

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ  
ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา



การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองเสนอเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

มิถุนายน 2564

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยพะเยา

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ  
ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา



การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองเสนอเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานโยบายสาธารณะ  
มิถุนายน 2564  
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยพะเยา

DELIBERATIVE POLICY MAKING PROCESS OF SRITROY SUB-DISTRICT MUNICIPALITY  
MAECHAI DISTRICT, PHAYAO PROVINCE.



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment  
of the Requirements for the Master of Public Administration Degree  
in Public Policy  
June 2021

Copyright 2021 by University of Phayao

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง

เรื่อง

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ  
ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา

ของ รัฐศาสตร์ สันติโชคไพบุลย์

ได้รับพิจารณาอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ  
ของมหาวิทยาลัยพะเยา

..... ประธานกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง  
(รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ เลิศสมพร)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์)

..... อาจารย์บัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยพะเยา  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รัชศรี เกียรติบุตร)

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ พรรณยุพา นพรัถ)

<b>เรื่อง:</b>	กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา
<b>ผู้ศึกษาค้นคว้า:</b>	รัฐศาสตร์ สันติโชคไพบูลย์, การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง: ร.ป.ม. (นโยบายสาธารณะ), มหาวิทยาลัย พะเยา, 2563
<b>อาจารย์ที่ปรึกษา:</b>	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์
<b>คำสำคัญ:</b>	กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ, ผลสัมฤทธิ์การนำนโยบายสาธารณะไป ปฏิบัติ

#### บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา” งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือในพื้นที่ตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา 2) ศึกษาผลของการนำนโยบายสาธารณะที่ได้จากกระบวนการแบบปรึกษาหารือ ไปปฏิบัติ ในปี พ.ศ.2560 – 2562 ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา โดยการศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยได้คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจง (Purposive sampling) รวม 45 คน ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้นำชุมชน ผู้นำองค์กรในชุมชน ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและข้าราชการประจำท้องถิ่น เครื่องมือในการศึกษาคือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก การวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะของการพรรณนา ซึ่งนำผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการศึกษาข้อมูลจากเอกสารมาวิเคราะห์โดยการนำแนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ มาประยุกต์ใช้ เพื่อให้ได้ผลการศึกษาดังต่อไปนี้

ผลการศึกษาดังต่อไปนี้ข้อที่ 1 พบว่า การมีส่วนร่วมในเวทีกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ โดยมากเป็นการจัดการการประชุม เพื่อรับฟังปัญหาความต้องการของประชาชนและกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมเวที แต่ละบุคคลมีบทบาท หน้าที่ แตกต่างกันตามองค์กรที่ตนเองสังกัด โดยไม่มีข้อจำกัด ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ เพื่อนำปัญหาที่ได้ ไปจัดทำเป็นนโยบายของเทศบาลต่อไป และผลวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้น เมื่อออกแบบเป็นกิจกรรมหรือโครงการขึ้นมา แล้วนำไปปฏิบัติ จะสามารถแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ในระดับที่น่าพอใจ เพราะ เป็นการนำเสนอปัญหาและความต้องการที่มาจากผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการนำเสนอบนพื้นฐานที่เป็นข้อเท็จจริง ข้อเสนอแนะจากผู้ให้ข้อมูลหลัก เห็นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือของเทศบาลตำบลศรีถ้อย เกิดจากการนำเสนอปัญหาและตอบสนองความต้องการในพัฒนาด้านต่าง ๆ ของผู้ที่เกี่ยวข้อง ตามที่ได้ร่วมกันกำหนดขึ้น แต่เมื่อปรับเปลี่ยนไปเป็นโครงการขึ้นมาแล้ว ไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งหมดตามที่ได้เสนอไว้ เนื่องจากงบประมาณมีจำกัด ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด จึงได้เสนอแนะเพิ่มเติมว่า เมื่อกำหนดนโยบายขึ้นมาแล้ว ควรได้รับการดำเนินการให้เกิดเป็นรูปธรรม หากเทศบาลมีงบประมาณไม่เพียงพอ จำเป็นต้องสรรหางบประมาณจากหน่วยงานอื่นมาสมทบ และเน้นว่าควรให้มีการจัดเวทีเพื่อรับฟังปัญหาหรือความต้องการของประชาชนให้ต่อเนื่อง และอาจเชิญผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เข้าร่วมเวทีด้วย เพื่อช่วยเสนอแนะความคิดเพื่อแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุม จะได้เกิดแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้ครบทุกด้าน

**Title:** DELIBERATIVE POLICY MAKING PROCESS OF SRIToy SUB-DISTRICT MUNICIPALITY  
MAECHAI DISTRICT, PHAYAO PROVINCE.

**Author:** Rathasat Santichokphaibun, Independent Study: M.P.A. (Public Policy), University of Phayao,  
2020

**Advisor:** Assistant Professor Chatthip Chaichakan , Ph.D.

**Keywords:** Deliberative Policy Making Process, Effectiveness of public policy implementation

#### ABSTRACT

The study “Deliberative Policy Making Process of Sritoy Sub-district Municipality, Mae Chai District, Phayao Province. ” This study has two objectives which are 1) to study deliberative public policy making process of SriToy Sub-district Municipality, MaeChai District, Phayao Province. 2) To study the effect of deliberative public policy making process (Period 2017 – 2019) in SriToy Sub-district Municipality, MaeChai District, Phayao Province. This research is Qualitative Research. The population who are involved in the deliberative public policy making process in SriToy Sub-district Municipality. The target group (45 people) was selected from population by purposive sampling. Which include community leaders, community organization leaders, Local administrators, Local council members and local government officers. The study tools are In-depth interview. The analysis is descriptive information Which are data from in-depth interview and document analysis that applied concept from Deliberative Policy Making Process. The results which have found that

According to the first objective, participation in a deliberative public policy making process forum that is a meeting mostly. The meeting has objective to listen problems of people and Establish solutions. People who are stakeholder is invited to the meeting. Each person has different roles and duties according to the organization or social institution. Anyone cloud participate in expressing their opinions. Meeting attendance had gained benefit from presented problems. the municipality which making public policy. According to the second objective, which found that the process of deliberative public policy making process was established. When implement in activities or projects. That is satisfactory because problems and needs was presented from representative organization group or local community leaders in the forum organized by the Municipality. Suggestions from target group commented that a deliberative public policy making process of Sritoy Sub-district Municipality. This is caused by presenting problems and presenting needs to develop various areas of those involved. When defined as an activity or project. Those cannot be done because the municipality had not enough budget to implementation of the proposed. Therefore, suggested further that The policy has been established. Should have been done, The municipality will recruit budget from other organization. The forum will continue that provide even more solutions problems or responds needs. It may be invited specialist in variable areas to provide suggestions and ideas for guidelines for solving problems.

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยดี เนื่องด้วยได้รับความกรุณาอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์ อาจารย์ที่ปรึกษาทางานวิจัย พร้อมทั้งคณาจารย์ผู้สอนในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ สาขาวิชานโยบายสาธารณะ ทุกท่าน ตลอดจนจนถึงผู้เชี่ยวชาญ ตรวจสอบและแก้ไขเครื่องมือที่ใช้ในการทำงานวิจัย ทั้ง 3 ท่าน คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รักษศิริ เกียรติบุตร คุณพีรช จันธิมา และคุณรัตติกาล คำสม และอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา คำแนะนำ ข้อปรับปรุงแก้ไข ข้อบกพร่องที่ตรวจพบ ผู้วิจัยนำไปปรับปรุงแก้ไข จึงได้งานวิจัยที่ออกมาสมบูรณ์นี้ขึ้นมา ก็ด้วยความเอาใจใส่ของอาจารย์ที่ปรึกษา

ผู้ศึกษาวิจัยตระหนักถึงความตั้งใจจริงนี้ และความทุ่มเทของคณาจารย์ทุกท่าน งานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบคุณ อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ผู้สอน คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยพะเยา และผู้เกี่ยวข้องทุกท่าน เป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ ด้วย

รัฐศาสตร์ สันติโชคไพบูลย์



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฌ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	6
ขอบเขตของการวิจัย .....	6
นิยามศัพท์เฉพาะ .....	6
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย.....	7
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
แนวคิดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ.....	8
แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติระดับท้องถิ่น .....	20
สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลศรีถ้อย (ข้อมูลจากแผนพัฒนาตำบล ปี 2561-2565).....	30
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	37
กรอบแนวคิดการวิจัย .....	41
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	42
รูปแบบการวิจัย .....	42

ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย.....	43
เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูลการวิจัย .....	44
การรวบรวมข้อมูล .....	45
การวิเคราะห์ข้อมูล .....	45
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	47
ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ลักษณะส่วนบุคคลของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก .....	48
ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ .....	49
ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับขั้นตอนหรือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย .....	53
บทที่ 5 บทสรุป.....	55
สรุปผลการวิจัย .....	56
การอภิปรายผลการวิจัย.....	59
บรรณานุกรม .....	65
ภาคผนวก .....	67
ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก งานวิจัยเรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา...68	
ประวัติผู้วิจัย .....	72

## สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง 1 จำนวนหมู่บ้าน ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา .....	31
ตาราง 2 ตารางแสดงกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะแบบปรึกษาหารือ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา	43
ตาราง 3 ตารางแสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจำแนกตามเพศ.....	48
ตาราง 4 ตารางแสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจำแนกตามอายุ .....	48
ตาราง 5 ตารางแสดงจำนวนร้อยละของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจำแนกตามการศึกษา.....	48



## สารบัญภาพ

หน้า

ภาพ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย ที่มีผลกระทบระหว่างกระบวนการกำหนดและประสิทธิผลของ นโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ .....	41
---	----



# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญปัญหา

กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ธรรมนูญการปกครองและการแก้ไขปัญหามุมชน มุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการแก้ปัญหามุมชน ที่เริ่มต้นจากการ กำหนดและวิเคราะห์ปัญหาโดยประชาชนในชุมชนเป็นหลัก โดยมีการประเมินปัญหา ความต้องการของชุมชน การร่วมกันวิเคราะห์สถานการณ์ กระตุ้นจิตสำนึกหรือกระตุ้นให้ ประชาชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจ การปฏิบัติการ การแก้ไขและพัฒนาให้ เหมาะสมหรือสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาคาดบริการ สาธารณะในชุมชนโดยผ่านกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือและหลักธรรมนูญการปกครอง โดยการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ ภาค ประชาสังคมและประชาชน เป็นต้น (วัลลภ สุขสวัสดิ์ และคณะ, 2562)

ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 18 ฉบับ ทุกฉบับมีหลักการที่ตรงกันประการหนึ่ง คือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุดที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมา ประชาชนไทยจะมิได้มีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองเท่าที่ควร แต่เมื่อกระแสการเป็น ประชาธิปไตยของโลกได้เข้าสู่ประเทศไทยก็ทำให้ประชาชนรู้ถึงการที่ตนควรมีสิทธิ เสรีภาพ และมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น นำมาสู่การปฏิรูประบบการเมืองไทยที่เห็นได้ชัดใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ราชกิจจานุเบกษา) ต่อเนื่องมาจนถึง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก แนวโน้มของระบอบประชาธิปไตยซึ่งกำลังดำเนินไปในทุกวันนี้ การเพิ่มขึ้นของการให้ มี กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐบาลกลายเป็นนิยามของ ประชาธิปไตย ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตาม กฎหมาย หรือเป็นสิ่งที่ต้องกระทำก่อนการตัดสินใจของรัฐบาล รวมทั้ง ยังถือเป็นเงื่อนไข ที่จะต้องจัดให้มีก่อนการพิจารณาให้ทุนในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศของ ธนาคารโลกและธนาคารอื่นในภูมิภาค นอกจากภาครัฐแล้ว บริษัทเอกชนจำนวนมากได้ดำเนิน โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจเกี่ยวกับการหา ที่ตั้งโครงการ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม หรือการเยียวยาแก้ไขแก่ผู้ได้รับผลกระทบ เพื่อให้

โครงการที่จะจัดทำขึ้นได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง (เรณูมาศ รักษาแก้ว ม.ป.ป.)

ปัจจุบันประเทศไทยต้องพบกับการเปลี่ยนแปลงมากมาย ทั้งโลกาภิวัตน์ สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ซึ่งล้วนแต่ส่งผลต่อการบริหารจัดการประเทศ ทั้ง นโยบาย สาธารณะ ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับท้องถิ่น ที่มีความใกล้ชิดกับชุมชน ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เพื่อให้ชุมชนมีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและเป็นชุมชนหรือท้องถิ่นที่เข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการตนเองได้ และมีความยั่งยืนต่อไป (ยุวเรศ หลุดพา, 2560) ดังนั้น ทุกภาคส่วนควรให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ทั้งในระดับการกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายสู่การปฏิบัติของภาครัฐและชุมชน ควรให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน ในการนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งเป็นแนวทางในการนำไปสู่การพัฒนาในระดับประเทศต่อไป

บทบาทขององค์การและผู้เกี่ยวข้องมีผลต่อการผลักดันให้นโยบายนั้น ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการหรือผู้ได้ประโยชน์จากนโยบาย ควรมีส่วนร่วมในกระบวนการของนโยบาย การสื่อสาร การมีคุณธรรมและจริยธรรมรวมถึงการให้อำนาจแก่ชุมชน (Empowering) หรือความรู้สึกรับรู้ถึงความเป็นเจ้าของของชุมชน (Engagements) ล้วนมีความสำคัญต่อการบริหารและการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่น ดังนั้น ผู้นำชุมชน สมาชิกชุมชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรร่วมมือร่วมใจกันเพื่อพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันได้รับสิทธิและอิสระมากขึ้น ในการปกครองพื้นที่ตนเอง ทั้งเรื่องกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 และ ปี 2550 (ราชกิจจานุเบกษา) โดยจะต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตั้งแต่ระดับรากหญ้า ด้วยความสมัครใจ ให้เข้ามามีบทบาทในการวางแผนงานพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการมุ่งเน้นให้คนพัฒนาตนเอง สามารถช่วยเหลือตนเองได้เพื่อลดการพึ่งพิงจากภาครัฐ (จิรพงษ์ บำรุงพันธ์ และคณะ, 2558) ด้วยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจถือว่าเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ

และโดยเหตุที่ในปัจจุบันนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นของตน ในบทความนี้ให้ข้อเสนอแนะว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดึงประชาชนในฐานะเจ้าของเมืองให้เข้ามามีส่วนร่วม โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย ด้วยกระบวนการรวมกลุ่ม โดยสมัครใจและให้ประชาชนมีอิสระในการทำกิจกรรมที่คิดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อตนเอง โดยความมีจิตอาสาของประชาชนจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนกว่า การดำเนินการพัฒนา โดยกลุ่มที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเอง (ชนิษฐา ชุสุข และคณะ, 2559)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (ราชกิจจานุเบกษา) ได้ส่งเสริมให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมี บทบาทและหน้าที่ มีอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน มีการกำหนดตัวบทตัวแทนกฎหมายและกลไกทางกฎหมาย เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างโปร่งใสและสามารถถูกตรวจสอบจาก ประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ยุคหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้ จึงมีบทบาท อำนาจ หน้าที่ อย่างกว้างขวาง โดย ไม่เพียงจะมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังขยาย บทบาท หน้าที่ออกไปรวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ ท้องถิ่นด้วย พร้อมทั้งเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร และการ ตรวจสอบการปฏิบัติ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ในปัจจุบันแผนพัฒนา ท้องถิ่น เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบการปฏิบัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่ม มากขึ้น เป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่ง ที่จะทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ ดำเนินงานได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ จึงมีจำเป็นที่จะต้องกำหนดแผนที่สามารถตอบสนองต่อ การทำงานขององค์กร เพื่อพัฒนาท้องถิ่นและสามารถบ่งชี้ความสำเร็จของแผนงานเหล่านั้นได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ คือ การเปิดโอกาสให้ ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านกาให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การ ให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำ แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวาง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการ ปฏิบัติ การติดตาม และประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, 2554) โดยมีกระบวนการที่สำคัญ คือ การจัดทำแผนพัฒนา ตำบล ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน มีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาทุกด้าน ทั้งในระดับองค์กร ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศชาติ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากที่สุด เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางให้ประชาชนมีอำนาจในการปกครองตนเอง ท าให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเสมือนรัฐบาลของท้องถิ่น มีอำนาจในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากที่สุด (ชรินทร์ อินทรพรหม, 2557)

การมีส่วนร่วมกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นของบรรดาผู้นำชุมชนในเทศบาลตำบล เพื่อออกเป็นกฎเทศบัญญัติไว้ในท้องถิ่น ถือเป็นการผลักดันสภาพปัญหาความต้องการ จนก่อให้เกิดเป็นนโยบายสาธารณะ บรรลุตามเป้าประสงค์ของประชาชน ชุมชน ที่ได้ร่วมกันค้นหาหรือวิเคราะห์ชุมชนของตนเองอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จักต้องจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในเทศบัญญัติ ใช้จ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

สังคมประชาธิปไตยของไทยเรานั้น ประชาชนย่อมแสดงออกผ่านทางผู้นำหรือผู้แทนที่ตนได้คัดเลือกหรือเลือกตั้งไว้ เพื่อเป็นตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิต ในการเรียกร้องหรือเสนอปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของตนเอง ให้ส่วนราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น หรือผู้รับมอบอำนาจให้การบริหารจัดการแทน ได้ออกนโยบายเพื่อสนองกลับมายังผู้ร้องขอ ดังนั้น ผู้นำจึงมีบทบาทความสำคัญ ซึ่งเป็นตัวแทนสู่กระบวนการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนการเสนอนโยบายทุกระดับ เพื่อนำมาพัฒนาในพื้นที่ตามบริบทท้องที่หรือท้องถิ่นของตนเอง การพัฒนาบทบาทและการเพิ่มศักยภาพผู้นำชุมชนหรือผู้นำประชาชน ในองค์กรหลักของพื้นที่นั้น จึงต้องมีความจำเป็นด้วยเช่นกัน เพื่อผู้นำชุมชนและแกนนำประชาชน มีความรู้ ความสามารถ มีแนวคิดที่ทันต่อยุคสมัย ทันต่อเหตุการณ์ ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นตัวแทนของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้นำ (leader) ตำบลและหมู่บ้าน ที่มีบทบาทสำคัญสำคัญในการประสานกับประชาชนในพื้นที่ให้เกิดความรักความสามัคคีสร้างความเป็นเอกภาพและส่งเสริมวิถีประชาธิปไตย ให้เกิดขึ้นในพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล นำนโยบายของรัฐ กระทรวง กรมต่าง ๆ รวมทั้งประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชนหรือภาคธุรกิจเอกชนร่วมกันพัฒนาเพื่อทำให้ประชาชนในตำบล หมู่บ้านมีความสุข อยู่ดีกินดีอย่างเป็นรูปธรรม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะ

เป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่หมู่บ้านชุมชน ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น (พระพลากร สุขมงคลและคณะ, 2559)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมานี้ กระบวนการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ระดับตำบลย่อมสำคัญมากต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในทุกด้านอันจะส่งผลกระทบต่อตนเองโดยตรง การมอบให้ผู้แทนหรือผู้นำ เข้าไปในกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ตำบลนั้น ๆ ด้วยวิธีการมีส่วนร่วมตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นกำหนด จึงเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ฉะนั้นผู้ที่จะเป็นผู้แทน ไม่ว่าจะเป็นผู้นำชุมชนหรือแกนนำกลุ่ม องค์กรประชาชน จำต้องมีความพร้อมทั้งความรู้ ความสามารถ มีทักษะ แนวคิดที่ผสมผสานข้อเท็จจริง จึงจะนำปัญหาความต้องการของประชาชนไปตกผลึกเกิดเป็นประเด็นนโยบายสาธารณะ เพื่อนำมากำหนดเป็นแผนพัฒนาตำบลได้ ตรงตามเป้าประสงค์ที่รัฐบาลวางไว้ได้

สำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อย มีขอบเขตดูแลชุมชนหรือหมู่บ้าน จำนวน 13 หมู่บ้าน (ในเขต 10 หมู่บ้าน นอกเขต 3 หมู่บ้าน) มีจำนวนประชากร รวม 7,426 คน รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562) (ราชกิจจานุเบกษา) จากการสังเกตจากผู้วิจัยและสัมภาษณ์ประชาชนผู้ไม่ประสงค์ออกนาม พบว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะในด้านต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยที่ผู้นำชุมชนหรือแกนนำประชาชนหรือประชาชน นั้น เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือเสนอปัญหาความต้องการของตนเอง หรือส่วนรวมของชุมชน นั้นเป็นไปได้อย่าง มีส่วนร่วมในเวทีขับเคลื่อนแผนงานหรือโครงการพัฒนาท้องถิ่นน้อย โดยมากเป็นการดำเนินงานตามเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานราชการชั้นนำประชาชน โดยมีการกำหนดกิจกรรม แผนงานหรือโครงการไว้ล่วงหน้าแล้ว จากนั้นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบจะตั้งเวทีรับรู้หรือสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้ครบสมบูรณ์ตามขั้นตอนทางราชการให้ครบถ้วน จึงส่งผลให้การแก้ไขปัญหาความต้องการของชุมชนไม่ตรงจุดที่เป็นปัญหา ไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง การขับเคลื่อนการพัฒนาตำบลศรีถ้อยจึงไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจ ที่จะศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือและผลการนำนโยบายสาธารณะที่ได้กำหนดขึ้นไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลศรีถ้อยนห้วงที่ผ่านมา และผู้วิจัยมีความมุ่งหวังที่จะนำผลการศึกษาวิจัยชิ้นนี้ มอบแก่ สำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อย ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น กำหนด ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ รวมถึงบรรดาผู้นำชุมชนและแกนนำประชาชนทุกภาคส่วน หรือผู้ที่มีความสนใจ นำไปเป็น

กรณีศึกษา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางกรอบกำหนดนโยบายสาธารณะให้ครอบคลุมทุกด้าน ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ยกกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ตำบลศรีถ้อยให้ดีขึ้นตามลำดับ อย่างยั่งยืน ต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือในพื้นที่ตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา
2. เพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายสาธารณะที่ได้จากกระบวนการแบบปรึกษาหารือไปปฏิบัติ ในปี พ.ศ.2560 – 2562 ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา

### ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหาและเอกสารที่เกี่ยวข้อง งานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาในกรอบของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ในขั้นตอนการเข้าสู่วาระนโยบาย จนถึงผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในห้วงปี พ.ศ.2560 – 2562 ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา
2. ขอบเขตด้านสถานที่ ศึกษาข้อมูลชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เขตความรับผิดชอบของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา จำนวน 10 หมู่บ้าน
3. ขอบเขตด้านระยะเวลาดำเนินการศึกษาคือศึกษาวิจัย ตั้งแต่เดือน สิงหาคม 2563 ถึงเดือน เมษายน 2564

### นิยามศัพท์เฉพาะ

**กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ** หมายถึง กระบวนการนโยบายสาธารณะที่เปิดกว้างให้ประชาชนผู้มีสิทธิ เสรีภาพและความเท่าเทียมกัน สามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินใจในเชิงนโยบายร่วมกับผู้แทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งสองฝ่ายต่างแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุผลที่ทุกฝ่ายยอมรับและประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่เหมาะสมให้มากที่สุด

**นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น** คือ กิจกรรม แผนงาน โครงการ แนวทางหรือการกระทำที่กำหนดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดขึ้นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย จนได้เป็นข้อยุติ และนำไปปฏิบัติได้เป็นรูปธรรม ท้องถิ่นอาจดำเนินการเองหรือมอบให้เอกชนดำเนินการแทนหรือดำเนินการร่วมกับผู้อื่น

**ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ** หมายถึง ผลสัมฤทธิ์ของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่พึงปรารถนาหรือเป็นไปตามที่คาดหวัง ของนโยบายที่ได้กำหนดไว้

### **ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย**

1. ได้ทราบถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา
2. ได้ทราบผลจากการดำเนินนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือที่กำหนดขึ้นในปี พ.ศ.2560 - 2562 ของพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา



## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรีกษาหารือและผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ และระบบสืบค้นทางอินเทอร์เน็ต เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย และเพื่อนำมากำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดนโยบายสาธารณะแบบปรีกษาหารือ
  - 1.1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ
  - 1.2. กระบวนการนโยบายสาธารณะ
  - 1.3. แนวคิดและความหมายของนโยบายสาธารณะแบบปรีกษาหารือ
2. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติระดับท้องถิ่น
  - 2.1. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล
  - 2.2. แนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
  - 2.3. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติระดับท้องถิ่น
3. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### แนวคิดนโยบายสาธารณะแบบปรีกษาหารือ

1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ มีนักวิชาการในต่างประเทศและในประเทศไทยเอง หลายท่านได้ให้ความหมายที่ หลากหลายความหมายด้วยกัน พอสรุปได้ ดังต่อไปนี้

Ira Sharkansky (1970, หน้า 1 อ้างอิงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2557, หน้า 5) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐ อาทิเช่น การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ การก่อสร้างทางหลวงโดยรัฐ รวมทั้งกำหนดระเบียบในการควบคุมและกำกับการค้าเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคล

ทั้งมวล ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ อาทิเช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของ ตำรวจ การตรวจสอบสินค้า การควบคุมการจำหน่ายยาและอาหาร เป็นต้น

โทมัสอาร์ ดาย (1984, อ้างอิงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2553, หน้า 5) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

James E. Anderson (1994, หน้า 5-6 อ้างอิงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2557, หน้า 8) ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางปฏิบัติหรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติหรือชุดของผู้กระทำที่ต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องของสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ ไม่ใช่สิ่งที่ยุติบาลเพียงตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น กล่าวคือ การตัดสินใจของรัฐบาลอาจแสดงถึงความตั้งใจหรือข้อเสนอของรัฐบาลที่จะกระทำเท่านั้น โดยในความเป็นจริงอาจไม่เกิดการกระทำขึ้นเลยก็ได้ แต่ในด้านนโยบายสาธารณะนั้น จะต้องปรากฏการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายชัดเจน

มยุรี อนุমানราชชน (2553) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะอาจพิจารณาเป็น 2 ด้าน คือ ด้านแคบ หมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาลและมติการตัดสินใจของรัฐบาลส่วน ความหมายด้านกว้าง หมายถึง แนวทางกว้างๆของรัฐบาล ที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเลือกและกำหนดล่วงหน้า

ศุภชัย ยาวะประภาส (2557) กล่าวว่า กิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใด ในหน่วยงานใด ล้วนมีกำเนิดมาจากความคิดอันเป็นกรอบนำทางว่าควรทำอะไร เมื่อใด ที่ไหน โดยใคร และอย่างไร หากปราศจากทิศทางที่แน่นอนชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ความคิดหรือเจตนาที่เกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน จากนั้นค่อยๆพัฒนาชัดเจนขึ้น กลายเป็นกรอบกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งในความหมายกว้างๆ คือ นโยบายของรัฐบาลหรือนโยบายสาธารณะ (public policy) นั่นเอง

แนวทาง กิจกรรม หรือการกระทำที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินงานเพื่อส่งมอบบริการ สาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการสังคม สงเคราะห์ เป็นต้น ไปสู่ประชาชน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้นั้น เรียกว่า นโยบาย สาธารณะ (Public Policy) โดยจะต้องมีการวางแผนดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีการจัดสรร ทรัพยากรบุคคล งบประมาณในการดำเนินงาน มีการจัดทำโครงการ มีกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่มีความสอดคล้องและมีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง รวมตลอดทั้งความต้องการของประชาชนในแต่ละเรื่อง

และในแต่ละพื้นที่ เพราะฉะนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล (สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, ม.ป.ป.)

จากคำนิยามหรือความหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถผนวกรวมเอาแนวคิดของนักวิชาการทั้งหมดเข้าด้วยกัน พอสรุปได้ว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางปฏิบัติอย่างกว้างๆ ที่รัฐบาลประกาศหรือตัดสินใจเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ อันจะเป็นเครื่องชี้แนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุผลงานตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยคำนึงถึงการสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนรวมเป็นหลัก

### 1.2. กระบวนการนโยบายสาธารณะ

กระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ คือการก่อตัวของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินนโยบาย ซึ่งล้วนแล้วแต่ต้องมีความเชื่อมโยงด้วยกันทุกขั้นตอน สำหรับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย มักจะพบปัญหาในทุก ๆ ขั้นตอน คือ การกำหนดนโยบายไม่เป็นไปตามขั้นตอนกระบวนการนโยบาย การตัดสินใจในนโยบายไม่ได้คำนึงในหลาย ๆ มิติ ทางสังคม และเศรษฐศาสตร์ในระดับชุมชน นโยบายไม่มีหลักเหตุผล เป็นการกำหนดนโยบายเพื่อการหาเสียงของพรรคการเมือง ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ไม่มีการศึกษาทางเลือกนโยบาย หรือการค้นคว้าวิจัยให้มีข้อมูลเชิงประจักษ์นโยบายขาดการศึกษาเรื่องผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ขาดการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้ในนโยบายตั้งแต่จุดเริ่มต้น การตัดสินใจมักเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจไม่ใช่ประชาชน บทบาทของกลุ่มการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทำให้นโยบายไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสาธารณะได้ การแก้ไขควรดำเนินการโดย ต้องสร้างเสรีภาพให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ต้องมีหลักคิดเชิงทฤษฎีหรือมีเหตุผลสนับสนุน ควรมีหน่วยงานดำเนินการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมและวิเคราะห์อย่างมีอาชีพ เปิดโอกาสให้มีเวทีสาธารณะเพื่อการสร้างสรรค์แนวคิดนโยบายนวัตกรรมที่ไม่ยึดติดอยู่ในกรอบเดิม ๆ และการตัดสินใจเลือกนโยบายต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง (วรรณภา วามานนท์, 2561)

### 1.3. แนวคิดและความหมายของนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ

ดร.สตีเฟน ธนานิติโชติและคณะ (2557) ได้กล่าวไว้ว่า หัวใจสำคัญของแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ คือการพยายามหลอมรวมเอาหลักการประชาธิปไตยที่สำคัญ ๆ เช่น หลักการในเรื่องสิทธิเสรีภาพ โอกาสและความเท่าเทียมกันของปัจเจกบุคคล ฯลฯ มาไว้อย่างเต็มเปี่ยมในทุกขั้นตอน ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงเป็นแนวคิดที่แตกต่างไปจากคำนิยามและวิธีปฏิบัติอื่น ๆ ในการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไป นั่นคือ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะเน้นการกระตุ้นให้ประชาชนมีความห่วงกังวลไม่เฉพาะแต่ผลประโยชน์ของตนเองเท่านั้น แต่ยังมุ่งให้ประชาชนเรียนรู้ที่จะรับฟังผู้อื่นและมองผลประโยชน์ของผู้อื่นเป็นส่วนหนึ่งการแสวงหาทางออก(หรือทางเลือก) ที่เป็นธรรมให้กับสังคมด้วย ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเกิดขึ้นจากแนวคิดพื้นฐานที่เชื่อว่าการตัดสินใจทางการเมืองจะมีคุณค่าสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง ก็ต่อเมื่อการตัดสินใจนั้นได้ผ่านกระบวนการที่รวบรวมเอาผลประโยชน์และมุมมองของสมาชิกทั้งหมดในสังคมการเมืองมาวินิจฉัยไตร่ตรองอย่างครบถ้วนแล้ว เท่านั้น

นโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือถือเป็นแนวคิดที่นักวิชาการและนักพัฒนาประชาธิปไตยในระยะหลังๆ เริ่มเห็นสอดคล้องกันว่าเป็นแนวทางที่ต้องส่งเสริมและนำมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ (Goodin, 2012: 2) อย่างไรก็ตาม ข้อถกเถียงเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ในการนำแนวคิดไปประยุกต์ใช้ยังคงปรากฏอย่างต่อเนื่องแม้แต่ในวงวิชาการตะวันตกที่แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้ถูกนำเสนอมานานหลายทศวรรษเองก็ตาม กล่าวคือ ในแง่หนึ่ง ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ถือเป็นแนวคิดที่นักวิชาการในยุคปัจจุบันจำนวนมากยอมรับว่าเป็นตัวแบบที่ดีและมีความเป็นไปได้ สำหรับการนำไปใช้สรรค์สร้างระบอบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน ในขณะที่นักวิชาการอีกจำนวนหนึ่ง ตั้งคำถามเกี่ยวกับการนำประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปใช้ประโยชน์ เป็นต้นว่าวิธีการหรือกระบวนการนำประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปใช้ที่ “ดี” ควรเป็นอย่างไร ใครบ้างที่ควรเข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าว หัวข้อหรือประเด็นปัญหาใดบ้างที่เหมาะสมกับเครื่องมือหรือกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ตลอดจนอะไรคือสิ่งที่ต้องทำเมื่อได้ผลจากการจัดกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแล้ว (สตีเฟน ธนานิติโชติ และวิชุดา สาคิตพร, 2557)

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ จึงมีคุณลักษณะที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นกระบวนการของการตกลงร่วมกันด้วยเหตุผล (reason-giving requirement) ระหว่างพลเมืองและตัวแทนผู้ใช้อำนาจอรัฐ โดยเหตุผลที่ทั้งสองฝ่ายแสดงต่อกันนั้น มิได้เป็นไปเพื่อมุ่งพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตัวเองหรือมุ่งหักล้างเหตุผลของฝ่ายตรงข้าม แต่เป็นเหตุผลที่ใช้ภายใต้ค่านิยมที่ยอมรับและเคารพในหลักการเรื่องเสรีภาพและความเท่าเทียมกันของบุคคล และมีจุดมุ่งหมายสำคัญ เพื่อแสวงหาความร่วมมือระหว่างกัน

ประการที่สอง เหตุผลที่ใช้ในกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะต้องเป็นเหตุผลที่พลเมืองทุกคนสามารถเข้าถึงได้ (accessible) หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นเหตุผลที่เป็น “สาธารณะ” และเป็นสาธารณะในอย่างน้อยสองความหมาย กล่าวคือ (1) ในความหมายที่ว่า

กระบวนการปรึกษาหารือโดยตัวของมันเองจะต้องเป็นกระบวนการที่กระทำอย่างเปิดเผยในพื้นที่สาธารณะมิใช่ในพื้นที่ส่วนตัว เช่น ภายในจิตใจของใครคนใดคนหนึ่ง และ (2) เหตุผลที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือจะต้องเป็นเรื่องที่สังคมมีความห่วงใยและคนทั่วไปสามารถเข้าใจในเนื้อหาสาระได้ นั่นหมายความว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะไม่สามารถเริ่มต้นกระบวนการใด ๆ ได้เลยหากสาธารณชนยังไม่มีความเข้าใจอย่างชัดเจนในเนื้อหาของเหตุผลหรือประเด็นที่สังคมหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกัน

ประการที่สาม ผลผลิตที่การจัดกระบวนการตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมุ่งหมายคือการตัดสินใจที่เป็นข้อผูกมัด (binding) ให้เกิดการปฏิบัติตาม (อย่างน้อยในช่วงระยะเวลาหนึ่ง) ในความหมายนี้ ผู้เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือจึงมิได้เข้าสู่กระบวนการเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ส่วนตัว หากแต่การอภิปรายถกเถียงซึ่งเป็นวิธีการสำคัญของกระบวนการปรึกษาหารือของผู้เข้าร่วมกระบวนการนั้นเป็นไปเพื่อทำให้เกิดข้อสรุปร่วมกัน และข้อสรุปดังกล่าวจะต้องมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ (หรือกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ) ของตัวแทนการใช้อำนาจอธิปไตยในอันที่จะกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวพันกับอนาคตของสังคมและผู้คนในวงกว้าง

ประการสุดท้าย กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นกระบวนการที่เป็นพลวัต (dynamic) คือเป็นกระบวนการที่ไม่ยึดติดตายตัวกับข้อสรุปหรือการตัดสินใจอันเป็นผลจากกระบวนการปรึกษาหารือครั้งหนึ่งครั้งใดจนไม่อาจยอมรับการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงใด ๆ เลย การเปิดกว้างให้มีกระบวนการสานเสวนาอย่างต่อเนื่องเพื่อรับฟังความคิดเห็นใหม่ ๆ ไม่ว่าจะความเห็นเหล่านั้นจะเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์ข้อท้วงติงหรือข้อเสนอแนะ ถือเป็นคุณลักษณะสำคัญของแนวคิดในอันที่จะทำให้กระบวนการปรึกษาหารือ นำไปสู่ข้อตกลงที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

คุณลักษณะของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือทั้งสี่ประการ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่มุ่งทำให้คำจำกัดความอย่างง่ายของประชาธิปไตยที่ว่า “คือการปกครองของประชาชนโดยประชาชน เพื่อประชาชน” มีความหมายและปฏิบัติได้จริงมากยิ่งขึ้น ผ่านการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่เป็น “ของประชาชน” คือ เป็นกระบวนการที่สมาชิกในสังคมมาร่วมกันคิดร่วมกันหาทางออก ผ่านการร่วมกันพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของสังคม “โดยประชาชน” ที่มีตระหนักถึงความสามารถทางการเมืองของตนเอง และมีความเชื่อมั่นว่าตัวเองมีศักยภาพในการเข้าถึงทรัพยากรทางการเมืองต่าง ๆ ได้เท่าเทียมกับประชาชนคนอื่น ๆ และ “เพื่อประชาชน” คือ ผลที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะนั้น มุ่งตอบสนองของความต้องการและสร้างความพึงพอใจ

ให้แก่ประชาชนโดยภาพรวม ด้วยเหตุนี้การจักระบวนการตามหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือหรือการปรึกษาหารือสาธารณะ จึงมีความแตกต่างอย่างชัดเจนจากการจักระบวนการตามแนวคิด ที่อาศัยหลักการและวิธีการใกล้เคียงกัน เช่น การเจรจาต่อรอง (negotiation) การสนทนา (dialogue) ประชาพิจารณ์ (public hearing) การลงประชามติ (referendum) เป็นต้น

ในเว็บเพจ เฟสบุ๊ค ที่ชื่อ สภากลเมือง : ประชาธิปไตยปรึกษาหารือของทุกคน ได้เขียนถึงแนวความคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ไว้ว่า คำว่า deliberative democracy มีนักวิชาการใช้คำในภาษาไทยแปลไว้หลากหลายคำ เช่น ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ประชาธิปไตยแบบร่วมปรึกษาหารือ ประชาธิปไตยที่ใช้พิจารณาณญาณ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ไตร่ตรองร่วมกัน ประชาธิปไตยพลเมือง ประชาธิปไตยแบบถกแถลง และสนทนาปรึกษาหารือ ประชาธิปไตยแบบร่วมไตร่ตรอง ซึ่งต่างคนก็ต่างนำคำนี้ไปใช้ในหลากหลายความหมาย หลากมุมมอง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นทำความเข้าใจแนวคิดเพื่อนำไปประยุกต์ใช้กับสภากลเมืองเชียงใหม่

#### 1. ความหมาย

ความหมายของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ มีนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายคนซึ่งมีความแตกต่างกันดังนี้

Gutmann, Amy, and Dennis Thompson กล่าวว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบของการปกครองที่เปิดกว้างให้ประชาชนผู้มีสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมกันสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินใจในเชิงนโยบายร่วมกับตัวแทนผู้ใช้อำนาจอรัฐ โดยทั้งสองฝ่ายต่างแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันด้วยเหตุผล ที่ทุกฝ่ายยอมรับและประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่เหมาะสมให้มากที่สุดสำหรับสังคมในสถานการณ์ปัจจุบันและไม่ปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นในอนาคต

Frank Fischer ได้กล่าวว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เป็นการสร้างกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ อันได้แก่ การปรึกษาหารือที่อาศัยการให้เหตุผล ประชาชนต้องเตรียมความพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนความคิดเห็นของตนเอง เพราะจำนนต่อเหตุและผล ซึ่งเหตุและผลดังกล่าวอาจขัดแย้งกับแนวทาง ความคิดที่ตนเองอยากเห็นหรือขัดกับผลประโยชน์ของตนก็ตาม การปรึกษาหารือทางการเมืองจึงไม่ได้มีเป้าหมายหลักเพื่อจะปรับเปลี่ยนทางเลือก แต่กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เข้ามาร่วมทุกคนเข้ามาร่วมเข้ามาโดยมีสถานะภาพที่เท่าเทียมกัน โดยคนที่เข้ามาร่วมต้องการปกป้องและวิพากษ์วิจารณ์สถาบันหรือโครงการต่าง ๆ โดยดูจากข้อเท็จจริงที่ว่า ในสังคมพหุ

นิยม คนอื่น ๆ ต่างมีเหตุผลที่แตกต่างกัน และต่างมาให้ข้อคิดเห็นและมุมมองของตน มีการอภิปรายถกเถียงกันด้วยเหตุผลและพร้อมจะร่วมมือกับผลของการอภิปรายถกเถียงดังกล่าว และถือว่าผู้อื่นเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ เนื่องจากเหตุผลมีหลากหลาย ที่มาจากมุมมองต่าง ๆ กัน การจะยอมรับว่า เหตุผลใดควรยอมรับ จึงต้องมีการชั่งน้ำหนัก จะเห็นได้ว่าไม่จำเป็นต้องมีการลงเสียงเป็นเอกฉันท์ และแม้จะไม่เห็นพ้องกันเป็นเอกฉันท์ และอาจมีการตัดสินใจโดยใช้เสียงส่วนใหญ่ แต่ผู้เข้าร่วมมักเห็นว่า พวกเขารับรองทางเลือกดังกล่าว เนื่องจากมีการใช้เหตุผล แม้บางคนอาจไม่เห็นด้วย แต่การใช้เหตุผลทำให้การตัดสินใจดังกล่าวมีความชอบธรรม

Nancy Roberts ได้อธิบายในเชิงทางปฏิบัติไว้อย่างน่าสนใจว่า กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะสาธารณะ เป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะและความเป็นไปได้ต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาเหล่านั้น ๆ การปรึกษาหารือเป็นการสร้างเวทีที่ประชาชนจะมีโอกาสได้เรียนรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อนำไปสู่การพิจารณาในวงกว้างของภาคประชาชนว่าปัญหาที่มีอยู่จะถูกตีความอย่างไร ควรจะทำความเข้าใจได้อย่างไร และมีทางออกอะไรบ้าง และใครควรรับผิดชอบในการแก้ปัญหาดังกล่าว จึงเป็นความพยายามทำซ้ำ ๆ และเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ที่มีการสื่อสารสองฝ่าย จะเห็นได้ว่า กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะทำให้ผู้บริหารภาครัฐไม่เพียงแต่ค้นพบว่าประชาชนต้องการอะไร และพยายามตอบสนองด้วยวิธีการที่ประชาชนควรพึงพอใจมากที่สุด หากแต่ยังให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในสิ่งที่พวกเขาต้องการและเป็นไปได้ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการสนทนาระหว่างพวกเขาขึ้น ปลูกปั่นให้มีการตรวจตราฐานคติและระบบคุณค่า ทำการขยายทางเลือกที่เป็นไปได้ และทำให้สังคมเข้าใจเรื่องนี้มากขึ้น การกำหนดนโยบายจึงควรเป็นมากกว่าการค้นพบว่า ประชาชนต้องการอะไร แต่ควรต้องสร้างบริบทที่ประชาชนสามารถประเมินและแก้ไขสิ่งเคยเป็นความเชื่อเก่า ๆ

## 2. คุณลักษณะ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมีคุณลักษณะ 4 ประการที่สำคัญ ได้แก่

ก. ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นกระบวนการการตกลงร่วมกันด้วยเหตุผล (reason-giving requirement) ระหว่างพลเมืองและตัวแทนผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยเหตุผลที่ทั้งสองฝ่ายแสดงต่อกันนั้นมิได้เป็นไปเพื่อมุ่งรักษาผลประโยชน์ของตนเองหรือมุ่งหักล้างเหตุผลของฝ่ายตรงข้าม แต่เป็นเหตุผลที่ใช้ ภายใต้ค่านิยมที่ยอมรับและเคารพในหลักการเรื่องเสรีภาพและความเท่าเทียมกันของบุคคล และมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อแสวงหาความร่วมมือระหว่างกัน ในท้ายที่สุด

ข. เหตุผลที่ใช้ในกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะต้องเป็นเหตุผลที่พลเมืองทุกคนสามารถเข้าถึงได้ (accessible) หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นเหตุผลที่เป็นสาธารณะและเป็นสาธารณะในอย่างน้อย 2 ความหมาย (1) ในความหมายว่ากระบวนการปรึกษาหารือโดยตัวของมันเองจะต้องเป็นกระบวนการที่กระทำอย่างเปิดเผยในพื้นที่สาธารณะมิใช่ในพื้นที่ส่วนตัว และ (2) เหตุผลที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือจะต้องเป็นเรื่องที่สังคมมีความห่วงใยและคนทั่วไปสามารถเข้าใจในเนื้อหาสาระได้ นั่นหมายความว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะไม่สามารถเริ่มต้นกระบวนการใด ๆ ได้เลยหากสาธารณชนยังไม่มี ความเข้าใจอย่างชัดเจนในเนื้อหาของเหตุผลหรือประเด็นที่สังคมหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกัน

ค. ผลผลิตที่การจัดกระบวนการตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมุ่งหมายคือการตัดสินใจที่เป็นข้อผูกมัด (binding) ให้เกิดการปฏิบัติตาม อย่างน้อยในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ในความหมายนี้ ผู้เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือจึงมิได้เข้าสู่กระบวนการเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ส่วนตัว หากแต่เป็นการอภิปรายถกเถียงซึ่งเป็นวิธีการสำคัญของกระบวนการปรึกษาหารือของผู้เข้าร่วมกระบวนการนั้นเป็นไปเพื่อทำให้เกิดข้อสรุปร่วมกัน และข้อสรุปดังกล่าวจะต้องมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ของตัวแทนการใช้อำนาจรัฐในอันที่จะกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับอนาคตของสังคมและผู้คนในวงกว้าง

ง. กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นกระบวนการที่เป็นพลวัต (dynamic) คือเป็นกระบวนการที่ไม่ยึดติดตายตัวกับข้อสรุปหรือการตัดสินใจอันเป็นผลจากกระบวนการปรึกษาหารือครั้งหนึ่งครั้งใดจนไม่อาจยอมรับการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงใด ๆ เลย การเปิดกว้างให้มีกระบวนการสานเสวนาอย่างต่อเนื่องเพื่อรับฟังความคิดเห็นใหม่ๆ ไม่ว่าจะความเห็นเหล่านั้นจะเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์ ข้อท้วงติงหรือข้อเสนอแนะถือเป็นคุณลักษณะสำคัญของแนวคิดในอันที่จะทำให้กระบวนการปรึกษาหารือนำไปสู่ข้อตกลงที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

### 3. รูปแบบการมีส่วนร่วมที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือ

รูปแบบการสร้างกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่ใช้อยู่เป็นประจำในต่างประเทศมีอยู่ 4 รูปแบบ คือ citizens' juries, planning cells, on-line internet และ deliberative dialogue แต่ละรูปแบบอาจแตกต่างกันที่วิธีการคัดเลือกคนเข้ามาร่วม จำนวนคนเข้ามาร่วม รูปแบบความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับ จำนวนการจัด โดยมีรายละเอียดแต่ละรูปแบบดังนี้[6]

รูปแบบแรก citizens' juries เป็นเทคนิควิธีการที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา มาตั้งแต่ ทศวรรษ 1970 citizens juries ถูกพัฒนาขึ้นโดย Ned Crosby ที่พยายามนำวิธีการนี้ไปใช้ อย่างแพร่หลาย ในระดับมลรัฐ เช่น การเกษตร น้ำ และนโยบายสวัสดิการ ในระดับชาติ เช่น นโยบายการปฏิรูประบบสาธารณสุขในระดับชาติ การจัดสรรงบประมาณของประเทศ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ในรูปแบบนี้ จะมีการคัดเลือกผู้เข้าร่วมจำนวน 12-24 คน ที่จะมาพบ หรือทำตัวเป็นคณะลูกขุน (juries) เป็นเวลาหลายวัน ในส่วนการพิจารณาแต่ละกรณีปัญหา จะมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น ผู้ที่ถูกคัดเลือกเป็นลูกขุน จะเป็นตัวแทนระดับย่อยของชุมชน (microcosm of the community) ได้แก่ จากหมู่บ้าน เมือง และประเทศ โดยเป็นตัวแทนของ อายุ เพศ การศึกษา ถิ่นที่อยู่อาศัย ในขณะเดียวกัน การจัดที่จะดึงดูผู้กำหนดนโยบายหรือผู้มีอำนาจได้ควรต้องเป็นการจัดที่มีขนาดใหญ่พอควร แต่ขณะเดียวกันก็ต้องทำให้เป็นระบบการ ปรัชญาหรือที่ดี (ซึ่งทำท่าเหมือนจะขัดแย้งกันเอง) เช่น อาจมีจำนวนลูกขุนมากถึง 24 คน (น้อยที่สุดคือ 6 คน ซึ่งนับเป็นขนาดกำลังพอดี) คณะลูกขุนนี้ จะนั่งฟังการให้การของพยาน ฝ่ายต่าง ๆ ที่มาให้การ เช่น หน่วยงานเจ้าของโครงการ ผู้ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการ ผู้เชี่ยวชาญที่มาให้แง่มุมทางเทคนิควิชาการ เป็นต้น วัตถุประสงค์หลักในการจัด citizens' juries เพื่อต้องการสร้างความสมดุลในด้านต่าง ๆ เช่น สมดุลด้านผู้เข้าร่วมเป็นลูกขุน สมดุล ด้านพยานจากทุกภาคส่วน (มิใช่แต่ฝ่ายผู้เชี่ยวชาญ) สมดุลด้านการให้เวลาพยานให้ปากคำ เป็นต้น สิ่งที่ทำทนายผู้จัด citizens' juries คือ จะทำอย่างไรจึงจะสามารถมีอิทธิพลในมีผล นโยบายสาธารณะได้ ซึ่งหมายถึงว่า ต้องให้ผู้กำหนดนโยบายสนใจหรือผูกพัน หรือ ให้สื่อสารมวลชนสนใจติดตามข่าว ปัญหาก็คือ สื่ออาจสนใจกิจกรรมที่มีคน 1000 คน (มากกว่า 24 คน) และเป็นกิจกรรมที่ใช้เวลาเพียง 1 วัน ในขณะที่กิจกรรม citizens' juries ใช้เวลา 4-5 วัน เพราะต้องใช้เวลาลูกขุนทำความเข้าใจในประเด็นที่ซับซ้อน โดยการซักถาม และโดยการฟังเหตุผลของแต่ละฝ่าย จึงจำเป็นต้องใช้เวลา หลังจากรับฟังคำให้การอย่างทั่วถึง แล้ว จะมีการถกเถียงโดยใช้เหตุผล และมีการลงคะแนนเสียงในหมู่คณะลูกขุน

รูปแบบที่สอง planning cells มีลักษณะเป็นทางการมากกว่า เพราะได้รับการ สนับสนุนจากรัฐบาลและหน่วยงานที่สนับสนุน จะมีผู้เข้าร่วมจำนวน 25 คนโดยประมาณ โดยใช้วิธีการคัดเลือกตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ โดยใช้หลักวิชาการที่สุ่มเลือก (random selection) เพื่อมาร่วมกิจกรรมในการเสนอทางแก้ปัญหาเชิงนโยบายหรือวางแผน เป็นระยะเวลาประมาณ 4 วันถึง 7 วัน คณะผู้จัดจะแบ่งห้องวางแผน (planning cells) ออกเป็น 6-10 ห้อง เพื่อทำ กิจกรรมในแต่ละวัน กิจกรรมจะมีประมาณ 16 กิจกรรม กิจกรรมเหล่านี้ แปลงมาจากประเด็น ที่ต้องการถกเถียงกัน เช่น การจัดสรรงบประมาณ การป้องกันผู้บริโภค เป็นต้น กิจกรรม

เหล่านี้ จะทำใน 4 วัน เช่น การให้ข้อมูล มุมมองจากนักการเมือง นักวิชาการ ธุรกิจ ภาคประชาชนในประเด็นที่ถกเถียง เป็นต้น กิจกรรมทั้ง 16 กิจกรรมจะมีโครงสร้างเหมือนกัน ในทุกห้องวางแผน และมักจัดเวลาการจัดทำในแต่ละห้องให้เหลื่อมกัน เช่น ห้องที่ 1 เริ่ม 8.30 น. ห้องที่สองเริ่ม 10.00 น. เป็นต้น ในเรื่องเดียวกัน และวิทยากรเดียวกัน เพื่อประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในหมวดวิทยากร ในการทำงานจะมีผู้ประสานการดำเนินการ สนทนา (moderators) สองคน เป็นชายหนึ่ง และหญิงอีกหนึ่ง ทำหน้าที่เรียนรู้ปัญหาที่ถูกส่งเข้ามาให้จากคณะกรรมการการจัด และหาทางออกอื่น ๆ สำหรับปัญหาดังกล่าว ภายในเวลา 4 วัน ที่มีการเรียนรู้และข้อมูลข่าวสารที่ถ่ายทอด ทำให้ผู้ที่มาร่วมทำความเข้าใจกับตัวปัญหา ผลสุดท้ายจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่าง ๆ มีการประเมินข้อเสนอแนะและนำเสนอต่อ คณะกรรมการการจัดและหาทางออกอื่น ๆ ในรูปของ “รายงานของประชาชน”

รูปแบบที่สาม การสนทนาทางอินเทอร์เน็ต (on-line dialogues) เป็นการเปิดช่องทางการสนทนาทางอินเทอร์เน็ต เทียบกับกระบวนการมีส่วนร่วมอื่น ๆ การสนทนาแบบนี้ มีลักษณะไม่เป็นทางการ มีเวลามากพอที่จะทำให้ผู้เข้ามาร่วมสนทนาได้เข้าใจมุมมอง/ปัญหาของคนอื่น ๆ ได้ นอกจากนั้นผู้เข้ามาร่วมสามารถเข้ามาได้ตามความสะดวก เมื่อไรก็ได้ สิ่งที่ดีก็คือ มีข้อมูลมากมายและหลากหลาย ทำให้ประชาชนที่เข้ามาสามารถเรียนรู้ได้ ทุกคนที่เข้าร่วม ทั้งผู้กำหนดนโยบาย ตลอดจนประชาชนธรรมดา มีสถานะเท่าเทียมกัน และสามารถมาร่วมกระบวนการปรึกษาหารือกันโดยอิสระ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นกันและกัน แม้จะมีผู้เข้าร่วมมากมายและขนาดใหญ่ แต่กระบวนการนี้ทำให้ทุกคนรู้สึกว่าคุณเขาสามารถเข้าร่วมได้โดยตรงและกำลังพูดคุยกันอย่างส่วนตัว การสนทนาทางอินเทอร์เน็ต มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้ทบทวนและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นใดประเด็นหนึ่ง เปิดโอกาสให้ผู้กำหนดนโยบายได้พูดคุยกับประชาชน และประชาชนได้สนทนา และให้ข้อมูลข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติ การสนทนาทางอินเทอร์เน็ตจึงเป็นการเปิดเวทีสนทนาโต้ตอบโดยใช้เหตุผลประกอบการถกเถียง

รูปแบบสุดท้าย การประชาเสวนาหาทางออก (deliberative dialogue) เป็นการจัดเวทีสาธารณะเพื่อสนทนา แต่เป็นการสนทนาที่มีลักษณะพิเศษ ที่แตกต่างจากการโต้วาที (debate) ที่เป็นการถกเถียงกัน แต่แต่ละฝ่ายพยายามหาจุดอ่อนของอีกฝ่ายหนึ่งและนำมาตอบโต้ซึ่งความได้เปรียบกันแต่การสนทนาที่เรียกว่า ประชาเสวนาหาทางออก (deliberative dialogue) มีความแตกต่างจากรูปแบบการสนทนาอื่น ๆ ในรูปของ การเจรจาต่อรอง (negotiation), การระดมสมอง (brainstorming), การสร้างฉันทานุมัติ (consensus-building) เนื่องจาก ประชาเสวนา

หาทางออก มีวัตถุประสงค์มิใช่เพื่อเป็นเวทีสาธารณะให้มาพูดจาโต้ตอบกัน (talking together) แต่เพื่อมาคิดรวมนกัน (thinking together) เพื่อตอบคำถามว่า “เราควรทำอะไรกับปัญหาในการแก้ปัญหา นั้น เนื่องจากเป้าหมายของประสานเสวนาหาทางออก เป็นการมาคิดรวมนกัน ทำให้ต้องฟังอย่างตั้งใจว่าผู้อื่นที่มาร่วมวงสนทนานั้นมีความคิดอะไร เพื่อจะดูว่ามีอะไรใหม่ๆ ทั้งด้านความคิด ทั้งด้านมุมมอง เพื่อหาจุดที่จะเห็นรวมนกัน แน่นนอนอาจยังแก้ปัญหาไม่ได้ แต่อย่างน้อยทำให้เกิดความเข้าใจรวมนกัน ซึ่งเป็นลู่วางสำคัญในการนำไปสู่แนวทางการรวมนกันแก้ปัญหาต่อไป นั้น” เป้าหมายจึงมิใช่เพื่อ ค้นหาคำตอบว่า ทางออกของเรื่องนั้นคืออะไร แต่ต้องการให้มาร่วมกันสำรวจลู่วางที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด หัวใจของการจัดการประชาเสวนาหาทางออก คือ การมีผู้ดำเนินการสนทนาที่มีประสบการณ์ ที่ไม่เข้าข้างฝ่ายใด ที่จะคอยค้นหาจุดเหมือนกันของแต่ละคน เพื่อเปลี่ยนความคิดจาก “ปัญหาของฉัน” มาเป็น “ปัญหาของเรา” และ “พวกเราจะหาทางออกในเรื่องนั้นอย่างไร” จึงเป็นการสนทนาที่พยายามฟังถึงเหตุผลของแต่ละฝ่าย และหาจุดที่จะรวมนกันแก้ไขปัญหา การจัดการประชาเสวนาสามารถจัดตั้งแต่ขนาดเล็กระมาณ 10 คนต่อกลุ่ม ไปจนถึงเป็นพันคน

#### 4. ข้อที่ควรระวังในการนำกระบวนการปรึกษาหารือมาใช้กับประเทศไทย

ข้อที่ควรระวังเมื่อนำกระบวนการนี้มาใช้มี 3 ประเด็นที่สำคัญ คือ

1. ความเป็นสถาบันของกระบวนการปรึกษาหารือ ปัญหาสำคัญที่กระบวนการปรึกษาหารือ ได้แก่การยอมรับในสถานะอย่างเป็นทางการ และถูกต้องตามกฎหมายของการจัดทำและการนำผลจากการจัดทำไปปฏิบัติ ปัญหานี้ปรากฏในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และยุโรป ทำให้บทบาทและอิทธิพลของกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะในการขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะ และเปลี่ยนนโยบายสาธารณะมีอย่างจำกัด ในประเทศไทยปัญหานี้มีความรุนแรงอย่างมาก จะเห็นได้จากการที่ผลจากการจัดกระบวนการมิได้ถูกยอมรับโดยผู้มีอำนาจหรือผู้กำหนดนโยบาย และพร้อมจะถูกคว่ำ เมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารองค์การหรือประเทศ เช่น กรณีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ด้วยเหตุนี้ การได้คำรับรองจากภาครัฐในการจะนำผลจากกระบวนการปรึกษาหารือไปใช้ประกอบการตัดสินใจและทำนโยบาย จึงสำคัญมากเพื่อสร้างความไว้วางใจในกระบวนการ

2. การขาดบุคลากรที่มีทักษะในการทำกระบวนการ ปัญหาการทำกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะในประเทศไทย ได้แก่ ด้านบุคลากรที่มีทักษะในการจัดกระบวนการทักษะในการเป็นผู้ดำเนินการ หลายครั้งผู้จัด เช่น NGOs มักทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการเสียเองโดยมิได้ถูกฝึกในด้านนี้ เช่น เทคนิคการ framing issues ในกิจกรรมการประสานเสวนาหาทางออก ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร หรือขาดความชำนาญในการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้

กระบวนการจัดทำไม่ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องเท่าที่ควร เป็นต้น ทำให้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐต้องสร้างบุคลากรด้านนี้โดยเร่งด่วน

3. กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะกับปัจจัยทางวัฒนธรรม กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะเป็นกระบวนการที่ใช้เหตุผลเป็นหลักในการสนทนา และมีฐานคิดว่าทุกคนที่เข้ามาร่วมกระบวนการมีสถานะเท่าเทียมกัน ซึ่งอาจเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติในสังคมไทยที่ระบบอาวุโสและผู้มีอำนาจหรือตำแหน่งมักได้รับการยกย่องมากกว่าผู้อื่น ในลักษณะนี้ ผู้จัดจำเป็นต้องเลือกใช้เทคนิคหรือรูปแบบการจัดที่เหมาะสม เช่น อาจใช้ on-line dialogue แทนการใช้ deliberative dialogue เป็นต้น

ชัยณรงค์ เครือนวน (ม.ป.ป.) ได้ชี้ให้เห็นว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในชุมชนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษา มีลักษณะที่แตกต่างไปจากความคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในบริบทของสังคมตะวันตก ที่เป็นเช่นนั้นเพราะปฏิบัติการด้านการสื่อสารบนพื้นที่สาธารณะผ่านการพูดคุยใน “สภาภาพ” นั้นไม่ใช่การถกเถียงหรือโต้แย้งโดยใช้เหตุผลหักล้างเหตุผลเพื่อแสวงหาฉันทมติตรงกันข้ามกลับเป็นปฏิบัติการในลักษณะ “การปรับทุกข์ เล่าสุข และแสวงหาทางออกร่วมกัน” ของกลุ่มชนชั้นนำในชุมชนท้องถิ่น ขณะเดียวกันพื้นที่สาธารณะแห่งนี้ ก็เป็นพื้นที่ ๆ ไม่เป็นทางการ และไม่มีเจตจำนงในการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองแต่ผลจากการพูดคุยกลับกลายเป็นข้อผูกมัดทางการเมืองที่เป็นทางการอันเป็นผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตาม

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ผ่านตัวแบบของสภาภาพ เป็นเวทีในการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกลุ่มชนชั้นนำในตำบล ซึ่งมีลักษณะพิเศษสองประการ คือ ประการแรกเป็นเวทีของการปรับทุกข์ เล่าสุขและแสวงหาทางออกร่วมกัน ดังนั้น เวทีแห่งนี้จึงไม่ใช่เวทีของการโต้เถียงโดยใช้เหตุผลเพื่อหักล้างเหตุผล ประการที่สองเป็นเวทีที่ไม่มีเจตจำนงในการช่วงชิงพื้นที่หรืออำนาจทางการเมือง แต่ผลจากการพูดคุยกลับกลายเป็นข้อผูกมัดทางการเมือง ที่หน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่จะต้องปฏิบัติและนำมารายงานต่อสภาภาพ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในรูปแบบนี้ เกิดขึ้นจากเงื่อนไขเชิงโครงสร้างในตำบลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงหน่วยงานเดียว ไม่สามารถตอบโจทย์/ แก้ไขปัญหาหรือจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสบการณ์การทำงานของผู้ผู้นำในการขับเคลื่อนสภาภาพ ภายหลังจากการจัดตั้งและขับเคลื่อนสภาภาพกลายเป็นองค์กรที่ไม่เป็นทางการในตำบลแต่มีบทบาทที่เป็นทางการหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเป็นเวทีสาธารณะในระดับตำบล, เป็นเวทีในการเสริมสร้างพลังอำนาจในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในตำบล เป็นกลไก

ในการสร้างภาคีเครือข่ายของผู้นำชุมชนในระดับตำบลและเป็นเครื่องมือที่เสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะของรัฐ

## แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติระดับท้องถิ่น

### 2.1.แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล

วชิรวัชร งามละม่อม (ม.ป.ป.) ได้เรียบเรียงแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล ไว้ว่าปัจจุบันมีการศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพ (Effectiveness) กันอย่างแพร่หลายและมีการนิยามความหมายแตกต่างกัน โดยมีการใช้หลักเกณฑ์มาประกอบกัน มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามต่าง ๆ กัน ดังนี้ อรุณ รักรธรรม (2525) ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถขององค์การที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย 4 ประการ คือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในองค์การ (Integration) การปรับตัวของ องค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม (Adaptability) การปรับตัวของ องค์การให้ สอดคล้องกับสังคม (Social Relevance) และผลผลิตขององค์การ (Productivity) สอดคล้องกับ ภรณ์ กীরติบุตร (2529) ให้ทัศนะว่า ประสิทธิภาพขององค์การ (Organizational Effectiveness) หมายถึง ความมากน้อย (Extent) ของการที่องค์การ ในฐานะเป็นระบบทางสังคมสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ ได้โดยทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่ โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและหนทางเสียหายและ โดยไม่สร้างความตึงเครียดที่ไม่สมควรแก่สมาชิก ซึ่งมาตรการที่ใช้ในการวัดประสิทธิผล ขององค์การตั้งอยู่บนวิธีการและเป้าหมาย (Means and Ends) โดยเกณฑ์บ่งชี้ในการวัดประสิทธิผล คือ ความสามารถในการผลิตขององค์การ ความยืดหยุ่นของ องค์การในรูป ของความสำเร็จในการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การและ ความสำเร็จในการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงซึ่งเกิดขนนอกองค์การ และการปราศจากความกดดัน หรือการขัดแย้งรุนแรงระหว่างกลุ่มย่อยในองค์การระหว่างหน่วยงานในองค์การ Schein (1970) มีความเห็นว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง สมรรถนะ (Capacity) ขององค์การในการที่จะอยู่รอด (Survival) ปรับตัว (Adapt) รักษาสภาพ (Maintain) และเติบโต (Grow) ไม่ว่าองค์การนั้นจะมีหน้าที่ใดที่ต้องการให้ลุล่วง

นอกจากความสามารถในการบรรลุเป้าหมายอันเป็นความมีประสิทธิภาพโดยทั่วไปแล้ว การประเมินประสิทธิผลอาจพิจารณาได้จากคุณภาพของผลผลิตหรือบริการพื้นฐานของ องค์การหรือความสามารถในการผลิตสินค้าหรือบริการขององค์การ ความพร้อม หรือความเป็นไปได้ในการปฏิบัติงานที่เฉพาะเจาะจงเมื่อถูกขอร้องให้ทำผลตอบแทน หรือผลกำไรที่ได้รับจากการผลิตสินค้าและบริการ เป็นต้น ดังนั้นกิจกรรมขององค์การที่เป็นเครื่องตัดสินการปฏิบัติงานขององค์การว่ามีประสิทธิผลหรือไม่จึงประกอบไปด้วยกิจกรรมต่อไปนี้คือ การได้มา

ซึ่งทรัพยากรที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน การใช้ปัจจัยนำเข้าอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับผลผลิต ความสามารถในการผลิตสินค้าหรือบริการขององค์กร การปฏิบัติงานด้านเทคนิค วิชาการและด้านการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ การลงทุนในองค์กร การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กับพฤติกรรมในองค์กร และการตอบสนองของความต้องการและความสนใจที่แตกต่างกันของบุคคลและของกลุ่ม

ประสิทธิผลขององค์กร

Etzioni (1964) ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์กรว่า หมายถึง ขนาดของความสามารถขององค์กรในการที่จะสามารถทำงานบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ ส่วน Schein (1970) ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์กรว่า หมายถึง สมรรถนะ (Capacity) ขององค์กรในการที่จะอยู่รอด (Survive) ปรับตัว (Adapt) รักษา สภาพ (Maintain) และเติบโต (Grow) ไม่ว่าองค์กรนั้นจะมีหน้าที่ใดต้องการให้บรรลุประสิทธิผลขององค์กรจะมีขึ้นได้ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่า องค์กรสามารถทำประโยชน์จากสภาพแวดล้อมจนบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งใจไว้ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดอยู่เบื้องหลังควบคู่กับประสิทธิผลก็คือ ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งหมายถึงการมีสมรรถนะสูงสามารถมีระบบการทำงานที่ก่อให้เกิดผลได้สูงโดยได้ผลผลิตที่มี มูลค่าสูงกว่ามูลค่าของทรัพยากรที่ใช้ไป

กล่าวโดยสรุปแล้ว ประสิทธิผลขององค์กร หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างคุ้มค่า รักษาไว้ซึ่งทั้งทรัพยากรและวัสดุอุปกรณ์และไม่สร้างความเครียดแก่สมาชิก สมาชิกเกิดความพึงพอใจในงานทุกคนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร และรับผิดชอบต่อปัญหาหรือข้อยุ่งยากที่เกิดขึ้น และองค์กรส่วนรวมสามารถปรับตัว และพัฒนาเพื่อดำรงอยู่ต่อไปได้

ประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน

ประสิทธิผลของการปฏิบัติงานนั้น คือ ผลสำเร็จอันเป็นผลเนื่องมาจากการปฏิบัติงานตามโครงการ หรือแผนงานนั้นตามวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ได้ตั้งไว้ หรือได้คาดหวังไว้ โดยหากนำมาศึกษาแล้วจะพบว่าประสิทธิผลนั้น หมายถึง ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นแล้วตัวเราคิดหรือวางแผนที่จะประกอบกิจการใดแล้วสามารถทำกิจการนั้นให้ สำเร็จได้ตามที่คิดหรือวางไว้ เรียกว่า การทำงานนั้นมีประสิทธิภาพ แนวความคิดสมัยใหม่ในการจัดกิจกรรมงานจะเริ่มต้นที่การตั้งจุดสำเร็จของงาน นั่นคือ ในการวางแผนงานนั้น ณ จุดเริ่มต้นของงานจะมีการตั้งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กันว่าผลสำเร็จที่เราต้องการนั้นคืออะไร ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง การที่ดำเนินโครงการหรืองานอย่างหนึ่ง อย่างใดแล้วและปรากฏว่า

ผลเกิดขึ้น (Outcomes) หรือผลผลิตที่เกิดขึ้น (Output) ณ ระดับหนึ่งระดับใดที่เป็นเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มีการใช้ทรัพยากร (Resources) หรือปัจจัยนำเข้า (Inputs) มากน้อยเพียงใด ถ้าใช้ทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้ามาดำเนินการในโครงการหรืองานใดน้อยที่สุด และผลที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ การดำเนินโครงการนั้นจะมีประสิทธิผลสูงสุด (ทั้งนี้โดยการเปรียบเทียบโครงการแต่ละโครงการที่สามารถดำเนินการแล้วบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดได้เหมือนกัน) ในทางตรงกันข้ามโครงการใดแม้ว่าจะสามารถดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่กำหนดได้เหมือนกันก็ตามแต่ใช้ทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้ามามากกว่าโครงการอื่น ๆ โครงการนั้นก็ไม่ใช่โครงการที่มีประสิทธิผลสูงสุด

สำหรับวิธีในการทดสอบการบริหารที่ดีก็คือการดูความสามารถในการจัดองค์การ (Organize) และการใช้ทรัพยากรที่หาได้ให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และรักษาระดับการปฏิบัติที่มีประสิทธิผลไว้ให้ได้สิ่งสำคัญในที่นี้คือ ประสิทธิภาพ หรือ Effectiveness ซึ่งในปัจจุบันมักเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าแนวความคิดเรื่องประสิทธิภาพ คือ ตัวการที่จะเป็นเครื่องมือนัดสินในขั้นสุดท้ายว่าการบริหารและองค์การประสบความสำเร็จหรือไม่ เพียงใด อย่างไรก็ตาม คำว่าประสิทธิภาพยังมีความแตกต่างกันอยู่ในความเข้าใจของนักวิชาการต่างสาขากัน สำหรับนักเศรษฐศาสตร์หรือนัก วิเคราะห์ทางการเงิน ประสิทธิภาพขององค์การ (Organization Effectiveness) มีความหมายอย่างเดียวกันกับผลกำไร (Profit) หรือผลประโยชน์จากการลงทุน (Return on Investment) สำหรับผู้จัดการฝ่ายผลิต ประสิทธิภาพมักหมายถึงความถึงคุณภาพหรือปริมาณของผลผลิตที่เป็นสินค้าหรือบริการ สำหรับนักวิทยาศาสตร์การวิจัย ประสิทธิภาพอาจถูกตีความในรูปของจำนวนสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ หรือ ผลผลิตใหม่ๆ ขององค์การ และสำหรับนักสังคมศาสตร์ ประสิทธิภาพมักหมายถึงความถึงคุณภาพของชีวิตการทำงานภรณ์มหานนท์ (2529) ยังมีความเห็นอีกว่าประสิทธิภาพขององค์กรจะมีขึ้นได้ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่าองค์กรสามารถทำประโยชน์จากสภาพแวดล้อมจนบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดที่อยู่เบื้องหลังควบคู่กับประสิทธิภาพคือความมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการมีสมรรถนะสูงสามารถมีระบบการทำงานที่ก่อให้เกิดผลได้สูง โดยได้ผลผลิตที่มีมูลค่าของทรัพยากรที่ใช้ไป

กล่าวโดยสรุปแล้วประสิทธิภาพจึงหมายถึง ชีตความสามารถของการบรรลุวัตถุประสงค์นั่นเองแนวความคิดของสาขาวิชาการทำให้เกิดความคิดที่แตกต่างกันต่อวิธีการในการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์การให้ดีขึ้น โดยที่นักวิชาการหรือนักบริหารต่างสาขา ต่างก็มองด้วยสมมุติฐานของตนเท่านั้น เช่น จัดการและนักวิเคราะห์องค์การ (Organization

Analysts)

มักคิดว่ามีหลักเกณฑ์ในการประเมิน (Evaluation Criteria) ความมีประสิทธิภาพขององค์กรเพียงอย่างเดียวเท่านั้นคือ วัดจากผลกำไร ซึ่งก็ปรากฏว่าไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือวัดที่ถูกต้องอย่างเดียวนั้นได้ เพราะไม่มีองค์กรไหนสามารถจะอยู่รอดในระยะยาวได้ ถ้าหากองค์กรมุ่งแต่จะสนองตอบเป้าหมายในการแสวงหากำไรแต่ประการเดียวโดยไม่สนใจต่อความต้องการและเป้าหมายของคนในองค์กรและของสังคมส่วนรวมได้ นอกจากนี้ยังมีองค์กรหลายประเภท เช่น หน่วยงานราชการ และหน่วยสงเคราะห์ต่าง ๆ ซึ่งไม่มีความมุ่งหมายที่จะแสวงหากำไรแต่อย่างใด นอกจากนี้องค์กรยังมักจะมุ่งทำงานเพื่อเป้าหมายหลายประการ (Multiple Goals) ดังนั้นความพยายามที่จะประเมินประสิทธิภาพขององค์กรจึงจำเป็นต้อง ครอบคลุมถึงตัวแปรหรือบรรทัดฐาน (Criteria) หลายประการเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรอย่างแท้จริง

## 2.2.แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

อาจกล่าวได้ว่านิยามการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ คือ การนำนโยบายที่ผ่านการเห็นชอบจากทุกฝ่ายแล้วไปปฏิบัติ เป็นการแปลงนโยบายที่กำหนดไว้สู่การบริหาร จัดทำเป็นแผนงาน โครงการหรือกิจกรรม โดยมีการใช้ทรัพยากรรูปแบบต่าง ๆ มีการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างในองค์กร ระหว่างเจ้าหน้าที่ ระหว่างบุคคล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

วรเดช จันทรศร (2540, หน้า 35-47) ได้ทำการศึกษาขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติและแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro) ดังนี้

1. ขั้นตอนระดับมหภาค แบ่งย่อยออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปแบบแผนงานหรือโครงการ ขั้นตอนที่สอง คือ ขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นยอมรับ แนวทาง แผนงานโครงการหรือผลการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป

1.1 ขั้นการแปลงนโยบายให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการเมื่อฝ่ายการเมืองระดับชาติได้กำหนดขอบเขตการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวงและระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับเป็นแนวทางนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว จะมีการจัดสรรงบประมาณให้แก่กิจกรรม/แผนงาน/โครงการนั้น ๆ พร้อมทั้งพิจารณาหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานราชการที่ได้รับมอบหมายความรับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวง กรม ในส่วนกลาง จะทำหน้าที่แปลงนโยบายนั้นออกมาให้หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และ/หรือส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ แม้ว่านโยบายต้องอาศัยการสนับสนุนอย่าง

เต็มที่จากบุคคลฝ่ายต่าง ๆ เช่น ชนชั้นนำ สื่อมวลชน ผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น แต่การสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ จะทำให้นโยบายประสบความสำเร็จได้มาก โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองต้องให้การสนับสนุนด้านทรัพยากรอย่างเต็มที่ทั้งด้านการเงิน บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ดิน/สถานที่ทำการ รวมทั้งวิทยากร เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องการแปลงนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นแผนงานหรือโครงการเพื่อนำไปปฏิบัติจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้กำหนดนโยบายและสนองต่อประเด็นปัญหาที่ทำให้นโยบายก่อตัวขึ้นนั้น ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติควรหลีกเลี่ยงเงื่อนไขหรือสภาพการณ์ต่อไปนี้

1.1.1 นโยบายที่มีวัตถุประสงค์ที่คลุมเครือไม่เฉพาะเจาะจง ทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถใช้ดุลยพินิจได้มาก

1.1.2 วัตถุประสงค์ของนโยบายมีหลายประการแล้วขัดแย้งกัน รวมทั้งยากที่จะลำดับความสำคัญก่อนหลัง

1.1.3 ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของผู้กำหนดนโยบาย

1.1.4 การขาดความร่วมมือและความจริงใจที่มีต่อนโยบายของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายความรับผิดชอบให้นำนโยบายไปปฏิบัติ

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความสำเร็จของของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้น จึงขึ้นอยู่กับความชัดเจน ความสัมพันธ์ของเป้าหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเปลี่ยนแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงใจที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด

## 1.2 ขั้นตอนการยอมรับแนวทาง/แผนงาน/โครงการ

เมื่อหน่วยงานส่วนกลางได้ทำการแปลงนโยบายออกมาเป็น แนวทาง/แผนงาน/โครงการแล้ว หน่วยงานส่วนกลางต้องทำให้หน่วยงานระดับรองลงมาทั้งหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ยอมรับแนวทาง/แผนงาน/โครงการแล้วนำไปปฏิบัติ โดยหน่วยงานส่วนกลางต้องเข้าใจลักษณะของหน่วยงานในระดับท้องถิ่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของท้องถิ่นและจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ที่กระตุ้นให้เกิดการยอมรับนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การยอมรับโครงการของหน่วยงานท้องถิ่นยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จ หากหน่วยงานในท้องถิ่นขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบแต่อำนาจดังกล่าว

มีอิทธิพลโดยอ้อมเท่านั้น อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายแผนงานและโครงการไปปฏิบัติ  
ย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติในท้องถิ่นเป็นสำคัญ



## 2. ขั้นตอนระดับจุลภาค

จุดเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค เป็นเรื่องของนโยบาย ส่วนกลางถูกนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกัน ในขั้นตอนนี้ มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่น โดยความเกี่ยวข้องต่าง ๆ ในระดับจุลภาคนี้ สามารถแยกได้เป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

2.1 ขั้นการระดมพลัง (mobilization) เมื่อหน่วยงานยอมรับว่าแนวทาง/แผนงาน/โครงการ มีความเหมาะสมตรงกับวัตถุประสงค์และหน้าที่หลักของหน่วยงานหรือตอบสนองต่อความต้องการกับปัญหาของท้องถิ่น ก็ต้องการสนับสนุนจากสมาชิกในหน่วยงาน บุคคลสำคัญและองค์กรอื่นในท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันกำหนดแผนงานหรือโครงการ ในท้องถิ่น

2.2 ขั้นการปฏิบัติ (deliverer implementation) ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานในระดับท้องถิ่น ดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาการสนับสนุนอาจจะมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของสมาชิกในหน่วยงานให้เข้ากับแผนงานหรือโครงการ หรือปรับแผนงานหรือโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมการทำงานของสมาชิกในหน่วยงาน

2.3 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง (institutionalization or continuation) แนวทางของนโยบายจะถูกปรับเปลี่ยน และได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงาน โดยผู้ปฏิบัติงานเต็มใจที่จะดำเนินงานตามนโยบายในลักษณะของงานประจำ ในการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่นโยบายหรือสร้างความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานตามนโยบาย ผู้บริหารต้องใช้แนวคิดพัฒนาองค์กรเข้ามาประยุกต์ใช้ เพื่อสร้างแรงจูงใจ การมีส่วนร่วม และการทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความผูกพันและยอมรับต่อโครงการอันจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติตลอดไป

## 3. องค์กรและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องซับซ้อน เนื่องจากมีองค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายฝ่าย ซึ่งล้วนมีความคาดหวัง ผลประโยชน์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันและปฏิสัมพันธ์ในระดับหนึ่ง ด้วยบทบาทและอิทธิพลที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยแตกต่างกัน องค์กรและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านี้ ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ และผู้ได้รับผลจากนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2540, หน้า 19-28) ดังนี้

3.1 ฝ่ายการเมือง ได้แก่ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี จะเป็นผู้กำหนดขอบเขตการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของระบบราชการโดยการออกกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติกำหนดนโยบายจัดสรรงบประมาณ พิจารณานหน่วยงานที่มีสมรรถนะที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งพิจารณาปรับปรุง สนับสนุน ยุตินโยบาย เมื่อได้มีการนำนโยบายนั้น ๆ ไปปฏิบัติเป็นระยะเวลาหนึ่ง

3.2 ระบบราชการ ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ กล่าวได้ว่า ระบบราชการมีความสำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระบบราชการมีบทบาทอย่างสำคัญในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบาย เนื่องจากระบบราชการเป็นทั้งผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์และป้อนข้อมูลให้แก่ฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตาม ฝ่ายการเมืองก็อาจจะเป็นผู้ทำการกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ทั้งหมด ซึ่งแตกต่างจากเดิมก็เป็นไปได้ แต่ก็เป็นที่เกิดขึ้นน้อยมาก

3.3 ข้าราชการ อาจแบ่งได้หลายระดับ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ผู้บริหารโครงการ และผู้ให้บริการตามโครงการ บุคคลเหล่านี้มีแรงจูงใจ เป้าหมาย และค่านิยมต่างกัน มีผลทำให้พฤติกรรมของบุคคลเหล่านี้แตกต่างกัน ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ บุคคลเหล่านี้มีหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกัน คือ ผู้บริหารระดับสูงต้องให้การสนับสนุนและผูกพันกับนโยบายที่ตนเองรับผิดชอบ ส่วนผู้บริหารโครงการคือผู้นำของข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินโครงการให้สัมฤทธิ์ผล ขณะที่ผู้ให้บริการตามโครงการคือข้าราชการระดับปฏิบัติการซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ

3.4 ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ ผู้ได้รับประโยชน์ หรือผู้เสียประโยชน์ ทั้งระดับบุคคล กลุ่ม องค์กรภาคเอกชน และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ซึ่งอาจรวมกลุ่มเป็นกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลเพื่อแสวงหาประโยชน์จากนักการเมืองและข้าราชการ โดยการเจรจาต่อรอง และประสานผลประโยชน์

ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้เพราะวาทถึงแม้นโยบายจะดีเลิศสักเพียงใดก็ตาม แต่เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วประสบความล้มเหลว ก็จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการนโยบายทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายต่อประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งจะทำให้บุคคลเหล่านี้เสื่อมความศรัทธาต่อผู้กำหนดนโยบาย และอาจมีผลทางลบต่ออนาคตทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบายด้วย นอกจากนี้ยังทำให้เกิดความสูญเสียเวลาต่อทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และการแก้ไขปรับปรุงนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติใหม่ จะยิ่งทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากร

มากขึ้น ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

### 2.3. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติระดับท้องถิ่น

นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น คือ กิจกรรม แผนงาน โครงการ แนวทางหรือการกระทำที่กำหนดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดขึ้นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย จนได้เป็นข้อยุติ และนำไปปฏิบัติได้เป็นรูปธรรม ท้องถิ่นอาจดำเนินการเองหรือมอบให้เอกชนดำเนินการแทนหรือดำเนินการร่วมกับผู้อื่น

ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร. (2555) ได้กล่าวว่า การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับว่าบริการสาธารณะนั้น ใช้เงินประเภทใดในการดำเนินการ หมายความว่า โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์หรือโครงการที่รัฐบาลกำหนดให้ทำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เพียงรับเงินมาและจ่ายเงินออกไปให้กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบโครงการที่กำหนดตามวัตถุประสงค์ไว้ หรืออาจเรียกว่าการรับจ้างทำงานแทนรัฐบาล โดยการดำเนินการเป็นไปตามระเบียบที่ถูกต้องกำหนดมาจากราชการส่วนกลาง ลักษณะนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินโครงการด้วยตนเองเนื่องจากการดำเนินไม่ซับซ้อน แต่เป็นการดำเนินการในลักษณะงานประจำ โดยลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่นจำแนกตามประเภทของเงิน มีลักษณะดังนี้

ลักษณะที่ 1 โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์หรือโครงการที่รัฐบาลกำหนดให้ทำ จะเป็นโครงการตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินทั่วไปเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยโครงการ 2 ประเภท คือ 1. โครงการด้านสวัสดิการสังคม เช่น เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา เงินอุดหนุนสำหรับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ และ 2. โครงการด้านการศึกษา เช่น เงินอุดหนุนสำหรับอาหารเสริม (นม) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวัน เงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาปฐมวัย

ลักษณะที่ 2 โครงการที่ใช้เงินสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง สำหรับโครงการที่ใช้เงินสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งงบประมาณสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐในภารกิจด้านการศึกษาและการสาธารณสุข หรือภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณะ

ลักษณะที่ 3 โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรืออาจเรียกว่าเป็นโครงการที่รัฐบาลกำหนดให้ทำนอกเหนือจากโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์ลักษณะของโครงการนั้นจะเป็นโครงการตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับการดำเนินงานตามแผนชุมชนและแผนพัฒนาท้องถิ่น

ลักษณะที่ 4 โครงการใช้เงินอุดหนุนทั่วไป/เงินรายได้ของท้องถิ่น/เงินกู้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เงินอุดหนุนทั่วไป เงินรายได้ เงินกู้ หรือเงินจากแหล่งเงินอื่น ๆ เช่น เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (กรณีกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) ยกเว้นเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์ หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เงินเพื่อการดำเนินการได้ตามที่ท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องการ เช่น โครงการตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อพัฒนาท้องถิ่น โครงการประเภทนี้แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) การดำเนินการด้วยตนเอง 2) การดำเนินงานในลักษณะเครือข่าย และ 3) การที่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการอื่น ๆ

ลักษณะที่ 5 โครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการอื่น ๆ นอกเหนือจากส่วนราชการต้นสังกัด (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) มักจะเป็นโครงการที่ได้รับข้อมูลจากส่วนราชการนั้น หรือข้อมูลจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น ๆ โครงการที่ได้รับการสนับสนุนมีหลายประเภท เช่น โครงการด้านสาธารณสุข โครงการประเภทโครงสร้างพื้นฐาน ลักษณะการดำเนินโครงการมีความหลากหลายเช่นเดียวกับโครงการที่ใช้เงินรายได้/เงินอุดหนุนทั่วไป/เงินกู้ และมีการดำเนินการในลักษณะพิเศษ กล่าวคือ เป็นโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมสมทบ โดยมีการดำเนินการในลักษณะเครือข่ายที่เรียกว่า “เครือข่ายหุ้นส่วนร่วมสมทบ” ลักษณะของเครือข่ายคือ ชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมสมทบเงินร่วมกับส่วนราชการ อาจดำเนินการรูปแบบของกองทุน เช่น โครงการหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่

## สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลศรีถ้อย (ข้อมูลจากแผนพัฒนาตำบล ปี 2561-2565)

เทศบาลตำบลศรีถ้อย ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2555

### 1. ด้านกายภาพ

#### 1.1 ที่ตั้ง

เทศบาลตำบลศรีถ้อย ตั้งอยู่เลขที่ 245 หมู่ที่ 9 บ้านสันติสุข ตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา อยู่ทางทิศตะวันออกของอำเภอแม่ใจ ห่างจากตัวอำเภอแม่ใจ ประมาณ 700 เมตร เทศบาลตำบลศรีถ้อยมีเนื้อที่ทั้งหมด 61.24 ตารางกิโลเมตร หรือ ประมาณ 38,274 ไร่

#### 1.2 ลักษณะภูมิประเทศ

สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบติดเชิงเขา บางส่วนเป็นภูเขาสูงมีเทือกเขาฝิ่ปันน้ำอยู่ทางทิศตะวันตก ซึ่งเป็นต้นกำเนิดแหล่งน้ำธรรมชาติ 1 สาย คือ ลำน้ำแม่ใจ มีพื้นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การทำนาและมีพื้นที่ราบติดเชิงเขาเหมาะแก่การทำสวนลื่นจี

#### 1.3 ลักษณะภูมิอากาศ มี 3 ฤดู ( ร้อน, ฝน, หนาว )

#### 1.4 ลักษณะของดิน เป็นประเภทดินร่วน ซุย

ลักษณะของแหล่งน้ำ ตามเขื่อนกั้นน้ำ ห้วย หนอง คลอง บึง  
ลักษณะของป่าไม้ ป่าเบญจพรรณ

### 2. ด้านการเมืองการปกครอง

#### 2.1 เขตการปกครอง

- ทิศเหนือ ติดกับ ตำบลเจริญราษฎร์ อ.แม่ใจ จ.พะเยา
- ทิศใต้ ติดกับ ตำบลแม่สุกและตำบลแม่ใจ อ.แม่ใจ จ.พะเยา
- ทิศตะวันออก ติดกับ ตำบลบ้านเหล่า และตำบลแม่ใจ อ.แม่ใจ จ.

พะเยา

- ทิศตะวันตก ติดกับ ตำบลวังแก้ว อ.วังเหนือ จ.ลำปาง

2.2 การเลือกตั้ง การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง คือ ระบบการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน เขตท้องถิ่นของตนได้โดยตรง การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

## 3. ประชากร

จำนวนหมู่บ้าน ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ มีทั้งหมด 11 หมู่บ้าน ตามตารางดังต่อไปนี้

ตาราง 1 จำนวนหมู่บ้าน ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนประชากร			จำนวน หลังคา เรือน (หลัง)	*กำนัน* ผู้ใหญ่บ้าน
		ชาย	หญิง	รวม		
1	บ้านต้นแก	81	103	184	104	นายทองสุข สุริยะป้อ
4	บ้านแม่ใจหางบ้าน	25	23	48	36	นายคมสัน ปัญญาวรรณ
5	บ้านป่าสัก	252	258	510	183	นายสายคำ ชัยชนะ
6	บ้านทุ่งป่าช้า	359	364	723	308	นายปริญญา จันทะละ
7	บ้านข้าวตาด	133	153	286	147	นายบุญหลง ร่องอ้อ
8	บ้านท่าต้นหาด	313	329	642	426	นายศรีทน ตีบเมืองมา
9	บ้านสันติสุข	246	238	484	370	นายสมหวัง วงลาจา
10	บ้านผาแดง	126	91	217	62	นายรัฐศาสตร์ สันติโชคไพบูลย์
11	บ้านต้นผึ้ง	181	199	380	161	นายอุดม วรรณจักร์
12	บ้านป่าสักสามัคคี	236	251	487	182	ร.ต.สิทธิ์ มะรังษี
13	บ้านปางปูเลาะ	134	116	250	64	นายสมสิทธิ์ แซ่จ้าว
<b>รวม</b>		<b>2,086</b>	<b>2,125</b>	<b>4,211</b>	<b>2,043</b>	

ที่มา สำนักงานทะเบียนอำเภอแม่ใจ ข้อมูล เดือน มกราคม พ.ศ.2563

## 4. สภาพทางสังคม

การศึกษา

- ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 1 แห่ง (หมู่ 9)
- โรงเรียนประถมศึกษา 4 แห่ง (หมู่ 1, 6, 8, 12)
- โรงเรียนมัธยมศึกษา 2 แห่ง (หมู่ 8,9)
- ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน 13 แห่ง

## 5. ระบบบริการพื้นฐาน

### 5.1 การคมนาคม

สภาพทางคมนาคมที่ใช้ติดต่อกับอำเภอและตำบลอื่น ๆ ลาดยางแล้วทั้งหมด ส่วนถนนภายในหมู่บ้านยังมีบางส่วนที่ต้องปรับปรุงให้ได้มาตรฐานต่อไป ดังนี้

- ถนนลาดยางเชื่อมจังหวัด	1	สาย
- ถนนลาดยางเชื่อมอำเภอ	1	สาย
- ถนนลาดยางเชื่อมระหว่างตำบล	4	สาย
- ถนนลาดยางเชื่อมระหว่างหมู่บ้าน	1	สาย
- ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล) ในตำบล	58	สาย
- ถนนลูกรังในตำบล	17	สาย
- ถนนคอนกรีตเสริมไม้อัด (คสม) ในตำบล	2	สาย
- ถนนหินคลุก	39	สาย

### 5.2 การไฟฟ้า

ในเขตพื้นที่รับผิดชอบเทศบาลตำบลศรีถ้อยมีไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจำนวน 10 หมู่บ้าน และหมู่บ้านที่ใช้พลังงานไฟฟ้าแสงอาทิตย์จำนวน 1 หมู่บ้าน คือบ้านผาแดง หมู่ที่ 10 เป็นหมู่บ้านชาวไทยภูเขาเผ่าเย้า

## 6. ระบบเศรษฐกิจ

### อาชีพ

เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบติดเชิงเขา ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำการเกษตร เช่น ทำสวน ทำนา ในบริเวณที่ราบบริเวณเชิงเขาจะทำสวนลิ้นจี่ เป็นหลัก นอกจากนี้ยังมีประชาชนบางกลุ่มทำงานรับราชการ บริษัท ค้าขาย และรับจ้างทั่วไป

## 7. ศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม

องค์การทางศาสนา (วัด 2 แห่ง หมู่ที่ 5,6)

### 7.1 การนับถือศาสนา ร้อยละ 95% นับถือศาสนาพุทธ

7.2 ประเพณีและงานประจำปี งานรดน้ำดำหัวผู้สูงอายุ การเลี้ยงผีฝ่ายงานบวงสรวงเจ้าหลวงคำแดง ประเพณีแห่เทียนเข้าพรรษา ฯลฯ

## 8. ทรัพยากรธรรมชาติ

### 8.1 แหล่งน้ำ

ในเขตเทศบาลตำบลศรีถ้อยมีแหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญ ได้แก่ ลำน้ำแม่ใจ และแหล่งน้ำที่ได้จัดสร้างขึ้น คือ อ่างเก็บน้ำห้วยชมภู

- แม่น้ำ , ลำห้วย 3 สาย (ห้วยแม่ใจ,ห้วยลึก,ห้วยแล้ง)
  - หนองน้ำ , สระ 5 แห่ง
- แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น
- อ่างเก็บน้ำ 1 แห่ง (หมู่ 8) (ห้วยชมภู)\
  - ฝาย 17 แห่ง (หมู่.1,5,6,7,8,9,12)
  - บ่อน้ำตื้น 282 แห่ง (หมู่1,6,8,9,11,13.)
  - บ่อน้ำบาดาล 5 แห่ง (หมู่ 6,9,11,12)
  - ประปาส่วนภูมิภาค 1แห่ง (หมู่ 1,4,7,9,11)

### จุดเด่นของเทศบาลตำบลศรีถ้อย

1. สวนผลไม้ล้นจี่ ตำบลศรีถ้อย มีพื้นที่ปลูกล้นจี่ 6,702 ไร่ ลักษณะเด่นของล้นจี่ตำบลศรีถ้อยมีรสหวานฉ่ำ ปัจจุบันตำบลศรีถ้อย เป็นจุดรับซื้อล้นจี่ที่สำคัญแห่งหนึ่ง
2. หมู่บ้านชาวไทยภูเขา ปางปูเลาะ – ผาแดง เป็นหมู่บ้านชาวไทยภูเขา หมู่ที่ 13, 10 ตำบลศรีถ้อย มีการอนุรักษ์ประเพณีวัฒนธรรมชนเผ่า มีภูมิทัศน์สวยงาม เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และมีที่พัก (Home stay) สำหรับนักท่องเที่ยวศึกษาวิถีชีวิตชนเผ่า
3. ลานค้าชุมชนสองข้างถนน ตั้งอยู่สองข้างถนนสายพหลโยธิน แม่ใจ – เชียงราย ในเขตตำบลศรีถ้อย หมู่ที่ 1,11,7,,9 เป็นร้านค้าชุมชนที่จำหน่ายผลิตภัณฑ์พื้นบ้านและผลไม้ตามฤดูกาล
4. อ่างเก็บน้ำห้วยชมภู เป็นอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กเป็นลักษณะน้ำซึมน้ำซับมีทิวทัศน์โดยรอบสวยงาม มีน้ำสำหรับทำการเกษตรตลอดปี ตั้งอยู่ หมู่ 6,8
5. ถ้ำประกายเพชร ตั้งอยู่ บ้านปางปูเลาะ หมู่ที่ 13 ลักษณะถ้ำเป็นหินงอกหินย้อยและมีหยดน้ำลงมาจากเพดานถ้ำ ทำให้เกิดประกายระยิบระยับ ระยะทางจาก หมู่บ้านปางปูเลาะ ถึงถ้ำประกายเพชร รวม 2 กิโลเมตร เส้นทางถนนจากถ้ำสามารถเดินทางไปถึงอำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง
6. จุดชมวิวผาแดง ตั้งอยู่ บ้านผาแดง หมู่ที่ 10 ลักษณะเป็นจุดชมวิวหน้าผาที่สวยงามสามารถมองเห็นทิวทัศน์ของอำเภอแม่ใจและอำเภอใกล้เคียงได้

### กระบวนการหรือขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลศรีถ้อย

เทศบาลตำบลศรีถ้อย ได้การดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2561 โดยดำเนินการตามขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น รับฟังปัญหาความต้องการ
2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น
3. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น พิจารณาร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น
4. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นและประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่น

เค้าโครงแผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ.2561 – 2565) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### ส่วนที่ 1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน

1. ด้านกายภาพ
2. ด้านการเมือง/การปกครอง
3. ประชากร
4. สภาพทางสังคม
5. ระบบบริการพื้นฐาน
6. ระบบเศรษฐกิจ
7. ศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม
8. ทรัพยากรธรรมชาติ
9. อื่น (ถ้ามีระบุด้วย)

#### ส่วนที่ 2 ยุทธศาสตร์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับมหภาค
2. ยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การวิเคราะห์เพื่อพัฒนาท้องถิ่น

#### ส่วนที่ 3 การนำแผนพัฒนาท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติ

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนงาน
2. บัญชีโครงการพัฒนาท้องถิ่น

#### ส่วนที่ 4 การติดตามและประเมินผล

1. การติดตามและประเมินผลยุทธศาสตร์
2. การติดตามและประเมินผลโครงการ
3. สรุปผลการพัฒนาท้องถิ่น
4. ข้อเสนอแนะในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต

โดยมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561

##### 1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

องค์ประกอบ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย

- |   |                  |
|---|------------------|
| (1) ผู้บริหารท้องถิ่น   | ประธานกรรมการ    |
| (2) รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกคน  | กรรมการ          |
| (3) สมาชิกสภาที่ท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน  | กรรมการ          |
| (4) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารคัดเลือกจำนวนสามคน   | กรรมการ          |
| (5) ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน | กรรมการ          |
| (6) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน แต่ไม่เกินหกคน | กรรมการ          |
| (7) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  | เลขานุการ        |
| (8) หัวหน้าส่วนราชการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน   | ผู้ช่วยเลขานุการ |
- กรรมการตาม (3) (4) (5) และ (6) ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น โดยพิจารณาจรรยาบรรณ
  - (1.1) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชน เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง
  - (1.2) ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

(1.3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศกลุ่มจังหวัดและจังหวัด โดยเน้นดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลต่อประชาชนโดยตรง เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด

(1.4) กรอบนโยบายทิศทางแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด

(1.5) นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นแก่งต่อสภาท้องถิ่น

(1.6) แผนชุมชน

ในการนำประเด็นข้างต้นมาจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น คำนี้ถึงสถานะทางการคลังของท้องถิ่นและความจำเป็นเร่งด่วน ที่ต้องดำเนินการมาประกอบการพิจารณาด้วย

(2) ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนาเสนอแนะแนวทางการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา

(3) พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนการดำเนินงาน

(4) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานตามข้อ 19(2) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

(5) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินแผนพัฒนา

(6) แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยปฏิบัติงานที่เห็นสมควร

(7) ประสานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวมวิเคราะห์ปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและจัดทำเป็นโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

องค์ประกอบให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย

- |   |               |
|---|---------------|
| (1) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น                                  | ประธานกรรมการ |
| (2) หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น               | กรรมการ       |
| (3) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก<br>จำนวนสามคน | กรรมการ       |
| (4) หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน                      | เลขานุการ     |
| (5) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนหรือพนักงาน                   |               |

ส่วนท้องถิ่น ที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย ผู้ช่วยเลขานุการ  
 กรรมการตาม (3) ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับการคัดเลือก  
 อีกได้ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาให้  
 สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา หน้าที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนดจัดทำร่าง  
 แผนการดำเนินงานและจัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานตามข้อ 19  
 (1) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 4.1 งานวิจัยเกี่ยวกับแนวคิดนโยบายสาธารณะแบบปรีกษาหรือ

วิศรุตฯ ทองแกมแก้ว เพ็ญนภา จันทรแดงและบุญญา จันทรเกตุ (2558) ได้ศึกษา  
 ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบปรีกษาหรือกับการกำหนดนโยบาย  
 สาธารณะเพื่อพัฒนาเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยที่เทศบาลนครหาดใหญ่ กำลังเตรียมความ  
 พร้อมการพัฒนาในรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อรองรับการขยายตัวของความเจริญในอนาคต ด้วย  
 เหตุนี้ การนำวัฒนธรรมทางการเมืองแบบปรีกษาหรือมาใช้ต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ  
 จึงเป็นประเด็นที่มีความน่าสนใจต่อการศึกษา เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบ  
 ปรีกษาหรือเป็นพฤติกรรมทางการเมืองอันแสดงให้เห็นถึงกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง เปิด  
 กว้าง รับฟังข้อคิดเห็นของทุกฝ่าย เพื่อให้ได้ข้อสรุปสอดคล้องตอบสนองความต้องการของ  
 ส่วนรวมอย่างแท้จริง โดยในงานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับวัฒนธรรมทางการเมือง  
 แบบปรีกษาหรือของประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง  
 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบปรีกษาหรือกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อ  
 พัฒนาเทศบาลนครหาดใหญ่ และเพื่อเสนอแนะแนวทางตามปัญหา สาเหตุของปัญหา  
 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบปรีกษาหรือต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนาเทศบาล  
 นครหาดใหญ่ ได้ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน คือ การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก  
 และเชิงปริมาณสนับสนุน ผลการวิจัยพบว่า 1. ระดับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบปรีกษาหรือ  
 ของเทศบาลนครหาดใหญ่ อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งการตกลงร่วมกันด้วยเหตุผล การสามารถ  
 เข้าถึงได้ การตัดสินใจที่เป็นข้อผูกมัด และการสนทนาถกเถียงอย่างต่อเนื่อง ที่ยังไม่มี ความ  
 ครอบคลุมสำหรับประชาชน เนื่องจากเหตุผลของสภาพความเป็นชุมชนเมือง 2. วัฒนธรรมทาง  
 การเมืองแบบปรีกษาหรือกับการกำหนดนโยบายสาธารณะเทศบาลนครหาดใหญ่  
 มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ในทิศทางเดียวกัน ในระดับค่อนข้าง

น้อยโดยส่วนใหญ่การดำเนินงานจะเป็นไปในลักษณะประธานชุมชนเป็นผู้ดำเนินการในฐานะตัวแทนของชุมชน เนื่องจากทางเทศบาลยังไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรงในการจัดการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย 3. ค้นพบประเด็นปัญหาออกเป็น 6 ประเด็นหลัก คือ 1) ปัญหาด้านการจราจร 2) ปัญหาด้านเศรษฐกิจ 3) ปัญหาอุทกภัย 4) ปัญหาด้านความมั่นคง 5) ปัญหาด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค คุณภาพชีวิต สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม และ 6) ปัญหาการตระหนักถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบปรีชาหาหรือของประชาชน

สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล. (2552) ได้ศึกษาวิจัย เพื่อต้องการตอบคำถามว่า ประชาธิปไตยแบบปรีชาหาหรือเชื่อมโยงกับการเมือง แบบประชาธิปไตยไทย ภายใต้เงื่อนไขการเมืองเรื่องผลประโยชน์และอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันในการ พัฒนาอย่างไร โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 3 ประการคือ พัฒนาการแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบปรีชาหาหรือในกระบวนการพัฒนาในประเทศไทย การเมืองเรื่องผลประโยชน์และอำนาจในกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรีชาหาหรือ ข้อจำกัด และเงื่อนไขเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรีชาหาหรือในการเมืองของการพัฒนาในประเทศไทย โดยใช้วิธีการศึกษาจากกรณีศึกษา การ จัดการน้ำในจังหวัดระยอง ซึ่งเป็นตัวแทนของปัญหาความขัดแย้งเรื่องอำนาจและผลประโยชน์อย่าง ชัดเจน ผลการศึกษาพบว่าการผลักดันประชาธิปไตยแบบปรีชาหาหรือในเชิงสถาบันสมัชชา สุขภาพและสภาองค์กรชุมชน แต่ทั้งสองกลไกไม่สามารถรองรับปัญหาเรื่องอำนาจและผลประโยชน์ ได้ ในขณะที่เดียวกันกระบวนการปรีชาหาหรือในปัญหาความขัดแย้งเรื่องอำนาจและผลประโยชน์ใน การจัดการน้ำในจังหวัดระยองได้ เนื่องจาก ข้อจำกัดเรื่องเครือข่ายผลประโยชน์และอำนาจ เงื่อนไข การเมืองของระบบราชการในการบริหารจัดการน้ำ การแข่งขันของประชาธิปไตยแบบปรีชาหาหรือกับกระบวนการมีส่วนร่วมแบบอื่น ๆ และเงื่อนไขเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรีชาหาหรือ ประกอบด้วย การยอมรับของภาครัฐในหลักการของประชาธิปไตยแบบปรีชาหาหรือ โครงสร้างการ ตัดสินใจที่มีการกระจายอำนาจ และรองรับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย อำนาจที่สมดุลระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายทำให้สามารถก่อให้เกิดกระบวนการใช้เหตุผล เพื่อเปลี่ยนแปลงจุดยืนของตัวแสดงแต่ละฝ่ายได้

วัลลภ สุขสวัสดิ์และคณะ. (2562) ได้ศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วนในชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการบริการสาธารณะในชุมชน โดยใช้กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรีชาหาหรือและธรรมาภิบาล โดยนำเครื่องมือที่ส่งเสริมประชาธิปไตยแบบปรีชาหาหรือและหลักธรรมาภิบาล จำนวนสี่เครื่องมือมาใช้และกำหนดให้ใช้ในพื้นที่ที่แตกต่างกัน ได้แก่ แบบประเมินความไม่พึงพอใจใน

บริการสาธารณะ บัตรคะแนนประชาชน การเรียนรู้การใช้จ่ายงบประมาณและการปฏิบัติการร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาชุมชน การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณใช้ค่าความถี่และการวัดแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลาง การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การวิเคราะห์แบบอุปนัยโดยการตีความสร้างข้อสรุปจากข้อมูลที่ได้จากการใช้เครื่องมือการวิจัย ผลการศึกษาพบว่าปัญหาสำคัญที่ชุมชนต้องการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วนได้แก่ ปัญหาการขบขี้จักรยานยนต์ของวัยรุ่นในยามวิกาลที่ไม่คำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลอื่นและปัญหาอาเสพติดในชุมชน การแก้ไขปัญหาดังกล่าวกระทำโดยการอภิปรายให้ได้ฉันทามติและการมีส่วนร่วมระหว่างชุมชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ได้จากงานวิจัยคือการเสนอให้ภาครัฐนำเครื่องมือการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถแก้ไขปัญหาคือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4.2 งานวิจัยเกี่ยวกับแนวคิดประสิทธิผล

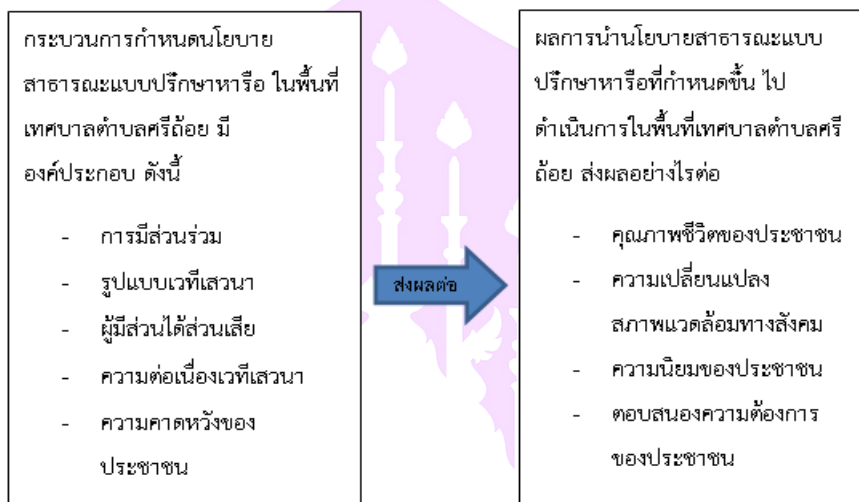
จินตกานต์ สุธรรมดีและคณะ (2563) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาฝาย อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลการดำเนินงาน และนำเสนอแนวทางการพัฒนาประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาฝาย อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลเชิงปริมาณ ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนาฝาย จำนวน 400 คน ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple random sampling) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ จำนวน 12 คน เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย (1) แบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ และ (2) แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา และวิธีการวิเคราะห์เนื้อหาการสร้างแนวทางการพัฒนาประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาฝาย อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ ผลการวิจัย พบว่า ระดับประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาฝาย อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน โดยเรียงลำดับความสำคัญค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยได้ ดังนี้ มุมมองด้านประชาชน มุมมองด้านการเงิน มุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต และมุมมองด้านกระบวนการภายใน ตามลำดับ แนวทางการพัฒนาประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาฝาย อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ ประกอบด้วย (1) การพัฒนาระบบการสนับสนุนจากการเมืองระดับชาติ และ (2) การเพิ่มแรงกดดันทางการเมืองจากภาค

ประชาชน ซึ่งทั้งสองประการมุ่งเน้นการส่งเสริมและผลักดันในเรื่อง การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร การพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น การพัฒนาความเป็นเอกภาพของบุคลากร และการพัฒนาวัฒนธรรมการทำงานเน้นการมีส่วนร่วม

เอกชัย สุระจินดาและดวงใจ พุทธวงศ์. (2559) ได้ทำการศึกษาประสิทธิผลการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาไปปฏิบัติของเทศบาลตำบล อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ข้อ คือ 1) เพื่อศึกษาประสิทธิผลในการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาไปปฏิบัติของเทศบาลตำบล อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน และ 2) เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและแนวทางการปรับปรุงการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาไปปฏิบัติของเทศบาลตำบล อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน เป็นการวิจัยแบบผสมโดยเป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสัมภาษณ์ (Interview) และการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง(Document analysis) โดย ผู้ให้ข้อมูลได้แก่ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และประชาชนในเขตเทศบาลตำบล จำนวน 7 คน โดยวิธีการเลือกกลุ่มเป้าหมายแบบเจาะจง วิเคราะห์ข้อมูลโดยสถิติเชิงพรรณณาในการเรียบเรียง สังเคราะห์ข้อมูลที่ได้แล้วนำเสนอโดยการบรรยายผลการวิจัยพบว่า 1) ประสิทธิผลการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาไปปฏิบัติทั้ง 7 ด้านของเทศบาลตำบล ไปปฏิบัติโดยดูจากจำนวนโครงการที่นำไปปฏิบัติจริง อธิบายได้ดังนี้ โครงการที่บรรจุไว้ในแผนสามปี 2557 ไปปฏิบัติจริงจากทั้งหมดที่บรรจุไว้ในแผนสามปี ปี 2557 จำนวน 137 โครงการ สามารถนำไปปฏิบัติจริงคิดเป็นร้อยละ 70.80 ซึ่งหากพิจารณารายด้านโดยลำดับ จากค่าร้อยละสูงสุด ไปหาลำดับ ได้ดังนี้ ยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาและการกีฬา และยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุขนำไปปฏิบัติจริงคิดเป็นร้อยละ 87.50 รองลงมาคือยุทธศาสตร์ด้านการเมือง การบริหารนำไปปฏิบัติจริง คิดเป็นร้อยละ 82.92ยุทธศาสตร์ด้านสังคมและวัฒนธรรม นำไปปฏิบัติจริง คิดเป็นร้อยละ 63.63 ยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนำไปปฏิบัติจริงคิดเป็นร้อยละ 62.50 ยุทธศาสตร์ด้านโครงสร้างพื้นฐานนำไปปฏิบัติจริงคิดเป็นร้อยละ 47.60 และยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวนำไปปฏิบัติจริงคิดเป็นร้อยละ 46.15 ตามลำดับ 2) ปัญหาอุปสรรคและแนวทางต่อการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาไปปฏิบัติของเทศบาลตำบล ปัญหาคือ งบประมาณในการดำเนินงาน และบุคลากรไม่เพียงพอบางโครงการประชาชนยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วม แนวทางแก้ไขคือการเพิ่มงบประมาณและบุคลากรให้เพียงพอ และบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษา เรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรม แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงนำแนวคิดของ สติธร ธนานิธิโชติและคณะ, (2557) มาประยุกต์ใช้ ในการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้



ภาพ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย ที่มีผลกระทบระหว่างกระบวนการกำหนดและประสิทธิผลของนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ (สติธร ธนานิธิโชติและคณะ, 2557)

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือและผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์และตรงตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา มีรายละเอียดในแต่ละขั้นตอน ดังต่อไปนี้

#### รูปแบบการวิจัย

ในการดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ โดยภาพรวมของการกำหนดระเบียบวิธีวิจัยหรือกระบวนการวิธีการวิจัย (Methodology) ที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบและขอบเขตของระเบียบวิธีวิจัยหรือกระบวนการวิธีการวิจัยดังกล่าวมาใช้ในการดำเนินการศึกษา โดยสรุปดังต่อไปนี้

#### การวิจัยเชิงเอกสาร

ด้วยกระบวนการวิธีการวิจัยเชิงเอกสารโดยเบื้องต้นทางผู้ศึกษาวิจัย ได้ดำเนินการกระบวนการศึกษา ตามระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิธีการวิจัย โดยการใช้กระบวนการวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร โดยการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

การกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิธีการวิจัย โดยการใช้กระบวนการวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์ นั้น ในการกำหนดกระบวนการวิธีการวิจัยครั้งนี้ ใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) และผู้วิจัยใช้การสำรวจแบบการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูล ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนหรือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย ผู้วิจัยเลือก ผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจง (Purposive sampling) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ที่สำคัญในการตอบใจห้การวิจัย

ผู้ศึกษาวิจัยในหัวข้อนี้ ต้องการที่จะเข้าถึงข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล ที่ชัดเจนและสมบูรณ์ที่สุด จึงได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลัก ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ของเทศบาลตำบลศรี

ถ้อย อำเภอมแม่ใจ จังหวัดพะเยา โดยผู้ศึกษาวิจัย ได้เลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจง (Purposive sampling) โดยแบ่งออกเป็น จำนวน 3 กลุ่ม รวม 45 คน ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มองค์กรชุมชน แกนนำชุมชน ในท้องที่ ซึ่งเป็นตัวแทนภาคประชาชน ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธานกลุ่มสตรีและประธานกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อสม.) ในเขตพื้นที่รับผิดชอบเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอมแม่ใจ จังหวัดพะเยา 10 หมู่บ้าน ประกอบด้วย หมู่ที่ 1 บ้านต้นแก, หมู่ที่ 4 บ้านแม่ใจหางบ้าน, หมู่ที่ 5 บ้านป่าสัก, หมู่ที่ 6 บ้านทุ่งป่าช้า, หมู่ที่ 7 บ้านข้าวตาด, หมู่ที่ 8 บ้านท่าต้นหาด, หมู่ที่ 9 บ้านสันติสุข, หมู่ที่ 11 บ้านต้นผึ้ง, หมู่ที่ 12 บ้านป่าสักสามัคคีและหมู่ที่ 13 บ้านปางปู่เลาะ รวมจำนวน 30 คน

กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีตำบลศรีถ้อยและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลศรีถ้อยทั้งสองเขตเลือกตั้ง จำนวน 13 คน

กลุ่มที่ 3 กลุ่มข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนหรือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ คือ ปลัดเทศบาลและเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อย จำนวน 2 คน ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 2 ตารางแสดงกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอมแม่ใจ จังหวัดพะเยา

กลุ่ม	ผู้ให้ข้อมูลหลัก	จำนวน/คน	หมายเหตุ
1	กลุ่มองค์กรชุมชน แกนนำชุมชน ในท้องที่	30	เป็นผู้ที่ยังคง
2	กลุ่มผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น	13	ดำรงตำแหน่ง
3	กลุ่มข้าราชการประจำท้องถิ่น	2	อยู่ในปัจจุบัน
รวม (สี่สิบห้าคน)		45	

### ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ผู้ศึกษาใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งมีขั้นตอนการสร้าง ดังนี้

1. ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. กำหนดประเด็นในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก
3. กำหนดรูปแบบการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก
4. สร้างรูปแบบการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก
5. นำรูปแบบการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกที่สร้างขึ้น ไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหา
6. นำผลจากข้อ 5 มาปรับปรุงแก้ไขเป็นรูปแบบการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกฉบับจริง
7. พิจารณาปรับข้อคำถามมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น
8. พิมพ์รูปแบบการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกฉบับสมบูรณ์เพื่อนำไปใช้ในการเก็บข้อมูลจริงต่อไป

### เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ ใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยใช้คำถามเหมือนกันทุกคน และการศึกษาจากข้อมูลที่มีผู้บันทึกไว้แล้วโดยผู้อื่นโดยลักษณะข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างหรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ มีแบบสัมภาษณ์และคำถามในการสนทนากลุ่ม จากผู้ให้การสัมภาษณ์ประกอบด้วยผู้ให้ข้อมูลหลักทั้ง 3 กลุ่ม การสัมภาษณ์มีลักษณะคล้ายกับการใช้แบบสอบถามและการสนทนากลุ่ม โดยกำหนดเป็นคำถามปลายเปิดคำถามต่าง ๆ ได้ถูกกำหนดเป็นแบบสัมภาษณ์ขึ้น เพื่อใช้ประกอบการสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้าแล้ว เป็นการสัมภาษณ์ที่มีคำถามและข้อคำถามที่แน่นอนตายตัว จะสัมภาษณ์ผู้ใดก็ใช้คำถามแบบเดียวกัน มีลำดับขั้นตอนเหมือนกัน เพื่อให้การเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายที่กำหนด การลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูล โดยต้องชี้แจงหรือทำความเข้าใจ ถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัยแก่กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักหรือกลุ่มประชากรตัวอย่าง มีการตรวจสอบข้อมูลที่ได้และดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อสรุปผลการวิจัย

2. ข้อมูลทุติยภูมิ เก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ วารสาร เอกสารทางวิชาการต่าง ๆ และสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต (Internet) ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับขั้นตอน กระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะแบบปรึกษาหารือและประสิทธิผล ที่ได้จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย โดยจะวิเคราะห์ข้อมูลจาก

แผนพัฒนาตำบล ย้อนหลัง 5 ปี และศึกษาเทคโนโลยี ด้งบประมาณรายจ่ายประจำปี ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย ตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2558 ถึงปีงบประมาณ 2563 ด้วย

### การรวบรวมข้อมูล

สำหรับกระบวนการหรือแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่นำมาใช้ในการศึกษาค้นคว้านี้ ได้กำหนดกระบวนการหรือแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ กระบวนการหรือแนวทาง ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร ทางวิชาการ ข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ และกระบวนการหรือแนวทางในการเก็บ รวบรวมข้อมูลโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์เชิงลึกหรือสนทนากลุ่มอย่างไม่ เป็นทางการ โดยกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าว เป็นกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล ตามแนวทางของกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยสรุปดังนี้

1. เมื่อผู้ศึกษาได้สร้างแบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เสร็จเรียบร้อยแล้ว จะนำไปสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหลักหรือประชากรกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ที่เลือกไว้ด้วยตนเอง
2. เมื่อได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แล้ว ผู้ศึกษาจะทำการตรวจสอบความเรียบร้อยและ เริ่มการศึกษาและนำข้อมูลคำตอบที่สมบูรณ์ ในการสัมภาษณ์ดังกล่าวฯ ไปวิเคราะห์หาข้อมูล ทางขั้นตอนเชิงคุณภาพ ต่อไป

### การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษามีลำดับขั้นตอนในการวิเคราะห์ ดังนี้

1. ผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์ โดยนำคำ สัมภาษณ์จากผู้ถูกสัมภาษณ์มาเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างของแต่ละบุคคล และ จัดลำดับความสำคัญและคุณลักษณะของข้อมูล
2. นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์และเอกสารที่วิเคราะห์ได้ โดยที่จัดลำดับความสำคัญ แล้วนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลทาง เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะ เป็นแนวคิดทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะทราบถึงลักษณะที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันของข้อมูล
3. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และจากการศึกษาต่าง ๆ มาทำการวิเคราะห์ข้อมูล ร่วมกันอย่างเป็นระบบและนำไปสู่การเชื่อมโยงข้อมูลเข้าด้วยกัน แสดงความสำคัญของข้อมูล ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อสะดวกในการวิเคราะห์และเขียนรายงานข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจะไม่ใช้ ข้อมูล แต่จะเป็นข้อมูลเชิงพรรณนาที่มี “รายละเอียด” และ “ลึก” และมีการอ้างอิงโดยตรง เกี่ยวกับที่มาของข้อมูลไม่ว่าจะเป็นข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าหรือข้อมูลทางเอกสาร

ดังนั้น ข้อมูลเชิงคุณภาพ ที่ได้จากการตอบประเด็นสัมภาษณ์ (Interview Research) และข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ (Document Research) จะถูกนำมาวิเคราะห์และประมวลผลโดย เชื่อมโยงความสัมพันธ์ในแง่ต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริง ทั้งในเชิงเหตุและผลซึ่งการวิเคราะห์จะ ออกมาในลักษณะของการพรรณานำไปสู่คำตอบในการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะแบบปรึกษาหารือและสรุปผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำให้ทราบถึงความ เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเป็นเหตุเป็นผล ได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น



## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณสุขแบบปรีกษาหารือและประสิทธิผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณสุขแบบปรีกษาหารือ และศึกษาผลของการนำนโยบายสาธารณสุขที่ได้จากกระบวนการแบบปรีกษาหารือ ไปปฏิบัติ ในปี พ.ศ.2560 – 2562 ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้ศึกษาวิจัยในหัวข้อนี้ ต้องการที่จะเข้าถึงข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง เพื่อนำมาประกอบกรวิเคราะห์ข้อมูล ที่ชัดเจนและสมบูรณ์ที่สุด จึงได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลัก ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณสุขแบบปรีกษาหารือ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา โดยผู้ศึกษาวิจัย ได้เลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจง (Purposive sampling) เฉพาะชุมชนที่อยู่ในเขตรับผิดชอบของเทศบาลตำบลศรีถ้อย จำนวน 10 หมู่บ้าน โดยแบ่งออกเป็น จำนวน 3 กลุ่ม รวม 45 คน ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้นำชุมชน ผู้นำองค์กรในชุมชน ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและข้าราชการประจำท้องถิ่น

การวิเคราะห์งานวิจัยเชิงคุณภาพชิ้นนี้ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเนื้อหา ผู้วิจัยได้นำเอาผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการศึกษาข้อมูลจากเอกสารมาวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณสุขแบบปรีกษาหารือ ของ สติธร ธนานิธิโชติ และคณะ (2557) มาประยุกต์ใช้ เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณสุขแบบปรีกษาหารือและผลการนำนโยบายสาธารณสุขที่ได้ไปปฏิบัติ ว่าส่งผลอย่างไรต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาค้นคว้า เรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณสุขแบบปรีกษาหารือและประสิทธิผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา ผู้วิจัยแบ่งออกเป็น 3 ตอน ประกอบด้วย

### ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ลักษณะส่วนบุคคลของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลกลุ่มส่วนบุคคลของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก มีรายละเอียด ดังนี้

ตาราง 3 ตารางแสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจำแนกตามเพศ

เพศ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ชาย	34	76
หญิง	11	24
รวม	45	100

จากตาราง กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักได้จำแนกตามเพศ พบว่า กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 34 คน คิดเป็นร้อยละ 76 และเพศหญิง จำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 24

ตาราง 4 ตารางแสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจำแนกตามอายุ

อายุ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ระหว่าง 30 – 40 ปี	6	13.33
ระหว่าง 41 – 50 ปี	10	22.22
ระหว่าง 51 – 60 ปี	28	62.22
อายุ 60 ปี ขึ้นไป	1	2.22
รวม	45	99.99

จากตาราง พบว่า กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีอายุระหว่าง 30 – 40 ปี คิดเป็นร้อยละ 13.33 ต่อมาคือระหว่าง 41 – 50 ปี คิดเป็นร้อยละ 22.22 ส่วนใหญ่อยู่ที่ระหว่าง 51 – 60 ปี คิดเป็นร้อยละ 62.22 และ อายุ 60 ปี ขึ้น มีเพียง 1 ท่าน คิดเป็นร้อยละ 2.22 เท่านั้น

ตาราง 5 ตารางแสดงจำนวนร้อยละของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจำแนกตามการศึกษา

การศึกษา	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ไม่ได้รับการศึกษา	0	0
ประถมศึกษา	14	31.11
มัธยมศึกษาตอนต้น	10	22.23
มัธยมศึกษาตอนปลาย	18	40.00
อนุปริญญา	1	2.22

ตาราง 6 (ต่อ)

การศึกษา	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ปริญญาตรี	0	0
ปริญญาโท	2	4.44
สูงกว่าปริญญาโท	0	0
รวม	45	100

จากตาราง จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับมัธยมปลาย (ม.6) จำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 40.00 รองลงมา คือ ระดับประถมศึกษา จำนวน 14 คน คิดเป็นร้อยละ 31.11 ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ม.3) จำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 22.22 ระดับปริญญาโท จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 4.44 และระดับอนุปริญญา (ปวส.) จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 2.22 ตามลำดับ

## ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ

### 2.1 บทบาท การมีส่วนร่วม ความคาดหวัง ความเกี่ยวข้องกับขั้นตอนหรือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา

1 การมีส่วนร่วมในเวทีการประชุมหรือเสวนาหรือกิจกรรมสัมมนาต่าง ๆ ตามที่สำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อยจัดขึ้น เพื่อรับฟังปัญหาความต้องการของประชาชนและกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนของเทศบาลตำบลศรีถ้อย จากข้อมูลที่ได้รับจากผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ สำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อย ได้จัดเวทีการเสวนา ประชุม อบรมและศึกษาดูงาน ตามภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตำบล ในส่วนผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้เข้าร่วมตามคำเชิญตามบทบาทหน้าที่ของตนเอง โดยที่สำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อยเป็นผู้กำกับดูแลและการจัดการในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ยกตัวอย่างของผู้ให้ข้อมูลบางราย ได้กล่าว ไว้ดังนี้ “ได้เข้าร่วมการประชุมบ่อยครั้ง ตามหนังสือเชิญของเทศบาลตำบลศรีถ้อย เพราะเราเป็นผู้นำ มีบทบาทหน้าที่ตามตำแหน่งที่ได้รับ เพื่อเข้าร่วมเวทีเพื่อเสนอปัญหาความต้องการของประชาชนในหมู่บ้าน” (ผู้แทนชุมชน, 3 มีนาคม 2564)

“มีการประชุมเพื่อรับฟังปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่แล้ว ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบและร่วมรับประโยชน์ ในการแก้ไขปัญหาทุกหมู่บ้าน ในตำบล แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ร่างจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้แผนดังกล่าวมาเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี” (ข้าราชการประจำท้องถิ่น, 7 มีนาคม 2564)

2 รูปแบบของการเสวนาที่เข้าร่วม มีลักษณะเป็นเป็นเชิงเข้าร่วมหรือ ในรูปแบบของการประชุมผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาคือการเปิดเวทีเสวนา อบรมและศึกษาดูงาน เพื่อให้สามารถเห็นตัวอย่างการดำเนินงานขององค์กรอื่น โดยมีเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลศรีถ้อยเป็นผู้จัดเวทีและกำกับการประชุมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดกิจกรรมนั้น ๆ มีตัวอย่างการให้ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลักบางท่าน ดังนี้ “มีการจัดทำประชาคมหมู่บ้าน เพื่อรับฟังปัญหาความต้องการจากประชาชนโดยตรง และจัดการประชุมประชาคมในระดับตำบล โดยให้ทุกหมู่บ้านส่งตัวแทนเข้าร่วม ประกอบไปด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สท. ประธานกลุ่มแม่บ้าน ประธานกลุ่มอาชีพ ฯลฯ” (ข้าราชการประจำท้องถิ่น, 10 มีนาคม 2564)

3 ในการจัดกิจกรรมแต่ละครั้ง จะมีบุคคล (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) ที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมเวที แต่ละบุคคลมีบทบาท หน้าที่ แตกต่างกันตามองค์กรที่ตนเองสังกัด ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลตำบลศรีถ้อย ประธานกลุ่มสตรีหรือประธานกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน (อสม.) หรือผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้แทนองค์กรอื่นที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลศรีถ้อย เป็นต้น ตัวอย่างของผู้ให้ข้อมูลบางรายกล่าวว่า “มีด้วยกันหลายคน แต่ละคนมาจากองค์กรต่างกัน ทั้งหัวหน้าส่วนราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ประธานแม่บ้าน ประธานผู้สูงอายุ เข้ามาประชุมร่วมกัน ช่วยกันออกความคิดเห็นพัฒนาและแก้ไขปัญหาของกลุ่มตนเอง ตามที่มีโอกาสในการประชุมจัดทำแผนพัฒนาตำบลศรีถ้อย” (สมาชิกสภาเทศบาล, 25 กุมภาพันธ์ 2564)

4 สำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อย ได้เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ ตามกรอบระเบียบหรือข้อกำหนด ที่เกี่ยวข้อง ความถี่ของการจัดเวทีตามที่เทศบาลตำบลศรีถ้อยได้กำหนดขึ้น และมีการติดตามผลการจัดกิจกรรมในแต่ละครั้งด้วย มีตัวอย่างการให้ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลักบางท่าน ดังนี้ “มีการจัดทำประชาคมตามที่ได้รับข้อสั่งการจากกรม, จังหวัด, อำเภอ หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เทศบาลจะดำเนินการตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมติดตามผลเป็นลำดับ” (ข้าราชการประจำท้องถิ่น, 10 มีนาคม 2564)

5 รูปแบบการจัดเวทีเสวนาที่ผ่านมา ไม่มีข้อจำกัด ในกระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะแบบปรึกษาหารือ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วม หากแต่ผู้ที่ได้รับเชิญ (บางท่านบางส่วน) ไม่สมัครใจเข้าร่วมเวทีเหล่านั้นเอง ยกตัวอย่างคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลบางรายกล่าวว่า “ในการจัดเวทีการประชุมต่าง ๆ นั้น เทศบาลศรีถ้อยไม่ได้จำกัด การเข้าร่วมได้ใด หากแต่บางคน ไม่สะดวกหรือไม่ว่างเข้าร่วมเวทีเอง” (สมาชิกสภาเทศบาล, 25 กุมภาพันธ์ 2564)

6 การจัดเวทีแต่ละครั้ง ผู้เข้าร่วมกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบ ปรึกษาหารือ จะได้รับประโยชน์ เพราะได้นำเสนอปัญหาความต้องการของประชาชน กลุ่ม องค์กรของตน เพื่อให้เทศบาลตำบลศรีถ้อยจัดทำเป็นนโยบายออกมาแก้ไขปัญหาและ สนองความต้องการของประชาชน ตามที่ได้เสนอในเวทีนั้น ๆ ตัวอย่างของผู้ให้ข้อมูลบางราย กล่าวว่า “ได้รับประโยชน์ เพราะได้นำเสนอปัญหาความต้องการ ให้เทศบาลตำบลศรีถ้อยได้ รับรู้ และร่วมกันหาวิธีใช้” (สมาชิกสภาเทศบาล, 28 กุมภาพันธ์ 2564)

## 2.2 การวิเคราะห์ผลของการนำนโยบายสาธารณะที่ได้จากกระบวนการแบบ ปรึกษาหารือ ไปปฏิบัติ ของสำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา

1 ผู้ให้ข้อมูลหลัก เห็นว่าขั้นตอนหรือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ที่ถูกกำหนดขึ้น เมื่อออกแบบเป็นกิจกรรมหรือโครงการขึ้นมา แล้วนำไปปฏิบัติ จะสามารถ แก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของตนเองได้ และตอบสนองต่อความต้องการของ ประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย ได้ในระดับที่น่าพอใจ เพราะ เป็นการนำเสนอปัญหา และความต้องการจากผู้แทนกลุ่มองค์กร หรือผู้นำชุมชนในพื้นที่ ที่เป็นผู้แทนเข้าร่วมการ นำเสนอบนพื้นฐานที่เป็นข้อเท็จจริง ต่อเวทีที่เทศบาลตำบลศรีถ้อยได้จัดขึ้น ตัวอย่างของผู้ให้ ข้อมูลบางรายกล่าวว่า “กระบวนการกำหนดนโยบายที่กำหนดขึ้น มีการออกแบบและกิจกรรม โครงการขึ้นมา สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่เขต เทศบาลตำบลศรีถ้อยได้มากที่สุด” (ผู้แทนชุมชน, 25 กุมภาพันธ์ 2564)

2 กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นในห้วงเวลาที่ผ่านมา เมื่อ นำไปดำเนินการในพื้นที่แล้ว จะส่งผลกระทบ ดังนี้

ต่อประชาชน ด้านความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เนื่องจากสามารถแก้ไขปัญหาของตนเองได้ ตามที่ได้เสนอขอความต้องการผ่านผู้นำชุมชน ผู้นำกลุ่มองค์กร และสามารถตอบสนอง ต่อความต้องการของตนเองในระดับที่น่าพอใจ

ต่อเศรษฐกิจ เกิดการหมุนเวียนการใช้จ่ายในชุมชน มีกำลังซื้อเพิ่มมากขึ้น มีรายได้เพิ่มมากขึ้น เกิดจากการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการที่ตรงจุด ผลผลิตทางการเกษตรดีขึ้น และปลูกพืชได้หลากหลาย ต่อเนื่องในดินเดิม เพราะมีแหล่งน้ำที่ได้แก้ไขปัญหา มีการขยายเขตส่งน้ำ จึงสามารถเพาะปลูกได้เพิ่มขึ้น

ต่อสังคม มีความสามัคคีกัน เอื้อเพื่อเอื้อกูลกัน มีนโยบายบางตัวที่กำหนดขึ้นมาแล้ว สามารถช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เกิดความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ประชาชนมีความต้องการมีส่วนร่วมกับเทศบาลตำบลศรีถ้อย ในด้านการพัฒนาหรือมีจิตอาสาที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย จัดขึ้น

ต่อสิ่งแวดล้อม มีกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย ที่เมื่อเป็นนโยบายแล้วนำไปดำเนินงานในด้านการสร้างฝาย ทำแนวกันไฟหรือการปลูกป่า ทำให้สภาพแวดล้อมในพื้นที่ได้รับการแก้ไข ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ การเรียนรู้วิถีที่ใช้อย่างคุ้มค่า มีความยั่งยืน ทำให้คนอยู่ร่วมกับป่าได้

มีตัวอย่างของผู้ให้ข้อมูล กล่าวว่า “ส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น ทำให้มีการใช้จ่ายหมุนเวียนในชุมชน สังคมมีความมั่นคง พอเพียง ด้านสิ่งแวดล้อมมีการก่อเกิดความหวงแหนและร่วมกันอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น” (สมาชิกสภาเทศบาล, 26 กุมภาพันธ์ 2564)

ตัวอย่างของผู้ให้ข้อมูล กล่าวว่า “ส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในทางที่ดีขึ้นรวมทั้งเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย” (ผู้นำชุมชน, 8 มีนาคม 2564)

ตัวอย่างของผู้ให้ข้อมูล กล่าวว่า “กระบวนการที่ผ่านมาจากหลังจากที่ดำเนินการตามโครงการที่ได้รวบรวมในแผนที่ผ่านมา การประชาคมของแต่ละพื้นที่ที่ได้รับประชาชนได้รับผลดีที่เกิดจากโครงการนั้น ๆ ” (ผู้นำชุมชน, 26 กุมภาพันธ์ 2564)

และมีตัวอย่างของผู้ให้ข้อมูลอีกราย กล่าวว่า “1. ประชาชนในพื้นที่ที่มีการคมนาคมที่สะดวกขึ้น เพราะมีสภาพถนนที่ได้มาตรฐานในการสัญจรและการขนส่งพืชผลทางการเกษตรก็สะดวกขึ้น 2. ในอนาคตอาจจะมีแหล่งน้ำที่ใช้ในการอุปโภค-บริโภค อย่างพอเพียง” (ข้าราชการประจำท้องถิ่น, 10 มีนาคม 2564)

3 ประชาชนมีความนิยมในนโยบายสาธารณะที่เกิดจากกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ เพราะ สามารถแก้ไขปัญหา ที่ประชาชน กลุ่มองค์กร เสนอขึ้นมาได้ พร้อมทั้งสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงจากผู้ที่เป็นผู้แทนกลุ่มองค์กร ผู้นำชุมชน ทั้งท้องถิ่นและท้องถิ่น ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย

ดังตัวอย่างของผู้ให้ข้อมูลบางราย ได้กล่าวว่า “มีความนิยมในนโยบายสาธารณะและโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง ซ่อมแซม โครงการแหล่งน้ำใช้ในการเกษตร” (ผู้แทนชุมชน, 28 กุมภาพันธ์ 2564)

### ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับขั้นตอนหรือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย

ตอนที่ 3.1 ข้อเสนอแนะจากผู้ให้ข้อมูลหลัก กลุ่มที่ 1 กลุ่มองค์กรชุมชน แกนนำชุมชนในท้องที่ ซึ่งเป็นตัวแทนภาคประชาชน ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธานกลุ่มสตรีและประธานกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน (อสม.) ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา

ข้อเสนอแนะในกลุ่มนี้ มุ่งเน้นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือของเทศบาลตำบลศรีถ้อย นั้น เกิดจากการนำเสนอปัญหาและเสนอความต้องการในพัฒนาต่าง ๆ ของแต่ละชุมชน หากแต่เมื่อกำหนดเป็นกิจกรรมหรือโครงการขึ้นมาแล้ว ไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งหมดตามที่ได้เสนอไว้ในเวทีที่ได้จัดขึ้น เนื่องจากงบประมาณของเทศบาลตำบลศรีถ้อย มีน้อย ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด ตามที่ได้เสนอไว้

ตอนที่ 3.2 ข้อเสนอแนะจากผู้ให้ข้อมูลหลัก กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีตำบลศรีถ้อยและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลศรีถ้อย

ส่วนใหญ่แล้วผู้ให้ข้อมูลหลักในกลุ่มนี้ เน้นว่าควรให้มีการจัดเวทีเพื่อรับฟังปัญหาหรือความต้องการของประชาชนให้ถี่ขึ้น และต้องเชิญผู้เชี่ยวชาญในการออกความคิดเพื่อแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมเข้าร่วมเวทีด้วย เพื่อให้เกิดแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้ครบทุกด้าน ตามที่ประชาชนเสนอผ่านตัวแทนกลุ่มองค์กรหรือผู้นำชุมชนขึ้นมา มีตัวอย่างของผู้ให้ข้อมูลหลักบางราย กล่าวไว้ว่า “ควรจัดเวทีรับฟังปัญหาอย่างต่อเนื่อง มีความหลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและควรต้องออกไปดูพื้นที่ที่ได้รับการเสนอปัญหาด้วย เพื่อให้การกำหนดกิจกรรมหรือโครงการที่จะแก้ไขปัญหา นั้น ตรงจุดตรงตามความต้องการของประชาชน” (ผู้แทนชุมชน, 14 มีนาคม 2564)

ตอนที่ 3.3 ข้อเสนอแนะจากผู้ให้ข้อมูลหลัก กลุ่มที่ 3 กลุ่มข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 2 ท่าน ได้กล่าวให้ข้อมูลว่า “การกำหนดนโยบายสาธารณะ กำหนดให้ตอบสนองความต้องการและช่วยแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้ แต่ขาดงบประมาณ ฉะนั้นขอเสนอว่า การกำหนดนโยบายขึ้นมาแล้ว ต้องดำเนินการ โดยต้องหางบประมาณจากหน่วยงานอื่นมาสมทบด้วย”(ข้าราชการประจำท้องถิ่น, 10 มีนาคม 2564) และ อีกท่านหนึ่งได้ กล่าวไว้ว่า “การกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดีจะต้องทำความเข้าใจประชาชน ให้ตระหนักถึง ปัญหาความต้องการของตนเองและสามารถพัฒนาได้ว่านโยบายใดหรือปัญหาใดที่สามารถ ตอบสนองตนเองได้โดยให้หน่วยงานรัฐ หรือ อปท. สนับสนุนงบประมาณได้” (ข้าราชการ ประจำท้องถิ่น, 10 มีนาคม 2564)



## บทที่ 5

### บทสรุป

การศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือและผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือและศึกษาผลของการนำนโยบายสาธารณะที่ได้จากกระบวนการแบบปรึกษาหารือ ไปปฏิบัติ ในปี พ.ศ.2560 – 2562 ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา ว่าส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่อย่างไร

ผู้ศึกษาวิจัยต้องการที่จะเข้าถึงข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล ที่ชัดเจนและสมบูรณ์ที่สุด จึงได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลัก ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา โดยผู้ศึกษาวิจัย ได้เลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจง (Purposive sampling) โดยแบ่งออกเป็น จำนวน 3 กลุ่ม รวม 45 คน ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มองค์กรชุมชน แกนนำชุมชน ในท้องที่ ซึ่งเป็นตัวแทนภาคประชาชน ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธานกลุ่มสตรีและประธานกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อสม.) ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา จำนวน 10 หมู่บ้าน จำนวน 30 คน ประกอบด้วย หมู่ที่ 1 บ้านต้นแก, หมู่ที่ 4 บ้านแม่ใจหางบ้าน, หมู่ที่ 5 บ้านป่าสัก, หมู่ที่ 6 บ้านทุ่งป่าช้า, หมู่ที่ 7 บ้านข้าวตาด, หมู่ที่ 8 บ้านท่าต้นหาด, หมู่ที่ 9 บ้านสันติสุข, หมู่ที่ 11 บ้านต้นผึ้ง, หมู่ที่ 12 บ้านป่าสักสามัคคีและหมู่ที่ 13 บ้านปางปูเลาะ รวม 30 คน

กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีตำบลศรีถ้อยและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลศรีถ้อยทั้งสองเขตเลือกตั้ง จำนวน 13 คน

กลุ่มที่ 3 กลุ่มข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนหรือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ คือ ปลัดเทศบาล และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อย จำนวน 2 คน

สำหรับกระบวนการในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้กำหนดกระบวนการในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการเก็บรวบรวม

ข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้า ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ และสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และการเก็บรวบรวมข้อมูล จากแบบสัมภาษณ์เชิงลึกหรือสนทนากลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ที่ได้จากการตอบประเด็นสัมภาษณ์ (Interview Research) และข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ (Document Research) ที่ได้มาจะถูกนำมาวิเคราะห์ และประมวลผลโดยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในแง่ต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริง ทั้งในเชิงเหตุและผลซึ่ง การวิเคราะห์จะออกมาในลักษณะของการพรรณนา นำไปสู่คำตอบในการศึกษากระบวนการ กำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรีกษาหรือและสรุปผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำให้ ทราบถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเป็นเหตุเป็นผล ได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

### สรุปผลการวิจัย

#### 1. ลักษณะส่วนบุคคลของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

ประเด็นแรก กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักได้จำแนกตามเพศ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็น เพศชาย มีจำนวน 34 คน คิดเป็นร้อยละ 76 และมีเพศหญิง จำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 24

ประเด็นสอง พบว่า กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีอายุระหว่าง 30 – 40 ปี คิดเป็นร้อยละ 13.33 ต่อมาคือระหว่าง 41 – 50 ปี คิดเป็นร้อยละ 22.22 ส่วนใหญ่อยู่ที่ระหว่าง 51 – 60 ปี คิดเป็นร้อยละ 62.22 และ อายุ 60 ปี ขึ้น มีเพียง 1 ท่าน คิดเป็นร้อยละ 2.22 เท่านั้น

ประเด็นสาม จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับมัธยมปลาย (ม.6) จำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 40.00 รองลงมา คือ ระดับประถมศึกษา จำนวน 14 คน คิดเป็นร้อยละ 31.11 ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ม.3) จำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 22.22 ระดับปริญญาโท จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 4.44 และระดับอนุปริญญา (ปวส.) จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 2.22 ตามลำดับ

สรุปผลการวิจัยในลักษณะส่วนบุคคลของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก พบว่า ผู้ให้ข้อมูลหลัก หรือผู้ที่เป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย นั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย เป็นผู้ที่มีอายุอยู่ในช่วงปลาย คือ 50-60 ปี ด้านการศึกษาโดยมากจะจบการศึกษาในระดับมัธยม ปลาย (ม.6)

#### 2. กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรีกษาหรือของเทศบาลตำบล ศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูล สามารถสรุปได้ว่า

1 การมีส่วนร่วมในเวทีการประชุมหรือเสวนาหรือกิจกรรมสัมมนาต่าง ๆ ตามที่สำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อยจัดขึ้น เพื่อรับฟังปัญหาความต้องการของประชาชนและกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนของเทศบาลตำบลศรีถ้อย ได้จัดเวทีการเสวนา ประชุม อบรมและศึกษาดูงาน ตามภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตำบล

2 รูปแบบของการเสวนาที่เข้าร่วม มีลักษณะเป็นเป็นเชิญเข้าร่วมหรือ ในรูปแบบของการประชุมผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาคือการเปิดเวทีเสวนา อบรมและศึกษาดูงาน เพื่อรับฟังปัญหาความต้องการจากประชาชนโดยตรง และจัดการประชุมประชาคมในระดับตำบลโดยให้ทุกหมู่บ้านส่งตัวแทนเข้าร่วมเวที

3 ในการจัดกิจกรรมแต่ละครั้ง จะมีบุคคล (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) ที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมเวที แต่ละบุคคลมีบทบาท หน้าที่ แตกต่างกันตามองค์การที่ตนเองสังกัด ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อเข้ามาประชุมร่วมกัน ช่วยกันออกความคิดเห็นและพัฒนาและแก้ไขปัญหาของกลุ่มตนเอง ตามที่มีโอกาส ในการประชุมจัดทำแผนพัฒนาตำบลศรีถ้อย

4 สำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อย ได้เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ ตามกรอบระเบียบหรือข้อกำหนด ที่เกี่ยวข้อง ความถี่ของการจัดเวทีตามที่เทศบาลตำบลศรีถ้อยได้กำหนดขึ้น

5 รูปแบบการจัดเวทีเสวนาที่ผ่านมา ไม่มีข้อจำกัด ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในเวทีที่จัดขึ้น

6 การจัดเวทีแต่ละครั้ง ผู้เข้าร่วมกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ จะได้รับประโยชน์ เพราะได้นำเสนอปัญหาความต้องการของประชาชน กลุ่มองค์กรของตน เพื่อให้เทศบาลตำบลศรีถ้อยจัดทำเป็นนโยบายออกมาแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชน ตามที่ได้เสนอในเวทีนั้น ๆ

### 3. ผลของการนำนโยบายสาธารณะที่ได้จากกระบวนการแบบปรึกษาหารือ ไปปฏิบัติ ของสำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูล สามารถสรุปได้ว่า

1 จากผลการวิจัยจะเห็นว่า ขั้นตอนหรือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้น เมื่อออกแบบเป็นกิจกรรมหรือโครงการขึ้นมา แล้วนำไปปฏิบัติ จะสามารถแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของตนเองได้ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย ได้ในระดับที่น่าพอใจ เพราะ เป็นการนำเสนอปัญหา

และความต้องการจากผู้แทนกลุ่มองค์กร หรือผู้นำชุมชนในพื้นที่ ที่เป็นผู้แทนเข้าร่วมการนำเสนอบนพื้นฐานที่เป็นข้อเท็จจริง ต่อเวทีที่เทศบาลตำบลศรีถ้อยได้จัดขึ้น

2 สรุปผลของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้น ในห้วงเวลาที่ผ่านมา เมื่อนำไปดำเนินการในพื้นที่แล้ว จะส่งผลกระทบต่อหลายด้าน ตัวอย่างเช่น ต่อประชาชนด้านความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เนื่องจากสามารถแก้ไขปัญหาของตนเองได้ ตามที่ได้เสนอขอความต้องการผ่านผู้นำชุมชน ผู้นำกลุ่มองค์กร และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของตนเองในระดับที่น่าพอใจ ต่อด้านเศรษฐกิจ เกิดการหมุนเวียนการใช้จ่ายในชุมชน มีกำลังซื้อเพิ่มมากขึ้น มีรายได้เพิ่มมากขึ้น เกิดจากการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการที่ตรงจุด ผลผลิตทางการเกษตรดีขึ้น และปลูกพืชได้หลากหลาย ต่อเนื่องในดินเดิม เพราะมีแหล่งน้ำที่ได้แก้ไขปัญหา มีการขยายเขตส่งน้ำ จึงสามารถเพาะปลูกได้เพิ่มขึ้น ต่อด้านสังคม มีความสามัคคีกันเอื้อเพื่อเกื้อกูลกัน มีนโยบายบางตัวที่กำหนดขึ้นมาแล้วสามารถช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เกิดความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ประชาชนมีความต้องการมีส่วนร่วมกับเทศบาลตำบลศรีถ้อย ในด้านการพัฒนาหรือมีจิตอาสาที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย จัดขึ้น ต่อด้านสิ่งแวดล้อม มีกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย ที่เมื่อเป็นนโยบายแล้วนำไปดำเนินงานในด้านการสร้างฝาย ทำแนวกันไฟหรือการปลูกป่า ทำให้สภาพแวดล้อมในพื้นที่ได้รับการแก้ไข ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ การเรียนรู้วิธีที่ใช้อย่างคุ้มค่า มีความยั่งยืนทำให้คนอยู่ร่วมกับป่าได้

3 ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความนิยมในนโยบายสาธารณะที่เกิดจากกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ เพราะ สามารถแก้ไขปัญหา ที่ประชาชนกลุ่มองค์กร เสนอขึ้นมาได้ พร้อมทั้งสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนบนพื้นฐานของข้อเท็จจริง จากผู้ที่เป็นผู้แทนกลุ่มองค์กร ผู้นำชุมชน ทั้งท้องถิ่นและท้องถิ่น ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย

#### 4. ข้อเสนอแนะจากผู้ให้ข้อมูลหลัก

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูล สามารถสรุปได้ว่า ข้อเสนอแนะจากผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งสามกลุ่ม เสนอแนะว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือของเทศบาลตำบลศรีถ้อย นั้น เกิดจากการนำเสนอปัญหาและเสนอความต้องการในพัฒนาด้านต่าง ๆ ของแต่ละชุมชน หากแต่เมื่อกำหนดเป็นกิจกรรมหรือโครงการขึ้นมาแล้ว ไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งหมดตามที่ได้เสนอไว้ในเวทีที่ได้จัดขึ้น เนื่องจากงบประมาณของเทศบาลตำบลศรีถ้อยมีน้อย ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด ตามที่ได้เสนอไว้ เทศบาลตำบลศรีถ้อย

ต้องหาแหล่งงบประมาณภายนอกเพื่อนำมาสนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการที่เกิดขึ้นจากเวที และควรให้มีการจัดเวทีเพื่อรับฟังปัญหาหรือความต้องการของประชาชนอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งอาจต้องเชิญผู้เชี่ยวชาญให้คำแนะนำร่วมเสนอความคิดเห็น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุม เกิดแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้ครบทุกด้าน

### การอภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือและผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา สามารถนำผลการวิจัยที่ได้มาอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

#### วัตถุประสงค์ที่ 1 กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือในพื้นที่ตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา

การมีส่วนร่วมในเวทีการประชุมหรือเสวนาหรือกิจกรรมสัมมนาต่าง ๆ ตามที่สำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อยจัดขึ้น เพื่อรับฟังปัญหาความต้องการของประชาชนและกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนของเทศบาลตำบลศรีถ้อย จากข้อมูลที่ได้รับจากผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ สำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อย ได้จัดเวทีการเสวนา ประชุม อบรมและศึกษาดูงาน ตามภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตำบล ได้เชิญผู้เข้าร่วมตามบทบาทหน้าที่ของตนเอง ประกอบไปด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลตำบลศรีถ้อย ประธานกลุ่มสตรีหรือประธานกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อสม.) หรือผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้แทนองค์กรอื่นที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลศรีถ้อย เป็นต้น โดยที่สำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อยเป็นผู้กำกับดูแลและการจัดการในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ

สอดคล้องกับงานวิจัยของ สติธร ธนานิธิโชติ และวิชุดา สาธิตพร (2557) ที่บอกว่าวิธีการหรือกระบวนการนำประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปใช้ที่ “ดี” ควรเป็นอย่างใดใครบ้างที่ควรเข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าว หัวข้อหรือประเด็นปัญหาใดบ้างที่เหมาะสมกับเครื่องมือหรือกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ตลอดจนอะไรคือสิ่งที่ต้องทำเมื่อได้ผลจากการจัดกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแล้ว กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นกระบวนการที่เป็นพลวัต (dynamic) คือเป็นกระบวนการที่ไม่ยึดติดตายตัวกับข้อสรุปหรือการตัดสินใจอันเป็นผลจากกระบวนการปรึกษาหารือครั้งหนึ่ง ครั้งใดจนไม่อาจยอมรับการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงใด ๆ เลย การเปิดกว้างให้มีการประสานเสวนาอย่างต่อเนื่องเพื่อรับฟังความคิดเห็นใหม่ ๆ ไม่ว่าจะความเห็นเหล่านั้นจะเป็น

ข้อวิพากษ์วิจารณ์ข้อท้วงติงหรือข้อเสนอนั้น ถือเป็นคุณลักษณะสำคัญของแนวคิดในอันที่จะทำให้กระบวนการปรึกษาหารือ นำไปสู่ข้อตกลงที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย เป็นไปตามรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือ ที่ดำเนินการแบบประชาเสวนาหาทางออก (deliberative dialogue) เป็นการจัดเวทีสาธารณะเพื่อสนทนา แต่เป็นการสนทนาที่มีความแตกต่างจากรูปแบบการสนทนาอื่น ๆ ในรูปของ การเจรจาต่อรอง (negotiation), การระดมสมอง (brainstorming), การสร้างฉันทานุมัติ (consensus-building) เนื่องจาก ประชาเสวนาหาทางออก มีวัตถุประสงค์มิใช่เพื่อเป็นเวทีสาธารณะให้มาพูดจาโต้ตอบกัน (talking together) แต่เพื่อมาคิดร่วมกัน (thinking together) เพื่อตอบคำถามว่า “เราควรทำอะไรกับปัญหาในการแก้ปัญหานั้น เนื่องจากเป้าหมายของประชาเสวนาหาทางออก เป็นการมาคิดร่วมกัน ทำให้ต้องฟังอย่างตั้งใจว่าผู้อื่นที่มาร่วมวงสนทนานั้นมีความคิดอะไร เพื่อจะดูว่ามีอะไรใหม่ๆ ทั้งด้านความคิด ทั้งด้านมุมมอง เพื่อหาจุดที่จะเห็นร่วมกัน แน่นนอนอาจยังแก้ปัญหาไม่ได้ แต่อย่างน้อยทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน ซึ่งเป็นลู่วางสำคัญในการนำไปสู่แนวทางการร่วมกันแก้ปัญหาคต่อไป นั้น” เป้าหมายจึงมิใช่เพื่อ ค้นหาคำตอบว่าทางออกของเรื่องนั้นคืออะไร แต่ต้องการให้มาร่วมกันสำรวจลู่ทางที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด หัวใจของการจัดการประชาเสวนาหาทางออก คือ การมีผู้ดำเนินการสนทนาที่มีประสบการณ์ที่ไม่เข้าข้างฝ่ายใด ที่จะคอยค้นหาจุดเหมือนกันของแต่ละคน เพื่อเปลี่ยนความคิดจาก “ปัญหาของฉัน” มาเป็น “ปัญหาของเรา” และ “พวกเราจะหาทางออกในเรื่องนั้นอย่างไร” จึงเป็นการสนทนาที่พยายามฟังถึงเหตุผลของแต่ละฝ่าย และหาจุดที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหา การจัดการประชาเสวนาสามารถจัดตั้งแต่ขนาดเล็กประมาณ 10 คนต่อกลุ่ม ไปจนถึงเป็นพันคน

เทศบาลตำบลศรีถ้อย จัดการประชุมเพื่อรับฟังปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่แล้ว ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบและร่วมรับประโยชน์ ในการแก้ไข้ปัญหาทุกหมู่บ้านในตำบล แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ร่างจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้แผนดังกล่าวมาเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีรูปแบบของการเสวนาที่เข้าร่วม มีลักษณะเป็นเป็นเชิญเข้าร่วมหารือ ในรูปแบบของการประชุมผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาคือการเปิดเวทีเสวนา อบรมและศึกษาดูงาน เพื่อให้สามารถเห็นตัวอย่างการดำเนินงานขององค์กรอื่น โดยมีเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลศรีถ้อยเป็นผู้จัดเวทีและกำกับการประชุมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดกิจกรรมนั้น ๆ

ในการจัดกิจกรรมแต่ละครั้ง จะมีบุคคล (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) ที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมเวที แต่ละบุคคลมีบทบาท หน้าที่ ที่แตกต่างกันตามองค์การที่ตนเองสังกัด ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ศรีถ้อย ประธานกลุ่มสตรีหรือประธานกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน (อสม.) หรือผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้แทนองค์กรอื่นที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลศรีถ้อย เป็นต้น การจัดเวทีเป็นรูปแบบการจัดเวทีเสวนา ไม่มีข้อจำกัด ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วม เช่นเดียวกับที่ Frank Fischer ได้กล่าวว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เป็นการสร้างกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะอันได้แก่ การปรึกษาหารือที่อาศัยการให้เหตุผล ประชาชนต้องเตรียมความพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนความคิดเห็นของตนเอง เพราะจำนนต่อเหตุและผล ซึ่งเหตุและผลดังกล่าวอาจขัดแย้งกับแนวทาง ความคิดที่ตนเองอยากเห็นหรือขัดกับผลประโยชน์ของตนก็ตาม การปรึกษาหารือทางการเมืองจึงไม่ได้มีเป้าหมายหลักเพื่อจะปรับเปลี่ยนทางเลือก แต่กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เข้ามาร่วมทุกคนเข้ามาร่วมเข้ามาโดยมีสถานะภาพที่เท่าเทียมกัน โดยคนที่เข้ามาร่วมต้องการปกป้องและวิพากษ์วิจารณ์สถาบันหรือโครงการต่าง ๆ โดยดูจากข้อเท็จจริงที่ว่า ในสังคมพหุนิยม คนอื่น ๆ ต่างมีเหตุผลที่แตกต่างกัน และต่างมาให้ข้อคิดเห็นและมุมมองของตน มีการอภิปรายถกเถียงกันด้วยเหตุผลและพร้อมจะร่วมมือกับผลของการอภิปรายถกเถียงดังกล่าว และถือว่าผู้อื่นเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ เนื่องจากเหตุผลมีหลากหลาย ที่มาจากมุมมองต่าง ๆ กัน การจะยอมรับว่า เหตุผลใดควรยอมรับ จึงต้องมีการชั่งน้ำหนัก จะเห็นได้ว่า ไม่จำเป็นต้องมีการลงเสียงเป็นเอกฉันท์ และแม้จะไม่เห็นพ้องกันเป็นเอกฉันท์ และอาจมีการตัดสินใจโดยใช้เสียงส่วนใหญ่ แต่ผู้เข้าร่วมมักเห็นว่า พวกเขารับรองทางเลือกดังกล่าว เนื่องจากมีการใช้เหตุผล แม้บางคนอาจไม่เห็นด้วย แต่การใช้เหตุผลทำให้การตัดสินใจดังกล่าวมีความชอบธรรม

การจัดเวทีแต่ละครั้ง ผู้เข้าร่วมกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ จะได้รับประโยชน์ เพราะได้นำเสนอปัญหาความต้องการของตนเอง ประชาชนกลุ่มหรือองค์กรของตน เพื่อให้เทศบาลตำบลศรีถ้อย จัดทำเป็นนโยบายออกมาแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชน ตามที่ได้เสนอในเวทีนั้น ๆ เหมือนที่ Nancy Roberts ได้อธิบายในเชิงทางปฏิบัติไว้ว่า กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะเป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะและความเป็นไปได้ต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาเหล่านั้น ๆ การปรึกษาหารือเป็นการสร้างเวทีที่ประชาชนจะมีโอกาสได้เรียนรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อนำไปสู่การพิจารณาในวงกว้างขวางของภาคประชาชน ว่าปัญหาที่มีอยู่จะถูก

ดีความอย่างไร ควรจะทำความเข้าใจได้อย่างไร และมีทางออกอะไรบ้าง และใครควรมีบทบาทในการแก้ปัญหาดังกล่าว จึงเป็นความพยายามทำซ้ำ ๆ และเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ที่มีการสื่อสารสองฝ่าย จะเห็นได้ว่า กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะทำให้ผู้บริหารภาครัฐไม่เพียงแต่ค้นพบว่าประชาชนต้องการอะไร และพยายามตอบสนองด้วยวิธีการที่ประชาชนควรพึงพอใจมากที่สุด หากแต่ยังให้ประชาชนมีวิสัยทัศน์ทางเลือกในสิ่งที่พวกเขาต้องการและเป็นไปได้ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการสนทนาระหว่างพวกเขาขึ้น ปลูกปั่นให้มีการตรวจตราฐานคติและระบบคุณค่า ทำการขยายทางเลือกที่เป็นไปได้ และทำให้สังคมเข้าใจเรื่องนี้มากขึ้น การกำหนดนโยบายจึงควรเป็นมากกว่าการค้นพบว่า ประชาชนต้องการอะไร แต่ควรต้องสร้างบริบทที่ประชาชนสามารถประเมินและแก้ไขสิ่งเคยเป็นความเชื่อเก่า ๆ

### **วัตถุประสงค์ที่ 2 ผลของการนำนโยบายสาธารณะที่ได้จากกระบวนการแบบปรึกษาหารือ ไปปฏิบัติ ของสำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา**

นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น คือ กิจกรรม แผนงาน โครงการ แนวทางหรือการกระทำที่กำหนดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดขึ้นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย จนได้เป็นข้อยุติ และนำไปปฏิบัติได้เป็นรูปธรรม ท้องถิ่นอาจดำเนินการเองหรือมอบให้เอกชนดำเนินการแทนหรือดำเนินการร่วมกับผู้อื่น

จากคำกล่าวข้างต้น ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ขั้นตอนหรือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้น เมื่อออกแบบเป็นกิจกรรมหรือโครงการขึ้นมา แล้วนำไปปฏิบัติสามารถแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ในระดับที่น่าพอใจ เนื่องจากเป็นการนำเสนอปัญหาและความต้องการจากผู้แทนกลุ่มองค์กร หรือผู้นำชุมชนในพื้นที่ ที่เป็นผู้แทนเข้าร่วมการนำเสนอบนพื้นฐานที่เป็นข้อเท็จจริง ต่อเวทีที่จัดขึ้น สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรรศ (2551) ที่กล่าวคือ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีความสามารถที่จะนำไปปฏิบัติให้เกิดความสอดคล้องความคาดหวังหรือสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือไม่เพียงใด จำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่มีความเหมาะสม รวมถึงบุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งด้านวิชาการ ด้านเทคนิคการจัดการอย่างพอเพียง นอกจากนี้ องค์การจะต้องมีการวางแผน มีการเตรียมการ และมีความพร้อม ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประชาชนจึงเกิดความนิยมในนโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นและนำไปปฏิบัติ เนื่องจากเกิดจากกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ เพราะ สามารถแก้ไขปัญหาที่ประชาชน กลุ่มองค์กร เสนอขึ้นมาได้ พร้อมทั้งสามารถตอบสนองต่อความต้องการ

ของประชาชน บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง จากผู้ที่เป็นผู้แทนกลุ่มองค์กร ผู้นำชุมชน ทั้งท้องถิ่น และท้องถิ่น ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย

### ข้อสังเกตจากข้อเสนอแนะของผู้ให้ข้อมูลหลัก

ผลสรุปโดยรวมของข้อเสนอแนะจากผู้ให้ข้อมูลหลักมีความน่าสนใจ ในประเด็นที่ว่า แม้ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือของเทศบาลตำบลศรีถ้อย นั้น เกิดจากการนำเสนอปัญหาและเสนอความต้องการในพัฒนาต่าง ๆ ของแต่ละชุมชน หากแต่เมื่อกำหนดเป็นกิจกรรมหรือโครงการขึ้นมาแล้ว ไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งหมดตามที่ ได้เสนอไว้ในเวทีที่ได้จัดขึ้น เนื่องจากงบประมาณของเทศบาลตำบลศรีถ้อยมีจำกัด ไม่เพียงพอ ต่อการแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด ตามที่ได้เสนอไว้ จึงได้เสนอแนะเพิ่มเติมว่า การกำหนดนโยบาย ขึ้นมาแล้ว ต้องดำเนินการได้ โดยหากเทศบาลตำบลศรีถ้อยมีงบประมาณไม่เพียงพอ ก็ต้อง สรรหางบประมาณจากหน่วยงานอื่นมาสมทบด้วย เพื่อให้การแก้ไขปัญหาหรือการตอบสนอง ความต้องการได้มากยิ่งขึ้น และเห็นว่าควรให้มีการจัดเวทีเพื่อรับฟังปัญหาหรือความต้องการ ของประชาชนให้ต่อเนื่องขึ้น และอาจต้องเชิญผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เพื่อช่วยเสนอแนะการ ออกความคิดเพื่อแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมเข้าร่วมเวทีด้วย จะได้เกิดแนวทางในการแก้ไขปัญหา ได้ครบทุกด้าน ตามที่ประชาชนเสนอผ่านตัวแทนกลุ่มองค์กรหรือผู้นำชุมชนขึ้นมา

### ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากการศึกษา ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลซึ่งเป็นข้อเสนอแนะหรือแนวทางในกระบวนการ กำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ตลอดจนจนถึงผลของการนำนโยบายสาธารณะ เหล่านั้น ไปปฏิบัติ ได้ดังนี้

#### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาวิจัยพบว่า แม้ในกระบวนการหรือขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ แบบปรึกษาหารือ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย จะมีความสมบูรณ์ด้วยการมีส่วนร่วมจากผู้แทน หรือผู้นำชุมชนในเวทีต่าง ๆ ที่ได้จัดขึ้น และที่เป็นการนำเสนอปัญหาหรือความต้องการของ ประชาชนอย่างแท้จริงก็ตาม แต่เมื่อนำนโยบายสาธารณะเหล่านั้น ไปกำหนดเป็นกิจกรรมหรือ โครงการขึ้นมาแล้ว ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของ ประชาชนได้ครบถ้วน ตามที่ได้นำเสนอไว้ในเวที ดังนั้น เทศบาลตำบลศรีถ้อย จึงควรที่จะเป็นผู้ ประสานของงบประมาณหรือขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีศักยภาพสูงกว่า

หรือมีความพร้อมที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่า  
เข้ามาดำเนินกิจกรรมหรือโครงการดังกล่าวฯ แทนหน่วยงานตนเอง

เทศบาลตำบลศรีถ้อย จะต้องนำแผนงานพัฒนาด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานตนเอง  
ไปบูรณาการกับแผนพัฒนาอำเภอหรือแผนพัฒนาจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ฯลฯ เพื่อรองรับ  
งบประมาณที่ส่วนกลางจะจัดสรรมาให้ ทั้งนี้ก็เพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชนในพื้นที่  
ต่อไป

## 2. ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

2.1. จากผลวิเคราะห์ข้อมูลบุคคลของผู้ให้ข้อมูลหลัก ด้วยระดับการศึกษาส่วนใหญ่อยู่ใน  
ในระดับปานกลางและอายุค่อนข้างมากของผู้ให้ข้อมูลหลัก ทำให้เห็นถึงอุปสรรคในการ  
สัมภาษณ์ เนื่องจากเป็นงานวิจัยคุณภาพ ทำให้ผู้ให้ข้อมูลหลักไม่สามารถตอบคำถามตามแบบ  
สัมภาษณ์ได้ด้วยความเข้าใจลึกซึ้ง เนื่องจากไม่เข้าใจในโจทย์สัมภาษณ์ จึงได้รับข้อมูลที่เป็น  
รายละเอียดพื้นฐาน ไม่เป็นไปตามความประสงค์ของผู้วิจัยมากนัก ที่ต้องการข้อมูลเชิงลึก  
จึงเสนอให้ควรทำเป็นรูปแบบงานวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลหลักมีความเข้าใจง่ายและ  
ตอบแบบสอบถามได้สะดวกมากขึ้น

2.2. ผู้ศึกษาวิจัย ควรออกแบบเครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล ที่เป็นรูปแบบการ  
สนทนากลุ่มหรือรูปแบบอื่น เพื่อให้กระชับในเรื่องระยะเวลาของการเก็บรวบรวมข้อมูล

2.3. ผู้ศึกษาวิจัย ควรต้องศึกษาข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ให้ข้อมูล  
หลักว่า ในช่วงเวลาที่จะเข้าดำเนินการเก็บข้อมูลงานวิจัย อยู่ในช่วงมีการจัดการเลือกตั้งหรือไม่  
หรือมีกิจกรรมอื่นใด ที่อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการรวบรวมข้อมูล เพื่อไม่ให้เกิดความกังวลของผู้ให้  
ข้อมูลหลัก จะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นรายละเอียดเชิงลึก มากขึ้น

## บรรณานุกรม

- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2550). **การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน**. กรุงเทพฯ: กองแผนงานและสารสนเทศกรมการจัดหางานกระทรวงแรงงาน.
- จิรพงษ์ บำรุงพันธ์ และคณะ. (2558). การพัฒนาการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนา ตำบลอัมปวัน อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี. **วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี**, 2(2).
- ชนิษฐา ชูสุข และคณะ. (2559). กระบวนการนโยบายสาธารณะในการพัฒนาเมืองขนาดใหญ่. **วารสารการบริหารท้องถิ่น**, 9(2).
- ชรินทร์ อินทพรหม. (2557). รูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน. **วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์**, 8(3).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (2554). **รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: บริษัทเอ.พี. กราฟฟิคดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.
- ประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิชัย. (2558). การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย: วิเคราะห์ตัวแบบพหุกระแสและการนำไปใช้. **วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย**, 7(3).
- มารศรี เงินเย็น. (2560). การกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท : กรณีศึกษา “พะเยาโมเดล” ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา. **วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์**, 8(2), 1 – 20.
- ยุวเรศ หลุดพา. (2560). ความสำเร็จของนโยบายสาธารณะสู่ความเข้มแข็ง ของชุมชนท้องถิ่นไทย. **วารสารวิชาการแพรวกาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์**, 4(1).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540. (11 ตุลาคม 2540). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2550. (24 สิงหาคม 2550). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2560. (6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.

- เรณูมาศ รักษาแก้ว. (2557). การมีส่วนร่วมของประชาชน. สืบค้นเมื่อ 16 กันยายน 2564 จาก <https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของประชาชน>.
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562. (15 เมษายน 2562). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 136 ตอนที่ 50 ก.
- วรเดช จันทรศร. (2551). **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: พริกหวาน กราฟฟิค.
- วรรณภา วามานนท์. (2561). กระบวนการนโยบายสาธารณะในประเทศไทย. **วารสารเกษมบัณฑิต**, 19 (ฉบับพิเศษ).
- วัลลภ สุขสวัสดิ์ และ คณะ. (2562) ประชาธิปไตยโดยเจตนาธรรมาภิบาลและการแก้ไข ปัญหาชุมชนกรณีศึกษาหมู่บ้านคลองคู อำเภอมือง จังหวัดพิษณุโลก. **วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา**. ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม) 2562.
- สตีธร ธนานิธิโชติ และวิชุดา สาธิตพร. (2557). การพัฒนานโยบายสาธารณะโดย กระบวนการ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ: แนวคิด รูปแบบ และข้อสังเกต บางประการ. **วารสารการจัดการสมัยใหม่**, 12(2).
- สภาพลเมือง : ประชาธิปไตยปรึกษาหารือของทุกคน (Producer). (24 กุมภาพันธ์ 2557). **แนวความคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ**. สืบค้นเมื่อ 16 กันยายน 2563 จาก <https://web.facebook.com/notes/706997180026612/>
- สุเมธ แสงนิมนวล. (2562). **ภาวะผู้นำกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. นครปฐม: ส เจริญการพิมพ์.
- สุรศักดิ์ ชะมาร์มย์, (ม.ป.ป.). **แนวทางการศึกษา กรอบแนวคิด และทฤษฎีรัฐ-ประศาสนศาสตร์**. สืบค้นจาก [https://reru.ac.th/articles/images/vijai\\_20\\_04\\_59.pdf](https://reru.ac.th/articles/images/vijai_20_04_59.pdf)



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยพะเยา  
UNIVERSITY OF PHAYAO

ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก งานวิจัยเรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบาย  
 สาธารณะแบบปรึกษาหารือ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา



### แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

**หัวข้อวิจัย** เรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ของ  
 เทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา (Deliberative Policy Making Process of  
 SriToy Sub-district Municipality, Mae Chai District, Phayao Province.)

โดย นายรัฐศาสตร์ สันติโชคไพบุลย์ นิสิต ปริญญาโท แผนก ข หลักสูตรรัฐประศาสน  
 ศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์  
 มหาวิทยาลัยพะเยา

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัยนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ  
 แบบปรึกษาหารือและผลของการนำนโยบายสาธารณะที่ได้จากกระบวนการแบบปรึกษาหารือ  
 ไปปฏิบัติ ในห้วงปี พ.ศ.2560 – 2562 ของพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัด  
 พะเยา เพื่อจะนำไปใช้ประโยชน์ทางการศึกษาเท่านั้น และผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ตอบการ  
 สัมภาษณ์ไว้ ณ โอกาสนี้

#### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

1. ชื่อ-สกุล .....อายุ.....ปี
2. วุฒิการศึกษา.....
3. ตำแหน่ง.....สังกัดหน่วยงาน.....

ส่วนที่ 2 บทบาท การมีส่วนร่วม ความคาดหวัง ความเกี่ยวข้องกับขั้นตอนหรือ  
 กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย  
 อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา

2.1 ท่านมีส่วนร่วมในเวทีการประชุมหรือเสวนาหรือกิจกรรมสัมมนาต่าง ๆ ตามที่สำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อยจัดขึ้น เพื่อรับฟังปัญหาความต้องการของประชาชนและกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อย่างไร

.....

.....

.....

.....

2.2 รูปแบบของการเสวนาที่ท่านเข้าร่วม มีลักษณะอย่างไร

.....

.....

.....

.....

2.3 มีบุคคลใด (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) บ้าง ที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมเวทีกับท่าน แต่ละบุคคลมีบทบาทหน้าที่ แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

.....

.....

.....

.....

2.4 สำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อย ได้เชิญท่านหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างต่อเนื่องหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

2.5 ท่านคิดว่ารูปแบบการจัดเวทีเสวนาที่ผ่านมา มีข้อจำกัดใดบ้าง ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย

2.6 ท่านได้รับประโยชน์อะไรจากการเข้าร่วมเวทีเสวนากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ของเทศบาลตำบลศรีถ้อย อย่างไรบ้าง

**ส่วนที่ 3 ผลของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ ของสำนักงานเทศบาลตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา**

3.1 ท่านเห็นว่าขั้นตอนหรือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้น เมื่อออกแบบเป็นกิจกรรมหรือโครงการขึ้นมา แล้วนำไปปฏิบัติ สามารถแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของท่านและประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย ได้มากหรือน้อยเพียงใด

3.2 กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นในห้วงเวลาที่ผ่านมา เมื่อนำไปดำเนินการในพื้นที่แล้ว ส่งผลกระทบต่อประชาชน เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ในพื้นที่เทศบาลตำบลศรีถ้อย อย่างไรบ้าง



## ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-สกุล	รัฐศาสตร์ สันติโชคไพบุลย์
วัน เดือน ปี เกิด	8 กรกฎาคม 2528
วุฒิการศึกษา	พ.ศ.2560 รป.บ. (การบริหารงานปกครองท้องถิ่น), มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.นนทบุรี.
ที่อยู่ปัจจุบัน	30 หมู่ที่ 10 บ้านผาแดง ตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา 56130
ผลงานตีพิมพ์	รัฐศาสตร์ สันติโชคไพบุลย์ (ผู้บรรยาย). (25 เมษายน 2564). กระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะแบบปรีชาหาหรือของเทศบาล ตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา.ในการประชุมวิชาการ บัณฑิตศึกษา ครั้งที่ 7 (หน้า 73-86). พะเยา: กองบริหารงานวิจัย มหาวิทยาลัยพะเยา

