

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของการวิจัย

การพัฒนาประเทศ นโยบายสาธารณะ เป็นตัวกำหนดทิศทางในการพัฒนาว่าจะไปในทิศทางใด เพราะนโยบายสาธารณะคือแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐ ที่รัฐตัดสินใจจะกระทำหรือไม่กระทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยคำนึงถึงระบบความเชื่อและค่านิยมของคนในสังคม ซึ่งนโยบายสาธารณะดังกล่าว อาจถูกกำหนดโดยรัฐบาล หรือหน่วยงาน/องค์กรที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเฉพาะประเด็น ก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่น รัฐบาล เป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยรัฐบาล เป็นผู้แบ่งใช้ทรัพยากรของรัฐลงไปยังภูมิภาคต่างๆ ในทางกลับกัน หลังจากการใช้นโยบายกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น บทบาทการกำหนดนโยบายสาธารณะ นอกจากรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ทั้งใน อบจ. เทศบาล อบต. ล้วนมีบทบาทสำคัญในการกำหนด เลือกใช้นโยบายสาธารณะ โดยรัฐบาลท้องถิ่นดังกล่าวต้องเป็นผู้แบ่งใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นเอง ดังนั้นที่มาของนโยบายสาธารณะจึงมีความหลากหลายและควรมาจากสภาพการณ์ในท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นเฉพาะพื้นที่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวดที่ 9 มาตราที่ 282-290 ได้กำหนดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น การกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหาร การบริหารบุคคลการเงินและการคลัง และการมีอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ (อนันต์ เตชะวนิช, อ้างในพีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์, 2546) ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ก็ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความเป็นตัวแทนของรัฐในการกำหนดนโยบายให้กับท้องถิ่นด้วย

การที่อำนาจการกำหนด/เลือกใช้นโยบายสาธารณะอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาของนโยบายสาธารณะจึงเป็นที่สนใจ เนื่องจากกระบวนการทางการเมืองในหน่วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมสูง ในขณะที่ปัจจัยทางการเมืองในการกำหนดนโยบายก็เป็นปัจจัยที่มีหน่วยย่อยสลับซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งการศึกษานโยบายสาธารณะเชิงโครงสร้าง และกระบวนการดังกล่าวจึงไม่พอเพียงที่จะศึกษาความซับซ้อน และปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอย่างหลากหลายในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้ เพราะจากการที่หลายฝ่ายสามารถเข้ามามีบทบาท มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น กระบวนการนโยบายสาธารณะดังกล่าวจึงมีความขัดแย้ง การต่อสู้ การเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างบุคคลและกลุ่มต่างๆ ซึ่งหลายครั้งปฏิสัมพันธ์เหล่านี้ไม่ได้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ระเบียบต่างๆ หรือ

“กติกา” ที่เราคาดหมายจะเป็นกรอบกำหนดควบคุมผู้กระทำการทางนโยบายภายใต้โครงสร้างนั้นๆ

การศึกษาถึงประเด็นนโยบายของแนวคิดแบบดั้งเดิม (conventional) มุ่งเน้นในสาระสำคัญ 4 ประการ ได้แก่การก่อเกิดนโยบาย การตัดสินใจใช้นโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ซึ่งเน้นระบบ กระบวนการ หรือโครงสร้างมากกว่าความสัมพันธ์ของผู้กำหนดนโยบายและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ การกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น มีความเกี่ยวข้องกับคนที่อยู่ในหน่วยต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชุมชนผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และผู้บริหารที่เป็นผู้ประกาศใช้นโยบาย นั่นคือคนเป็นผู้กระทำให้เกิดนโยบายสาธารณะ และนอกจากนี้ แนวทางการศึกษาดังกล่าว เป็นเพียงการศึกษานโยบายสาธารณะจากมุมมองเดียวคือกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบเส้นตรง ซึ่งเป็นรูปแบบนโยบายสาธารณะที่ถูกสั่งให้ดำเนินการจากบนลงล่าง (Top down) การศึกษานโยบายสาธารณะจากมุมมองอื่นๆ ผู้วิจัยเชื่อว่าจะทำให้เห็นบทบาทของชุมชน ภาคประชาชน ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งการศึกษานี้เชื่อว่าจะทำให้เห็นแนวทางการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามำกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของตนเอง

ดังนั้นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำกับผู้กระทำในกระบวนการนโยบาย และผู้กระทำ (actors) กับกระบวนการกำหนดนโยบายของท้องถิ่น เป็นประเด็นที่น่าศึกษา เพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการนโยบายว่า ผู้กระทำใดเป็นส่วนสำคัญในขั้นตอนใด ๆ ของการการก่อเกิดนโยบาย การตัดสินใจใช้นโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย การพัฒนาที่ถูกกำหนดจากวิสัยทัศน์ แผน นโยบาย อาจไม่ได้เป็นโครงสร้างที่กำหนด หรือตีกรอบให้ผู้กระทำทางนโยบาย ผู้รับผลประโยชน์จากนโยบายต้องทำการ หรือมีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ผู้กระทำการเหล่านี้ควรมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ระเบียบ ให้เหมาะสมและผลประโยชน์กับกลุ่มของตน

เทศบาลอีสานนคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลหลายครั้ง มีนโยบาย ยุทธศาสตร์แผนงานที่ทำงานกับชุมชนอย่างจริงจัง ในช่วงปี 2549 – 2551 เทศบาลอีสานนครได้ดำเนินโครงการตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน คือ โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ ซึ่งเป็นรูปแบบการดำเนินการกระจายอำนาจสู่ชุมชน การนำเอานโยบายนี้มาใช้มาจากแนวคิดที่ว่า เทศบาลอีสานนครในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนและความหลากหลายของสังคมเมือง ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วทั้งที่ จำต้องมีโครงสร้างในสองระดับ คือ เทศบาลใหญ่และเทศบาลเล็ก เทศบาลใหญ่หรือเทศบาลนคร มีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลในเรื่องนโยบายโดยรวมหรือโครงการใหญ่ ๆ ที่กระทบกับสังคมโดยรวม เทศบาลเล็กก็จะเป็นหน่วยตัวแทนเข้าไปอยู่ในพื้นที่ใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรง มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการใดในระดับหนึ่ง ดังนั้นเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ จึงเป็นการกระจายอำนาจการบริหารที่คณะผู้บริหารพึงมีให้ชุมชนและประชาชนได้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบมีงบประมาณในพื้นที่โดยใช้องค์กรชุมชนภายใต้ระเบียบข้อกฎหมายที่ได้จัดตั้งอย่างถูกต้อง ซึ่งภารกิจบางอย่างชุมชนสามารถดำเนินการเองและเกิดผลสัมฤทธิ์ที่ดีกว่าเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการ

เกิดกระบวนการเรียนรู้ในการทำงานเป็นทีม มีจิตสาธารณะบริหารจัดการ จิตสำนึกรักท้องถิ่น เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาและการคิดครอบคลุม

จากการศึกษาโอบายดังกล่าวในเบื้องต้น พบว่าโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่เป็น กระบวนการนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องจากทุกฝ่าย ทั้งชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา จากความหลากหลายดังกล่าว การเลือกกรณีศึกษาโอบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ ของเทศบาลอีสานนคร จะเป็นกรณีศึกษาที่ดี และนำไปสู่การคิดค้นรูปแบบ กระบวนการนโยบายที่ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต่อไป

2. คำถามการวิจัย

- 2.1 ผู้กระทำในกระบวนการนโยบายสาธารณะมีกี่กลุ่ม แต่ละตัว/หน่วย มีบทบาทอะไรบ้าง
- 2.2 ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ผู้กระทำแต่ละตัว/หน่วย มีความสัมพันธ์กันอย่างไร
- 2.3 รูปแบบความสัมพันธ์ที่ีระหว่างผู้กระทำกับผู้กระทำในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และผู้กระทำกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะควรเป็นอย่างไร

3. วัตถุประสงค์

- 3.1 เพื่อศึกษาผู้กระทำการและบทบาทของผู้กระทำการต่างๆในกระบวนการนโยบาย
- 3.2 เพื่อศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำในกระบวนการนโยบาย

4. ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษาผู้กระทำการ และกระบวนการนโยบาย ระหว่างการก่อเกิดนโยบาย จนถึง การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จากนโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน กรณีโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ ของเทศบาลอีสานนคร ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2549 – 2551

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

งานวิจัยนี้ ผู้ที่สามารถนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กร/เครือข่ายอื่นๆ ที่ต้องการเสนอนโยบายสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรข้างต้น รวมถึงผู้สนใจ จะได้รับประโยชน์จากงานวิจัยดังต่อไปนี้

- 5.1 ทราบรูปแบบความสัมพันธ์ ผู้กระทำการ ที่เป็นจุดคานงัด หรือมีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของนโยบาย กฎ ระเบียบ ทำให้ทราบแนวทาง กลุ่มเป้าหมายใหม่ ในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

5.2 ทราบความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการนโยบาย และ ผู้ปฏิบัติ ผู้รับประโยชน์ จากนโยบาย ในขั้นตอนนโยบายต่างๆ นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ตรงจุด และตรงกับผู้เกี่ยวข้องที่แท้จริง

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 การเจรจาต่อรอง (Negotiation) การเจรจาต่อรองในงานวิจัยนี้หมายถึง การเจรจา ประนีประนอม การผ่อนสั้นผ่อนยาว ของผู้กระทำการในกระบวนการนโยบาย อีกนัยหนึ่ง เหมือนกับการตกลงผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งผลประโยชน์ในที่นี้อาจไม่ได้เป็นตัวเงิน งบประมาณ หรือสินทรัพย์ แต่หมายรวมถึง อำนาจ(authority) หรือการได้รับการยอมรับ หรือบทบาทในสังคม เป็นต้น

6.2 ผู้กระทำการ (Agency) ในงานวิจัยนี้หมายถึง ผู้กระทำที่มีการกระทำในโครงสร้าง หรือระบบ โครงสร้างในการศึกษาค้นคว้าคือกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน ผู้กระทำการจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทอยู่ในส่วนต่างๆของกระบวนการนโยบาย เช่น นักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารเทศบาล ชุมชน สมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น

6.3 กระบวนการนโยบาย ในการศึกษานี้หมายถึง ขั้นตอนทั้งหมดตั้งแต่การก่อเกิดนโยบาย การตัดสินใจดำเนินนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย