

นโยบายสาธารณะ : ผลผลิตจากการเมือง
ตามกรอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560*
PUBLIC POLICY: PRODUCT OF POLITICS UNDER
THE CONSTITUTION FRAMEWORK 2017

พระครูปลัดธวัชชัย ธวชยเมธี

Phrakhrupalad Thawatchai Thawatchayamedhi

วัดโพธิ์ทอง จังหวัดพิษณุโลก

Wat Photohng, Phitsanulok Province

Email: mankind1990@hotmail.com

บทคัดย่อ

แนวทาง กิจกรรม หรือการกระทำที่พรรคการเมืองในคณะรัฐบาลใช้ในการดำเนินงาน เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น ไปสู่ประชาชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้นั้นเรียกว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยจะต้องมีการวางแผนดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีการจัดสรรทรัพยากรบุคคล งบประมาณในการดำเนินงาน มีการจัดทำโครงการ มีกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่มีความสอดคล้อง และมีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง รวมตลอดทั้งความต้องการของประชาชนในแต่ละเรื่อง และในแต่ละพื้นที่ เพราะฉะนั้น นโยบายของพรรคการเมืองจึงนับว่าเป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของพรรคการเมืองเมื่อได้รับเลือกตั้งให้เข้ามาจัดตั้งรัฐบาล บทความทางวิชาการเรื่องนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่เป็นผลผลิตจากทางการเมืองตามกรอบรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2560

คำสำคัญ: นโยบาย; พรรคการเมือง; นโยบายสาธารณะ

Abstract

Guidelines for activities or actions that political parties in the government use to carry out public services in various forms Whether education Public health Social work, for example, onwards to the people to achieve their set goals. The policy of a political party is known as Public Policy. Systematic planning needs to

*Received September 22, 2021; Revised April 19, 2022; Accepted April 19, 2022

be implemented. Human resource allocation Operating budget With project preparation There is a process to achieve the objectives in any one subject with consistent work procedures. And suitable for reality Including the needs of people in each matter and in each area. Therefore, the policies of political parties are considered public policy, which is an important tool in the administration of political parties when elected to form a government.

Keywords: Policy; Political Party; Public Policy

บทนำ

พรรคการเมือง (Political Party) เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะพรรคการเมืองเป็นเสมือนสะพานเชื่อมระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐบาลที่ทำหน้าที่บริหารปกครอง พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความชอบธรรมในการเลือกตัวแทนในรูปแบบการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้าไปทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ของสังคม (จักร พันธ์ชูเพชร, 2549) ทั้งนี้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์จึงมีผลให้เกิดกระแสเรียกร้องประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น นับตั้งแต่การมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ก่อให้เกิดระบอบประชาธิปไตยเต็มใบที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพอย่างกว้างขวาง นอกจากนั้น ประชาชนยังมีข้อเรียกร้องที่ชัดเจนในระบอบนี้ที่พรรคการเมืองเริ่มแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชน ด้วยการสำรวจความต้องการของประชาชน และจัดเสนอนโยบายที่เรียกว่า “ประชานิยมเหล่านี้” นโยบายเหล่านี้เป็นเรื่องที่ออกนอกกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นนโยบายที่ใหม่สำหรับข้าราชการและมีลักษณะเป็นการเมืองมากกว่าเป็นงานประจำนโยบายเหล่านี้มีนักคิดนักวิชาการ และนักการเมืองเป็นผู้จัดทำ มีกระบวนการจัดทำที่แตกต่างไปจากการจัดทำนโยบายโดยข้าราชการผู้ชำนาญการ ที่สำคัญก็คือ เน้นนโยบายที่ต้องอาศัยงบประมาณสนับสนุนเป็นจำนวนมาก

ดังนั้น นโยบายสาธารณะในปัจจุบันจึงเป็นผลผลิตจากทางรัฐบาลที่มุ่งเน้นไปที่การแก้ปัญหาจากภาวะการทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลักที่เกิดจากกระแสการเรียกร้องของประชาชน

ปัญหาสาธารณะกับการกำหนดนโยบายพรรคการเมือง

ปัญหาสาธารณะเป็นความขัดข้องหรือความเดือดร้อนที่หมู่่มาก ส่วนประเด็นเป็นเรื่องที่สังคมหรือสาธารณะสนใจ ถกเถียงกันและเรียกร้องเพื่อให้รัฐบาลหาทางแก้ไขปัญหา แต่คนส่วนใหญ่ก็ยังตกลงกันไม่ได้ว่าจะแก้ปัญหานั้นเป็นอย่างไร อีกทั้งยังเป็นการมองปัญหาต่างกัน เช่น ปัญหามลพิษ บางคนเห็นว่าเกิดจากระบบทุนนิยม บางคนเห็นว่าเป็นปัญหาข้าราชการหา

ประโยชน์ หรือบางคนเห็นว่าผู้บริโภคต้องการบริโภคสินค้าจำนวนมาก จึงเกิดอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ในสังคมมนุษย์มีประเด็นที่ถกเถียงกัน ทำนองนี้อยู่มางมาย เช่น เรื่องการจัดสวนสาธารณะ การห้ามโฆษณาเหล้าหรือบุหรี่ ความปลอดภัยในโรงงาน การให้เงินอุดหนุนการศึกษา การสร้างรถไฟฟ้ามหานคร การก่อการร้ายตามชายแดน การสร้างเขื่อน การขยายเมือง หรือการสร้างเมืองใหม่ หรือการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวคิดของ William N. Dunn (1994) ที่ได้อธิบายไว้ว่า ประเด็นนโยบายไม่เพียงเป็นเรื่องที่ตกลงกันไม่ได้ในเรื่องแนวทางปฏิบัติที่เป็นจริงหรือที่เป็นไปไม่ได้ แต่ยังสะท้อนถึงธรรมชาติที่แข่งขันกันที่มีต่อธรรมชาติของปัญหา ดังนั้นประเด็นนโยบายจึงเป็นผลที่เกิดจากการโต้เถียงกันก่อนหน้านี้ในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การนิยามปัญหา การจำแนกประเภทปัญหา การอธิบายและการประเมินปัญหา

นอกจากนี้ปัญหาสาธารณะหรือประเด็นที่ถกเถียงกันจะพัฒนาไปสู่กระบวนการนโยบายเมื่อมีการเมืองเข้ามาผลักดันจนรัฐบาลสนใจและจัดเป็นระเบียบวาระ อย่างไรก็ตาม อาจมี “ตัวจุดชนวน” (Triggering Mechanism) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนเหตุการณ์จากปัญหาทั่วไปให้กลายเป็นปัญหาที่คนสนใจและมีปฏิกิริยาอย่างกว้างขวาง ตัวจุดชนวนจึงมีความสำคัญ เพราะทำให้ประเด็นมีโอกาสพัฒนาไปเป็นนโยบาย (เรื่องวิทย์ เกตุสุวรรณ, 2550) เช่น เหตุการณ์คอร์รัปชันของผู้นำประเทศทำให้ผู้นำต้องพ้นตำแหน่ง และเกิดนโยบายป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันตามมา ซึ่งตัวจุดชนวนมีขอบข่าย (Scope) และความเข้มข้น (Intensity) ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับอารมณ์และความรู้สึกของประชาชนโดยทั่วไป แต่ตัวจุดชนวนเป็นตัวเชื่อมระหว่างการรับรู้ปัญหากับการเรียกร้องให้รัฐบาลกระทำการ หรือเป็นช่วงที่ประชาชนรู้ว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างสิ่งที่เป็นอย่าง (What Is) กับสิ่งที่ควรจะเป็น (What Should Be) ตัวจุดชนวนมีจำนวนมากได้เป็นตัวจุดชนวนภายใน (Internal Triggering Mechanism) และตัวจุดชนวนภายนอก (External Triggering Mechanism) ตัวจุดชนวนภายในก็อย่างเช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ส่วนตัวจุดชนวนภายนอกอย่างเช่น การเกิดสงคราม ความขัดแย้ง การแข่งขันทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางด้านอาวุธและอำนาจ

ฐานคติของกระบวนการนโยบายพรรคการเมือง

ฐานคติของกระบวนการนโยบายพรรคการเมือง (Assumption About The Process) คือจุดสนใจร่วมกันในการศึกษานโยบายของพรรคการเมืองมีหลายจุด อาจได้แก่ เนื้อหา (Contents) บางคนอาจสนใจผลลัพธ์ (Outcomes) หรือมองว่ากิจกรรมที่พรรคการเมืองกำลังทำอยู่เป็นเครื่องมือหรือเป้าหมาย จุดสนใจพื้นฐานเหล่านี้สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ แต่หลายจุดที่ต้องใช้ตัวแบบและการวิเคราะห์แตกต่างกัน โดยหลักแล้วการวิเคราะห์นโยบายมีฐานคติ 2 ด้าน ด้านหนึ่ง คือ ยึดหลักเหตุผล โดยมองว่ากระบวนการนโยบายเป็นกระบวนการที่มีเหตุผลและเป็นไปตามขั้นตอน ตั้งแต่การระบุปัญหาจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติและประเมินผล ส่วนความ

ขัดแย้งในจุดมุ่งหมายหรือเหตุการณ์แปรเปลี่ยนที่เกิดขึ้นในกระบวนการนั้น ถือว่ามีอยู่บ้างแต่เป็นปัจจัยคงที่ซึ่งไม่มีผลต่อกระบวนการนโยบาย ซึ่งเป็นปัจจัยที่สามารถควบคุมได้

ส่วนอีกด้านหนึ่ง นักวิเคราะห์นโยบายมองว่ากระบวนการนโยบายคงหนีไม่พ้นการเมือง เพราะตัวแสดงในนโยบายมีความคิดและผลประโยชน์ส่วนตัว ขั้นที่มีปัญหาามากที่สุด คือ ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะเป็นสภาพแวดล้อมที่มีความขัดแย้งและต่อรองกันมากที่สุด ส่วนกระบวนการนโยบายก็มีหลากหลายและเต็มไปด้วยข้อจำกัด การศึกษาในความเป็นจริง พบว่ากระบวนการนโยบายไม่ค่อยเป็นไปตามตัวแบบเหตุผล ส่วนใหญ่จะเป็นไปตามตัวแบบการเมืองมากกว่า แต่นักวิเคราะห์และผู้กำหนดนโยบายก็ยังยึดตัวแบบเหตุผลอยู่ ทั้งนี้เนื่องมาจากตัวแบบเหตุผลเป็นพื้นฐานที่ทำให้ผู้เกี่ยวข้องได้มี กรอบแนวคิดเบื้องต้นพูดคุยกันและหาทางปรับปรุงการกำหนดนโยบายให้ดีขึ้น

ลักษณะสำคัญของกระบวนการนโยบายพรรคการเมือง

การศึกษากระบวนการนโยบายเป็นการมองนโยบายตามตัวแบบเหตุผล พยายามค้นหาลักษณะเด่นเชิงพฤติกรรมเพื่อสร้างเป็นกรอบอธิบายนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งกรอบแนวคิดที่เสนอบางครั้งก็เรียกว่า “วงจรนโยบาย” (Policy Cycle) หรือ “ขั้นตอนนโยบาย” (Policy Stages) (เรืองวิทย์ เกตุสุวรรณ, 2550) ซึ่งหมายถึงการแบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็นขั้นตอนตั้งแต่ต้นจนจบและเชื่อว่าขั้นตอนเหล่านั้น สัมพันธ์กันทั้งยังเป็นกระบวนการที่อาจเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก ความคิดที่อยู่เบื้องหลัง คือ การมองจากบนลงล่าง (Top-Down Perspective) เนื่องจากถือว่าการกำหนดนโยบายพรรคการเมืองจะกำหนดเป็นขั้น ๆ ตามลำดับขั้นโดยการควบคุมจากสถาบันการเมืองที่อยู่สูงกว่า การศึกษากระบวนการนโยบายพรรคการเมืองในปัจจุบันยังเป็นเพียงตัวแบบจำลอง (A Heuristic Model) หมายความว่านักวิชาการได้ทดลองเสนอขึ้นมาเพื่อจุดประกายความสนใจให้เกิดการศึกษาค้นคว้าเชิงประจักษ์ต่อไป อีกทั้งนักวิชาการเสนอตัวแบบกระบวนการนโยบายเอาไว้อย่างหลากหลาย ตัวแบบที่เสนอมีจำนวนมากแต่กระนั้นก็มีประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจ ทั้งเป็นกรอบแนวคิดเบื้องต้นที่สามารถขยายต่อหรือนำไป เปรียบเทียบกับตัวแบบอื่น ๆ ได้

แรงผลักดันระเบียบวาระนโยบายของพรรคการเมือง

แรงผลักดันด้านอื่น ส่วนปัจจัยอื่นที่มีส่วนผลักดันประเด็นให้เป็นระเบียบวาระนโยบาย นอกเหนือไปจากปัญหา 3 ปัจจัย (เรืองวิทย์ เกตุสุวรรณ, 2550) ได้แก่

1. ความสนับสนุนของผู้นำทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ หรือศาสนา หรือผู้ที่สร้างมติมหาชน (Support By Social, Political, Economic, Or Religious Leaders/Opinion Makers) ประเด็นมักได้รับความสนใจจากผู้มีชื่อเสียงหรือมีบารมีก่อน ระยะต้นความสนใจดังกล่าวอาจ ยังไม่พอที่จะเป็นระเบียบวาระนโยบาย แต่มักมีแรงสนับสนุนจากสื่อมวลชนและ

กลุ่มผลประโยชน์ภายหลัง เช่น ผู้มีชื่อเสียงเขียนบทความลงหนังสือพิมพ์ หรือตีพิมพ์หนังสือ ต่อมาก็มีผู้นำผลงานดังกล่าวไปเผยแพร่ทางโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ ทำให้มองเห็นประเด็น และมีพลังผลักดันเพิ่มมากขึ้น

2. อิทธิพลของสื่อ (Media Influence) สื่อสิ่งพิมพ์และวิทยุ โทรทัศน์มีบทบาท ผลักดันประเด็นเป็นระเบียบวาระนโยบาย เพราะสื่อสามารถนำข่าวสาร ไปถึงประชาชนได้ทันที ทั้งยังมีอิทธิพลต่อผู้รับสารจากการรายงานและการวิเคราะห์ข่าว ดังนั้น หากมีประเด็นที่ผู้สร้างมติมหาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์สนใจหรือเป็นเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ ประเด็นก็ยังเห็นชัดขึ้น และหากความสนใจมีอยู่เรื่อย ๆ ก็อาจกลายเป็นวาระนโยบาย เช่น การต่อต้านไฟฟ้านิวเคลียร์ การควบคุมมลพิษทางด้านสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิเสรีภาพ การปฏิรูปการศึกษา การดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ หรือการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นต้น

3. ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Advances In Science And Technology) อาจถูกนำไปสร้างเป็นประเด็นใหม่ ๆ หรือทำให้ประเด็นที่เป็นอยู่ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การพัฒนาพันธุ์วิศวกรรมหรือเทคโนโลยีชีวภาพทำให้เกิดประเด็นใหม่ ๆ ทางด้านนโยบาย หรือ พัฒนาเทคโนโลยีวัดมลพิษในน้ำและอากาศทำให้การควบคุมมลพิษเห็นชัดและสำคัญกว่าเดิม

4. ระดับการศึกษาและเวลาพักผ่อนของประชากร (Level Of Education And Leisure Time In The Population) ระยะไม่นานมานี้ มีคนเข้าเรียนและจบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยมากขึ้น ซึ่งมีผลต่อการรับรู้ประเด็นต่าง ๆ เพราะเมื่อคนมีการศึกษาผนวกกับ เกียรติพลของสื่อและมีเวลาพักผ่อนมากขึ้น คนจึงได้ข้อมูลการวิเคราะห์ มีความคิดเห็นเป็นของตัวเอง และเป็นสมาชิกของกลุ่มผลประโยชน์มากขึ้น ประเด็นบางอย่างจึงกลายเป็นระเบียบวาระ ได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม เช่น ประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยและสุขภาพในการทำงาน และการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

5. กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) เป็นกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน รวมตัวกันเพื่อผลักดันสภาหรือผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ให้นโยบาย ดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน เช่น สมาคมหอการค้า หรือ สมาคมชาวนา กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทนำเสนอประเด็นเพื่อให้เป็นระเบียบวาระและพัฒนา เป็นนโยบาย เช่น นโยบายให้เงินอุดหนุนเกษตรกร เป็นต้น

6. การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและประชากร (Changing Economic And Demographic Conditions) ระเบียบวาระที่เกิดขึ้นยังมาจากระบบเศรษฐกิจและประชากร เช่น เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องก็อาจหยิบยกเอาการใช้จ่ายของรัฐบาลมาเป็นประเด็นเพื่อให้จ่ายน้อยลง หรือตรงกันข้ามหากเศรษฐกิจดีก็อาจเรียกร้องให้จ่ายเงินมากขึ้น หรือการเปลี่ยนแปลงประชากรก็เช่นกัน เมื่อประชากรในชนบทอพยพ มากขึ้นก็มีประเด็นให้รัฐบาลปรับปรุงระบบคมนาคม โรงเรียนและบ้านเรือน หรือคนเกิดมาก รัฐบาลก็ต้องตอบสนองทางด้านการศึกษา หรือช่วงที่มีคนเกษียณมาก ประชากรเปลี่ยนเป็นเรื่อง

สาธารณสุขและความมั่นคง หรือกรณีที่มีคนเชื้อสายต่างชาติเพิ่มขึ้น 5 ประเด็นใหม่ ๆ ทางด้าน การศึกษาและการจ้างงานในรัฐที่มีคนเพิ่ม เป็นต้น

8. การไม่สนใจเหตุผล (Rational Ignorance) นักเศรษฐศาสตร์บางคนเชื่อ ประเด็น นโยบายเกิดขึ้นเพราะการไม่สนใจเหตุผล เนื่องจากนักการเมืองคิดตลอดเวลาว่าง ได้รับเลือกตั้ง กลับมาใหม่ นักการเมืองจึงชอบหยิบบวกประเด็นให้สภาพิจารณา แต่นักการเมืองไม่จำเป็นต้อง สนใจหนทางแก้ไข เนื่องจากผู้เลือกตั้งส่วนใหญ่ไม่มีเวลาหรือไม่ต้องการทุกประเด็น หากแต่ ต้องการรู้เฉพาะเรื่องที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของตนเอง ผู้เลือก ไม่สนใจเหตุผลเรื่องอื่น เมื่อนักการเมืองหยิบประเด็นมาเสนอ ประชาชนก็พอใจและเลือก นักการเมืองคนนั้น

การกำหนดระเบียบวาระนโยบายเป็นกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง เพราะพยายาม สร้างภาพให้เห็นว่ารัฐบาลสามารถหรือควรแก้ปัญหาสังคมที่ประชาชนสนใจ แต่ถ้าประชาชนไม่ สนใจตัวแสดงที่มีอำนาจก็สามารถกำหนดระเบียบวาระเองได้ ดังนั้น การระดมกำลังทาง การเมืองเพื่อผลักดันระเบียบวาระจึงเป็นสิ่งจำเป็น การผลักดันระเบียบวาระนี้เกี่ยวข้องกับ กับหลัก เหตุผลไม่มาก การวิเคราะห์ตามหลักเหตุผลมีบทบาทสำคัญเมื่อเกิดการยอมรับปัญหา และ ปัญหานั้นเป็นปัญหาสาธารณะ ในขั้นการกำหนดระเบียบวาระนโยบาย นักวิเคราะห์ นโยบายจึง มีบทบาทเป็นนักการเมืองมากกว่านักเทคนิค ทำหน้าที่เข้าใจกระบวนการนโยบายและ หาทางมี อิทธิพลต่อกระบวนการดังกล่าวเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่ต้องการ การกำหนดระเบียบวาระ เป็นขั้นที่สำคัญ เพราะเป็นขั้นตอนขั้นแรกของการแก้ปัญหา

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายพรรคการเมือง

ผู้ที่กำหนดนโยบายการกำหนดนโยบายเป็นเกมที่เล่นยาก เพราะใคร ๆ ก็สามารถเล่นได้ และ กฎเกณฑ์อยู่น้อยมาก ในเวลาหนึ่ง ๆ จึงมีตัวแสดงในนโยบายเกือบทุกประเภทเข้ามา กำหนด นโยบาย กระนั้น ตัวแสดงก็มีความสำคัญไม่เท่ากัน บางคนสำคัญมาก ขณะที่บางคน สำคัญน้อย และการกำหนดนโยบายแม้จะเป็นกิจกรรมการเมือง แต่ก็ไม่ได้เป็นกิจกรรมที่ คำนึงถึง พรรคพวกเสมอไป ยิ่งไปกว่านั้น ตามจริงพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ไม่ได้ เก่งใน การแก้ปัญหาอย่างที่เขาเสนอต่อสังคม ผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายมี 4 กลุ่มใหญ่ๆ (Peters,1986) ดังนี้

1. ระบบราชการ (Public Bureaucracy) ระบบราชการเป็นตัวแสดงที่สำคัญ ที่สุดใน การสร้างความฝันให้กับผู้นำการเมือง รวมทั้งแปลงความฝันเป็นข้อเสนอที่เป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะ ยอมรับว่ารัฐเป็นศูนย์กลางของการกำหนดนโยบายหรือไม่ก็ตาม แต่ทุกคนต้องยอมรับ ว่าระบบ ราชการเป็นศูนย์กลางของกระบวนการกำหนดนโยบาย ระบบราชการเป็นเจ้าของงานประจำ และขั้นตอนการปฏิบัติ ซึ่งก็เป็นทั้งจุดแข็ง และจุดอ่อนในตัว ระบบราชการรู้ว่าทำตามขั้นตอน อย่างไร สร้างโครงการและขั้นตอนอย่างไร จึงจะบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ปัญหาอยู่ที่ข้าราชการ มักรู้ขั้นตอนดีเกินไป จึงคิดแก้ปัญหาด้วย วิธีลัดที่แสนง่าย ๆ เช่น สร้างสูตรเฉพาะเพื่อแก้ปัญหา

และมีขั้นตอนหรือคู่มือปฏิบัติแบบเดียวกันทั้งหมด การเลือกทางเลือกของระบบราชการจึงเป็นแบบอนุรักษ์นิยม (Conservatism) และการเกิดการแข็งกระด้าง (Rigidity) แต่ปัญหาสำคัญที่เป็นข้อจำกัดของการเลือก คือ ระบบราชการ ป้องตัวเอง (Self-Protection) การเลือกของข้าราชการใช้วิธีตัดสินใจแบบส่วน (Incremental) โดยเพิ่มจากโครงการที่มีอยู่ ผลที่เกิดขึ้นคือทางเลือกไม่ค่อยผิด แต่ก็ไม่ค่อย ใหม่ อีกทั้งการเลือกดังกล่าวจะอยู่ใต้การควบคุมของหน่วยงานที่ทำอยู่ การอาศัยระบบราชการกำหนดนโยบายจึงเป็นหลักประกันว่าจะมีเสถียรภาพ แต่ไม่ก่อให้เกิดความสำเร็จในแง่การคิดริเริ่มสร้างสรรค์เท่าใด

2. กลุ่มมันสมองและรัฐมนตรีเงา (Think Tanks And Shadow Cabinets) กลุ่มคนเหล่านี้เป็นนักวิเคราะห์และกำหนดนโยบาย ซึ่งมักมีการคิดริเริ่มสร้างสรรค์มากกว่าระบบราชการ แต่ก็มีปัญหาตรงที่คาดหวังว่าจะได้คำตอบที่ดีที่สุด กลุ่มนักคิดดังกล่าวบางทีก็เป็นกลุ่มอนุรักษ์นิยมและแก้ปัญหโดยใช้วิธีการของเอกชน หรือบางคนสามารถแนะนำให้รัฐบาลดำเนินการ คำแนะนำของกลุ่มเหล่านี้จึงมีอิทธิพลมาก เพราะไม่เพียงเป็นผู้เชี่ยวชาญ แต่ยังมีส่วนได้เสียอีกด้วย ปัญหาที่ตามมา คือ หากกลุ่มมันสมองมีผลประโยชน์อยู่ด้วยก็จะไม่พูดความจริง หรือไม่ก็แนะนำให้ทำผิดจนเกิดผลเสียหาย ซึ่งนับเป็นปัญหาจริยธรรมของที่ปรึกษา

3. กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) นอกจากการระบุปัญหาและผลักดันเป็นระเบียบวาระแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ที่ประสบความสำเร็จนั้นยังเตรียมที่จะเข้าไปช่วยแก้ปัญหาด้วย แต่นั่นก็เป็นเพียงการคาดการณ์ ในทางความเป็นจริงผู้ตัดสินใจได้เตรียมแผนไว้แล้ว กระนั้นการกำหนดนโยบายก็เป็นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างหน่วยกำหนดนโยบายกับกลุ่มผลักดัน หากกลุ่มผลักดันเลือกทางเลือกนโยบาย กลุ่มผลักดันมักเลือกนโยบายที่ค่อนข้าง อนุรักษ์และใช้วิธีวิเคราะห์ส่วนที่เพิ่ม ซึ่งจะไม่เปลี่ยนสถานภาพเดิมไปโดยสิ้นเชิง เพราะ หน่วยงานและกลุ่มผลประโยชน์ต่างก็มีผลประโยชน์อยู่ด้วย

อย่างไรก็ดี กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มก็มีประพจน์ต่างไปจากแม่แบบดั้งเดิม เช่น กลุ่มผู้บริโภคต่าง ๆ อาจเป็นเพราะงานหลักของกลุ่ม ได้แก่ ทำลายการบีบคั้นของกลุ่มหลักเดิม คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ข้าราชการและกลุ่มผลประโยชน์ และพยายามขยายบทบาทตัวแทนของ กลุ่มผลประโยชน์ไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย กลุ่มเหล่านี้จึงมุ่งปฏิรูปนโยบาย

นโยบายสาธารณะกับนโยบายพรรคการเมือง

แนวทาง กิจกรรม หรือการกระทำที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินงานเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการสังคม สงเคราะห์ เป็นต้น ไปสู่ประชาชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้นั้นเรียกได้ว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยจะต้องมีการวางแผนดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีการจัดสรรทรัพยากรบุคคล งบประมาณในการดำเนินงาน มีการจัดทำโครงการ มีกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่มีความสอดคล้อง และมี

ความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง รวมตลอดทั้งความต้องการของประชาชนในแต่ละเรื่อง และในแต่ละพื้นที่ เพราะฉะนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล ทั้งนี้จะเห็นว่านโยบายสาธารณะซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของรัฐบาลล้วนมาจากนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้หาเสียงก่อนเลือกตั้งทั้งสิ้น เมื่อได้รับเลือกชนะ ได้เข้ามาจัดตั้งรัฐบาล นโยบายพรรคการเมืองที่ได้ทำสัญญาประชาคมกับประชาชนไว้จึงได้รับการสานต่อ ดังนั้นการก่อรูปของนโยบายพรรคการเมืองนั้นเมืองมองในเชิงรูปแบบจะพบว่าตัวแบบทางนโยบายสาธารณะอาจมีส่วนช่วยเหลือบางประการในการสร้างกรอบความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ซึ่งนโยบายของพรรคการเมืองนั้นล้วนแล้วแต่เป็นตัวแบบเชิงแนวคิด (Conceptual Mode) ซึ่งตัวแบบถูกสร้างขึ้นมาเพื่อ 1) ช่วยให้ประชาชนได้เข้าใจแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายทางการเมืองของพรรค และนโยบายสาธารณะได้ง่ายและกระชับ 2) ระบุลักษณะสำคัญของปัญหา นโยบาย 3) ช่วยในการสื่อความหมายกับผู้อื่น โดยมีจุดเน้นที่ลักษณะสำคัญของชีวิตการเมือง 4) มุ่งสร้างความเข้าใจนโยบายสาธารณะให้ดีขึ้น โดยเน้นว่าสิ่งใดสำคัญหรือไม่สำคัญ และ 5) ช่วยอธิบายนโยบายสาธารณะและการพยากรณ์ผลที่จะเกิดขึ้นตามมา

การกำหนดนโยบายพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

สาระสำคัญของการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองหลังรัฐธรรมนูญประกาศใช้ปี พ.ศ.2560 นั้นในมาตรา 57 การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ในการประกาศโฆษณาให้คำนึงถึงความเห็นของสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด นโยบายใดที่ต้องใช้จ่ายเงินการประกาศโฆษณานั้น อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้ พรรค (1) วงเงินที่ต้องใช้และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ สาระสำคัญในประเด็นนี้ คือ การออกระเบียบ กกต. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ซึ่งออกมาเพื่อ “จำกัดเพดาน” จำนวนเงินหาเสียงไว้ดังนี้ “ข้อ 4” ผู้สมัครรับเลือกตั้ง สส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งแต่ละคนต้องใช้จ่าย ในการเลือกตั้งไม่เกิน 1,500,000 บาท “ข้อ 5” พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายในการเลือกตั้ง สส. ไม่เกิน 35,000,000 บาท (แนวนำ, 2565) ทั้งนี้ “การใช้จ่ายเงินเพื่อหาเสียงต้องเป็นไปตามระเบียบ กกต. ว่าด้วยวิธีการหาเสียงและลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้ง สส.” ระเบียบของ กกต.ที่ออกมาล่าสุดเน้นการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.จะมีงบประมาณหาเสียงได้ไม่เกิน 1.5 ล้านบาท/คน และพรรคการเมืองจะมีงบหาเสียงได้ไม่เกิน 35 ล้านบาท/ (วิลาวรรณ พงษ์พิทักษ์, 2565) ทั้งนี้สิ่งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.สามารถดำเนินการได้เองภายในงบ 1.5 ล้านบาท ได้แก่ ป้ายหาเสียงขนาด 1.3 เมตรหรือ 2.45 เมตร บิลบอร์ด แต่ละเขตทำได้ไม่เกิน 2 เท่าของจำนวนหน่วยเลือกตั้ง โดยแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีหน่วยเลือกตั้งประมาณ 270 หน่วย ส่วนสถานที่ติดประกาศ กกต.กำหนดในย่านเดียวกัน เพื่อให้มีระเบียบ

ไม่ให้เกะกะหรือปิดบังจรรยา จำนวนป้ายก็ต้องถูกต้องตามกำหนด อีกทั้งขณะที่ กกด.จะขอความร่วมมือไปยังจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้จัดบอร์ดไว้ให้ผู้สมัครไปติดประกาศ ซึ่งในประกาศต้องระบุผู้รับจ้างทำและจำนวนให้ชัดเจน เพื่อสะดวกต่อการตรวจสอบ นอกจากนี้ยังกำหนดเรื่องผู้ช่วยเหลือหาเสียง รถหาเสียง เวทีหาเสียง โดยผู้ช่วยเหลือหาเสียงกำหนดให้ไม่เกิน 20 คนต่อเขตเลือกตั้ง, รถหาเสียงแม้ว่าจะไม่ได้กำหนดจำนวนไว้ แต่ควบคุมด้วยค่าใช้จ่าย, เวทีหาเสียงก็เช่นกันจะมีการควบคุมด้วยค่าใช้จ่าย ทั้งนี้หากย้อนกลับไปดูข้อมูลจากศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ที่สรุปและประเมินตัวเลขการใช้เงินหาเสียงจริงในการเลือกตั้งปี 2554 จะพบว่า ผู้สมัครส.ส.ที่ได้รับเลือกตั้ง ใช้งบจริงคนละประมาณ 60 – 100 ล้านบาท ส่วนผู้สมัคร ส.ส.ที่สอบตก ใช้จ่ายจริงคนละ 10 – 30 ล้านบาท (Spring News,2565) ซึ่งเท่ากับตัวเลขช่องห่างของจริง ระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งจากพรรคใหญ่ กับพรรคเล็ก มีมากกว่ากันตั้งแต่ 10 เท่า กระทั่งถึง 100 เท่า การเคาะตัวเลข 2 ล้านบาท จึงน่าจะเป็นเพียงตัวเลขพิธีการเท่านั้นยังไม่แนบบงบประมาณที่พรรคการเมืองจะใช้จริง ในการหาเสียงเลือกตั้งท่ามกลางการแข่งขันที่จะดุเดือดและเข้มข้นตามกติกา และกฎระเบียบใหม่ เพื่อหวังชัยชนะ และที่สำคัญ การมองข้ามไปถึงขณะเลือกตั้งและสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ เงินทุนที่ใช้ในบางพรรคการเมืองที่มีโอกาส อาจถึงขั้น “อันลิมิต” หรือไร้ขอบเขตได้

สรุป

พรรคการเมือง (Political Party) เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองถือว่าเป็นองค์การที่มีความสำคัญต่อกระบวนการทางการเมืองการปกครอง ยิ่งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยพรรคการเมืองมีความสำคัญมาก เพราะประชาชนจะได้ยึดถือเป็นสื่อกลางในการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ดังนั้นพรรคการเมืองเองจะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละพรรคให้ได้ว่าพรรคของตนจะดำเนินการไปในนโยบายแบบไหนและจะมีบทบาทหน้าที่อย่างไรเกี่ยวกับประชาชนและการบริหารประเทศ อีกอย่างหนึ่งพรรคการเมืองยังเป็นส่วนที่จะช่วยสนับสนุนให้การปกครองประเทศไปสู่จุดหมายปลายทางที่จะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญและมั่นคงอีกด้วย อีกทั้งเป็นผู้กำหนดนโยบายต่าง ๆ ซึ่งจะแสดงนโยบายนี้ต่อประชาชน ในการรณรงค์หาเสียงมีส่วนร่วมในการค้นหาทิศทาง และการทำงานที่ประชาชนสนับสนุนนโยบายได้และความคิดเห็นใด ๆ นั้น เท่ากับมีส่วนส่งเสริมความยินยอมพร้อมใจในปัญหาต่าง ๆ

เอกสารอ้างอิง

- จักร พันธุ์ชูเพชร. (2549). การเมืองและการปกครองไทย: จากสมัยสุโขทัยถึงสมัยทักษิณ. ปทุมธานี: พิมพ์ลักษณ์.
- แนวหน้า.(2565). *การรณรงค์เลือกตั้ง*. สืบค้น 20 เมษายน 2565, จาก <https://www.naewna.com/politic/394606>.
- เรืองวิทย์ เกตุสุวรรณ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ด, 2550.
- วิลาวรรณ พงษ์พิทักษ์. (2565). *เลือกตั้ง'62: กต.แจ้งออกกระเปียบล่าสุดเน้นคุมค่าใช้จ่าย-ช่องทางหาเสียงเลือกตั้ง*. สืบค้น 20 เมษายน 2565, จาก <https://www.ryt9.com/s/iq02/2939986>.
- Peters, B.G. (1986). *American Public Policy: Promise And Performance* (2nd Ed). New Jersey : Chatham House Publishers.
- Spring News. (2565). *Campaign Budget*. สืบค้น 20 เมษายน 2565, จาก <https://www.springnews.co.th/column/polcolumn/404483>.
- Dunn, W.N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction* (2nd Ed). New Jersey: Prentice Hall Public.