

อำนาจกลุ่มผลประโยชน์กับกระบวนการนโยบาย

Powers of Interest Groups and Policy Processes

ธนิกานต์ ศรีจันทร์¹ และ ภักดี โพธิ์สิงห์²

มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ¹, มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม²

Thanikarn Srichan¹ and Phakdee Pho Singh²

Rajabhat Chaiyaphum University¹, Maha Sarakham Rajabhat University², Thailand

Corresponding Author, E-mail: praewpanprajakko@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอถึงอำนาจ กลุ่มผลประโยชน์กับกระบวนการนโยบาย ประกอบด้วย อำนาจ กลุ่มผลประโยชน์ และกระบวนการนโยบาย ซึ่งกลุ่มคนที่มีอำนาจ อำนาจ (Power) หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่สามารถทำให้บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามในสิ่งที่บุคคลนั้นต้องการ ส่วน อำนาจที่เรียกว่า (Authority) อำนาจในการบังคับบัญชา โดยให้ผู้อื่นปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ กลุ่มคนที่มีผลประโยชน์ กลุ่มบุคคลที่มีลักษณะของการรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ คล้ายคลึงกันมาทำกิจกรรมร่วมกัน อีกอย่างคือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มารวมตัวกันนั้นก็เพื่อแสวงหา หรือมี อิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ กระบวนการนโยบาย ได้แก่ การก่อตัวนโยบาย การกำหนดนโยบาย การ ตัดสินใจนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย รวมถึงการต่อเนื่อง,การทดแทน,การ สิ้นสุดนโยบาย จากกระบวนการนโยบายสาธารณะตั้งแต่การเริ่มต้นนโยบายไปจนถึงสิ้นสุดนโยบาย ซึ่งต้อง อาศัยผู้มีอำนาจในหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่ในแต่ละกระบวนการนโยบาย ในกระบวนการนโยบายนั้นก็ อาจจะมีผู้มีผลประโยชน์นอกเหนือจากผู้ปฏิบัติงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ซึ่งเข้ามาทำให้เกิดประโยชน์แอบ แฝงของส่วนราชการกับกลุ่มผลประโยชน์ส่งผลต่อการดำเนินกระบวนการนโยบายในแต่ละขั้นตอน กระบวนการเกิดนโยบาย ซึ่งมีผลทำให้เกิดนโยบายหรือไม่เกิดนโยบายขึ้นก็ได้

คำสำคัญ : อำนาจ; กลุ่มผลประโยชน์; กระบวนการนโยบาย

* วันที่รับบทความ : 16 กุมภาพันธ์ 2566; วันแก้ไขบทความ 21 กุมภาพันธ์ 2566; วันตอบรับบทความ : 22 กุมภาพันธ์ 2566

Received: February 16 2023; Revised: February 21 2023; Accepted: February 22 2023

Abstracts

This article focuses on the power, Interest groups, and policy processes consist of powers, interest groups, and policy processes. The group of people with power, Power (Power) refers to the ability of a person to make another person act according to what that person wants. The power called (Authority) power to command by allowing others to perform their duties as required by law, group of people with benefits, group of people who are characterized by an agglomeration with purpose and same interests do activities together. The other is that a person or group of people who come together to seek or influence on public policy, Policy processes: Policy formation, Policy formulation, Policy decision, Policy Implementation, and Policy evaluation. Including continuation, substitution, termination of a policy. From the process of public policy from the inception of the policy to the end of the policy. This requires a person with authority to act as an operator in each policy process. In the policy process, there may be stakeholders other than those directly authorized to act. Which leads to hidden benefits of government agencies and interest groups affecting the implementation of the policy process in each step of the policy process. Which has the effect of creating a policy or not creating a policy.

Keywords : Power; Interest groups; Policy processes

บทนำ

ในกระบวนการทำงานของภาครัฐสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ซึ่งประชาชนเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการปฏิบัติงานของภาครัฐ ถ้าในกระบวนการเกิดนโยบายสาธารณะให้ประชาชนได้สามารถแสดงความคิดเห็นและแสดงความต้องการของตัวเองได้ ภาครัฐก็จะสามารถทำงานตอบสนองต่อความต้องการของภาคประชาชนมากขึ้นด้วย นอกเหนือจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายแล้ว ยังมีกลุ่มผู้มีผลประโยชน์ที่มีผลต่อกระบวนการนโยบายตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดกระบวนการนโยบาย หนึ่งในกระบวนการนโยบายขั้นตอนที่สำคัญมากกระบวนการหนึ่งคือการกำหนดนโยบาย ซึ่งมีตัวแบบในการที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายก็คือตัวแบบกลุ่ม (Group Model) พิจารณานโยบาย สาธารณะคือจุดดุลยภาพระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม นโยบายสาธารณะจะสะท้อนให้เห็นถึงจุดร่วมของผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม กลุ่มใดมีอิทธิพลมาก นโยบายจะเอนเอียงไปทางนั้น จะเห็นว่ากลุ่มอำนาจและกลุ่มผลประโยชน์ ส่งผลต่อกระบวนการนโยบายในทุกขั้นตอน ในกระบวนการของนโยบาย (Policy process) ประกอบด้วย

1. การก่อตัวนโยบาย (Policy formation) เป็นขั้นตอนการระบุปัญหาให้ชัดเจนเพื่อเป็นฐาน กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาสาธารณะ ได้แก่ การวิเคราะห์ลักษณะปัญหาสาธารณะสาเหตุ ผลกระทบต่อสังคม ประเด็นสาธารณะ (Public issue) ภายหลังจากการทราบลักษณะปัญหานโยบาย ชัดเจนแล้ว ดำเนินการ

กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาโดยทำให้ทราบถึงลำดับความสำคัญของ นโยบายที่จะต้องทำและการเลือกใช้นโยบายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

2. การกำหนดนโยบาย (Policy formulation) การกำหนดนโยบายถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมการเมือง และการบริหารอื่นๆ ตามมา ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีหลายฝ่าย เช่น ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระ ฯลฯ เรียกว่า ตัวแสดงในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Actors) เช่น ตัวแสดงในภาครัฐ ตัวแสดงในภาคสังคม ตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศ

3. การตัดสินใจนโยบาย (Policy decision) หรือการเลือกนโยบายเป็นการเลือกวิถีทางหรือแนวนโยบายที่เหมาะสมที่สุดที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามต้องการ เกณฑ์การพิจารณาตัดสินใจ เลือกนโยบาย เช่น หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักความพอเพียง (Adequacy) หลักความเป็นธรรม (Equity) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักความเหมาะสม (Appropriateness) เป็นต้น

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการแสวงหา กลไกที่จะเปลี่ยนตัวนโยบายที่เป็นอักษรไปสู่การปฏิบัติหรือการกระทำให้ได้ รวมไปถึงการพิจารณาหา หน่วยงานหรือองค์กรที่จะเป็นผู้รับตัวนโยบายไปดำเนินการ บังคับใช้ หรือทำให้เกิดขึ้น ทั้งนี้การแสวงหา กลไกหรือหน่วยงานที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จหรือความล้มเหลว ของตัวนโยบาย มีขั้นตอนดังต่อไปนี้ (1) การมอบนโยบายให้กับหน่วยงานเกี่ยวข้องเพื่อนำนโยบายมา วิเคราะห์กำหนดพันธกิจ (2) การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่จะต้องตอบสนองนโยบายของรัฐบาล (3) หน่วยงานระดับรองทำการดัดแปลงยุทธศาสตร์หน่วยงานหลัก โดยการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัดความสำเร็จ และกลยุทธ์ (4) กำหนดโครงการเพื่อตอบสนองแต่ละกลยุทธ์ที่วางไว้

5. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการพิจารณาแผนงานหรือโครงการที่สนองตอบนโยบายว่าสิ่งที่ทำลงไปแล้วได้สร้างการเปลี่ยนแปลงหรือผลลัพธ์อะไรขึ้นบ้าง ตัวแบบที่มัก นิยมใช้สำหรับการประเมินผลนโยบายมี 3 ลักษณะ การประเมินความก้าวหน้าและการประเมินรวบยอด การประเมินกระบวนการและผลจากนโยบาย และการวิเคราะห์ผลกระทบ เป็นการประเมินผลกระทบของนโยบายที่ได้นำไปปฏิบัติแล้ว

ซึ่งจะเห็นว่ากระบวนการนโยบายทั้ง 5 ขั้นตอนนั้น มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบบริหารงานภาครัฐที่ให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติงานของภาครัฐที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ รวมถึงการที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกระทำนโยบายของภาครัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายทั้งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่และหมายรวมถึงผู้ที่มีผลประโยชน์ในกระบวนการนโยบายด้วย

กลุ่มอำนาจ (Power Groups)

Edgar Schein (1964 : 13-14) ให้นิยามอำนาจ (Power) ว่า คือความสามารถของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มบุคคลบุคคลหนึ่งกลุ่มบุคคล (Power Groups) ที่ทำให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นเปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติหรือวิถีชีวิตได้

ส่วน Robert A. Dahi (1957, pp.202-203) นิยามอำนาจ (Power)m คือความสามารถของบุคคลหนึ่ง ที่จะทำให้บุคคลอีกคนหนึ่ง กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่บุคคลนั้นต้องการโดยไม่คำนึงว่าบุคคลที่จะต้องกระทำการนั้นมี ความต้องการที่จะทำสิ่งนั้นหรือไม่

Rosabeth Moss Kanter (1977, p.166) ให้นิยาม อำนาจ (power) ไว้ ซึ่งพิจารณาได้ทั้งแง่บวกและแง่ลบ โดยระบุว่า หมายถึงความสามารถที่จะระดมทรัพยากรเพื่อให้ได้มาและใช้ไปตามที่บุคคลปรารถนาหรือต้องการ ทั้งนี้เพื่อให้เป้าหมายที่ตั้งไว้บรรลุผล

ลักษณะกลุ่มตามนิยามข้างต้น พบว่าบางนิยามมุ่งหมายเพียงตัวบุคคล แต่เราสามารถวิเคราะห์ถึงกลุ่มบุคคลและสรุปได้ว่า อำนาจนั้น หมายถึงการที่บุคคลหนึ่งสามารถที่จะทำให้บุคคลหนึ่งหรือบุคคลอื่นกระทำการบาง สิ่งบางอย่าง ที่บุคคลนั้นต้องการ หากหมายถึงกลุ่มอำนาจ (power groups) จะหมายถึงลักษณะของกลุ่มที่มี อำนาจครอบงำบุคคลอื่น ทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น ต้องยอมสยบ ยินยอมกระทำตามคำสั่งทั้งโดยชอบ และไม่ชอบธรรม ถูกกฎหมายหรือไม่ถูกกฎหมาย

คำว่าอำนาจ ในที่นี้ กำหนดได้เป็น 2 ประเภท คือ อำนาจที่เรียกว่า Power หมายถึง ความสามารถของบุคคลในอันจะหันเหความคิดเห็น บุคคล องค์กรหรือสถานการณ์ของบุคคลอื่นให้เบี่ยงเบนไปในทิศทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนเอง (ดิน ปรัชญพฤตษ์, 2552, น.312) และอำนาจที่เรียกว่า Authority ประเภทหลังนี้หมายถึงอำนาจบังคับบัญชา สิทธิที่ผู้บังคับบัญชาจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชายอมปฏิบัติตามคำสั่งของตน สิทธินี้มี พื้นฐานอยู่บนตำแหน่งที่เป็นทางการ (ตามกฎหมาย มีกฎหมายรองรับ) การควบคุม การปูนบำเหน็จความดีความชอบ และการลงโทษ อำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่มีความเป็นสถาบันสูง (ดิน ปรัชญพฤตษ์, 2552, น.ร.) ทั้ง 2 ศัพท์มีความหมายและรายละเอียดแตกต่างกัน จะนำเสนอเฉพาะอำนาจหน้าที่ (authority) เท่านั้น

จุมพล หนีมพานิช (2551, น.77) ให้นิยาม อำนาจหน้าที่ (authority) หมายถึงอำนาจที่เป็นที่ยอมรับในสังคมหรือในองค์กรว่ามีความถูกต้องชอบธรรม (legitimated power) อาจเป็นอำนาจตามกฎหมายหรือตามประเพณี อำนาจหน้าที่นี้ เป็นอำนาจที่ไม่ได้เกิดจากการบังคับแต่เพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากความถูกต้องชอบธรรมด้วย

ทฤษฎีอำนาจ

มีนักปราชญ์ กล่าวถึงอำนาจไว้หลากหลายทฤษฎี เช่นนักปราชญ์ผู้ยิ่งใหญ่ของพุทธศาสนิกชน ตรัสว่า วโส อิสริย โลก แปลว่า อำนาจเป็นใหญ่ที่สุดในโลก ในที่นี้ จะประมวลแนวคิด ทฤษฎีอำนาจมาเสนอ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา ต่อไป

1. ทฤษฎีสถานม (Field Theory) มองอำนาจในฐานะที่เป็นพลัง (force) ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถ กดดันให้อีกบุคคลหนึ่งมีพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง (Lewin, 1951)

2. ทฤษฎีแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) เป็นการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์เชิงเศรษฐศาสตร์ระหว่างบุคคล 2 คน โดยตั้งสมมติฐานว่าบุคคลทั่วไปจะพยายามดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แก่ตนมากที่สุด (จุมพล หนิมพานิช, 2551 : 127)

3. ทฤษฎีการตัดสินใจทางรัฐศาสตร์ (Political Science Decision -Making Theory) ปรากฏในงานของ J.D. March (1955 : 431-435) และคณะให้นิยามอำนาจ ว่าเป็นความสามารถในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

4. ทฤษฎีพึ่งพา (Dependency Theory) ทฤษฎีนี้อธิบายการเกิดขึ้นของอำนาจจากสมมติฐานที่ว่า 1) อำนาจเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป 2) ในความสัมพันธ์ทางสังคม แต่ละบุคคลมีความสัมพันธ์ที่จะต้องพึ่งพาอาศัยกัน และการที่บุคคลหนึ่งพึ่งพาอีกคนหนึ่งเป็นเหตุให้บุคคลที่มีคนอื่นไปพึ่งพามีอำนาจ (จุมพล หนิมพานิช, 2551 : 128)

5. ทฤษฎีความเชื่อถือ (Truth Theory) ทฤษฎีนี้อธิบายการเกิดขึ้นของอำนาจว่า อำนาจสังคมขึ้นอยู่กับ การพึ่งพาระหว่างกันของคนที่มีความสัมพันธ์กันแต่การพึ่งพาดังกล่าวขึ้นอยู่กับความเชื่อถือผู้อื่นหรือองค์การอื่น ความเชื่อถือจะเกิดได้ก็ต่อเมื่อบุคคลเชื่อว่าคนอื่นหรือองค์การอื่นนั้นจะทำประโยชน์ให้แก่ตน

6. ทฤษฎี 2 หน้า แห่งอำนาจของ Me Clelland David (จุมพล หนิมพานิช, 2551 : 129-130) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าอำนาจมี 2 หน้า คือ หน้าด้านลบ และหน้าด้านบวก ด้านลบคืออำนาจส่วนตัว (personal power) เป็นอำนาจที่บุคคลใช้เพื่อตัวเอง หรือประโยชน์สำหรับตนเอง ส่วนด้านบวกของอำนาจคืออำนาจสังคม (social power) เป็นอำนาจที่บุคคลใช้เพื่อสร้างการจูงใจ หรือทำให้เป้าหมายของกลุ่มบรรลุผล

ในหน้าด้านบวกนี้ยังแบ่งเป็น 1) เชื่อในระบบหน้าที่ (Belief in the Authority) หมายถึง ผู้บริหาร หรือ ผู้นำเชื่อในระบบอำนาจหน้าที่ 2) เป็นพวกชอบทำงานและประเพณีที่มีระเบียบวินัย (Preference for work and discipline) 3) เป็นพวกที่ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน (Altruism) หมายถึงพวกที่ปรารถนาหรือต้องการให้ บริษัทหรือองค์การพบกับความสำเร็จมากกว่าความปรารถนาหรือความสำเร็จของตัวเอง 4) เป็นพวกที่เชื่อใน ความยุติธรรม (Belief in justice) ข้อนี้หมายถึงผู้มีอำนาจหรือผู้บริหารเชื่อในความยุติธรรม มักจะเป็นผู้บริหาร ที่น่าเชื่อถือ ว่าเป็นสิ่งที่พึงค้นหา

7. ทฤษฎีการวิเคราะห์อำนาจของ Etzioni (Amitai Etzioni) ทฤษฎีนี้ระบุถึงอำนาจ 3 ประเภท คือ 1) อำนาจบังคับ (Coercive Power) เป็นอำนาจที่มีอิทธิพลต่อสมาชิกขององค์การ โดยการบังคับให้พวกเขาดำเนินการบางสิ่งบางอย่าง โดยมีการขู่เชิญหรือบังคับหากไม่ทำกระทำตามจะถูกลงโทษ 2) อำนาจอรรถประโยชน์ (Utilitarian Power) เป็นอำนาจที่มีการจัดการรางวัลหรือผลตอบแทนให้กับพวกเขา ถ้าพวกเขาดำเนินการบางสิ่ง บางอย่างที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ พวกเขาจะได้ประโยชน์ 3) อำนาจเชิงปทัสถาน (Normative Power) เป็นอำนาจที่มีอิทธิพลต่อสมาชิก โดยการใช้ความรู้ที่พวกเขาต้องการเป็นอย่างมากเพื่อเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ (จุมพล หนิมพานิช, 2551 : 130-131)

ดังนั้น อำนาจอาจสรุปได้ 2 ความหมายคือ อำนาจ (Power) หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่สามารถทำให้อีกบุคคลหนึ่งปฏิบัติตามในสิ่งที่บุคคลนั้นต้องการ ส่วนอำนาจที่เรียกว่า (Authority) อำนาจในการบังคับบัญชา โดยให้ผู้อื่นปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ ทฤษฎีอำนาจ 1. ทฤษฎีสถาน (Field Theory) 2. ทฤษฎีแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) 3. ทฤษฎีการตัดสินใจทางรัฐศาสตร์ (Political Science Decision -Making Theory) 4. ทฤษฎีพึ่งพา (Dependency Theory) 5. ทฤษฎีความเชื่อถือ (Truth Theory) 6. ทฤษฎี 2 หน้า แห่งอำนาจของ Me Clelland David 7. ทฤษฎีการวิเคราะห์อำนาจของ Etzioni (Amitai Etzioni)

ลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups)

คือกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะของการรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ คล้ายคลึงกันมาทำกิจกรรมร่วมกัน และที่พิเศษอีกอย่างคือ การเข้าไปร่วมกิจกรรมดังกล่าวนี้มิได้เป็นเพียง วัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น แม้กระทั่งทัศนคติของแต่ละบุคคลในกลุ่มยังมีทิศทางเดียวกัน (Truman, 1951 & Bentley, 1980)

ลักษณะกลุ่มผลประโยชน์อย่างกว้างๆ อีกอย่างคือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มารวมตัวกันนั้นก็เพื่อแสวงหา หรือมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (public policy) การเมืองที่เป็นประชาธิปไตย (democratic politics) โดยพยายามจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล (จุมพล หนิมพานิช, 2552 : 51-52)

แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มที่มีอิทธิพลอยู่ในพื้นที่ Duverger (1972 : 102) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า “กลุ่มผลประโยชน์ไม่มีบทบาทโดยตรงในการแสวงหาอำนาจ แม้ว่าจะมีอิทธิพลต่อศูนย์อำนาจ แต่ก็อยู่ภายนอกศูนย์อำนาจ พยายามที่จะโน้มน้าวบุคคลที่มีอำนาจ แต่ไม่พยายามที่จะเสนอกลุ่มของตนเองเข้ามาเพื่อครอบครองอำนาจแทนอย่างเป็นทางการ” ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของจันทนา สุทธิจारी (2549 : 13-21) ที่กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์ไม่ใช่องค์การทางการเมือง กิจกรรมเกิดขึ้นเพื่อผลักดันทางการเมือง ไม่ใช่กิจกรรมที่สำคัญที่สุดของกลุ่มผลประโยชน์ แต่กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มสามารถทำตนเป็นกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองได้ในบางสถานการณ์หากมีเงื่อนไขบางอย่างเอื้ออำนวย เช่น ความ

ใกล้ชิดกับศูนย์อำนาจทางการเมือง คุณสมบัติของสมาชิก ฐานการเงินของสมาชิกกลุ่ม หรือสมาชิกกลุ่ม บางคนก้าวล่วงเข้าไปมีอำนาจในระบบการเมือง ก็อาจจะมีผลให้กลุ่มผลประโยชน์นั้นกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง เมื่อมีอิทธิพลมากขึ้น กลุ่มอิทธิพลดังกล่าว ก็อาจจะมีพัฒนานำไปสู่การเป็นกลุ่มการเมืองที่เป็นทางการ หรือเป็นพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งในการเมืองระดับท้องถิ่นและการเมืองระดับประเทศได้ วูดตัน (Wootton, 1970) กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์เป็นองค์กรที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) แต่ในขณะเดียวกันก็จะปฏิเสธที่จะรับผิดชอบกิจการสาธารณะหรือปฏิเสธที่จะรับผิดชอบต่อปกครองประเทศการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ หากได้กระทำการเรียกร้องข้อเสนอของตน โดยผ่านสถาบันใด ๆ ของรัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์นั้นก็จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (Political interests group) และเมื่อใดกลุ่มผลประโยชน์ได้ปฏิบัติการในระดับการเมืองกลุ่มนี้จะเรียกว่า กลุ่มผลักดัน (Pressure Group) และนอกจากนี้คำกล่าว ของ Mahler (1995 : 143) ระบุว่า การที่คนมารวมกันโดยรับรู้เข้าใจว่านั่นคือ ผลประโยชน์ของพวกเขาที่ต้องทำ กลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นไปยังทฤษฎีพหุนิยม ที่เชื่อว่าปัจเจกชนมารวมกลุ่มกันเพราะพวกเขาคิดว่า พวกเขาจะเป็นตัวแทนที่ดีกว่าและมีอิทธิพลทางการเมืองได้มากกว่าในการทำอะไรคนเดียว Truman (1955 : 37) ได้ให้ความหมายของคำว่า กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง กลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีทัศนคติพื้นฐานร่วมกันในการเรียกร้องสิทธิเหนืออื่นๆ ในสังคม เพื่อความมั่นคงดำรงไว้หรือส่งเสริมเพิ่มพูนแบบพฤติกรรมซึ่งทำให้ปรากฏอยู่ด้วยทัศนคติร่วมกันแต่ถ้าเพียงเรียกร้องผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ก็ยังไม่ถือว่าเป็นพฤติกรรมทางการเมือง แต่ถ้ากลุ่มผลประโยชน์ไปเรียกร้องเอากับสถานรัฐบาลเมื่อไร กลุ่มเหล่านี้จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง และสมพงษ์ ชูมาก (2548 : 1) ยังกล่าวไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ ยังหมายรวมถึงกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มชาวนากลุ่มชาวสวน สมาคมและกระบวนการต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทในการบีบบังคับทางการเมืองต่อฝ่ายปกครอง ตามแต่ลักษณะกลุ่มและตามสถานการณ์ทางการเมือง

ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์ คือกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะของการรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ คล้ายคลึงกันมาทำกิจกรรมร่วมกัน อีกอย่างคือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มารวมตัวกันนั้นก็เพื่อแสวงหา หรือมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (public policy) การเมืองที่เป็นประชาธิปไตย (democratic politics) โดยพยายามจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

นโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ คือแนวทางที่ภาครัฐกำหนดเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ ประเทศในด้านต่างๆ เพื่อยกคุณภาพชีวิตของคนในประเทศ เป็นตัวกำหนดทิศทางของ ประเทศเนื่องจากรัฐบาล หรือฝ่ายบริหารจะต้องแถลงนโยบายแห่งรัฐ ตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางการบริหารจัดการประเทศ ดังความหมายสาธารณะของ โทมัส อาร์ ดาย ที่กล่าวว่า นโยบายสาธารณะคือสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ (Dye, 1984) มีขั้นตอนของนโยบายดังนี้

1. การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) ซึ่งอาจเกิดจากข้อเรียกร้อง ปัญหา การเปลี่ยนแปลงปัจจัยแวดล้อมต่างๆ กลุ่มผลประโยชน์ โดยมองว่า ตัวปัญหา คืออะไร อะไรเป็นสาเหตุของปัญหา และจะได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย อย่างไร (Jame E. Anderson, 1979) นอกจากนั้นปัญหาสาธารณะมักมีความซับซ้อน ขาดความชัดเจน และมีความละเอียดอ่อนและเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลง ไป (William N. Dunn, 1994) ซึ่งมีรูปแบบเกี่ยวกับการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ 4 รูปแบบดังนี้ 1) แบบถังขยะ (Garbage Model) ที่เป็นการนำ ปัญหาที่เกิดขึ้น มาจับคู่กับวิธีการหรือแนวทางการแก้ไขที่มีอยู่แล้ว หรือเป็นการจับแพะชนแกะ (Charles H. evine, 1985) 2) ตัวแบบชุมชนนโยบาย (Policy Communities) 3) ตัวแบบผู้ประกอบการนโยบาย (Policy Entrepreneurs) และ 4) ตัวแบบหน้าต่าง นโยบาย (Policy Window) มองว่าการที่จะเข้าสู่วาระนโยบายจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ และโอกาส หรือเข้าทำ นองที่ว่า “ต้องรีบตีเหล็กเวลาร้อน”

2. ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ การเข้าสู่วาระนโยบายของปัญหา นโยบายไม่ได้หมายความว่าปัญหาทุกปัญหจะถูกกำหนดเป็นนโยบายทั้งหมด ซึ่งอาจ เกิดจากปัจจัยหลายอย่างเช่น การสกัดกั้นจากผู้กำหนดนโยบาย ข้าราชการประจำ ถอนบางเรื่องออก ความล่า เียงของระบบการเมือง เป็นต้น (Dye, Thomas R., 1984) โดยขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะมีรูปแบบของการกำหนดนโยบาย 4 รูปแบบดังนี้ 1) ตัวแบบเหตุผล (Rational Model) 2) ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model) 3) ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) และ 4) ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)

3. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่สำคัญ และเป็นขั้นตอนที่ ข้าราชการประจำ ได้เข้าไปมีบทบาทอย่างมากในการนำ นโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมี 6 รูปแบบคือ 1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) 2) ตัวแบบทางด้าน การจัดการ (Management Model) 3) ตัวแบบการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) 4) ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) 5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) และ 6) ตัวแบบทั่วไป (General Model) (Jantharasorn, Woradech (1985)

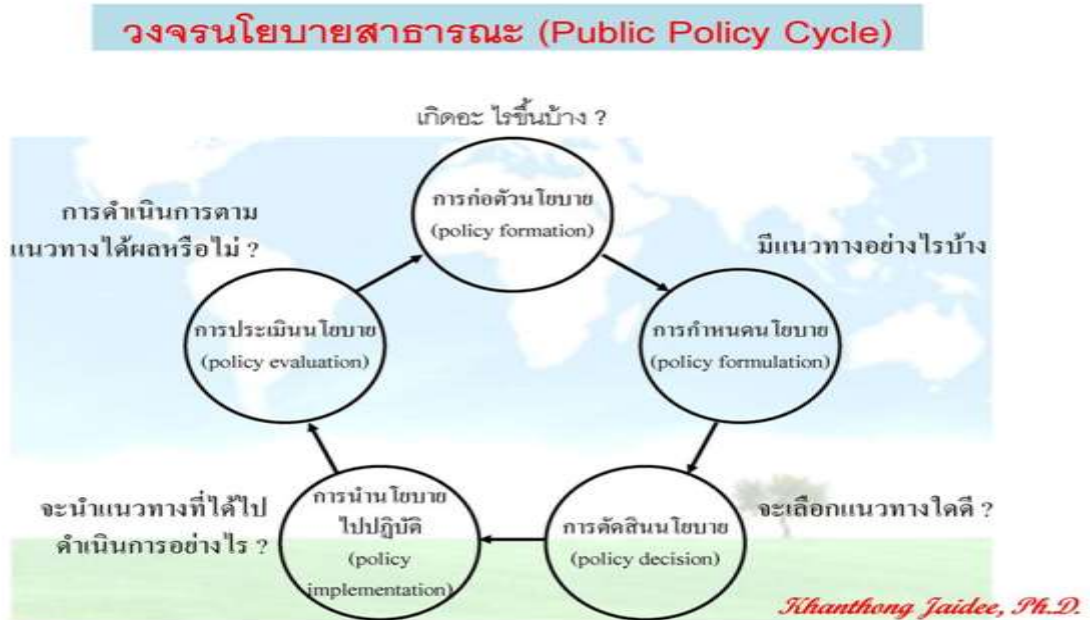
4. ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการประเมิน ถึงผลกระทบเชิงบวกเชิงลบ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของนโยบายโดยใช้เครื่องมือ ต่างๆ ในการ ซึ่งรูปแบบการประเมินผลนโยบายประกอบด้วย การประเมินแบบกำกับ ติดตาม (Policy Monitoring) การวัดประสิทธิภาพ (Efficiency Measurement) และการวัดประสิทธิผล (Effectiveness Evaluation) โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือ ต่างๆ เพื่อให้ได้ผลของการนำ นโยบายไปปฏิบัติและนำ ไปสู่การตัดสินใจต่อไป

5. ขั้นตอนความต่อเนื่อง/การทดแทน/สิ้นสุด/ปรับปรุง (Policy Maintenances, Successions, Terminations) เป็นขั้นตอนของการนำ ผลที่ได้จากการประเมิน มาวิเคราะห์เพื่อนำ ไปสู่การตัดสินใจในความต่อเนื่อง/การทดแทน/สิ้นสุด/ปรับปรุง ของนโยบาย (Sirisumphun, Thosapon. 1992) จากกระบวนการนโยบายสาธารณะตั้งแต่การก่อตัวนโยบาย จนถึงการตัดสินใจ ของขั้นตอนความต่อเนื่อง/การทดแทน/สิ้นสุด จะเห็นได้ว่า ทุกขั้นตอนล้วนมีความสำคัญ และต้องอาศัยความร่วมมือทุกภาคส่วน รวมทั้งคุณธรรม และจริยธรรม ของการดำ เนินการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลและผลประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนต่อไป

กระบวนการนโยบายสาธารณะ



ที่มา : โชคชัย อาษาสนา กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ



จากการศึกษาถึงเรื่องกระบวนการนโยบาย (Policy Process) นั้นจะเห็นได้ว่าเรื่อง ของนโยบายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญตั้งแต่ จุดเริ่มต้น คือตั้งแต่การก่อร่างนโยบาย (Policy Formation/Formulation) การนำนโยบายไป ปฏิบัติ (Policy Implementation) การประเมิน นโยบาย (Policy Evaluation) ตลอดจนถึงการ ยุตินโยบาย (Policy Termination) ซึ่งนโยบาย อาจมีการต่อเนื่อง หรือการทดแทนนโยบายใหม่ เมื่อ นโยบายเดิมสิ้นสุดลง (Maintenance or Succession Policy) (Dunn, 1981) ทั้งหมด ล้วนเป็นกระบวนการ ที่ต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน และ นอกเหนือไปจากนั้น แนวคิดของ Michael Howlett และคณะ ยังมีมุมมอง เพิ่มเติมว่า นโยบายยังมีความเชื่อมโยงไปอีกหลายภาคส่วน เช่นเครือข่ายนโยบาย (Policy Network) ภาครัฐ (State) ภาคประชาสังคม (Society) รวมไปถึงการโต้แย้งของคนในชุมชน (Discourse Community) ระบบ ที่เกี่ยวกับนานาชาติ (International System) ที่ต้องคำนึงถึง ผลกระทบในส่วนที่นานาชาติให้ความสนใจอยู่ ด้วย เพราะทุกประเทศต้องมีปฏิสัมพันธ์กันในมิติ ต่างๆ เพราะประเทศไทยก็เป็นส่วนหนึ่งของ ประชาคมโลก ด้วย ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย

ดังนั้น กระบวนการนโยบายสาธารณะการก่อตัวนโยบาย การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย รวมถึงการต่อเนื่อง,การทดแทน,การสิ้นสุดนโยบาย นั้น เป็นกระบวนการที่เริ่มนโยบายไปจนถึงสิ้นสุดนโยบาย เพื่อนำไปสู่การทำนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อ ประชาชน

อำนาจ กลุ่มผลประโยชน์ต่อการก่อตัวนโยบาย

การก่อรูปนโยบาย (policy formulation) เป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเป็นการตัดสินใจอะไรที่เป็นปัญหา ซึ่งมีความสำคัญมากกว่าการตัดสินใจเลือกทางแก้ไขปัญหา ผู้ที่เกี่ยวข้องในข้อเสนอแนะนโยบายได้แก่ โดยองค์การวางแผนนโยบาย ข้าราชการในหน่วยงานหรือองค์การ ภาครัฐ ปรธานาธิบดี ผู้แข่งขันทางการเมืองและข้าราชการ และที่สำคัญที่สุด คือสื่อมวลชน ซึ่งเป็นแหล่งสารสนเทศที่สำคัญ (Dye, 1984, P. 332) กลุ่มศึกษาพิเศษหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วยภาคเอกชนและข้าราชการ สภานิติบัญญัติและสุดท้ายคือกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องหลักในการก่อตัวนโยบาย

ความสำคัญของการก่อรูปนโยบายนอกเหนือจากเป็นกระบวนการที่สร้างขึ้นทำให้เกิดความชัดเจนในการมองเห็นปัญหา ทางเลือก แนวทาง และความเป็นไปได้ในมิติต่าง ๆ ของนโยบายแล้ว ยังเป็นขั้นตอนสำคัญที่เป็นการบูรณาการทุกภาคส่วนในการวิเคราะห์ แยกแยะ และแบ่งภาระความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดแนวทางการแก้ไขได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป ทั้งนี้ การก่อรูปของนโยบายประกอบไปด้วยกิจกรรม 2 แบบ คือ (1) การตัดสินใจโดยทั่วไปว่าจะทำอะไร และ (2) การร่างกฎหมายหรือระเบียบบริหาร

ดังนั้น การก่อตัวนโยบายจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดนโยบายไม่ว่าจะเกิดจากปัญหาที่มีอยู่หรือเกิดจากการต้องการพัฒนาประเทศของภาครัฐ ล้วนมีความเกี่ยวข้องต่อผู้มีอำนาจในการก่อรูปนโยบาย และกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อนโยบายจึงมีส่วนผลักดันให้นโยบายนั้นๆเกิดขึ้นมา

อำนาจ กลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย

แนวคิดการเมืองในการกำหนดนโยบาย เป็นการอธิบายความหมายคำว่าการเมืองของนักวิชาการ “David Easton” (1953) กล่าวว่าการเมืองเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ ให้แก่สังคมอย่างชอบธรรม และ Harold D. Lasswell (1950) ปรมาจารย์ด้านรัฐศาสตร์ ชาวอเมริกันที่กล่าว ว่า “การเมือง หมายถึงการได้มาซึ่งอำนาจ เพื่อที่จะตัดสินว่าใครจะได้อะไร เมื่อใด และอย่างไร คำว่า “อำนาจ” ในที่นี้หมายถึงพลังอะไรบางอย่างที่จะสามารถบังคับ ให้คนหรือกลุ่มบุคคลที่มีพลังน้อยกว่ากระทำตามที่ต้องการ ที่ผู้วิจัยกำหนดไว้เป็นกรอบในการอธิบายคำว่า “การเมือง” แนวคิดนโยบายสาธารณะมีนักวิชาการให้ความหมาย ประกอบด้วย David Easton (1953) ให้ ความหมายนโยบายสาธารณะว่าหมายถึง การจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชน และกลุ่ม ผลประโยชน์ต่างๆ ในระบบสังคมการเมือง และ วรเดช จันทรร (2547) ได้ให้ความหมายของนโยบาย สาธารณะว่า หมายถึงกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐจัดขึ้น หรือแผนงานหรือโครงการ หรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐหรือ หน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

การกำหนดนโยบาย เป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการนโยบายสาธารณะ เมื่อกำหนดนโยบายได้แล้วก็จะนำไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติจริงต่อไป เช่นนี้จึงต้องทำความเข้าใจกับผู้กำหนดนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้องและประเภทของการกำหนดนโยบายด้วย อีกทั้งยังต้องตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่าแม้ว่าในกระบวนการกำหนดนโยบายจะมีฐานคิดที่ว่าทุกอย่างเปิดอย่างเปิดเผย ประชาชนหรือตัวแทนมีส่วนผลักดันการตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย กระนั้นยังมีระเบียบวาระอีกประเภทหนึ่งที่คนส่วนน้อย ซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐเป็นผู้ผลักดันแต่กลับมีผลในทางนโยบายเรียกว่า “ระเบียบวาระ ซ่อนเร้น” ด้วยเหตุนี้ระเบียบวาระ ซ่อนเร้นจึงเป็นตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากมีคนที่ได้รับผลประโยชน์เพียงด้านเดียวหรือมีคนที่อ้างความเป็นตัวแทน แต่ไม่ใช่ตัวแทนที่แท้จริง จะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอน สำคัญที่รัฐได้ตัดสินใจเลือกทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นใน สังคม รวมไปถึงการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในสังคม (อุทัย ปริญญาสุทธินันท์, 2562)

ส่วนขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย ได้แก่ วาระนโยบาย (policy agenda) ปัญหาที่มีมากมายในสังคมจะมีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่จะได้รับความสนใจอย่างจริงจังจากผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งปัญหาที่ถูกนำมาพิจารณาจะต้องสำคัญมากกว่าหรือเร่งด่วนกว่าปัญหาอื่นๆ หรือเป็นวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม (Kingdon, 2003, pp. 94-95) ในปัจจุบันมีเพียงบางส่วนของปัญหาเท่านั้นที่ได้รับความสนใจ ใส่ใจ และแก้ไขอย่างจริงจัง หากแต่ยังพบว่าปัญหาที่ถูกกละเลย จากความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายในหลาย ๆ ปัญหา แม้เป็นปัญหาที่เล็กน้อยในขณะนั้น หากแต่นำมาซึ่งการก่อให้เกิดปัญหาเรื้อรังและยิ่งใหญ่ตามมา จนเป็นประเด็นที่สำคัญที่ต้องพิจารณาว่าจะทำอย่างไรกับปัญหาไม่ได้สนใจอย่างจริงจังจากผู้กำหนดนโยบายเหล่านั้น การสร้างวาระนโยบาย คือการแข่งขันกันทางการเมือง สามารถแยกได้เป็น 2 แบบ คือ หนึ่งวาระ สาธารณะ ประกอบด้วยประเด็นซึ่งมีการบรรลุประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปสาธารณชนสามารถรับรู้ ได้ในวงกว้าง สองวาระที่เป็นทางการ คือการปรากฏปัญหาเชิงนโยบายในเอกสารราชการต่างๆ เช่น บันทึก ของศาล (court calendar) เอกสารทางนิติบัญญัติ (legislative docket) หรือบัญชีรายการที่นำไปสู่การรับฟังโดยคณะมนตรี (council) หรือที่ผู้กำหนดนโยบายยอมรับอย่างเป็นทางการเพื่อพิจารณาอย่างจริงจัง (Cobb, Ross and Ross, 1976, P. 126)

การกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีรูปแบบต่างๆ ดังนี้

1. ตัวแบบสถาบัน (institutional model) ตัวแบบนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระเบียบข้อบังคับ กฎหมายของสถาบันรัฐ โดยมองว่าหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะรัฐบาลเท่านั้นที่ผูกขาดการตัดสินใจเพียงหนึ่งเดียว ในการกำหนดนโยบาย ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นแม้ร่วมอยู่ในกระบวนการ แต่เป็นเพียงกลุ่มที่ถูกส่งเสริม ผลักดัน โดยรัฐบาลเอง และกลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มที่สนับสนุนนโยบายที่รัฐบาลพึงพอใจ เช่นกัน (Dye, 2008 : 13)

2. **ตัวแบบกระบวนการ (process model)** มีลักษณะขั้นตอนกระบวนการคือ การระบุปัญหา นโยบาย การกำหนด ข้อเสนอ นโยบาย การอนุมัตินโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย โดยนักการเมือง กับกลุ่มผลประโยชน์จะรวมกลุ่มกันดำเนินกิจกรรมอย่างหลากหลายที่สัมพันธ์กับนโยบายสาธารณะ ผลลัพธ์ที่ได้จึงเป็นกระบวนการนโยบาย ตัวแบบนี้ช่วยให้เข้าใจกิจกรรมที่ผู้ที่มีส่วนร่วม ดำเนินการในการกำหนดนโยบาย (Dye, 2008 : 13)

3. **ตัวแบบกลุ่ม (group model)** ตัวแบบกลุ่มเริ่มต้นจากข้อเสนอของกลุ่มที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งเกิดจากบุคคลที่มีผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งรวมกันอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการกดดันการร้องขอของพวกเขาต่อรัฐบาล กลุ่มจึงเป็น ตัวกลางที่เชื่อมระหว่างปัจเจกบุคคลและรัฐบาล การเมืองจึงเป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มเพื่อสร้าง อิทธิพลเหนือนโยบาย (Dye, 2008, P. 20) และนโยบายจึงเป็นดุลยภาพของกลุ่ม

4. **ตัวแบบผู้นำ (elite model)** นโยบายเป็นการดำเนินการตามความชอบของผู้นำ (performance) เป็นการกำหนดจากผู้นำสู่มวลชน นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่ผู้นำชื่นชอบและคำนึงสะท้อนของผู้นำ (Dye, 1984, P. 30) โดยนโยบายสาธารณะถูกสร้างจากบนลงล่าง (กำหนดจากชนชั้นนำสู่ประชาชน) มีปัจเจกบุคคลเพียง 2-3 พันคน เท่านั้นที่มีอิทธิพลโดยตรงเหนือนโยบายสาธารณะ ปัจเจกบุคคลเหล่านี้ครอบครองตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ (authority) ในสถาบันที่รวบรวมทรัพยากรของสังคมไว้

5. **ตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model)** นโยบายที่มุ่งเน้นผลประโยชน์สูงสุดที่มีต่อสังคม โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพหรือผลประโยชน์ตอบแทนต่อต้นทุนสูงสุด ผ่านกระบวนการจัดเก็บและ วิเคราะห์ข้อมูลครบถ้วนซึ่งเป็นการแสวงหาทางเลือกอย่างมีหลักการและเหตุผล ลักษณะของ ผลประโยชน์สูงสุด เช่น การไม่ออกนโยบายที่ต้นทุนสูงกว่าผลประโยชน์ และเลือกนโยบายที่ให้ ผลตอบแทนสูง โดยคำนึงถึงผลกำไรและหรือผลตอบแทน

6. **ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)** นโยบายเป็นผลจากกระบวนการทางการเมืองที่มี แรงกดดันมาจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในระบบสังคมและนอกระบบสังคม และปัจจัยนำเข้า (Input) ที่มีความต้องการที่หลากหลาย ข้อเรียกร้อง หรือแรงสนับสนุน ที่ผ่านกระบวนการพิจารณาหรือ ตัดสินใจ (Process) สู่ปัจจัยนำออก (Output) คือ นโยบายสาธารณะ และกระบวนการป้อนกลับ (Feedback) เพื่อพิจารณาหรือเข้าสู่ระบบการเมืองอีกครั้ง นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลผลิตจากระบบการเมือง

7. **ตัวแบบส่วนที่เพิ่ม (Incremental Model)** นโยบายมีลักษณะการกระทำที่ต่อเนื่อง มาจากอดีต โดยการสานต่อหรือยอมรับนโยบายเดิม หากแต่มีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเพียงบางส่วน ตัวแบบนี้ให้ความสนใจนโยบายหรือโครงการใหม่เพียงเล็กน้อย ลักษณะสำคัญของตัวแบบ เป็นลักษณะ อนุรักษ์นิยมยอมรับความชอบธรรมของนโยบายที่ดำเนินการมาก่อน มักจะปฏิเสธโครงการใหม่ที่อาจ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแต่เน้นสิ่งที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงมากกว่า

ดังนั้นการกำหนดนโยบายจึงถือว่าเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการนโยบายสาธารณะว่าจะสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจหน้าที่ตามโครงสร้างของกฎหมาย มีกระบวนการที่เกี่ยวกับการเมือง รวมถึงผู้ที่มีผลประโยชน์ต่อนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่สามารถสร้างแรงกดดันต่อการกำหนดนโยบาย

อำนาจ กลุ่มผลประโยชน์ต่อการตัดสินใจนโยบาย

การตัดสินใจนโยบาย (making policy decision) การตัดสินใจนโยบาย คือ การอนุมัติ การแก้ไข หรือการปฏิเสธทางเลือกที่เสนอผ่านกลไกทางการเมืองโดยพรรค กลุ่มผลประโยชน์ ประธานาธิบดี (นายกรัฐมนตรี) สภาองเกรส (สภานิติบัญญัติ) ซึ่งอยู่ในรูปแบบของการประกาศเป็นกฎหมายหรือการออกนโยบายเป็นคำสั่งในการบริหาร (Anderson, 1984 : 44-52) เป็นกิจกรรมขั้นตอนสุดท้ายในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งนักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสนใจและสรุปว่าการกำหนดนโยบาย คือกระบวนการของการต่อรอง การแข่งขัน การโน้มน้าว การประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดกระบวนการตั้งแต่วาระนโยบายจนถึงขั้นตอนการกำหนดกฎหมายในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยมีหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจหลาย ๆ ประเด็นที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจนโยบาย ดังเช่น ชาร์คานสกีและเอ็ดเวิร์ด (Sharkansky and Edwards) ได้อธิบายว่าการตัดสินใจนโยบายมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. มติมหาชน (public opinion) เป็นหลักเกณฑ์หนึ่งที่ผู้ตัดสินใจนโยบาย (decision maker) ใช้ในการตัดสินใจนโยบายเนื่องจากมติมหาชนเป็นสิ่งสำคัญในการตัดสินใจภายใต้แนวทางของประชาธิปไตย

2. หลักการวิเคราะห์เหตุผล (rational) (Sharkansky and Edwards, 1978 : 2-7)

3. การตัดสินใจโดยใช้หลักส่วนเพิ่มจากเดิม (Incrementalism) ซึ่งใช้ในการอธิบายกระบวนการนโยบายของสหรัฐอเมริกามากที่สุด การตัดสินใจจะมีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมเพียงเล็กน้อย เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายสามารถทราบผลทิศทางการเปลี่ยนแปลงจากประสบการณ์นโยบายเดิม การเปลี่ยนแปลงจะมีลักษณะที่ต่อเนื่องกัน มิใช่การกำหนดเพียงครั้งเดียว ผู้กำหนดนโยบายมิได้มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาแต่เป็นการพยายามพัฒนาสถานการณ์ (Sharkansky and Edwards, 1978 : 288) ทั้งนี้ประกอบด้วย หลักเกณฑ์ในการตัดสินใจ และรูปแบบของการตัดสินใจสำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่

3.1 หลักเกณฑ์ที่เป็นตัวตัดสินใจนโยบายของแอนเดอร์สัน ในอีกรูปแบบหนึ่งที่ได้เสนอหลักเกณฑ์ ในการตัดสินใจ (decision Criteria) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลหรือปัจจัยที่มีอิทธิพล ต่อการตัดสินใจของแต่ละบุคคล ได้แก่ (1) ค่านิยม (values) (2) ความผูกพันกับพรรคการเมือง (political affiliation) (3) ผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้ง (constituency interests) (4) มติมหาชน(public opinion) (5) การยกย่องนับถือ (deference) (6) กฎการตัดสินใจ (decision rules)

3.2. รูปแบบของการตัดสินใจ (styles of decision making) มี 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) การต่อรอง (bargaining) เป็นกระบวนการซึ่งผู้มีอำนาจ 2 คนหรือมากกว่าร่วมกันปรับ เป้าหมายในส่วนที่ไม่สอดคล้องกัน ไปสู่กระบวนการปฏิบัติที่สามารถยอมรับได้ รวมทั้งการไกล่เกลี่ย (negotiation) การให้และรับ (give and take) และการประนีประนอม (compromise) ไปสู่จุดที่สามารถ ยอมรับร่วมกันได้ (2) การโน้มน้าว (persuasion) คือการพยายามให้กลุ่มอื่นเชื่อมั่นโดยความถูกต้อง ซึ่งแตกต่างจาก การต่อรองเนื่องจากการโน้มน้าวเป็นการแสวงหาแนวทางไปสู่การสร้างการสนับสนุนเพื่อสิ่งที่คุณโน้มน้าว ต้องการโดยไม่มีการแก้ไข (3) คำสั่ง (command) เป็นความสัมพันธ์ตามลำดับบังคับบัญชาระหว่างผู้บังคับบัญชา กับ ผู้ใต้บังคับบัญชา ในรูปแบบของการให้รางวัลและการลงโทษ (Anderson, 1984 : 60-68)

ดังนั้น การตัดสินใจนโยบายเป็นการตัดสินใจเลือกว่าจะกระทำหรือไม่กระทำนโยบาย โดยต้องผ่านการตัดสินใจจากหลายหลักเกณฑ์ อาทิเช่น มติมหาชน, ใช้หลักเหตุผลในการตัดสินใจ, ใช้นโยบายเดิมโดยปรับเปลี่ยน และปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ค่านิยม, ผลประโยชน์ของประชาชน, การต่อรอง, การโน้มน้าว หรือจากคำสั่งจากผู้มีอำนาจ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์มีผลต่อผู้มีอำนาจในกระบวนการตัดสินใจข้างต้นและมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจเลือกนโยบาย

อำนาจ กลุ่มผลประโยชน์ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติหลังจากที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ตัดสินใจเลือกทางเลือกแล้ว ทางเลือกดังกล่าวนั้นก็จะถูกนำไปปฏิบัติโดยผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องจัดทำเป็นแผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ เช่นนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนสำคัญที่ทำให้สิ่งที่ฝ่ายการเมืองตัดสินใจถูกนำไปปฏิบัติซึ่งการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัตินั้น อาจประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวก็ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ อันได้แก่ ความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ระดับความร่วมมือ ระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความพอเพียงของทรัพยากรที่จัดสรรให้กับหน่วยปฏิบัติ การประสานระหว่าง หน่วยงาน มาตรการควบคุมและประเมินผล และการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ (อุทัย ปริญญาสุทินนท์, 2562)

ดังนั้น การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นต้องอาศัยการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยการนำนโยบายที่ผ่านการตัดสินใจทางผู้มีอำนาจในการเลือกนโยบายแล้วนำไปบริหารจัดการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

อำนาจ กลุ่มผลประโยชน์ต่อการประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบาย เมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติแล้วระยะหนึ่ง จำเป็นต้องมีการประเมินผลเพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินการตามนโยบายว่ามีปัญหาหรือ อุปสรรคประการใดบ้าง นโยบายดังกล่าวควรจะดำเนินการต่อหรือต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ประการใด ฉะนั้น การประเมินผลนโยบายสาธารณะจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งของ กระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยต้องเข้าใจถึงเกณฑ์ในการประเมินผล ซึ่งมีอยู่หลายเกณฑ์ ด้วยกัน แต่ไม่ได้หมายความว่าจะใช้เกณฑ์ได้ทุกเกณฑ์ในการประเมินผล โดยทั่วไปแล้วผู้ ประเมินผลมักเลือกใช้เพียงเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งและใช้เกณฑ์อื่น ๆ มาประกอบเพื่อแสดงว่าการ ประเมินผลนั้นให้ความสำคัญในเรื่องใด ทั้งนี้เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วระยะหนึ่งย่อมต้องมีการประเมินผลนโยบายเพื่อประกอบ การตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจว่าจะดำเนินการอย่างไร อย่างหนึ่ง กับนโยบายไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงนโยบาย การเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือการ ยุตินโยบาย โดยนัยนี้การประเมินผลนโยบายถือเป็นกระบวนการวัดผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะ นำผลที่วัดได้มาเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งการประเมินผลเป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการนโยบาย โดยเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการ ประเมินผลนโยบายก็มีหลายเกณฑ์ด้วยกัน ซึ่งก็เป็นประโยชน์สำหรับใช้ประเมินผลนโยบายที่มี ความแตกต่างกัน (อุทัย ปริญาสุทธีรัตน์, 2562)

ดังนั้น การประเมินผลนโยบายก็ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้กระบวนการของนโยบายหรือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติงานนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างแท้จริง

ซึ่งการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจด้านโครงสร้างหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบริหารจัดการในกระบวนการเกิดนโยบายทุกขั้นตอนล้วนอาศัยผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องในนโยบาย ที่จะเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดขึ้นได้ นอกจากนั้นแนวคิดการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อเรียกร้องภายในระบบการเมือง แนวคิดการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อเรียกร้องภายในระบบการเมือง ประกอบด้วย (1) กลุ่ม อย่างเป็นทางการ เราชอบที่จะเรียก กลุ่มผลประโยชน์อย่างเป็นทางการ (formal interest groups) ว่ากลุ่ม ผลักดัน (2) กลุ่มที่มีความเป็นเอกภาพ (solidary) ผลประโยชน์นี้ยังไม่ถูกระดมขึ้นถึงระดับยอมรับ ผลประโยชน์ส่วนร่วม และ (3) ผลประโยชน์แฝง (latent interest) ประกอบกันขึ้นด้วยหลายๆ คน และหลาย ชุมชน ด้วยผลประโยชน์ตามปกติแต่ไม่มีความเป็นเอกภาพหรืออันหนึ่งอันเดียวกัน อาจปกป้องผลประโยชน์ ส่วนตัว แต่ไม่มีความรู้สึกยอมรับผลประโยชน์ร่วม

สรุป

กลุ่มอำนาจ (Power Groups)

อำนาจนั้น หมายถึงการที่บุคคลหนึ่งสามารถที่จะทำให้บุคคลหนึ่งหรือบุคคลอื่นกระทำบาง สิ่งบางอย่าง ที่บุคคลนั้นต้องการ หากหมายถึงกลุ่มอำนาจ (power groups) จะหมายถึงลักษณะของกลุ่มที่มี อำนาจครอบงำบุคคลอื่น ทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น ต้องยอมสยบ ยินยอมกระทำตามคำสั่ง ทั้งโดยชอบ และไม่ชอบธรรม ถูกกฎหมายหรือไม่ถูกกฎหมาย ส่วนอำนาจที่เรียกว่า (Authority) อำนาจในการบังคับ บัญชา โดยให้ผู้อื่นปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ ทฤษฎีอำนาจ 1. ทฤษฎีสนาม (Field Theory) 2. ทฤษฎีแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) 3. ทฤษฎีการตัดสินใจทางรัฐศาสตร์ (Political Science Decision -Making Theory) 4. ทฤษฎีพึ่งพา (Dependency Theory) 5. ทฤษฎีความเชื่อถือ (Truth Theory) 6. ทฤษฎี 2 หน้า แห่งอำนาจของ Me Clelland David 7. ทฤษฎีการวิเคราะห์อำนาจของ Etzioni (Amitai Etzioni)

ลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups)

คือกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะของการรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ คล้ายคลึงกันมาทำ กิจกรรมร่วมกัน และที่พิเศษอีกอย่างคือ การเข้าไปร่วมกิจกรรมดังกล่าวนั้นมีได้เป็นเพียง วัตถุประสงค์หรือ ผลประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น แม้กระทั่งทัศนคติของแต่ละบุคคลในกลุ่มยังมีทิศทางเดียวกัน (Truman, 1951 & Bentley, 1980) ลักษณะกลุ่มผลประโยชน์อย่างกว้างๆ อีกอย่างคือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มา รวมตัวกันนั้นก็เพื่อ แสวงหา หรือมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (public policy) การเมืองที่เป็น ประชาธิปไตย (democratic politics) โดยพยายามจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล (จุมพล หนิมพานิช, 2552 : 51-52)

นโยบายสาธารณะ

โทมัส อาร์ ดาย ที่กล่าวว่า นโยบายสาธารณะคือสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ (Dye, 1984) มีขั้นตอนของนโยบายดังนี้ 1. การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) ซึ่งอาจเกิดจากข้อ เรียกร้อง ปัญหา การเปลี่ยนแปลงปัจจัยแวดล้อมต่างๆ กลุ่มผลประโยชน์ โดยมองว่า ตัวปัญหา คืออะไร อะไร เป็นสาเหตุของปัญหา และจะได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย อย่างไร (Jame E. Anderson, 1979) 2. ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือการตัดสินใจเลือกนโยบาย การเข้าสู่วาระนโยบายของปัญหา นโยบายไม่ได้หมายความว่าปัญหาทุกปัญหาจะถูกกำหนดเป็นนโยบายทั้งหมด 3. ขั้นตอนการนำนโยบายไป ปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่สำคัญ และเป็นขั้นตอนที่ ข้าราชการประจำ ได้เข้าไปมีบทบาทอย่างมากในการนำ นโยบายไปปฏิบัติ 4. ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการประเมิน ถึงผลกระทบ เชิงบวกเชิงลบ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของนโยบายโดยใช้เครื่องมือ ต่างๆ 5. ขั้นตอนความต่อเนื่อง/ การทดแทน/สิ้นสุด/ปรับปรุง (Policy Maintenances, Successions, Terminations)

อำนาจ กลุ่มผลประโยชน์ต่อการก่อตัวนโยบาย

การก่อรูปนโยบาย (policy formulation) เป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเป็นการตัดสินใจว่าอะไรที่เป็นปัญหา ซึ่งมีความสำคัญมากกว่าการตัดสินใจเลือกทางแก้ไขปัญหา ผู้ที่เกี่ยวข้องในข้อเสนอแนะนโยบายได้แก่ โดยองค์การวางแผนนโยบาย ข้าราชการในหน่วยงานหรือองค์การ ภาครัฐ ปรธานาธิบดี ผู้แข่งขันทางการเมืองและข้าราชการ และที่สำคัญที่สุด คือสื่อมวลชน ซึ่งเป็นแหล่งสารสนเทศที่สำคัญ (Dye, 1984 : 332) กลุ่มศึกษาพิเศษหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วยภาคเอกชนและข้าราชการ สภานิติบัญญัติและสุดท้ายคือกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องหลักในการก่อตัวนโยบาย

อำนาจ กลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบาย เป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการนโยบายสาธารณะ เมื่อกำหนดนโยบายได้แล้วก็จะนำไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติจริงต่อไป เช่นนี้จึงต้องทำความเข้าใจกับผู้ที่กำหนดนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้องและประเภทของการกำหนดนโยบายด้วย อีกทั้งยังต้องตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่าแม้ว่าในกระบวนการกำหนดนโยบายจะมีฐานคิดที่ว่าทุกอย่างเป็นไปอย่างเปิดเผย ประชาชนหรือตัวแทนมีส่วนผลักดันการตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย กระนั้นยังมีระบียบวาระอีกประเภทหนึ่งที่คนส่วนน้อย ซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐเป็นผู้ผลักดันแต่กลับมีผลในทางนโยบายเรียกว่า “ระบียบวาระ ซ่อนเร้น” ด้วยเหตุนี้ระบียบวาระซ่อนเร้นจึงเป็นตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากมีคนที่ได้รับผลประโยชน์เพียงด้านเดียวหรือมีคนที่อ้างความเป็นตัวแทน แต่ก็ไม่ใช่วิธีตัวแทนที่แท้จริง จะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอนสำคัญที่รัฐได้ตัดสินใจเลือกทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม รวมไปถึงการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในสังคม (อุทัย ปริญาสุทธีรัตน์, 2562) การกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีตัวแบบต่างๆ ดังนี้ 1. ตัวแบบสถาบัน (institutional model) 2. ตัวแบบกระบวนการ (process model) 3. ตัวแบบกลุ่ม (group model) 4. ตัวแบบผู้นำ (elite model) 5. ตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model) 6. ตัวแบบเชิงระบบ (System Model) 7. ตัวแบบส่วนที่เพิ่ม (Incremental Model)

อำนาจ กลุ่มผลประโยชน์ต่อการตัดสินใจนโยบาย

การตัดสินใจนโยบาย (making policy decision) การตัดสินใจนโยบาย คือ การอนุมัติ การแก้ไข หรือการปฏิเสธทางเลือกที่เสนอผ่านกลไกทางการเมืองโดยพรรค กลุ่มผลประโยชน์ ปรธานาธิบดี (นายกรัฐมนตรี) สภาองเกรส (สภานิติบัญญัติ) ซึ่งอยู่ในรูปแบบของการประกาศเป็นกฎหมายหรือการออกนโยบายเป็นคำสั่งในการบริหาร (Anderson, 1984 : 44-52) เป็นกิจกรรมขั้นตอนสุดท้ายในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งนักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสนใจและสรุปว่าการกำหนดนโยบาย คือกระบวนการของการต่อรอง การแข่งขัน การโน้มน้าว การประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอด

กระบวนการตั้งแต่การนโยบายจนถึงขั้นตอนการกำหนดกฎหมายในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยมีหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจหลาย ๆ ประเด็นที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจในนโยบาย

อำนาจ กลุ่มผลประโยชน์ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติหลังจากที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ตัดสินใจเลือกทางเลือกแล้ว ทางเลือกดังกล่าวนั้นก็จะต้องถูกนำไปปฏิบัติโดยผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องจัดทำเป็นแผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ เช่นนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนสำคัญที่ทำให้สิ่งที่ฝ่าย การเมืองตัดสินใจถูกนำไปปฏิบัติซึ่งการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัตินั้น อาจประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวก็ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ อันได้แก่ ความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ระดับความร่วมมือ ระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความพอเพียงของทรัพยากรที่จัดสรรให้กับหน่วยปฏิบัติ การประสานระหว่าง หน่วยงาน มาตรการควบคุม และประเมินผล และการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ (อุทัย ปริญาสุทธีรัตน์, 2562)

อำนาจ กลุ่มผลประโยชน์ต่อการประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบาย เมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติแล้วระยะหนึ่ง จำเป็นต้องมีการประเมินผล เพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินการตามนโยบายว่ามีปัญหาหรือ อุปสรรคประการใดบ้าง นโยบายดังกล่าวควรจะดำเนินการต่อหรือต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ประการใด ฉะนั้น การประเมินผลนโยบายสาธารณะจึงเป็น ขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งของ กระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยต้องเข้าใจถึงเกณฑ์ในการประเมินผล ซึ่งมีอยู่หลายเกณฑ์ด้วยกัน เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วระยะหนึ่งย่อมต้องมี การประเมินผลนโยบายเพื่อประกอบ การตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจว่าจะดำเนินการอย่าง ใดอย่างหนึ่งกับนโยบายไม่ว่าจะเป็นการ ปรับปรุงนโยบาย การเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือการ ยุตินโยบาย

ดังนั้น จะเห็นว่าการที่กลุ่มที่มีอำนาจทั้งทางตรงคือ คนที่มีอำนาจตามโครงสร้างหน้าที่และผู้ที่มิอำนาจทางอ้อมที่สามารถส่งผลกระทบต่อกระบวนการนโยบาย รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ที่มีแรงผลักดันต่อการทำนโยบายทั้ง 5 กระบวนการ ได้แก่ การก่อตัวนโยบาย, การตัดสินใจเลือกนโยบาย, การกำหนดนโยบาย, การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ, การประเมินผลนโยบาย หรือ 3 กระบวนการ ได้แก่ การกำหนดนโยบาย, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, การประเมินผลนโยบาย ในทุกกระบวนการนโยบายล้วนมีผู้ที่มีอำนาจและกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาสร้างแรงกดดันทั้งทางบวกและทางลบต่อกระบวนการนโยบายทั้งสิ้น

เอกสารอ้างอิง

- วิเชียร เส้นทอง. (2557). ศึกษากลุ่มอำนาจกลุ่มการเมือง กลุ่มกดดัน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์: กรณีศึกษา องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง. *วารสารสนเทศ*. 13 (2), 39-63.
- ฉัตรชัย เล็กบุญแกม และอดิพร เกิดเรือง. (2562). วิธีการแข่งขันของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในระดับเทศบาลตำบล อำเภอพัฒนา จังหวัดระยอง. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*. 9 (3), 167-180.
- ยุวเรศ หลุดพา.(2560). ความสำเร็จของนโยบายสาธารณะสู่ความเข้มแข็ง ของชุมชนท้องถิ่นไทย. *วารสารวิชาการแพรวากาฬสินธุ์*. 4 (1),136-153.
- พระครูปลัดประวิทย์ วรรณโม. (2564). การกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลไทย. *วารสารมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย*. 8 (3), 29-43.
- ปริญทร พลรัฐนาสิทธิ, นิธิตา สิริพงศ์ทักษิณ. (2563). การเมืองในการกำหนดนโยบายธุรกิจรักษาความปลอดภัย. *วารสารการวิจัยการบริหารการพัฒนา*. 10 (3),65-76.
- ฐานรินทร์ หาญเกียรติวงศ์ และ รุจิกาญจน์ สานนท์. (2561). นโยบายสาธารณะและตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*. 1 (1), 70-81.
- สัญญา เคนาภูมิ. (2561). แนวคิดการศึกษานโยบายสาธารณะ. *วารสารวิชาการและวิจัยสังคมศาสตร์*. 11 (33),1-16.