นแบบ (met policy-making) ก่อน



- H.A. Simon (1960) เน้นการกลั่นกรองประเด็นปัญหาแบบพิจารณาโครงการ และแบบไม่พิจารณาโครงการ ตามความเหมาะสม



- C.E. Linedblom (1959 & 1979) ประเด็นปัญหาบางประเด็นอาจเหมาะสมที่จะกลั่นกรองโดยใช้การวิเคราะห์ที่กลยุทธ์

- A. Etzioni (1976) ใช้วิธีการกลั่นกรองประเด็นปัญหาแบบผสมผสานสำหรับปัญหาเฉพาะด้านที่มีรายละเอียดมาก



- C. Wiseman (1978) วิธีการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการกลั่นกรองประเด็นปัญหาก็โดยจัดทำรายการของลักษณะประเด็นปัญหา เพื่อผู้มีอำนาจตัดสินใจจะใช้เกณฑ์ในการกลั่นกรองประเด็นปัญหา

การกลั่นกรองประเด็นปัญหาหน่วยงาน

การกลั่นกรองประเด็นปัญหา ไม่ใช่หน้าที่ของฝ่ายวางแผนกลางเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น ประเด็นปัญหาต่างๆ จำนวนมาก จะถูกส่งเข้ามาให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่กลั่นกรองประเด็นปัญหา วิธีการสำหรับการกลั่นกรองประเด็นปัญหาของหน่วยงานหนึ่งๆอาจแบ่งเป็น 4 วิธี ได้แก่

1. การเรียงลำดับการพิจารณาประเด็นปัญหาที่เข้ามาก่อนหลัง
2. การพิจารณาประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรก
3. ควรปรึกษามุคคณภายนอกหรือฝ่ายวางแผน
4. ใช้การตรวจสอบรายการของลักษณะประเด็นปัญหาเป็นเกณฑ์

(Hog wood & Gunn, 1984: 90-91)

เกณฑ์ที่ใช้พิจารณากันกรองประเด็นปัญหา

1. เกณฑ์บริบทของประเด็นปัญหา

- (1) เวลาที่ใช้วิเคราะห์ประเด็นปัญหา
- (2) ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมือง
- (3) ประเด็นปัญหามักถูกกำหนดสถานะที่แน่นอนไว้ล่วงหน้า
- (4) ประเด็นปัญหาที่มีความเป็นศูนย์กลาง

2. เกณฑ์ลักษณะของประเด็นปัญหา

- (1) ประเด็นปัญหาที่แก้ไขได้ยาก ควรนำมาวิเคราะห์
- (2) มีความเห็นพ้องต้องกันในประเด็นปัญหา
- (3) ประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อน
- (4) ประเด็นปัญหาที่มีความไม่แน่นอนสูงในหลายๆแง่มุม
- (5) ประเด็นปัญหาที่มีค่านิยมแฝงอยู่

เกณฑ์ที่ใช้พิจารณากลับกรองประเด็นปัญหา

3. เกณฑ์ผลกระทบของประเด็นปัญหา

- (1.) อาจต้องให้ยุติโครงการ / กิจกรรมที่ทำอยู่
- (2.) ประชาชนจำนวนมากได้รับผลกระทบจากประเด็นปัญหา
- (3.) กลุ่มที่ได้รับผลกระทบมีความสำคัญ และมีการจัดองค์การของกลุ่มเป็นอย่างดี
- (4.) ผลกระทบมีความสำคัญต่อกลุ่ม แม้กลุ่มจะมีขนาดเล็ก
- (5.) ผลกระทบขยายขอบเขตออกไปกระทบประเด็นปัญหาอื่น / ต่อหน่วยงานอื่น / ต่อระบบสังคมทั้งหมด
- (6.) ผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนทางเลือกการดำเนินงานหน่วยงาน / องค์การ

กระบวนการกลั่นกรองประเด็นปัญหา

การกลั่นกรองประเด็นปัญหาที่เป็นระบบประกอบด้วย เกณฑ์การพิจารณาและ ขั้นตอนการจัดกลุ่มประเด็นปัญหา ทั้งนี้เพราะหน่วยงานหนึ่งอาจมีประเด็นปัญหา มากมายที่ต้องคัดเลือกและจัดลำดับ เพื่อนำประเด็นปัญหามาวิเคราะห์อย่างละเอียด โดยเฉพาะในการตัดสินใจอนุมัติงบประมาณ



จะต้องมีการวิเคราะห์ที่เป็นกระบวนการเพื่อคัดเลือกและจัดลำดับประเด็น
ปัญหากระบวนการถ่วงน้ำหนักประเด็นปัญหาประกอบด้วย 3 วิธี ดังนี้ (Hog wood &
Gunn, 1984: 99-107)

1. วิธีเมทริกซ์จัดลำดับความสำคัญ (priority matrix)

1) แบบง่ายสำหรับถ่วงน้ำหนักประเด็นปัญหา (simple priority matrix for issue filtration)

2) แบบการให้คะแนนประเด็นปัญหาด้วยเกณฑ์แต่ละด้าน

(priority matrix with issue scores for each criterion)

3) แบบการให้คะแนนประเด็นปัญหาด้วยเกณฑ์ที่มีการถ่วงน้ำหนัก

(priority matrix with issue scores and weighted criteria)



2. วิธีต้นไม้ต้องตัดสินใจ (decision tree)

คำถามข้อที่ 1 : มีเวลาเพียงพอที่จะทำการวิเคราะห์ ใช่หรือไม่ ?

ใช่

คำถามข้อที่ 2 : เป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับค่านิยมอย่างมาก ใช่หรือไม่ ?

ไม่ใช่

คำถามข้อที่ 3 : เป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองมาก ใช่หรือไม่ ?

ไม่ใช่

คำถามข้อที่ 4 : ประเด็นปัญหาถูกกำหนดสถานะที่แน่นอนไว้แล้ว ใช่หรือไม่ ?

ไม่ใช่

คำถามข้อที่ 5 : ผลกระทบของการแก้ไขปัญหามีความสำคัญ ใช่หรือไม่ ?

ใช่

- ส่งไปทำการกลั่นกรองประเด็นปัญหาในรายละเอียดจนสามารถตัดสินใจได้ว่า เหมาะสมที่จะทำการวิเคราะห์

ไม่ใช่

ใช่

ใช่

ใช่

ไม่ใช่

ประเด็นปัญหา
ไม่เหมาะสม
สำหรับการ
วิเคราะห์ :
ส่งไปทำ
การตัดสินใจ
ในกระบวนการ
ตามปกติของ
แผนก/หน่วย
ปฏิบัติงาน

HOME

3. วิธีการยืดหยุ่นและผสมผสาน (combine and flexible procedure)

- 1) การถามตอบคล้ายวิธีต้นไม้ตัดสินใจ
- 2) กรณีที่เห็นว่าไม่เหมาะสม จะมีการพิจารณาอีกครั้งหนึ่งว่าประเด็นปัญหานั้น จะสามารถเข้าสู่กระบวนการกลั่นกรองอีกครั้งหนึ่งได้หรือไม่
- 3) เมื่อตอบคำถามผ่านทุกข้อ จะถูกกลั่นต่อด้วยกระบวนการของแมทริกซ์ จัดลำดับความสำคัญ โดยการให้คะแนนด้วยเกณฑ์ที่มีการถ่วงน้ำหนักอีก ขั้นตอนหนึ่ง ถ้าคะแนนรวมต่ำไม่เป็นที่พอใจ ประเด็นปัญหานี้จะถูกกลั่นกรองออกไป ถ้าคะแนนรวมสูงเป็นที่พอใจ จะเรียงลำดับประเด็นปัญหาเพื่อทำการวิเคราะห์ต่อไป ในบางกรณีอาจต้องเผชิญที่ปรึกษาภายนอกองค์การมาทำการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาด้วย

4) ประเด็นปัญหาจะต้องผ่านการตรวจสอบ โดยผู้บริหารระดับสูง/หรือฝ่าย
กั่นกรองประเด็นปัญหาเป็นครั้งคราว เพื่อดูความคืบหน้าของการวิเคราะห์
การเปลี่ยนแปลงจุดยืน และลำดับความสำคัญก่อนหลังของประเด็นปัญหา
ความเหมาะสมของหน่วยงานที่จะทำการวิเคราะห์ รวมทั้งปรับปรุงแก้ไข
วิธีการกั่นกรองประเด็นปัญหาให้เหมาะสมเมื่อจำเป็น หลังจากการวิเคราะห์
เสร็จสมบูรณ์แล้ว จึงส่งประเด็นปัญหาไปยังกระบวนการทางการเมืองต่อไป



สรุป

1. ประเด็นปัญหาที่ต้องการนำเข้าสู่วาระนโยบายมีจำนวนมากมาย

- ผู้มีอำนาจตัดสินใจ จะต้องเลือกเฉพาะประเด็นปัญหาที่เหมาะสม จะทำให้การพิจารณาหรือวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

2. นักวิเคราะห์นโยบาย / ผู้มีอำนาจตัดสินใจ / นักการเมือง

- จะต้องทำการกลั่นกรองประเด็นปัญหาที่มีจำนวนมากให้เหลือน้อยลง
- เนื่องจากทรัพยากรและงบประมาณมีจำนวนจำกัด
- จึงไม่สามารถดำเนินการวิเคราะห์ รวมทั้งจัดการแก้ไขปัญหาทุกๆ ด้านได้ในเวลาเดียวกัน
- ควรกำหนดเกณฑ์ตัดสินใจไว้ล่วงหน้า สำหรับประเด็นปัญหาในแต่ละกลุ่ม
- ดำเนินการวิเคราะห์ด้วยความรอบคอบ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย
- หลังจากนั้นจะนำเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง เพื่อทำการตัดสินใจต่อไป