

บทที่ 5

สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง ผู้กระทำการ (Agency) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ กรณีศึกษานโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน เทศบาลอีสานนคร เป็นการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะในมิติผู้กระทำการ ซึ่งมีความแตกต่างจากการศึกษาถึงประเด็นนโยบายของแนวคิดแบบดั้งเดิม ซึ่งเน้นระบบ กระบวนการ หรือโครงสร้างมากกว่าความสัมพันธ์ของผู้กำหนดนโยบายและมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังนี้

1. เพื่อศึกษาผู้กระทำการและบทบาทของผู้กระทำการต่าง ๆ ในกระบวนการนโยบาย
2. เพื่อศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำกับผู้กระทำในกระบวนการนโยบายและผู้กระทำกับกระบวนการกำหนดนโยบาย

ผู้วิจัยได้เลือก เทศบาลอีสานนคร ซึ่งเป็นเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดอีสานนครเป็นพื้นที่ศึกษา และได้ศึกษาเจาะจงไปที่นโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน ซึ่งเป็นนโยบายหนึ่งของเทศบาลที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ผู้วิจัยมุ่งการศึกษาไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำกับผู้กระทำในกระบวนการนโยบาย และผู้กระทำ (actor / agency) กับกระบวนการกำหนดนโยบายของท้องถิ่น เป็นการศึกษาเพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการนโยบายว่า ผู้กระทำใดเป็นส่วนสำคัญในขั้นตอนใด ๆ ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ

ในการวิจัย ได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ มีการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และสัมภาษณ์ตัวแทนของกลุ่มผู้กระทำการ (Agency) ที่อยู่ในกระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน มีการรวบรวมข้อมูล และสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องตามกรอบการศึกษา ตั้งแต่ปี 2550 ซึ่งผู้วิจัยได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในการศึกษาวิจัยหลาย ๆ งานที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลพื้นที่กรณีศึกษา ได้มีการสัมภาษณ์และรวบรวมข้อมูลมาโดยตลอด มีการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนในพื้นที่กว่า 20 ชุมชน รวมถึงการเข้าร่วมการสนทนากลุ่มกับพนักงานเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ผู้บริหารเทศบาล และผู้เกี่ยวข้องอื่นในการประเมินผลนโยบายของเทศบาล

1. สรุปผลการวิจัย

เทศบาลอีสานนคร เป็นเทศบาลหนึ่งในจังหวัดอีสานนคร มีชุมชนที่อยู่ในการดูแลส่วนใหญ่เป็นชุมชนเมืองที่มีประชากรหนาแน่น เป็นพื้นที่ที่เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และระดับภาค ที่สำคัญที่สุด เป็นพื้นที่ที่มีคะแนนเสียงทางการเมืองสูง พื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นที่สนใจของนักการเมืองทุกระดับที่ต้องการมีบทบาททางการเมือง และสร้างคะแนนนิยม ซึ่งส่งผลต่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ

ในการบริหารงานของเทศบาลอีสานนคร เทศบาลมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาเมืองที่นำไปสู่ นโยบายสาธารณะที่นำมาดำเนินการในปัจจุบัน นโยบายของเทศบาลอีสานนคร มีอยู่ 5 นโยบายหลักได้แก่

1. นโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน มีโครงการหลัก ๆ ที่เกิดขึ้นจากนโยบายกระจายอำนาจของเทศบาลอีสานนครได้แก่ โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่
2. นโยบายด้านการศึกษา เทศบาลอีสานนครมีเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและทุนทางสังคม ซึ่งปัจจุบันมียุทธศาสตร์ปฏิบัติการศึกษารองรับ
3. นโยบายด้านการมีส่วนร่วม การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญของเทศบาลอีสานนครที่ต้องการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลและพัฒนาเมืองของตนเอง มีการตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายดังกล่าว
4. นโยบายด้านสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม เทศบาลอีสานนครมีเป้าประสงค์การพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมให้กับประชาชนในเขตเทศบาลอีสานนคร
5. นโยบายกระจายอำนาจท้องถิ่น มีการกระจายอำนาจจากผู้บริหารให้กับหน่วยงานสำนัก กองในสังกัดให้มีอำนาจตัดสินใจ หรืออนุมัติในบางเรื่องตามขอบเขตอำนาจที่ได้รับ

ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นศึกษา “นโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน” ซึ่งเทศบาลมีแนวคิดการกระจายอำนาจให้กับชุมชน โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วม โปร่งใสและกระจายอำนาจ เพื่อสร้างความเข้มแข็งภาคประชาชนภายใต้แนวคิดที่ว่า “หัวใจการบริหาร คือ การกระจายอำนาจ หัวใจการกระจายอำนาจ คือ ประชาชน” มีการแปลงนโยบายมาสู่การปฏิบัติในนโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน ได้อาศัยหลักคิดที่ว่าภารกิจใดที่ชุมชนทำได้ดีกว่า เทศบาลจะมอบภารกิจนั้นให้ชุมชนดำเนินการ ซึ่งมีการดำเนินงานภายใต้โครงการ เทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ จำลองรูปแบบการที่เทศบาลได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลาง มาใช้กับชุมชนที่ได้รับการกระจายอำนาจจากเทศบาล มีการเริ่มทดลองดำเนินงานตามแนวคิดดังกล่าวในพื้นที่ชุมชนรวมใจพัฒนาเป็นชุมชนนาร่อง และได้้นำแนวทางการดำเนินงานมาใช้ในระบบการจัดทำแผนชุมชนของเทศบาล มีการนำไปขยายผลและดำเนินการใน 82 ชุมชน

การดำเนินงานตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน มีการเลือกชุมชนนาร่องโดยเทศบาล ได้แก่ชุมชนรวมใจพัฒนา ได้เริ่มดำเนินการตามโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่เป็นพื้นที่นาร่องในปี พ.ศ. 2548-49 หลังจากการดำเนินงานในชุมชนนาร่อง เทศบาลได้มีการประเมินผล และนำผลประเมินมาปรับปรุงกระบวนการ แผนงาน ตลอดจนระเบียบ ข้อบังคับให้สอดคล้องกับการดำเนินงานโดยชุมชนมากขึ้น และนำไปใช้ในระบบแผนปกติของเทศบาลอีสานนคร มีขั้นตอนการดำเนินงานในแต่ละปี ดังนี้

1. การจัดทำแผนชุมชน เป็นการกำหนดของชุมชนเพื่อเสนอให้เทศบาลพิจารณา
2. การจัดเวทีประชาคม เพื่อกำหนดปัญหา ความต้องการของคนในชุมชน
3. การจัดทำร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจสู่ชุมชน

4. การนำเสนอขออนุมัติ เมื่อได้ร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจแล้ว ทางฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมและกระจายอำนาจ จะนำแผน เสนอให้คณะผู้บริหารและหัวหน้าส่วนการทำงานต่างๆพิจารณาอนุมัติ
5. การนำไปบังคับใช้ มีการนำไปบังคับใช้โดยบรรจุในแผนงานของสำนัก กอง ต่างๆที่เกี่ยวข้อง
6. การติดตามประเมินผล แบ่งออกเป็นสองส่วน ได้แก่การติดตาม และการประเมินผล มีการประเมินว่าโครงการเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยใช้เครื่องมือ Balance Scorecard ประเมินจากมุมมอง 4 ด้าน ได้แก่
 - ด้านการเรียนรู้และพัฒนาทักษะในการดำเนินงาน
 - ด้านการบริหารจัดการโครงการ
 - ด้านการจัดการงบประมาณอย่างคุ้มค่า
 - ด้านการสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนในชุมชนที่ดำเนินการ

ขั้นตอนการดำเนินงาน เทศบาลใช้วิธีการสนับสนุนงบประมาณลงมาในรูปแบบต่างๆกัน ตามลักษณะและเงื่อนไขของกิจกรรม โดยพิจารณาระเบียบ ข้อบังคับต่างๆในการสนับสนุนชุมชน มีการหาช่องทาง วิธีการในการอุดหนุนงบประมาณให้กับชุมชนโดยอาศัยองค์ความรู้และความชำนาญเรื่องระเบียบราชการของพนักงานเทศบาลใช้วิธีลงนามในข้อตกลงหรือสัญญา โดยเทศบาลจัดจ้างชุมชนเป็นبودหนุนในการดำเนินการ ซึ่งผลของการดำเนินงาน นอกจากจะมองผลจากผลรูปธรรมจากการใช้งบประมาณ ยังมองถึงความร่วมมือและความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนร่วมกันของชาวบ้านที่อยู่ในกระบวนการ

ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการดำเนินการตัดสินใจทางนโยบายใด ๆ ก่อนที่ผู้กระทำการที่มีอำนาจตัดสินใจทางนโยบาย ตัดสินใจกระทำ หรือไม่กระทำในเรื่องต่างๆ ผู้กระทำการใช้วิธีการเจรจาต่อรอง เพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์สูงสุดจากการตัดสินใจ ซึ่งในการศึกษา พบว่า ผู้กระทำการที่มีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นในเขตเมือง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจให้ดำเนินตามนโยบาย และอนุมัติงบประมาณมีพื้นฐานมาจากกลุ่มทุนที่เป็นนักธุรกิจในเมือง หรือเป็นผู้มีความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจในการเมืองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม มีการเชื่อมโยงระหว่างการเมืองท้องถิ่นกับการเมืองระดับชาติ เนื่องจากเขตเทศบาลและเขตเมือง เป็นพื้นที่ทางการเมืองที่สำคัญ มีการเจรจาเพื่อเข้ามามีบทบาทในพื้นที่ทางการเมืองโดยการส่งคนของตนเองเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่น เพื่อสร้างผลงาน คະแนนนิยม และคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง รวมถึงการเจรจาเพื่อเข้าไปมีตำแหน่งในคณะผู้บริหารเทศบาล ส่วนผู้กระทำการที่มีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ พนักงานเทศบาล และชุมชน ซึ่งผู้กระทำการทั้งสองกลุ่มมีการเจรจาต่อรอง และกระทำการที่ส่งผลในทางปฏิบัติ เช่น การติดตามการอนุมัติงบประมาณ การกลั่นกรองแผน เป็นต้น บทบาทหน้าที่ และการกระทำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเจรจาต่อรองของผู้กระทำการที่พบในกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชนมีรายละเอียดดังนี้

ในการศึกษากระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน พบผู้กระทำการ (Agency) ในกระบวนการนโยบายหลายกลุ่ม ซึ่งเข้าไปมีบทบาทในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการนโยบาย ในการศึกษาสภาพแวดล้อมทางนโยบาย พบว่าเทศบาลอีสานนครเป็นเทศบาลที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และเป็นศูนย์กลางแห่งหนึ่งในการพัฒนาภาคอีสาน จากสภาพแวดล้อมดังกล่าว ทำให้อีสานนครเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญในการพัฒนา ความเป็นเมืองขนาดใหญ่ ทำให้มีการพัฒนาการของเมืองท้องถิ่นมายาวนาน พื้นที่เทศบาลอีสานนคร เป็นพื้นที่สำคัญทางการเมือง โดยเฉพาะการกumulคะแนนเสียงในการเลือกตั้งของเขตเมือง ทำให้การเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเกิดความเชื่อมโยงกับการเมืองระดับชาติ มีนักการเมืองระดับชาติที่ให้ความสนใจ ต้องการเข้ามามีบทบาทในเทศบาลอีสานนครค่อนข้างมาก

ผู้กระทำการในกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ที่มีพื้นฐานมาจากกลุ่มผู้มีบทบาทในเทศบาลมานาน และนักการเมืองที่มีพื้นฐานมาจากกลุ่มนักธุรกิจ ได้มีการแข่งขันทางการเมือง การประนีประนอม ประสานประโยชน์ระหว่างนักการเมืองด้วยกัน ทั้งนักการเมืองระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ ซึ่งการเมืองทุกระดับมีความเชื่อมโยงกันโดยพื้นที่และฐานคะแนนเสียง ซึ่งการจะได้ฐานคะแนนเสียงจากคนในพื้นที่ นักการเมืองต้องเข้าไปมีบทบาทด้วยตนเอง หรือส่งตัวแทนเข้าไปมีบทบาทในพื้นที่ ผู้กระทำการที่มีบทบาทในกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชนในกลุ่มนี้ได้แก่ ผู้บริหารเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล

ผู้บริหารเทศบาล โดยเฉพาะนายกเทศมนตรี ในกระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน ผู้บริหารมีบทบาทเป็นผู้วางนโยบายหรือวิสัยทัศน์ และมีการตัดสินใจกำหนดนโยบาย สั่งการให้มีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในขณะที่ตนเองก็เชื่อว่าชุมชนที่เป็นเจ้าของพื้นที่ของตนเอง สามารถเข้ามาดูแลปัญหาของชุมชนเอง

สมาชิกสภาเทศบาลอีสานนคร 24 คน ที่มาจากการเลือกตั้ง มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีบทบาทหน้าที่โดยทั่วไป เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาล สามารถควบคุมการบริหารรายได้ การใช้จ่ายเงิน (ภาษี) ของประชาชน มีให้นายกเทศมนตรี (ฝ่ายบริหาร) นำไปใช้จ่ายในทางไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน หรือใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย แต่สมาชิกสภาเทศบาลอีสานนครส่วนใหญ่มาจากกลุ่มร่วมพัฒนาอีสานนคร ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเดียวกับคณะผู้บริหารเทศบาล และในบางครั้ง สท. ทำหน้าที่เหมือนเป็นคณะทำงานของเทศบาล เช่น เป็นพี่เลี้ยงในการเสนอโครงการของชุมชน และอำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานกับเทศบาลและผู้บริหาร ซึ่งทำให้เกิดข้อสังเกตว่า บทบาทตรงนี้จะส่งผลต่อหน้าที่หลักของสมาชิกสภาคือการตรวจสอบการดำเนินงาน และการใช้งบประมาณของผู้บริหารให้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรหรือไม่

ผู้กระทำการในกลุ่มพนักงานเทศบาล พนักงานเทศบาล ไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายโดยตรงแต่มีส่วนร่วมในการวางแผนโครงการ วางแผนประจำปี ในส่วนของการเสนอนโยบาย พนักงานภายในเทศบาล มีการเสนอในรูปแบบแผนการดำเนินงานหรือกิจกรรม และได้รับการผลักดันภายใต้การเห็นชอบของคณะผู้บริหาร แต่บทบาทส่วนใหญ่ของพนักงานเทศบาลมีบทบาทเป็นผู้ปฏิบัติตามแผน หรือ นโยบาย อีกนัยหนึ่งเป็นผู้ตอบสนองนโยบายจากสองส่วนคือ

เป็นตัวกลางระหว่างผู้บริหารกับชุมชน คอยเอื้ออำนวยให้มีการดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดมา โดยต้องสอดคล้องกับบริบท ศักยภาพ และความต้องการของชุมชน

นอกจากนี้ ผู้กระทำการในกลุ่มพนักงานเทศบาล มีความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้กระทำการที่เป็นนักการเมืองในระดับการประสานงาน และรับคำสั่งจากผู้บริหาร ซึ่งพนักงานส่วนท้องถิ่นกับผู้บริหารกับพนักงานเทศบาลมีความสัมพันธ์ตามสายการบังคับบัญชาภายใต้โครงสร้างการบริหารของเทศบาล ผู้บริหารใช้การปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการในแต่ละภาคส่วน นั่นคือพนักงานเทศบาลไม่ได้มีการเจรจาต่อรองกับผู้กระทำการในระดับบังคับบัญชาที่สูงกว่า แต่มีบทบาทเป็นคนกลางในการเจรจาต่อรอง ประสานประโยชน์ระหว่างชุมชนและเทศบาล อำนวยความสะดวกให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายในชุมชน

ผู้กระทำการในส่วนของชุมชน โดยทั่วไปมีบทบาทเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย แต่ภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน หรือการนำแนวคิดโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ มาดำเนินการ ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในการดำเนินการตามนโยบาย ชาวบ้านในชุมชน จากที่เคยเป็นผู้รับประโยชน์เพียงอย่างเดียว ต้องกลายเป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งประธานชุมชนและกรรมการมีบทบาทสำคัญในการทำแผน และจัดกระบวนการค้นหาปัญหาความต้องการของคนในชุมชน และในบางภารกิจอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง

การเจรจาต่อรองของผู้กระทำการที่เป็นชาวบ้านในชุมชน ชุมชนมีบทบาทเป็นผู้เข้าร่วมกระบวนการพัฒนาแผน โครงการ และดำเนินกิจกรรม ภายใต้นโยบายที่ผู้บริหารกำหนด ในขณะเดียวกัน ชุมชนเป็นผู้รับประโยชน์จากโครงการ ชุมชนส่วนใหญ่เชื่อว่าสามารถเสนอ ต่อรองกับนักการเมืองในการนำโครงการหรือสาธารณประโยชน์ เข้าสู่ชุมชนของตน และมีการเจรจาต่อรองเพื่อให้โครงการ กิจกรรมดังกล่าวดำเนินไปตามความต้องการของตนเอง

ในการศึกษาพบการเจรจาต่อรองของชาวบ้านภายในชุมชน ที่มีการต่อรองกับผู้รับผิดชอบ เพื่อให้ตนเองมีส่วนช่วยเหลือในงาน หรือมีส่วนรับผิดชอบด้วยการให้वानให้คนอื่นที่มีความสะดวกในการดำเนินงานทำแทน และให้ค่าตอบแทนเป็นสินน้ำใจหรือตัวเงิน

บางชุมชน ยังมีการเจรจาต่อรองกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในระหว่างเจรจา เช่น การเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้สิทธิในการเช่าที่ดินจากการรถไฟ เนื่องจากชุมชนมีสถานะที่อยู่อาศัยบุกรุกพื้นที่ของการรถไฟ ซึ่งการเจรจาต่อรองดังกล่าว เทศบาล และ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นตัวกลางในการเจรจาให้กับชาวบ้านในชุมชน

ผู้กระทำการในกลุ่มอื่น ๆ ได้แก่ หอการค้าและสภาอุตสาหกรรม นักวิชาการ และนักพัฒนาเอกชน มีบทบาทในกระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชนดังนี้

ผู้กระทำการในกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม ไม่ได้มีบทบาทในกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชนโดยตรง แต่ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ NGOs มีบทบาทเป็นที่ปรึกษา เป็นพี่เลี้ยงที่ทำงานและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน เช่นเดียวกับผู้กระทำการในกลุ่มนักวิชาการบทบาทของ NGOs และนักวิชาการโดยมากเป็นการให้ข้อมูล แลกเปลี่ยน ช่วยในเชิงกระบวนการ หรือเป็นคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาของเทศบาล

ผู้กระทำการ ในกลุ่มหอการค้าและสภาอุตสาหกรรม มีความร่วมมือกับเทศบาล ในกรณีที่เกิดวาระของเมือง มีเหตุการณ์ หรือประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อเมืองขอนแก่น หรือจังหวัดขอนแก่น หอการค้า และสภาอุตสาหกรรม มักเข้ามาร่วมในเวทีสาธารณะ ความร่วมมือที่เกิดขึ้นนี้อาจไม่แน่นอน แต่เป็นผลดีต่อเมืองที่ทำให้เกิดความร่วมมือในการขับเคลื่อนประเด็นต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเมือง จากการศึกษาพบว่า ผู้เข้ามามีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นในเมืองขอนแก่น ส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองที่มีสายสัมพันธ์กับนักธุรกิจในเมือง ทั้งทางตรงและทางอ้อม เทศบาลจึงมีความร่วมมือและความสัมพันธ์ที่ดีกับภาคธุรกิจ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยไม่พบการเจรจาระหว่างผู้กระทำการที่อยู่ในภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน แต่ในนโยบาย หรือแผนงานอื่น ๆ มีการเจรจาต่อรองเพื่อความร่วมมือในการขับเคลื่อนงานที่เป็นประเด็นของเมืองหรือดำเนินการในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์กับเมือง

โดยสรุป เมืองอีสานนครเป็นเมืองที่การขยายตัวของเมือง มีชุมชนที่หลากหลาย ทั้งชุมชนเก่า ชุมชนคนจน ย่านการค้า ฯลฯ ทั้งยังประกอบไปด้วยประชากรที่หลากหลาย แต่บทบาทของผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับเมืองกลับอยู่กับกลุ่มนักธุรกิจ นักกฎหมาย ที่สามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมือง

2. อภิปรายผล

2.1 นโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชนในมิตินโยบายสาธารณะและการกระจายอำนาจ

นโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน เป็นนโยบายที่เกิดจากการสังสมวิธีคิด องค์ความรู้ผนวกกับความเชื่อส่วนตัวของผู้บริหาร ที่มาของนโยบายมีความสอดคล้องกับกระบวนการนโยบาย ทั้ง กระบวนการนโยบายแบบเส้นตรง กระบวนการนโยบายแบบเจรจาต่อรอง และกระบวนการนโยบายแบบถกแถลงแต่ทั้งนี้ เทศบาลอีสานนคร ไม่ได้ตั้งใจที่จะประยุกต์แนวคิดการใช้กระบวนการนโยบายทั้ง 3 รูปแบบเข้าด้วย แต่ด้วยความซับซ้อน และลักษณะของการปรับใช้นโยบาย ทำให้การอภิปรายผลการศึกษา ต้องยกรูปแบบกระบวนการนโยบายมาอภิปรายทั้ง 3 รูปแบบ

ระยะการก่อเกิดนโยบาย มีความสอดคล้องกับกระบวนการนโยบายแบบเจรจาต่อรอง นโยบายประกอบด้วยปัจจัยที่ซับซ้อน ซึ่งประกอบด้วย ตัวกระทำการหรือผู้ประกอบการนโยบาย (Policy Entrepreneur) คือ บุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายที่จะก่อให้เกิดการตัดสินใจหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หน้าต่างนโยบาย (Policy Window) หรือโครงสร้างโอกาสทางการเมือง ซึ่งตัวกระทำการหรือผู้ประกอบการนโยบาย คือ โอกาสที่ตัวแสดง หรือผู้สนับสนุนนโยบายจะผลักดันให้ผู้ตัดสินใจนโยบาย และผู้คนในสังคมได้ตระหนักถึงปัญหา ข้อเสนอเชิงนโยบาย และสนับสนุนให้เกิดการตัดสินใจในทิศทางที่ต้องการ

หากวิเคราะห์กระบวนการนโยบายแบบเจาะจาดำรง ด้วยทฤษฎีหลายกระแส จากปัจจัยแวดล้อม เทศบาลอีสานนคร อยู่ภายใต้กระแสนโยบาย 3 กระแส ได้แก่

1. กระแสปัญหา ผู้บริหารเทศบาลอีสานนครมองว่า การกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลาง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระหน้าที่มาก และการทำงานในชุมชนเมืองที่มีสถานะซับซ้อน อาจทำให้การดำเนินการในบางอย่างอาจไม่ทั่วถึง และไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2. กระแสนโยบาย สังคมกำลังให้ความสนใจเรื่องการกระจายอำนาจ ทั้งเทศบาลและชุมชนเอง ได้ผ่านการเรียนรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจผ่านเวที และการระดมองค์ความรู้จากการดำเนินงาน

3. กระแสการเมือง ผู้บริหารที่สนใจดำเนินนโยบาย อยู่ในสถานะที่มีเสถียรภาพและเอกภาพทางการเมือง ทำให้ได้รับความเห็นชอบและความร่วมมือที่ดีจากสภา และกลุ่มการเมือง

อิทธิพลจากกระแสนโยบายข้างต้น ทำให้เกิดการตัดสินใจดำเนินการตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน โดยผู้บริหารได้เอื้ออำนวยให้เกิดกลไกการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวภายในเทศบาล มีการตั้งหน่วยงานที่ดูแลเรื่องนี้โดยเฉพาะ และจัดสรรงบประมาณในการศึกษาทดลองดำเนินการ และดำเนินการจริง

เมื่อพิจารณาจากกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย แก่นความคิด (Deep Core) ซึ่งหมายถึง ความเชื่อ ความเชื่อหรือปรัชญาพื้นฐานร่วมกันในการมองสังคม ซึ่งเทศบาลมีความเชื่อว่าส่วนที่สำคัญที่สุดของการกระจายอำนาจคือประชาชน และชุมชนสามารถที่จะดำเนินกิจการบางอย่างแทนเทศบาลได้ เพราะคนในชุมชนเป็นผู้ที่รู้เรื่องของชุมชนดีที่สุด แก่นนโยบาย (Policy Core) ซึ่งหมายถึง จุดยืน แนวทางและข้อเสนอนโยบายร่วมกัน เกิดขึ้นเมื่อเทศบาลและชุมชนมีความเข้าใจร่วมกันในแนวทางการกระจายอำนาจสู่ชุมชน ซึ่งเทศบาลอีสานนครได้มีการชี้แจงกับชุมชนต่าง ๆ ในหลายเวทีและชุมชนเห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว เมื่อมอง มิติการจัดการ (Secondary Aspect) ในที่นี้หมายถึง วิธีการร่วมกันในการบรรลุจุดมุ่งหมายเชิงนโยบาย เทศบาลทั้งผู้บริหาร สท. พนักงานเทศบาล และชุมชน หาวิธีการร่วมกันเพื่อให้การกระจายอำนาจและภารกิจดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ซึ่งทุกฝ่ายมีความเห็นร่วมกันให้มีการจัดสรรงบประมาณให้กับชุมชนในรูปของงบอุดหนุน ซึ่งผู้กระทำการที่มีความชำนาญเรื่องระเบียบ งบประมาณ ได้ร่วมกันหาช่องทางในการกระจายอำนาจด้านงบประมาณให้กับชุมชนโดยไม่ผิดระเบียบ และผู้กระทำการอื่นได้ให้ความร่วมมือ ดำเนินงานตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เป็นอย่างดี

แต่จากการศึกษา เราไม่สามารถใช้กระบวนการนโยบายเพียงแบบเดียวมาอธิบายได้ทั้งหมด เนื่องจาก นโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน เป็นนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผู้บริหารสามารถใช้คำสั่ง ประกาศใช้นโยบายจากบนลงล่าง (Top down) ซึ่งเสนอแนวทางการวิเคราะห์จากขั้นตอนนโยบาย มีหลายส่วนของกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชนมีความสอดคล้องกับกระบวนการนโยบายแบบเส้นตรง คือ กระบวนการนโยบายที่เป็นทางการ มีแบบแผน และมีลำดับขั้นตอนที่ชัดเจน ได้แก่การบังคับใช้นโยบาย (Policy Adoption) โดยการสนับสนุนด้านกฎหมาย เป็นข้อตกลงระหว่างผู้มีอำนาจหน้าที่หรือผู้บริหาร ในกรณีศึกษา ผู้บริหารได้ใช้อำนาจบริหาร ตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อรองรับนโยบายโดยตรง ได้แก่ ฝ่ายส่งเสริมการมีส่วน



ร่วมและกระจายอำนาจ และโครงการหลายโครงการที่เทศบาลกระจายภารกิจให้กับชุมชน การสนับสนุนงบประมาณต้องผ่านการอนุมัติจากสภาเทศบาล ให้เป็นเทศบัญญัติ เทศบาลจึงจะสามารถอุดหนุนงบประมาณให้กับชุมชนได้

การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) นโยบายที่ถูกนำมาบังคับใช้ ถูกนำมาปฏิบัติ ซึ่งในส่วนนี้ผู้ปฏิบัติตามนโยบายได้แก่พนักงานเทศบาล และชุมชน ที่ต้องกำหนดแผนการกระจายอำนาจสู่ชุมชนร่วมกัน เพื่อขออนุมัติจากที่ประชุมสภาเทศบาล

การประเมินผลนโยบาย (Policy Assessment) ภายหลังจากการทดลองดำเนินงานตามนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน เทศบาลอีสานนคร ได้ให้นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยในพื้นที่ ทำการประเมินผลโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ เพื่อหาแนวทางการดำเนินการในชุมชนที่จะขยายผล

แต่ทั้งนี้ เมื่อใช้การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายแบบถกแถลง เทศบาลอีสานนครพยายามที่จะปรับให้นโยบายของตนเปลี่ยนจาก “ประกาศของรัฐ” มาสู่ “ทิศทางและความมุ่งหวังของชุมชน/สังคม” เมื่อดูจากสภาพแวดล้อมทางนโยบายในบทที่ 4 เทศบาลอีสานนครพยายามสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแผนเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาในชุมชนของตนเอง มีการพัฒนานโยบายสาธารณะร่วมกัน แต่ในทางปฏิบัติ ชุมชนที่มีจำนวนมากถึง 82 ชุมชน มีศักยภาพต่างกัน ทั้งติดด้วยระเบียบและวัฒนธรรมองค์กรที่ยังมีความเป็นระบอบราชการที่แข็งตัว ทำให้การพัฒนานโยบายสาธารณะด้วยกระบวนการนโยบายแบบถกแถลง ถูกนำมาใช้อย่างครึ่ง ๆ กลาง ๆ อำนาจ (authority) ต่าง ๆ ยังขึ้นอยู่กับเทศบาล ดังเห็นได้จากเทศบาลแบ่งสรรภารกิจที่จะกระจายให้ชุมชนไว้ล่วงหน้า ซึ่งเทศบาลได้พิจารณาแล้วว่าเป็นภารกิจที่ชุมชนพร้อมจะรับผิดชอบแล้ว และมอบให้ชุมชนดำเนินการ ซึ่งชุมชนยังไม่มีอำนาจ (authority) ที่จะเสนอความต้องการหรือมีส่วนในการกำหนดแนวทางเกินขอบเขตที่กล่าวมานี้

นโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน ในมิติการกระจายอำนาจ หากมองนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชนเป็นระบบ นโยบายดังกล่าว ตามแนวคิดและการดำเนินงานตามโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ ได้ทำให้ชุมชนมีอำนาจหน้าที่ (authority) ในระบบมากขึ้น ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลอีสานนครได้มอบให้กับชุมชน แต่เดิม ชุมชนได้รับมอบอำนาจในการจัดทำแผนชุมชนเท่านั้น ชุมชนมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามแผน และดำเนินการตามงบประมาณที่เทศบาลจัดสรรลงมา นั่นคือแม้ว่าจะได้รับมอบอำนาจหน้าที่มาแล้ว แต่ชุมชนก็มีอำนาจในระดับหนึ่งเท่านั้น หลังจากการประกาศใช้นโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน ชุมชนได้เปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้รับประโยชน์จากนโยบาย มาเป็นผู้ปฏิบัติ ได้รับอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนและงบประมาณในขอบเขตที่กว้างมากขึ้น เทศบาลได้กระจายอำนาจและภารกิจบางอย่างที่ชุมชนสามารถดำเนินการได้ดีให้ชุมชนดำเนินการแทน ซึ่งชุมชนมีความเต็มใจที่จะรับภารกิจนั้นมาดำเนินการ เป็นเพราะชุมชนได้ตัดสินใจในการรับมอบภารกิจเอง ได้บริหารงบประมาณซึ่งเทศบาลจัดสรรมาในรูปแบบงบบุคลากรด้วยตนเอง ซึ่งชุมชนสามารถจัดการตามความเหมาะสม และเกิดประโยชน์กับชุมชนมากที่สุด ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวที่ชุมชนได้รับมา ยังต้องถูกตรวจสอบ ติดตาม ประเมินจาก

พนักงานเทศบาลที่รับผิดชอบงบประมาณที่จัดสรรมา รวมถึงการติดตามตรวจสอบจากชาวบ้านคนอื่นๆ ในชุมชน โดยมีผล และประสิทธิภาพของการดำเนินงานเป็นตัวชี้วัดสำคัญ

ถึงแม้ว่าชุมชนจะมีอำนาจ (authority) แต่ผู้กระทำการในชุมชนจริงๆ ที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน ก็เป็นชาวบ้านในชุมชนเพียงกลุ่มหนึ่ง ซึ่งชาวบ้านกลุ่มนี้ก็มีความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับนักการเมืองท้องถิ่น และกลุ่มการเมืองภายนอกหลายแบบซึ่งผู้วิจัยจะอภิปรายในมิติของโครงสร้างและผู้กระทำการต่อไป

2.2 นโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชนในมิติของโครงสร้างและผู้กระทำการ

ทั้งกระบวนการนโยบายสาธารณะ และการกระจายอำนาจ เป็นการมองที่ “โครงสร้าง” หรือ “ระบบ” ที่ถูกกำหนดไว้ แต่กระบวนการนโยบายที่เกิดขึ้นจริง มีความซับซ้อนที่การศึกษาเฉพาะโครงสร้างและกระบวนการนโยบายไม่สามารถอธิบายรายละเอียดได้ทั้งหมด ในงานวิจัยนี้ได้มุ่งศึกษาไปที่ “ผู้กระทำการ (Agency)”

ในการใช้ ทฤษฎีการก่อตัวของโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม (Structuration Theoty) ของ Anthony Giddens มาทดลองใช้การศึกษานโยบายสาธารณะ สำหรับ Giddens ระบบโครงสร้างคือกฎข้อบังคับและการจัดการแหล่งทรัพยากร เช่นเดียวกับคุณลักษณะของระบบสังคม ในขณะที่ผู้กระทำการ (Agency) ที่ Giddens เรียกคือ การกระทำของมนุษย์ ซึ่งผู้กระทำการมีความผูกพันกันอย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างทางสังคม เมื่อใช้การวิเคราะห์ระบบโครงสร้างแบบทวิลักษณ์ (The duality of structure) ซึ่งโครงสร้าง (Structure) และการกระทำ (Action) มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกันภายในผ่านปฏิบัติการทางสังคม (Social Practices) การศึกษาผู้กระทำการในกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน จึงจะให้รายละเอียดและอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ได้ครอบคลุมมากขึ้น

จากผลการศึกษา ผู้กระทำการต่างๆ ได้ใช้การกระทำที่เป็นการเจรจา ตอรอง การสร้างปฏิสัมพันธ์เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง และการพัฒนาของกลุ่มผู้กระทำการเอง แต่รูปแบบที่เป็นอยู่ก็ทำให้กระบวนการนโยบายขับเคลื่อนไปได้ แม้ว่าตนเองจะมีบทบาทหน้าที่ที่ถูกกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งไว้แล้ว

บทบาทของผู้กระทำการต่างๆ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะพบรูปแบบการกระทำ ซึ่งเป็นการเจรจาต่อรอง ระหว่างผู้กระทำการ 2 ลักษณะ ได้แก่ การเจรจาต่อรองระหว่างผู้กระทำการในกลุ่มเดียวกัน กับ การเจรจาต่อรองของผู้กระทำการกับผู้กระทำการในกลุ่มอื่นๆ

1) การเจรจาต่อรองระหว่างผู้กระทำการในกลุ่มเดียวกัน มักเป็นการเจรจาต่อรองที่เกิดขึ้นเพื่อประสานประโยชน์ของผู้กระทำการเอง เช่นการเจรจาต่อรองเพื่อรวมกลุ่มการเมืองของกลุ่มการเมืองที่เคยเป็นคู่แข่งกัน แต่ผู้กระทำการทั้งสองฝ่าย เป็นผู้กระทำการในกลุ่มนักการเมืองด้วยกัน ย่อมมีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน จึงมีการสร้างความสัมพันธ์เพื่อประสานประโยชน์ให้เกิดกับตนเอง เป็นการรวมกลุ่มการเมืองเพื่อตัดคู่แข่ง สร้างเอกภาพ และการผูกขาดอำนาจต่อรองทางการเมืองให้กับกลุ่มของตนเอง เห็นได้จากการที่สมาชิกสภาเทศบาล และคณะผู้บริหารล้วนมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน

นอกจากกรณีข้างต้น การเจรจาต่อรองระหว่างผู้กระทำการในกลุ่มเดียวกันที่เกิดขึ้นได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนที่ต้องการรักษาพื้นที่ของตนไว้แม้ว่าตนเองไม่สามารถเข้าไปมีบทบาท หรือดำเนินการในกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งได้ด้วยตนเอง จึงมีการประนีประนอมให้คนอื่นที่รู้จักไปรับผิดชอบแทนหรือชดเชยให้กับชุมชนเป็นตัวแทนหรือสิ่งของ

2) การเจรจาต่อรองของผู้กระทำการกับผู้กระทำกรกลุ่มอื่นๆ การเจรจาต่อรองในลักษณะนี้ ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พบว่าส่วนใหญ่เป็นความสัมพันธ์ที่เป็นทางการที่ผู้กระทำกรกลุ่มต่างๆ มีสายสัมพันธ์ตามบทบาทหน้าที่ เช่น ผู้บริหารกับพนักงานเทศบาล ที่แม้ว่าอาจมีความสัมพันธ์รู้จักหรือมีความไว้วางใจกันเป็นการส่วนตัวแต่การกระทำที่เกิดขึ้นก็เป็นการกระทำระหว่างเจ้านายกับลูกน้องตามสายการบังคับบัญชา

แม้แต่งานในชุมชนเอง แม้ว่าประธานชุมชน หรือชาวบ้านที่รู้จักกับผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลเป็นการส่วนตัว แต่การเจรจาต่อรองที่เกิดในกระบวนการนโยบายก็ต้องเป็นการดำเนินตามแบบแผนที่เป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นการขออนุมัติงบประมาณ การเสนอแผน โครงการ ก็ยังต้องใช้บทบาทที่เป็นทางการของผู้กระทำกรนั้น

จากจุดนี้สามารถวิเคราะห์ต่อไปได้ว่า แม้ว่าผู้กระทำกรสามารถเจรจาต่อรองกันได้อย่างอิสระ แต่เมื่อมีการปฏิสัมพันธ์ในบทบาทหน้าที่ หรือแม้แต่โครงสร้างที่ผู้กระทำกรเหล่านั้นทำการกำหนดขึ้นมาเอง ผู้กระทำกรแต่ละกลุ่มยังมีความตระหนักถึงบทบาทหน้าที่และขอบเขตอำนาจของตน และจะมีการเจรจา ต่อรอง ประสานประโยชน์ในขอบเขตที่ดินมีพื้นที่อยู่เท่านั้น ตัวอย่างที่นำมาประกอบการอธิบายขอวิเคราะห์นี้ ได้แก่ ผู้กระทำกรที่เป็นชาวบ้านในชุมชน ซึ่งมองว่าตนเองสามารถเจรจา ต่อรอง ประสานประโยชน์กับนักการเมืองท้องถิ่นได้ แต่ความเป็นจริงแล้วนักการเมืองท้องถิ่น หรือเทศบาล ซึ่งเป็นผู้กระทำกรที่มีบทบาทในระดับสูงกว่า หรือมีพื้นที่ในการกระทำมากกว่ายินยอมให้ชุมชนมีบทบาทในขอบเขตหนึ่งเท่านั้น ไม่ได้ให้เข้ามามีบทบาท หรือการกระทำในพื้นที่ทั้งหมด แต่ผู้กระทำกรที่เป็นชาวบ้านในชุมชน ยังสามารถต่อรองให้การดำเนินการตามนโยบายเป็นไปตามที่ชุมชนต้องการได้ในระดับการปฏิบัติ หรือมีการเจรจาต่อรองเฉพาะเรื่องหรือพื้นที่เท่านั้น แม้ว่าผลจากการเจรจาต่อรองของชุมชนจะมีอิทธิพลต่อนโยบายที่ได้ประกาศดำเนินการไปแล้วได้ไม่มาก แต่ถ้าชุมชนหลายชุมชน มีการเจรจาต่อรองกับผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในหลายพื้นที่และบ่อยครั้ง โดยมีเป้าหมายไปในทิศทางเดียวกัน การกระทำ หรือการผลิตซ้ำที่เกิดขึ้น จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในส่วนโครงสร้าง อย่างน้อยที่สุดสามารถทำให้เกิดกระแสนโยบายที่เป็นองค์ประกอบใหญ่ในการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะ เหมือนชุมชนในเทศบาลอีสานนครที่สามารถต่อรองให้ชุมชนมีอำนาจในการจัดการ ดำเนินกิจกรรม แก้ไขปัญหาของชุมชนได้เองในระดับหนึ่ง การดำเนินการที่เป็นผลสำเร็จในชุมชนเล็ก ๆ แต่หลายชุมชนก่อให้เกิดการผลิตซ้ำทางความคิด และการกระทำ ส่งผลต่อกระแสนโยบายให้มีการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน ตามแนวคิดโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่

จากการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า เมืองอีสานนคร เป็นเมืองที่ประกอบไปด้วยผู้กระทำกรหลายกลุ่ม เช่นนักธุรกิจ นักการเมือง พ่อค้า ชาวบ้านในชุมชน นักวิชาการ ฯลฯ ซึ่งผู้กระทำกรต่างๆ เหล่านี้ ได้เข้าไปมีบทบาทอยู่ในส่วนต่างๆ ในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่

แตกต่างกันไป ซึ่งผู้กระทำการได้มีการปฏิสัมพันธ์ภายในกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อผลประโยชน์ หรือเหตุผลต่าง ๆ ดังนั้นนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้น จึงมิใช่ผลจากข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเชิงวิชาการ แต่เป็นเรื่องของการผ่อนสั้นผ่อนยาว การประนีประนอม การเจรจาต่อรอง การเอื้ออาศัย ระหว่างผู้กระทำการกลุ่มต่าง ๆ ให้เกิดนโยบายสาธารณะขึ้น เมื่อมีการปฏิบัติตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ ไม่ว่ารูปแบบใดก็ตาม ผู้กระทำการจะมีการตอบสนอง หรือสะท้อนกลับผลของนโยบายที่ตนได้รับผ่านการกระทำต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลต่อนโยบายที่กำลังดำเนินอยู่ หรือนโยบายใหม่ที่เกิดขึ้นในอนาคต

3. ข้อเสนอแนะ

ในส่วนนี้ประกอบด้วย ข้อเสนอแนะในการพัฒนา และ ข้อเสนอแนะในการวิจัย

3.1 ข้อเสนอแนะในการพัฒนา

การพัฒนานโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะการพัฒนา นโยบายสาธารณะที่มาจากภาคประชาชน แม้ว่าที่ผ่านมา หลายหน่วยงานพยายามสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีรูปธรรมในการผลักดันนโยบายให้ไปสู่การปฏิบัติได้น้อย เนื่องจากหลายครั้ง ที่คณะทำงานพัฒนานโยบายไม่ได้มีการผลักดันประเด็นนโยบายสาธารณะให้กับผู้กระทำการที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายอย่างจริงจัง

จุดคานงัดที่ทำให้เกิดการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะ ไม่ได้มีแต่เพียงการนำเครื่องมือทางวิชาการมาศึกษาปัญหา และจัดกระบวนการร่วมกับภาคประชาชน การเข้าไปประสานประโยชน์ เจรจาต่อรองกับผู้กระทำการที่มีพื้นที่ มีอำนาจไม่ใช่เรื่องเสียหาย โดยเฉพาะนักการเมืองท้องถิ่นที่น่าจะเป็นผู้กระทำการสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในระดับนโยบายอย่างมาก

3.2 ข้อเสนอแนะในการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้านี้ มีการมุ่งศึกษาไปในนโยบายเฉพาะด้านเพียงนโยบายเดียว แต่ในความเป็นจริง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรที่เป็นผู้ตัดสินใจดำเนินนโยบาย มีความซับซ้อน และมีประเด็นนโยบายสาธารณะมากกว่า 1 ประเด็น มีความซับซ้อนของความสัมพันธ์ และผู้กระทำการที่มากกว่ากรณีศึกษา ดังนั้นควรมีการทดลองศึกษาในประเด็นนโยบายที่มีความซับซ้อนมากกว่านี้ หรือศึกษาโดยมุ่งไปที่พื้นที่กรณีศึกษาโดยศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะในภาพรวมของพื้นที่ จะทำให้เห็นรูปแบบความสัมพันธ์ และบทบาทของผู้กระทำการที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะได้ครอบคลุมกว่าการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้