

การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะกับพหุกระแสของความเสมอภาคทางเพศ*

POLICY AGENDA SETTING AND MULTIPLE STEAM OF GENDER EQUALITY

ณัฐวิโรจน์ มหายศ*, วิพร เกตุแก้ว, เพ็ญศรี ฉิรินัง, วรเดช จันทรรตร

Nattawiro Mahayot*, Viporn Katekao, Pensri Chirinang, Voradej Chandarasorn

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์, นครปฐม, ประเทศไทย

College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin,

*Corresponding author E mail nattawiro.mah@rmutr.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่องการเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะกับพหุกระแสของความเสมอภาคทางเพศนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่ออธิบายกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะกับพหุกระแสของความเสมอภาคทางเพศ ซึ่งถือเป็นกระบวนการก่อรูปนโยบายสาธารณะ พร้อมทั้งวิเคราะห์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยอาศัยตัวแบบพหุกระแส ของจอห์น คิงดอน ที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดนโยบายสาธารณะ ซึ่งได้ข้อสรุปว่า การนำตัวแบบพหุกระแสไปใช้ในการเข้าสู่วาระนโยบายนั้นจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ถึง “ความโน้มเอียงทางสังคม” เป็นประการแรก ต่อมาจึงนำตัวแบบพหุกระแสอันประกอบด้วย กระแสปัญหา กระแสการเมืองและกระแสนโยบายมาวิเคราะห์ต่อว่าปัจจัยใดบ้างที่มีส่วนสำคัญต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย เมื่อใดก็ตามที่กระแสทั้งสามมาบรรจบกันและได้รับการสนับสนุนจากผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ผู้แสดงทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว หนทางนโยบายที่เป็นประเด็นปัญหาหรือกลุ่มปัญหาที่เปิดออกเพื่อนำไปสู่การรับวาระนโยบายก็นำไปสู่ขั้นตอนสุดท้ายที่จอห์น คิงดอน เรียกว่า “วาระการตัดสินใจ” (Decision Agenda) ทั้งนี้หากเทียบเคียงกับกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายในบริบทโดยผ่านกระบวนการบริหาร ก็หมายความว่าขั้นตอนการตัดสินใจและพิจารณาในรัฐสภาของคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาประเด็นต่าง ๆ อันส่งผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อสาธารณะชน ซึ่งประเด็นความเสมอภาคทางเพศของกลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศก็ได้มีการขับเคลื่อนนโยบาย อันจะนำไปสู่การเกิดนโยบายสาธารณะเพื่อกลุ่มของตนเองที่ถูกเรียกว่า “กลุ่มชายขอบ” ให้เกิดสิทธิอันเท่าเทียมของคำว่า “มนุษย์ชน”

คำสำคัญ: การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะ พหุกระแส ความเสมอภาคทางเพศ

Abstract

This academic article aims to explain the process of entering the public policy agenda setting and multiple steam of gender equality. Considered a process of shaping public policy along with analysis in the policy formulation process. The model of John W. Kingdon's Multiple Steams Model has regularly been selected. Concluded that applying the Multiple Streams Model including problem stream, political steam and policy steam are the policy agenda primaries requires analysis on “Societal Predisposition” and roles of “Policy Entrepreneurs”. In the order to open the policy window and reach decision agenda. This means that there are many social trends emerging in the issue of gender equality that are entering the policy agenda. That must be

* Received 15 January 2024; Revised 27 January 2024; Accepted 29 January 2024

approved by all sectors in order to push for public policy. which will promote gender equality and create equality with the legitimate rights of the word "Humanity"

Keywords: Policy Agenda Setting, Multiple Steam, Gender Equality

บทนำ

ด้วยบริบทของสังคมโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่กระบวนการโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดความหลากหลาย (Diversity) ปรากฏเด่นชัดและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความหลากหลายทั้งอัตลักษณ์ เพศชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม (ฉันทหทัย อาจอ่ำ, 2558) ซึ่งนั่นก็หมายรวมถึงสังคมไทยด้วยเช่นกัน และเมื่อสังคมกลายเป็นพหุสังคม (Plural Society) มุมมองต่าง ๆ ของผู้คนในสังคมจึงเริ่มเปลี่ยนแปลง เกิดการยอมรับในความหลากหลายที่แตกต่างซึ่งกันและกันมากขึ้น แต่หากกล่าวถึงความหลากหลายทางเพศ (Gender Diversity) แล้ว กลับยังมีคนในสังคมอีกมากมายที่ยังคงรู้สึกไม่พอใจ ไม่ยอมรับ และมีทัศนคติในแง่ลบ ต่อกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศ (LGBTIQn+) อยู่ (พิมลพรรณ อิศรภักดี, 2558) ถูกขับเบียดว่ากลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศเป็นกลุ่มคนที่มีรสนิยมทางเพศ (Sexual Orientation) และอัตลักษณ์ทางเพศ (Gender Identity) ที่แตกต่างไปจากบรรทัดฐานของสังคม ทำให้กลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศต้องเผชิญกับอคติและเลือกปฏิบัติจากคนส่วนใหญ่ในสังคม รวมไปถึงการถูกกีดกันจากสิทธิต่าง ๆ ที่พึงจะได้รับจากรัฐสวัสดิการและการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายประเด็น อันส่งผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิตและปฏิบัติการในประจำวันเป็นอย่างมาก

นอกจากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว กลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศยังถูกปฏิบัติซ้ำในหลากหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา และสุขภาวะอันก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม และความไม่เสมอภาคทางเพศ ซึ่งการลดปัญหาดังกล่าวนั้น สามารถทำได้ด้วยการออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมและผลักดันให้เกิดนโยบายให้มีความคุ้มครองกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศอย่างเป็นรูปธรรมจากทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งภาครัฐเองก็ต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 เนื้อความว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560) และยังมี การผลักดัน พ.ร.บ. คู่ชีวิต ที่เข้าสู่สภาเพื่อให้เกิดกฎหมายรับรองและคุ้มครองสิทธิล่าสุดเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2566 จึงถือว่าเป็นหมุดหมายอันดีที่มีมติเห็นชอบถึง 369 เสียง แต่ที่ผ่านมายังไม่พบข้อมูลเกี่ยวกับการส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศและการกำหนดนโยบายต่อกลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศเท่าที่ควร ซึ่งประเด็นดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ที่วงวิชาการด้านนโยบายสาธารณะในโลกตะวันตก โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเด็นที่น่าสนใจเมื่อเปรียบเทียบกับวงวิชาการไทย ที่ยังไม่ได้มีการกล่าวอ้างถึง ประเด็นการเข้าสู่วาระนโยบายอย่างกว้างขวางมากนัก ซึ่งอาจจะมีบ้างแต่ยังไม่ได้นับถึงกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ (Agenda Setting) อย่างชัดเจน หากเพียงใช้เพื่อเป็นทางผ่านเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ กระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นหลัก หากแต่กระบวนการเข้าสู่นโยบายก็ไม่มียิ่งหย่อนไปกว่ากัน (ประสงค์ชัย เศรษฐสุริยชัย, 2558) เนื่องจากการศึกษาจุดกำเนิดของนโยบายสาธารณะ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะทำให้ศึกษาเข้าใจที่มาที่ไปของนโยบายสาธารณะ และเป็นประโยชน์ต่อการนำไปวิเคราะห์ในกระบวนการนโยบายสาธารณะของความเสมอภาคทางเพศ

ทั้งนี้ การทำความเข้าใจต่อกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ ผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจแนวคิด พหุกระแส (Multiple Steams Model) ของจอห์น คิงดอน (Kingdon, J. W., 1984) ที่ถือว่า

เป็นกรอบความคิดสำคัญที่จะช่วยชี้ให้เห็นถึงกระบวนการเข้าสู่นโยบายให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะแนวคิดนี้ได้แสดงให้เห็นตั้งแต่ความเป็นมาของนโยบายสาธารณะ อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมถึงตัวผู้ผลักดันนโยบายสาธารณะอีกด้วย

บทความนี้จึงถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของที่น่าเอาแนวคิดทุกระแสมาเพื่ออธิบายกระบวนการเข้าสู่นโยบายสาธารณะของความเสมอภาคทางเพศ ตั้งแต่ภาพรวม พัฒนาการไปจนถึงวิธีการประยุกต์ใช้แนวคิดนี้มาใช้เพื่อวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อช่วยให้เข้าใจและอธิบายกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะกับทุกระแสของความเสมอภาคทางเพศดังกล่าวอย่างรอบด้านต่อไป

นโยบายกับนโยบายสาธารณะ: ความแตกต่างของที่มาและการนำไปใช้

ก่อนที่จะอธิบายกระบวนการเข้าสู่นโยบายสาธารณะนั้น ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงนิยามของคำว่า “นโยบาย” (Policy) กับคำว่า “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) เพื่อให้เข้าใจตรงกันและเพื่อทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและนโยบายสาธารณะเป็นเบื้องต้นก่อน เพื่อสร้างความเข้าใจในนิยามของทั้งสองคำนี้ ซึ่งการทบทวนวรรณกรรม ผู้เขียนพบว่า ทั้ง “นโยบาย” (Policy) และ “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ต่างก็มีนักวิชาการทั้งไทยและต่างชาติจำนวนไม่น้อยได้ให้ความหมายไว้และมีความแตกต่างกันที่หลากหลายไปตามฐานคิดของแต่ละบุคคล ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในทัศนะของคิงตันแล้ว คำว่า นโยบาย หมายถึง “ทางเลือกโดยทั่วไป” (Alternative) ส่วนคำว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง “ทางที่ถูกเลือกโดยผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง” เพื่อกำหนดนโยบาย เช่น รัฐสามารถให้ทางเลือกนโยบายได้ หากแต่นโยบายนั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการหรือผันเปลี่ยนเป็นการออกกฎหมายได้ เนื่องจากขัดรัฐธรรมนูญ หรือด้วยเหตุผลใดก็ตาม นโยบายก็ไม่สามารถแปรเปลี่ยนเป็นนโยบายสาธารณะได้อย่างสมบูรณ์ สอดรับกับข้อเสนอของคิงตันที่ว่า นโยบาย คือ ทางเลือกในด้านนิติบัญญัติหรือกฎหมาย ที่ยังไม่ถึงเวลาในการพิจารณาขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) รวมถึงขั้นตอนของการบังคับใช้นโยบายหรือกฎหมายได้ (Enforcement)

การให้ความหมายดังกล่าวถือว่าเป็นความคิดเห็นนอกเหนือจากอดีต ด้วยในมุมมองของคิงตัน ที่ว่า “ทางเลือก” คือ กลุ่มของข้อมูลที่เป็นตัวเลือกที่หลากหลาย เพื่อใช้แก้ไขปัญหาดังเฉพาะเจาะจงในขั้นตอนของการตัดสินใจนโยบาย โดยได้ย้ำว่า แม้ “ทางเลือก” มักแตกต่างกันออกไป แต่ก็ต้องสอดคล้องกับประเด็นในขั้นตอนของการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งนั่นจะมี “ทางเลือกที่เป็นไปไม่ได้” และ “ทางเลือกที่เป็นไปได้” เกิดขึ้น หมายความว่า กลุ่มของแนวความคิดที่มีโครงสร้างอย่างชัดเจน เป็นเหตุเป็นผลและเป็นทางเลือกที่ได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ลักษณะเช่นนี้ ล้วนแล้วแต่เป็นทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งสิ้น โดยก่อนที่จะเป็น “ทางเลือกที่เป็นไปได้” นั้นย่อมต้องผ่านกระบวนการและขั้นตอนเพื่อพิจารณาด้วยการตรวจสอบ การประเมินค่าใช้จ่าย ความเป็นไปได้ รวมถึงการรับฟังเสียงของประชาชนที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสีย และกลุ่มผลประโยชน์ด้วย (Kingdon, J. W., 1984)

ทัศนะข้างต้นของคิงตันสามารถเข้าใจได้ไม่ยากมากนัก ซึ่งนั่นเป็นเหตุจากการได้รับอิทธิพลของการศึกษาในประเด็นการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ทั้งยังสอดคล้องกับทัศนะของ คาร์ล ฟรีดริค (Friedrich, D. J., 1963) ที่มีการให้ความหมายตามมุมมองของตนเองเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ว่าเป็น “กลุ่มของข้อคิดเห็นที่ถูกเสนอในประเด็นของแนวทางการปฏิบัติของกลุ่มคน บุคคล หรือรัฐบาล ภายใต้เงื่อนไขของสภาพปัจจัยต่าง ๆ ที่ปะกอบด้วย ปัญหา อุปสรรค และโอกาส การนำเสนอเสนอนโยบายนั้นก็เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะชนและผลักดันให้สภาพของปัจจัยดังกล่าวแพ้วาย อันจะนำไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ หรือให้เกิดการตระหนักถึงวัตถุประสงค์เริ่มแรกที่วางไว้” นอกจากนี้ วิลเลียม เจนกินส์ (Jenkins, W., 1978) ก็ยังให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไปในทิศทางเดียวกันที่ว่าคือ “กลุ่มกระบวนการความคิดของการตัดสินใจในประเด็นใดประเด็น

หนึ่งที่เชื่อมโยงระหว่างกัน โดยมีนักการเมืองหรือผู้แสดงทางการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจในการเลือกเป้าหมายและวิธีการอันนำไปสู่การบรรลุในสิ่งที่สาธารณะชนต้องการ”

จากนิยามตามทัศนะของนักวิชาการที่กล่าวมาถือได้ว่าให้ความสำคัญไปที่การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายเป็นหลักและนำมาสู่ข้อสรุป สำหรับคำว่า “นโยบาย” หมายถึง กลุ่มของทางเลือกที่รัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐกำหนดขึ้น แต่ยังไม่ได้นำไปปฏิบัติ ส่วน “นโยบายสาธารณะ” หมายถึง กลุ่มของทางเลือกที่รัฐบาล หรือหน่วยงานภาครัฐได้ผ่านกระบวนการตัดสินใจ หรือนำไปใช้ปฏิบัติให้แก่ประชาชนแล้ว อนึ่ง นอกเหนือที่ผู้เขียนได้เสนอ และสรุปนิยามของทั้งสองคำไว้แล้วข้างต้น หากแต่ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงนิยาม “นโยบายสาธารณะ” ของนักวิชาการท่านอื่นเพิ่มเติม เนื่องจากเป็นประเด็นที่สำคัญของบทความนี้ เพื่อให้ฉายภาพของมุมมองนโยบายสาธารณะอย่างหลากหลายมิติที่กว้างมากขึ้น โดยนิยามที่มีอยู่ ยังไม่มีนิยามใดที่วงวิชาการด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ให้การยอมรับอย่างสมบูรณ์ทั้งหมด ดังนี้

โรมัส อาร์ ดาย กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ สาเหตุที่ผลักดันให้รัฐบาลกระทำการบางอย่าง รวมถึงผลของความแตกต่างจากการเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำการบางอย่าง (Dye, T. R. , 1972)

ไมเคิล คราฟท์ และสก็อตต์ เฟอร์ลอง นิยามว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาลได้ดำเนินการ (หรือไม่ดำเนินการ) เพื่อตอบสนองต่อปัญหาทางสังคม โดยอาจเป็นปัญหาที่มีเงื่อนไขไม่เป็นที่ยอมรับในวงกว้าง และต้องได้รับการแทรกแซงจากรัฐบาล (Kraft, M. E. & Furlong, S. R., 2004)

ชาร์ล โคชราน และเอลัวอิส มาโลน กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจของรัฐบาลและการกำหนดรูปแบบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ (Cochran, C. L. & Malone, E. F., 2005)

มยุรี อนุมานราชชน ได้ชี้ให้เห็นว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม การกระทำของรัฐบาล และมติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล หมายถึงรวมถึง แนวทางในการกระทำของรัฐบาล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ (มยุรี อนุมานราชชน, 2552)

สมบัติ อารังธัญวงศ์ กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคมให้เกิดทางเลือกที่เหมาะสม เพื่อต่อตรงกับกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2560)

วรเดช จันทรศร กล่าวว่า นโยบายสาธารณะมีรูปแบบอยู่ในฐานะอำนาจหรือมาตรการที่รัฐใช้ ผู้ปกครองใช้ ซึ่งมีใช้ที่ออกมาจากรัฐบาลฝ่ายเดียว (วรเดช จันทรศร, 2563)

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า คำนิยามล้วนแล้วแต่มุ่งเน้นไปที่ผู้แสดงของภาครัฐเป็นสิ่งสำคัญที่ว่าจะเลือกกระทำ หรือไม่กระทำกลุ่มกิจกรรม หรือกลุ่มของแนวทางในการแก้ไขปัญหาทั้งหมดเพื่อประโยชน์และ/หรือส่งผลกระทบที่อยู่ในทางตรงและทางอ้อมต่อประชาชนทั่วไปในภาพรวม อันแสดงให้เห็นถึงนัยยะของการนิยามที่แตกต่างหลากหลายไปตามฐานคิดของแต่ละบุคคล ดังนั้นผู้เขียนจึงขอสรุปว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง การจัดสรรผลประโยชน์ หรือคุณค่าแก่สังคม ซึ่งกิจกรรมของระบบการเมืองนี้จะกระทำโดยบุคคลผู้มีอำนาจสั่งการ ซึ่งสิ่งที่รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำสิ่งใดเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” รวมไปถึงการตัดสินใจนโยบายใด ๆ ของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงค่านิยมและระบบความเชื่อของคนในสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ

การเข้าสู่วาระนโยบาย: นิยาม จุดเริ่มต้นและพัฒนาการสู่แนวคิดพหุกระแสของความเสมอภาคทางเพศ

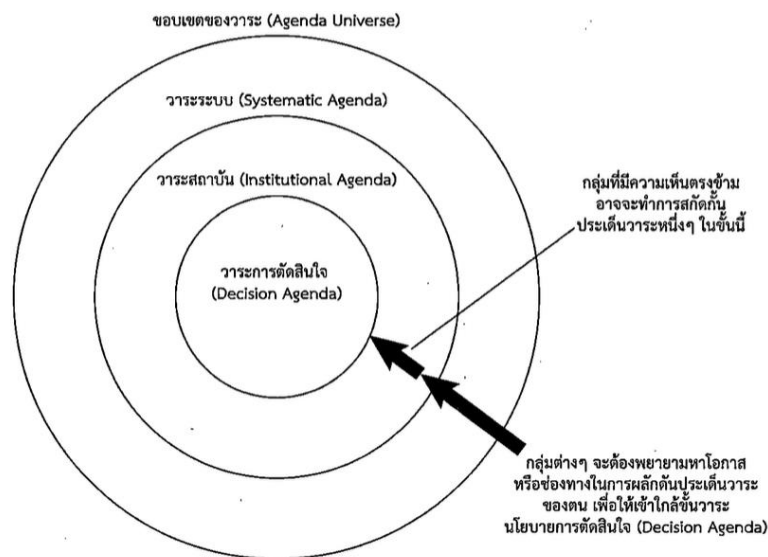
บทความนี้ได้ให้ความหมายของ “วาระ” (Agenda) ว่าเป็น กลุ่มของปัญหาที่อยู่ในรูปแบบรวมกันหรือการจัดกระจาย ผลลัพธ์ สัญลักษณ์ การเข้าใจสาเหตุ ซึ่งอาจหมายรวมถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ที่ประกอบสร้างให้



เป็นปัญหาสาธารณะ อันนำไปสู่ความไม่ได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) จึงหมายถึง การพัฒนาวาระให้เข้ามาอยู่ในความสนใจของสาธารณะชน เจ้าหน้าที่ของภาครัฐและผู้แสดงทางการเมืองเพื่อทำให้เห็นว่ากลุ่มของปัญหาดังกล่าวนั้นมีความสำคัญ และยังคงดำรงอยู่อย่างถาวรหรือต่อเนื่องในสังคม ทั้งยังอาจหมายรวมไปถึงการร่างกฎหมายก่อนส่งต่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาต่อไป (Birkland, T. A., 2005)

คำอธิบายข้างต้นสอดคล้องกับคิงด็อนที่ว่า “วาระนโยบาย” (Policy Agenda) คือ กลุ่มของหัวข้อหรือประเด็นปัญหาที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ตลอดจนประชาชนทั่วไปที่มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับประเด็นปัญหาเหล่านี้ได้ร่วมกันให้ความสนใจต่อกลุ่มของปัญหาหรือประเด็นปัญหาในแต่ละช่วงเวลา (Kingdon, J. W., 1984) โดยสามารถจำแนกวาระนโยบายออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ วาระนโยบายของรัฐ (Governmental Agenda) คือ กลุ่มของหัวข้อหรือประเด็นปัญหาที่กำลังเป็นที่สนใจของรัฐบาล ส่วนอีกประเภทหนึ่ง คือ วาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) คือ กลุ่มของหัวข้อหรือประเด็นปัญหาที่อยู่ในวาระนโยบายของรัฐบาล ซึ่งได้รับการพิจารณาให้ยังคงอยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลด้วยเช่นกัน (Kingdon, J. W., 1984) ซึ่งนั่นหมายรวมไปถึงประเด็นเกี่ยวกับความเสมอภาคทางเพศที่ถือได้ว่าเป็นวาระนโยบายประเภทวาระการตัดสินใจ เนื่องจากประเด็นปัญหานี้ อยู่ในวาระนโยบายของรัฐบาลแล้ว กำลังอยู่ในช่วงอภิปรายเพื่อให้เกิดกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งก็ถือว่าเป็นนิมิตหมายอันดีที่สภามีเสียงเห็นชอบเป็นเอกฉันท์

“วาระ” เป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับภาครัฐ ซึ่งในขณะเดียวกันประชาคมทุกภาคส่วนและทุกส่วนงานของรัฐบาลก็มีวาระต่าง ๆ เพื่อดำเนินกิจกรรม โดยสามารถแบ่งระดับของวาระย่อยออกได้เป็น 5 ระดับ จากการประยุกต์แนวคิดของโรเจอร์ คอบบ์ และชาลส์ เอลเดอร์ ได้ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แสดงระดับของวาระ (Levels of the Agenda)

จากภาพที่ 1 สามารถอธิบายได้ว่า วาระในระดับที่ใหญ่ที่สุดและมีอิทธิพลต่อกระบวนการของวาระอื่น ๆ คือ “ขอบเขตของวาระ” (Agenda Universe) ซึ่งความคิดที่หลากหลาย (Ideas) อาจถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นเพื่อถกเถียงกันในแง่ของสังคมหรือแม้แต่ในแง่ของระบบการเมือง โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตยนั้นได้เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนสามารถแสดงออกทางความคิดได้ค่อนข้างมากและเป็นอิสระ แต่ด้วยความคิดหรือ



ประเด็นที่มีจำนวนมากนั้น จะมีเพียงบางความคิดหรือบางประเด็นที่ถูกหยิบขึ้นมาเป็นประเด็นถกเถียงในระดับของ “วาระระบบ” (Systematic Agenda) เท่านั้น แม้ว่าบางความคิดหรือบางประเด็นอาจจะถูกเพิกเฉยจากผู้ที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลก็ตาม โดยวาระระบบประกอบด้วย ประเด็นปัญหาที่ประชาชนหรือประชาคมทางการเมืองเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะชนที่เป็นข้อเสนอจากประชาชนเองและตั้งอยู่บนขอบเขตอำนาจที่รัฐบาลจะกระทำได้ ส่วน “วาระสถาบัน” (Institutional Agenda) คือ กลุ่มของประเด็นปัญหาที่มีความชัดเจนขึ้นเป็นรูปธรรม เพื่อให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือผู้แสดงทางการเมืองใช้ตัดสินใจประกอบ ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดด้านระยะเวลาและทรัพยากรก็ทำให้วาระข้างต้นคงเหลือประเด็นปัญหาไว้ไม่มากนัก ก็สามารถเปลี่ยนจากวาระระบบเป็นวาระสถาบันได้โดยทันที อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสามารถยกประเด็นปัญหาที่กลุ่มของผู้ที่เกี่ยวข้องใน รัฐบาลสนใจ หรือมองเห็นว่ามีความเหมาะสมขึ้นมาก็ได้ และวาระดังกล่าวก็อาจกลายเป็น “วาระสถาบัน” (Institutional Agenda) ได้โดยทันที (ประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิชัย, 2558)

ทั้งนี้ เมื่อกลุ่มความคิดหรือประเด็นปัญหาสาธารณะแปรผันจากวาระระบบสู่ระดับของวาระสถาบันแล้ว อาจจะแบบทันทีหรือตามกระบวนการ ก็อาจจะมีกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความเห็นต่างทางความคิดเห็นทางสกัดกั้นประเด็นปัญหาดังกล่าวให้ตกไปได้ในขั้นนี้หรืออาจเกิดการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ก็เป็นได้ หากประเด็นปัญหาหรือกลุ่มความคิดผ่านวาระสถาบันโดยสมบูรณ์แล้วเข้าสู่ขั้นตอนต่อมา คือ “วาระตัดสินใจ” (Decision Agenda) เพื่อส่งต่อให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองได้ตัดสินใจว่าประเด็นปัญหาหรือกลุ่มความคิดดังกล่าวมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด มีข้อเสียอย่างไร โดยการพิจารณาดังกล่าวจะขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายต่อไป

อนึ่ง การเข้าสู่วาระนโยบายยังอาจเกิดขึ้นได้เมื่อประเด็นปัญหา และทางเลือกที่เป็นเสมือนทางออกนั้นได้รับความสนใจหรือกระทั่งสูญเสียความสนใจจากสาธารณะชน และชนชั้นนำ ส่งผลให้เกิดกระบวนการแข่งขันของกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อให้สามารถเข้าสู่วาระนโยบายอย่างมีนัยยะสำคัญ เพราะในสังคมหรือระบบการเมืองใดก็ตาม ผู้แสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กระทั่งผู้แสดงที่เป็นปัจเจกบุคคล นักวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ย่อมไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะเสนอทางเลือกให้บรรลุไปได้ทั้งหมด หรือแม้กระทั่งผลักดันให้แก่ปัญหาทั้งหมดพร้อมกันในเวลาเดียวได้ (Hilgartner, J. & Bosk, C., 1988) ด้วยเหตุนี้กลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องแย่งชิงพื้นที่เพื่อเสนอกลุ่มของปัญหาหรือประเด็นปัญหาของกลุ่มตนไปพร้อมกับประเด็นปัญหาอื่น ๆ อีกมากมายที่ร่วมเป็นส่วนแบ่งหนึ่งในพื้นที่อันจำกัดของวาระนโยบาย (Birkland, T. A., 2005) ท้ายที่สุด เมื่อวาระนโยบายได้รับความสนใจและกลายเป็นประเด็นปัญหาสาธารณะ วาระนโยบายจะมีลักษณะเป็นข้อเรียกร้องเชิงนโยบายเพื่อให้เกิดการดำเนินการทางนโยบายสาธารณะในระบบการเมือง (Dye, T. R. , 1972) ต่อไป ดังจะเห็นได้จากประเด็นปัญหาเรื่องความเสมอภาคทางเพศของกลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศ ที่เรียกร้องในสิทธิของกลุ่มตนเองจนกลายเป็นข้อเรียกร้องเชิงนโยบาย และได้รับความสนใจเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดนโยบายคู่ชีวิต เพื่อสร้างความเท่าเทียมของมนุษย์

ตัวอย่างที่แสดงความซับซ้อนข้างต้นสามารถอ้างอิงจากผลการศึกษาของคิงด็อน ซึ่งจะส่งผลให้หน้าต่างแห่งโอกาสเปิดออกกลายเป็นนโยบายสาธารณะ ที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะตามทัศนะของคิงด็อน (Kingdon, J. W., 1984) ถือเป็นคำอธิบายที่มีคุณูปการต่อการอธิบายการข้ามผ่านวาระนโยบายของรัฐบาล (Government Agenda Box) มาสู่กล่องวาระนโยบายการตัดสินใจ (Decision Agenda Box) อย่างยิ่ง ในที่นี้จะได้อธิบายความของกระแสทั้งสาม ดังนี้

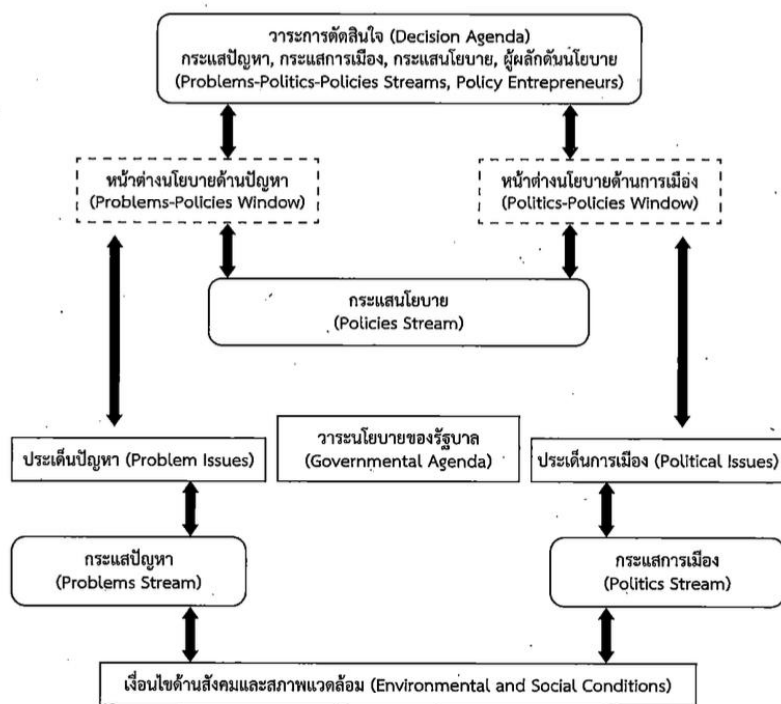
1. กระแสปัญหา (Problem Stream) คิงด็อน ไม่ได้นิยามคำว่า “กระแสปัญหา” โดยตรง เพียงแต่กำหนดเป็นกรอบสำหรับอธิบายแบบกว้าง ๆ ไว้ว่า กระแสปัญหา คือ กระแสที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากผู้คนจำนวนหนึ่งในสังคมเกิดข้อกังวลจากการตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงหรือมาจากอิทธิพลบางอย่าง ซึ่งก่อให้เกิดการรับรู้และความรู้สึกร่วมกันของสาธารณะชน (Kingdon, J. W., 1984)



2. กระแสการเมือง (Political Steam) เป็นกระแสที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการและระบบการเมือง ไม่ว่าจะเป็น การเปลี่ยนการบริหารราชการแผ่นดิน พรรคการเมือง การเลือกตั้ง การลงมติ ซึ่งตัวอย่างทั้งหมดที่กล่าวมานั้น อาจส่งผลกระทบต่อเนื่องกับกระแสอื่น ๆ ด้วยในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้หากพิจารณากระแสการเมืองร่วมกับกระแสปัญหาก็พบว่า ทั้งสองกระแสนี้มีอิทธิพลต่อการผลักดัน “สารนโยบาย” เป็นอย่างมากเพื่อเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ก่อนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Decision Agenda) ภายในระบบเมือง (Kingdon, J. W., 1984)

3. กระแสนโยบาย (Policy Steam) เป็นกระแสที่เกิดขึ้นภายหลังจากกระแสปัญหาและกระแสการเมืองได้ร่วมผลักดันประเด็นวาระนโยบายดังกล่าวจนสามารถจัดระเบียบกลุ่มความคิดของวาระการตัดสินใจหรือระบุนโยบายละเอียดทางเลือกที่มีเพื่อใช้ในการตัดสินใจก่อนออกนโยบายอย่างเป็นทางการ ซึ่งคั้งคือนโยบาย กระแสนโยบายดังกล่าวนั้นน้ำแกกันหม้อ คือ เมื่อถึงช่วงเวลาหนึ่งของกลุ่มความคิดจะตกตะกอนอยู่ในกันหม้อเพื่อรอตัวช่วยมาทำปฏิกิริยากับน้ำแก ซึ่งตัวช่วยดังกล่าวปรากฏในฐานะภาคินโยบายและรัฐบาล ว่าสุดท้ายแต่นโยบายนั้นจะมีผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ให้เวียนว่ายอยู่ในน้ำแกในลักษณะใด เพื่อให้ น้ำแกนั้นรอทานได้ (Kingdon, J. W., 1984)

การที่หน้าต่างจะเปิดออกได้ก็มีพื้นฐานจากการแปรเปลี่ยนในกระแสการเมืองหรือเกิดปัญหาใหม่มาหันเหความสนใจของเจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในกระแสการเมืองเรื่องการจัดตั้งถือว่าสามารถนำไปสู่การปฏิรูปขบวนการเคลื่อนไหวที่ให้โอกาสกับกลุ่มที่มีอำนาจน้อยกว่าได้นำเสนอประเด็นปัญหาของกลุ่มตน (Birkland, T. A., 2005) ส่วนการเปลี่ยนแปลงในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นหน้าต่างที่มองเห็นได้ชัดเจนที่สุดในระบบนโยบายสาธารณะ (Kingdon, J. W., 1984) ซึ่งสามารถสรุปการเปลี่ยนแปลงสภาพของวาระนโยบายในทัศนะของคั้งคือน ได้ดังภาพที่ 2 ดังนี้



ภาพที่ 2 แสดงการเปลี่ยนแปลงสภาพของวาระนโยบายตามทัศนะของคั้งคือน (Kingdon, J. W., 1984)

ทั้งหมดที่กล่าวชี้ให้เห็นว่าแนวคิดพหุกระแสของคิงด็อน เป็นกรอบแนวคิดที่เหมาะสมสำหรับการวิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) เนื่องจากสามารถอธิบายและเป็นการทำความเข้าใจตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายจนกระทั่งกระบวนการจัดทำและดำเนินนโยบาย รวมถึงยังสามารถเข้าใจเหตุผลและที่มาที่ไปด้วยว่า เหตุใดทางเลือกนโยบายจึงได้รับและไม่ได้รับการพิจารณาจากผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้แสดงทางการเมืองเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ เพราะคำถามทั่วไปในการศึกษาของคิงด็อนเองก็มุ่งเน้นไปที่การทำความเข้าใจความเป็นมาว่าด้วยเหตุใด กลุ่มปัญหาหรือประเด็นปัญหาจึงเข้ามาอยู่ในความสนใจของเจ้าหน้าที่/ผู้ปฏิบัติงาน ให้เกิดทางเลือกต่อกลุ่มพวกเขาเกิดขึ้นได้อย่างไร การเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลเกิดขึ้นได้อย่างไร และด้วยเหตุใดเวลาในการทบทวนแนวคิดเรื่องนโยบายของรัฐบาลจึงเกิดขึ้นในช่วงการเข้าสู่วาระนโยบาย (Kingdon, J. W., 1984) อย่างไรก็ตามก่อนที่จะนำตัวแบบพหุกระแสมาวิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายนั้น ผู้ศึกษาจำเป็นต้องพิจารณา “ความโน้มเอียงทางสังคม” (Societal Predisposition) อันหมายถึง ค่านิยมทางสังคม โครงสร้างทางการเมือง โครงสร้างรัฐธรรมนูญ และวัฒนธรรมการเมือง ซึ่งเป็นที่ไม่ควรละเลยจากบริบทของการศึกษารวมถึงการนำตัวแบบไปใช้ด้วย

สำหรับพหุกระแสทั้งสามของคิงด็อนนั้น สามารถชี้ให้เห็นถึงปัญหาของความเสมอภาคทางเพศจำเป็นที่จะต้องมีการขับเคลื่อนตั้งแต่ กระแสปัญหา (Problem Steam) กระแสนโยบาย (Policy Steam) และกระแสการเมือง (Political Steam) เมื่อหากทั้งสามกระแสนี้มาบรรจบกันจะด้วยเงื่อนไขและกิจกรรมของผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) หรือจะเป็นเพราะการเกิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ขึ้นในสังคมทำให้เกิดการตัดสินใจหรือการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายขึ้น โดยประเด็นของความเสมอภาคทางเพศนั้นก็จะต้องดำเนินการภายใต้กระแสทั้งสามด้วยการขับเคลื่อนในกลุ่มของตนเอง เพื่อเรียกร้องความเสมอภาคและดำเนินการขับเคลื่อนนโยบาย อันจะนำไปสู่การเกิดนโยบายสาธารณะเพื่อกลุ่มของตนเองที่เรียกว่า “กลุ่มชายขอบ” ให้เกิดสิทธิอันเท่าเทียมกันของคำว่า “มนุษย์ชน”

วาระนโยบาย: กระบวนการตัดสินใจและกลไกผ่านสภาเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นกฎหมาย หรือการตัดสินใจของรัฐบาล หรือเรียกได้ว่าเป็นกิจกรรมของฝ่ายการเมือง ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนการบริหารประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ปัจจุบันที่มีความท้าทาย ยุ่งยาก และสลับซับซ้อนสูง ทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช มองว่า ข้าราชการมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเมื่อมีโอกาสเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญในคณะรัฐมนตรี และตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ เนื่องจากสามารถสร้างบทบาททั้งสองด้าน คือ การเมืองและการบริหารในเวลาเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีบทบาททางการเมืองเพิ่มสูงขึ้น เพราะการเมืองเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ หรือเรียกได้ว่าเชื่อมโยงกับการตัดสินใจในเชิงคุณค่า (value judgement) โดยตรง และปฏิเสธไม่ได้ว่า การตัดสินใจว่าควรดำเนินนโยบายเช่นนี้ เสมือนเป็นการยอมรับในนโยบายนั้นดีกว่าทางเลือกอื่น ๆ ขณะเดียวกันนักการเมืองสามารถอ้างความชอบธรรมในการเลือกและกำหนดคุณค่าเหล่านั้นได้ อันเนื่องมาจากพวกเขาเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เป็นผู้กลั่นกรอง รวมถึงสะท้อนปัญหา ความต้องการ และเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ที่ตนเองได้รับการเลือกตั้ง (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2545)

การกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทยมีปัจจัยวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง หากการกำหนดนโยบายเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับวัฒนธรรมทางการเมือง ย่อมส่งผลให้นโยบายสาธารณะนั้นนำไปปฏิบัติได้ดียดี บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ในมุขกลับกัน ถ้านโยบายขัดแย้งอย่างรุนแรงกับวัฒนธรรมทางการเมือง ย่อมเกิดการต่อต้านจากประชาชน ส่วนองค์การหลักมี

หลากหลาย ฝ่ายที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายตามกฎหมาย เช่น คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ตุลาการ กระทรวง รวมถึงองค์การและบุคคลที่มีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน พรรคการเมือง ประชาชนทั่วไป ตลอดจนหน่วยราชการอื่นที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

อุทัย เลาหวิเชียร กล่าวไว้ว่า วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นการบริหารงานภาครัฐที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับการเมือง เดิมมองว่า ฝ่ายบริหารเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ปัจจุบันฝ่ายบริหารมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในฐานะผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งเท่ากับว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายการเมือง (อุทัย เลาหวิเชียร, 2550) จากประเด็นดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การกำหนดนโยบายมีความสัมพันธ์กับระบบการเมือง และระบบการเมืองที่แตกต่างกันมีผลต่อการกำหนดนโยบาย โดยครอบคลุมทั้งในส่วนวัตถุประสงค์ของนโยบาย ค่านิยม และบทบาทของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ก่อนปี พ.ศ. 2475 ที่ประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย มีการปกครองในลักษณะผู้ปกครองคนเดียว (monarchy) หรือคณะบุคคล (aristocracy) ที่กุมอำนาจทั้งในทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ระบบราชการมีลักษณะเป็นระบบราชการแบบผู้นำมีอำนาจเหนือระบบราชการ (ruler-dominated bureaucracy) หลังจากปี พ.ศ. 2475 มีลักษณะเป็นแบบอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic elite system) โดยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 จนถึงปัจจุบัน

ในระยะหลังการกำหนดนโยบายสาธารณะไม่ได้จำกัดอยู่ที่ฝ่ายการเมือง ข้าราชการระดับสูง หรือส่วนกลางเท่านั้น แต่ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น โดยเฉพาะในระดับชุมชน ท้องถิ่นมีความตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีความเชื่อที่ว่า ตนในฐานะคนในพื้นที่ย่อมเข้าใจปัญหา และความต้องการของตนเองดีที่สุด ในอีกด้านหนึ่งไม่ต้องการรอคอยความหวัง ความช่วยเหลือจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว โดยสามารถอธิบายหลักการดำเนินนโยบายของรัฐที่จำเป็นจะต้องสร้างความรู้และหาหลักการที่จะลดเงื่อนไขและข้อจำกัดต่าง ๆ อีกนัยหนึ่งของการกำหนดนโยบายของรัฐต้องมุ่งสู่ความสำเร็จ การบรรลุผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาให้ได้ในระยะยาว สามารถแก้ไขปัญหาหรือรักษาโรคร้ายได้ สามารถประกันความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ซึ่ง วรเดช จันทรรคร ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐไว้ 20 หลัก โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (วรเดช จันทรรคร, 2564)

หลักที่ 1 การคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน ตลอดจนแนวทางการสร้างการยอมรับอันจะส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

หลักที่ 2 การพิจารณาถึงมาตรการของนโยบาย เพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลของการแก้ไขปัญหา

หลักที่ 3 การนำเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ เพื่อเพิ่มโอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จในการนำไปสู่การปฏิบัติที่สูงขึ้น

หลักที่ 4 การออกแบบพลังในการบังคับใช้อย่างเหมาะสมและเอื้อต่อความสำเร็จของนโยบายอย่างยั่งยืน

หลักที่ 5 ต้องมีความสอดคล้องกับนโยบายต่าง ๆ ของประเทศและกำหนดเป้าหมายในการนำไปปฏิบัติให้ชัดเจนต่อความสำเร็จ

หลักที่ 6 การกำหนดภารกิจและความรับผิดชอบ รวมถึงความพร้อมที่จะรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน

หลักที่ 7 มีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน

หลักที่ 8 มีการตรวจสอบหรือระบบติดตามและการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

หลักที่ 9 ให้รางวัลหรือลงโทษแก่ผู้ที่ให้ความร่วมมือและไม่ร่วมมือ

หลักที่ 10 ต้องมีการระบุผลที่ชัดเจนและครอบคลุมอย่างมีเหตุผล

หลักที่ 11 โครงสร้างของกน่านโยบายไปปฏิบัติมีผลต่อความสำเร็จ ดังนั้นจึงควรมีการออกแบบโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับประเภทและลักษณะของนโยบาย

หลักที่ 12 หากมีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะทำให้เกิดโอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสัมฤทธิ์ผลดีขึ้น

หลักที่ 13 การแสวงหาทรัพยากรและการจัดสรรงบประมาณให้ถึงผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายจะทำให้มีนโยบายมีโอกาสประสบความสำเร็จสูงขึ้น

หลักที่ 14 การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและมิติของสถานที่ที่มีความก้าวหน้าเข้ามามีส่วนร่วม

หลักที่ 15 การให้ประชาชนมีส่วนร่วม

หลักที่ 16 การกระทำที่มีความซับซ้อน จะนำมาซึ่งความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

หลักที่ 17 การสร้างเครือข่ายสนับสนุน

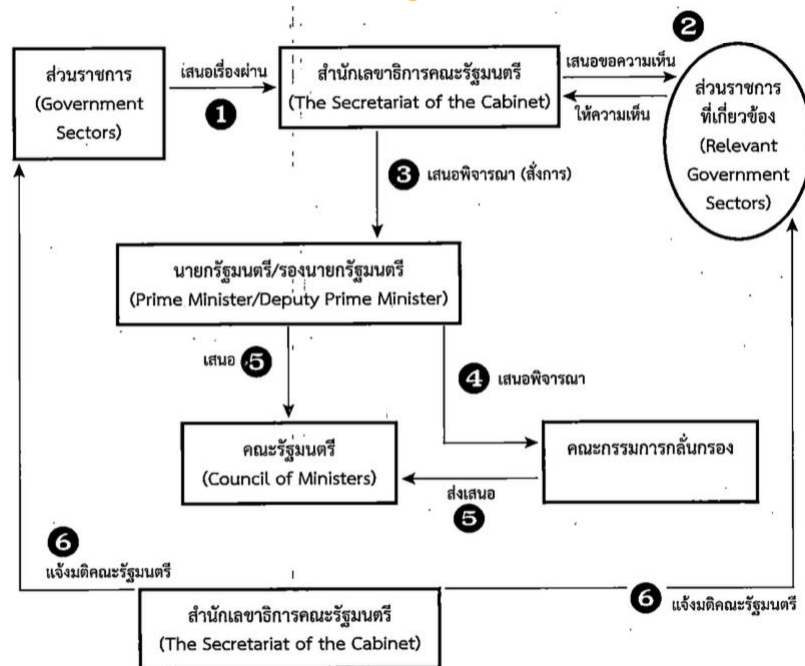
หลักที่ 18 การกำหนดให้ผู้นำทางความคิดเกิดความร่วมมือ

หลักที่ 19 การสร้างภาวะผู้นำในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

หลักที่ 20 การยุตินโยบายหรือการแก้ไขปรับปรุงนโยบาย

จะเห็นว่าหลักในการดำเนินนโยบายข้างต้นที่กล่าวมานั้น เป็นหลักการที่จะพัฒนาให้ก่อเกิดนโยบายสาธารณะอันจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย มีความเป็นมาอย่างยาวนานก่อนปี 2475 และมีความสัมพันธ์กับทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายการบริหาร รวมถึงภาคส่วนต่าง ๆ อย่างหลากหลาย โดยเฉพาะในระดับชุมชน ท้องถิ่นมีความตื่นตัว ตื่นรู้กับปัญหาของตนเอง และลุกขึ้นมาจัดการตนเอง ร่วมกันกำหนดทิศทางเดินให้กับตนเองในหลาย ๆ พื้นที่ ฉะนั้นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจึงแตกต่างจากภาพเดิม ๆ ที่รู้และเข้าใจมาโดยตลอดว่านโยบายสาธารณะกำหนดจากฝ่ายการเมือง หรือข้าราชการระดับสูงเท่านั้น ขณะเดียวกันการกำหนดนโยบายคำนึงถึงปัจจัยโดยรอบ ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรมทางการเมือง และปัจจัยทางเศรษฐกิจอย่างรอบด้าน ด้วยการนำปัญหาต่าง ๆ เข้าสู่วาระนโยบาย เพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนที่ถือว่าเป็นพลเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของความเสมอภาคทางเพศของกลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศ เพราะกลุ่มคนเหล่านี้ยังถูกมองว่าเป็นพลเมืองเพศชายขอบที่ยังมิได้รับการยอมรับและสิทธิต่าง ๆ เมื่อเทียบกับเพศตามโครงสร้างของสังคม

กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีได้เริ่มต้นจากการนำประเด็นปัญหาเข้าสู่กระบวนการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นชอบจากส่วนงานที่เกี่ยวข้องตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ที่ระบุวาระการเข้าสู่ขั้นตอนการตัดสินใจ (Decision Agenda) โดยสามารถสรุปได้ 6 ขั้นตอนสำคัญ ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3 แสดงกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีไทย (ผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา, 2556)

จากภาพที่ 3 สามารถอธิบายขั้นตอนแต่ละขั้นตอนได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเสนอเรื่องของส่วนราชการ โดยส่วนราชการมีการนำเสนอเรื่องผ่านสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี เพื่อตรวจสอบตามกระบวนการของหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและสาระการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบอันว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งมีหมายรวมถึงเรื่องที่เสนอมีความเห็นของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีครบถ้วนหรือไม่ เพื่อทางสำนักเลขาธิการรัฐมนตรีจะได้มีการกำหนดวันที่หมายว่าจักนำเรื่องเสนอในส่วนราชการต่อไป (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549)

ขั้นตอนที่ 2 การขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยความเห็นนั้นมีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก เนื่องจากต้องอาศัยข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน ร่วมกับความเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ อันจะนำมาซึ่งการพิจารณา ในเหตุการณ์ที่ส่วนราชการยังมิได้จัดทำข้อคิดเห็น ทางสำนักเลขาธิการรัฐมนตรีจะเป็นผู้ดำเนินการพร้อมกับกำหนดวันเพื่อขอให้ตอบด้วย

ขั้นตอนที่ 3 การเสนอนายกรัฐมนตรี/รองนายกรัฐมนตรี พิจารณาสั่งการ เมื่อส่วนราชการได้ความคิดเห็นครบถ้วนแล้ว หรือมีครบแต่เป็นประเด็นเร่งด่วน สำนักเลขาธิการรัฐมนตรีสามารถสรุปเรื่องพร้อมข้อคิดเห็นที่ตอบมาจากส่วนราชการ ร่วมกับข้อวิเคราะห์ของสำนักเลขาธิการรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการโดยสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี

ขั้นตอนที่ 4 การเสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรอง การเสนอนโยบายเป็นเรื่องที่ต้องได้รับการเห็นชอบอย่างถ้อยถน สำนักเลขาธิการรัฐมนตรีอาจได้รับการสั่งการส่งเรื่องต่อไปยังฝ่ายเลขาธิการคณะกรรมการกลั่นกรอง เพื่อจัดประชุมพิจารณาแล้วส่งผลต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขั้นตอนที่ 5 การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ทางนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรีสามารถสั่งการให้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรงได้



ขั้นตอนที่ 6 แจ่มมติคณะรัฐมนตรี เมื่อสิ้นสุดของการประชุม ทางสำนักเลขาธิการรัฐมนตรีจะดำเนินการจัดทำมติคณะรัฐมนตรี พร้อมกับจัดทำสรุปรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งให้คณะรัฐมนตรี

จะเห็นได้ว่ากระบวนการสุดท้ายของการเข้าสู่วาระนโยบาย คือ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ที่เป็นผลจากการประชุมที่ออกมาจากมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นผลของการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประเด็นของการเข้าสู่วาระนโยบายของความเสมอภาคทางเพศที่เป็นพหุกระแส นั้น ย่อมเข้าสู่กระบวนการต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ เพื่อให้เกิดมติเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและส่วนงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อสรุปสู่การเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป

สรุป

ในกระบวนการเกิดขึ้นของ “นโยบายสาธารณะ” การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ถือเป็นขั้นตอนต้นทางอย่างแรกสุด จากการศึกษาแนวคิดพหุกระแส (Multiple Steams Model) ของ จอห์น คิงดอน ที่นำกระแสทั้งสามมาใช้ศึกษาโดยวิเคราะห์ ซึ่งต่างก็เป็นอิสระต่อกันที่ประกอบด้วย กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย เมื่อใดก็ตามที่กระแสทั้งสามมาบรรจบกัน และได้รับการสนับสนุนจากผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ผู้แสดงทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว หน้าต่างนโยบายที่เป็นประเด็นปัญหาหรือกลุ่มปัญหาที่เปิดออกเพื่อนำไปสู่การรับวาระนโยบายก่อนนำไปสู่ขั้นตอนสุดท้ายที่คิงดอนเรียกว่า “วาระการตัดสินใจ” (Decision Agenda) ทั้งนี้หากเทียบเคียงกับกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายในบริบทการเมืองไทยโดยฝ่ายบริหาร ก็หมายความว่าถึงขั้นตอนการตัดสินใจและพิจารณาในรัฐสภาของคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาประเด็นต่าง ๆ อันส่งผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อสาธารณะชน ซึ่งประเด็นของความเสมอภาคทางเพศของกลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศก็ได้มีการขับเคลื่อนวาระนโยบาย อันจะนำไปสู่การเกิดของนโยบายสาธารณะเพื่อกลุ่มของตนเองที่ถูกเรียกว่า “กลุ่มชายขอบ” ให้เกิดสิทธิอันเท่าเทียมของคำว่า “มนุษย์ชน”

เอกสารอ้างอิง

- ฉันททัตย์ อาจ่อ. (2558). ความแตกต่างหลากหลายในอาเซียน: ข้อเสนอแนะสำคัญในการพัฒนาประชาคมอาเซียน. ใน อารี จำปากลาง, ปัทมา ว่าพัฒน์พงศ์ และกาญจนา ตั้งชลทิพย์ (บรรณาธิการ), ประชากรและสังคม 2558: ความหลากหลายทางประชากรและสังคมในประเทศไทย ณ ปี 2558. (พิมพ์ครั้งที่ 1), (หน้า 65-82). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2545). ปฏิรูประบบราชการ. กรุงเทพมหานคร: บ้านพระอาทิตย์.
- ประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิชัย. (2558). การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย: วิเคราะห์ตัวแบบพหุกระแสและการนำไปใช้. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 3(7), 301-311.
- ผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา. (2556). การพัฒนาระบบการประสานงานในการกิจคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร: สำนักผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา.
- พิมลพรรณ อิศรางกู. (2558). ต่างวัยต่างทัศนะต่อความหลากหลายทางเพศในสังคมไทย. ใน อารี จำปากลาง, ปัทมา ว่าพัฒน์พงศ์ และกาญจนา ตั้งชลทิพย์ (บรรณาธิการ), ประชากรและสังคม 2558: ความหลากหลายทางประชากรและสังคมในประเทศไทย ณ ปี 2558. (พิมพ์ครั้งที่ 1), (หน้า 45-63). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- มยุรี อนุมานราชชน. (2552). นโยบายสาธารณะ. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: เอกซ์เปอร์เน็ท.
- วรเดช จันทรศร. (2563). รัฐประศาสนศาสตร์: ศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิตากสินเพื่อพัฒนาการศึกษา.

- วรเดช จันทรศร. (2564). หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิตากสินเพื่อพัฒนาการศึกษา.
- สมบัติ อารังญวงษ์. (2560). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. (พิมพ์ครั้งที่ 29). กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2549). แนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- อุทัย เลาหวิเชียร. (2550). รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ. (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพมหานคร: ทีพี เอ็นเพลส.
- Birkland, T. A. (2005). An Introduction to the Policy Process: Theories, Concept, and Model of Public Policy Making. (2nd ed.). Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Cochran, C. L. & Malone, E. F. (2005). Public Policy: Perspective and Choices. London: Lynne Rienner.
- Dye, T. R. . (1972). Understanding Public Policy. Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall.
- Friedrich, D. J. (1963). Man and His Government. New York: McGraw-Hill.
- Hilgartner, J. & Bosk, C. (1988). The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. American Journal of Sociology, 94(1), 53-78.
- Jenkins, W. (1978). Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective. London: Martin Robertson.
- Kingdon, J. W. (1984). Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Little, Brown.
- Kraft, M. E. & Furlong, S. R. (2004). Public Policy: Politic Analysis and Alternative. Washington D.C.: CQ.