

## กระบวนทัศน์ทางเลือกสาธารณะ Public Choice Paradigm

สัญญา เคนาภูมิ

Sanya Kenaphoom

รองศาสตราจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University

E-mail: zumsa\_17@hotmail.com

### บทคัดย่อ

กระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ได้รับการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงเนื้อหาสาระเนื่องมาจากการวิกฤตอัตลักษณ์ของศาสตร์ นักวิชาการหลายท่านจึงได้พยายามเสนอทฤษฎีใหม่ ๆ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะก็เป็นหนึ่งในข้อเสนอแนะของการปรับปรุงเนื้อหาสาระดังกล่าว นักวิชาการบางท่านเรียกว่า ทฤษฎีการบริหารแบบประชาธิปไตย (Democratic administration) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ประกอบด้วย การร่วมกลุ่มกันอย่างหลวม ๆ ของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ เรียกว่า ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมือง แล้วนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาว่า สินค้าและบริการสาธารณะที่มีอยู่อย่างจำกัดควรจะถูกจัดสรรในสังคมให้ดีที่สุดได้อย่างไร ทฤษฎีฐานคติทางเลือกสาธารณะ ได้แก่ ทฤษฎีการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือทฤษฎีการเมืองภาคประชาชน ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ทฤษฎีการตลาด เป็นต้น

**คำสำคัญ:** กระบวนทัศน์ทางเลือกสาธารณะ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

### Abstract

Paradigm of Public Administration in the new meaning have been called for improving the content because of identity crisis of science, therefore many scholars tried to propose the new theories continually. Public Choice theory is the one which some called Democratic administration. Public Choice theory consists of a loosely grouped together between the economic theory and the political theory as the political economy which was used to be the instrument for educating how to allocate the limited public goods and services for society best. The Related theories of Public choice theory were; Rational Decisions Theory, Participatory democracy theory or Mass politics theory, Economy Theory, Marketing Theory etc.

**Keywords:** Public Choice Participatory Democracy

## บทนำ

จุดมุ่งหมายของการบริหารงานภาครัฐหรือการบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการ โดยภาพรวมรัฐมีหน้าที่ทำให้บ้านเมืองเจริญ มีความมั่งคั่งทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มีความสามารถแข่งขันได้กับประชาคมโลก มีความก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี การได้รับการดูแลที่เท่าเทียมกัน มีความเสมอภาค ได้รับความเป็นธรรม มีสิทธิ มีเสรีภาพ ได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้นปรัชญาของรัฐประศาสนศาสตร์ ก็คือ วิชาที่ว่าด้วยการแสวงหาความจริงเกี่ยวกับหลักการพื้นฐาน (Basic Principles : BP) ที่ใช้ในการบริหารงานภาครัฐ และผลลัพธ์ (Ultimate Outcomes : UO) ของการบริหาร ซึ่งกระบวนการทัศน์ทางการบริหารจัดการภาครัฐก้าวผ่านมาหลายกระบวนการทัศน์ไม่ว่าจะเป็น การแยกการเมืองออกจากการบริหาร วิทยาศาสตร์ทางการบริหาร หลักมนุษยสัมพันธ์ อย่างไรก็ตาม กระบวนการทัศน์ทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ก็เป็นหนึ่งในกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากแนวความคิด “เศรษฐกิจการเมือง” (Political economy) ซึ่งได้รับความสนใจเป็นอย่างมากขึ้น เนื่องจากเศรษฐกิจการเมืองเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐศาสตร์และการเมือง โดยอาศัยหลักเศรษฐศาสตร์มาอธิบายรัฐประศาสนศาสตร์ เริ่มตั้งแต่ Simon (1960: 128-130) ได้ใช้หลักการเลือกที่ใช้เหตุผล (Rational choice) เป็นที่มาที่ไปของการบริหารงบประมาณ PPBS (Planning Programming Budgeting System) ได้ถูกเรียกว่า “ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ” (Public choice)

กระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ได้รับการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงเนื้อหาและสาระของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ นักวิชาการหลายท่านจึงได้พยายามเสนอทฤษฎีใหม่ ๆ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะก็เป็นหนึ่งในข้อเสนอแนะของการปรับปรุงเนื้อหาสาระ โดยมีแนวที่สำคัญในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ได้แก่ ทฤษฎีการบริหารแบบประชาธิปไตย (Democratic administration) เสนอโดย Vincent (1971) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารแบบประชาธิปไตย หรือนักวิชาการบางท่านเรียกว่า ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะในวิชารัฐประศาสนศาสตร์

แนวคิดทางเลือกสาธารณะ (Public choice) เป็นแนวความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ โดยเฉพาะการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Policy analysis) ซึ่งมีการศึกษากันอย่างแพร่หลาย กล่าวคือ การวิเคราะห์ถึงผลที่ได้รับ (Outcome) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย การใช้เชิงปริมาณสำหรับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ดีกว่า และการศึกษาถึงรายละเอียดของแต่ละนโยบายสาธารณะ (Substantive areas) ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของนักบริหาร (อุทัยเลาหิเชียร, 2550) อย่างไรก็ตาม Dennis C. Muelle เห็นว่าทฤษฎีทางเลือกสาธารณะนั้นถูกพัฒนาขึ้นมาเป็นสาขาวิชาหนึ่งตั้งแต่ปี ค.ศ.1948 เป็นต้นมา อิทธิพลของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมีต่อการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์แล้วกล่าวได้ว่ามีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1963 เป็นต้นมา เมื่อนักวิชาการกลุ่มหนึ่งได้เข้ามาร่วมประชุมกันภายใต้หัวข้อ "การพัฒนาในสาขานิรนามของรัฐประศาสนศาสตร์" (Development in the 'no-name' field of Public Administration) (Vincent and Ostrom 1971) โดยทางเลือกสาธารณะถูกนิยามว่าเป็นการใช้ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์เพื่อนำมาใช้ในการตัดสินใจในส่วนของการเมือง แนวคิดทางเลือกสาธารณะตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่ การใช้ตัวแบบเชิงเหตุผลเพื่อเป็นเครื่องมือของการกำหนดนโยบายด้วยการพิจารณาว่า ทางเลือกสาธารณะเกี่ยวข้องกับสินค้าและบริการสาธารณะ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์มีใจความสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

(อุทัย เลหาฮีเชียร 2550; Denhardt, 1990; 2008) (1) ลักษณะและสาเหตุของวิกฤตการณ์ในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งวิกฤตการณ์นี้จะแก้ไขสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อใช้แนวทางศึกษาใหม่ที่นำเอาแนวความคิดของพวกนักเศรษฐศาสตร์การเมืองมาใช้ควบคู่ไปกับปรัชญาการบริหารแบบประชาธิปไตย (Vincent and Ostrom 1971: 203) (2) การนำแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองมาช่วยแก้ไขปัญหาด้านการบริหารภาครัฐ (Simon 1960) (3) การจัดระบบการตัดสินใจ (Decision-making arrangements) (4) การนำเอาปรัชญาการบริหารแบบประชาธิปไตยมาใช้ (5) ความสำเร็จของระบบการปกครองแบบรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ผู้ปกครองต้องไม่มีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้ตามใจชอบ ผู้ปกครองมีขอบเขตอำนาจที่จำกัด เพราะมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างผู้ปกครองอย่างชัดเจน พลเมืองต้องมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญบางประการที่ผู้ปกครองไม่สามารถจะแย่งเอาไปได้ พลเมืองต้องพร้อมจะทำทนายเนื้อหาของรัฐธรรมนูญส่วนตัว และการกระทำของผู้ปกครองซึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิของตน และรัฐธรรมนูญต้องอาศัยการที่สังคมมีระบบการเมือง (Political regimes) หลายแบบพร้อมกัน

ดังนั้นแนวคิดทางเลือกสาธารณะจึงมุ่งเอาความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของตลาดมาอธิบายถึงพฤติกรรมการตัดสินใจที่เกิดขึ้น สามารถนำแนวคิดของทางเลือกสาธารณะไปใช้ใน ในการจัดการภาครัฐได้ด้วย (1) ส่งเสริมพลังภายนอกให้เข้ามาถ่วงดุลกับหน่วยงานของรัฐให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น (2) สนับสนุนและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานที่ของหน่วยงานที่ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น (3) ส่งเสริมให้กลุ่มหลากหลายในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะตั้งแต่เริ่มต้น (4) ส่งเสริมให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน (5) ส่งเสริมให้ประชาชนมีทางเลือกที่มากขึ้นในการรับหรือเข้าถึงสินค้าและบริการสาธารณะ (6) ส่งเสริมการสร้างสิ่งจูงใจทางบวกเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะของประชาชน (7) มุ่งไปสู่การให้ความสำคัญต่อการแปลงกิจกรรมภาครัฐให้เป็นเอกชน (Privatization) ให้มากขึ้น โดยถือว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ในการลดบทบาทของภาครัฐ (State disengagement) เป็นต้น

โดยสรุปทางเลือกสาธารณะ (Public choice) เป็นการนำเอาจุดเด่นของศาสตร์ต่าง ๆ มาใช้ในการดำเนินงานภาครัฐอย่างหลากหลายโดยเฉพาะการเอาจุดแข็งของเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ การบริหารธุรกิจ เข้ามาใช้ในการปรับปรุงการบริหารราชการ โดยการนำเอากลไกตลาด การตรวจสอบถ่วงดุลมาใช้ ซึ่งผู้บริหารมีทางเลือกมากขึ้น ซึ่งแต่เดิมในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ผู้รับบริการไม่มีโอกาสได้เลือกทางเลือกอย่างเป็นความเป็นธรรม ดังนั้นทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจึงเสนอทางเลือกให้กับประชาชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ช่วยให้นักบริหารสามารถปรับตัวหาวิธีการหรือเปลี่ยนกลยุทธ์ในการให้บริการในรูปแบบใหม่ เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น และเพื่อให้ประชาชนในฐานะผู้บริโภคได้มีส่วนร่วมเข้ามามีส่วนร่วมในการตอบสนองความต้องการของตนเอง

### ความหมายของทางเลือกสาธารณะ

ทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) เป็นอีกแนวทางการศึกษาหนึ่งที่สำคัญภายหลังจากที่พ้นจากวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ของรัฐประศาสนศาสตร์ ในช่วงปี ค.ศ. 1960–1970 นักวิชาการได้ให้ความหมายของทางเลือกสาธารณะไว้ ดังนี้

ทางเลือกสาธารณะก็คือ วิชาที่นำเอาหลักเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการวินิจฉัยสั่งการในส่วนของภาครัฐ (Mueller, 1979) โดยมุ่งเอาความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของตลาด (Market behavior) มาอธิบายถึงการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในส่วนของภาครัฐบาล ตลอดจนมุ่งที่จะนำเอา กลไกของตลาดมาปรับปรุง เพื่อให้

การตัดสินใจในส่วนของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น” (Bish, 1971) เป็นการใช้เครื่องมือและวิธีการที่ได้พัฒนาจากการศึกษาวิเคราะห์ด้านเศรษฐศาสตร์กับภาคการเมือง การปกครอง การบริหารภาครัฐ ตลอดจนการคลังรัฐบาล (Buchanan, 1993) โดยผู้บริหารภาครัฐจะออกแบบทางเลือกหรือโอกาสต่าง ๆ ที่มนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพที่จะเลือกหรือตัดสินใจได้ เพื่อตอบสนองความพึงพอใจที่หลากหลาย อันมีรากฐานมาจาก ทฤษฎีมนุษยนิยมที่ให้ความสำคัญกับการจูงใจและพฤติกรรม หลักเศรษฐศาสตร์ที่อธิบายอุปสงค์ อุปทาน และ หลักการตลาดเรื่อง 4 P ได้แก่ Product (ผลิตภัณฑ์) Price (ราคา) Place (สถานที่จัดจำหน่าย) และ Promotion (การส่งเสริมการขาย) (สถาพร ปิ่นเจริญ, 2544)

ดังนั้นแนวคิดทางเลือกสาธารณะจึงประกอบด้วยการทำงานร่วมกันอย่างหลวม ๆ ของนักเศรษฐศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ผู้ซึ่งต้องการนำทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมืองมาใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาว่าสินค้าและบริการสาธารณะที่มีอยู่อย่างจำกัดควรจะถูกจัดสรรในสังคมให้ดีที่สุดได้อย่างไร แนวคิดทางเลือกสาธารณะแนวคิดหนึ่งในรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่สมัยที่มุ่งเอาความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของตลาด (Market Behavior) มาอธิบายถึงพฤติกรรมการตัดสินใจของภาครัฐบาล โดยเอากลไกของตลาดมาปรับปรุง เพื่อให้การบริการของรัฐดีขึ้น ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การให้บริการรูปแบบใหม่ เน้นการตอบสนองความต้องการจำเป็นของประชาชนหรือผู้บริโภคได้มากยิ่งขึ้น

### ทฤษฎีฐานคติทางเลือกสาธารณะ

การวิเคราะห์จำแนกทฤษฎีฐานคติที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ผู้เขียนแยกมุมมองออกโดยสังเขปให้เห็นตัวแสดงทางรัฐประศาสนศาสตร์ระหว่าง ตัวแสดงภาครัฐซึ่งมีบทบาทในการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติให้สนองตอบความต้องการของพลเมืองมากที่สุดตามปรัชญา รัฐศาสตร์ และตัวแสดงภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานภาครัฐ ซึ่งมีความต้องการจำเป็นในคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ดังนี้

1. **ตัวแสดงภาคประชาชน** ภาคประชาชนถือว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของภาครัฐซึ่งมีผลต่อคุณภาพชีวิตของพลเมือง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการกิน การอยู่ การดำเนินชีวิตอย่างผาสุก ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

#### 1.1 ทฤษฎีการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล

หลักการสำคัญของทฤษฎีการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล (Rational Choice Theory) คือ เชื่อว่ากิจกรรมทุกอย่างของมนุษย์เกิดขึ้นจากการไตร่ตรองและตัดสินใจกระทำอย่างมีเหตุผล มนุษย์เลือกที่จะกระทำกิจกรรมพื้นฐานง่าย ๆ เริ่มจาก การดื่ม กิน ซื้อสินค้า ไปจนถึงกิจกรรมที่สำคัญ ต่ออนาคต เช่น การศึกษา การเลือกประกอบอาชีพ การมีครอบครัว เหล่านี้เกิดขึ้นหลังจากที่คิดใคร่ครวญและไตร่ตรองอย่างรอบคอบด้วยเหตุผลประการทั้งปวง (Scott, 1999: บุษอริ ยีหมะ, 2543) หลักสำคัญนี้มีผลให้เกิดทฤษฎีที่แตกแขนงกลายเป็นทฤษฎีย่อยของทฤษฎีนี้ เช่น ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่อธิบายพฤติกรรมของผู้บริโภคในการเลือกซื้อสินค้า ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคมของสังคมวิทยา (Social exchange theory) (Heath, 1976) ทฤษฎีเกม (Game theory) ทฤษฎีการตัดสินใจเลือกโดยส่วนรวมหรือทางเลือกสาธารณะ (Public choice theory) ของรัฐศาสตร์หรือเศรษฐศาสตร์การเมือง รวมทั้งทฤษฎีการเมืองเชิงประจักษ์ (Positive political theory) หรือในอีกชื่อหนึ่งว่า ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ทางการเมือง (Economic theory of politics) (McCubbins and Thies 2000) เป็นต้น อย่างไรก็ตามทฤษฎีการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลได้อธิบายพฤติกรรมหรือการกระทำที่มีเหตุผลของมนุษย์ว่า เมื่อมนุษย์เรตกอยู่ในสถานการณ์ของการเลือก เราจะเลือก

โดยอาศัยกระบวนการ 3 ขั้นตอนในการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล ดังนี้ (Elster, 1986; บูฆอริ ยีหะ, 2543 : มนัส สิ้นสอน, 2558)

ขั้นแรก เราจะพยายามจัดการต่อ “ชุดของความเป็นไปได้ (Feasible set)” ซึ่งเป็นชุดของแนวทางของการกระทำ (Course of action) ทั้งหมด ซึ่งเราเชื่ออย่างมีเหตุผลว่าจะเป็นแนวทางที่ทำให้เราบรรลุผลที่เราต้องการภายใต้ข้อจำกัดที่หลากหลายทั้งในทางตรรกะ (Logic) ลักษณะทางกายภาพ (Physical) และทางเศรษฐกิจ (Economic) ขั้นนี้ก็คือขั้นของการประเมินความเป็นไปได้ที่เราจะสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการจากแนวทางทั้งหมดที่เรามีอยู่

ขั้นที่สอง หลังจากที่เราระเมินความเป็นไปได้ของแนวทางต่าง ๆ ที่จะทำให้เราบรรลุเป้าหมายแล้ว เราจะเข้าสู่การพิจารณา “ชุดของความเชื่อที่มีเหตุผล (set of rational beliefs)” ซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงสร้างเชิงเหตุ (causal structure) ของสถานการณ์ในการเลือกที่เป็นตัวกำหนดว่าแนวทางของการกระทำใด เมื่อตัดสินใจเลือกแล้วจะนำไปสู่ผลลัพธ์อะไร ขั้นนี้จะทำให้เรามองเห็นว่าแต่ละแนวทางมีความแตกต่างกันอย่างไร จะนำไปสู่ผลลัพธ์อะไร

ขั้นสุดท้าย คือ การจัดลำดับขั้นของแนวทางของการกระทำที่มีความเป็นไปได้ทั้งหมด ซึ่งโดยปกติมักจะขึ้นอยู่กับว่าแนวทางของการกระทำจะให้ผลลัพธ์ออกมาอย่างไร

ภายหลังจากครบกระบวนการแล้วจะนำไปสู่การตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational choice) กล่าวคือการเลือกแนวทางของการกระทำที่อยู่ในลำดับสูงสุดจากชุดของความเป็นไปได้ดังกล่าว

## 1.2 ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หรือ ทฤษฎีการเมืองภาคประชาชน

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้ถูกนำมาเผยแพร่ในโลกตะวันตกในทศวรรษที่ 1960 (Pateman, 1995) คำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้น บางครั้งนักวิชาการก็ใช้คำว่า “การเมืองใหม่” หรือ “การเมืองภาคประชาชน (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2548) แต่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไม่ได้ถูกยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปกครองประเทศ แต่ได้รับความนิยมในประชาชนกลุ่มเล็ก ๆ ปลายทศวรรษที่ 1960 ซึ่งเป็นกลุ่มทวนกระแสการเมืองในอเมริกา เรียกพวกซ้ายใหม่ เช่น กลุ่มอนุรักษนิยมชาตินิยม กลุ่มพิทักษ์สตรี ขบวนการนักศึกษา เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองที่เน้นโครงสร้างที่เป็นลำดับขั้นมาเป็นโครงสร้างที่ประชาชนเสมอภาคเท่าเทียมกันมีส่วนร่วมทางการเมืองเข้มข้น (วัชรินทร์ ชาญศิลป์, 2552) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระดับต่าง ๆ มากขึ้น โดยให้ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนด้วย มิใช่เพียงมีอำนาจเพียงเป็นที่มาแห่งอำนาจปกครองหรือมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งลักษณะหรือรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้น อาจจะเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง อาทิ การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงน่าจะอยู่ตรงกลางระหว่างการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบตัวแทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อมที่ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างเดียว กับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองตัวแทนซึ่งประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมือง ในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรงควบคู่กันไปด้วย (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2541)

2. ตัวแสดงภาครัฐ ตัวแสดงภาครัฐซึ่งมีบทบาทสำคัญของการผลิตและการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ เช่น รัฐบาล ระบบราชการ เป็นต้น ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องที่เป็นฐานคิด ได้แก่

### 2.1 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์

เศรษฐศาสตร์ (Economics) เป็นวิชาทางสังคมศาสตร์ที่ศึกษาถึงพฤติกรรมของมนุษย์และสังคมในการตัดสินใจเลือกใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและสามารถใช้ประโยชน์ได้หลายทาง มาใช้ใน

การผลิตสินค้าและบริการต่างๆ อย่างประหยัดที่สุดหรืออย่างมีประสิทธิภาพทางเทคนิคสูงสุด และหาทางจำแนกแจกจ่ายสินค้าและบริการเหล่านั้นไปยังบุคคลในสังคมให้ได้รับความพอใจสูงสุดหรืออย่างมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจสูงสุด ศาสตร์เศรษฐศาสตร์เป็นการศึกษาถึงทางเลือกที่จะใช้ปัจจัยที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามจุดประสงค์ที่มีอยู่มากมายนับไม่ถ้วน (Robbins, 1945) เศรษฐศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยวิธีการที่มนุษย์ในสังคมจะโดยมีการใช้เงินหรือไม่ก็ตาม เลือกใช้ทรัพยากรการผลิตที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งอาจนำทรัพยากรเหล่านี้ไปใช้อย่างอื่นได้อย่างต่อเนื่อง และจำหน่ายแจกจ่ายสินค้าเหล่านั้นไปยังประชาชนทั่วไปและกลุ่มชนในสังคมเพื่อการบริโภคทั้งในปัจจุบันและอนาคต (Pual, 2010) จะเห็นว่าแนวคิดเกี่ยวข้องในทางเศรษฐศาสตร์มีหลายประการด้วยกัน ดังนี้

2.1.1 การขาดแคลน (Scarcity) การเกิดการขาดแคลนขึ้นเนื่องจากความต้องการของมนุษย์ในสังคมมีมากกว่าความสามารถของสังคมที่ตอบสนองได้ทั้งหมด หรือ ความต้องการของมนุษย์มีมาก แต่มนุษย์เรามีขีดจำกัดในเรื่องของการผลิตสินค้าและบริการมาตอบสนองความต้องการของตน ซึ่งผลักดันให้มนุษย์ต้องทำการตัดสินใจเลือกสิ่งที่จะสนองความต้องการและความพอใจได้ดีที่สุด

2.1.2 การเลือก (Choices) ปัญหาการขาดแคลนและการเลือก มักจะเกิดควบคู่กันไปกับบุคคลแต่ละคน หน่วยธุรกิจต่างๆ ตลอดจนสังคมโดยรวม ต้องตัดสินใจเลือกทางเลือกทางหนึ่งท่ามกลางทางเลือกที่มีอยู่ เช่น บุคคลต้องเลือกระหว่างการทำงานทำ หรือ การศึกษาต่อ ระหว่างการไปดูภาพยนตร์ หรือไปรับประทานอาหารนอกบ้าน ธุรกิจที่มีอยู่ในสังคมต้องทำการตัดสินใจว่าควรซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ไหน ควรผลิตสินค้าอะไรออกจำหน่าย ควรว่าจ้างอย่างไร ควรสร้างโรงงานใหม่อีกหรือไม่ เมื่อเลือกทางใดทางหนึ่งก็เกิด ต้นทุนเสียโอกาส (Opportunity Cost) หมายความว่า เมื่อเราใช้ทรัพยากรที่ขาดแคลนไปผลิตสินค้าอย่างหนึ่ง ย่อมทำให้เราต้องสูญเสียโอกาสไปผลิตสินค้าอีกหลายอย่างเสมอ

อย่างไรก็ตามเศรษฐศาสตร์มีข้อสมมติของทฤษฎีที่ใช้กันโดยทั่วไป 3 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกัน กล่าวคือ (1) ข้อสมมติเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "การมีเหตุผลในเชิงเศรษฐศาสตร์" (Economic Rationality) โดยมีข้อสมมติให้บุคคลทุกคนมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างมีเหตุผล (2) ข้อสมมติเกี่ยวกับโครงสร้างของโลก ซึ่งได้แก่ข้อสมมติที่เกี่ยวข้องกับภูมิศาสตร์และชีววิทยา และ (3) ข้อสมมติเกี่ยวกับสถาบันทางสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์จะสมมติว่า ระบบเศรษฐกิจอยู่ในภาวะการเมืองที่มีเสถียรภาพ ประชาชนหาเลี้ยงชีพโดยการแลกเปลี่ยนเงินกับสินค้า ทำงานเพื่อหารายได้ไม่ใช่ต่างคนต่างหารายได้ หรือให้สินค้ามาด้วยวิธีการปล้นชิงชิงวิ่งราว

## 2.2 ทฤษฎีการตลาด

การตลาดว่าเป็นกิจกรรมของมนุษย์ที่จะดำเนินเพื่อให้มีการตอบสนองความพอใจ และความต้องการต่าง ๆ โดยอาศัยกระบวนการแลกเปลี่ยน (Kotler, 2003) ซึ่งเป็นผลงานที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมทั้งหลายที่เกี่ยวกับความพยายามในองค์การบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยอาศัยการคาดหมายความต้องการต่างๆ ของลูกค้าและยังรวมถึงการที่สินค้าและบริการผ่านจากผู้ผลิตไปยังลูกค้า เพื่อตอบสนองความพอใจให้กับลูกค้า (McCarthy, 2011) ระบบของปฏิบัติการ กิจกรรมทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน การกำหนดราคา การส่งเสริมการตลาด และการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์และบริการ เพื่อจะตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคทั้งที่เป็นอยู่ปัจจุบัน และผู้บริโภคที่คาดหมายในอนาคต (William, 1984)

โดยสรุปการตลาดเป็นการปฏิบัติทางธุรกิจที่เกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ในการให้สินค้าและบริการผ่านจากผู้ผลิตไปยังผู้บริโภคหรือผู้ใช้ ให้ได้รับความพอใจ ขณะเดียวกันก็บรรลุวัตถุประสงค์ของกิจการ การตลาดยังมีความหมายครอบคลุมถึงลูกค้าหลายกลุ่ม รวมทั้งตลาดที่มีตัวตนโดยลักษณะทางกายภาพ และตลาดที่ไม่มีตัวตนในกายภาพ (ตลาด Digital) ตลอดจนตลาดขนาดใหญ่ที่มีหลาย ๆ ตลาดย่อย ซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อยู่ในธุรกิจนั้น ขอบเขตของการตลาดเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับ

การสร้างสรรค์ การส่งเสริม และการส่งมอบสินค้า หรือบริการให้กับผู้บริโภคและองค์กรการธุรกิจต่าง ๆ นักการตลาดมีหน้าที่กระตุ้นความต้องการซื้อผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ของผู้ประกอบการ

ทฤษฎีทางการตลาดของผู้บริโภคสินค้าและบริการนั้น เป็นการตลาดที่มุ่งขายสินค้าและบริการ แต่ที่จริงแล้วการตลาดไม่จำเป็นต้องมุ่งไปทางทำกำไรเพียงอย่างเดียว อันที่จริงแล้วองค์กรใด ๆ ที่ต้องเกี่ยวข้องกับสาธารณะก็ล้วนจำเป็นต้องใช้การตลาดเข้าช่วยทั้งนั้น แม้แต่องค์กรศาสนาซึ่งต้องการเผยแพร่ธรรมะให้ถึงชาวบ้านก็เป็นการตลาดอย่างหนึ่ง จึงได้ว่า การตลาดนั้นสามารถนำไปใช้ในการเผยแพร่อะไรก็ได้ นับตั้งแต่สินค้าและบริการไปจนถึงความคิด หรือ การตลาดเชิงสังคม (Social marketing) อย่งไรก็ดีหัวใจหลักของการตลาดประกอบด้วย 6 แนวคิดดังนี้

1. การผลิต (The Production Concept) เก้าแก่ที่สุด ผู้บริโภคนิยม สนใจตัวสินค้ามากกว่ารูปแบบสินค้าทั่วไปราคาถูก ใช้ในประเทศที่กำลังพัฒนา
2. ผลิตภัณฑ์ (The Product Concept) ผู้บริโภคเน้นคุณภาพมากกว่าราคา ผู้ผลิตเองก็เน้นปรับปรุงพัฒนาผลิตภัณฑ์ บางครั้งมองข้ามความต้องการที่แท้จริงของผู้บริโภค
3. การขาย (The Selling Concept) เน้นการขายเชิงรุก (กระตุ้นการขาย) เช่น ลด แลก แจก แถม เพื่อให้ซื้อ ใช้กับสินค้าขายยาก (unsought goods)
4. การมุ่งตลาด (The Marketing concept) มุ่งเน้นลูกค้าและแสวงหากำไรจากความพึงพอใจสูงสุดของลูกค้าอย่างมีประสิทธิภาพกว่าคู่แข่ง
5. ลูกค้า (The Customer concept) เน้นความต้องการส่วนตัวเฉพาะลูกค้าแต่ละราย สร้างคุณค่าสัญญาว่าลูกค้าได้รับสิ่งที่ดีที่สุดตลอดชีพ สร้างความภักดีต่อผู้ประกอบการ
6. การตลาดเพื่อสังคม (The Societal marketing concept) ค้นหา ความต้องการความสนใจของลูกค้าเป้าหมาย สร้างความพึงพอใจมากกว่าคู่แข่งชั้น โดยเน้นรักษาความเป็นอยู่ที่ดีของสังคม รักษาความสมดุลระหว่างการทำกำไรของผู้ประกอบการ

โดยภาพรวมของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ถือว่าเป็นสหวิทยาการ โดยการหลอมรวมเอาทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยา การบริหารธุรกิจ มาใช้ประยุกต์ ปรับปรุงการบริหารภาครัฐให้ดีขึ้น โดยมีฐานคติ (Assumption) ดังนี้ (Leon, 1997; Herman, 1994) (1) ปัจเจกบุคคลเป็นคนที่เห็นแก่ตัวต้องการแสวงหาประโยชน์สูงสุด ทางเลือกสาธารณะจึงเสนอสิ่งจูงใจ (Incentives) เน้นการสร้างสิ่งจูงใจทางบวก (Positive Incentives) ยังมีสิ่งจูงใจทางบวกมากเท่าไร ประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐมากยิ่งขึ้น (2) การจัดระบบการบริหารให้มีคุณภาพ มีความสะดวก มีความเสมอภาค มีความเป็นธรรม มีความโปร่งใสสุจริต เกิดความพึงพอใจ ประหยัดค่าใช้จ่ายของประชาชน สร้างรายได้แฝงให้ประชาชน (3) เสียงของประชาชน (Voice) จัดระบบให้รับฟังความต้องการของประชาชน (4) การจัดการแข่งขัน (Competition) การผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ ยิ่งมีการแข่งขันมากเท่าไร ประโยชน์ก็ยิ่งตกอยู่กับประชาชนผู้รับบริการมากขึ้นเท่านั้น (5) ข้อมูลสารสนเทศ (Information) ถ้าประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลสารสนเทศมากขึ้นเท่าใด ประชาชนก็จะมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ดังนั้นจึงต้องมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่ต้องการ (6) ระเบียบกฎเกณฑ์ (Regulation) การพิจารณาคดีอาญาโดยการแยกพิจารณาระหว่าง (Mala In se) การกระทำความผิดที่เป็นความผิดโดยตัวของมันเองสามารถลงโทษได้ทันที ซึ่งอาจเป็นข้อห้ามในทางศาสนา หรือทางศีลธรรม เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ลักทรัพย์ เป็นต้น กับ (Mala Prohibita) ที่เป็นการผิดที่ไม่ผิดต่อกฎเกณฑ์อื่นของสังคม แต่รัฐกำหนดเอาว่าเป็นความผิดอาญาเพื่อประโยชน์ของรัฐเอง เช่น จอดรถในที่ห้ามจอด การขับน้ำลงพื้น สูบบุหรี่ในที่สาธารณะ เป็นต้น (7) ความเหมือนและความแตกต่าง (Uniformity and Differentiation) ทางเลือกสาธารณะเสนอว่า ยิ่งเหมือนกันมีประสิทธิภาพต่ำ ไม่สามารถสนองต่อความต้องการ

แต่หากยิ่งต่าง ยิ่งสนองต่อความต้องการได้ดีกว่า กฎระเบียบถ้าเหมือนกัน ก็ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในแต่ละแห่งที่ต่างกัน (8) ประชาชนร่วมทำ (Citizen Co-Producers) ทางเลือกสาธารณะเสนอให้มีการขยายจากน้อยไปมากดังเช่นแนวคิดอาสาสมัคร (9) การกระจายอำนาจ (Decentralization) ทางเลือกสาธารณะสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจในการให้บริการ เนื่องจากจะนำไปสู่ความรวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าและเป็นประชาธิปไตย (10) ตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) มีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจสามอย่าง คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ (11) การรวมอำนาจ (Centralization) ในบางกิจกรรมรัฐจำเป็นต้องรวมอำนาจ เช่น การประกาศสงคราม นโยบายการต่างประเทศ นโยบายการเงินการคลัง และ (12) การทำซ้ำเสริมและซ้ำซ้อน (Redundancy & Duplication) มีการกำหนดบทบาทของแต่ละส่วนให้ชัดเจน ให้ทำงานส่งเสริมกัน ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน ถ้าเป็นทางการบริหารเขาจะเรียกว่า ให้ทำงานซ้ำเสริมกัน (Redundancy) ไม่ใช่ซ้ำซ้อน (Duplication)

### กรอบแนวคิดทางเลือกสาธารณะ

กรอบแนวคิดของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะประมวลออกมาได้ 3 มุมมองตามทัศนะของนักวิชาการที่มีมุมมองไปทางเดียวกัน ดังนี้

#### กรอบแนวคิดที่ 1 พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์และแรงจูงใจที่ทำให้บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่มและกิจกรรมสาธารณะ

ทัศนะของ Buchanan, Tullock และ Niskanen โดยภาพรวมแล้วได้ให้ความสำคัญกับปัญหาสาธารณะ 3 ประการ ได้แก่ (1) ทำไมสังคมถึงเลือกให้รัฐบาลเป็นผู้จัดหาสินค้าและบริการ (2) ทำไมต้องให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ส่งมอบบริการสาธารณะ และ (3) นักการเมืองสามารถควบคุมข้าราชการประจำได้อย่างไร กล่าวคือ บุคคลจะเลือกทางเลือกเกี่ยวกับการบริโภคและการผลิตซึ่งสินค้าและบริการสาธารณะภายใต้กฎเกณฑ์และโครงสร้างของการตัดสินใจที่แตกต่างกัน (Buchanan, 1993; Tullock, 1960; Niskanen, 1971) ดังนั้นทางเลือกสาธารณะจึงเริ่มด้วยรูปแบบของมนุษย์ในฐานะที่เป็นผู้ตัดสินใจและดำเนินการโดยหลักการที่ว่าบุคคลจะเลือกทางเลือกเกี่ยวกับการบริโภคและการผลิตซึ่งสินค้าและบริการสาธารณะภายใต้กฎเกณฑ์และโครงสร้างของการตัดสินใจที่แตกต่างกัน โดยการหาค่าอธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งสาเหตุหรือแรงจูงใจที่ทำให้บุคคลเข้าไปร่วมในกิจกรรมสาธารณะ พฤติกรรมของหน่วยงานในการให้บริการสาธารณะและผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของบุคคล และ ศึกษาเพื่อแสวงหาวิธีการทางการบริหารหรือโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งมีความเกี่ยวพันกัน เพราะใช้กรอบหลักเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้กับศาสตร์อื่น ๆ ทางการเมืองและการบริหาร

#### กรอบแนวคิดที่ 2 พฤติกรรมของหน่วยงานในการบริการสาธารณะและผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของบุคคล

ทัศนะของ Anthony Downs ได้เขียนหนังสือชื่อ Inside Bureaucracy อธิบายพฤติกรรมของข้าราชการว่าเกิดขึ้นจากใช้เหตุและผลของตัวข้าราชการเอง การให้ความสำคัญกับตัวข้าราชการที่จะตัดสินใจในเรื่องใด ๆ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก ซึ่งเป็นมุมมองที่แตกต่างจากวิธีการที่ใช้ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิม กล่าวคือพฤติกรรมการตัดสินใจของข้าราชการว่าเกิดขึ้นจากใช้เหตุและผลของตัวข้าราชการเอง การให้ความสำคัญกับตัวข้าราชการที่จะตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ข้าราชการมักจะคำนึงถึงประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก โดยแบ่งประเภทข้าราชการภายในองค์การออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่



ประเภทรื้อนวิชา (Zealots) ประเภทปีนป่าย (Climbers) ประเภทอนุรักษ์ (Conservers) ประเภทผู้สนับสนุน (Advocates) และ ประเภทรัฐบุรุษ (State man) กล่าวคือ ทุกองค์กรรมมักจะประกอบด้วยข้าราชการทั้ง 5 ประเภทมากน้อยแตกต่างกัน องค์ใดที่มีข้าราชการประเภทใดมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ องค์การนั้นก็จะมีพฤติกรรมเป็นไปในลักษณะของข้าราชการประเภทนั้น (Downs, 1962)

### กรอบแนวคิดที่ 3 การแสวงหาวิธีการทางการบริหาร หรือโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับบริการให้บริการสาธารณะ

ทัศนะของ Ostrom เขียนหนังสือชื่อ Intellectual Crisis in American Public Administration โดยได้แสดงความกังวลถึงสถานภาพและทิศทางของรัฐประศาสนศาสตร์ และได้เสนอแนวคิดของการบริหารงานแบบประชาธิปไตย 8 ประการ ได้แก่ (Vincet, 2008) (1) ปัจเจกบุคคลที่บริหารงานในหน่วยงานราชการมีการแสวงหาสิทธิพิเศษไม่แตกต่างจากบุคคลกลุ่มอื่น ๆ (2) การใช้อำนาจทางการเมืองจะถูกใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้กับตัวเองและอาจเกิดผลเสียหายนับกับบุคคลอื่น หากอำนาจนั้นมิได้แบ่งแยกหรือมีหน่วยงานอื่น ๆ คอยจำกัดและควบคุมการใช้อำนาจนั้น (3) โครงสร้างการกระจายอำนาจในการตัดสินใจของกลุ่มต่าง ๆ เน้นหลักของการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน สมรรถนะของหน่วยงานจึงขึ้นอยู่กับสมรรถนะของบุคคลหรือหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย (4) การจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะขึ้นอยู่กับมติตัดสินใจของกลุ่มหลากหลาย ตลอดจนความเป็นไปได้ทางการเมืองของเรื่องกลุ่มประโยชน์ที่เห็นว่าดีที่สุดในแต่ละช่วงเวลา (5) ยอมรับรูปแบบการจัดองค์กรที่หลากหลายในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การเหล่านี้ขึ้นได้ผ่านการประสานงานจากหน่วยงานทั้งหลายที่เกี่ยวข้องในรูปแบบการแลกเปลี่ยน การทำสัญญา เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หรือเกิดขึ้นจากการแข่งขันระหว่างกัน รวมไปถึงอำนาจสั่งการที่ถูกจำกัดตามสายการบังคับบัญชา (6) การรับฟังคำสั่งตามสายการบังคับบัญชาจากศูนย์รวมอำนาจเพียงแห่งเดียว จะลดความสามารถของการระบบการบริหารงานขนาดใหญ่ในการตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชน ตลอดจนสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน (7) ระบบบริหารขนาดใหญ่ที่รับผิดชอบต่อศูนย์อำนาจเพียงแห่งเดียว ทำให้การบริการของรัฐเป็นไปอย่างไม่ประหยัด ลำช้า ไม่อาจบรรลุประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรได้อย่างเต็มที่ และ (8) การจัดระบบของการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับหลายศูนย์อำนาจ ที่สามารถถ่วงดุลซึ่งกันและกันในแต่ละเขตการปกครอง จะเป็นเงื่อนไขอย่างสำคัญที่จะทำให้ระบบนั้นสามารถส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชน จากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

โดยหลักการแล้วทางเลือกสาธารณะเป็นการศึกษาเพื่อหาคำอธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมของหน่วยงานในการให้บริการสาธารณะและผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งให้ความสนใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้บริโภค นักรัฐประศาสนศาสตร์จะเน้นความสนใจไปที่ประสิทธิผลของการให้บริการ โดยพยายามมองว่า มีปัจจัยใดบ้างที่แสดงให้เห็นว่าประชากรผู้บริโภคเริ่มจะแสดงความไม่พอใจต่อการให้บริการของรัฐ ซึ่งข้อเรียกร้องของนักทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ คือ มุ่งหวังให้มีการจัดตั้งหรือแยกหน่วยงานในการให้บริการในเขตพื้นที่การปกครองหนึ่ง ๆ ออกเป็นส่วนเล็ก ๆ หลายหน่วย เพื่อที่จะได้สามารถทำให้ประชากรผู้บริโภคในแต่ละชุมชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการของตนเอง ตลอดจนสามารถตรวจสอบการให้บริการของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างทั่วถึง

## ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การศึกษา นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับนักรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล การศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล นั้นจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในกิจกรรมที่รัฐบาลมุ่งปฏิบัติ เปรียบเสมือนการศึกษามนุษย์ต้องสนใจใน พฤติกรรมและการแสดงออกของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้การศึกษา นโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญทั้งต่อ การศึกษาทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ การศึกษา นโยบายสาธารณะด้วยทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ถูกกำหนดให้เป็นตัวแบบหนึ่งในตัวแบบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เรียกว่า “ตัวแบบทฤษฎีทางเลือก สาธารณะ (Public Choice Theory)”

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมีสมมติฐานว่าปัจเจกบุคคลแต่ละคนมีเหตุผล ซึ่งในความเป็นเหตุผลการนั้นทุกคนย่อมแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับตนเองเสมอ เช่น นักการเมืองอยากได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง ผู้บริโภคอยากได้สินค้าและบริการที่ถูกที่สุดดีที่ สุด ข้าราชการอยากได้ชื่อเสียงเกียรติยศตำแหน่ง ตัวแบบ ทางเลือกสาธารณะจึงมองว่านโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจร่วมกันโดยคำนึงถึงความ ต้องการของปัจเจกบุคคล จึงต้องเปิดทางเลือกหลาย ๆ ทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ตัดสินใจเลือกในสิ่งที่ตรงความ ต้องการมากที่สุด ด้วยความเชื่อที่ว่าทุกคนย่อมเลือกสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับตนเอง

ดังนั้นตัวแบบทางเลือกสาธารณะจึงได้เสนอแนวคิดให้เห็นว่านโยบายสาธารณะเป็นการกำหนด นโยบายโดยรวมรวมการตัดสินใจโดยดูที่ประโยชน์ของแต่ละบุคคล (Policy as collective decision making by self-interested individuals) โดยทางเลือกสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจที่ไม่นำการตลาด มาพิจารณาในการศึกษาด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจในการกำหนดนโยบาย สาธารณะ ตัวแบบนี้เชื่อว่าบุคคลสนใจประโยชน์ส่วนตัวและต้องการได้ประโยชน์สูงสุด ในการกำหนด นโยบายก็จะพิจารณาจากความต้องการของแต่ละบุคคล นโยบายที่ออกมาจะเป็นการตัดสินใจร่วมกันแต่มี ประโยชน์แต่ละบุคคลด้วย ดังนั้นแนวทางการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้วยทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจะมี ข้อสมมติฐานที่สำคัญดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2540)

1. กำหนดหน่วยวิเคราะห์เป็นปัจเจกบุคคล หน่วยพื้นฐานในการวิเคราะห์ คือ ปัจเจกบุคคล
2. วิเคราะห์ความต้องการผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ปัจเจกบุคคลมักจะใช้อำนาจทางการเมือง แสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองในลักษณะที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะ
3. วิเคราะห์โครงสร้างของอำนาจ โครงสร้างการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้แต่ละ บุคคลในแต่ละตำแหน่ง แต่ละองค์การ จำเป็นต้องตัดสินใจให้เป็นไปในรูปของหลักเหตุผล และสามารถ สนองตอบความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด
4. วิเคราะห์ขีดความสามารถในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ การจัดหาสินค้าและบริการ สาธารณะ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของกลุ่มหลากหลาย และความเป็นไปได้ทางการเมือง
5. วิเคราะห์ประเภทของสินค้าและบริการสาธารณะ สินค้าและบริการสาธารณะแต่ละประเภทมี ความแตกต่างกัน จึงต้องมีวิธีการจัดที่แตกต่างกัน
6. วิเคราะห์ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ระบบบริหารขนาดใหญ่ ไม่สามารถสนองตอบความ ต้องการที่หลากหลายได้
7. วิเคราะห์ประสิทธิภาพของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้เนื่องจากระบบบริหารขนาดใหญ่ มักจะทำให้การบริการไม่มีประสิทธิภาพ

8. วิเคราะห์ประสิทธิผลการกระจายอำนาจ ทั้งนี้เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้อย่างไรก็ตามปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ พิจารณาได้ดังนี้

**1. ค่านิยม** เป็นผลมาจากกระบวนการหล่อหลอมทางสังคมและการเมือง ซึ่งมีผลต่อความเชื่อและค่านิยมของผู้ตัดสินใจนโยบาย ทั้งทางตรงและทางอ้อม ลักษณะของค่านิยมที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ค่านิยมขององค์กร ค่านิยมด้านวิชาชีพ ค่านิยมส่วนบุคคล ค่านิยมด้านนโยบาย ค่านิยมด้านอุดมการณ์

**2. ความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจทางการเมือง** ความจงรักภักดีต่อพรรคการเมืองของนักการเมืองแต่ละพรรค มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของนักการเมืองเหล่านี้ รูปแบบของระบอบการเมือง มีผลต่อการแสดงบทบาทของสมาชิกพรรค ดังนี้

2.1 รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจ สมาชิกมีอิสระที่จะออกเสียงตามมติของพรรคหรือไม่ก็ได้ แสดงให้เห็นถึงความจงรักภักดีของสมาชิกพรรคได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ถ้าสมาชิกพรรคไม่มีความจงรักภักดีต่อพรรค สมาชิกสามารถออกเสียงลงมติได้โดยอิสระ โดยที่พรรคก็ไม่มีอำนาจลงโทษสมาชิกที่ออกเสียงลงมติในรัฐสภาตรงกันข้ามกับมติพรรค

2.2 รูปแบบควบอำนาจ พรรคการเมืองรูปแบบนี้ จะมีกฎ ระเบียบในการควบคุม กำกับพฤติกรรมของสมาชิกพรรคอย่างเข้มงวด เพราะการใช้สิทธิออกเสียงของสมาชิกในพรรคมีผลต่อความอยู่รอดของฝ่ายบริหาร ดังนั้น มติของพรรคจึงเป็นสิ่งที่สมาชิกทุกคนต้องปฏิบัติตาม

**3. ผลประโยชน์ของเขตเลือกตั้ง** มีความสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้ตัดสินใจนโยบายสาธารณะเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนในเขตเลือกตั้งมีอำนาจที่จะกำหนดอนาคตของนักการเมืองในเขตเลือกตั้งของตนโดยตรง

**4. มติมหาชน** ผู้ตัดสินใจนโยบายสาธารณะจะต้องให้ความสนใจต่อมติมหาชน ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของคนทั้งประเทศ เพราะอาจจะก่อให้เกิดอันตรายต่ออนาคตทางการเมืองของผู้ตัดสินใจนโยบายอย่างคาดไม่ถึงได้

**5. ประโยชน์ของสาธารณชน** เป็นเป้าประสงค์ที่สำคัญของนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้การพิจารณาลักษณะของผลประโยชน์สาธารณะ จำแนกได้เป็น 3 ประการ ได้แก่

5.1 พิจารณาจากนโยบายในแต่ละด้านว่ามีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์มากหรือไม่ หรืออาจพิจารณาจากผลประโยชน์โดยตรงของกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่ม ซึ่งเป็นที่ยอมรับ คือ ผลประโยชน์สาธารณะ

5.2 แนวทางที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งสรรผลประโยชน์อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง ลักษณะเช่นนี้เรียกว่า ผลประโยชน์สาธารณะ

5.3 พิจารณาจากความต้องการขององค์กรและระเบียบวิธีปฏิบัติการ จะเป็นตัวแทนการสร้างประโยชน์ที่สมดุลหรือเพื่อการแก้ไขปัญหา เพื่อที่จะมีผลต่อการประนีประนอมต่อการก่อรูปนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ จุดเน้นในประเด็นนี้จะมุ่งที่กระบวนการมากกว่าเนื้อหาของนโยบาย

โดยสรุปแล้วตัวแบบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามตัวแบบทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Model) มองว่าปัจเจกบุคคลแต่ละคนมีเหตุผลในความมีเหตุผล ทุกคนย่อมแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับตนเองเสมอ ตัวแสดงการเมือง เช่น ผู้ลงคะแนนเสียง ผู้เสียภาษี ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ฝ่ายนิติบัญญัติ ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และรัฐบาล ต่างก็พยายามแสวงหาหนทางที่จะเพิ่มผลประโยชน์ของตนในทางการเมือง ทุกคนต้องการได้รับอรรถประโยชน์สูงสุด แต่อย่างไรก็ดีจากแรงขับ

เคลื่อนที่ประกอบไปด้วยความเห็นแก่ตัวของกลุ่มก็ยังสามารถส่งผลต่อการตัดสินใจเพื่อส่วนรวมได้ ตัวแบบทางเลือกสาธารณะอธิบายความหมายของการเมืองว่าเป็นการที่บุคคลทั้งหลายเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์พิเศษ โดยผ่านนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป้าหมายในเชิงการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ทรงพลัง อาจส่งผลให้เกิดความไร้เหตุผลทางเศรษฐกิจและจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจก็ได้

## บทสรุป

กล่าวโดยสรุปแล้วทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมีแนวคิดพื้นฐานที่ว่า คนทุกคนเป็นคนเห็นแก่ตัว ต้องการแสวงหาประโยชน์สูงสุดเฉพาะตน ทางเลือกสาธารณะ จึงเสนอสิ่งจูงใจ (Incentives) เน้นการสร้างสิ่งจูงใจทางบวก (Positive Incentives) ยังมีสิ่งจูงใจทางบวกมากเท่าไร ประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐมากเท่านั้น ทางเลือกสาธารณะ ต้องจัดระบบการบริการให้ประชาชนมีทางออกหรือทางเลือกในการใช้บริการสาธารณะ เช่น มีความสะดวก มีความเสมอภาค มีความเป็นธรรม มีความโปร่งใส สุจริต เกิดความพึงพอใจ ประหยัดค่าใช้จ่ายของประชาชน สร้างรายได้แฝงให้ประชาชน ดังนั้น รัฐจึงควรจัดให้มีระบบการรับฟังเสียง (Voice) ของประชาชน เพื่อรับทราบความต้องการของประชาชน ในขณะเดียวกันต้องกระจายข่าวสารของรัฐให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง

## เอกสารอ้างอิง

- บุฆอริ ยีหะมะ. (2543). ทฤษฎีการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational Choice Theory): อีกหนึ่งความพยายามของสังคมศาสตร์ที่จะเป็นวิทยาศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2541). การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 57-81.
- มนัส สีนสอน. (2558). การศึกษาความเป็นไปได้ในการลงทุนโครงการก่อสร้างลานจอดรถยนต์ให้เข้าในพื้นที่ Free Zone กรณีศึกษา บริษัท เอ็ม เอส เอส โลจิสติกส์ (ประเทศไทย) จำกัด. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการโลจิสติกส์และโซ่อุปทาน, มหาวิทยาลัยบูรพา
- วรเดช จันทศร. (2540). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.
- วัชรินทร์ ชาญศิลป์. (2552). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของไทย : มุมมองทางนิติศาสตร์ สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 35 (2), 15-25.
- สถาพร ปิ่นเจริญ. (2544). ทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) : แนวทางการพัฒนาองค์การเพื่อการตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิกและกลุ่มลูกค้าขององค์การ. *วารสาร มจร.วิชาการ*, 5 (9), 91-98.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2548). *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์.
- อุทัย เลหาวิเชียร, (2550). *รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ: เสมอธรรม.
- Bish, Robert. (1971). *The Public Economy of Metropolitan Areas*. Chicago: Markham.
- Buchanan, James M. (1993), *Public Choice after Socialism*. 77 *Public Choice*, 67-74
- Denhardt, R. B. (1990). *Public administration theory: The state of the discipline*. Belmont, CA: Brooks & Cole.

- Denhardt, R. B. (2008). *Theories of public organization*. (5<sup>th</sup> ed). Belmont, CA: Thompson.
- Down, Anthony. (1962). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Elster, Jon, (ed). (1986). *Rational Choice*. Oxford: Basil Blackwell Ltd
- Heath, Anthony. (1976). *Rational Choice and Social Exchange*. London: Cambridge University Press.
- Herman, Schwartz. (1994). Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s. *Administration & Society*, 26 (1), 48-77.
- James Buchanan. (1999). *The Demand and Supply of Public Goods*. Pure and Impure Public Goods: Liberty Fund Inc.
- Kotler, Philip. (2003). *Marketing Management*. (11<sup>th</sup> ed). NJ: Prentice-Hall.
- Leon, Felkins. (1997). *Introduction to Public Choice Theory*. [Online]  
<http://perspicuity.net/sd/pub-choice.html>
- Mathew, McCubbins and Michael F. Thies. (1996). *Rationality and the Foundations of Positive Political Theory*. 19 *Leviathan* 7-32
- McCarthy, Jerome E. (2011). *Basic marketing: A marketing strategy planning approach*. McGraw-Hill Irwin.
- Mueller, D. (1979). *Public Choice*. Cambridge University Press.
- Mueller, Dennis C. (2003). *Public Choice III*. New York: Cambridge University Press
- Niskanen, William. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Rand McNally,
- Pateman, Carole. (1995). *Participatory and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paul, Samuelson A. (2010). *Economics*. Tata McGraw-Hill Education.
- Robbins, Lionel (1945). *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. London: Macmillan.
- Scott, John. (1999). "Rational Choice Theory" *Understanding Contemporary Society: Theories of The Present*. (Sage Publications).
- Simon, Herbert, A. (1960). *Administrative behavior*. New York: The McMillen
- Tullock, Gordon. (1967). The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies and Theft. *Western Economic Journal (Now Economic Inquiry)*, 5, 224-232.
- Vincent, Ostorm and Elinor Ostrom. (1971). Public Choice: A Different Approach to the Study of the Public Administration. *Public Administration Review*, 31 (2), 203-216.
- Vincent, Ostrom. (2008). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. (3<sup>rd</sup> ed). The University of Alabama Press.
- William, J, Stanton. (1984). *Fundamental of Marketing*. (7<sup>rd</sup> ed). Mc Graw-Hill.