

## การวิเคราะห์นโยบายคืออะไร

การวิเคราะห์นโยบายคือขั้นตอนที่เราได้จำแนกและประเมินทางเลือกของนโยบายหรือแผนงานที่เราต้องการ ใช้บรรเทาหรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทางด้านสังคม เศรษฐกิจหรือกายภาพ เขียนโดย Carl V. Patton ชาวอเมริกันซึ่งเป็นนักวิเคราะห์นโยบายชั้นนำในหนังสือ “วิธีการพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์นโยบายและการวางแผน (Basic Methods of Policy Analysis and Planning)” เมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๘ และสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายการพัฒนาได้ทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ ระดับภาคและระดับท้องถิ่น

### ๖ ขั้นตอนง่ายๆ สำหรับการวิเคราะห์นโยบาย

จากแนวคิดและวิธีการของ Carl V. Patton มีแนววิธีการง่ายๆของแนวคิดและประเด็นเพื่อพิจารณาในการวิเคราะห์นโยบายในทางปฏิบัติแบ่งออกเป็น ๖ ขั้นตอนดังนี้

๑. ยืนยันและกำหนดรายละเอียดของปัญหา เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องที่สุดและสำคัญมากที่สุดเนื่องจากมีบ่อยครั้งที่วัตถุประสงค์ไม่ชัดเจนหรือบางครั้งขัดแย้งกันเอง ขั้นตอนนี้จะเป็นรากฐาน ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของผลลัพธ์ที่จะได้ตลอดทั้งกระบวนการ วิเคราะห์นโยบาย นักวิเคราะห์จะต้องถามคำถาม ต่อทั้งผู้สนใจที่ เกี่ยวข้องและแนวทางของผลลัพธ์ที่จะได้รับ เราควรตั้งคำถามของปัญหาในแนวทางที่ลดความคลุมเครือต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการอ้างอิงในอนาคต

๒. กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผล เพื่อเปรียบเทียบ วัดและเลือกระหว่างทางเลือกต่าง ๆ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ จึงควร ถูกกำหนดขึ้น ในขั้นตอนนี้ควรจะมีการพิจารณาต้นทุน ผลประโยชน์ที่จะได้รับสุทธิ ประสิทธิภาพประสิทธิผล ความเสมอภาคและความคล่องตัวในการบริหาร ความสอดคล้องกับกฎหมายและการยอมรับได้ทางการเมือง ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ควรได้รับการพิจารณาในการประเมินผลนโยบาย ซึ่งนโยบายจะส่งผลเสียหรือได้ประโยชน์ต่อเฉพาะบางกลุ่มหรือต่อกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับจำนวนของทางเลือก และทางเลือกที่ยั่งยืน มากกว่าทางเลือกอื่น ๆ ควรได้รับการพิจารณาแต่ในท้ายที่สุดแล้วจะถูกตัดสินโดยการวิเคราะห์ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

๓. กำหนดทางเลือกของนโยบาย ควรดำเนินการขั้นตอนที่ ๑ และ ๒ ให้แล้วเสร็จเรียบร้อยก่อนเพราะการ วิเคราะห์นโยบายเป็นหลักการที่ดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน เพื่อสร้างทางเลือกของนโยบายมีความจำเป็นต้องมีความเข้าใจปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน ทางเลือกที่เป็นไปได้ประกอบด้วย “แนวทางการไม่มีการดำเนินการอะไรเลย (Do nothing approach)” และวิธีการอื่นที่ส่งผลดีต่อผลลัพธ์ที่ได้ การผสมผสานทางเลือกต่าง ๆ ทำให้ได้แนวทางการแก้ปัญหาที่ดีซึ่งไม่เคย คาดคิดมาก่อน การอาศัยประสบการณ์ในอดีตจากกลุ่มอื่น ๆ หรือการวิเคราะห์นโยบายช่วยสร้างความเข้าใจและการวิเคราะห์ที่ละเอียด มากขึ้น ตลอดทั้ง มีความจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงการกำหนดจำนวนทางเลือกแต่เนิ่น ๆ ในขั้นตอนนี้ ทางเลือก ทั้งหมดจะได้รับการพิจารณาจนจัดเป็นหมวดหมู่ของทางเลือกต่าง ๆ ที่ได้รับการปรับลดจำนวนแล้ว การระดมสมอง การวิจัย การทดลอง การเขียนวิเคราะห์สถานการณ์หรือ หลักการในการเขียนแผนที่มโนทัศน์ (Concept mapping) ช่วยค้นหาทางเลือกใหม่ซึ่งจะช่วยนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

๔. ประเมินทางเลือกของนโยบาย การประมวลทางเลือกต่าง ๆ ไปเป็นยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนต่อไป เพื่อให้บรรลุผลของการวิเคราะห์นโยบายอย่างละเอียด มีความจำเป็นต้องประเมินว่าความเป็นไปได้ของแต่ละทางเลือกทำให้เกิดประโยชน์ต่อหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้แล้วอย่างไร ดังนั้นจึงมีความต้องการข้อมูลเพิ่มเติมในการวิเคราะห์ระดับความแตกต่างของอิทธิพล ซึ่งก็คือปัญหาด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง และด้านด้านสังคม ปัญหาใน มิติต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับการวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพซึ่งก็คือผลตอบแทนและต้นทุนต่อทางเลือกคำถามทางการเมืองต่าง ๆ ในการบรรลุเป้าหมายได้รับการวิเคราะห์เพื่อดูว่าคำตอบสนองความต้องการภาคส่วนที่ให้ความสนใจของการวิเคราะห์นโยบายมากน้อยเพียงใด ซึ่งการวิเคราะห์อย่างกระชับนี้ ปัญหาต่าง ๆ อาจยังไม่ปรากฏชัดตามที่กำหนดไว้ ปัญหาที่กำหนดไว้ในขั้นตอนแรกอาจมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่ง จะถูกอธิบายภายหลังการประเมินทางเลือกต่าง ๆ ในรายละเอียด มุมมองใหม่ๆ ของปัญหาบางที่พบว่า มีอยู่ บ้าง และมีความแตกต่างจากปัญหาที่ระบุไว้เดิม กระบวนการเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้วิธีการวิเคราะห์นโยบายเกิดการนำข้อมูลต่าง ๆ กลับมาใช้ใหม่ในทุกขั้นตอน ประสิทธิภาพจะสูงขึ้นเมื่อหลายๆโครงการได้รับการวิเคราะห์และประเมินแทนที่จะเป็นโครงการเดียวและมีรายละเอียดมาก ทำให้มีกรอบของทางเลือกที่เป็นไปได้ กว้างขวางมากขึ้น ซึ่ง Patton แนะนำให้หลีกเลี่ยงการใช้แนวทางที่นำมาใช้ได้ทั่วไป (Toolbox approach) ซึ่งค้นหาทางเลือกต่าง ๆ โดยการใช่วิธีการวิเคราะห์ที่คุ้นเคย แต่ควรเปลี่ยนมาใช้แนวทางการวิเคราะห์ที่แตกต่างเพื่อการ วิเคราะห์หาทางเลือกที่เป็นไปได้ที่หลากหลาย ซึ่งเห็นได้ชัดเจนถึงความจำเป็นในการประเมินแต่ละทางเลือก ให้สอดคล้องกับแนวทางการประเมินที่หลากหลายตามลักษณะเฉพาะตัวของวิธีการวิเคราะห์นโยบาย

๕. แสดงและสร้างความแตกต่างระหว่างทางเลือกของนโยบาย ผลของการประเมินทางเลือกที่เป็นไปได้ต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงระดับของความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ที่กำหนดแต่ละตัว วิธีการเปรียบเทียบใช้ในการสรุป คุณภาพต่าง ๆ มีส่วนช่วยในการสร้างความแตกต่างระหว่างทางเลือก สถานการณ์ต่าง ๆ ที่ใช้กับวิธีการเชิงปริมาณและการวิเคราะห์เชิงคุณภาพและการพิจารณาความซับซ้อนทางการเมืองสามารถหลอมรวมเป็นทางเลือกทั่ว ๆ ไปที่ประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นทำการวิเคราะห์ ในการเปรียบเทียบและสร้างความแตกต่างของแต่ละทางเลือกจึงมีความจำเป็นต้องแสดงให้เห็นถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ด้าน การเมือง ด้าน กฎหมายและด้านการบริหารจัดการของแต่ละทางเลือก การวิเคราะห์นโยบายเป็นปัจจัยหลักของการตัดสินใจเพื่อสร้างความแตกต่างระหว่างทางเลือก แสดงให้เห็นถึงผลกระทบทางบวกและทางลบที่ถูกนำมาใช้ในการดำเนินนโยบาย แนวทางด้านการเมืองนี้ในที่สุดแล้วจะวิเคราะห์ว่าจำนวนของผู้มีส่วนร่วมนี้ จะมีส่วนช่วยปรับปรุงหรือลดการดำเนินนโยบายอย่างไร นอกจากนี้ยังช่วยพิจารณาว่าความร่วมมือภายในของหน่วยที่สนใจหรือภาคส่วนที่สนใจจะมีบทบาทที่สำคัญอย่างไร ต่อผลลัพธ์ของการวิเคราะห์นโยบาย การผสมผสาน สองหรือสามทางเลือกเข้าด้วยกันเป็นวิธีที่พบได้บ่อย ๆ ในการบรรลุผลของการวิเคราะห์นโยบายที่สมเหตุสมผล

๖. ติดตามนโยบายที่นำไปปฏิบัติ เพื่อยืนยันถึงความต่อเนื่องและสรุปว่านโยบายได้ก่อให้เกิดผลกระทบ แม้ว่า หลังจากทีนโยบายบางอย่างได้ ไปสู่การปฏิบัติแล้วก็ยังมีข้อสงสัยว่าปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไขอย่าง เหมาะสมหรือไม่และแม้กระทั่งต้องการทราบว่า นโยบายที่ถูกเลือกมาใช้นั้นกำลังมีการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเหมาะสมหรือไม่ ข้อคำนึงนี้ต้องการให้มีการรักษาและติดตามนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ในระหว่างการนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อรับรองว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากความไม่ตั้งใจ เพื่อวัตถุประสงค์ที่นโยบายได้

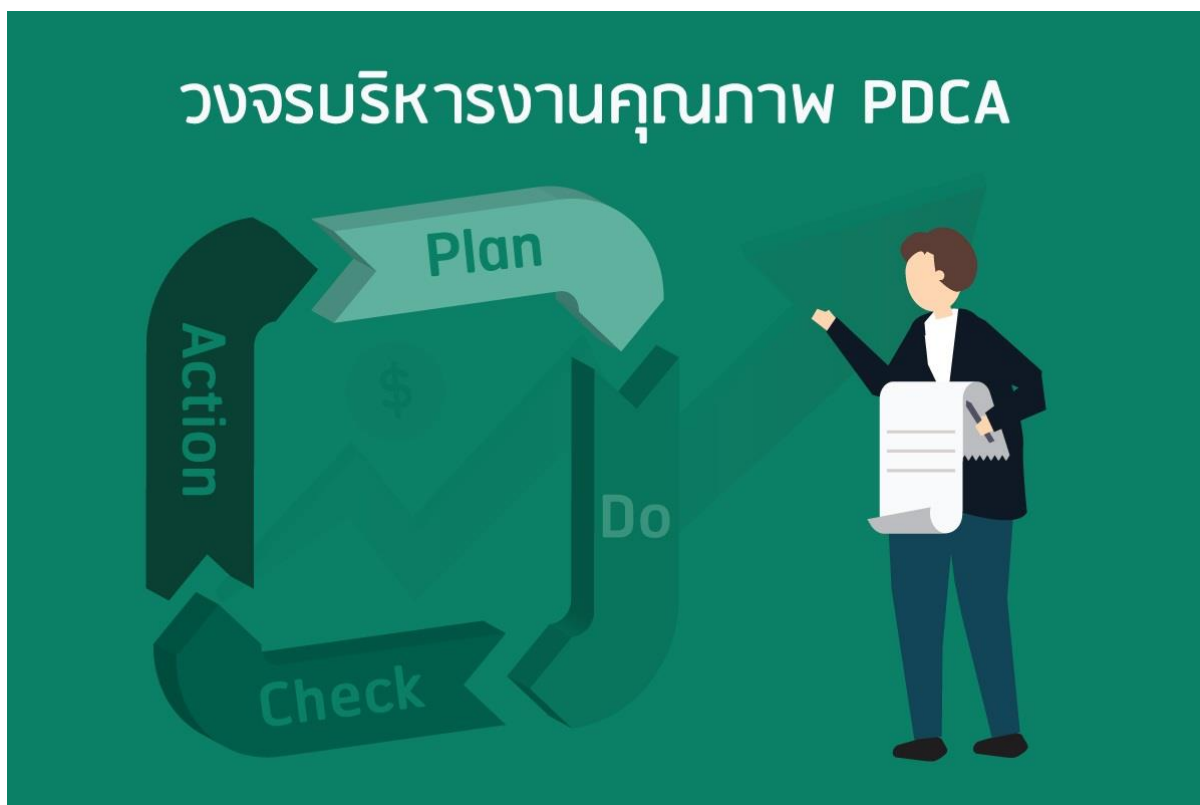
สร้างไว้เพื่อสรุปว่านโยบายได้สร้างผลกระทบตามที่ตั้งใจไว้และเพื่อตัดสินใจว่านโยบาย ดังกล่าว ควรได้รับการดำเนินการต่อควรปรับปรุงหรือยกเลิกโดยสาระสำคัญแล้วแล้วเรากำลังพูดถึงน้ำหนักภายในว่าแผนงานนั้นได้สร้างความแตกต่างหรือไม่ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญมากเนื่องจาก มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวที่การประเมินแผนงานและการออกแบบงานวิจัยได้ถูกผนวกไว้ในขั้นตอนพิเศษนี้

## ทฤษฎีที่น่าสนใจ



## PDCA คืออะไร

เชื่อว่าหลายๆท่านคงเคยได้ยินเกี่ยวกับ PDCA กันมาบ้างแล้วเคยเกิดความสงสัยกันไหมครับว่า PDCA คืออะไร? โดยที่วันนี้ Terebinth จะพาทุกท่านไปทำความรู้จักกับ PCDA กันให้มากขึ้นครับ PDCA คือวงจรหรือแนวคิดการบริหารคุณภาพการทำงานประเภทหนึ่งที่ถูกคิดค้นโดย วอลท์เตอร์ ชิวนาร์ท (Walter Shewhart) PDCA โดยที่ PDCA นั้นเป็นตัวย่อของศัพท์ภาษาอังกฤษที่ประกอบไปด้วย P (Plan) คือการวางแผน D (Do) คือการลงมือปฏิบัติ C (Check) คือการตรวจสอบ และ A (Action) คือดำเนินการปรับปรุงแก้ไขส่วนที่มีปัญหา โดยที่แบ่งเป็นกระบวนการทำ PDCA ได้ดังนี้



### Plan (P)

เริ่มต้นที่ Plan คือขั้นตอนการวางแผนก่อนที่เริ่มปฏิบัติงานจริง กำหนดลำดับความสำคัญของงาน และครอบคลุมถึงการกำหนดหัวข้อวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนที่ต้องการลงมือปฏิบัติ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือพัฒนาสิ่งใหม่ๆ โดยในขั้นตอนนี้พนักงานทุกคนในองค์กรต้องรับทราบและเป็นที่เข้าใจตรงกัน เพราะถือว่าเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญที่จะส่งผลช่วยให้การทำงานในขั้นตอนนี้ดำเนินไปเป็นไปด้วยความราบรื่นและถูกต้องตรงวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นอกจากนี้การวางแผนสามารถช่วยให้เราคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และช่วยลดและป้องกันการสูญเสียทางธุรกิจทั้งด้านบุคลากร เงินทุน และ เวลาได้อีกด้วย

### Do (D)

หลังจากที่เราวางแผน (Plan) กำหนดวัตถุประสงค์อย่างรอบคอบแล้ว ในขั้นตอนนี้คือการลงมือทำ หรือการปฏิบัติตามขั้นตอนตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้อย่างเป็นระบบและให้มีความต่อเนื่องเพื่อผลลัพธ์ที่ดีที่สุด โดยในขั้นตอนการปฏิบัตินี้เราควรศึกษาถึงวิธีการที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการทำงานนั้น ๆ ด้วย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และ ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด รวมถึงในระหว่างการปฏิบัติงานเราควรเก็บข้อมูลที่สำคัญ หรือ ข้อผิดพลาดต่าง ๆ ของงานเอาไว้เพื่อประโยชน์ในการทำงานขั้นตอนต่อไป

### Check (C)

คือขั้นตอนการตรวจสอบว่าหลังจากนำแผนที่วางไว้ไปปฏิบัติจริง (Do) แล้วเราสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือมาตรฐานที่เราได้กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้สิ่งที่ควรคำนึงถึงก็คือ เราต้องรู้ว่าจะต้องตรวจสอบอะไรบ้างและจำนวนบ่อยครั้งแค่ไหน การตรวจสอบการทำงานควรมีการจดบันทึกในรูปแบบต่างๆ ไว้ เช่น สมุดบันทึก

การตรวจ เอกสารการตรวจสอบ คอมพิวเตอร์ เป็นต้น เพื่อให้ง่ายในการปรับปรุง และแก้ไขในการทำงานครั้งต่อไปเพื่อให้ข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบเป็นประโยชน์สำหรับขั้นตอนถัดไปนั่นก็คือการดำเนินการการปรับปรุงแก้ไข (Action)

### Action (A)

สุดท้ายคือ Action คือกระบวนการปรับปรุงแก้ไขส่วนที่มีปัญหา โดยขั้นตอนนี้เป็นการนำเอาผลลัพธ์ที่ได้จากขั้นตอนการตรวจสอบ (Check) มาวิเคราะห์และตรวจสอบสาเหตุความผิดพลาดที่เกิดขึ้นมาประเมินเพื่อพัฒนาแผนและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิด เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นอีกในระยะยาว ถึงแม้ว่าจะไม่มีข้อบกพร่องจากกระบวนการทำงานที่ผ่านมา แต่เราก็ควรจะมีวิธีในการพัฒนาปรับปรุงการทำงานของตนเองอยู่เสมอ เพื่อให้การดำเนินงานครั้งต่อไปมีประสิทธิภาพที่ดีกว่าเดิม

ในองค์กรหรือบริษัท ญี่ปุ่นก็จะมีวงจรพัฒนาคุณภาพที่คล้ายคลึงกับ PDCA ที่รู้จักกันก็อย่างเช่น “Kaizen” ที่เป็นการระบุว่ามีจุดไหนหรือส่วนไหนของการดำเนินการที่ควรปรับปรุง และมีวิธีการปรับปรุงที่มีความเหมาะสมอย่างไรบ้าง ให้รอบหน้าสามารถทำงานได้ดีขึ้นกว่าเดิม เป็นต้น

### การทำงานของ PDCA

โดยที่หลังจากเสร็จกระบวนการการปรับปรุงแก้ไข (Action) แล้ววงจรบริหารคุณภาพก็จะวนเข้าสู่กระบวนการวางแผน (Plan) เพื่อเริ่มวางแผนใหม่อีกครั้งหนึ่งสำหรับการปฏิบัติการในครั้งต่อไป ซึ่งวงจรบริหารงานคุณภาพ PDCA จะสามารถวนอย่างนี้ไปได้เรื่อย ๆ โดยไม่มีที่สิ้นสุดเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดและเป็นการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง สำหรับบทความต่อไปเราจะนำเสนอในส่วนของ ประโยชน์ของ PDCA ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์กร