บทความวิชาการ

การปฏิรูปกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมไทย

หลี่ เหรินเหลียง[a] นรีนุช ดำรงชัย[b]

บทคัดย่อ

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ที่ผ่านมา นโยบายสาธารณะหลายนโยบายไม่ประสบความสำเร็จ สาเหตุที่สำคัญคือประเด็นปัญหาไม่ได้สะท้อนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่เป็นประเด็นที่นักการเมืองคิดค้นมาเพื่อประโยชน์ของกลุ่มพวกพ้องหรือเพื่อหาเสียงในการเลือกตั้ง ในกระบวนกำหนดนโยบายมีการเมืองเข้ามาแทรกแซง ขาดการศึกษา วิจัยและข้อมูลที่เพียงพอต่อการประกอบการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสม การนำนโยบายไปปฏิบัติขาดหลักธรรมาภิบาล ขาดการควบคุมและความโปร่งใส ในส่วนการประเมินผลนโยบายก็ทำไปเพื่อเป็นพิธี ไม่ได้มีความจริงจังในการประเมิน รากฐานของสาเหตุคือขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและไม่มีการศึกษาข้อมูลอย่างจริงจังก่อนกำหนดนโยบาย

จึงเสนอแนะให้มีการจัดตั้งสำนักวิจัยนโยบายระดับชาติ พรรคการเมืองควรจัดตั้งฝ่ายวิจัยของพรรค มีการจัดตั้งคลังสมองระดับชาติในสาขานโยบายสาธารณะ เพื่อทำหน้าที่ทำวิจัย ศึกษา ให้คำแนะนำด้านนโยบาย ให้นโยบายมีรายละเอียดเพื่อความสะดวกและโปร่งใสต่อการกำหนด การนำไปปฏิบัติและประเมินผลนโยบาย และเสริมสร้างความเข้มแข็งต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะของไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

คำสำคัญ: การปฏิรูป, กระบวนการนโยบายสาธารณะ, การพัฒนาที่ยั่งยืน, การมีส่วนร่วมของประชาชน

[a-b]คณะพัฒนาสังคมและยุทธศาสตร์การบริหาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. Email: li.renliang@nida.ac.th

รับบทความ: 21 พฤษภาคม 2568 แก้ไขบทความ: 22 สิงหาคม 2568 ตอบรับบทความ: 25 สิงหาคม 2568

Viewpoint

Reforming the Public Policy Process for the Sustainable Development of Thai Society

Li Renliang[a] Nareenoot Damrongchai[b]

Abstract

Public policy plays a pivotal role in a country's progress. Regrettably, many past policies have faltered. A major contributing factor is the disconnect between policy objectives and genuine public needs, often resulting in policies crafted to serve political interests rather than the welfare of the populace. Political interference during policy formulation, coupled with a dearth of in-depth research and data-driven decision-making, further compounds these challenges. The execution of policies frequently lacks transparency, accountability, and adherence to good governance principles, leading to suboptimal outcomes. Evaluation processes lack rigor and fail to incorporate meaningful public engagement or rigorous analysis of pertinent information.

To address these systemic issues, it is proposed to establish a national policy research office dedicated to comprehensive policy analysis. Political parties are encouraged to establish dedicated research departments to inform their policy agendas. Furthermore, the creation of a national think tank specializing in public policy research would bolster evidence-based decision-making. These entities would conduct thorough research, offer strategic policy recommendations, and ensure the clear articulation, implementation, and evaluation of policies. By enhancing transparency and fostering robust public engagement throughout the policy lifecycle, Thailand can forge a path towards sustainable development.

Keywords: Reform, Public Policy Process, Sustainable Development, Public Participation

---

[a-b]Graduate School of Social Development and Management Strategy, National Institute of Development Administration
Email: li.renliang@nida.ac.th.

Received: 21 May 2025 ***Revised: 22 August 2025*** ***Accepted: 25 August 2025***

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางกว้างๆ ที่องค์การภาครัฐ/สังคม/ประเทศหนึ่งๆ ได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้าสำหรับการกระทำกิจกรรมต่างๆ ขององค์การภาครัฐ/สังคม/ประเทศ เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมาย/วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ (Anumanrachathon, 2013)

จากคำนิยามจะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อการพัฒนาหน่วยงานของรัฐ สังคม และประเทศ ถ้านโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นสอดคล้องตามความต้องการของประชาชน จะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือและเป็นที่นิยมชมชอบของประชาชนและประชาชนจะเป็นผู้รับผลจากนโยบายดังกล่าว แต่ถ้านโยบายที่รัฐบาลกำหนดและนำไปปฏิบัตินั้นไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชน แต่เป็นเพียงแค่สนองความต้องการด้านผลประโยชน์ของกลุ่มคนส่วนน้อยหรือพวกพ้องแล้ว ประชาชนอาจจะต้องรับผลเชิงลบมากกว่าผลประโยชน์เชิงบวก

ในช่วงกว่าสองทศวรรษปีที่ผ่านมาประเทศไทยถูกซ้ำเติมจากหลายปัญหา ทั้งจากโควิด-19 และวิกฤตทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันพยุงทิศทางประเทศให้ดีขึ้น ถึงเวลาแล้วที่ภาคราชการ เอกชน และทุกภาคส่วนในสังคม จะต้องร่วมกันพัฒนาให้ประเทศไทยเติบโตแบบก้าวกระโดดและสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก

วิกฤตหนึ่งที่ทำให้สังคมไทยไม่สามารถพัฒนาแบบก้าวกระโดดได้และไม่อาจขยับเข้าใกล้ความเป็นธรรมและเท่าเทียมทางสังคมคือการขาดนโยบายสาธารณะที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ อันเนื่องมาจากที่ผ่านมา การกำหนดนโยบายสาธารณะกระจุกตัวอยู่แต่ในกลุ่มคนส่วนน้อยเพียงไม่กี่คนในลักษณะเป็นชนชั้นโมเดลเป็นเสียส่วนใหญ่ ซึ่งขาดการมีส่วนของประชาชน ขาดทฤษฎีหรือหลักวิชาการรองรับ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะก็ยังคงเป็นแบบบนลงล่างและขาดข้อมูลหลักฐานสนับสนุนในการตัดสินใจที่ทำให้นโยบายต่างๆ มีความสมเหตุสมผลทั้งทางเศรษฐกิจและเสริมสร้างความเป็นธรรมและเท่าเทียมในสังคม

การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขาดการควบคุมที่เข้มงวด ขาดความโปร่งใสในการดำเนินงาน ยิ่งไปกว่านั้น การประเมินและติดตามผลในปัจจุบันกล่าวได้ว่าการกระทำไปเพื่อพอเป็นพิธี ผู้ประเมินเกรงใจผู้ว่าจ้างการประเมินหรือเกรงใจเจ้าของนโยบายหรือเจ้าของโครงการพัฒนา ประเมินผลไปก็เพื่อให้เสร็จสิ้นตามกระบวนการเท่านั้น บางครั้งแม้จะมีการประเมินผล แต่เจ้าของนโยบายหรือเจ้าของโครงการพัฒนาก็ไม่สนใจผลประเมินเพราะไม่ให้ความสำคัญของการประเมินผลแต่แรกแล้วโดยคิดว่าอย่างไรก็ต้องผ่านการประเมินอยู่ดี

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อสำรวจนโยบายของไทยที่ผ่านมา โดยชี้ให้เห็นถึงสาเหตุสำคัญที่ทำให้นโยบายสาธารณะไม่ประสบความสำเร็จ และเพื่อเสนอแนวความคิดในการปฏิรูปกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

นโยบายสาธารณะที่ยังส่งผลกระทบต่อประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน

ดังที่กล่าวมาว่านโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อภาครัฐ สังคมและประเทศ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลล้วนส่งผลกระทบต่อภาครัฐ สังคม ประเทศ และประชาชนเป็นผู้รับผลจากนโยบายสาธารณะโดยตรง

ในสองทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลชุดต่างๆ ได้กำหนดนโยบายมากมาย หลายนโยบายได้ถูกนำไปปฏิบัติและประเมินผลแล้ว แต่นโยบายดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อประเทศและประชาชนมาจนถึงทุกวันนี้ นโยบาย “โครงการรับจำนำข้าว” เป็นนโยบายภาครัฐที่มีความโดดเด่นอย่างมาก เนื่องจากเมื่อประกาศใช้นโยบายแล้วจะครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายสูงถึง 30-40% ของประชากรที่ทำการเกษตรกรรมทั่วทั้งประเทศ มีการจัดสรรวงเงินงบประมาณในช่วงปี พ.ศ. 2553-2556 มากถึง 1.756 ล้านล้านบาท เกินกว่างบประมาณที่กำหนดไว้ในตอนแรกซึ่งตั้งไว้เพียงแค่ 500,000 ล้านบาท แต่ปรากฏว่ารัฐบาลต้องขาดทุนมหาศาล เนื่องจากรัฐบาลมีต้นทุนสูงกว่าราคาขาย (Thai PBS, 2024)

นโยบายการปรับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ 300 บาท ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้แก่แรงงานรายวัน แต่นโยบายขาดความชัดเจนในประเด็นที่ไม่สามารถระบุได้ว่า เมื่อดำเนินการปรับขึ้นค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำแล้วจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ นายจ้าง หรือระบบเศรษฐกิจในภาพรวมกี่เปอร์เซ็นต์หรือร้อยละเท่าไหร่ และไม่ได้พิจารณาถึงประสิทธิผลของทางเลือก (effectiveness) ว่าหากดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์แล้วจะมีความคุ้มค่ากับต้นทุนและผลประโยชน์ที่ได้รับหรือไม่ นโยบายการปรับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ 300 บาทส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานคนจำนวนมากจำเป็นต้องย้ายฐานการผลิตไปประเทศเพื่อนบ้านที่มีค่าแรงถูกกว่า ในขณะที่ไทยยังเตรียมตัวไม่พร้อมที่จะก้าวข้ามกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลาง นโยบายนี้ยังส่งผลกระทบที่ทำให้ค่าครองชีพของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ฐานรายได้ไม่ได้เพิ่มสูงขึ้นมากนัก แต่ประชาชนที่มีฐานะยากจนเกิดความเดือดร้อน เนื่องจากรายได้ไม่สมดุลกับรายจ่าย จนเกิดผลกระทบที่ไม่ได้คาดหมาย (spillover effect) (Buarot, 2019)

นโยบาย “โครงการสนามบินเบตง” จ.ยะลา ก็เป็นอีกกรณีหนึ่งที่ไม่ประสบความสำเร็จ เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดว่า สนามบินสร้างมาแล้วแต่ใช้งานได้น้อยมาก โดยเปิดใช้งานเมื่อปี 2565 และทำการบินได้ประมาณ 3 เดือนก็ต้องปิดตัวลง เนื่องจากสายการบินพาณิชย์ "นกแอร์" รับภาระขาดทุนจาก

เส้นทางนี้ไม่ไหว แม้ในขณะนี้มีแผนจะขยายรันเวย์ให้ยาวขึ้นเพื่อรองรับเครื่องบินที่มีขนาดใหญ่กว่าเครื่องบินใบพัด แต่นักบินอาวุโสกล่าวว่า ถ้าดูแผนผังสนามบินเบตง การขยายรันเวย์ให้ยาวขึ้นนั้นทำได้ยาก "เพราะติดภูเขา" อีกทั้งเมื่อ Take-off ขึ้นไป ต้องรีบวกเครื่องกลับทันที เนื่องจากติดน่านฟ้าของมาเลเซีย ทุกวันนี้สนามบินเบตงจึงกลายเป็นสนามบินรกร้าง เสียงบประมาณมหาศาล “กัญชาเสรี” ก็เป็นนโยบายหนึ่งที่หลายฝ่ายเห็นว่าได้ไม่คุ้มเสีย เมื่อพิจารณาผลได้และผลเสียร่วมกันแล้ว กลายเป็นว่าการปลดกัญชาออกจากบัญชียาเสพติดของไทยกลับได้ไม่คุ้มเสีย ซึ่งรัฐบาลนายเศรษฐา ทวีสินกำลังมีการทบทวนให้กัญชากลับไปอยู่ในบัญชีสิ่งเสพติด แต่อย่างไรก็ตาม ความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วไม่อาจจะชดเชยได้หมด

รัฐบาลชุดปัจจุบันกำลังประกาศ “ค่าแรงขั้นต่ำ 400 บาท” ต่อวัน ตามที่หาเสียงไว้ว่าจะเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำเป็น 600 บาทต่อวัน และนโยบาย “เงินดิจิทัล 10,000 บาท” ก็กลายเป็นนโยบายที่มีคนพูดถึงมากที่สุดในขณะนี้ และมีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ซึ่งมีทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า นโยบายทั้งที่ดำเนินการไปแล้วและที่ประกาศตอนหาเสียง มีจุดอ่อนที่ควรปรับปรุงในประเด็นการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ขาดความชัดเจน การจัดทำทางเลือกที่ไม่เหมาะสม รวมถึงการขาดการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก่อให้เกิดความไม่เข้าใจระหว่างประชาชนและรัฐบาล เป็นอุปสรรคทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จตามที่คาดการณ์ไว้ แต่การประเมินผลเพียงแต่เป็นเครื่องมือปลายทาง และไม่สามารถกระทำได้มากนัก ไม่สามารถเรียกค่าเสียหายทั้งเงินและโอกาสคืนมาได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องปฏิรูปกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและประเมินผลนโยบาย

สาเหตุของปัญหา

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าแม้นโยบายหลายนโยบายไม่ประสบความสำเร็จ อีกทั้งยังสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติ ประชาชนเป็นผู้รับผลกระทบเชิงลบมากกว่าเชิงบวก เมื่อพิจารณาสาเหตุ จะพบว่ามีหลายสาเหตุ แต่ที่เด่นชัดจะประกอบด้วย

1. การค้นหาประเด็นปัญหาเพื่อนำไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย

แม้การค้นหาหรือคิดค้นประเด็นปัญหา (public issue) เป็นขั้นตอนแรกของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งมักจะถูกคนมองข้ามไปโดยคิดว่าไม่สำคัญ แต่อันที่จริงแล้ว การคิดค้นหรือค้นหาประเด็นสำคัญเพื่อนำไปสู่วาระกำหนดนโยบาย (agenda-setting) ต่อไปมีความสำคัญอย่างยิ่ง สะท้อนให้เห็นถึงขีดความสามารถของนักการเมือง พรรคเมืองในการคิดประเด็นและกำหนดนโยบายซึ่งมีส่วนสำคัญเกี่ยวกับการแพ้ชนะในการเลือกตั้งด้วย

1.1 การค้นหาและกำหนดประเด็นปัญหาเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายนั้นไม่ได้มาจากความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง แต่เกิดจากนักการเมือง พรรคการเมืองที่แสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายที่เรียกว่า “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย

1.2 พรรคการเมืองใช้นโยบายประชานิยมในการหาเสียง เพื่อให้ชนะการเลือกตั้งและก้าวสู่อำนาจการบริหารประเทศต่อไป โดยเฉพาะในระยะหลังที่เกิดการแข่งขันนโยบายประชานิยมระหว่างพรรคการเมือง นโยบายประชานิยมทวีความรุนแรงมากขึ้น ให้คำมั่นสัญญากับประชาชนโดยไม่ได้คำนึงถึงความเป็นไปได้จริง

1.3 นโยบายเกิดจากความคิดเพียงไม่กี่คน เป็นนโยบายคิดขึ้นเพียงชั่วข้ามคืนโดยขาดการศึกษาความเป็นไปได้ ขาดการศึกษาผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ขาดการศึกษาอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ ดังนั้น นโยบายขาดวิทยาศาสตร์หรือทฤษฎีที่น่าเชื่อถือได้รองรับ

2. ในกระบวนการกำหนดนโยบายขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีการศึกษาเชิงลึก ขาดข้อมูลประกอบการตัดสินใจและมีการเมืองเข้ามาแทรกแซงในกระบวนการกำหนดนโยบาย

วัฒนธรรมทางการเมืองมีส่วนสำคัญต่อกระบวนการการกำหนดนโยบาย วัฒนธรรมทางการเมืองสามารถแบ่งออกได้เป็นสามประเภท ได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Almond & Verba, 1963)

ประเทศไทยเดินบนเส้นทางประชาธิปไตยนานถึง 92 ปี มีความก้าวหน้าทางความคิดในเรื่องประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงพอสมควร แต่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะหลายๆ นโยบายยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ

2.1 กระบวนการกำหนดนโยบายของภาครัฐของประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะบนลงล่าง (top-down) ไม่ได้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน หลายนโยบายเป็นนโยบายที่ประชาชนไม่รู้ที่มาที่ไปและรายละเอียดมาก่อน เมื่อประกาศออกมาแล้ว ประชาชนไม่มีทางเลือกแต่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม

2.2 นักวิชาการไม่ได้มีบทบาทมากเท่าที่ควรในกระบวนการกำหนดนโยบาย เนื่องจากหลายนโยบายคิดค้นโดยคนไม่กี่คนและคิดแบบชั่วข้ามคืน จึงไม่มีข้อมูลมากเพียงพอในการสนับสนุนการตัดสินใจเพื่อเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด แม้บางครั้งนักวิชาการก็มีการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบาย แต่นักวิชาการก็ขาดข้อมูลเชิงลึกและขาดข้อมูลรอบด้าน เนื่องจากมีระยะเวลาในการศึกษาข้อมูลน้อย จึงไม่สามารถเอาข้อมูลไปประกอบการตัดสินใจทางเลือกนโยบายนั้นได้เท่าที่ควร

2.3 มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงกระบวนการการกำหนดนโยบาย บางครั้งแม้ประเด็นปัญหาเป็นประเด็นที่ดี หากกำหนดนโยบายดีก็จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน แต่หากมี

การเมืองเข้ามาแทรกแซงการกำหนดนโยบาย แทรกแซงการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสม เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน แก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ ซึ่งถือว่าเป็นประเด็นปัญหาที่ดี ทางเลือกแก้ปัญหามีหลายทาง แต่ในที่สุด พรรคการเมือง รัฐบาลไม่ได้เลือกทางเลือกที่เหมาะสม แต่เลือกทางเลือกที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนบางกลุ่ม จึงกลายเป็นว่าประเด็นที่ดีที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน แต่ไม่เป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงเลือกที่จะไม่ทำหรือประกาศเป็นนโยบาย

2.4 ไม่มีงานวิจัยและไม่มีข้อมูลมากเพียงพอสำหรับประกอบการตัดสินใจ เนื่องจากประเทศไทยมีหลายพรรคการเมือง นอกจากบางพรรคการเมืองที่มีประวัติค่อนข้างเก่าแก่ เป็นสถาบันทางการเมือง ในขณะเดียวกันหลายพรรคการเมืองเหมือนจะเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะ พรรคการเมืองเหล่านี้ไม่มีสำนักวิจัยหรือสถาบันวิจัยนโยบาย เพื่อศึกษาประเด็นนโยบาย ศึกษาความเป็นไปได้และผลกระทบของนโยบาย ถึงคราวจะมีการเลือกตั้ง คิดคำขวัญหาเสียงมากกว่าที่จะเป็นนโยบาย เมื่อได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งจัดตั้งรัฐบาลก็ประกาศสิ่งที่เคยหาเสียงไว้เป็นนโยบายต่อไปทั้งที่ไม่มีข้อมูลเชิงลึก ไม่เคยศึกษาจริงจังมาก่อน

3. การนำนโยบายไปปฏิบัติขาดหลักธรรมาภิบาล

3.1 หลายฝ่ายมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องในโครงการ

การนำนโยบายไปปฏิบัติคือการแปลงวัตถุประสงค์ในนโยบายซึ่งอาจจะเป็นกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีให้เป็นแผนงาน โครงการ กิจกรรม ประกอบด้วยการจัดหาทรัพยากรในการดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ หรือพูดอีกนัยหนึ่งก็คือทำอะไร ทำอย่างไร ทำที่ไหน งบประมาณเท่าไร ใครเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งทุกขั้นตอนของแผนงาน โครงการ กิจกรรมมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง และมักจะมีคนกลุ่มหนึ่งพยายามใช้ข้อมูลภายใน ใช้ช่องโหว่ทางกฎหมาย และใช้อิทธิพลหรือสายสัมพันธ์ได้มาซึ่งสิทธิ์ในการดำเนินโครงการ ซึ่งเป็นที่มาที่เรามักได้ยินว่า “ฮั้วการประมูล” “โครงการขาดความโปร่งใส” “เกิดการคอรัปชั่นในโครงการ” “เงินทอน” เป็นต้น สาเหตุของเหตุการณ์เหล่านี้คือขาดหลักธรรมาภิบาล ขาดการตรวจสอบ การควบคุมและการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.2 ขาดการควบคุมที่ดีในการดำเนินงานทำให้เกิดความเสียหาย

บางครั้งเป็นนโยบายที่ดี เป็นโครงการที่ดี แต่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขาดการควบคุมที่ดี เปิดโอกาสหรือช่องว่างให้คนบางกลุ่มกระทำผิด ทำให้นโยบายหรือโครงการเสียหาย และสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติมหาศาล โครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” และ “เราเที่ยวด้วยกัน” ที่จริงแล้วมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีเจตนาที่ดี แต่ขาดการควบคุมในการดำเนินงาน ทำให้โครงการมีช่องโหว่ให้คนบางกลุ่มฉกฉวยผลประโยชน์

4. การประเมินผลนโยบาย

เป็นกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลทุกขั้นตอนอย่างเป็นระบบของการดำเนินงานเพื่อบ่งชี้ว่าการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ มีประสิทธิภาพในการดำเนินหรือไม่ มีความคุ้มค่าหรือไม่

หลายคนเห็นว่าการประเมินผลนโยบายเป็นขั้นตอนสุดท้ายแล้ว จึงไม่ให้ความสำคัญ การประเมินจึงทำไปพอเป็นพิธีเพื่อให้ปิดโครงการได้ ผู้ประเมินก็รับเงินไป กลายเป็น “Happy Ending” ทุกฝ่าย แต่ในความเป็นจริง การประเมินผลนโยบายเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญยิ่ง ถ้าผู้ประเมินมีคุณธรรมจริยธรรมและจรรยาบรรณ ยึดมาตรฐานของการประเมินเป็นที่ตั้งแทนเงินค่าตอบแทน ก็จะทำให้การประเมินมีมาตรฐาน ก็จะทำให้ผู้กำหนดนโยบายต้องพิจารณารอบคอบก่อนประกาศเป็นนโยบาย และทำให้ผู้มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงมาตรฐานในการดำเนินงานด้วย ซึ่งหากไม่ผ่านการประเมินก็จะทำให้เสียทั้งเวลาและงบประมาณดำเนินงาน ดังนั้น ผู้ดำเนินงานต้องคิดให้รอบคอบ ช่างใจก่อน คิดแล้วค่อยทำ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการประเมินนโยบายมีความสำคัญยิ่ง ทุกฝ่ายควรให้ความสำคัญกับการประเมินผลนโยบาย แต่ที่ผ่านมา ผู้ประเมินเกรงกลัวอำนาจ อิทธิพลของผู้กำหนดนโยบาย และเห็นแก่อำนาจของเงิน ทำให้การประเมินผลนโยบายกลายเป็นพิธีการ กลายเป็นเครื่องมือฟอกนโยบายให้โครงการดูขาวสะอาด ที่ผ่านมามีน้อยกรณีนักที่นโยบายหรือโครงการไม่ผ่านผลการประเมิน ต้องมีการชดใช้หรือจ่ายคืนเงิน นโยบายหรือโครงการส่วนมากจึงผ่านการประเมิน เพราะทั้งผู้ประเมินและผู้ถูกประเมินไม่อยากเผชิญหน้ากับปัญหาที่เกิดขึ้นหากไม่ผ่านการประเมิน และจะกระทบหลายฝ่าย ดังนั้นในทางปฏิบัติ นโยบายหรือโครงการส่วนมากจึงผ่านมาประเมินด้วยดี

ปฏิรูปกระบวนการนโยบายสาธารณะ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ สร้างความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ สร้างความเป็นธรรมในสังคม แต่ที่ผ่านมากระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนการประเมินผลนโยบายของไทยยังมีจุดอ่อนอยู่ไม่น้อย ดังนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปกระบวนการนโยบายสาธารณะ

1. ควรมีกลไกเชิงสถาบันในการทำวิจัยนโยบายสาธารณะระดับชาติ

ประสบการณ์ของประเทศจีนมีสถาบันวิจัยที่สำคัญที่สุด 5 สถาบัน ซึ่งได้แก่ สถาบันสังคมศาสตร์แห่งชาติจีน (Chinese Academy of Social Sciences: CASS) สถาบันวิทยาศาสตร์แห่งชาติจีน (Chinese Academy of Sciences: CAS) สถาบันวิศวกรรมศาสตร์แห่งชาติจีน (Chinese Academy of

Engineering: CAE) สามสถาบันนี้ถือว่าเป็นสถาบันวิจัยที่มีความเป็นเลิศทางด้านสังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ มีสำนักวิจัยย่อยภายใต้สถาบันนี้หลายสิบสำนักวิจัย มีนักวิจัยแต่ละแห่งมากกว่า 1,000 คน เป็นนักวิจัยโดยอาชีพ ทำหน้าที่ทำวิจัยอย่างเดียว มีส่วนสำคัญต่อความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์ไม่น้อย นโยบายของรัฐไม่น้อยมาจากผลการศึกษาของสามสถาบันนี้

อีกสองสถาบันวิจัยเป็นสำนักวิจัยของคณะกรรมการกลางของพรรคคอมมิวนิสต์จีน (Central Policy Research Office of the CPC Central Committee) เป็นคลังสมองสูงสุดของพรรคคอมมิวนิสต์จีนและเป็นสำนักงานของคณะกรรมการกลางของพรรคคอมมิวนิสต์จีน มีความเชี่ยวชาญในการค้นคว้า วิจัยทฤษฎีและนโยบายทางการเมืองสำหรับพรรคคอมมิวนิสต์จีน และสำนักวิจัยของสำนักนายกรัฐมนตรี (Research Office of the State Council) เป็นสำนักงานของสำนักนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการวิจัยนโยบายและให้คำปรึกษาด้านการตัดสินใจในประเด็นสำคัญในการปฏิรูป การเปิดประเทศ และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย สองหน่วยงานนี้เป็นคลังสมองสูงสุดของพรรคฯ และของรัฐบาล มีข้าราชการ นักวิจัยประจำ ทำหน้าที่วิจัยนโยบายด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและรับผิดชอบโดยตรงต่อพรรคและรัฐบาล

ประเทศไทยมีสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) เป็นหน่วยงานการบริหารงานทางด้านการวิจัย ไม่ได้เป็นสถาบันวิจัยอย่างที่จีนเป็น วช.ไม่มีนักวิจัยประจำ แต่กลับกระจายหัวข้อวิจัยหรือประเด็นวิจัยให้อาจารย์ในสถาบันการศึกษาเป็นคนทำวิจัย ประเด็นวิจัยมีความหลากหลาย ไม่ได้เจาะจงเฉพาะนโยบายสาธารณะ อีกทั้งเมื่อทำวิจัยเสร็จก็เสร็จงาน ไม่ได้มีช่องทางเข้าถึงฝ่ายบริหาร เข้าถึงพรรคการเมืองเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะต่อไป

ดังนั้น จึงเสนอว่าควรจัดตั้งสำนักวิจัยระดับชาติ เพื่อทำหน้าที่ทำการวิจัยและให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐบาลในประเด็นการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การต่างประเทศ และกำหนดประเด็นการวิจัยการพัฒนาประเทศในอนาคต เพื่อให้นโยบายสาธารณะและการพัฒนาประเทศมีทิศทางที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น สามารถตอบโจทย์ประเด็นนโยบายได้ตรงกับความต้องการของประชาชนและประเทศ

2. พรรคการเมืองควรตั้งสำนักวิจัยเพื่อทำหน้าที่วิจัยนโยบายสาธารณะ

ดังที่กล่าวมา พรรคคอมมิวนิสต์จีนมีสำนักวิจัยของพรรคเพื่อทำหน้าที่วิจัยนโยบายทางการเมือง ผู้นำพรรคการเมืองจีน ได้แก่ เลขาธิการพรรคฯ สามารถเสนอนโยบายได้ทั้งในระดับชาติและนานาชาติ เช่น ความริเริ่ม “หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” ความริเริ่มว่าด้วย “การพัฒนาระดับโลก” ความริเริ่มว่าด้วย “ความมั่นคงปลอดภัยระดับโลก” ความริเริ่มว่าด้วย “อารยธรรมระดับโลก” และความริเริ่มว่าด้วย “การสร้างประชาคมที่มีอนาคตร่วมกันของมนุษยชาติ” เป็นต้น

พรรคการเมืองในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มีการจัดตั้งขึ้นมาใหม่ มีการเปลี่ยนชื่อ การยุบพรรคการเมืองบ่อยครั้ง ทำให้พรรคการเมืองขาดเสถียรภาพ เมื่อไม่มีเสถียรภาพก็ไม่มีความมุ่งมั่นที่จะไปคิดค้น ค้นหาประเด็นใหม่ๆ เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบาย และเมื่อถึงเวลาใกล้จะเลือกตั้งถึงจะคิดประเด็นและประกาศเป็นนโยบายของพรรคการเมืองออกไปเพื่อหาเสียง ดังนั้น นโยบายส่วนมากเป็นนโยบายประชานิยม ไม่มีรายละเอียด ไม่ได้คิดและไม่มีการระบุว่างบประมาณมาจากไหน เช่น โครงการเงินดิจิทัล 10,000 บาท เบี้ยยังชีพคนชรา 3,000 บาท ค่าแรง 600 บาท เหล่านี้เป็นต้น ไม่มีรายละเอียดประกอบนโยบาย

ดังนั้น จึงเสนอว่าพรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมืองที่เก่าแก่ พรรคการเมืองขนาดใหญ่ควรคิดและจัดตั้งสำนักวิจัยนโยบายสาธารณะของพรรค เพื่อทำหน้าที่ค้นหาประเด็นและกำหนดเป็นนโยบายโดยมีงานวิจัยรองรับ มีทฤษฎีที่น่าเชื่อถือ และมีรายละเอียดของนโยบายและเป็นนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

3. ควรจัดตั้งคลังสมองระดับชาติในสาขาวิชานโยบายสาธารณะ

ในช่วงเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา ในประเทศจีนและประเทศอื่นได้จัดตั้งคลังสมอง (Think Tank) จำนวนมาก โดยมีสถานะเทียบเท่าคณะหรือสำนักวิจัยและเป็นที่ยอมรับในสังคม คลังสมองเหล่านี้มีความยืดหยุ่นในการทำงาน มีการพบปะพูดคุย มีการจัดสัมมนาในประเด็นต่างๆ ที่เป็นที่สนใจของสังคม แต่ในประเทศไทยไม่ค่อยนิยมจัดตั้งคลังสมอง ถ้ามีการจัดตั้งก็เป็นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เป็นที่รู้จักในวงแคบและไม่เป็นที่ยอมรับทางสังคม แต่ในความเป็นจริง คลังสมองมีบทบาทสำคัญ เป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในประเด็นเดียวกันหรือหลากหลายประเด็น

ดังนั้น จึงเสนอว่าประเทศไทยควรจัดตั้งคลังสมองในสาขาวิชานโยบายสาธารณะ และให้มีกลไกการติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะ มีการเสนอแนะประเด็นที่มีนัยสำคัญแก่พรรคการเมือง แก่รัฐบาล แก่สำนักวิจัยของพรรค ของรัฐบาลที่เสนอในข้อ 4.1 และ 4.2 เพื่อสำนักวิจัยเหล่านี้นำไปผลักดันกำหนดนโยบายต่อไป คลังสมองทำหน้าที่ในการติดตามการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย และมีการติดตามผลดำเนินงานของนโยบาย เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการผลักดันเป็นนโยบายได้รับความสนใจ และทำให้นโยบายสาธารณะมีความโปร่งใส

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนนโยบายสาธารณะ

จากปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่กล่าวมาสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาอย่างหนึ่งที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะก็คือในการกระบวนการนโยบายสาธารณะของไทยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ค้นหาประเด็น กระบวนการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติจนถึงการประเมินผลนโยบายขาด

การมีส่วนร่วมของประชาชน กลายเป็นว่านโยบายของรัฐ นโยบายของชาติเป็นเรื่องของชนชั้นนำ ประชาชนเป็นฝ่ายรับผลอย่างเดียว

ดังนั้น ในกระบวนการนโยบายสาธารณะควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ประเทศสมาชิก OECD นำกรอบการปฏิรูปแบบมีส่วนร่วมมาใช้กับการออกแบบนโยบายสาธารณสุข นโยบายสิ่งแวดล้อม ไปจนถึงการวางผังเมือง โดยในช่วงแรก ประเทศสมาชิก OECD นำการปฏิรูปนโยบายสาธารณะมาใช้เป็นรายโครงการ ไม่ได้มีการวางกลไกเชิงสถาบันเพื่อรองรับการปฏิรูปในระยะยาว แต่ในระยะหลัง OECD ออกรายงานที่แนะนำให้ประเทศสมาชิกวางกลไกเชิงสถาบันเพื่อเปิดให้คนในระบบเศรษฐกิจมีส่วนร่วมกับการออกแบบนโยบายสาธารณะที่ทำได้จริงและยั่งยืน

กลไกเชิงสถาบันสำหรับการปฏิรูปนโยบายสาธารณะมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) การสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจที่เป็นกลไกและแรงจูงใจให้ผู้ดำเนินนโยบายสาธารณะฟังเสียงของประชาชน (2) การใช้งานเทคโนโลยีสารสนเทศดิจิทัลเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และตัดสินนโยบายสาธารณะร่วมกัน (Manprasert, 2024)

สิ่งดังกล่าวจะเอื้อให้ผู้ดำเนินนโยบายและประชาชนเรียนรู้และทดลองออกแบบและใช้นโยบายสาธารณะร่วมกัน จนนำไปสู่แนวนโยบายที่สะท้อนความต้องการและข้อจำกัดของคนในระบบเศรษฐกิจ การทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องยังสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างผู้ดำเนินนโยบายสาธารณะและประชาชน ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของนโยบาย

ไทยควรจะต่อยอดจากโมเดลของกลุ่มประเทศ OECD มีพัฒนาการทางกฎหมายที่ “กำหนดสิทธิ” ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการออกแบบนโยบายสาธารณะมากขึ้นใน 2 ระดับ คือ

1. ให้ผู้ดำเนินนโยบายท้องถิ่นคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดย พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 69/1 กำหนดให้ฝ่ายบริหาร “คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” โดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมจาก “การเสนอปัญหา” ผ่านการประชุมประชาคมท้องถิ่นเป็นหลัก

2. ให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 254 ระบุให้ “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น” โดยมีพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดรูปแบบการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น (Manprasert, 2024)

5. กำหนดประเด็น ตัวชี้วัด เกณฑ์มาตรฐานของการประเมินผลนโยบาย

ที่ผ่านมา กระบวนการนโยบายเกือบทุกนโยบายมีความเร่งด่วน แค่มีประเด็นเพื่อใช้ในการหาเสียง แต่ไม่มีรายละเอียด ดังนั้น เมื่อจัดตั้งรัฐบาลและแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ยังไม่มีรายละเอียดประกอบนโยบาย จึงเป็นปัญหาในเวลาต่อมาที่จะนำนโยบายมาทำเป็นแผนงาน โครงการ กิจกรรม บางครั้งผิดเพี้ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิมโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม บางครั้งอยากทำเป็นนโยบาย แต่ไม่มีงบประมาณในการดำเนินงานซึ่งไม่เคยคิดล่วงหน้าไว้ก่อนว่าเงินมาจากไหน อย่างเช่น เงินดิจิทัล 10,000 บาท โครงการแลนด์บริดจ์ และอีกหลายๆ โครงการไม่มีการศึกษาอย่างละเอียด ไม่สามารถตอบคำถามหรือข้อสงสัยของประชาชนทั่วไปว่าต้องใช้เงินเท่าไร เงินมาจากไหน คุ้มค่าหรือไม่ คืนทุนเมื่อไรอย่างไร ซึ่งอาจเป็นได้เพียง “โครงการขายฝัน” เท่านั้น

เพื่อให้นโยบาย โครงการมีความชัดเจน ควรกำหนดเป้าหมาย ขอบเขต ตัวชี้วัด เกณฑ์มาตรฐานการประเมินที่ชัดเจนแต่ต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้กำหนดนโยบายต้องไตร่ตรอง พิจารณาอย่างรอบคอบแล้วว่าสามารถทำได้หรือไม่ ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็จะได้รับความชัดเจน ผู้ประเมินผลนโยบายก็มีกรอบในการประเมินอย่างชัดเจน เมื่อมีนโยบายที่ดี การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ดีและการประเมินผลที่ดีก็จะทำให้นโยบายประสบความสำเร็จ และมีส่วนสำคัญทำให้ประเทศชาติมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton University Press.

Anumanrachathon, M. (2013). *Public policy.* Expertnet Publishing.

Buarot, B. (2019). *Public policy analysis for implementation: From past to present*. Nakhon Si Thammarat Rajabhat University.

Manprasert, S. (2024, February 20). Turning public policy reform sustainable with a participatory mechanism. *ThaiPublica*. https://thaipublica.org/2024/02/redesign-economic-game-with-10-ideas-from-economists-10/

Thai PBS. (2024, May 3). The Public Warehouse Organization closes the "rice pledging" chapter, selling off the last 15,000-ton stock. *Thai PBS*. https://www.thaipbs.or.th/news/content/336322