

Chapter

10

การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย: วิเคราะห์ตัวแบบพหุกระแส และการนำไปใช้*

A Study of Policy Agenda Setting:
Multiple Streams Model Analysis
and Practice

ประสงค์ชัย เศรษฐสุรวิชัย**

* บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย: กรณีศึกษาโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง” ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาส อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ให้ข้อเสนอแนะ ตลอดจนคำปรึกษาที่ดีต่อการเขียนบทความชิ้นนี้

** นิสิตระดับปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย ยังคงเป็นที่นิยมของนักวิชาการต่างประเทศโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา แต่สำหรับในไทยถือว่าเป็นเรื่องที่ยังจำกัดวงแคบ และใช้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ในกระบวนการกำหนดนโยบายเท่านั้น ซึ่งตัวแบบที่นิยมนำมาใช้ คือ ตัวแบบพหุกระแส (Multiple Streams Model) ของ จอห์น คิงด็อน (John W. Kingdon) บทความได้รวบรวมและวิเคราะห์การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย โดยใช้ตัวแบบพหุกระแสในการวิเคราะห์รวมไปถึงการนำไปประยุกต์ใช้ในงานวิจัยต่างๆ ซึ่งได้ข้อสรุปว่า การที่จะนำตัวแบบพหุกระแสไปใช้จะต้องวิเคราะห์ถึง “ความโน้มเอียงทางสังคม” (Societal Predisposition) ก่อนเป็นอันดับแรก ต่อมานำตัวแบบพหุกระแส (กระแสปัญหา กระแสการเมือง กระแสนโยบาย) มาวิเคราะห์ว่าปัจจัยใดบ้างที่มีส่วนสำคัญต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย รวมไปถึงการวิเคราะห์ว่าใครเป็นผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) มีบทบาทสำคัญอย่างไรต่อนโยบาย เป็นลำดับสุดท้าย อย่างไรก็ตาม จากการศึกษางานวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศ พบได้ ข้อสรุปรวมที่น่าสนใจ คือ ในกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายโดยทั่วไปแล้วจะมีกระแสปัญหาและกระแสการเมืองจะเป็นกระแสเข้าคู่กันและจะต้องมีอีกกระแสหนึ่ง ก็คือ กระแสนโยบายเป็นกระแสคู่ขนาน และเกิดหลังจากการเข้าคู่ดังกล่าวด้วย จึงจะทำให้หน้าต่างนโยบายเปิดออกและเข้าสู่วาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) ซึ่งหากเทียบเคียงกับบริบททางการเมืองไทยแล้ว จะหมายถึงกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของไทย

คำสำคัญ: การเข้าสู่วาระนโยบาย/ นโยบายสาธารณะ/ ตัวแบบพหุกระแส/ จอห์น คิงด็อน

Abstract

Studies on policy agenda setting has long been popular among American scholars; however, in Thailand, it is still limited in a narrow range and is only used as a part of analysis of the policy formulation process. The model of John Kingdon's Multiple Streams Model has regularly been selected.

The vital aim of this article is to collect and analyze various cases of studies on policy agenda setting, mainly used John Kingdon's Multiple Streams Model. This study leads to the conclusion that John Kingdon's Multiple Streams Model (problems stream, political stream, policies stream) primarily requires analysis on "Societal Predisposition" and roles of "Policy Entrepreneurs".

Nonetheless, there are some interesting correlations found both in Thai and foreign papers used in this article: in the policy agenda setting process, problems stream and politics stream should co-operatively emerge, while running pararell with policies stream, in order to open the policy window and reach the decision agenda. Comparing with the political context in Thailand, the decision of the Cabinet is the final step of the process to the agenda setting.

Keywords: Agenda Setting/ Public Policy/ Multiple Streams Model/
John W. Kingdon

บทนำ

เมื่อกล่าวถึงประเด็นการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ในวงวิชาการด้านนโยบายสาธารณะในโลกตะวันตกโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา อาจกล่าวได้ว่า ประเด็นนี้ได้รับความสนใจอย่างยิ่ง หากเมื่อย้อนกลับมาถึง วงวิชาการไทยก็พบว่า นักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ยังไม่ได้กล่าวถึง ประเด็นการเข้าสู่วาระนโยบายอย่างกว้างขวางมากนัก ดังจะสังเกตได้จากงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องเท่าที่ผู้เขียนพบมีจำนวนไม่มากที่ทำการศึกษารื่องนี้อย่างจริงจัง ทั้งพบ ด้วยว่า การศึกษายังไม่เน้นกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) อย่างชัดเจน เพียงแต่ใช้เป็น “ทางผ่าน” เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์กระบวนการ กำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นหลัก หากแต่กระบวนการเข้าสู่วาระ นโยบายก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เนื่องจากการศึกษาจุดกำเนิดของ นโยบาย ปัจจุบันที่มีอิทธิพลต่อการเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะ ทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจ ที่มาที่ไปของนโยบาย และเป็นประโยชน์ต่อการนำข้อมูลไปวิเคราะห์ในกระบวนการ นโยบายสาธารณะอื่นๆ ต่อไป

ทั้งนี้ การจะทำความเข้าใจกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า แนวคิด พหุกระแส* (Multiple Streams Model) ของจอห์น คิงดอน (John W. Kingdon) ถือเป็นกรอบความคิดสำคัญที่ช่วยชี้ให้เห็น กระบวนการดังกล่าวชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะแนวคิดนี้ได้แสดงตั้งแต่ความเป็นมา ของนโยบาย อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย รวมไปถึงตัว ผู้ผลักดันนโยบายอีกด้วย

บทความนี้ จึงถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่นำเอาแนวคิดพหุกระแสมาอธิบาย กระบวนการการเข้าสู่นโยบายสาธารณะ ตั้งแต่ภาพรวม พัฒนาการไปจนถึงวิธีการ ประยุกต์ใช้แนวคิดนี้มาใช้ในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อช่วยอธิบายให้ เข้าใจกระบวนการดังกล่าวอย่างรอบด้านต่อไป

* คำว่า “พหุกระแส” ที่ผู้เขียนใช้ในบทความนี้ ผู้เขียนสร้างขึ้นสำหรับแทนคำจากภาษาอังกฤษ ว่า Multiple Streams Model ซึ่งจะปรากฏในบทความนี้เป็นแห่งแรก เนื่องจากที่ผ่านมายัง ไม่มีงานวิชาการชิ้นใดกล่าวถึงคำดังกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจง

นโยบายและนโยบายสาธารณะ

ก่อนที่ผู้เขียนจะอธิบายกระบวนการเข้าสู่นโยบายต่อไปนั้น ผู้เขียนขอกล่าวถึงนิยามของคำว่า “นโยบาย” (Policy) กับคำว่า “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) เพื่อให้เข้าใจตรงกันและเพื่อทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและนโยบายสาธารณะเป็นเบื้องต้น

ผู้เขียนพบว่า ทั้ง “นโยบาย” (Policy) และ “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ต่างมีนักวิชาการจำนวนไม่น้อยได้ให้ความหมายไว้และมีความแตกต่างกันอย่างหลากหลายไปตามฐานคิดของแต่ละคน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในคำนิยามของคิงตันแล้ว คำว่า นโยบาย หมายถึง “ทางเลือก” โดยทั่วไป (Alternative) ส่วนคำว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง “ทางที่ถูกเลือกโดยผู้มีอำนาจทางการเมือง” เพื่อกำหนดนโยบาย เช่น รัฐบาลสามารถให้ทางเลือกทางนโยบายได้ แต่หากนโยบายนั้นๆ ไม่สามารถดำเนินการหรือออกเป็นกฎหมายได้ เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือจากสาเหตุใดก็ตาม นโยบายก็ไม่สามารถกลายเป็นนโยบายสาธารณะได้ สอดคล้องกับที่คิงตันเสนอว่า นโยบาย คือ ทางเลือกด้านนิติบัญญัติหรือกฎหมาย ซึ่งยังไม่ถึงช่วงการพิจารณาในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และขั้นตอนการบังคับใช้ (Enforcement)

การนิยามดังกล่าวถือว่าเป็นการนิยามเพิ่มเติมขึ้นมาจากอดีตเพราะในทัศนะของคิงตัน “ทางเลือก” คือ ชุดของตัวเลือกที่สามารถใช้แก้ปัญหาเฉพาะเจาะจงในขั้นการตัดสินใจนโยบาย โดยเน้นว่า แม้ “ทางเลือก” มักแตกต่างกันไป แต่ก็ย่อมสอดคล้องกับประเด็นในขั้นตอนของการตัดสินใจนโยบาย โดยจะมี “ทางเลือกที่เป็นไปได้” เกิดขึ้น หมายถึง ชุดของแนวความคิดที่มีโครงสร้างชัดเจนเป็นเหตุเป็นผลและเป็นทางเลือกที่ได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ลักษณะเช่นนี้ล้วนแล้วแต่เป็นทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งสิ้น โดยก่อนที่จะเป็น “ทางเลือกที่เป็นไปได้” นั้นก็ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบ การประเมินค่าใช้จ่าย ความเป็นไปได้ และการรับฟังเสียงประชาชนที่เกี่ยวข้องด้วย (Kingdon, 1984, p. 4)

นิยามของคิงตันที่เข้าใจได้ไม่ยากนักข้างต้นได้รับอิทธิพลจากการศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ทั้งยังสอดคล้องกับนิยามของ

คาร์ล ฟรีดริค (Friedrich, 1963) ที่ได้เสนอความหมายของนโยบายสาธารณะว่าเป็น “ชุดของข้อเสนอนี้ที่เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล ภายใต้สภาพปัจจัยที่ประกอบด้วยปัญหา อุปสรรค และโอกาส ซึ่งการนำเสนอ นโยบายก็เพื่อใช้ประโยชน์และพยายามเอาชนะสภาพปัจจัยดังกล่าวเพื่อนำไปสู่ เป้าหมายที่ตั้งไว้ หรือทำให้ย้อนกลับไปตระหนักถึงวัตถุประสงค์เริ่มต้นด้วย” นอกจากนี้ยังมี วิลเลียม เจนกินส์ (Jenkins, 1978) ซึ่งให้ความหมายไปในทิศทางเดียวกันว่า นโยบายสาธารณะ คือ “ชุดของการตัดสินใจที่เชื่อมโยงกันโดยมีนักการเมืองหรือตัวแสดงทางการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจเพื่อเลือกเป้าหมายและวิธีการอันนำไปสู่การบรรลุสิ่งที่ต้องการ”

จากนิยามตามทัศนะของ คิงด็อน ฟรีดริค และเจนกินส์ ที่กล่าวมาถือได้ว่า ให้ความสำคัญไปที่การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายเป็นหลักและนำมาสู่ข้อสรุปสำหรับว่า “นโยบาย” หมายถึง ชุดของทางเลือกที่รัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐกำหนดขึ้น แต่ยังไม่ได้นำไปปฏิบัติ ส่วน “นโยบายสาธารณะ” หมายถึง ชุดของทางเลือกที่รัฐบาล หรือหน่วยงานภาครัฐได้ผ่านกระบวนการตัดสินใจ เพื่อนำไปใช้ปฏิบัติต่อไปแก่ประชาชนแล้ว

อนึ่ง นอกจากที่ผู้เขียนได้นำเสนอ และสรุปนิยามของคำทั้งสองไว้ข้างต้นแล้วก็ตาม หากแต่ผู้เขียนขอกล่าวถึงนิยามของ “นโยบายสาธารณะ” เพิ่มเติมต่อไปอีกด้วย เนื่องจากเป็นประเด็นสำคัญที่จะกล่าวถึงในบทความนี้เป็นหลัก เพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นมุมมองของการให้นิยามนโยบายสาธารณะอย่างหลากหลายในมิติที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีนิยามใดได้รับการยอมรับจากวงวิชาการ รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์โดยสมบูรณ์ทั้งหมด ต่อไปนี้

โธมัส อาร์ ดาย (Dye, 1972, p. 2) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำสาเหตุที่ผลักดันให้รัฐบาลกระทำการบางอย่าง รวมถึงผลของความแตกต่างจากการเลือกที่จะทำหรือไม่กระทำการบางอย่าง

ไมเคิล คราฟท์ และสก็อตต์ เฟอร์ลิ่ง (Kraft and Furlong, 2004, p. 4) นิยามว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาลได้ดำเนินการ (หรือไม่ดำเนินการ) เพื่อตอบสนองต่อปัญหาทางสังคม โดยอาจเป็นปัญหาที่มีเงื่อนไขไม่เป็น

ที่ยอมรับในวงกว้าง และต้องได้รับการแทรกแซงจากรัฐบาล เช่น ปัญหาการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ปัญหาความปลอดภัยในสถานที่ทำงานรวมถึงปัญหาการให้บริการด้านสาธารณสุข เป็นต้น

ชาร์ล โคชราน และเอลัวอิส มาโลน (Cochran and Malone, 2005, p. 1) กล่าวถึงนโยบายสาธารณะไว้ว่าคือ การศึกษาการตัดสินใจของรัฐบาลและการกำหนดรูปแบบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ

สรั้อยตระกูล อรรถมานะ (2535, หน้า 143) ได้เสนอว่า นโยบายสาธารณะคือการนำนโยบายสาธารณะทั้งของภาครัฐบาล องค์กรที่ไม่แสวงผลกำไรและหน่วยงานที่ไม่สังกัดรัฐบาลมาประกอบกัน โดยมีภาครัฐบาลเป็นแกนนำในการกำหนดให้ครอบคลุมมีการบ่งบอกถึงแนวทางในการปฏิบัติงาน หรือโครงการ โดยมีการกำหนดเป้าหมาย (และ/ หรือปัญหาในสังคม) และวิธีการเพื่อให้บรรลุผลทั้งหมดนี้ก็เพื่อให้ภาครัฐสามารถจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้แก่สังคมโดยรวม ขณะเดียวกันองค์การที่มีได้แสวงหากำไร และได้สังกัดกับรัฐบาลก็มีส่วนช่วยรัฐบาลปฏิบัติงาน เพื่อสาธารณประโยชน์ด้วยนิยามของสรั้อยตระกูลดังกล่าวมีฐานคิดที่ว่า นโยบายสาธารณะไม่ควรมุ่งเน้นแต่นโยบายภาครัฐเพียงอย่างเดียว กล่าวคือ ควรครอบคลุมองค์การที่ไม่แสวงกำไร (NGOs) ที่ดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์สาธารณะเช่นกัน

ศุภชัย ยาวะประภาส (2533, หน้า 3) นิยามว่า “นโยบายสาธารณะหมายถึง แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต”

ชนิดา จิตตรุทธะ (2556, หน้า 2) เห็นว่า “นโยบายสาธารณะ นิยามถึงแนวทางการดำเนินกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่รัฐบาลออกแบบขึ้นเพื่อรับใช้ผลประโยชน์สาธารณะ”

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า คำนิยามแทบทั้งหมดล้วนมุ่งเน้นไปที่ตัวแสดงภาครัฐเป็นสำคัญทั้งที่ว่ารัฐจะเลือกกระทำ หรือไม่กระทำกิจกรรม หรือเป็นชุดของแนวทางในการแก้ไขปัญหา ทั้งหมดก็เพื่อผลประโยชน์

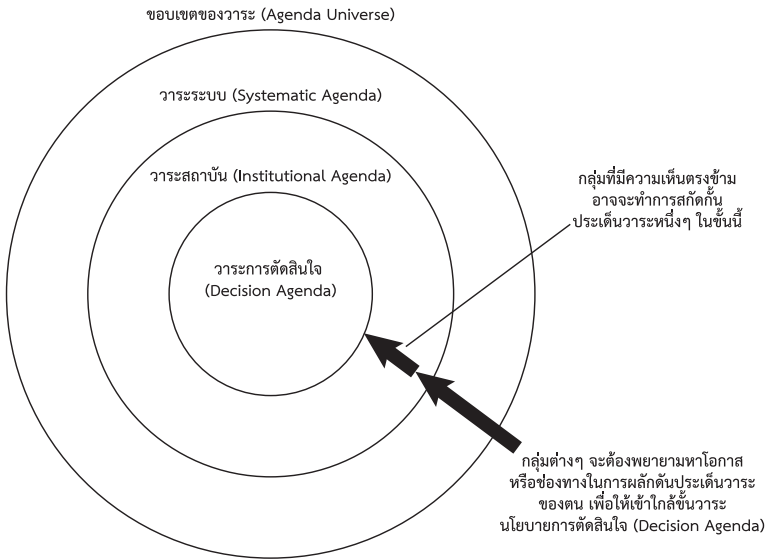
และ/ หรือส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประชาชนโดยภาพรวมทั้งสิ้น อันแสดงให้เห็นถึงนัยยะของการนิยามที่แตกต่างหลากหลายไปตามฐานคิดนั่นเอง

การเข้าสู่วาระนโยบาย: นิยาม ความเป็นมาและพัฒนารูปร่างแนวคิด พหุกระแส

ในที่นี้ “วาระ” (Agenda) หมายถึง ชุดของปัญหา การเข้าใจสาเหตุ สัญลักษณ์ ผลลัพธ์ รวมไปถึงองค์ประกอบอื่นๆ ที่ประกอบสร้างให้เป็นปัญหาสาธารณะ การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) จึงหมายถึง การพัฒนาวาระให้เข้ามาอยู่ในความสนใจของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือทำให้เห็นว่าชุดของปัญหามีความสำคัญ และยังคงดำรงอยู่ในสังคมทั้งยังอาจหมายรวมถึง การร่างกฎหมายก่อนส่งต่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาด้วย (Birkland, 2007, p. 63)

คำอธิบายข้างต้นสอดคล้องกับนิยามของคิงดอนที่ว่า “วาระนโยบาย” (Policy Agenda) คือ ชุดของหัวข้อหรือปัญหาที่เจ้าหน้าที่รัฐตลอดจนประชาชนที่มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ร่วมกันให้ความสนใจในแต่ละช่วงเวลา” (Kingdon, 1984, p. 3) ซึ่งวาระนโยบายแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก วาระนโยบายของรัฐบาล (Governmental Agenda) หมายถึง ชุดของหัวข้อหรือประเด็นปัญหาที่กำลังเป็นที่สนใจของรัฐบาลส่วนอีกประเภทหนึ่งคือ วาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) หมายถึง ชุดของหัวข้อหรือประเด็นปัญหาที่อยู่ในวาระนโยบายของรัฐบาลซึ่งได้รับการพิจารณาให้ยังคงอยู่ในกระบวนการตัดสินใจ (Active Decision) (Kingdon, 1984, p. 4)

ในขณะที่ “วาระ” เป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของรัฐบาล ขณะเดียวกันทุกประชาคม และทุกภาคส่วนของรัฐบาลก็สามารถแบ่งระดับของวาระย่อยได้เป็น 5 ระดับ โดยประยุกต์แนวคิดของโรเจอร์คอบบ์และชาลส์เอลเดอร์ (Cobb and Elder, 1983, p. 85) ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1: แสดงระดับของวาระ (Levels of the Agenda)

ที่มา: ปรับปรุงจาก Birkland, 2007, p. 64

จากแผนภาพที่ 1 สามารถอธิบายได้ว่า วาระในระดับที่ใหญ่ที่สุด คือ “ขอบเขตของวาระ” (Agenda Universe) ซึ่งความคิดทั้งหลาย (Ideas) อาจถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันในแง่สังคมหรือแง่ระบบการเมือง ซึ่งในสังคมประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้สามารถแสดงออกทางความคิดได้ค่อนข้างมาก แต่จากความคิดทั้งหลายจำนวนมากเหล่านั้นก็มีเพียงบางความคิดที่ถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นถกเถียงในระดับของ “วาระระบบ” (Systematic Agenda)* เท่านั้น

* อนึ่ง ยังมีนักวิชาการได้ใช้คำภาษาไทยไว้หลายคำ เช่น (1) ศุภชัย ยาวะประภาส และ ปิยากร หวังมหพร (2555, หน้า 9) ได้นิยาม “Systematic Agenda” คือ วาระที่ประชาชนให้ความสนใจ (2) อนงค์ทิพย์ เอกแสงศรี (2551, หน้า 23) ได้นิยาม “Systematic Agenda” หรือ วาระที่เป็นระบบ หมายถึงวาระนโยบายที่มาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมทั่วไป เป็นลักษณะของปัญหานโยบายที่ถูกนำเสนอจากประชาชนหากแต่ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อสะดวก แต่การเข้าใจและจดจำจึงขอใช้คำว่า “วาระระบบ” ในบทความชิ้นนี้

แม้ว่าบางความคิดอาจจะถูกเพิกเฉยจากรัฐบาลก็ตาม โดยวาระระบบประกอบด้วย ประเด็นปัญหาที่ประชาชนหรือประชาคมทางการเมืองเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นข้อเสนอจากประชาชนและตั้งอยู่บนขอบเขตอำนาจที่รัฐบาลจะกระทำได้ส่วน “วาระสถาบัน” (Institutional Agenda)* คือ ชุดของประเด็นปัญหาที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเพื่อให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้ตัดสินใจ ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดด้านระยะเวลาและทรัพยากรก็ทำให้วาระข้างต้นคงเหลือประเด็นปัญหาไม่มากนักที่สามารถเปลี่ยนจากวาระระบบมาเป็นวาระสถาบัน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสามารถยกประเด็นปัญหาที่ตนสนใจ หรือเห็นว่ามีความเหมาะสมขึ้นมาได้ และวาระดังกล่าวก็อาจกลายเป็น “วาระสถาบัน” (Institutional Agenda) ได้โดยทันที

ทั้งนี้ เมื่อประเด็นปัญหาสาธารณะแปรเปลี่ยนจากวาระระบบมาสู่ระดับของ วาระสถาบันแล้วนั้น ก็อาจจะมีกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความเห็นตรงกันข้ามหาหนทาง สกัดกันประเด็นปัญหาดังกล่าวได้ในขั้นนี้หรืออาจเกิดการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ ก็เป็นไปได้หากประเด็นปัญหาผ่านเป็นวาระสถาบันโดยสมบูรณ์แล้วก็เข้าสู่ขั้นตอน ต่อมา คือ “วาระการตัดสินใจ” (Decision Agenda) เพื่อให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองตัดสินใจว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวมีความจำเป็นหรือไม่ มีข้อดีข้อเสียอย่างไร การพิจารณาจะขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการตัดสินใจ เจริญนโยบายต่อไป

อนึ่ง การเข้าสู่วาระนโยบายยังอาจเกิดขึ้นได้เมื่อประเด็นปัญหา และทางเลือกที่เป็นเสมือนทางออกนั้นๆ ได้รับความสนใจหรือกระทั่งสูญเสียความสนใจจาก สาธารณชน และชนชั้นนำ ส่งผลให้เกิดกระบวนการแข่งขันของกลุ่มตัวแสดงต่างๆ เพื่อให้สามารถเข้าสู่วาระนโยบายอย่างมีนัยยะสำคัญ เพราะในสังคม หรือระบบ การเมืองใดก็ตาม ตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการใด กระทั่งตัวแสดงที่

* เช่นเดียวกับคำก่อนหน้า ศุภชัย ยาวะประภาษและ ปิยากร หวังมทพร (2555, หน้า 9) ก็ได้ นิยาม “Institutional Agenda” ว่า วาระที่รัฐบาลให้ความสนใจ ส่วน อนงค์ทิพย์ เอกแสงศรี (2551, หน้า 24) นิยาม “Institutional Agenda” ว่า วาระที่เป็นสถาบัน ซึ่งหมายถึงวาระ ที่เป็นทางการเพราะเกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐโดยตรง การเป็นวาระสถาบันคือปัญหาดังกล่าว ถูกนำเสนอโดยรัฐบาล หากแต่ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อสะดวกแก่การเข้าใจและจดจำจึงขอใช้คำว่า “วาระสถาบัน” ในบทความชิ้นนี้

เป็นปัจเจกบุคคล ย่อมไม่มีอำนาจมากเพียงพอจะเสนอทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งหมด หรือแม้กระทั่งแก้ปัญหาทั้งหมดพร้อมกันในเวลาเดียวได้ (Hilgartner and Bosk, 1988 cited in Birkland, 2005, p. 109) ด้วยเหตุนี้กลุ่มต่างๆ จึงจำเป็นต้องแย่งชิงพื้นที่เพื่อเสนอประเด็นปัญหาของกลุ่มตนไปพร้อมกับประเด็นปัญหาอื่นๆ อีกมากมายที่ร่วมเป็นส่วนแบ่งหนึ่งในพื้นที่อันจำกัดของวาระนโยบาย (Birkland, 2005, p. 109) ท้ายที่สุด เมื่อวาระนโยบายได้รับความสนใจและกลายเป็นประเด็นปัญหาสาธารณะ วาระนโยบายจะมีลักษณะเป็นข้อเรียกร้องเชิงนโยบายเพื่อให้เกิดการดำเนินการเข้าสู่กระบวนการทางนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองต่อไป (Dye, 2005)

การเข้าสู่วาระนโยบายจึงเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนเป็นอย่างมากเนื่องจากมีตัวแสดง (Actors) จำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งข้อเสนอต่างๆ ที่ตามมายังส่งอิทธิพลอย่างยิ่งที่สามารถทำให้เกิดผลกระทบต่อด่วนนโยบายการเข้ามามีส่วนร่วมของตัวแสดงที่หลากหลายทำให้ตัวนโยบาย (Policy Outcome) ยากที่จะคาดเดาได้นั่นเอง

ตัวอย่างที่แสดงความซับซ้อนข้างต้นสามารถอ้างอิงจากผลการศึกษาของคิงด็อนที่ศึกษากระบวนการทางนโยบายการขนส่งและการสาธารณสุขในสหรัฐอเมริการะหว่างปี ค.ศ.1976-1979 คิงด็อนได้ใช้เวลากว่า 4 ปีผ่านการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งในและนอกรัฐบาล จำนวน 247 บทสัมภาษณ์ โดยใช้ตัวแบบการตัดสินใจแบบถังขยะ (Garbage Can Model)* ของโคเฮนและคณะก่อนปรากฏผลการศึกษาในหนังสือชื่อ Agenda, Alternatives and Public Policies ในปี ค.ศ. 1984 ว่า นโยบายสาธารณะ คือ ผลลัพธ์ที่มาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายพยายามทำให้เกิดการประสานกันระหว่างกระแสทั้งสาม อันได้แก่ กระแสปัญหา กระแสการเมืองและกระแสนโยบาย ซึ่งจะส่งผลให้หน้าต่างแห่งโอกาสเปิดออกและกลายเป็นนโยบายสาธารณะในลำดับถัดไป

* ตัวแบบการตัดสินใจแบบถังขยะ (Garbage Can Model) เป็นการรวบรวมทางเลือกเพื่อสืบเสาะปัญหา สถานการณ์ของการตัดสินใจที่มีความเกี่ยวข้องรวมไปถึง ผลของการแก้ปัญหาเกิดจากศึกษาวิจัย และผู้ทำการตัดสินใจก็จะค้นหาแนวทางที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาได้

กระแสทั้งสามที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายตามทัศนะของ คิงด็อน (Kingdon, 1984, pp. 90-164) ถือเป็นคำอธิบายที่มีคุณภาพต่อการอธิบาย การข้ามผ่านวาระนโยบายจากกล่องวาระนโยบายของรัฐบาล (Government Agenda Box) มาสู่กล่องวาระนโยบายการตัดสินใจ (Decision Agenda Box) อย่างยิ่ง ในที่นี้จึงจะขอขยายความกระแสทั้งสาม ดังต่อไปนี้

กระแสปัญหา (Problem Stream)

คิงด็อน ไม่ได้ให้นิยามคำว่า “กระแสปัญหา” โดยตรง เพียงแต่กำหนดเป็น กรอบสำหรับการอธิบายกว้างๆ ไว้ว่า กระแสปัญหา คือ กระแสที่เกิดขึ้นเนื่องจาก ผู้คนจำนวนหนึ่งในสังคมเกิดข้อวิตกกังวลจากการตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลง หรือมาจากอิทธิพลบางอย่าง เช่น กระแสปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติ กระแสปัญหา ที่เกิดจากเหตุการณ์ที่ประหลาดใจ กระแสปัญหาที่เกิดจากความสนใจของสื่อมวลชน ต่อประเด็นหนึ่งๆ ในระยะยาว ซึ่งก่อให้เกิดความรับรู้และความรู้สึกร่วมกันของ สาธารณชน กระแสปัญหาจากตัวเลือกนโยบายที่เริ่มต้นด้วยเจตนาดีแต่กลับเกิด ผลลัพธ์ไม่น่าพึงพอใจ กระแสปัญหาที่เกิดจากการทับถมของปัญหาจากระดับย่อย จนกลายเป็นภาวะวิกฤต เป็นต้น (Kingdon, 1984, pp. 108-113)

กระแสการเมือง (Political Stream)

เป็นกระแสจากการเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการ และระบบการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือพรรคใหญ่ในสภา การเลือกตั้ง การลงประชามติ ทัศนคติทางการเมือง และสภาพอารมณ์ โดยทั่วไปของผู้มีสิทธิ เลือกตั้งในขณะนั้น (National Moods) ซึ่งตัวอย่างทั้งหมดที่กล่าวมานี้ อาจส่ง ผลกระทบเกี่ยวเนื่องกับกระแสอื่นๆ ด้วยในเวลาเดียวกันด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากระแสการเมืองควบคู่กับกระแสปัญหาก็คพบว่า ทั้งสองกระแสมีอิทธิพล ต่อการผลักดัน “วาระนโยบาย” เป็นอย่างมากเพื่อเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ก่อนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Decision Agenda) ภายในระบบการเมือง (Kingdon, 1984, p. 188; Larkin Jr., 2012, p. 29)

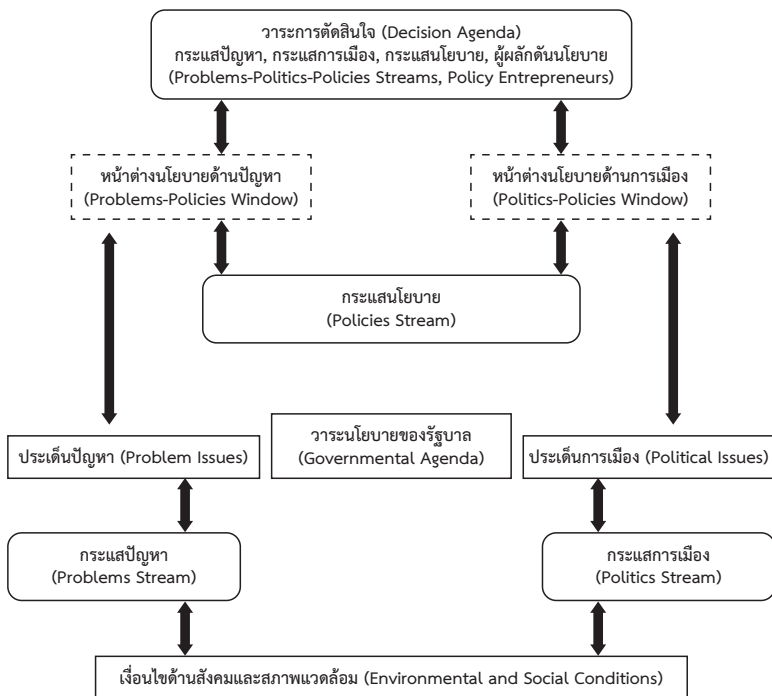
กระแสนโยบาย (Policy Stream)

เป็นกระแสที่เกิดขึ้นหลังจากกระแสปัญหาและกระแสการเมืองได้รวมพลังกันวาระนโยบายดังกล่าวจนสามารถจัดระเบียบวาระการตัดสินใจหรือระบุรายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจก่อนออกนโยบายอย่างเป็นทางการ เช่น การออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา การมีเทคโนโลยีเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหา กระแสการยอมรับของสาธารณะต่อแนวทางในการแก้ไขปัญหา เป็นต้น (Kingdon, 1984, p. 188; นพดล อุดมวิศกุล, 2548, หน้า 34; ปิยากร หวังมหพร, 2546, หน้า 40) ซึ่ง คิงด็อน อุปมากระแสนโยบายดังกล่าวเสมือนน้ำซูปกันหม้อ หมายถึง เมื่อถึงเวลาหนึ่งความคิดจะตกตะกอนอยู่กันหม้อเพื่อรอตัวช่วยมาทำลายลายซูป ตัวช่วยดังกล่าวปรากฏในฐานะชุมชนนโยบาย และรัฐบาลว่าสุดแท้แต่ว่านโยบายนั้นจะมีผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ว่าวนอยู่ในซูปมากน้อยเพียงใดเพื่อให้ได้น้ำซูปที่พร้อมรับประทาน (Kingdon, 1984, p. 116)

ทั้งนี้ คิงด็อน (Kingdon, 1984, p. 188) มองว่ากระแสทั้งสามประการดำเนินการอย่างเป็นอิสระต่อกันและเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ กระแสปัญหาและกระแสการเมืองมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อการผลักดันวาระนโยบายไปสู่การเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ทั้งที่เป็นหน้าต่างปัญหา (Problem Window) และหน้าต่างการเมือง (Political Window)

จากนั้นหน้าต่างทั้งสองต่างก็มีความสัมพันธ์กับกระแสนโยบายในลำดับถัดไป ดังที่หน้าต่างปัญหามักปรากฏขึ้นเมื่อผู้ตัดสินใจถูกชักจูงใจว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นสำคัญ โดยจะเข้าสู่กระแสนโยบาย เพื่อแสวงหาทางเลือกที่เป็นทางออกในขณะนั้น ส่วนหน้าต่างการเมืองจะปรากฏเมื่อนักการเมืองรับเอาประเด็นปัญหามาประยุกต์ใช้กับการบริหารราชการแผ่นดิน จากนั้นก็เริ่มต้นกำหนดประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นข้อเสนอใช้สำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป โดยจะเข้าสู่กระแสนโยบายเพื่อสร้างข้อเสนอ (Kingdon, 1984, p. 182) ก่อนเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของรัฐบาลและกำหนดออกมาเป็นนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติในอนาคตต่อไป (ปิยากร หวังมหพร, 2546, หน้า 40-41; ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหพร, 2555, หน้า 9)

การที่หน้าต่างจะเปิดออกได้ก็มีพื้นฐานจากการเปลี่ยนแปลงในกระแสการเมืองหรือเกิดปัญหาใหม่มาทันความสนใจของเจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในกระแสการเมืองเรื่องการเลือกตั้งถือว่าสามารถนำไปสู่การปฏิรูปขบวนการเคลื่อนไหวที่ให้โอกาสกับกลุ่มที่มีอำนาจน้อยกว่าได้นำเสนอประเด็นปัญหาของกลุ่มตน (Birkland, 2005, p. 116) ส่วนการเปลี่ยนแปลงในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นหน้าต่างที่มองเห็นได้ชัดเจนที่สุดในระบบนโยบายสาธารณะ (Kingdon, 1984, p. 176) ซึ่งสามารถสรุปการแปลงเปลี่ยนสภาพของวาระนโยบายในทัศนะของ คิงด็อน ดังแผนภาพที่ 2 ต่อไปนี้



แผนภาพที่ 2: แสดงการแปลงเปลี่ยนสภาพของวาระนโยบาย ตามทัศนะของ คิงด็อน

ที่มา: Kingdon, 1984, pp. 181-183, 204-205

ทั้งหมดที่กล่าวมาย่อมทำให้เห็นว่าแนวคิดพหุกระแสของ คิงด็อน เป็นกรอบแนวคิดที่เหมาะสมสำหรับใช้วิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) เนื่องจากสามารถทำความเข้าใจตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายจนถึงกระบวนการจัดทำนโยบาย พร้อมกันนั้นยังสามารถเข้าใจเหตุผลด้วยว่า เหตุใดทางเลือกทางนโยบายอื่นๆ จึงไม่ได้รับการพิจารณาเข้าสู่วาระนโยบาย เพราะคำถามทั่วไปในการศึกษาของ คิงด็อน มักมุ่งเน้นไปที่การทำความเข้าใจความเป็นมาว่าเพราะเหตุใด หัวข้อหรือประเด็นปัญหาจึงเข้ามาอยู่ในความสนใจของเจ้าหน้าที่/ ผู้ปฏิบัติงานทางเลือกที่พวกเขาเลือกนั้นเกิดขึ้นมาได้อย่างไร การเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลเกิดขึ้นได้อย่างไร และเหตุใดเวลาในการทบทวนแนวคิดเรื่องนโยบายจึงเกิดขึ้นในช่วงการเข้าสู่วาระนโยบาย (Kingdon, 1984, p. 11) อย่างไรก็ตามก่อนที่จะนำตัวแบบพหุกระแสมาวิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายนั้น ผู้ศึกษาจำเป็นต้องพิจารณา “ความโน้มเอียงทางสังคม” (Societal Predisposition) อันหมายถึง ค่านิยมทางสังคม โครงสร้างทางการเมือง โครงสร้างรัฐธรรมนูญ และวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ควรละทิ้งจากบริบทของการศึกษารวมถึงการนำตัวแบบไปใช้ด้วย

ผู้ผลักดันนโยบาย: ตัวแปรต่อการเปลี่ยนแปลงจากวาระสู่นโยบายสาธารณะ

“ผู้ผลักดันนโยบาย” (Policy Entrepreneurs) ถือเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อวาระนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม เพราะผู้ผลักดันนโยบายเป็นตัวแปรสำคัญต่อการเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) อันส่งผลต่อการกำหนดวาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) ของฝ่ายบริหารอย่างยิ่งยวด ทั้งนี้ ผู้ผลักดันนโยบายยังหมายรวมถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายในแต่ละกระแสตามแนวคิดพหุกระแส โดยผู้ผลักดันนโยบายจะยกประเด็นปัญหาที่มีเห็นว่าสำคัญให้กลายเป็น “วาระนโยบายของรัฐบาล” (Governmental Agenda) ทั้งยังทำหน้าที่ริเริ่มและพัฒนาทางเลือกนโยบาย (Policy Alternatives) ในแนวทางใหม่ ตลอดจนเป็นตัวกลางประสานประโยชน์ระหว่างผู้ผลักดันนโยบายกลุ่มอื่นๆ ในพหุกระแส

ในที่นี้ผู้ผลักดันนโยบายอาจจะเป็นนักการเมือง คณะที่ปรึกษาของรัฐบาล บริษัทเอกชน หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ โดยกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ต้องเป็นกลุ่มที่มีความพร้อมต่อการลงทุน ทั้งในด้านความคิดด้านเวลา และด้านงบประมาณ ซึ่งทุกกลุ่มก็ต่างมุ่งหวังหวังผลประโยชน์เมื่อนโยบายถูกผลักดันและนำไปใช้ในอนาคตนั่นเอง (Kingdon, 1984, pp. 68-70)

ตามทัศนะของ คิงด็อน ผู้ผลักดันนโยบายอาจมีเพียงบทบาทเดียวหรือสองบทบาทพร้อมกันได้ ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับกระบวนการที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของพหุกระแสโดยที่อาจแยกพิจารณาเป็น 2 ประเภท คือ ในกรณีผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ และกรณีผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นไม่ได้ ดังนี้

สำหรับผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ (Visible Policy Entrepreneurs) อาจเข้ามามีส่วนร่วมในกระแสปัญหา และกระแสการเมืองโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลักดันประเด็นปัญหานั้นๆ ให้กลายเป็นวาระนโยบายของรัฐบาลทั้งนี้ พวกเขา มักสามารถเพิ่มหรือย้ายวาระได้ เนื่องจากพวกเขามักดำรงตำแหน่งสูง ทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรืออาจเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) กลุ่มผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Groups) และกลุ่มล็อบบี้ยิสต์ (Lobbyists) เป็นต้น

ส่วนผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็น (Hidden Policy Entrepreneurs) มีเป้าหมายเพื่อเสนอทางเลือกที่มีความน่าเชื่อถือ และเป็นไปได้ต่อการดำเนินการในกระแสนโยบาย ผู้ผลักดันนโยบายกลุ่มนี้มักปรากฏอยู่เบื้องหลังของกระแสนโยบายอันเป็นพื้นที่ของความเชี่ยวชาญ ประเด็นปัญหาที่เพิ่มขึ้นและมีความโดดเด่นเป็นที่สนใจของรัฐบาล พวกเขามักสนับสนุนชุดของทางเลือกที่มีประสิทธิภาพสำหรับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งในที่นี้จะหมายถึง ข้าราชการสายปฏิบัติการ, นักวิจัยด้านนโยบายสาธารณะ, ผู้บริหารชั้นต้น, นักวิชาการในสาขาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแต่ละด้าน เป็นต้น (Kingdon, 1984, pp. 68-70) นอกจากนี้ ในบริบทสังคมไทยผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็นยังอาจหมายรวมถึงกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง กลุ่มบริษัทเอกชนที่มีส่วนได้เสียในนโยบาย อุตสาหกรรมการเมือง เป็นต้น

ตัวแบบพหุกระแส: การทบทวนทิศทางการศึกษาเพื่อนำมาปรับใช้ —◆

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนขอทบทวนทิศทางการศึกษาตัวแบบพหุกระแสทั้งใน และต่างประเทศไว้เพื่อชี้ให้เห็นถึงผลการศึกษาก่อนที่จะนำข้อค้นพบในงานศึกษาวิจัย ก่อนนำมาอภิปรายต่อไป

งานศึกษาสำคัญในโลกตะวันตกที่ช่วยให้เห็นภาพการนำตัวแบบพหุกระแสไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบาย ขึ้นแรก คือ งานศึกษาของ จอน แม็คดอนาท-ดัมเลอร์ (Jon MacDonagh-Dumler, 2000) ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง Toxic Substances and Federal Water Policy: Application of Kingdon's Model of Agenda Change to The Great Lake Water Quality Agreement of 1972 ผลการศึกษา พบว่า ตัวแบบพหุกระแสไม่สามารถนำมาวิเคราะห์ในกรณีศึกษา เรื่องข้อตกลง The Great Lake Water Quality ได้ในทุกด้าน การศึกษากรณีดังกล่าวก็ถือเป็นสังเคราะห์องค์ความรู้ที่มีประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจการเลื่อนลำดับความสำคัญของวาระนโยบายของรัฐบาล (Governmental Agenda) โดยมีปัจจัยที่สำคัญต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย คือ กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย ข้อค้นพบที่สำคัญของงานชิ้นนี้ คือ การดำเนินกระแสนโยบาย (Policy Stream) จะเกิดสะดุดลงก็ต่อเมื่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระแสปัญหาและกระแสการเมืองกลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญแทนในการพัฒนา ข้อเสนอเชิงนโยบาย เพราะกระแสทั้งสามต้องดำเนินการอย่างเป็นอิสระจากกันตามแนวคิดของ คิงด็อน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการเปลี่ยนแปลงวาระนโยบาย จึงต้องมีอิสระจากกันและในขณะเดียวกันหากขาดกระแสใดกระแสหนึ่งก็ย่อมไม่สามารถประสบความสำเร็จได้

งานศึกษาลำดับถัดมาของ โทนี คลุกกิง (Klucking, 2003) ได้ทำวิจัยเรื่อง Kingdon on Defense: An Analysis of the Policy Streams Approach and a Policy Streams Analysis of the Goldwater-Nichols Act โดยใช้วิธีทางวิจัยเชิงประวัติศาสตร์เข้ามาประยุกต์ และใช้ข้อมูลจากงานวิจัยของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ประกอบกับเอกสารปฐมภูมิเกี่ยวกับการนำไปสู่การเข้าสู่วาระนโยบายของพระราชบัญญัติการปฏิรูปทางกลาโหมของสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1986 (The

Goldwater-Nichols Defense Reorganization Act: GNA) ผลการวิจัยพบว่า ตัวแบบพหุกระแสทำให้เห็นภาพที่ขยายกว้างขึ้นจากการพัฒนาพื้นที่ทางนโยบาย (Policy Area) ไปสู่การพัฒนาพื้นที่ทางนโยบายทางด้านการกลาโหมด้วยอย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์เชิงคุณภาพตามตัวแบบพหุกระแสของ คิงตัน ในงานวิจัยชิ้นนี้ ยังแสดงให้เห็นถึงความลึกซึ้งของข้อมูลเพียงบางกลุ่มเท่านั้น โดยเฉพาะใน กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของพระราชบัญญัติข้างต้น แต่ไม่ใช่ข้อมูลทั้งหมด แสดงว่าแม้ว่ากระแสนโยบาย (Policy Stream) จะเป็นที่ยินยมนำมาประยุกต์ใช้ ก็ตาม หากแต่ก็ยังมีข้อบกพร่องและข้อจำกัดในการทำทำความเข้าใจ บริบทและ องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ทางนโยบายอยู่ด้วย

ส่วนงานวิจัยของ แอนโตน วอห์เลอร์ส (Wohlers, 2004) ทำการศึกษา เรื่อง River Cities: A Study of Agenda-Setting โดยใช้วิธีวิทยาเชิงคุณภาพ งานชิ้นนี้มีฐานคิดที่เชื่อว่าประเด็นนโยบาย (Policy Issues) บางประเด็นมีแนวโน้ม ที่ดึงดูดความสนใจของรัฐบาลเป็นอย่างมาก ฐานคิดดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่อพยายาม ไขปัญหาของการเข้าสู่วาระนโยบายโดยเชื่อมโยงกับการเพิ่มขึ้นของประเด็นนโยบาย การแข่งขันกันผลักดันวาระนโยบาย กระทั่งความล้มเหลวของการผลักดันวาระที่ ปรากฏในกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายโดยเฉพาะประเด็นวาระนโยบายใน ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับตัวแสดง (Actors) ของรัฐบาลท้องถิ่น เมืองดาเวนพอร์ตไอโอวา/ เกะร็อก และ อิลลินอยส์ ในสหรัฐอเมริกา ข้อค้นพบ ของวอห์เลอร์ส พบว่า ประชาชน ซึ่งหมายถึงถึง อารมณ์สาธารณะ (Public Mood) ในแต่ละเมือง นักการเมืองท้องถิ่นในระดับผู้บริหารทั้งนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่น รวมไปถึงกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่างก็มีอิทธิพลอย่าง มากต่อการเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลท้องถิ่นในการกำหนดเป็นนโยบาย สาธารณะ กลุ่มคนเหล่านี้มักมีส่วนร่วมในการสนับสนุนและ/ หรือคัดค้าน กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบาย ทั้งยังเป็นส่วนสำคัญต่อการเปิดหน้าต่างนโยบาย ออกก็ต่อเมื่อนโยบายดังกล่าวเป็นวาระสถาบัน (Institutional Agenda) ที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือผู้บริหารมองเห็นความสำคัญ และนำวาระนั้นเข้าสู่ กระบวนการพิจารณาในทางตรงกันข้ามหน้าต่างนโยบายจะถูกปิดลงก็ต่อเมื่อ

ผู้จัดทำนโยบายเห็นว่าประเด็นปัญหาอาจมีผลต่อการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติขึ้น ซึ่งมักจะถูกคัดค้านจากกลุ่มผลประโยชน์ในชั้นวาระสถาบัน

นอกจากนี้ยังมีงานของเจินหัว เฉิน (Zhenhua Chen, 2011, pp. 115-144) นักวิจัยจาก Center for Transportation Public-Private Partnership Policy, George Mason University ก็ได้ใช้วิธีการศึกษาเดียวกันกับนักวิชาการทั้งสองท่านข้างต้น ในบทความชื่อว่า Is the Policy Window Open for High-Speed Rail in the United States: A Perspective from the Multiple Streams Model of Policymaking งานของเจินเน้นไปที่เรื่องการเปิดหน้าต่างนโยบายรถไฟความเร็วสูงในสหรัฐอเมริกา เพื่อแสดงการลดและละความสนใจลงจากโครงการรถไฟความเร็วสูงในสหรัฐอเมริกา ก่อนที่โครงการดังกล่าวจะย้อนกลับมาเป็นวาระนโยบายหลังจากที่ นายบารัค โอบามา ชนะการเลือกตั้ง ในปี ค.ศ. 2009 อันสืบเนื่องมาจากปัญหาที่ทับถมมานาน ไม่ว่าจะเป็นความล่าช้าของสายการบิน (Airline Delay) หรือการจราจรที่ติดขัดบนท้องถนน โดยบทความชิ้นนี้ได้อธิบายภาพกว้างของระบบขนส่งทางรางในสหรัฐอเมริกา ก่อนนำตัวแบบทฤษฎีกระแสมาใช้วิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการดังกล่าว ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า โครงการรถไฟความเร็วสูงเป็นทางเลือกเริ่มแรกเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับให้บริการด้านการท่องเที่ยวในระยะยาว ส่วนในระยะสั้นก็ถือเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจและการสร้างงานให้กับคนในประเทศ ทั้งนี้ แนวคิดการสร้างรถไฟความเร็วสูงไม่ได้เกิดขึ้นเพียงชั่วข้ามปีแต่เป็นการใช้เวลายาวนานเกือบครึ่งศตวรรษ ไม่ต่างจากฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้เวลากว่าครึ่งศตวรรษในการทำแผนศึกษาข้อมูลพื้นฐานไปจนถึงการจัดทำร่างนโยบายขึ้นเพื่อรอการเปิดออกของหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) นอกจากนี้ข้อค้นพบของ เจิน ยังระบุด้วยว่า แม้จะมีปัจจัยจากภาวะเศรษฐกิจโลกที่ถดถอย แต่ปัจจัยจากการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำประเทศก็ถือเป็นส่วนสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเปิดออกของหน้าต่างนโยบาย โดยเหตุผลหลักของผลักดันนโยบายรถไฟความเร็วสูงก็มักเป็นเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลอื่นๆ ดังนั้น กระแสการเมืองและกระแสปัญหา จึงเป็นสองกระแสหลักที่ทำให้เกิดการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการดังกล่าวขึ้น อย่างไรก็ตามเมื่อ

สองกระแสเข้าคู่กันจะต้องมีอีกกระแสหนึ่ง ก็คือ กระแสนโยบาย เป็นกระแสคู่ขนานกันเกิดหลังจากการเข้าคู่ดังกล่าวด้วย จึงจะทำให้หน้าตางานนโยบายเปิดออกและเข้าสู่วาระการตัดสินใจตามลำดับ

นอกจากการงานศึกษาในวงวิชาการตะวันตกแล้ว สำหรับวงวิชาการไทย ที่นำตัวแบบพหุกระแสมาใช้ในการวิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ก็พบบ้าง โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างวิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิต 3 ชิ้นหลักๆ โดยมีจุดร่วมกัน คือ การอธิบายนโยบายสาธารณะ โดยใช้ตัวแบบพหุกระแสมาวิเคราะห์ผ่านเอกสารทางวิชาการ เอกสารราชการ รวมไปถึงบันทึกการประชุมต่างๆ โดยกล่าวถึงเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น แต่จะให้น้ำหนักไปที่การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นสำคัญ ได้แก่

1. วิทยานิพนธ์ของปิยากร หวังมหาพร (2546) เรื่อง นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย ถือเป็นงานการศึกษาที่บุกเบิกประเด็นการเข้าสู่วาระนโยบายเล่มแรกของประเทศไทย ข้อสรุปจากการศึกษา พบว่า กระแสนโยบาย (Policy Stream) เกิดขึ้นจาก อิทธิพลขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ในฐานะผู้โอนถ่ายนโยบาย ที่ผลักดันให้เกิดแผนผู้สูงอายุฉบับที่ 1 ขึ้น พร้อมกันนั้นจากบริบททางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล นโยบายของรัฐ รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ก็ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญมากต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย ซึ่งถือว่าเป็นกระแสการเมืองตามตัวแบบพหุกระแส รวมไปถึงกระแสปัญหา ซึ่งได้แก่ โครงสร้างประชากรและครอบครัว การขยายอายุเกษียณราชการก่อนกำหนดด้วย

2. วิทยานิพนธ์ของนพดล อุดมวิศกุล (2548) เรื่อง การเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายสาธารณะ: ศึกษากรณีนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย เป็นงานที่ได้รับอิทธิพลอย่างยิ่งจากงานของปิยากร หวังมหาพร ผลการศึกษาพบว่า ในมิติกระแสปัญหา เกิดจากการก่อตั้งองค์การการค้าโลก ในปี ค.ศ.1995 ทำให้ประเทศผู้นำเข้าหันมาสนใจกับประเด็นทางด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมากขึ้น ซึ่งมักถูกหยิบยกขึ้นมากำหนดมาตรฐานของสินค้าเพื่อพิจารณาการนำเข้า ขณะที่ในมิติกระแสนโยบาย ก็ได้รับอิทธิพลสำคัญจากองค์การระหว่างประเทศ การทำข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมไปถึงการให้ทุนไปศึกษาดู

งาน ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสนใจถึงประเด็นดังกล่าวในการนำมาพิจารณาเพิ่มเติม เพื่อผลักดันเป็นนโยบายต่อไป ส่วนในมิติกระแสการเมืองก็ถือเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย เนื่องจากความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญต่อการให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าว เห็นได้จากรัฐบาลของ นายอานันท์ ปันยารชุน ที่เข้ามารับตำแหน่งหลังรัฐประหารปี พ.ศ. 2534 ทำให้ประเด็นดังกล่าวเข้ามาอยู่ในความสนใจของรัฐบาลอีกครั้งหลังจากที่ประเด็นดังกล่าวตกระยะหนึ่ง หากแต่ภายหลังการเมืองภายในประเทศก็ขาดเสถียรภาพอีก ประเด็นปัญหาที่ถูกลดความสนใจลงไปตาม จนกระทั่งรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา มีความเข้าใจด้านธุรกิจเป็นอย่างดีประกอบกับเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพทางการเมือง ทำให้เกิดกระแสการเมืองผลักดันควบคู่กับกระแสปัญหา และกระแสนโยบายที่พร้อมรอเข้าคู่กันอยู่แล้ว จึงทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลได้ในที่สุด

3. วิทยานิพนธ์ของศักรพร ธีรศิริกุล (2549) เรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย: ศึกษากรณีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่า กระแสการเมือง ในช่วงสงครามเย็นได้นำแนวคิดการปฏิรูปที่ดินมาด้านพวกคอมมิวนิสต์ ส่วนกระแสนโยบายเกิดจากการส่งผ่านแนวความคิดการปฏิรูปที่ดินจากองค์การระหว่างประเทศและประเทศแม่แบบ แต่ไม่ได้มีผลโดยตรงต่อการเสนอแนวคิดดังกล่าวกับรัฐบาลไทย หากแต่เกิดจากประชุมและศึกษาดูงานในต่างประเทศ ส่วนกระแสปัญหา (Problem Stream) เป็นกระแสที่ทำให้เกิดการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่ออุดช่องโหว่ของข้อกฎหมาย

จากทั้งหมดที่กล่าวมาพบว่า วิทยานิพนธ์ทั้ง 3 ชิ้นได้ให้ข้อสรุปที่เหมือนกัน คือ นอกจากตัวผู้ผลักดันนโยบาย แล้วกระแสการเมือง กระแสปัญหา และกระแสนโยบาย เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย ในสภาวะการณ์ของการปกครองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity)

ทั้งหมดที่กล่าวมาในหัวข้อชี้ให้เห็นว่า การนำแนวคิดพหุกระแสของ คิงตัน มาปรับใช้ในงานวิจัยถือมามีความเหมาะสมและสามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการการเข้าสู่วาระนโยบายไปถึงการกำหนดนโยบายได้ เพราะเป็น

แนวคิดที่ทำให้เราได้บทวนทิศทางของกระแสต่างๆ ที่โน้มนำ และเมื่อกระแสต่างๆ สามารถประสานกันไปได้ วาระนโยบายจึงเกิดขึ้นตามที่คิดตอนได้กล่าวไว้อันนี้ แต่กรอบแนวคิดทฤษฎีแทบทุกกรอบมักมีบางจุดที่อาจไม่สามารถนำมาอธิบายได้หมด เช่นเดียวกับแนวคิดของคิงตันเองก็ยังมีช่องโหว่ในบางจุดเช่นกัน แต่เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้วแนวคิดนี้ถือว่ายังสามารถวิเคราะห์แก่นแกนหลักของการเข้าวาระสู่นโยบายได้อย่างดี

การเข้าสู่วาระนโยบายของไทย: กระบวนการตัดสินใจและกลไกผ่านคณะรัฐมนตรี

ดังที่กล่าวไปข้างแล้วว่า นโยบายสาธารณะมักเป็นนโยบายที่ถูกเลือกจากภาครัฐ การเข้าสู่วาระนโยบายจึงมักนำไปใช้วิเคราะห์นโยบายที่จัดทำโดยภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ เพราะฉะนั้น กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายด้วย และยังเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการเข้าสู่วาระนโยบายตามที่ คิงตัน เรียกว่า “วาระการตัดสินใจ” (Decision Agenda)

กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเริ่มต้นตั้งแต่การนำประเด็นปัญหาเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี การเสนอขอความเห็นของจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การยืนยันและแจ้งมติคณะรัฐมนตรี รวมไปถึงการติดตามผลการดำเนินงานตามมตินั้นๆ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 การบริหารงานภาครัฐของไทยยังไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบแน่ชัดจนกระทั่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้จากเหตุผลว่า

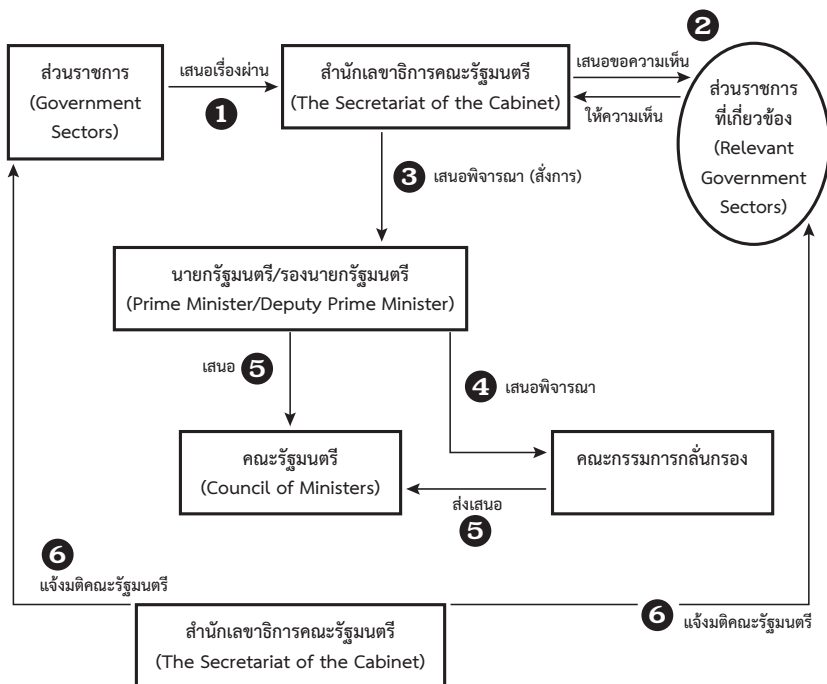
“คณะรัฐมนตรีมีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติและดำเนินการ และมีเรื่องที่ว่าส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นการลดภารกิจและจำนวนเรื่องที่จะนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเพื่อให้การแก้ไขปัญหาในกรณีฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์” (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548)

พร้อมกันนั้น ยังมีการกำหนดระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 นำมาใช้ควบคู่กันกับพระราชกฤษฎีกาข้างต้นด้วย ทั้งนี้ วาระที่จะเข้าสู่ขั้นตอนวาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) โดยคณะรัฐมนตรีได้นั้นต้องเริ่มต้นจากการนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและเรื่องดังกล่าวต้องเป็นเรื่องเฉพาะตามที่บัญญัติใน มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548* เท่านั้น

จากพระราชกฤษฎีกาและระเบียบข้างต้น ผู้เขียนสามารถสรุปกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีดังแผนภาพที่ 3 โดยจะประกอบด้วย 6 ขั้นตอนสำคัญ ดังนี้ (ผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา, 2556, หน้า 8-9; สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549, หน้า 11-12)

* มาตรา 4 การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้เสนอได้ เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้ (1) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี (2) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด (3) เรื่องที่ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ (4) ร่างพระราชกฤษฎีกา (5) ร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับนโยบายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (6) ร่างระเบียบ ร่างข้อบังคับ หรือร่างประกาศที่มีผลบังคับแก่ส่วนราชการโดยทั่วไป (7) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย (8) การริเริ่มโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีวงเงินตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่โครงการลงทุนที่กำหนดในแผนงานที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหรือเห็นชอบกับแผนงานนั้นแล้ว (9) เรื่องที่ขอทบทวนหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตาม (6) (10) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป หรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ (11) เรื่องที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (12) เรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี (13) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรี

แผนภาพที่ 3 แสดงกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีของไทย



ที่มา: ผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา, 2556, หน้า 7; สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549, หน้า 11

จากแผนภาพที่ 3 สามารถอธิบายแต่ละขั้นตอนได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเสนอเรื่องของส่วนราชการ

ส่วนราชการจะนำเรื่องเสนอผ่านสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีเพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 หรือไม่รวมถึงเรื่องที่เสนอมีความเห็นของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีครบถ้วน

หรือไม่ หากมีทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะกำหนดวันที่คาดว่าจะนำเรื่องของส่วนราชการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและแจ้งให้ส่วนราชการทราบเป็นลำดับไป

ขั้นตอนที่ 2 การขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหนึ่งๆ มีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก เนื่องจากการตัดสินใจจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจน ประกอบกับความเห็นจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาเรื่องหนึ่งๆ ในกรณีที่ส่วนราชการยังไม่ได้จัดทำการขอความเห็นดังกล่าว ทางสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ดำเนินการ พร้อมทั้งกำหนดวันที่ขอให้ตอบด้วย

ขั้นตอนที่ 3 การเสนอนายกรัฐมนตรี/ รองนายกรัฐมนตรี พิจารณาสั่งการ

ส่วนราชการได้ขอความเห็นมาครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว หรือยังไม่ครบแต่เป็นกรณีเร่งด่วน ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดทำบันทึกสรุปเรื่องพร้อมข้อมูลความเห็นของส่วนราชการที่ตอบมาแล้ว รวมไปถึงข้อวิเคราะห์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี (ที่ได้รับมอบหมายและมอบอำนาจในการสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี) เพื่อพิจารณาสั่งการ โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะดำเนินการตามข้อสั่งการต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 เสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรอง

ประเด็นเชิงนโยบายบางประเด็นจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอาจได้รับการสั่งการส่งเรื่องต่อไปให้ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกลั่นกรองคณะนั้นๆ เพื่อจัดประชุมพิจารณา จากนั้นประธานกรรมการกลั่นกรองจะส่งผลการพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขั้นตอนที่ 5 เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

นอกจากกรณีที่ประธานกรรมการกลั่นกรองจะส่งผลการพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีทางหนึ่งในขั้นตอนที่ 4 แล้ว นายกรัฐมนตรี/ รองนายกรัฐมนตรี สามารถสั่งการให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีได้โดยตรง

ขั้นตอนที่ 6 แจ้งมติคณะรัฐมนตรี

เรื่องทั้งหมดที่เข้าสู่วาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี เมื่อประชุมเสร็จสิ้นแล้ว ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดทำมติคณะรัฐมนตรีแต่ละเรื่องและแจ้งส่วนราชการเจ้าของเรื่อง และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งจัดทำเอกสารสรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีในครั้งนั้นส่งให้คณะรัฐมนตรีต่อไป

จะเห็นได้ว่ากระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของไทย (ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร) ในขั้นตอนสุดท้ายจะเป็นการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งผลของการประชุมจะออกมาในรูปของมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นผลของการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องต่างๆ ตามที่กำหนด เช่น มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการอนุมัติร่างกฎหมาย การอนุมัติโครงการ การอนุมัติงบประมาณ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ การกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ

บทสรุป

ในกระบวนการเกิดขึ้นของ “นโยบายสาธารณะ” การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ถือเป็นขั้นตอนแรกสุดและจากงานวิจัยที่ผ่านมาก็มักใช้แนวคิดพหุกระแส (Multiple Streams Model) ของ จอห์น คิงดอน มาใช้ศึกษาโดยวิเคราะห์ผ่านกระแสทั้งสามซึ่งต่างก็เป็นอิสระต่อกัน อันได้แก่ กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย เมื่อใดก็ตามที่กระแสทั้งสามมาบรรจบกัน และได้รับการสนับสนุนจากผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) แล้ว หน้าต่างนโยบายก็จะเปิดออกเพื่อนำไปสู่การรับวาระนโยบายก่อนนำไปสู่ขั้นตอนสุดท้ายที่คิงดอน เรียกว่า “วาระการตัดสินใจ (Decision Agenda)” ทั้งนี้ หากเทียบเคียงกับกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายดังกล่าวในบริบทการเมืองไทยโดยฝ่ายบริหาร ก็จะหมายถึงขั้นตอนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ อันจะส่งผลต่อการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประชาชน

พร้อมกันนี้จากงานวิจัยทั้งของไทยและต่างประเทศที่กล่าวมาทำให้เห็นได้ชัดว่า แนวคิดทฤษฎีกระแสสามารถนำมาปรับใช้เพื่อวิเคราะห์และอธิบายกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายได้อย่างดี ยิ่งไปกว่านี้ การวิเคราะห์จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากขาดความเข้าใจต่อ “ความโน้มเอียงทางสังคม” (Societal Predisposition) ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ควรละทิ้งในฐานะที่เป็นบริบทของการศึกษา เพื่อให้ นำตัวแบบทฤษฎีกระแสไปประยุกต์ใช้ได้อย่างลึกซึ้งและรอบด้านต่อไป

รายการอ้างอิง

- แก้วคำ ไกรสรพงษ์. (2548). *หลักนโยบายสาธารณะยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารการสอนคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นพดล อุดมวิศกุล. (2548). *การเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายสาธารณะ: ศึกษากรณีนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย*. ดุษฎีนิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิยากร หวังมหาพร. (2556). *นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย*. ดุษฎีนิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา. (2556). *การพัฒนากระบวนการประสานงานในการกิจคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: สำนักผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 122 ตอนที่ 22 ก (ลงวันที่ 11 มีนาคม 2548).
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์
- ศักรพร ธีรศิริกุล. (2549). *กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย: ศึกษากรณีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. ดุษฎีนิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2333). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ และ ปิยากร หวังมหาพร. (2552). *นโยบายสาธารณะไทย: กำเนิด พัฒนาการและสถานภาพของศาสตร์*. กรุงเทพฯ: จุฑทอง.

ศุภชัย ยาวะประภาษ และ ปิยากร หวังมหาพร. (2555). *นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: จุฑทอง.

สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (2543). *สาธรรณบริหารศาสตร*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2549). *แนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

อนงค์ทิพย์ เอกแสงศรี. (2551). *คำบรรยายวิชาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

Birkland, T.A. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (2nd ed.). Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Birkland, T.A. (2007). Agenda Setting in Public Policy. In F. Frank Fischer et al. (Eds.) *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. (pp. 63-78). Boca Raton, FL: CRC Press.

Chen, Z. (2011). Is the Policy Window Open for High Speed Rail in the United States: A Perspective from the Multiple Streams Model for Policymaking. *Transportation Law Journal*, 38(2), 115-144.

Cochran, C.L. & Malone, E.F. (2005). *Public Policy: Perspectives and Choices*. London: Lynne Rienner.

Dye, T.R. (1972). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

- Friedrich, C. 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. & Fulong S.R. (2004). *Public Policy: Politics Analysis and Alternative*. Washington D.C.: CQ.
- Larkin Jr., P.J. (2012). John Kingdon's "Three Streams" Theory and the Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996. *Journal of Law & Politics*, 28(1), 25-50.
- Mac Donagh-Dumler, J. (2000). *Ph.D. Dissertation: Toxic Substances and Federal Water Policy: An Application of Kingdon's Model of Agenda Change to the Great Lakes Water Quality Agreement of 1972*. Michigan State University, East Lansing, Michigan.
- Tony, V.K. (2003). *Ph.D. Dissertation: Kingdon on Defense: An Analysis of the Policy Streams Approach and a Policy Streams Analysis of the Goldwater-Nichols Act*. Auburn, Alabama: Auburn University,

Wohlers E.A. (2004). *Ph.D. Dissertation: River Cities: A Study of Agenda-Setting*. DeKalb, Illinois: Northern Illinois University.
