วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 4 ตุลาคม - ธันวาคม 2533

นักวิเคราะห์นโยบายและการเลือกปัญหานโยบายสาธารณะ

โกวิทย์ กังสนันท์*

1. บทนำ

นอกเหนือจากเจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) ที่ทุกรัฐบาลกล่าวอ้างในการกำหนดนโยบายสาธารณะของตน องค์ประกอบสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่รัฐบาลจำเป็นต้องมีในการตอบสนองความต้องการสาธารณะคือสติปัญญา (intelligence) หรือสมองซึ่งทำหน้าที่รับรู้และเรียนรู้ว่ามีสถานการณ์และปรากฏการณ์ปัญหาอะไรเกิดขึ้นบ้างในสังคม ไม่ว่าในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ก่อนที่รัฐบาลจะกำหนดออกมาว่าคำตอบที่เป็นไปได้ต่อปัญหาดังกล่าวควรเป็นอย่างไร องค์ประกอบที่ทำหน้าที่เป็นสมองหรือสติปัญญาของรัฐบาลอาจมีหลายส่วนในโครงสร้างพื้นฐานของสถาบันการเมือง องค์ประกอบส่วนแรกคือคณะรัฐมนตรีผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะโดยตรง การรับรู้ปัญหาสังคมของคณะรัฐบาลในระดับนี้อาจมาจากหลายแหล่ง แหล่งแรกคือกลไกรัฐบาลหรือระบบราชการที่ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้เสนอข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาเชิงนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ติดตามและประเมินผลนโยบายที่ดำเนินการไปแล้ว แหล่งที่สองคือสภาผู้แทนราษฎรผู้ทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการกำหนดนโยบายและผลการปฏิบัติการของรัฐบาลว่าเป็นอย่างไร แหล่งที่สามคือสถาบันพรรคการเมืองและผู้แทนราษฎรผู้ซึ่งมีความสัมพันธ์และการติดต่อใกล้ชิดกับประชาชน และแหล่งที่สี่คือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมที่รวมตัวกันเพื่อปกป้องรักษาและขยายขอบเขตผลประโยชน์ของกลุ่มตัวเอง แหล่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ทางการเมืองระดับสถาบันที่พยายามผลักดันให้รัฐบาลรับรู้ปัญหาสังคมและตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการที่เกิดขึ้น โครงสร้างของความสัมพันธ์จึงมีความสลับซับซ้อน และมีรูปแบบที่หลากหลาย องค์ประกอบ สติปัญญาส่วนที่สองของรัฐบาลคือระบบราชการซึ่งประกอบด้วยทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญและเครื่องมือเครื่องใช้ในด้านต่าง ๆ ทรัพยากรและเครื่องมือเครื่องใช้เหล่านี้ถูกจัดอยู่ในรูปแบบโครงสร้างของการแบ่งหน้าที่และระดับความรับผิดชอบในพื้นที่นโยบายแตกต่างกันไป องค์ประกอบสติปัญญาประการสุดท้ายคือสถาบันศึกษาและวิชาการอิสระ ซึ่งทำหน้าที่เป็นกระจกเงาที่สะท้อนปัญหาสังคมในแง่มุมต่าง ๆ ให้สาธารณชนรับรู้ ในบางกรณีสถาบันเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นตัวริเริ่มและประสานการเคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อสร้างความกดดันและบีบบังคับให้รัฐบาลรับรู้และมีข้อผูกพันต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม

---

* รองศาสตราจารย์ สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ชุมปัญญาของรัฐบาล (governmental intelligence) มีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นและก่อให้เกิดการรับรู้ในคณะรัฐบาลว่ามีปัญหาอะไรเกิดขึ้นบ้างในสังคม อย่างไรก็ตามจุดนี้ก่อให้เกิดความสับสนและมีความยุ่งยากพอสมควรในประเด็นที่ว่าปัญหาดังกล่าวนั้นคืออะไรและเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการตอบสนองเชิงนโยบายหรือไม่ ประเด็นแรกเกี่ยวข้องกับการให้คำนิยามหรือความหมายของคำว่าปัญหา (problem definition) ส่วนประเด็นที่สองเกี่ยวกับการเลือกปัญหา (problem selection) และการผลักดันนโยบาย (policy advocacy) ให้ผู้ตัดสินนโยบายยอมรับและกำหนดเป็นนโยบายออกมา

2. การกำหนดคำจำกัดความของปัญหา

ในประเด็นการให้คำนิยามของปัญหา Charles E.Lindblom ได้เคยตั้งข้อสังเกตว่าปัญหาต่าง ๆ ไม่ได้มีความหมายในตัวของมันเองโดยธรรมชาติ (Lindblom, 1965, p.13) แต่ขึ้นอยู่กับการที่คนหรือกลุ่มบุคคลใส่กรอบและความหมายของตัวเองเข้าไปเพื่ออธิบายว่ามันคืออะไรและเกิดขึ้นได้อย่างไร การกำหนดความหมายของปัญหาต่าง ๆ จึงเกี่ยวพันกับจิตนิยม (subjectivity) และหลักฐานรูปธรรม (objectivity) ที่ปรากฏอยู่ในปัญหานั้น ๆ ในปัญหาที่มีพื้นฐานรูปธรรมที่สามารถตรวจสอบและสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจน เช่น เครื่องยนต์กลไก ปรากฏการณ์ธรรมชาติและอื่น ๆ การกำหนดความหมายของปัญหาและการระบุสาเหตุของปัญหากระทำได้ไม่ยากนักถ้ามีข้อมูลหลักฐานที่มีเกณฑ์การวัด (measurements) และสิ่งชี้วัด (indicators) อย่างชัดเจน การโต้เถียงหรือการโต้แย้งกันในประเด็นนามธรรมมีน้อยและสามารถตกลงกันได้โดยง่ายว่าปัญหาที่เกิดขึ้นคืออะไร และมีสาเหตุสำคัญอะไรบ้าง ในทางตรงกันข้าม ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมิติทางสังคม (social dimensions) ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งกันได้ง่ายว่าเป็นปัญหาและสาเหตุอะไรกันแน่ ในหลายกรณีข้อมูลและสถิติตัวเลขต่าง ๆ ไม่สามารถบอกได้ว่าความหมายของปัญหาที่คนหนึ่งเข้าใจเป็นปัญหาในความหมายเดียวกันกับของอีกคนหนึ่ง จากตัวอย่างเช่น ปรากฏการณ์น้ำท่วมในท้องที่แห่งหนึ่งในกรุงเทพฯ ประชาชนในละแวกที่มีน้ำท่วมมองว่าเป็นปัญหาที่มีสาเหตุมาจากการขาดความรับผิดชอบของ กทม. ที่ไม่สร้างระบบป้องกันน้ำท่วมที่มีประสิทธิผลในขณะที่คณะผู้บริหาร กทม. มองว่าเป็นปัญหาน้ำท่วมเกิดจากประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการเสียภาษี จึงไม่มีงบประมาณในการสร้างระบบป้องกันน้ำท่วม ความแตกต่างของการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นพื้นฐานเชิงจิตนิยมที่นำมาใช้ในการสร้างกรอบความคิดการวิเคราะห์ และจุดยืนผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ยิ่งพื้นฐานของปัญหามีความซับซ้อนมากขึ้นเท่าใดการให้คำจำกัดความและการวิเคราะห์ปัญหายิ่งมีความยุ่งยากเพิ่มขึ้นเท่านั้น ในทำนองเดียวกันการระบุปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหาแตกต่างกันย่อมนำไปสู่ความแตกต่างเกี่ยวกับแนวทางและมาตรการการแก้ไขปัญหาตามมาด้วย

ในการระบุปัญหานโยบาย การวิเคราะห์ประเด็นของทางฝ่ายรัฐบาล (governmental issue) เป็นเครื่องมือที่จำเป็นและมีบทบาทสำคัญบางประเด็นมีลักษณะผสมผสานและเป็นประเด็นการเมือง

(politicized) ซึ่งขึ้นอยู่กับพื้นฐานที่ว่ากลุ่มใดเป็นฝ่ายมองและให้ความหมาย ประเด็นทำนองนี้ทำให้เกิดความยุ่งยากในการกำหนดให้ชัดเจนว่า ความหมายและทางแก้ที่ถูกต้องคืออะไร บางทีความหมายของปัญหาที่เสนอโดยกลุ่มผู้มีอิทธิพลในการตัดสินใจอาจไม่ใช่ความหมายที่ถูกต้องก็ได้ ในขณะเดียวกันบางประเด็นอาจให้ความหมายได้ไม่ยากนักถ้าประเด็นนั้น ๆ มีพื้นฐานเกี่ยวกับข้อขัดข้องทางเทคนิคที่ไม่ซับซ้อน และมีข้อมูลข่าวสารเป็นรูปธรรมที่สามารถตรวจสอบได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ดี จุดสำคัญคือ ในการวิเคราะห์ปัญหานโยบายจำเป็นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการสร้างแนวความเข้าใจ (approaches) หลาย ๆ ด้าน การแยกและรวมประเด็นต่าง ๆ หลายวิธี การมองจากจุดยืน (positions) หลาย ๆ จุด ตลอดจนการมองทั้งในด้านรูปธรรมและนามธรรม ข้อเท็จจริงประการหนึ่งของการวิเคราะห์ปัญหาคือไม่มีหลักการและวิธีการใดดีและถูกต้องที่สุด ในบางสถานการณ์คำจำกัดความของประเด็นปัญหาที่ได้รับการยอมรับเกิดจากความกดดันทางการเมืองมากกว่าการพิจารณาจากพื้นฐานเหตุผลที่ควรจะเป็นด้วยซ้ำไป

3. ความหมายของประเด็นสังคมและปัญหาสังคม

คำว่าประเด็นสังคมเริ่มต้นจากปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นสภาพการณ์ไม่ปกติที่เกิดขึ้นในสังคมหรือที่เรียกกันทั่วไปว่าเป็นปัญหาสังคม ในขณะเดียวกันสิ่งที่เป็นปัญหาสังคมนี้มีจุดเริ่มต้นที่เกี่ยวข้องกับสภาพการรับรู้ (perceptions) และความเชื่อ (beliefs) ในหมู่ประชาชนนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่าปัญหาสังคมดังต่อไปนี้

> "ปัญหาสังคมคือสถานการณ์ที่มีผู้คนจำนวนมากพิจารณาว่าเป็นสถานการณ์เลวร้ายและไม่สามารถอดทนต่อผลตามที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะในระยะยาว ดังนั้นเขาเหล่านี้จึงต้องการการเปลี่ยนแปลงในทางที่ทำให้พวกเขาอยู่ในสภาพที่ดีขึ้น (Finsterbusch and Mobz, 1980, p.41)

> "ปัญหาสังคมคือเงื่อนไขที่กลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในหมู่ประชาชนระบุว่าเป็นการเบี่ยงเบน (deviation) ที่ออกไปจากมาตรฐานสังคมหรือทำให้เกิดการสภาพระส่ำระสายในองค์การสังคมด้านใดด้านหนึ่ง (Eyestone, 1978, p. 69)

> "ปัญหาสังคมคือสภาพขาดแคลนหรือความไม่พอใจต่อความคาดหวังที่กลุ่มคนบางกลุ่มต้องการจะได้รับในสังคม (Dehtler, 1967, p.5)

กล่าวโดยย่อ ความหมายของปัญหาสังคมจึงเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนจำนวนมากในสังคม

คนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญและแสดงความรู้สึกออกมาว่าสภาพเงื่อนไขที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันเป็นสภาพไม่พึงปรารถนา พวกเขาจึงต้องการการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ทำให้พวกเขามีสภาพดีขึ้น อย่างไรก็ดี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับฐานคติสำคัญประการหนึ่งคือกลุ่มคนที่อยู่ในเงื่อนไขที่เป็นปัญหามีพฤติกรรมที่ตั้งอยู่บนหลักเหตุผล กล่าวคือพวกเขามีจิตสำนึกที่รู้ว่าตัวเองต้องการอะไร และแสดงความรู้สึกออกมาเกี่ยวกับความไม่พอใจต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

โดยความหมายข้างต้น ปรากฏการณ์ของปัญหาสังคมอาจเกิดขึ้นในบริบท และเงื่อนไขที่หลากหลาย ประการแรกปัญหาสังคมบางอย่างมีพื้นฐานมาจากทัศนคติและความรู้สึกส่วนตัว ยกตัวอย่าง เช่น นาย ก. มีความรู้สึกว่าตัวเองไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมกันนี้มีคนอื่น ๆ จำนวนมากรู้สึกเช่นเดียวกับนาย ก. ปัญหาส่วนตัวของนาย ก. จึงเป็นปัญหาเดียวกับปัญหาสังคม ประการที่สองปัญหาสังคมที่มีพื้นฐานมาจากรากฐานโครงสร้างและการจัดแบ่งกลุ่มสังคม เช่น ปัญหาชนกลุ่มน้อยมุสลิม ปัญหาชุมชนแออัดหรือสลัม ปัญหาชนกลุ่มน้อยชาวเวียดนามและปัญหากลุ่มสตรี เป็นต้น การแบ่งกลุ่มสังคมดังกล่าวสะท้อนให้เห็นพฤติกรรมต่อต้านหรือไม่ลงรอยกับกลุ่มสังคมอื่น ๆ ประการที่สามคือปัญหาสังคมที่เกิดจากพื้นฐานทางเศรษฐกิจการเมือง เช่น ความแตกต่างและความขัดแย้งระหว่างชนชั้นเศรษฐกิจ กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ ประการสุดท้ายเป็นปัญหาสังคมที่จัดแบ่งให้อยู่ในกรอบของสภาพภูมิศาสตร์ที่ตั้ง เช่น ปัญหาชนบทและปัญหาสังคมเมือง เป็นต้น การพิจารณาปัญหาสังคมแต่ละปัญหาอาจเกี่ยวข้องและผูกพันกับประเภทปัญหาหลาย ๆ ด้าน และปัญหาแต่ละด้านมักจะส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน ปัญหาที่เกิดจากความรู้สึกของการได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากข้าราชการอาจเกี่ยวโยงกับปัญหาด้านชนชั้นเศรษฐกิจการเมือง ในขณะเดียวกับปัญหาชนชั้นเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวโยงกับสภาพความแตกต่างระหว่างเมืองและชนบท จุดนี้เองทำให้เกิดความยุ่งยากและความลำบากในการสร้างกรอบความคิด (conception) เกี่ยวกับปัญหา

การสร้างกรอบความคิดของปัญหาสังคมเริ่มต้นจากขั้นตอนแรกคือการพิจารณาว่าคนจำนวนมากที่เป็นกลุ่มเป้าหมายกำลังตกอยู่ในภาวะเงื่อนไขที่เลวร้ายหรือไม่พึงประสงค์อะไรบ้าง ยกตัวอย่างเช่น ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่เกิดน้ำท่วมขังบ่อย ต้องประสพกับการสูญเสียทรัพย์สินและความไม่สะดวกหลายด้านในการดำรงชีพ มีบ่อยครั้งที่คนกลุ่มนี้จำเป็นต้องอพยพโยกย้ายเพื่อไปอาศัยชั่วคราวในที่อื่น ขั้นตอนที่สองคือการพิจารณาว่าเงื่อนไขที่เลวร้ายนี้กระตุ้นให้คนเหล่านี้มีการตระหนักเกี่ยวกับปัญหา (recognition) อย่างไร และมีความต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในทิศทางและรูปแบบใดบ้าง จุดนี้อาจเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ขัดแย้ง (conflicting interests) และการตกลงกันไม่ได้ในการมองปัญหา (cognitive disagreements) ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่ในเหตุการณ์ บางคนมีความเห็นว่าการเกิดน้ำท่วมขังเป็นการสูญเสียทรัพย์สินส่วนตัวอย่างมากมาย บางคนอาจคิดว่าการเกิดน้ำท่วมขังไม่ได้ทำให้ทรัพย์สินส่วนตัวเสียหายมากนัก แต่ที่เสียหายมากกว่าคือสภาพแวดล้อม

หรือนิเวศน์ที่ส่งกลิ่นเหม็นซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของชุมชนในขณะเดียวกันบางกลุ่ม เช่น สามล้อรับจ้างอาจมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการดำรงอยู่ของสภาพน้ำท่วมขัง สถานการณ์ทำนองนี้สะท้อนให้เห็นผลประโยชน์ (interests) และค่านิยม (values) แตกต่างกันที่แต่ละกลุ่มนำมาประกอบการพิจารณา ขณะเดียวกันผลประโยชน์และค่านิยมที่ต่างกันของแต่ละกลุ่มนำไปสู่การเสนอแนวทางหรือแผนงาน (programs) เพื่อแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันออกไปด้วย ดังนั้น ในการสำรวจความคิดซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และค่านิยมของกลุ่มต่าง ๆ ผู้รับผิดชอบนโยบายหรือนักวิเคราะห์ต้องสามารถอธิบายได้ทั้งในภาพรวมและภาพย่อยของปัญหา หรืออีกนัยหนึ่งต้องแยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างป่า (forest) และต้นไม้แต่ละต้น (trees) ว่าเป็นอะไร ขั้นตอนที่สามของการสร้างกรอบความคิดของปัญหาสังคมคือการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ (relationships) ระหว่างกลุ่มเป้าหมาย (target population) โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบในทางลบโดยตรงจากสภาพไม่พึงปรารถนาที่เกิดขึ้น ประเด็นสำคัญในจุดนี้คือการประเมินว่ากลุ่มใดเป็นผู้ได้รับผลกระทบและความเสียหายมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่น ๆ ขั้นตอนสุดท้ายคือการให้คำจำกัดความปัญหาที่สามารถชี้บ่งให้เห็นธรรมชาติพื้นฐานของปัญหาว่าคืออะไร มีสาเหตุสำคัญอะไรและมีผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายอย่างไร

การสร้างกรอบความคิดของปัญหาสังคมข้างต้นแสดงให้เห็นสถานการณ์ปัญหาเดี่ยว (unitary problem) ที่กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ อยู่ภายในกรอบปัญหาเดียวกันคือเหตุการณ์น้ำท่วมขังในความเป็นจริงปัญหานโยบายหลายอย่างมีลักษณะเป็นปัญหาแยกและซ้อน (multiple problem) ซึ่งเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์หลายเหตุการณ์ที่แยกจากกันและกลุ่มเป้าหมายไม่มีความสัมพันธ์กันโดยตรง ตัวอย่างเช่นปัญหาเกิดภาวะแห้งแล้งในภาคเกษตรกรรม กลุ่มผู้เสียหายมีความหลากหลายและองศาของผลกระทบมีความแตกต่างกันออกไป พื้นฐานของปัญหาดังกล่าวนี้มีความซับซ้อนและมีขอบเขตกว้าง การประเมินและเปรียบเทียบผลกระทบจึงมีความยากลำบากและจำเป็นต้องใช้ข้อมูลและเกณฑ์การชี้วัดที่ตั้งอยู่บนหลักการเหตุผลที่เป็นมาตรฐาน ก่อนที่จะสรุปออกมาว่าเป็นปัญหาอะไรและใครคือกลุ่มเป้าหมายหลักที่ควรได้รับการตอบสนอง จุดนี้ชี้ให้เห็นความจำเป็นของการเลือกปัญหา (problem selection)

4. การเลือกปัญหา

ในการตอบคำถามว่าควรมีการเลือกปัญหาอย่างไร เราจำเป็นต้องสร้างกรอบความคิดและความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับองค์ประกอบและความสัมพันธ์ที่มีผลต่อกระบวนการเลือก นักวิเคราะห์นโยบายไม่ได้ทำงานอย่างอิสระโดยลำพังแต่เขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์การที่รับผิดชอบต่อพื้นที่นโยบายเฉพาะด้าน และเป็นส่วนหนึ่งของบริบทนโยบายโดยส่วนรวมซึ่งต้องเกี่ยวพันกับกลุ่มผลักพันทาง

การเมือง (political constituents) ภายใต้กรอบความคิดเช่นนี้ผู้รับบริการ (clients) ของระบบการวิเคราะห์จึงครอบคลุมทั้งผู้บังคับบัญชาโดยตรงในหน่วยงานหรือผู้กำหนดนโยบายชั้นเหนือขึ้นไป และประชากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายการเลือกปัญหาจึงเกี่ยวข้องกับบุคคล 3 ฝ่าย คือ 1) ตัวนักวิเคราะห์ 2.) ผู้กำหนดนโยบายตามลำดับชั้น 3) ประชากรกลุ่มเป้าหมาย แต่ละฝ่ายจะมีบทบาทและฐานะในการเลือกและกำหนดปัญหาแตกต่างกันในบทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะผู้กำหนดนโยบาย และนักวิเคราะห์นโยบาย

4.1 การเลือกปัญหาโดยผู้กำหนดนโยบาย

ในกระบวนการเลือกปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบายและนักวิเคราะห์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของบริบท (context) ที่มีความหลากหลาย ประการแรกในเงื่อนไขของระบบราชการระดับหน่วยงานโดยทั่วไป เราจะพบว่าผู้บังคับบัญชาโดยตรงของนักวิเคราะห์มีอิทธิพลและผลกระทบต่อทิศทาง แนวทาง และบรรยากาศของการวิเคราะห์นโยบาย ในหน่วยงานที่ผู้บังคับบัญชามีความสนใจและกระตือรือร้นที่จะเลือกปัญหานโยบายด้วยตัวเอง นักวิเคราะห์ก็จะขาดอิสระในการพิจารณาว่าอะไรควรเป็นปัญหานโยบาย ในทางตรงกันข้ามถ้าผู้บังคับบัญชาเฉื่อยชาและขาดความสนใจนักวิเคราะห์อาจมีอิสระมากขึ้นในการเลือกปัญหา แต่อย่างไรก็ตามมีหลายกรณีที่ทั้งผู้บังคับบัญชาและนักวิเคราะห์ร่วมมือและประสานงานกันบนพื้นฐานของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน รูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบและตัวแปรหลาย ๆ ด้านที่มีลักษณะซับซ้อนและไม่สามารถกล่าวในรายละเอียดในที่นี้ Znaniecki ได้พยายามอธิบายให้เห็นความสัมพันธ์รูปแบบหนึ่งคือ

> "ผู้นำซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือกลุ่มผู้มีอำนาจมักเป็นผู้กำหนดลงไปว่าผู้เชี่ยวชาญต้องหาทางแก้ปัญหาอะไรบ้าง แม้ว่าผู้เชี่ยวชาญอาจเป็นผู้เริ่มต้นทั้งในการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ และส่งผลการค้นพบในการศึกษาวิจัยให้แก่ผู้มีอำนาจ ผู้เชี่ยวชาญมักจะเลือกปัญหาที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้มีอำนาจ (Znaniecki, 1965, p. 48)

ในทำนองเดียวกัน Merton ได้สะท้อนให้เห็นบทบาทของปัญญาชนในระบบราชการโดยทั่วไปดังต่อไปนี้

> "ครั้นเมื่อเขาพบตัวเขาเองอยู่ในองค์การราชการ เขาค้นพบว่างานใช้สติปัญญามีการเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับความสัมพันธ์ทางสังคมภายในระบบราชการ การเลือกปัญหาสำหรับการศึกษาของเขาจำต้องถูกชี้นำโดยสิ่งที่เขารู้หรือสิ่งที่เขาคิดว่าเขารู้เกี่ยวกับความต้องการของ

> ลูกค้า (ผู้บังคับบัญชา) หรือผู้ที่จะเป็นลูกค้าของเขาในอนาคต นั่นคือ การกำหนดปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา และการรายงานได้รับการชี้นำโดยความสัมพันธ์ระหว่างเขาและลูกค้า.....เขาเริ่มตระหนักถึงสิ่งควบคุมที่เห็นได้ชัดเหนือธรรมชาติพื้นฐานและทิศทางของการศึกษาค้นคว้า (ในวงเล็บเป็นของผู้เขียน Merton, 1957, p. 222)"

ภาพสะท้อนเกี่ยวกับบทบาทและเงื่อนไขการทำงานของผู้เชี่ยวชาญหรือปัญญาชนในระบบราชการชี้ให้ว่า นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจำเป็นต้องมีผู้อุปถัมภ์ (patron) ผู้ซึ่งสามารถกำหนดข้อจำกัดหรือโอกาสเกี่ยวกับงานวิชาการของเขา โดยหลักเหตุผลทั่วไปผู้อุปถัมภ์ต้องการความคิดเห็นและความช่วยเหลือจากนักวิเคราะห์ และนักวิเคราะห์เองสามารถป้อนสิ่งเหล่านี้ให้ได้ อย่างไรก็ตามในข้อเท็จจริง Meltsner ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า

> "ลูกค้าและนักวิเคราะห์ต่างก็เป็นข้าราชการทั้งคู่ แต่จำเป็นต้องผูกพันใกล้ชิดกันเพราะต้องตอบสนองต่อความต้องการจากภายนอกทั้งคู่ ต้องเผชิญหน้ากับการโต้ตอบเชิงวิเคราะห์ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน มันไม่ได้เป็นประเด็นสำคัญมากนักที่ว่าลูกค้าบอกนักวิเคราะห์ให้เลือกปัญหาตามที่เขาต้องการ หรือนักวิเคราะห์เป็นคนเลือกปัญหาให้ลูกค้าเสียเอง แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าทั้งคู่เผชิญหน้ากับข้อจำกัดที่เหมือนกัน ถ้านักวิเคราะห์นโยบายไม่ได้ใช้ความคิดในการเลือกปัญหา ลูกค้าก็มีแนวโน้มที่จะไม่มีความคิดหรือวินิจฉัยเช่นกัน และเป็นที่แน่นอนว่าลูกค้ามักจะเป็นผู้กลั่นกรองและบิดเบือนการวิเคราะห์ต่าง ๆ โดยใช้ค่านิยมและวัตถุประสงค์ของตัวเองเป็นที่ตั้ง (Smeltsner, 1976, p. 83)"

ประการที่สอง ในบริบทระบบราชการที่มีขอบเขตกว้างขึ้นในระดับกระทรวงหรือสถาบัน นักการเมืองหรือผู้กำหนดนโยบายระดับสูงมักจะมีอิทธิพลต่อการเลือกปัญหานโยบาย โดยเฉพาะในด้านการกำหนดประเด็นและแนวทางของการวิเคราะห์ ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้นักวิเคราะห์จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับลูกค้าหลาย ๆ คน คือทั้งตัวผู้บังคับบัญชาโดยตรงและผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป ลูกค้าเหล่านี้มักจะมีเจตนารมณ์และการรับรู้เกี่ยวกับปัญหาแตกต่างกัน การเลือกปัญหาจึงมีกระบวนการที่ซับซ้อนและมีความยุ่งยากมากขึ้น เนื่องจากการกำหนดประเด็นสำหรับการวิเคราะห์เกี่ยวข้องกับอิทธิพลสิ่งแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การเปลี่ยนแปลงของอิทธิพล

สิ่งแวดล้อมมีผลต่อการรับรู้เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร (information) ของปัญหา การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่จะนำมาวิเคราะห์ และโครงสร้างผลประโยชน์อาจขัดแย้งกัน ถ้าเราพิจารณาในด้านจิตวิทยาและทัศนคติของนักวิเคราะห์ต่อสถานการณ์ที่ซับซ้อนเช่นนี้ในขณะที่นักวิเคราะห์อาจรู้สึกว่าเขากำลังเกี่ยวข้องอยู่กับปัญหานโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบายโดยตรง แต่เขาต้องเผชิญหน้ากับค่านิยมและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันออกไปด้วย มีบ่อยครั้งที่นักวิเคราะห์ตัดสินใจไม่ได้และอยู่ในภาวะสับสนว่าควรจะเอาใจฝ่ายใดมากกว่ากัน

ประการที่สามเป็นบริบทระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานที่กำหนดไว้แล้ว นอกเหนือจากอิทธิพลที่มาจากผู้บังคับบัญชาโดยตรงและระดับสูงขึ้นไป การเลือกปัญหายังจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับกรอบหน้าที่ของหน่วยงาน กรอบหน้าที่ของหน่วยงานนี้มักจะถูกกำหนดไว้กว้าง ๆ ว่า หน่วยงานต้องรับผิดชอบกับปัญหาอะไรและกลุ่มใดเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์ กรอบหน้าที่จึงเป็นเครื่องมือในการสร้างเกณฑ์ที่ตั้งอยู่บนหลักการเหตุผลว่าปัญหาใดควรเป็นปัญหานโยบาย อย่างไรก็ตามในสภาพความเป็นจริง เนื่องจากกรอบหน้าที่ของหน่วยงานมักมีลักษณะกว้างและครอบคลุมมากจนเกินไป การตีความหรือการแปรความหมายจึงขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาโดยตรงของนักวิเคราะห์และผู้กำหนดนโยบายในระดับสูงว่าควรครอบคลุมปัญหาอะไรและด้านใดบ้าง มีบ่อยครั้งที่การเลือกประเด็นปัญหานโยบายเพื่อนำมาวิเคราะห์ไม่อยู่ในขอบเขตหน้าที่ของหน่วยงาน ทั้งผู้บังคับบัญชาโดยตรงและระดับสูงขึ้นไปต้องการเลือกปัญหาที่ตนเองเห็นว่ามีความสำคัญในทางการเมืองเพื่อขยายฐานอำนาจอิทธิพลและผลประโยชน์ มากกว่าปัญหาที่อยู่ในกรอบหน้าที่แคบ ๆ และไม่สามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางการเมืองของทั้งตนเองและหน่วยงานตนได้ สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นทั่วไปในส่วนราชการต่าง ๆ และเป็นบ่อเกิดของการแก่งแย่งผลประโยชน์ การขยายอิทธิพลและอำนาจและอาณาจักร และการก้าวก่ายงานของกันและกัน จุดนี้สะท้อนให้เห็นว่าการแบ่งงาน (division of work) ระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ เป็นเวทีการแข่งขันทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจหรืออิทธิพล ผลประโยชน์และสถานภาพที่สูงขึ้นของส่วนราชการต่าง ๆ (Seidman, 1970)

โดยสรุป สิ่งที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดแสดงให้เห็นว่าในบริบทราชการ (the bureaucratic context) บนพื้นฐานต่าง ๆ ผู้มีอำนาจไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงหรือผู้กำหนดนโยบายระดับสูงกว่ามีอิทธิพลทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมในการเลือกและกำหนดปัญหานโยบาย นักวิเคราะห์ในฐานะที่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชามีโอกาสไม่มากนักในการเลือกว่าปัญหาอะไรควรเป็นปัญหาที่น่าจะมีการวิเคราะห์ อย่างไรก็ดี ประเด็นที่น่าสนใจสำหรับการวิเคราะห์ในจุดนี้ก็คือสมมติว่านักวิเคราะห์มีโอกาสพิจารณาและเลือกปัญหาสำหรับการวิเคราะห์เขาควรจะทำอย่างไร

4.2 การเลือกปัญหาโดยนักวิเคราะห์

ถ้าไม่มีเงื่อนไขสายการบังคับบัญชาของราชการและการเมืองบีบบังคับในการเลือกปัญหานโยบาย นักวิเคราะห์ย่อมมีความสนใจและความต้องการที่จะเลือกปัญหาด้วยตัวเอง นั่นคือนักวิเคราะห์ทุกคนย่อมมีความอยากที่จะเป็นส่วนหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายทั้งหมด มากกว่าเป็นแค่เครื่องมือที่ต้องทำงานตามคำสั่งหรือการชี้นำจากเบื้องบน Meltsner ได้พยายามสะท้อนให้เห็นแรงจูงใจ (motivation) นี้ของนักวิเคราะห์ในหน่วยงานราชการเมื่อเขากล่าวว่า

> "นักวิเคราะห์ในระบบราชการต้องการจะมีส่วนร่วมและเกี่ยวข้องกับการกระทำบางอย่างที่มีความหมายสำหรับเขา เขาไม่ต้องการยุ่งเกี่ยวกับการศึกษาค้นคว้าในสิ่งที่เป็นแค่การปัดฝุ่นบนหิ้งหนังสือ ความปรารถนาที่จะได้รับความรักความซาบซึ้งถึงคุณค่า และการมีความหมายผลักดันให้เขาอยากเลือกปัญหาด้วยตัวเอง และปัญหานี้สามารถนำไปขาย (marketed) ได้ เขาไม่ต้องรอจนกว่าจะได้รับการขอร้องให้กระทำอะไรบางอย่าง (Meltsner, 1976, p. 93)"

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการเข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทสำคัญในการเลือกปัญหาของนักวิเคราะห์ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบและปัจจัยหลาย ๆ อย่าง ทั้งที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติและความสามารถส่วนตัวของนักวิเคราะห์ การยอมรับในคุณค่าและประโยชน์ของการวิเคราะห์นโยบายและเงื่อนไขแวดล้อมด้านอื่น ๆ Gorham จึงเสนอว่าหนทางหนึ่งที่สร้างฐานะและบทบาทของนักวิเคราะห์ให้สูงขึ้นคือการเริ่มชนะใจผู้ที่เกี่ยวข้องและทำให้ผู้อื่นเห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายมีความจำเป็นและมีประโยชน์ (Gorham 1970) ในทำนองเดียวกับ Schultze ให้ข้อแนะนำว่า แม้ว่านักวิเคราะห์อยู่ในเงื่อนไขของสิ่งที่ขัดกันระหว่าง "เกณฑ์การวัดเชิงประสิทธิภาพและสภาพความเป็นจริงทางการเมือง" นักวิเคราะห์ไม่ควรจำกัดตัวเองอยู่ในกรอบความคิดทางการเมืองแบบเก่า ๆ ที่แบ่งแยกการเมืองและการบริหารออกจากกัน นั่นคือนักการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบในปัญหานโยบาย ส่วนนักบริหารทำหน้าที่เป็นเพียงเครื่องมือทางเทคนิคที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะเดียวกันนักวิเคราะห์ไม่ควรปฏิเสธหรือเฉยเมยต่อเงื่อนไขข้อจำกัดทางการเมือง (political constraints) องค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้งานวิเคราะห์นโยบายประสบความสำเร็จคือการเลือกประเด็นปัญหาที่ได้รับความสนใจในการตรวจสอบ (examined) และการพัฒนาทางเลือกที่ได้รับการพิจารณา (considered) เพื่อตัดสินใจ (Schultze, 1968, p. 82) นอกจากนี้เขายังชี้ให้เห็นว่าแม้ว่าการเลือกปัญหามีลักษณะเป็นศิลป (art) การเลือกปัญหาของนักวิเคราะห์ควรตั้งอยู่บนกฎเกณฑ์ต่อไปนี้ (เพิ่งอ้าง, หน้า 89)

1. รู้และเข้าใจข้อจำกัดทางการเมืองของตัวเอง
2. เลือกสิ่งที่เป็นประโยชน์กับสาธารณะจริง ๆ (pure public goods) เพราะเนื้อหาด้านการเมืองน้อยและมีพื้นฐานทางเทคนิคสูง
3. เลือกแผนงานใหม่และสามารถขยายได้ และ
4. เลือกพื้นที่ปัญหา (problem area) ที่มีข้อมูลสนับสนุนอย่างพร้อมเพรียง

ข้อแนะนำดังกล่าวนี้มีลักษณะค่อนข้างง่ายและมีข้อจำกัดมากมายในการนำไปใช้กับสถานการณ์นโยบายที่เป็นจริง แม้นักวิเคราะห์สามารถเริ่มต้นได้จากปัญหาเทคนิคที่ง่าย ๆ แต่เมื่อวิเคราะห์กันอย่างจริงจังเรามักจะพบว่าการวิเคราะห์เกือบทุกด้านก่อให้เกิดการโต้เถียงและโต้แย้ง และไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับประเด็นการเมืองได้

ก่อนที่นักวิเคราะห์จะมีโอกาสเลือกปัญหาสำหรับการวิเคราะห์ได้ด้วยตัวเอง เงื่อนไขพื้นฐานต่อไปนี้เป็นองค์ประกอบที่จำเป็น ประการแรกนักวิเคราะห์ต้องเลือกลูกค้าที่เหมาะสม กล่าวคือเป็นลูกค้าที่อนุญาตให้เขาได้มีโอกาสใช้ความคิดและเลือกปัญหาได้ ในส่วนราชการโดยทั่วไปผู้บังคับบัญชาระดับสูงติดต่อสัมพันธ์กับกลุ่มคนที่มีศักยภาพที่จะทำหน้าที่ในการให้ความคิดเห็นหรือเป็นที่ปรึกษาได้ 3 กลุ่มคือ 1) เพื่อนสนิทที่มีความใกล้ชิดและไว้ใจกันได้ 2) หัวหน้างานหรือผู้บังคับบัญชาระดับรองลงมาซึ่งรับผิดชอบแผนงานเฉพาะด้าน และ 3) นักวิชาการ หรือนักวิเคราะห์นโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบายของส่วนราชการ และเพื่อนสนิทอยู่บนพื้นฐานที่ไม่เป็นทางการ รูปแบบของการให้คำปรึกษาไม่แน่นอนและมีลักษณะเฉพาะเรื่อง ขณะเดียวกันความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบายและหัวหน้างานมีแนวโน้มเป็นรูปแบบทางการและตั้งอยู่พื้นฐานของข้อจำกัดหลายประการ เนื่องจากหัวหน้างานต้องรับผิดชอบต่องานได้รับมอบหมายอยู่แล้วและไม่ค่อยมีเวลาที่ทุ่มเทให้กับการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลภายใต้เงื่อนไขนี้เอง นักวิชาการหรือนักวิเคราะห์นโยบายมีโอกาสที่จะเสนอข้อคิดเห็นและผลงานวิชาการของตนให้เป็นที่ยอมรับและสามารถเป็นที่พึ่งของผู้กำหนดนโยบายของส่วนราชการได้ โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการเสนอแนะว่าอะไรคือปัญหานโยบายสำหรับการวิเคราะห์ องค์ประกอบประการที่สองคือนักวิเคราะห์ต้องรู้และมีความเข้าใจลักษณะพื้นฐานของปัญหานโยบายอย่างชัดเจน ความรู้และความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับปัญหาสามารถพัฒนามาจากประสบการณ์หรือตำแหน่งที่นักวิเคราะห์ทำงานอยู่ นักวิเคราะห์ที่มีประสบการณ์น้อยมักจะไม่มีโอกาสเลือกปัญหาเพื่อศึกษาวิเคราะห์ด้วยตัวเอง แต่จะถูกสั่งถูกชี้นำให้ดูเรื่องนั้นเรื่องนี้ ในทางตรงกันข้ามนักวิเคราะห์ที่มีประสบการณ์รู้ดีว่าจุดใดและเรื่องใดควรเป็นพื้นที่นโยบายที่น่าจะเป็นปัญหาสำหรับการวิเคราะห์ยิ่งถ้านักวิเคราะห์สามารถสร้างความเชื่อถือให้กับผู้กำหนดนโยบายของส่วนราชการได้ ความเชี่ยวชาญในการมองปัญหาและการยอมรับในความรู้ความสามารถจะเปิดโอกาสให้นักวิเคราะห์ได้สำรวจและเลือกปัญหาของตัวเองได้ องค์ประกอบประการสุดท้ายคือผลความสำเร็จของงานวิเคราะห์ในอดีตเช่นเดียวกับบุคคลฝ่ายอื่นในกระบวนการกำหนดนโยบาย นักวิเคราะห์

ควรมีผลงานที่แสดงให้เห็นความสำเร็จในสายงานอาชีพของตน ในบางสถานการณ์นักวิเคราะห์จำเป็นรักษาความสมดุลระหว่างความต้องการด้านความสำเร็จและความเสี่ยงในการเลือกปัญหานโยบายสำหรับวิเคราะห์ ปัญหาที่ยุ่งยากซับซ้อนมาก ๆ มีความเสี่ยงสูงในการหาทางออกที่ถูกต้องและทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความพอใจ การประสบกับความล้มเหลวบ่อยครั้งในการวิเคราะห์จะมีผลต่อความเชื่อถือในผลงานการวิเคราะห์ โดยเฉพาะในสายตาของผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำหนดนโยบายระดับสูงขึ้นไป

การสร้างความน่าเชื่อถือในงานวิเคราะห์นโยบายมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการเลือกปัญหาของนักวิเคราะห์ เกณฑ์ในการเลือกปัญหาจึงครอบคลุมมิติสำคัญ คือ 1) เกณฑ์ด้านเทคนิค 2) เกณฑ์ด้านองค์การ และ เกณฑ์ด้านการเมือง

1. เกณฑ์ด้านเทคนิค

ประการแรกนักวิเคราะห์ควรเลือกปัญหาสำหรับวิเคราะห์ในขอบเขตและพื้นที่ที่ตัวเองรู้และเข้าใจเหตุการณ์ต่าง ๆ พอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่ตัวเองเคยมีประสบการณ์มาบ้างแล้ว การเลือกปัญหาที่ตัวเองมีความคุ้นเคยจะช่วยให้นักวิเคราะห์สามารถนำความรู้และการเรียนรู้ในอดีตมาใช้เป็นประโยชน์และไม่ต้องเสียเวลาในการสำรวจขั้นพื้นฐานมากนัก จุดนี้ชี้ให้เห็นว่านักวิเคราะห์จำเป็นต้องทำงานวิเคราะห์ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดด้านเวลา อย่างไรก็ดีสิ่งที่กล่าวแล้วทั้งหมดไม่ได้หมายความว่านักวิเคราะห์ควรเลือกปัญหาซ้ำ ๆ มาวิเคราะห์ แต่ควรเน้นประเด็นการขยายฐานความรู้เดิมของตัวเองให้เข้มข้นขึ้น เพื่อแสดงให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับรู้ว่า นักวิเคราะห์มีความรู้และความเชี่ยวชาญจริง ๆ ในเรื่องนี้หรือในพื้นที่นโยบายนี้ ประการที่สอง นักวิเคราะห์ควรเลือกปัญหาที่ตัวเองสามารถทำได้และมีระเบียบวิธีการ (methodology) ที่เหมาะสมกับพื้นฐานของปัญหาระเบียบวิธีการในที่นี้ครอบคลุมทั้งในด้านกรอบทฤษฎี เครื่องมือการวิเคราะห์ และการเก็บรวบรวมข้อมูลที่จำเป็น ประการที่สามนักวิเคราะห์ควรเลือกปัญหาที่มีทางออกหรือทางเลือกนโยบายหลาย ๆ อย่าง ปัญหาที่มีทางเลือกนโยบายหลายทางเปิดโอกาสให้นักวิเคราะห์ได้ใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ พร้อม ๆ กับเป็นการลดความเสี่ยงที่ต้องเผชิญหน้ากับข้อจำกัดทางการเมือง

2. เกณฑ์ด้านองค์การ

ประการแรกนักวิเคราะห์ควรเลือกปัญหาที่เปิดโอกาสให้มีเวลาเพียงพอในการค้นหาและจัดเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลงานวิเคราะห์ที่มีคุณภาพและสามารถเจาะลึกลงไปในระดับพื้นฐานของปัญหาจริง ๆ แทนที่จะวิเคราะห์ให้เสร็จทันเวลา แต่ผลงานที่ออกมาขาดความน่าเชื่อถือ ประการที่สองนักวิเคราะห์ควรเลือกปัญหาที่อยู่ภายใต้ขอบข่ายการควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานสังกัด แทนที่จะเป็นปัญหาที่อยู่ในพื้นที่การดำเนินการของหน่วยงานอื่น จุดนี้แสดงให้เห็นว่านักวิเคราะห์อาจจำเป็นต้องตัดสินใจเลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่ง

ระหว่างปัญหาที่มีระดับความสำคัญสูงกับปัญหาที่อาจไม่สำคัญมากนักแต่มีโอกาสของการนำสู่การปฏิบัติ (implementation) มากกว่าปัญหาที่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานสังกัดก่อให้เกิดความสะดวกหลายอย่าง กล่าวคือนักวิเคราะห์ไม่ต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเจรจาต่อรอง หรือไม่ต้องอยู่ท่ามกลางสถานการณ์ความขัดแย้งทั้งในมิติของความคิด ค่านิยม และผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงาน ประการที่สามนักวิเคราะห์ควรเลือกปัญหาที่อยู่ในความสนใจของผู้ตัดสินใจของหน่วยงาน การเลือกปัญหาที่ผู้ตัดสินใจของหน่วยงานสนใจช่วยเสริมให้เกิดการติดต่อสื่อสาร การรับฟัง และการสนับสนุนด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นในกระบวนการวิเคราะห์ และประการสุดท้ายนักวิเคราะห์ควรเลือกปัญหาที่คาดว่าจะมีข้อมูลพร้อมและได้รับความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในฐานะที่เป็นนักวิชาการผู้มีความรู้ เทคนิค และเครื่องมือของการใช้ความคิด นักวิเคราะห์ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในงานปฏิบัติการของหน่วยงานโดยตรง แต่เขามีความจำเป็นที่ต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยปฏิบัติเหล่านี้โดยเฉพาะในด้านข้อมูลและการให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ถ้านักวิเคราะห์ไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยปฏิบัติ การวิเคราะห์มักจะประสบปัญหา

3. เกณฑ์ด้านการเมือง

ประการแรก นักวิเคราะห์ควรเลือกปัญหาที่มีแนวโน้มจะมีการตกลงกันได้หรือเห็นพ้องกัน (consensus) เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ที่สามารถตกลงกันได้จะช่วยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทราบและเข้าใจว่ากำลังจะไปที่ไหนและเพื่ออะไร แม้ว่าจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องของแนวทางหรือทางเลือกที่จะไปสู่จุดนั้น การสร้างความเข้าใจร่วมกันด้านวัตถุประสงค์จึงเป็นสื่อนำสำคัญในการสร้างพื้นฐานของความร่วมมือและประสานงานในกระบวนการวิเคราะห์ต่อไป ประการที่สอง นักวิเคราะห์ควรเลือกปัญหาที่ทางแก้ไข (solutions) ได้รับการสนับสนุนด้านการเมือง การสนับสนุนด้านการเมืองในที่นี้ครอบคลุมทั้งระดับหน่วยงานสังกัดและหน่วยงานควบคุมนโยบาย จุดนี้สะท้อนให้เห็นว่านักวิเคราะห์ต้องมีความตระหนักในด้านการเมือง (political awarencss) ทั้งในและนอกหน่วยงานว่าเป็นอย่างไร เขาต้องติดตามความเคลื่อนไหวและประเมินสถานการณ์ทางการเมืองอยู่ตลอดเวลาว่ามีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด ประเด็นอะไรกำลังเป็นประเด็นสำคัญในสถานการณ์ปัจจุบัน การเลือกปัญหาของนักวิเคราะห์จึงเกี่ยวข้องกับการเลือกเชิงกลยุทธ (strategic choice) ที่จะต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์สังคมการเมืองที่ดำรงอยู่ด้วย และประการสุดท้ายถ้าเป็นไปได้นักวิเคราะห์ควรเลือกปัญหาที่อยู่ในพื้นที่นโยบายใหม่ และยังไม่มีผู้ใดหรือหน่วยงานใดริเริ่มมาก่อน ในพื้นที่นโยบายที่มีผู้แสดง (actors) จำนวนมาก ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์และการสร้างอิทธิพลครอบงำระหว่างหน่วยงานมีผลกระทบกับการวิเคราะห์นโยบายอย่างมาก

5. บทสรุป

โดยหลักการ นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือและสื่อนำของรัฐทั้งในระดับสถาบันและองค์การในการตอบสนองต่อความต้องการสาธารณะที่เกิดขึ้นในสังคม ความต้องการสาธารณะนี้เกี่ยวโยงกับการอุบัติขึ้นของประเด็นและปัญหาสังคม ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นสภาพไม่ปกติหรือสภาพเบี่ยงเบนของปทัสฐานสังคมในด้านต่าง ๆ และกลุ่มประชากรผู้ได้รับผลกระทบมีความไม่พอใจต่อการดำรงอยู่ของสภาพเบี่ยงเบนนั้น ๆ ในฐานะที่เป็นสถาบันรับผิดชอบด้านคุณธรรม รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงเพื่อขจัดหรือแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามสิ่งที่เราเรียกว่าปัญหาสังคมเกี่ยวข้องกับมิติและตัวแปรต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ที่ซับซ้อน และทำให้เกิดความยุ่งยากในการสร้างความเข้าใจ ดังนั้น การสร้างกรอบความคิดและการกำหนดคำจำกัดความของปัญหาสังคมจึงมีความสำคัญและมีความจำเป็นเพื่อสร้างข้อตกลงพื้นฐานในกลุ่มผู้เกี่ยวข้องว่ามันคืออะไร มีขอบเขตแค่ไหน และมีองค์ประกอบสำคัญด้านใดบ้าง การสร้างคำจำกัดความของปัญหาจึงต้องอาศัยระเบียบวิธีการคิดและวิเคราะห์ทั้งในด้านที่เป็นนามธรรมและรูปธรรมของปัญหา

นอกจากความยุ่งยากในการสร้างความหมายหรือคำจำกัดความของปรากฏการณ์ปัญหา การเลือกปัญหาก็เป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งในกระบวนการกำหนดนโยบาย ในสภาพความเป็นจริงของระบบสังคม ปัญหาที่รัฐต้องรับผิดชอบมีมากมายหลายด้านและแต่ละปัญหาต่างมีความสัมพันธ์และผลกระทบต่อกันอยู่ตลอดเวลา การเลือกปัญหาเพื่อนำมากำหนดนโยบายจึงเกี่ยวข้องกับบริบททางการเมืองอย่างหลีกไม่พ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้มีอำนาจ และบทบาทที่จะกำหนดว่าอะไรควรเป็นปัญหานโยบาย คือผู้ตัดสินนโยบายในระดับต่าง ๆ นักวิเคราะห์และกลุ่มพลังสังคมผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ในปัญหานั้น ๆ บทความนี้พยายามชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตัดสินนโยบายและนักวิเคราะห์ในกระบวนการเลือกปัญหาว่าอยู่ในรูปแบบใดบ้างและมีผลกระทบต่อผลของการเลือกปัญหาอย่างไรบ้าง

นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมักจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขของความขัดแย้งระหว่างหลักการเหตุผลและข้อจำกัดด้านการเมือง การเลือกปัญหาของนักวิเคราะห์นโยบายจึงผูกพันกับสิ่งที่เป็นทั้งศิลปและระเบียบวิธีการเชิงวิทยาศาสตร์ บทความนี้พยายามเสนอกรอบและเกณฑ์บางอย่างในกระบวนการเลือกปัญหา โดยเฉพาะเกณฑ์สำคัญที่ควรพิจารณาคือเกณฑ์ด้านเทคนิค เกณฑ์ด้านองค์การและเกณฑ์ด้านการเมือง เกณฑ์การเลือกดังกล่าวเป็นเพียงการสร้างกรอบหรือแนวการปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ ในสถานการณ์ที่เป็นจริง นักวิเคราะห์จำเป็นต้องตรวจสอบและประเมินอย่างรอบคอบว่าเกณฑ์ใดบ้างที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้หรือไม่ได้ในหน่วยงานของตน ดังนั้นถ้าพิจารณาในภาพรวมของการกำหนดความหมายและการเลือกปัญหานโยบายทั้งหมด นักวิเคราะห์จะพบว่าไม่มีกฎเกณฑ์อันใดที่นำไปใช้ได้แบบตายตัวหรือมีผลสัมฤทธิ์ในตัวของมันเอง แต่จะขึ้นอยู่กับสถานการณ์และเงื่อนไข

ที่เป็นจริงในบริบทนโยบาย (policy context) ที่นักวิเคราะห์กำลังเผชิญอยู่ ประเด็นสำคัญที่นักวิเคราะห์ต้องถามตัวเองอยู่เสมอคือ อะไรคือความเหมาะสม (ralevance) ภายใต้สถานการณ์นั้น ๆ นักวิเคราะห์ต้องค้นหาคำตอบของคำถามนี้ด้วยตัวเอง

บรรณานุกรม

Dentler, Robert A. 1967. *Major American Social Problems.* Chicago, Ill. : Rand-McNally.

Eyestone, Robert, 1978. *From Social Issues to Public Policy.* New York: John Wiley & Sons.

Finsterbusch, Kurt and A.B. Mobz. 1980. *Social Research for Policy Dacisions.* Belmont, Cal. : Wadsworth Publishing Company.

Gorham, William. 1970. "Getting into the Action," *Policy Sciences* 1 (Summer).

Lindblom, Charles E. 1965. *The Policy-Making Process* Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc.

Meltsner, Arnold J. 1976. *Policy Analysis in the Bureaucracy* Berkeley, Cal. : University of California Press.

Merton, Robert K. 1957. *Social Theory and Social Structure.* Glencal, Ill. : Free Press.

Quade, E.S. 1982. *Analysis for Public Decisions* New York : North Holland.

Schultze, Charles L. 1968. *The Politics and Economics of Public Spending.* Washington, D.C. : The Brookings Institute.

Seidman, Harold. 1970. *Politics, Position and Power : The Dynamics of Federal Government.* New York : Oxford University Press.

Znaniecki, Florair. 1965. *The Social Role of the Man of Knowledge.* New York : Octegon Press.