

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษากำหนดนโยบายการบริหารและการจัดการการประกอบกิจการเหมืองแร่เหล็กและผลกระทบต่อการค้าเหมืองแร่เหล็กในจังหวัดนครสวรรค์ เป็นการศึกษา นโยบายในการบริหารจัดการการประกอบกิจการเหมืองแร่เหล็กของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ รวมถึงศึกษาบทบาทและกระบวนการในการบริหารจัดการการประกอบกิจการเหมืองแร่เหล็ก ตลอดจนศึกษาผลกระทบต่อผู้ประกอบการแร่ของภาครัฐและเอกชน รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาการประกอบกิจการเหมืองแร่เหล็ก ซึ่งการทบทวนวรรณกรรมประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510
2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การและการจัดการ และการบริหารองค์กร
3. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
4. ทฤษฎีเกี่ยวกับอุปสงค์และอุปทาน
5. นโยบายการบริหารจัดการเรื่องแร่เหล็กและแมงกานีส
6. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

ตามพระราชบัญญัติที่บัญญัติให้ “แร่” เป็นของรัฐ ไม่ว่าจะอยู่ในที่ดินของรัฐหรือที่ดินกรรมสิทธิ์ การจะทำเหมืองหรือนำไปใช้ประโยชน์จะต้องขออนุญาตจากรัฐ ซึ่งจะเห็นได้คือ (พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510, 2510)

- ห้ามมิให้ผู้ใดทำเหมืองในที่ใดไม่ว่าที่ซึ่งทำเหมืองนั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตร (มาตรา 43)

- รัฐมนตรีเป็นผู้ออกประทานบัตร (มาตรา 54)

- ห้ามมิให้ผู้ใดซื้อแร่เพื่อประกอบธุรกิจ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตซื้อแร่จากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ (มาตรา 92)

- ห้ามมิให้ผู้ใดขายแร่ เว้นแต่ผู้นั้นเป็น (มาตรา 99)

(1) ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราว หรือผู้ถือประทานบัตร หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว ซึ่งได้จดทะเบียนไว้ต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ขายแร่ที่ได้มาจากการทำเหมืองตามประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตรนั้น

(2) ผู้รับใบอนุญาตซื้อแร่ หรือตัวแทนซึ่งได้จดทะเบียนไว้ต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่

(3) ผู้รับใบอนุญาตขุดหาแร่รายย่อย หรือเป็นเจ้าของแร่ซึ่งแร่ที่ได้มาจากผู้รับใบอนุญาตขุดหาแร่รายย่อย

(4) ผู้รับใบอนุญาตร่อนแร่

(5) ผู้รับอนุญาตจากอธิบดีในกรณีพิเศษเฉพาะครั้งที่ขายนั้น หรือ

(6) ผู้ขายโลหะที่ได้จากโลหกรรม

- ห้ามมิให้ผู้ใดเก็บแร่ในทางธุรกิจ ณ ที่ใด ๆ เว้นแต่ จะเก็บในสถานที่ซึ่งผู้เก็บได้รับอนุญาตตั้งสถานที่เก็บแร่จากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ หรือเป็นแร่ที่มีไว้ในครอบครองได้ตามมาตรา 105 (มาตรา 101)

- ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งแร่ ที่อยู่ในความควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตนำเข้าในราชอาณาจักร หรือใบอนุญาตส่งแร่ออกนอกราชอาณาจักร (มาตรา 129)

- ผู้ใดประสงค์จะนำเข้าหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งแร่ที่อยู่ในความควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่

อธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายเป็นผู้ออกใบอนุญาตนำเข้าใน ราชอาณาจักรหรือใบอนุญาตส่งแร่ออกนอกราชอาณาจักร และจะกำหนด เงื่อนไขใด ๆ ในใบอนุญาตก็ได้ (มาตรา 130)

กล่าวโดยสรุปคือ แร่เป็นของรัฐ และรัฐ โดยกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เป็นผู้บริหารจัดการแร่และกำหนดนโยบาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติ ในการอนุญาตและใช้ประโยชน์

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การและการจัดการและการบริหารองค์การ

วิช วิรัชนิภาวรรณ (2545: หน้า 13-14) ได้แบ่งการบริหารตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งหน่วยงานไว้คือ การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐซึ่งเรียกว่าการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) หรือการบริหารภาครัฐ มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือ การให้บริการสาธารณะ (Public Services) ซึ่งครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการพัฒนาประชาชนและประเทศชาติ เป็นต้น การบริหารส่วนนี้เป็นการบริหารของหน่วยงานของภาครัฐ (Public or Governmental Organization) ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวง กรม หรือเทียบเท่า การบริหารงานของจังหวัดและอำเภอ การบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่น หน่วยงานบริหารเมืองหลวง รวมตลอดทั้งการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ

เฟรดเดอริก ดับบลิว. เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) ได้กล่าวถึงการบริหารไว้ว่างานบริหารทุกอย่างจำเป็นต้องกระทำโดยมีหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดจากการวิเคราะห์ศึกษาโดยรอบคอบ ทั้งนี้เพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุดในอนาคตที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์สำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (Frederick W. Taylor อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, 2553: หน้า 27)

ธงชัย สันติวงษ์ (2543: หน้า 21-22) ได้กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้คือ

1. ด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์กร และการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน
2. ในด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

ไพบุลย์ ช่างเรียน (2532: หน้า 17) ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง ระบบที่ประกอบไปด้วยกระบวนการในการนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งทางวัตถุและคนมาดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดิน ปรัชญพทธี (2535: หน้า 8) มองการบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการโดยหมายถึงกระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจหมายถึงเกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

นอกจากนั้น การจัดการ (Management) ยังหมายถึง ขบวนการที่ทำให้งานกิจกรรมต่างๆ สำเร็จลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลด้วยคนและทรัพยากรขององค์กร ซึ่งตามความหมายนี้องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ได้แก่ ขบวนการ (Process) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ขบวนการ (Process) ในความหมายของการจัดการนี้หมายถึงหน้าที่ต่างๆ ด้านการจัดการ ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์กร การโน้มนำองค์กร และการควบคุม ซึ่งจะได้อธิบายละเอียดต่อไปนี้

1) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness)

เป็นเรื่องเกี่ยวกับลักษณะของ การจัดการ โดยประสิทธิภาพ หมายถึง การทำงานอย่างถูกวิธี เป็นการเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Inputs) กับผลผลิต (Outputs) หากเราสามารถทำงานได้ผลผลิตมากกว่าในขณะที่ใช้ปัจจัยนำเข้าน้อยกว่าหรือเท่ากัน ก็หมายความว่า เราทำงานได้มีประสิทธิภาพมากกว่า ซึ่งปัจจัยนำเข้าในการจัดการก็คือทรัพยากรขององค์กร ได้แก่ คน เงิน วัตถุดิบ อุปกรณ์ เครื่องจักร และทุน ทรัพยากรเหล่านี้มีจำกัด และเป็นต้นทุนในการดำเนินงานขององค์กร ดังนั้นการจัดการที่ดีจึงต้องพยายามทำให้มีการใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดและให้เกิดผลผลิตมากที่สุด ส่วนประสิทธิผลในการจัดการหมายถึง การทำได้ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การจัดการที่มีเพียงประสิทธิภาพนั้นยังไม่เพียงพอต้องคำนึงว่า ผลผลิตนั้นเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

ไว้หรือไม่ ตัวอย่างเช่น สถาบันศึกษาที่ผลิตผู้สำเร็จการศึกษาพร้อมกันทีละมากๆ หากไม่คำนึงถึงคุณภาพการศึกษาก็อาจจะได้แต่ประสิทธิภาพ คือใช้ทรัพยากรในการผลิตหรือต้นทุนต่อผู้เรียนต่ำแต่อาจจะไม่ได้ประสิทธิผลในการศึกษา เป็นต้น และ ในทางกลับกันหากทำงานที่ได้ประสิทธิผลอย่างเดียวกันไม่ได้ ต้องคำนึงถึงต้นทุนและความมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน

ในการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ต้องอาศัยความเข้าใจในสาขาวิชาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ด้านมนุษยศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ปรัชญา การเมือง จิตวิทยา และสังคมศาสตร์ เพื่อให้เข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ ความได้เปรียบในการแข่งขัน การค้าเสรี ความขัดแย้ง การใช้อำนาจและความสัมพันธ์ของมนุษย์ในสังคม

2) ขบวนการจัดการ (Management Process)

ในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 Henri Fayol ได้เสนอไว้ว่า ผู้จัดการหรือผู้บริหารทุกคนต้องทำกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการหรือที่เรียกว่า ขบวนการจัดการ 5 อย่าง ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การสั่งการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) (เขียนย่อว่า POCOC) และต่อมาในช่วงกลางทศวรรษ 1950 นักวิชาการจาก UCLA ได้ปรับมาเป็น การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดการพนักงาน (Staffing) การสั่งการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) (เขียนย่อว่า POSDC) ซึ่งขบวนการจัดการ 5 ประการ (POSDC) อันหลังนี้เป็นที่นิยมใช้เป็นกรอบในการเขียนตำรามากกว่า 20 ปี และต่อมาในช่วงหลังนี้ได้ย่อขบวนการจัดการ 5 ประการนี้เป็นหน้าที่พื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การโน้มนำ (Leading/Influencing) และการควบคุม (Controlling) อย่างไรก็ตามงานในแต่ละส่วนของขบวนการจัดการที่กล่าวข้างต้นนี้มีความสัมพันธ์และมีผลกระทบซึ่งกันและกัน ประกอบด้วย

2.1) การวางแผน (Planning) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายขององค์การ สร้างกลยุทธ์ เพื่อแนวทางในการดำเนินไปสู่เป้าหมาย และกระจายจากกลยุทธ์ไปสู่แผนระดับปฏิบัติการ โดยกลยุทธ์และแผนในแต่ละระดับและแต่ละส่วนงานต้องสอดคล้องประสานกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในส่วนงานของตนและเป้าหมายรวมขององค์การด้วย

2.2) การจัดองค์การ (Organizing) เป็นกิจกรรมที่ทำเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างขององค์การ โดยพิจารณาว่า การที่จะทำให้ได้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้นั้น ต้องมีงานอะไรบ้าง และงานแต่ละอย่างจะสามารถจัดแบ่งกลุ่มงานได้อย่างไร มีใครบ้างเป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละส่วนงานนั้น และมีการรายงานบังคับบัญชาตามลำดับชั้นอย่างไร ใครเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

2.3) การโน้มนำพนักงาน (Leading/Influencing) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการให้พนักงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งต้องประสานงาน การติดต่อสื่อสารที่ดี การจูงใจในการทำงาน ผู้บริหารต้องมีภาวะผู้นำ ลดความขัดแย้งและความตึงเครียดในองค์การ

2.4) การควบคุม (Controlling) เมื่อองค์กรมีเป้าหมาย และได้มีการวางแผนแล้ว ก็ทำการจัดโครงสร้างองค์กร ว่าจ้างพนักงาน ฝึกอบรม และสร้างแรงจูงใจให้ทำงานและเพื่อให้แน่ใจว่าสิ่งต่างๆ จะดำเนินไปตามที่ควรจะเป็น ผู้บริหารก็ต้องมีการควบคุมติดตามผลการปฏิบัติการ และเปรียบเทียบผลงานจริงกับเป้าหมายหรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ หากผลงานจริงเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายก็ต้องทำการปรับให้เป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่งขบวนการติดตามประเมินผล เปรียบเทียบ และแก้ไขนี้ก็คือขบวนการควบคุม

ความสำคัญของการจัดการและการบริหารองค์กร

องค์กรเป็นที่รวมของคนและเป็นที่รวมของงานต่างๆ เพื่อให้พนักงานขององค์กรปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่และเต็มสามารถจึงจำเป็นต้องจัดแบ่งหน้าที่การงานกันทำ และมอบอำนาจให้รับผิดชอบตามความสามารถและความถนัด ถ้าเป็นองค์กรขนาดใหญ่และมีคนมาก ตลอดจนงานที่ต้องทำมีมากก็จะต้องจัดหมวดหมู่ของงานที่เป็นอย่างเดียวกันหรือมีลักษณะใกล้เคียงกันมารวมเข้าด้วยกันเรียกว่าฝ่ายหรือแผนกงาน แล้วจัดให้คนที่มีความสามารถในงานนั้นๆ มาปฏิบัติงานรวมกันในแผนกนั้นและตั้งหัวหน้าขึ้นรับผิดชอบควบคุม ดังนั้นจะเห็นจะเห็นว่าการจัดองค์กรมีความจำเป็นและก่อให้เกิดประโยชน์หลายด้านดังนี้

1) ประโยชน์ต่อองค์กร

1.1) การจัดโครงสร้างองค์กรที่ดีและเหมาะสมจะทำให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเจริญก้าวหน้าขึ้นไปเรื่อยๆ

1.2) ทำให้งานไม่ซ้ำซ้อนเป็นการประหยัดต้นทุนไปด้วย

1.3) องค์กรสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ง่ายๆตาม

ความจำเป็น

2) ประโยชน์ต่อผู้บริหาร

2.1) การบริหารงานง่าย สะดวก รู้ว่าใครรับผิดชอบอะไรมีหน้าที่ทำอะไร

2.2) แก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนได้ง่าย

2.3) ทำให้งานไม่ค้างค้ำ ณ จุดใดจุดหนึ่ง สามารถติดตามแก้ไขได้ง่าย

2.4) การมอบอำนาจทำได้ง่าย ขจัดปัญหาการเกี่ยงกันทำงานหรือปิดความ

รับผิดชอบ

3) ประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงาน

3.1) ทำให้รู้อำนาจหน้าที่และขอบข่ายการทำงานของตนว่ามีเพียงใด

3.2) การแบ่งงานให้พนักงานอย่างเหมาะสม ช่วยให้พนักงานมีความพอใจ ไม่เกิดความรู้สึกว่างานมากหรือน้อยเกินไป

3.3) เมื่อพนักงานรู้หน้าที่และขอบเขตงานของตนย่อมก่อให้เกิดความคิดริเริ่มในการทำงาน

3.4) พนักงานเข้าใจความสัมพันธ์ของตนต่อฝ่ายอื่นๆ ทำให้สามารถติดต่อกันได้ดียิ่งขึ้น

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

“Public Policy” ซึ่งในภาษาไทยนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายความหมาย เช่น นโยบายของรัฐ นโยบายมหาชน นโยบายของประเทศ นโยบายของชาติ เนื่องจากนักวิชาการหลายท่านได้มีวัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษาวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน (ชันขวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: หน้า 2)

มยุรี อนุมานราชชน (2547) กล่าวถึงความหมายของนโยบายสาธารณะว่าอาจพิจารณาเป็นแนวทางในความหมายที่แคบ โดยนโยบายสาธารณะหมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล และมติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ส่วนในความหมายที่กว้าง นโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ (2540) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า นโยบายสาธารณะนั้นเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาล ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์แน่นอนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง คือเพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบันเพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา รัฐบาลมีความจริงใจและจริงจังที่จะน่านโยบายไปปฏิบัติ และนโยบายอาจเป็นบวกหรือเป็นลบ หรืออาจเป็นการกระทำที่เร่งด่วน การกระทำก็ได้

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2554: หน้า 2) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล การตัดสินใจเลือกที่จะกระทำของรัฐบาลต้องคำนึงถึงคุณค่าของสังคมเป็นเกณฑ์โดยมุ่งที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

กุลธนา หนาพงศธร (2519: หน้า 58) ได้กล่าวถึงนโยบายว่า คือ แนวทางที่แต่ละประเทศได้เลือกปฏิบัติไปเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้อันเป็นวัตถุประสงค์ที่เชื่อกันว่า ถ้าทำได้สำเร็จก็จะเป็นผลดีต่อประเทศของตน โดยทั่วไปนั้นรัฐบาลของประเทศจะตัดสินใจเลือกปฏิบัตินโยบายที่มีการเสี่ยงภัยน้อยที่สุดปฏิบัติได้ง่ายที่สุดและเป็นประโยชน์ต่อชาติ มากที่สุด

ศุภชัย ชวาประภาย (2533: หน้า 1) ได้กล่าวว่ากิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใดในหน่วยงานใด ล้วนมีกำเนิดมาจากความคิดอันเป็นกรอบนำทางว่าควรจะทำอะไร เมื่อใด ที่ไหน โดยใครและอย่างไร หากปราศจากทิศทางที่แน่นอนชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ความคิดหรือเจตนาที่เกิดขึ้นก่อนเช่นเดียวกัน จากนั้นค่อย ๆ พัฒนาชัดเจนขึ้น กลายเป็นกรอบกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งในความหมายกว้าง ๆ คือ นโยบายของรัฐบาล หรือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) นั่นเอง

สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ (2543: หน้า 144) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะของภาครัฐบาลและนโยบายสาธารณะของหน่วยงานเอกชนที่มีได้แสวงหากำไร และมีได้สังกัดในภาครัฐบาล โดยนำมาผสมผสานกันอันมีรัฐบาลเป็นแกนนำในการกำหนดนโยบายสาธารณะอันครอบคลุม ซึ่งมีการบ่งถึงแนวทางในการปฏิบัติงานหรือโครงการ โดยมีการกำหนดเป้าหมาย (และ/หรือปัญหาในสังคม) แล้ววิธีการเพื่อให้บรรลุผล ทั้งนี้เพื่อรัฐจะได้จัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคมโดยส่วนรวม ในขณะที่เดียวกันองค์การที่มีได้แสวงหากำไรและมีได้สังกัดกับรัฐบาลก็จะได้ช่วยรัฐบาลปฏิบัติงานเพื่อสาธารณประโยชน์ด้วยดังนั้นจึงสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ เป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาล มีวัตถุประสงค์แน่นอน อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง เพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบัน เพื่อป้องกันปัญหาในอนาคตหรือเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา ตลอดจนรัฐบาลมีความจริงใจที่จะให้นำไปปฏิบัติ และผลจากการนำไปปฏิบัติแล้วอาจจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวก็ได้

จากคำนิยามหรือความหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถผนวกรวมเอาแนวคิดของ นักวิชาการทั้งหมดเข้าด้วยกัน พอสรุปได้ว่านโยบายสาธารณะ หมายถึงแนวทางปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ ที่รัฐบาลประกาศหรือตัดสินใจเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำอันจะเป็น เครื่องชี้แนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุผลงานตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นหลัก

2.3.1 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

แอนด์เดอรัสัน (Anderson, 1975: 3-4 อ้างในธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: หน้า 4) กล่าวถึงองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ ของนโยบายสาธารณะ คือ

1. นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นการกระทำที่มีเป้าหมายชัดเจน โดยเป้าหมายที่กำหนดขึ้นมานั้นเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคม หรือเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนรวม ไม่ใช่กำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ไขของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
2. นโยบายสาธารณะจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่นโยบายจะบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ได้ จะต้องการกำหนดแนวทางหรือหลักการสำหรับให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับนโยบายไปปฏิบัติ

3.นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรกระทำ เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม

4.นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐ ที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือคว่นกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

5.นโยบายสาธารณะเป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมาย เมื่อรัฐบาลประกาศออกมาแล้ว ประชาชนที่หน้าที่ต้องปฏิบัติตาม

2.3.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

1. ทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory) ทฤษฎีนี้เป็นการอธิบายให้เห็นถึงนโยบายสาธารณะที่มาจากกรอบความคิดเชิงฐานคติเป็นระบบที่ค้ำึงถึงระบบของสิ่งมีชีวิต ซึ่งจะต้องทำงานอย่างเป็นระบบ โดยมีปฏิกริยาสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมต่างๆ โดย Easton (1953) ได้นำมาประยุกต์ในการอธิบายการเมืองว่า การเมืองดำรงอยู่เสมือนชีวิตการเมือง (Political Life) ดังนั้น ชีวิตการเมืองจึงต้องดำรงอยู่อย่างเป็นระบบ ซึ่งประกอบด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง และสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง พลังของสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อระบบการเมือง เรียกว่า ปัจจัยนำเข้า (Input) ซึ่งเป็นเงื่อนไขหรือสถานการณ์สำคัญประกอบไปด้วยความต้องการ การเรียกร้อง และการสนับสนุนของประชาชนและสังคม ส่วนระบบการเมืองเปรียบเสมือนกล่องดำ (Black Box) คือกลุ่มของโครงสร้าง มีกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารที่สัมพันธ์กัน ส่วนการใช้อำนาจในการบริหารตามค่านิยมของสังคม ประเพณี และกฎ ระเบียบต่างๆ (Conversion Process) เมื่อปัจจัยนำเข้าได้เข้ามาสู่กระบวนการของกล่องดำ ก็จะผลิตผลลัพธ์หรือผลผลิตออกมาเรียกว่า ปัจจัยนำออก (Output) ของระบบการเมือง หรือผลผลิตของระบบการเมือง และผลผลิตของระบบการเมืองนี้เองก็จะทำหน้าที่ส่งย้อนกลับเข้าสู่สิ่งแวดล้อมในรูปของผลสะท้อนกลับหรือผลกระทบ (Feedback) เพื่อสนองตอบความต้องการของสังคมและการสนับสนุนของประชาชนอันเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างแรงผลักดันของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อระบบการเมือง เกิดความสัมพันธ์ แบบพลวัตร (Dynamic System) โดยจะมีการปรับตัวเพื่อสร้างระบบให้มีความสมดุลเพื่อให้ชีวิตการเมืองดำรงอยู่ได้ตลอดไป (ก่อ สวัสดิพานิชย์, ม.ป.ป.)

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับสถาบัน (Institutional Theory) แสดงให้เห็นถึงนโยบายสาธารณะ ในฐานะที่เป็นผลผลิตของสถาบันทางการเมือง โดยโครงสร้างของสถาบันทางการเมือง การจัดระเบียบในสถาบัน และขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ของสถาบันทางการเมือง ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องต่อการกำหนดนโยบายและเนื้อหาของนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีสถาบันการเมืองเปรียบเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีเชิงระบบ ทั้งนี้ เพราะว่าการกิจกรรมทางการเมืองโดยทั่วไป ล้วนมีศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันทางการเมืองทั้งสิ้น สถาบันทางการเมืองที่สำคัญเหล่านี้ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ

สถาบันการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพรรคการเมือง เป็นต้น ซึ่งนโยบาย สาธารณะจะถูกกำหนดไปปฏิบัติและใช้บังคับโดยสถาบันเหล่านี้ ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะและสถาบันราชการจะดำเนินไปอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ นโยบายจะไม่มีผลเป็นนโยบายสาธารณะจนกว่านโยบายนั้นจะได้รับความเห็นชอบ ถูกนำไปปฏิบัติและใช้บังคับโดยสถาบันราชการที่รับผิดชอบหรือสถาบันราชการที่มีบทบาทในการกำหนดคุณลักษณะของนโยบายสาธารณะ เพราะสถาบันราชการ เป็นผู้รับรองความชอบธรรม (Legitimacy) ของนโยบาย เนื่องจากจะมีผลเป็นข้อผูกพัน ทางกฎหมายที่ประชาชนต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ยังต้องมีลักษณะของความครอบคลุม ทั้งสังคม (Universality) และรัฐบาลเท่านั้นที่เป็นผู้ผูกขาดอำนาจการบังคับใช้ (Coercion) กล่าวคือ มีแต่รัฐบาลเท่านั้นที่สามารถลงโทษผู้ฝ่าฝืนนโยบายหรือกฎหมายของรัฐได้ (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2544: หน้า 224)

นอกจากทฤษฎีสถาบันทางการเมืองนี้แล้ว Lester and Stewart (2000) ได้ให้ความสำคัญกับระบบราชการและตัวข้าราชการที่มีมุมมองที่เรียกว่า Sub Government Perspective มีส่วนสำคัญและมีอิทธิพลยิ่งต่อการกำหนดนโยบายอีกด้วย โดยให้เหตุผลว่า การทำงานของ Sub Government ประกอบไปด้วย บุคลากรที่มีการเชื่อมโยงกับนักการเมือง ผู้เชี่ยวชาญระบบสภาในการแก้ปัญหาสาธารณะ และระบบการทำงานของราชการและ นักวิชาการในการแก้ปัญหาสาธารณะ โดยนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งตัวเชื่อมโยงทั้ง 3 ส่วน คือ ตัวข้าราชการและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในนโยบายสาธารณะ อันเป็นส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องใกล้เคียงกับตัวแปรอีกตัวหนึ่งต่อการกำหนดนโยบาย (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2544: หน้า 225)

3. ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

แอนด์เดอรัสัน (Anderson, 1975: 3-4 อ้างใน ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: หน้า 46) กล่าวถึงรายละเอียดขั้นตอน กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังนี้

1. การระบุปัญหา (Identifying Problems) เป็นขั้นตอนที่ประชาชนได้เรียกร้องให้รัฐบาล แก้ไขปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในสังคม ฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ทำการกำหนดประเด็นปัญหาเพื่อเสนอต่อรัฐบาลให้พิจารณากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ

2. การกำหนดข้อเสนอ นโยบาย (Formulating Policy Proposals) ในขั้นตอนนี้จะมีการนำข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ตามข้อเรียกร้องของประชาชนเข้าสู่วาระการพิจารณาเชิงนโยบาย สิ่งที่จะต้องกระทำ ได้แก่ กำหนดวาระสำหรับอภิปรายนโยบาย เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ให้ได้ผล และจะต้องมีการวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบาย จะได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจอนุมัติ หรือไม่อนุมัตินโยบาย

3. การอนุมัติให้ความเห็นชอบนโยบาย (Legitimizing Politics) เป็นการพิจารณาข้อเสนอโยบายที่ได้เสนอมาให้พิจารณา และมีทางเลือกใดทางเลือกหนึ่ง ที่เห็นว่าแก้ไข

ปัญหาได้ การตัดสินใจผู้กำหนดนโยบายมักตัดสินใจเลือกนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และปฏิบัติได้

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementing Policies) มีการมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากร คน เงินงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆเพื่อนำนโยบายนั้นให้เป็นที่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์

5. การประเมินผลนโยบาย (Evaluating Policies) มีการประเมินผลนโยบายหลังจากที่ได้นำไปปฏิบัติแล้ว มีการประเมินผลลัพธ์ (Outputs) ของนโยบายและผลกระทบ (Impacts) ของนโยบายที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายและที่ไม่ใช่เป้าหมาย ผลที่ได้จะนำไปปรับเปลี่ยนนโยบายหรือยุตินโยบาย

4. ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

เนื่องจากนโยบายสาธารณะ คือ ผลลัพธ์ ของกิจกรรมทางการเมืองโดยถือว่าการบวนการและพฤติกรรมทางการเมือง คือศูนย์กลางของการศึกษานโยบายสาธารณะ การศึกษา กิจกรรมทางการเมืองจึงมุ่งเน้นเกี่ยวกับ พฤติกรรมศาสตร์สมัยใหม่ เช่น ศึกษาถึงพฤติกรรมของผู้ใช้สิทธิ์เลือกตั้งกลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการฝ่ายบริหาร และผู้พิพากษา มีวัตถุประสงค์สำคัญของการศึกษา เพื่อต้องการจำแนกรูปแบบของกิจกรรม (Activities) หรือกระบวนการ (Process) โดยพยายามที่จะจัดกลุ่มของกิจกรรมและพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมทางการเมืองกับนโยบายสาธารณะ ด้วยการกำหนดจุดของกระบวนการนโยบายสาธารณะไว้เป็นขั้นตอน เช่น การจำแนกลักษณะของปัญหา (Problem Identification) การจัดทำทางเลือกนโยบาย (Policy Alternative) หรือข้อเสนอ นโยบาย (Policy Proposals) การให้ความเห็นชอบนโยบาย (Policy Adoption or Approvals) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementations) และการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) ความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายสาธารณะดังกล่าวข้างต้น (ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: หน้า 49-51)

2.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับอุปสงค์และอุปทาน

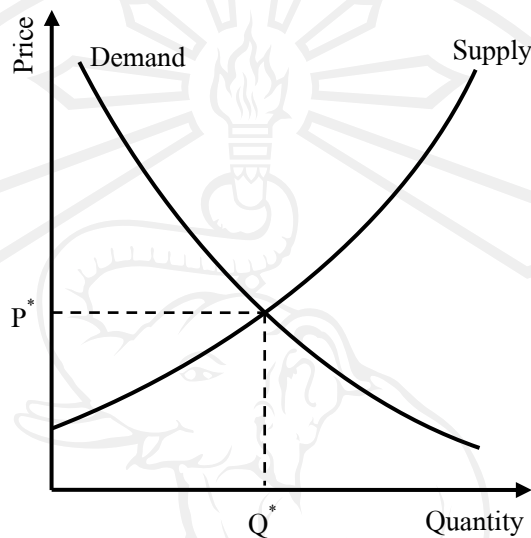
ความต้องการใช้แร่ซึ่งเป็นสินค้าเพื่อเป็นวัตถุดิบในการถลุงเหล็กและแมงกานีสที่เป็นโลหะขั้นพื้นฐานในการผลิตของอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่าง ๆ ตามความต้องการของตลาดในภาวะเศรษฐกิจนั้นซึ่งผันแปรหรือสอดคล้องกับการผลิตสินค้า นั่นคือ “อุปสงค์และอุปทาน”

อุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) เป็น โมเดลทางเศรษฐศาสตร์ ใช้สำหรับอธิบายการเปลี่ยนแปลงของราคาและจำนวนของสินค้าในตลาดที่มีการแข่งขัน ในทางเศรษฐศาสตร์จุลภาค เรื่องดังกล่าวเป็นหนึ่งในเรื่องพื้นฐานของแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ที่พบได้ทั่วไป เนื่องจากมักจะถูก

ใช้เป็นส่วนประกอบพื้นฐานสำหรับแบบจำลองและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ชั้นสูง ทฤษฎีอุปสงค์และอุปทานมีความสำคัญต่อการทำงานของระบบตลาดในฐานะที่มันได้อธิบายกลไกการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรที่เกิดขึ้น แต่สำนักนีโอคลาสสิกได้โต้แย้งว่า ความสัมพันธ์ของอุปสงค์และอุปทานจะเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขปกติที่เรียกว่า คุณภาพทั่วไป โดย“อุปสงค์” คือ ปริมาณความต้องการสินค้าของผู้บริโภค ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง โดยจะต้องมีทั้งความต้องการที่จะซื้อ และความสามารถในการซื้อ จากกฎอุปสงค์ กล่าวว่า เมื่อปัจจัยอื่นๆคงที่แล้ว อุปสงค์จะมีความสัมพันธ์ในทางลบกับราคา กล่าวคือ เมื่อราคาสินค้าเพิ่มขึ้น ความต้องการสินค้านั้นจะลดลง อุปสงค์สามารถแสดงได้โดยเส้นกราฟและสมการคณิตศาสตร์ โดยเส้นกราฟจะมีความชันลาดลง ปัจจัยที่กำหนดปริมาณอุปสงค์ของผู้บริโภคแต่ละคนได้แก่ ราคาสินค้านั้น รายได้ของผู้บริโภค รสนิยมส่วนบุคคล ราคาสินค้าทดแทน (Substitution Goods) และราคาสินค้าใช้ร่วมกัน (Complementary Goods) แม้ว่าเส้นกราฟอุปสงค์ของสินค้าส่วนใหญ่ จะมีลักษณะความชันลาดลง ก็ได้มีการยกตัวอย่างถึงสินค้าที่เส้นกราฟมีความชันมีลักษณะชันขึ้น โดยเรียกสินค้านั้นว่าสินค้ากิฟเฟน (Giffen Goods) อย่างไรก็ตามการดำรงอยู่ในสินค้ากิฟเฟนในความเป็นจริงก็ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ ส่วน“อุปทาน” คือ ปริมาณสินค้าที่ผู้ผลิตเสนอขาย ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง ปัจจัยหลักที่กำหนดปริมาณอุปทานคือราคาตลาดและต้นทุนการผลิต จากกฎอุปทานกล่าวว่าโดยทั่วไปปริมาณอุปทานจะมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับระดับราคา กล่าวคือ เมื่อระดับราคาสินค้าเพิ่มขึ้น ผู้ขายจะยินดีเสนอขายสินค้าในปริมาณที่เพิ่มขึ้น แม้ว่าโดยทั่วไปเส้นกราฟอุปทานจะมีลักษณะชันขึ้น อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่เส้นกราฟอุปทานไม่เป็นไปตามลักษณะดังกล่าว ตัวอย่างของข้อยกเว้นนี้ได้แก่เส้นกราฟอุปทานของแรงงานที่มีลักษณะของการโน้มกลับ กล่าวคือเมื่ออัตราค่าแรงเพิ่มขึ้นแรงงานก็พร้อมจะทำงานเป็นจำนวนชั่วโมงที่มากขึ้น แต่เมื่ออัตราค่าแรงขึ้นถึงจุดที่สูงมากๆ ปริมาณอุปสงค์ของแรงงานจะลดลงและเรียกว่าภาวะดุลยภาพ (Hal R. Varian, 2010: 95-107)

“อุปสงค์และอุปทาน” (Supply and Demand) เป็นแบบจำลองพื้นฐานที่อธิบายความสัมพันธ์ของผู้ซื้อและผู้ขายสินค้าในตลาดที่มีการแข่งขัน โดยถือว่าอุปสงค์และอุปทาน เป็นตัวแปรที่กำหนดปริมาณและราคาของสินค้าแต่ละชนิดในตลาด โดยทั่วไปอุปสงค์ (Demand) หมายถึง ความต้องการและความสามารถในการซื้อสินค้าและบริการ ในขณะที่อุปทาน (Supply) หมายถึง สินค้าหรือบริการที่พร้อมจะขายในตลาดเพื่อตอบสนองความต้องการซื้อ ทั้งนี้ กฎของอุปสงค์ (Law of Demand) และกฎของอุปทาน (Law of Supply) เป็นหลักการที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างราคาและปริมาณความต้องการซื้อหรือขาย โดยกฎอุปสงค์ระบุว่า ปริมาณความต้องการซื้อสินค้า หรือเรียกว่าปริมาณอุปสงค์ (Quantity Demanded) มีความสัมพันธ์ในทางลบกับราคา เมื่อปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลนั้นคงที่ กล่าวคือเมื่อราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้น ผู้บริโภคมีแนวโน้มที่จะต้องการซื้อสินค้านั้นน้อยลง กฎอุปทานระบุว่า

ปริมาณสินค้าที่ต้องการขาย หรือปริมาณอุปทาน (Quantity Supplied) มีความสัมพันธ์ในทางบวกกับราคา เมื่อปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลนั้นคงที่ กล่าวคือเมื่อราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้น ผู้ขายมีแนวโน้มที่จะต้องการขายสินค้ามากขึ้น (Hal R. Varian, 2010: 7-8)



ภาพที่ 2.1 แผนภูมิเส้นแสดงอุปสงค์และอุปทาน

ที่มา: Hal R. Varian (2010: 7-8)

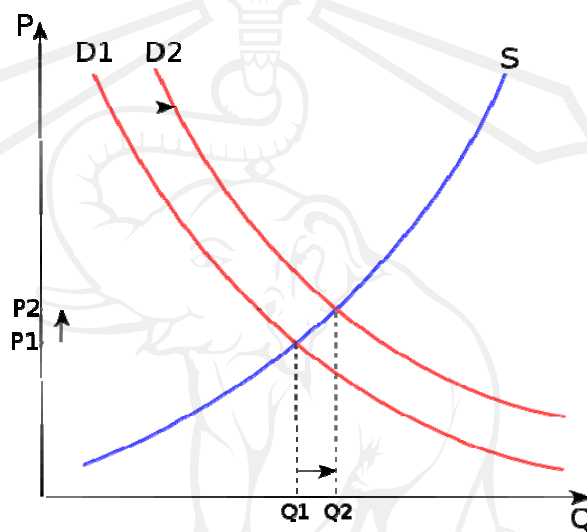
จากแผนภูมิเส้นแสดงอุปสงค์และอุปทานที่พบเห็นทั่วไป แกนตั้งจะแสดงราคาและแกนนอนแสดงปริมาณสินค้า เส้นอุปสงค์ (สีแดง) มีลักษณะลาดลง ในขณะที่เส้นอุปทาน (สีน้ำเงิน) ชันขึ้น จุดตัดของเส้นอุปสงค์และเส้นอุปทาน เป็นจุดดุลยภาพของตลาด ที่ราคาดุลยภาพ P^* และปริมาณดุลยภาพ Q^*

4.1 ความสัมพันธ์ของอุปสงค์และอุปทาน

แบบจำลองของอุปสงค์และอุปทาน อธิบายว่าตลาดมีแนวโน้มที่จะเข้าสู่ดุลยภาพ (equilibrium) ซึ่งปริมาณอุปสงค์และปริมาณอุปทานจะเท่ากันเรียกราคาที่ภาวะดุลยภาพว่า ราคาดุลยภาพและปริมาณสินค้าที่ภาวะนี้เรียกว่าปริมาณดุลยภาพ หากปริมาณอุปสงค์มากกว่าปริมาณอุปทาน ซึ่งเกิดเมื่อราคาสินค้าต่ำกว่าราคาดุลยภาพของสินค้านั้น จะเกิดการขาดแคลนสินค้า หรือเรียกว่ามีอุปสงค์ส่วนเกิน ในขณะที่เมื่อปริมาณอุปทานมากกว่าปริมาณอุปสงค์ คือเมื่อราคาสินค้าสูงกว่าราคาดุลยภาพ จะเกิดสินค้าล้นตลาดหรืออุปทานส่วนเกิน โดยเมื่อเกิดกรณีเหล่านี้ ผู้ซื้อและผู้ขายในตลาดจะตอบสนองจนกระทั่งตลาดเข้าสู่ดุลยภาพต่อเนื่องกัน และในการแสดงด้วยแผนภูมิ ดุลยภาพคือจุดที่เส้นอุปสงค์และเส้นอุปทานตัดกัน (Frank A. Cowell, 2004: 147-150)

4.2 การเปลี่ยนแปลงอุปสงค์และอุปทาน

กฎอุปสงค์และกฎอุปทาน อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างราคาและปริมาณสินค้า เมื่อปัจจัยอื่นๆ คงที่ หากปัจจัยอื่นเกิดความเปลี่ยนแปลงจะเกิดการเปลี่ยนแปลงอุปสงค์หรืออุปทาน คือปริมาณอุปสงค์หรือปริมาณอุปทานจะมีการเพิ่มขึ้นหรือลดลงที่ทุกระดับราคา ดังแสดงในแผนภูมิในลักษณะของการเปลี่ยนแปลงเส้นอุปสงค์หรืออุปทาน



ภาพที่ 2.2 แผนภูมิเส้นแสดงอุปสงค์และอุปทาน

ที่มา: Hal R. Varian (2010: 421)

จากแผนภูมิเส้นแสดงอุปสงค์และอุปทาน จะเห็นได้ว่าเส้นอุปสงค์มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น จาก D_1 ไปยัง D_2 ส่งผลให้เกิดจุดดุลยภาพใหม่ ราคาดุลยภาพเพิ่มขึ้นจาก P_1 เป็น P_2 และปริมาณดุลยภาพเพิ่มขึ้นจาก Q_1 เป็น Q_2

ส่วนปัจจัยกำหนดอุปสงค์สำคัญที่มักกล่าวถึงได้แก่ รายได้ ราคาของสินค้าอื่นที่เกี่ยวข้อง รสนิยม ความคาดหวัง จำนวนผู้ซื้อ ในขณะที่ปัจจัยที่กำหนดอุปทานมักกล่าวถึง ต้นทุนปัจจัยการผลิต เทคโนโลยี ความคาดหวัง และจำนวนผู้ขาย

4.3 ความยืดหยุ่น

สิ่งที่สำคัญอย่างหนึ่งในหลักการของอุปสงค์และอุปทาน ได้แก่ ความยืดหยุ่น (elasticity) ในทฤษฎีของอุปสงค์และอุปทาน ความยืดหยุ่นคือการวัดการเปลี่ยนแปลงของปริมาณอุปสงค์หรืออุปทานต่อปัจจัยที่กำหนดอุปสงค์หรืออุปทาน การศึกษาความยืดหยุ่นที่มักนำมาพิจารณาคือ ความยืดหยุ่นต่อราคา ซึ่งเป็นความเปลี่ยนแปลงของปริมาณอุปสงค์หรืออุปทานที่มีต่อความเปลี่ยนแปลงของราคา

2.5 นโยบายการบริหารจัดการเรื่องแร่เหล็กและแมงกานีส

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (2555: หน้า 9-12) ได้กำหนดนโยบายซึ่งมีสาเหตุจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะจีนและอินเดีย ที่มีความต้องการใช้แร่เหล็กและแมงกานีสในปริมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่มีการผลิตและป้อนแร่เหล็กและแมงกานีสสู่ตลาดโลกก็ได้มีการเร่งการผลิตตามความต้องการของตลาด จนทำให้เกิดการลักลอบทำเหมืองแร่โดยผิดกฎหมายขึ้นมากมาย เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการที่ดำเนินกิจการโดยถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรแร่เป็นไปตามหลักกฎหมายอย่างมีคุณภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงกำหนดแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับแร่เหล็กและแมงกานีส โดยมีนโยบายไม่อนุญาตคำขอมิแร่ไว้ในครอบครองเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายตามมาตรา 105 (10) แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ทุกราย และหากยังมีการยื่นขออนุญาตก็นำเรื่องเข้าพิจารณาในคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นมาเป็นราย ๆ

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เกิดขึ้นจากแนวคิดทางรัฐศาสตร์ที่เห็นว่ามีการเมืองแทรกอยู่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) และวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ที่ว่าเมื่อกำหนดนโยบายเสร็จแล้วขั้นต่อไปก็จะเป็นการบริหาร ซึ่งก็คือการนำนโยบายไปปฏิบัติ และประมาณทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา นักวิชาการเริ่มเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีบางอย่างที่หายไปจากการศึกษา นโยบายสาธารณะ (The Missing Link) สิ่งนั้นคือ“กล่องดำ” (Black Box) ที่อยู่ตรงกลางระหว่างปัจจัยนำเข้า (Inputs) กับผลผลิต (Outputs) หมายความว่าไม่ค่อยมีใคร “เปิดกล่องดำ” คืออธิบายว่า “มีพฤติกรรมอะไรเกิดขึ้นบ้าง” สาเหตุที่ทำให้เกิดการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติจึงสรุปได้สองประการ คือประการแรก การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีใครสนใจมาก่อน และประการที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติมีผลอย่างมากต่อผลลัพธ์ (Outcomes) ของนโยบาย

ด้วยเหตุนี้ โอทูล (O' Toole) จึงระบุว่าคำถามหลักของการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ “อะไรเกิดขึ้นระหว่างการกำหนดนโยบาย และสิ่งนั้นมีผลกระทบต่อโลกแห่งการปฏิบัติอย่างไร” (What happens between the establishment of policy and its impact in the world of action) (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550 หน้า 209)

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เนื้อหาสาระและขอบข่ายของการศึกษาดังกล่าวมุ่งเน้นและครอบคลุมถึงการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ บทบาทของฝ่ายการเมืองมีความสำคัญมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ได้รับความเห็นชอบดูแลเอาใจใส่ ติดตามผลอย่างต่อเนื่องจากฝ่ายการเมืองหน่วยราชการต่าง ๆ ก็จะทำให้ความสนใจและให้ความสำคัญในการนำไปปฏิบัติมากเป็นพิเศษ ซึ่งจะมีผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็นภารกิจหลักของระบบราชการ ซึ่งในที่นี่หมายถึงหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยทั่วไปทุกหน่วยราชการมักจะหวงแหนนโยบายหรือโครงการในส่วนที่ตนรับผิดชอบ จะไม่ยอมให้หน่วยราชการอื่นมาช่วงชิงเอาไป และจะพยายามขยายขอบเขตแห่งภารกิจหรืออำนาจของตนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ตามโอกาสและสถานการณ์ที่อำนวยให้ ยิ่งไปกว่านั้นระบบราชการมักมีแนวโน้มที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนเอง ความร่วมมือของระบบราชการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2552: หน้า 25)

การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะมีผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังนี้

- (1) ฝ่ายนิติบัญญัติ
- (2) ฝ่ายบริหารหรือระบบราชการ
- (3) กลุ่มกดดัน
- (4) องค์กรชุมชนหรือภาคประชาสังคม

และการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ

- (1) ความยากง่ายของสถานการณ์
- (2) ปัญหาที่เผชิญอยู่
- (3) โครงสร้างตัวบทของนโยบายสาธารณะ
- (4) โครงสร้างนอกเหนือตัวบทของนโยบายสาธารณะ

ส่วนกระบวนการที่เป็นปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

- (1) ปัญหาทางด้านสมรรถนะ: ปัจจัยบุคลากร เงินทุน เครื่องจักร วัสดุ ข้อมูลข่าวสาร เวลา เทคโนโลยี (4MI2T: Man, Money, Machine, Material, Information, Time, Technology)
- (2) ความสามารถในการควบคุม การวัดความก้าวหน้าและผลการปฏิบัติ

- (3) การไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านทางบุคลากรในหน่วยงาน
- (4) การประสานงานระหว่างองค์กรรับผิดชอบกับองค์กรอื่น ๆ
- (5) การไม่ให้ความสนับสนุนจากผู้เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการเมือง เงินทุนงบประมาณ แต่กลับสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้านหรือคัดค้านนโยบาย คือ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง ข้าราชการ และสื่อมวลชน

อย่างไรก็ตาม กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลของการศึกษาในครั้งนี้ สามารถสรุปเป็นแผนภาพของการนำเสนอผลการศึกษาได้ดังกรอบแนวคิดของการศึกษาในหัวข้อที่ 2.7

2.7 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

