



อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ*

Political Power and Influence Public Policy-Making Process

ไพวรรณ ปุริมาตร

Paiwan Purimart

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

E-mail: pichitpuri2@hotmail.com

๙-----๓

บทคัดย่อ

การกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร นโยบายสาธารณะมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือบริหารประเทศของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่า กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ ตอบสนองความต้องการของประชาชน แก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน จัดสรรค่านิยมทางสังคม เสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม เสริมสร้างความเสมอภาค ให้โอกาสแก่ประชาชน กระจายรายได้ให้แก่ประชาชน ดังนั้น นโยบายสาธารณะถือว่าเป็นแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐบาลหรือหน่วยงานเอกชน นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของสถาบันทางการเมือง โดยสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพรรคการเมือง เป็นต้น เป็นผลของความสมดุลของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ซึ่งเกิดขึ้นจากอิทธิพลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ตกลง ประนีประนอมกับการเปลี่ยนแปลง นอกจากนั้นนโยบายมักจะถูกเปลี่ยนทิศทางไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่ต่างช่วงชิงอำนาจและผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

คำสำคัญ: อำนาจ; อิทธิพล; นโยบายสาธารณะ

* Received February 17, 2020; Revised March 20, 2020; Accepted April 1, 2020



Abstract

Public policy related to political, economic, social and administrative policies have an important role as a tool of the government administration in areas such as determine the direction of national development. In response to public demand Address the critical issues of public Allocation of social values Enhancing fairness in society. Supplements Created Equal Provide opportunities for citizens Income distribution to the public, so public policy is to guide the operations of the government or private agencies. Public policy is the product of political institutions. The political institutions, including institutional, legislative, judicial institutions, management institutions. Institute of Local Administration Institutions and political parties as a result of the balance of the struggle between the groups. This arises from the influence of interest groups falling. Compromise with change In addition, the policy will be redirected to the influential group. Various interest groups compete for power and mutual benefit.

Keywords: Power; Influence; Public Policy

บทนำ

อำนาจ คือ พลังบางอย่างที่สามารถบังคับให้บุคคลหรือกลุ่มคนที่มีอำนาจน้อยกว่าทำอะไร ๆ ตามต้องการ เช่น พ่อ-แม่บังคับให้ลูกกินข้าว ตำรวจบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎจราจร เป็นต้น โดย ‘อำนาจ’ หลายๆ คนมองว่าเป็นของดี อีกทั้งยังมีความหอมหวานน่าจับจองเป็นเจ้าของยิ่งนัก เนื่องจากบุคคลใดก็ตามที่สามารถครอบครองมันได้ล้วนสามารถบังคับให้ผู้คนที่มีความน้อยกว่ากระทำตามสิ่งที่ตนต้องการ ถึงขนาดมีประโยคว่า “อำนาจเปรียบดังยาเสพติด” เนื่องจากมีหลายต่อหลายคนปรารถนาฝึกฝืนในอำนาจจนเกินขอบเขตความพอดี บางคนถึงกับ “เสพติด” อำนาจจนถึงขนาดเสียผู้เสียคนไปก็มี แน่นอนว่าผู้ที่ตกอยู่ในอำนาจต่างรู้สึกมีความสุข เช่น มีความรู้สึกดีที่มีคนอยู่ใต้อำนาจของตน มีความรู้สึกดีอย่างมาก ในการมีคนมาเอาใจและเกิดความเคารพยำเกรง แต่เมื่อไหร่ก็ตามที่เขาสูญเสียอำนาจไป เขาก็จะ



เหมือนกับคนติดยาเสพติด กลายเป็นคนละคน เนื่องจากการเสพติดอำนาจนั้นยากกว่า การถอนตัวเมื่อติดยาเสพติดประเภทอื่นๆ เพราะฉะนั้นผู้คนที่ไม่รู้เท่าทันความเป็นจริงของโลกทั้งหลายจึงต่างมุ่งแสวงหาอำนาจ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2550)

ความเข้าใจในนิยามคำว่า “อำนาจ (power)” นั้น เชื่อว่า คนโดยทั่วไปมักจะเข้าใจว่า เป็นคำเดียวกับคำว่าอำนาจทางการเมือง “political power” และเมื่อเข้าใจเช่นนี้แล้ว ก็จะเปิดมุมมองให้หยุดอยู่เพียงจุดนี้ และจะให้ความสำคัญเฉพาะส่วนที่เป็นอำนาจในทางการเมือง ว่า เป็นส่วนที่น่า ครองงำ หรืออยู่เหนือกว่าส่วนอื่นๆ ของระบบโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และไปติดยึดกับวิธีคิดแบบ Hierarchy แท้ที่จริง อำนาจ มันคือ อะไรก็ตามที่มีผลต่อการบังคับ กำกับ เหนี่ยวนำให้ส่วนอื่น ในสังคม ทั้งในมิติการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ชุมชน กลุ่ม ดำเนินไปตามที่ตนเองต้องการและอำนาจมีความเกี่ยวข้องกับส่วนอื่น ไม่ใช่อำนาจทางการเมืองเพียงส่วนเดียว และปัจจุบันส่วนอื่นที่ว่านี้ มีความสำคัญมากขึ้น และบางมิติอาจจะมากกว่าอำนาจทางการเมืองด้วยซ้ำไป อำนาจส่วนอื่นๆนี้ จะมีการให้ความสำคัญมากกับสำนักคิดแบบสมัยใหม่ ที่เรียกว่า Post-Modern โดยจะเรียกการสถาปนาของอำนาจส่วนอื่นแบบนี้ว่าเป็น อำนาจที่เป็นจริงและมีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิต หรือนักวิชาการทางรัฐศาสตร์บางสำนักเรียกเป็นภาษาทางการเมืองใหม่ว่า ชีวอำนาจ (bio power) และส่วนที่อำนาจแบบนี้ไปเปิดมิติสัมพันธ์กับทางการเมืองก็จะเรียกว่า ชีวอำนาจทางการเมือง (bio politics) (สมบัติ อารังธยวงศ์, 2549)

สำหรับคำว่า ‘การเมือง’ นั้นมีผู้มากความรู้หลายท่าน ได้ให้ความหมายหลายประการ ทางด้านปรมาจารย์ด้านรัฐศาสตร์นาม Harold Lass well ได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า “การเมือง เป็นการนำมาแสดงถึงอำนาจ เพื่อจะนำมาตัดสินว่าใครได้อะไร เมื่อใด และอย่างไร” เพราะฉะนั้นการเมืองจึงถือกำเนิดขึ้นมา เพื่อจัดสรรสิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัด อันมีความเกี่ยวพันกับการใช้ “อำนาจ” อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การกำหนดนโยบายเป็นภารกิจของฝ่ายการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มเพื่อการแก้ปัญหาหรือการกำหนดมาตรการให้ประชาชน ปฏิบัติในขณะที่ฝ่ายบริหารมุ่งไปที่การนำนโยบายไปจัดทำแผนโครงการ กฎ คำสั่ง หรือระเบียบ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะสะท้อนความคิดในช่วงต้นของการศึกษาและเป็นการวิเคราะห์ที่ตรงไปตรงมา แต่ไม่สะท้อนความเป็นจริงที่



เป็นอยู่ กล่าวคือ การกำหนดนโยบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย จะมีกลุ่มบุคคลที่นอกเหนือไปจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย พัฒนาการแนวความคิดที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง การบริหาร และนโยบายสาธารณะ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

ความหมายของคำว่า นโยบาย (Policy) มีหลากหลายทัศนะ นอกจากนี้ นโยบายสามารถ เกิดขึ้นได้ทั้งภาคเอกชน และเอกชน โดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554) ให้ความหมายว่า นโยบายคือ หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามี นักวิชาการชาวต่างประเทศที่ให้ความหมายของนโยบาย คือ Dye (1981 อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2547) กล่าวว่า นโยบายคือ หลักและวิธีการปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวทางดำเนินการที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ความหมายของคำว่า “สาธารณะ” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554) ให้ความหมายว่า สาธารณะ หมายถึงของส่วนรวมหรือส่วนกลาง โดยใช้ประโยชน์ร่วมกัน Longman กล่าวว่า สาธารณะ หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาล ในฐานะภาครัฐที่ไม่ใช่เอกชนและเกี่ยวข้องกับสังคม โดยส่วนรวม นอกจากนี้ สาธารณะ มักพบเห็นเสมอ ในลักษณะพูดต่าง ๆ เช่น มติมหาชน กฎหมายมหาชน สินค้าสาธารณะ และคำนี้มักใช้กับกิจกรรม ของมนุษย์ที่ต้องรัฐบาลเข้าไปแทรกแซง หรือต้องการให้รัฐบาลเข้าไปจัดระเบียบสังคมหรือกิจกรรมที่ดำเนินการโดยทั่วไป (จุมพล หนิมพานิช, 2547)

ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะ (Public policy) เมื่อรวมกัน นักวิชาการก็ได้ให้ ความหมายที่รัดกุม เช่น นโยบายสาธารณะ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (Dye, 1978) แนวทางในการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นมา โดยบุคคล คณะบุคคล เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น (Anderson, 1994) ผู้วิจัยมองว่าแนวคิดของ Anderson เป็นการมองเฉพาะเรื่องที่รัฐบาลกระทำเท่านั้น ไม่ครอบคลุมสิ่งที่รัฐบาลไม่กระทำ



นอกจากนี้ นักวิชาการอีกท่านได้ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งมวลและผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร ก็คือ รัฐบาล ตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” (Easton, 1953) กิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใดในหน่วยงานใด ล้วนมี กำเนิดมาจากความคิดอันเป็นกรอบนำทางว่าควรจะทำอะไร เมื่อใด ที่ไหน โดยใคร และอย่างไร หากปราศจากทิศทางที่แน่นอนชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ความคิด หรือเจตนา ก็เกิดขึ้นก่อนเช่นเดียวกัน จากนั้นค่อย ๆ พัฒนาชัดเจนขึ้น กลายเป็นกรอบกำหนด ทิศทางและแนวทางการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่ง ในความหมายกว้าง ๆ คือ นโยบาย ของรัฐบาลหรือนโยบายสาธารณะ (Public policy) นั่นเอง (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2550) นอกจากนี้สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2549) นโยบายสาธารณะ หมายถึง “กิจกรรมของรัฐบาลที่เลือกกระทำหรือไม่กระทำก็โดย มุ่งถึง ค่านิยมและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยเป็นข้อบัญญัติที่ชอบ ด้วยกฎหมาย” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Dye

จากคำนิยาม หรือความหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถผนวกรวมเอาแนวคิด ของนักวิชาการทั้งหมดเข้าด้วยกัน ผู้วิจัยสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมของรัฐบาล ที่เข้ามาบริหารประเทศในแต่ละยุคได้กำหนดขึ้นว่าจะทำหรือไม่ กระทำอะไร โดยมีการขับเคลื่อน ผ่านส่วนราชการต่าง ๆ โดยมีการกำหนดออกมา เป็นโครงการ แผนงานและชุดกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อสาธารณะ เช่น นโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรสนองเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ซึ่งผู้รับประโยชน์ คือเกษตรกร นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกเพื่อแก้ไขปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตร ที่ประสบปัญหาเนื่องจากมีผลผลิตออกสู่ตลาดมากเกินไป นอกจากนั้นนโยบาย สาธารณะนั้น อาจมีเป้าหมายที่ครอบคลุมคนทุกคนอาทิเช่นพระราชบัญญัติจราจรที่ บังคับใช้ ประชาชนทุกคนในรัฐ เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะนั้น เมื่อถูกกำหนดขึ้นมาและมีการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบายมีลักษณะ



อย่างไรจากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่า มินักวิชาการได้กำหนดลักษณะของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนี้

ยอดชาย วิถีพานิช (2549) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เป็นนโยบาย ที่กำหนดขึ้นโดยภาครัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง โดยอาจมี วัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน ให้เบาบางหรือหมดสิ้นไป อันจะนำไปสู่การกินดี อยู่ดีการมีคุณภาพชีวิต (Quality of life) ที่ดีของประชาชนโดยรวม เช่น ปัญหาเกษตรกรขาดแคลนที่ดินทำกิน รัฐบาล ก็กำหนดออกมาในรูปของนโยบายปฏิรูปที่ดิน หรือปัญหาการจราจร ก็กำหนดออกมาเป็นพระราชบัญญัติผู้ประสบภัยจากรถยนต์และนโยบาย สวมหมวกเป็นต้น ประการที่สอง เพื่อการพัฒนา เป็นการกำหนดนโยบายเพื่อก่อให้เกิดผล ที่พึงปรารถนาหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม เช่น ประเทศต้องการ เน้นเศรษฐกิจการค้าที่สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก ก็กำหนดเป็นนโยบายเขตการค้าเสรี (FTA) หรือการที่ประเทศไทยต้องการผลักดันให้มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลก็กำหนดเป็นนโยบายพัฒนาระบบสารสนเทศและเทคโนโลยีเป็นต้น และประการที่สาม เพื่อการพัฒนาในอนาคตหรือแก้ไขปัญหาในอนาคต เช่น รัฐบาลต้องการน้อมนำกระแส พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ ก็กำหนดเป็นนโยบายเศรษฐกิจแบบพอเพียง เช่น นโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลสมัย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นต้น

ซึ่งความหมายของข้างต้น ผู้วิจัยมองว่า เป็นการกำหนด วัตถุประสงค์ในภาพกว้าง โดยประเด็น คือวัตถุประสงค์ของนโยบายต้องสามารถแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตได้ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมองว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะที่ดีต้องมีลักษณะ ดังนี้คือ จะต้องสามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะทั้งเชิงรุกและรับเมื่อมีการนำนโยบายไปใช้ปัญหาสาธารณะนั้นที่เกิดจะหายไปหรือลดน้อยถอยลง เช่น เกษตรกรชาวนา ผู้ปลูกข้าวประสบปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำต่อเนื่องมานานหลายปี รัฐบาลได้นำนโยบายส่งเสริม เกษตรอินทรีย์เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ข้าวอินทรีย์ ทำให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้รับราคาข้าวที่สูงขึ้น หรือรัฐบาลนำนโยบายพยุงราคาข้าว นโยบายประกันรายได้เกษตรกร ตลอดจน นำนโยบายรับจำนำราคาพืชผลทางการเกษตร เข้ามาช่วยไ้ช้นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะนั้น ต้องสามารถลดปัญหา



สาธารณะที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหรือเรียกอีกอย่างว่า วัตถุประสงค์เชิงป้องกัน และเสริมสร้างเพื่อความเข้มแข็งของประชาชน อาทิเช่น นโยบายป้องกันโรคไข้เลือดออก หรือโรคภัยต่างๆ ซึ่งยังไม่เกิดขึ้นแต่มีนโยบายเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เป็นต้น

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญอย่างไรและเกี่ยวข้องกับใครบ้าง ผู้วิจัยมองว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญอย่างมากทั้งในระดับชนชั้นปกครองและผู้ถูกปกครอง ซึ่งในรัฐ ไม่มีใครปฏิเสธอำนาจของรัฐได้ เพราะตั้งแต่เกิดจนตาย ประชาชนทุกคนต้องแจ้งเกิด นั่นคือ จุดเริ่มต้นของการเป็นประชาชนซึ่งเป็นองค์ประกอบของรัฐ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมองว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อบุคคลหลายส่วนดังนี้

1. สำคัญกับผู้ปกครอง ในที่นี้หมายถึงรัฐบาลที่มีอำนาจในการปกครอง ทั้งในระบบประชาธิปไตยและระบบเผด็จการ เนื่องจากนโยบายสาธารณะคือเครื่องมือที่ใช้ในการบริหาร ประเทศหรือนโยบายสาธารณะคือสิ่งที่รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำ อย่างไรก็ตามนโยบาย สาธารณะมีความสำคัญยิ่งต่อรัฐบาลหรือชนชั้นผู้ปกครองเนื่องจากหมายถึงเสถียรภาพ ของรัฐบาลเองรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้ง การกำหนดนโยบายที่สามารถ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและขึ้นชอบกับประชาชนจะส่งให้รัฐบาลนั้นมีเสถียรภาพ และยังหมายถึงการกลับมาเป็นรัฐอีกครั้งในการเลือกตั้งสมัยหน้า ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสมบัติ อารังธัญวงศ์ (2549) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อผู้กำหนด นโยบาย ประชาชน และเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาล ดังนี้ หนึ่ง ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ผู้ที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายของประเทศก็คือฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ย่อมจะทำให้ รัฐบาลได้รับความศรัทธาหรือการยอมรับจากประชาชนมากและจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงตำแหน่งในการบริหารประเทศยาวนานขึ้นหรือมีโอกาสได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปอีก



2. สำคัญกับประชาชน เนื่องจากไม่มีใครปฏิเสธอำนาจรัฐได้ นอกจากนั้นนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนสามารถแสดงออกถึงปัญหาและความต้องการของตนเป็นระบบ โดยพรรคการเมืองเมื่อหาเสียง เลือกตั้งจะต้องพื้นที่เพื่อตรวจสอบปัญหาสาธารณะและนำปัญหานั้นมากำหนดเป็นนโยบาย ของพรรคอาทิเช่น พรรคไทยรักไทยได้นำลงพื้นที่พบว่าเกษตรกรประสบปัญหาภาวะหนี้สิน จึงได้นำมากำหนดนโยบายของพรรคคือพักชำระหนี้ 3 ปี เมื่อชนะการเลือกตั้งก็จะนำนโยบาย ของพรรคมากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะโดยมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตาม เมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ (Outcomes) เป็นไปตามวัตถุประสงค์ประชาชน ได้รับความพอใจเพราะปัญหาและความต้องการได้รับการตอบสนองและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ย่อมทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในการบริหารของรัฐบาลมากขึ้น ในทางตรงข้าม หากผลลัพธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ตกถึงประชาชนอย่างแท้จริง และคุณภาพชีวิต ของประชาชนต่ำลงย่อมทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาต่อรัฐบาล และอาจไม่ให้การสนับสนุน กลับมาเป็นรัฐบาลอีกต่อไป

3. สำคัญต่อข้าราชการประจำ ซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจาก ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันและมีที่มาที่แตกต่างกัน หลายครั้งที่เกิดการแทรกแซงการทำงานของข้าราชการการเมืองต่อข้าราชการประจำอย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายคือ ข้าราชการการเมืองมีหน้าที่ ในการกำหนดนโยบาย ข้าราชการประจำมีหน้าที่ในการนำนโยบายมาปฏิบัติ และข้าราชการ เมืองจะเป็นข้าราชการประจำในขณะเดียวกันไม่ได้ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของณัฐฐา วิจิณัยภาค (2555) ที่กล่าวว่า สำคัญต่อข้าราชการประจำซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ ที่จะได้อาศัยนโยบายเป็นแนวทางในการปฏิบัติกิจกรรมและป้องกันการปฏิบัติ ตามอารมณ์ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ

4. สำคัญต่อผู้ที่ศึกษานโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ เพื่อนำความรู้ความเข้าใจไปใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสาธารณะและเสนอทางเลือกในการตัดสินใจ เพื่อให้ได้มา ซึ่งนโยบายที่ดีนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ โดยศุภชัย ยาวะประภาส (2550) กล่าวว่าการศึกษานโยบายสาธารณะย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมทั้งทาง



วิชาการ และในทางปฏิบัติ ทางวิชาการการเรียนรู้นโยบายสาธารณะจะช่วยให้สามารถเข้าใจแนวทาง อันเป็นกรอบชี้แนะการบริหารในภาพรวมทั้งหมด นอกจากนี้ยังช่วยให้ผู้ศึกษามีความรู้ความเข้าใจ ในสาขาที่ตนเองศึกษา ส่วนในทางปฏิบัติ นโยบายสาธารณะจะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจ ในเทคนิคและระเบียบวิธีการในการวิเคราะห์และประเมินผลนโยบาย ย่อมช่วยในการวางแผน พัฒนานโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้ผลยิ่งขึ้น

อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

นักรัฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งมองว่าการเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ โดยเป็นการต่อสู้กันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและอิทธิพลในการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยคำนิยามของการเมืองเชิงอำนาจที่น่าสนใจ ได้แก่ คำนิยามของ Pennock & Smith (1965) ที่กล่าวว่า “การเมือง หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวกับ อำนาจ สถาบัน และองค์กรในสังคม ซึ่งได้รับการยอมรับว่ามีอำนาจเด็ดขาดครอบคลุมสังคมนั้นในการสถาปนาและทำนุรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม มีอำนาจในการทำให้จุดประสงค์ร่วมกันของสมาชิกในสังคมได้บังเกิดผลขึ้นมา และมีอำนาจในการประนีประนอมความคิดเห็นที่แตกต่างกันของคนในสังคม” และอีกหนึ่งคำนิยามการเมืองของณรงค์ สินสวัสดิ์ (2539) ที่กล่าวว่า การเมืองเป็นการต่อสู้ช่วงชิงการรักษาไว้และใช้อำนาจทางการเมือง โดยอำนาจทางการเมืองหมายถึง อำนาจในการที่จะวางนโยบายในการบริหารประเทศหรือสังคม อำนาจที่จะแต่งตั้งบุคคล เพื่อช่วยในการนำนโยบายไปปฏิบัติและอำนาจที่จะใช้ข้าราชการ งบประมาณหรือเครื่องมืออื่น ๆ ในการนำนโยบายปฏิบัติแนวการมองการเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ (power approach) ดังที่ได้ยกตัวอย่างไปนี้ เป็นแนวทางการศึกษาเชิงรัฐธาติปัตย์ต่อผู้อยู่ใต้อำนาจ ซึ่งก็คือประชาชนนั่นเอง สิ่งหนึ่งสิ่งใดที่ออกมาจากสถาบันทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ ในการตรากฎหมายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้มาจากรัฐบาลในรูปของนโยบายสาธารณะ (public policies) โครงการพัฒนา (development programs) และงานต่าง ๆ ที่ประกอบขึ้นหรือดำเนินไปโดยภาคราชการรวมถึงการตัดสินใจตัดสินใจหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลต่อบุคคลและบุคคลกับ รัฐจึงล้วนแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องช่วงชิงเข้าสู่อำนาจการบริหารประเทศ หรืออย่างน้อยก็ให้ผลผลิตจาก



ระบบการเมือง (political outputs) ผลผลิตของระบบการเมือง อันได้แก่ นโยบาย กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับโครงการหรือแผนงานพัฒนาของภาครัฐและภาคราชการ ซึ่งเป็นไปเป็นทางที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของตนมากที่สุด

ในกรณีของการศึกษาการผลักดันทางการเมืองของกลุ่ม ซึ่งก็คือ การศึกษาถึง กลวิธีช่องทางการใช้อำนาจการต่อรองของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ เพื่อจะให้ผลของการตัดสินใจเป็นไปตามที่ฝ่ายตนต้องการนั้น การนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับ อำนาจและ อิทธิพลมาพิจารณาย่อมมีความจำเป็น และสำคัญที่จะช่วยให้การอธิบายมีความ ชัดเจนยิ่งขึ้น ในระบอบการเมืองนั้น อำนาจและอิทธิพลถือว่าเป็นทรัพยากรทาง การเมืองที่สำคัญ โดย Dahl (1973) ให้ความหมายของอำนาจไว้ว่า หมายถึง ความสามารถของนาย ก. ที่ทำให้นาย ข. กระทำ สิ่งใดสิ่งหนึ่งที่นาย ก. ต้องการโดย ไม่คำนึงว่า นาย ข. มีความต้องการที่จะทำ สิ่งนั้นหรือไม่ เปรียบเทียบกับ ความหมาย ของอิทธิพล หมายถึง ความสามารถของนาย ก. ที่ทำให้นาย ข. กระทำ สิ่งใดสิ่ง หนึ่งที่นาย ก. ต้องการ โดยนาย ก. ไม่ได้มีการบังคับ นาย ข. ซึ่งความหมายนั้น ไกลเคียงในที่นี้วิธีการใช้อำนาจ อาจจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การใช้การชักชวน (persuasion) เช่น นาย ก. ทำให้นาย ข. ยอมรับสิ่งที่ นาย ก. กำหนด โดย นาย ก. ไม่ได้ให้คำมั่นสัญญา หรือขู่เข็ญ คุกคาม แต่จะใช้ รูปแบบของการชักชวน เช่น การคาดหวังข้อเสนอการให้ข่าวสารข้อมูลการโฆษณาชวน เชื่อ

2. การใช้การกดดัน (pressure) เช่น นาย ก. พยายามให้ นาย ข. ยอมรับ สิ่งที่นาย ก. กำหนด โดยนาย ก. ให้คำมั่นสัญญา ว่าอาจจะให้รางวัล หรือลงโทษ นาย ข. รูปแบบของการกดดัน คือ การใช้กำลังการออกคำสั่ง การสร้างสถานการณ์ และการต่อรองในการผลักดันนโยบายสาธารณะใด ๆ ของกลุ่มและองค์กรต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับ ปัจจัย 2 ประการ คือ

1. ช่องทางการเข้าถึง (accessibility) ซึ่งเป็นเสมือนประตูที่เปิดโอกาสให้กลุ่ม เข้าหาผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือรัฐบาล ปัจจัยที่ทำให้เกิดช่องทางการเข้าถึงได้แก่ ลักษณะที่เกิดของระบบการเมือง สถานภาพของกลุ่ม ในระบบการเมืองและความชอบ ธรรมของการใช้ช่องทาง เพื่อให้เกิดการยอมรับของสังคมการเข้าถึงนั้น หมายถึง การ ที่กลุ่มสามารถเชื่อมกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล เป็นหนทางที่กลุ่มจะมีอิทธิพล



เหมือนนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล ดังนั้นการศึกษาถึงอิทธิพลของกลุ่มต่อรัฐบาลจะต้องดูถึงวิธีการกลยุทธ์ช่องทางและจุดเข้าถึงรัฐบาลด้วย

2. สถานภาพทางสังคมและทรัพยากรของกลุ่ม (group resources) คือ กลุ่มที่มีสถานภาพทางสังคมสูง หรืออยู่ในอาชีพที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมักจะมีโอกาสเข้าถึงรัฐบาลและมีอิทธิพลต่อรัฐบาล ทรัพยากรของกลุ่มหมายถึงลักษณะผู้นำของกลุ่ม ความมั่นคงของกลุ่ม ความเป็นปึกแผ่นและการรวมตัวของสมาชิกกลุ่มสามารถให้ข่าวสารข้อมูลการชักจูงใจผู้ตัดสินใจการรู้จักการเข้าพบผู้นำรัฐบาลและศิลปะการใช้อิทธิพล เป็นต้น

เมื่อกล่าวถึงบทบาทของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ในกระบวนการของการตัดสินใจนั้นประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณา คือ เรื่องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการผลักดันให้การตัดสินใจเป็นไปตามความต้องการของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่ากลุ่มสามารถทำให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับการยอมรับหรือสามารถที่จะยับยั้ง หรือแก้ไขข้อเสนอของผู้อื่นยอมแสดงให้เห็นว่ากลุ่มเป็นผู้มีอำนาจและอิทธิพลต่อการตัดสินใจ กล่าวสำหรับประเด็นเรื่องอำนาจนั้น ยังมีผู้แยกแยะไว้อีกว่า อำนาจอาจเป็นได้ทั้งเป้าหมายในตัวมันเอง และเป็นวิธีการเพื่อจะบรรลุสิ่งอื่น (จุมพล หนีมพานิช, 2547) แต่ประเด็นที่น่าสนใจที่สุดจะอยู่ที่ความเห็นของ Dahl (1973) ที่กล่าวว่า ผู้ใดจะมีอำนาจทางการเมืองมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับว่าเขามีทรัพยากรอยู่ในครอบครองมากน้อยเพียงใด มีความสามารถและทักษะในการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อการเมืองมากน้อยเพียงใด และประการสุดท้ายบุคคลเหล่านั้นมีความสนใจในการเมืองมากน้อยเพียงใด

Dahl (1973) กล่าวว่า วิธีการที่จะศึกษาว่า ผู้กระทำทางการเมืองคนใดหรือกลุ่มใด มีบทบาทและอิทธิพลทางการเมือง มากน้อยเพียงใดนั้นพิจารณาจาก

1. ปริมาณที่บุคคลปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งมีมากน้อยเพียงใด

2. การที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งนั้นปฏิบัติด้วยความยากลำบากเพียงใด ถ้าลำบากใจมากแสดงว่าผู้ที่ให้ปฏิบัติเช่นนั้นมียุทธิพลมาก

3. มีความน่าจะเป็นไปได้ (probability) ที่บุคคลจะปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่ง เพียงใด



4. จำนวนเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามอีกบุคคลหนึ่งมีมากน้อยเพียงใด

5. บุคคลหนึ่งสามารถทำให้คนจำนวนมากน้อยเท่าไร ปฏิบัติตามความต้องการของเขา

ทั้ง 5 ประการ แสดงให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพล คือ ผู้ที่สามารถผลักดันให้การกำหนดนโยบายเป็นไปตามความประสงค์ของตน หรือสามารถยับยั้งเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้อื่นที่ตนไม่เห็นด้วย ดังนั้นสภาพการณ์ของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหรือสถาบัน ผู้เสนอกฎหมายกับกลุ่มที่คัดค้านใคร สามารถผลักดันให้ประสบความสำเร็จมากกว่ากันย่อมแสดงถึงว่าบุคคล หรือกลุ่มบุคคลนั้นมีอำนาจหรืออิทธิพลมากกว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น

นอกจากนี้ การใช้วิธีการไม่ตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายก็เป็นกลวิธีการทางการเมืองที่สำคัญซึ่งบรรดาผู้กำหนดวาระของการนำปัญหาขึ้นพิจารณาจะนำมาใช้เพื่อป้องกันมิให้เงื่อนไขแวดล้อมทางสังคม และการเมืองกลายเป็นประเด็น เจิงนโยบายขึ้นมาในกรณีของกระบวนการนิติบัญญัตินั้น การไม่ตัดสินใจ สะท้อนให้เห็นได้จากการใช้วิธีให้ประเด็นปัญหา นโยบาย หรือกฎหมายยืดเยื้อออกไป โดยการอภิปรายที่ยาวนานการนำเข้าระเบียบวาระชักช้า ทำให้การพิจารณาของสภานิติบัญญัติเป็นไปอย่างไม่มีทันกาลซึ่งการไม่ตัดสินใจของรัฐสภานี้จะสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์เข้า ไปมีบทบาทในการผลักดันหรือถ่วงรั้งเอาไว้ด้วย

สรุป

นโยบายสาธารณะโดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการทั้งการเมืองและสังคมอย่างกว้างขวาง เพราะนโยบายสาธารณะมีรากฐานมาจากสภาพปัญหาต่าง ๆ ของสังคม และเป็นปัญหาที่ประชาชนคาดหวังว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการแก้ไข ทำให้ปัญหาเหล่านี้ต้องเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชน พรรคการเมือง รัฐสภา ตุลาการ ระบบราชการ ระบบบริหาร และราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น สิ่งที่ต้องพิจารณาถึงบุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ ที่มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและผลของนโยบายสาธารณะกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในสังคม ทำให้บางนโยบายส่งผลให้ประชาชนบางกลุ่มได้รับผลประโยชน์ และบางกลุ่มเสียประโยชน์ ทำให้บางกรณีประชาชนได้รับผลกระทบทาง



ลบ หรือได้รับผลกระทบทางบวกกับกลุ่มที่มีผลประโยชน์จากการใช้นโยบาย นั้นเกิดจากการใช้แนวคิดนโยบายสาธารณะของภาครัฐ ที่มีการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในสังคมที่ขัดแย้งกัน ที่ไม่ได้พิจารณาถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่ แต่ถ้ารัฐไม่มีนโยบายก็จะไม่เกิดการบริหารจัดการ และถ้ารัฐบริหารจัดการไม่ดีก็จะทำให้นโยบายนั้นไม่เกิดประโยชน์ต่อสังคมเช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

- จุมพล นินมพานิช. (2547). *การวิเคราะห์นโยบายขบข้าย แนวคิดทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์. (2539). *จิตวิทยาการเมือง*. กรุงเทพฯ: วัชรินทร์การพิมพ์.
- ณัฐฐา วินิจนัยภาค. (2555). *นโยบายสาธารณะและการจัดการเชิงกลยุทธ์*. นนทบุรี: ตุลา.
- ยอดชาย วิถีพานิช. (2549). นโยบายสาธารณะ: นโยบายของรัฐจากฝ่ายการเมืองสู่ฝ่ายบริหาร. *รัฐสภาสาร*, 54 (2), 77-100.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 เฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคล เฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554*. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.
- ศุภชัย ยาวะประภาช. (2550). *นโยบายสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2549). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ* (พิมพ์ครั้งที่ 14). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- Anderson, J. E. (1994). *Public policymaking : An introduction* (2nd ed.). New York: Houghton Mifflin.
- Dahl, R. A. (1973). *Modern political analysis*. NJ: Prentice Hall.
- Dye, T. R. (1978). *Understanding public policy* (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.



Easton, D. (1953). *The political system*. New York: Knopf.

Pennock, R. J., & Smith, D. G. (1965). *Political science*. New York: McMillan.