

## บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา” จำเป็นต้องมีแนวคิดพื้นฐานเพื่อเป็นกรอบและแนวทางสำหรับการศึกษาและอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ทำการทบทวนถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องโดยสังเขปก่อนที่จะอธิบายอย่างละเอียดในตอนท้าย

ในงานศึกษาชิ้นนี้ เป็นการศึกษาถึงเรื่อง กระบวนการทางการเมือง รวมทั้งตัวแปรและปัจจัยต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจกำหนดนโยบายของผู้บริหาร ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเลือกใช้แนวคิดเรื่องกระบวนการมาใช้เป็นกรอบในการอธิบายถึงขั้นตอนของกระบวนการนโยบายที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีการแบ่งแยกหน้าที่การทำงานอย่างชัดเจนของฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภานิติบัญญัติ ฉะนั้นการนำตัวแบบเรื่องกระบวนการนโยบายมาใช้จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งจะเชื่อมโยงไปยังบุคคล และบุคคลในกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้องกันทางการเมือง ซึ่งแน่นอนว่า การที่จะศึกษาตัวบุคคลและกลุ่มต่างๆ ในบริบทการเมืองท้องถิ่นนั้น จำเป็นต้องมีกรอบในการศึกษา และวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะ และองค์ประกอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจนโยบาย

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเลือกใช้ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบชนชั้นนำ ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม และแนวคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์ มาทำหน้าที่เป็นกรอบในการวิเคราะห์เหตุการณ์ พฤติกรรม ความคิด และการกระทำของตัวละครต่างๆ ทางการเมือง

สำหรับตัวแบบชนชั้นนำนั้นผู้ศึกษาเลือกมาใช้เพื่อตอบคำถามว่า บุคคล หรือ กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจ และอิทธิพลอย่างไรในการกำหนดนโยบาย และตัดสินใจในเรื่องการแจกแจงผลประโยชน์ภายในกระแสทางการเมือง โดยแนวคิดนี้จะอธิบายโดยพิจารณาถึงขั้นตอนของการผลักดันประเด็นนโยบาย (Policy Agenda) เข้าสู่กระบวนการนโยบาย แนวคิดนี้สามารถอธิบายถึงลักษณะของการใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองของตัวแสดงทางการเมือง (Policy Actors) ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฝ่ายบริหาร รวมทั้ง สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในสนามการเมืองทางการเมือง (Political Arena) ซึ่งในที่นี้คือกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเน้นที่การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดยหลักการของตัวแบบชนชั้นนำนั้น จะให้ความสำคัญกับบทบาท หรืออิทธิพลของชนชั้นนำ หรือชนชั้นปกครองที่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะอย่างเด็ดขาด โดย ชนชั้น

ปกครองเหล่านี้จะยึดถือความพึงพอใจ หรือค่านิยมของตนเองเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย ถึงแม้ว่าโดยทั่วไปแล้ว นโยบายจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชน ซึ่งสิ่งนี้อาจเป็นการแสดงออกของความเชื่อมากกว่าความเป็นจริง โดยเฉพาะในสังคมไทย ประชาชนมักจะถูกผู้ปกครองนำมาอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการกำหนดนโยบาย

จากการเลือกใช้ตัวแบบชนชั้นนำนั้น ผู้ศึกษาคิดว่ายังไม่สามารถอธิบายการกำหนดนโยบายได้อย่างรัดกุม เนื่องจากยังละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของกลุ่มต่างๆภายในสังคมซึ่งเป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย เช่น ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และประชาชน ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเลือกตัวแบบดุลยภาพทางการเมืองที่อธิบายถึงการดิ้นรนแข่งขันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมประชาธิปไตยที่มีลักษณะการเมืองเป็นพหุสังคม ซึ่งเชื่อว่า หัวใจของการเมืองก็คือ การต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ หน้าที่ของระบบการเมืองที่สำคัญที่สุดคือ การประสานความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม มาเพื่ออธิบาย การแข่งขัน ต่อสู้ ต่อรอง และประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากการนำตัวแบบนโยบายสาธารณะทั้ง 3 แบบมาเป็นกรอบแนวคิดสำคัญในการอธิบายบทบาทของปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการก่อรูป และการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองอย่างไร โดยแต่ละตัวแบบจะทำหน้าที่กำหนดหลักการ และองค์ประกอบสำคัญสำหรับการวิเคราะห์อย่างชัดเจน ซึ่งการใช้ตัวแบบผสมผสานกัน จะทำให้เกิดความเข้าใจปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย

สุดท้ายผู้ศึกษาได้เลือกใช้แนวคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์ เพื่อจะใช้อธิบายถึง ความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวระหว่างบุคคลสองคน ซึ่งมีลักษณะที่เชื่อมโยงระหว่างพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งมีได้แยกออกจากกัน ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์นั้น ได้ยึดโยงไปในทุกภาคส่วนของสังคมไทย ดังนั้นจึงเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งมักถูกแอบแฝงจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ และผู้รับอุปถัมภ์ ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้คือ นักการเมืองระดับชาติ และนักการเมืองท้องถิ่น

### 1. แนวคิดเรื่องกระบวนการนโยบาย

นโยบาย : ความหมายและลักษณะของนโยบาย

นโยบายเป็นเครื่องมือที่สำคัญขององค์การในการบริหาร และการจัดกิจกรรมการบริหารใดๆ ให้ลุล่วงไปได้ตามวัตถุประสงค์ของการแก้ปัญหาต่างๆที่ได้กำหนดไว้ และเป็นทิศทางในการดำเนินกิจกรรมขององค์การนั้นๆ การได้มาซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากการดำเนินการตามกระบวนการคิดอย่างมีแบบแผน มีเหตุผลและมีความรอบคอบเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

นโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อกลุ่มในส่วนใหญ่ หรือเป็นนโยบายของรัฐ ดังนั้น นโยบายหรือนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญทั้งต่อความอยู่รอดของรัฐบาล และความเป็นอยู่ของประชาชนด้วย

จากแนวคิดของนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศ สามารถสรุปถึงความหมายของค่านโยบายสาธารณะ ดังนี้

นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจหน้าที่เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาส่วนรวมของสังคม ด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลประโยชน์ที่จะได้รับให้ชัดเจนพร้อมกับการจัดสรรทรัพยากรอันทรงคุณค่าของสังคมให้กับแนวทางการปฏิบัตินั้นๆ ด้วยดารประกาศใช้นโยบายจะกระทำในรูปของการตราต่อบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ พร้อมกับทำความเข้าใจและชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามในอนาคต นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถที่จะเลือกกระทำ หรือไม่กระทำกับปัญหาในนโยบายนั้นๆก็ได้

กระบวนการนโยบาย เป็นกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งผู้ศึกษานำเสนอผลการศึกษารวบรวมที่เกี่ยวข้อในประเด็นของกระบวนการนโยบาย(Policy Process) ดังต่อไปนี้

1. การศึกษากระบวนการนโยบาย พิตยา บวรวัฒนา<sup>1</sup> ให้ทรรศนะที่เกี่ยวข้อกับนโยบายสาธารณะในแง่มุมมองของการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะว่า นับตั้งแต่ ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการศึกษาปรากฏการณ์การบริหารของนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์มากที่สุด โดยเป็นการศึกษาถึงนโยบายสาธารณะว่า ควรจะมีลักษณะประการใด เพื่อนำมาใช้อธิบายกระบวนการนโยบายเป็นแนวทางหนึ่งในการศึกษาแนวทางดังกล่าวนี้จึงเป็นแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางรัฐศาสตร์ กุลธน ธนาพงศธร<sup>2</sup> ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการศึกษานโยบายไว้อย่างน้อย 4 ประการ คือ

1. เป็นการศึกษาเพื่ออธิบายถึงสาเหตุและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นย่อยต่างๆ ดังนี้

1.1 เป็นการศึกษาพรรณนาถึงเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ

1.2 เป็นการศึกษาประเมินถึงผลกระทบ (Impacts) ของพลังปัจจัยสภาพแวดล้อมต่างๆ

ต่อเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ

<sup>1</sup> พิตยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎี และแนวการศึกษา (ค.ศ.1970-1980), (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 76.

<sup>2</sup> กุลธน ธนาพงศธร, "แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ," ใน เอกสารประกอบวิชาการนโยบายสาธารณะและการวางแผน. พิมพ์ครั้งที่4. (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532), หน้า 9.

1.3 เป็นการศึกษาค้นหาถึงผลที่เกิดขึ้นตามมาต่างๆ (Consequences) ของนโยบายสาธารณะที่มีต่อระบบการเมืองนั้นๆ

1.4 เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงผล (effects) ของการจัดระเบียบโครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองที่มีต่อนโยบายสาธารณะ

1.5 การประเมินถึงผลกระทบของนโยบายสาธารณะที่มีต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งในแง่ที่เป็นผลกระทบที่ได้คาดหมายไว้แล้วและมีได้คาดหมายเอาไว้

2. เป็นการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยมุ่งเน้นที่ขั้นตอนแรกๆ ของกระบวนการนโยบาย นั่นคือเป็นในด้านการกำหนดนโยบายเป็นสำคัญ

3. เป็นการศึกษาที่ถือว่า การกำหนดนโยบายเป็นกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง (Political Activities) ที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมือง และเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่กับเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารออกจากกัน

ในประเด็นนี้ ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทางการเมือง ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กับกระบวนการบริหาร ซึ่งทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยนโยบายดังกล่าวนี้ เกิดจากกระบวนการนโยบาย ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับทั้งกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการบริหาร

4. เป็นการศึกษานโยบายสาธารณะที่ถือว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมือง (Political Process) อย่างหนึ่ง ซึ่งทำให้เห็นว่า กระบวนการนโยบายเป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อน ไม่เป็นระเบียบแน่ชัด มีความขัดแย้ง การต่อสู้แข่งขัน การต่อรอง การประนีประนอมระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นๆ ด้วย

ทศพร สิริสัมพันธ์<sup>3</sup> ได้แบ่งการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะไว้ในแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอันมีข้อสมมุติฐานอันสำคัญที่อยู่เบื้องหลังแนวคิดนี้ คือปัจจัยทางการเมือง อันได้แก่ การต่อสู้ ความขัดแย้ง การเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลต่างๆ เกี่ยวกับประเด็นปัญหาบางประการ กับมีการใช้ค่านิยม (Values) บางประการมาตัดสินปัญหาต่างๆ ด้วย

จึงอาจสรุปได้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะสามารถกระทำได้หลายแนวทางหลายแนวคิด ทั้งทางด้านรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งต่างก็มีจุดเน้นที่ต่างกัน โดยการศึกษากระบวนการนโยบายตามแนวทางรัฐศาสตร์จะมีจุดเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง

<sup>3</sup> ทศพร สิริสัมพันธ์, เทคนิคการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 98.

กระบวนการทางการเมืองกับกระบวนการนโยบาย แต่ในการศึกษากระบวนการนโยบายตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ จะมีจุดเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารกับกระบวนการนโยบาย ซึ่งในงานศึกษาชิ้นนี้จะเน้นที่การศึกษานโยบายตามแนวทางรัฐศาสตร์ ซึ่งจะศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง

2. ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทางการเมืองกับกระบวนการนโยบาย เพราะกระบวนการนโยบาย เป็นกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งมีผู้แสดงความคิดเห็นไว้หลายแนวคิด ดังต่อไปนี้

พิทยา บวรวัฒนา<sup>4</sup> กล่าวถึงรูปแบบกระบวนการนโยบายสาธารณะว่า เป็นกิจกรรมทางการเมืองอันมีลักษณะเป็นขั้นตอนของกระบวนการ ดังนี้

1. ขั้นตอนการกำหนดปัญหา ที่มีการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการบางสิ่งบางอย่าง
2. ขั้นตอนการเสนอแนะทางนโยบายต่างๆ ที่มีการเสนอโครงการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา มีการฟังความคิดเห็นของประชาชน
3. ขั้นตอนเลือกนโยบายอย่างเป็นทางการ ที่มีการคัดเลือกโครงการต่างๆ ที่เสนอมามีการสร้างฐานการเมืองสนับสนุนโครงการ มีการออกนโยบายในรูปของกฎหมาย
4. ขั้นตอนนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่มีการจัดให้ระบบราชการเตรียมพร้อมที่จะรับเอานโยบายไปปฏิบัติ มีการเสียค่าใช้จ่ายหรือให้บริการ มีการจัดเก็บภาษี
5. ขั้นตอนประเมินผลนโยบาย ที่มีการศึกษาโครงการ มีการรายงานสิ่งที่รัฐบาลได้กระทำไปตามโครงการ มีการประเมินผลของโครงการที่มีต่อกลุ่มเป้าหมาย และกลุ่มอื่นที่ไม่ใช่เป้าหมาย มีการเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับโครงการ

ทศพร สิริสัมพันธ์<sup>5</sup> กล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะว่า จำแนกได้เป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (Public Policy formation) ซึ่งเป็นการสร้างประเด็น (Problem structuring) เพื่อก่อให้เกิดความสนใจในประเด็นนโยบายของผู้กำหนดนโยบาย และถูกบรรจุเข้าสู่วาระ (agenda) เพื่อการตัดสินใจต่อไป

การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ จะเกิดจาก

- 1) การเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นระบบ
- 2) อาจเกิดขึ้นจากเงื่อนไขสถานการณ์ต่างๆ

<sup>4</sup> พิทยา บวรวัฒนา, วิชาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 42.

<sup>5</sup> ทศพร สิริสัมพันธ์, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: 314603, (กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 97.

### 3) อาจเกิดจากความคิดริเริ่มของผู้กำหนดนโยบาย

2. การกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public policy decision making) อันเป็นขั้นตอนของการนำเอาประเด็นที่เข้าไปสู่วาระ และเป็นประเด็นนโยบายมาพิจารณาถ้อยแถลง และจำกัดวง การคาดคะเนผลได้ผลเสียต่างๆ ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์ พร้อมกับจัดลำดับความสำคัญ และทำการวิเคราะห์ทางเลือกเอาทางเลือกที่ดีที่สุดออกมา

การกำหนดนโยบายสาธารณะ กระทำได้ดังนี้

1) อาจถูกกระทำอย่างไม่มีเหตุผลตามความพอใจของชนชั้นนำ หรือ กลุ่มผลประโยชน์

2) อาจถูกทำขึ้นอย่างมีเหตุผลครบถ้วน

3) อาจจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากเดิมที่ละเล็กละน้อย

4) อาจเป็นไปในแบบผสม

ผลผลิตที่ได้จากกระบวนการนโยบายในขั้นตอนนี้ ก็คือ กฎระเบียบข้อบังคับ อันได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เป็นต้น

3. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public policy implementation) เป็นขั้นตอนการนำเอานโยบายสาธารณะที่ได้กำหนดขึ้นมาแล้วไปดำเนินการ โดยหน่วยงานสาธารณะ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับ

3.1 ความยากง่ายของสถานการณ์ปัญหาที่เผชิญอยู่

3.2 โครงสร้างตัวบทของนโยบายสาธารณะ

3.3 โครงสร้างนอกเหนือตัวบทนโยบายสาธารณะ

4. การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Public Policy evaluation) เป็นการตรวจสอบดูว่า มีการเปลี่ยนแปลงอะไรเกิดขึ้น หลังจากมีการออกนโยบายสาธารณะ และนำเอานโยบาย สาธารณะนั้นไปปฏิบัติแล้ว

การประเมินนโยบายสาธารณะ อาจมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่

1) ดูประสิทธิผล (effectiveness)

2) ดูประสิทธิภาพ (efficiency)

3) ดูความพอเพียง (adequacy)

4) ดูความเสมอภาค (equity)

5) ดูการตอบสนอง (responsiveness)

6) ดูความเหมาะสม (appropriateness)

5. การทดแทนหรือการยุตินโยบายสาธารณะ (Public policy succession or termination) ซึ่งเป็นการพิจารณานโยบายสาธารณะจากข้อมูลที่ได้จากการประเมินผล นโยบาย

พิมลจรรย์ นามวัฒน์<sup>6</sup> กล่าวถึง แนวความคิดของกระบวนการกำหนดนโยบาย  
 สาธารณะของนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ทั้งไทยและต่างประเทศไว้หลายท่าน ดังต่อไปนี้

Thomas Dye กล่าวถึงขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือ กระบวนการ  
 นโยบายไว้ดังนี้

1. ขั้นระบุปัญหา เป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่าง ๆ ที่เรียกร้องการ  
 กระทำของรัฐบาล
2. ขั้นจัดทำข้อเสนอโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบวาระ เพื่อให้มีการอภิปราย  
 กันอย่างกว้างขวางและจัดทำข้อเสนอแผนงานเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหา  
 สองขั้นตอนนี้ Dye กล่าวว่า เป็นสองขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของกระบวนการนโยบายซึ่ง  
 อาจารย์เรียกว่า ขั้นตอนของการจัดระเบียบวาระ (Agenda setting)
3. ขั้นประกาศเป็นนโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการคัดเลือกข้อเสนอโยบาย เสริมสร้างแรง  
 สนับสนุนทางการเมือง และการประกาศใช้นโยบาย
4. ขั้นดำเนินการตามนโยบาย เป็นขั้นตอนของการจัดหน่วยงานรับผิดชอบ จัดหาค่าใช้จ่าย หรือ  
 บริการที่จำเป็นให้ และทำการจัดเก็บภาษีอากร
5. ขั้นประเมินผล ในขั้นตอนนี้จะมีการศึกษาแผนงานต่าง ๆ รายงานผลที่เกิดจากแผนงาน  
 เหล่านั้น ประเมินผลกระทบของโครงการที่มีต่อสังคม ทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มที่ไม่เป็น  
 เป้าหมายด้วย รวมตลอดถึงเสนอแนะถึงแนวทางการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงต่อไป

Randall B. Ripley และ Grace Frankiln กล่าวถึง กระบวนการนโยบายว่าประกอบไป  
 ด้วย 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

1. การจัดระเบียบวาระ เป็นขั้นตอนที่มีลักษณะดังต่อไปนี้
  - 1.1 เป็นการรับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้น สมควรที่รัฐบาลจะให้ความสนใจ
  - 1.2 รัฐบาลจะบอกได้ว่า จะทำอะไร และจำดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้  
 อย่างไร
- 2.การจัดทำและประกาศใช้นโยบายและแผนงาน ซึ่งจะมีการต่อสู้ และขัดแย้งต่อกัน  
 จากนั้นจึงมีการนำเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหาและทำการคัดเลือกชุดของการกระทำที่ได้  
 วางแผนไว้เป็นอย่างดี
3. ขั้นของการตัดสินใจนำไปปฏิบัติ มีลักษณะสำคัญดังนี้
  - 3.1 มีการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน
  - 3.2 มีการจัดสรรแสวงหาทรัพยากรการบริหาร

<sup>6</sup> พิมลจรรย์ นามวัฒน์, การกำหนดนโยบายสาธารณะ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534), หน้า

3.3 มีการตีความกฎหมาย จัดทำระเบียบข้อบังคับ ผูกอบรมเจ้าหน้าที่และให้บริการ

3.4 เกิดผลกระทบของการปฏิบัติต่อสังคม

3.5 มีการประเมินผล ผลกระทบของการปฏิบัติต่อสังคม

ศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์ จำแนกกระบวนการนโยบายไว้เป็น 10

ขั้นตอน ได้แก่

1. การสร้างสถานการณ์ ที่จะทำให้เกิดนโยบาย
2. การเพาะตัวของนโยบาย
3. การริเริ่มนโยบาย
4. การก่อรูปของนโยบาย
5. การกำหนดทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย
6. การวิเคราะห์นโยบาย
7. ทางออกของนโยบาย
8. การกำหนดสูตรนโยบาย
9. การตัดสินใจนโยบาย
10. ผลของนโยบาย ซึ่งแสดงออกในรูปของกฎหมาย การตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่หน่วยที่จะนำไปปฏิบัติ และการออกคำสั่งหรือ คำแนะนำของฝ่ายบริหาร

กุลธน ธนาพงศธร กล่าวว่า กระบวนการนโยบาย มี 7 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นการพิจารณาถึงปัญหาต่างๆ ที่ต้องการการแก้ไข โดยการค้นหา รวบรวมปัญหา จัดลำดับความสำคัญ และตัดสินใจเลือกปัญหาที่จะแก้ไข
2. ขั้นการเสนอความคิดริเริ่ม ซึ่งจะมีการนำเสนอทางเลือกของวิธีแก้ไขปัญหา
3. ขั้นการค้นหา รวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่างๆ
4. ขั้นการยกร่างนโยบายเบื้องต้น
5. ขั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย
6. ขั้นการกำหนดหรือวางนโยบาย
7. ขั้นการประกาศนโยบาย

ดังนั้นในทฤษฎีของนักวิชาการชาวไทย อาจประมวลแนวคิดของกระบวนการนโยบายได้ 5 ขั้นตอน ดังนี้



1. ขั้นการก่อตัวของนโยบายอันเริ่มต้นตั้งแต่การกำหนดปัญหาจากสถานการณ์ ๆ การเพาะตัวของนโยบาย การผลักดันประเด็นปัญหาให้เป็นประเด็นนโยบายและมีการจัดทำข้อเสนอโยบาย กับมีการยกร่างนโยบายในเบื้องต้น
2. ขั้นการตัดสินใจ เป็นขั้นตอนการแสดงออก ซึ่งการหาทางเลือกที่เหมาะสม และการประกาศใช้นโยบายในรูปผลผลิตของนโยบาย ซึ่งแสดงออกได้เป็น 3 ลักษณะคือ
  - 2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
  - 2.2 การจัดสรรทรัพยากร
  - 2.3 แนวทางการปฏิบัติของฝ่ายบริหาร
3. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนของการนำผลผลิตนโยบาย ทั้ง 3 ลักษณะออกไปสู่การปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของสาธารณชนในสังคม
4. ขั้นการประเมินผลนโยบาย เป็นขั้นตอนของการจัดผลการปฏิบัติที่ได้จากการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ อย่างไร
5. ขั้นการยุตินโยบาย เปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นขั้นสุดท้ายในกระบวนการนโยบายที่จะตัดสินใจนโยบายนั้นว่า ๆ ควรจะดำเนินการในลักษณะเช่นใดระหว่างการยุตินโยบาย การต่อเนื่องของนโยบาย และการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ในทรรศนะของนักวิชาการชาวต่างชาติ สามารถจำแนกกระบวนการนโยบายได้ดังนี้

James E. Anderson<sup>7</sup> กล่าวถึงกระบวนการนโยบายไว้ว่าสามารถจำแนกได้เป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การระบุและรวบรวมปัญหา (Problem identification and agenda formation) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้
  - 1.1 อะไรคือปัญหาเชิงนโยบาย
  - 1.2 อะไรก่อให้เกิดปัญหาเชิงนโยบาย
  - 1.3 ทำอะไรจึงจะมีการผลักดันปัญหาเชิงนโยบายนั้น ๆ เข้าสู่วาระของรัฐบาล
  - 1.4 ทำไมปัญหาเชิงนโยบายบางปัญหา จึงไม่สามารถถูกผลักดันเข้าสู่วาระของรัฐบาล

<sup>7</sup> James E. Anderson, *Public policy making: An introduction*. (Boston: Houghton Mifflin company, 1990), p.

นั้น ๆ

2. การกำหนดนโยบาย (Formulation) จะเกี่ยวข้องกับ
  - 2.1 จะมีการสร้างทางเลือกได้อย่างไรที่จะสอดคล้องกับปัญหาเชิงนโยบาย
  - 2.2 มีใครบ้างที่จะเข้ามาร่วมในกิจกรรมดังกล่าว
3. การทำให้นโยบาย ได้มีการยอมรับ ซึ่งจะเกี่ยวข้องในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้
  - 3.1 ทำอย่างไร ทางเลือกนโยบาย จึงจะได้รับการยอมรับหรือได้รับการประกาศใช้
  - 3.2 มีข้อเรียกร้องใดบ้างที่ยังคงมีความต้องการ
  - 3.3 ใครเป็นผู้ทำให้มีการยอมรับในนโยบาย
  - 3.4 การใช้กระบวนการเช่นไร
  - 3.5 อะไรคือสาระสำคัญของนโยบายที่จะได้รับการยอมรับ
4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่
  - 4.1 ใครเป็นผู้เข้ามาร่วมด้วย
  - 4.2 จะเกิดผลกระทบอย่างไร เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ
  - 4.3 จะเกิดผลต่อเนื้ออย่างไร
5. การประเมินผลซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ
  - 5.1 ประสิทธิภาพและผลต่อเนื้อของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างไรบ้าง
  - 5.2 ใครเป็นผู้ประเมินผลนโยบาย
  - 5.3 การประเมินจะมีลำดับขั้นตอนอย่างไร
  - 5.4 จะมีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนโยบายหรือไม่

Anderson ได้เน้นถึง ความสำคัญของการเมือง (Politics) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในขั้นตอนของการก่อตัวและขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเขาได้เน้นย้ำอีกว่า การกำหนดนโยบายคือ การเมือง ที่บางครั้งก็มีเหตุผลและบางครั้งก็ไร้เหตุผล แต่ทั้งหมดก็คือ การเมือง

Hogwood และ Gunn<sup>8</sup> จำแนกกระบวนการนโยบายออกเป็น 9 ขั้นตอน ได้แก่

1. การค้นหาประเด็นปัญหา (Deciding to decide or issue search or agenda setting)
2. การกลั่นกรองประเด็นปัญหา (Deciding how to decide หรือ issue filtration)

<sup>8</sup> Hogwood, Brian W. and Gunn, Lewis. A Policy Analysis for the real world. Oxford University, 1984.

3. การระบุประเด็นปัญหา (Issue definition)
4. การพยากรณ์ (Forecasting)
5. การจัดลำดับความสำคัญและกำหนดวัตถุประสงค์ (Setting objectives and Priorities)
6. การวิเคราะห์ทางเลือก (Option analysis)
7. การนำนโยบายไปปฏิบัติ การควบคุม และการติดตาม (Policy Implementation, monitoring และ control)
8. การทบทวนและประเมินผล (Evaluation and review)
9. การธำรงรักษา การต่อเนือง และการสิ้นสุดนโยบาย (Policy maintenance, Succession or termination)

Hoggwood และ Gunn อธิบายต่อไปว่า

1. กรอบของกระบวนการ จะมีการเคลื่อนไหวสูง
2. ระบบการเมืองกับระบบนโยบาย มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด
3. กรอบของกระบวนการนโยบายมีความยืดหยุ่น

จากแนวคิดของนักวิชาการชาวต่างประเทศ เมื่อนำมาประมวลเข้าด้วยกันแล้ว ก็将与กับขั้นตอนต่าง ๆ ที่คล้ายคลึงกันกับทฤษฎีของนักวิชาการชาวไทย ดังนั้นเมื่อนำทั้งสองแนวคิด มาสรุปรวม กันได้ อาจได้นัยของกระบวนการนโยบายดังนี้

กระบวนการนโยบายประกอบไปด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ขั้นการก่อตัวของนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนในการกำหนดนโยบายที่ ประเด็นนโยบายกำลังอยู่ในระหว่างการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มการเมือง เพื่อให้ ประเด็นนโยบายนั้น ๆ ได้ถูกนำไปเป็นนโยบาย
2. ขั้นการตัดสินใจกำหนดนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนที่ประเด็น นโยบายได้ผ่าน กระบวนการทางการเมืองในเวทีการเมืองเช่น รัฐสภา และมีการประกาศออกมาในรูปของเอกสาร หลักฐานทางราชการ
3. ขั้นดำเนินนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนในการนำนโยบายที่รัฐบาลประกาศ รับรองแล้วออกไปสู่การปฏิบัติในเวทีสาธารณะหรือท้องถิ่น
4. ขั้นการประเมินนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนในการตรวจติดตามผลการปฏิบัติ ตามนโยบายนั้น ๆ ว่าประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่อย่างไร และควรจะมีการแก้ไข ปรับปรุงอย่างไร

5. ขั้นการติดตามและธำรงรักษานโยบาย หมายถึง ขั้นตอนในการตัดสินใจของการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ว่าควรจะดำเนินต่อไป หรือจะยุบเลิก หรือจะพัฒนาให้ก้าวหน้าต่อไปเพื่อการแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของกลุ่มการเมืองอื่น ๆ

## 2. ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

กรอบความคิดของตัวแบบกระบวนการมีฐานคิดสำคัญว่านโยบายสาธารณะคือ ผลลัพธ์ของกิจกรรมทางการเมือง ทั้งนี้โดยถือว่ากระบวนการและพฤติกรรมทางการเมือง คือ ศูนย์กลางของการศึกษานโยบายสาธารณะ การศึกษากิจกรรมทางการเมืองโดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับพฤติกรรมศาสตร์สมัยใหม่ มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการศึกษาดังกล่าวก็เพื่อต้องการจำแนกรูปแบบของกิจกรรม หรือกระบวนการ โดยพยายามที่จะจัดกลุ่มของกิจกรรม และพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมทางการเมืองกับนโยบายสาธารณะ โดยกำหนดชุดของกระบวนการนโยบายสาธารณะไว้เป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้<sup>9</sup>

ประการแรก การจำแนกลักษณะปัญหา หมายถึง การพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการเรียกร้อง หรือความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้รัฐบาลแก้ไขว่าเป็นปัญหาลักษณะใด ซึ่งรัฐบาลจะต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อระบุสาเหตุของปัญหา ระดับความรุนแรงของปัญหา และผลกระทบของปัญหาที่มีต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อจัดลำดับความสำคัญสำหรับการพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

ประการที่สอง การจัดทำทางนโยบาย หรือข้อเสนอนโยบาย เมื่อนำข้อมูลปัญหา นโยบายจากการวิเคราะห์ในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากลำดับความสำคัญแล้ว ในขั้นตอนนี้สิ่งที่จะต้องกระทำก็คือการกำหนดวาระสำหรับการอภิปรายนโยบาย เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้ได้ผล ในการพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอหรือทางเลือกนโยบาย เพื่อนำทางเลือกแต่ละทางมาวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ตลอดจนความคุ้มค่าในด้านต้นทุน และผลประโยชน์ รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจะต้องพิจารณาทั้งผลกระทบทางบวก ผลกระทบทางลบ และผลกระทบที่ไม่คาดหมาย ที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกนโยบายเหล่านี้จะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับผู้ตัดสินใจนโยบายว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใดเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาของประชาชนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

<sup>9</sup> สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ, (กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราเรียนคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540), หน้า 78.

ประการที่สาม การให้ความเห็นชอบนโยบาย ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสำคัญของผู้ตัดสินใจ นโยบายว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใด โดยจะต้องคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจเลือก ว่า จะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือไม่ และจะสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุ วัตถุประสงค์ได้เพียงใด และจำเป็นจะต้องแสวงหาการสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองใดบ้าง เพื่อให้ ทางเลือกนโยบายได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องผ่านความ เห็นชอบของสภานิติบัญญัติเพื่อนำไปสู่การประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ประการที่สี่ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบขึ้นใหม่ใน กรณีที่ยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบขึ้นใหม่ในกรณีที่ยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ก่อน รวมทั้งการ จัดสรรงบประมาณและบริการที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุ วัตถุประสงค์

ประการสุดท้าย การประเมินผลนโยบาย ได้แก่ การศึกษาการดำเนินงานของโครงการ การประเมินสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า การประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายหรือโครงการที่มีต่อกลุ่มเป้าหมาย และกลุ่มนอก เป้าหมายในสังคม รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายให้มีความ เหมาะสมยิ่งขึ้น

ในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะ การศึกษาอาจพิจารณาว่ากระบวนการ นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วยภารกิจหลักขณะปัญหา นโยบาย การจัดทำทางเลือกนโยบาย การให้ความเห็นชอบนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและ ประเมินผลนโยบาย ซึ่งกระบวนการนี้จะให้รายละเอียดในการศึกษานโยบายสาธารณะแบบครบ วงจร ทั้งในประเด็นเฉพาะของแต่ละขั้นตอนและความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ในภาพรวมทั้งหมด

### 3. ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite model)

ตัวแบบชนชั้นนำนี้มีความเชื่อพื้นฐานว่า นโยบายสาธารณะคือ แนวทางที่สะท้อนค่านิยม ที่เลือกสรรแล้วของกลุ่มผู้นำ ซึ่งตัวแบบนี้ได้พิจารณาว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบ การเมืองบางประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ ยังไม่เจริญเต็มที่ การปกครองมักอยู่ภายใต้อิทธิพลทางความคิด และความต้องการของกลุ่มชนชั้น นำทางสังคม สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากว่า ประชาชนส่วนใหญ่เฉยชา (passive) ไม่สนใจต่อ กิจกรรมและความเป็นไปของบ้านเมือง (apathetic) ทำให้ผู้นำสามารถที่จะเปิดเผย หรือปิดบัง ข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้นำต้องการได้ ด้วยเหตุนี้จึงไม่เป็นการยากที่จะปกครองประชาชน<sup>10</sup>

<sup>10</sup> ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, นโยบายสาธารณะ, (เชียงใหม่: คະนิงนิการพิมพ์, 2546), หน้า 56.

ตัวแบบชนชั้นนำเชื่อว่า<sup>11</sup> การที่ประชาชนไม่สนใจในกิจกรรมการเมือง เนื่องจากประชาชนได้รับข่าวสารความเป็นไปของบ้านเมืองไม่ทั่วถึง (ill-informed) และละเอียดถี่ถ้วนพอ ทำให้กลุ่มผู้นำที่มีจำนวนไม่มากนัก แต่มักเป็นกลุ่มที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารเสมอ เป็นผู้กำหนดความคิดเห็นของประชาชนในแทบทุกเรื่อง ไม่ใช่ประชาชนเป็นผู้ให้แนวทางแก่กลุ่มผู้นำในการกำหนดนโยบาย แต่กลุ่มผู้นำกลับเป็นผู้หล่อหลอมทัศนคติและความเห็นของประชาชน นโยบายจึงสะท้อนความเห็นและความชอบของกลุ่มผู้นำเป็นสำคัญ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มผู้นำจึงมีหน้าที่เพียงนำความคิดเห็นของกลุ่มผู้นำไปปฏิบัติให้เป็นจริง นโยบายสาธารณะจึงมีลักษณะการพัฒนามาจากบนลงล่าง<sup>12</sup>

โทมัส ดาย<sup>13</sup> (Thomas R. Dye) ได้กล่าวถึงสมมุติฐานของตัวแบบชนชั้นนำ ซึ่งประกอบไปด้วย

1. ในสังคมดังกล่าวมีคน 2 พวก คือ คนพวกแรกเป็นคนกลุ่มน้อยแต่เป็นผู้มีอำนาจ และคนพวกที่สองเป็นคนกลุ่มใหญ่แต่ไม่มีอำนาจ มีเพียงคนพวกแรกเท่านั้นที่ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรที่มีคุณค่าให้กับสังคมในรูปของการกำหนดนโยบายสาธารณะ

2. คนกลุ่มน้อยที่ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครอง มักเป็นคนที่มีความสามารถทางเศรษฐกิจและสังคมสูงในสังคม

3. การเปลี่ยนแปลงของประชาชนซึ่งไม่ใช่ชนชั้นนำ ไปสู่การเป็นชนชั้นนำมักดำเนินไปอย่างช้าๆ และต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อเป็นการธำรงและรักษาระบบ และหลีกเลี่ยงการต่อต้านจากประชาชน ประชาชนที่จะเปลี่ยนไปสู่ชนชั้นนำจะต้องได้รับฉันทานุมัติ (consensus) จากคนพวกที่หนึ่ง และต้องปรับตัว และรับค่านิยมตามกรอบความคิดของชนชั้นนำ

4. ชนชั้นนำโดยทั่วไปมักจะยอมรับค่านิยมพื้นฐานของระบบสังคมร่วมกัน และพยายามธำรงรักษาระบบไว้ตามแนวคิดของชนชั้นปกครองสู่ประชาชน

5. นโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม แต่เป็นการสะท้อนถึงค่านิยมของชนชั้นนำมากกว่า ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในนโยบายจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างช้าๆ ค่อยเป็นค่อยไป (incremental) มากกว่าการอย่างรวดเร็ว (innovation)

<sup>11</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ, (กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐศาสตรศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540), หน้า 199.

<sup>12</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 6.

<sup>13</sup> Thomas R. Dye, Understanding public policy, 5ed. (Englewood Cliffs: Prentice-hall), pp. 28-29.

6. โดยทั่วไปชนชั้นผู้นำจะได้รับอิทธิพลจากประชาชนส่วนใหญ่ของสังคมน้อย ทั้งนี้เพราะประชาชนมีความเฉื่อยชา ไม่สนใจการเมือง ดังนั้นชนชั้นนำจึงมีอิทธิพลต่อประชาชน มากกว่าที่ประชาชนจะมีอิทธิพลต่อชนชั้นผู้นำ

จุดเด่นของตัวแบบผู้นำคือ<sup>14</sup> สะท้อนให้เห็นสภาพความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบันหลายประการ เช่น ประเทศนั้นปกครองโดยชนกลุ่มน้อย มิใช่การปกครองโดยคนกลุ่มใหญ่ นอกจากนี้ยังมักปรากฏว่านโยบายที่ผู้นำกำหนดขึ้นเอง บ่อยครั้งมักกำหนดมาเพื่อตอบสนองความต้องการของชนชั้นผู้นำเอง หรือกลุ่มที่สนับสนุนผู้นำ

ส่วนจุดอ่อนของทฤษฎีผู้นำมีหลายประการ ได้แก่ การละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของข้าราชการและประชาชน ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าข้าราชการประจำแม้จะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย แต่ก็มีส่วนร่วมในการริเริ่มหรือเสนอแนะนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายที่เป็นเรื่องเทคนิค ซึ่งข้าราชการประจำมีความเชี่ยวชาญมากกว่าผู้กำหนดนโยบาย นอกจากนี้แนวคิดนี้ยังขัดกับลักษณะสำคัญของนโยบายที่ว่านโยบายไม่ได้ตัดสินใจ ณ จุดใดจุดหนึ่ง แต่มีการพัฒนามาเป็นลำดับ

#### 4. แนวคิดตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Group Equilibrium Model)

ตัวแบบนี้มีความเชื่อพื้นฐานว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตที่สะท้อนดุลยภาพของการดิ้นรนแข่งขันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมประชาธิปไตยที่มีลักษณะการเมืองเป็นพหุสังคม (Pluralist society) ซึ่งเชื่อว่า หัวใจของการเมืองก็คือ การต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ หน้าที่ของระบบการเมืองที่สำคัญที่สุดคือ การประสานความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม โดยการ<sup>15</sup>

1. ตั้ง กฎ กติกาการต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่มต่างๆ
2. แสวงหาลู่ทางในการประนีประนอมรวมทั้งสร้างดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ
3. แสดงผลของการประนีประนอมเข้ามาในรูปของนโยบายสาธารณะ
4. นำนโยบายสาธารณะไปบังคับใช้ และปฏิบัติ

โดยสาระสำคัญของกรอบความคิดตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่มจะเกี่ยวข้องกับสถาบันนิติบัญญัติมากกว่าระบบราชการ กล่าวคือ หน่วยงานสุดท้ายที่เป็นผู้กำหนดนโยบายจะถูกจับจ้อง

<sup>14</sup> รัชนีวัฒน์ รัตนศักดิ์, นโยบายสาธารณะ, หน้า 57.

<sup>15</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, หน้า 10.

โดยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่จะต้องเกี่ยวข้องหรือถูกบังคับจากนโยบายเหล่านั้น ถ้าผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถแบ่งแยกนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมออกจากนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่จะได้รับผลจากนโยบายนี้ ผู้กำหนดนโยบายจะถือว่านโยบายใดที่เป็นผลประโยชน์ต่อกลุ่มก็จะเป็นผลประโยชน์ต่อประเทศชาติด้วย<sup>16</sup>

Arther F. Bentley<sup>17</sup> ได้อธิบายว่า การเมืองนั้นเปรียบเสมือนระบบที่มีแรงผลักดัน และแรงกดดันที่กระทำปฏิสัมพันธ์ต่อกันและกันในการกำหนดนโยบายสาธารณะ คุณภาพของการตัดสินใจแข่งขันจะถูกกำหนดโดยอิทธิพลสัมพัทธ์ของแต่ละกลุ่ม กลุ่มที่มีอิทธิพลสัมพัทธ์สูงจะมีอำนาจในการกำหนดคุณภาพสูงตามไปด้วย อิทธิพลสัมพัทธ์นี้กำหนดโดยจำนวนสมาชิกในกลุ่ม ฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่ม ความเข้มแข็งในการจัดองค์การ ผู้นำกลุ่ม ความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจตัดสินใจ กำหนดนโยบาย และสมาชิกภายในกลุ่ม การเปลี่ยนแปลงใดๆ ในนโยบายสาธารณะจะเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงอิทธิพลสัมพัทธ์ของแต่ละกลุ่ม ผู้กำหนดนโยบายจะทำหน้าที่เสมือนกรรมการห้ามมวยหมุ่คอยชูมือให้กลุ่มที่ชนะ และบันทึกการฝ่ายแพ้ของกลุ่มที่แพ้ ประสานประโยชน์เหล่านี้ออกมาในรูปของนโยบายสาธารณะ

ในทัศนะของEarl Latham<sup>18</sup> เห็นว่า สิ่งที่เรียกว่านโยบายสาธารณะนั้น แท้จริงก็คือความสมดุลที่เกิดจากข้อตกลงระหว่างกลุ่มที่ต่อสู้กัน ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่เป็นกรรมการในการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม และเป็นผู้ให้สัตยาบันต่อข้อตกลงระหว่างกลุ่มโดยกำหนดเงื่อนไขทั้งทางผู้ที่ชนะ และผู้ที่แพ้ไว้ในข้อตกลงดังกล่าวในรูปของกฎหมาย

ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่มจะให้คำอธิบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองในรูปของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม โดยผู้กำหนดนโยบายจะถูกพิจารณาว่าเป็นผู้ที่ตอบสนองต่อความกดดันของกลุ่ม ได้แก่ การต่อรอง (bargaining) การประนีประนอม (compromising) ระหว่างความต้องการที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่ม ในสถานการณ์เช่นนี้นักการเมืองจะพยายามที่จะก่อให้เกิดการรวมกลุ่มเสียงข้างมาก เพื่อให้การประนีประนอมประสบผลสำเร็จโดยง่าย

จุดเด่นของแนวคิดนี้ คือ<sup>19</sup> การสะท้อนให้เห็นถึงโลกแห่งความเป็นจริงของการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่กลุ่มต่างๆ ในสังคม และระบบการเมืองได้พยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ กลุ่มพยายามแสวงหาหนทางเพื่อเสริมสร้างพลังอำนาจของกลุ่ม เพื่อให้นโยบายสาธารณะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของตนมากที่สุด

<sup>16</sup> Kahlmeier Louis M., *The Regulator: Watchdog Agencies and the Public Interest*, (New York: Harper & Row, 1969), p. 45.

<sup>17</sup> Arthur F. Bentley, *The Process of Government*, (Bloomington, Indiana: Principia press, 1949), อ้างใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ*.

<sup>18</sup> Earl Latham, *The Group Basis of Politics*, (New York: Octagon Books, 1965), p.77.

<sup>19</sup> อัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, *นโยบายสาธารณะ*, หน้า 51.



สำหรับจุดด้อยของแนวคิดนี้คือ การถือว่านโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นั้น เท่ากับมองข้ามความสำคัญของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายไป ซึ่งบ่อยครั้งที่รัฐบาลอาจตัดสินใจในนโยบายโดยอาจไม่ได้เป็นผลมาจากการต่อรองของกลุ่มต่างๆ ในสังคม

### 5. แนวคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์ถูกสร้างขึ้นจากการพิจารณาทางทฤษฎีการพรรณนาของนักมานุษยวิทยา ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์ (patron-client relationship) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองคน (dyadic relationship) ในระดับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (interpersonal relation) แต่ต่อมา นักสังคมวิทยาคนหนึ่ง ได้พยายามสร้างวิธีการเครือข่ายทางสังคม (social network) และประยุกต์เข้ากับการอธิบายขยายขยาย ของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์ให้กลายเป็นระบบอุปถัมภ์ ซึ่งมีรากฐานอยู่บนความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองคนหลายอันที่จะเชื่อมโยงกัน

หลักการสำคัญของระบบอุปถัมภ์คือ ความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวระหว่างบุคคลสองคน ซึ่งมีลักษณะที่เชื่อมโยงระหว่างพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งมีได้แยกออกจากกัน กล่าวคือ มิได้เป็นการตกลงกันเป็นสัญญาในการที่จะร่วมมือกันในทางใดทางหนึ่ง แต่รวมไปถึงการคุ้มครองครอบครัวยังผู้อุปถัมภ์ เช่น เมื่อมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแล้วมักจะมีความผูกพันไปถึงการสร้างฐานอำนาจในท้องถิ่นให้แก่ผู้อุปถัมภ์ ในบางครั้งมักปรากฏว่าผู้รับการอุปถัมภ์เป็นฝ่ายเสียเปรียบ แต่ผู้รับอุปถัมภ์ก็ไม่สามารถตัดขาดจากความสัมพันธ์ได้ เพราะเหตุว่ามีหนี้บุญคุณกันซึ่งต้องกตัญญูทดแทน<sup>20</sup>

แม้ว่าแนวความคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์จะมาจากนักสังคมวิทยา แต่นักรัฐศาสตร์ได้นำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาเรื่องระบบการเมืองและความสัมพันธ์ทางการเมืองในสังคมที่กำลังพัฒนา เช่น คาร์ล ลองเด (Carl Lande) เจมส์ ซี สก็อต (Jame C. Scott) เป็นต้น<sup>21</sup> แนวความคิดนี้เห็นว่า ในสังคมที่กำลังพัฒนาบางแห่งนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลไม่ได้ขึ้นอยู่กับกลุ่ม (group) และการรวมกลุ่มขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์เฉพาะตัวบุคคลสองคน ความสัมพันธ์ระหว่างคนสองคนนี้ ไม่มีลักษณะของกลุ่มในความหมายที่แท้จริง

<sup>20</sup>E. Van Roy, *Economic System of Northern Thailand: Structure and Change*, (Ithaca: Cornell University Press, 1972), p. 45.

<sup>21</sup> ชัยอนันต์ สมุทวานิช, *การเมืองการบริหาร*, (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2523), หน้า 38.

คาร์ล ลองเด (Carl Lande) เห็นว่าลักษณะของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์จะมีลักษณะพิเศษที่สำคัญดังนี้<sup>22</sup>

1. การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินร่วมกัน โดยแต่ละคนต่างช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตาม ทรัพย์สินอาจเป็นของบุคคลคนเดียวหรืออยู่ในความควบคุมของบุคคลคนเดียว

2. เนื่องจากลักษณะของปฏิสัมพันธ์ของแต่ละคู่สัมพันธ์แตกต่างกัน จึงมีการให้ประโยชน์เป็นพิเศษต่อบางคนมากกว่าคนอื่น ๆ เช่น ผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งให้ประโยชน์แก่ผู้รับการอุปถัมภ์หรือลูกน้อง ก. มากกว่าลูกน้อง ข. แต่ให้ประโยชน์แก่ลูกน้อง ข. มากกว่าคนนอกที่ไม่ใช่ลูกน้องหรือผู้รับอุปถัมภ์

3. เนื่องจากความสัมพันธ์เช่นนี้มีลักษณะเปราะบาง เพราะขึ้นอยู่กับตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ดังนั้นการที่จะรักษาเสถียรภาพของความสัมพันธ์ไว้ ก็จะต้องมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันอยู่อย่างต่อเนื่อง บุคคลแต่ละคนต่างมีของที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่มีและของที่ทั้งสองฝ่ายมีนั้นเป็นสิ่งของที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องการจะได้

4. เนื่องจากความสัมพันธ์แบบนี้ประกอบด้วยบุคคลเพียงสองคน ดังนั้นผลประโยชน์ที่แลกเปลี่ยนกันจึงเป็นผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงเป็นการส่วนตัว เช่น การเอื้อประโยชน์ต่อกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจที่จะให้ผลประโยชน์อย่างแก่พอค่าได้ และพอค่าจะให้สิ่งของหรือเงินเป็นการแลกเปลี่ยน นอกเหนือไปจากนี้ความสัมพันธ์ในด้านการร่วมมือเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ ที่แต่ละคนมีความสนใจ และต้องการหากการสนับสนุน แต่เป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนผลตอบแทนโดยตรงเฉพาะตัวจะไม่ปรากฏขึ้น

อาจสรุปได้ว่า การที่มีความสัมพันธ์เช่นนี้เกิดขึ้นก็เพราะในสังคมที่มีความแตกต่างกันอย่างมากในด้านสถานะทางสังคม ความมั่งคั่ง และอำนาจ

ในส่วนของเกี่ยวกับระบบการเมืองนั้น ความสัมพันธ์ทางสังคมแบบนี้ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางการเมือง ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากโครงสร้างทางการเมืองแบบกลุ่ม<sup>23</sup> คือ

1. ระบบนี้ขึ้นอยู่กับตัวผู้นำแต่เพียงคนเดียว (ผู้อุปถัมภ์) ผู้นำเป็นผู้รวบรวมลูกน้อง หรือผู้รับอุปถัมภ์

2. การก่อตัวและโครงสร้างของระบบ มีผู้อุปถัมภ์หรือผู้นำเป็นศูนย์กลาง ไม่ใช่กลุ่มเป็นศูนย์กลาง ผู้อุปถัมภ์ เป็นคนก่อให้เกิดความสัมพันธ์

<sup>22</sup> Carl Lande, *Leaders, Factions, and Parties : The Structure of Philippine Politics*, (New Haven: Southeast Asia studies Series No.6,1966), p. 144. อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทรวานิช, *การเมืองการบริหาร*, (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2523), หน้า 67.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p.145.

3. ความสัมพันธ์ในระบบเป็นความสัมพันธ์ในทางดี และระหว่างบุคคลสองคน ในความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ และผู้รับอุปถัมภ์ ถ้าจะมีความรู้สึกร่วมกันระหว่างผู้รับการอุปถัมภ์ก็เป็นเพราะ ต่างคนต่างถือว่ามิใช่คนเดียวกัน

4. ผลประโยชน์ที่ทำให้ผู้อุปถัมภ์และลูกน้องมีความสัมพันธ์ต่อกัน มักเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวที่เฉพาะเจาะจงมากกว่าผลประโยชน์แบบกลุ่ม วัตถุประสงค์ที่ผู้อุปถัมภ์ และผู้รับอุปถัมภ์คงความสัมพันธ์ต่อกันไว้ได้แก่ การแสวงหาผลประโยชน์ของแต่ละคน

5. ผลประโยชน์ที่แต่ละคนแสวงหา ผันแปรไปตามความแตกต่างทางฐานะ อำนาจ เช่น ผู้อุปถัมภ์ต้องการอำนาจ ชื่อเสียง เกียรติยศ ส่วนผู้รับอุปถัมภ์ต้องการความคุ้มครอง และเงิน เป็นต้น ดังนั้นถ้าผู้อุปถัมภ์อยากมีอำนาจ มีเกียรติก็จำเป็นต้องมีบริวาร

6. สายใยแห่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์แต่ละคนขึ้นอยู่กับ การตอบแทนซึ่งกันและกัน โดยแต่ละฝ่ายต้องพยายามทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า เขามีค่าควรแก่การที่จะเป็นผู้อุปถัมภ์ และผู้รับอุปถัมภ์ แต่ถ้าฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ลงทุนไปไม่คุ้มก็อาจถอนตัวออกจากการเป็นผู้อุปถัมภ์ หรือผู้รับอุปถัมภ์ได้ โดยผู้รับอุปถัมภ์อาจจะผลัดไปหาผู้อุปถัมภ์คนใหม่ และผู้อุปถัมภ์ก็เลิกให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับอุปถัมภ์คนนั้น

7. ความสัมพันธ์แบบนี้มีการเปลี่ยนแปลงได้ง่ายและไม่มั่นคง ผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งอาจมีผู้อุปถัมภ์เพิ่มขึ้นมากมาย หลังจากที่เขาได้ตำแหน่งสำคัญที่สามารถควบคุมผลประโยชน์ที่แจกจ่ายได้มาก แต่ถ้าเขาตกอับออกจากตำแหน่งไป จำนวนบริวารก็จะลดน้อยลงอย่างรวดเร็วตามไปด้วย ดังนั้น ผู้อุปถัมภ์จะมีบริวารมากน้อยเพียงใดนั้น ต้องขึ้นอยู่กับความมั่งคั่ง และอำนาจของเขา

8. ความสัมพันธ์แบบนี้มักจะประกอบไปด้วย การมีผู้รับการอุปถัมภ์ หรือลูกน้องมากมายหลายชนชั้น ตั้งแต่ผู้ใกล้ชิดผู้อุปถัมภ์มากที่สุด ไปถึงผู้รู้จักคุ้นเคยกันเพียงเล็กน้อย ผู้รับการอุปถัมภ์ หรือลูกน้องที่ใกล้ชิดผู้อุปถัมภ์หรือเจ้านายมากๆ มักจะมีลูกน้องของตนเองด้วย ดังนั้น เขาจึงเป็นผู้อุปถัมภ์ย่อยๆ เช่นกัน

## 6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง "การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา" ซึ่งเป็นการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ศึกษาจึงได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า งานวิจัยที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกระบวนการกำหนดนโยบายได้มีนักวิชาการศึกษาไว้ดังนี้

1. ในปี พ.ศ. 2522 ถาวร พรหมมีชัย<sup>24</sup> ได้ทำการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ และได้ข้อสรุปจากการศึกษาวิจัย ดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทย ซึ่งมีขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวาง องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่สามารถให้บริการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหา และอุปสรรคที่สำคัญคือ

1. ปัญหาเรื่องหน้าที่ และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่สัมพันธ์กัน
2. ปัญหาเรื่องการกำหนดนโยบาย และปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์
3. ปัญหาเรื่องพฤติกรรมของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

จากการศึกษาวิจัยพบว่า

1. หน้าที่ และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่สัมพันธ์กัน เพราะรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่พอกับภาระหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดให้ปฏิบัติจัดทำ
2. การกำหนดนโยบาย และปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค และระบบบริหารราชการส่วนกลาง
3. พฤติกรรมของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่เอื้ออำนวยให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2. ในพ.ศ. 2529 สมศักดิ์ ชันดีวิริยะโยธิน<sup>25</sup> ได้ทำการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท ซึ่งได้ข้อสรุปจากการศึกษาวิจัย ดังนี้

กระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบทที่ได้ทำการศึกษาคือ นโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท พ.ศ. 2518 หรือ นโยบายเงินผันของ

<sup>24</sup> ถาวร พรหมมีชัย, "ปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์." (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 76.

<sup>25</sup> สมศักดิ์ ชันดีวิริยะโยธิน, "กระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 43.

รัฐบาลที่มี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดนโยบายนี้ออกมาเพื่อบรรเทาความทุกข์ยากเฉพาะหน้าให้แก่ประชาชนในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวไร่ชาวนาที่กำลังประสบความทุกข์ยากอยู่ในขณะนั้น ด้วยการจัดสรรงบประมาณจำนวน 2,500 ล้านบาทกระจายออกไปทั่วประเทศเพื่อว่าจ้างแรงงานในท้องถิ่นให้ทำงานในฤดูแล้ง เพื่อป้องกันชาวชนบทที่จะอพยพเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า

ในการกำหนดนโยบายเกิดจากความเชื่อ และการผลักดันของผู้นำทางการเมือง โดยคำนึงถึงแต่ปัจจัยทางการเมืองมากกว่าที่ต้องการช่วยเหลือประชาชนที่กำลังเดือดร้อนอยู่ทั่วประเทศ และหากพิจารณาทางด้านเทคนิค โดยการวิเคราะห์แผนและโครงการนี้แล้ว นโยบายนี้ไม่ได้ให้ผลตอบแทนออกมาเลย

3. ในปี 2531 สมศักดิ์ คณาคำ<sup>26</sup> ได้ทำการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ : ศึกษาเฉพาะกรณีบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจ คุณสมบัติสถวนบุคคลเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับชัยชนะมากกว่าปัจจัยทางด้านอื่น โดย สจ. มุ่งที่จะให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเขตการเลือกตั้งเป็นหลัก เพื่อผลประโยชน์ในการเลือกตั้งในสมัยต่อไป หรือการก้าวไปเล่นการเมืองระดับชาติ

ผู้วิจัยเสนอว่า พรรคการเมืองในระดับชาติให้ความสำคัญกับการพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น ควรมีการแก้ไขกฎระเบียบเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้มีอำนาจมากขึ้น ในส่วนของ สจ. เองควรมีการเพิ่มความช่วยเหลือทางด้านสวัสดิการ ตลอดจนการให้การอบรมทางด้านความรู้

4. ในปี 2534 ภูสิต สมจิตต์<sup>27</sup> ได้ทำการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรเป็นไปได้ยากที่ฝ่ายบริหารจะยึดบรรทัดฐานในการจัดสรรงบประมาณอยู่บนพื้นฐานทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้เนื่องจากการจัดสรรในลักษณะเช่นนี้อาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะ

<sup>26</sup> สมศักดิ์ คณาคำ. "บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่: ศึกษาเฉพาะกรณีบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่." (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 76.

<sup>27</sup> ภูสิต สมจิตต์. "การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร." (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 98.

ส่งผลกระทบต่อทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่ลงตัว ด้วยเหตุนี้การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรจึงให้ความสำคัญต่อการสร้างข้อยุติซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้งบประมาณเป็นรูปร่าง และสามารถนำมาใช้ได้ตามกำหนด กลวิธีอย่างหนึ่งที่ฝ่ายบริหารเลือกนำมาใช้ คือการต่อรอง และประนีประนอมในการแบ่งสรรงบประมาณ ตลอดจนการตั้งกติกากฎ หรือข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย ข้อตกลงดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของการจัดสรรงบประมาณให้เท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรม และในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็ต้องใช้กลวิธีต่างๆ ในการแสวงหาการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า ร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะสามารถผ่านการพิจารณาจากสภาจังหวัดได้

ด้วยเหตุนี้เองจึงกล่าวได้ว่า การกำหนดงบประมาณของฝ่ายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ฝ่ายบริหารคำนึงถึงเหตุผลในทางการเมืองในทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณมากกว่าการใช้หลักวิชาการ

5. ในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการสัมมนาสมาชิกสภาจังหวัด นักวิชาการ นักการเมือง และข้าราชการ ซึ่งจัดโดยสถาบันศึกษา และวิจัยพัฒนาการเมือง ในรายงานดังกล่าวได้มีการสะท้อนสภาพปัญหา รวมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้<sup>28</sup>

ประเด็นสำคัญของการสัมมนาดังกล่าว พิจารณาถึงการปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาจังหวัด เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีศักดิ์ศรีธำรงความเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนไว้ได้ จากการสัมมนาได้สรุปแนวทางในการปรับปรุงบทบาท และอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดไว้ 3 แนวทาง คือ

1. คงสภาพปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ เพิ่มอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัดตามที่บัญญัติไว้ในสมัยปัจจุบันให้มากขึ้น และชัดเจนขึ้น
2. ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
3. ให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาผู้แทนปวงชนในจังหวัด สามารถควบคุมการปฏิบัติงานของจังหวัดในส่วนต่างๆ ได้ในฐานะเป็นผู้แทนปวงชนในจังหวัดนั้นๆ

<sup>28</sup> กมล ทองธรรมชาติ และสมบูรณ์ สุขสำราญ, องค์การบริหารส่วนจังหวัดสถานภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข, (กรุงเทพฯ: รายงานการสัมมนาของสถาบันศึกษาและพัฒนาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 56.

6. ในปี 2539 โภคิน พลกุล<sup>29</sup> ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น” โดยได้เสนอแนะการปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ดังนี้

1. ปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีผู้บริหารมาจากสมาชิกสภาจังหวัดแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ในส่วนสภาจังหวัดนั้นให้มีโครงสร้างมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งจังหวัดเหมือนเดิม แต่ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับการมีผู้บริหารที่มาจากประชาชนเช่นกัน

2. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ครอบคลุมถึงภารกิจในการจัดทำแผน ประสานงาน ประสานนโยบาย และแผน ในระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันในพื้นที่จังหวัด

3. ปรับปรุงแหล่งที่มาของแหล่งรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยการบริหาร และการจัดทำโครงการใหญ่ๆ ขณะเดียวกันก็จะต้องให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะเก็บภาษีบางอย่าง บางส่วนเพิ่มขึ้น และมีฐานภาษีที่เป็นรายได้โดยตรงของตนเอง

7. ในปี 2540 โสภณ สุวรรณรัตน์<sup>30</sup> ได้ทำการวิจัยเรื่อง ศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ซึ่งผลการวิจัยพบว่า

1. สมาชิกสภาจังหวัดมีความพึงพอใจในบทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากเป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่และพื้นที่รับผิดชอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น ในขณะที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่พอใจ เนื่องจากกลัวว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเข้ามาแทรกแซงอำนาจหน้าที่ของตนเอง

2. สมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งสองฝ่ายมีความเห็นเหมือนกันว่า หากร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผลบังคับใช้แล้วจะก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้น ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งสองฝ่าย มีความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นแตกต่างกัน คือ สมาชิกสภาจังหวัดเสนอให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกับ

<sup>29</sup> โภคิน พลกุล, “แนวทางการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น,” (กรุงเทพฯ: รายงานการวิจัยเบื้องต้น, 2539), หน้า 56.

<sup>30</sup> โสภณ สุวรรณรัตน์, “ศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหาร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 60.

องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอให้มีการยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ซ้ำซ้อนกับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น

8. ในปี 2547 วสันต์ เหลืองประภัสร์<sup>31</sup> ได้ศึกษาเรื่อง “โครงสร้างทางอำนาจ และการเมืองท้องถิ่น : ข้อสังเกตจาก การเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

โครงสร้างอำนาจภายในจังหวัดมีผลอย่างสำคัญต่อระดับของการแข่งขันและแบบแผนของความสัมพันธ์ภายในการเมืองระดับท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทกลุ่มนักการเมืองระดับชาติภายในจังหวัดมีผลอย่างสำคัญต่อความรุนแรงของการแข่งขัน และความ เป็นเอกภาพภายในสภาท้องถิ่น ประเด็นนี้ เป็นที่เข้าใจได้ เนื่องจากฐานคะแนนเสียงและอิทธิพลระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับนักการเมืองท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความ ซ้ำซ้อนและเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน กระนั้นก็มีข้อที่น่าสังวรสำหรับพื้นที่ซึ่งมีโครงสร้างอำนาจแบบมี เอกภาพสูงเป็นผลให้ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาจึงคาดการณ์ได้ว่าจะเป็นไปได้ในทิศทางที่สอดคล้องกัน อันทำให้ระบบของการคานอำนาจ และการตรวจสอบซึ่งกันและกันทำได้ยาก

การเข้ามามีบทบาทของพรรคการเมืองระดับชาติต่อการเมืองท้องถิ่นมีมากขึ้น ซึ่งกลุ่มที่ เข้ามามีบทบาทมากที่สุดในโครงสร้างอำนาจทางการเมือง และความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมือง แบบไม่เป็นทางการ คือ กลุ่มนักการเมืองระดับชาติภายในท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาททั้งในฐานะ ผู้สนับสนุนโดยอ้อมต่อนักการเมืองท้องถิ่น และในรูปแบบของการส่งตัวแทนของกลุ่มเข้าสมัครรับ เลือกตั้งเอง การ “ขึ้นป้าย” ของผู้สมัครรับเลือกตั้งแม้ว่าจะปรากฏในนามพรรค แต่ก็ยังเป็นไปอย่าง “ฉาบฉวย” มิใช่การแข่งขันทางการเมืองโดยพรรคอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป จากการพิจารณางานการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามแนวการศึกษาและวิเคราะห์ของนักวิชาการดังกล่าวในช่วงต้นพบว่า นักวิชาการส่วนใหญ่มัก ศึกษาตามแนวการวิเคราะห์โครงสร้างหน้าที่ คือ การทำให้เห็นผลของการนำอำนาจหน้าที่ตาม กฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปปฏิบัติว่า ทำให้เกิดผลกระทบต่อท้องถิ่นมากน้อย เพียงใด แต่การศึกษาตามแนวทางโครงสร้างหน้าที่ยังขาดการพิจารณาถึงความขัดแย้ง และปัจจัย

<sup>31</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์, “โครงสร้างทางอำนาจและการเมืองท้องถิ่น: ข้อสังเกตจาก การเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ,” ใน การเลือกตั้งนายก อบจ. ทางตรง: นัยต่ออนาคตท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์, 2547), หน้า 56.



ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของชนชั้นนำ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อโครงสร้างอำนาจในสังคม นอกจากนี้ยังมี นักวิชาการบางส่วนที่ศึกษาตามแนวการวิเคราะห์เชิงอำนาจที่แสดงให้เห็นถึงการศึกษาดังบุคคลผู้ กุมอำนาจในขณะนั้นมีวิธีการใช้ และแบ่งสรรอำนาจอย่างไร แต่ทั้งนี้การศึกษาตามแนวการ วิเคราะห์เชิงอำนาจอาจจะละเลยการพิจารณาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเชิงตัวบทกฎหมาย และ อำนาจหน้าที่

ดังนั้นในงานวิจัยชิ้นนี้จึงเลือกที่จะศึกษาตามแนวโครงสร้างหน้าที่ แต่ก็ไม่ละเลยที่ศึกษา ตามแนวการวิเคราะห์เชิงอำนาจ เพื่อพิจารณาให้เห็นถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง ต่างๆ (Actors) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พระนครศรีอยุธยา