

“โพล” กับ “รัฐประศาสนศาสตร์” ยากที่จะแยกจากกัน...

บทคัดย่อ

บทความนี้อธิบายถึงความหมายของโพล ความสำคัญของโพลต่อการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ บทบาทของโพลในการวางแผนหรือการกำหนดนโยบาย และด้านการตัดสินใจ การประยุกต์ใช้ผลโพลอย่างเป็นรูปธรรม กระบวนการทำโพล และลักษณะโพลที่ดี

คำสำคัญ: โพล, รัฐประศาสนศาสตร์, การเมือง

Abstract

The article describes the definition of public opinion poll, the role of public opinion poll on policy planning and decision-making, the use of public opinion poll, the process of conducting public opinion poll and the good attributes of public opinion poll.

Keywords: Public Opinion Poll, Public Administration, Politics

ความนำ

เมื่อ “โพล” (PoI) หรือ “การสำรวจสาธารณะ” (Public Opinion) ซึ่งเป็นกระบวนการในการจัดการกับความคิดของประชาชนกลุ่มหนึ่ง ๆ อย่างเป็นระบบ แล้วนำความคิดเห็นที่ “กลั่น” ออกมาจากใจที่แท้จริงของประชาชน ออกมาเผยแพร่สู่สาธารณะ และ “รัฐประศาสนศาสตร์” (Public Administration) ซึ่งเป็นศาสตร์แห่งการบริหารราชการแผ่นดิน ไครมา “พบกัน” ...ในยุคแห่งการจัดการความรู้ (KM--Knowledge Management) ที่ใครต่อใครต่างระบุว่า เป็นยุคแห่งข้อมูลข่าวสาร ผู้ใดมีข้อมูลข่าวสารอยู่ในมือ คือ ผู้มีอำนาจอย่างแท้จริง (Information is Power)...

อะไร? จะเกิดขึ้น... จะเกิดปรากฏการณ์ใด !!
เชื่อว่าเป็นสิ่งที่ยากเกินจะคาดเดา แต่หลายคนน่าจะ
อยากรู้ “คำตอบ” ที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน...!! จาก
การรวบรวมและค้นคว้าจากเอกสาร และงานวิจัย ของ

นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญหลายท่าน อาจประมวล
ความหมายของคำว่า “สาธารณมติ” หรือ “โพล” ได้
ดังต่อไปนี้ โรเบิร์ต ที ไรลีย์ (Reily, 1981, p. 20)
อธิบายว่า สาธารณมติ หรือ โพล เป็นผลรวมของ
ความคิดเห็นของประชาชนที่แสดงออกถึงทัศนคติ
ความรู้สึกรักใคร่ และความน่าเชื่อถือต่อประเด็น
ปัญหาต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อสังคม

ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau)
บิดาแห่งสาธารณมติ เคยกล่าวไว้ว่า สาธารณมติเป็น
ความคิดเห็นหรือเจตจำนง (general will) ของคน
ทั่วไป และไม่ใช่สิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิดแต่เป็น
สิ่งที่เกิดจากการที่มนุษย์ติดต่อสัมพันธ์กันในสังคม
และอาจมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมหรือไม่ก็
ได้ (พีระ จิรโสภณ, 2538, หน้า 69)

นิวพอร์ต (Newport, 2004, pp. x-xi) หัวหน้า
บรรณาธิการสำนักกัลล์สโพล (Editor in Chief of
Gallup Poll) อธิบายว่า โพล หมายถึง การวัดความ

คิดเห็นของสาธารณชนในประเด็นต่าง ๆ ที่สามารถทำได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง และเป็นเครื่องมือวัดปฏิกิริยาของสาธารณชนที่มีต่อข่าวหรือเหตุการณ์สำคัญ ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นรายวันหรือรายชั่วโมงก็ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งโพล คือ รูปแบบหนึ่งของเรื่องซุบซิบที่มีการดำเนินการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ (A form of scientific gossip) ซึ่งโพลสามารถสะท้อนความคิด (thinking) การกระทำ (doing) และความรู้สึก (feeling) ของสาธารณชน

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้สรุปได้ว่า “สาธารณมติ” หรือ “โพล” หมายถึง ผลรวมของความคิดเห็น (sum of individual opinions) ที่ได้จากการสอบถามหรือการสัมภาษณ์บุคคลใดบุคคลหนึ่งจำนวนหนึ่งด้วยการนับจำนวนเป็นรายบุคคล (รายหัว) หรือการยืนยันความคิดเห็นหรือความรู้สึกของสาธารณชนโดยรวมในประเด็นการเมือง การศึกษา เศรษฐกิจ สังคม บันเทิง และกีฬา เป็นต้น

หากพิจารณาจากความหมายทำให้เปรียบได้ว่า “โพล” เป็นเสมือนเสียงตะโกนจากประชาชนในประเด็นที่หลากหลายทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แม้ว่าจะหาต้นกำเนิดของเสียงไม่ได้ แต่ก็มั่นใจได้ว่าเรื่องที่ถ่ายทอดออกมาเป็นความจริง และถ้ามีเสียงตะโกนเรื่องเดียวกัน ในหลายพื้นที่ กระจายไปทั่วประเทศด้วยแล้ว ก็คงต้อง “ฟังซง” ว่าประเด็นดังกล่าวได้กลายเป็น “วิกฤติปัญหาของประเทศ” ที่ภาครัฐต้องเร่งแก้ไขโดยด่วน

อิทธิพลของยุคข้อมูลข่าวสารได้ส่งผลให้การสำรวจสาธารณมติที่มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ และกล่าวได้ว่าข้อมูลจากการสำรวจสาธารณมติมี “ความสำคัญต่อการบริหารจัดการ” ไม่เว้นแม้แต่ใน “การบริหารจัดการราชการ” หรือ “รัฐประศาสนศาสตร์” ซึ่งหมายถึงการดำเนินการทั้งปวงของฝ่ายบริหาร ยกเว้นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ โดยมีจุดมุ่งหมายให้นโยบายของรัฐที่วางไว้บรรลุผล อาจมองได้ทั้งเป็นการปฏิบัติการและการเป็น

สาขาวิชาแขนงหนึ่ง ในการบริหารและจัดการภาครัฐ ซึ่งจะไม่เหมือนการบริหารธุรกิจที่เน้นกำไรสูงสุด (Profit Maximize) แต่เป็นการเน้นการให้บริการที่ให้ลูกค้าพึงพอใจ โดยลูกค้า คือ ประชาชนที่มาใช้บริการ และต้องเป็นการให้บริการต่อทุกคนอย่างเป็นธรรม จากความหมายที่กล่าว คงไม่มีใครกล้าปฏิเสธว่า รัฐประศาสนศาสตร์จึงมีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่ง

กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) มาตรา 70 ได้บัญญัติให้บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการ ให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน บทบัญญัติในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับรัฐประศาสนศาสตร์ หรือการบริหารภาครัฐ แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า การอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนและประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากนโยบายและแนวทางการบริหารของหน่วยงานภาครัฐ ขั้นตอนการดำเนินงานที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน หรือมีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นได้

ความบกพร่องในการดำเนินงาน เป็นอุปสรรคของการก้าวสู่ความสำเร็จสูงสุดของ “รัฐประศาสนศาสตร์” กล่าวคือ การดำเนินงานหรือให้บริการที่มุ่งความสำคัญและสร้างความพึงพอใจสูงสุดให้แก่ประชาชนนั้น ทำให้การสำรวจความคิดเห็นประชาชนโดยการใช้โพล ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งของการรวบรวมข้อมูลจากประชาชนโดยการสอบถามความคิดเห็น ด้วยแบบสอบถามที่เป็นมาตรฐาน และเก็บข้อมูลความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างแทนประชากรทั้งหมด จนทำให้ได้ “คำตอบ” ที่ “กลั่น”

ออกมาจากใจประชาชนอย่างแท้จริง จึงกลายเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น

โดยเฉพาะในส่วนของกระบวนการบริหาร หรืออาจเรียกว่า “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า แฟ้มส์-โพสคอร์บ (PAMS-POSDCoRB) (วิชัย วิรัชนิภาวรรณ, 2549, หน้า 39) ซึ่งประกอบไปด้วย 11 ขั้นตอน และมีเนื้อหาสาระครอบคลุมการบริหารในเรื่องต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและครบถ้วน ได้แก่ การบริหารนโยบาย (policy) การบริหารอำนาจ

หน้าที่ (authority) การบริหารจริยธรรม (morality) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (society) การวางแผน (planning) การจัดการองค์กร (directing) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (staffing) การอำนวยการ (organizing) การประสานงาน (coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) โดยมีการกระบวนการบริหาร เรียงตามลำดับ ดังภาพ

1



ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร หรือกระบวนการบริหาร ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB

ภาพ 1 กระบวนการบริหารที่เรียกว่า แฟ้มส์-โพสคอร์บ (PAMS-POSDCoRB)

ที่มา. จาก “หลักรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและกระบวนการ,” โดย วิชัย วิรัชนิภาวรรณ, 2549, กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ด.

กระบวนการบริหารดังกล่าว เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารประเทศ ดังนั้นเพื่อ

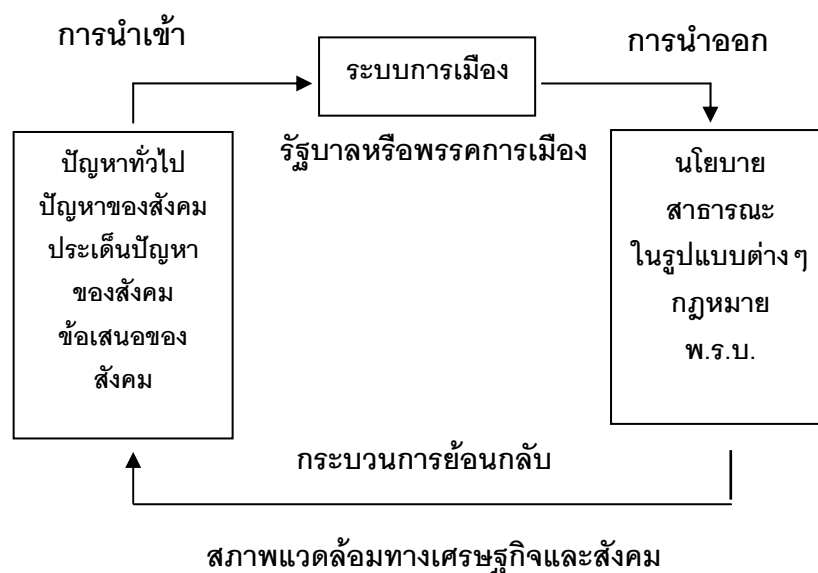
การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้ตรงความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุด จึงไม่สามารถ

หลักเลียงที่จะใช้ “โพล” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการบริหารนโยบาย ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญของการบริหารประเทศนั้น ถือเป็นกระบวนการที่จำเป็นต้องนำข้อมูลจากโพลไปประยุกต์ใช้ในด้านต่าง ๆ ดังนี้ “ด้านการวางแผนหรือการกำหนดนโยบาย โดยนำข้อมูลไปใช้ในการวางแผนเกี่ยวกับการบริหาร และกำหนดนโยบายขององค์กรให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ด้านการตัดสินใจ โดยนำไปใช้ในการตัดสินใจเพื่อเลือกแนวทางหรือทางเลือกที่มีปัญหาน้อยที่สุดในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ขององค์กร **ด้านการดำเนินงาน** โดยนำไปใช้ในการดำเนินงานต่าง ๆ เช่น ใช้เพื่อควบคุมหรือติดตามผลการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ รวมทั้ง **ด้านประเมินผล** โดยนำไปใช้ในการ “เสริมจุดแข็ง...ลบ

จุดอ่อน” เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของการนำข้อมูลจากโพลไปประยุกต์ใช้ เพื่อการบริหารประเทศ ซึ่งไม่มีใครอาจปฏิเสธได้ว่านี่ไม่พ้นการนำข้อมูลไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนนโยบายสาธารณะของพรรคการเมืองไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยข้อมูลที่ใช้ในการกำหนดนโยบายนั้น นอกจากจะทำให้ได้การรับรู้ถึงปัญหา และนำไปสู่การจัดระดับความสำคัญของปัญหาแล้ว ยังเป็นการระดมข้อเสนอของสังคม ซึ่งจะ เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการตัดสินใจของพรรคการเมืองหรือรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย อันจะทำให้ได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะที่ตรงกับความต้องการ และก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนมากที่สุด กระบวนการในการกำหนดนโยบายสามารถเขียนกรอบวิเคราะห์เชิงระบบตามภาพ 2 ดังต่อไปนี้



ภาพ 2 กระบวนการในการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายสาธารณะจากฐานข้อมูลนั้น นอกจากจะทำให้ภาครัฐได้รับรู้ว่า

ปัญหาที่แท้จริงคืออะไร และสามารถที่จะวางแผนทางในการกำหนดกรอบของนโยบายสาธารณะให้มีความ

ครอบคลุมและสามารถแก้ไขปัญหานั้น ๆ ได้ตรงความต้องการมากที่สุดแล้ว บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของข้อมูล สาธารณคดี คือ ช่วยในการกำหนดนโยบายทางเลือก (alternative) หรือนโยบายรองที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอีกด้วย

การขับเคลื่อนประเทศด้วยนโยบายที่มาจากฐานข้อมูลที่ได้จากโพลนั้น ถือเป็นรูปแบบของการบริหารประเทศที่เน้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน การพัฒนาทั้งในการแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหาโดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผน ตัดสินใจและปฏิบัติตามแผน ร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ร่วมติดตามประเมินผลและรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงประชาชน ชุมชนและเครือข่ายทุกรูปแบบ ในพื้นที่

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนอกจากจะเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญอันสะท้อนให้เห็นถึงความเจริญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว การพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยังเป็นสิ่งที่ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย

ดังนั้นหากใช้ “โพล” และ “รัฐประศาสนศาสตร์” ในการบริหารประเทศได้จริงย่อมสะท้อนให้เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยของประเทศนั้น ๆ เติบโตถึงขีดสุด...!!

เมื่อโพล และข้อมูลจากโพลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งต่อรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารประเทศ ดังนั้นสถาบันวิจัยและสำนัก

โพล ต้องควบคุมคุณภาพของข้อมูลให้มี “ความน่าเชื่อถือ” (reliability) และ “ความถูกต้อง” (validity) โดยการปฏิบัติตามหลักระเบียบวิธีการวิจัย ทั้งการกำหนดประชากรและการกระจายของกลุ่มเป้าหมาย ขนาดกลุ่มตัวอย่าง เทคนิคการสุ่มตัวอย่าง การสร้างเครื่องมือวัด หรือแบบสอบถาม การเก็บรวบรวมข้อมูล การตรวจสอบ การลงรหัส การป้อนข้อมูล การประมวลผล และการเลือกใช้สถิติที่เหมาะสม เพื่อให้ข้อมูลที่ได้มีคุณภาพ และความแม่นยำอย่างเคร่งครัด

อย่างไรก็ตามแม้ว่าวิธีทำโพลจะมีหลักการในการทำที่ไม่แตกต่างกันมากนัก แต่สิ่งที่ทำให้โพลมีความแม่นยำในการทำนายผลคงหนีไม่พ้นเทคนิคเฉพาะตัวของผู้ทำโพล โดยขั้นตอนที่ผู้ทำโพลส่วนใหญ่ให้ความสำคัญอย่างยิ่ง คือ การเลือกกลุ่มตัวอย่าง ที่เป็นตัวแทน และครอบคลุมสัดส่วนของประชากร ไม่ว่าจะเป็น เพศ การศึกษา หรือแม้แต่ว่าพื้นที่อาศัยอยู่ เพื่อป้องกันความคลาดเคลื่อนอันเนื่องมาจากการสุ่มตัวอย่าง (sampling error) จนทำให้ได้ข้อมูลสาธารณคดีที่มีคุณภาพ ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ ๆ ดังนี้

1. ถูกต้อง (accuracy) ข้อมูลจากการสำรวจสาธารณคดีต้องถูกต้อง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะจะทำให้ข้อมูลจากการสำรวจสาธารณคดีมีความน่าเชื่อถือ
2. ครบถ้วนสมบูรณ์ (completeness) ข้อมูลจากการสำรวจสาธารณคดีที่ถูกต้องเพียงอย่างเดียวนั้นไม่พอเพียง เพราะการมีข้อมูลที่ถูกต้องแต่ขาดความครบถ้วนสมบูรณ์จะไม่ก่อประโยชน์ในการนำไปใช้มากนัก
3. ทันสมัย (update) ข้อมูลจากการสำรวจสาธารณคดีที่ทันสมัยจะต้องเป็นข้อมูลที่มีการแก้ไข ทำซ้ำ หรือเปลี่ยนแปลงอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามสถานการณ์แวดล้อมที่แปรเปลี่ยนไป ซึ่งจะทำให้ข้อมูลสาธารณคดี ไม่ล้าสมัยนำไปใช้อ้างอิงได้ตลอดเวลา

4. ทันเวลา (timeliness) ข้อมูลจากการสำรวจสาธารณะที่ดีที่ถูกต้องได้จากขั้นตอนการดำเนินการไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บ หรือการประมวลผลด้วยเวลาอันรวดเร็ว เพื่อตอบสนองความต้องการใช้ของผู้ใช้ในเวลาที่ต้องการอย่างทันที

5. ตรงตามความต้องการ (relevance) ข้อมูลจากการสำรวจสาธารณะที่ดีที่ถูกต้อง น่าเชื่อถือ ครบถ้วนสมบูรณ์ ทันสมัย และทันเวลา อาจจะไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้หากข้อมูลจากการสำรวจ สาธารณคดีที่มีนั้นไม่ตรงกับความต้องการของผู้ใช้ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการสำรวจขอบเขตความต้องการใช้ข้อมูลจากผู้ใช้อย่าง

6. สามารถตรวจสอบได้ (verifiable) ข้อมูลจากการสำรวจสาธารณะควรเป็นข้อมูลที่สามารถตรวจสอบแหล่งที่มาหรือแหล่งที่มีหลักฐานอ้างอิง ต่าง ๆ ได้ เพื่อป้องกันข้อมูลที่ไม่เกิดประโยชน์หรือข้อมูลที่น่าจะเป็นกมลวง

7. ไม่ลำเอียง (non-Bias) ข้อมูลจากการสำรวจสาธารณะที่ดีต้องสำรวจขึ้นโดยปราศจากอคติ

หรือเจตนาในการกำหนดผลของการสำรวจไว้ล่วงหน้าของผู้ที่ต้องการใช้ข้อมูล

ประโยชน์สูงสุดของข้อมูลจากโพลที่มีคุณภาพ มีความแม่นยำ และมาจากความคิดเห็นของ “ประชาชน” อย่างแท้จริงนอกจากจะสามารถ “จัดการความเสี่ยง” ของการบริหารราชการแผ่นดินที่ผิดพลาดแล้ว ยังนำไปสู่การบริหารราชการแผ่นดินที่ตรงตามความต้องการและแก้ปัญหาให้ประชาชนได้อย่างถูกต้อง...

สุดท้ายเมื่อ “โพล” แม่นยำ ก็จะทำให้รัฐประศาสนศาสตร์บริหารประเทศได้อย่าง “เข้าเป้า” และผู้ได้รับประโยชน์ คือ “ประชาชน” โดยตรงขอให้นำข้อมูลจากโพลไปประยุกต์ใช้ ตั้งใจทำงาน แก้ไข และวางยุทธศาสตร์ในการบริหารประเทศตามแนวทางของข้อมูลที่ได้รับ...

เพียงเท่านั้น ...ก็คงทำให้ไม่มีใครกล้าปฏิเสธว่า “โพล” กับ “รัฐประศาสนศาสตร์” ยากที่จะแยกจากกัน...!!

เอกสารอ้างอิง

พีระ จิระโสภณ. (2538). *การรายงานข่าวเชิงสืบสวนแบบประยุกต์*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาการหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย.

วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2549). *หลักรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เนต.

Newport, F. (2004). *Polling Matters: Why Leaders Must Listen to the Wisdom of the People*. New York: Gallup Organization.

Reily, R. T. (1981). *Public relations in action*. New Jersey: Prentice - Hall