บทที่ 2
ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทนำ

แนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะ มุมมองของนโยบายสาธารณะในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 4 มุมมอง ประกอบด้วย กระบวนการนโยบายแบบเส้นตรง กระบวนการนโยบายแบบเจรจาต่อรอง กระบวนการนโยบายแบบถกแถลง และการประยุกต์มุมมองทั้งสามเข้าด้วยกัน ในการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะหลายมุมมอง สิ่งที่ควรให้ความสนใจอย่างมากคือ ผู้กระทำการ ที่อยู่ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ในขั้นตอนนโยบายสาธารณะแต่ละขั้นตอน เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่าง ไม่ว่าจะเป็น ผู้บริหาร พนักงานเทศบาล ชาวบ้านในชุมชน นักวิชาการ สถานศึกษา ฯลฯ ที่มีส่วนร่วม มีส่วนเกี่ยวข้องที่ทำให้เกิดกิจกรรมในขั้นตอนนโยบายต่าง ๆ ตั้งแต่การระบุปัญหา จนถึงการปฏิบัติตามนโยบาย เช่นเดียวกับเทศบาลอีสานนคร นโยบายของเทศบาลอีสานนคร เป็นกระบวนการนโยบายที่มีที่มาจากความขัดแย้ง การต่อสู้ การเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ทำให้เกิดนโยบายการพัฒนาเมืองในประเด็นต่าง ๆขึ้นมา ดังนั้นการนำกระบวนการนโยบายแบบเส้นตรง ซึ่งเป็นแนวคิดนโยบายแบบกระแสหลักมาใช้เป็นฐานคิดในการวิเคราะห์ หรือศึกษานโยบายเพียงอย่างเดียวจึงไม่สามารถครอบคลุมมิติที่ซับซ้อนของความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลอีสานนครกับชุมชนเมืองในเขตเทศบาลอีสานนครได้

การเลือกกรณีศึกษา นโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน นับเป็นนโยบายที่ซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับคนหลายฝ่าย เพราะโดยกรอบคิดของนโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชนของเทศบาลอีสานนคร มุ่งเน้นให้ประชาชนในชุมชน เข้ามามีบทบาทในการบริหารและตัดสินใจในบางเรื่องที่มีผลกระทบกับชุมชนของตนเอง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาเมืองและแก้ปัญหาต่าง ๆของชุมชนได้ตรงจุด โดยเทศบาลเป็นผู้กระจายอำนาจการตัดสินใจและงบประมาณให้ ดังนั้นแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา นอกจากแนวคิดนโยบายสาธารณะแล้ว แนวคิดโครงสร้าง-ผู้กระทำการ (Structure-Agency) แนวคิดการกระจายอำนาจ และ แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนเมือง เป็นแนวคิดที่สำคัญ ชุมชนไม่ได้มีบทบาทเป็นผู้รับ (Recipient) เพียงอย่างเดียว แต่มีบทบาทเป็นผู้กระทำการให้เกิดกิจกรรมในขั้นตอนนโยบายสาธารณะเพื่อประโยชน์ของชุมชนของตนเองด้วย

นอกจากนี้ตลอดกระบวนการนโยบาย เทศบาลอีสานนครที่มีบทบาทสนับสนุน เอื้อให้เกิดกระบวนการต่าง ๆ เป็นส่วนสำคัญในกระบวนการนโยบาย เทศบาลเป็นองค์กรที่มีงบประมาณ มีอำนาจตัดสินใจ มีบุคลากร มีเทคโนโลยี หากเทศบาลไม่ได้นำทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการนโยบายอาจจะไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้นการบริหารงาน การดำเนินงานของเทศบาลอีสานนคร จึงเป็นส่วนสำคัญที่ควรนำมาใช้ประกอบการศึกษาในกระบวนการนโยบายด้วย

ดังนั้น แนวคิดที่เลือกนำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ จึงประกอบด้วย

1. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ
2. ทฤษฎีการก่อตัวของโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม (Structuration Theory)
3. แนวคิดการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล และนโยบายสาธารณะ
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดการศึกษา

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย ความหมายของนโยบายสาธารณะ องค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะ กระบวนการนโยบายสาธารณะ/ขั้นตอนนโยบายสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ ประสบปัญหาเรื่องการนิยามความหมายจากนักวิชาการและบุคคลต่างๆที่มีความสอดคล้องและแตกต่างกัน

Ira Sharkansky (Sharkansky, 1970) ให้นิยามนโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล นอกจากนี้ยังรวมถึงการเฉลิมฉลองของรัฐพิธีต่างๆ นอกจากกิจการของรัฐภายในประเทศแล้วยังครอบคลุมกิจการของรัฐในต่างประเทศทั้งหมดอีกด้วย

Thomas Dyeได้เสนอว่านโยบายสาธารณะ คือสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือเลือกที่จะไม่กระทำ (Dye, 1981 อ้างใน สมพร กมลศิริพิชัยพร, 2546) ซึ่งความหมายของ Dye เห็นว่ากิจกรรมของหน่วยงานรัฐบาลทุกอย่างเป็นนโยบายสาธารณะ ในงานของสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ ได้เน้นให้เห็นใจความสำคัญในนิยามของ Dye ว่า ใส่วนที่รัฐบาลเลือกกระทำหรือไม่กระทำเป็นสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะ จากความหมายดังกล่าว Sharansky และ Dye มีความเห็นสอดคล้องกันว่า นโยบายมีลักษณะเป็นงานประจำของรัฐ เป็นกิจกรรมที่กระทำของรัฐบาล แต่ Dye ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าสิ่งที่รัฐบาลเลือกไม่กระทำเป็นนโยบายสาธารณะด้วย (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543) ในขณะที่ James Anderson (Anderson, 1976 อ้างในสมพร กมลศิริพิชัยพร, 2546) ได้เสนอว่าเป็นแนวทางปฏิบัติที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ปัญหา หรือประเด็นที่สาธารณะชนให้ความสนใจ นอกจากนี้ Anderson ได้จำแนกให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่าง นโยบาย กับการตัดสินใจของรัฐบาล กล่าวคือ การตัดสินใจของรัฐบาลอาจแสดงออกถึงความตั้งใจหรือข้อเสนอของรัฐบาลที่จะกระทำเท่านั้น โดยในความเป็นจริงอาจไม่เกิดการกระทำขึ้น

เลยก็ได้ แต่ในด้านนโยบายสาธารณะนั้นต้องปรากฏการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายชัดเจน (Anderson, 1994 อ้างใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543) Anderson ได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของบุคคลและองค์กรต่าง ๆที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายสาธารณะทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะว่ามีลักษณะสำคัญ คือ

1) นิยามของนโยบายสาธารณะจะต้องเชื่อมโยงระหว่างนโยบายสาธารณะกับการกระทำให้บรรลุเป้าหมาย มากกว่าการกำหนดให้เป็นไปตามโอกาสที่จะเป็นไปได้

2) นโยบายสาธารณะประกอบด้วยจำนวนชุด (Course) หรือแบบแผน (Patterns) ของการกระทำที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่องมากกว่าการแบ่งแยกหรือการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเฉพาะกรณี

3) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการนโยบาย (Policy Demand) ของประชาชน หรือต่อผู้ที่อ้างถึงสิ่งที่ต้องกระทำหรือไม่กระทำ ต่อประเด็นสาธารณะบางประเด็นที่นำเสนอโดยเอกชนอื่น ๆ ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ หรือข้าราชการหน่วยอื่น ๆ ต่อข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่องให้เกิดการกระทำ

4) นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระทำจริง ๆ มิใช่แต่เพียงเรื่องที่ตั้งใจจะกระทำ หรือสิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่พูดว่าจะกระทำเท่านั้น

5) นโยบายสาธารณะอาจมีลักษณะทางบวกหรือทางลบก็ได้

6) นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นนโยบายทางบวก โดยทั่วไปจะปรากฏในลักษณะของกฎหมาย หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

Kenneth Prewitt และ Sidney Verba (Prewitt and Verba, 1983 อ้างในสมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543) ให้ความเห็นว่านโยบายสาธารณะคือ พันธะสัญญาระยะยาวในการดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นแบบแผนของรัฐบาล โดยมุ่งถึงสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริงมากกว่าสิ่งที่รัฐบาลพูด Prewitt และ Verba เห็นว่า เพื่อการทำความเข้าใจต่อนโยบายสาธารณะของรัฐบาลอย่างชัดเจน ประชาชนต้องติดตามการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ประชาชนควรติดตามดูกฎระเบียบและแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจนด้วย Prewitt และ Verba พยายามที่จะอธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ว่ารัฐจะทำอะไรบ้างเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และพันธะสัญญาดังกล่าวต้องมีความต่อเนื่องและนำไปปฏิบัติจริง

ลักษณะของนโยบายสาธารณะตามทัศนะของ Prewitt และ Verba ระบุไว้ว่า นโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นกระบวนการ โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการบัญญัติกฎหมาย การบริหาร และการปฏิบัติ แนวความคิดของ Prewitt และ Verba สอดคล้องกับของ Anderson ในส่วนที่มุ่งเน้นสิ่งที่รัฐบาลกระทำมากกว่าที่รัฐบาลพูด (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543) แต่จากประมวลนิยามของนโยบายข้างต้น Dye, Shakanski, Anderson, Prewitt และ Verba มองนโยบายสาธารณะคล้ายกันคือนโยบายเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐ David Easton (Easton, 1953 อ้างในสมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543) ให้ทัศนะว่านโยบายสาธารณะหมายถึง อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งมวลและผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร คือ รัฐบาลและสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่

กระทำ เป็นผลมาจาก การจัดสรรค่านิยมของสังคม หรือหมายถึงการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆในระบบสังคมการเมือง (Easton, 1971 อ้างในสุรนาท เขมะณะรงค์, 2548) ซึ่งหากจะมองว่ารัฐมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องจัดสรรทรัพยากรให้กับสังคมให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตามความหมายของ Easton นโยบายยังคงผูกพันอยู่กับภาระหน้าที่ของรัฐในการกำหนดแนวทาง

Heinz Eulau และ Kennett Prewitt (Eulau and Prewitt, 1973 อ้างใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง การตัดสินใจที่มีจุดยืนของรัฐบาล (standing decision) ซึ่งจะต้องมีการกระทำที่ต่อเนื่องสม่ำเสมอ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะ คือการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีพันธะผูกพันในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง (Consistency and Repetitiveness) Eulau และ Prewitt ให้ข้อสังเกตไว้ว่า ประชาชนจะพบนโยบายสาธารณะภายใต้ความหมายดังกล่าวได้มากน้อยแค่ไหน เพราะมีกิจกรรมของรัฐบาลจำนวนไม่น้อยที่มีการดำเนินการไม่ต่อเนื่องสม่ำเสมอ Eulau และ Prewitt ให้ความหมายโดยมุ่งเน้นประเด็นสำคัญ 2 ประเด็น คือ นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจที่มีจุดยืนของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆของรัฐ และให้ความสำคัญของการกระทำอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องของรัฐบาลในกิจกรรมที่ได้ตัดสินใจนโยบายลงไป

เนื่องจาก นโยบายสาธารณะ เป็นประเด็นที่ได้รับความนิยมในการศึกษาอย่างกว้างขวาง ดังนั้นจึงมีผู้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้มากมาย แต่จากนิยามของนักวิชาการหลายคน แม้ว่ามีความแตกต่างกันในหลายประเด็น แต่สิ่งที่คล้อยตามกันคือ นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล (สุรนาท เขมะณะรงค์, 2548) ซึ่งตามนิยามความหมายมักพูดถึงนโยบายเป็นสิ่งที่กำหนดโดยรัฐ (State)

จากการนิยามนโยบายสาธารณะข้างต้น สามารถประมวลได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐ ที่รัฐตัดสินใจจะกระทำหรือไม่กระทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยคำนึงถึงระบบความเชื่อและค่านิยมของคนในสังคม

1.2 องค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะ

จากแนวความคิดของนักวิชาการหลายท่าน สามารถเรียบเรียงแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ หรือสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะได้ดังนี้

ตามแนวความคิดของ Easton สามารถจำแนกองค์ประกอบสำคัญได้หลายประการคือ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543)

1) นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจจะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจที่จะกระทำของรัฐบาล เป็นผลมาจากการจัดสรรค่านิยมของสังคม Easton ชี้ให้เห็นถึง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตัดสินใจนโยบายกับประชาชนสังคม กล่าวคือ การตัดสินใจในนโยบายใด ๆ

2) รัฐบาลต้องคำนึงถึงค่านิยมและระบบความเชื่อของคนในสังคมเป็นรากฐานสำคัญ

3) ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจที่จะกำหนดนโยบาย หรืออำนาจการจัดสรรคุณค่าและค่านิยมของสังคมขึ้นอยู่กับผู้ที่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

ตามแนวความคิดของ Anderson ได้เสนอองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะไว้ดังนี้

1) ต้องเป็นการกระทำที่มีเป้าหมายชัดเจน ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวกำหนดขึ้นมาเพื่อมุ่งตอบสนองแก้ไขปัญหาต่าง ๆที่เกิดขึ้น

2) เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3) เป็นสิ่งที่รัฐบาลควรกระทำ เพราะเป็นกิจกรรมหรือหน้าที่ของรัฐบาล

4) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐที่จะกระทำหรืองดเว้นที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

5) เป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมายหรือมีอำนาจบังคับ

Lineburry และ Sharkansky ได้จำแนกองค์ประกอบของนโยบายไว้คล้ายกับ Anderson

1) มีวัตถุประสงค์ไว้อย่างแน่นอน

2) ต้องประกอบด้วยลำดับชั้นของพฤติกรรมต่าง ๆที่มีแผนอันก่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

3) ต้องประกอบด้วยการกระทำต่าง ๆ ที่สามารถนำมาเลือกปฏิบัติได้อย่างสอดคล้องกับเวลาและสถานที่

4) ต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าโดยทั่วถึงกัน

5) ต้องมีการปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนต่าง ๆตามที่ได้ตัดสินใจเลือกไว้แล้ว

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543) จำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะได้ดังนี้

1) เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

2) เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม

3) ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติ บัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ

4) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่อสม่ำเสมอ

6) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกกระทำต้องมีเป้าหมายตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก

7) เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริงกิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ปัญหาที่สำคัญของสังคม

8) เป็นการตัดสินใจกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์เฉพาะบุคคล

9) เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

10) เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรอง ประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

11) เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ

12) เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและลบแก่สังคม

13) เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

จากแนวความคิดข้างต้น องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ โดยสาระสำคัญมีจุดร่วมอยู่ 3 ประเด็น ดังนี้

1) เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำ หรือไม่กระทำของรัฐ เพราะเป็นกิจกรรมและหน้าที่ของรัฐ

2) นโยบายสาธารณะเป็นแผน หรือเป็นแนวทางที่ต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของรัฐ คือตอบสนองความต้องการ เอื้อผลประโยชน์และและแก้ปัญหาของประชาชนส่วนใหญ่

3) นโยบายมีการนำมาปฏิบัติหรือมีอำนาจบังคับให้นำมาปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง มีการปฏิบัติ เป็นลำดับขั้นตอน และสม่ำเสมอ

1.3 กระบวนการนโยบายสาธารณะ/ขั้นตอนนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process)

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นกระบวนการทางการเมือง (Political Process) ทำให้เห็นว่ากระบวนการนโยบายเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน ไม่เป็นระเบียบแน่ชัด และมีข้อสมมติฐานสำคัญที่อยู่เบื้องหลังแนวคิดนี้คือ ปัจจัยทางการเมือง ซึ่งทศพร สิริสัมพันธ์,(ม.ป.ป. อ้างในภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์, 2548) เสนอว่าปัจจัยทางการเมืองดังกล่าวได้แก่ การต่อสู้ ความขัดแย้ง การเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ในส่วนปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบาย เสน่ จุ้ยโต (ม.ป.ป. อ้างในภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์, 2548) ได้จำแนกปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกระบบการเมือง ได้แก่ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ

2. ปัจจัยสภาพแวดล้อมในระบบการเมือง ได้แก่ปัจจัยเกี่ยวกับการเมือง เช่นวัฒนธรรมทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร ปัจจัยเกี่ยวกับผู้นำ ปัจจัยเกี่ยวกับจิตวิทยา และปัจจัยเกี่ยวกับการบริหาร

พิทยา บวรวัฒนา(ม.ป.ป.อ้างในภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์, 2548)กล่าวถึงรูปแบบกระบวนการนโยบายสาธารณะว่า เป็นกิจกรรมทางการเมืองอันมีลักษณะขั้นตอนของกระบวนการดังนี้

การกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นขั้นตอนที่รัฐบาลหรือองค์กรใด ๆ ก็ตามที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ได้ทำการตัดสินใจประการใดประการหนึ่ง สำหรับแก้ไขปัญหาที่สังคมกำลังเผชิญอยู่ หรือการป้องกันไม่ให้ปัญหาเกิดขึ้น รวมถึงการมุ่งหวังที่จะสร้างสภาพการณ์ที่พึงประสงค์ขึ้นในสังคม

กระบวนการนโยบาย (Policy Process) ในเอกสารบางเล่ม ได้ใช้คำว่า ขั้นตอนนโยบายเป็นกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์, 2548) ซึ่งกระบวนการ

นโยบายสาธารณะ ตามทัศนะของ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ กระบวนการนโยบายสาธารณะประกอบไปด้วย การก่อรูปนโยบาย การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543)

นโยบายใด ๆ จะเป็นนโยบายที่ดีหรือถูกต้องหรือไม่ ขึ้นอยู่กับนโยบายดังกล่าวมาจากกระบวนการตัดสินใจที่ถูกต้องเหมาะสม กระบวนการ/ขั้นตอนนโยบายสาธารณะ มีหลายแนวทางในการดำเนินการด้านนโยบาย ขั้นตอนนโยบายได้ถูกเสนอจากนักวิชาการหลายคน

แต่กระบวนการนโยบายสาธารณะไม่ได้มีเพียงมุมมองเดียว มุมมองของนโยบายสาธารณะในปัจจุบัน สามารถแบ่งออกเป็น 4 มุมมอง ประกอบด้วย กระบวนการนโยบายแบบเส้นตรง กระบวนการนโยบายแบบเจรจาต่อรอง กระบวนการนโยบายแบบถกแถลง และการประยุกต์มุมมองทั้งสามเข้าด้วยกัน (เดชรัต สุขกำเนิด และคณะ, 2550)

1.4 กระบวนการนโยบายแบบเส้นตรง

กระบวนการนโยบายแบบเส้นตรง คือ กระบวนการนโยบายที่เป็นทางการ มีแบบแผนและมีลำดับขั้นตอนที่ชัดเจน ดังเช่น กระบวนการ ขั้นตอนนโยบายของนักวิชาการต่าง ๆที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ซึ่งเกิดจากฐานคติของนักรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักที่มักนิยามว่า นโยบายสาธารณะคือคำประกาศอย่างเป็นทางการของรัฐบาล เป็นนโยบายที่สาธารณะต้องปฏิบัติตามแนวคิดกระบวนการสาธารณะแบบเส้นตรงจึงมองนโยบายสาธารณะในแง่จำกัดว่าเกิดขึ้นและดำรงอยู่เฉพาะแต่ในพื้นที่การเมืองปกติ คือในระบบสภา สถาบันการเมืองที่เป็นทางการ และในกระบวนการตัดสินใจนั้นหากนักเทคนิคสามารถวิเคราะห์และหาทางเลือกที่ดีที่สุดได้ก็จะนำสู่ชีวิตสาธารณะที่ดีของคนในสังคม (ประภาส ปิ่นตบแต่ง และกฤษฎา บุญชัย, 2550) ดังนั้นการผลักดันกระบวนการนโยบายแบบเส้นตรงจึงต้องใช้ความรู้ทางวิชาการที่ได้รับการยอมรับภายใต้ขั้นตอนและกระบวนการที่มีอยู่เป็นสำคัญ ดังนั้น ปัญหาในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายแบบเส้นตรงคือ กระบวนการนโยบายในความเป็นจริงมักไม่เป็นตามข้อกำหนดพื้นฐานหรือลักษณะเฉพาะของกระบวนการนโยบายแบบเส้นตรง ซึ่งมักเกิดจากความลำเอียง และความต้องการผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมของผู้กำหนดนโยบาย (เดชรัต สุขกำเนิด และคณะ, 2550)

ลาสเวลล์ (Lasswell, 1965) ได้เสนอตัวแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดีไว้ดังนี้

ขั้นการรวบรวมข้อมูล (Intelligence) เป็นขั้นตอนการรับรู้ปัญหาและความต้องการของสังคมส่วนรวมและความต้องการของประชาชนในกลุ่มต่าง ๆ ผู้รับรู้ข่าวสารและปัญหานำข่าวสารเข้าสู่ระบบการกำหนดนโยบาย

ขั้นการเสนอแนะนโยบาย (Recommending or Promoting) ผู้ใช้บริการภายนอก หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบาย อาจเป็นผู้เสนอหรือสนับสนุนนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยตนเอง หรือการแสดงผ่านองค์กรที่มีหน้าที่ริเริ่มนโยบายเรื่องนั้น ๆ อาจมีการแสดงออกหลายลักษณะเช่น การสนับสนุน การคัดค้าน การให้ข้อมูลข่าวสาร หรือการวิ่งเต้น

ขั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Prescribing) เมื่อผู้รับผิดชอบในงานด้านใด ๆได้รับข้อมูลข่าวสารจากแหล่งต่าง ๆ มีการนำข้อมูลดังกล่าวมาไตร่ตรอง จัดทำข้อเสนอเพื่อให้มีการกำหนดนโยบายขึ้น จากนั้นจะเสนอผ่านขั้นตอนการบริหารไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจ การไตร่ตรองข้อมูล ข่าวสารตามลำดับขั้นตอนการบริหารไปจนถึงการอนุมัติร่างนโยบาย ผู้มีอำนาจหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนต้องตัดสินใจอย่างมีเหตุผล เมื่อนโยบายใด ๆผ่านความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติแล้วจะมีการประกาศใช้หรือบังคับใช้ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทราบและนำไปปฏิบัติ

ขั้นปรับกลไกและสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Invoking) นโยบายที่เป็นจุดเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ การบังคับใช้นโยบายไม่สามารถทำได้ทันที อาจต้องมีการปรับกลไกบริหาร หรือแก้ไขปรับปรุงปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆของนโยบายให้พร้อมก่อนดำเนินการตามนโยบายนั้น

ขั้นการนำไปปฏิบัติ (Implementation) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะนำนโยบายไปปฏิบัติ การปฏิบัติตามนโยบายจะออกมาในรูปแบบต่าง ๆ เช่นการบังคับใช้กฎระเบียบ การบังคับใช้กฎหมาย หรือการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน

ขั้นการประเมินผลและปรับเปลี่ยนนโยบาย (Evaluation and Adjustment) เป็นการวัดผลสัมฤทธิ์และผลกระทบของนโยบาย เป็นการประเมินความเห็นและผลสะท้อนกลับ(Feedback) จากกลุ่มเป้าหมายของนโยบายและกลุ่มผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เหมาะสม

ขั้นตอนนโยบายสาธารณะตามทัศนะของดรอร์ ได้แบ่งขั้นตอนนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอน โดยมีข้อแตกต่างจากขั้นตอนนโยบายของลาสเวลล์ ที่ ดรอร์ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายต้นแบบ (Met policy Making)

1) ขั้นการกำหนดนโยบายต้นแบบ โดยทั่วไปหน่วยงานมักยึดเอาระบบและวิธีกำหนดนโยบายที่มีอยู่ก่อนแล้วมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในด้านต่าง ๆ วิธีกำหนดนโยบายดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในระบบการบริหาร ค่านิยม และวัฒนธรรมของหน่วยงานหรือประชาชนผู้เกี่ยวข้อง การกำหนดนโยบายที่ถูกต้องเหมาะสมต้องสร้างระบบและวิธีการกำหนดนโยบายที่ถูกต้องเหมาะสมแต่แรก แล้วจึงนำไปกำหนดนโยบายในแต่ละด้าน ขั้นตอนเริ่มแรกเรียกว่า ขั้นการกำหนดนโยบายต้นแบบ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนดังนี้

1.1) การกำหนดและจำแนกประเภท ค่านิยม ปัญหา และความต้องการของปัจเจกและกลุ่มบุคคล เป็นการประเมินอุปสงค์รวมของสังคม และมีการประเมินทรัพยากรที่หาได้เป็นการประเมินอุปทานรวมของสังคม

1.2) การจัดระบบและกระบวนการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วยการกำหนดโครงสร้างและระบบการบริหารงานของหน่วยงานที่จะทำหน้าที่กำหนดนโยบาย มีการดำเนินการทดลองและประเมินผลนโยบายภายใต้ระบบและกระบวนการเพื่อให้แน่ใจถึงความเป็นไปได้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย

1.3) นำระบบและแนวทางที่ทดสอบแล้วไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
ห้องสมุดงานวิจัย
วันที่ 12 มิ.ย. 2556
เลขทะเบียน 208885
เลขเรียกหนังสือ

2) ขั้นการกำหนดนโยบายเฉพาะด้าน เป็นการกำหนดและพัฒนานโยบายด้านต่าง ๆตามระบบและกระบวนการที่กำหนดไว้ในขั้นตอนแรก มีลักษณะคล้ายกับขั้นตอนนโยบายตามทัศนะของลาสเวลล์

3) ขั้นการดำเนินการหลังกำหนดนโยบายแล้ว ในขั้นตอนนี้ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ๆ คือการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการปรับเปลี่ยนนโยบายให้เหมาะสม

ขั้นตอนนโยบายของดรอร์ ให้ความสำคัญกับนโยบายต้นแบบ เพราะนโยบายต้นแบบ จะช่วยให้นโยบายต่าง ๆดำเนินอย่างมีทิศทาง มีเอกภาพและสามารถควบคุมได้

ขั้นตอนนโยบายตามทัศนะของโกว (David Gow) ขั้นตอนนโยบายของโกว สามารถแบ่งออกเป็น 7 ขั้นตอนดังนี้

1) การระบุปัญหาหรือระบุข้อเสนอ (Proposal Identification) หรือขั้นก่อนมีนโยบายเป็นขั้นตอนในการรับรู้ปัญหา และกำหนดปัญหา ซึ่งจะสัมพันธ์กับปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดกระบวนการนโยบาย ขั้นตอนนี้ประกอบด้วย การรับรู้ปัญหา (Perception) การนิยามปัญหา (Definition) และการตั้งประเด็นปัญหา (Agenda Setting) การระบุปัญหาในขั้นตอนนี้อาจเกี่ยวพันถึงการจะให้ผู้มีอำนาจ หรือผู้รับผิดชอบตระหนักในปัญหาและให้ความสนใจที่จะแก้ปัญหา การระบุปัญหาจึงหมายถึงการค้นหาปัญหาที่แท้จริงให้ได้ รวมถึงการศึกษาหรือหาวิธีการที่จะหยิบยกประเด็นต่าง ๆ และนำเข้าสู่กระบนการนโยบาย

2)การสั่งสมข้อมูลและการนำเสนอนโยบายโดยผู้แทน(Aggregation and Representation) ปัญหาที่ตั้งประเด็นขึ้นมาเป็นเหมือนอุปสงค์ในระบบการเมือง ในประเทศประชาธิปไตย กระบวนการนี้มักดำเนินการโดยผ่านผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups) และกลุ่มกดดัน (Pressure groups) และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ ในขั้นตอนนี้ประกอบไปด้วยขั้นตอนย่อย ๆคือ การสั่งสมข้อมูล (Aggregation) การจัดระเบียบข้อมูล (Organization) และการนำเสนอข้อมูลโดยผู้แทน (Representation)

3) การกำหนดข้อเสนอ (Proposal Formulation) เป็นขั้นตอนการตรวจสอบข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในขั้นตอนนี้ครอบคลุม 4 เรื่องได้แก่ การวิจัย (Research) การทบทวน (Review) การพิจารณากำหนดโครงการ (Projection) และการเลือกสรรแนวนโยบาย (Selection)

4) การรับรองและอนุมัตินโยบาย (Adoption and Legit Imation) ขั้นตอนนี้เป็นการรับรองข้อเสนอแนะจากขั้นตอนที่ 3 ตลอดจนการให้การอนุมัติเห็นชอบโดยผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ กิจกรรมในขั้นตอนนี้ได้แก่ การให้ความเห็นชอบในแนวทาง (Agreements on Means) การบ่งชี้ถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น(Identification of Interests)การติดต่อสื่อสาร (Communication) การอนุมัติเห็นชอบ (Approval) และพิจารณาจัดงบประมาณ (Budgeting)

5) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) กิจกรรมในขั้นตอนนี้ ได้แก่การจัดระเบียบองค์กร (Organization) การแปลความหมายของนโยบาย (Interpretation) และนำไปประยุกต์ใช้ (Application) สำหรับผลที่เกิดขึ้นกับประชาชน ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญสูงสุดในกระบวนการนโยบาย กลุ่มกดดัน (Pressure groups) อาจเข้ามามีบทบาท เช่นประชาชน

อาจรวมตัวกันเพื่อต่อต้านการตีความที่ผิดจุดมุ่งหมายไปจากจุดมุ่งหมายที่แท้จริงในการปฏิบัติ หรือกดดันให้มีการปรับปรุงให้นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างถูกต้อง

6) การประเมินผล (Evaluation) เป็นการประเมินดูผลลัพธ์ภายหลังจากนำนโยบายไปใช้แล้ว กิจกรรมสำคัญในขั้นตอนนี้ประกอบด้วย การกำหนดเนื้อหาและสิ่งที่จะประเมินผลให้ชัดเจน (Specification) การสร้างเครื่องมือวัดความสำเร็จหรือล้มเหลว (Measurement) การวิเคราะห์ (Analysis) และการให้ข้อเสนอแนะ (Recommendations) การประเมินผลนโยบายเป็นกิจกรรมที่ยุ่งยากซับซ้อน ปัญหาที่สำคัญคือทำอย่างไรให้ผลการประเมินเป็นที่ยอมรับของสาธารณะ

7) การยุตินโยบาย และการต่อเนื่องนโยบาย (Policy Succession and Program Termination) เมื่อมีการประเมินผล จะได้ข้อมูลหรือผลสรุปเพียงพอที่จะชี้ได้ว่านโยบายประสบผลสำเร็จเพียงใด กิจกรรมต่าง ๆในขั้นตอนนี้ได้แก่ การปรับเปลี่ยนเพื่อพยายามแก้ไขปัญหานั้นใหม่ หากปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไข (Problem Resolution) การยุตินโยบายเมื่อปัญหาได้รับการแก้ไข (Termination) และการสร้างนโยบายต่อเนื่องเมื่อประสบความสำเร็จ (Succession)

ขั้นตอนนโยบาย (Policy Process) เป็นกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์, 2548) ซึ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะ ตามทัศนะของ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ กระบวนการนโยบายสาธารณะประกอบไปด้วย การก่อรูปนโยบาย การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย(สมบัติ ธำรงธัญ-วงศ์, 2543) มีนักวิชาการคนอื่น ๆ ที่ได้เสนอ ให้ทัศนะเกี่ยวกับขั้นตอนนโยบายสาธารณะ ส่วนใหญ่ได้มีการเสนอขั้นตอนที่คล้ายคลึงกัน เมื่อจำแนกขั้นตอนนโยบายสาธารณะตามแนวการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งเสนอแนวทางการวิเคราะห์จากขั้นตอนนโยบาย ขั้นตอนนโยบายมีดังนี้

1) การตั้งประเด็นปัญหา (Agenda Setting) เป็นการเลือกและตั้งประเด็นปัญหาให้เป็นประเด็นสาธารณะ

2) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายกำหนด

3) ทางเลือกนโยบายต่าง ๆในการแก้ไขปัญหา นโยบายที่ถูกเลือกจะถูกนำมาสู่กระบวนการตัดสินใจใช้นโยบายโดยผู้มีอำนาจหน้าที่

4) การบังคับใช้นโยบาย (Policy Adoption) ทางเลือกนโยบายจะถูกนำมาบังคับใช้ โดยการ5สนับสนุนด้านกฎหมาย การออกเป็นข้อบังคับ เป็นข้อตกลงระหว่างผู้มีอำนาจหน้าที่หรือผู้บริหาร

5) การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) นโยบายที่ถูกนำมาบังคับใช้ ถูกนำมาดำเนินการให้สำเร็จโดยผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง โดยมีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรบุคคลมาดำเนินการตามนโยบาย

6) การประเมินผลนโยบาย (Policy Assessment) เป็นการตรวจสอบ ดูผลของนโยบายว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ อย่างไร

1.5 กระบวนการนโยบายแบบเจรจาต่อรอง

กระบวนการนโยบายแบบเจรจาต่อรอง มีจุดเน้นในการวิเคราะห์ว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลพวงมาจากการเจรจาต่อรองของฝ่ายต่าง ๆในสังคม หรือเครือข่ายนโยบายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย ข่ายของความสัมพันธ์ของการตัดสินใจต่าง ๆที่มีวิวัฒนาการต่อเนื่องกันมา กระบวนการนโยบายแบบเจรจาต่อรองไม่สามารถใช้เหตุผลหรือวิธีคิดแบบใดแบบหนึ่งมาคำนวณการตัดสินใจได้เพียงด้านเดียว แต่ประกอบด้วยปัจจัยที่ซับซ้อน ซึ่งประกอบด้วย ตัวกระทำการหรือผู้ประกอบการนโยบาย (Policy Entrepreneur) หน้าต่างนโยบาย (Policy Window) หรือโครงสร้างโอกาสทางการเมือง ซึ่งตัวกระทำการหรือผู้ประกอบการนโยบายคือ บุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายที่จะก่อให้เกิดการตัดสินใจหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และหน้าต่างนโยบาย หรือ โครงสร้างโอกาสทางการเมืองและสังคม คือ โอกาสที่ตัวแสดง หรือผู้สนับสนุนนโยบายจะผลักดันให้ผู้ตัดสินใจนโยบาย และผู้คนในสังคมได้ตระหนักถึงปัญหา ข้อเสนอเชิงนโยบาย และสนับสนุนให้เกิดการตัดสินใจในทิศทางที่ต้องการ

ภายใต้กระบวนการนโยบายแบบเจรจาต่อรอง มีกรอบวิเคราะห์ที่สำคัญสองกรอบ ได้แก่

ทฤษฎีหลายกระแส

ทฤษฎีนี้ใช้อธิบายกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายในภาวะที่มีความคลุมเครือ จนไม่สามารถใช้เหตุผลคำนวณเพื่อตัดสินใจได้อย่างเต็มที่ ทฤษฎีหลายกระแสได้อธิบายว่า กระบวนการตัดสินใจทางนโยบายใด ๆ มักเกิดขึ้นจากอิทธิพลของ 3 กระแส เมื่อใดกระแสทั้ง 3 กระแสมาบรรจบกัน ก็จะเกิดการตัดสินใจทางนโยบายทางใดทางหนึ่ง กระแสทั้ง 3 นี้แก่

1. กระแสปัญหา หมายถึง กระแสหรือสภาวะการรับรู้ และการให้ความหมายและความสำคัญต่อปัญหานั้น ๆ หรือต่อนโยบายนั้นของผู้ตัดสินใจและสังคมส่วนรวม

2. กระแสนโยบาย หมายถึง ความน่าสนใจของข้อเสนอทางนโยบายในการแก้ไขปัญหาหรือสถานการณ์ต่าง ๆ ซึ่งข้อเสนอทางนโยบายเหล่านี้มาจากความคิดที่หลากหลายของผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ปฏิบัติการต่าง ๆ

3. กระแสการเมือง หมายถึง ภาวะของแรงสนับสนุนและแรงกดดันทางการเมืองที่มีต่อผู้ตัดสินใจในแต่ละครั้ง ซึ่งโดยทั่วไป กระแสการเมืองประกอบด้วย

3.1 กระแสหรืออารมณ์ของสังคม (National Mood) ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปตามการรับรู้ของสังคม และทราบได้ด้วยการแสดงความเห็นและการสำรวจทัศนคติต่าง ๆ

3.2 ความเคลื่อนไหวกดดัน (Pressure Group Campaign) ซึ่งแสดงให้เห็นความคิดเห็นและความต้องการที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งอาจเป็นทั้งกระแสปัญหาหรือกระแสนโยบายของกลุ่มต่าง ๆในสังคม

3.3 การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมักจะเป็นโอกาสให้ผู้ที่เข้ามารับตำแหน่งใหม่แสดงมุมมองและแนวทางที่เด่นชัดของตนเองต่อกระแสปัญหา หรือต่อกระแสนโยบายที่แตกต่างไปจากผู้ดำรงตำแหน่งคนก่อน ๆ

ทฤษฎีหลายกระแสเชื่อว่า โดยทั่วไปกระแสทั้งสามจะเป็นอิสระต่อกัน ซึ่งหากกระแสทั้งสามยังไม่บรรจบกัน การตัดสินใจหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายก็ยังไม่เกิดขึ้น ดังนั้นสิ่งที่สำคัญมากก็คือ หน้าต่างนโยบาย (Policy Window) หรือโอกาสที่ผู้สนับสนุนนโยบายจะผลักดันให้ผู้ตัดสินใจและสังคมส่วนรวมได้ตระหนักถึงประเด็นปัญหา ข้อเสนอเชิงนโยบาย และมีแรงสนับสนุน (หรือกดดัน) ทางการเมืองที่เพียงพอที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจในทิศทางที่ต้องการ

หน้าต่างนโยบายมักถูกเปิดขึ้นและปิดลงภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ขึ้นอยู่กับผู้ตัดสินใจนโยบาย ข้อจำกัดในการเสนอทางเลือก ความสนใจในข้อเสนอทางเลือก ความผ่อนคลายของปัญหานโยบาย และการเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบ

การเชื่อมประสานกระแสทั้งสามเกิดขึ้นได้ในสองลักษณะ ได้แก่ การเริ่มจากกระแสปัญหาไปสู่กระแสอื่น ๆ หมายถึง การเริ่มต้นจากปัญหาไปสู่ทางออกการแก้ไขปัญหา และ การเริ่มต้นจากกระแสการเมือง ซึ่งมักมีคำตอบหรือกระแสนโยบายไว้แล้ว รอเพียงชี้ให้มีการตัดสินใจหรือสังคมตระหนักถึงปัญหานั้น ซึ่งการเชื่อมประสานจากกระแสการเมืองเป็นเหตุผลทำให้การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายแบบเส้นตรงไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์จริงในสังคมได้

กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework)

กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายเป็นกระบวนการทางความคิดของผู้ตัดสินใจและ/หรือสังคมในระยะยาว กรอบแนวคิดนี้มองกระบวนการนโยบายในฐานะของระบบความเชื่อที่แตกต่างกัน เมื่อสังคมเกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับแนวคิดเชิงนโยบายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง จะนำไปสู่การเกิด เครือข่ายพันธมิตรนโยบาย ของผู้มีความเชื่อในทิศทางเดียวกันมากกว่าหนึ่งเครือข่ายพันธมิตรแต่ละช่วงเวลา แต่ละเครือข่ายจะยึดกันด้วยองค์ประกอบหลัก 3 องค์ประกอบ ได้แก่

แก่นความคิด (Deep Core) หมายถึง ความเชื่อ ความเชื่อหรือปรัชญาพื้นฐานร่วมกันในการมองสังคม และความสัมพันธ์ของมนุษย์ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายสาขาใดสาขาหนึ่ง

แก่นนโยบาย (Policy Core) หมายถึง จุดยืน แนวทางและข้อเสนอนโยบายร่วมกัน ในสาขานโยบายใดนโยบายหนึ่งเป็นการเฉพาะ แก่นนโยบายมักประกอบด้วยมุมมอง สาเหตุของปัญหา ทิศทางและมาตรการเชิงนโยบาย และบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆในการดำเนินนโยบาย

มิติการจัดการ (Secondary Aspect) หมายถึง วิธีการร่วมกันในการบรรลุจุดมุ่งหมายเชิงนโยบาย ซึ่งมิติการจัดการเป็นเรื่องเฉพาะของเครือข่ายพันธมิตรนโยบายแต่ละเครือข่าย และเปลี่ยนแปลงให้ง่ายตามสถานการณ์

กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายเห็นว่า องค์ประกอบที่ยึดโยงเครือข่ายไว้ด้วยกันคือแก่นนโยบาย โดยแก่นนโยบายอาจช่วยประสานให้ผู้คนหรือหน่วยงานที่มีแก่นทางความคิดต่างกันเข้ามาเป็นเครือข่ายพันธมิตรทางนโยบาย แต่ทางเครือข่ายพันธมิตรแต่ละเครือข่ายก็จำเป็นต้องค้นหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการเครือข่ายของตน ทั้งแนวทางการทำงานเชิงนโยบาย การประสานงาน และการตัดสินใจในเครือข่าย

กรอบแนวคิดนี้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายมักเกิดขึ้นได้ยากและต้องใช้เวลานาน ตราบใดที่เครือข่ายใดเครือข่ายหนึ่งยังมีอำนาจการตัดสินใจที่เป็นทางการ เพราะผู้ตัดสินใจย่อมมีแนวโน้มตัดสินใจไปในทิศทางที่เป็นความเชื่อพื้นฐานหรือตามแก่นนโยบายของตน

1.6 กระบวนการนโยบายแบบถกแถลง

การวิเคราะห์นโยบายแบบถกแถลงปรึกษาหารือ (Deliberative Policy Analysis) ได้เปลี่ยนนิยามความหมายของนโยบายสาธารณะจากที่เป็น "ประกาศของรัฐ" มาสู่ "ทิศทางและความมุ่งหวังของชุมชน/สังคม" เสมือนหนึ่งอุดมการณ์ของสังคมที่มาจากสาธารณะเช่นนี้จึงขยายจากพื้นที่ทางการเมืองมาสู่พื้นที่ทางสังคมหรือปริมณฑลสาธารณะ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง และกฤษฎา บุญชัย, 2550)

ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงมีลักษณะเป็นกระบวนการสนทนาปรึกษาหารือ หรือถกเถียงของผู้คนในชุมชน ท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องราวของชีวิตตนเอง ด้วยความมุ่งหวังแสวงหาสังคมและชีวิตที่ดี ซึ่งเป็นพลวัตของกระบวนการเรียนรู้ภายในพื้นที่สาธารณะ มากกว่าภาพการกำหนดนโยบายโดยนักเทคนิควิเคราะห์นโยบายหรือการระดมกลุ่มก้อนของผู้คนเพื่อเข้ามาผลักดันให้รัฐออกคำประกาศนโยบายไปปฏิบัติ ภายใต้เหตุผลที่ว่าเพื่อชีวิตที่ดีของผู้คนในสังคม

การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายนี้ ควรเป็นการวิเคราะห์กระบวนนโยบายแบบถกแถลงและใคร่ครวญสะท้อนคิด (เดชรัช สุขกำเนิด และคณะ, 2550)

1. จะต้องยอมรับในภาคีต่าง ๆ ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และเปิดรับฟังและทำความเข้าใจในความหมายที่แตกต่างกันของภาคีต่าง ๆ

2. จะต้องมีการค้นหาและการทำความเข้าใจกับความหมายและจุดหมายที่แตกต่างกันของภาคีเหล่านั้น

3. จะต้องรวบรวม และจัดระบบข้อมูลหลักฐานและการให้เหตุผลของภาคีต่าง ๆ ว่ามีนัยยะทางนโยบายอย่างไร มีพื้นฐานความคิดอย่างไร มีผลกระทบต่อเนื่องอย่างไร และมีเงื่อนไขในการปฏิบัติอย่างไร

4. จะต้องศึกษาร่วมกันถึงผลพวงของความหายหรือการให้คุณค่าที่แตกต่างกันและผลสืบเนื่องที่จะมีต่อคุณค่าและความหมายเหล่านั้นจากการดำเนินนโยบายในทางเลือกต่าง ๆ

5. จะต้องพยายามพัฒนาแนวทางร่วมกันของภาคีทุกฝ่ายเกิดขึ้น โดยอาจเริ่มต้นจากการวางแผนรับมือกับสถานการณ์เฉพาะหน้า หรือการพัฒนาวิสัยทัศน์ หรือฉากสถานการณ์ในอนาคตร่วมกันเพื่อวางแผนและกำหนดนโยบายสำหรับความไม่แน่นอนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

6. จะต้องพัฒนากรอบแนวทางการทำงานร่วมกันในสถานการณ์จริง เพื่อให้สามารถปรับตัวเข้ากับทิศทางนโยบาย หรือเงื่อนไขและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งโดยเบื้องต้นอาจเป็นเพียงกรอบหรือแนวทางแบบหลวม ๆ ในการที่จะสะท้อนภาพการทำงานและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนและปรับปรุงนโยบายสาธารณะ

ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาเทศบาลอีสานนครในมุมมองของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ และเป็นเจ้าของนโยบาย มีการนำนโยบายสาธารณะมาดำเนินการ ซึ่งกระบวนการในการศึกษานโยบายสาธารณะ ไม่ได้มีเพียงแต่การศึกษาตามขั้นตอนนโยบายสาธารณะ ซึ่งแนวคิดที่มีอยู่เดิมเชื่อว่านโยบายสาธารณะต้องตั้งต้นมาจากปัญหาและข้อเสนอเชิงนโยบายในพื้นที่ แต่นโยบายสาธารณะสามารถเกิดขึ้นได้จากความคิดของผู้บริหาร หรือการเจรจาประสานประโยชน์กันในกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจ หรือเกิดจากการเรียกร้องกดดัน ดังนั้นในการศึกษาจึงมุ่งการศึกษาไปที่ผู้กระทำการ (Agency) ที่อยู่ในกระบวนการนโยบาย

2. ทฤษฎีการก่อตัวของโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม (Structuration Theory)

ทฤษฎี Structuration เป็นทฤษฎีที่ถูกพัฒนาขึ้นโดย Anthony Giddens ที่อธิบายและสังเคราะห์ผู้กระทำ (agency) และโครงสร้าง(structure) Giddens เสนอว่าผู้กระทำและโครงสร้างไม่ใช่สิ่งที่แยกออกจากกัน แต่เป็นสองส่วนที่ใช้พิจารณาถึงการกระทำทางสังคม ซึ่งด้านหนึ่งจะเป็นส่วนของผู้ที่ดำเนินบทบาทในการกระทำทางสังคม มีการกระทำระหว่างกัน ในขณะเดียวกันกฎเกณฑ์ ทรัพยากร และความสัมพันธ์ทางสังคม ก็เป็นตัวช่วยสร้างความสัมพันธ์หรือการกระทำระหว่างกันในสังคม Giddens เน้นว่ามนุษย์มีความสามารถที่จะรับรู้สิ่งต่าง ๆได้และมีทักษะความชำนาญ ดังนั้นมนุษย์จึงไม่สามารถถูกมองว่าถูกฉวยใช้โดยระบบ หรือแบกรับ หรือเป็นภาพสะท้อนการเรียกร้องและความต้องการของสังคม Giddens จึงเสนอให้นักสังคมวิทยาหันเหความสนใจจาก ข้อเท็จจริงที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า ไปที่ตัวมนุษย์ ซึ่งเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลิตรูปแบบต่าง ๆของสังคมโดยผ่านการทำกิจกรรม ดังนั้นการวิเคราะห์จึงต้องสัมพันธ์กับการตีความพฤติกรรมและกฎเกณฑ์ทางสังคมที่ครอบคลุมไปถึงส่วนต่าง ๆของโลกทางสังคมที่มีลักษณะเฉพาะ

Structuration จึงหมายถึง การศึกษาวิธีการที่ระบบทางสังคมเกิดขึ้น และถูกสร้างขึ้นใหม่ในการกระทำต่อกันทางสังคม

วิธีคิดของ Giddens เกี่ยวกับการกระทำทางสังคมคือ การกระทำ รูปแบบพฤติกรรมแบบปกติที่กระทำโดยบุคคลหนึ่งต่อคนอื่นในสถานการณ์ปกติ ทำให้เกิดการกระทำ และปฏิกิริยาสนองกลับ อย่างมีเจตนา การกระทำทางสังคมไม่ได้เกิดจากประสบการณ์ของแต่ละบุคคล แต่เกิดจากการสั่งการภายใต้เงื่อนไขด้านพื้นที่และเวลา (Space and Time) Giddens เสนอว่า มนุษย์โดยเนื้อแท้ต้องเข้าไปข้องเกี่ยวกับสังคมและเข้าไปเป็นส่วนประกอบหลักของสังคมอย่างกระตือรือร้น พวกเขาสร้าง สนับสนุน และเปลี่ยนแปลงสังคมได้เนื่องจากเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่จะได้รับผลกระทบ และสร้างผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางสังคมของตน มนุษย์ไม่ได้อยู่อย่างหยุดนิ่งไม่เคลื่อนไหว ด้วยการที่มนุษย์สามารถมองย้อนมาถึงพฤติกรรมและสภาวการณ์ของตนเองได้ ทำให้มนุษย์มีทางเลือกในการกระทำการ มนุษย์สามารถต่อต้านแรงบีบที่สังคมกระทำต่อตนเองและสามารถมีอิทธิพลหรือเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางสังคมได้ในระดับหนึ่ง(เชษฐา พวงหัตถ์, 2548) โดยสรุป ผู้กระทำในสังคม ไม่ได้ใช้สัญชาติญาณที่มีตั้งแต่เกิดในการกำหนดการกระทำทางสังคมของตนในช่วงเวลาต่าง ๆในชีวิตประจำวัน หากแต่ใช้ความมีสติที่ค่อนข้างซับซ้อนในการลง

มือกระทำทั้งในเวลาที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ ในกระบวนการนี้ ผู้กระทำใช้ความคิดในการโต้ตอบปัญหาเพื่อลดความกังวลใจ และสุดท้ายทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Paul Gingrich, 2000)

2.1แนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้าง ผู้กระทำการ

Giddens ต้องการนำเสนอความคิดขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อการวิเคราะห์สังคมทั่วไป และในการวิจัยสังคมโดยเฉพาะ ทฤษฎีที่ Giddens สร้างขึ้นมา ชื่อว่า Structuration Theory หรือ ทฤษฎีการก่อตัวของโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งนำเสนอแง่มุมที่ครอบคลุมกว้างขวางหลายประเด็น ได้แก่ ลักษณะของปฏิสัมพันธ์ในชีวิตประจำวัน พัฒนาการของรัฐ-ชาติและสิทธิพลเมือง การวิเคราะห์ชนชั้น เวลา-ภูมิศาสตร์ ลักษณะของภาวะหลังสมัยใหม่ การสอดส่องดูแล สงคราม ฯลฯ ซึ่ง Giddens ได้พยายามสังเคราะห์และประสานแนวคิดหลายสาย เพื่อทำให้เกิดความสอดคล้องเป็นเอกภาพ และพยายามที่จะยกเลิกวิธีคิดในการแบ่งขั้วตรงข้าม และเน้นการประสานมโนทัศน์โดยเฉพาะเรื่อง ผู้กระทำการ (agency) และ โครงสร้าง (structure) ให้อยู่ในลักษณะทาบซ้อนกันในมโนทัศน์เพียงอันเดียว

กฎเกณฑ์ใหม่ของ Giddens นำเสนอมุมมองให้กับสังคมวิทยา โดยเน้นว่าเรื่องที่จะศึกษาไม่สามารถถูกมองว่าเป็นชุดของข้อเท็จจริงที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า มนุษย์ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับสังคม และเข้าไปเป็นส่วนประกอบหลักของสังคมอย่างกระตือรือร้น พวกเขาสร้าง สนับสนุน และเปลี่ยนแปลงสังคมได้เนื่องจากเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่จะได้รับผลกระทบจาก และ สร้างผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางสังคมของตน การที่มนุษย์สามารถมองย้อนกลับมาที่พฤติกรรมและสภาวการณ์ของตนเองได้ ทำให้มนุษย์มีทางเลือกในการกระทำการ มนุษย์สามารถต่อต้านแรงบีบที่สังคมกระทำ และสามารถมีอิทธิพลและเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางสังคมได้ในระดับหนึ่ง และเน้นว่า มนุษย์มีความสามารถที่จะรับรู้สิ่งต่าง ๆได้และมีทักษะความชำนาญ และดังนั้น มนุษย์จึงไม่สามารถถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ถูกฉวยใช้โดยระบบสังคม หรือเป็นเพียงภาพสะท้อนหรือผู้แบกรับข้อเรียกร้องและความต้องการของสังคม

ก. ระบบโครงสร้างของ Giddens และระบบโครงสร้างแบบทวิลักษณ์ (The duality of structure)

ระบบ คือ รูปแบบความสัมพันธ์ในการรวมกลุ่มทุกรูปแบบ ตั้งแต่กลุ่มเล็ก ๆ กลุ่มคนคุ้นเคย จนถึงเครือข่ายทางสังคม ไปจนองค์กรขนาดใหญ่ ตัวอย่างของระบบ เช่น ครอบครัว กลุ่มชุนนาง ชุมชน หรือเมือง สำหรับ Giddens โครงสร้างคือสิ่งที่มีความเฉพาะเจาะจง มีรายละเอียด และกล่าวถึงการกระทำโดยเกี่ยวข้องกับการกระทำตามสายของโครงสร้างที่แน่นอน Giddens ได้ระบุโครงสร้างในระบบสังคมไว้ 3 แบบด้วยกัน ได้แก่ การมีความหมาย(signification) การพิสูจน์ว่าถูกต้องตามกฎหมาย (legitimation) การครอบครอง (domination) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ความแตกต่างแทนที่กันและหนุนเสริมกัน

ตัวอย่างของโครงสร้าง ได้แก่ การแลกเปลี่ยนในตลาด โครงสร้างทางชนชั้น องค์กรและกระบวนการทางการเมือง และสถาบันทางการศึกษา เป็นต้น ดังนั้นสำหรับ Giddens ระบบโครงสร้างคือกฎข้อบังคับและการจัดการแหล่งทรัพยากรคล้ายกับเป็นคุณลักษณะของระบบสังคม กฎข้อบังคับคือแบบการดำเนินชีวิตของคนในสังคม แหล่งที่มาเกี่ยวข้องกับการกระทำที่มนุษย์สร้างขึ้น ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ใช่ธรรมชาติสร้างขึ้น

ระบบโครงสร้างแบบทวิลักษณ์ (The duality of structure)

Giddens เสนอให้ใช้ Duality แทน Dualism คือแทนที่จะมองโครงสร้างแยกออกจากการกระทำ เขาเสนอให้มองสองสิ่งนี้ว่าเป็นสิ่งเดียวกันที่มี 2 ภาวะอยู่ภายใน เหมือนกับ 2 ด้านของเหรียญเดียวกัน ดังนั้นโครงสร้างจึงมิได้อยู่ภายนอกการกระทำ/ผู้กระทำ หากแต่อยู่ภายในการกระทำ/ผู้กระทำ ตามแนวคิด Duality of Structure นั้น โครงสร้าง (Structure) และการกระทำ (Action) มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในภายในผ่านปฏิบัติการทางสังคม (Social Practices) ซึ่งโครงสร้างทางสังคมทำให้มีการปฏิบัติเกิดขึ้นในสังคมได้และในขณะเดียวกันการปฏิบัติในสังคมก็เป็นสิ่งที่สร้างระบบโครงสร้างอย่างแท้จริง

สำหรับ Gidden ระบบโครงสร้างคือกฎเกณฑ์และทรัพยากรที่เหมือนกับเป็นคุณลักษณะของระบบสังคม กฎข้อบังคับคือแบบการดำเนินชีวิตของคนในสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำที่มนุษย์สร้างขึ้น ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ใช่ธรรมชาติสร้างขึ้น กฎเกณฑ์และทรัพยากรดังกล่าว เป็นสิ่งที่ผู้กระทำใช้ในการผลิตและผลิตซ้ำทางสังคม กฎเกณฑ์บางอย่างสามารถเห็นได้ชัดและประมวลไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่นการเลื่อนตำแหน่ง ระบบราชการต่าง ๆ ในขณะที่กฎเกณฑ์บางอย่างไม่เป็นลายลักษณ์อักษรแต่สามารถนำไปใช้ในที่สาธารณะ เช่นการวางตัวในการสนทนา การเจรจาโต้ตอบกัน ทรัพยากร (resources) มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ ทรัพยากรที่ใช้ในการแบ่งสรร (allocative resources) ซึ่งได้แก่สิ่งของที่เป็นวัตถุ เช่น วัตถุดิบ หรือที่ดิน ที่ช่วยให้มนุษย์กระทำสิ่งต่าง ๆได้ ลักษณะต่อมาคือ ทรัพยากรที่เกี่ยวข้องการสิทธิอำนาจ (authoritative resources)ซึ่งใช้ควบคู่กับทรัพยากรอันแรก ได้แก่ปัจจัยต่าง ๆที่ไม่ใช่วัตถุ เช่นสถานภาพ ตำแหน่งหรือลำดับชั้นในการบังคับบัญชา ที่ช่วยให้มนุษย์สามารถควบคุมเหนือมนุษย์ด้วยกัน ซึ่งทำให้บุคคลมีความสามารถในการกระทำ สร้างผลกระทบในการเปลี่ยนแปลงในสังคม(เชษฐา พวงหัตถ์, 2548)

นอกจากนี้ทฤษฎีโครงสร้างนี้ยังมี เห็นความแตกต่างระหว่างความเข้าใจที่ไกลประเด็นและสับสนและความรู้ขั้นพื้นฐาน ยอมรับการกระทำให้เป็นความรู้ ซึ่งในความรู้ก็จะมีปฏิกิริยาตอบโต้และตำแหน่งที่และก็ใช้ความเคยชินให้ความเป็นระบบ

ระบบสังคมสามารถเข้าใจได้โดยตัวของโครงสร้างนั้น ๆเอง โครงสร้างประกอบด้วยกฎข้อบังคับและแหล่งที่มีสิทธิที่จะปกครองได้และมีผู้กระทำการ(Agent) ที่เหมาะสม ซึ่งจะต้องมีแหล่งที่มาที่ เชื่อถือได้เป็นตัวควบคุมบุคคล ในทางตรงกันข้ามแหล่งที่มาในการจัดสรรก็เป็นตัวควบคุมเป้าหมายด้วย ระบบโครงสร้างนิยมเป็นโครงสร้างที่นำไปสู่การกระทำ การมีปฏิสัมพันธ์ก็เป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งที่ถูกยกตัวอย่างประกอบโดยการกระทำของผู้กระทำการ(Agent) ภายใน

ระบบสังคม มีการเชื่อมโยงมากมายเพื่อที่จะเชื่อมโยงทฤษฎี Structuration ไปสู่ทฤษฎีระบบหรือทฤษฎีความซับซ้อนของโครงสร้างเกี่ยวกับองค์กร ซึ่งเน้นการปรับให้เหมาะสมกันกับโครงสร้างทั่วไปที่จัดไว้ ดังนั้นระบบสังคมจะมีรูปแบบมากมายเพื่อให้สามารถดำรงอยู่ได้ การเปลี่ยนแปลงของช่องว่างและเวลาโดยธรรมชาติจะเป็นตัวตัดสิน ความสัมพันธ์ในสังคมและโครงสร้าง

ข. ผู้กระทำการ (Agency)

ผู้กระทำการ (Agency) ที่ Gidden เรียกคือ การกระทำของมนุษย์ การเป็นผู้กระทำ (agent) ก็คือการเป็นมนุษย์ ถึงแม้ว่า ผู้กระทำ(Agent) ทั้งหมดจะไม่ใช่มนุษย์ก็ตาม ผู้กระทำการ (Agency) นั้นมีความผูกพันกันอย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างทางสังคมอย่างมากในส่วนที่พวกเขามีการโต้ตอบและร่วมกันสร้างสรรค์สังคม ซึ่งผู้กระทำ (Agent) ต้องมีความรู้เกี่ยวกับสังคมของตน ซึ่งความรู้ที่ผู้กระทำเหล่านั้นมีร่วมกันเป็นสิ่งที่ช่วยสร้างโครงสร้างขึ้นมา การดำเนินชีวิตปกติของผู้กระทำ (Agent) นั้นจะนำไปสู่การสร้างสังคมใหม่ ซึ่งนี่ก็เป็นสาเหตุของการปฏิบัติและสนับสนุนโครงสร้าง

ผู้กระทำการ (Agency) นอกจากจะสร้างสังคมใหม่แล้ว ผู้กระทำการ (Agency) ยังสามารถนำไปสู่การปฏิรูปการสังคมอีกด้วย ทางหนึ่งที่ใช้ในการอธิบายแนวความคิดของ Giddens ก็คือการใคร่ครวญตรึกตรองสะท้อนความคิด (Reflexive Monitoring of Actions) การใคร่ครวญตรึกตรองสะท้อนความคิดจะพิจารณาไปที่ความสามารถในการดูการกระทำเพื่อตัดสินประสิทธิผลความสำเร็จในเป้าหมายของผู้กระทำการ ถ้าผู้กระทำสามารถสร้างโครงสร้างใหม่ได้โดยผ่านวิธีการปฏิบัติ พวกเขาก็จะสามารถปฏิรูปโครงสร้างนี้ได้

ในการประนีประนอมทั้งสองแนวคิดทั้งโครงสร้าง และผู้กระทำการนี้จึงเกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหา โดยเฉพาะการหลีกเลี่ยงการกำหนดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่สำคัญกว่าอีกฝ่าย โดยมีความเชื่อว่าโครงสร้าง และการกระทำของมนุษย์ไม่ได้ขัดแย้งกันตามแนวคิดทวิลักษณ์นิยมเชื่อ แต่ทั้งสองแนวคิดกลับมีความสัมพันธ์แบบ ทวิภาวะของโครงสร้าง โดยโครงสร้างเป็นช่องทางเป็นกฎเกณฑ์ เป็นสถาบันเป็นองค์กร และเป็นทรัพยากรที่มีผลต่อการแสดงพฤติกรรมของมนุษย์ทั้งย่อมจำนนและต่อต้าน แต่ผลที่ตามของโครงสร้างนั้นเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ซึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในปฏิสัมพันธ์ของคนช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โครงสร้างจึงเป็นส่วนที่อยู่ภายในมากกว่าอยู่ภายนอกตัวมนุษย์ในฐานะผู้กระทำการ เพราะฉะนั้นการกระทำของมนุษย์ทั้งต่อต้าน และยอมจำนนจึงเป็นการสร้างโครงสร้างมาเป็นกรอบควบคุม กำหนดให้มนุษย์รับใช้ปฏิบัติตาม การประนีประนอมในความคิดของ Giddens ก็คือ โครงสร้างนั้นเป็นสิ่งที่เกิดจากการกระทำของคนที่ตีความ ใช้กฎเกณฑ์และทรัพยากรนั้นคนเดียว มาเป็นการปรับความคิดผู้กระทำที่เน้นความคิด และเจตจำนงในการแสดงพฤติกรรมนั้นตามความสามารถในการกระทำ โดยเชื่อว่ามนุษย์มีความสามารถที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขสิ่งต่างๆ และตนเอง

ในงานของ เชษฐา พวงหัตถ์(2548) ซึ่งสำรวจและศึกษาวิจัยแนวคิดเรื่อง Agency – Structure เชื่อว่าทฤษฎี Structuration มีจุดแข็งในการนำมาใช้ในการวิจัยเชิงประจักษ์ ซึ่งแนวคิดที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้วิจัยมองว่ามีประโยชน์ในการนำไปวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะ

กล่าวคือ นโยบาย อาจมองได้ว่าเป็นโครงสร้าง เป็นแผนงาน ระเบียบ กฎหมาย แต่โครงสร้างนี้ไม่ได้หยุดนิ่ง แต่มีพลวัตรที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการนโยบายซึ่งสร้างขึ้นมาจาก ผู้กระทำการ (Agency) ในระบบนโยบาย

3. แนวคิดการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน จำเป็นต้องศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ รูปแบบและแนวทางการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนโยบายสาธารณะ และแนวคิดการกระจายอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน

3.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ชำนาญ ยุวบูรณ์ (อ้างถึงใน ตระกูล มีชัย, 2538) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ตามแนวทฤษฎีดั้งเดิมและแนวทฤษฎีสมัยใหม่ กล่าวคือ

แนวทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ

1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2) การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น

แนวทฤษฎีสมัยใหม่เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ ควรจะพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์การปกครองเดียวหรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวเรียกว่า การรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่แก่หลายองค์การ เรียกองค์การเหล่านี้ว่าองค์การกระจายอำนาจ

เฉลียว ตามสีรัมย์ (2544) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การมอบหมายอำนาจขององค์การภาครัฐในส่วนกลาง มาให้องค์การส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในภาครัฐและเอกชน เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นประโยชน์กับประชาชน

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2537) ให้ความหมาย การกระจายอำนาจว่า หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆมีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค การศึกษา และศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตและทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือ การทหารและการต่างประเทศ

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2537) กล่าวว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำเป็นอย่างอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง

3.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (ม.ป.ป. อ้างถึงใน ตระกูล มีชัย, 2538) ได้แบ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจว่ามี 2 รูปแบบ คือ

1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่อง ซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียของราษฎรให้ท้องถิ่นหนึ่ง โดยเฉพาะจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ ร่วมกันจัดทำแยกต่างหากองค์การปกครองส่วนกลาง และอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจตามอาณาเขตมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

(1) เกิดจากการยอมรับว่าความต้องการส่วนรวมของราษฎรหรือประโยชน์มหาชน นั้นมีทั้งเป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรทั่วประเทศ และความต้องการส่วนรวมของราษฎรในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น การบริการสาธารณะ (Public Service) หรือกิจการที่กระทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของราษฎร จึงมีกิจการระดับชาติและกิจการระดับท้องถิ่น รัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางควรจำกัดตนเองอยู่เฉพาะกับการจัดทำกิจการระดับชาติเท่านั้น ส่วนกิจการระดับท้องถิ่นควรมอบหมายให้ราษฎรในท้องถิ่นรับผิดชอบจัดทำกันอย่างอิสระ เพราะราษฎรในท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการส่วนรวมได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนกลาง ที่อยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ

(2) กฎหมายตัดตั้งชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศขึ้นเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จัดทำกิจการท้องถิ่นที่กำหนดไว้สนองตอบความต้องการของราษฎรส่วนรวมที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้น ๆ และรับรองให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือมีความสามารถมีสิทธิและหน้าที่ของตนให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

(3) “องค์กร” หรือ “ผู้แทน” ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่จัดการนิติบุคคล เช่น ดำเนินการต่าง ๆเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย หรือใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นแทนนิติบุคคล จะต้องสามารถทำหน้าที่จัดการนิติบุคคลได้อย่างเป็นอิสระจากองค์การของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง

(4) บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ต่าง ๆที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือ “องค์กร” หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลในการจัดการนิติบุคคลนี้ จะต้องอยู่ในสังกัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องได้รับการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือนโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับเงินเดือนและเงินตอบแทนต่าง ๆจากงบประมาณประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลจะต้องมีอิสระทางการคลัง คือ มีแหล่งรายได้และอำนาจจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการอันอยู่ในขอบแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ อิสระทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เกิดขึ้นได้ยาก เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีรายได้จำกัด การจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึง จึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนกลางจึงอยู่ในวิสัยที่จะใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือบีบบังคับให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ "กิจการท้องถิ่น" ไปในทางที่ส่วนกลางต้องการ

2) การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหาก และอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจรูปแบบนี้มีแนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ กิจการบริการสาธารณะที่โอนจากองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานต่าง ๆรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น กิจการสื่อสาร กิจการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ กิจการผลิตกระแสไฟฟ้าหรือที่ต้องอาศัยความคล่องตัวไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกฎระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการจึงจะมีประสิทธิภาพ

โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2537) มีความเห็นว่า การกระจายอำนาจเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆของรัฐให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายและแผนโครงการของส่วนต่าง ๆไปสู่เป้าหมายของรัฐได้ การกระจายอำนาจไม่ใช่เป็นกระบวนการที่เป็นเอกรูปหรือมีรูปแบบเดียว (Singular Process) แต่การกระจายอำนาจเป็นกระบวนการที่มีหลากหลายรูปและมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆในการใช้อำนาจรัฐ

ซึ่งรูปแบบการการกระจายอำนาจสามารถแยกได้เป็น ดังนี้

1) การกระจายอำนาจทางการบริหาร เป็นการกระจายอำนาจภายในขอบวงขององค์กรเดียวกันที่อยู่รอบนอกในฐานะหน่วยงานย่อย โดยมีพันธกิจสำคัญในการนำนโยบายและแผนงานโครงการของหน่วยงานส่วนกลางได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยหน่วยงานในพื้นที่

2) การกระจายอำนาจทางการเมือง หรือ การโอนอำนาจให้ท้องถิ่น เป็นการเคลื่อนย้ายอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินกิจการนั้นไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเป็นอิสระภายใต้กรอบกติกาที่มีการตกลงกันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และมีพันธกิจหลักในการคิดริเริ่มและปฏิบัติการให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3.3 แนวทางการกระจายอำนาจ

ปรัชญา เวสารัชช์ (2537) มีความเห็นว่าการกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) ประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหารจัดการ และให้บริการแก่ประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ห้องสมุดงานวิจัย

2) ประสิทธิผลของการทำงาน และ 3) ช่วยพัฒนาบรรยากาศการทำงานของข้าราชการและพนักงาน ให้มีความกระตือรือร้น มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการ การกระจายอำนาจความเป็นไปภายใต้หลักการดังต่อไปนี้

1) ให้มีการกระจายอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และการบริหารลงไปยังหน่วยซึ่งรับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด

2) ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความในการรับหน้าที่ ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้นโดยผู้กระจายอำนาจต้องให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ

3) ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่รับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น

4) การกระจายอำนาจต้องเป็นไป เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรยากาศของการทำงานและก่อประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยส่วนรวม

5) การกระจายอำนาจต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายชัดเจนที่ประเมินได้ และต้องมีการตระเตรียมขั้นตอนให้เป็นระบบเพียงพอก่อนดำเนินการ

โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2537) มีความเห็นว่าการบริหารงานสาธารณะต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

1) มีการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรไปถึงระดับท้องถิ่น โดยส่วนกลางกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา นโยบายและแผนอย่างกว้าง ๆ โดยมีศูนย์ข่าวสารข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินนโยบายระดับชาติกับมีการดำเนินกลยุทธ์เพื่อให้สามารถแข่งขันในระดับชาติได้ หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะกำหนดนโยบาย แผนดำเนินนโยบาย และปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น เป็นการให้สิทธิมวลชนในการตัดสินใจเลือกทางเลือกในการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวไม่น่าขัดแย้งต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนรวมแต่อย่างใด หากแต่กลับช่วยเสริมสร้างศักยภาพในการเผชิญหน้าปัญหาเศรษฐกิจในอนาคต

2) การกำหนดนโยบาย โครงสร้างองค์การและการจัดการ และระเบียบข้อบังคับมีลักษณะแตกต่างกันตามท้องถิ่น ไม่รวมเป็นแบบเดียวกัน เนื่องจากลักษณะท้องถิ่นและชุมชนมีปัญหาและความต้องการแตกต่างกัน นโยบาย โครงสร้าง องค์กรและการจัดการ ตลอดจนระเบียบข้อบังคับจึงควรแตกต่างกันด้วย

3) การเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินงานของระบบบริหารสาธารณะจากการปฏิบัติงานองค์กรมาเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ กำกับดูแลติดตามและประเมินผล

4) โครงสร้างองค์กรบริหารมีขนาดเล็กและยืดหยุ่นคล่องตัว เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โครงการองค์กรบริหารและการจัดการจำเป็นต้องมีการปรับตัวตลอดเวลา

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2537) มีความเห็นว่าการกระจายอำนาจ เป็นกิจกรรมที่ประชาชนต้องมีบทบาทเข้ามารับภาระหน้าที่บางประการจากรัฐไปจัดทำ เพื่อสนองความต้องการของตนเอง

จึงต้องพิจารณาถึงความสามารถและความพร้อมของประชาชนและท้องถิ่นควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ ได้แก่

1) ความพร้อมในด้านการคลังของท้องถิ่น ถ้าองค์กรใดไม่มีปัญหาด้านการเงินองค์กรนั้นย่อมมีโอกาสที่จะปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นใดได้มีสิทธิที่จะปกครองตนเองต้องคำนึงถึงความสามารถด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นนั้นก่อน

2) ความพร้อมของประชาชนในด้านการเมือง ต้องพิจารณาถึงในด้านความรู้ทางการเมืองเบื้องต้น หรือการปกครองตนเองของประชาชน เช่น การตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิการเลือกตั้ง ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่เห็นแก่อามิสสินจ้างหรือเห็นแก่พวกพ้อง หากประชาชนมีความพร้อมหรือมีความสามารถทางการเมืองอยู่ในเกณฑ์ต่ำจะก่อให้เกิดผลเสียแก่กิจการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมหาศาล เช่น เมื่อเลือกตั้งแล้วประชาชนมีการแบ่งแยกเป็นก๊กเป็นเหล่า ขาดความสามัคคีจะทำให้ขาดพลังอำนาจของประชาชนในการร่วมทำกิจกรรมของท้องถิ่น

3) ความพร้อมหรือความสามารถของประชาชนในการบริหารกิจการในหน้าที่ ประชาชนในท้องถิ่นที่จะรับการกระจายอำนาจได้อย่างน้อยจะต้องมีความสามารถที่จะรับผิดชอบบริหารงานในหน้าที่ได้เป็นอย่างดี มิฉะนั้นการกระจายอำนาจจะเป็นผลร้ายแก่ท้องถิ่น การที่ประชาชนในท้องถิ่นขาดคุณสมบัติในการที่จะบริหารกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเอง จึงต้องทำให้ต้องอาศัยข้าราชการของรัฐบาลทำหน้าที่แทน หรือภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นอาจถูกผูกขาดบริหารโดยคนกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจหรืออิทธิพลในท้องถิ่นโดยประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาส มีส่วนร่วมหรือรับรู้การกระทำซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องเปิดแก่สาธารณชนโดยทั่วไป

วุฒิสาร ตันไชย (2547) กล่าวว่าแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 มีหลักการอันเป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญ 3 ประการคือ

1) หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ จึงเสมือนเป็นการมอบความรับผิดชอบในการบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับผิดชอบและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ มิใช่เป็นการมอบภารกิจที่รัฐเคยดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนเท่านั้น

2) หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นใหม่ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการหลักในการดำเนินกิจการระดับพื้นที่ (ระดับจุลภาค) ในขณะที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในภารกิจระดับมหภาค และทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการดำเนินงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เท่าที่จำเป็น

3) หลักประสิทธิภาพบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงการเพิ่มขีดความสามารถ และประสิทธิภาพในการบริการขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ตลอดจนการเร่งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น สนับสนุน และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2535) ได้เสนอให้มีการปรับโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐ และการกระจายอำนาจแต่มิใช่เป็นการลดหรือลดล้างอำนาจรัฐ ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวเป็นการประสานกัน 3 ส่วน คือ

1) การปรับโครงสร้างใหญ่ของกลไกอำนาจรัฐระดับกระทรวงและกรมด้วยการทบทวนจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐ

2) การปรับโครงสร้างใหญ่โดยปรับจากกลไกอำนาจรัฐจะนำไปสู่การปรับโครงสร้างการบริหารทางการเมือง

3) การกำหนดให้การกระจายอำนาจและการจัดการแบบเครือข่ายเป็นมาตรการสำคัญในการปฏิบัติงานของโครงสร้างใหม่ ซึ่งจะมีการจัดกลุ่มที่เล็กลงที่สอดคล้องกับและประสานสัมพันธ์ไม่เฉพาะระหว่างกันเอง แต่กับภาคเอกชนและภาคประชาชนด้วย

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนโยบายสาธารณะ

การกระจายอำนาจ ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ส่งเสริมการกระจายอำนาจ ใน การกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมทั้งเปิดโอกาสให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นเรื่องของท้องถิ่นเอง ในมาตรา 78 กล่าวว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้อง ถิ่นได้เอง นอกจากนั้น มาตรา 282-290 ยืนยันหลักการความเป็นอิสระและเสริมอำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะ มาตรา 284 กล่าวว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 หมวดที่ 9 มาตราที่ 282 – 290 ได้กำหนดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชนในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น การกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหาร การบริหารบุคคลการเงินและการคลัง และการมีอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ ดังนั้นการที่จะให้เจตนารมณ์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลในการปฏิบัติและเกิดการพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมการจัดการบริการสาธารณะเพื่อไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ละเลยหรือเพิกเฉยต่องานด้านสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ หมวดที่ 9ที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นพันธะสัญญารับมอบให้แก่

ประชาชนโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงเป็นกลไกทางกฎหมายที่เกิดขึ้นเพื่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายฉบับนี้จึงมีความสำคัญและมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ พระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกาเล่มที่ 116 ตอนที่ 114 ก วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 โดยมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรรับผิดชอบการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ (อนันต์ เตชะวณิช, ม.ป.ป.อ้างในพีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์, 2546) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 16 ได้ระบุอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5) การสาธารณูปการ
6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9) การจัดการศึกษา
10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14) การส่งเสริมกีฬา
15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ

24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25) การผังเมือง

26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28) การควบคุมอาคาร

29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

จาก พรบ. ดังกล่าวจะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดูแลกิจการสาธารณะที่ส่งผลต่อประชาชน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่เสมือน (หรือเป็น) รัฐบาลท้องถิ่นจึงควรมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะและนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะ และสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนในท้องถิ่นพึงได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน

จากการศึกษาแนวคิดการกระจายอำนาจและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่วนใหญ่มีมุมมองในการศึกษาเฉพาะการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในกรณีศึกษาสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ เป็นกิจกรรมที่ประชาชนต้องมีบทบาทเข้ามารับภาระหน้าที่บางประการจากรัฐไปจัดทำ เพื่อสนองความต้องการของตนเอง โดยประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง การกำหนดนโยบาย การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ และการตอบสนองความต้องการของประชาชนในการให้บริการ แนวทางการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักตนเองและมีความผูกพัน ห่วงใยและต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

แต่การกระจายอำนาจสู่ชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามองโดยรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับองค์กร ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชนก็เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับองค์กรเช่นกัน ถ้าสรุปแนวทางการกระจายอำนาจ และปัญหาอุปสรรคการกระจายอำนาจ โดยมุ่งความสนใจไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าของอำนาจกับผู้รับการกระจายอำนาจ สามารถสรุปแนวคิดได้ดังนี้

การกระจายอำนาจเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหนึ่ง ไปยังองค์กรหนึ่ง หรือหลายองค์กรซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ให้เหมาะสมและเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายและแผนโครงการต่าง ๆไปสู่เป้าหมาย โดยผู้รับมอบอำนาจต้องมีความรับผิดชอบอำนาจที่มากขึ้น ซึ่งในการกระจายอำนาจควรคำนึงถึงเงื่อนไขดังนี้

1) ประชาชนมีความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตรวจสอบควบคุม การปฏิบัติหน้าที่ และดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการด้านบริการสาธารณะ

2) การกระจายอำนาจ นอกจากมีการกระจายภาระงานแล้ว ต้องมีการกระจายงบประมาณ รวมถึงอำนาจการตัดสินใจด้วย ซึ่งองค์กรที่รับการกระจายอำนาจควรมีอิสระในการดำเนินงาน ในขณะที่องค์กรผู้ให้อำนาจมีบทบาทกำกับ ติดตาม ประเมินผล จัดกระบวนการเรียนรู้ สรุปบทเรียน ให้เกิดการพัฒนาด้วยกันทั้งสองฝ่าย

3) การกระจายอำนาจ ควรมีการเตรียมความพร้อมในด้านโครงสร้างองค์กร ศักยภาพของบุคลากร ให้พร้อมสำหรับการรับอำนาจ หรือ ภารกิจใหม่

4) การกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนที่มีส่วนได้เสียกับกิจกรรม ภารกิจ ที่มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถแบ่งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องออกเป็น 2 กลุ่มได้แก่ งานวิจัยที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ งานวิจัยที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ (2550) ได้ทำการศึกษานโยบายของเทศบาลนครขอนแก่น และ นโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน ของเทศบาลนครขอนแก่น

จากการศึกษาการประเมินผลเทศบาลนครขอนแก่นแบบมีส่วนร่วม พ.ศ. 2550 (สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ, 2550) การศึกษาดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริง รูปแบบการบูรณาการนโยบายและการปฏิบัติในระบบของเทศบาล เพื่อนำผลสรุปจากการประเมินผลไปสู่แผน/โครงการในระบบของเทศบาล และเพื่อเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ และศักยภาพของพนักงานเทศบาลนครขอนแก่นในการประเมินผลโครงการ

ผลการประเมินนโยบายเทศบาลนครขอนแก่น พบว่า นโยบายเทศบาลนครขอนแก่นเป็นทิศทางการพัฒนาเพื่อให้บรรลุ วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของเทศบาลนครขอนแก่นมาจากผู้บริหาร พนักงานเทศบาลมีบทบาทเสนอความคิดเห็นในเชิงเทคนิค วิธีการดำเนินงานโครงการให้บรรลุนโยบาย มีจิตสำนึกนโยบายในระดับการให้บริการสาธารณะ การพัฒนาองค์กรและการเปลี่ยนแปลง พัฒนาเมือง แต่การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในกลุ่มคนชายขอบ คนยากจน คนด้อยโอกาส ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และสติปัญญา ยังมีน้อย การนำ

นโยบายไปปฏิบัติ ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ของงาน และกระบวนการเรียนรู้ของผู้ปฏิบัติงาน แปลงนโยบายเข้าสู่ระบบแผนพัฒนา ประกาศในเทศบัญญัติ มีการจัดกลไกรองรับ ในกรณีที่เป็นโครงการเชิงรุก ผู้บริหารติดตามความคืบหน้าจากผู้รับผิดชอบโดยตรงของนโยบาย ผู้บริหารได้รับชื่อเสียง เป็นที่ยอมรับของประชาชน ได้รับความภาคภูมิใจที่ทำประโยชน์ให้กับชุมชน ได้พัฒนาความคิด ความรู้ความสามารถ กระบวนการทำงาน ผลต่อระบบกลไกปกติ เกิดทีมงานเฉพาะกิจ ที่มีความเชี่ยวชาญ เกิดกระบวนการทำงาน การเรียนรู้ร่วมกันของพนักงานทุกสำนัก / กอง มีการคิดค้น หรือใช้นวัตกรรมใหม่ ๆ มาสนับสนุนการทำงานในกลไกของเทศบาล วัฒนธรรมองค์กรเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น พร้อมจะยอมรับสิ่งใหม่ ๆได้ง่ายขึ้น ผลต่อบุคคล / ผู้ปฏิบัติงาน ได้รับประโยชน์จากผลประเมินการทำงานรายบุคคลและสำนัก / กอง ตามตัวชี้วัด KPIs ได้รับการยกย่อง และชมเชยในที่สาธารณะ ได้พัฒนาความสามารถ และมีความสุข ที่ได้ทำประโยชน์ให้กับชุมชน และผลต่อชุมชน /สาธารณะ ปัญหาต่าง ๆของชุมชนได้รับการแก้ไข ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง เป็นการพัฒนาสองทาง ได้รับการกระจายอำนาจ เกิดการกระจายงาน รายได้บางส่วน แต่ผลของนโยบายต่อชุมชนในด้านการสร้างอาชีพ รายได้ในชุมชน ยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรมชัดเจน

ปัจจัยที่ทำให้เกิดความยั่งยืนของนโยบาย ได้แก่ เกิดประโยชน์ต่อชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม การยอมรับ มีการบรรจุไว้ในแผน การให้ความสำคัญเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีช่องทางในการร้องเรียน เสนอแนะให้กับเทศบาล

ข้อสังเกต นโยบายเทศบาลนครขอนแก่นมีความเป็นธรรมาภิบาลในขั้นตอนนโยบายเทศบาลนครขอนแก่น การก่อเกิดนโยบาย การตัดสินใจนโยบาย และการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ในหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนอยู่ในระดับสูง แต่การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาเทศบาลในขั้นตอนของการประเมินผลนโยบาย ยังมีน้อย

จากการศึกษา การประเมินผลโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ กรณีศึกษาชุมชนบะขาม (สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ, 2550) ซึ่งเป็นชุมชนหนึ่งในการดูแลของเทศบาลนครขอนแก่น พบว่าบทบาทของพนักงานเทศบาลและชาวบ้านในชุมชน ที่อยู่ในส่วนของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แม้ว่าเป็นการดำเนินงานตามนโยบายของผู้บริหาร แต่ในรายละเอียดปลีกย่อยของแผนงานที่ถูกวางกรอบลงมานั้น ชุมชนและพนักงานเทศบาลที่ปฏิบัติงานร่วมกับชุมชนสามารถตัดสินใจ หาวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสมกับสภาพของชุมชน และโอกาสที่เหมาะสม

ผลการประเมินการดำเนินงานการกระจายอำนาจสู่ชุมชนของชุมชนบะขาม ประกอบด้วย

บริบทของชุมชน ก่อนมีโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ ชุมชนเคยทำกิจกรรมต่าง ๆ ภายในชุมชนด้วยชุมชนเอง เช่น การจัดงานวันพ่อ วันแม่ วันเด็ก หรือกิจกรรมงานวันสำคัญต่าง ๆ มีแกนนำในคณะกรรมการชุมชนที่สามารถประสานงานกับเทศบาล นักการเมืองท้องถิ่น และความร่วมมือจากคนในชุมชน

ปัจจัยนำเข้าในการดำเนินการ เทศบาลนครขอนแก่น ได้เข้าไปมีบทบาท ทำโครงการนำร่องเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ร่วมกับชุมชนบะขาม โดยกระจายความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจดำเนินโครงการต่าง ๆภายในชุมชน โดยให้ชุมชนเป็นผู้คิด วางแผน ตัดสินใจ

โดยอิสระและพัฒนาโครงการขึ้นมาด้วยตนเอง การดำเนินงานตามโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆที่เกิดจากการพัฒนาโครงการของชุมชน ชุมชนได้รับอนุมัติงบประมาณจากเทศบาล ในระดับชุมชนมีการบริหารองค์กรในลักษณะการมอบอำนาจหน้าที่โดยการแบ่งหน้าที่ แบ่งงาน ให้คณะกรรมการต่าง ๆ มีการกระจายงบประมาณจากเทศบาลสนับสนุนโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ เทศบาลสนับสนุนกิจกรรมของชุมชนบะขามประมาณ 2-3 ล้านบาท ต่อปี

การประเมินกระบวนการ มีการจัดเวทีประชาคมเพื่อนำเสนอปัญหา ความต้องการร่วมกันของชุมชน จัดทำแผนชุมชน การทำประชาพิจารณ์แผนและปรับปรุงแก้ไข มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสาร ให้ครอบคลุมชาวบ้านทุกหลังคาเรือน มีการตัดสินใจเข้าร่วมดำเนินกิจกรรม ทำให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจกันมากขึ้น

กระบวนการจัดการโครงการ ก่อนการดำเนินโครงการ/กิจกรรม เจ้าหน้าที่เทศบาลนครขอนแก่นเป็นพี่เลี้ยง ทำหน้าที่ให้ความรู้เกี่ยวกับรายละเอียด แบบฟอร์มการเขียนโครงการ และให้คำปรึกษา ส่วนการเขียนโครงการเป็นบทบาทของคณะกรรมการชุมชน

ระหว่างการดำเนินโครงการ/กิจกรรม มีการประชุมเตรียมทำกิจกรรมของคณะกรรมการชุมชน มีทั้งการประชุมที่เป็นทางการ และการประชุมย่อยอย่างไม่เป็นทางการ อย่างน้อย 3-4 ครั้งต่อเดือน ระบบการเบิกจ่ายเงิน และการทำบัญชี มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้คณะกรรมการทุกคนร่วมรับรู้การใช้จ่ายงบประมาณในโครงการทุกขั้นตอน และมีการสรุปบัญชีค่าใช้จ่ายในเวทีสรุปผลแต่ละโครงการให้ชาวบ้านได้รับทราบ การประชาสัมพันธ์ ชักชวนชาวบ้านในชุมชนเข้าร่วมกิจกรรม ใช้วิธีประชาสัมพันธ์ด้วยเสียงตามสาย และเดินบอกตามบ้าน

การประเมินผลลัพธ์จากการดำเนินโครงการ ผลจากการพัฒนาแผน/โครงการชุมชนบะขาม ประกอบด้วย 17 โครงการ 19 กิจกรรม ระยะเวลา 1 ปี โดยมุ่งเน้นที่ด้านวัฒนธรรมชุมชนเป็นหลัก เพราะชุมชนมีความพร้อมด้านองค์ความรู้ และสามารถบริหารจัดการได้

การเกิดผู้นำใหม่ ผู้นำชุมชนที่อาสาทำงานยังไม่สามารถขึ้นมามีบทบาทเป็นผู้นำที่สามารถบริหารจัดการโครงการต่าง ๆด้วยตนเองได้ ประธานชุมชนได้พยายามสอนงาน และสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับผู้อาสาเข้ามาช่วยงานชุมชน

โครงการสามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ส่วนใหญ่ เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมมาจากเรื่องที่ชาวบ้านร้องเรียน หรือเสนอให้ทำเนื่องจากเป็นประโยชน์ของชุมชน

การประเมินผลตามตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาล การประเมินตามตัวชี้วัดด้านนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส และความคุ้มค่า ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการการดำเนินโครงการ

ด้านนิติธรรม ได้รับการยอมรับจากชุมชน กิจกรรมในแผนเกิดจากการร้องเรียนและเสนอโดยคนในชุมชน

ด้านคุณธรรม ไม่มีการร้องเรียนในลักษณะเกิดเป็นคดีความ

ด้านความโปร่งใส มีการชี้แจงในที่ประชุมของชุมชน ว่ามีงบประมาณเท่าใด การใช้จ่ายงบประมาณจริงมีการชี้แจงในที่ประชุมกรรมการสรุปค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

ด้านความคุ้มค่า ความเหมาะสม สมดุลระหว่างงบประมาณ กิจกรรม ชุมชนเกิดความคุ้มค่าในเชิงสังคม

จิรยุทธ อินทวารี (2540) ศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิผลของการนำนโยบายการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น รูปแบบการบริหารส่วนตำบล ไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถ อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ผลการศึกษาพบว่า

1. สามารถนำนโยบายการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ส่วนใหญ่อยู่ในระดับประสิทธิภาพค่อนข้างสูง คือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเข้าใจในด้านนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแผนปฏิบัติงานอย่างดี มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาท้องถิ่น เสียสละ ทุ่มเทในการปฏิบัติงาน ระดมความคิดที่จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย มีเพียงเรื่องการขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น และการประชาสัมพันธ์ยังอยู่ในระดับต่ำ

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล พบว่า ประชาชนในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถ ส่วนใหญ่มีความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง การกำหนดนโยบาย การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ และการตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านการให้บริการ ให้ความสะดวกรวดเร็ว ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถ อยู่ในระดับสูง มีเพียงด้านการแก้ไขปัญหางานด้านสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ

เสาวนีย์ ชินสิทธิรัตน์ (2545) ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลพลวง กิ่งอำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลพลวง เกิดจากแผนงานโครงการขาดความชัดเจน ไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป้าหมายโครงการ รวมทั้งไม่ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ ในการแจ้งแผนงาน โครงการ รายละเอียดต่าง ๆ มีความล่าช้า ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ได้ทันตามกำหนด เนื่องจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพลวง ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจบริหารจัดการ ขาดภาวะผู้นำ มีการตัดสินใจพิจารณาสั่งการล่าช้า ส่งผลให้ไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาในการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ประกอบกับบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลพลวงมีน้อยไม่เพียงพอกับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน เป็นเหตุให้การดำเนินการตามนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นตามโครงการถ่ายโอนฯ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์จากการศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะว่า เห็นควรให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถ่ายโอนบุคลากรไปพร้อมกับงานและงบประมาณ รวมทั้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลพลวงเป็นผู้กำหนดแผนงานโครงการ งบประมาณเองเพื่อให้ตรงกับสภาพพื้นที่และความต้องการของท้องถิ่น และจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อให้บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลพลวงมีความรู้ ความชำนาญ มีทักษะและประสบการณ์ที่สามารถรองรับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนฯ ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

พิศณุ พูนเพชรพันธุ์ (2550) ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของประชาชนภายใต้กลไกของรัฐธรรมนูญในการปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ เป็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประเด็นที่สำคัญ 3 ประเด็น คือ ท้องถิ่นมีอิสระและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามกฎหมายโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพื่อให้แก่ท้องถิ่น นอกจากนี้ยังศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างของความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จิรายุ ทรัพย์สิน (2545) ศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาประชาธิปไตยในมิติของการปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา: การปกครองท้องถิ่นจังหวัดสุรินทร์ ผลการศึกษาพบว่า จังหวัดสุรินทร์เป็นจังหวัดที่มีการปกครองส่วนท้องถิ่นดีพอสมควร โดยเฉพาะการบริหารงานในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งเป็นนิติบุคคล โดยได้มีการปรับบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีหน้าที่ดูแลงานที่มีลักษณะต้องทำร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล การปกครองส่วนท้องถิ่นสุรินทร์ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักตนเองและมีความผูกพัน ห่วงใยและต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้คือกระบวนการเสริมสร้างประชาธิปไตยให้เข้มแข็งและพัฒนาในลำดับต่อไป

รหัส แสงผ่อง (2547) ได้ศึกษาเรื่อง กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลของกรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า

1) กรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี และมีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก โดยมีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า สำหรับค่าเฉลี่ยที่มีค่าต่ำสุด คือ กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ

2) กรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ที่มีเพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ แตกต่างกันมีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ 3. กรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ที่มี ตำแหน่งของกรรมการบริหารและสมาชิกสภา จำนวนครั้งที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลและระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันมีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

สุภัทรมาศ จริยเวชช์วัฒนา (2547) ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านฉาง ผลการศึกษาพบว่า ในการบริหารการจัดการของเทศบาลตำบลบ้านฉางตาม หลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลบ้านฉางได้จัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติในด้านต่าง ๆ และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนเพื่อหาจุดยืนและแนวทางร่วมกัน พบว่ายังประสบปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบ โดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่า ไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ๆ ทางด้านกระบวนการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารเทศบาลตำบลบ้านฉาง พบว่าเทศบาลตำบลบ้านฉางมีความเสมอภาคและกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้จัดตั้งคณะกรรมการกรชุมชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาและในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างกระบวนการต่างๆ ส่วนใหญ่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา พบว่ามีปัญหาในเรื่องของคณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นบางคนไม่เห็นแก่ประโยชน์ของชุมชน แต่เข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเองดังนั้นจึงเสนอให้ผู้บริหารของเทศบาลเร่งปรับโครงสร้างและระบบงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการบริหารการจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในด้านนิติธรรมที่ว่า การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และข้อบังคับ เหล่านั้นโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช้อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคลและนำกฎระเบียบการบริหารงานของเทศบาลมาบังคับใช้เป็นมาตรฐานเพื่อเป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน

นิติธร เพชรกันหา (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้กับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดชัยภูมิ ผลการศึกษาพบว่า ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับน้อย ส่วนการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยคือ 1) ด้านคุณธรรม 2) ด้านความโปร่งใส 3) ด้านนิติธรรม 4) ด้านความรับผิดชอบ 5) ด้านการมีส่วนร่วม 6) ด้านประสิทธิภาพ มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลน้อยที่สุด และยังพบว่าความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง

เดช อิงคสิทธิ์ (2542) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ อยู่ในระดับต่ำ สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้านการเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่บริหารมีค่ามากที่สุด รองลงมาคือด้าน

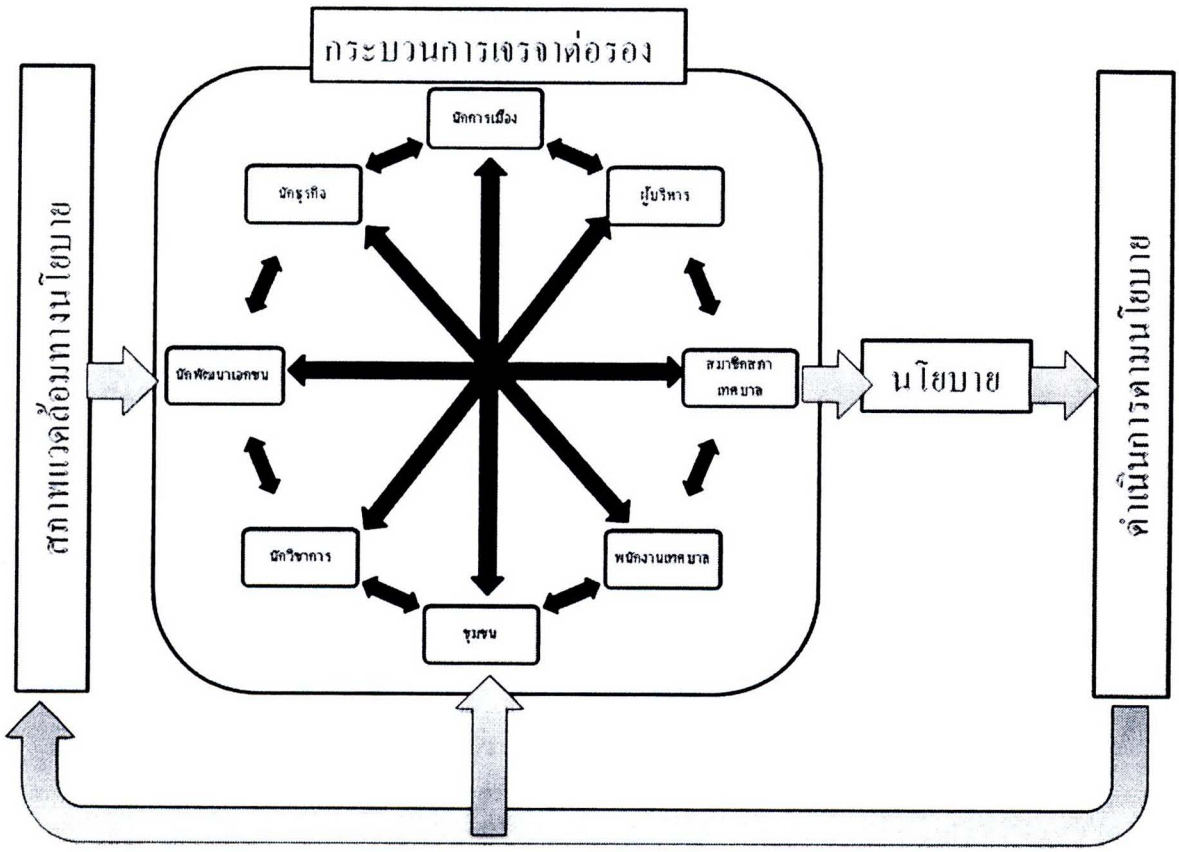
การให้ความร่วมมือกับเทศบาลและด้านการติดตามดูแลความชอบธรรมในการเป็นแทนน้อยที่สุด ส่วนปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล คือ การสังคมประกิตทางการเมือง อุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองท้องถิ่นการรับรู้ข่าวสารทางการเมือง ส่วนปัจจัยด้านความรู้สึก ด้านประสิทธิภาพทางการเมือง ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

วริศรา รัตนสมัย (2543) ศึกษาวิจัยเรื่อง การรับข่าวสารเพื่อสร้างความตระหนักสำนึกของประชาชนเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสงขลา ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความสนใจและความตระหนักสำนึกเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง ขณะที่ความรู้และความรู้สึกเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับสูง ซึ่งผลการวิจัยนี้ชี้ว่าความสนใจมีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจ ความรู้สึก ความตระหนักสำนึกอีกด้วย

จากการทบทวนผู้วิจัยยังไม่พบงานศึกษาที่มุ่งศึกษาไปที่ ผู้กระทำการ (Agency) ในระบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานศึกษาเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ การศึกษายังคงมุ่งเน้นการศึกษาไปที่ การกระจายอำนาจที่เป็น การกระจายอำนาจจาก “รัฐส่วนกลาง” มายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการศึกษาที่ให้ความสำคัญเชิง ระบบ และ โครงสร้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ ได้รับการกระจายอำนาจมา แม้ว่ามีการมองถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หรือบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายพื้นที่ก็ตาม

แต่จากการทบทวนงานศึกษาต่าง ๆที่ผ่านมา ทำให้ผู้วิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีความคาดหวัง หรือ ต้องการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในพื้นที่ อย่างน้อยที่สุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พยายามให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภา ในบางพื้นที่ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตที่กว้างออกไป เช่นการร่วมทำแผนหรือโครงการกับ อบต. การตรวจสอบผลการดำเนินงาน เป็นต้น แต่ในงานศึกษาบางชิ้น พบว่าตัวแทนของชุมชน ที่เข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจไม่เห็นแก่ประโยชน์ของชุมชน แต่เข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง โดยเฉพาะในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้าง

6. กรอบแนวคิดการศึกษา



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ได้ทำการศึกษาต่อจากโครงการประเมินผลเพื่อการพัฒนาเทศบาลอีสานนครแบบมีส่วนร่วม โดยได้เลือกศึกษาเฉพาะกรณี นโยบายการกระจายอำนาจท้องถิ่น หรือนโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน ซึ่งจากนโยบายดังกล่าว ได้นำมาสู่การดำเนินโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ เนื่องจากในปัจจุบันการบริหารเทศบาลใหญ่ที่มีความซับซ้อนและหลากหลายของสังคมเมือง ไม่สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันท่วงที และต้องสูญเสียเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ เป็นโครงการที่เกิดขึ้นเพื่อการกระจายอำนาจจากคณะผู้บริหารเทศบาลพึงมีให้ชุมชนและประชาชนได้มีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีงบประมาณในพื้นที่โดยใช้องค์กรชุมชนภายใต้ระเบียบ ข้อกฎหมายที่ได้จัดตั้งขึ้นอย่างถูกต้อง ทำหน้าที่เหมือนเทศบาลเท่าที่สามารถทำได้ในเบื้องต้น และพัฒนาต่อ ๆไป

จากกรอบการศึกษาที่ผ่านมา ได้ใช้แนวคิดการประเมินผลแบบ CIPP Model ประกอบกับการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาขั้นตอนนโยบายต่าง ๆ ซึ่งจากผลการศึกษาพบข้อจำกัดในการนำขั้นตอนนโยบายสาธารณะ หรือ กระบวนการนโยบายแบบเส้นตรง มาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการปฏิสัมพันธ์ระหว่าง Policy actor แต่ละคน

ที่มีบริบทแวดล้อม และความสัมพันธ์บางอย่างที่ส่งผลต่อกระบวนการนโยบาย แต่ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ให้ความสำคัญในศึกษา ผู้กระทำการ (Agency) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยนำแนวคิดโครงสร้าง (Structuration) ผู้กระทำการ(Agency) ของ Anthony Giddens มาใช้ในการศึกษา รวมถึงการนำกระบวนการนโยบายแบบอื่น ๆ ได้แก่ กระบวนการนโยบายแบบเจรจาต่อรอง กระบวนการนโยบายแบบถกแถลง มาใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นด้วย ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่าการนำแนวคิดที่กล่าวมามาใช้ในการศึกษา จะสามารถอธิบายกระบวนการนโยบายสาธารณะในระดับ Micro ได้ดีกว่าการใช้แนวคิดกระบวนการนโยบายแบบเส้นตรงมาใช้วิเคราะห์เพียงอย่างเดียว

ในการศึกษาครั้งนี้ มีขอบเขตการศึกษาตั้งแต่ระดับผู้กระทำการ ที่มีการปฏิสัมพันธ์ เรียนรู้และเลือกกระทำการให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งในทีนี้เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ของผู้กระทำการที่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งมี 3 รูปแบบ ได้แก่ กระบวนการนโยบายแบบเส้นตรง กระบวนการนโยบายแบบเจรจาต่อรอง และกระบวนการนโยบายแบบถกแถลง ซึ่งในทางแนวคิด ทฤษฎี กระบวนการนโยบายต่าง ๆข้างต้นสามารถเลือกนำมาวิเคราะห์โดยกระบวนการใดกระบวนการหนึ่ง แต่ในบางกรณีอาจเกิดกระบวนการนโยบายหลายรูปแบบในการขับเคลื่อนนโยบายเดียวก็ได้

จากปัจจัยนำเข้าและกระบวนการดังกล่าว ทำให้เกิดนโยบายสาธารณะ ที่เทศบาลต้องนำไปปฏิบัติ ซึ่งการนำนโยบายไปใช้นั้น จะส่งผลสะท้อนกลับมายังผู้กระทำการต่าง ๆ ซึ่งตลอดกระบวนการต่าง ๆที่เกิดขึ้น เทศบาลเป็นองค์กรหลักที่ต้องดูแลและบริหารให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด จึงมีการใช้แนวคิดธรรมาภิบาลเป็นกรอบการศึกษากระบวนการต่าง ๆข้างต้นเพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการต่าง ๆข้างต้นอีกด้วย