

แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบบูรณาการ

Guidelines to public policy making Integrated

สนุก สิงห์มาตร

Sanook Singmart

พลอยชนกวรรณ หวังผล

Ploychanokwan Wangphon

พิกุล มีมานะ

Pikul Meemana

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์ร้อยเอ็ด

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Roi Et Buddhist College

E-mail: rock800000@hotmail.com

(Received: January 31, 2021/ Revised: April 29, 2021/ Accepted: June 20, 2022)

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะนำเสนอแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อให้การกำหนดนโยบายของภาครัฐมีประสิทธิภาพสูงสุด นั่นคือ แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบบูรณาการ ประกอบด้วย ฝ่ายการเมืองซึ่งมีทั้งอำนาจทางการเมืองการปกครองผ่านการต่อรองจากฝ่ายต่างๆรวมทั้งได้รับความไว้วางใจจากประชาชนมาแล้ว ผสมผสานกับกระบวนการบริหารจัดการในการกำหนดนโยบายด้วยการวิเคราะห์นโยบาย ทั้งปัจจัยด้านการบริหารและวิธีการดำเนินนโยบายให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ถูกต้องเหมาะสม และมีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบถึงผลลัพธ์ที่ได้จากนโยบายย่อมส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายที่สมบูรณ์ที่สุด

คำสำคัญ : การกำหนดนโยบาย, นโยบายสาธารณะ, บูรณาการ

Abstract

This article the author's intention is to present Guidelines mixed public policy adoption of guidelines in order to make the government's policy-making process. that is, Political parties, which have both administrative power through negotiations from various parties and have already gained the trust of the people combined with the management process in policy formulation with policy analysis both management factors and policy implementation methods are in line with the correct and appropriate good governance principles and there is a systematic analysis of the outcomes of the policies that influence the most complete policy-making process.

Keywords : Public policy making, Public policy, Integrated



1. บทนำ

นโยบายเป็นกระบวนการสำคัญมากของการบริหารงานภาครัฐหรือรัฐบาล เพราะนโยบายของรัฐและรัฐบาลมีผลกระทบต่อภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมเป็นอย่างมาก ดังนั้นทุกภาคส่วนของสังคมไม่อาจจะเลี่ยงจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายได้ สมาชิกในฐานะพลเมืองของรัฐซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากเนื้อหาสาระของนโยบายโดยตรง เริ่มจากฝ่ายการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะและตัดสินใจผลิตนโยบายสาธารณะ ฝ่ายผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอันเป็นการส่งผลให้ทราบว่าเป็นนโยบายออกมาสู่การปฏิบัติที่อาจจะกล่าวได้เลยว่า นโยบายนี้ดี นโยบายนั้นไม่ดีอย่างไร หมายความว่า นโยบายนั้นอาจจะเป็นที่ถูกใจขึ้นชอบและตรงตามความต้องการของประชาชน ตรงกันข้ามกับบางนโยบายที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน อาจจะส่งผลให้เกิดปฏิกิริยาต่อการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐนั่นเอง ดังนั้น ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงแตกต่างกันไปตามลักษณะของแต่ละมุมมองที่มีต่อนโยบายสาธารณะและมีบทบาทที่แตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ จากในปรากฏการณ์ที่เป็นจริงของการกำหนดนโยบาย พบว่าแม้ฝ่ายการเมืองจะเป็นฝ่ายผู้กำหนดหรือผ่านนโยบายสาธารณะออกมาเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติก็จริง แต่สิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดนโยบายสาธารณะว่านโยบายนั้นเมื่อนำไปใช้แล้วจะเกิดผลในทางปฏิบัติที่ดี

จากสิ่งที่กล่าวมาข้างต้นในการกำหนดนโยบายสาธารณะยังต้องมียุทธศาสตร์ประกอบต่างๆต้องพิจารณาได้หลายประเด็น อาทิเช่น (1) ปัจจัยทางการบริหาร (2) วิธีการหรือกระบวนการบริหาร (3) ผลของการบริหาร และ (4) ผลลัพธ์ทางการบริหาร (สัญญา เคนาภูมิ, 2559: 219) ส่วนระบบของการเมืองบางระบบพบว่านโยบายนั้นผ่านออกมาและถูกต้องด้านกฎวิพากษ์หรือบางระบบการเมืองผ่านออกมาเป็นนโยบายมาแล้วไม่อาจจะปฏิบัติได้เลย หากพิจารณาให้ถ่องแท้แล้วพบว่านโยบายจะสัมพันธ์กับอำนาจของตัวกระทำทางการเมืองท่ามกลางความแตกต่างกันของแต่ละระบบการเมืองด้วย (รงค์ บุญสวยขวัญ, 2561: 33)

กระบวนทัศน์นโยบายสาธารณะ (Policy paradigm) ตามแนวความคิดของรองศาสตราจารย์ ดร.สัญญา เคนาภูมิ ได้วางกรอบแนวคิดทางการบริหารการปกครองที่เป็นหลักการปกครองที่มีธรรมาภิบาลว่าประเทศที่มีธรรมาภิบาลจะมีการพัฒนาแล้วผลประโยชน์จะตกถึงประชาชนได้มากกว่าประเทศที่ยังขาดธรรมาภิบาลอยู่ ดังนั้นธรรมาภิบาลจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้เกิดนโยบายสาธารณะใดเพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐในประเทศเหล่านั้นให้ประสบความสำเร็จ อีกประการหนึ่งกระบวนกรณนโยบายที่เกิดขึ้นเกิดจากฝ่ายการเมืองที่เคยหาเสียงไว้กับประชาชนและเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะที่มีอำนาจกำหนดนโยบายสาธารณะได้ นโยบายนั้นจะถูกหยิบขึ้นมาใช้ให้ทันต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนย่อมทำได้อย่างทันต่อเหตุการณ์การหยิบยกประเด็นปัญหาสำคัญบางประการของกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมเข้าสู่การพิจารณาตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายสาธารณะในมุมมองของทุกๆด้านทั้งด้านการเมืองด้านการบริหารจัดการบนหลักธรรมาภิบาล และผ่านวิธีการบริหารจัดการที่มีคุณภาพย่อมก่อให้เกิดผลต่อการปฏิบัติสูงสุดเป็นหลัก นั่นคือ ผลความสัมฤทธิ์ผลของนโยบายสาธารณะ (สัญญา เคนาภูมิ, 2559: 218-219)

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะอธิบายถึงแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านมุมมองทางรัฐศาสตร์และการใช้หลักการบริหารจัดการมาบูรณาการเข้าด้วยกัน ตลอดจนนำเสนอเป็นแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบบูรณาการ (Integrated Policy) ทั้งนี้ผู้เขียนจะได้ทำการอธิบายผ่านการตีความเชิงวิเคราะห์ถึงที่มาของแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตลอดจนข้อดีของแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะดังกล่าว ซึ่งจะนำเสนอเป็นลำดับต่อไป

2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ

เดวิด อีสตัน (David Easton, 1953) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับสังคมส่วนรวม ส่วน โทมัส ดาย (Thomas Dye, 1978) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ สำหรับ อมร รักษาสัตย์ (2543) อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่จะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ การกำหนดเป้าหมาย หลักการและกลวิธีที่ปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ และการเตรียมการสนับสนุนต่างๆ ตลอดทั้ง กุลชน ธนาพงศธร (2535) สรุปความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ แผนการหรือกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางขึ้นให้มีการปฏิบัติต่างๆ ตามมาทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ ส่วน ศุภชัย ยาวะประภาส (2538) นิยามนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้นจึงสรุปได้ว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ รวมไปถึงได้วางแนวทางการดำเนินกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

2.2 ทฤษฎีการเมือง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉบับ พ.ศ.2545 อธิบายว่า “การเมือง คืองานที่เกี่ยวกับรัฐหรือแผ่นดิน เช่น วิชาการเมืองได้แก่วิชาที่ว่าด้วยรัฐการจัดส่วนแห่งรัฐ และการดำเนินการแห่งรัฐ ส่วน อริสโตเติล ได้ อธิบายว่า การเมืองย่อมเกี่ยวพันกับอำนาจ และอำนาจทางการเมืองจะต้องแตกต่างจากอำนาจอื่น องค์การทางการเมืองจะต้องมีอำนาจปกครองเป็นอติปัตย์คุณลักษณะทางการเมืองประกอบด้วยปัจจัยที่เด่นชัด 2 ประการ คือ อำนาจ (Authority) และการปกครอง (Ruling) สำหรับ เดวิด อีสตัน (Easton) ได้ให้คำจำกัดความศัพท์การเมืองว่า การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ(Power) อำนาจหน้าที่ (Authority) หรือความขัดแย้ง (Conflict) และ วิลเลียม บลูม (Bluhm) อธิบายว่า การเมืองเป็นกระบวนการทางสังคม ในรูปของกิจกรรมที่มีทั้งการแข่งขันและการร่วมมือ ในการใช้อำนาจ (อ้างใน จรูญ สุภาพ, 2514: 21) ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การเมือง หมายถึง กระบวนการทางสังคมในรูปของกิจกรรมเรื่องของการปกครอง หน้าที่ความรับผิดชอบในงานที่เกี่ยวกับรัฐหรือบริหารราชการแผ่นดิน

2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

เฟรเดอริก วินสโลว์ เทย์เลอร์ (Frederic Winslow Taylor) ซึ่งเป็นบุคคลที่โดดเด่นที่สุดในยุคและถือเป็นผู้เริ่มต้นสร้างทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการเลยก็ว่าได้ ซึ่งเป็นบุคคลแรกที่นำแนวความคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) มาใช้กับระบบอุตสาหกรรม (อ้างใน สัญญา เคนาภูมิ, 2559: 217-248) นอกจากนั้นแล้ว เทย์เลอร์ ยังพบว่าในอดีตฝ่ายบริหารได้เข้าไปควบคุม ดูแลคนงานน้อยมาก และปล่อยให้คนงานมีอิสระในการเลือกวิธีการทำงานตามใจชอบ ดังนั้นในการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เทย์เลอร์จึงได้นำเสนอการจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้คือ (1) จะต้องมีการกำหนดวิธีการทำงานเพื่อให้ได้วิธีที่ดีที่สุด โดยวิธีที่ดีที่สุด จะต้องเป็นวิธีการทำงานที่ใช้เวลา ทรัพยากร และพลังงานในการทำงานน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีอื่นที่ทำงานในลักษณะเดียวกัน (2) การคัดเลือกคนงานจะต้องมีการนำเอากฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์มาช่วยในการคัดเลือก เพื่อให้ได้คนงานที่มี ทักษะ ความรู้ ความสามารถที่เหมาะสม



กับตำแหน่งงาน (3) จะต้องมีการพัฒนาคนงานโดยการสอนวิธีการทำงานให้ถูกต้องตามหลักวิทยาศาสตร์การจัดการ เพื่อที่จะขจัดวิธีการทำงานตามหลักความเคยชินให้หมดไปจากคนงานเดิม และ (4) ต้องพยายามสร้างความสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารกับคนงาน อันจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพการผลิตของโรงงาน (อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา, 2543: 65) สำหรับลูเธอร์ กุลลิก และลินดัล เออร์วิก (Luther Gulick and Lyndal Urwick) เป็นนักทฤษฎีที่อยู่ในกลุ่มการศึกษาการจัดการตามหลักการบริหาร ได้เสนอหลักที่เกี่ยวกับการบริหาร ซึ่งคนที่เป็นผู้บริหารจะต้องทำมีหน้าที่สำคัญอยู่ 7 ประการ คือ การวางแผนการจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ การประสานงาน การรายงานและการงบประมาณ หรือเรียกสั้นๆ ว่า “POSDCRB” ซึ่งประกอบด้วย (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดองค์การ (Organizing) (3) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) (4) การสั่งการ (Directing) (5) การประสานงาน (Coordinating) (6) การรายงานผลการปฏิบัติงาน (Reporting) (7) การบริหารงบประมาณ (Budgeting) (อ้างใน พิมลจรรย์ นามวัฒน์, 2544: 157) เมื่อรวบรวมหลักการบริหารตามแนวคิดทฤษฎีจากนักวิชาการข้างต้น ผู้เขียนจึงขอนำรายละเอียดที่ได้จากการศึกษานี้มาเสนอแนวทางการผลิตนโยบายสาธารณะที่ได้จากแนวคิดด้านการบริหารจัดการ ที่จะเสนอในลำดับต่อไป

2.4 แนวคิดเรื่องการบูรณาการ

ในเรื่องเกี่ยวกับการบูรณาการนี้ ผู้เขียนได้พยายามทำการศึกษาค้นคว้าเอกสารทางวิชาการในเรื่องนี้พบมีเพียงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังนี้ พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2545 ให้ความหมาย บูรณาการ, การรวมเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน, บูรณาการ มี 2 ความหมาย ความหมายที่ 1 คือ ทำให้เป็นเนื้อเดียวกันโดยรวมหรือผสมผสานส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เช่น การสอนภาษาแบบบูรณาการ หมายถึง การรวมทักษะการพูด ฟัง อ่าน เขียน ไว้ในวิชาเดียวกัน, หลักสูตรแบบบูรณาการสำหรับภิกษุสามเณร เป็นหลักสูตรที่รวมหลักสูตรธรรมศึกษา บาลีศึกษา และสามัญศึกษา ให้เป็นหลักสูตรเดียว ความหมายที่ 2 หมายถึง เชื่อมหรือประสานกับสิ่งอื่นหรือหน่วยงานอื่น เช่น โรงเรียนหลายแห่งบูรณาการภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ากับศาสตร์สมัยใหม่ เพื่อให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ที่มีรากฐานจากความเป็นไทยและนำไปสู่การ พัฒนาประเทศที่ยั่งยืน สำหรับ วิชัย วงษ์ใหญ่ และ มารุต พัฒนผล (2562) กล่าวว่า การบูรณาการ (Integration) หมายถึง การผสมผสานองค์ความรู้ตั้งแต่ 2 องค์ความรู้ขึ้นไปเข้าด้วยกันอย่างลงตัวและเป็นระบบ ช่วยทำให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ Concept ในลักษณะที่เชื่อมโยงกันอย่างบูรณาการ ตอบสนองธรรมชาติ ความต้องการและความสนใจของผู้เรียน ดังนั้นสรุปได้ว่า การบูรณาการ (Integration) หมายถึง การรวมเข้าด้วยกันของสองสิ่งที่มีความลงตัวเป็นเนื้อเดียวกันอย่างเป็นระบบที่เชื่อมประสานกันเพื่อก่อให้เกิดสิ่งที่ดีกว่าเดิม นั่นเอง

3. การกำหนดตัวแบบนโยบายสาธารณะผ่านมุมมองในด้านต่างๆ

3.1 แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านมุมมองทางด้านรัฐศาสตร์ (Politics)

รัฐศาสตร์คือการเมืองโดยเฉพาะในส่วนที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้แสดงบทบาทโดยตรงกับการเป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่ยู่ในขั้นตอนการหาเสียงนั้น พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองต่างๆ ล้วนมีความพยายามเสนอนโยบายของตนเพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกเข้ามาเป็นรัฐบาลแล้ว จึงต้องนำเอานโยบายในครั้งที่หาเสียงเหล่านั้นมากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลเมื่อผ่านการเลือกตั้งแล้วได้เป็นฝ่ายรัฐบาลแล้ว ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะของฝ่ายการเมือง เมื่อกล่าวถึงส่วนนี้ผู้เขียนจึงขอนำเสนอการศึกษาด้านมุมมองการกำหนดนโยบายสาธารณะในด้านรัฐศาสตร์หรือมุมมองผ่านการเมือง ซึ่งผู้เขียนขอนำเสนอผ่านมุมมองตัวแสดงทางการเมืองและสามารถแยกเป็นประเด็นตัวแสดง

ที่มีบทบาททางการเมืองสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะด้วยเหตุปัจจัยที่เป็นมิตติดังต่อไปนี้

(1) มิติต้านความต้องการอำนาจทางการเมือง

เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่พ้นว่า การเมืองคืออำนาจการปกครอง ซึ่ง ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์ (2557) ซึ่งในมุมมองนี้มักเป็นเรื่องของผู้ที่มุ่งจะเข้าสู่อำนาจทางการเมืองหรือมุ่งหวังต้องการอำนาจทางการเมืองปกครองนั่นเอง ไม่ว่าจะเป็นบอบการเมืองจะเป็นแบบใด ในมุมมองด้านการเมืองนี้เชื่อว่า นักการเมือง พรรคการเมือง หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางการเมืองย่อมต้องการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง อันจะส่งผลให้เป็นผู้มีบทบาทได้เป็นฝ่ายกำหนดนโยบายต่างๆ นั่นเอง

(2) มิติต้านผลประโยชน์ทางการเมือง

ผลประโยชน์ทางการเมืองอาจจัดอยู่ในหลายรูปแบบ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มธุรกิจ สหภาพแรงงาน เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้เป็นผู้ที่มุ่งหวังเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่ง สุดาวรรณ ประชุมแดง และคณะ (2563) อธิบายว่า กลุ่มผลประโยชน์มีความเกี่ยวพันระหว่างกลุ่มนักธุรกิจและพรรคการเมืองไทยนั้นมีความเป็นเวลานาน จะเห็นได้ว่ามีกลุ่มอิทธิพล (Pressure Groups) ดังนั้นผลประโยชน์ทางการเมืองจึงมีความสำคัญให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มุ่งหวังที่เข้าไปเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายเพื่อจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อกลุ่มของตนเองเป็นหลัก

(3) มิติต้านการสมประโยชน์ซึ่งกันและกัน

ในส่วนนี้จะอธิบายว่าเมื่อนักการเมืองต้องการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองการปกครอง กลุ่มผลประโยชน์ต้องการเองก็ต่างหวังต้องการอาศัยอำนาจนั้นรักษาหรือเอื้อประโยชน์ให้กับตนเอง จึงเกิดความร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงทั้งสองฝ่ายโดยเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ดังเช่น สุดาวรรณ ประชุมแดง และคณะ (2563) อธิบายว่า การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่การงานจึงเกิดการความเกี่ยวพันระหว่างกลุ่มนักธุรกิจและนักการเมืองและพรรคการเมืองขึ้น และ ประภาส ปันตบแต่ง (2558) ทุกกลุ่มปรารถนาที่จะมีอำนาจทางการเมืองเพราะเกิดสำนึกว่ามีผลประโยชน์ร่วมกันและเห็นความจำเป็นที่จะต้องอาศัยกลุ่มเป็นเครื่องมือในการกระทำการทางการเมืองเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนสถานการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาดังกล่าว

(4) มิติต้านอำนาจต่อรองทางการเมือง

อำนาจต่อรองทางการเมือง ทางธุรกิจหรืออำนาจต่อรองด้านอื่นๆที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ในบางครั้งจนทำให้ดูเหมือนว่าการเมืองเป็นเรื่องของความไม่สง่างาม เนื่องจากมีการต่อรองอำนาจกันจนเกินไป ซึ่ง ภูริวัจน์ ภูมยวุฒิปริดา (2563) กล่าวว่า สังคมประชาธิปไตยแบบไทย การเจรจาต่อรองทางการเมืองมีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ยุคไทยแลนด์ 1.0 ซึ่งเป็นยุคเพิ่งเริ่มต้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ฝ่ายอำมาตย์กับฝ่ายนักการเมืองต้องนั่งโต๊ะเจรจากัน หากเจรจากันแล้วไม่เป็นไปอย่างที่ต้องการก็มักจะล้มโต๊ะเริ่มต้นใหม่ด้วยการยึดอำนาจหรือรัฐประหาร นอกจากนั้น ยังอธิบายเพิ่มเติมว่า การเมืองแบบน้ำสะอาดคือ การเมืองที่สร้างสรรค์ไม่เล่นแร่แปรธาตุ และไม่เห็นแก่ตัวจนลืมหัวอกเพื่อนในเวทีเดียวกัน เปรียบกับนักมวยก็คือไม่หวังการเอาชนะเพื่อนหรือคู่ต่อสู้ด้วยการตีกระชกหรือชกใต้เข็มขัด ดังนั้นเมื่อทุกฝ่ายได้มีมติผ่านการเจรจาต่อรองแล้วก็นำไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายตามข้อตกลงที่ได้จากการต่อรองนั่นเอง

(5) มิติสภาพบีบคั้นและกดดันทางการเมือง

การถูกกดทับ บีบคั้นหรือถูกกดดันทางการเมืองก็เป็นอีกสาเหตุปัจจัยหนึ่งที่ผู้ตกอยู่ในสภาพนั้นจำเป็นต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดหรือในบางครั้งก็ต้องต่อสู้กับสภาพบีบคั้นดังกล่าวนั้นหวังเพื่อจะให้ตนเองเป็น

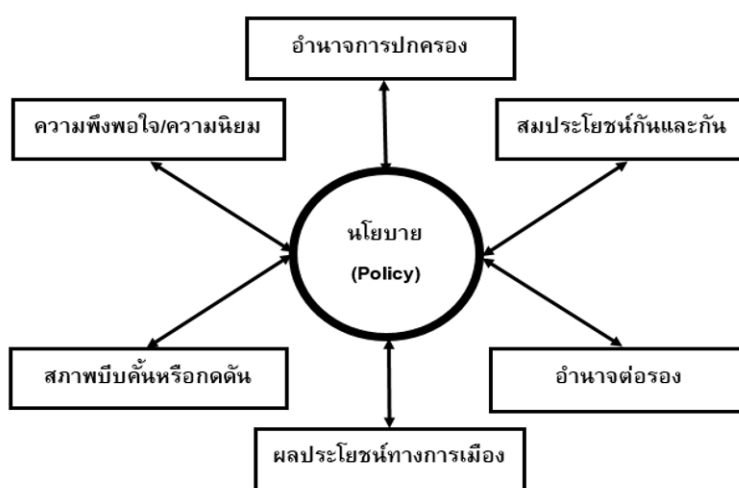


ฝ่ายได้รับชัยชนะหรือได้รับการยอมรับ จนกระทั่งได้เป็นฝ่ายเป็นผู้กำหนดนโยบายรัฐเสียเอง ซึ่ง ภูสิทธิ์ ชันติกุล (2554) อธิบายว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของประชาชนก็ยังมีน้อยการตื่นตัวทางการเมืองน้อย กระจุยอยู่ชั้นที่เรียกตัวเองว่า “อำมาตย์” โดยยึดอำนาจอันชอบธรรมจากประชาชนตามตัวบทกฎหมายไว้กับตัวเองและพวกพ้อง เมื่อพึงพอใจและได้ประโยชน์ร่วมกันจะไม่มีปัญหา แต่เมื่อใดก็ตามความพึงพอใจและผลประโยชน์นั้นหายไปสิ่งหนึ่งที่จะเห็น คือ “การปฏิวัติ” หรือ “รัฐประหาร” ซึ่งผลเสียเกิดกับประชาชนและประเทศชาติทุกครั้งไป จนมีความรู้สึกประหนึ่งว่า “การเมืองเป็นเรื่องที่ประชาชนต้องรับผิดชอบร่วมกัน การใช้อำนาจทางการเมืองล้วนมีผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนทั้งสิ้น” (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2549) หรือ กรณ์ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2565) ได้เขียน ทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตย โดยได้ตั้งข้อสังเกตถึงความแตกต่างของสองพฤติกรรม สองความคิด ความต้องการของชาวนาชาวไร่ภาคชนบทเป็นได้เพียง “ฐานเสียง” และเป็น “ผู้ตั้ง” รัฐบาล ขณะที่ชนชั้นกลางเป็น “ฐานนโยบาย” และมักจะเป็น “ผู้ล้ม” รัฐบาล โดยการวิพากษ์วิจารณ์ และก่อกระแสกดดัน ประท้วงขับไล่รัฐบาล และนั่นคือความขัดแย้งทางชนชั้นอย่างชัดเจนสังคมไทยในปัจจุบันมันติดขัดอยู่ตรงนี้ประชาธิปไตยจึงเดินไปไม่ได้

(6) มิติการสร้างคามพึงพอใจหรือสร้างคามนิยม

โดยปกติทั่วไป รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องผลิตนโยบายสาธารณะมาบังคับใช้เพื่อความต้องการหรือมุ่งหวังสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนโดยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตยด้วยแล้ว การสร้างความพึงพอใจเท่ากับการสร้างคะแนนนิยมให้กับฝ่ายผู้ออกนโยบายนั่นเอง ซึ่ง ภูริวัจน์ ภูณยุตปิรีดา (2563) อธิบายว่า อุดมการณ์และนโยบายประชานิยมถือเป็นหัวใจของพรรคการเมือง และนโยบายประชานิยมยังส่งผลกระทบต่อประเทศชาติทั้งแง่บวกและแง่ลบ ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลที่ได้เข้ามาบริหารประเทศแล้ว ทั้งนี้ เพื่อหวังผลทางการเมืองที่จะตามมาภายหลัง

เมื่อรวบรวมแนวคิดต่างๆ แล้วจึงสามารถเขียนเป็นแผนภาพแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านมุมมองทางรัฐศาสตร์ได้ดังนี้



แผนภาพที่ 1 แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านมุมมองทางรัฐศาสตร์(Politics)

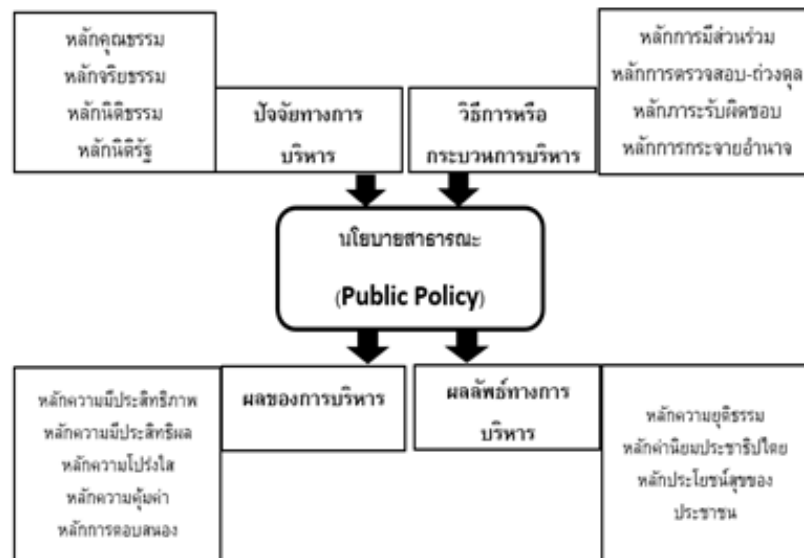
ข้อดีที่พบของมุมมองนี้ประกอบด้วย 1) นโยบายสามารถกำหนดขึ้นได้รวดเร็วเนื่องจากมีอำนาจการปกครองอยู่แล้ว 2) สามารถกำหนดนโยบายได้ทันต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น 3) ผู้ปฏิบัติมีความมั่นใจเนื่องจากเป็นฝ่ายรับนโยบายจากฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจอยู่แล้ว และ 4) ผู้ได้รับผลกระทบได้รับการแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที ส่วนข้อด้อยนั้น ประกอบด้วย 1) การดำเนินนโยบายอาจเกิดปัญหาตามมามากมายเนื่องจากขาดการวิเคราะห์

ที่ดีพอ 2) อาจเกิดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติ เนื่องจากขาดความเชี่ยวชาญและริบเร่ง 3) เกิดการทุจริตได้ง่าย 4) นโยบายอาจไม่เน้นที่ผลสำเร็จเป็นที่ตั้งแต่อาจมุ่งเน้นผลทางการเมืองเป็นสำคัญ

3.2 แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านมุมมองหลักการบริหารจัดการ (Management)

หากกล่าวถึงการบริหารจัดการต้องถือว่าเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าหากนโยบายหรืองานใดก็ตามได้รับการบริหารจัดการที่ดีย่อมส่งผลให้การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องประสบความสำเร็จ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเอื้อหรือไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการที่ดี จึงเป็นเรื่องของหลักการบริหารที่มุ่งเน้นหลักการปฏิบัติโดยมิใช่หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือ ความเป็นธรรม, ความสุจริต, ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2545: 134) กระแสการบริหารแบบระบบธรรมาภิบาล (Public Governance) ซึ่งถือว่าเป็นการต่อยอดแนวความคิดมาจากกระแสการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่มีอิทธิพลมาตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ดังนั้น การบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับระบบธรรมาภิบาล โดยต้องเน้นพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของระบบธรรมาภิบาล ดังนี้ ประการแรกให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม (Rule Of Law) ประการที่สองให้ความสำคัญกับความเสมอภาค (Equity) ประการที่สามให้ความสำคัญกับความโปร่งใส (Transparency) ประการที่สี่ให้ความสำคัญกับการพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) ประการที่ห้าให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency And Effectiveness) ประการที่หกให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม (Participation) ประการสุดท้าย ให้ความสำคัญกับมติมหาชน (Consensus) (อิงฟ้า สิงห์น้อย และ รัฐชาติ ทศนัย, 2563: 610-623) รวมทั้ง สัญญา เคนาภูมิ (2559) กล่าวว่า องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลพิจารณาได้หลายประเด็นประกอบด้วย (1) ปัจจัยทางการบริหาร (2) วิธีการหรือกระบวนการบริหาร (3) ผลของการ และ (4) ผลลัพธ์ทางการบริหาร

ในมุมมองหลักการบริหารจัดการนี้ ผู้เขียนจึงสรุปและเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้



แผนภาพที่ 2 แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านมุมมองหลักการบริหารจัดการ (Management)

ข้อดีของมุมมองด้านนี้ประกอบด้วย 1) การกำหนดนโยบายสามารถทำได้ตรงประเด็นความต้องการของผู้เดือดร้อนจริงๆ เนื่องจากได้ทำการวิเคราะห์อย่างดีแล้ว 2) เกิดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติได้น้อยเนื่องจากผู้ปฏิบัติได้รับการฝึกฝนจนเกิดความเชี่ยวชาญ 3) เกิดการทุจริตได้ยากเนื่องจากมีการตรวจสอบถ่วงดุลทุกชั้น

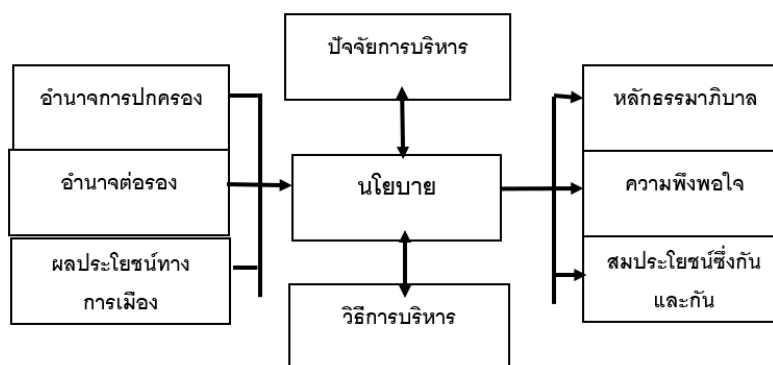


ตอน และ 4) นโยบายจะมุ่งเน้นที่ผลสำเร็จเป็นสำคัญและมุ่งแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนเป็นหลัก ส่วนข้อด้อยประกอบด้วย 1) การกำหนดนโยบายอาจเกิดขึ้นได้ช้าเนื่องจากต้องรอการตัดสินใจและแนวทางจากฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นฝ่ายที่มีอำนาจการปกครอง 2) ไม่สามารถกำหนดนโยบายได้ทันต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น 3) ผู้ปฏิบัติขาดความมั่นใจเนื่องจากต้องคอยเอาใจจากฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจ 4) ผู้ได้รับผลกระทบอาจไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้ง

3.3 แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบบูรณาการ

จากมุมมองการกำหนดนโยบายทั้ง 2 มุมมองที่กล่าวมาข้างต้น ก็จะมองเห็นถึงข้อดีและข้อด้อยของแต่ละมุมมองของแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะที่พอจะสรุปได้ว่าแต่ละตัวแบบนั้นเป็นอย่างไร ซึ่งผู้เขียนจะนำเอาข้อดีของแต่ละแนวทางข้างต้นมานำเสนอในรูปแบบผสมผสานเพื่อประโยชน์สูงสุดของการกำหนดนโยบายในอันที่จะเกิดประโยชน์ต่อผู้ผลิตนโยบาย ผู้ทำหน้าที่นำไปปฏิบัติ รวมทั้งผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะดังกล่าวจะถูกศึกษาวิเคราะห์ทางวิชาการไว้แล้วถึงแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนฝ่ายกำหนดนโยบายจากฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายที่มีอำนาจการปกครองและกำหนดนโยบายสามารถนำนโยบายที่ได้ศึกษาไว้แล้วไปดำเนินการกำหนดนโยบายได้ตรงประเด็นความต้องการของผู้เดือดร้อนจริงๆ ขณะเดียวกันผู้ปฏิบัติมีความมั่นใจ เนื่องจากเป็นฝ่ายรับนโยบายจากฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจ ส่วนผู้ที่ได้รับผลกระทบก็จะได้รับการแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้ง โดยนโยบายดังกล่าวจะต้องมุ่งเน้นที่ผลสำเร็จเป็นสำคัญในอันที่จะมุ่งแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนเป็นหลัก เกิดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติได้น้อย เนื่องจากผู้ปฏิบัติได้รับการฝึกฝนจนเกิดความเชี่ยวชาญดีแล้ว รวมทั้งเกิดการทุจริตได้ยากเนื่องจากการตรวจสอบถ่วงดุลทุกขั้นตอนอยู่แล้ว

ผู้เขียนจึงนำเสนอแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบผสมผสานเป็นแผนภาพดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 3 แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบบูรณาการ(Public Policy Integrated)

ข้อดีของแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบบูรณาการ(Public Policy Integrated) ประกอบด้วย 1) นโยบายสามารถกำหนดขึ้นได้รวดเร็วเนื่องจากฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายที่มีอำนาจการปกครองอยู่แล้ว 2) สามารถกำหนดนโยบายได้ทันต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น 3) ผู้ปฏิบัติมีความมั่นใจ เนื่องจากเป็นฝ่ายรับนโยบายจากฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจอยู่แล้ว 4) ผู้ได้รับผลกระทบได้รับการแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้ง 5) การกำหนดนโยบายสามารถทำได้ตรงประเด็นความต้องการของผู้เดือดร้อนจริงๆ เนื่องจากได้ทำการวิเคราะห์ดีแล้ว 6) อาจเกิดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติได้น้อย เนื่องจากผู้ปฏิบัติได้รับการฝึกฝนจนเกิดความเชี่ยวชาญดีแล้ว 7) เกิดการทุจริตได้ยาก เนื่องจากการตรวจสอบถ่วงดุลทุกขั้นตอน และ 8) นโยบายจะมุ่งเน้นที่ผลสำเร็จเป็นสำคัญ และมุ่งแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนเป็นหลัก



4. บทสรุป

แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบบูรณาการ มาจากการนำเอาส่วนที่เป็นข้อดีของการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านมุมมองทางรัฐศาสตร์และแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านมุมมองผ่านหลักการบริหารจัดการมาบูรณาการร่วมกัน ซึ่งมีรายละเอียด คือ ฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายมีอำนาจปกครองและผสานประโยชน์กับฝ่ายต่างๆมีอำนาจกำหนดนโยบายตอบสนองทุกภาคส่วน นำเอาแนวนโยบายที่ผ่านการศึกษาวิเคราะห์ที่ดีแล้วมากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะอันประกอบด้วยปัจจัยการบริหารบวกกับเทคนิควิธีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างนโยบายสาธารณะที่ยึดหลักธรรมาภิบาลตอบสนองความพึงพอใจหรือสร้างความนิยมจากประชาชนที่ได้รับผลจากนโยบาย ขณะเดียวกันก็ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนและสมประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่าผลลัพธ์ที่ได้จากแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะนี้ย่อมส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดีและสมบูรณ์ที่สุด

5. เอกสารอ้างอิง

- กุลธน ธนาพงศธร. (2535). *หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จรรยา สุภาพ. (2514). *การเมือง*. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- วิชัย วงษ์ใหญ่ และ มารุต พัฒนผล. (2562). *การบูรณาการเชิงสร้างสรรค์*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ผู้นำนวัตกรรม
- หลักสูตรและการเรียนรู้, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2545). *โครงการศึกษาพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ธนพันธ์ ไส่ประกอบทรัพย์. (2557). *ระบอบประชาธิปไตยกับผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ*. *วารสารการเมืองการบริหารและกฎหมาย*. 6(3), 283-300.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2558). *ภาควิชาการปกครองคณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์*. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*. 41(2), 1-18.
- พิมลจรรย์ นามวัฒน์. (2544). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: เท็กซ์แอนด์ เจอร์นัล.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2543). *การปรับเปลี่ยนระบบราชการไปสู่ศตวรรษที่ 21: PARADIGM ใหม่ของการปกครองแบบประชาธิปไตย*. การจัดการปกครอง. กรุงเทพมหานคร: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอนคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2545). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2545*. กรุงเทพมหานคร: อักษรเจริญพัฒน์.
- ภูริวัจน์ ภูณยุตปิรีดา. (2563). *แนวคิดประชานิยม: นโยบายทางการเมืองสู่การแก้ปัญหาตามโครงการไทยนิยมยั่งยืน*. *วารสารบัณฑิตแสงโคมคำ*. 5(1), 155-170.
- ภูสิทธิ์ ชันติกุล. (2554). *รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเขตดุสิต*. กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- รงค์ บุญสวยขวัญ. (2561). *กรอบแนวคิดเพื่อการอธิบายการบริหารจัดการเมือง*. *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี*. 5(1), 33- 60.
- ศุภชัย ยาวะประภา. (2538). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



- สัญญา เคนาภูมิ. (2559). *กระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาล: กรอบแนวคิดทางการบริหารการปกครอง. วารสารวิถีสังคมมนุษย์. 4(1), 217-248.*
- สุดาวรรณ ประชุมแดง และคณะ. (2563). การขัดกันของผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองไทย. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยวิทยาเชิงพุทธ. 5(6), 102-117.*
- สมบัติ อารังญวงศ์. (2549). *การเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.*
- อมร รักษาสัตย์ และคณะ. (2543). *การพัฒนานโยบาย. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (ไม่ระบุวันที่). *ทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตย. สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2565, จาก <https://sites.google.com/site/kanatipatipokpolitical/thvsdi-sxng-nkhr-a-prachathiptiy-tam-baeb-chbab-dr-xenk-hela-thrrm-thasn>.*
- อิงฟ้า สิงห์น้อย และ รัฐชาติ ทศนัย. (2563). นโยบายสาธารณะ: การบริหารและการจัดการภาครัฐ. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร. 6(ฉบับพิเศษ), 610-623.*
- Easton, David. (1953). *The Political System An Inquiry in to the State of Political Science. New York: Alfred A. Knopf. (19-20).*
- Thomas R. Dye. (1978). *Understanding Public Policy, (3rd ed.). Engle wood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. (3)*