

THE ART OF POLICY MAKING

by William J. Siffin

I. What is Policy?

Of the many arts which are necessary to government and administration, the greatest and most important is the art of policy making. Goals and purposes are expressed in policies, basic methods of working toward those goals are expressed in policies, and solutions to important problems are expressed in policies.

A policy is an effective general rule intended to promote the accomplishment of an organization's goals or purposes¹

Now what does this definition mean? Here are some explanatory comments:

1. "A policy is an effective general rule . . ." Note the word "effective". To be a policy, a rule must be effective; if it does not work, or is not capable of being implemented, it is not a policy. Instead, it may be a form of preaching, exhortation, or perhaps education.

This is a simple and obvious observation, but in practice, governments sometimes enact laws or issue decrees which are impractical, and not capable of enforcement, such as the prohibition of liquor drinking in America some years ago. In any case, it is well to remember the word "effective" in the definition for three reasons:

- (a) There is always some danger of enacting pseudo-policies which are fundamentally ineffective;
- (b) There is a more common danger of enacting policies which are only partially effective; and
- (c) There is perhaps the greatest danger of all in enacting perverse policies, which are effective, but which do not produce the intended results. Perverse policies produce unanticipated results, which may actually inhibit the accomplishment of intended goals.

1. Here are some other, similar definitions of the term "policy": "a projected program of goal values and practices;" "the decisions . . . governing objectives and the methods of administration by which the operations of any organization are conducted;" "the established purposes and settled courses of action to which the group is committed. Policy decisions are the important decisions that determine not just a routine action but an action with major consequences or a long series of actions." Wayne A.R. Leys, *Ethics For Policy Decisions* (New Jersey: Prentice-Hall 1952), p. 198.

There are many examples of pseudo-policies, or general "rules" which are simply ineffective. Not many policy rules are self-enforcing. Usually policies must be combined with systems for enforcement or implementation. Governments make pseudo-policies when they ignore this fact, and issue "rules" without sufficient provisions for applying those rules. A simple order that "all citizens earning in excess of Baht 10,000 per year must pay 10 percent of that income to the government" would be a pseudo-policy. By itself, it simply wouldn't work, any more than would the rule of the 1927 Geneva Convention which prohibits the systematic interrogation of prisoners of war.

Partially effective policies are very common and there is a tendency for almost any formal policy statement to be only partially effective. Good examples of partially effective policies and their consequences can be found in the story of NEDCOL,* established by a previous regime in Thailand, or in the general policy developing the economy by governmental business enterprises. Such policies were never more than partially effective.

A perverse policy is one which produces results, but not the ones intended. If the bold efforts of the Government to suppress the smoking of opium did not have their intended effect because opium smoking was replaced by the use of sizeable quantities of even more vicious drugs, we would have an example of a perverse policy.

In practice, nearly all policies are only partially effective, and many also have some perverse effects. But the aim of policy makers must be to try to make their policies as effective as possible, and to reduce their perverse effects to a minimum.

2. "A policy is an effective general rule...." The word "general" means that policy is not primarily concerned with minor matters or small details. A policy may be general in the sense that it controls the action of many people, or it controls action over a long period of time. Thus an order stating that "All Changwad governors shall collect certain information throughout the year in order to prepare an annual report containing the following basic data...." would be a policy. It is general both in the sense of affecting many people and also in the sense of controlling action over a long period of time. A policy can be general in another sense, which is not quite the same. For example, "The budget policy of the government for the year B.E. 2504 shall be to maintain all operating expenditures at the B.E. 2503 level, except for certain increases specifically approved by the National Economic Development Board". This would be an example of a general policy position, even though it would affect only one budget at the one time of its preparation. To take another example, "As a matter of policy, the Government hereby refers the Khao Phra

* National Economic Development Corporation Limited.

Viharn dispute with Cambodia to the World Court and agrees to abide by the decision of the Court in the settlement of the matter". This is a specific situation, but it is a matter of such broad and basic importance that we may regard it as a policy decision. Usually, however, policies are general both in the sense that they apply over some period of time, and they control the actions of many persons. Thus a rule providing for the transfer of all governors and district officers at intervals of two to four years would be a policy; a decision to transfer Governor Damrong Pratchusri from Sawankalok to Petchaboon would not be a policy.

3. "A policy is an effective general rule intended to promote the accomplishment of an organization's goals or purposes". Two observations apply here: In the first place, the true purposes of an organization can only be discovered by an examination of its actual policies. Thus, if an organization issues frequent statements to the effect that "our chief purpose is to improve the health and happiness of the ordinary people", but its policies really are to make and sell at a profit magnetic bracelets which are represented as curing all kinds of sickness, then any sensible man would know that the true purpose of this firm is to engage in a particular kind of business to make money, regardless of how it affects the health or happiness of people. An organization's purposes are defined in its policies, and not in vague statements.

In the second place, not all effective, general rules may be regarded as policies. An effective general rule which says that "In the future only 3 copies of Form No. 3564789B will be filled out, instead of 4", is a detail of administrative operations. There are many such details, and they may be important means to the implementation of policies, but they are not essentially policies themselves. A policy is concerned with basic goals or purposes of an organization, and with important activities intended to help the achievement of those goals. Many "nitnoi" rules deal only with small details; individually, these have no real effect on the goals.

At the same time a policy must be an effective rule, and in many cases the effectiveness of a policy will be determined by the adequacy of the organization responsible for policy implementation. In the aggregate, the little rules and procedures may have very important effects on policy, even though the little rules are not especially important policies.

II. The Making of Policy

The soundness of a policy can never be completely known at the time it is made, because a policy is always intended to produce results in the future.

A. The Role of Judgment in Policy Making.

Policies are often produced by deliberate decisions, and decisions always involve judgments. The most important characteristic of a judgment is that it is **not** a fact. Judgment is involved in policy making in answering such questions as these; "What is the nature of the situation or the problem, or what do the facts mean?" "Is there sufficient information on which to base a policy decision?" "When is the proper time to act?" "What are the aim or purposes which should be accomplished or supported by the policy?" and "After the purpose to be served by the policy is defined, which of the possible means of accomplishing that purpose is the best"—and why is it best?" Such questions as these can never be answered factually, for they are matters of judgment. But every time a policy is made, these questions are answered, either deliberately or unconsciously.

B. Basic Steps in Systematic Policy Making

The basic steps in positive policy making are easy to outline, although they may be enormously difficult to apply in a systematic manner.

1. Determining needs for policy decisions. Policies are answers to two questions, "What shall be done?" and "How shall it be done?" Before these questions can even be considered, it is necessary to have an answer to another question: "What need exists for some action, or for changing a present line of action, and how important is this need in comparison with other needs which must be met?"

The foundations of policy making lie in the continuing, systematic search for the endless sequence of answers to this question. In the case of a single organization with a relatively limited purpose, it may be easy to find adequate answers; at the top levels of a complicated government it becomes tremendously difficult. But organizations—including governments—which fail to seek and find adequate answers to this question will die. The failure in France to continue to ask this question after adopting a policy of establishing the Maginot Line contributed directly to the fall of France in 1940, just as the failure of the Dutch to seek searching answers to this question in Indonesia resulted in their being thrown out of the country. Systematic policy making must always rely upon the persistent and earnest study of needs for policy decisions.

2. The analysis of what is feasible. The discovery of policy needs seldom includes the discovery of the ways to meet those needs. There usually appear to be many different ways to deal with a problem. Some of these ways may be no good at all, and the others may

range from poor to good. Policy making will always be an art rather than a science but it can often be a systematic art, with well-defined methods. To be systematic, the basic step which must be taken in the face of a policy need is to try to determine what lines of action are feasible—and, of course, which ones are impractical. About B.E. 2445 (A.D. 1902), the Thai government, recognizing a need for improving agricultural production through irrigation and water control, hired an expert consultant who made an extensive study of the central basin, and recommended a series of irrigation projects. One of these called for a large irrigation dam, to be located in the vicinity of Chainat, to store surplus water in order to reduce the effects of periodic drought upon rice production. The technical soundness of this proposal was beyond question, but in B.E. 2446 or 2447, chief advisors of King Chulalongkorn strongly expressed the opinion that it was not feasible at that time to build a large dam at Chainat because of the nation's limited financial resources. The proposal was not found feasible for another fifty years, but today the dam is in use. The need remained and actually grew larger, but conditions affecting feasibility changed.

In complicated situations, to determine what seems feasible and to assess the apparent advantages and disadvantages of different courses of action requires great skill and judgment. Yet without constant efforts to do this, systematic policy making is impossible.

3. Communication of needs and feasibilities to the point of policy making.

Systematic analysis of policy needs and feasibilities is about as useful as a horse on a fishing boat unless (1) the results of such studies are systematically communicated to the point at which policy decisions are made, and unless (2) these studies are actually used in making policy decisions. An elaborate and efficient accounting system which furnishes accurate and current information on the financial position of the organization is largely wasted if this information is ignored when fiscal policy decisions are made.

In an effective organization, there is no need for fear that the policy planners—those who help discover and define needs and feasibilities—will usurp the position of the policy makers, any more than King Chulalongkorn's many technical advisors usurped his position as chief policy maker.

At the decision making center two important forces exist which are essential to policy making: (a) **power**—the power to decide, and the power to implement and enforce decisions, and (b) **responsibility**—the responsibility for the policy, whether this is responsibility to an electorate, to public opinion, to personal conscience, or to other persons or groups possessing coercive power.

A third force also acts at the point of decision making but is not present at the point of policy planning: this force has no special label, but it might be called the "judgment factor." Preliminary judgments about needs and feasibilities are invariably made in policy planning, but these judgments are usually technical, and often narrow and highly specialized. At the point of policy making, however, the range of needed judgment is usually much wider than in policy planning. It involves, for example, consideration of such things as the basic goals of the organization, or the fundamental obligations of the state, which cannot be decided by the planners, but only those who have the power and the responsibility for the decision. Thus we might say that *final political judgments* are reserved for those who make the policy, rather than those who plan policy.

4. Implementation of policy and evaluation of results. A policy must be implemented, or it simply is not a policy. The evaluation of the results of a policy is fully as important as its implementation—in fact, the only way to know whether a policy has been effective, or whether a policy has been made at all, is by studying the results of that policy to the fullest possible extent. The establishment of a policy of treating and rehabilitating opium addicts, for example, requires the continuing assessment of the effectiveness of the opium addict treatment program. In any case, failure to evaluate the results of a policy decision—or intended policy decision—always creates the risk that the policy may be only partially effective, that it may have perverse effects, or even that it may have been a pseudo-policy. In the final analysis, policy making, policy implementations, and policy evaluation are inseparably related. You cannot make sound and systematic policy without implementing and evaluating it any more than you can make salt in the rain.

C. "Unconscious" or Automatic Policy Making

In the previous paragraphs we have been talking about the deliberate and systematic making of policy. But not all policies are made in this manner. In fact, no policy is ever completely deliberate and conscious.² A policy to be a true policy, must be effective and this means that it must be implemented. Inevitable, in the course of being implemented it is bound to be adjusted, interpreted, and modified to some extent.³ Not even the most systematically planned policies are fully under the control of those who make policy, and

² For a discussion of this, see, for example, Leys, pp. 199-200.

³ As a simple example, the policy may be to limit the speed of vehicles on city streets to a maximum of 45 kph; in practice, this policy will be enforced with considerable discretion, and on some major thoroughfares, at certain times of day the police will pay little attention to speeds of less than perhaps 60 kph; at other times, or in certain places, they may enforce the rule very strictly, as in the neighborhood of a school, when children are being dismissed and sent home. This formal policy can at best be only partly effective, like most policies, and in practice it will be considerably adapted and modified by those responsible for applying it.

the prime goal of systematic policy making simply cannot be complete control over policy, but only the fullest possible control. When policy makers assume they have complete control over policies, they are fooling themselves. If they are wise, they will not be concerned about complete control, but instead will be concerned instead about:

1. the careful planning of policy in terms of feasibility, to avoid the adoption of pseudo-policies,
2. the creation and maintenance of conditions which will maximize the effectiveness of policies which are adopted,
3. the avoidance of situations in which basic policies are made automatically, or unconsciously, and without effective control by those responsible for policy making.

"Unconscious" or automatic policy making is a constant tendency in all organizations, and an inevitable part of all policy making. The police interpret the laws they apply, and even tend to choose certain ones to apply, or certain group to apply them to. The district officers do the same thing, as do all persons who necessarily exercise discretion in their work. A major object of effective policy making is to assure that these informal or discretionary actions are consistent with the formal policies of the organization. But when there are no clear policy guides, or when the formal policy guides which do exist are absurd or useless, then actual policies will be developed, almost unconsciously and automatically, by operating officials. In such cases, the real purposes and basic methods of the organization will be determined by these people, and not by those who are supposedly responsible for policy making. This is usually an unfortunate situation, for when important policies tend to be made automatically or unconsciously, then the organization is like a ship without a rudder, or a car with a blind driver.

How can automatic or unconscious policy making be limited and controlled? To answer this question, we need to examine briefly the planning and implementation of policies.

III. Policy = Planning + Decision + Implementation

In practice, policy making is often so complicated that any brief and simple statements about it are in danger of being too brief and too simple. There are no easy formulas or automatic systems for sound policy making. But there are certain basic concepts and basic requirements of policy making. First of all, sound policy making requires careful study, and we may call such study "policy planning".

A. Policy planning

Policy planning is the systematic study of policy needs, feasibilities, and results—plus the communication of the findings of such studies to the point of policy making.

Effective policy planning requires the existence of an adequate supply of basic data. It is not always possible to anticipate data needs, but experience across the world shows clearly that governmental policy planning requires certain varieties of information which are widely used in specific policy planning. Examples are censuses of various types, production statistics, financial statistics, information on technological development, and many kinds of basic data on organization, on personnel, land use, education, health, on past accomplishments and future trends in many fields, and a variety of relevant activities outside the nation which may affect its possible policy needs and feasibilities. A list of commonly used types of basic data for public policy making could be prepared, and it might be quite useful, but it is beyond the scope of this brief paper. The main point here is simply this: effective policy planning in specific cases requires a solid foundation of information, and this information cannot be obtained unless there is careful attention to systematic data collection and the promotion of desirable research. Thus, for example, a census bureau or similar organization is an important tool of policy planning, even though that office never directly engages in planning specific policies, but only collects, analyses and communicates data.

In the field of public policy planning, basic data needs for wise policy planning have expanded at tremendous rates in recent decades, as policy problems have grown in number and complexity. Planning important policy is like building a house—the construction of the house really begins with the cutting of a tree, perhaps a year earlier, in a far-off forest, with the mining of iron ore in a different nation in a different year, and with the production of cement and the making of hammers and shovels, and nails and glass. Instead of wood and steel and cement, policy planning requires information.

But such information has no value unless it is studied and used by persons seeking answers to questions about policy needs, feasibilities, and results. Policy planning requires policy studies, and policy studies require competent research staffs and systematic arrangements. Such studies are one essential responsibility of administrative staff organizations, whose studies are generally concerned with needs, feasibilities, and accomplishments in the organization's field of responsibility. At high levels in government where broad national planning occurs, such staff research is an important responsibility of specialized agencies, such as economic planning bodies, a national security agency, a national research council and various other specialized groups.

Policy planning involves more than the study of needs and feasibilities: it must also include study of the results of past policy decisions. Making a policy is a little like getting married. Once study of need and feasibility has led to action, it is impossible to forget the matter; a continuing study of the results of the action is essential, and while it may not be possible to reverse the original policy, it is often essential to make various adjustments in the relationships established by that policy.

Finally, there is no point in making policy studies unless these are communicated to decision making centers, and actually used in arriving at decisions. The study should not dictate the policy decision, but it should contribute to the wisdom and effectiveness of that decision. It should reduce the errors and guesswork in a policy decision.

B. Policy Implementation

Policy planning, policy decisions, and policy implementation must be closely linked. In a sense, these three phases of policy form a circle. Planning, leads to decisions. Decisions are implemented, and planning is resumed with the study of the effectiveness of the implemented decisions. Such studies often lead to new policy decisions, etc. . . .

Because policy decisions and their implementation cannot be completely separated, there must be a fairly close relationship between the points at which decisions are made and the points at which they are implemented. The decision maker must know and understand what the organization can do, or he is likely to fail to make true policy. And the organization must understand and generally accept the policy, if the policy is not to be sabotaged.

Policy making responsibility should be located at the point where there is effective control over an organization, its resources, and its communications system. Only by effective control of an organization can policy decisions be implemented. When "policy" is made at points where implementation cannot be controlled, the result is usually pseudo-policies.

To examine the implementation of a policy there must be effective arrangements for collecting and communication information about this to the decision making center. Policy implementation requires reporting systems for measuring and describing results.

IV. Conclusion

The high art of policy making ultimately relies upon **Judgment**—judgment of what is needed, of what is feasible, and of the adequacy of past accomplishments and present arrangements for implementing policy.

In small and simple organizations, policy can often be made informally. But even small and simple organizations tend to make much use of basic data in planning and making policies. Such data may include statistics on production, consumption, urban growth, information on changes in laws and regulations, and so forth. The recent development in Thailand of private market survey companies which collect policy planning data for private business firms is an example of the use of data in policy making by relatively small and simple organizations.

In a large and complicated organization, such as an entire government, policy making becomes enormously complicated. It involves such problems as these:

1. The problem of determining policy needs. At the top level of a government, many complicated and important national policy needs must be considered. In practice, much of this responsibility will be met by work performed at lower levels, within individual ministries and departments. But these lower organizations will almost always confine their policy plans and proposals to their own fields of interest, and sometimes they will be so committed to their existing operations that they will fail to recognize new needs in their own fields. There is never any assurance that these fields, taken together, will adequately cover the nation's policy needs. Also, there will always be some conflict between the plans and proposals of different ministries, which can best be balanced by clear knowledge and judgment of broader national policy needs. National policy needs require national policy planning. In part this can be done by various committees and specialized organizations—but a sufficient supply of basic data and professional staff resources is necessary.

2. The problem of determining feasibilities. Top levels of government are usually far from the points at which policy must be implemented. As a result, it is often difficult for top policy makers to judge what is feasible, or simply what the lower level organizations actually can—and can't—do. To take a very common example: government agencies sometimes ask for more money than they can spend effectively in a given time period; and approval of their requests may produce policies which are only partially effective, or which have very perverse effects. One of the most important devices for helping determine feasibilities is a competent and powerful budget organization, supplemented by a systematic reporting system—including but not limited to accounting information—on the current activities and past accomplishments of governmental organizations. Much of this can be obtained through an effective performance budget. But this is still no substitute for competent management of the organizations which must implement policies if those policies are to be effective.

3. The problem of policy coordination. As the number of policies in effect grows large, the problem of coordinating policies grows even larger. Part of this problem can be solved by decentralization of limited policy making authority to subordinate agencies such as ministries, with continuing top-level surveillance of their activities and accomplishments through such devices as the budget. But another requirement is the careful review of policy proposals in terms of their probable relationships to existing policies. For example, if a policy is adopted assuring business organizations that they will not be faced with competition from government business enterprises, then there must be a control over proposed activities of government business enterprises which will give meaning to this assurance. One logical place for such control is in a competent national economic planning body. In any case, without systematic top level policy planning through the budget, through an economic planning body, and through a competent general secretariat, policy coordination becomes difficult or even impossible.

4. The problem of checking on policy implementation. Checking on the implementation of policy decisions and determining the feasibility of policy proposals are closely related activities. Checking on policy implementation can be handled in part through a budget organization, when the policy is defined in a program for which funds are appropriated and performance goals are established. But the continued checking of policy implementation cannot be limited entirely to budgetary review. Reporting systems, with provisions for competent and intelligent staff personnel to review the reports, are also useful. General studies of relationships between needs and accomplishments in particular areas of activity are also valuable. In any case, policy making without checking on policy implementation is a form of blind flying.

5. The problem of determining the proper location of policy making power. If all policy decisions must be made at the top level of the government, there is bound to be trouble and delay. If there are adequate arrangements for checking policy implementation and determining feasibilities, it is possible to decentralize authority over subordinate policy decisions, by the careful and systematic delegation of such power. One vital requirement is that such delegations, having been given, must be respected and supported by the top level. Another is that there be a system for carefully spelling out the terms of such delegations. And finally, of course, there must be suitable checks, through budgeting, reporting, and otherwise, of the effectiveness with which such delegations are carried out. Most of all, there must be competent, honest, loyal personnel to exercise the delegated power.

There are more problems of policy making, and in practice there are no final solutions to any of these problems. Policy needs and feasibilities are always changing. But one thing never changes—and this is the need for always striving to make sound policy. For when policy making becomes greatly inadequate, organizations fail to survive.

ย่อเรื่อง

ศิลปในการกำหนดนโยบาย

ของ

ศาสตราจารย์ วิลเลียม เอ ชีฟฟิน

I. นโยบายคืออะไร ?

ในบรรดาศิลปทั้งหลายที่จำเป็นสำหรับรัฐบาลและการบริหารนั้น ศิลปที่สำคัญที่สุดได้แก่ศิลปในการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้เพราะ “นโยบายคือหลักการทั่วไปที่มีผลในทางที่จะส่งเสริมการปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้” คำจำกัดความนี้อาจแยกอธิบายได้ดังนี้ :-

1. คำว่า “มีผล” (effective) นั้น มีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะนโยบายต่าง ๆ จะต้อง มีผล หากขาดสิ่งซึ่งสนับสนุนแล้วก็ไม่นับว่าเป็นนโยบาย จะเป็นเพียงการชักชวนเท่านั้น ในทางปฏิบัตินั้น บางครั้งรัฐบาลก็ตรากฎหมายซึ่งไม่สามารถใช้ปฏิบัติได้ออกมาไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตาม ควรจะระลึกถึงคำว่า “มีผล” ตามคำจำกัดความข้างต้น เนื่องจากเหตุผล 3 ประการคือ

- ก. การกำหนดนโยบายนั้น จะมีอันตราอยู่ด้วยเสมอ เมื่อนโยบายนั้นไม่เกิดผล
- ข. อันตรายดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นในเมื่อนโยบายนั้นเกิดผลเพียงบางส่วน
- และ ค. อันตรายจะมีมากที่สุดหากนโยบายนั้นเป็นนโยบายชนิดไฟต์เฟลตอ ซึ่งทำให้เกิดผลแต่เป็นผลในทางอื่นต่างกับที่กำหนดไว้

ในทางปฏิบัตินั้น นโยบายเกือบทั้งหมดจะมีผลเพียงบางส่วนเท่านั้น และนโยบายอีกไม่น้อยที่ประสพผลเป็นอย่างอื่น (เช่นการปราบฝิ่น ถ้าปราบได้ดีก็อาจทำให้เกิดยาเสพติดชนิดอื่นที่กดร้ายแรงกว่าฝิ่น) จุดมุ่งหมายที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องยึดมั่น ก็จะต้องพยายามให้นโยบายนั้น ๆ มีผลมากที่สุดเท่าที่จะมากได้และในขณะเดียวกันก็พยายามลดผล (พลอยได้) ที่เกิดขึ้นซึ่งแตกต่างไปจากที่ตั้งใจจะให้เกิดให้มน้อยที่สุด

2. ความหมายของคำว่า “ทั่วไป” (general) หมายถึงนโยบายนั้นจะต้องมีผลแก่บุคคลจำนวนมากและครอบคลุมการกระทำในระยะเวลานาน

3. “มุ่งที่จะส่งเสริมการปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่กำหนดไว้” ในข้อนี้มีข้อสังเกตอยู่ 2 ประการคือ ประการแรก วัตถุประสงค์แท้จริงขององค์การนั้น จะหาได้จากการพิจารณานโยบายเท่าที่มีอยู่จริง ประการที่ 2 เรื่องหลุมหลุมเล็กน้อยที่ใช้เป็นแนวปฏิบัติบางเรื่องนั้น ไม่ถือว่าเป็นนโยบาย เนื่องจากไม่ใช่เรื่องสำคัญ นโยบายนั้น ควรจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

II. การกำหนดนโยบาย

ในขณะที่วางนโยบายนั้น ไม่มีผู้ใดทราบว่านโยบายนั้นเหมาะสมถูกต้อง “เข้าท่า” เพียงใด เพราะนโยบายย่อมจะเกิดผลในอนาคตเสมอ

ก. การตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายนั้นมักจะต้องมีการวินิจฉัยอย่างรอบคอบ ซึ่งรวมถึงการตัดสินใจในเรื่องราวต่าง ๆ โดยการตอบปัญหาต่าง ๆ เช่น ลักษณะของสถานการณ์ หรือ ปัญหาเป็นอย่างไร ? มีข้อมูลสำหรับสนับสนุนการวินิจฉัยนโยบายเพียงพอหรือไม่ ? ควรจะดำเนินการเมื่อไหร่ ? อะไรเป็นจุดประสงค์ของนโยบาย ? จะทำอย่างไรจึงจะได้ผลดีที่สุด ?

๑๓๑

ข. การลำดับชั้นในการกำหนดนโยบาย

1. กำหนดความต้องการต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ในการวินิจฉัยนโยบาย นโยบายนั้น จะต้องสามารถตอบปัญหา 2 ข้อ คือ “จะทำอะไร ?” และ “จะทำอย่างไร ?” แต่ก่อนที่จะพิจารณาปัญหาทั้ง 2 ทักถ่วงมานั้น จะต้องตอบปัญหาล่วงก่อน คือ “มีความต้องการอะไรที่จะต้องการการปฏิบัติการหรือเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติการที่ทำอยู่แล้ว และความต้องการนั้นมีความสำคัญอย่างไรเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการอื่น ๆ ที่ต้องจัดการเหมือนกัน ?”

2. ต้องวิเคราะห์ว่า อะไรที่สามารถทำได้ และอย่างใดที่ไม่สามารถปฏิบัติได้เช่น ในปี 2445 รัฐบาลไทยได้จ้างผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศมาศึกษาการเกษตรในภาคกลาง จากผลของการศึกษา ได้มีการเสนอโครงการชลประทานต่าง ๆ รวมทั้งโครงการชลประทาน

ทชยนาท แต่ถูกขบยง เนื่องจากขงชตของทางด้านการเงิน โครงการนเพ่งมาท่วกันในเรื่องๆ น
ฉนั้น จะเห็นได้วาคความต้งการในเรื่องนยงคงมอยุ่ตตตมาและเพมชนเรอย ๆ จนถึงเวลา
ทพอเหมาะ คือ มีเงินหรือหาเงินมาได้ จึงตงม่อสร้างเชอนได้

3. คำนึงถึงความต้องการและผลการพิจารณาว่า สามารถที่จะทำงานให้สำเร็จได้หรือไม่ ไปถึงผู้ตัดสินใจเป็นสิ่งจำเป็นมาก เช่น ระบบการบัญชีที่ดีและข้อมูลเกี่ยวกับฐานะทางการเงินจะไร้ประโยชน์หากไม่ได้นำมาพิจารณาประกอบกับการวินิจฉัยนโยบายการคลังโดยตรง ในการกำหนดนโยบายนั้น มีสิ่งสำคัญ 2 ประการด้วยกัน คือ (ก) อำนาจ - อำนาจในการวินิจฉัย ในการปฏิบัติ และในการบังคับให้เป็นไปตามที่วินิจฉัย (ข) ความรับผิดชอบ - ความรับผิดชอบในนโยบายไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบต่อผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ความคิดเห็นของประชาชน ความคำนึงถึงอนาคต หรือต่อบุคคลอื่น หรือกลุ่มอาชีพอื่น ๆ นอกจาก 2 ประการที่กล่าวถึง ยังมีพลังประการที่ 3 ที่มีความสำคัญเช่นกัน คือ การตัดสินใจในปัญหาการเมืองชนสุดท้ายนั้น ควรตกเป็นภาระของผู้กำหนดนโยบายไม่ใช่ผู้กระเตรียมวางนโยบาย

4. การปฏิบัติตามนโยบายและการประเมินผล การปฏิบัติตามนโยบายเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง นโยบายใดที่ปราศจากการปฏิบัติย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นนโยบาย นอกจากนั้น การประเมินผลก็นับว่าเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้เพราะการที่จะทราบວ່ານโยบายนั้นมืผลหรือไม่ หรือดำเนินไปทั้งหมดหรือไม่นั้นกัโดยการศึกษาลงของการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

ค. การกำหนดนโยบายโดยอัตโนมัติ

2. พยายามสร้างและคงสถานการณ์ที่จะทำให้นโยบายประสบผลมากที่สุด

3. พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการกำหนดนโยบายที่สำคัญเกิดขึ้นใหม่อย่างอัตโนมัติ โดยเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานและการที่ผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายไม่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นโยบายโดยอัตโนมัติเกิดขึ้นโดยการกระทำของผู้บริหารงานในเมื่อปรากฏว่าไม่มีแผนนโยบายใดวางไว้ในการทำงานในตอนหนึ่งตอนใด การที่ทำการกำหนดนโยบายเช่นการขอกระเบียบหมยหมย เติมนโยบายเดิมขึ้นมาโดยอัตโนมัติเป็นเรื่องที่มีอันตรายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในเรื่องที่มีความสำคัญ ทั้งนี้ เพราะคล้ายกับเรือที่ปราศจากหางเสือ

ปัญหาในเรื่องการจำกัดและควบคุมการกำหนดนโยบายโดยอัตโนมัติ จะแก้ไขได้ก็โดยให้เจ้าหน้าที่มีความเข้าใจในเรื่องการวางแผนงานเพื่อกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย

III. นโยบาย = การวางแผน + การวินิจฉัย + การปฏิบัติ

ในเรื่องการกำหนดนโยบายนั้น ไม่มีกฎเกณฑ์ใดที่จะใช้เป็นแนวสำหรับการกำหนดนโยบายที่ดี มีแต่แนวคิดบางอย่างสำหรับกำหนดนโยบาย ซึ่งได้แก่:-

ก. การวางแผนนโยบาย ได้แก่การศึกษาอย่างเป็นระบบถึงความต้องการที่จะมีนโยบายความสามารถปฏิบัติและผลของนโยบายรวมทั้งการแจ้งผลการศึกษานั้นไปยังผู้กำหนดนโยบาย

การวางแผนสำหรับกำหนดนโยบายนั้น จำต้องอาศัยข้อมูลปฐมฐานต่าง ๆ ประกอบการพิจารณา โดยการเก็บข้อมูลอย่างมีระบบและทำการวิจัยข้อมูลนั้น ๆ แต่หากไม่ได้ใช้ข้อมูลเหล่านี้มาร่วมในการพิจารณาความต้องการนโยบาย, อะไร, ทำได้หรือไม่และผลของนโยบายแล้ว ข้อมูลเหล่านี้ย่อมไม่มีค่าในการวางแผนกำหนดนโยบาย นอกจากจะต้องศึกษาในเรื่องต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว ยังต้องศึกษาถึงผลของนโยบายต่าง ๆ ในอดีตด้วย

ข. การปฏิบัติตามนโยบาย การวางแผนนโยบาย การวินิจฉัยนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบายนั้น จะต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดโดยมีลักษณะเป็นวงจร กล่าวคือ การวางแผนย่อมนำไปสู่การวินิจฉัย การวินิจฉัยนำไปสู่การปฏิบัติ และการวางแผนขั้นต่อไปจะเกิดขึ้นเมื่อนำผลการปฏิบัติที่แล้วมาศึกษาวิเคราะห์

การวินิจฉัยนโยบายกับการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ โดยเด็ดขาด ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อมีการวินิจฉัยถึงการดำเนินการปฏิบัติก็จะคิดตามมา ผู้วินิจฉัย จะต้องทราบว่า องค์การของตนจะสามารถทำอะไรได้ และองค์การก็จะต้องเข้าใจและ ยอมรับนโยบายนั้น

ความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายนั้น ควรจะอยู่ในระดับที่สามารถควบคุม ทรัพยากรต่าง ๆ (Resources) และระบบการติดต่อขององค์การอย่างได้ผล ทั้งนี้เพราะว่าผู้ที่ สามารถควบคุมองค์การเท่านั้น ที่จะสามารถทำให้นโยบายมีผลในการปฏิบัติ หากนโยบาย นั้นทำขึ้นในระดับที่ไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติได้ ผลที่จะเกิดขึ้น จะไม่เป็นไปตามนโยบาย นอกจากนั้น การปฏิบัติตามนโยบายจำต้องประกอบด้วยระบบการรายงานเพื่อที่จะได้วัดและ ทราบผลการปฏิบัติ

IV. สรุป

ความสำคัญอย่างยิ่งยวดของคิดปในการกำหนดนโยบายนั้น คือ การตัดสิน (Judgment) -- คิดตัดสินว่าต้องการอะไร อะไรที่สามารถทำได้ และพิจารณาจากผลสำเร็จ ในอดีตและการดำเนินงานในปัจจุบันว่า จะเพียงพอที่จะทำให้นโยบายนั้นสามารถปฏิบัติได้หรือไม่

การกำหนดนโยบายนั้น แม้องค์การขนาดเล็กก็ต้องอาศัยข้อมูลต่างๆ สำหรับประกอบ การวางแผนและกำหนดนโยบาย ยิ่งในองค์การที่มีขนาดใหญ่มากขึ้น เช่น การกำหนดนโยบาย ของรัฐบาล ก็ยิ่งทวีความยุ่งยากมากขึ้น เพราะมีปัญหาต่างๆ เหล่านี้เกี่ยวข้อง คือ

1. ปัญหากำหนดว่า ต้องการนโยบายอะไร หน่วยงานต่างๆ ย่อมมีความต้องการ ในนโยบายที่แตกต่างกัน ในการกำหนดนโยบายของชาตินั้น จำต้องพยายามระงับข้อขัดแย้ง ระหว่างนโยบายต่างๆ ของแต่ละหน่วยงาน การกำหนดนโยบายของชาติต้องมีการวางแผน และจะสามารถดำเนินการไปได้ก็โดยมีคณะกรรมการและหน่วยงานต่างๆ พร้อมทั้งข้อมูล และเจ้าหน้าที่เพื่อการนออย่างเพียงพอ

2. ปัญหาการพิจารณาถึงความสามารถว่า จะนำนโยบายมาปฏิบัติได้หรือไม่ ตาม ปกติผู้บังคับบัญชาในระดับสูงมักอยู่ไกลกับผู้นำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ จึงไม่มีใครรู้ว่ำนโยบาย

อย่างไรทำได้ อย่างไรทำไม่ได้ จึงควรจัดหน่วยงานที่คอยตัดสินใจงานใดหน่วยงานใด
พอจะทำได้ขึ้นมาช่วยในการตัดสินใจ เช่น ด้านงบประมาณ แต่อย่างไรก็ดี การปฏิบัติตาม
นโยบายจะเป็นผลดีเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการนั่นเอง

3. ปัญหาในการประสานนโยบาย ยิ่งมีนโยบายมากขึ้น ปัญหาในการประสาน
นโยบายก็จะมีเพิ่มมากขึ้นยิ่งกว่าจำนวนนโยบายที่เพิ่มขึ้นด้วยซ้ำไปด้วย ปัญหาในเรื่องนี้
บางส่วนของอาจจะแก้ไขได้โดยการกระจายอำนาจงานนโยบายเฉพาะอย่างให้แก่หน่วยงานย่อย
เป็นผู้ปฏิบัติจัดทำ เช่น กระทรวงต่างๆ โดยมีหน่วยสูงขึ้นไปคอยควบคุมดูแลเป็นการรวมๆ
เช่น ด้านงบประมาณ

4. ปัญหาการตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบาย การตรวจสอบผลปฏิบัติตาม
นโยบายและความสามารถปฏิบัติของนโยบายนั้นเป็นสิ่งที่เกี่ยวพันกัน การตรวจสอบการปฏิบัติ
ตามนโยบายนั้น อาจทำได้โดยวิธีการงบประมาณส่วนหนึ่ง นอกจากนั้น ยังต้องอาศัยการ
ตรวจสอบและรายงานของเจ้าหน้าที่อีกด้วย

5. ปัญหาเกี่ยวกับว่าจะมอบอำนาจในการกำหนดนโยบายในที่ใด การกำหนด
นโยบายนั้น หากทำในระดับสูงจะทำให้เกิดความล่าช้า ดังนั้น หากสามารถตรวจสอบผล
การปฏิบัติและความเหมาะสมของนโยบายได้ ก็ควรมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ที่อยู่ในระดับต่ำ
ลงมา แต่จะต้องเป็นไปด้วยความระมัดระวังและมีกฎเกณฑ์ สิ่งที่สำคัญในการมอบอำนาจ
ก็คือ ความยอมรับและสนับสนุนจากระดับสูง มีกฎเกณฑ์ที่รอบคอบ มีการตรวจสอบที่ดี
โดยทางงบประมาณรายงานและอื่นๆ และที่สำคัญที่สุดคือ ความเหมาะสม ซื่อสัตย์ และ
จงรักภักดี ของผู้ได้รับมอบอำนาจ

ปัญหาในการกำหนดนโยบายนั้นมีมากมาย และในทางปฏิบัติก็ไม่มีวิธีแก้
ปัญหาที่แน่นอนได้ ความต้องการนโยบายและความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้น
เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ แต่สิ่งหนึ่งที่ไม่เปลี่ยนแปลงก็คือ ต้องพยายามที่จะหาทางกำหนด
นโยบายที่ดีขึ้นไป ทั้งนี้เนื่องด้วยสาเหตุที่ว่า หากนโยบายนั้นไม่เหมาะสมต่อสภาพ
แวดล้อมเหตุการณ์แล้ว องค์การนั้นๆ ก็จะไม่สามารถดำรงอยู่ได้.

ย่อโดย วีรวัฒน์ กาญจนกุล