



รายงานการวิจัย

เรื่อง

แนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
สู่ชุมชนบ้านแช่แห้ง อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน
Promotion Method to use Public Policy of Local government Model to
Chaehang Community , Phupeang District , Nan Province

โดย

นายสิทธิชัย อุ่นสวน

พระครูปลัดวัชรพงษ์ วชิรปญโญ,ดร.

ดร.วรปรัชญ์ คำพงษ์

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์นครน่าน
เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีฯ

พ.ศ.๒๕๖๐

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

MCU RS 610760012



รายงานการวิจัย

เรื่อง

แนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
สู่ชุมชนบ้านแช่แห้ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน
Promotion Method to use Public Policy of Local government Model to
Chaehang Community , Phupeang District , Nan Province

โดย

นายสิทธิชัย อุ่นสวน

พระครูปลัดวัชรพงษ์ วชิรปญโญ,ดร.

ดร.วรปรัชญ์ คำพงษ์

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์นครน่าน
เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีฯ

พ.ศ.๒๕๖๐

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

MCU RS 610760012

(ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)



Research Report

Promotion Method to use Public Policy of Local government Model to
Chaehang Community , Phupeang District , Nan Province

By

Mr.Sittichai Ounsaun

Dr. Phrakhrupalad Watcharphong Vacirapanno

Dr. Worapat Khumpong

Mahachulalongkornrajavidyalaya University Nan Buddhist College

B.E. 2560

Research Project Funded By Mahachulalongkornrajavidyalaya University

MCU RS 610760012

(Copyright Mahachulalongkornrajavidyalaya University)

ชื่อรายงานการวิจัย : แนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วน
ท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

ผู้วิจัย : นายสิทธิชัย อุ่นสวน, พระครูปลัดวัชรพงษ์ วชิรปัญญา,ดร. ดร. วรปรัชญ์ คำพงษ์

ส่วนงาน : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์นครน่านฯ

ปีงบประมาณ : ๒๕๖๐

ทุนอุดหนุนการวิจัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องแนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การ ปกครองส่วน
ท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน มีวัตถุประสงค์ คือ ๑. เพื่อศึกษานโยบาย
สาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน ๒. เพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมการนำ
นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน
๓. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวทางการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน
บ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน วิธีการวิจัย เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)
เป็นการศึกษาจากเอกสารรายงาน การวิจัยที่เกี่ยวข้องและมีการสัมภาษณ์ประกอบการวิจัย กลุ่ม
ตัวอย่าง ได้แก่ ประชากร จำนวน ๒๐ รูป/คน ซึ่งเป็นบุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานองค์การ
ปกครองส่วนท้องถิ่น ๕ คน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา จำนวน ๕ คน สมาชิกในชุมชนบ้านแซ่แห่ง
ทั้งผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำตามธรรมชาติ จำนวน ๑๐ รูป/คน

ผลการวิจัยพบว่า แนวทางการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่
ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน ที่จะสร้างความเข้าใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้
เกิดมรรคผลที่แท้จริง สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน สามารถจำแนกแนวทางในการส่ง
การนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น ๕ แนวทางได้แก่ ๑. แนวทางที่ยึดหลักเหตุผลเปิดรับฟังความคิดเห็น
จากชุมชน ๒. แนวทางด้านการจัดการ ๓. แนวทางการให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชน
๔. แนวทางด้านกระบวนการของระบบราชการ ๕. แนวทางการมีส่วนร่วมกับชุมชนต่อการนำ
นโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน
ได้อย่างยั่งยืน

Research Title : Promotion Method to use Public Policy of Local government Model to Chaehang Community ,Phupeang District , Nan Province

Researchers : Sittichai Ounsaun, Phrakhrupalad Watgharapong Vacirapanno, Worapat Khumpong

Department : Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Nan Buddhist College

Fiscal Year : 2560

Research Scholarship Sponsor : Mahachulalongkornrajavidyalaya University

ABSTRACT

The research entitled “Promotion Method to use Public Policy of Local government Model to Chaehang Community , Phupeang District , Nan Province” aims 1) to study public policies of a local government of Nan province, 2) to study guidelines for pushing the public policy promotion of the local government into the Chaehaeng community in Phuphiang district, Nan province, and 3) to analyze and offer the ways to use the local government policy in the Chaehaeng community of Phuphiang district, Nan province. The research methodology is designed as a Qualitative Research through studying from documents, reviewed literatures and interviews. The research sample group is amount 20 people which are 5 from the local government, 5 from the higher education organizations, and 10 from the Chaehaeng community. The last one is the community leaders, the savants and the Natural leaders.

The research found that there are 5 ways to suitably use the public policies of the local government, which are easy comprehension and conform to the people’s needs, in the Chaehaeng community of Phuphiang distric, Nan province. They are 1) the reasonable principles and mind-opening to hear the people’s opinions, 2) the management, 3) the participation in consultation process and community planning, 4) the official system process, and 5) the participation in the real practices which are useful and sustainable for the local government and the community.

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่องแนวทางการส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน สำเร็จได้ด้วยดีเนื่องจากผู้วิจัยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ที่ให้ความกรุณาในการสนับสนุนงานวิจัยครั้งนี้เป็นอย่างดี จึงขอกราบขอบพระคุณทุกท่านที่มีส่วนให้งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ทุกประการไว้ ณ โอกาสนี้

กราบขอบพระคุณ พระสุธีรัตนบัณฑิต,รศ.ดร. ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ พระมหาชุตีภัก อภินนโท ผู้อำนวยการส่วนงานวางแผน และส่งเสริมการวิจัย ที่กรุณาตรวจรูปแบบรายงานวิจัย รวมถึงเจ้าหน้าที่สถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ทุกรูป/คน ที่ให้โอกาสกับผู้วิจัยสามารถทำวิจัยได้สำเร็จ

กราบขอบพระคุณ พระชยานันท์หมณี,ผศ.ดร. ผู้อำนวยการวิทยาลัยสงฆ์นครน่านฯ เฉลิมพระเกียรติฯ ที่ให้โอกาสกับผู้วิจัยในการให้การสนับสนุนการวิจัย

ขอขอบคุณผู้นำท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน ตลอดจนถึงนิสิตวิทยาลัยสงฆ์นครน่านฯ ที่ได้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยจนทำให้งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ด้วยดี

ในการนี้ ความสำเร็จและคุณค่าของงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบแต่บิดา มารดา ผู้มีพระคุณและ คณาจารย์ทุกท่านที่ประสาทวิชา อบรมสั่งสอน หล่อหลอมขัดเกลา จนผู้วิจัยมีพัฒนาการ มีความก้าวหน้ามาจนถึงทุกวันนี้ ขออำนาจคุณพระศรีรัตนตรัย จงดลบันดาลให้ทุกท่านที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ประสบแต่ความสุข ความเจริญทั้งทางโลกและทางธรรมยิ่งขึ้นไป

นายสิทธิชัย อุ่นสวน

พระครูปลัดวัชรพงษ์ วชิรปญฺโญ,ดร.

ดร.วรปรัชญ์ คำพงษ์

๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญแผนภูมิ.....	ฉ
บทที่ ๑ บทนำ.....	๑
๑.๑ ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา.....	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	๓
๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ.....	๓
๑.๔ ขอบเขตของโครงการวิจัย.....	๓
๑.๕ นิยามศัพท์.....	๓
๑.๖ เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	๔
๑.๗ กรอบแนวคิดการวิจัย.....	๘
๑.๘ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๘
บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	๙
๒.๑ แนวคิดนโยบายสาธารณะ.....	๙
๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกัน.....	๒๓
๒.๓ แนวคิดการมีส่วนร่วม.....	๓๒
๒.๔ การส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.....	๔๑
๒.๕ ข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนโบราณแช่แห้ง/พระธาตุแช่แห้ง.....	๕๕
๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	๖๑
บทที่ ๓ วิธีดำเนินการวิจัย.....	๖๘
๓.๑ รูปแบบการวิจัย.....	๖๘
๓.๒ พื้นที่และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant).....	๖๙
๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย.....	๖๙
๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	๗๐
๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล.....	๗๑
๓.๖ การนำเสนอผลการศึกษาวิจัย.....	๗๒
บทที่ ๔ ผลการวิจัย.....	๗๓
๔.๑ นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.....	๗๓
๔.๒ การนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน.....	๗๙

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง

๔.๓ แนวทางการส่งเสริมนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง.....	๘๕
๔.๔ การวิเคราะห์ข้อมูลแนวทางการส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกุเพียง จังหวัดน่าน.....	๙๖
๔.๕ องค์ความรู้แนวทางการส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกุเพียง จังหวัดน่าน.....	๙๙
บทที่ ๕ สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ.....	๑๐๐
๕.๑ สรุปผลการวิจัย.....	๑๐๐
๕.๒ อภิปรายผลการวิจัย.....	๑๐๓
๕.๓ ข้อเสนอแนะ.....	๑๑๗
บรรณานุกรม.....	๑๑๙
ภาคผนวก.....	๑๒๕
ภาคผนวก ก บทความวิจัย.....	๑๒๖
ภาคผนวก ข กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการวิจัยไปใช้ประโยชน์.....	๑๓๘
ภาคผนวก ค ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้และกิจกรรมที่ได้ดำเนินการมาและผลที่ได้รับของโครงการ.....	๑๔๐
ภาคผนวก ง เครื่องมือวิจัย เช่นแบบสอบถาม / แบบสัมภาษณ์/หนังสือเชิญต่างๆ.....	๑๔๔
ภาคผนวก จ รูปภาพกิจกรรมดำเนินงานวิจัย.....	๑๔๘
ภาคผนวก ฉ ประวัตินักวิจัย.....	๑๕๒
แบบสรุปโครงการวิจัย.....	๑๕๕

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า
แผนภูมิที่ ๑.๑ แสดงกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย.....	๘
แผนภูมิที่ ๒.๑ ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของการนํานโยบายไปปฏิบัติ.....	๔๖
แผนภูมิที่ ๒.๒ การศึกษาการนํานโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบการเมือง.....	๔๙



บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

การพัฒนาประเทศตามแผนการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ เป็นการสร้างภูมิคุ้มกันในมิติต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน โดยนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพมาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกัน พร้อมทั้งได้เสริมสร้างให้แข็งแกร่งเพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศที่สำคัญได้แก่ การเสริมสร้างทุนสังคม คือ ทุนมนุษย์ ทุนสังคม และทุนทางวัฒนธรรม ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพ มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัว และชุมชน สามารถจัดการความเสี่ยง และปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม สำหรับการเสริมสร้างทุนเศรษฐกิจ (ทุนกายภาพ ทุนทางการเงิน) มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง โดยใช้ภูมิปัญญา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ ให้มีความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ การผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และมีการเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคต่างๆ บนพื้นฐานการพึ่งพาซึ่งกันและกัน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ เน้นให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แผนชุมชนจึงได้รับความสนใจมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่ยังดำเนินการในลักษณะต่างคนต่างทำ ถ้ามีการร่วมมือกันสนับสนุนให้เกิดประชาคมในระดับตำบล นำเทคนิค กระบวนการ วิธีการต่างๆ มาใช้บูรณาการแผนชุมชนระดับตำบล แบบที่ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน^๑ ย่อมจะได้แผนพัฒนาที่สมบูรณ์กว่า ประหยัดเวลา บุคลากร และงบประมาณ รวมทั้งเกิดความร่วมมือในการนำกิจกรรมโครงการตามแผนบูรณาการ ที่เป็นการแก้ไขปัญหาของชุมชน เป็นความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ไปสู่การปฏิบัติ การที่คนส่วนใหญ่ของชุมชนมีส่วนร่วมในขบวนการใด ๆ ที่มีผลต่อชุมชนนั้น ๆ โดยการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนนั้น การที่จะบ่งบอกถึงการมีส่วนร่วมที่แท้จริงนั้น ควรจะมีส่วนร่วมอย่างน้อย ใน ๕ ขั้นตอน คือ (๑) ร่วมในการค้นหาและวิเคราะห์ปัญหา (๒) ร่วมในการวางแผน (๓) ร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน (๔) ร่วมในการติดตามประเมินผล และ (๕) ร่วมในผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นหากมองย้อนไปในอดีต จะเห็นว่ารัฐเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาที่จะนำพาชีวิตของประชาชนไปยังจุดหมายปลายทางของรัฐต้องการ ซึ่งอาจไม่ใช่ความต้องการของประชาชนผลจาก

^๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๕๕), หน้า ๓๖.

การพัฒนาส่วนใหญ่มักจะตกกับกลุ่ม ผู้นำส่วนใหญ่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทำให้ประชาชนรู้สึกว่กิจกรรมหรือสิ่งต่างๆ ที่ทำไปเป็นจำนวนมากเป็น เรื่องของรัฐหรือเป็นเรื่องของผู้นำ “ไม่ใช่เรื่องของประชาชน” ประชาชนจึงไม่ให้ความสนใจหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากนัก นอกจากนี้ผลพวงจากการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีสารสนเทศที่รวดเร็วและเข้าถึงประชาชน อย่างกว้างขวางเท่าเทียมในทุกระดับประกอบ พ.ร.บ.กระจายอำนาจฯ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม กิจกรรมต่างๆ ของชุมชนมากขึ้น ส่งผลให้การทำงานพัฒนาต้องปรับยืดหยุ่นให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชน โดยคำนึงความแตกต่างหลากหลายที่ต้องใช้รูปแบบ วิธีการที่สอดคล้องเหมาะสม เป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน มีการบูรณาการงาน มีการติดต่อสื่อสารในลักษณะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันอย่างเสมอภาค เข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างเท่าเทียมกัน และเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของกิจกรรม ร่วมกันกำกับดูแลกิจกรรมเหล่านั้น ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ร่วมกันกำหนดไว้ กำกับดูแลงบประมาณของรัฐที่มาจากภาษีของประชาชน มีผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อสร้างพลังการทำงานร่วมกันอย่างมีวิสัยทัศน์ กระบวนการแผนชุมชน เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะต้องนำมาใช้ในการพัฒนาสังคมของชุมชนให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ร่วมกันตลอดเวลา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน ภายใต้วิสัยทัศน์และงบประมาณของประชาชนเพื่อให้เป็นชุมชนที่สมานฉันท์ได้อย่างแท้จริง

ชุมชนบ้านแซ่แห่ง เป็นชุมชนดั้งเดิมอยู่ด้านทิศเหนือของพระธาตุแช่แห้งและบางส่วนเป็นกลุ่มที่อพยพมาจากเมืองวรนคร เนื่อง จากพญากานเมืองสร้างพระธาตุแช่แห้ง ณ ดอยภูเพียงแช่แห้ง สืบเชื้อสายมาจากพญากานเมือง มีการขุดดินเพื่อสร้างอิฐ ทำทางเดินขึ้นพระธาตุและก่อสร้างวัดพระธาตุแช่แห้ง บริเวณที่ขุดดินทำให้เกิดเป็นบริเวณแอ่ง จึงมีสตรีนำมาอาศัยอยู่จำนวนมากโดยเฉพาะเต้าด้วยความอุดมสมบูรณ์ จึงเรียกหมู่บ้านแห่งนี้ว่า “ชุมชนบ้านหนองเต้า” และชุมชนแช่แห้งซึ่งตั้งรกรากหลักฐานอยู่ทางทิศเหนือของพระธาตุแช่แห้งทำหน้าที่รับใช้ปรณนิบัติพระธาตุแช่แห้งซึ่งตั้งชุมชนอาศัยอยู่ตามบริเวณคูแนวกันพระธาตุแช่แห้งนอกโบราณสถาน

ดังนั้น คณะผู้วิจัย สนใจที่จะทำการศึกษานโยบายการนำนโยบายสาธารณะสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง เช่น นโยบายการนำนโยบายของรัฐไปสู่นโยบายและความร่วมมือของคน กลุ่ม องค์กรในชุมชน ดังนั้นการทำงานพัฒนาภายใต้กระแสที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอด คงจะทำในแบบเดิมๆ ที่เคยทำกันมานานไม่ได้แล้ว การเปลี่ยนแปลงที่กล่าวถึงนี้ไม่ใช่เฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่มองเห็นได้ด้วยตาเพียงอย่างเดียวแต่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของมนุษย์ในเรื่องความคิดเห็น การเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางสร้างสรรค์ การขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชนชนบทที่บูรณาการวิถีการดำรงชีพและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเข้าด้วยกันอย่างเหมาะสมและสมดุลนั้น จำเป็นต้องอาศัยการเรียนรู้และการปรับตัวของคนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งมักจะต้องอาศัยเวลายาวนานพอสมควรจึงจะเห็นผล กระบวนการลักษณะนี้ไม่ค่อยสอดคล้องกับวัฒนธรรมการส่งเสริมการพัฒนา

ของหน่วยงานภาครัฐ ที่มักจะไม่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นเวลายาวนานพอในแต่ละชุมชนและพื้นที่ จึงเห็นควรส่งเสริมให้ภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์การพัฒนาเอกชนเป็นภาคีร่วมในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมและจริงจัง โดยให้ความสำคัญกับแนวทางการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของคนในชุมชน และเข้มแข็งได้อย่างยั่งยืนตลอดไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

๑.๒.๓ เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวทางการนำนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑ นโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องอย่างไรต่อชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

๑.๓.๒ มีแนวทางใดบ้างในการนำนโยบายสาธารณะมาสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง ให้เกิดการพัฒนายั่งยืน

๑.๔ ขอบเขตของโครงการวิจัย

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา คือ ชุมชนแซ่แห่ง ตำบลฝายแก้ว ตำบลม่วงดีด อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านเนื้อหา แนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านประชากร ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ผู้นำชุมชน/ปราชญ์ชาวบ้าน/นิสิตที่อาศัยอยู่ในชุมชนแซ่แห่ง จำนวน ๒๐ – ๓๐ คน

๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะ

นโยบายสาธารณะ หมายถึง นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้นๆ ที่ได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อชี้แนะให้มีกิจกรรม การกระทำต่างๆขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้โดยมีการวางแผนการจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือกระบวนการ

ดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน

การจัดการชุมชน หมายถึง กระบวนการในการจัดการของชุมชนกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยชุมชนจะมีระบบข้อมูลมีแผนชุมชนมีการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันมีการนำแผนไปใช้ประโยชน์ มีการจัดการความรู้ของชุมชนเพื่อเป็นแหล่งถ่ายทอดเรียนรู้องค์ความรู้ของชุมชนนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นกรอบแนวคิดแนวทางในการพัฒนา และมีผู้นำกลุ่มองค์กรเครือข่ายองค์กรและชุมชนที่ผ่านมาตรฐานนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนที่ยั่งยืน

การอยู่ร่วมกันของชุมชน หมายถึง การที่คนตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปมาอยู่ร่วมกันในระยะเวลาที่ยาวนานระยะเวลาหนึ่ง จนเกิดความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน มีอาณาเขตที่แน่นอน มีความสนใจและปฏิบัติตนในวิถีชีวิตประจำวันที่คล้ายคลึงกัน และมีความสัมพันธ์กันภายในข้อตกลงในการอยู่ร่วมกัน

๑.๖ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๑.๖.๑ จุมพล หนิมพานิช ได้ศึกษาความหมายของคำว่า “นโยบาย” อย่างหลากหลาย และเสนอว่าในระยะแรกการให้คำนิยามของคำว่า “นโยบาย” มักนิยมใช้ในการจัดทำนโยบายของรัฐบาล หรือหน่วยงานภาครัฐ ที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะมากกว่าขององค์กรภาคเอกชน แต่ในระยะหลังองค์กรภาคเอกชน รวมถึงองค์กรไม่แสวงหากำไรอื่นๆ ได้นำนโยบายมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของตนด้วย เช่น นโยบายของบริษัท หรือนโยบายพรรคการเมือง เป็นต้น^๒

๑.๖.๒ อมร รักษาสัตย์ อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยมีองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ การกำหนดเป้าหมายหลักการและกลวิธีที่ปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ และการเตรียมการสนับสนุนต่างๆ^๓

๑.๖.๓ กุลธณ ธนาพงศธร สรุปความหมายของนโยบายสาธารณะว่าเป็นแนวทาง กว้างๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ เผยการหรือกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางชี้แนะให้มีการปฏิบัติต่างๆ ตามมาทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้^๔

^๒ จุมพล หนิมพานิช,การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,๒๕๔๓), หน้า ๑๘

^๓ อมร รักษาสัตย์,สถาบันและการกระบวนการเพื่อการพัฒนาในนโยบายในประเทศไทย,วารสารพัฒนบริหารศาสตร์,๒๕๑๘, หน้า ๕

^๔ กุลธณ ธนาพงศธร,แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ, ในเอกสารการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน ,(นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,๒๕๓๕), หน้า ๓.

๑.๖.๔ ศุภชัย ยาวะประภาส ได้รวบรวมความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นักวิชาการต่างชาติหลายรายได้รวบรวมไว้ พร้อมทั้งกล่าวเพิ่มเติมว่า สิ่งที่น่าสังเกต คือนักวิชาการส่วนใหญ่ มักเห็นพ้องต้องกันในเรื่องที่สำคัญอย่างน้อย ๒ ประเด็น เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประเด็นแรก คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่งมีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่ชั้ยกัยอ่อน แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งแฝงความหมายว่า ก่อนวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนนโยบายทั้งหมด โดยเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย^๕

๑.๖.๕ ณัฏฐ์ นาคสุทธิ์ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดรูปแบบชุมชนในเขตเทศบาลนครสวรรค์ เพื่อการวางผังชุมชนที่ยั่งยืน กรณีศึกษา: ชุมชนตลาดลาว ผลการศึกษาพบว่า ชุมชนตลาดลาวมีความพร้อมและจำเป็นต้องมีการจัดรูปแบบชุมชนใหม่ ซึ่งสภาพพื้นที่ปัจจุบันกำลังประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ความหนาแน่นแออัดของอาคารพักอาศัย การให้บริการโครงสร้างพื้นฐานที่ยังไม่ครอบคลุมทั่วทั้งพื้นที่ การเข้าถึงพื้นที่ไม่ได้รับความสะดวก มีถนนที่ไม่ได้มาตรฐาน ขาดพื้นที่สีเขียว การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่สมคุณค่า ปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ประชาชนมีความเป็นอยู่ลำบาก รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย และจากการสัมภาษณ์ความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับรูปแบบชุมชนที่ประชาชนต้องการ พบว่า โครงการที่ต้องการ คือ การบริการโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบระบายน้ำ การเชื่อมต่อระบบถนนให้เดิน ทางเข้าทางออกสะดวกสบาย การเพิ่มพื้นที่สีเขียว สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น การพัฒนาแหล่งงานในชุมชน การพัฒนาพื้นที่ริมน้ำให้เป็นย่านการค้า^๖

๑.๖.๖ สมศรี ศิริขวัญชัย ได้ศึกษาเรื่อง กระบวนการสร้างตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตโดยการมีส่วนร่วม โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) โดยมีกระบวนการที่ศึกษาที่สำคัญ คือ (๑) การประเมินสภาพทั่วไปและรวบรวมข้อมูลชุมชน (๒) การหาความหมายและองค์ประกอบของคุณภาพชีวิต (๓) การคัดเลือกองค์ประกอบและตัวชี้วัด (๔) การตรวจสอบองค์ประกอบและตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและการพัฒนาระบบถ่วงน้ำหนักและ (๕) การประเมินผลศักยภาพในการสร้างตัวชี้วัดของกลุ่มเป้าหมาย โดยที่ผลการศึกษาได้องค์ประกอบ

^๕ ศุภชัย ยาวะประภาส , นโยบายสาธารณะ ,(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,๒๕๕๐),หน้า ๙๐.

^๖ ณัฏฐ์ นาคสุทธิ์, "การจัดรูปแบบชุมชนในเขตเทศบาลนครสวรรค์เพื่อการวางผังชุมชนที่ยั่งยืน กรณีศึกษา: ชุมชนตลาดลาว", ปริญญาโท , (สถาปัตยกรรมศาสตร์:วิทยาเขตบางเขน, ๒๕๕๕),หน้า ๑๗๘.

คุณภาพชีวิต ๖ องค์ประกอบ กล่าวคือ (๑) ด้านหลักประกันชีวิต (๒) ด้านครอบครัว (๓) ด้านสิ่งแวดล้อม (๔) ด้านความสุขทางใจ (๕) ด้านสังคม และ (๖) ด้านร่างกายและจิตใจ^๗

๑.๖.๗ เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาความสามารถของผู้นำหมู่บ้านเพื่อ การส่งเสริมป่าชุมชน พอสรุปได้ว่า ปัญหาการใช้และการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เป็น นิमितหมายที่ดีที่ทำให้ทุกฝ่ายได้หันมาให้ความสนใจและเอาใจใส่ โดยเป็นที่เข้าใจกันอย่างชัดเจนว่า การค้าและการอุตสาหกรรมป่าไม้แบบเดิมที่เคยทำกันมานั้น ทำให้ทรัพยากรป่าไม้ไม่เพียงพอกับความ ต้องการและไม่สามารถดำเนินการเช่นนั้นได้อีกต่อไป ยุทธวิธีใหม่จึงได้เกิดขึ้นตามความต้องการในการ จัดการป่าไม้ที่เรียกว่า “วนศาสตร์ชุมชน” วิธีการนี้ได้เน้นหนักอย่างมากของการมีส่วนร่วมในการ วางแผนและการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้โดยประชาชน โดยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนา ผู้นำหมู่บ้านเพื่อส่งเสริมป่าชุมชน กล่าวคือ^๘

ประการที่ ๑ ก่อนดำเนินงานควรทำการศึกษาให้ทราบว่าจะองค์กรหรือสถาบันใดในหมู่บ้าน มีความเหมาะสมที่จะพัฒนาให้มีความสามารถในการส่งเสริมป่าชุมชน

ประการที่ ๒ การพัฒนาความสามารถของผู้นำเพื่อส่งเสริมป่าชุมชนอาจมีหลายวิธีการควร เลือกใช้วิธีการที่ชาวบ้านมีส่วนร่วมโดยตรง

ประการที่ ๓ การดำเนินการส่งเสริมป่าชุมชนในทำนองเดียวกันนี้ ผู้ดำเนินการควรมีกำลัง ความสามารถในการจัดการพันธุ์ไม้และสิ่งจำเป็นให้พอและให้ได้ตามความต้องการของชุมชน

ประการที่ ๔ รัฐหรือทางราชการควรมีนโยบายที่แน่นอนในการสนับสนุนพัฒนาหมู่บ้าน เพื่อให้เป็นแกนนำประชาชนในการปฏิบัติ และขยายผลการส่งเสริมป่าชุมชนให้ได้ผลกว้างขวางยิ่งขึ้นไป

๑.๖.๘ สิทธิชัย ตันศรีสกุล ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาชุมชนยั่งยืน กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดมหาสารคาม มีความมุ่งหมายเพื่อสร้างและพัฒนา รูปแบบการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนในจังหวัดมหาสารคาม กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ได้แก่ ๑) ชุมชน ที่ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน ๖ ชุมชน ได้แก่ ชุมชนป่าโคกหินลาด ชุมชนหนองโดนท่าตูม ชุมชนป่าโคกใหญ่ ชุมชนดอนมัน ชุมชนศรีสุข และชุมชน บ้านแพงชุมชนละ ๕ คน รวมทั้งหมดจำนวน ๓๐ คน ๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด

^๗ สมศรี ศิริขวัญชัย, “กระบวนการสร้างตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตโดยการมีส่วนร่วม”, วารสารสาธารณสุข และการพัฒนา, (๒๕๔๘) ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒ : ๖๑.

^๘ เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง, “การพัฒนาความสามารถของผู้นำหมู่บ้านเพื่อการส่งเสริมป่าชุมชน”, มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ (พ.ค.-ต.ค. ๒๕๓๔) : ๖๕-๗๑.

มหาสารคาม จำนวน ๗๐ แห่ง แห่งละ ๑ คน จำนวน ๗๐ คน ๓) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญพัฒนารูปแบบการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน จำนวน ๒๐ คน โดยการเลือกแบบเจาะจงเป็นตัวแทนเข้าร่วมโครงการ เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลคือแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม สถิติที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ทำการวิจัยตั้งแต่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึง ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓

ผลการวิจัยพบว่า ตัวแทนชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนในจังหวัดมหาสารคาม ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุระหว่าง ๓๑-๔๐ ปี ร้อยละ ๓๒.๕ มีสถานภาพสมรส ร้อยละ ๖๒ การศึกษา จบชั้นประถมศึกษา ร้อยละ ๓๗.๕ และร้อยละ ๔๙ มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนมากกว่า ๕,๐๐๐ บาท โดยปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนประกอบด้วย ๓ ปัจจัยหลัก ได้แก่ ปัจจัยการบริหารจัดการด้านธุรกิจชุมชน ปัจจัยการบริหารจัดการด้านสังคม ปัจจัยการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับรูปแบบการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนในจังหวัดมหาสารคาม ๘ มี ขั้นตอนประกอบด้วย ๑) การศึกษาชุมชน ๒) การวิเคราะห์ปัญหาชุมชน ๓) การจัดลำดับความต้องการและปัญหาชุมชน ๔) การวางแผนแก้ปัญหา ๕) การพิจารณาวิธีการดำเนินงาน ๖) การดำเนินงาน ๗) การประเมินผลงาน และ ๘) การทบทวนเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรค เมื่อผ่านการพิจารณาจากผู้เชี่ยวชาญตามเกณฑ์ที่กำหนด ($Mdn > 3.50$ และ $IQR < 1.50$) พบว่า รูปแบบการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนในจังหวัดมหาสารคามนี้จึงมีความเหมาะสมต่อชุมชนในจังหวัดมหาสารคาม^๔

^๔ ลิทธิชัย ดันศรีสกุล, "ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาชุมชนยั่งยืน กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดมหาสารคาม", วารสารช่อพะยอม, ปีที่ ๒๑(๒๕๕๓): ๕๑ - ๕๒.

๑.๗ กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้สร้างกรอบแนวคิดที่สำคัญของการศึกษาวิจัย ดังนี้

แผนภูมิที่ ๑.๑ แสดงกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย



๑.๘ ประโยชน์ที่ได้รับ

๑.๘.๑ ทำให้ทราบนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน

๑.๘.๒ ทำให้ทราบแนวทางการส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห้ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

๑.๘.๓ ทำให้ได้แนวทางการส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห้ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาแนวทางการส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มานําสอนตามลำดับดังนี้

๒.๑ แนวคิดนโยบายสาธารณะ

๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการชุมชน

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

๒.๔ การส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๕ ข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนโบราณแซ่แห่ง/พระธาตุแซ่แห่ง

๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิดนโยบายสาธารณะ

การศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะ อันเป็นกิจกรรมที่รัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับสังคมและเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไป ย่อมจะต้องมีการศึกษาในการดำเนินนโยบายว่า ใคร จะทำอะไร เมื่อใด ที่ไหน อย่างไร เพราะเหตุใด ใครเป็นผู้กำหนดนโยบาย ใครเป็นผู้รับผิดชอบและผลการดำเนินนโยบายเหล่านั้นเป็นอย่างไร ผู้วิจัยจึงขอเสนอนำแนวคิดหลักของนโยบายสาธารณะดังนี้

๒.๑.๑ ความหมายของคำว่า นโยบาย และนโยบายสาธารณะ

ในการทำความเข้าใจความหมายของ คำว่า “นโยบายสาธารณะ” ควรพิจารณาจากรากศัพท์ ซึ่งประกอบด้วยคำว่า “นโยบาย” และคำว่า “สาธารณะ” ซึ่งนักวิชาการไทย และนักวิชาการต่างประเทศ ได้รวบรวมไว้พอสังเขป ดังนี้

๑. ความหมายของคำว่า “นโยบาย” คำว่า นโยบาย (Policy) เป็นคำที่มีความหมายหลากหลาย เช่น “นโยบาย ได้แก่แผนการดำเนินงานที่กำหนดขึ้นเพื่อขึ้นนำการตัดสินใจและบรรลุเป้าหมายอย่างมีเหตุผล” หรือ “นโยบาย อาจหมายถึง กระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์การ รวมไปถึงการกำหนดทางเลือกต่างๆ ที่แตกต่างกัน เช่น แผนงาน โครงการ หรือมาตรการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์” หรือ “นโยบาย อาจถูกเข้าใจว่าเป็นกลไกทางการเมือง การบริหาร การเงิน การจัดการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น” ดังนั้น คำว่า นโยบายจึงเป็นคำกว้างๆ ที่อาจนำไปประยุกต์ใช้ในภาครัฐหรือภาคเอกชน หรืออาจนำไปประยุกต์ให้กับองค์กร กลุ่มบุคคลก็ได้ อาทิ คำสั่ง

สำนักนายกรัฐมนตรี นโยบายขององค์กรเอกชน หรือกฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติล้วนเป็นนโยบายด้วยกันทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม หากศึกษาจากมุมมองของนักรัฐศาสตร์ ส่วนใหญ่จะให้ความหมาย นโยบาย เหมือนกับคำว่านโยบายสาธารณะ โดยเห็นได้จากกรณีของ จุมพล หนีมพานิช ได้ศึกษาความหมาย ของคำว่า “นโยบาย” อย่างหลากหลาย และเสนอว่าในระยะแรกการให้คำนิยามของคำว่า “นโยบาย” มักนิยมใช้ในการจัดทำนโยบายของรัฐบาล หรือหน่วยงานภาครัฐ ที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะ มากกว่าขององค์กรภาคเอกชน แต่ในระยะหลังองค์กรภาคเอกชน รวมถึงองค์กรไม่แสวงหากำไรอื่นๆ ได้นำนโยบายมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของตนด้วย เช่น นโยบายของบริษัท หรือ นโยบายพรรคการเมือง เป็นต้น^{๑๐}

แวิลเลียม เจนกินส์ (William Jenkins) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “นโยบาย” ว่า “นโยบาย ได้แก่ ชุดของการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยบุคคลที่มีบทบาททางการเมือง หรือ กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมาย และวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ภายใต้ สถานการณ์หนึ่งๆ ในหลักการที่ว่า การตัดสินใจเหล่านั้นดำเนินการภายในขอบเขตอำนาจของกลุ่ม บุคคลที่มีบทบาทเหล่านั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย”^{๑๑}

ดังนั้น คำว่า “นโยบาย” จึงหมายถึง การตัดสินใจการจัดทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งของกลุ่มบุคคลที่มี บทบาทในการกำหนดเป้าหมาย และวิธีการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น

๒. ความหมายของคำว่า “สาธารณะ”

สำหรับ ความหมายของคำว่า “สาธารณะ” (Public) นั้นตามพจนานุกรมของลองแมนได้ กำหนดความหมายไว้กว้างๆ ว่า ได้แก่งานที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล ในฐานะภาครัฐที่ไม่ใช่เอกชน และ เกี่ยวข้องกับสังคมโดยรวม จากแนวคิดข้างต้นนี้ จุมพล หนีมพานิช ได้ตั้งข้อสังเกตว่า คำว่า “สาธารณะ” มักพบเห็นเสมอในลักษณะคำต่างๆ เช่น มติชน (Public Opinion) กฎหมายมหาชน (Public Law) ภาครัฐ (Public Sector) ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) สินค้าสาธารณะ (Public Goods) การขนส่งสาธารณะ (Public Transportation) หรือการศึกษาสาธารณะ (Public Education) เป็นต้น คำเหล่านี้ มักใช้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของมนุษย์ และกิจกรรมเหล่านี้จัด ระเบียบสังคม หรือไม่ก็เป็นกิจกรรมหรือการดำเนินการทั่วไป^{๑๒}

^{๑๐} จุมพล หนีมพานิช,การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,๒๕๔๗), หน้า ๓๗.

^{๑๑} สมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ , นโยบายสาธารณะ,(กรุงเทพมหานคร : เอ็ม.ที.เพรส,๒๕๕๕),หน้า ๑๒.

^{๑๒} จุมพล หนีมพานิช.”การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง”, หน้า ๔๒.

ทั้งนี้ตัวอย่างที่สำคัญของการใช้คำว่า “สาธารณะ” ได้แก่คำว่า “สินค้าสาธารณะ” (Public Goods) ซึ่งเป็นคำที่นักรัฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ หรือผู้กำหนด นโยบาย ใช้กันบ่อยอย่างแพร่หลาย เมื่อกล่าวถึงคำว่า “สินค้าสาธารณะ” ย่อมหมายถึงสินค้าใดๆ ก็ตาม ซึ่งรัฐเป็นผู้ผลิต และจัดทำให้แก่คนในสังคม มากกว่าปล่อยให้เป็นที่ของตัวแสดงในตลาดหรือกลไกตลาด ในทางตรงกันข้าม “สินค้าเอกชน” ย่อมหมายถึง สินค้าซึ่งผู้บริโภคตัดสินใจเลือกและซื้อหาเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นหลัก ในแง่นี้ เมื่อเปรียบเทียบคุณลักษณะของสินค้าซึ่งแบ่งแยกไม่ได้ (indivisible) การเปิดกว้างสำหรับทุกคนในสังคม (available for all) และการไม่สามารถกีดกันการใช้ของบุคคลหนึ่งคนได้ออกไปจากการใช้ได้ ตัวอย่างเช่น นโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือนโยบายในการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง นโยบายทั้งสองเป็นสิ่งที่ประชาชนทั้งประเทศได้ประโยชน์ และรัฐบาลไม่สามารถเลือกปฏิบัติหรือกีดกันประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งออกไปได้

๒.๑.๒ ความหมายคำว่า “นโยบายสาธารณะ”

ในปัจจุบันได้มีนักวิชาการจำนวนมากได้พยายามให้ความหมายของนโยบายสาธารณะออกไปในแง่มุมต่างๆ ซึ่งส่งผลให้การกำหนดขอบข่ายการศึกษานโยบายสาธารณะทำได้ยากขึ้น ตัวอย่างของความหมายที่นักวิชาการหลายท่านกำหนดขึ้น เช่น

ลินตัน คอลด์เวลล์ (Lynton Caldwell) ^{๑๓} กล่าวว่านโยบายสาธารณะ ได้แก่ บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่างๆ ที่สังคมจะดำเนินการ ยินยอม หรือห้ามกระทำนั้น

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James Anderson) ^{๑๔} ได้ให้คำนิยามนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง แนวทางการกระทำของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เช่น ความยากจน การผูกขาดทางอุตสาหกรรม หรือการพุงราคาสินค้าการเกษตร

โทมัส ดาย (Thomas Dye) ^{๑๕} ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ ว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

เดวิด อีสตัน (David Easton) ^{๑๖} กล่าวว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง การแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายสำหรับสังคมส่วนรวม

^{๑๓} Caldwell, L.K., *Environment : A Challenge in Modern Society*, (New York : Double – Day, ๑๙๗๐), pp ๒.

^{๑๔} Anderson, J.E., *Publics and Economic Policy-making*, (Reading MA: Addison – Wesley, ๑๙๗๐), pp ๑.

^{๑๕} Dye T.R., *Understanding Public Policy*, (Englewood Cliffs : Prentice – Hall, ๑๙๘๑), pp ๓.

^{๑๖} Easton D, *The Political System : An inquiry into the State of Political Science*, (New York : Alfred A. Knopf, ๑๙๕๓), pp ๑๙-๒๐.

อมร รักษาสัตย์^{๑๓๗} อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่จะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยมีองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ การกำหนดเป้าหมายหลักการและกลวิธีที่ปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ และการเตรียมการสนับสนุนต่างๆ

กุลธณ ธนาพงศธร^{๑๓๘} สรุปความหมายของนโยบายสาธารณะว่าเป็นแนวทาง กว้างๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ เผยการหรือกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางซึ่งนำไปสู่การปฏิบัติต่างๆ ตามมาทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

จากความหมายของนโยบายสาธารณะที่กล่าวมานี้ จะพบว่านักวิชาการแต่ละท่านจะมีแนวความคิดที่แตกต่างกันออกไป อาทิเช่น อมร รักษาสัตย์ จะเน้นในประเด็นแนวคิดและการตัดสินใจที่จะดำเนินการแก้ปัญหาต่างๆ ในสังคม ขณะที่ กุลธณ ธนาพงศธร และเจมส์ แอนเดอร์สัน จะมองนโยบายสาธารณะในแง่เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือ ดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ส่วนโธมัส ดาย จะมองนโยบายสาธารณะในแง่ของกิจกรรมที่รัฐเลือกกระทำ เป็นต้น ซึ่งความแตกต่างที่เกิดขึ้นนี้เป็นผลมาจากประเด็นความสนใจของนักวิชาการแต่ละท่านในการศึกษานโยบายสาธารณะ และจะพบว่าประเด็นเหล่านี้สามารถนำมาสรุปเป็นแนวคิดในลักษณะขององค์ประกอบร่วมกันของนโยบายสาธารณะว่าควรจะต้องประกอบด้วยประเด็นหลักๆ ดังต่อไปนี้

๑. นโยบายสาธารณะจะต้องประกอบด้วย การตัดสินใจโดยรัฐในการเลือกแนวทางที่พึงประสงค์
๒. แนวทางที่พึงประสงค์ที่เกิดจากการตัดสินใจนั้นจะต้องถูกนำมาเป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล
๓. การดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล จะประกอบด้วยกิจกรรมด้านต่างๆ ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงและมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม

๒.๑.๓ ความหมายนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น

จากความหมายของนโยบายสาธารณะดังกล่าวที่ได้นำเสนอในเบื้องต้นนั้น พบว่านักวิชาการที่ศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะโดยไม่ได้แบ่งแยกว่าเป็นนโยบายระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น หรืออาจกล่าวได้ว่าความหมายของนโยบายสาธารณะเหล่านั้นเป็นความหมายที่ให้นิยามไว้เพื่อประยุกต์ใช้ได้ทั่วไปไม่ว่าจะเป็นนโยบายสาธารณะในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น รวมทั้งความหมายต่างๆ ที่นักวิชาการได้ให้ไว้นั้น เป็นการนิยามความหมายในลักษณะกว้างๆ กล่าวคือ นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทาง แนวปฏิบัติ กิจกรรม

^{๑๓๗} อมร รักษาสัตย์,สถาบันและการกระบวนกรเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,(วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์,๒๕๑๘).

^{๑๓๘} กุลธณ ธนาพงศธร,แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ, ในเอกสารการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน ,(นันทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช,๒๕๓๕), หน้า ๓.

แผน โครงการหรือทางเลือกที่รัฐในทุกระดับตัดสินใจดำเนินการในการแก้ปัญหาเพื่อประโยชน์ของประชาชน

เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว ประเด็นที่น่าสนใจคือนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น มีความหมายว่าอย่างไร ผู้วิจัยเห็นด้วยกับความหมายของนโยบายสาธารณะของนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้นและมีความเห็นเพิ่มเติมว่า การนิยามความหมายของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นให้เฉพาะเจาะจงลงไปต้องพิจารณาที่กฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการตรวจสอบเอกสารพบว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบอย่างอย่างน้อย ๔ ส่วนได้แก่

ส่วนแรก ว่าด้วยเรื่องของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่

ส่วนที่สอง ว่าด้วยเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่สาม ว่าด้วยเรื่องการค้ากับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

ส่วนที่สี่ ว่าด้วยเรื่องการตรากฎหมาย

หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ ให้กับประชาชน รวมทั้งกฎหมายได้กำหนดวิธีการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไว้ดังเช่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามรพราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจกรรมได้ในหลายกรณี คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้เมื่อได้รับความยินยอม กิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่ได้จัดทำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ตามกำหนดในกฎกระทรวง^{๓๔}

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมาตรา ๗๓ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่อยู่ในหน้าที่ของตน โดยได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ในการจัดทำกิจการสามารถจัดทำโดยองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำเองและองค์การบริหาร

^{๓๔} พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ,(๒๕๔๐,๓๑ ตุลาคม) ในราชกิจจานุเบกษา ตอน ๖๒ ก เล่ม ๑๑๔ หน้า ๑๒.

ส่วนตำบลจัดทำร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นโดยได้รับความยินยอมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง^{๒๐}

จากขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กล่าวข้างต้น จึงสามารถสรุปความหมายของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นได้ว่า นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น หมายถึง แนวทางการจัดกิจกรรมหรือโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดกิจกรรมนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำด้วยตนเอง และหรืออาจโดยวิธีการอื่นๆ เช่น มอบให้เอกชนดำเนินการแทน หรือ การดำเนินการร่วมกับผู้อื่น เพื่อประโยชน์ของประชาชน

จากความหมายของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง แนวทางการจัดโครงการหรือกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการดำเนินการตามกฎหมายอื่น การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยการจัดกิจกรรมต่างๆ นั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองและในส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่นอกเขตพื้นที่ การจัดกิจกรรมนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำด้วยตนเอง และอาจโดยวิธีการอื่นๆ เช่น มอบให้เอกชนดำเนินการแทน หรือ การดำเนินการร่วมกับผู้อื่น ความหมายดังกล่าวเช่นนี้ชี้ให้เห็นองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

๑. นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นแนวทางการจัดทำภารกิจตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการตามกฎหมายอื่นและการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

๒. นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

๓. นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นหมายความรวมถึงการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

๔. นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นการให้บริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยวิธีการอื่นๆ ได้แก่ มอบให้เอกชนดำเนินการแทน หรือ การดำเนินการร่วมกับผู้อื่น

๕. นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นการจัดทำกิจการอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่และนอกเขตพื้นที่^{๒๑}

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์ประกอบเรื่องการจัดทำภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด การตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การ

^{๒๐} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗, (๒๕๓๗, ๒ ธันวาคม) ,ในราชกิจจานุเบกษา ตอน ๕๓ ก เล่ม ๑๑๑ หน้า ๒๘-๒๙.

^{๒๑} ศุภชัย ยาวะประภาส , นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท จุฑทอง จำกัด, ๒๕๕๕), หน้า ๑๕๑ - ๑๕๒.

ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย การจัดบริการสาธารณะร่วมกับผู้อื่น และการจัดทำกิจการอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตและหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่นอกเขต

๒.๑.๔ ความสำคัญของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น

จากองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและความต้องการของประชาชนอย่างกว้างขวางนี้เอง นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งต่อประชาชน นักการเมืองท้องถิ่น ส่วนราชการ และต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เมื่อพิจารณาความสำคัญของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้ ๔ มิติ ดังนี้

มิติที่หนึ่ง ความสำคัญของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นต่อประชาชน

เมื่อนักการเมืองท้องถิ่นแข่งขันกันหาเสียงและได้รับเลือกตั้งเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ตัวแทนประชาชน หากเป็นฝ่ายนิติบัญญัติก็ทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย หากเป็นฝ่ายบริหารก็ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ตามที่ได้หาเสียงไว้ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ย่อมมีผลกระทบทางบวกและทางลบต่อประชาชน ผลในทางบวกก็คือ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นอยู่ดีขึ้น เช่น การสร้างถนน การจัดให้มีการประปา การรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น ในขณะที่ผลกระทบทางลบได้แก่ การควบคุมพฤติกรรมของคนในท้องถิ่นเมื่อมีการออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ระเบียบต่างๆ

ด้วยเหตุที่นโยบายสาธารณะมีผลกระทบต่อประชาชนไม่ว่าการออกกฎหมายควบคุมพฤติกรรมหรือการกระจายทรัพยากร เช่น จัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการทั้งหลายทั้งปวงทำให้นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นมีความสำคัญ

มิติที่สอง ความสำคัญของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นต่อนักการเมืองท้องถิ่น

เมื่อประชาชนเลือกนักการเมืองท้องถิ่นเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว หน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องดำเนินกิจการต่างๆ ตามที่ประกาศเป็นนโยบายเมื่อครั้งหาเสียงให้เป็นรูปธรรม อาทิเช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้นายกองการบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ตามมาตรา ๕๙ ได้แก่ การกำหนดนโยบาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผน ข้อบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการเป็นต้น ในขณะที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย แผนพัฒนา ระเบียบ ข้อบังคับ (มาตรา ๔๖) ดังนั้น หากผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้และทำให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดีแล้ว จะทำให้

ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับความเชื่อถือ ความไว้วางใจให้ได้รับเลือกตั้งกลับมาทำงานในวาระต่อไป

มิติที่สาม ความสำคัญของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นต่อส่วนราชการ

การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น นอกจากจะมีความสำคัญต่อตัวนักการเมืองเองแล้ว กิจกรรมหรือโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการยังมีความสำคัญต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องด้วยเหตุดังนี้

๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำหน้าที่แทนส่วนราชการและส่วนราชการอาจทำหน้าที่แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏในมาตรา ๔๖-๔๙ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ว่า กิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้อำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒. ส่วนราชการทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดแนวปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินนโยบายโดยการกำหนดข้อบังคับและแนวปฏิบัติต่างๆ

๓. ส่วนราชการทำหน้าที่ตอบข้อหารือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. ส่วนราชการทำหน้าที่กำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำกับดูแลตัวบุคคลและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการทำหน้าที่กำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มิติที่สี่ ความสำคัญของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งไม่สามารถจัดบริการได้ อาจด้วยเหตุผลของความสามารถในการดำเนินการหรืองบประมาณไม่เพียงพอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นสามารถดำเนินการแทนไม่เช่นนั้นแล้วประชาชนอาจได้รับผลกระทบ ดังเช่น ภัยพิบัติ ฝนแล้ง น้ำท่วม วาตภัย เป็นต้น^{๒๒}

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างน้อยใน ๔ มิติด้วยกัน คือ ความสำคัญต่อประชาชน ต่อนักการเมืองท้องถิ่น ต่อส่วนราชการ และต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นมีความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำกิจการเพื่อประโยชน์ของประชาชน นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นมีความสำคัญต่อนักการเมืองท้องถิ่น หากนักการเมืองท้องถิ่นที่เข้ามาบริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายต่างๆ สามารถดำเนินกิจการสอดคล้องกับความต้องการของ

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน , นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย, หน้า ๑๕๓ - ๑๕๗.

ประชาชนแล้วจะทำให้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน นอกจากนั้นนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นยังมีความสำคัญต่อส่วนราชการในการกำกับการปฏิบัติงานและกำกับพฤติกรรมนักบริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตลอดจนนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นยังมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในการจัดบริหารสาธารณะให้กับประชาชนในลักษณะแทนกันหรือร่วมมือกัน

๒.๑.๕ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

นักวิชาการได้ให้คำนิยามคำว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ไว้หลากหลาย แต่มีความหมายที่ไม่แตกต่างกันนัก ซึ่งขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายของนักวิชาการนั้นๆ ว่าต้องการเน้นเรื่องใดอย่างไรก็ตาม ความหมายเหล่านี้จะช่วยให้ทราบหลักการและขอบเขตของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ การสำรวจความหมายเบื้องต้นจะช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถเข้าใจกระบวนการทำงานของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น

๑. ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการต่างประเทศ

นักวิชาการชาวต่างประเทศที่มีชื่อเสียงหลายท่าน ได้นิยามความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ ตัวอย่างสำคัญมีดังต่อไปนี้

วอลเตอร์ วิลเลียมส์ (Walter Williams) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารในองค์การให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งต้องมีการจัดหาและเตรียมวิธีการทั้งหลายเพื่อจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายสำเร็จลุล่วง โดยต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ จนสามารถดำเนินงานได้สำเร็จ

เจฟฟรีย์ แอล เพรสแมน และแออรอน วิลดาฟสกี (Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด และปฏิสัมพันธ์ระหว่างกำหนดเป้าประสงค์และการปฏิบัติเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์

คาร์ล อี ฟาน ฮอร์น และโดนัลด์ เอส ฟานมิเตอร์ (Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter) ได้ให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า จากการตัดสินใจนโยบาย

ยูจีน บาร์ดัก (Eugen Bardach) ได้ชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการทางการเมืองที่จะนำการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกของนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จกิจกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ^{๒๓}

^{๒๓} มยุรี อนุমানราชธน, นโยบายสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร: ธรรมกมลการพิมพ์, ๒๕๔๙), หน้า ๒๑๗-๒๑๘.

๒. ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการไทย

นักวิชาการไทยที่ให้ความสำคัญศึกษาขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่

วรเดช จันทรศร^{๒๔} ได้ให้คำอธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งมวลสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เนื้อหาสาระและขอบข่ายของการศึกษา มุ่งเน้นและครอบคลุมถึงการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เพื่อที่จะศึกษาบทเรียนพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์ ที่จะทำให้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

นอกจากนี้ ศุภชัย ยาวะประภา^{๒๕} ได้รวบรวมความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นักวิชาการต่างชาติหลายรายได้รวบรวมไว้ พร้อมทั้งกล่าวเพิ่มเติมว่า สิ่งที่น่าสนใจ คือนักวิชาการส่วนใหญ่มักเห็นพ้องต้องกันในเรื่องที่สำคัญอย่างน้อย ๒ ประเด็น เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประเด็นแรก คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่งมีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่ขยักขยอนแต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งแฝงความหมายว่า ก่อนวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนนโยบายทั้งหมด โดยเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย

จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่าขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่ไหน เพียงใด” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของ “ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้” กรอบความเข้าใจดังกล่าวของนักวิชาการไทยถือได้ว่าเป็นที่เห็นพ้องต้องกันในหมู่นักวิชาการชั้นนำต่างประเทศ อาทิ Walter Williams , Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter , Jeffrey L.Pressman and Aaron Wildavsky เป็นต้นในแง่ของการศึกษา วรเดช จันทรศร^{๒๖} กล่าวว่า ในอดีตการศึกษาวิเคราะห์นโยบายเท่าที่ผ่านมาได้มุ่งเน้นหนักไปที่กระบวนการของการกำหนดนโยบาย (policy formulation process) และการประเมินผลของนโยบาย (policy evaluation) เป็นส่วนใหญ่ การศึกษาที่มุ่งหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์

^{๒๔} วรเดช จันทรศร , การนำนโยบายไปปฏิบัติ , (กรุงเทพมหานคร: สหยาบสื่อการพิมพ์, ๒๕๔๒), หน้า ๑๗.

^{๒๕} ศุภชัย ยาวะประภา , นโยบายสาธารณะ , หน้า ๙๐.

^{๒๖} วรเดช จันทรศร , การนำนโยบายไปปฏิบัติ, หน้า ๕.

หรือสภาพความจริงในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation process) ซึ่งถือว่าเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างกำหนดยุทธศาสตร์กับการประเมินนโยบายกลับกลายเป็นช่องว่างที่ไม่ได้รับความสนใจ บ่อยครั้งที่นโยบายแผนงาน หรือโครงการนั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุด ด้วยเหตุนี้ การศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่าที่ผ่านมามุ่งสนใจนโยบายเฉพาะเรื่อง (issues) มากกว่าการสร้างทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเบ็ดเสร็จ และโดยที่เป็นการศึกษาเฉพาะเรื่อง และ ณ จุดที่ปฏิบัติหรือจุดที่ให้บริการของโครงการโดยเฉพาะ จึงยังไม่มีกรอบทฤษฎีที่เด่น หรือตัวแบบที่มีความสมบูรณ์เพียงพอในการสร้างความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงสามารถทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจภาพรวมของกระบวนการนี้ได้ดียิ่งขึ้น

๒.๑.๖ ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กล้า ทองขาว ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติพอจะสรุปได้ดังนี้

๑. ลักษณะของนโยบาย ลักษณะของนโยบายที่มีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายได้แก่

๑.๑ ประเภทของนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบายจะมีโอกาสประสบผลสำเร็จมากที่สุดหากนโยบายนั้นเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆน้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ในระดับสูง

๑.๒ ผลประโยชน์ของนโยบายนั้นๆ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นกับประสบการณ์ที่ผ่านมา น้ำหนักของผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่นโยบายนั้นผลักดันให้เกิดขึ้นมา ถ้าการรับรู้มีมากกว่านโยบาย ให้ประโยชน์มากกว่านโยบายอื่น โอกาสความสำเร็จก็จะมีมาก

๑.๓ ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ และความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น

๑.๔ ความเป็นไปได้ในการนำมาทดลองในเชิงปฏิบัติ ในลักษณะของโครงการทดลองก่อน โอกาสสำเร็จจะมีมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็นโครงการทดลองก่อนได้

๑.๕ ความเห็นผลได้ของนโยบาย นโยบายที่สามารถส่งผลที่สามารถเห็นได้ชัดเจน จะมีโอกาสในการประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงผลที่ชัดเจน

๑.๖ คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ คุณประโยชน์ของการส่งข้อมูลย้อนกลับมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบายโดยเฉพาะถ้าเป็นนโยบายที่เสนอการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ

๒. วัตถุประสงค์ของนโยบาย ในเรื่องวัตถุประสงค์ที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการที่จะให้การกำหนดนโยบายไปปฏิบัตินั้นสำเร็จแยกพิจารณาได้ดังนี้

๒.๑ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ หากวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน โอกาสการตีความผิดจะเป็นเหตุทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลวได้

๒.๒ ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ นอกจากวัตถุประสงค์จะชัดเจนแล้วยังจำเป็นต้องมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

๒.๓ ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ คือ ง่ายต่อความเข้าใจ ความรับรู้ของผู้ที่จะนำไปปฏิบัติว่า นโยบายนั้นมีวัตถุประสงค์อย่างไร

๒.๔ ตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย จะทราบว่าความสำเร็จของนโยบายนั้นแสดงให้เห็นได้อย่างไร อะไรคือตัวชี้วัดว่านโยบายนั้นประสบผลสำเร็จ ฉะนั้นจำเป็นต้องมีดัชนีชี้วัดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายนั้นๆ

๒.๕ ความไม่เที่ยงตรงของข่าวสารต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติหากแหล่งข้อมูลข่าวสารให้ข้อมูลที่ไม่สอดคล้องในการแปลวัตถุประสงค์เป้าหมายหรือมาตรฐานต่างๆของนโยบายข้อขัดแย้งเหล่านั้นจะทำให้การปฏิบัติเป็นไปได้ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่แท้จริง

๓. ความเป็นไปได้ทางการเมืองตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับความเป็นไปได้ทางการเมืองได้แก่

๓.๑ การเจรจาระหว่างรัฐบาลและเอกชน ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์หรือคัดค้านที่เอกชนมีต่อนโยบาย ถ้านโยบายใดจำเป็นต้องมีการเจรจากับกลุ่มธุรกิจเอกชนอยู่เสมอ โอกาสที่จะประสบปัญหาจะมีเมื่อนำไปปฏิบัติ

๓.๒ ความสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลที่สำคัญในวงการรัฐบาลและรัฐสภา โอกาสที่จะถูกคัดค้านเมื่อนำเข้าพิจารณาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ

๓.๓ ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล กลุ่มอิทธิพลจะใช้วิถีทางทั้งการเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อที่จะยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

๓.๔ การสนับสนุนจากชนชั้นผู้นำโดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาหาการสนับสนุนจากชนชั้นผู้นำ โอกาสนำนโยบายไปปฏิบัติก็เกิดขึ้นได้ยาก

๓.๕ การสนับสนุนจากสื่อมวลชน นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติ

๓.๖ การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งว่าชอบหรือไม่กับนโยบายนั้น

๔. ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีเกิดขึ้นเร็วและแต่ละครั้งจะส่งผลต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางเอาไว้ต้องสอดคล้องกับสถานการณ์ หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ข้อเสนอของนักวิชาการ ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ จะต้องนำมาพิจารณาให้รอบคอบ เพราะอาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศกำลังพัฒนาเป็นไปได้

๕. ความพอเพียงของทรัพยากร นโยบายที่จะนำไปปฏิบัติให้สำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากร ทั้งด้านเงิน คน วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ซึ่งจะกระทบกับประสิทธิภาพของนโยบาย

๖. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะมีส่วนอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ซึ่งพิจารณาได้เป็น

๖.๑ ประเภทของหน่วยงาน หน่วยงานที่มีกำลังคน ทรัพยากรอื่นๆ พร้อมอยู่แล้ว มีโอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานที่ไม่พร้อม

๖.๒ โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา หน่วยงานขนาดเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย จำนวนผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชามาก แต่ผู้ใต้บังคับบัญชาน้อย

๖.๓ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยงานที่กำหนดและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าความสัมพันธ์มีมากโอกาสความสำเร็จจะมีมากด้วย

๗. กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

๗.๑ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาในเรื่องการประสานงานจะมีมากขึ้น และหากไม่สามารถประสานกันได้โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวก็มีมากขึ้น และหากไม่ประสานกันได้ โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวก็มีมากขึ้น

๗.๒ จำนวนจุดตัดสินใจ จำนวนจุดตัดสินใจของนโยบายถ้ามีมากขึ้นเท่าใดความล่าช้าในการปฏิบัติก็มีมากขึ้นเท่านั้น

๗.๓ ความสัมพันธ์ดั้งเดิมของหน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ถ้าร่วมมือกันดีก็จะทำให้นโยบายสามารถนำไปปฏิบัติได้ผลสำเร็จ ตรงกันข้ามกับความขัดแย้งดั้งเดิมซึ่งถ้ามีก็จะนำไปสู่ความล้มเหลว

๗.๔ การแทรกแซงของหน่วยงานระดับนโยบายอาจประสบปัญหาหากถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมากเกินไป

๘. ทศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ขัดกับความรู้สึกรู้สึกพื้นฐาน หรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติอาจได้รับการคัดค้านหรือปฏิบัติอย่างไม่เต็มใจ ทศนคติที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายพิจารณาได้ดังนี้

๘.๑ ทศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติได้ดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วยและมีความรู้สึกผูกพัน

๘.๒ ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติ ต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวคิดที่เคยปฏิบัติเป็นเวลาช้านาน มักประสบความล้มเหลว

๘.๓ ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดต่อค่านิยมที่ตนยึดถือ โอกาสที่จะทำให้นโยบายล้มเหลวก็สูง

๘.๔ ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรีและผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะหลีกเลี่ยงหรือดื้อไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ขัดกับผลประโยชน์ของตน^{๒๗}

สรุป นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น หมายถึง การจัดกิจกรรม/โครงการโดยการจัดกิจกรรมนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำด้วยตนเอง และอาจดำเนินการโดยวิธีการอื่นๆ เช่น มอบให้เอกชนดำเนินการแทน หรือ การดำเนินการร่วมกับผู้อื่น องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นประกอบด้วย องค์ประกอบเรื่องการจัดทำภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด การตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การให้บริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมอบให้เอกชนดำเนินการแทน หรือการดำเนินการร่วมกับผู้อื่น และการจัดทำกิจการอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตและหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่นอกเขต

^{๒๗} กล้า ทองขาว, “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา นโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ”, *คุษณบัณฑิตรัฐประศาสนศาสตร์*, (บัณฑิตวิทยาลัย : สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, ๒๕๓๔), , หน้า ๒๒๖.

นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประชาชน นักการเมืองท้องถิ่น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกัน

การอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุขนั้น สมาชิกในสังคมจะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในด้านต่าง ๆ เช่น การพึ่งพาอาศัยให้ความช่วยเหลือกัน มีความสามัคคีและร่วมมือกันพัฒนาสังคม ให้เจริญก้าวหน้า สังคมก็จะน่าอยู่สมาชิกในสังคมก็มีความสุขซึ่งข้อปฏิบัติในการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข เช่นมีความรับผิดชอบมีระเบียบวินัยมีความซื่อสัตย์มีความสามัคคีมีความเสียสละ

แนวคิดเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันที่จะนำเสนอในส่วนนี้ ประกอบด้วยลักษณะของการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขในสังคมหลักธรรมในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติแนวคิดในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๒.๒.๑ ลักษณะของการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขในสังคม

การอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขในสังคมมีลักษณะสำคัญหลายประการไม่ว่าจะเป็น สมาชิกในสังคมร่วมมือกันทำกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมที่อาศัยอยู่ สมาชิกในสังคมประกอบอาชีพที่สุจริต สมาชิกในสังคมมีน้ำใจ รักใคร่สนิทสนมกันสมาชิกในสังคมมีคุณธรรม จริยธรรม

การอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติสุข จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความมีน้ำใจไมตรีที่ดีต่อกัน ความมีน้ำใจเป็นเรื่องที่ทุกคนทำได้ โดยไม่ต้องใช้เงินทองมากมาย เพียงแต่แสดงความเมตตากรุณาต่อเพื่อนมนุษย์ โดยการช่วยเหลือเล็กๆ น้อยๆ เท่านั้น ก็เป็นการแสดงน้ำใจได้ เช่น การพาเด็กหรือผู้สูงอายุข้ามถนน หรือการสละที่นั่งบนรถโดยสารให้หญิงมีครรภ์ หรือแม้แต่การมีส่วนร่วมช่วยกันพัฒนาสังคมของเราให้ดีขึ้นก็ได้ เป็นต้น กันนั้นว่าเป็นการแสดงน้ำใจ การแสดงความมีน้ำใจจึงไม่ได้วัดกันด้วยเงินทอง บางคนมีเงินมาก แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เขาจะเป็นคนมีน้ำใจ เพราะเขาอาจเลี้ยงน้ำใจก็ได้ บางคนเป็นเศรษฐีแต่มีความตระหนี่มากไม่ยอมแม้จะสละเงินให้ผู้อื่นโดยที่ตนไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทน ถึงกระนั้นคนที่ไม่ได้มีเงินมากเพียงแค่ว่าพอมีพอกินอาจเป็นคนที่พอน้ำใจให้คนอื่นบ้างก็ย่อมเป็นที่รัก และชื่นชมของผู้อื่นเสมอ

ความมีน้ำใจนั้นตรงกันข้ามความเห็นแก่ตัวขณะที่คนเห็นแก่ตัวมักจะคิดแต่ประโยชน์ส่วนตัวมาก่อน แต่แน่นอนที่คนมีน้ำใจจะคิดถึงประโยชน์ของส่วนรวมบ้าง และความ มีน้ำใจก็ยังตรงกันข้ามกับความอิจฉาริษยา คนที่อิจฉาริษยาคนอื่นย่อมปรารถนาที่จะเห็นความล้มเหลวของผู้ที่ได้ดีกว่า แต่คนมีน้ำใจนั้น เมื่อเห็นคนอื่นได้ดีกว่าจะมีมุทิตาและ จะแสดงความยินดีด้วยอย่างจริงใจผู้มี

น้ำใจจะนึกถึงผู้อื่นและจะพยายามช่วยผู้อื่นที่ด้อยโอกาสกว่า ผู้มีน้ำใจจึงเป็นที่รักและต้องการของคนทั่วไป และเป็นคนมีคุณค่าต่อสังคม และที่สำคัญพวกเขาเหล่านั้นก็จะเป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินชีวิตอย่างแน่นอน

อย่างที่กล่าวไว้ ความมีน้ำใจจะไม่สามารถเกิดขึ้นในสังคมได้เลยหากไม่มีผู้ใดแสดงหรือกระทำความดีขึ้นมา ซึ่งถ้าหากเราอยากที่จะเป็นบุคคลนั้น บุคคลที่จะสร้างความเป็นน้ำใจให้แก่สังคม บุคคลที่ปรารถนาอยากให้สังคมของตนเองและผู้อื่นมีความสุขนั้น ทำได้ไม่ยากเลย มันอยู่ที่ความคิด ความรู้สึก และหัวใจของเราเองเท่านั้น ที่จะสั่งให้ตัวเองลงมือทำ เราอาจฝึกฝนตนเองให้เป็นคนมีน้ำใจได้ดังนี้

๑. ควรเอาใจเขามาใส่ใจเรา คิดถึงหัวใจจิตใจของคนอื่น และแสดงต่อผู้อื่นเหมือนที่เราต้องการให้คนอื่นแสดงต่อเรา และทำดีต่อคนอื่นโดยไม่หวังผลตอบแทน ไม่ว่าความดีนั้นจะเป็นเพียงสิ่งเล็กน้อยหรือสิ่งที่ยิ่งใหญ่ก็ตาม แม้ผู้อื่นไม่ได้รับรู้กันทุกคน แต่หัวใจของเราได้รับรู้เสมอ

๒. ควรเป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับและไม่หวังว่าคนอื่นจะต้องมาให้เราเสมอ

๓. ควรแสดงน้ำใจกับคนรอบข้าง เช่น เมื่อเวลามีโอกาสได้ไปเที่ยวในที่ไกลหรือใกล้ก็ตาม ควรมีของฝากเล็ก ๆ น้อย ๆ ติดมือมาถึงคนที่เรารู้จักและญาติมิตรของเรา นั้นเป็นการแสดงความเป็นน้ำใจต่อกัน เพราะแม้ว่าจะเป็นแค่สิ่งเล็กน้อย แม้จะไม่ต้องใช้เงินทองมากมาย แต่สิ่งที่ได้มันมีค่ามากกว่านั้น นั่นคือน้ำใจที่ผู้อื่นได้รับจากเรา

๔. ควรเสียสละกำลังทรัพย์ สติปัญญา กำลังกาย และเวลาให้แก่ผู้เดือดร้อน เท่าที่เราพอจะทำได้โดยไม่ถึงกับต้องลำบากแก่ผู้อื่นให้กับผู้ที่ต้องการพึ่งพาอาศัยเรา โดยเป็นการกระทำที่ไม่หวังผลตอบแทน

๕. ควรมีนิสัยเอื้อเฟื้อ ช่วยเหลือเกื้อกูลต่อเพื่อนบ้าน เช่น ไปร่วมงานพิธีต่าง ๆ เช่น งานแต่งงาน งานศพ หรืองานอื่น ๆ เท่านั้นเขาก็จะเห็นว่าเราเป็นคนมีน้ำใจ และจะสามารถเชื่อมโยงมิตรจิตต่อกันได้

๖. ควรให้ความรักแก่คนอื่น ๆ และให้ความร่วมมือเมื่อเขาต้องการให้ช่วยเหลือ และช่วยเหลือเขาอย่างสุดความสามารถด้วยความจริงใจที่เรามีการฝึกฝนตนเองให้เป็นคนมีน้ำใจ นอกจากจะทำให้เรามีจิตใจที่ตีตามเบิกบานแจ่มใส ผิวพรรณผ่องใส ใบหน้าอímเอิบแล้วยังทำให้เราได้มิตรสหายมาก ใครก็อยากคบหาสมาคมด้วยเพราะความมีน้ำใจแสดงถึงความมีเมตตากรุณาต่อเพื่อนมนุษย์ แล้วชีวิตของเราก็คงพบกับความสุขตลอดไป เพราะสังคมของเราจะเป็นสังคมแห่งความสันติสุข

๒.๒.๒ หลักธรรมในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

หลักธรรมในพระพุทธศาสนาเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ได้แก่

โลกบาลธรรม คือ ธรรมะสำหรับคุ้มครองโลก มีอยู่ ๒ อย่างด้วยกัน^{๒๘} คือ

- ๑) หิริ หมายถึง ความละอายแก่ใจต่อการที่จะทำความชั่ว
- ๒) โอตตัปปะ หมายถึง ความเกรงกลัวต่อบาป กลัวว่าความชั่วจะทำให้เกิดผลร้ายต่อตนเองและผู้อื่น

สัปปริสธรรม หมายถึง หลักธรรมของคนดีในสังคม มี ๗ ประการ คือ

๑. ฉัมนัญญุตตา รู้จักเหตุ รู้จักหลักเกณฑ์
 ๒. อัตถัญญุตตา รู้จักผล รู้จักความมุ่งหมาย
 ๓. อัตตัญญุตตา รู้จักตน รู้จักว่าตนมีกำลังฐานะอย่างไร
 ๔. มัตตัญญุตตา รู้จักความพอดี รู้จักประมาณ
 ๕. กาลัญญุตตา รู้จักเวลาที่เหมาะสม
 ๖. ปริสสัญญุตตา รู้จักชุมชน รู้จักเคารพในสถานที่
 ๗. ปุคคลัญญุตตา รู้จักบุคคล รู้จักว่าแต่ละคนแตกต่างกันอย่างไร
- ทิวฐธัมมิกัตถประโยชน์ หมายถึง หลักธรรมที่เอื้อให้เกิดประโยชน์ได้ในปัจจุบัน ได้แก่

๑. อุฏฐานสัมปทา หมายถึง มีความขยันหมั่นเพียร แสวงหาทรัพย์
 ๒. อารักขสัมปทา หมายถึง การรู้จักรักษา เมื่อแสวงหาทรัพย์มาได้ต้องรักษา
 ๓. กัลยาณมิตตา หมายถึง รู้จักคบคนดี
 ๔. สมชีวิตา หมายถึง รู้จักใช้ชีวิตอย่างเหมาะสมไม่ใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย หรือตระหนี่ถี่เหนียวเกินไป
- สังคหวัตถุ หมายถึง ธรรมะที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างคนในสังคม^{๒๙} ได้แก่

^{๒๘} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), การพัฒนาจริยธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธ

๑) ทาน หมายถึง การให้ การบริจาค

๒. ปิยวาจา หมายถึง การพูดด้วยความปรารถนาดี จริงใจ

๓. อตถจริยา หมายถึง ประพฤติตนให้เป็นประโยชน์แก่สังคม

๔. สมนัตตตา หมายถึง การวางตนเสมอต้นเสมอปลาย เมื่อเกิดปัญหาต่อส่วนรวม ก็ต้องร่วมกันแก้ปัญหาเลิกละและสร้างความร้าวฉานด้วยการปล่อยวาง บางเรื่องที่มีนัยไร้สาระก็ไม่ต้องสนใจไปทำให้มันเป็นเรื่องทะเลาะเบาะแว้ง ปล่อย ๆ ให้ผ่านไปแล้วจะอยู่กันอย่างมีความสุขทุกฝ่าย

มนุษย์เป็นสัตว์สังคมอยู่กันเป็นกลุ่ม เป็นเผ่า เป็นชนชาติ ต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันอยู่ตลอดเวลาทั้งทางกาย วาจา และใจ ถ้าหากไม่สามารถจะบริหารความสัมพันธ์กันได้แล้ว ความสงบสุขในการอยู่ร่วมกันก็ไม่สามารถจะเกิดขึ้นได้ ถึงแม้ว่าทุกคนต่างก็มีข้อบกพร่องอยู่ก็ตามแต่ถ้าหากรู้จักหลักการหรือศิลปะในการอยู่ร่วมกัน พร้อมทั้งได้ปฏิบัติตามหลักการนั้นแล้ว ก็จะสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุขรักใคร่ปรองดองสามัคคีพร้อมเพรียงกัน ไม่มีการกระทบกระทั่งหรือบาดหมางใจกัน ยังผลให้จิตใจสงบสบายไม่ขุ่นมัวสามารถรักษาใจให้อยู่กับความสงบสุขได้อย่างต่อเนื่องตลอดทั้งวัน อย่างแน่นอน

สารานุกรม หลักแห่งการอยู่ร่วมกัน

๑. เมตตาการุณยธรรมช่วยเหลือกิจธุระของผู้ร่วมหมู่คณะด้วยความเต็มใจเคารพนับถือกัน ย่อมเยียมแจ่มใส

๒. เมตตาวิจิตรธรรมช่วยบอกแจ้งสิ่งที่ประโยชน์ สั่งสอน แนะนำ ตักเตือน ด้วยความหวังดี ทักทายไถ่ถาม สารทุกข์สุขดิบ

๓. เมตตาเมตตาธรรมตั้งจิตปรารถนาดี คิดทำสิ่งที่ประโยชน์แก่กัน มองกัน ในแง่ดีไม่เพ่งโทษกัน แผ่เมตตาจิตระลึกถึงกันยามห่างไกล

๔. สาธารณโภคีได้ของมาโดยชอบธรรมแบ่งปันให้ได้ใช้สอยบริโภคทั่วกัน

๕. สีสสามัญญตามีสถิลบริสุทธิเสมอกัน ไม่ทำตนให้เป็นที่น่ารังเกียจของหมู่คณะ

^{๒๙} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), พระพุทธศาสนายุคโลกาภิวัตน์, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๓๙), หน้า ๕๘.

๖. ทัศนคติที่มีต่อผู้อื่นที่มีทัศนคติเหมือนกัน มีความเห็นชอบร่วมกันในข้อที่เป็นหลักการสำคัญที่จะจัดปัญหา นำไปสู่ความหลุดพ้นสิ้นทุกข์

สังคหวัตถุ ๔ หลักแห่งการสงเคราะห์กัน

๑. ทานคือการให้ความรู้ หรือให้สิ่งของ เป็นการแสดงน้ำใจด้วย การให้สิ่งของ

๒. ปิยวาจา คือ มีวาจาอันเป็นที่รัก เช่น แนะนำประโยชน์ให้กำลังใจให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกัน

๓. อตถจริยา คือ ช่วยเหลือกันในกิจกรรมต่าง ๆ ไม่นิ่งดูตาย ไม่หวัง ค่าจ้าง แต่ทำด้วยใจ สร้างความคุ้นเคยกัน เคียงบ่าเคียงไหล่ในการทำงานและกิจกรรมต่าง ๆ

๔. สมานัตตาคือ เสมอต้นเสมอปลายทำตัวให้เข้ากับเขาได้ ให้ความปลอดภัยและความสบายใจ เคารพศรัทธากฎระเบียบของหมู่คณะ วางตัวให้เหมาะสมกับภาวะของตนในบุคคลนั้น ๆ ต้องรู้และเข้าใจบทบาทของตนเอง และปฏิบัติถูกต้องตามบทบาทของตนเอง

๒.๒.๓ แนวคิดในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

พุทธทาสภิกขุ^{๓๐} ได้เสนอแนวคิด “สันติวิธี” อันเป็นแนวทางหรือมรรควิธีที่ทำให้เกิดขึ้นสันติภาพในยุคปัจจุบันท่านพุทธทาสได้ตั้งคำถาม “ทำไมจึงปรารถนาเรื่องสันติภาพ” เหตุผลก็คือสันติภาพนั้นสำคัญอยู่ในตนเองคือจำเป็นสำหรับชีวิตทุกชีวิตไม่ว่าจะอยู่ในระดับส่วนบุคคลหรือทั้งหมดในโลกล้วนต้องการสันติภาพท่านพุทธทาสภิกขุมองว่าการที่สันติภาพจะเกิดขึ้นและสำเร็จผลตามที่ต้องการนั้นปัจเจกบุคคลและสังคมโดยรวมต้องมี “ตรีปนิธาน” กล่าวคือ

๑. การทำให้ทุกคนเข้าถึงหัวใจแห่งศาสนาของตน ๆ ซึ่งข้อนี้จะสามารถทำลายความเห็นแก่ตัวอันเป็นศัตรูของสันติ

๒. ทำความเข้าใจระหว่างศาสนาเพราะการที่ชาวโลกที่นับถือศาสนาที่แตกต่างกันพากันทำความเข้าใจศาสนาต่างๆแล้วจะทำให้เกิดความเข้าใจยอมรับในความแตกต่างและร่วมมือกันในที่สุด

๓. ออกมาเสียจากอำนาจวัตถุนิยมเพราะว่าการที่คนไม่เข้าถึงหัวใจของศาสนาของตนก็เพราะมัวลุ่มหลงมัวเมาในวัตถุนิยมซึ่งการลุ่มหลงมัวเมาทำให้ขาดความร่วมมือของบุคคลในระหว่างศาสนา

^{๓๐} พุทธทาสภิกขุ, สันติภาพของโลก, (สุราษฎร์ธานี : ธรรมทานมูลนิธิ, ๒๕๓๑), หน้า ๑-๒.

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต)^{๓๑} ในทัศนะเกี่ยวกับแนวคิด “สันติวิธี” มีนัยที่ครอบคลุมสันติวิธี ๒ ประเภท คือการใช้สันติวิธีเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งและการใช้สันติวิธีเพื่อเป็นวิถีทางในการดำเนินชีวิตแต่เมื่อก้าวถึงความขัดแย้งท่านมองว่าเป็นปรากฏการณ์ที่สามารถเกิดขึ้นได้เป็นธรรมชาติของสิ่งทั้งหลายสาเหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะสิ่งทั้งหลายมีความแตกต่างกันซึ่งความแตกต่างดังกล่าวจะทำให้เกิดความขัดแย้งต่อกันแต่ความแตกต่างก็ทำให้เกิดประโยชน์หลากหลายและมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นหากจะแปลผลของความแตกต่างนั้นให้กลายเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ทำให้เกิดแง่คิดและมุมมองใหม่ท่านได้ชี้จุดเด่นของเมื่อมีความขัดแย้งว่าควรก่อรูปขึ้นมาจากเจตนาดีมีจุดมุ่งหมายเพื่อความดีงามและความก้าวหน้าและความร่มเย็นของสังคมเปรียบได้กับคนสองคนมีความเห็นแตกต่างกันการไม่ลงรอยกันระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกันซึ่งปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องคือการตระหนักของบุคคลต่อสถานการณ์หนึ่งที่แตกต่างกันส่งผลให้เกิดการกำหนดเป้าหมายที่ขัดแย้งกันได้ความขัดแย้งจึงมักถูกมองว่าไม่ดีแต่ในความเป็นจริงแล้วในบางกรณีความขัดแย้งในความต่างก็จะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดวิธีการแก้ปัญหาพร้อมกันได้อย่างสร้างสรรค์นำเสนอแง่มุมของ “สันติวิธี” ว่าหลักความคิดหลักสากล ๓ ประการจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้เกิดสันติกล่าวคือ

๑. ความจริงที่เป็นสากลคือหลักความจริงที่เป็นกลาง งามมีผลเสมอเหมือนกันแก่ทุกคน รวมทั้งทุกศาสนา

๒. ความเป็นมนุษย์ที่เป็นสากลคือความเป็นมนุษย์ที่จะต้องมองเห็นเข้าใจในความนับถือเสมอกัน

๓. ความมีเมตตาที่เป็นสากลคือแผ่ความรู้สึกเป็นมิตรมีความรักความปรารถนาประโยชน์สุขแก่มนุษย์ทั่วทุกคนเสมอเหมือนกันโดยไม่มีการจำกัดหรือแบ่งแยกเป็นแนวคิดสันติวิธีที่จะช่วยให้การอยู่ร่วมกันในความแตกต่างสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติและเกิดประโยชน์เกื้อกูลกัน

เจนิส บราห์มสปริง^{๓๒} ได้กล่าวไว้ว่าการให้อภัยแบบไม่มีเงื่อนไขในกรณีที่เกิดความไม่เข้าใจกันหรือความรุนแรงจนนำไปสู่ความสูญเสียอย่างใดอย่างหนึ่งการให้อภัยในลักษณะนี้ผู้ประสบความสูญเสียมีความยินยอมพร้อมใจที่จะให้อภัยด้วยเหตุผลไม่สามารถเปลี่ยนแปลงอดีตได้เพื่อให้อีกฝ่ายสามารถดำเนินชีวิตไปได้อย่างปกติไม่หวาดระแวงหรือเกิดอาการกดดันหรือบีบคั้นทางใจซึ่งเจนิส บราห์มสปริงเรียกการให้อภัยในลักษณะนี้ว่า “Cheap Forgiveness” ซึ่งเป็นการให้อภัยที่ง่ายและเร็ว

^{๓๑} พระธรรมปิฎก (ป. อ. ปยุตฺโต), **สิทธิมนุษยชน สร้างสันติสุขหรือสลายสังคม**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สหธรรมิก, ๒๕๔๑), หน้า ๓.

^{๓๒} Janis Brahms Spring, *How Can I Forgive You*, (New York : Harper Collins Publishers, ๒๐๐๕), pp. ๒-๑๒.

ไม่มีเงื่อนไขเป็นเชิงบังคับต่อการสร้างให้เกิดความสันติปรองดองกันเป็นแนวคิดที่เริ่มจากภายในตนเอง เป็นการกำจัดพิษภายในตนเองรักษาและขจัดโคลนตมแห่งอารมณ์ออกจากความคิดปลดปล่อยจิตที่ถูกครอบงำให้สามารถสร้างความสงบในตัวเองเหมือนว่าไม่มีอะไรเกิดขึ้นฉะนั้นการให้อภัยต่อกันและกัน จึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติได้

โยฮันกัลป์ตุง^{๓๓} ได้เสนอแนวคิดสันติในเรื่อง “การยอมรับในความหลากหลายและการพึ่งพาอาศัยกันและกัน” นับได้ว่าเป็นนักสันติภาพที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้มีความโดดเด่นในแง่ของ “สันติภาพแบบพหุนิยม” ซึ่งมองว่าความต้องการขั้นพื้นฐานทั้ง๔ประการกล่าวคือการดำรงชีวิตการมีความเป็นอยู่ที่ดีการมีเสรีภาพและการมีเอกลักษณ์และความรู้สึกมีความหมายในชีวิตเป็นตัวแปรสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งความรุนแรงในสังคมหากมนุษย์ไม่ได้รับการตอบสนองหรือได้รับไม่เพียงพอและยังมองว่าสันติภาพไม่ได้เพียงสันติภาพในระดับประเทศหรือรัฐชาติเท่านั้นหากหมายถึง “สันติภาพในสังคมสันติภาพระหว่างและภายในตัวมนุษย์และสันติภาพระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติเป็นสันติภาพที่ครอบคลุมทั้งธรรมชาติมนุษย์สังคมและโลก” ทั้งหมดนี้จะสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติได้ภายใต้เงื่อนไข๒ประการกล่าวคือความหลากหลาย (Pluralism) และการพึ่งพาอาศัยกันและกัน (Symbiosis)

๑. ความหลากหลายและการพึ่งพาในธรรมชาตินำมาซึ่งความสมดุลทางนิเวศและทำให้เกิดการสร้างสรรคทำให้เกิดสังคมพหุนิยมและทำให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

๒. การพึ่งพากันและกันในธรรมชาตินำมาซึ่งการพึ่งพาในแนวนอนไม่ใช่การพึ่งพาในแนวตั้งไม่ใช่การพึ่งพาของผู้ที่อ่อนแอกว่าต่อผู้แข็งแกร่งกว่า

กัลตุงได้สรุปว่าความสัมพันธ์ของสังคมในเชิงพหุนิยมในแง่การเคารพความแตกต่างและการใช้ลักษณะของความแตกต่างให้เกิดการสร้างสรรคถ้ามนุษย์มีความร่วมมือร่วมใจกันและกันและมีทัศนคติดำเนินไปในทางเดียวกันสันติก็จะเกิดขึ้นอย่างแท้จริง ๑๖ และจากมุมมองของนักทฤษฎีสันติภาพและสันติวิธีมองว่ามนุษย์ไม่จำเป็นต้องต่อสู้กับความขัดแย้งทุกประการเพียงเพื่อระบบใดระบบหนึ่งหากการที่มนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันในโลกที่มีความแตกต่างหลากหลายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา^{๓๔} การแสดงออกซึ่งการยอมรับกันและกันก่อให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกันอันเป็นลักษณะเอกนิยมแม้ว่าจะ

^{๓๓} Richard L. Lanigan. “A Good Rhetoric is Possible: Ricoeur’s Philosophy of Language As a Phenomenology of Discourse in the Human Science”, in **The Philosophy of Paul Ricoeur**. Ed.Lewis Edwin Hahn, Chicago, IL: Open Court, ๑๙๙๙. pp.๓๐๙.

^{๓๔} Johan Galtung, “Violence Peace and Peace Research”, in *Journal of Peace Research*. Vol.๖ VI, ๑๙๖๘, p.๑๗๑.

มีความแตกต่างกันทางด้านต่าง ๆ อันเป็นสภาพของพหุนิยมสอดคล้องกับแนวคิดของริเคอร์จากการสังเกตของริเชิร์ดแอลแลนแกน

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต) กล่าวว่าชาวพุทธจะอยู่ร่วมกับศาสนิกชนของศาสนาอื่น ๆ แม้เมื่อมีลัทธิศาสนาใหม่ ๆ เข้ามาจากภายนอกก็ได้พบการต้อนรับเป็นอย่างดีและเปิดโอกาสหรือถึงกับช่วยเหลือเพื่อให้มีการเผยแพร่โดยสะดวกชาวพุทธมิใช่มีเพียงชั้นดีธรรมเป็นปกติธรรมดาเท่านั้น แต่ยังมีความสัมพันธ์เชิงบวกคือถึงกับช่วยเหลือเอื้อเฟื้อเกื้อกูลหรือประสานร่วมมือกันด้วยเมตตากรุณาจึงกลายเป็นปัจจัยและเป็นสื่อที่จะช่วยให้ศาสนาต่าง ๆ ที่แตกต่างหลากหลายสามารถอยู่ร่วมกันได้ดี^{๓๕}

หัจยี ประยูร วทานยกุล^{๓๖} อธิบายว่าพุทธคริสต์และอิสลามมีความแตกต่างก็เพียงศาสนา ภาษาและขนบธรรมเนียมประเพณีซึ่งขึ้นอยู่กับกาลเวลาประวัติศาสตร์รวมทั้งสภาพท้องถิ่นและบุคคล แต่ก็มีจุดหมายเดียวกันคือความสงบสันติและความสุขอันประเสริฐและทั้ง ๓ ศาสนาต่างก็มีความเชื่อร่วมกันในอนาคตของมนุษยชาติว่าจะถึงซึ่งความสมบูรณ์ความยุติธรรมและความสงบสันติ

เสถียร โกเศศ (พระยาอนุนามราชชน)^{๓๗} กล่าวถึงความหมายคำว่า “ศาสนา” ของนักปราชญ์ชาวตะวันตกมีการรวบไว้ว่าศาสนาคือความเชื่อซึ่งแสดงออกมาให้ปรากฏเห็นเป็นกิริยาอาการของผู้ที่เลื่อมใสว่ามีความเคารพเกรงกลัวซึ่งอำนาจอันอยู่เหนือโลกหรือพระเจ้าซึ่งบอกให้ผู้เชื่อรู้ได้ด้วยปัญญาความรู้สึเกิดขึ้นเองด้วยสมณญาณว่าต้องมีอยู่เป็นรูปร่างอย่างใดอย่างหนึ่งและต้องเป็นผู้สร้างและเป็นผู้กำหนดวิถีชีวิตของมนุษย์ให้มีอยู่เป็นอยู่กล่าวง่าย ๆ ศาสนาคือการบูชาพระเจ้าผู้ซึ่งมีพิภพอำนาจอยู่เหนือธรรมชาติด้วยความเคารพเกรงกลัว

วุฒิชัย อ่องนาวา^{๓๘} กล่าวว่าชีวิตมนุษย์เกือบก่อนโลกมีความเกี่ยวข้องกับศาสนาเพราะศาสนานอกจากจะมีบทบาทสำคัญต่อวิถีชีวิตของแต่ละบุคคลแล้วศาสนายังเป็นวิถีชีวิตมนุษย์ที่อยู่ร่วมกันในสังคมด้วยตราบใดก็ตามที่มนุษย์อยู่ในสังคมสมาชิกในสังคมย่อมต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับศาสนาโดยปริยายศาสนาจึงเป็นสถาบันสำคัญที่ค้ำจุนมนุษย์ในสังคมให้ดำเนินชีวิตอย่างมีจุดหมาย

^{๓๕} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป. อ. ปยุตฺโต), ความสำคัญของพระพุทธศาสนาในฐานะศาสนาประจำชาติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สหธรรมิก, ๒๕๕๕), หน้า ๓๒.

^{๓๖} หัจยี ประยูร วทานยกุล และ สุพจน์ ด้านตระกูล, สู่สันติภาพถาวร “ผ่านพุทธ คริสต์ และอิสลาม ถึง มาร์ซิสต์ และเลนินิสต์”, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ บริษัท ตกดตา พับลิเคชั่น, ๒๕๔๘), หน้า ๙๐.

^{๓๗} เสถียรโกเศศ, ศาสนาเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, ๒๕๐๒), หน้า ๑๔.

^{๓๘} วุฒิชัย อ่องนาวา, ปรัชญาศาสนา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ปิตุพานิช, ๒๕๕๑), หน้า ๕๔.

พินิจ รัตนกุล^{๓๙} กล่าวว่า ถ้าจะเปรียบชาวพุทธชาวคริสต์และชาวมุสลิมเป็นบุคคลสามคนที่อยู่บนต้นไม้ต้นเดียวกันแต่คนละกิ่งถ้าต่างกิ่งก็ยังเกาะแน่นอยู่กับที่เดิมไม่ยอมไต่ลงมาที่โคนต้นต่างก็ไม่มียันจะมาอยู่ในที่เดียวกันได้ยิ่งถ้าต่างคนต่างก็ไต่จากที่เดิมไปเรื่อย ๆ ก็ยิ่งจะออกห่างจากกันไปมากทุกทีเมื่อไรเราไต่ลงมาที่โคนต้นเราก็จะมาพบกันเองแสดงให้เห็นว่าที่ตรงโคนต้นเท่านั้นที่เรายอมรับว่าเราอยู่ในที่เดียวกันเมื่ออยู่บนกิ่งเราจะเห็นว่าอยู่คนละแห่งทีเดียวพูดอีกทีก็คือตราบใดที่ความเข้าใจของเราห่างจากความหมายที่เป็นสัจธรรมความเป็นจริงซึ่งมีอยู่อันเดียวเหมือนกับต้นไม้มีโคนโคนเดียวคือตราบใดที่เราที่ยึดมั่นอยู่กับส่วนที่เป็นวัตถุในทางศาสนาเราจะต้องมีการโต้เถียงซึ่งกันและกันอยู่รำไปเมื่อไรเราเข้าถึงความหมายที่ถูกต้องคือเมื่อไรเราไม่พึงสิ่งที่เป็นวัตถุแต่พึงสัจธรรมก็เหมือนเราอยู่ที่โคนไม้เมื่อนั้นเราจึงจะมีใจเดียวกันหมดความขัดแย้งซึ่งกันและกันได้ถ้าศาสนิกทั้งสามจะคิดได้ดังนี้เมื่อนั้นสัจธรรมทั้งสามศาสนาก็จะกลายเป็นสมบัติของส่วนรวมไปได้

บาทหลวง ยอห์น บอสโก วิทยา คูวิรัตน์^{๔๐} ได้อธิบายเกี่ยวกับศาสนาไว้ว่าศาสนาทุกศาสนาต่างมุ่งสอนให้ทุกคนเป็นคนดีด้วยกันทั้งนั้นจึงเป็นโอกาสอันดีที่ได้มาศึกษาเรื่องศาสนาเพื่อให้เกิดความเข้าใจได้อย่างถูกต้องถ่องแท้มากยิ่งขึ้นและนำเอาความรู้มาใช้ให้เกิดประโยชน์ไม่มากนักน้อยที่สำคัญจะไม่เป็นการดูถูกหรือโจมตีซึ่งกันและกันในเรื่องศาสนาแต่มีความเข้าใจกันมากยิ่งขึ้นการศึกษาศาสนาเปรียบเทียบควรเปรียบเทียบเพื่อแสวงหาความรู้ความร่วมมือควรทำความเข้าใจกันระหว่างศาสนาว่าข้อแตกต่างในวิธีปฏิบัติอย่างไรสุดท้ายแล้ววัตถุประสงค์ที่มุ่งนี้ควรจะตรงกันคือเพื่อทำลายความเห็นแก่ตัวของมนุษย์โลกลดความเห็นแก่ตัวลงไปได้เท่าไรก็จะรักผู้อื่นคือเห็นแก่ธรรมมากขึ้นสันติภาพก็จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนคนในโลกหรือพุทธบริษัทก็ตามถือศีลข้อเดียวพอศีลข้อเดียวคือไม่เห็นแก่ตัวไม่เห็นแก่ตัวแล้วมันเกิดกิเลสไม่ได้ไม่เห็นแก่ตัวแล้วก็หาไม่ได้ขโมยไม่ได้ประพฤติผิดไม่ได้หลอกลวงไม่ได้จุดมุ่งหมายเราทุกคนทุกคนเกิดมาเพื่อจะอยู่ในศาสนาเราเห็นว่าเราเกิดมาเพื่อที่จะได้รู้จักพระเจ้ารู้จักโดยการนมัสการพระเจ้ารู้จักไม่พอจะต้องรักพระเจ้าด้วยในความหมายของคำว่ารักในศาสนาคริสต์คือการอุทิศชีวิตของตนให้กับพระเจ้าจุดมุ่งหมายสูงสุดคือการไปอยู่ร่วมสุขกับพระเจ้าในสวรรค์

ดังนั้นการอยู่ร่วมกันในสังคมจำเป็นต้องมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอยู่ตลอดเวลาทั้งทางกาย วาจา และใจ ถ้าหากไม่สามารถจะบริหารความสัมพันธ์กันได้แล้ว ความสงบสุขในการอยู่ร่วมกันก็ไม่สามารถจะเกิดขึ้นได้ ถึงแม้ว่าทุกคนต่างก็มีข้อบกพร่องอยู่ก็ตามแต่ถ้าหากรู้จักหลักการหรือศิลปะในการอยู่ร่วมกัน พร้อมทั้งได้ปฏิบัติตามหลักการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ก็จะสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมี

^{๓๙} พินิจ รัตนกุล, “ข้าพเจ้าขออาสาจะเป็นที่พึ่ง”, **บทความทางศาสนา**, รวบรวมจัดพิมพ์ โดย อรุณี อินทรสุขศรี, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, ๒๕๑๖), หน้า ๑๘๘.

^{๔๐} บาทหลวง ยอห์น บอสโก วิทยา คูวิรัตน์, “วัดฆางตารุส ภูเก็ต”, ใน **ที่ระลึกงานถวายพระกุญ พระราชทานของกระทรวงการคลัง**, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงการคลัง, ๒๕๕๓), หน้า ๙๗.

ความรักใคร่ปรองดองสามัคคีพร้อมเพรียงกัน ไม่มีการกระทบกระทั่งหรือบาดหมางใจกัน ยังผลให้จิตใจสงบสบายไม่ขุนมัวสามารถรักษาใจให้อยู่กับความสงบสุขได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งภายในครอบครัวและชุมชนที่อยู่อาศัยนั้นๆ อันเป็นพื้นฐานของการก่อกำเนิดความต้องการภายในชุมชนที่สามารถเชื่อมโยงไปถึงการก่อตัวของการเกิดนโยบายสาธารณะและเป็นแนวทางต่อการพิจารณานโยบายสาธารณะนั้นมาสู่ชุมชนให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ในส่วนนี้จะนำเสนอเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ความหมายของการมีส่วนร่วมทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมลักษณะของการมีส่วนร่วมขั้นตอนของการมีส่วนร่วมระดับของการมีส่วนร่วมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนกรณีวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการมีส่วนร่วมดังรายละเอียดต่อไปนี้

๒.๓.๑ ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นผลมาจากการเห็นพ้องกันในเรื่องของความ ต้องการ และทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องต้องกัน จะต้องมีการเกิดความคิดริเริ่มโครงการเพื่อการปฏิบัติ เหตุผลเบื้องต้นของการที่มีคนมาร่วมกันใดควร จะต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมดที่ทำโดยกลุ่มหรือในนามกลุ่มนั้น กระทำผ่านองค์กร (Organization) ดังนั้นองค์กรจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้

Erwin ^{๔๑} ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ว่า คือ กระบวนการให้บุคคลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ตัดสินใจ แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงของ บุคคล แก้ไขปัญหาร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตามการ ปฏิบัติงานขององค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ ^{๔๒} ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้อง

^{๔๑} ยุพาพร รูปงาม, “การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการ”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (สาขาการบริหารการพัฒนาสังคม, คณะพัฒนาสังคม : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๕), หน้า ๕-๖.

^{๔๒} นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๒๗), หน้า ๑๘๓.

ดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งทำให้เกิดความมีส่วนร่วม
รับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา^{๔๓} ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วม คือ
การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ หรือเข้าร่วมการตัดสินใจหรือเคยมาเข้าร่วม
ด้วยเล็กน้อยได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้นเป็นไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาค ไม่ใช่มีส่วนร่วมอย่างผิวเผินแต่
เข้าร่วมด้วยอย่างแท้จริงยิ่งขึ้นและการเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ

จิต นิลพานิช และกุลธณ ธนาพงศธร^{๔๔} ได้ระบุว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ
พัฒนาชนบท หมายถึง การที่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทได้เข้ามีส่วนร่วมหรือเข้ามีส่วนเกี่ยวข้อง
ในการดำเนินงานพัฒนาชนบทขั้นตอนได้ขั้นตอน หนึ่งหรือทุกขั้นตอนแล้วแต่เหตุการณ์จะเอื้ออำนวย

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน^{๔๕} ได้สรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเข้าร่วม
อย่างแข็งขันและอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในทุกขั้นตอนของโครงการหรืองานพัฒนา
ชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในอำนาจการตัดสินใจและหน้าที่ความรับผิดชอบ การมีส่วน
เข้าร่วมจะเป็นเครื่องประกันว่าสิ่งที่ ผู้มีส่วนได้เสียต้องการที่สุดนั้น จะได้รับการตอบสนองและทำให้มี
ความเป็นไปได้มาก ขึ้นว่าสิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมั่นใจมากขึ้นว่าผู้เข้าร่วม
ทุกคนจะได้รับประโยชน์เสมอหน้ากัน

๒.๓.๒ ลักษณะของการมีส่วนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ
และทบวงมหาวิทยาลัย ได้ระบุว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วน
ในการตัดสินใจ ในการกำหนด นโยบายพัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากบริการ
รวมทั้งมีส่วนใน การควบคุมประเมินผลโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังได้ให้ความหมาย
ของการมีส่วนร่วมว่ามี ๒ ลักษณะ^{๔๖} กล่าวคือ

^{๔๓} นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิคและกรณีตัวอย่าง, (กรุงเทพฯ: ๕๙๘ Print, ๒๕๕๖), หน้า ๔.

^{๔๔} จิต นิลพานิช และกุลธณ ธนาพงศธร, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ชนบท, ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้ทั่วไปสำหรับการพัฒนาระดับตำบล หมู่บ้าน, พิมพ์ครั้งที่ ๓, หน่วยที่ ๘, (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๒), หน้า ๓๕๐.

^{๔๕} วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, การพัฒนาชนบทไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๑), หน้า ๑๐.

^{๔๖} นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิคและกรณีตัวอย่าง, หน้า ๑๑๔.

๑) การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ

๒) การมีส่วนร่วมทางการเมือง แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชน หรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชนอันจะก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและได้รับ ผลประโยชน์จากการพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชน มีบทบาทหลักโดยการกระจายอำนาจในการวางแผน จากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค เป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคต ของตนเอง

๒.๓.๓ ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

โกวิทย์ พวงงาม ได้สรุปถึงการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนในการพัฒนา ควรจะมี ๔ ขั้นตอน^{๔๗}

๑) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของแต่ละท้องถิ่น กล่าวคือ หากชาวบ้านยังไม่สามารถทราบถึงปัญหาและเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหาในท้องถิ่นของตนเป็นอย่างดีแล้ว การดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาของท้องถิ่นย่อมไร้ประโยชน์ เพราะชาวบ้านจะไม่เข้าใจและมองไม่เห็นถึงความสำคัญของการดำเนินงานเหล่านั้น

๒) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม เพราะการวางแผนดำเนินงานเป็นขั้นตอนที่จะช่วยให้ชาวบ้านรู้จักวิธีการคิด การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รู้จักการ นำเอาปัจจัยข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผน

๓) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน แม้ชาวบ้านส่วนใหญ่จะมีฐานะยากจน แต่ก็มีแรงงานของตนเองที่สามารถใช้เข้าร่วมได้ การร่วมลงทุนและปฏิบัติงาน จะทำให้ชาวบ้านสามารถคิดค้นทุนดำเนินงานได้ด้วยตนเองทำให้ได้เรียนรู้การดำเนินกิจกรรมอย่างใกล้ชิด

^{๔๗} โกวิทย์ พวงงาม, การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ม.ป.ท., (๒๕๔๕), หน้า ๘.

๔) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน ถ้าหากการติดตามงานและประเมินผลงานขาดการมีส่วนร่วมแล้วชาวชนบทย่อมจะไม่ทราบด้วยตนเองว่างานที่ทำไปนั้นได้รับผลดีได้รับประโยชน์หรือไม่ อย่างไร การดำเนินกิจกรรมอย่างเดียวกันในโอกาสต่อไป จึงอาจจะประสบความยากลำบาก

นอกจากนี้ สำนักมาตรฐานการศึกษาสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ สำนักมาตรฐานอุดมศึกษาและทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ (๒๕๔๕, หน้า ๑๑๖) ยังได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการพัฒนา ๕^{๔๘} ดังนี้

๑) ขั้นมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาในชุมชนตลอดจน กำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการ

๒) ขั้นมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่ใช้

๓) ขั้นมีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงาน ประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

๔) ขั้นการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนาหรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

๕) ขั้นการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่าการพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด

๒.๓.๔ ระดับของการมีส่วนร่วม

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา^{๔๙} ได้กล่าวถึงระดับของการมีส่วนร่วมตามหลักการทั่วไปว่า แบ่งเป็น ๕ระดับ กล่าวคือ

^{๔๘} สำนักงานมาตรฐานการศึกษา, สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ, กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักมาตรฐานอุดมศึกษาและทบวงมหาวิทยาลัย, ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง ชุดวิชาการวิจัยชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : เอส.อาร์.พรินต์, ๒๕๔๕), หน้า ๑๑๖.

^{๔๙} นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิคและกรณีตัวอย่าง, หน้า ๑๗.

๑. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูลของตน/ครอบครัว/ชุมชนของตน

๒. การมีส่วนร่วมรับข้อมูลข่าวสาร

๓. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ โดยเฉพาะในโครงการที่ตนมีส่วนได้เสีย โดยแบ่งเป็น ๓ กรณี แล้วแต่กิจกรรมในตนอยู่ในขั้นตอนใดได้แก่ตนมีน้ำหนักการตัดสินใจน้อยกว่าเจ้าของโครงการตนมีน้ำหนักการตัดสินใจเท่ากับเจ้าของโครงการ และตนมีน้ำหนักการตัดสินใจมากกว่าเจ้าของโครงการ

๔. การมีส่วนร่วมทำ คือ ร่วมในขั้นตอนการดำเนินงานทั้งหมด

๕. การมีส่วนร่วมสนับสนุน คือ อาจไม่มีโอกาสร่วมทำ แต่มีส่วนร่วมช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ

นอกจากนี้ ยังได้มีการแบ่งระดับของการมีส่วนร่วมเป็นระดับของการมีส่วนร่วม ตามแนวทางพัฒนาชุมชน เป็นการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยได้แบ่งไว้ ได้แก่ ร่วมค้นหาปัญหาของตนให้เห็นว่าสิ่งใดที่เป็นปัญหารากเหง้าของปัญหาร่วมค้นหาสิ่งที่จำเป็นของตนในปัจจุบันคืออะไร ร่วมคิดช่วยตนเองในการจัดลำดับปัญหา เพื่อจะแก้ไขสิ่งใดก่อนหลัง วางแผนแก้ไขปัญหานั้นเรื่อง ๆ ร่วมระดมความคิดถึงทางเลือกต่าง ๆ และเลือกทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหานั้น ร่วมพัฒนาเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ ร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหานั้น ๆ ร่วมติดตามการดำเนินงานและประเมินผลการดำเนินงาน และร่วมรับผลประโยชน์/หรือร่วมเสียผลประโยชน์จากการดำเนินงาน

๒.๓.๕ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมีดังนี้^{๕๐}

๑. หลักการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างทางราชการกับประชาชน โดยยึดถือความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานหรือต่อบุคคล

๒. หลักการจัดความขัดแย้ง ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์และความคิด จะมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานพัฒนาเป็นอย่างมาก เพราะจะทำให้งานหยุดชะงักและล้มเหลว

๓. หลักการสร้างอุดมการณ์และค่านิยมในด้านความขยัน ความอดทน การร่วมมือ การซื่อสัตย์ และการพึ่งตนเอง เพราะอุดมการณ์เป็นเรื่องที่จะจูงใจประชาชนให้ร่วมสนับสนุนนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงาน และอาจก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

^{๕๐} ชิต นิลพานิช และกุลธนา ธนาพงศธร, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท, ในเอกสารการสอนชุดวิชาความรู้ทั่วไปสำหรับการพัฒนาระดับตำบล หมู่บ้าน, พิมพ์ครั้งที่ ๓, หน่วยที่ ๘, (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๒), หน้า ๓๖๒.

๔. การให้การศึกษอบรมอย่างต่อเนื่องเป็นการส่งเสริมให้คนมีความรู้ความคิดของตนเอง ช่วยให้ประชาชนมั่นใจในตนเองมากขึ้น การให้การศึกษอบรมโดยให้ประชาชนมีโอกาสทดลองคิด ปฏิบัติ จะช่วยให้ประชาชนสามารถคุ้มครองตนเองได้รู้จักวิเคราะห์เห็นคุณค่าของงาน และนำไปสู่การเข้าร่วมในการพัฒนา

๕. หลักการทำงานเป็นทีมสามารถนำมาใช้ในการแสวงหาความร่วมมือในการพัฒนาได้

๖. หลักการสร้างพลังชุมชน การรวมกลุ่มกันทำงานจะทำให้เกิดพลังในการทำงานและทำให้งานเกิดประสิทธิภาพ

อนึ่ง สำนักมาตรฐานการศึกษาสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏกระทรวงศึกษาธิการ สำนักมาตรฐานอุดมศึกษาและทบวงมหาวิทยาลัย ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ๒ ประการ คือ

๑. การจัดกระบวนการเรียนรู้ สามารถทำได้หลายวิธี ได้แก่ จัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์ของหมู่บ้านเพื่อทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ จัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือจัดทัศนศึกษาระหว่างกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ภายในชุมชนและระหว่างชุมชนจัดอบรมเพื่อพัฒนาทักษะเฉพาะด้านต่าง ๆ ลงมือปฏิบัติจริง และถ่ายทอดประสบการณ์และสรุปบทเรียนที่จะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานที่เหมาะสม

๒. การพัฒนาผู้นำเครือข่าย เพื่อให้ผู้นำเกิดความมั่นใจในความและความสามารถที่มี จะช่วยให้สามารถริเริ่มกิจกรรมการแก้ไขปัญหาหรือกิจกรรมการพัฒนาได้ ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี ได้แก่ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้นำทั้งภายในและภายนอกชุมชนสนับสนุนการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนอย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นอย่างต่อเนื่องแลกเปลี่ยนเรียนรู้และดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายอย่างต่อเนื่องจะทำให้เกิดกระบวนการจัดการและจัดองค์กรร่วมกัน^{๕๑}

๒.๓.๖ กรรมวิธีในการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรรมวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถทำได้หลายวิธี วิธีการที่สำคัญมีดังต่อไปนี้^{๕๒}

^{๕๑} สำนักงานมาตรฐานการศึกษา, สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ, กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักมาตรฐานอุดมศึกษาและทบวงมหาวิทยาลัย, ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง ชุดวิชาการวิจัยชุมชน, หน้า ๑๑๘.

^{๕๒} โกวิท พวงงาม, การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ม.ป.ท., (๒๕๔๕), หน้า ๑๑.

๑. การเข้าร่วมประชุมอภิปราย เป็นการเข้าร่วมถกปัญหาหรือเนื้อหาสาระของแผนงานหรือโครงการพัฒนา เพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชน

๒. การถกเถียง เป็นการแสดงความคิดเห็นโต้แย้งตามวิถีทางประชาธิปไตยเพื่อให้ทราบถึงผลดี ผลเสียในกรณีต่าง ๆ โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นที่มีผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อความเป็นอยู่

๓. การให้คำปรึกษาแนะนำ ประชาชนต้องร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารโครงการเพื่อให้ความมั่นใจว่ามีเสียงของประชาชนที่ถูกละเลย เข้ามีส่วนร่วมรับรู้และร่วมในการตัดสินใจและการวางแผนด้วย

๔. การสำรวจ เป็นวิธีการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

๕. การประสานงานร่วม เป็นกรรมวิธีที่ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่การคัดเลือกตัวแทนของกลุ่มเข้าไปเป็นแกนนำในการจัดการหรือบริหาร

๖. การจัดทัศนศึกษา เป็นการให้ประชาชนได้เข้าร่วมตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ จุดดำเนินการก่อนให้มีการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง

๗. การสัมภาษณ์หรือพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับผู้นำรวมทั้งประชาชนที่ได้รับผลกระทบเพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นและความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น

๘. การไต่สวนสาธารณะ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อนโยบาย กฎ ระเบียบในประเด็นต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม

๙. การสาธิต เป็นการใช้เทคนิคการสื่อสารทุกรูปแบบเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึงและชัดเจนอันจะเป็นแรงจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วม

๑๐. การรายงานผล เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทบทวนและสะท้อนผลการตัดสินใจต่อโครงการอีกครั้งหนึ่ง หากมีการเปลี่ยนแปลงจะได้แก้ไขได้ทันที่

๒.๓.๗ กระบวนการมีส่วนร่วม

Rose^{๕๓} ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ กล่าวคือ ชุมชนใดที่เปิดโอกาสให้

^{๕๓} สานิตย์ บุญชู, การพัฒนาชุมชน: การมีส่วนร่วมของประชาชน, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๗), หน้า ๗.

ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมา เท่าใด ก็จะทำให้การพัฒนาชุมชนนั้นสามารถเป็นไปได้อย่างสะดวก และสามารถดำเนินไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ได้ ทั้งนี้ มีความเชื่อพื้นฐานที่ว่า คนมีศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงคุณค่าของความคิดและสมรรถภาพของคนเรานั้น จะไม่มีความหมาย ถ้าหากขาดการมีส่วนร่วมกับบุคคลอื่นในกระบวนการมีส่วนร่วม

Szentendre กล่าวถึงการแบ่งกระบวนการการมีส่วนร่วมออกเป็น ๔ ขั้นตอน กล่าวคือ

๑. การมีส่วนร่วมด้านการวางแผน
๒. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ
๓. การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์
๔. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

แนวคิดและกระบวนการมีส่วนร่วม (Participation process approach) ในที่ประชุมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ณ องค์การสหประชาชาติ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๕ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นคำที่ไม่อาจกำหนดนิยามความหมายเดียวที่ครอบคลุมได้ เพราะความหมายของการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศหรือแม้แต่ในประเทศเดียวกันก็ตาม ดังนั้น การนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่ง ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ขยายความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าครอบคลุมประเด็น^{๕๔} ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและของสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนาและเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

ประเด็นที่ ๒ การมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจ และเป็นประชาธิปไตยในกรณีดังนี้ คือ การเอื้อให้เกิดการพยายามพัฒนา การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน และการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย นโยบายและการวางแผนดำเนินการโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

^{๕๔} กรมอนามัย, โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในงานภารกิจกรมอนามัย, (กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๕๐), หน้า ๘๖.

ประเด็นที่ ๓ การมีส่วนร่วมเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและทรัพยากรเพื่อพัฒนากับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติจะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับประโยชน์ที่ได้รับ

ประเด็นที่ ๔ การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบาย และโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชากร การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน

นอกจากนี้ ในกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของตนเอง การตัดสินใจใช้ทรัพยากร โดย ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง สิทธิของประชาชนต่อการตัดสินใจ นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรร (Allocation) และการใช้ประโยชน์ (Utilization) ของทรัพยากรเพื่อการผลิต ซึ่งเป็นความจำเป็นที่ประชาชนต้องเข้าร่วมในการวางแผน เพื่อการกินดีอยู่ดีและสามารถตอบสนองต่อสิ่งที่เข้าถึง ซึ่งการพัฒนาให้คนจนได้รับประโยชน์เพื่อการผลิต การบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะด้วย และการมีส่วนร่วมคือการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในระดับต่างๆ ทางการจัดการบริการทางการเมือง เพื่อกำหนดความต้องการของชุมชนของตน การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนสามารถที่จะแสดงออก ซึ่งความต้องการของตน การจัดลำดับความสำคัญ การเข้าร่วมในการพัฒนา และได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้นโดยเน้นการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท และเป็นกระบวนการกระทำที่ประชาชนมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนในการกำหนดการเปลี่ยนแปลง เพื่อประชาชนเอง โดยให้ประชาชนได้มีส่วนในการตัดสินใจเพื่อตนเอง ทั้งนี้ โดยมีใช้การกำหนดกรอบความคิดจากบุคคลภายนอก

ตามนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะสมาชิกของสังคม ไม่ว่าจะในบริบทของการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองหรือวัฒนธรรม ย่อมเป็นสิ่งที่แสดงออกให้เห็นถึงพัฒนาการรับรู้ และภูมิปัญญาในการกำหนดชีวิตของตนเองเป็นต้นมาในการจัดการควบคุมการใช้ และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี นอกจากนี้ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้ทรัพยากร ควบคุมการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของความต้องการของประชาชนเอง อันเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้กับชุมชนให้ตรงตามความต้องการของประชาชนภายในชุมชนอีกด้วย

๒.๔ การส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องเรียนรู้ถึงขั้นตอนของนโยบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับส่วนใดของวงจรชีวิตของนโยบาย และแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีขอบเขตอย่างไร จะต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมใดบ้าง และการที่จะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ นั้นปัญหาอุปสรรคอย่างไรต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเราจะมีอะไรเป็นเครื่องชี้วัดว่านโยบายนั้นประสบผลสำเร็จ หรือล้มเหลว ตลอดจนถึงต้องศึกษาว่ารูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีรูปแบบใดบ้าง เกี่ยวข้องกับปัจจัยอะไรบ้าง สารสำคัญดังกล่าวนี้สรุปได้ดังนี้

๒.๔.๑ วงจรชีวิตนโยบาย (Policy Life Cycle)

พัชรี สิริโรส^{๕๕} อธิบายว่า “วงจรชีวิตนโยบายหรือกระบวนการนโยบายประกอบด้วย”

๑ การระบุปัญหา และการนิยามปัญหา (Problem Identification and definition) เป็นขั้นแรกของกระบวนการนโยบาย พุถึงถึงความสำคัญของการรับรู้ (Perception) การรับรู้เป็นสิ่งสำคัญมากในกระบวนการนโยบายเพราะเป็นตัวกำหนดความหมายของคำว่า อะไรคือปัญหา สภาพปัญหา(เงื่อนไข) หรือสถานการณ์ (condition or situation) ที่สร้างความต้องการ หรือความไม่พอใจของประชาชน และเรียกร้องให้รัฐต้องเข้ามาแก้ไขหรือเยียวยาสภาวะดังกล่าว

๒ การนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบาย (Agenda Setting) เหตุการณ์ที่ถูกตีความว่าเป็นปัญหา มีทางเข้าถึงตัวผู้มีอำนาจได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่ว่า ใครเป็นคนมองเห็นปัญหาและบุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจนั้นอยู่ในระบบการเมืองประเภทที่ต้องตอบสนองต่อกลุ่มที่ถูกกระทบจากเหตุการณ์นั้นหรือไม่

๓ การตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision Making)

๔ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการแปลความหมายนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวบรวมทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง การวางแผน การดำเนินงานขององค์กร

๕ การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

๖ การยุตินโยบาย (Policy Termination)

๒.๔.๒ ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการหลังจากที่กฎหมายผ่านสภาหรือนโยบายได้รับการอนุมัติ เป็นกิจกรรมที่นำเอานโยบายในรูปของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งรูปแบบอื่นๆ การนำนโยบายไปปฏิบัติจริงอาจไม่แน่นอนและควบคุมไม่ได้อีกจำนวนมาก เช่นผลประโยชน์หน่วยงาน

^{๕๕} พัทรี สิริโรส, การเมืองของกระบวนการนโยบาย, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา การวิเคราะห์และกระบวนการนโยบายสาธารณะ ระดับปริญญาโท ปีการศึกษา ๒๕๕๒, (สาขาการจัดการสาธารณะสำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓).

ผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทรัพยากร และการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ คำว่า “การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” (Policy implementation) กับคำว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ในที่นี้มีความหมายเดียวกัน ซึ่งมีการใช้ในความหมายด้านรัฐศาสตร์ในช่วงระหว่างคริสต์ศักราช ๑๙๗๐ โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ บางความหมายก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน บางความหมายก็อาจมีลักษณะแตกต่างกันบ้าง ยกตัวอย่างดังนี้

วรเดช จันทรศร^{๕๖} อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเรื่องของการศึกษาว่า องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวล ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แต่ไหน เพียงใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของ ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้

อุทัย เลาหวิเชียร^{๕๗} ได้กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าเป็นเรื่องของความสามารถ ดำเนินการให้กลไกของการทำงาน สามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ตั้งไว้ ขอบเขตของการศึกษานโยบายไปปฏิบัติจึงรวมถึงพฤติกรรมในการปฏิบัติและปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคลสมรรถนะและความร่วมมือของหน่วยงานภาคเอกชน สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมถึงปัจจัยอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn)^{๕๘} ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติครอบคลุมกิจกรรมของแต่ละบุคคล หรือกลุ่มบุคคลทั้งที่อยู่ในระบบราชการหรือเอกชน เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จ ความหมายดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความพยายามขององค์การในการแปลงนโยบายซึ่งเป็นนามธรรม ให้เป็นเชิงปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความรู้ความเข้าใจและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสม ตลอดจนปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องจึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์

เพรสแมนและวิลด์ฟกี (Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky)^{๕๙} ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงระดับการเกิดขึ้นของผลนโยบายที่คาดคะเนไว้และการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจได้รับการมองว่าเป็นกระบวนการของการปฏิสัมพันธ์ ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับการปฏิบัติทั้งหลายที่มุ่ง (geared) ไปสู่การทำให้บรรลุผลการนำนโยบายไปปฏิบัติคือความสามารถที่

^{๕๖} วรเดช จันทรศร, ทัศนคติการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ, หน้า ๓๘.

^{๕๗} อุทัย เลาหวิเชียร, การบริหารการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตพัฒน บริหารศาสตร์, ๒๕๒๘), หน้า ๓๘.

^{๕๘} Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn, The policy implementation Process: A conceptual Framework, Administration and Society ๖, ๔ (February ๑๙๗๕): ๔๔๗, อ้างถึงใน วรสิทธิ์ .

^{๕๙} Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky, Implementation , ๒nd ed. (California: University of California, ๑๙๗๓), p. ๒๑ , อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน.

จะจัดการและประสานสิ่งที่เกิดขึ้นมาภายหลังในลักษณะที่เป็นลูกโซ่เชิงเหตุผลเพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การนํานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึง สมรรถนะขององค์การ พฤติกรรมขององค์การปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล การใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ตลอดจนความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งสภาพแวดล้อมและปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ระบุไว้

ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนํานโยบายไปปฏิบัติ

เป้าหมายของการนํานโยบายไปปฏิบัติคือ ความสำเร็จตามความมุ่งหมายของนโยบายนั้น ตัวชี้วัดระหว่างความสำเร็จกับความล้มเหลวจึงเป็นเรื่องสำคัญ

วรเดช จันทร^{๖๐} ได้อธิบายความหมายของความสำเร็จในการนํานโยบายไปปฏิบัติเป็น ๓ แนวทาง คือ ในแนวทางแรก ความสำเร็จของการนํานโยบายไปปฏิบัติวัดได้จากระดับความร่วมมือจากผู้รับนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับความร่วมมือมีสูงระดับของ ความสำเร็จก็จะสูงตามไปด้วย ในขณะเดียวกันถ้าระดับความร่วมมือมีต่ำ ก็ย่อมหมายความว่าระดับความล้มเหลวของการนํานโยบายไปปฏิบัติก็จะมียู่สูง

ในแนวทางที่สอง ความสำเร็จของการนํานโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนี้ตามภาระหน้าที่ขององค์การที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่นและปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติใดเต็มไปด้วยความขัดแย้ง หรือมีอุปสรรคขัดข้องเกิดขึ้นมากเท่าใดระดับของความล้มเหลวก็จะมีสูงขึ้นเท่านั้น

ในแนวทางที่สาม ความสำเร็จของการนํานโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติระยะสั้น (Short – run performance) และได้ก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบการวัดความสำเร็จของการนํานโยบายไปปฏิบัติ ๓ แนวทางข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ในแนวทางแรกนั้นเกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมของระบบราชการ ซึ่งอยู่ในความสนใจของนักทฤษฎีองค์กรเป็นส่วนใหญ่ แต่นักรัฐศาสตร์ และนักรัฐประศาสนศาสตร์ อาจให้ความสนใจน้อย เพราะหากผู้ปฏิบัติให้ความร่วมมือแค่ไหนก็ตาม ย่อมจะไม่มีคามหมายเลยหากนโยบายนั้นไม่มีผลการปฏิบัติที่แน่ชัด แนวทางที่สองในสภาพความเป็นจริง นโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติส่วนใหญ่ย่อมเผชิญปัญหาและความขัดแย้งแทบทั้งสิ้น ดังนั้น การบอกว่าการนํานโยบายใดไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จล้มเหลวมากน้อยต่างกันเพราะการมีปัญหหรือขัดแย้งนั้น อาจไม่ตรงกับข้อเท็จจริงนัก แนวทาง

^{๖๐} วรเดช จันทร, การนํานโยบายไปปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร: สหายบล็อกและการพิมพ์, ๒๕๔๕), หน้า ๙-๑๐.

ที่สาม มีขอบข่ายกว้าง โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นว่า มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใด และก็ต้องดูถึงผลกระทบของนโยบายในระยะยาวว่า สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้เพียงใด ส่วนความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ การไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายได้

๒.๔.๓ ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กรินเดน (Grindle)^{๖๑} เขียนงานวิชาการ ชื่อ Politics and Policy Implementation in the third World ได้เสนอกรอบแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายโครงการพัฒนาของประเทศโลกที่สาม (อาฟริกา เอเชียและลาตินอเมริกา) โดยให้ความสำคัญกับเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) มากกว่าการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) โดยให้ความเห็นว่าอิทธิพลทางการเมือง ระบบราชการ ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม มีส่วนสำคัญในการปฏิบัติตามนโยบาย อำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างๆ ตกอยู่ในมือของผู้นำทางการเมืองข้าราชการประจำ ไม่ใช่ประชาชน ซึ่งยังผลให้การปฏิบัติตามนโยบาย โครงการพัฒนาไม่บังเกิดผลมุ่งสู่เป้าหมายเพื่อประชาชน ส่วนใหญ่ โครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐที่ดำเนินการในทางปฏิบัติจะเป็นเครื่องมือหาเสียงทางการเมือง มีการก้าวถอยแอ่นๆ ยุ่งยาก สลับซับซ้อนในการปฏิบัติทำให้คาดการณ์ผลลัพธ์ไม่ได้ มีปัจจัยต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากมายเป็นเรื่องของอำนาจผลประโยชน์การต่อสู้และความขัดแย้ง

๒.๔.๔ ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร^{๖๒} อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถพิจารณาได้ออกเป็น ๒ ขั้นตอนหลัก คือ

ขั้นตอนของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับมหภาค แบ่งย่อยออกได้เป็น ๒ ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติ หรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการแล้วแต่กรณี ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงานโครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป

๑ ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย

เมื่อฝ่ายการเมืองได้กำหนดนโยบายออกมาเป็นรูปของกฎหมาย มติรัฐมนตรีหรือกฎกระทรวง หรือในรูปแบบใดแบบหนึ่งแล้ว โดยปกติในนโยบายจะระบุหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักในการแปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงาน โครงการ สำหรับประเทศไทย คือ กระทรวง หรือกรมต่างๆ ซึ่งเป็นบริหารราชการส่วนกลางที่จะแปลงนโยบายนั้น เพื่อให้หน่วยปฏิบัติ

^{๖๑} อติศักดิ์ น้อยสุวรรณ, “การดำเนินนโยบายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองไทย”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต (คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๐), หน้า ๒๕.

^{๖๒} วรเดช จันทรศร, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, หน้า ๓๔-๔๔.

ระดับล่างและท้องถิ่นถือปฏิบัติ หรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการแล้วแต่กรณี ขั้นตอนนี้ถือว่ามีความสำคัญมาก เพราะเมื่อใดที่มีแปลงนโยบายเขียนไปจากวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย อาจกล่าวได้ว่านโยบายล้มเหลวแล้วตั้งแต่เริ่มแรก ปัจจัยที่ทำให้วัตถุประสงค์นโยบายเปลี่ยนแปลง

- ความคลุมเครือหรือขาดความจำเพาะเจาะจงของนโยบายเอง
- ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย บางครั้งเป้าหมายขัดแย้งกันเอง
- ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย
- ระดับความร่วมมือและจริงใจของหน่วยงานในการแปลงนโยบาย

๒ ขั้นตอนของการยอมรับ

ขั้นตอนต่อไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) คือ การทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ในการทำให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าว ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของท้องถิ่นนั้น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐควรจะให้กับหน่วยงานระดับล่าง ปัจจัยหลังนี้จะเป็เงื่อนไขที่สำคัญในอันที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับล่างรับนโยบายไปปฏิบัติอย่างไรก็ตาม การยอมรับของหน่วยงานระดับล่างยังสามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ การยอมรับอย่างเดียวน่าจะไม่เพียงพอ ถ้าหากหน่วยงานระดับล่างขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ แต่อำนาจดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลโดยอ้อมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจ ถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

ขั้นตอนของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) ขั้นตอนนี้เริ่มจากหน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงานหรือโครงการมาจากระดับบนแล้วนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาปรับเปลี่ยนเป็นแนวปฏิบัติ แบ่งย่อยออกได้เป็น ๓ ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรกได้แก่

๑ ขั้นการระดมพลัง (Mobilization) เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานระดับล่างจะต้องดำเนินการในสองกิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุนในนโยบาย

๒ ขั้นการปฏิบัติ (Delivery implementation) เป็นขั้นการปฏิบัติซึ่งครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับปรุงเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติโดยตรง เบอร์แมนและแมคเคลาฟลินได้สรุปถึงผลการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น ๓ ลักษณะคือ

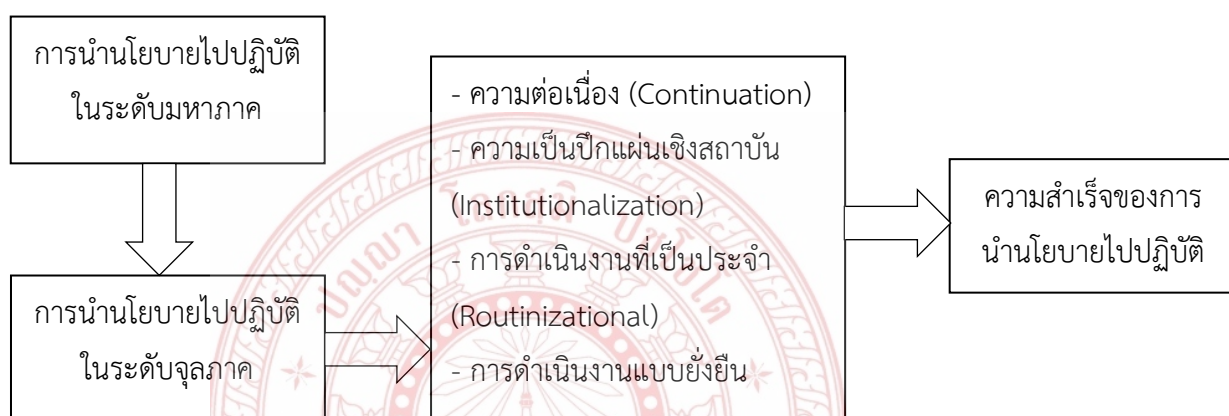
- ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (nonimplementation)
- การยอมรับสภาพในการปฏิบัติ (cooptation)

- การเรียนรู้ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ (technological learning)

๓ ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Institutionalization) หรือความต่อเนื่องครอบคลุมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะทำให้โยบายนั้นถูกปรับเปลี่ยน และได้รับการยอมรับเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติกล่าวอีกนัยหนึ่ง ขั้นตอนนี้เป็นการทำงานทำให้โยบายนั้นได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

แผนภูมิที่ ๒.๑

ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ที่มา: วรเดช จันทศร, ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร: สหยาบล็อกและการพิมพ์, ๒๕๔๘)

๒.๔.๕ ตัวแบบ (Model) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งซึ่งจะต้องให้ความสนใจสำหรับผู้สนใจศึกษานโยบายสาธารณะ ในปัจจุบันเพื่อปรับปรุงนโยบายและแผนงานให้ดีขึ้นและเพียงพอที่จะช่วยให้สามารถแสวงหาข้อสรุป หรือยึดแนวทางการศึกษาใด (Models) ที่จะสร้างความเข้าใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ วรเดช จันทศร^{๖๓} ได้จำแนกตัวแบบในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น ๖ ตัวแบบได้แก่

๑ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบนี้มีแนวคิดพื้นฐานว่า การใช้หลักเกณฑ์ด้านเหตุผลเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะชี้วัดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบาย องค์การหรือหน่วยงานนั้นต้องมีค่านิยมแบบยึดหลักเหตุผลและผลให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางที่สุด นโยบาย แผนงาน และโครงการ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจอย่างชัดเจน มีการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มี

^{๖๓} เรื่องเดียวกัน, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, หน้า ๑๓๖-๑๕๑.

ระบบการวัดและประเมินผล ตลอดจนมาตรการให้คุณให้โทษแก่บุคลากรเป็นผู้ปฏิบัติงาน โดยหลักการที่เหตุผลที่ชัดเจนหรือกล่าวได้ว่า จะมีองค์ประกอบในการดำเนินงาน ๒ ส่วนใหญ่ๆ คือ

๑ นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานสามารถแปรวัตถุประสงค์ถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

๒ ความสามารถในการปฏิบัติงาน ได้บรรลุผลใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

๒ ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)

ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์การ โดยถือว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับความคาดหวังของหน่วยงานเพียงใด

องค์การจำเป็นต้องมีโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหารและทางเทคนิคอย่างเพียงพอ ต้องมีการวางแผน เตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ ตัวแบบนี้มักจะพยายามศึกษาหาทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติตามแผน และนโยบายในอดีตเช่น เช่น การแก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานการแก้ปัญหาการประสานงาน เป็นต้น

๓ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)

ในขณะที่ตัวแบบการจัดการมุ่งที่ความพร้อมขององค์การโดยทั่วไป ซึ่งอาจพบว่าเฉพาะหน่วยที่มีการจัดการความพร้อมด้านบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์เท่านั้น จึงจะปฏิบัติตามนโยบายได้เป็นผลสำเร็จ ส่วนตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การมีความแตกต่างออกไปโดยมุ่งเน้นเฉพาะบุคลากรในหน่วยงานเป็นสำคัญ พื้นฐานแนวคิดของตัวแบบถือว่าบุคลากรเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในองค์กร ตัวแบบนี้จึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม (Participation) ของคนในองค์การ ภายใต้ฐานคติที่ว่า การทำงานเป็นทีมเป็นการทำงานที่มีประสิทธิภาพ การทำงานเป็นทีมจำเป็นต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของบุคลากร คำนึงถึงการจูงใจการใช้ภาวะผู้นำอย่างเหมาะสม การสร้างความรู้สึกรักผูกพันกับองค์การ การยอมรับ การพัฒนาทีมงาน มากกว่าการใช้อำนาจบังคับบัญชาควบคุม ตัวแบบนี้เห็นความสำคัญของกระบวนการสื่อสารสองทาง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการสร้างความตระหนักและความผูกพันกับนโยบาย ขณะที่การให้ผู้บริหารหรือนักวิชาการระดับสูงเป็นผู้บริหารหรือนักวิชาการระดับสูงเป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่ลำพังจะเป็นผลเสียและไม่สอดคล้องกับคติการพัฒนาองค์การของตัวแบบนี้ความสำเร็จของนโยบายตามตัวแบบนี้คือความสำเร็จของผู้นำนโยบายไปสู่ปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องทุกคนในบทบาทการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่

๔ ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)

ตัวแบบการวิเคราะห์นี้เป็นแนวความคิดทางสังคมวิทยาที่อธิบายถึงองค์การขนาดใหญ่ว่าเป็นสภาพความเป็นจริงของสังคม องค์การขนาดใหญ่มีกฎระเบียบขั้นตอนค่อนข้างมาก มีแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ และมีการกำหนดระบบคุณธรรม (Merit System) เอาไว้อย่างแน่นอนตายตัว อย่างไรก็ตาม ภายในองค์การขนาดใหญ่ก็มีแบบแผนความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ (Informal relationships) ปรากฏอยู่ค่อนข้างสูง อำนาจขององค์การจริงๆ แล้วไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งที่เป็นทางการ (รูปนัย) หรือแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการเท่านั้นแต่เป็นข้าราชการระดับล่างทั้งสิ้น ดังที่ไมเคิล ลิปสกี (Michael Lipsky) เรียกว่า sue level bureaucrats ข้าราชการระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้ติดต่อกับประชาชนเดินถนนอย่างใกล้ชิด บุคลากรเหล่านี้ใช้วิจารณ์ของตนในการตัดสินใจให้บริการประชาชนทั้งสิ้น ผู้บังคับบัญชาไม่มีโอกาสจะติดตามไปควบคุมบัญชาการอยู่ตลอดเวลาได้ดังนั้นสิ่งที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย จึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรงว่ายินดี พร้อม และทุ่มเทให้การปฏิบัติราชการ หรือมีอุปสรรคข้อจำกัดมากน้อยประการใด ความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากปัจจัย ๒ ประการคือ

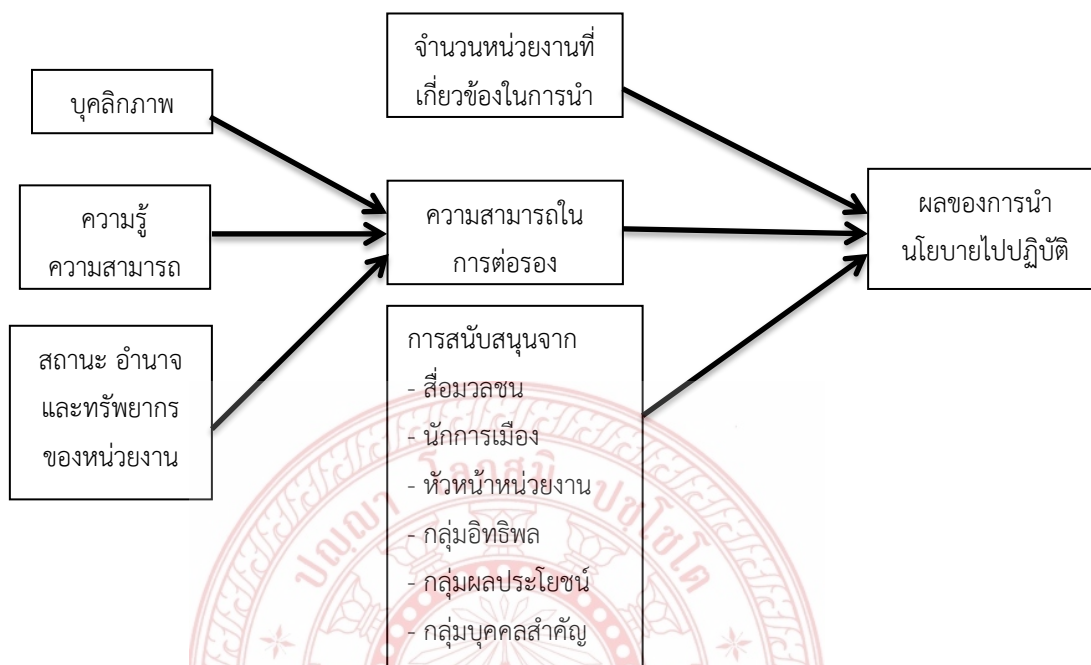
๑ ได้รับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพความเป็นจริงของหน่วยงานและองค์การสภาพปัญหา ข้อจำกัดต่างๆ เช่น ปริมาณงานเกินกำลัง (Work overload) การขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะเรื่อง ขาดแรงจูงใจ ขวัญและกำลังใจที่เหมาะสมเพียงพอ เป็นต้น

๒ ระดับการยอมรับ เห็นพ้องในนโยบายและการปรับนโยบายใหม่ให้สอดคล้องกับภารกิจปกติหรือเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ราชการของบุคลากรแต่ละคน

๕ ตัวแบบด้านการเมือง (Political Model)

ตัวแบบนี้ปฏิเสธการแก้ปัญหาที่องค์การ หรือบุคลากรโดยถือว่า นโยบายเป็นการแบ่งสรรคุณค่าภายในสังคม ดังนั้น นโยบายเรื่องหนึ่งๆ จะมีผู้ได้ประโยชน์และสูญเสียประโยชน์เสมอ และโดยปกติแต่ละฝ่ายที่ให้คุณค่าของนโยบายแตกต่างกัน ก็จะรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายของตนไว้เป็นอันดับแรก ดังนั้น จึงเป็นการยากที่ทุกฝ่ายจะเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายอย่างเป็นเอกฉันท์ ตัวแบบนี้เห็นว่า ความสำคัญของนโยบายจะอยู่ที่การเจรจาต่อรองของผู้เล่น (Players) คือ บุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การกลุ่มหรือสถาบันการเจรจาต่อรองจะมีความสำคัญเพื่อทำให้เกิดความคิดเห็นร่วมกันระหว่างฝ่ายต่างๆ และใช้การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นเครื่องมือที่สำคัญ ตามแผนภูมิที่ ๒.๒

แผนภูมิที่ ๒.๒
การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบการเมือง



๖ ตัวแบบทั่วไป (General Model)

ตัวแบบทั่วไปเป็นพัฒนาการจากสองตัวแบบหลัก คือ ตัวแบบด้านการเมืองและตัวแบบการพัฒนาองค์กร โดยพยายามขยายตัวแปรที่เกี่ยวข้องออกไปอย่างกว้างขวางมากขึ้นตัวแปรที่สำคัญมี ๓ กลุ่มด้วยกัน คือ

- ๑ กระบวนการติดต่อสื่อสารและประสานงาน
- ๒ สมรรถนะของการที่นำนโยบายปฏิบัติ
- ๓ ความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

ตัวแบบนี้พยายามกำหนดตัวแปรให้มากมายหลายด้าน ทำให้เห็นว่าครอบคลุมตัวแปรต่างๆ ได้มาก แต่ในทางปฏิบัติ การศึกษาวิเคราะห์ตัวแปรเหล่านี้ทำให้ต้องใช้ค่าอย่างมากให้เวลามาก และอาจเป็นการยากที่จะระบุให้ชัดเจนว่า ตัวแปรใดมีความสำคัญหรือมีอิทธิพลต่อนโยบายมากกว่าตัวใด การนำตัวแบบนี้ไปวิเคราะห์ จึงมักมีการปรับปรุง ดัดแปลง มีการเพิ่มตัวแปรอื่นๆ หรือลดบางตัวแปรลงไปตามความเหมาะสมโดยสรุปแล้วในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่าแนวคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ถึงตัวแปรหรือปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานซึ่งอาจก่อให้เกิดผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายโดยผลที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถนำมาเป็นข้อมูลหรือสารสนเทศในการปรับปรุงเพื่อพัฒนานโยบายหรือชุดนโยบายนั้นๆ ทั้งนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละนโยบายนั้น มีความแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อม หรือ

สถานการณ์ที่นานโยบายนั้นไปปฏิบัติ ร่วมมือกับองค์กรภายนอก และปัจจัยด้านการเมืองกับการปกครอง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าปัจจัยย่อยดังกล่าวนี้ จะมีผลต่อการนานโยบายรวมกลุ่มอาชีพไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานในเขตชุมชน

๒.๔.๖ ปัญหาและอุปสรรคในการนานโยบายไปปฏิบัติ

ศุภชัย ยาวะประภาษ^{๖๔} กล่าวว่า จากการทบทวนผลงานทางวิชาการในทศวรรษที่ผ่านมา พบว่ามีปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนานโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่

๑ ลักษณะของนโยบาย

๒ วัตถุประสงค์ของนโยบาย

๓ ความเป็นไปได้ทางการเมือง

๔ ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี

๕ ความพอเพียงของทรัพยากร

๖ ลักษณะของหน่วยงานที่นานโยบายไปปฏิบัติ

๗ ทักษะของผู้ที่นานโยบายไปปฏิบัติ

๘ กลไกภายในหน่วยงาน หรือระหว่างงานที่นานโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับการศึกษาของ สมบัติ อารังธัญวงศ์^{๖๕} เสนอว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนานโยบายไปปฏิบัติมีทั้งสิ้น ๖ ประการด้วยกันคือ

๑ แหล่งที่มาของนโยบาย มีความสำคัญเพราะผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มก่อตัวนโยบาย การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจนโยบายมีความหลากหลายทั้งทางด้านอำนาจและหน้าที่ที่มีผลต่อความสามารถในการกำหนด คัดเลือกและการบริหารนโยบายด้วย

๒ ความชัดเจนของนโยบาย ถือเป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบายบางกริ่งนโยบายมีวัตถุประสงค์ชัดเจน แต่มาตรการปฏิบัติไม่ชัดเจนอาจก่อให้เกิดปัญหาในการนานโยบายไปปฏิบัติได้

๓ การสนับสนุนนโยบาย นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนนโยบายจากผู้ปฏิบัติ ในแง่การเมืองพิจารณาว่ากลุ่มอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับการนานโยบายไปปฏิบัติ ทั้งในกลุ่มรัฐบาล กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์และสาธารณะชนโดยทั่วไปกลุ่มต่างๆ เหล่านี้สนับสนุนหรือคัดค้านนโยบาย

^{๖๔} ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, หน้า ๑๐๑-๑๑๘.

^{๖๕} สมบัติ อารังธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๔๓๑ - ๔๔๖.

๔ ความซับซ้อนในการบริหารงาน โครงสร้างองค์กรมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยิ่งจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมากเท่าใด กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติยิ่งมีความซับซ้อนมากขึ้นไปด้วย

๕ สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กล่าวข้างต้น บางครั้งยังขึ้นอยู่กับสิ่งจูงใจของฝ่ายบริหารต่อผู้ปฏิบัติด้วย

๖ การจัดสรรทรัพยากร ทรัพยากรการบริหารเป็นปัจจัยสำคัญไม่น้อยกว่าปัจจัยอื่นๆ แผนงานโครงการใด มีปัจจัยอื่นครบถ้วนถ้าหากขาดทรัพยากรสนับสนุน อาจกล่าวได้ว่านโยบายล้มเหลวตั้งแต่ต้น

วรเดช จันทร^{๖๖} กล่าวว่า ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยต่างๆ หลายปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับลักษณะของปัญหาหลัก ตลอดจนมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบาย และได้เสนอกรอบของปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ ๕ ประการ คือ

๑ ปัญหาด้านสมรรถนะ ซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยๆ อีกหลายประการ เช่น ปัจจัยทางด้านบุคลากร ปัจจัยทางด้านเงินทุน ปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิชาการ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

๒ ปัญหาด้านการควบคุม หมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากว่าผู้รับผิดชอบในนโยบายนั้นขาดความสามารถที่จะทำการวัด หรือควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ

๓ ปัญหาทางด้านความร่วมมือ และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของสมาชิกในองค์กร รวมทั้งหัวหน้าหน่วยปฏิบัติในด้านการให้ความสำคัญของนโยบาย และความรู้ความเข้าใจว่าจะปฏิบัติตามนโยบายนั้นได้อย่างไร

๔ ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ขึ้นอยู่กับระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ พึ่งพา หรือ ทำความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่นๆ คือ หากต้องพึ่งพาหน่วยงานหลักอื่นๆ มากเกินไป โอกาสการนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จก็มีน้อยลง เพราะอาจมีความตระหนักในนโยบายต่างกัน หรือไม่เห็นพ้องต้องกันในวิธี การที่จะบรรลุนโยบายก็ได้

๕ ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญซึ่งได้แก่กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง สื่อมวลชน ทั้งนี้เพราะองค์กรหรือบุคคลดังกล่าว อาจสนับสนุนหรือต่อต้าน การไม่ให้การสนับสนุนทางการเมือง เงินทุนงบประมาณ ตลอดจนการสร้างอุปสรรค เตะถ่วง หรือคัดค้านนโยบาย ส่งผลให้นโยบายสำเร็จหรือล้มเหลวได้

เมอร์ลี เอส กรินเดิล^{๖๗} (Merlee S. Grindle) ได้เสนอกรอบแนวความคิดในการวิเคราะห์หรือโครงการพัฒนาภาครัฐ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาโดยเน้นเกี่ยวกับเรื่องการนำนโยบายไป

^{๖๖} วรเดช จันทร, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, หน้า ๔๙ -๔๖.

ปฏิบัติ (policy implementation) โดยได้ให้ข้อคิดเห็นว่าการวิเคราะห์นโยบาย หรือ โครงการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาจะต้องให้ความสำคัญ กับปัจจัย ๒ ประการ คือ

๑ เนื้อหาสาระของนโยบายหรือโครงการนั้น ว่าเป็นอย่างไร (policy content)

๒ บริบทหรือสภาพความล้มเหลวรวมตลอดจนถึงสภาพสังคมนั้นๆ ดำเนินการอยู่ (policy context) ความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาสาระ และบริบทของนโยบายนั้นมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อน และร่วมกันกำหนดอนาคตที่นำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

เนื้อหานโยบาย (policy content) กรินเดน (Grindle) มีความเห็นว่าเนื้อหาของนโยบายนั้นมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

๑ โครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มที่เสียประโยชน์

๒ โครงการที่นำประโยชน์อย่างกว้างๆ ไปสู่ชุมชนอาจมีผลในทางปฏิบัติแตกต่างไปจากโครงการที่มีผลเฉพาะเจาะจง เช่น โครงการจัดให้มีสาธารณูปโภคแก่ชุมชนโดยส่วนรวม มักไม่ค่อยสร้างปัญหาความขัดแย้งเท่ากับโครงการซึ่งให้ผลประโยชน์ที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งหรือ แยกแยะในระหว่างผู้ได้รับผลประโยชน์กับผู้ไม่ได้ประโยชน์

๓ โครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม หรือวิถีชีวิตของคนอาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในทางปฏิบัติเพราะไปกระทบกับความเคยชินของคน

๔ โครงการที่หวังผลระยะยาว อาจยากแก่การนำไปปฏิบัติให้ได้ผลสำเร็จเพราะต้องใช้เวลานานกว่าจะเห็นผล หรือสถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไป ต่างกับโครงการที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนหรือจำเป็นเฉพาะหน้าของประชาชน

๕ ลักษณะเฉพาะตัวของนโยบายหรือโครงการก็มีส่วนกำหนดความยุ่งยากสลับซับซ้อน ความยากง่ายในการนำไปปฏิบัติ เช่นโครงการพัฒนาชนบท ต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลและหน่วยงานมากมายในหลายระดับ ทำให้เกิดความยุ่งยากลำบากในการปฏิบัติหรือล่าช้ากว่าจะตัดสินใจได้

๖ เนื้อหาสาระของนโยบายหรือโครงการมีส่วนกำหนดว่าใคร หรือหน่วยงานใด ควรจะรับผิดชอบหรือดำเนินการ ความแตกต่างของหน่วยงาน ทำให้มีผลการปฏิบัติงานแตกต่างกัน เพราะแต่ละหน่วยงานมีความสามารถและความพร้อมต่างกัน หรือบางหน่วยงานอาจได้รับความไว้วางใจจากผู้นำทางการเมืองหรือกลุ่มบุคคลหรือได้รับความเห็นชอบจากผู้ที่เกี่ยวข้องมากการปฏิบัติมีโอกาสำเร็จสูง

๗ ความชัดเจนของเป้าหมายนโยบาย การกำหนดเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนหรือคลุมเครือมีส่วนอย่างมากในความสำเร็จหรือล้มเหลวในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

^{๖๗} ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ: บทสำรวจพรมแดนแห่งความรู้แนววิพากษ์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๒), หน้า ๑๑๐ - ๑๑๘.

บริบทของนโยบาย หมายถึงสภาพแวดล้อมและสังคมที่นโยบายหรือโครงการนั้นดำเนินการอยู่ รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ผู้วางแผนระดับชาติ นักการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ผู้นำกลุ่มต่างๆ ในสังคม ผู้ได้รับผลประโยชน์ หรือผู้ได้รับผลกระทบกระเทือนตลอดจนบรรดาข้าราชการทั้งในระดับกลางและระดับล่างซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติจริง เพื่อให้ให้นโยบายมีผลเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ยังมีอิทธิพลของสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย

- ๑ ความสามารถและความรับผิดชอบของหน่วยปฏิบัติ
- ๒ สภาพสังคมและการเมือง
- ๓ อิทธิพลของนโยบายหรือโครงการข้างเคียง

๒.๔.๗ การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

พัชรี สิริโรส^{๖๘} อธิบายว่า ในกระบวนการนโยบาย ที่เริ่มตั้งแต่การระบุปัญหา การนิยามปัญหา การนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบาย การสร้างและก่อตัวนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินนโยบาย ล้วนแล้วแต่เป็นการเมืองทั้งสิ้น กระบวนการนโยบายไม่ใช่เรื่องเทคนิค หากแต่เป็นการเมืองในทุกขั้นตอน ผู้ที่ศึกษากระบวนการนโยบายโดยดูเฉพาะ ด้านเทคนิคของนโยบายโดยละเลยมิติทางการเมืองของกระบวนการดังกล่าวจึงเป็นการวิเคราะห์ที่ละเลยต่อโลกแห่งความเป็นจริงของการดำเนินนโยบายดังกล่าวไปอย่างน่าเสียดาย ในขั้นตอนการก่อตัวนโยบายคำถามที่พวกเขาพหุนิยมและผู้นำนิยมมักถามก็คือ “ใครมีอำนาจ” โดยมีสมมุติฐานว่า ผู้ที่มีอำนาจย่อมเป็นผู้เข้ามามีบทบาทครอบงำและกีดกันกลุ่มที่ไม่มีอำนาจเข้ามามีบทบาทในกระบวนการดังกล่าว แต่ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติคำถามที่มักตั้งขึ้น ได้แก่ “ใครจะได้ประโยชน์/เสียประโยชน์จากนโยบายรัฐ” หรือรัฐจะหาวิธีการประสานประโยชน์กับกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างไรเพื่อให้ให้นโยบายที่ร่างขึ้นมาดำเนินการต่อไปตามเป้าหมายที่วางไว้ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างการทำหนดนโยบายในประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ก็คือ ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ เช่นกลุ่มธุรกิจและพรรคการเมืองจะมีอิทธิพลสูงในขั้นตอนการก่อตัวนโยบาย (Formulation stage) กระบวนการขั้นนี้จึงยืดยาวเต็มไปด้วยการเจรจาต่อรองใช้ยุทธวิธีต่างๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนและการเมือง การรักษาผลประโยชน์จะเกิดขึ้นในระบบคณะกรรมการ ในขณะประเทศกำลังพัฒนากลุ่มผลประโยชน์โดยเฉพาะนักธุรกิจจะมีอิทธิพลสูงเหนือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementors) มากกว่าผู้สร้างนโยบาย (Formulation) ซึ่งอาจเป็นผู้นำทางการเมืองและเทคโนโลยี พุดอีกอย่างหนึ่งก็คือ กลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิพลในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ การกำหนดนโยบายของประเทศด้อยพัฒนาจึงมีลักษณะเป็นการเมืองสูง นักธุรกิจจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้กำหนดนโยบาย

^{๖๘} พัทรี สิริโรส, การเมืองของกระบวนการนโยบาย เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา การวิเคราะห์และกระบวนการนโยบายสาธารณะ ระดับปริญญาโท ปีการศึกษา ๒๕๕๒ (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๓).

และข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะต้องการรักษาของตนอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า จะพยายามใช้สถาบันรับสภาพที่อ่อนแอเป็นเวทีต่อสู้รักษาผลประโยชน์ของตน Myron Weiner ศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มเหล่านี้มีอิทธิพลต่อข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าต่อนักการเมืองผู้ กำหนดนโยบาย Rothchild และ Curry ซึ่งได้ศึกษาการเมืองของทางเลื้อกนโยบายของกลุ่มประเทศ ในแอฟริกาที่ได้ข้อสรุปในทำนองเดียวกัน บุคคลหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในระดับการนำนโยบายและ โครงการไปปฏิบัติ ไม่ใช่ระดับการก่อตัวและการวางนโยบายเช่นนี้ ทำให้นโยบายและโครงการต่างๆ บิดเบือนไปจากเดิมเพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นเรื่องการแย่งชิงผลประโยชน์ ซึ่งเป็นเรื่องที่ ซับซ้อนไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าเพราะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก นักวิชาการหลายๆ คน จึงเสนอว่า การวิเคราะห์นโยบายและโครงการต่างๆ ในโลกที่สาม จึงควรให้ความสนใจการเมืองของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยดูว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการ นำนโยบายไปปฏิบัติ ใครได้ผลประโยชน์จากความสำเร็จหรือล้มเหลวดังกล่าวรัฐมีวิธีการประสาน ประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ อย่างไรเพื่อให้โครงการหรือนโยบายบรรลุเป้าหมาย

จากข้อเขียนดังกล่าวสรุปได้ว่านโยบายมีมิติด้านการเมืองอยู่ทุกขั้นตอน และในประเทศ ด้อยพัฒนารวมทั้งประเทศไทย นโยบายสาธารณะจะถูกฝ่ายการเมืองเข้าครอบงำหรือแทรกแซงใน ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าขั้นก่อตัวนโยบาย ซึ่งเป็นผลทำให้แนวทางการนำนโยบาย ไปปฏิบัติต้องศึกษาให้ครอบคลุมในหลายๆ ด้าน ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สรุปการที่เราจะกล่าวถึงแนวทางในการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติสู่ชุมชนแออัด มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาปัจจัยหลากหลายด้าน ของตัวนโยบายเองทั้งในส่วนของระบบ ความสำคัญ ปัญหาอุปสรรคของการนำไปปฏิบัติ ตัวชี้วัดของ ความสำเร็จในนโยบายโดยการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติดังที่กล่าวนั้น หมายถึง การบริหารนโยบาย ที่ครอบคลุมถึง สมรรถนะขององค์กร พฤติกรรมขององค์การปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล การ ใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ตลอดจนความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้ง สภาพแวดล้อมและปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ระบุไว้ ซึ่งการ มองว่าการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ นั้นได้มองจากความร่วมมือ ของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน โดยชี้วัดว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติวัดได้ จากระดับความร่วมมือจากผู้รับนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับความ ร่วมมือมีสูงระดับของ ความสำเร็จก็จะสูงตามไปด้วย ในขณะเดียวกันถ้าระดับความร่วมมือมีต่ำ ก็ย่อม หมายความว่าระดับความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีอยู่สูง

ซึ่งการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติก็มีหลากหลายขั้นตอนโดยขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม และบริบทของสังคมนั้นๆ บางพื้นที่อาจนำมาใช้แล้วประสบความสำเร็จแต่กลับอีกพื้นที่อาจใช้ไม่ได้ เลย ดังนั้นจึงต้องมีการปรับรูปแบบให้สอดคล้องกับบริบทในพื้นที่สภาพแวดล้อม ของสังคมและ

วัฒนธรรมนั้นๆ โดยไม่กระทบต่อการดำเนินชีวิตของชุมชนให้นโยบายสาธารณะแทรกซึมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งขึ้นของการแปลงนโยบาย และการยอมรับของนโยบาย นำเอารูปแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติใช้การประยุกต์ให้เหมาะสมกับชุมชนแห่งหนึ่ง รวมทั้งคำนึง การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน การเมืองที่อยู่นอกชุมชนและมีอิทธิพลต่อการส่งเสริมการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติให้เกิดความคุ้มค่า ทั้งสองฝ่ายทั้งประชาชน นักการเมือง แต่ทั้งนี้ก็ย่อมจะมี ปัญหาและอุปสรรคไม่ว่าจะเป็นแหล่งที่มาของนโยบายที่มักจะกำหนดจากแบบบนลงสู่ล่าง ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ความสลับซับซ้อนเข้าใจยากสิ่งจูงใจต่อการนำนโยบายสาธารณะไปสู่ชุมชนรวมถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่กระจายให้กับชุมชนอย่างทั่วถึง

ดังนั้นแนวทางการนำนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาสู่ชุมชนแห่งหนึ่ง จึงต้องอาศัยหลักของความร่วมมือจากภายในชุมชน ใช้กระบวนการระดมความต้องการภายในของชุมชนให้ต้องการที่จะพัฒนาตนเองทั้งในเรื่อง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมจากที่พื้นฐานตนเองมี อยู่แล้วให้เห็นถึงความสำคัญของการสร้างความเจริญให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเริ่มจาก ตัวผู้นำของชุมชนที่มีบทบาทเป็นอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนและการสร้างการมีส่วนร่วมให้นโยบายของ ท้องถิ่นนั้นได้บรรลุความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๕ ข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนโบราณแช่แห้ง/พระธาตุแช่แห้ง

ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอเกี่ยวกับ ประวัติชุมชนโบราณแช่แห้ง/พระธาตุแช่แห้ง ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับชุมชนวิถีชีวิต วัฒนธรรมประเพณีที่เกี่ยวข้องกับชุมชนโบราณแช่แห้ง/พระธาตุแช่แห้งดังรายละเอียดต่อไปนี้

๒.๕.๑ ประวัติชุมชนโบราณแช่แห้ง/พระธาตุแช่แห้ง

ประวัติศาสตร์ชุมชนประมวลจากพงศาวดารเมืองน่าน ตำนานพระธาตุแช่แห้ง ตอนพระเจ้าเลียบโลก และหลักฐานอื่น ๆ สรุปได้ดังนี้

คำว่า “แช่แห้ง” สันนิษฐานตามจารึกในใบลานเป็นภาษาเหนือที่เรียกว่า “ปิ่นเมืองน่าน ฉบับวัดพระเกิด จังหวัดน่าน” กล่าวว่า

“...เมื่อพระพุทธเจ้าพร้อมด้วยพระอานนท์ได้เสด็จมาถึงศิรีภูเพียง ระหว่างแม่น้ำเตียนและแม่น้ำอิงกะ ก็ได้เข้าไปประทับอยู่ใต้ร่มไม้สำโรง ขณะนั้นมีพราหมณ์ผู้หนึ่ง เดินทางมาจากบ้านห้วยไคร้ พร้อมกับคนใช้ผู้ชายอีกคนหนึ่ง เมื่อเห็นพระพุทธเจ้ากับพระอานนท์ประทับอยู่ใต้ร่มไม้สำโรงนั้นก็จำได้ ก็ใช้ให้คนใช้ชายผู้นั้นกลับไปยังบ้านของตนที่บ้านห้วยไคร้ เพื่อให้นำสมอแห้งมาถวายพระพุทธเจ้า แต่

ชายคนใช้ได้ใช้เวลาในการไปและกลับนานมาก ทำให้ท่านพราหมณ์ถามว่า ทำไมไปนานนัก คนใช้ตอบว่า น้ำแช่หมากสมอแห้งไปเสียหมด แล้วท่านพราหมณ์ก็นำเอาหมากสมอน້อมถวายแก่พระพุทธเจ้า

ในขณะนั้นยังมีแมงหมาเต่าตัวหนึ่งออกมาจากต้นไม้ แล้วน้อมกราบไหว้แทบพระบาทของพระพุทธเจ้าแล้วพระพุทธเจ้าได้แยมหัวนิตหนึ่ง พระอานนท์น้อมไหว้และถามพระพุทธเจ้าว่าแยมหัวด้วยเหตุใด พระพุทธเจ้าได้กล่าวว่า ดุราอานนท์ เมื่อตถาคตนิพพานไปแล้ว อันว่าธาตุก็จักเข้ามาตั้งอยู่ที่นี้ ตราบเท่า ๕,๐๐๐ วัสสา บ้านห้วยไคร้จักเป็นเมืองเมืองหนึ่งชื่อว่าเมืองน่าน ที่นี้จักได้ชื่อว่า “แช่แห้ง” แมงหมาเต่าจักได้เป็นพญากินเมืองอันนี้ ชื่อว่า ท้าวซาก่าน มีตัวลายด้วยน้ำหมึกก็จะได้บุรณะศาสนาตถาคตที่นี้ ท่านพราหมณ์ผู้นี้จักได้เกิดมาเป็นอุบาสกผู้หนึ่งจักได้ช่วยท้าวซาก่านสร้างพระศาสนา ธาตุให้เจริญรุ่งเรืองไปภายหน้า เมื่อสิ้นคำทำนายพระพุทธเจ้าก็เสด็จเดินทางต่อไป ...”

ศิริศุภมัสสุ พระพุทธศักราช ๑๘๙๖ (จ.ศ. ๗๑๕) เจ้าพญากานเมือง ขึ้นครองราชย์สมบัติเป็นเจ้าเมืองน่าน (เมืองวรนคร: อำเภอปัวปัจจุบัน) เพราะเป็นบุตรคนหัวปีของเจ้าผานอง เจ้าพญากานเมือง ขึ้นครองราชย์สมบัติแล้วไม่นาน พระเจ้ากรุงสุโขทัยพระนามว่า โสปีตกันทิ (พระเจ้าลิไท) ได้อัญเชิญเจ้าพญากานเมืองลงไปช่วยพิจารณาสร้างวัดหลวงอภัย เมื่อสร้างวัดหลวงอภัยเสร็จแล้ว พระเจ้ากรุงสุโขทัยมีความอนุโมทนาสาธุการเป็นอย่างยิ่ง พญากานเมืองก็เข้าไปทูลลากลับเมืองน่าน

พระเจ้ากรุงสุโขทัยทรงมอบพระบรมสารีริกธาตุ ๗ องค์ ซึ่งมีวรรณะต่าง ๆ กัน คือ ๒ องค์ เท่าเมล็ดพันธุ์ฝักกาด อันมีวรรณะดั่งแก้ว ๓ องค์ อันมีวรรณะดั่งมุก ๒ องค์ มีวรรณะดั่งทองคำเท่าเมล็ดงาดำ พร้อมกับพระพิมพ์คำ ๒ องค์ พระพิมพ์เงิน ๒๐ องค์ พญากานเมืองมีพระทัยชื่นชมยินดี โสมนัสยิ่งนัก จึงได้นำ พระบรมสารีริกธาตุกับพระพิมพ์ทองคำ พระพิมพ์เงินกลับเมืองน่าน และได้นำแสดงแก่พระเถระเจ้าธรรมบาล ถวายพระพรให้ความเห็นว่า ควรจะเอามาไว้บนดอยภูเพียงแช่แห้ง และกาลล่วงไปจึงได้ย้ายเมืองน่านที่เมืองปัวมาสร้างเมืองใหม่ที่บนดอยภูเพียงแช่แห้ง เรียกว่า “เวียงภูเพียงแช่แห้ง” ชุดคือ (ขุนน้ำ) ล้อมรอบ ขึ้นพนังคัน (กำแพง) โดยรอบ ยังมีปรากฏให้เห็นถึงปัจจุบันนี้



ภาพที่ ๒.๑ แผนที่แสดงพื้นที่วัดพระธาตุแช่แห้งและบ้านแช่แห้ง



ภาพที่ ๒.๒ แผนที่แสดงพื้นที่วิทยาลัยสงฆ์นครน่าน มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณฯ

ความหมายของนามมงคล“แช่แห้ง” มีการอธิบายไว้ ดังนี้

คำว่า “แช่แห้ง” เป็นคำที่เป็นมงคลยิ่ง และเป็นพุทธปรัชญาชั้นสูงที่บรรพบุรุษชนแต่โบราณกาลได้ใช้ คำที่เป็นหลักคำสอนแก่นุชนทั้งหลายได้ตระหนักถึงความหมาย เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติตนให้เข้าถึงหลักสำคัญสูงสุดทางพระพุทธศาสนา ซึ่งความหมายของคำว่า “แช่” และ “แห้ง” เป็นความหมายที่บ่งบอกถึงภาวะและสถานที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน

คำว่า “แช่” หมายถึง การแสดงให้เห็นถึงสภาวะที่มนุษย์เรานั้นเกิดมาเปียกชุ่มไปด้วยกิเลส คือ โลภะ (ความโลภ) โทสะ (ความโกรธ) โมหะ (ความหลง) หากเราทั้งหลายได้นำแนวทางพระพุทธศาสนามาประพฤติปฏิบัติ คือ การละซึ่งกิเลสทั้งปวงแล้ว ก็จะเข้าสู่หลักสูงสุดของพระพุทธศาสนา

คำว่า “แห้ง” หมายถึง การแสดงให้เห็นถึงสภาวะที่มนุษย์เรานั้นหมดซึ่งกิเลสทั้งปวงโดยการประพฤติปฏิบัติตน คือ การไม่ทำบาปทั้งปวง ทำความดีให้ถึงพร้อม และทำจิตของตนให้บริสุทธิ์ ซึ่งถือเป็นหัวใจของพระพุทธศาสนาและดับทุกข์โดยหลักธรรมอริยสัจ ๔ คือ ความจริง ๔ ประการ (ทุกข์ สมุทัย นิโรธ มรรค)

ดังนั้น คำว่า “แช่แห้ง” จึงมีความหมายทางพุทธปรัชญาว่า บุรุษหรือสตรีที่จมอยู่ในภาวะความเปียกชุ่มของกิเลส ๓ คือ โลภะ (ความโลภ) โทสะ (ความโกรธ) โมหะ (ความหลง) กิเลสตัณหา อวิชชาต่าง ๆ ยอตนหาบุรุษหรือยอดสตรีเท่านั้นที่จะทำตัวให้แห้ง ให้พ้นจากภาวะความเปียกของกิเลสตัณหาทั้งหลายเหล่านี้ได้ เพราะคำว่า “แช่” เปรียบก็คือ ต้นเหตุแห่งทุกข์คำว่า “แห้ง” ก็ย่อมหมายถึง ทางแห่งการดับทุกข์ซึ่งตรงกับอริยสัจ ๔ คือ ทุกข์ สมุทัย นิโรธ มรรค รวมความทั้งหมดแล้ว คือ หนทางแห่งพระนิพพาน นั่นเองหรืออีกนัยหนึ่งเมืองที่ขึ้นต้นด้วย “แช่” คือ เมืองที่มีหอเจ้าฟ้า

๒.๕.๒ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับชุมชน

ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับชุมชนประกอบด้วย ข้อมูลด้านการปกครอง ด้านภูมิศาสตร์จำนวนครัวเรือนและประชากร ดังนี้

๑. ด้านการปกครอง ชุมชนบ้านแช่แห้ง หมู่ที่ ๓ ตำบลฝายแก้ว อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน อยู่เขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว

โดยมีผู้นำในหมู่บ้าน ได้แก่

(๑) นายสมบุญ มาขวา หัวหน้าคุ้ม

(๒) นายอนันต์ อินตะใจ รองหัวหน้าคุ้ม

(๓) พ่ออ้อยสี มาขวา ผู้นำทางศาสนา/พิธีกรรม

(๔) นายศักดิ์ ทาปัน ผู้ทรงคุณวุฒิ

(๕) นายศักดิ์ มูลชัย ผู้ทรงคุณวุฒิ

(๖) นางบัวจันทร์ อุทธิยา ประธานแม่บ้าน

บริบทการบริหารงานในหมู่บ้าน หมู่บ้านแช่แห่งเรียกกลุ่มตัวเองว่า “คุ้มแช่แห่ง” เป็นเพียงส่วนหนึ่งของบ้านฝายแก้วมีการคัดเลือกหัวหน้าคุ้มขึ้นมาปกครองกันเอง มีการเปลี่ยนหัวหน้าคุ้มบ่อย มีกรรมการเพียงไม่กี่คนมีผู้นำตามธรรมชาติ เช่น ผู้นำทางด้านศาสนา/พิธีกรรม มีผู้นำด้านอื่น ๆ เช่น แม่บ้าน/อสม. มีความพอใจในความเป็นอยู่ของตนเองระดับหนึ่ง

๒. ด้านภูมิศาสตร์สภาพทางภูมิศาสตร์ของชุมชน เป็นที่ตั้งของเนินภูเพียงแช่แห่ง

๓. จำนวนครัวเรือนและประชากร ข้อมูลครัวเรือนและประชากรของชุมชน มีดังนี้

จำนวนครัวเรือนในชุมชน	๕๘	หลังคาเรือน
มีเลขที่บ้านจำนวน	๕๔	หลังคาเรือน
ไม่มีเลขที่บ้านจำนวน	๔	หลังคาเรือน

๒.๕.๓ วิถีชีวิต วัฒนธรรมประเพณีที่เกี่ยวข้องกับชุมชนโบราณแช่แห่ง/พระธาตุแช่แห่ง

บ้านแช่แห่งเป็นหมู่บ้านที่เคยเป็นหมู่บ้านที่คู่กับวัดพระธาตุแช่แห่งฯ มาตั้งแต่สมัยสร้างเมืองภูเพียงแช่แห่ง (นาหอณาตบของเมืองภูเพียง) บ้านแช่แห่งเป็นหมู่บ้านที่มีหน้าที่ทำนุบำรุงวัดแช่แห่งฯ เมืองภูเพียงแช่แห่งย้ายไปตั้งเมืองใหม่ทางฝั่งแม่น้ำน่านทิศตะวันตกบ้านแช่แห่งถูกทอดทิ้งจากเมือง บ้านแช่แห่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของบ้านฝายแก้ว (คุ้มแช่แห่ง) วัดแช่แห่งไปขึ้นอยู่กับพื้นที่ของตำบลม่วงตึ๊ด แต่บ้านแช่แห่งยังอยู่กับตำบลฝายแก้วเหมือนเดิม ในขณะที่วัดพระธาตุแช่แห่งมีการพัฒนาทุก ๆ ด้านเป็นศูนย์กลางในเรื่องต่าง ๆ เช่น การศึกษา ท่องเที่ยว แต่บ้านแช่แห่งกลับขาดการพัฒนาในเรื่องต่าง ๆ เช่น สาธารณูปโภค ความยากจน การศึกษา วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ อาชีพ มุมมองหมู่บ้านแช่แห่งถูกทอดทิ้งโดดเดี่ยวหรือว่าชาวบ้านไม่สนใจโลกภายนอก

๑. อาชีพของประชากร ประชากรในชุมชนโบราณแช่แห่ง/พระธาตุแช่แห่งโดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำนา ทำสวน ทำไร่ เช่น ทำนาข้าวเหนียวข้าวเจ้า ปลูกถั่วเหลือง ถั่วฝักยาว ถั่วลิ้นเตา มะเขือเทศ เป็นต้น รวมไปถึงหัตถกรรมพื้นบ้านในครัวเรือนและค้าขายในหมู่บ้าน

ซึ่งถือเป็นลักษณะเด่นของชุมชนแห่งนี้ชุมชนโบราณมีความเป็นอยู่แบบพอเพียง เช่น สุ่มไก่ ตะกร้า ก่วยสลาก

๒. อัตลักษณ์ของชุมชน ประกอบด้วยงานประเพณีสำคัญที่น่าสนใจ ได้แก่ งานประเพณี หกเป็ง ปีใหม่เมือง ตานสลากภัต ยี่เป็งตั้งธรรม (อ่านธรรมมหาเวสสันดรชาดก) งานสืบชะตา การส่งเคราะห์หมู่บ้าน บายศรีสู่ขวัญ ได้ยึดถือและปฏิบัติสืบทอดกันมาช้านาน โดยเชื่อว่าเป็นการต่ออายุหรือต่อชีวิตให้ยืนยาว มีความสุขความเจริญ ตลอดจนเป็นการขจัดภัยอันตรายต่าง ๆ ที่จะบังเกิดขึ้น อีกทั้งยังเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่การทำงานต่อไป ในขณะที่ประเพณีดังกล่าวเทโวโรหณะเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า “วันพระเจ้าเปิดโลก” ด้วยว่าเมื่อพระพุทธเจ้าเสด็จจากสวรรค์ชั้นดาวดึงส์ มาสู่โลกมนุษย์หลังวันออกพรรษา อีกทั้งงานหัตถกรรมที่มาจากภูมิปัญญาท้องถิ่น คือ งานจักสานไม้ไผ่ นอกจากนี้ อาหารประจำท้องถิ่น ได้แก่ แกงแค แกงฮังเล น้ำพริก (อ่อง หนุ่ม หมูคั่ว มะเขือเทศ ข่า) ขนมพื้นบ้าน ขนมเทียน ข้าวต้มโป๊ะ (กล้วย เผือก ถั่ว)

๓. ศาสนสถาน แหล่งประวัติศาสตร์ และโบราณคดี ได้แก่ วัดพระธาตุแช่แห้ง กู่อิฐของครูบาปัญญาแช่แห้ง คูเมืองเก่า ๒ ชั้น (ชั้นนอกและชั้นใน) บ่อน้ำทิพย์ บ่อนางแมน ท้าวขาก่าน ท้าวพรหมา ท้าวบุญสูงสำหรับการฟื้นฟูบำรุงรักษาทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง มีการปลูกป่า ขุดลอก คู คลอง อีกทั้งยังมีการสร้างมูลค่าเพิ่มจากทรัพยากรที่มีอยู่ ได้แก่ การนำไม้ไผ่มาจักสาน การแปรรูปอาหาร นำปุนามาทำน้ำปู หน่อไม้ดอง ผักกาดดอง มีการจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน โดยที่สมาชิกในชุมชนให้ความสำคัญและคุณค่ากับภูมิปัญญาท้องถิ่น และเอื้อต่อการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

๔. ความเชื่อ การบูชาสักการะ ในชุมชนมีการบูชาเคารพสักการะท้าวขาก่าน ซึ่งถือได้ว่าเป็นความเคารพในระดับจิตวิญญาณ เป็นศูนย์รวมจิตใจของสมาชิกในชุมชนซึ่งทางหมู่บ้านจัดเป็นประจำ ในช่วงเดือน ๔ เหนือ หรือเดือนมกราคม โดยพ่อฮุยศรี มาขวา เป็นข้าวจ้าง (ผู้กระทำพิธีในการเลี้ยงเจ้าหลวงขาก่าน) และจัดอีกครั้งช่วงหกเป็ง(จัดร่วมกับชุมชนบ้านหนองเต่า) ของทุกปี

การนับถือผีปู่ย่า มีการจัดเลี้ยงประจำปี และจัดเลี้ยงส่วนบุคคล สืบชะตา บายศรีสู่ขวัญ ส่งเคราะห์หมู่บ้าน (บ้าน คน) มีปราชญ์หรือผู้มีความรู้ทักษะที่หลากหลายครูบาปัญญาแช่แห้ง (โดยพื้นเพเป็นคนบ้านแช่แห้ง) ถือเป็นบรรพบุรุษและผู้นำทางจิตวิญญาณพ่อศรี มาขวา มีความสามารถด้านพิธีกรรมทางศาสนาทั้งงานมงคล และอวมงคล ความเชื่อ หมอสู่ขวัญพ่อถนัด สิงสาร มีความสามารถด้านการทำอาหารพื้นเมือง แกงฮังเลพ่อนวล อินต๊ะใจ ผู้ทรงคุณวุฒิในหมู่บ้าน มีความสามารถด้านจักสาน ทำมิดพร้าวไม้กวาดพ่อสมบุญ มาขวา ผู้นำชุมชนในปัจจุบัน มีความสามารถด้านการไปญาคา (ไพคา) พ่อคล้าย วงค์เป็ง มีความสามารถด้านการจักสาน พ่อจันทร์ บุญมี มี

ความสามารถด้านการจักสาน พ่อดักดี มูลใจ มีความสามารถด้านหมอมือ การเชิดโปงย่า บำบัดโรค ด้วยคาถาพื้นเมืองพอช่วย กุลละไชย มีความสามารถด้านการทำพิธีสะเดาะเคราะห์ การเลี้ยงผีพ่อ เกษม ผดุง มีความสามารถหลากหลายด้าน

ชุมชนโบราณภูเพียงเวียงแซ่แห่ง มีประวัติศาสตร์ วิธีประเพณี และเป็นแหล่ง ประวัติศาสตร์สำคัญของจังหวัดน่าน มีอาณาเขตแบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ พื้นที่วัดพระธาตุแช่แห้ง ส่วนที่ ๒ ชุมชนโบราณแซ่แห่ง และส่วนที่ ๓ ชุมชนโบราณหนองเต่า

๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนนี้เป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแบ่งเป็น ๒ ส่วน ได้แก่งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ชุมชนและการศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของหมู่บ้านแซ่แห่ง ดังนี้

๒.๖.๑ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชุมชน

ผู้วิจัยได้ทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชุมชนจำนวนหลายงาน ได้แก่

๑. การจัดรูปแบบชุมชนในเขตเทศบาลนครสวรรค์

นภัทร นาคสุทธิ์^{๖๙} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดรูปแบบชุมชนในเขตเทศบาลนครสวรรค์ เพื่อการวางผังชุมชนที่ยั่งยืน กรณีศึกษา: ชุมชนตลาดลาว ผลการศึกษาพบว่า ชุมชนตลาดลาวมีความ พร้อมและจำเป็นต้องมีการจัดรูปแบบชุมชนใหม่ ซึ่งสภาพพื้นที่ปัจจุบันกำลังประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ความหนาแน่นแออัดของอาคารพักอาศัย การให้บริการ โครงสร้างพื้นฐานที่ยังไม่ครอบคลุมทั่วทั้งพื้นที่ การเข้าถึงพื้นที่ไม่ได้รับความสะดวก มีถนนที่ไม่ได้มาตรฐาน ขาดพื้นที่สีเขียว การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่สมคุณค่า ปลดปล่อยที่ดินรกร้างว่างเปล่า ประชาชนมีความเป็นอยู่ลำบาก รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย และจากการสัมภาษณ์ความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับรูปแบบชุมชน ที่ประชาชนต้องการ พบว่า โครงการที่ต้องการ คือ การบริการโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบระบายน้ำ การเชื่อมต่อระบบถนนให้เดิน ทางเข้าทางออกสะดวกสบาย การเพิ่มพื้นที่สีเขียว ส่วนสาธารณะ สนามเด็กเล่น การพัฒนาแหล่งงานในชุมชน การพัฒนาพื้นที่ริมน้ำให้เป็นย่านการค้า

^{๖๙} นภัทร นาคสุทธิ์, "การจัดรูปแบบชุมชนในเขตเทศบาลนครสวรรค์เพื่อการวางผังชุมชนที่ยั่งยืน กรณีศึกษา: ชุมชนตลาดลาว", รายงานการวิจัย, (สถาปัตยกรรมศาสตร์:วิทยาเขตบางเขน, ๒๕๕๕), หน้า ๔๙.

๒. กระบวนการสร้างตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตโดยการมีส่วนร่วม

สมศรี ศิริขวัญชัย^{๗๐} ได้ศึกษาเรื่อง กระบวนการสร้างตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตโดยการมีส่วนร่วม โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) โดยมีกระบวนการที่ศึกษาที่สำคัญ คือ (๑) การประเมินสภาพทั่วไปและรวบรวมข้อมูลชุมชน (๒) การหาความหมายและองค์ประกอบของคุณภาพชีวิต (๓) การคัดเลือกองค์ประกอบและตัวชี้วัด (๔) การตรวจสอบองค์ประกอบและตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและการพัฒนาระบบถ่วงน้ำหนักและ (๕) การประเมินผลศักยภาพในการสร้างตัวชี้วัดของกลุ่มเป้าหมาย โดยที่ผลการศึกษาได้องค์ประกอบคุณภาพชีวิต ๖ องค์ประกอบ กล่าวคือ (๑) ด้านหลักประกันชีวิต (๒) ด้านครอบครัว (๓) ด้านสิ่งแวดล้อม (๔) ด้านความสุขทางใจ (๕) ด้านสังคม และ (๖) ด้านร่างกายและจิตใจ

๓. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นด้านโครงสร้างพื้นฐาน

จิระ สุขแก้ว ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นด้านโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลตำบลขุนพิดเพ็ง อำเภออุ้มทอง จังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อศึกษาบทบาทผู้นำท้องถิ่นและความรู้ความเข้าใจการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลขุนพิดเพ็งตามปัจจัยส่วนบุคคลที่แตกต่างกัน ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของผู้นำท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลขุนพิดเพ็ง ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ความเข้าใจการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลขุนพิดเพ็ง

ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๒.๙๘ บทบาทของผู้นำท้องถิ่น พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๗๒ และกลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยรวมอยู่ระดับ มาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๐.๙๙ เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นด้านโครงสร้างพื้นฐาน จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศและระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นด้านโครงสร้างพื้นฐานทุกด้านไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีอายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน โดยรวมมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นด้านโครงสร้างพื้นฐานทุกด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕

^{๗๐} สมศรี ศิริขวัญชัย, “กระบวนการสร้างตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตโดยการมีส่วนร่วม”, วารสารสาธารณสุขและการพัฒนา. ๒๕๔๘ ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒ : ๖๑.

เกรียงศักดิ์ เชี่ยวยิ่ง^{๗๑} ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาความสามารถของผู้นำหมู่บ้านเพื่อการส่งเสริมป่าชุมชน พอสรุปได้ว่า ปัญหาการใช้และการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เป็นนิมิตหมายที่ดีที่ทำให้ทุกฝ่ายได้หันมาให้ความสนใจและเอาใจใส่ โดยเป็นที่เข้าใจกันอย่างชัดเจนว่า การค้าและการอุตสาหกรรมป่าไม้แบบเดิมที่เคยทำกันมานั้น ทำให้ทรัพยากรป่าไม้ไม่เพียงพอกับความต้องการและไม่สามารถดำเนินการเช่นนั้นได้อีกต่อไป ยุทธวิธีใหม่จึงได้เกิดขึ้นตามความต้องการในการจัดการป่าไม้ที่เรียกว่า “วนศาสตร์ชุมชน” วิธีการนี้ได้เน้นหนักอย่างมากของการมีส่วนร่วมในการวางแผนและการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้โดยประชาชน โดยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาผู้นำหมู่บ้านเพื่อส่งเสริมป่าชุมชน กล่าวคือ

ประการที่ ๑ ก่อนดำเนินงานควรทำการศึกษาให้ทราบว่างค์กรหรือสถาบันใดในหมู่บ้านมีความเหมาะสมที่จะพัฒนาให้มีความสามารถในการส่งเสริมป่าชุมชน

ประการที่ ๒ การพัฒนาความสามารถของผู้นำเพื่อส่งเสริมป่าชุมชนอาจมีหลายวิธีการควรเลือกใช้วิธีการที่ชาวบ้านมีส่วนร่วมโดยตรง

ประการที่ ๓ การดำเนินการส่งเสริมป่าชุมชนในทำนองเดียวกันนี้ ผู้ดำเนินการควรมีกำลังความสามารถในการจัดการพันธุ์ไม้และสิ่งจำเป็นให้พอและให้ได้ตามความต้องการของชุมชน

ประการที่ ๔ รัฐหรือทางราชการควรมีนโยบายที่แน่นอนในการสนับสนุนพัฒนาหมู่บ้านเพื่อให้เป็นแกนนำประชาชนในการปฏิบัติ และขยายผลการส่งเสริมป่าชุมชนให้ได้ผลกว้างขวางยิ่งขึ้นไป

๔. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาชุมชนยั่งยืน

สิทธิชัย ตันศรีสกุล^{๗๒} ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาชุมชนยั่งยืน กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดมหาสารคาม มีความมุ่งหมายเพื่อสร้างและพัฒนารูปแบบการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนในจังหวัดมหาสารคาม กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ได้แก่ ๑) ชุมชนที่ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน ๖ ชุมชน ได้แก่ ชุมชนป่าโคกหินลาด ชุมชนหนองโดนท่าตูม ชุมชนป่าโคกใหญ่ ชุมชนดอนมัน ชุมชนศรีสุข และชุมชนบ้านแพง ชุมชนละ ๕ คน รวมทั้งหมดจำนวน ๓๐ คน ๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดมหาสารคาม จำนวน ๗๐ แห่ง แห่งละ ๑ คน จำนวน ๗๐ คน ๓) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญพัฒนารูปแบบการพัฒนาชุมชน

^{๗๑} เกรียงศักดิ์ เชี่ยวยิ่ง, "การพัฒนาความสามารถของผู้นำหมู่บ้านเพื่อการส่งเสริมป่าชุมชน", วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ (พ.ค.-ต.ค. ๒๕๓๔) : ๖๕-๗๑.

^{๗๒} สิทธิชัย ตันศรีสกุล, "ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาชุมชนยั่งยืน กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดมหาสารคาม", วารสารช่อพะยอม, ปีที่ ๒๑(๒๕๕๓): ๕๑ - ๕๒.

อย่างยั่งยืน จำนวน ๒๐ คน โดยการเลือกแบบเจาะจงเป็นตัวแทนเข้าร่วมโครงการ เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลคือแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม สถิติที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ทำการวิจัยตั้งแต่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึง ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓

ผลการวิจัยพบว่า ตัวแทนชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนในจังหวัดมหาสารคาม ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุระหว่าง ๓๑-๔๐ ปี ร้อยละ ๓๒.๕ มีสถานภาพสมรส ร้อยละ ๖๒ การศึกษา จบชั้นประถมศึกษา ร้อยละ ๓๗.๕ และร้อยละ ๔๙ มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนมากกว่า ๕,๐๐๐ บาท โดยปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนประกอบด้วย ๓ ปัจจัยหลัก ได้แก่ ปัจจัยการบริหารจัดการด้านธุรกิจชุมชน ปัจจัยการบริหารจัดการด้านสังคม ปัจจัยการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับรูปแบบการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนในจังหวัดมหาสารคาม ๘ มี ขั้นตอนประกอบด้วย ๑) การศึกษาชุมชน ๒) การวิเคราะห์ปัญหาชุมชน ๓) การจัดลำดับความต้องการและปัญหาชุมชน ๔) การวางแผนแก้ปัญหา ๕) การพิจารณาวิธีการดำเนินงาน ๖) การดำเนินงาน ๗) การประเมินผลงาน และ ๘) การทบทวนเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรค เมื่อผ่านการพิจารณาจากผู้เชี่ยวชาญตามเกณฑ์ที่กำหนด ($Mdn > ๓.๕๐$ และ $IQR < ๑.๕๐$) พบว่า รูปแบบการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนในจังหวัดมหาสารคามนี้จึงมีความเหมาะสมต่อชุมชนในจังหวัดมหาสารคาม

๕. กระบวนการจัดการชุมชนเข้มแข็ง

วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ^{๗๓} ได้ศึกษาเรื่อง กระบวนการจัดการชุมชนเข้มแข็ง: รูปแบบปัจจัยและตัวชี้วัด มีวัตถุประสงค์ ได้แก่ เพื่อศึกษาความเป็นมา กระบวนการจัดการ รูปแบบ ปัจจัย และตัวชี้วัดชุมชนเข้มแข็งของไทย อีกทั้งเพื่อศึกษาปัจจัยและเงื่อนไขที่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการจัดการชุมชนเข้มแข็งในสังคมไทย เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการจัดการ รูปแบบ ปัจจัยและตัวชี้วัดชุมชนเข้มแข็งของสังคมไทย ตลอดจนเพื่อนำเสนอแนวทางและองค์ความรู้ที่เหมาะสมกับกระบวนการเสริมสร้างตัวชี้วัดชุมชนเข้มแข็งของไทย อันไปสู่การพัฒนาชุมชนเข้มแข็งที่ยั่งยืน

โดยผลการศึกษาพบว่า มีกระบวนการจัดการที่สำคัญ ๗ ประการ ที่ก่อให้เกิดศักยภาพของการพัฒนาชุมชนไปสู่ความเข้มแข็ง ได้แก่ ๑) กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ๒) กระบวนการแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ ๓) กระบวนการฟื้นฟูผลิตซ้ำและสร้างใหม่ ๔) กระบวนการการใช้สิทธิชุมชน

^{๗๓} วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, “กระบวนการจัดการชุมชนเข้มแข็ง: รูปแบบ ปัจจัยและตัวชี้วัด”, วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, ๒๕๕๓), ปีที่ : ๘ ฉบับที่ : ๒ : ๑๑๙-๑๔๘.

และข้อบัญญัติของชุมชน ๕) กระบวนการตัดสินใจร่วมกันของชุมชน ๖) กระบวนการของเครือข่ายการพัฒนา และ ๗) กระบวนการด้านการจัดการตนเอง

๖. รูปแบบการพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชน

ลัญจกร นิลกาญจน์^{๗๔} ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบการพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชนบ้านเขาเหล็ก หมู่ที่ ๒ ตำบลนพพิทา อำเภอนพพิทา จังหวัดนครศรีธรรมราช การวิจัยรูปแบบการพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชนบ้านเขาเหล็ก หมู่ที่ ๒ ตำบลนพพิทา อำเภอนพพิทา จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นการวิจัยศึกษาชุมชน พื้นที่ในการศึกษาวิจัย กำหนดพื้นที่เจาะจงคือ บ้านเขาเหล็กหมู่ที่ ๒ ตำบลนพพิทา ขั้นตอนการวิจัยกำหนดขึ้นโดยยึดวัตถุประสงค์การวิจัยคือ เพื่อศึกษาสภาพบริบทชุมชนที่มีส่วนต่อการพัฒนาศักยภาพผู้ชุมชน อีกทั้งเพื่อสร้างและพัฒนารูปแบบการพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชน ตลอดจนเพื่อถ่ายทอดและขยายผลรูปแบบการพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชน กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการปฏิบัติการฝึกรอบม ได้แก่ ผู้นำชุมชนและสมาชิกชุมชนบ้านเขาเหล็ก โดยคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) จากผู้ที่ยินดีเข้าร่วมโครงการปฏิบัติการฝึกรอบม เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ แบบสัมภาษณ์ แบบสอบถาม การสังเกต การสนทนากลุ่ม

ผลการวิจัยพบว่ารูปแบบการพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชนบ้านเขาเหล็กมีขั้นตอนดังนี้ ขั้นที่ ๑ คือ การสร้างองค์ความรู้ กระบวนการสร้างและพัฒนารูปแบบการพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชน โดยกระบวนการสร้าง องค์ความรู้ให้กับผู้นำชุมชนในด้านต่างๆ ดังนี้ ด้านการรู้จักตนเอง ด้านความรับผิดชอบและด้านตัดสินใจ ด้านการเป็นแบบอย่างที่ดี ด้านการรู้จักผู้อื่น ด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านการพัฒนาจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อหน้าที่และรับผิดชอบต่อผู้ด้อยโอกาสด้านการทำงานเป็นทีม ด้านบุคลิกภาพ ด้านการปรับเปลี่ยนวิธีคิด

ขั้นที่ ๒ คือ การฝึกทดลองปฏิบัติ กระบวนการสร้างและพัฒนารูปแบบการพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชนบ้านเขาเหล็กโดยการฝึกปฏิบัติให้กับผู้นำชุมชนมี กระบวนการความคิดและการปฏิบัติที่ทุกฝ่ายเข้ามาเรียนรู้ร่วมกัน โดยการทำงานด้วยกัน ใช้ความพยายามร่วมกันและไม่มาเป็นปรปักษ์ต่อกัน วิธีส่งเสริมให้คนมีความรักกันและมีความรู้ร่วมกันมีการคนคว่ำวิจัยจนได้เครื่องมือขึ้นมาซึ่งเป็นวิธีการและเทคนิคในการเอาคนที่ทำงานร่วมกันทั้งหมดในระบบเข้ามาประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ซึ่งจะดำเนินการโดยการทำให้ทุกคนเกิดการยอมรับและชื่นชมคนอื่นโดยไม่รู้สึกหรือแสดง การต่อต้านหรือวิพากษ์วิจารณ์ อีกทั้งมีการใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่แต่ละคนมีอยู่มาช่วยกันกำหนดวิธีการสำคัญ

^{๗๔} ลัญจกร นิลกาญจน์, “รูปแบบการพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชนบ้านเขาเหล็ก หมู่ที่ ๒ ตำบลนพพิทา อำเภอนพพิทา จังหวัดนครศรีธรรมราช”, รายงานการวิจัย, (มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช, ๒๕๔๖).

หรือยุทธศาสตร์(Strategic) ที่จะทำให้บรรลุวิสัยทัศน์ร่วมหรืออุดมการณ์ร่วมของกลุ่มได้อย่างดีที่สุด รวมไปถึงการนำ “วิธีการสำคัญ” มากำหนดเป็น “แผนปฏิบัติการ” (Action plan)

ขั้นที่ ๓ คือ การปฏิบัติการจริงในพื้นที่ กระบวนการสร้างและพัฒนารูปแบบการพัฒนา ศักยภาพผู้นำชุมชน โดยให้ผู้นำชุมชนนำแผนปฏิบัติการไปปฏิบัติจริงในพื้นที่ เป็นการเรียนรู้ร่วมกันทั้งผู้นำ และประชาชนทั่วไปจะเห็นความโดดเด่นของผู้นำและสร้างความมั่นใจให้เกิดการยอมรับมากขึ้น ส่งเสริมให้ผู้นำชุมชนแสดงศักยภาพภายในตัวตนที่มีอยู่มาใช้ในการพัฒนาชุมชนด้านสังคม เศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแผนกิจกรรมที่ผู้นำชุมชนระดมความคิดในการพัฒนา ศักยภาพ เช่น กิจกรรมค่ายส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม กิจกรรมการส่งเสริมการเรียนรู้ด้านอาชีพ กิจกรรมอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ขั้นที่ ๔ คือ การถ่ายทอดและขยายผลรูปแบบการพัฒนา ศักยภาพผู้นำชุมชน กระบวนการ ถ่ายทอดและขยายผลการพัฒนา ศักยภาพผู้นำชุมชนทั้งภายในและภายนอกชุมชนไปใช้กับชุมชนอื่น โดย การสร้างสัมพันธภาพระหว่างบุคคล องค์กร และหน่วยงานต่าง ๆ การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่ เกี่ยวข้อง ทั้งชุมชน วัด สถานศึกษา และองค์กรต่าง ๆ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการทำกิจกรรมใน รูปแบบต่าง ๆ ที่มีความต่อเนื่อง เป็นการสนับสนุนส่งเสริมและประสานการดำเนินงานในรูปแบบ เครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

หลังจากนั้นผู้วิจัยได้นำรูปแบบการพัฒนา ศักยภาพผู้นำชุมชนบ้านเขาเหล็กไปวิพากษ์ ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบพัฒนา ศักยภาพผู้นำชุมชนมี ๓ ขั้นตอนดังนี้ ขั้นที่ ๑ การรู้จักตนเอง การกำหนดศักยภาพที่ผู้นำชุมชนต้องการพัฒนา และขั้นที่ ๒ ดำเนินการพัฒนา เป็นกระบวนการการ สร้างองค์ความรู้การฝึกทดลองปฏิบัติ การปฏิบัติจริงในพื้นที่และการถ่ายทอดขยายผลการพัฒนา ศักยภาพผู้นำชุมชน

๒.๖.๒ การศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของหมู่บ้านแช่แห้ง

การศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของหมู่บ้านแช่แห้งมีดังนี้

๑. กิจกรรมที่มีการพัฒนาในหมู่บ้าน ได้แก่ (๑) ทำการฟื้นฟูการฟ้อนล่องน่าน (๒) ทำ การฝึกตีกลองล่องน่าน (๓) ทำการฟื้นฟูการฟ้อนมอญเซิง (๔) ทำการฝึกตีกลองมอญเซิง (๕) กลุ่มแม่บ้าน ตัดตุง (๖) ทำการฝึกเยาวชนฟ้อนเงี้ยว (๗) การทำเครื่องบายศรีสู่ขวัญ (๘) จัดตั้งกองทุนในรูปแบบบ้าน มั่นคง ๑ กองทุน และ (๙) ทำการตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านใหม่

๒. ความเข้มแข็งของชุมชน ได้แก่ (๑) เกิดมาเป็นคนบ้านแช่แห้ง มีความเป็นอยู่แบบ พอเพียง (๒) อยู่ใกล้วัดมีพระบรมธาตุแช่แห้งเป็นหลักชัยซึ่งเป็นวัดพระอารามหลวง (๓) มีความ

สามัคคี ไม่ทะเลาะเบาะแว้งกัน (๔) ภูมิใจในความเชื่อวัฒนธรรมประเพณีของวัดพระธาตุแช่แห้ง (๕) ภูมิใจในการรักษาประเพณีการเลี้ยงเจ้าหลวง (เจ้าขาก่าน) (๖) มีแหล่งทรัพยากรที่มีความสำคัญ และ (๗) เยาวชนวัยรุ่นช่วยเหลือกิจกรรมในหมู่บ้านสม่ำเสมอ

๓. ลักษณะเด่นของชุมชน ได้แก่ (๑) เป็นชุมชนโบราณมีความเป็นอยู่แบบพอเพียง (๒) อยู่ใกล้สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา และ (๓) อยู่ใกล้วัดพระธาตุแช่แห้งเป็นวัดอารามหลวง

๔. ลักษณะที่เป็นปัญหาและควรปรับปรุงพัฒนา ได้แก่ (๑) ความยากจน (๒) ไม่มีผู้นำในพื้นที่ (ผู้ปกครอง) (๓) ขาดโอกาสทางการศึกษา (๔) ขาดอาชีพที่มั่นคง (๕) ขาดระบบสาธารณสุขที่ปลอดภัย (๖) ขาดความใกล้ชิดในเรื่องต่าง ๆ จากผู้นำในหมู่บ้านหลัก (๗) วิถีชีวิตและวัฒนธรรมต่าง ๆ หายไปจากเดิม และ (๘) งบประมาณในการพัฒนาชุมชน

๕. ความต้องการการพัฒนา ได้แก่ การพัฒนาในด้านต่างๆทุกด้าน ควรขยายถนนเข้าหมู่บ้าน การส่งเสริมอาชีพเสริมการมีกิจกรรมต่อเนื่องและต้องการเห็นเด็กและเยาวชนเป็นคนดี

๖. ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นหากไม่มีการพัฒนาสู่ภาวะ ได้แก่การเสียดายโอกาสที่มีลูกหลานของชุมชนขาดโอกาสในการพัฒนา ระบบสาธารณสุขไม่ถูกพัฒนาหรือไม่มีความเจริญ ประเพณีวัฒนธรรมต่าง ๆ สูญหายไปและขาดความสมัครสมานสามัคคีของคนในชุมชน

๗. แผนการพัฒนาภายในชุมชน เป็นแผนพัฒนาที่เกิดจากการร่วมกิจกรรมระหว่างนิสิตฯ และคณะกรรมการหมู่บ้าน กล่าวคือ(๑) การจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านให้ครบองค์ประกอบการบริหารงาน (๒) การฟื้นฟูในด้านประเพณีและวัฒนธรรม (๓) การสร้างความเข้มแข็งกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ให้เกิดการปฏิบัติงานอย่างบูรณาการ (๔) การพัฒนาให้เกิดนวัตกรรมใหม่ เช่น การท่องเที่ยว การเสริมสร้างความรู้ด้านอาชีพ เสริมอาชีพรายได้ เช่นการเลี้ยงสัตว์ สินค้า OTOP ปลุกพืชสวนครัว (ผักสวนครัวรั้วกินได้) เป็นต้น (๕) การพัฒนากลุ่มเยาวชนตามแนววิถีพุทธ จัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น ลานกีฬาต้านยาเสพติด การฝึกสมาธิ เพื่อให้สุขภาพพลานามัยสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ

๘. ความคิดเห็นอื่น ๆ ได้แก่ ควรพัฒนาชุมชนไปพร้อมกับทางวิทยาลัยสงฆ์ฯ ด้วยมีความพอใจที่ทางวิทยาลัยฯ ให้ความสำคัญทางหมู่บ้าน มีความรู้สึกดีใจที่มีการพัฒนาและมีกิจกรรมในหมู่บ้านมีความสุขมากขึ้น

บทที่ ๓

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกุเพียง จังหวัดน่าน” มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการคือ ๑) เพื่อศึกษานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน ๒) เพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกุเพียง จังหวัดน่าน ๓) เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวทางการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกุเพียง จังหวัดน่าน การวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

- ๓.๑ รูปแบบการวิจัย
- ๓.๒ พื้นที่และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
- ๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย
- ๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล
- ๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล
- ๓.๖ การนำเสนอผลการศึกษาวิจัย

๓.๑ รูปแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสานทั้งวิจัยในเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในภาคสนาม โดยใช้วิธีวิทยาวิจัยการแบบผสมผสาน ดังนี้

๑) การศึกษาในเชิงเอกสาร (Documentary Study) ทำการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องพระไตรปิฎก หนังสือ รายงานการวิจัย รายงานการประชุม ภาพถ่าย เอกสารแสดงความสัมพันธ์ที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิด หลักการ ความเป็นมา รูปแบบ ความสัมพันธ์ การจัดการชุมชน และกระบวนการส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน ดังนี้

(๑) ศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหนังสือ รายงานการวิจัย และเอกสารอื่นๆ โดยอาศัยแนวคิด

การนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนเป็นกรอบในการศึกษา

(๒) ทำการศึกษาวเคราะห์กระบวนการการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนทั้งในระดับนโยบาย ประชาชน องค์กร/สถาบันการศึกษาทางพระพุทธศาสนาในจังหวัดน่าน

(๓) ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนในมิติต่างๆ

(๔) สรุปผลการศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิด หลักการ ความเป็นมา รูปแบบการประยุกต์ใช้การนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน ๒) การศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในภาคสนาม (Field Study) เพื่อทราบถึงแนวคิด หลักการ ความเป็นมา รูปแบบ ความสัมพันธ์ รูปแบบการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่

ชุมชน ทั้งในระดับนโยบาย ประชาชน ชุมชน องค์กร/สถาบันการศึกษา ในพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษา โดยมีขั้นตอนการศึกษาค้นคว้า ดังนี้

(๑) ทำการศึกษาและคัดเลือก ชุมชน ที่ดำเนินการขับเคลื่อนการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน โดยการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ตามความสำคัญของเรื่อง คือ เป็นชุมชนที่มีบทบาทและความสัมพันธ์เกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน

(๒) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับผู้นำชุมชน ผู้นำทางธรรมชาติ นิสิตที่อาศัยอยู่ในชุมชนบ้านแซ่แห่งและส่วนงานที่เกี่ยวข้องจำนวน ๒๐ - ๓๐ คน

(๓) ดำเนินการศึกษาวเคราะห์แนวคิด รูปแบบ การจัดการ และแนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน การประยุกต์ใช้องค์ความรู้ และกระบวนการบริหารจัดการเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน ในลักษณะของการวิเคราะห์เชิงลึก โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการศึกษาวจัย

(๔) สรุปและนำเสนอผลการศึกษาที่ได้ทั้งจากการศึกษาในเชิงเอกสารและภาคสนาม โดยนำมาวิเคราะห์ตามประเด็นที่สำคัญ คือแนวคิด หลักการ ความเป็นมา รูปแบบ ความสัมพันธ์ รูปแบบการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนในมิติต่างๆ ทั้งนี้ เน้นการนำผลการศึกษาวจัยมาเผยแพร่ให้รัฐบาล คณะสงฆ์ ผู้บริหาร และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องของในระดับประเทศได้รับทราบ

๕) สรุปผลการศึกษาวจัย และข้อเสนอแนะ

๓.๒ พื้นที่และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant)

การศึกษาวจัยครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาแนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน ได้แก่ ชุมชนบ้านแซ่แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบลม่วงตึ๊ด องค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว

สำหรับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มุ่งเน้นการสัมภาษณ์และประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ร่วมกับผู้นำชุมชน ผู้นำทางธรรมชาติ นิสิตที่อาศัยอยู่ในชุมชน ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน ที่มีบทบาทด้านการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน เพื่อให้เห็นแนวคิด หลักการ รูปแบบทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน จำนวน ๒๐ - ๓๐ คน นอกจากนี้ยังมีการสนทนากลุ่ม ร่วมกับผู้มีบทบาทในการขับเคลื่อนทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน

๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวจัย

การดำเนินการตามโครงการวิจัยดังกล่าว เน้นการศึกษาวเคราะห์และการมีส่วนร่วมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัย รายงานการประชุมที่เกี่ยวข้อง การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ส่วนการวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลนั้นเน้นวิธีการแสวงหาความรู้ จากการตั้งประเด็นหลักใน

การศึกษาทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน โดยดำเนินการและใช้เครื่องมือที่สำคัญ ได้แก่

๑) แบบสัมภาษณ์ (Inter View) โดยคณะผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) สำหรับผู้นำชุมชน ผู้นำทางธรรมชาติ นิสิตที่อาศัยอยู่ในชุมชน ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน ที่มีบทบาทด้านการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนโดยพัฒนาเป็นแบบสัมภาษณ์ที่พัฒนาจากเอกสาร รายงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีเนื้อหาที่สำคัญ เช่น แนวคิด หลักการ ความเป็นมา รูปแบบทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน

๒) การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) โดยดำเนินการร่วมกับผู้นำชุมชน ผู้นำทางธรรมชาติ นิสิตที่อาศัยอยู่ในชุมชน ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน ที่มีบทบาทด้านการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน โดยมีประเด็นสนทนา เช่น รูปแบบและการพัฒนาแนวคิด รูปแบบการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน การติดตามผลการดำเนินการ

๓) การสังเกต (Observation) เป็นการสังเกตพฤติกรรมและการแสดงออกของฝ่ายต่างๆ ที่จะทำควบคู่กับการสัมภาษณ์ และเข้าร่วมกิจกรรมกับชุมชน เพื่อให้สามารถมองเห็นถึงรูปแบบการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน

ดังนั้น จึงมีเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย

๑) แบบสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม (Inter view Guideline) และแนวคำถามสำหรับการสนทนากลุ่มสำหรับผู้นำชุมชน ผู้นำทางธรรมชาติ นิสิตที่อาศัยอยู่ในชุมชน ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน

๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการสำรวจรวบรวมข้อมูลเชิงลึก ที่มุ่งเน้นให้กลุ่มเป้าหมายที่ถูกเจาะจงให้เป็นผู้ให้ข้อมูลสะท้อนข้อมูลระดับบุคคล และ/หรือสะท้อนข้อมูลผ่านการเป็นตัวแทนกลุ่มหรือตัวแทนชุมชนในพื้นที่ศึกษา โดยผู้วิจัยได้ทำการนัดหมายบุคคลที่เป็นผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญไว้ก่อนหน้า เมื่อถึงเวลานัดหมายผู้วิจัยก็จะไปตามเวลา แต่บางครั้งก็อาจจะไม่พบผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญเนื่องจากออกไปทำงาน ผู้วิจัยต้องเพียรพยายามกลับไปใหม่ เมื่อพบผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญอีกครั้งก็จะทำการสัมภาษณ์ทันที การนัดหมายจึงไม่มีผลต่อโอกาสในการสัมภาษณ์มากนัก หากผู้วิจัยไปพบครั้งแรกแล้วขอสอบถามข้อมูลที่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ก็จะถือโอกาสนัดหมายไว้เพื่อทำการสัมภาษณ์ในครั้งต่อไป โดยมีวิธีปฏิบัติ ในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกดังนี้

(๑) การตรวจเยี่ยมพื้นที่เบื้องต้น (Community Meeting) เป็นกระบวนการในขั้นตอนเริ่มต้นของการดำเนินงานวิจัย เป็นการบูรณาการวิจัย เข้าถึงพื้นที่ศึกษาของโครงการ โดยการให้นักวิจัยได้เรียนรู้และสัมผัสกับสภาพแวดล้อมชุมชน อย่างใกล้ชิดเพื่อที่จะได้วางแผนการศึกษาวิจัยให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ของการวิจัยต่อไป โดยทั่วไปการตรวจเยี่ยมพื้นที่เบื้องต้น

เปรียบเสมือนกับการเรียนรู้ “ภูมิสังคม” ของพื้นที่เป้าหมาย อันประกอบด้วยประเด็นการตรวจเยี่ยมในด้านต่างๆ

(๒) การสำรวจ/ศึกษาสภาพแวดล้อมทางกายภาพของพื้นที่ศึกษา เป็นการศึกษาเรียนรู้ข้อมูลทางกายภาพ ชีวภาพ และลักษณะภูมิประเทศของชุมชน เป้าหมาย เพื่อที่จะนำข้อมูลมาใช้ในการศึกษารูปแบบการตั้งถิ่นฐาน การกระจายตัวของชุมชน ความสามารถของชุมชน

(๓) การสำรวจ/ศึกษาสภาพแวดล้อมทางสังคมของพื้นที่ศึกษา เป็นการศึกษาเรียนรู้ข้อมูลทางสังคมของชุมชนในด้านต่างๆ เช่น สภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม จารีตของชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น

(๔) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้นำ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นการเข้าพบพูดคุย โดยทั่วไปนักวิจัยจะให้ผู้นำทางซึ่งเป็นบุคคลในชุมชน ซึ่งเป็นที่รู้จักของสมาชิกในชุมชนเป็นผู้ประสานให้เกิดการพบปะพูดคุย โดย ประเด็นของการพบปะพูดคุยประกอบด้วย

- การแนะนำตัวของคณะผู้วิจัย
- การชี้แจงวัตถุประสงค์/กระบวนการวิจัยและผลลัพธ์ที่พึงประสงค์
- การสอบถามประเด็นสำคัญของของภูมิปัญญาท้องถิ่น
- การเตรียมพร้อมในการศึกษา/สำรวจ/การสนทนากลุ่มเจาะจง

(๕) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ ผู้วิจัยเป็นผู้ดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยตนเอง มีข้อมูลหลายส่วนที่ต้องทำการรวบรวมข้อมูลมาประกอบกันให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์การวิจัย ผู้วิจัยได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูล โดยผู้วิจัยได้รับคำแนะนำจากผู้อาวุโสในการเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) เมื่อได้รายชื่อแล้ว ผู้วิจัยก็จะนัดหมายเพื่อสอบถามข้อมูล หรือไม่ก็เชิญผู้ให้ข้อมูลเหล่านี้ด้วยตนเองเพื่อมาร่วมพูดคุยกันเป็นกลุ่มซึ่งสามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลได้เป็นอย่างดี

(๖) การเก็บข้อมูลทุกครั้ง ผู้วิจัยได้จดบันทึกไว้เป็นหลักฐานเพื่อสามารถจดจำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ หรือบางครั้งใช้วิธีการบันทึกเทปในการสัมภาษณ์ สำหรับบันทึกข้อมูลที่ได้จากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ผู้วิจัยจะทำการจดบันทึกทันทีที่สังเกตเห็น โดยใช้เวลาในช่วงตอนกลางคืนในการเรียบเรียงข้อมูลที่ได้จากการบันทึกเทป นอกจากนี้ได้ถ่ายรูปบุคคลและสิ่งต่างๆ ที่มีผลต่อการทำงาน เพื่อประกอบข้อมูลให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นอีกด้วย

๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล

๑. ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาประกอบบริบท (Context Content Analysis Technique) ทั้งนี้การวิเคราะห์ข้อมูลได้วิเคราะห์ไปพร้อมๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูลอยู่ตลอดเวลา ซึ่งมีการตรวจสอบข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ และวิเคราะห์โดยผู้วิจัยนำข้อมูลที่ผ่านการตรวจสอบข้อมูลแล้วมาจัดทำให้เป็นระบบ หาความหมาย แยกแยะองค์ประกอบ ทั้งเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลเพื่อให้สามารถนำไปสู่ความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลง

ปรากฏการณ์และรูปแบบความเข้าใจกับความหลากหลายและความแตกต่างของข้อมูลที่รวบรวมมา เพื่อนำเสนอรายงานผลภาพรวมตามวัตถุประสงค์ทั้ง ๓ ด้าน ได้แก่

- ๑) เพื่อศึกษานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน
 - ๒) เพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน
 - ๓) เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน
๒. การสร้างบทสรุปและการพิสูจน์บทสรุป เป็นการนำแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยต่างๆ ทางวิชาการ มาสร้างเป็นบทสรุปร่วมกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้อีกครั้งหนึ่ง โดยเน้นความเชื่อมโยง เพื่อนำไปสู่การพิสูจน์ที่เป็นรูปธรรมและตรงต่อข้อเท็จจริง

๓.๖ การนำเสนอผลการศึกษาวิจัย

การนำเสนอข้อมูลจะอยู่ในลักษณะการพรรณนาความ (Descriptive Presentation) ประกอบภาพถ่ายและการพรรณนาความประกอบการบรรยายเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน เพื่อให้เห็นแนวทางการส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน เพื่อนำไปสู่การประยุกต์ใช้ในระดับนโยบาย ชุมชน องค์กร และปัจเจกบุคคลต่อไป

บทที่ ๔

ผลการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง แนวทางการส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะและการนํานโยบายสาธารณะไปสู่ภาคการปฏิบัติต่อชุมชน รวมถึงการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์เชิงลึกอย่างเป็นระบบ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้นำมาเรียบเรียงและนำเสนอผลการวิจัย ดังนี้

๔.๑ นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๒ การนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน

๔.๓ แนวทางการส่งเสริมนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง

๔.๔ การวิเคราะห์ข้อมูลแนวทางการส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

๔.๕ องค์ความรู้แนวทางการส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

๔.๑ นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

นโยบายสาธารณะ หมายถึง การบริการหรือกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม โดยเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาวยการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนอันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนและสร้างการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาประเทศชาติในภาพรวม โดยมีหลักการที่เป็นประเด็นสำคัญในการจัดบริการสาธารณะคือ การจัดบริการสาธารณะต้องดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น มีความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และความโปร่งใสในการให้บริการ

นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นในที่นี้หมายถึงทิศทาง แนวทาง แผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกที่จะทำเพื่อพัฒนาท้องถิ่นหรือตอบสนองต่อปัญหาของท้องถิ่นนั้นๆ ดังนั้นแต่ละท้องถิ่นจะมีนโยบายสาธารณะที่แตกต่างกันตามสภาพปัญหาและศักยภาพการพัฒนาของท้องถิ่นนั้นๆ

ในอดีตที่ผ่านมาเรามักไม่ค่อยคุ้นเคยและไม่แน่ใจด้วยซ้ำว่าเรามีนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นหรือไม่ เพราะการพัฒนาท้องถิ่นมักเป็นเรื่องนโยบายของรัฐบาล องค์กรปกครองท้องถิ่น

ทำงานประจำเล็กๆ น้อยๆ มีสภาพเหมือนเป็นแขนขาของรัฐบาลที่น่านโยบายของรัฐสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ หรือความอิสระของการกำหนดนโยบายการพัฒนาของท้องถิ่นตนเอง ถูกจำกัดด้วยกระบวนการทัศน์แบบรวมศูนย์ของคนที่เกี่ยวข้องและด้วยทรัพยากรการบริหารรวมทั้งกรอบของกฎหมาย อย่างไรก็ตามสภาพการณ์ปัจจุบันคลี่คลายเป็นอย่างยิ่ง สังคมเริ่มตระหนักว่าการพัฒนาท้องถิ่นแบบรวมศูนย์ที่รัฐบาลถึงทางตัน การพัฒนาท้องถิ่นโดยรัฐที่ผ่านมาส่งผลให้ท้องถิ่นไทยมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน ละทิ้งภูมิปัญญาท้องถิ่น ขาดความเป็นตัวตนและความหลากหลายในวิถีทางความคิด และปัญหาที่สำคัญคือ ประโยชน์จากการพัฒนากลับไม่ได้ตกอยู่ในมือคนท้องถิ่น รวมทั้งส่งผลให้คนท้องถิ่นขาดความรักและความภูมิใจในความเป็นท้องถิ่น การย้ายถิ่นเพื่อหาหนทางชีวิตที่ดีกว่าในเมืองหลวงเป็นปัญหาประการหนึ่งจากการพัฒนาท้องถิ่นโดยส่วนกลาง

สภาพการณ์ที่คลี่คลายดังกล่าวยังเห็นได้จากกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ชัดเจนที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระของท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมทั้งเปิดโอกาสให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นเรื่องของท้องถิ่นเอง ดังวรรคหนึ่งในมาตรา ๗๘ กล่าวว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง นอกจากนี้ มาตรา ๒๘๒-๒๙๐ ยืนยันหลักการความเป็นอิสระและเสริมอำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะ มาตรา ๒๘๔ กล่าวว่า องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมี ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง

นอกจากกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระบบการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เปลี่ยนจากทางอ้อมมาสู่การเลือกตั้งผู้บริหารทางตรงเอื้อต่อการเกิดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น เพราะผู้สมัครผู้ว่าทม. นายก อบจ. นายกเทศมนตรี นายก อบต. จำเป็นต้องนำเสนอนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นแก่ประชาชนในการรณรงค์เลือกตั้ง การเลือกตั้งท้องถิ่นเริ่มเป็นการเมืองของนโยบายมากขึ้น อย่างน้อยก็เห็นการประกาศนโยบายของผู้สมัครผู้ว่าทม. นายก อบจ. และนายกเทศมนตรีเมืองใหญ่ๆ

ภายใต้โอกาสทางกฎหมายและบริบททางการเมือง จริงๆแล้วมีการคาดหวังให้องค์กรปกครองท้องถิ่นพัฒนานโยบายสาธารณะของตนเอง ไม่ใช่รอการสั่งการจากส่วนกลางหรือทำตามอย่างกัน หากแต่ประเด็นสำคัญคือ ถึงแม้้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะเป็นผู้ได้รับการกระจายอำนาจในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไม่ได้หมายความว่า้องค์กรปกครองท้องถิ่นผูกขาดอำนาจการกำหนดนโยบายสาธารณะแต่เพียงผู้เดียว โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆในท้องถิ่น

สิ่งที่น่ากลัวที่สุดหลังการกระจายอำนาจ คือ ้องค์กรปกครองท้องถิ่นผูกขาดอำนาจตัดสินใจ ขยายอาณาจักร อาคารสถานที่ คน และสร้างกฎระเบียบข้อบังคับเหมือนเป็นหน่วยงานราชการ รวมทั้งปิดประตูทำงาน ซึ่งผลการพัฒนาคงไม่ต่างจากการพัฒนารวมศูนย์ในอดีต ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องตระหนักว่าการปกครองท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานของการให้ประชาชนในท้องถิ่นร่วมดูแลชุมชนของตนเอง และการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นหรือการแก้ไขปัญหาเป็นเรื่องของทุกส่วนในท้องถิ่น คำว่า”ท้องถิ่น”มีความหมายกว้างขวางกว่า”องค์กรปกครองท้องถิ่น”ท้องถิ่น ประกอบด้วย ้องค์กรปกครองท้องถิ่น ้องค์กรสังคม ธุรกิจ กลุ่ม ชุมชนและประชาชน จุดเน้น

สำคัญของการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดีคือ การที่องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของการสร้างเครือข่ายนโยบายและดึงทุกส่วนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างสมดุลเพื่อให้นโยบายสาธารณะนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามที่ได้รับมอบหมาย และกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุนและเงินจากการจัดสรรภาษีและอากร เพื่อให้การดำเนินการด้านบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากรัฐแบ่งออกได้เป็น ๔ ด้านหลัก คือ

๑. ด้านการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน ทางระบายน้ำ ไฟฟ้าสาธารณะ และการบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

๒. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต เช่น การบริการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การบริการสาธารณะสุขมูลฐาน การจัดการศึกษาท้องถิ่น และการบริการสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในท้องถิ่น

๓. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และรักษาความสงบ เช่น การป้องกันอุบัติเหตุทางถนน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการจัดบริการห้องน้ำสาธารณะในท้องถิ่น

๔. ด้านสุดท้ายคือ ด้านการลงทุน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวและอาชีพ การพัฒนาป่าชุมชน และการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณีท้องถิ่น เป็นต้น

สภาพบริบทการบริหารงานในหมู่บ้าน หมู่บ้านแช่แห้งเรียกกลุ่มตัวเองว่า “คุ้มแช่แห้ง” เป็นเพียงส่วนหนึ่งของบ้านฝายแก้วมีการคัดเลือกหัวหน้าคุ้มขึ้นมาปกครองกันเอง มีการเปลี่ยนหัวหน้าคุ้มบ่อย มีกรรมการเพียงไม่กี่คนมีผู้นำตามธรรมชาติ เช่น ผู้นำทางด้านศาสนา/พิธีกรรม มีผู้นำด้านอื่น ๆ เช่น แม่บ้าน/อสม. มีความพอใจในความเป็นอยู่ของตนเองระดับหนึ่ง บริบทของสภาพชุมชนโดยภายในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพปศุสัตว์ การเกษตร และรับจ้างทั่วไป สภาพของการปลูกสร้างบ้านภายในชุมชนนิยมปลูกบ้านชั้นเดียวรั้วบ้านทำจากไม้ไผ่ หรือปลูกต้นไม้เป็นแนวเขตของพื้นที่ในบ้านของตนเอง มีร้านค้าภายในชุมชน ๑ แห่ง ถนนเข้าหมู่บ้านทำจากคอนกรีตเสริมเหล็ก หากมองโดยภาพรวมของสภาพชุมชนสามารถบ่งบอกถึงสภาพเศรษฐกิจภายในชุมชนถือว่าค่อนข้างมีรายได้ต่ำ ในสภาพปัจจุบันของชุมชนบ้านแช่แห้งที่อยู่ภายใต้การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตตำบลฝายแก้ว อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

“นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่มี ความเหมาะสมกับชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ จากการสังเกตและเป็นผู้เก็บข้อมูลจำเป็นพื้นฐานของ ชุมชนทำให้ทราบว่า ประชาชนในบ้านแซ่แห่งนี้ยังมีความสัมพันธ์ที่ห่างไกลกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน นั่นคือ ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถที่ จะได้รับข้อมูลจากชุมชนในการนำไปประกอบการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อที่จะได้ นำสู่การปฏิบัติและแก้ปัญหาชุมชนแซ่แห่งนี้ได้อย่างตรงจุด”^{๕๙}

ซึ่งในประเด็นนี้ อาจจะมีหลายๆ องค์ประกอบที่เป็นสาเหตุของการเข้าถึงข้อมูลที่ยาก หรือโอกาสในการเข้าถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของชุมชนแซ่แห่งนี้มีน้อยมากทั้งๆ ที่ชุมชนไม่ได้ ห่างจากความเจริญของสังคมเมืองซึ่งสอดคล้องกับ

“นโยบายปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นยังขาดปัจจัยหลักและไม่ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เช่น นโยบายถนนเข้าหมู่บ้าน ยังเป็นถนนที่ไม่ สอดคล้องกับโครงการที่หมู่บ้านทำประชาคมไปแล้ว โดยหมู่บ้านได้ทำประชาคมขอถนน ดำ หรือแหล่งน้ำก็ทำโครงการไปแล้วแต่ยังไม่ได้รับการอนุมัติให้ก่อสร้าง แม้แต่ชาวบ้าน แซ่แห่งนี้เองจะเขียนโครงการเข้าสู่ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ก็ยังไม่ถูกดองไว้และยัง ไม่มีการอนุมัติ ทั้งนี้ด้วยสมาชิกภายในชุมชนไม่ได้เข้าไปมีบทบาทภายในสภาองค์การ บริหารส่วนตำบล เพราะหมู่บ้านแซ่แห่งนี้ขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการของหมู่บ้านฝ่ายแก้ว อีกทีหนึ่ง”^{๖๐} ทั้งนี้

“นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันซึ่งในที่นี้คือ องค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้ว มีความเหมาะสมกับชุมชนของข้าพเจ้าเป็นบางอย่าง บางนโยบาย ซึ่งไม่ครอบคลุมทั้งหมด กล่าวคือ บ้านแซ่แห่งนี้ เป็นส่วนหนึ่งของบ้านฝ่าย แก้ว นโยบายสาธารณะทุกอย่างที่ องค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้วมีมาถึงก็ตกอยู่ที่ บ้านฝ่ายแก้วทั้งหมด ไม่มาถึงชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้โดยตรง ชุมชนแซ่แห่งนี้จะได้ก็ต่อเมื่อบ้าน ฝ่ายแก้วจัดสรรให้ (ซึ่งไม่เคยมีเลย) หรือ องค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้วจะจัดสรรให้ ก็ไม่เคยเห็นมีมาก่อน นอกจากทางชาวบ้านชุมชนแซ่แห่งนี้จะร้องขอเข้าไปทางองค์การ บริหารส่วนตำบล เท่านั้นถึงจะได้มา เช่น ปัญหาเรื่องน้ำประปาไม่ถึง ถ้าชาวบ้านไม่เข้าไป ขอร้องทางองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ไม่เคยเหลียวแล สรุป คือนโยบายของทาง องค์การ

^{๕๙} สัมภาษณ์ วีรดา มีชัย, อดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้ว, วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๖๐} สัมภาษณ์ ธนอม ธิมา, นิสิตวิทยาลัยสงฆ์นครน่าน, วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

บริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้วยังไม่ค่อยมีความเหมาะสมกับชุมชนบ้านแซ่แห่งเลยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน”^{๖๑}

ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของ

“ผู้นำทางศาสนาของชุมชนที่กล่าวว่านโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่เหมาะสมกับบ้านแซ่แห่ง จากสาเหตุที่กล่าวแบบนี้ด้วยเพราะว่า ได้ขอความร่วมมือไปทางองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วขออะไรก็ได้ ขอที่ปรึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลไปก็ไม่มีความร่วมมือกับบ้านแซ่แห่งเลย”^{๖๒}

ในส่วนของภาคประชาชนผู้รับการให้บริหารหรือเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากตัวนโยบาย

“ตัวนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่ถึงบ้านแซ่แห่ง เพราะด้วยบ้านแซ่แห่งขึ้นอยู่กับบ้านฝายแก้ว นโยบายต่างๆที่กำหนดขึ้นมาก็มาไม่ถึง ชุมชนอย่างแท้จริงหากจะได้ก็เพียงส่วนที่หลุดเหลือจากบ้านฝายแก้วแล้วเท่านั้น จึงเป็นเหตุที่ทำให้มองว่าไม่เหมาะสมกับบ้านแซ่แห่ง ชุมชนถูกมองข้าม ยกตัวอย่าง เช่น เรื่องขยะหากไม่วิ่งเต้นก็ได้ไม่ได้ ขอไฟรายทางก็ใช้ระยะเวลานานกว่าที่จะได้มาก ซึ่งไฟรายทางภายในชุมชนไม่ถึง ๒๐ ดวง โดยชาวบ้านต้องวิ่งหาองค์การบริหารส่วนตำบลเอง”^{๖๓}

ซึ่งมีความสอดคล้องกับ

“ตัวนโยบายสาธารณะนั้นยังไม่มีที่เหมาะสม เนื่องจากชุมชนบ้านแซ่แห่งเป็นส่วนหนึ่งของบ้านฝายแก้ว การพิจารณาโครงการต่างๆ ที่เป็นรูปแบบมติประชาคม ชุมชนบ้านแซ่แห่งจะเสียเปรียบ เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการ”^{๖๔}

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่าในทัศนคติของชุมชนบ้านแซ่แห่งที่มองต่อตัวนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้วนั้น ในภาพรวมยังไม่มีที่เหมาะสมด้วย เพราะมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้ไม่สามารถจะขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะลงสู่ชุมชน ให้เกิดเป็นมรรคเป็นผลได้อย่างแท้จริงได้นั้น ตัวอย่างเช่น ชุมชนบ้านแซ่แห่งนั้น ในส่วนของการปกครองขึ้นอยู่กับบ้านฝายแก้ว ซึ่งบ้านฝายแก้วเองก็มีปัญหาเฉพาะของหมู่บ้านตนเองแล้ว อย่างที่ วีระดา มีชัยได้

^{๖๑} สัมภาษณ์ อนันต์ อินตะใจ, รองหัวหน้าคุ้มชุมชนบ้านแซ่แห่ง, วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑.

^{๖๒} สัมภาษณ์ พ่ออ้อยศรี มาขวา, ผู้นำทางศาสนาของชุมชนบ้านแซ่แห่ง, วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๑.

^{๖๓} สัมภาษณ์ พ่อศักดิ์ ทาปัน, ผู้ทรงคุณวุฒิบ้านแซ่แห่ง, วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๑.

^{๖๔} สัมภาษณ์ วิฑูรย์ จิณะเสน, ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้ว, วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

พูดได้ว่า นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่มีที่เหมาะสมกับชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ จากการสังเกตและเป็นผู้เก็บข้อมูลจำเป็นพื้นฐานของชุมชนทำให้ทราบว่าประชาชนในบ้านแซ่แห่งนี้ยังมีความสัมพันธ์ที่ห่างไกลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน นั่นคือทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะได้รับข้อมูลจากชุมชนในการนำไปประกอบการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อที่จะได้นำสู่การปฏิบัติและแก้ปัญหาชุมชนแซ่แห่งนี้ได้อย่างตรงจุด

ในส่วนของการสัมภาษณ์ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะและมีความใกล้ชิดกับการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติ และยังเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้น ได้มีความคิดเป็นเกี่ยวกับประเด็นของตัวนโยบายสาธารณะที่น่าสนใจ ดังนี้

“นโยบายและโครงการพัฒนานั้นมีความเหมาะสมและตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนโดยภาพรวมของการปกครองในเขตตำบลฝายแก้ว มีความสอดคล้องกับศักยภาพและงบประมาณสำหรับการพัฒนา เนื่องจากนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นนั้นไม่ว่าจะเป็นแนวทาง แผนงานโครงการและกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว ได้เลือกที่จะกระทำเพื่อพัฒนาและตอบสนองความต้องการของชุมชนนั้นจุดเริ่มต้นนั้นได้มาจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน ในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบและได้รับการยอมรับจากประชาชนในชุมชน จึงออกมาเป็นตัวนโยบายที่นำไปสู่การปฏิบัติต่อชุมชน”^{๖๕}

สอดคล้องกับ “นโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วนั้นมีความเหมาะสมต่อชุมชนเพราะเป็นเรื่องส่วนรวมที่มีความสำคัญในการร่วมดูแลช่วยเหลือส่งเสริมพัฒนาให้เกิดการขับเคลื่อน พัฒนาร่วมสร้างบริหารสาธารณะ ความเสมอภาคเท่าเทียม การเข้าถึงแก่ประชาชนทุกกลุ่มวัย บนความต้องการตามสิทธิที่พึงจะได้รับและเกิดประโยชน์ในภาพรวมของประชาชนโดยรวม”^{๖๖}

“นโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วนั้นมีความเหมาะสมต่อชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ เช่น ถนนที่เข้าหมู่บ้านเป็นถนนที่ได้รับมาตรฐานเป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก เรื่องของขยะทางองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วได้บริหารจัดการเป็นอย่างดี อีกทั้งเรื่องของประปาที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลได้หยิบยื่นความช่วยเหลือให้”^{๖๗}

^{๖๕} สัมภาษณ์ พ.ต.ท.ประสิทธิ์ กลาสี,นายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว,วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๖๖} สัมภาษณ์ พวงแก้ว พรหมมี, รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว,วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๖๗} สัมภาษณ์ พ่อถนัด สิงห์สาร, ผู้ทรงคุณวุฒิของบ้านแซ่แห่งนี้, วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๑.

“นโยบายสาธารณะนั้นยังต้องมีการพิจารณาทำความเข้าใจกับชุมชนอีกหน่อย เพื่อให้เป็นทางเลือกที่ดีเนื่องจากชุมชนแออัดเป็นอีกสภาวะหนึ่งของบ้านฝายแกว่หมู่ที่ ๓ ตำบลฝายแกว่ บ้านฝายแกว่ก็มีปัญหาในเรื่องของชุมชนหนาแน่นอีกหมู่บ้านหนึ่งของตำบลฝายแกว่ที่อยากจะแยกหมู่บ้าน ส่วนชุมชนแออัดถ้าไม่มีเขตปกครองของบ้านนิคม ก็นั่นก็สามารถแยกรวมกับบ้านฝายแกว่ อีกแนวทางหนึ่งก็สามารถขึ้นรวมกับบ้านนิคมได้ ทางชุมชนจะมีความเห็นเป็นอย่างไร ในเรื่องของการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก้ปัญหา ด้านงานโครงสร้างพื้นฐานนั้น ได้พิจารณาตามแผนงานที่ผ่านจากประชาคมของหมู่บ้าน มาโดยตลอด ชุมชนแออัดจะมีข้อเสียเปรียบเรื่องของการมีส่วนร่วมในเรื่องของการลงมติในการประชุมประชาคมของชุมชน”^{๖๘}

“ในความเหมาะสมผมคิดว่านโยบายของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นนโยบายที่จับต้องได้และเป็นนโยบายที่สามารถทำได้จริงและเกิดเป็นรูปธรรมที่สามารถทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งพร้อมๆกับการสร้างเครือข่ายให้เกิดพลังทางสังคม ดังนั้นถ้าหากชุมชนบ้านแออัดได้พื้นตัวและเติบโตขึ้นอย่างเข้มแข็งก็แสดงว่านโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องมีความเหมาะสมกับชุมชนได้อย่างแท้จริง”^{๖๙}

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผู้บริหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องและใกล้ชิดผูกพันต่อตัวนโยบายสาธารณะที่นำไปสู่ภาคปฏิบัติต่อชุมชนมองว่า นโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลฝายแกว่ที่คลอดออกมาและนำไปสู่การปฏิบัตินั้นมีความเหมาะสมกับสภาพบริบทของชุมชนและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนถึงแม้จะไม่ครอบคลุมในทุกๆด้านก็ตาม มองโดยภาพรวมทั้งหมดภายในเขตการปกครองของตนเอง ในส่วนของชุมชนบ้านแออัดนั้นยังมีปัจจัยอีกหลายอย่างที่ตัวนโยบายไม่สามารถนำลงสู่ภาคปฏิบัติได้ ทั้งเรื่องเขตปกครอง การมีส่วนร่วม การจัดทำแผนฯลฯ แต่อย่างไรก็ตามนโยบายนั้นมีความเหมาะสมต่อชุมชน

๔.๒ การนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน

การนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นลงสู่ภาคปฏิบัติต่อชุมชนนั้นจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องดูตัวเป้าหมายของการนำนโยบาย

^{๖๘} สัมภาษณ์บุญเลย นุราช,รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแกว่,วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๖๙} สัมภาษณ์ วรวิทย์ มุลจันทร์,รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแกว่,วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

ไปปฏิบัติคือ ผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของนโยบายนั้น ด้วยตัวชี้วัดระหว่างความสำเร็จกับความล้มเหลวจึงเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถมองออกได้เป็น ๓ แนวทาง คือ

ในแนวทางแรก ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติวัดได้จากระดับความร่วมมือจากผู้รับนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับความร่วมมือมีสูงระดับของความสำเร็จก็จะสูงตามไปด้วย ในขณะที่เดียวกันถ้าระดับความร่วมมือมีต่ำ ก็ย่อมหมายความว่าระดับความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมียู่งสูง

ในแนวทางที่สอง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนี้ตามภาระหน้าที่ขององค์การที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่นและปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติใดเต็มไปด้วยความขัดแย้ง หรือมีอุปสรรคขัดข้องเกิดขึ้นมากเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

ในแนวทางที่สาม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติระยะสั้น (Short - run performance) และได้ก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ๓ แนวทางข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ในแนวทางแรกนั้นเกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมของระบบราชการ ซึ่งอยู่ในความสนใจของนักทฤษฎีองค์กรเป็นส่วนใหญ่ แต่นักรัฐศาสตร์ และนักรัฐประศาสนศาสตร์ อาจให้ความสนใจน้อย เพราะหากผู้ปฏิบัติให้ความร่วมมือแค่ไหนก็ตาม ย่อมจะไม่มี ความหมายเลยหากนโยบายนั้นไม่มีผลการปฏิบัติที่แน่ชัด แนวทางที่สองในสภาพความเป็นจริง นโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติส่วนใหญ่ ย่อมเผชิญปัญหาและความขัดแย้งแทบทั้งสิ้น ดังนั้น การบอกว่าการนำนโยบายใดไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จล้มเหลวมากน้อยต่างกันเพราะการมีปัญหาก็หรือขัดแย้งนั้น อาจไม่ตรงกับข้อเท็จจริงนัก แนวทางที่สาม มีขอบข่ายกว้าง โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นว่า มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใด และก็ต้องดูถึงผลกระทบของนโยบายในระยะยาวว่า สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้เพียงใด ส่วนความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ การไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ การนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนั้นผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ให้ข้อมูลไว้อย่างหลากหลายด้วยกัน พอที่จะสรุปได้ดังนี้

“การนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติต่อชุมชนนั้นตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน ทั้งนี้ได้รับการยอมรับจากประชาชนในชุมชน โดยเน้น

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย เป็นฐานหลักของการพิจารณาโยบายต่างๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของตัวนโยบายอย่างจริงจัง”^{๗๐}

“ในส่วนของการนำนโยบายสาธารณะส่วนตัว คิดว่าเป็นเรื่องที่ดีเพราะการกำหนดนโยบายสาธารณะมาใช้กับชุมชน สามารถเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่สามารถทำให้เราได้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ แต่บางครั้งในส่วนของท่านเองอาจจะมียุทธศาสตร์นโยบายที่ไม่ค่อยชัดเจนมากนักเพราะบางครั้งชุมชนเองก็ยังไม่รู้ในเรื่องของคำว่านโยบาย แต่บางคนอาจพูดได้ คิดได้ หรือรู้ว่าถ้าเรามีปัญหาอะไรในท้องถิ่นหรือชุมชน เขาก็จะแก้ปัญหาแบบนี้แต่แท้จริงแล้วส่วนที่เขาคิด เขามา เขาแก้ปัญหา นั่นคือ เกิดจากคำว่านโยบายนั่นเอง”^{๗๑}

“นโยบายในแต่ละปีที่ผ่านมาได้ดำเนินการตามนโยบายครอบคลุมทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเสียงตามสาย ไฟฟ้าสาธารณะ ถนน ถนนเชื่อมระหว่างตำบลที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ จากองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ระบบน้ำประปาหมู่บ้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว เช่นเรื่องของการกำจัดขยะมูลฝอยทางองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วได้นำไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างเต็มที่ ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายในเรื่องของการให้บริการสาธารณะนี้ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนเอง”^{๗๒}

“การนำนโยบายสาธารณะมาใช้กับชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้เกิดขึ้นโดยการนำกระบวนการมีส่วนร่วม ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมวางแผน ติดตามประเมินผลมาจากปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่บ้านแซ่แห่งนี้ จนนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความต้องการตรงตามที่ชุมชนต้องการและสามารถตอบโจทย์ของชุมชนได้”^{๗๓} ซึ่งสอดคล้องกับ วิฑูรย์ จิณะเสน ที่มองการนำนโยบายมาใช้กับชุมชนว่า เป็นไปด้วยดีเนื่องจากนโยบายของผู้บริหารนั้น เป็นนโยบายที่เปิดกว้าง ไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือว่าจัดสรรงบประมาณ ณ จุดใดจุดหนึ่งหรือเอียงไปฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของการนำลงสู่ภาคปฏิบัติต่อชุมชน”^{๗๔}

^{๗๐} สัมภาษณ์ พ.ต.ท.ประสิทธิ์ กลาสี,นายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว,วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๗๑} สัมภาษณ์ วรภูมิ มูลจันทร์,รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว,วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๗๒} สัมภาษณ์ บุญเลิศ นุราช,รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว,วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๗๓} สัมภาษณ์ พวงแก้ว พรหมมี, รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว,วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๗๔} สัมภาษณ์ วิฑูรย์ จิณะเสน,ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว,วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

“นโยบายที่นำสู่ภาคการปฏิบัติต่อชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ ทำให้ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นมีความเจริญในหมู่บ้าน ทั้งเรื่องของถนนหนทาง ไฟฟ้า น้ำประปา การจัดการขยะในชุมชนเป็นต้น”^{๗๕} ในการนำนโยบายลงสู่ภาคปฏิบัติดังกล่าวนี้ บัวจันทร์ อุทธิยา ได้กล่าวเพิ่มเติมไว้อีกว่า ทางองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วนั้นได้ มีการนำนโยบายมาใช้เรื่องการจัดเก็บขยะ แยกขยะ ขยะขายได้ และนำเศษแก้วและขยะอันตราย แยกออกจากขยะส่วนอื่น ซึ่งโครงการนี้ดี อยู่ที่เราจะทำแต่ขึ้นอยู่กับสมาชิกภายในชุมชน จะให้ความร่วมมืออย่างไรบ้าง”^{๗๖}

จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่ แห่งนั้นเกิดผลดีต่อชุมชน ด้วยการยอมรับของคนในชุมชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางราชการในการนำ นโยบายลงสู่ภาคปฏิบัติ เป็นไปด้วยดีเนื่องจากนโยบายของผู้บริหารนั้น เป็นนโยบายที่เปิดกว้าง ไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือว่าจัดสรรงบประมาณ ณ จุดใดจุดหนึ่งหรือเอนเอียงไปฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

ทั้งนี้ที่ได้กล่าวมาเป็นความคิดเห็นของผู้นำนโยบายมาสู่ชุมชนหรือกล่าวได้ว่าเป็นหน่วยงานราชการที่เป็นผู้ปฏิบัตินโยบายสาธารณะอีกทั้งบุคคลในชุมชนส่วนหนึ่งที่เห็นว่ามี ความสอดคล้อง และก่อเกิดประโยชน์ภายในชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมที่จับต้องได้ ซึ่งการนำนโยบาย สาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ยังมีสมาชิกภายในชุมชนและบุคคล ที่เกี่ยวข้องในการวิจัยครั้งนี้ได้ให้ความเห็นที่แตกต่างหลากหลายโดยสามารถประมวลได้ ดังนี้

“การนำนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว ในปัจจุบันนี้ที่ นำมาใช้กับชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ยังไม่ประสบความสำเร็จ ด้วยมีปัจจัยหลายๆด้าน ที่ทำให้ การนำนโยบายมาใช้ไม่สำเร็จ ซึ่งขอแยกจุดด้อยของ ๒ ส่วนให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้น ดังนี้”^{๗๗}

ส่วนที่หนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วเองควรจะมีการเก็บข้อมูลจากการลงพื้นที่ จจริงจังเพื่อให้ได้ข้อมูลที่แท้จริงก่อนที่จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายหรือแผนงานที่ชัดเจน และ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจริงๆ และทั่วถึง องค์การบริหารส่วนตำบลเองก็ควรมีการ ถ่ายทอดความเข้าใจ และกลไกการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว ให้ประชาชนเข้าใจ มากกว่านี้

^{๗๕} สัมภาษณ์ นงนุช อินตะใจ, สมาชิกชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้, วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๗๖} สัมภาษณ์ บัวจันทร์ อุทธิยา, ประธานแม่บ้านชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้, วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๑.

^{๗๗} สัมภาษณ์ วีรดา มีชัย, อติตรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว, วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

ส่วนที่สอง ชุมชนบ้านแซ่แห่ง ควรเปิดใจ เปิดตัวเอง เพื่อยอมรับการพัฒนาและยอมรับการเปลี่ยนแปลงจากองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว และจากสังคมภายนอกที่ปรับเปลี่ยนไปตามกระแสโลกาภิวัตน์อย่างรวดเร็ว และร่วมอนุรักษ์สิ่งที่ดีงามของชุมชนเอาไว้อย่างควบคู่กัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนบ้านแซ่แห่งเอง

“นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ที่นำมาใช้กับชุมชนบ้านแซ่แห่ง ไม่เป็นผลดีต่อชุมชนเท่าที่ควรจะเป็น เพราะว่าชุมชนบ้านแซ่แห่งไม่ได้รับโดยตรงอย่างแท้จริงซึ่งต้องผ่านบ้านฝายแก้วก่อน ดังนั้นการนำนโยบายสาธารณะไม่สามารถนำมาใช้โดยตรงได้เลย ต้องผ่านการลงประชามติกับบ้านฝายแก้วก่อน เพราะทางองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วเองเห็นว่าชุมชนบ้านแซ่แห่งเป็นส่วนหนึ่งของบ้านฝายแก้ว จะทำอะไรต้องผ่านทางบ้านฝายแก้วก่อน องค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วไม่เคยจัดสรรผลประโยชน์มาถึงชุมชนบ้านแซ่แห่งโดยตรงเลย ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อชุมชนบ้านแซ่แห่ง สรุปคือ องค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วไม่เคยนำนโยบายสาธารณะมาใช้กับชุมชนบ้านแซ่แห่งโดยตรง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน”^{๗๘}

“การปฏิบัติดังกล่าวยังเป็นการนำนโยบายที่ล้าหลังอยู่ไม่ทันต่อยุคสมัยที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น การส่งเสริมอาชีพประชาชนเพื่อปากท้อง และความเป็นอยู่ยังไม่ดีขึ้น คนว่างงานมาก และมีอาชญากรรมเพิ่มขึ้น กลุ่มวัยรุ่นสูง มั่วสุม ดื่มสุรา และยาเสพติด เครื่องสาธารณูปโภคยังไม่ถึงเท่าที่ควรเครื่องอุปโภคขาดแคลนและมีราคาแพง”^{๗๙}

“นโยบายที่เข้ามาไม่ค่อยมาก จึงนำมาใช้กับชุมชนได้ไม่เต็มศักยภาพทำให้ไม่มีการพัฒนาหมู่บ้านไม่ว่าด้านใดๆ”^{๘๐}

อาจเป็นด้วยเหตุที่ชุมชนบ้านแซ่แห่งมีจำนวนสมาชิกน้อยและไม่สามารถเป็นกระบอกหรือฐานเสียงทางการเมืองให้กับนักการเมืองท้องถิ่นก็เป็นได้ทำให้นโยบายสาธารณะที่จะก่อเกิดประโยชน์ต่อชุมชนและได้รับโดยตรงนั้นมีโอกาสน้อย

^{๗๘} สัมภาษณ์ อนันต์ อินตะใจ, รองหัวหน้าคุ้มชุมชนบ้านแซ่แห่ง, วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑.

^{๗๙} สัมภาษณ์ วนอม ธิมา, นิสิตวิทยาลัยสงฆ์นครน่าน, วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๘๐} สัมภาษณ์ ณัฐพงศ์ อุตติยา, สมาชิกชุมชนบ้านแซ่แห่ง, วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

“การนำนโยบายสาธารณะมาใช้กับชุมชนบ้านแซ่แห่ง เช่น เรื่อง ขยะ ไฟฟ้า ถนน ทำได้ไม่เต็มศักยภาพเท่าที่ควร ต้องใช้ระยะเวลามากกว่าจะสำเร็จ หรือกว่าจะได้รับ การมาดูแลเอาใจใส่”^{๘๑}

ซึ่งสอดคล้องกับที่ ยุพิน เกรียงชัยไพรพนา ให้ข้อมูลกับผู้วิจัยว่า ตัวอย่างเช่นเรื่องของ ไฟ สาธารณะแจ้งไปเวลาเสีย กว่าจะมาซ่อมให้กินาน ถ้าเข้าแจ้งไปหลายรอบกว่าจะมาซ่อมให้บำรุงให้ซึ่ง บางที่หากมองในภาพของชุมชนก็ไม่เห็นว่าจะมีอะไรยุ่งยากเพียงเอาหลอดไฟมาเปลี่ยน เป็นต้น^{๘๒}

“การนำนโยบายมาใช้ในท้องถิ่นที่ลงสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนั้น มองว่าบ้านแซ่ แห่งไม่เหมาะสม แต่เหมาะสมกับบ้านอื่นมากกว่า เพราะบ้านแซ่แห่งความเจริญไม่ถึง อะไรมาก็มาถึง เช่น การทำประชาคมต่างๆ ลงแต่บ้านฝายแก้ว ไม่มาที่ชุมชนบ้านแซ่ แห่งทำให้ชุมชนไม่ได้ตระหนักถึงการมีส่วนร่วม ด้วยมองว่าเมื่อลงประชาคมแล้วตัว โครงการต่างๆ ไม่ได้เกิดผลประโยชน์ต่อชุมชนบ้านแซ่แห่งอย่างจริงจัง”^{๘๓}

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า การนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนั้น ยังนำนโยบายลงสู่ภาคการปฏิบัติยังไม่เต็มศักยภาพเท่าที่ควร จึงทำให้ ภาพที่เป็นตัวรูปธรรมนั้นไม่ชัดเจนทำให้สมาชิกภายในชุมชนมองว่า ไม่ได้ก่อเกิดประโยชน์ที่ทำให้เกิด ความ มั่นคง ยั่งยืน ภายในชุมชน ทั้งนี้ภายในชุมชนเองก็ยังไม่ได้ตระหนักถึงการเปิดใจยอมรับต่อสิ่ง ใหม่ๆ ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้มองทั้งสองส่วนว่า ส่วนที่หนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วเองควร จะมีการเก็บข้อมูลจากการลงพื้นที่จริงจังเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง ก่อนที่จะนำไปกำหนดเป็น นโยบายหรือแผนงานที่ชัดเจน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจริงๆ และทั่วถึง องค์การ บริหารส่วนตำบลเองก็ควรมีการถ่ายทอดความเข้าใจ และกลไกการทำงานขององค์การบริหารส่วน ตำบลฝายแก้ว ให้ประชาชนเข้าใจมากกว่านี้ ส่วนที่สอง ชุมชนบ้านแซ่แห่ง ควรเปิดใจ เปิดตัวเอง เพื่อ ยอมรับการพัฒนาและยอมรับการเปลี่ยนแปลงจากองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว และจากสังคม ภายนอกที่ปรับเปลี่ยนไปตามกระแสโลกาภิวัตน์อย่างรวดเร็ว และร่วมอนุรักษ์สิ่งที่ดีงามของชุมชน เอาไว้อย่างควบคู่กัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนบ้านแซ่แห่ง

^{๘๑} สัมภาษณ์ วิโรจน์ อุดธิยา,สมาชิกชุมชนบ้านแซ่แห่ง,วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๘๒} สัมภาษณ์ ยุพิน เกรียงชัยไพรพนา,อาสาสมัครสาธารณะสุขชุมชน,วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๘๓} สัมภาษณ์ พอคักด์ ทาปัน, ผู้ทรงคุณวุฒิบ้านแซ่แห่ง,วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๑.

๔.๓ แนวทางการส่งเสริมนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง

ในการวิจัยแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติลงสู่พื้นที่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนั้น ต้องทำความเข้าใจถึงการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันเป็นสิ่งที่จะต้องให้ความสนใจสำหรับนโยบายสาธารณะ ในปัจจุบันเพื่อปรับปรุงนโยบายและแผนงานให้ดีขึ้นและเพียงพอที่จะช่วยให้สามารถแสวงหาข้อสรุป หรือยึดแนวทางการศึกษาใด ที่จะสร้างความเข้าใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดมรรคผลที่แท้จริง สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน สามารถจำแนกแนวทางในการส่งการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น ๕ แนวทางได้แก่

๔.๓.๑ แนวทางที่ยึดหลักเหตุผลเปิดรับฟังความคิดเห็นจากชุมชน

แนวทางนี้มีแนวคิดพื้นฐานว่า การใช้หลักเกณฑ์ด้านเหตุผลเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะชี้วัดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานนั้นต้องมีค่านิยมแบบยึดหลักเหตุและผลให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางที่สุด นโยบาย แผนงาน และโครงการจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และการกิจอย่างชัดเจน มีการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีระบบการวัดและประเมินผล ตลอดจนมาตรการให้คุณให้โทษแก่บุคลากรเป็นผู้ปฏิบัติงาน โดยหลักการที่เหตุผลที่ชัดเจนหรือกล่าวได้ว่า จะมีองค์ประกอบในการดำเนินงาน ๒ ส่วนใหญ่ๆ คือ

๑ นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานสามารถแปรวัตถุประสงค์ถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

๒ ความสามารถในการปฏิบัติงาน ได้บรรลุผลใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

“องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนบ้านแซ่แห่งต้องเปิดกว้าง และลงลึกจริงๆ ยอมรับความจริง ทั้งฝ่ายกำหนดนโยบายและประชาชนบ้านแซ่แห่งชุมชนบ้านแซ่แห่ง ต้องรวมตัวกันเข้มแข็ง มีผู้นำทางธรรมชาติชักชวนรวมตัวกันวิเคราะห์สภาพตนเอง เช่น แต่ละครัวเรือน สำรวจ รายรับรายจ่ายของตนเอง ทุนทางสังคม ต้องเป็นข้อมูลจริงๆ ได้ข้อมูลจริงแล้ว ก็มารวมกันคิด อยากมีอยากได้อะไรที่จำทำให้หนี้สินลดลง อยากมีอาชีพหรือทำมาหากินอย่างไร มีสุขภาพดีได้อย่างไร และก็คิดวิธีการโครงการหามาตรการที่จะทำ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปิดพื้นที่ เปิดโอกาส และเข้าถึงประชาชนให้มากกว่านี้ นำข้อมูลจริงไปประกอบการทำแผน กำหนดนโยบายให้ตรงกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชน ให้ชุมชนตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการพัฒนาชุมชนของตนเอง

โดยให้ทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนหนึ่งพี่เลี้ยงคอยกระตุ้นชุมชนให้เกิดการระเบิดจากภายในของชุมชนเอง”^{๘๔}

“ในส่วนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำโครงการอนุรักษ์พื้นที่เมืองเก่าและส่งเสริมหมู่บ้านเป็นแหล่งเมืองเก่าที่อนุรักษ์วัฒนธรรมเก่าแก่เพราะตั้งอยู่ใกล้วัดพระธาตุแช่แห้ง มีแหล่งโบราณสถานที่สำคัญของตัวจังหวัดน่าน อีกทั้งชุมชนบ้านแช่แห้งยังมีประวัติความเป็นมาที่สืบเชื้อสายมาจากบรรพบุรุษ ที่คอยปกป้องรักษาบำรุง ทำความสะอาดบริเวณวัดมาโดยตลอดตั้งแต่มีการสร้างพระธาตุแช่แห้งขึ้นมา ถือว่ามีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานคู่กับพระธาตุ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดแผนให้งบประมาณมาปรับปรุงก่อสร้างให้เป็นพื้นที่เมืองเก่าอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นอีกทางหนึ่งที่จะทำให้เกิดการพัฒนาตัวของชุมชนเองและทำให้ประชาชนมีอาชีพเกี่ยวกับการบริการการท่องเที่ยว สร้างรายได้ให้กับชุมชนได้อีกด้วย”^{๘๕}

ในการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากชุมชนในรูปของการจัดระบบทำแบบ มีระเบียบขั้นตอน โดยจากการลงพื้นที่รับฟังความต้องการของชุมชน ว่าทางชุมชนเองนั้นต้องการที่จะพัฒนาตัวชุมชนเองอย่างไร ทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีวิธีการ กลไกเข้ามาสนับสนุนอย่างไร ขั้นที่สองจัดทำประชาคมของชุมชนให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดยให้ชุมชนตั้งต้นพัฒนาตัวเองก่อน แล้วทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนำประชาคมเข้าแผนของตนเอง

“การรับฟังความคิดเห็นของชุมชน ว่า มีความสำคัญมากเพราะปัจจุบันทุกสิ่งทุกอย่าง ย่อมเกิดมาจากชุมชนทั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนชุมชน แผน องค์การบริหารส่วนตำบลเอง และแผนอำเภอ แผนจังหวัด ย่อมต้องรับฟังความคิดเห็นจากชุมชนขึ้นมา และสามารถบูรณาการร่วมกัน คือไม่ว่าจะเป็นเรื่องของโครงการต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นมาและงบประมาณที่ชุมชนจะได้รับจัดสรรเพื่อแก้ไขปัญหา ความต้องการของชุมชน เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จึงถือได้ว่า การรับฟังความคิดเห็นนั้นมีความสำคัญมากต่อการดำเนินการในด้านอื่นๆ เพราะสามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของชุมชนได้อย่างตรงจุด หากทางองค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาชุมชนในด้านต่างๆ ที่ทางชุมชนต้องการ ทั้งเรื่องสาธารณูปโภค การบริหารสาธารณะต่างๆ ทำให้เกิดความเหมาะสมกับชุมชนนั้นๆ เกิด

^{๘๔} สัมภาษณ์ วีรดา มีชัย, อดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว, วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๘๕} สัมภาษณ์ ธนอม ธิมา, นิสิตวิทยาลัยสงฆ์นครน่าน, วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

การพัฒนาที่ดีขึ้นไป นั่นจึงหมายความว่า การนำนโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ลงสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ ประสบผลสำเร็จอย่างแท้จริง”^{๘๖}

ซึ่งตรงตามความต้องการของสมาชิกภายในชุมชนที่ต้องการให้ทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากยิ่งขึ้นถึงแม้ตัวชุมชนจะเป็นชุมชนที่มีจำนวนหลังคาเรือนที่ไม่สามารถจัดตั้งหมู่บ้านตามระเบียบของราชการเองก็ตาม แต่ถือว่าชุมชนอยู่ใกล้ชิดประองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบล และใกล้ชิดกับชุมชนเมือง ดังที่

“อยากให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลได้ รับทราบกับ สิ่งที่ขาดแคลนในชุมชนและปัญหาความต้องการสาธารณะของชุมชนเอง และให้ทาง ผู้บริหารและหน่วยงานภาครัฐได้เข้ามาพบปะและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่าง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน จะได้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันอีกทั้งทำให้สมาชิก ภายในชุมชนเข้าในบทบาทการทำงาน และระบบราชการได้ดียิ่งขึ้นเพื่อเกิดความเข้าใจใน เรื่องการบริหารจัดการของภาครัฐ สมาชิกของชุมชนจะได้ตระหนักถึงการเริ่มพัฒนาที่ ตนเองก่อนก่อนที่จะให้ทางภาครัฐเข้ามาช่วย จะได้ไม่โทษแต่องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นอย่างเดียวอย่างที่เคยเป็นในอดีตที่ผ่านมา”^{๘๗}

“ในตอนที่ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ในส่วนนี้ต้องบอกว่าอยากให้ทาง องค์การบริหาร ส่วนตำบลได้เข้ามามีบทบาทอย่างแท้จริง ที่จะมาเปิดรับฟังความคิดเห็นจากชุมชนบ้าน แซ่แห่งนี้ ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันไม่เคยมีเลยสักครั้ง นับตั้งแต่ระดับนายกองค์การ บริหารส่วนตำบลรวมถึงบุคลากรเจ้าหน้าที่ราชการของ องค์การบริหารส่วนตำบล ก็ไม่ เคยมาเลยเข้ารับความคิดเห็นจากชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากรับฟังผ่านบ้านฝ่าย แก้ว ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือที่มักเรียกกันว่านักการเมืองท้องถิ่นก็จะ เห็นก่อนการเลือกตั้งแค่เท่านั้น หรือเมื่อถูกเชิญมาเป็นประธานในงาน หากทาง องค์การ บริหารส่วนตำบลมีการประชุมเปิดรับฟังความคิดเห็นจากชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้โดยตรงคือ ไม่ให้ไปร่วมกับบ้านฝ่ายแก้ว ทางชุมชนก็จะให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีเพราะผลประโยชน์ ทั้งหมดก็จะเกิดกับชุมชนอย่างแท้จริงไม่ต้องผ่านทางบ้านฝ่ายแก้วก่อน จะเป็นการ

^{๘๖} สัมภาษณ์ วรุฒิ มุลจันทร์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้ว, วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๘๗} สัมภาษณ์ วิโรจน์ อุดธิยา, สมาชิกชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้, วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

ดำเนินการการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นลงสู่ภาคปฏิบัติได้ เป็นมรรคผลอย่างแท้จริง ตรงตามความต้องการของชุมชนเอง”^{๘๘}

กระบวนการจัดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกภายในชุมชน ถือเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการเริ่มต้นของการกำหนดตัวนโยบายรวมถึงนโยบายใดที่ออกมาแล้วจะนำมาสู่ชุมชน จึงเป็นขั้นตอนเริ่มแรกที่จะได้รับรู้ถึงความต้องการการบริหารสาธารณะที่แท้จริงก่อน เพื่อนำสิ่งที่ชุมชนเสนอนั้นเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ สังเคราะห์ความเหมาะสมของตัวงบประมาณและศักยภาพของการบริหารจัดการภายในตัวชุมชนเองว่ามีศักยภาพเพียงใดที่จะรักษาสิ่งที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลได้ขับเคลื่อนหรือดำเนินการให้ไว้ ชุมชนจะรักษาและบำรุง สานต่อสิ่งที่รับไปแล้วได้อย่างไร มีกลไกใดสนับสนุนนั้นให้เกิดความมั่นคง ยั่งยืน เปรียบเสมือนดังหนึ่งปรัชญาที่มีกล่าวว่า “ถ้ามีคนมาขอปลาเราไปรับประทาน พึงอย่าให้ปลาเขาโดยทันทีจงสอนให้เขาจับปลาได้เอง” เพราะวันหนึ่งนั้นเขาจำต้องยืนด้วยตนเอง จึงจะถือได้ว่าเกิดความมั่นคง ทั้งชีวิต ทรัพย์สินของชุมชน

“ต้องให้ประชาชนในชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ได้เห็นความสำคัญในการพัฒนาและแก้ไข ปัญหาความต้องการของชุมชน โดยต้องเข้ามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น เสนอสภาพ ปัญหาความต้องการในเวทีประชาคม เพื่อบรรจุในแผนพัฒนาของท้องถิ่นและนำสู่ข้อมูล บัญญัติของท้องถิ่นต่อไป”^{๘๙}

“การจัดให้มีเวทีสาธารณะเพื่อทำประชาคมระดับหมู่บ้านและระดับตำบล เป็นการเสริมสร้างกระบวนการในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบในการ กำหนดแนวทาง แผนงาน โครงการ กิจกรรม ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้เลือกนำมาพัฒนา เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของ ชุมชน”^{๙๐}

จากประเด็นที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าการเปิดรับฟังความคิดเห็นของชุมชน สามารถเป็นแนวทางที่ทำให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรู้ถึงสภาพปัญหาอย่างแท้จริง และสามารถเข้าใจ เข้าถึง ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนา สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ด้วยการสร้าง

^{๘๘} สัมภาษณ์ อนันต์ อินตะใจ, รองหัวหน้าคุ้มชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้, วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑.

^{๘๙} สัมภาษณ์ พวงแก้ว พรหมมี, รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว, วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๙๐} สัมภาษณ์ พ.ต.ท.ประสิทธิ์ กลาสี, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว, วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒.

กระบวนการจัดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกภายในชุมชน เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการเริ่มต้นของการกำหนดตัวนโยบายรวมถึงนโยบายใดที่ออกมาแล้วจะนำมาสู่ชุมชน จึงเป็นขั้นตอนเริ่มแรกที่จะได้รับรู้ถึงความต้องการการบริหารสาธารณะที่แท้จริงก่อน เพื่อนำสิ่งที่ชุมชนเสนอมานั้นเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ สังเคราะห์ความเหมาะสมของตัวงบประมาณและศักยภาพของการบริหารจัดการภายในตัวชุมชนเองว่ามีศักยภาพเพียงใดที่จะรักษาสิ่งที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลได้ขับเคลื่อนหรือดำเนินการให้ไว้ ชุมชนจะรักษาและ บำรุงสานต่อสิ่งที่รับไปแล้วได้อย่างไร มีกลไกใดสนับสนุนนั้นให้เกิดความมั่นคง ยั่งยืน ต่อไป

๔.๓.๒ แนวทางการจัดการ

แนวทางนี้ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์การ โดยถือว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับความคาดหวังของหน่วยงานเพียงใด

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหารและทางเทคนิคอย่างเพียงพอ รวมถึงต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ แนวทางนี้มักจะพยายามศึกษาหาทางแก้ไขอุปสรรคของการปฏิบัติตามแผน และนโยบายในอดีต เช่น การแก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานการแก้ปัญหาการประสานงาน เป็นต้น

๔.๓.๓ แนวทางการให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชน

การขับเคลื่อนการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นองค์การ หรือหน่วยงานใดก็ตาม รวมไปถึงการพัฒนาตัวของชุมชนเอง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรึกษาหารือที่ปรึกษาคอยให้คำชี้แนะชี้แนะแนวทางในการพัฒนา เพราะที่ปรึกษามักจะเป็นบุคคลที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านนั้นๆ หรือที่เคยมีประสบการณ์มาก่อน ในการขับเคลื่อนการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นการที่ชุมชนบ้านแซ่แห่งที่ต้องการจะพัฒนาคุณภาพชีวิต สภาพแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวกภายในชุมชนนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรึกษา ทั้งในเรื่องของการติดต่อประสานงาน การสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนการพัฒนาในชุมชน นอกจากที่ทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะเปิดเวทีสาธารณะรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว ขั้นตอนต่อไปของการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ จำเป็นต้องเป็นทั้งที่ปรึกษา ที่ปรึกษาร่วมถึงร่วมกันวางแผนกับชุมชนในการขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชน ทั้งในโครงการและกิจกรรมต่างๆของชุมชน ซึ่งหากมองตามศักยภาพของชุมชนแล้วสมาชิกภายในชุมชนโดยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพรับจ้าง ทำปศุสัตว์ การเกษตรเป็น

หลัก ในส่วนของระเบียบ แบบแผน กระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวเอกสารแล้วมักจะไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจมากนัก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีที่ปรึกษาให้คำแนะนำต่อการพัฒนาชุมชนดังนี้

“การให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชนเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำร่วมกันเพราะเราจะได้คำตอบที่สามารถเข้าถึงปัญหาได้อย่างแท้จริง ซึ่งถือว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองได้ใช้กระบวนการในการกระจายอำนาจให้กับทุกคนทุกระดับชั้นเพื่อร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมวางแผน เกิดเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้นการทำกิจกรรมร่วมกันจึงสามารถก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันได้ทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน”^{๔๑}

ทั้งนี้การเข้ามาให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองจำเป็นต้องมีฐานความเชื่อมั่นภายในองค์การเองและเป็นที่ยอมรับจากชุมชน มีผลงานที่ปรากฏชัดเจนเป็นรูปธรรมที่ชุมชน หรือประชาชนสามารถจับต้องได้อย่างแท้จริง

“การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชนทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนเองควรมีส่วนให้การสนับสนุนสอดรับกันดังนี้

๑. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองควรสร้างความศรัทธาภายในองค์กรแล้วจะได้ใจของประชาชน

๒. ชุมชนบ้านแซ่แห่งและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างผู้นำทางธรรมชาติ มอบบทบาทให้ผู้นำทางธรรมชาติ ได้เป็นหนึ่งในฟันเฟืองการขับเคลื่อนการพัฒนาภายในชุมชน อีกทั้งยังเป็นเครือข่ายที่ดีและผู้ประสานกับสมาชิกในชุมชนที่ดีอีกด้วย ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าใจ เข้าถึง พัฒนาได้อย่างแท้จริง

๓. สร้างโจทย์ “สร้างชุมชนและรัฐสัมพันธ์” ให้เกิดการร่วมคิด ร่วมทำ ทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชนขับเคลื่อนไปแบบเป็นพลวัตร

๔. สร้างองค์กรเล็กๆ ในบ้านแซ่แห่งให้เกิด เมื่อเกิดแล้วต้องเห็นค่าจะเป็นองค์กรหรือกลุ่มก็ได้ เช่น กลุ่มเกษตรอินทรีย์ กลุ่มทำบุญหมัก เป็นต้น

๕. สิ่งที่ไม่ควรนำการเมืองมาเกี่ยวข้องโดยตรง ควรเน้นธรรมชาติ ของชุมชน เน้นความเป็นตัวตนของชุมชน และวิถีที่ต่อยอดได้ไม่ยาก”^{๔๒}

^{๔๑} สัมภาษณ์ วรุฒิ มุลจันทร์,รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว,วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๔๒} สัมภาษณ์ วีรดา มีชัย, อดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว,วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

ที่กล่าวมานี้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาต่อการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำนโยบายที่มีอยู่ลงสู่ภาคปฏิบัติสู่ชุมชน ให้เกิดการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสอดคล้องกับ

“ควรให้ชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมในเรื่องของการประชุมประชาคม เพื่อได้มีส่วนร่วมนำเสนอโครงการ ความจำเป็นของชุมชน ต่อที่ประชุม เพื่อให้บรรจุไว้ในแผนชุมชน ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ตรงตามความต้องการ ซึ่งสอดคล้องกับตัวระเบียบของการจัดสรรงบประมาณและการดำเนินโครงการที่เป็นสาธารณะลงสู่ชุมชน อาจจะใช้เวลาบ้างตามระเบียบแต่เป็นการกระทำที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างเป็นมรรคเป็นผล”^{๙๓}

“องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านมาได้ดำเนินการ ให้คำแนะนำในการวางแผนแก้ไขปัญหาความต้องการโดยมีการใช้ข้อมูล หลักฐาน ข้อเท็จจริงมาประกอบโดยการยอมรับและเห็นชอบจากทุกฝ่ายเพื่อนำมาสู่การแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมและเกิดประโยชน์ส่วนรวมกับประชาชนในชุมชน ด้วยการที่ทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการร่วมคิด ร่วมทำ เข้าใจ เข้าถึงและพัฒนา การจะนำนโยบายใดๆ ลงสู่การปฏิบัติให้เกิดมรรคผลอย่างแท้จริงแล้วเกิดจากการลงพื้นที่สำรวจความต้องการ อีกทั้งให้คำปรึกษาแนะนำการทำแผนพัฒนาร่วมกับชุมชนในพื้นที่การปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเอง”^{๙๔}

ซึ่งตรงตามความต้องการของสมาชิกภายในชุมชนที่ต้องการให้ทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทให้เพิ่มมากยิ่งขึ้น เพราะทางชุมชนเองต้องการที่จะพัฒนาตนเองแต่ลำพังกำลังของชุมชนเองศักยภาพในการขับเคลื่อนไม่เพียงพอต่อการ กระตุ้นให้เกิดการระเบิดจากภายในชุมชน

“เท่าที่ผ่านมาการให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชนนั้น น้อยครั้งที่จะได้รับในการให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชน นอกจากทางชุมชนจะเข้าไปหาขอคำปรึกษาเอง ในส่วนของประเด็นเรื่องของการให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชนนั้น อยากให้มีเกิดขึ้นบ่อยครั้ง อีกทั้งต้องการให้ทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีส่วนดูแลในพื้นที่การปกครองของตนได้เข้ามาให้คำปรึกษาแก่ชุมชน ช่วยชุมชนวางแผน ขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชนให้เจริญกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้”^{๙๕}

^{๙๓} สัมภาษณ์ บุญเลย นุราช,รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว,วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๙๔} สัมภาษณ์ พวงแก้ว พรหมมี, รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว,วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๙๕} สัมภาษณ์ อนันต์ อินตะใจ, รองหัวหน้าคุ้มชุมชนบ้านแซ่แห้ง,วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑.

ในขณะที่การให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชนในการขับเคลื่อนตัวนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ภาคปฏิบัติสู่ชุมชน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องร่วมกันทำงานเป็นทีม เพราะเป็นการทำงานที่มีประสิทธิภาพ การทำงานเป็นทีมจำเป็นต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของบุคลากร ทุกภาคส่วนคำนึงถึงการจูงใจการใช้ภาวะผู้นำอย่างเหมาะสม การสร้างความรู้สึกผูกพันกับองค์กร ชุมชนการยอมรับ การพัฒนาทีมงาน มากกว่าการใช้อำนาจบังคับบัญชาควบคุม แนวทางนี้เห็นความสำคัญของกระบวนการสื่อสารสองทาง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการสร้างความตระหนักและความผูกพันกับนโยบาย ขณะที่การให้ผู้บริหารหรือนักวิชาการระดับสูงเป็นผู้บริหารหรือนักวิชาการระดับสูงเป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่ลำพังจะเป็นผลเสีย และไม่สอดคล้องกับคติการพัฒนา แนวทางนี้ความสำเร็จของนโยบายตามแนวทางนี้คือความสำเร็จของผู้นำนโยบายไปสู่ปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องทุกคนในบทบาทการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้พอจะสรุปได้ว่า การให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชนในการนำนโยบายสาธารณะสู่ภาคปฏิบัติ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการให้คำชี้แนะชี้แนะแนวทางในการพัฒนา เพราะที่ปรึกษามักจะเป็นบุคคลที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านนั้นๆ หรือที่เคยมีประสบการณ์มาก่อน ในการขับเคลื่อนการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นการที่ชุมชนบ้านแซ่แห่งที่ต้องการจะพัฒนาคุณภาพชีวิต สภาพแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวกภายในชุมชนนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการให้คำปรึกษา ทั้งในเรื่องของการติดต่อประสานงาน การสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนการพัฒนาในชุมชน นอกจากที่ทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะเปิดเวทีสาธารณะรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว ขั้นตอนต่อไปของการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ จำเป็นต้องเป็นทั้งที่ปรึกษา ที่ปรึกษาร่วมถึงร่วมกันวางแผนกับชุมชนในการขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชน ทั้งในโครงการและกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน ซึ่งหากมองตามศักยภาพของชุมชนแล้วสมาชิกภายในชุมชนโดยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพรับจ้าง ทำปศุสัตว์ การเกษตรเป็นหลัก ในส่วนของระเบียบ แบบแผน กระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวเอกสารแล้วมักจะไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจมากนัก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการให้คำแนะนាំต่อการพัฒนาชุมชน อีกทั้งยังเป็นกลไกหลักที่จะทำให้นโยบายสาธารณะเกิดมรรคผลอย่างแท้จริง

๔.๓.๔ แนวทางด้านกระบวนการของระบบราชการ

การวิเคราะห์นี้เป็นแนวความคิดทางสังคมวิทยาที่อธิบายถึงองค์การขนาดใหญ่ว่าเป็นสภาพความเป็นจริงของสังคม องค์การขนาดใหญ่มีกฎระเบียบขั้นตอนค่อนข้างมาก มีแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ และมีการกำหนดระบบคุณธรรม (Merit System) เอาไว้อย่างแน่นอนตายตัว อย่างไรก็ตาม ภายในองค์การขนาดใหญ่ก็มีแบบแผนความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ

(Infomal relationships) ปรากฏอยู่ค่อนข้างสูง อำนาจขององค์การจริงๆ แล้วไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งที่เป็นทางการ (รูปนัย) หรือแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการเท่านั้นแต่เป็นข้าราชการระดับล่างทั้งสิ้น ดังที่ไมเคิล ลิปสกี (Michael Lipsky) เรียกว่า sue level bureaucrats ข้าราชการระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้ติดต่อกับประชาชนเดินถนนอย่างใกล้ชิด บุคลากรเหล่านี้ใช้วิจารณ์ของของตนในการตัดสินใจให้บริการประชาชนทั้งสิ้น ผู้บังคับบัญชาไม่มีโอกาสจะติดตามไปควบคุมบัญชาการอยู่ตลอดเวลาได้ดังนั้นสิ่งที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย จึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรงว่ายินดี พร้อม และทุ่มเทให้การปฏิบัติราชการ หรือมีอุปสรรคข้อจำกัดมากน้อยประการใด ความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากปัจจัย ๒ ประการคือ

๑. ได้รับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพความเป็นจริงของหน่วยงานและองค์การสภาพปัญหา ข้อจำกัดต่างๆ เช่น ปริมาณงานเกินกำลัง (Work overload) การขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะเรื่อง ขาดแรงจูงใจ ขวัญและกำลังใจที่เหมาะสมเพียงพอ เป็นต้น

๒. ระดับการยอมรับ เห็นพ้องในนโยบายและการปรับนโยบายใหม่ให้สอดคล้องกับภารกิจปกติหรือเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ราชการของบุคลากรแต่ละคน

จากแนวทางที่กล่าวมานี้พอสรุปได้ว่า ปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นั่นคือ ตัวบุคลากรผู้รับนโยบายแล้วนำลงสู่ชุมชน ว่ามีความพร้อมด้านศักยภาพต่างๆ ทั้งความเข้าใจ แรงจูงใจ ขวัญและกำลังใจต่อการปฏิบัติหน้าที่มากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นปัจจัยที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับผู้นำนโยบายลงสู่ภาคปฏิบัติ เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ใกล้ชิดและคลุกคลีกับประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง และจะให้ประสบการณ์ของตนเองการตัดสินใจต่อการนำนโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้ ว่าตัวนโยบายใดมีความเหมาะสมต่อสภาพชุมชนนั้นๆ

๔.๓.๕ แนวทางการมีส่วนร่วมกับชุมชนต่อการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบล จะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อ ตัวโครงการหรือกิจกรรมที่นำลงสู่ชุมชนนั้นได้เกิดจากการสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเป็นหัวใจหลักสำคัญ โดยหลักการสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมีดังนี้

๑. หลักการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างทางราชการกับประชาชน โดยยึดถือความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานหรือต่อบุคคล

๒. หลักการจัดความขัดแย้ง ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์และความคิด จะมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานพัฒนาเป็นอย่างมาก เพราะจะทำให้งานหยุดชะงักและล้มเหลว

๓. หลักการสร้างอุดมการณ์และค่านิยมในด้านความขยัน ความอดทน การร่วมมือ การซื่อสัตย์ และการพึ่งตนเอง เพราะอุดมการณ์เป็นเรื่องที่จะจูงใจประชาชนให้ร่วมสนับสนุนนโยบาย และเป้าหมายการดำเนินงาน และอาจก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

๔. การให้การศึกษาอบรมอย่างต่อเนื่องเป็นการส่งเสริมให้คนมีความรู้ความคิดของตนเอง ช่วยให้ประชาชนมั่นใจในตนเองมากขึ้น การให้การศึกษาอบรมโดยให้ประชาชนมีโอกาสทดลองคิด ปฏิบัติ จะช่วยให้ประชาชนสามารถคุ้มครองตนเองได้รู้จักวิเคราะห์เห็นคุณค่าของงาน และนำไปสู่การเข้าร่วมในการพัฒนา

๕. หลักการทำงานเป็นทีมสามารถนำมาใช้ในการแสวงหาความร่วมมือในการพัฒนาได้

๖. หลักการสร้างพลังชุมชน การรวมกลุ่มกันทำงานจะทำให้เกิดพลังในการทำงานและทำให้งานเกิดประสิทธิภาพ

อนึ่ง การขับเคลื่อนกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนที่จะขาดเสียไม่ได้เลยนั่นคือ วิทยุยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ๒ ประการ คือ

๑. การจัดกระบวนการเรียนรู้ สามารถทำได้หลายวิธี ได้แก่ จัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์ของหมู่บ้านเพื่อทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ จัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือจัดทัศนศึกษาระหว่างกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ภายในชุมชนและระหว่างชุมชนจัดอบรมเพื่อพัฒนาทักษะเฉพาะด้านต่าง ๆ ลงมือปฏิบัติจริง และถ่ายทอดประสบการณ์และสรุปบทเรียนที่จะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานที่เหมาะสม

๒. การพัฒนาผู้นำเครือข่าย เพื่อให้ผู้นำเกิดความมั่นใจในความและความสามารถที่มี จะช่วยให้สามารถริเริ่มกิจกรรมการแก้ไขปัญหาหรือกิจกรรมการพัฒนาได้ ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี ได้แก่ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้นำทั้งภายในและภายนอกชุมชนสนับสนุนการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนอย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นอย่างต่อเนื่องแลกเปลี่ยนเรียนรู้และดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายอย่างต่อเนื่องจะทำให้เกิดกระบวนการจัดการและจัดองค์กรร่วมกัน

ดังที่ วีรดา มีชัย ได้ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์ว่า ก่อนที่จะลงสู่การปฏิบัติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีกระบวนการดังนี้

“๑. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความชัดเจนในฐานะผู้มอบนโยบายและชุมชนผู้รับนโยบายจะต้องเข้าใจโดยผ่านการถ่ายทอดของบุคคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. จัดเวทีการร่วมรับฟัง และวิพากษ์นโยบาย จะเกิดประโยชน์มากถ้าหากชุมชนมีความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน แล้วมีการตอบสนอง

๓. การสื่อสารเป็นสิ่งสำคัญที่สุด เมื่อเกิดความเข้าใจที่ตรงกันทั้ง ๒ ฝ่าย จะทำให้การนำนโยบายต่างๆ ลงสู่การปฏิบัติได้สำเร็จนั่นคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนควรมีเวที หลายๆ ระดับเพื่อได้มาซึ่งข้อมูลและความเข้าใจของชุมชน

๔. ชุมชนบ้านแซ่แห่งควรตื่นตัว และเปิดรับโอกาสรับการเปลี่ยนแปลงในสิ่งใหม่ๆ มากกว่านี้”^{๙๖}

“องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองต้องทำประชาคมกับชาวบ้านแซ่แห่งทุกโครงการ เพื่อให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมกับงบประมาณที่ควรได้รับ ให้ชาวบ้านแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ ได้มีความสามารถและศักยภาพของชุมชน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการที่ตรงจุดประสงค์ชุมชน ทั้งนี้การทำประชาคมกับสมาชิกในชุมชนเอง ผู้ปฏิบัติตัวนโยบายที่นำสู่ชุมชน จะได้รับรู้ถึงความเหมาะสมกับบริบทของชุมชนเป็นอย่างดี”^{๙๗}

“ชุมชนได้มีส่วนร่วมกับการนโยบายทุกนโยบายเป็นอย่างดีที่ผ่านมา มีโครงการที่หลุดรอดจากบ้านฝ่ายแก้วมาถึงชุมชนบ้านแซ่แห่ง ชุมชนจะเข้าร่วมกันดำเนินการและปฏิบัติหรือทำโครงการนั้นอย่างเต็มที่ ด้วยการตระหนักถึงผลประโยชน์ของชุมชนที่จะได้รับ หากใครที่ทำการเกษตร หรืองานในอาชีพก็จะให้ความร่วมมือ ในการหยุดงานของตนเองเพื่อเข้าร่วมงานที่เป็นเรื่องของสาธารณะ ต่อการพัฒนาชุมชนให้เจริญขึ้น ดังเช่นการสร้างประปา ชุมชนต่างให้ความร่วมมือในการขุดดินฝังท่อ”^{๙๘}

ด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมนี้จะทำให้ตัวนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ และสามารถแก้ไขปัญหาความต้องการของชุมชนได้อย่างตรงจุด ดังที่

“การนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็นการนำการตัดสินใจทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติจริงซึ่งทางชุมชนเองก็ได้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจในการแก้ปัญหาของชุมชนเอง ดังนั้น กระบวนการทุกขั้นตอนที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับชุมชนได้กระทำมาจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่น คือการแปลงนโยบายที่เป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานที่เป็นรูปธรรมจึงสามารถนำไปปฏิบัติและตรวจสอบ สามารถวัดถึงความสำเร็จและวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง สามารถดึงกลไก ภาคประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่ง ของงาน โครงการ กิจกรรม ได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งยังได้คัดสรรตัวแทนจากชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วม

^{๙๖} สัมภาษณ์ วีรดา มีชัย, อดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้ว, วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๙๗} สัมภาษณ์ ธนอม ธิมา, นิสิตวิทยาลัยสงฆ์นครน่าน, วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๙๘} สัมภาษณ์ ณัฐพงศ์ อุดธิยา, สมาชิกชุมชนบ้านแซ่แห่ง, วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

ในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่ภาคปฏิบัติโดยนำแผนงานความต้องการมาบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและนำสู่การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามความต้องการของประชาชนให้เกิดความผาสุกและเกิดประโยชน์โดยรวม ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหาและความต้องการของชุมชนจนนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะของผู้บริหารและได้ผลลัพธ์มา ที่มีความจำเป็นต่อแผนงานโครงการหรือกิจกรรมโดยให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมนั้นไม่ว่าจะเป็นการร่วมคิด ร่วมทำ หรือการตรวจสอบเป็นต้น”^{๙๙}

จากที่กล่าวมานี้จึงพอสรุปได้ว่า การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัตินั้น ต้องเกิดจากการระเบิดจากภายในชุมชน รวมทั้งหน่วยงานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดรับฟังความคิดเห็น เป็นที่ปรึกษา ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนา กับชุมชน ถือได้ว่าเป็นการนำการตัดสินใจทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติจริงซึ่งทางชุมชนเองก็ได้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจในการแก้ปัญหาของชุมชนเอง ดังนั้น กระบวนการทุกขั้นตอนที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับชุมชนได้กระทำมาจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น คือการแปลงนโยบายที่เป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานที่เป็นรูปธรรมจึงสามารถนำไปปฏิบัติและตรวจสอบ สามารถวัดถึงความสำเร็จและวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังสามารถดึงกลไก ภาคประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของงาน โครงการ กิจกรรม ได้ดียิ่งขึ้น รวมถึงยังได้คัดสรรตัวแทนจากชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่ภาคปฏิบัติโดยนำแผนงานความต้องการมาบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและนำสู่การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามความต้องการของประชาชน

๔.๔ การวิเคราะห์ข้อมูลแนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห้ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

การศึกษาในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ที่ได้เก็บข้อมูลในภาคสนามและนำมาวิเคราะห์ โดยการวิเคราะห์นี้เป็นการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา ซึ่งสามารถแบ่งเนื้อหาออกเป็นประเด็นในการวิเคราะห์ได้ดังนี้

การวิเคราะห์แนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนจะเห็นได้ว่าตัวนโยบายใดๆที่ลงสู่ชุมชนนั้นจะประสบความสำเร็จและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่นเองนั้นต้องเกิดจากการตระหนักถึงกระบวนการของ

^{๙๙} สัมภาษณ์ วรวิมล มูลจันทร์,รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว,วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

การก่อตัวของนโยบายเป็นพื้นฐาน โดยเริ่มจากปัญหาที่มีในชุมชนและความต้องการของชุมชนด้วยการลงพื้นที่ชุมชนเป็นสำคัญ จึงจะนำมากำหนดเป็นนโยบายหรือการบริหารสาธารณะเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในบริบทของชุมชนนั้นเป็นหลักการพื้นฐานของการนำนโยบายสาธารณะมาปฏิบัติกับชุมชนเพื่อให้เกิดความยั่งยืน

ในด้านของผู้บริหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องและใกล้ชิดผูกพันต่อตัวนโยบายสาธารณะที่นำไปสู่ภาคปฏิบัติต่อชุมชนมองว่า นโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้วที่คลอดออกมาและนำไปสู่การปฏิบัตินั้นมีความเหมาะสมกับสภาพบริบทของชุมชนและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนถึงแม้จะไม่ครอบคลุมในทุกๆด้านก็ตาม มองโดยภาพรวมทั้งหมดภายในเขตการปกครองของตนเอง ในส่วนของชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ยังมีปัจจัยอีกหลายอย่างที่ทำให้ตัวนโยบายไม่สามารถนำลงสู่ภาคปฏิบัติได้ ทั้งเรื่องเขตปกครอง การมีส่วนร่วม การจัดทำแผนฯ แต่อย่างไรก็ตามนโยบายนั้นมีความเหมาะสมต่อชุมชน

การนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ ยังนำนโยบายลงสู่ภาคการปฏิบัติยังไม่เต็มศักยภาพเท่าที่ควร จึงทำให้ภาพที่เป็นตัวรูปธรรมนั้นไม่ชัดเจนทำให้สมาชิกภายในชุมชนมองว่า ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ที่ทำให้เกิดความมั่นคง ยั่งยืน ภายในชุมชนทั้งนี้ภายในชุมชนเองก็ยังไม่ได้ตระหนักถึงการเปิดใจยอมรับต่อสิ่งใหม่ๆ ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้มองทั้งสองส่วนว่า ส่วนที่หนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้วเองควรจะมีการเก็บข้อมูลจากการลงพื้นที่จริงจังเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง ก่อนที่จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายหรือแผนงานที่ชัดเจน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจริงๆ และทั่วถึง องค์การบริหารส่วนตำบลเองก็ควรมีการถ่ายทอดความเข้าใจ และกลไกการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้ว ให้ประชาชนเข้าใจมากกว่านี้ ส่วนที่สอง ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ ควรเปิดใจ เปิดตัวเอง เพื่อยอมรับการพัฒนาและยอมรับการเปลี่ยนแปลงจากองค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้ว และจากสังคมภายนอกที่ปรับเปลี่ยนไปตามกระแสโลกาภิวัตน์อย่างรวดเร็ว และร่วมอนุรักษ์สิ่งที่ดีงามของชุมชนเอาไว้อย่างควบคู่กัน

การใช้หลักเกณฑ์ด้านเหตุผลเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะชี้วัดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานนั้นต้องมีค่านิยมแบบยึดหลักเหตุและผลให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางที่สุด นโยบาย แผนงาน และโครงการ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจอย่างชัดเจน มีการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีระบบการวัดและประเมินผล ตลอดจนมาตรการให้คุณให้โทษแก่บุคลากรเป็นผู้ปฏิบัติงาน โดยหลักการที่เหตุผลที่ชัดเจนหรือกล่าวได้ว่า จะมีองค์ประกอบในการดำเนินงาน ๒ ส่วนใหญ่ๆ คือ

๑ นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานสามารถแปรวัตถุประสงค์ถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

๒ ความสามารถในการปฏิบัติงาน ได้บรรลุผลใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

นโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบล จะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อ ตัวโครงการหรือกิจกรรมที่นำลงสู่ชุมชนนั้นได้เกิดจากการสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเป็นหัวใจหลักสำคัญ โดยหลักการสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมีดังนี้

๑. หลักการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างทางราชการกับประชาชน โดยยึดถือความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานหรือต่อบุคคล

๒. หลักการจัดความขัดแย้ง ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์และความคิด จะมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานพัฒนาเป็นอย่างมาก เพราะจะทำให้งานหยุดชะงักและล้มเหลว

๓. หลักการสร้างอุดมการณ์และค่านิยมในด้านความขยัน ความอดทน การร่วมมือ การซื่อสัตย์ และการพึ่งตนเอง เพราะอุดมการณ์เป็นเรื่องที่จะจูงใจประชาชนให้ร่วมสนับสนุนนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงาน และอาจก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

๔. การให้การศึกษอบรมอย่างต่อเนื่องเป็นการส่งเสริมให้คนมีความรู้ความคิดของตนเอง ช่วยให้ประชาชนมั่นใจในตนเองมากขึ้น การให้การศึกษอบรมโดยให้ประชาชนมีโอกาสทดลองคิด ปฏิบัติ จะช่วยให้ประชาชนสามารถคุ้มครองตนเองได้รู้จักวิเคราะห์เห็นคุณค่าของงาน และนำไปสู่การเข้าร่วมในการพัฒนา

๕. หลักการทำงานเป็นทีมสามารถนำมาใช้ในการแสวงหาความร่วมมือในการพัฒนาได้

๖. หลักการสร้างพลังชุมชน การรวมกลุ่มกันทำงานจะทำให้เกิดพลังในการทำงานและทำให้งานเกิดประสิทธิภาพ

อนึ่ง การขับเคลื่อนกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนที่จะขาดเสียไม่ได้เลยนั่นคือ วัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ๒ ประการ คือ

๑. การจัดกระบวนการเรียนรู้ สามารถทำได้หลายวิธี ได้แก่ จัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์ของหมู่บ้านเพื่อทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ จัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือจัดทัศนศึกษาระหว่างกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ภายในชุมชนและระหว่างชุมชนจัดอบรมเพื่อพัฒนาทักษะเฉพาะด้านต่าง ๆ ลงมือปฏิบัติจริง และถ่ายทอดประสบการณ์และสรุปบทเรียนที่จะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานที่เหมาะสม

๒. การพัฒนาผู้นำเครือข่าย เพื่อให้ผู้นำเกิดความมั่นใจในความและความสามารถที่มี จะช่วยให้สามารถริเริ่มกิจกรรมการแก้ไขปัญหาก็กิจกรรมการพัฒนาได้ ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี ได้แก่ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้นำทั้งภายในและภายนอกชุมชนสนับสนุนการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนอย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นอย่างต่อเนื่องแลกเปลี่ยนเรียนรู้และดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายอย่างต่อเนื่องจะทำให้เกิดกระบวนการจัดการและจัดองค์กรร่วมกัน

๔.๕ องค์ความรู้แนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกุเพเพียง จังหวัดน่าน

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกุเพเพียง จังหวัดน่าน นโยบายใดๆที่ลงสู่ชุมชนนั้นจะประสบความสำเร็จและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่นเองนั้นต้องเกิดจากการตระหนักถึงกระบวนการของการก่อตัวของนโยบายเป็นพื้นฐาน โดยเริ่มจากปัญหาที่มีในชุมชนและความต้องการของชุมชนด้วยการลงพื้นที่ชุมชนเป็นสำคัญ จึงจะนำมากำหนดเป็นนโยบายหรือการบริหารสาธารณะเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในบริบทของชุมชนนั้นเป็นหลักการพื้นฐานของการนำนโยบายสาธารณะมาปฏิบัติกับชุมชนเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นั่นคือ ตัวบุคลากรผู้รับนโยบายแล้วนำลงสู่ชุมชนว่ามีความพร้อมด้านศักยภาพต่างๆ ทั้งความเข้าใจ แรงจูงใจ ขวัญและกำลังใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ มากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นปัจจัยที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับผู้นำนโยบายลงสู่ภาคปฏิบัติ เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ใกล้ชิดและคลุกคลีกับประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง และจะให้ประสบการณ์ของตนเองการตัดสินใจต่อการนำนโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้ ว่าตัวนโยบายใดมีความเหมาะสมต่อสภาพชุมชนนั้นๆ

การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัตินั้น ต้องเกิดจากการระเบิดจากภายในชุมชน รวมทั้งหน่วยงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดรับฟังความคิดเห็น เป็นที่ปรึกษาหารือ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนากับชุมชน ถือได้ว่าเป็นการนำการตัดสินใจทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติจริงซึ่งทางชุมชนเองก็ได้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจในการแก้ปัญหาของชุมชนเอง ดังนั้น กระบวนการทุกขั้นตอนที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับชุมชนได้กระทำมาจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นคือการแปลงนโยบายที่เป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานที่เป็นรูปธรรม จึงสามารถนำไปปฏิบัติและตรวจสอบ สามารถวัดถึงความสำเร็จและวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังสามารถดึงกลไก ภาคประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของงาน โครงการ กิจกรรม ได้ดียิ่งขึ้น รวมถึงยังได้คัดสรรตัวแทนจากชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่ภาคปฏิบัติโดยนำแผนงานความต้องการมาบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและนำสู่การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามความต้องการของประชาชนให้เกิดความยั่งยืน

บทที่ ๕

สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง แนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน มีวัตถุประสงค์ ๓ ข้อ คือ ๑. เพื่อศึกษานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน ๒. เพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน ๓. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวทางการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

วิธีการวิจัย เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการศึกษาจากเอกสารรายงาน การวิจัยที่เกี่ยวข้องและมีการสัมภาษณ์ประกอบการวิจัย

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชากร จำนวน ๒๐ รูป/คน ซึ่งเป็นบุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ๕ คน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา จำนวน ๕ คน สมาชิกในชุมชนบ้านแซ่แห่งทั้งผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำตามธรรมชาติ จำนวน ๑๐ รูป/คน ดังนี้

๕.๑ สรุปผลการวิจัย

๕.๑.๑ นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการวิจัยพบว่า นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การบริการหรือกิจกรรมที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม โดยเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนอันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนและสร้างการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาประเทศชาติในภาพรวม โดยมีหลักการที่เป็นประเด็นสำคัญในการจัดบริการสาธารณะคือการจัดบริการสาธารณะต้องดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น มีความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และความโปร่งใสในการให้บริการ นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นในที่นี้ หมายถึง ทิศทาง แนวทาง แผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกที่จะทำเพื่อพัฒนาท้องถิ่นหรือตอบสนองต่อปัญหาของท้องถิ่นนั้นๆ ดังนั้นแต่ละท้องถิ่นจะมีนโยบายสาธารณะที่แตกต่างกันตามสภาพปัญหาและศักยภาพการพัฒนาของท้องถิ่นนั้นๆ

๕.๑.๒ การนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน

จากการวิจัยพบว่า การนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้เกิดผลดีต่อชุมชน ด้วยการยอมรับของคนในชุมชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางราชการในการนำนโยบายลงสู่ภาคปฏิบัติ เป็นไปด้วยดีเนื่องจากนโยบายของผู้บริหารนั้น เป็นนโยบายที่เปิดกว้าง ไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือว่าจัดสรรงบประมาณ ณ จุดใดจุดหนึ่งหรือเอนเอียงไปฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน การนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ ยังนำนโยบายลงสู่ภาคการปฏิบัติยังไม่เต็มศักยภาพเท่าที่ควร จึงทำให้ภาพที่เป็นตัวรูปธรรมนั้นไม่ชัดเจนทำให้สมาชิกภายในชุมชนมองว่า ไม่ได้ก่อเกิดประโยชน์ที่ทำให้เกิดความมั่นคงยั่งยืน ภายในชุมชน ทั้งนี้ภายในชุมชนเองก็ยังไม่ได้ตระหนักถึงการเปิดใจยอมรับต่อสิ่งใหม่ๆ ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้มองทั้งสองส่วนว่า ส่วนที่หนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้วเองควรจะมีการเก็บข้อมูลจากการลงพื้นที่จริงจังเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง ก่อนที่จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายหรือแผนงานที่ชัดเจน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจริงๆ และทั่วถึง องค์การบริหารส่วนตำบลเองก็ควรมีการถ่ายทอดความเข้าใจ และกลไกการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้วให้ประชาชนเข้าใจมากกว่านี้ ส่วนที่สอง ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ ควรเปิดใจ เปิดตัวเอง เพื่อยอมรับการพัฒนาและยอมรับการเปลี่ยนแปลงจากองค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้ว และจากสังคมภายนอกที่ปรับเปลี่ยนไปตามกระแสโลกาภิวัตน์อย่างรวดเร็ว และร่วมอนุรักษ์สิ่งที่ดีงามของชุมชนเอาไว้อย่างควบคู่กัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้

๕.๑.๓ แนวทางการส่งเสริมนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้

จากการวิจัยพบว่า ในการวิจัยแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติลงสู่พื้นที่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้สามารถจำแนกแนวทางในการส่งการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น ๔ แนวทางได้แก่

๑. แนวทางที่ยึดหลักเหตุผลเปิดรับฟังความคิดเห็นจากชุมชน เห็นได้ว่าการเปิดรับฟังความคิดเห็นของชุมชน สามารถเป็นแนวทางที่ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรู้ถึงสภาพปัญหาอย่างแท้จริง และสามารถเข้าใจ เข้าถึง ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนา สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ด้วยการสร้างกระบวนการจัดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกภายในชุมชน เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการเริ่มต้นของการกำหนดตัวนโยบายรวมถึงนโยบายใดที่ออกมาแล้วจะนำมาสู่ชุมชน จึงเป็นขั้นตอนเริ่มแรกที่จะได้รับรู้ถึงความต้องการการบริหารสาธารณะที่แท้จริงก่อน เพื่อนำสิ่งที่ชุมชนเสนอนั้นเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ สังเคราะห์ความเหมาะสมของตัวงบประมาณและศักยภาพของการบริหารจัดการภายในตัวชุมชนเองว่ามีศักยภาพเพียงพอที่จะรักษาสິงที่ องค์การปกครองส่วน

ท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลได้ขับเคลื่อนหรือดำเนินการให้ไว้ ชุมชนจะรักษาและบำรุง สานต่อสิ่งที่รับไปแล้วได้อย่างไร มีกลไกใดสนับสนุนนั้นให้เกิดความมั่นคง ยั่งยืน ต่อไป

๒. แนวทางด้านการจัดการแนวทางนี้ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์การ โดยถือว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับความคาดหวังของหน่วยงานเพียงใด

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหารและทางเทคนิคอย่างเพียงพอ รวมถึงต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ แนวทางนี้มักจะพยายามศึกษาหาทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติตามแผน และนโยบายในอดีตเช่น เช่น การแก้ปัญหาคาดแคลนงบประมาณ ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานการแก้ปัญหาคาดประสานงาน เป็นต้น

๓. แนวทางการให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชนในการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีพี่เลี้ยงหรือที่ปรึกษาคอยให้คำชี้แนะชี้แนะแนวทางในการพัฒนา เพราะที่ปรึกษามักจะเป็นบุคคลที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านนั้นๆ หรือที่เคยมีประสบการณ์มาก่อน ในการขับเคลื่อนการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นการที่ชุมชนบ้านแซ่แห่งที่ต้องการจะพัฒนาคุณภาพชีวิต สภาพแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวกภายในชุมชนนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการให้คำปรึกษา ทั้งในเรื่องของการติดต่อประสานงาน การสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนการพัฒนาในชุมชน นอกจากนี้ทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะเปิดเวทีสาธารณะรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว ขั้นตอนต่อไปของการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ จำเป็นต้องเป็นทั้งพี่เลี้ยง ที่ปรึกษาร่วมถึงร่วมกันวางแผนกับชุมชนในการขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชน ทั้งในโครงการและกิจกรรมต่างๆของชุมชน ซึ่งหากมองตามศักยภาพของชุมชนแล้วสมาชิกภายในชุมชนโดยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพรับจ้าง ทำปศุสัตว์ การเกษตรเป็นหลัก ในส่วนของระเบียบ แบบแผน กระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวเอกสารแล้วมักจะไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจมากนัก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการให้คำแนะนำต่อการพัฒนาชุมชน อีกทั้งยังเป็นกลไกหลักที่จะทำให้นโยบายสาธารณะเกิดมรรคผลอย่างแท้จริง

๔. แนวทางด้านการกระบวนกรของระบบราชการเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นั่นคือ ตัวบุคลากรผู้รับนโยบายแล้วนำลงสู่ชุมชน ว่ามีความพร้อมด้านศักยภาพต่างๆ ทั้งความเข้าใจ แรงจูงใจ ขวัญและกำลังใจต่อการปฏิบัติหน้าที่มากนักน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นปัจจัยที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับผู้นำนโยบายลงสู่ภาคปฏิบัติ เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ใกล้ชิดและคลุกคลีกับประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง และจะ

ให้ประสบการณ์ของตนเองการตัดสินใจต่อการนำนโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้ ว่า
ตัวนโยบายได้มีความเหมาะสมต่อสภาพชุมชนนั้นๆ

๕. แนวทางการมีส่วนร่วมกับชุมชนต่อการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติ การสร้าง
กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัตินั้น ต้องเกิดจากการ
ระเบิดจากภายในชุมชน รวมทั้งหน่วยงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดรับฟังความคิดเห็น
เป็นที่ปรึกษาหารือ ร่วมทำ ร่วมพัฒนากับชุมชน ถือได้ว่าเป็นการนำการตัดสินใจทางเลือกนโยบายไป
ปฏิบัติจริงซึ่งทางชุมชนเองก็ได้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจในการแก้ปัญหาของชุมชนเอง ดังนั้น
กระบวนการทุกขั้นตอนที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับชุมชนได้กระทำมาจนถึงการนำนโยบาย
ไปปฏิบัตินั้น คือการแปลงนโยบายที่เป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานที่เป็นรูปธรรมจึงสามารถนำไป
ปฏิบัติและตรวจสอบ สามารถวัดถึงความสำเร็จและวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังสามารถถึง
กลไกล ภาคประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของงาน โครงการ กิจกรรม ได้ดียิ่งขึ้น รวมถึงยังได้คัดสรร
ตัวแทนจากชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
มีส่วนร่วมในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่ภาคปฏิบัติโดยนำแผนงานความต้องการมาบรรจุใน
แผนพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและนำสู่การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการ
ตามความต้องการของประชาชน

๕.๒ อภิปรายผลการวิจัย

จากการวิจัย แนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วน
ท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน ผู้วิจัยได้สรุปวิเคราะห์เป็นการอภิปรายผลได้
ดังต่อไปนี้

๕.๒.๑ นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นในที่นี้หมายถึงทิศทาง แนวทาง แผนงาน โครงการ และ
กิจกรรมที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกที่จะทำเพื่อพัฒนาท้องถิ่นหรือตอบสนองต่อปัญหาของ
ท้องถิ่นนั้นๆ ดังนั้นแต่ละท้องถิ่นจะมีนโยบายสาธารณะที่แตกต่างกันตามสภาพปัญหาและศักยภาพ
การพัฒนาของท้องถิ่นนั้นๆ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้
องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และกรุงเทพมหานคร มี
อำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามที่ได้รับมอบหมาย และกำหนดให้รัฐบาลเป็น
ผู้จัดสรรเงินอุดหนุนและเงินจากการจัดสรรภาษีและอากร เพื่อให้การดำเนินการด้านบริการสาธารณะ
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยภารกิจที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากรัฐแบ่งออก
ได้เป็น ๔ ด้านหลัก คือ

๑. ด้านการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน ทางระบายน้ำ ไฟฟ้าสาธารณะ และการบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

๒. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต เช่น การบริการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การบริการสาธารณะ สุขมูลฐาน การจัดการศึกษาท้องถิ่น และการบริการสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในท้องถิ่น

๓. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และรักษาความสงบ เช่น การป้องกันอุบัติเหตุทางถนน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการจัดบริการห้องน้ำสาธารณะในท้องถิ่น

๔. ด้านสุดท้ายคือ ด้านการลงทุน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวและอาชีพ การพัฒนาป่าชุมชน และการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณีท้องถิ่น เป็นต้น

สภาพบริบทการบริหารงานในหมู่บ้าน หมู่บ้านแช่แห่งเรียกกลุ่มตัวเองว่า “คุ้มแช่แห่ง” เป็นเพียงส่วนหนึ่งของบ้านฝายแก้วมีการคัดเลือกหัวหน้าคุ้มขึ้นมาปกครองกันเอง มีการเปลี่ยนหัวหน้าคุ้มบ่อย มีกรรมการเพียงไม่กี่คนมีผู้นำตามธรรมชาติ เช่น ผู้นำทางด้านศาสนา/พิธีกรรม มีผู้นำด้านอื่น ๆ เช่น แม่บ้าน/อสม. มีความพอใจในความเป็นอยู่ของตนเองระดับหนึ่ง บริบทของสภาพชุมชนโดยภายในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพปศุสัตว์ การเกษตร และรับจ้างทั่วไป สภาพของการปลูกสร้างบ้านภายในชุมชนนิยมปลูกบ้านชั้นเดียวรั้วบ้านทำจากไม้ไผ่ หรือปลูกต้นไม้เป็นแนวเขตของพื้นที่ในบ้านของตนเอง มีร้านค้าภายในชุมชน ๑ แห่ง ถนนเข้าหมู่บ้านทำจากคอนกรีตเสริมเหล็ก หากมองโดยภาพรวมของสภาพชุมชนสามารถบ่งบอกถึงสภาพเศรษฐกิจภายในชุมชนถือว่าค่อนข้างมีรายได้ต่ำ

ในสภาพปัจจุบันของชุมชนบ้านแช่แห่งที่อยู่ภายใต้การบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตตำบลฝายแก้ว อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

“นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่มี ความเหมาะสมกับชุมชนบ้านแช่แห่ง จากการสังเกตและเป็นผู้เก็บข้อมูลจำเป็นพื้นฐานของชุมชนทำให้ทราบว่า ประชาชนในบ้านแช่แห่งยังมีความสัมพันธ์ที่ห่างไกลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน นั่นคือ ทำให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะได้รับข้อมูลจากชุมชนในการนำไปประกอบการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อที่จะได้นำสู่การปฏิบัติและแก้ปัญหาชุมชนแช่แห่งได้อย่างตรงจุด ซึ่งในประเด็นนี้อาจจะมีหลายๆ องค์ประกอบที่เป็นสาเหตุของการเข้าถึงข้อมูลที่ยาก หรือโอกาสในการเข้าถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของชุมชนแช่แห่งมีน้อยมากทั้งๆ ที่ชุมชนไม่ได้ห่างจากความเจริญของสังคมเมือง”^{๕๙}

^{๕๙} สัมภาษณ์ วีรดา มีชัย, อดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว, วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

“นโยบายปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นยังขาดปัจจัยหลักและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เช่น นโยบายถนนเข้าหมู่บ้าน ยังเป็นถนนที่ไม่สอดคล้องกับโครงการที่หมู่บ้านทำประชาคมไปแล้ว โดยหมู่บ้านได้ทำประชาคมขอถนนดำหรือแหล่งน้ำก็ทำโครงการไปแล้วแต่ยังไม่ได้รับการอนุมัติให้ก่อสร้าง แม้แต่ชาวบ้านแซ่แห่งเองจะเขียนโครงการเข้าสู่ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ก็ยังถูกดองไว้และยังไม่มีการอนุมัติ ทั้งนี้ด้วยสมาชิกภายในชุมชนไม่ได้เข้าไปมีบทบาทภายในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะหมู่บ้านแซ่แห่งนี้ขึ้นอยู่กับการบริการจัดการของหมู่บ้านฝายแก้วอีกทีหนึ่ง”^{๖๐}

“นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันซึ่งในที่นี้คือ องค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว มีความเหมาะสมกับชุมชนของข้าพเจ้าเป็นบางอย่างบางนโยบาย ซึ่งไม่ครอบคลุมทั้งหมด กล่าวคือ บ้านแซ่แห่ง เป็นส่วนหนึ่งของบ้านฝายแก้ว นโยบายสาธารณะทุกอย่างที่ องค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วมีมาถึงก็ตกอยู่ที่บ้านฝายแก้วทั้งหมด ไม่มาถึงชุมชนบ้านแซ่แห่งโดยตรง ชุมชนแซ่แห่งจะได้ก็ต่อเมื่อบ้านฝายแก้วจัดสรรให้ (ซึ่งไม่เคยมีเลย) หรือ องค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วจะจัดสรรให้ ก็ไม่เคยเห็นมีมาก่อน นอกจากทางชาวบ้านชุมชนแซ่แห่งจะร้องขอเข้าไปทางองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้นถึงจะได้มา เช่น ปัญหาเรื่องน้ำประปาไม่ถึง ถ้าชาวบ้านไม่เข้าไปขอทางองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ไม่เคยเหลียวแล สรุป คือนโยบายของทาง องค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วยังไม่ค่อยมีความเหมาะสมกับชุมชนบ้านแซ่แห่งเลยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน”^{๖๑}

ในส่วนของภาคประชาชนผู้รับการให้บริหารหรือเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากตัวนโยบาย

“ตัวนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่ถึงบ้านแซ่แห่ง เพราะด้วยบ้านแซ่แห่งขึ้นอยู่กับบ้านฝายแก้ว นโยบายต่างๆที่กำหนดขึ้นมาก็มาไม่ถึง ชุมชนอย่างแท้จริงหากจะได้ก็เพียงส่วนที่หลุดเหลือจากบ้านฝายแก้วแล้วเท่านั้น จึงเป็นเหตุที่ทำให้มองว่าไม่มีเหมาะสมกับบ้านแซ่แห่ง ชุมชนถูกมองข้าม ยกตัวอย่าง เช่น เรื่องขยะหากไม่วิ่งเต้นก็ได้ไม่ได้ ขอไฟรายทางก็ใช้ระยะเวลานานกว่าที่จะได้มาก ซึ่งไฟรายทางภายในชุมชนมีไม่ถึง ๒๐ ดวง โดยชาวบ้านต้องวิ่งหาองค์การบริหารส่วนตำบลเอง”^{๖๒}

^{๖๐} สัมภาษณ์ ธนอม ธิมา, นิสิตวิทยาลัยสงฆ์นครน่าน, วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๖๑} สัมภาษณ์อนันต์ อินตะใจ, รองหัวหน้าคุ้มชุมชนบ้านแซ่แห่ง, วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑.

^{๖๒} สัมภาษณ์ พงศ์ศักดิ์ ทาป็น, ผู้ทรงคุณวุฒิบ้านแซ่แห่ง, วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๑.

ซึ่งมีความสอดคล้องกับ “ตัวนโยบายสาธารณะนั้นยังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้เป็นส่วนหนึ่งของบ้านฝายแก้ว การพิจารณาโครงการต่างๆ ที่เป็นรูปแบบมติประชาคมชุมชนบ้านแซ่แห่งจะเสียเปรียบ เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการ”^{๖๓}

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในภาพรวมยังต้องพัฒนาให้มีความเหมาะสมด้วยเพราะมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้ไม่สามารถจะขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะลงสู่ชุมชน ให้เกิดเป็นมรรคเป็นผลได้อย่างแท้จริงได้นั้น ตัวอย่างเช่น ชุมชนบ้านแซ่แห่งนั้น ในส่วนของการปกครองขึ้นอยู่กับบ้านฝายแก้ว ซึ่งบ้านฝายแก้วเองก็มีปัญหาเฉพาะของหมู่บ้านตนเองแล้ว อย่างที่ วีระดา มีชัยได้พูดไว้ว่า นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่มีความเหมาะสมกับชุมชนบ้านแซ่แห่ง จากการสังเกตและเป็นผู้เก็บข้อมูลจำเป็นพื้นฐานของชุมชนทำให้ทราบว่า ประชาชนในบ้านแซ่แห่งยังมีความสัมพันธ์ที่ห่างไกลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน นั่นคือ ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะได้รับข้อมูลจากชุมชนในการนำไปประกอบการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อที่จะได้นำสู่การปฏิบัติและแก้ปัญหาชุมชนแซ่แห่งได้อย่างตรงจุด

๕.๒.๒ การนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน

การนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นลงสู่ภาคปฏิบัติต่อชุมชนนั้นจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนํานโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องดูตัวเป้าหมายของการนํานโยบายไปปฏิบัติคือ ผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของนโยบายนั้น ด้วยตัวชี้วัดระหว่างความสำเร็จกับความล้มเหลวจึงเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งในการนํานโยบายไปปฏิบัติสามารถมองออกได้เป็น ๓ แนวทาง คือ

ในแนวทางแรก ความสำเร็จของการนํานโยบายไปปฏิบัติวัดได้จากระดับความร่วมมือจากผู้รับนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับความร่วมมือมีสูงระดับของความสำเร็จก็จะสูงตามไปด้วย ในขณะที่เดียวกันถ้าระดับความร่วมมือมีต่ำ ก็ย่อมหมายความว่าระดับความล้มเหลวของการนํานโยบายไปปฏิบัติก็จะมียู่สูง

ในแนวทางที่สอง ความสำเร็จของการนํานโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนี้ตามภาระหน้าที่ขององค์การที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่นและปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติใดเต็มไปด้วยความขัดแย้ง หรือมีอุปสรรคขัดข้องเกิดขึ้นมากเท่าใดระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

ในแนวทางที่สาม ความสำเร็จของการนํานโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติระยะสั้น (Short – run performance) และได้ก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

^{๖๓} สัมภาษณ์ วิฑูรย์ จิณะเสน, ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว, วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ๓ แนวทางข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ในแนวทางแรกนั้นเกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมของระบบราชการ ซึ่งอยู่ในความสนใจของนักทฤษฎีองค์กรเป็นส่วนใหญ่ แต่นักรัฐศาสตร์ และนักรัฐประศาสนศาสตร์ อาจให้ความสนใจน้อย เพราะหากผู้ปฏิบัติให้ความร่วมมือแค่ไหนก็ตาม ย่อมจะไม่มีความหมายเลยหากนโยบายนั้นไม่มีผลการปฏิบัติที่แน่ชัด แนวทางที่สองในสภาพความเป็นจริง นโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติส่วนใหญ่ย่อมเผชิญปัญหาและความขัดแย้งแทบทั้งสิ้น ดังนั้น การบอกว่าการนำนโยบายใดไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จล้มเหลวมากน้อยต่างกันเพราะการมีปัญหหรือขัดแย้งนั้น อาจไม่ตรงกับข้อเท็จจริงนัก แนวทางที่สาม มีขอบข่ายกว้าง โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นว่า มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใด และก็ต้องดูถึงผลกระทบของนโยบายในระยะยาวว่า สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้เพียงใด ส่วนความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ การไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ การนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนั้นผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ให้ข้อมูลไว้อย่างหลากหลายด้วยกันพอที่จะสรุปได้ดังนี้

“การนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติต่อชุมชนนั้นตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน ทั้งนี้ได้รับการยอมรับจากประชาชนในชุมชน โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย เป็นฐานหลักของการพิจารณานโยบายต่างๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของตัวนโยบายอย่างจริงจัง”^{๖๔}

“ในส่วนของการนำนโยบายสาธารณะส่วนตัว คิดว่าเป็นเรื่องที่ดีเพราะการกำหนดนโยบายสาธารณะมาใช้กับชุมชน สามารถเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่สามารถทำให้เราได้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ แต่บางครั้งในส่วนของท้องถิ่นเองอาจจะมียุทธศาสตร์นโยบายที่ไม่ค่อยชัดเจนมากนักเพราะบางครั้งชุมชนเองก็ยังไม่รู้ในเรื่องของคำว่านโยบาย แต่บางคนอาจพูดได้ คิดได้ หรือรู้ว่าถ้าเรามีปัญหาอะไรในท้องถิ่นหรือชุมชน เขาก็จะแก้ปัญหาแบบนี้แต่แท้จริงแล้วส่วนที่เขาคิด เขาคำมา เขาแก้ปัญหา นั่นคือ เกิดจากคำว่านโยบายนั่นเอง”^{๖๕}

“นโยบายในแต่ละปีที่ผ่านมาได้ดำเนินการตามนโยบายครอบคลุมทุกด้าน ไม่ว่าเรื่องของเสียงตามสาย ไฟฟ้าสาธารณะ ถนน ถนนเชื่อมระหว่างตำบลที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ จากองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ระบบน้ำประปาหมู่บ้าน ไม่ว่าเรื่อง

^{๖๔} สัมภาษณ์ พ.ต.ท.ประสิทธิ์ กลาสี,นายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว,วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒.

^{๖๕} สัมภาษณ์ วรวุฒิ มูลจันทร์,รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว,วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว เช่นเรื่องของการกำจัดขยะมูลฝอยทางองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วได้นำลงสู่ภาคปฏิบัติอย่างเต็มที่ ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายในเรื่องของการให้บริการสาธารณะนี้ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนเอง”^{๖๖}

“การนำนโยบายสาธารณะมาใช้กับชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้เกิดขึ้นโดยการนำกระบวนการมีส่วนร่วม ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมวางแผน ติดตามประเมินผลมาจากปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่บ้านแซ่แห่งนี้ จนนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความต้องการตรงตามที่ชุมชนต้องการและสามารถตอบโจทย์ของชุมชนได้”^{๖๗} ซึ่งสอดคล้องกับ วิฑูรย์ จิณะเสน ที่มองการนำนโยบายมาใช้กับชุมชนว่า เป็นไปด้วยดีเนื่องจากนโยบายของผู้บริหารนั้น เป็นนโยบายที่เปิดกว้าง ไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือว่าจัดสรรงบประมาณ ณ จุดใดจุดหนึ่งหรือเอนเอียงไปฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของการนำลงสู่ภาคปฏิบัติต่อชุมชน”^{๖๘}

จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นลงสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้เกิดผลดีต่อชุมชน ด้วยการยอมรับของคนในชุมชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางราชการในการนำนโยบายลงสู่ภาคปฏิบัติ เป็นไปด้วยดีเนื่องจากนโยบายของผู้บริหารนั้น เป็นนโยบายที่เปิดกว้าง ไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือว่าจัดสรรงบประมาณ ณ จุดใดจุดหนึ่งหรือเอนเอียงไปฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

ทั้งนี้ที่ได้กล่าวมาเป็นการคิดเห็นของผู้นำนโยบายมาสู่ชุมชนหรือกล่าวได้ว่าเป็นหน่วยงานราชการที่เป็นผู้ปฏิบัตินโยบายสาธารณะอีกทั้งบุคคลในชุมชนส่วนหนึ่งที่เห็นว่ามีผลสอดคล้อง และก่อเกิดประโยชน์ภายในชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมที่จับต้องได้ ซึ่งการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ยังมีสมาชิกภายในชุมชนและบุคคลที่เกี่ยวข้องในการวิจัยครั้งนี้ได้ให้ความเห็นที่แตกต่างหลากหลายโดยสามารถประมวลได้ ดังนี้

วีรดา มีชัย ได้กล่าวว่า การนำนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วในปัจจุบันนี้ที่นำมาใช้กับชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ยังไม่ประสบความสำเร็จ ด้วยมีปัจจัยหลายๆด้าน ที่ทำให้การนำนโยบายมาใช้ไม่สำเร็จ ซึ่งขอแยกจุดด้อยของ ๒ ส่วนให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นดังนี้

“ส่วนที่หนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วเองควรจะมีการเก็บข้อมูลจากการลงพื้นที่จริงจังเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง ก่อนที่จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายหรือ

^{๖๖} สัมภาษณ์ บุญเลย นุราช,รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว,วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๖๗} สัมภาษณ์ พวงแก้ว พรหมมี, รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว,วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๖๘} สัมภาษณ์ วิฑูรย์ จิณะเสน,ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว,วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

แผนงานที่ชัดเจน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจริงๆ และทั่วถึง องค์การบริหารส่วนตำบลเองก็ควรมีการถ่ายทอดความเข้าใจ และกลไกการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้ว ให้ประชาชนเข้าใจมากกว่านี้

ส่วนที่สอง ชุมชนบ้านแซ่แห้ง ควรเปิดใจ เปิดตัวเอง เพื่อยอมรับการพัฒนา และยอมรับการเปลี่ยนแปลงจากองค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้ว และจากสังคมภายนอกที่ปรับเปลี่ยนไปตามกระแสโลกาภิวัตน์อย่างรวดเร็ว และร่วมอนุรักษ์สิ่งที่ดีงามของชุมชนเอาไว้อย่างควบคู่กัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนบ้านแซ่แห้งเอง”^{๖๙}

“นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ที่นำมาใช้กับชุมชนบ้านแซ่แห้ง ไม่เป็นผลดีต่อชุมชนเท่าที่ควรจะเป็น เพราะว่าชุมชนบ้านแซ่แห้งไม่ได้รับโดยตรงอย่างแท้จริงซึ่งต้องผ่านบ้านฝ่ายแก้วก่อน ดังนั้นการนำนโยบายสาธารณะไม่สามารถนำมาใช้โดยตรงได้เลย ต้องผ่านการลงประชามติกับบ้านฝ่ายแก้วก่อน เพราะทางองค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้วเองเห็นว่าชุมชนบ้านแซ่แห้งเป็นส่วนหนึ่งของบ้านฝ่ายแก้ว จะทำอะไรต้องผ่านทางบ้านฝ่ายแก้วก่อน องค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้วไม่เคยจัดสรรผลประโยชน์มาถึงชุมชนบ้านแซ่แห้งโดยตรงเลย ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อชุมชนบ้านแซ่แห้ง สรุปคือ องค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้วไม่เคยนำนโยบายสาธารณะมาใช้กับชุมชนบ้านแซ่แห้งโดยตรง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน”^{๗๐}

สอดคล้องกับ “การปฏิบัติดังกล่าวยังเป็นการนำนโยบายที่ล้าหลังอยู่ไม่ทันต่อยุคสมัยที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น การส่งเสริมอาชีพประชาชนเพื่อปากท้อง และความ เป็นอยู่ยังไม่ดีขึ้น คนว่างงานมาก และมีอาชญากรรมเพิ่มขึ้น กลุ่มวัยรุ่นสูง มั่วสุม ดื่มสุรา และยาเสพติด เครื่องสาธารณูปโภคยังไม่ถึงเท่าที่ควรเครื่องอุปโภคขาดแคลนและมีราคาแพง”^{๗๑}

“การนำนโยบายมาใช้ในท้องถิ่นที่ลงสู่ชุมชนบ้านแซ่แห้งนั้น มองว่าบ้านแซ่แห้งไม่เหมาะสม แต่เหมาะสมกับบ้านอื่นมากกว่า เพราะบ้านแซ่แห้งความเจริญไม่ถึง อะไรมาก็มาไม่ถึง เช่น การทำประชาคมต่างๆ ลงแต่บ้านฝ่ายแก้ว ไม่มาที่ชุมชนบ้านแซ่แห้งทำให้ชุมชนไม่ได้ตระหนักถึงการมีส่วนร่วม ด้วยมองว่าเมื่อลงประชามติแล้วตัวโครงการต่างๆ ไม่ได้เกิดผลประโยชน์ต่อชุมชนบ้านแซ่แห้งอย่างจริงจัง”^{๗๒}

^{๖๙} สัมภาษณ์ วีรดา มีชัย, อดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้ว, วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๗๐} สัมภาษณ์ อนันต์ อินตะใจ, รองหัวหน้าคุ้มชุมชนบ้านแซ่แห้ง, วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑.

^{๗๑} สัมภาษณ์ ธนอม ธิมา, นิสิตวิทยาลัยสงฆ์นครน่าน, วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๗๒} สัมภาษณ์ พอคักด์ ทาปัน, ผู้ทรงคุณวุฒิบ้านแซ่แห้ง, วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๑.

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า การนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ ยังนำนโยบายลงสู่ภาคการปฏิบัติยังไม่เต็มศักยภาพเท่าที่ควร จึงทำให้ภาพที่เป็นตัวรูปธรรมนั้นไม่ชัดเจนทำให้สมาชิกภายในชุมชนมองว่า ไม่ได้ก่อเกิดประโยชน์ที่ทำให้เกิดความ มั่นคง ยั่งยืน ภายในชุมชน ทั้งนี้ภายในชุมชนเองก็ยังไม่ได้ตระหนักถึงการเปิดใจยอมรับต่อสิ่งใหม่ๆ ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้มองทั้งสองส่วนว่า ส่วนที่หนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วเองควรจะมีการเก็บข้อมูลจากการลงพื้นที่จริงจังเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง ก่อนที่จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายหรือแผนงานที่ชัดเจน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจริงๆ และทั่วถึง องค์การบริหารส่วนตำบลเองก็ควรมีการถ่ายทอดความเข้าใจ และกลไกการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว ให้ประชาชนเข้าใจมากกว่านี้ ส่วนที่สอง ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ ควรเปิดใจ เปิดตัวเอง เพื่อยอมรับการพัฒนาและยอมรับการเปลี่ยนแปลงจากองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว และจากสังคมภายนอกที่ปรับเปลี่ยนไปตามกระแสโลกาภิวัตน์อย่างรวดเร็ว และร่วมอนุรักษ์สิ่งที่ดีงามของชุมชนเอาไว้อย่างควบคู่กัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้

๕.๒.๓ แนวทางการส่งเสริมนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้

แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติลงสู่พื้นที่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ ต้องทำความเข้าใจถึง การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันเป็นสิ่งที่จะต้องให้ความสนใจสำหรับนโยบายสาธารณะ ในปัจจุบันเพื่อปรับปรุงนโยบายและแผนงานให้ดีขึ้นและเพียงพอที่จะช่วยให้สามารถแสวงหาข้อสรุปหรือยึดแนวทางการศึกษาใด ที่จะสร้างความเข้าใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดมรรคผลที่แท้จริง สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน สามารถจำแนกแนวทางในการส่งการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น ๕ แนวทางได้แก่

๑. แนวทางที่ยึดหลักเหตุผลเปิดรับฟังความคิดเห็นจากชุมชน

แนวทางนี้มีแนวคิดพื้นฐานว่า การใช้หลักเกณฑ์ด้านเหตุผลเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะชี้วัดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานนั้นต้องมี คำนึงแบบยึดหลักเหตุและผลให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางที่สุด นโยบาย แผนงาน และโครงการ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจอย่างชัดเจน มีการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีระบบการวัดและประเมินผล ตลอดจนมาตรการให้คุณให้โทษแก่บุคลากรเป็นผู้ปฏิบัติงาน โดยหลักการที่เหตุผลที่ชัดเจนหรือกล่าวได้ว่า จะมีองค์ประกอบในการดำเนินงาน ๒ ส่วนใหญ่ๆ คือ

๑ นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานสามารถแปรวัตถุประสงค์ถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

๒ ความสามารถในการปฏิบัติงาน ได้บรรลุผลใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

กระบวนการจัดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกภายในชุมชน ถือเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการเริ่มต้นของการกำหนดนโยบายรวมถึงนโยบายใดที่ออกมาแล้วจะนำมาสู่ชุมชน จึงเป็นขั้นตอนเริ่มแรกที่จะได้รับรู้ถึงความต้องการการบริหารสาธารณะที่แท้จริงก่อน เพื่อนำสิ่งที่ชุมชนเสนอมานั้นเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ สังเคราะห์ความเหมาะสมของตัวงบประมาณและศักยภาพของการบริหารจัดการภายในตัวชุมชนเองว่ามีศักยภาพเพียงพอที่จะรักษาสิ่งที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลได้ขับเคลื่อนหรือดำเนินการให้ไว้ ชุมชนจะรักษาและบำรุง สานต่อสิ่งที่รับไปแล้วได้อย่างไร มีกลไกใดสนับสนุนนั้นให้เกิดความมั่นคง ยั่งยืน เปรียบเสมือนดังหนึ่งปรัชญาที่มีกล่าวว่า “ถ้ามีคนมาขอปลาเราไปรับประทาน พึงอย่าให้ปลาเขาโดยทันทีจงสอนให้เขาจับปลาตัวเอง” เพราะวันหนึ่งนั้นเขาจำต้องยืนด้วยตนเอง จึงจะถือได้ว่าเกิดความมั่นคง ทั้งชีวิต ทรัพย์สินของชุมชน

“ต้องให้ประชาชนในชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ได้เห็นความสำคัญในการพัฒนาและแก้ไข ปัญหาความต้องการของชุมชน โดยต้องเข้ามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น เสนอสภาพ ปัญหาความต้องการในเวทีประชาคม เพื่อบรรจุในแผนพัฒนาของท้องถิ่นและนำสู่ข้อมูล บัญญัติของท้องถิ่นต่อไป”^{๗๓}

“การจัดให้มีเวทีสาธารณะเพื่อทำประชาคมระดับหมู่บ้านและระดับตำบล เป็นการเสริมสร้างกระบวนการในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบในการ กำหนดแนวทาง แผนงาน โครงการ กิจกรรม ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้เลือกนำมาพัฒนา เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน”^{๗๔}

จากประเด็นที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าการเปิดรับฟังความคิดเห็นของชุมชน สามารถเป็นแนวทางที่ทำให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรู้ถึงสภาพปัญหาอย่างแท้จริง และสามารถเข้าใจ เข้าถึง ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนา สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ด้วยการสร้างกระบวนการจัดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกภายในชุมชน เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่ง

^{๗๓} สัมภาษณ์ พวงแก้ว พรหมมี, รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว, วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๗๔} สัมภาษณ์ พ.ต.ท.ประสิทธิ์ กลาสี, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว, วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒.

ต่อการเริ่มต้นของการกำหนดตัวนโยบายรวมถึงนโยบายใดที่ออกมาแล้วจะนำมาสู่ชุมชน จึงเป็นขั้นตอนเริ่มแรกที่จะได้รับรู้ถึงความต้องการการบริหารสาธารณะที่แท้จริงก่อน เพื่อนำสิ่งที่ชุมชนเสนอมานั้นเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ สังเคราะห์ความเหมาะสมของตัวงบประมาณและศักยภาพของการบริหารจัดการภายในตัวชุมชนเองว่ามีศักยภาพเพียงใดที่จะรักษาสิ่งที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลได้ขับเคลื่อนหรือดำเนินการให้ไว้ ชุมชนจะรักษาและบำรุง สานต่อสิ่งที่รับไปแล้วได้อย่างไร มีกลไกใดสนับสนุนนั้นให้เกิดความมั่นคง ยั่งยืน ต่อไป

๒. แนวทางการจัดการ

แนวทางนี้ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์การ โดยถือว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับความคาดหวังของหน่วยงานเพียงใด

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหารและทางเทคนิคอย่างเพียงพอ รวมถึงต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ แนวทางนี้มักจะพยายามศึกษาหาทางแก้ไขปัญหอุปสรรคของการปฏิบัติตามแผน และนโยบายในอดีต เช่น การแก้ปัญหาคารขาดแคลนงบประมาณ ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานการแก้ปัญหาคารประสานงาน เป็นต้น

๓. แนวทางการให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชน

การขับเคลื่อนการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นองค์การ หรือหน่วยงานใดก็ตาม รวมไปถึงการพัฒนาตัวของชุมชนเอง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรึกษาหารือที่ปรึกษาคอยให้คำชี้แนะชี้แนะแนวทางในการพัฒนา เพราะที่ปรึกษามักจะเป็นบุคคลที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านนั้นๆ หรือที่เคยมีประสบการณ์มาก่อน ในการขับเคลื่อนการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นการที่ชุมชนบ้านแซ่แห่งที่ต้องการจะพัฒนาคุณภาพชีวิต สภาพแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวกภายในชุมชนนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรึกษา ทั้งในเรื่องของการติดต่อประสานงาน การสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนการพัฒนาในชุมชน นอกจากที่ทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะเปิดเวทีสาธารณะรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว ขั้นตอนต่อไปของการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ จำเป็นต้องเป็นทั้งพี่เลี้ยง ที่ปรึกษาร่วมถึงร่วมกันวางแผนกับชุมชนในการขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชน ทั้งในโครงการและกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน ซึ่งหากมองตามศักยภาพของชุมชนแล้วสมาชิกภายในชุมชนโดยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพรับจ้าง ทำปศุสัตว์ การเกษตรเป็น

หลัก ในส่วนของระเบียบ แบบแผน กระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวเอกสารแล้วมักจะไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจมากนัก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีที่ปรึกษาให้คำแนะนำต่อการพัฒนาชุมชนดังที่

“การให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชนเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำร่วมกันเพราะเราจะได้คำตอบที่สามารถเข้าถึงปัญหาได้อย่างแท้จริง ซึ่งถือว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองได้ใช้กระบวนการในการจะกระจายอำนาจให้กับทุกคนทุกระดับชั้นเพื่อร่วมคิดร่วมทำ ร่วมวางแผน เกิดเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้นการทำกิจกรรมร่วมกันจึงสามารถก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันได้ทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน”^{๗๕}

ทั้งนี้การเข้ามาให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองจำเป็นต้องมีฐานความเชื่อมั่นภายในองค์การเองและเป็นที่ยอมรับจากชุมชน มีผลงานที่ปรากฏชัดเจนเป็นรูปธรรมที่ชุมชน หรือประชาชนสามารถจับต้องได้อย่างแท้จริง ดังที่ วีรดา มีชัย ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมไว้ว่า การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชนทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนเองควรมีส่วนให้การสนับสนุนสอดรับกันดังนี้^{๗๖}

๑. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองควรสร้างความศรัทธาภายในองค์กรแล้วจะได้ใจของประชาชน

๒. ชุมชนบ้านแซ่แห่งและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างผู้นำทางธรรมชาติ มอบบทบาทให้ผู้นำทางธรรมชาติ ได้เป็นหนึ่งในฟันเฟืองการขับเคลื่อนการพัฒนาภายในชุมชน อีกทั้งยังเป็นเครือข่ายที่ดีและผู้ประสานกับสมาชิกในชุมชนที่ดีอีกด้วย ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าใจ เข้าถึง พัฒนาได้อย่างแท้จริง

๓. สร้างโจทย์ “สร้างชุมชนและรัฐสัมพันธ์” ให้เกิดการร่วมคิด ร่วมทำ ทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชนขับเคลื่อนไปแบบเป็นพลวัตร

๔. สร้างองค์กรเล็กๆ ในบ้านแซ่แห่งให้เกิด เมื่อเกิดแล้วต้องเห็นค่าจะเป็นองค์กรหรือกลุ่มก็ได้ เช่น กลุ่มเกษตรอินทรีย์ กลุ่มทำปุ๋ยหมัก เป็นต้น

๕. สิ่งที่ไม่ควรนำการเมืองมาเกี่ยวข้องโดยตรง ควรเน้นธรรมชาติ ของชุมชนเน้นความเป็นตัวตนของชุมชน และวิถีที่ต่อยอดได้ไม่ยาก

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้พอจะสรุปได้ว่า การให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชนในการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรึกษาหารือหรือที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำชี้แนะแนวทางในการพัฒนา เพราะที่ปรึกษามักจะเป็นบุคคลที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้าน

^{๗๕} สัมภาษณ์ วรวิมล มุลจันทร์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว, วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๗๖} สัมภาษณ์ วีรดา มีชัย, อดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว, วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

นั้นๆ หรือที่เคยมีประสบการณ์มาก่อน ในการขับเคลื่อนการพัฒนาให้ดีขึ้น ดังนั้นการที่ชุมชนบ้านแซ่แห่งที่ต้องการจะพัฒนาคุณภาพชีวิต สภาพแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวกภายในชุมชนนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษา ทั้งในเรื่องของการติดต่อประสานงาน การสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนการพัฒนาในชุมชน นอกจากนี้ทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะเปิดเวทีสาธารณะรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว ขั้นตอนต่อไปของการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ จำเป็นต้องเป็นทั้งพี่เลี้ยง ที่ปรึกษาร่วมถึงร่วมกันวางแผนกับชุมชนในการขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชน ทั้งในโครงการและกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน ซึ่งหากมองตามศักยภาพของชุมชนแล้วสมาชิกภายในชุมชนโดยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพรับจ้าง ทำปศุสัตว์ การเกษตรเป็นหลัก ในส่วนของระเบียบ แบบแผน กระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวเอกสารแล้วมักจะไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจมากนัก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการศึกษาให้คำแนะนำต่อการพัฒนาชุมชน อีกทั้งยังเป็นกลไกหลักที่จะทำให้นโยบายสาธารณะเกิดมรรคผลอย่างแท้จริง

๔. แนวทางด้านกระบวนการของระบบราชการ

การวิเคราะห์นี้เป็นแนวความคิดทางสังคมวิทยาที่อธิบายถึงองค์การขนาดใหญ่ว่าเป็นสภาพความเป็นจริงของสังคม องค์การขนาดใหญ่มีกฎระเบียบขั้นตอนค่อนข้างมาก มีแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ และมีการกำหนดระบบคุณธรรม (Merit System) เอาไว้อย่างแน่นอนตายตัว อย่างไรก็ตาม ภายในองค์การขนาดใหญ่ก็มีแบบแผนความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ (Informal relationships) ปรากฏอยู่ค่อนข้างสูง อำนาจขององค์การจริงๆ แล้วไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งที่เป็นทางการ (รูปนัย) หรือแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการเท่านั้นแต่เป็นข้าราชการระดับล่างทั้งสิ้น ดังที่ไมเคิล ลิปสกี (Michael Lipsky) เรียกว่า sue level bureaucrats ข้าราชการระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้ติดต่อกับประชาชนเดินถนนอย่างใกล้ชิด บุคลากรเหล่านี้ใช้วิจารณ์ของตนในการตัดสินใจให้บริการประชาชนทั้งสิ้น ผู้บังคับบัญชาไม่มีโอกาสจะติดตามไปควบคุมบัญชาการอยู่ตลอดเวลาได้ดังนั้นสิ่งที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย จึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรงว่ายินดี พร้อม และทุ่มเทให้การปฏิบัติราชการ หรือมีอุปสรรคข้อจำกัดมากน้อยประการใด ความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากปัจจัย ๒ ประการคือ

๑. ได้รับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพความเป็นจริงของหน่วยงานและองค์การสภาพปัญหา ข้อจำกัดต่างๆ เช่น ปริมาณงานเกินกำลัง (Work overload) การขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะเรื่อง ขาดแรงจูงใจ ขวัญและกำลังใจที่เหมาะสมเพียงพอเป็นต้น

๒. ระดับการยอมรับ เห็นพ้องในนโยบายและการปรับนโยบายใหม่ให้สอดคล้องกับภารกิจปกติหรือเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ราชการของบุคลากรแต่ละคน

จากแนวทางที่กล่าวมานี้พอสรุปได้ว่า ปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นั่นคือ ตัวบุคลากรผู้รับนโยบายแล้วนำลงสู่ชุมชน ว่ามีความพร้อมด้านศักยภาพต่างๆ ทั้งความเข้าใจ แรงจูงใจ ขวัญและกำลังใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นปัจจัยที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับผู้นำนโยบายลงสู่ภาคปฏิบัติ เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ใกล้ชิดและคลุกคลีกับประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง และจะให้ประสบการณ์ของตนเองการตัดสินใจต่อการนำนโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้ ว่าตัวนโยบายใดมีความเหมาะสมต่อสภาพชุมชนนั้นๆ

๕. แนวทางการมีส่วนร่วมกับชุมชนต่อการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบล จะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อ ตัวโครงการหรือกิจกรรมที่นำลงสู่ชุมชนนั้นได้เกิดจากการสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเป็นหัวใจหลักสำคัญ โดยหลักการสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมีดังนี้

๑. หลักการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างทางราชการกับประชาชน โดยยึดถือความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานหรือต่อบุคคล

๒. หลักการจัดความขัดแย้ง ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์และความคิด จะมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานพัฒนาเป็นอย่างมาก เพราะจะทำให้งานหยุดชะงักและล้มเหลว

๓. หลักการสร้างอุดมการณ์และค่านิยมในด้านความขยัน ความอดทน การร่วมมือ การซื่อสัตย์ และการพึ่งตนเอง เพราะอุดมการณ์เป็นเรื่องที่จะจูงใจประชาชนให้ร่วมสนับสนุนนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงาน และอาจก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

๔. การให้การศึกษอบรมอย่างต่อเนื่องเป็นการส่งเสริมให้คนมีความรู้ความคิดของตนเอง ช่วยให้ประชาชนมั่นใจในตนเองมากขึ้น การให้การศึกษอบรมโดยให้ประชาชนมีโอกาสทดลองคิด ปฏิบัติ จะช่วยให้ประชาชนสามารถคุ้มครองตนเองได้ รู้จักวิเคราะห์เห็นคุณค่าของงาน และนำไปสู่การเข้าร่วมในการพัฒนา

๕. หลักการทำงานเป็นทีมสามารถนำมาใช้ในการแสวงหาความร่วมมือในการพัฒนาได้

๖. หลักการสร้างพลังชุมชน การรวมกลุ่มกันทำงานจะทำให้เกิดพลังในการทำงานและทำให้งานเกิดประสิทธิภาพ

อนึ่ง การขับเคลื่อนกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนที่จะขาดเสียไม่ได้เลยนั่นคือ ทรัพยากรสตรีในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ๒ ประการ คือ

๑. การจัดกระบวนการเรียนรู้ สามารถทำได้หลายวิธี ได้แก่ จัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์ของหมู่บ้านเพื่อทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ จัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์

หรือจัดทัศนศึกษาระหว่างกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ภายในชุมชนและระหว่างชุมชนจัดอบรมเพื่อพัฒนาทักษะเฉพาะด้านต่าง ๆ ลงมือปฏิบัติจริง และถ่ายทอดประสบการณ์และสรุปบทเรียนที่จะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานที่เหมาะสม

๒. การพัฒนาผู้นำเครือข่าย เพื่อให้ผู้นำเกิดความมั่นใจในความและความสามารถที่มี จะช่วยให้สามารถริเริ่มกิจกรรมการแก้ไขปัญหาหรือกิจกรรมการพัฒนาได้ ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี ได้แก่ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้นำทั้งภายในและภายนอกชุมชนสนับสนุนการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นอย่างต่อเนื่องแลกเปลี่ยนเรียนรู้และดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายอย่างต่อเนื่องจะทำให้เกิดกระบวนการจัดการและจัดองค์กรร่วมกัน สอดคล้องกับการให้ข้อมูลดังนี้

“ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองต้องทำประชาคมกับชาวบ้านแห่งทุกโครงการ เพื่อให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมกับงบประมาณที่ควรได้รับ ให้ชาวบ้านแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ เต็มความสามารถและศักยภาพของชุมชน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการที่ตรงจุดประสงค์ชุมชน ทั้งนี้การทำประชาคมกับสมาชิกในชุมชนเอง ผู้ปฏิบัติตัวนโยบายที่นำสู่ชุมชน จะได้รับรู้ถึงความเหมาะสมกับบริบทของชุมชนเป็นอย่างดี”^{๗๗}

“ชุมชนได้มีส่วนร่วมกันนโยบายทุกนโยบายเป็นอย่างดีที่ผ่านมา มีโครงการที่หลุดรอดจากบ้านฝ่ายแก้วมาถึงชุมชนบ้านแซ่แห่ง ชุมชนจะเข้าร่วมกันดำเนินการและปฏิบัติหรือทำโครงการนั้นอย่างเต็มที่ ด้วยการตระหนักถึงผลประโยชน์ของชุมชนที่จะได้รับ หากใครที่ทำการเกษตร หรืองานในอาชีพก็จะให้ความร่วมมือ ในการหยุดงานของตนเองเพื่อเข้าร่วมงานที่เป็นเรื่องของสาธารณะ ต่อการพัฒนาชุมชนให้เจริญขึ้น ดังเช่น การสร้างประปา ชุมชนต่างให้ความร่วมมือในการขุดดินฝังท่อน้ำ”^{๗๘}

ด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมนี้จะทำให้ตัวนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ และสามารถแก้ไขปัญหาความต้องการของชุมชนได้อย่างตรงจุด ดังที่

“การนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็นการนำการตัดสินใจทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติจริงซึ่งทางชุมชนเองก็ได้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจในการแก้ปัญหาของชุมชนเอง”^{๗๙}

^{๗๗} สัมภาษณ์ ถนอม ธิมา,นิสิตวิทยาลัยสงฆ์นครน่าน,วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๗๘} สัมภาษณ์ ญัฐพงศ์ อุตธิยา, สมาชิกชุมชนบ้านแซ่แห่ง,วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

^{๗๙} สัมภาษณ์ วรุฒิ มุลจันทร์,รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้ว,วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.

ดังนั้น กระบวนการทุกขั้นตอนที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับชุมชนได้กระทำมาจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น คือการแปลงนโยบายที่เป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานที่เป็นรูปธรรมจึงสามารถนำไปปฏิบัติและตรวจสอบ สามารถวัดถึงความสำเร็จและวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง สามารถถึงกลไก ภาคประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่ง ของงาน โครงการ กิจกรรม ได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งยังได้คัดสรรตัวแทนจากชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่ภาคปฏิบัติโดยนำแผนงานความต้องการมาบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและนำสู่การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามความต้องการของประชาชนให้เกิดความผาสุกและเกิดประโยชน์โดยรวม ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหาและความต้องการของชุมชนจนนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะของผู้บริหารและได้ผลลัพธ์มา ที่มีความจำเป็นต่อแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมโดยให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมนั้นไม่ว่าจะเป็นการร่วมคิด ร่วมทำ หรือการตรวจสอบเป็นต้น

จากที่กล่าวมานี้จึงพอสรุปได้ว่า การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัตินั้น ต้องเกิดจากการระเบิดจากภายในชุมชน รวมทั้งหน่วยงานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดรับฟังความคิดเห็น เป็นที่ปรึกษา ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนากับชุมชน ถือได้ว่าเป็นการนำการตัดสินใจทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติจริงซึ่งทางชุมชนเองก็ได้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจในการแก้ปัญหาของชุมชนเอง ดังนั้น กระบวนการทุกขั้นตอนที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับชุมชนได้กระทำมาจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น คือการแปลงนโยบายที่เป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานที่เป็นรูปธรรมจึงสามารถนำไปปฏิบัติและตรวจสอบ สามารถวัดถึงความสำเร็จและวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังสามารถถึงกลไก ภาคประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของงาน โครงการ กิจกรรม ได้ดียิ่งขึ้น รวมถึงยังได้คัดสรรตัวแทนจากชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่ภาคปฏิบัติโดยนำแผนงานความต้องการมาบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและนำสู่การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามความต้องการของประชาชน

๕.๓ ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยเรื่อง แนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

๕.๓.๑. ข้อเสนอแนะการนำผลวิจัยไปใช้

๑. ควรนำผลการวิจัยนี้ได้เผยแพร่ ในรูปของการจัดพิมพ์เป็นรูปเล่ม จัดพิมพ์ลงตามสื่อต่างๆ เช่น เว็บไซต์ หนังสือ วารสาร นิตยสาร ในรูปของบทความวิชาการ

๒. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำไปเป็นเอกสารประกอบการพิจารณา การดำเนินการ ในการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ชุมชน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด

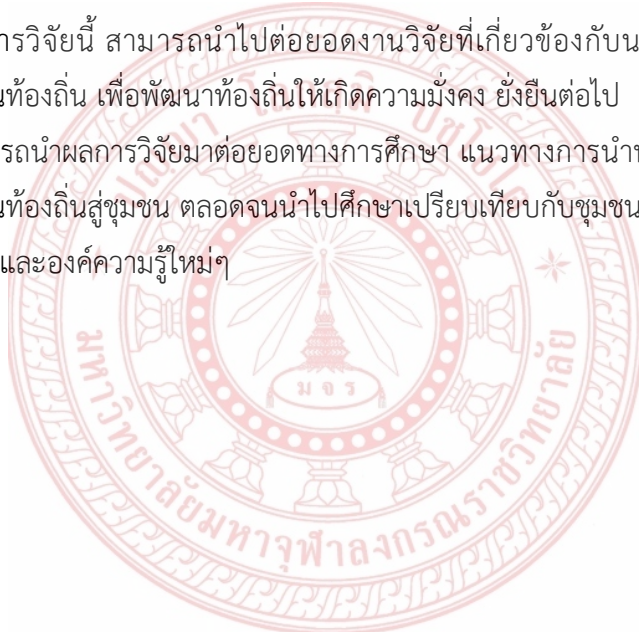
๓. ควรให้ผู้นำชุมชน มีแนวทางในการสร้างเครือข่ายเพื่อการเรียนรู้ในการพัฒนาชุมชน และการสร้างแรงจูงใจให้กับสมาชิกในชุมชนที่จะสร้างความเจริญให้กับชุมชน โดยการนำเสนอในรูปแบบของนโยบายของชุมชนเอง

๔. สามารถใช้เป็นคู่มือหรือแนวทางของบุคลากรผู้นำนโยบายขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นมาปฏิบัติสู่ชุมชน ให้สามารถเข้าใจ เข้าถึง พัฒนาได้อย่างเป็นมรรคเป็นผล ตรงตาม วัตถุประสงค์ของนโยบายที่นำมาปฏิบัติ

๕.๓.๒ ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

๑. ผลการวิจัยนี้ สามารถนำไปต่อยอดงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความมั่นคง ยั่งยืนต่อไป

๒. สามารถนำผลการวิจัยมาต่อยอดทางการศึกษา แนวทางการนำนโยบายสาธารณะของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน ตลอดจนนำไปศึกษาเปรียบเทียบกับชุมชนที่ได้รับการพัฒนาแล้ว เพื่อเกิดกระบวนการและองค์ความรู้ใหม่ๆ



บรรณานุกรม

๑. หนังสือและเอกสาร

กรมอนามัย. โครงการศึกษารูปแบบการพัฒนาระบบการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในงานภารกิจ

กรมอนามัย. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๕๐.

กุลธน ธนาพงศธร.แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ, ในเอกสารการสอนชุดวิชานโยบาย

สาธารณะและการวางแผน . นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, ๒๕๓๕.

โกวิทย์ พวงงาม. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน. ม.ป.ท. , ๒๕๔๕.

_____ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน. ม.ป.ท., ๒๕๔๕.

จุมพล หนีพานิช.การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง.

กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, ๒๕๔๗.

จิตจำนงค์ กิติกรดี.การพัฒนาชุมชน, กรุงเทพมหานคร : ศูนย์พัฒนาอักษรกิจ, ๒๕๓๖.

ชิต นิลพานิช และกุลธน ธนาพงศธร. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท. ในเอกสาร

การสอนชุด วิชาความรู้ทั่วไปสำหรับการพัฒนาระดับตำบล หมู่บ้าน. พิมพ์ครั้งที่ ๓.

หน่วยที่ ๘. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, ๒๕๓๒.

ชินรัตน์ สมสืบ.การบริหารการพัฒนาชนบท,เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการพัฒนาชนบท

,พิมพ์ครั้งที่ ๑๔ ,นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, ๒๕๓๘.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร.การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ: บทสำรวจพรมแดนแห่งความรู้แนว

วิชาชีพ.กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๒.

ดิเรก ฤกษ์ห่วย.การพัฒนาชุมชน.กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานครพิมพ์.๒๕๔๗.

ทะนงศักดิ์ คุ่มไข่น้ำ.หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท.คณะมนุษยศาสตร์และ

สังคมศาสตร์: มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๐.

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิคและกรณีตัวอย่าง. กรุงเทพมหานคร

: ๕๙๘ Print, ๒๕๔๖.

_____ การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิคและกรณีตัวอย่าง, กรุงเทพมหานคร : ๕๙๘

Print, ๒๕๔๖.

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร :

มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๒๗.

ประเวศ วะสี. ประชาคมตำบล. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มติชน, ๒๕๔๑.

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต). การพัฒนาจริยธรรม. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๓๘.

_____ พระพุทธศาสนายุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๓๙.

_____ สิทธิมนุษยชนสร้างสันติสุขหรือสลายสังคม . กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สหธรรมิก, ๒๕๔๑.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป. อ. ปยุตฺโต). ความสำคัญของพระพุทธศาสนาในฐานะศาสนาประจำชาติ.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สหธรรมิก. ๒๕๕๕.

พุทธทาสภิกขุ. สันติภาพของโลก. สุราษฎร์ธานี : ธรรมทานมูลนิธิ, ๒๕๓๑.

พัชรินทร์ สิริสุนทร. แนวคิดและทฤษฎีด้านการพัฒนาสังคม. กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, ๒๕๔๗.

ไพฑูรย์ เครือแก้ว. ลักษณะสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิธการพิมพ์, ๒๕๓๘.

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. สำนักไทยที่พึ่งงานที่ปรารถนา. กรุงเทพมหานคร : ศุภสภา, ๒๕๔๔.

มยุรี อนุমানราชชน. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : ธรรมกมลการพิมพ์, ๒๕๔๙.

ยุพาพร รูปงาม. การมีส่วนร่วมของข้าราชการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงบประมาณในการปฏิรูป
ระบบราชการ, ๒๕๕๗.

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทย

อนุเคราะห์ไทย, ๒๕๓๖.

วรเดช จันทรศร . การนำนโยบายไปปฏิบัติ . กรุงเทพมหานคร : สหยาบสื่อการพิมพ์, ๒๕๔๒.

_____ ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : สหยาบสื่อและการพิมพ์, ๒๕๔๘.

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. การพัฒนาชนบทไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรม ศาสตร์, ๒๕๓๑.

วิทยากร เชียงกุล .การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมไทย : บทวิเคราะห์.กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ฉบับ
แกระ,๒๕๒๗.

วุฒิชัย อ่องนาวา. **ปรัชญาศาสนา**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ปิตินาธิ, ๒๕๕๑.

ศุภชัย ยาวะประภาษ . **นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย**.กรุงเทพมหานคร: บริษัทจุดทองจำกัด
,๒๕๕๕.

สมบัติ อารังธัญญวงศ์. **แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง** . รัฐประศาสนศาสตร์:มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพ
พรรณี,๒๕๔๕.

สมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ . **นโยบายสาธารณะ**.กรุงเทพมหานคร : เอ็ม.ที.เพรส,๒๕๕๕.

सानิตย์ บุญชู. **การพัฒนาชุมชน: การมีส่วนร่วมของประชาชน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๗.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. **ทฤษฎีการพัฒนาสังคม**.กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอ็มเทรดดิ้ง
,๒๕๒๒.

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. **ความขัดแย้ง การบริหารเพื่อการสร้างสรรค์** . พิมพ์ครั้งที่ ๒.
กรุงเทพมหานคร : ต้นอ้อ แกรมมี่, ๒๕๓๔.

เสถียร โกเศศ. **ศาสนาเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, ๒๕๐๒.

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. **ความขัดแย้ง การบริหารเพื่อการสร้างสรรค์** .กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานคร
การพิมพ์.๒๕๔๗.

หัจยี ประยูรwatanยกุล และ สุพจน์ ตานตระกูล. **สู่สันติภาพถาวร “ผ่านพุทธ คริสต์ และอิสลาม ถึง
มาร์ซิสม์ และเลนินนิสม์”**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ บริษัท ตฤตา พับลิเคชั่น, ๒๕๔๘.

อนรรักษ์ ปัญญาวัฒน์. **การศึกษาชุมชนเชิงพหุลักษณะ : บทเรียนจากวิจัยภาคสนาม**
กรุงเทพมหานคร : โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.),๒๕๔๘.

อุทัย เลหิเชียร.**การบริหารการพัฒนา** .กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,๒๕๒๘.

อภิชัย พันธเสน.**แนวคิดทฤษฎีและภาพรวมของการพัฒนา**.กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์พรินต์
แอนด์พับลิช,๒๕๓๙.

๒. งานวิจัยและวิทยานิพนธ์

ฉันทนา บรรพศิริโชติ. “ความขัดแย้งในสังคมไทย : ช่องว่างของการรับรู้และความเข้าใจ”. โครงการ
ปริญญาโทสำหรับนักบริหาร.สาขาบริหารรัฐกิจคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 , ๒๕๔๑.

ธวัชชัยชัยจิรฉายากุล.การศึกษาคุณสมบัติของค่านิยมพื้นฐานทางจริยธรรมของคนไทย . บัณฑิต
 วิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล,๒๕๔๐.

นันทนา อังสุรังสี. การวิเคราะห์เปรียบเทียบค่านิยมและการปฏิบัติเกี่ยวกับเบญจศีลของชาวพุทธ
 ในสังคมเมืองและชนบทที่อยู่นอกโครงการแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง :ศึกษาเฉพาะกรณี
 บ้านในอำเภอโคกพระจังหวัดนครสวรรค์ . บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล
 ,๒๕๓๓.

ณภัทร นาคสุทธิ. “การจัดรูปแบบชุมชนในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์เพื่อการวางผังชุมชนที่ยั่งยืน
 กรณีศึกษา: ชุมชนตลาดลาว”. รายงานการวิจัย. สถาปัตยกรรมศาสตร์ วิทยาเขตบางเขน
 , ๒๕๕๕.

บุญน้อย มุ่งงาม. การศึกษาเชิงวิเคราะห์ค่านิยมแบบพุทธและการดำเนินชีวิตของชาวพุทธใน
 ปัจจุบัน . บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.๒๕๔๓

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. “กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา”. รายงานวิจัย.
 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.),๒๕๔๓.

พระมหาเกรียงศักดิ์ กิตติขโย (ไชยสมศรี). ศึกษาวิเคราะห์ หลักศีล ๕ ที่มีผลกระทบต่อการบวนการ
 ควบคุมทางสังคม. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย,๒๕๔๓.

พระมหาพิชิตชัย ยมพาลไพ. การศึกษาทัศนะเรื่องศีล ๕ ของชาวพุทธในสังคมไทยปัจจุบัน :ศึกษา
 เฉพาะกรณีการฆ่าสัตว์ . บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล,๒๕๔๒.

พระมหาสำรวย ญาณส่วโร (พินดอน). การศึกษาเรื่องผลกระทบจากการล่วงละเมิดศีลข้อที่๕ที่มีต่อ
 สังคมไทย . บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย,๒๕๔๕.

พระสุวัฒน์ มหังสา. “ทัศนคติและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับศีล ๕ ของชาวพุทธ”.รายงานการวิจัย
 มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย,๒๕๔๒.

ยุพาพร รูปงาม. การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงานงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการ.คณะ
 พัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๕.

สมหวัง สาสิตธิ. พุทธจริยธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานส่วนท้องถิ่นเทศบาลเมือง

ร้อยเอ็ด. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙.

อดิศักดิ์ น้อยสุวรรณ. การดำเนินนโยบายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองไทย. คณะศิลปศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๐.

๓. บทความ

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง. “การพัฒนาความสามารถของผู้นำหมู่บ้านเพื่อการส่งเสริมป่าชุมชน”. วารสาร

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ .พ.ศ.-ต.ค. ๒๕๓๔.

พินิจ รัตนกุล. “ข้าพเจ้าขอเอาสัจจะเป็นที่พึง”. บทความทางศาสนา. รวบรวมจัดพิมพ์, ม.ป.ป.

อมร รักษาสัตย์. “สถาบันและการกระบวนการเพื่อพัฒนานโยบายในประเทศไทย”. วารสารพัฒ

นบริหารศาสตร์, ๒๕๑๘.

สมศรี ศิริขวัญชัย. “กระบวนการสร้างตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตโดยการมีส่วนร่วม”. วารสารสาธารณสุข

และการ พัฒนา, ๒๕๔๘. ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒ : ๖๑.

สำนักเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน. คู่มือการดำเนินงานอาสาพัฒนา (อสพ.) รุ่นที่ ๖๕/๒, กรมการ

พัฒนาชุมชนกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๕

สิทธิชัย ต้นศรีสกุล. “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาชุมชนยั่งยืน กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จังหวัดมหาสารคาม ”. วารสารช่อพะยอม. ปีที่ ๒๑, ๒๕๕๓.

เอกสารอัดสำเนา

พัชรี สีโรรส, “การเมืองของกระบวนการนโยบาย”, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา การวิเคราะห์

และกระบวนการนโยบายสาธารณะ ระดับปริญญาโท ปีการศึกษา ๒๕๕๒. สาขาการ

จัดการสาธารณะสำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓), อัด

สำเนา

๔. สื่ออิเล็กทรอนิกส์

พระมหาทวิมาหาปญโญ. ๒๕๕๔. ศิล ๕: ปัจจัยพื้นฐานในการกำหนดคุณลักษณะของสังคม. ค้นเมื่อ

๑๑ เมษายน ๒๕๖๐, จาก www.learners.inth/blog

พระมหาสมบุญวุฒิกโร. ๒๕๕๔. พระพุทธศาสนาเพื่อสังคม. ค้นเมื่อ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๐, จาก

www.learners.in.th./file/phannasom/

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต).หัวใจพุทธศาสนา.[ออนไลน์].แหล่งที่มา

:<http://www.dharmagateway.com/>,[๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๐].

มูลนิธิพัฒนาคนพิการ. ๒๕๕๔.กรณีศึกษาผู้พิการจากอุบัติเหตุ.ค้นเมื่อ ๑๑ มีนาคม๒๕๖๐, จาก

www.tddf.or.th/tddf/research/article.

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. ๒๕๕๔. ประมวลคำสอนจากคติธรรมคำสอนขององค์ท่านพระ

อาจารย์มั่นภูริทัตโต.ค้นเมื่อ ๒ มีนาคม ๒๕๖๐, จาก [www.onab.go.th/index](http://www.onab.go.th/index.php?option).

php?option.

๕. ภาษาอังกฤษ

Anderson, J.E.,**Publics and Economic Policy-making**.Reading MA : Addison – Wesley,๑๙๗๐.

Caldwell, L.K.,**Environment : A Challenge in Modern Society**.New york : Double – Day,๑๙๗๐.

Dye T.R. , **Understanding Public Policy**.Englewood Cliffs : Prentice – Hall,๑๙๘๑.

Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn, **The policy implementation** Process: A conceptual Framework, Administration and Society ๖, ๔ (February ๑๙๗๕)

Easton D ,**The Political System : An inquiry into the State of Political Science**.New York : Alfred A. Knopf,๑๙๕๓.

Janis Brahms Spring. **How Can I Forgive You**. New York : Harper Collins Pulishers, ๒๐๐๕.

Johan Galtung. “**Violence Peace and Peace Research**”. in Journal of Peace Research. Vol.๖ VI, ๑๙๖๘.





**แนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
สู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกุเพียง จังหวัดน่าน**
Promotion Method to use Public Policy of Local government Model to
Chaehang Community , Phupeang District , Nan Province

นายสิทธิชัย อุ่นสวน
พระครูปลัดวัชรพงษ์ วชิรปญโญ,ดร.
ดร.วรปรัชญ์ คำพงษ์

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องแนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกุเพียง จังหวัดน่าน มีวัตถุประสงค์ คือ ๑. เพื่อศึกษานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน ๒. เพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกุเพียง จังหวัดน่าน ๓. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวทางการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกุเพียง จังหวัดน่าน วิธีการวิจัย เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการศึกษาจากเอกสารรายงาน การวิจัยที่เกี่ยวข้องและมีการสัมภาษณ์ประกอบการวิจัย กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชากรจำนวน ๒๐ รูป/คน ซึ่งเป็นบุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ๕ คน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา จำนวน ๕ คน สมาชิกในชุมชนบ้านแซ่แห่งทั้งผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำตามธรรมชาติ จำนวน ๑๐ รูป/คน

ผลการวิจัยพบว่า แนวทางการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกุเพียง จังหวัดน่าน ที่จะสร้างความเข้าใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดมรรคผลที่แท้จริง สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน สามารถจำแนกแนวทางในการส่งการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น ๕ แนวทางได้แก่ ๑.แนวทางที่ยึดหลักเหตุผลเปิดรับฟังความคิดเห็นจากชุมชน ๒. แนวทางด้านจัดการ ๓. แนวทางการให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชน ๔. แนวทางด้านกระบวนการของระบบราชการ ๕.แนวทางการมีส่วนร่วมกับชุมชนต่อการนำนโยบายสาธารณะ ลงสู่ภาคปฏิบัติ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนได้อย่างยั่งยืน

ABSTRACT

The research entitled “Promotion Method to use Public Policy of Local government Model to Chaehang Community , Phupeang District , Nan Province” aims ๑) to study public policies of a local government of Nan province, ๒) to study guidelines for pushing the public policy promotion of the local government into the Chaehang community in Phuphiang district, Nan province, and ๓) to analyze and offer the ways to use the local government policy in the Chaehang community of Phuphiang district, Nan province. The research methodology is designed as a Qualitative Research through studying from documents, reviewed literatures and interviews. The research sample group is amount ๒๐ people which are ๕ from the local government, ๕ from the higher education organizations, and ๑๐ from the Chaehang community. The last one is the community leaders, the savants and the Natural leaders.

The research found that there are ๕ ways to suitably use the public policies of the local government, which are easy comprehension and conform to the people's needs, in the Chaehang community of Phuphiang district, Nan province. They are ๑) the reasonable principles and mind-opening to hear the people's opinions, ๒) the management, ๓) the participation in consultation process and community planning, ๔) the official system process, and ๕) the participation in the real practices which are useful and sustainable for the local government and the community.

Keyword: Public Policy, Local government, Community, Management

๑ ความสำคัญและที่มาของปัญหา

การพัฒนาประเทศตามแผนการพัฒนาระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ เป็นการสร้างภูมิคุ้มกันในด้านต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน โดยนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพมาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกัน พร้อมทั้งได้เสริมสร้างให้แข็งแกร่งเพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศที่สำคัญได้แก่ การเสริมสร้างทุนสังคม คือทุนมนุษย์ ทุนสังคม และทุนทางวัฒนธรรม ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพ มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัว และชุมชน สามารถจัดการความเสี่ยง และปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม สำหรับการเสริมสร้างทุนเศรษฐกิจ (ทุนกายภาพ ทุนทางการเงิน) มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง โดยใช้ภูมิปัญญา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ ให้มีความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

ภายในประเทศและต่างประเทศ การผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และมีการเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคต่างๆ บนพื้นฐานการพึ่งพาซึ่งกันและกัน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ เน้นให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา มาอย่างต่อเนื่อง แผนชุมชนจึงได้รับความสนใจมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่ยังดำเนินการในลักษณะต่างคนต่างทำ ถ้ามีการร่วมมือกันสนับสนุนให้เกิดประชาคมในระดับตำบล นำเทคนิค กระบวนการ วิธีการต่างๆ มาใช้ บูรณาการแผนชุมชนระดับตำบล แบบที่ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ย่อมจะได้แผนพัฒนาที่ สมบูรณ์กว่า ประหยัดเวลา บุคลากร และงบประมาณ รวมทั้งเกิดความร่วมมือในการนำกิจกรรมโครงการ ตามแผนบูรณาการ ที่เป็นการแก้ไขปัญหาของชุมชน เป็นความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ไปสู่การ ปฏิบัติ การที่คนส่วนใหญ่ของชุมชนมีส่วนสำคัญในขบวนการใด ๆ ที่มีผลต่อชุมชนนั้น ๆ โดยการมีส่วนร่วม ในการพัฒนาชุมชนนั้น การที่จะบ่งบอกถึงการมีส่วนร่วมที่แท้จริงนั้น ควรจะมีส่วนร่วมอย่างน้อย ใน ๕ ขั้นตอน คือ (๑) ร่วมในการค้นหาและวิเคราะห์ปัญหา (๒) ร่วมในการวางแผน (๓) ร่วมในการลงทุน และการปฏิบัติงาน (๔) ร่วมในการติดตามประเมินผล และ (๕) ร่วมในผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นหากมองย้อนไปใน อดีต จะเห็นว่ารัฐเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาที่จะนำพาชีวิตของประชาชนไปยังจุดหมายปลายทางของ รัฐต้องการ ซึ่งอาจไม่ใช่ความต้องการของประชาชนผลจากการพัฒนาส่วนใหญ่มักจะตกกับกลุ่ม ผู้นำ ส่วนใหญ่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการกิจกรรมหรือสิ่งต่างๆ ที่ทำไปเป็นจำนวนมาก เป็น เรื่องของรัฐหรือเป็นเรื่องของผู้ว่า “ไม่ใช่เรื่องของประชาชน” ประชาชนจึงไม่ให้ความสนใจหรือเข้า มามีส่วนร่วมในการพัฒนามากนัก นอกจากนี้ผลพวงจากการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีสารสนเทศที่รวดเร็ว และเข้าถึงประชาชน อย่างกว้างขวางเท่าเทียมในทุกระดับประกอบ พ.ร.บ.กระจายอำนาจ ที่เปิดโอกาส ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม กิจกรรมต่างๆ ของชุมชนมากขึ้น ส่งผลให้การทำงานพัฒนาต้องปรับ ยืดหยุ่นให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชน โดยคำนึงความแตกต่างหลากหลายที่ต้อง ใช้รูปแบบ วิธีการที่สอดคล้องเหมาะสมเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน มีการบูรณาการงาน มีการ ติดต่อสื่อสารในลักษณะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันอย่างเสมอภาค เข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสาร อย่างเท่าเทียมกัน และเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของกิจกรรม ร่วมกันกำกับดูแลกิจกรรมเหล่านั้น ให้เป็นไป ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ร่วมกันกำหนดไว้ กำกับดูแลงบประมาณของรัฐที่มาจากภาษีของ ประชาชน มีผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อสร้างพลังการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการแผน ชุมชน เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะต้องนำมาใช้ในการพัฒนาสังคมของชุมชนให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ ร่วมกันตลอดเวลา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน ภายใต้วิสัยทัศน์และงบประมาณ ของประชาชนเพื่อให้เป็นชุมชนที่สมานฉันท์ได้อย่างแท้จริง

ชุมชนบ้านแซ่แห่ง เป็นชุมชนดั้งเดิมอยู่ด้านทิศเหนือของพระธาตุแช่แห้งและบางส่วนเป็นกลุ่ม ที่อพยพมาจากเมืองวรนคร เนื่อง จากพญากานเมืองสร้างพระธาตุแช่แห้ง ณ ดอยภูเพียงแช่แห้ง สืบเชื้อ สายมาจากพญากานเมือง มีการขุดดินเพื่อสร้างอิฐ ทำทางเดินขึ้นพระธาตุและก่อสร้างวัดพระธาตุแช่แห้ง บริเวณที่ขุดดินทำให้เกิดเป็นบริเวณแอ่ง จึงมีสัตว์น้ำมาอาศัยอยู่จำนวนมากโดยเฉพาะเต่า ด้วยความอุดม สมบูรณ์ จึงเรียกหมู่บ้านแห่งนี้ว่า “ชุมชนบ้านหนองเต่า” และชุมชนแช่แห้งซึ่งตั้งรกรากหลักฐานอยู่ทาง

ทิศเหนือของพระธาตุแช่แห้งทำหน้าที่รับใช้ปรณิบัติพระธาตุแช่แห้งซึ่งตั้งชุมชนอาศัยอยู่ตามบริเวณคู
แนวกันพระธาตุแช่แห้งนอกโบราณสถาน

ดังนั้น คณะผู้วิจัย สนใจที่จะทำการศึกษาแนวทางการนำนโยบายสาธารณะสู่ชุมชนบ้านแช่
แห้ง เช่น แนวทางการนำนโยบายของรัฐไปสู่นโยบายและความร่วมมือของคน กลุ่ม องค์กรในชุมชน
ดังนั้นการทำงานพัฒนาภายใต้กระแสที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอด คงจะทำในแบบเดิมๆ ที่เคยทำกันมา
นานไม่ได้แล้ว การเปลี่ยนแปลงที่กล่าวถึงนี้ไม่ใช่เฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่มองเห็นได้ด้วยตา เพียงอย่าง
เดียวแต่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของมนุษย์ในเรื่องความคิดเห็น การเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาซึ่งเป็น
การเปลี่ยนแปลงในทางสร้างสรรค์ การขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชนชนบทที่บูรณาการวิถีการดำรงชีพและ
การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเข้าด้วยกันอย่างเหมาะสมและสมดุลนั้น จำเป็นต้องอาศัยการเรียนรู้และ
การปรับตัวของคนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งมักจะต้องอาศัยเวลายาวนานพอสมควรจึงจะเห็นผล
กระบวนการลักษณะนี้ไม่ค่อยสอดคล้องกับวัฒนธรรมการส่งเสริมการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ ที่
มักจะไม่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานพอในแต่ละชุมชนและพื้นที่ จึงเห็นควรส่งเสริมให้
ภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นภาคีร่วมในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม
และจริงจัง โดยให้ความสำคัญกับแนวทางการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของคนในชุมชน และ
เข้มแข็งได้อย่างยั่งยืนตลอดไป

๒. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน
๒. เพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่
ชุมชนบ้านแช่แห้ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน
๓. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวทางการนำนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สู่ชุมชนบ้านแช่แห้ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

๓. วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการดำเนินการวิจัยออกเป็น ๒ วิธีดังนี้

๑. การศึกษาจากข้อมูลเอกสาร (Document study) เป็นการศึกษาทบทวนตำรา เอกสาร
และบทความวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ตำราทางวิชาการทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รายงานการ
วิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารทางวิชาการ เอกสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากภาครัฐ
๒. การสัมภาษณ์เชิงลึก (Depth Interview) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลการ
วิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นลักษณะคำถามแบบปลายเปิดที่ได้มีการกำหนดหัวข้อศึกษาไว้อย่างกว้าง ๆ

ล่วงหน้า โดยผู้วิจัยต้องใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกและสามารถยืดหยุ่นหรือปรับปรุงคำถามได้ตลอดตามสถานการณ์ของการสัมภาษณ์โดยจะเลือกกลุ่มตัวอย่างในแต่ละอาชีพ

ขั้นตอนดำเนินการวิจัย

เพื่อให้แนวทางในการดำเนินการวิจัยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนในการวิจัยออกเป็น ๒ ขั้นตอนได้แก่

ขั้นตอนที่ ๑ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ศึกษาเอกสารวิชาการ หนังสือ ตำรา ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

ขั้นตอนที่ ๒ การกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย

วิเคราะห์ข้อมูลด้านเอกสารวิชาการ หนังสือ ตำรา ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการส่งเสริมการนํานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน นำมากำหนดกรอบแนวคิด ในการดำเนินการวิจัย

วิธีการเก็บข้อมูล

งานวิจัยนี้มีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ๒ ประเภท กล่าวคือ การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) และการเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ดังนี้

๑. การเก็บข้อมูลแบบข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data)

เป็นรูปแบบการวิจัยจากเอกสาร (Documentary research) จากหนังสือ วารสารทางวิชาการ บทความ รายงานการวิจัย ฐานข้อมูลออนไลน์ สิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเป็นการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

๒. การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) ประกอบด้วย

การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้วิจัยใช้การเก็บข้อมูลในลักษณะนี้เพื่อสนทนากับผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ผู้นำชุมชน/ปราชญ์ชาวบ้าน/นิสิตที่อาศัยอยู่ในชุมชนแซ่แห่ง จำนวน ๒๐ – ๓๐ คน โดยใช้ในการสัมภาษณ์ เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการชุมชนของคนในหมู่บ้านแซ่แห่ง

การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์โดยใช้การแปรความการวิเคราะห์ และนำเสนอข้อมูลโดยการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive analysis) เพื่ออธิบายแนวทางการนํานโยบายสาธารณะมาสู่ชุมชนที่ยั่งยืน

๔. ผลการวิจัย

จากการวิจัยพบว่า นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การบริการหรือกิจกรรมที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม โดยเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนอันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนและสร้างการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาประเทศชาติในภาพรวม โดยมีหลักการที่เป็นประเด็นสำคัญในการจัดบริการสาธารณะคือ การจัดบริการสาธารณะต้องดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น มีความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และความโปร่งใสในการให้บริการ นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นในที่นี้ หมายถึง ทิศทาง แนวทาง แผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกที่จะทำเพื่อพัฒนาท้องถิ่นหรือตอบสนองต่อปัญหาของท้องถิ่นนั้นๆ ดังนั้นแต่ละท้องถิ่นจะมีนโยบายสาธารณะที่แตกต่างกันตามสภาพปัญหาและศักยภาพการพัฒนาของท้องถิ่นนั้นๆ

จากการวิจัยพบว่า การนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นลงสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้เกิดผลดีต่อชุมชน ด้วยการยอมรับของคนในชุมชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางราชการในการนำนโยบายลงสู่ภาคปฏิบัติ เป็นไปด้วยดีเนื่องจากนโยบายของผู้บริหารนั้น เป็นนโยบายที่เปิดกว้าง ไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือว่าจัดสรรงบประมาณ ณ จุดใดจุดหนึ่งหรือเอนเอียงไปฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน การนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ ยังนำนโยบายลงสู่ภาคการปฏิบัติยังไม่เต็มศักยภาพเท่าที่ควร จึงทำให้ภาพที่เป็นตัวรูปธรรมนั้นไม่ชัดเจนทำให้สมาชิกภายในชุมชนมองว่า ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ที่ทำให้เกิดความ มั่นคง ยั่งยืน ภายในชุมชน ทั้งนี้ภายในชุมชนเองก็ยังไม่ได้ตระหนักถึงการเปิดใจยอมรับต่อสิ่งใหม่ๆ ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้มองทั้งสองส่วนว่า ส่วนที่หนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้วเองควรจะมีการเก็บข้อมูลจากการลงพื้นที่จริงจึงเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง ก่อนที่จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายหรือแผนงานที่ชัดเจน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจริงๆ และทั่วถึง องค์การบริหารส่วนตำบลเองก็ควรมีการถ่ายทอดความเข้าใจ และกลไกการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้ว ให้ประชาชนเข้าใจมากกว่านี้ ส่วนที่สอง ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ ควรเปิดใจ เปิดตัวเอง เพื่อยอมรับการพัฒนาและยอมรับการเปลี่ยนแปลงจากองค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายแก้ว และจากสังคมภายนอกที่ปรับเปลี่ยนไปตามกระแสโลกาภิวัตน์อย่างรวดเร็ว และร่วมอนุรักษ์สิ่งที่ดีงามของชุมชนเอาไว้อย่างควบคู่กัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้

จากการวิจัยพบว่า ในการวิจัยแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติลงสู่พื้นที่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้สามารถจำแนกแนวทางในการส่งการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น ๔ แนวทางได้แก่

๑. แนวทางที่ยึดหลักเหตุผลเปิดรับฟังความคิดเห็นจากชุมชน เห็นได้ว่าการเปิดรับฟังความคิดเห็นของชุมชน สามารถเป็นแนวทางที่ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรู้ถึงสภาพปัญหาอย่างแท้จริง และสามารถเข้าใจ เข้าถึง ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนา สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ด้วยการสร้างกระบวนการจัดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกภายในชุมชน เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการเริ่มต้นของการกำหนดตัวนโยบายรวมถึงนโยบายใดที่ออกมาแล้วจะนำมาสู่ชุมชน จึงเป็นขั้นตอนเริ่มแรกที่จะได้รับรู้ถึงความต้องการการบริหารจัดการสาธารณะที่แท้จริงก่อน เพื่อนำสิ่งที่ชุมชนเสนอนั้นเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ สังเคราะห์ความเหมาะสมของตัวงบประมาณและศักยภาพของการบริหารจัดการภายในตัวชุมชนเองว่ามีศักยภาพเพียงพอที่จะรักษาสิ่งที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลได้ขับเคลื่อนหรือดำเนินการให้ไว้ ชุมชนจะรักษาและบำรุง สานต่อสิ่งที่รับไปแล้วได้อย่างไร มีกลไกใดสนับสนุนนั้นให้เกิดความมั่นคง ยั่งยืน ต่อไป

๒. แนวทางด้านการจัดการแนวทางนี้ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์การ โดยถือว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับความคิดหวังของหน่วยงานเพียงใด

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหารและทางเทคนิคอย่างเพียงพอ รวมถึงต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ แนวทางนี้มักจะพยายามศึกษาหาทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติตามแผน และนโยบายในอดีต เช่น เช่น การแก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานการแก้ปัญหาการประสานงาน เป็นต้น

๓. แนวทางการให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชนในการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรึกษาหารือที่ปรึกษาคอยให้คำชี้แนะชี้แนะแนวทางในการพัฒนา เพราะที่ปรึกษามักจะเป็นบุคคลที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านนั้นๆ หรือที่เคยมีประสบการณ์มาก่อน ในการขับเคลื่อนการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นการที่ชุมชนบ้านแซ่แห่งที่ต้องการจะพัฒนาคุณภาพชีวิต สภาพแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวกภายในชุมชนนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรึกษา ทั้งในเรื่องของการติดต่อประสานงาน การสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนการพัฒนาในชุมชน นอกจากนี้ทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะเปิดเวทีสาธารณะรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว ขั้นตอนต่อไปของการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ จำเป็นต้องเป็นทั้งพี่เลี้ยง ที่ปรึกษาร่วมถึงร่วมกันวางแผนกับชุมชนในการขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชน ทั้งในโครงการและกิจกรรมต่างๆของชุมชน ซึ่งหากมองตามศักยภาพของชุมชนแล้วสมาชิกภายใน

ชุมชนโดยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพรับจ้าง ทำปศุสัตว์ การเกษตรเป็นหลัก ในส่วนของระเบียบ แบบแผน กระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวเอกสารแล้วมักจะไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจมากนัก จึงจำเป็นต้องมีที่ปรึกษาให้คำแนะนำต่อการพัฒนาชุมชน อีกทั้งยังเป็นกลไกหลักที่จะทำให้นโยบายสาธารณะเกิดมรรคผลอย่างแท้จริง

๔. แนวทางด้านกระบวนการของระบบราชการเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นั่นคือ ตัวบุคลากรผู้รับนโยบายแล้วนำลงสู่ชุมชน ว่ามีความพร้อมด้านศักยภาพต่างๆ ทั้งความเข้าใจ แรงจูงใจ ขวัญและกำลังใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่มากขึ้นเพียงใด ซึ่งเป็นปัจจัยที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับผู้นำนโยบายลงสู่ภาคปฏิบัติ เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ใกล้ชิดและคลุกคลีกับประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง และจะทำให้ประสบการณ์ของตนเองการตัดสินใจต่อการนำนโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้ ว่าตัวนโยบายใดมีความเหมาะสมต่อสภาพชุมชนนั้นๆ

๕. แนวทางการมีส่วนร่วมกับชุมชนต่อการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติ นั้น ต้องเกิดจากการระเบิดจากภายในชุมชน รวมทั้งหน่วยงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดรับฟังความคิดเห็น เป็นที่ปรึกษา ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนากับชุมชน ถือได้ว่าเป็นการนำการตัดสินใจทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติจริงซึ่งทางชุมชนเองก็ได้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจในการแก้ปัญหาของชุมชนเอง ดังนั้น กระบวนการทุกขั้นตอนที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับชุมชนได้กระทำมาจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่น คือ การแปลงนโยบายที่เป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานที่เป็นรูปธรรมจึงสามารถนำไปปฏิบัติและตรวจสอบสามารถวัดถึงความสำเร็จและวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังสามารถดึงกลไก ภาคประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของงาน โครงการ กิจกรรม ได้ดียิ่งขึ้น รวมถึงยังได้คัดสรรตัวแทนจากชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่ภาคปฏิบัติโดยนำแผนงานความต้องการมาบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและนำสู่การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามความต้องการของประชาชน

๕. อภิปรายผลการวิจัย

จากการวิจัย แนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกุเพียง จังหวัดน่าน ผู้วิจัยได้สรุปวิเคราะห์เป็นการอภิปรายผลได้ดังต่อไปนี้

นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นในที่นี้หมายถึงทิศทาง แนวทาง แผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกที่จะทำเพื่อพัฒนาท้องถิ่นหรือตอบสนองต่อปัญหาของท้องถิ่น

นั้นๆ ดังนั้นแต่ละท้องถิ่นจะมีนโยบายสาธารณะที่แตกต่างกันตามสภาพปัญหาและศักยภาพการพัฒนาของท้องถิ่นนั้นๆ โดยภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากรัฐแบ่งออกได้เป็น ๔ ด้านหลัก คือ ๑) ด้านการจัดบริการสาธารณะเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน ๒. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ๓)ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และรักษาความสงบ ๔) ด้านสุดท้ายคือ ด้านการลงทุน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม

การนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นลงสู่ภาคปฏิบัติต่อชุมชนนั้นจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นต้องดูตัวเป้าหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของนโยบายนั้น ด้วยตัวชี้วัดระหว่างความสำเร็จกับความล้มเหลว จึงเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถมองออกได้เป็น ๓ แนวทาง คือ ในแนวทางแรก ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติวัดได้จากระดับความร่วมมือจากผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ ในแนวทางที่สอง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบาย ในแนวทางที่สาม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติระยะสั้น

แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติลงสู่พื้นที่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ ต้องเข้าใจถึงการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันเป็นสิ่งที่จะต้องให้ความสนใจสำหรับนโยบายสาธารณะ ในปัจจุบันเพื่อปรับปรุงนโยบายและแผนงานให้ดีขึ้นและเพียงพอที่จะช่วยให้สามารถแสวงหาข้อสรุป หรือยึดแนวทางการศึกษาใด ที่จะสร้างความเข้าใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดมรรคผลที่แท้จริง สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน สามารถจำแนกแนวทางในการส่งการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น ๕ แนวทาง ได้แก่ ๑)แนวทางที่ยึดหลักเหตุผลเปิดรับฟังความคิดเห็นจากชุมชน ๒) แนวทางด้านการจัดการ ๓) แนวทางการให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชน ๔) แนวทางด้านกระบวนการของระบบราชการ ๕) แนวทางการมีส่วนร่วมกับชุมชนต่อการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติ

๖. ข้อเสนอแนะสำหรับแนวทางการส่งเสริมนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกุเพียง จังหวัดน่าน

จากการวิจัยเรื่อง แนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกุเพียง จังหวัดน่าน ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะการนำผลวิจัยไปใช้

๑. ควรนำผลการวิจัยนี้ได้เผยแพร่ ในรูปของการจัดพิมพ์เป็นรูปเล่ม จัดพิมพ์ลงตามสื่อต่างๆ เช่น เว็บไซต์ หนังสือ วารสาร นิตยสาร ในรูปของบทความวิชาการ

๒. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำไปเป็นเอกสารประกอบการพิจารณา การดำเนินการ ในการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ชุมชน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด

๓. ควรให้ผู้นำชุมชน มีแนวทางในการสร้างเครือข่ายเพื่อการเรียนรู้ในการพัฒนาชุมชน และการสร้างแรงจูงใจให้กับสมาชิกในชุมชนที่จะสร้างความเจริญให้กับชุมชน โดยการนำเสนอในรูปแบบของ นโยบายของชุมชนเอง

๔. สามารถใช้เป็นคู่มือหรือแนวทางของบุคลากรผู้นำนโยบายขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นมาปฏิบัติสู่ชุมชน ให้สามารถเข้าใจ เข้าถึง พัฒนาได้อย่างเป็นมรรคเป็นผล ตรงตามวัตถุประสงค์ ของนโยบายที่นำมาปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

๑. ผลการวิจัยนี้ สามารถนำไปต่อยอดงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะขององค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความมั่นคง ยั่งยืนต่อไป

๒. สามารถนำผลการวิจัยมาต่อยอดทางการศึกษา แนวทางการนำนโยบายสาธารณะของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน ตลอดจนนำไปศึกษาเปรียบเทียบกับชุมชนที่ได้รับการพัฒนาแล้ว เพื่อเกิดกระบวนการและองค์ความรู้ใหม่ๆ

๗. ข้อจำกัดทางการศึกษาและข้อแนะนำในการศึกษาครั้งต่อไป

๑. การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะพื้นที่เมื่อมีการศึกษาในครั้งต่อไปควรเป็นการศึกษาที่ มีลักษณะ และขอบเขตในการศึกษาที่กว้างขึ้นจะเป็นประการสำคัญในการศึกษาในครั้งต่อไป

๒. ควรมีการศึกษาแนวนโยบายและปัจจัยการเมืองท้องถิ่น เพื่อกำหนดข้อมูลของการศึกษาไว้ เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

๘. เอกสารอ้างอิง

- กุลธน ธนาพงศ์ธรร.แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ, ในเอกสารการสอนชุดวิชานโยบาย สาธารณะและการวางแผน . นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช,๒๕๓๕.
- โกวิททย์ พวงงาม. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน. ม.ป.ท. , ๒๕๔๕.
- จุมพล หนีมพานิช.การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง . กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช,๒๕๔๗.

จิตจำนงค์ กิติเกียรติ.การพัฒนาชุมชน, กรุงเทพมหานคร : คุณพิณอักษรกิจ,๒๕๓๖.

ชินรัตน์ สมสืบ.การบริหารการพัฒนาชนบท,เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการพัฒนาชนบท,
พิมพ์ครั้งที่ ๑๔ ,นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,๒๕๓๘.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร.การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ: บทสำรวจพรมแดนแห่งความรู้แนววิพากษ์.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,๒๕๓๒.

ทะนงศักดิ์ คุ่มไข่น้ำ.หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท.คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์:
มหาวิทยาลัยขอนแก่น,๒๕๔๐.

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิคและกรณีตัวอย่าง. กรุงเทพมหานคร :
๕๘๘ Print, ๒๕๔๖.

นิรันดร์ จงวุฒเวศย์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร :มหาวิทยาลัยมหิดล,
๒๕๒๗.

ประเวศ วะสี.ประชาคมตำบล.พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร :โรงพิมพ์มติชน,๒๕๔๑.

พัชรินทร์ สิริสุนทร.แนวคิดและทฤษฎีด้านการพัฒนาสังคม,กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานครการพิมพ์.
๒๕๔๗.

มยุรี อนุมานราชธน.นโยบายสาธารณะ.กรุงเทพมหานคร : ธรรมกมลการพิมพ์,๒๕๔๙.

ยุพาพร รูปงาม.การมีส่วนร่วมของข้าราชการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงบประมาณในการปฏิรูประบบ
ราชการ.๒๕๕๗

ภาคผนวก ข.
กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการวิจัยไปใช้ประโยชน์



กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการวิจัยไปใช้ประโยชน์

๑. กิจกรรมด้านการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษา

- สามารถนำกระบวนการศึกษาวิจัยไปประยุกต์ใช้ในการเรียนการสอนในรายวิชาอื่น ๆ ทั้งในระดับปริญญาตรีและปริญญาโทของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- สามารถนำผลการศึกษาไปวิเคราะห์ร่วมกับนักวิชาการทางด้านการบริหารจัดการการนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการนำนโยบายสาธารณะสู่ชุมชนอย่างยั่งยืน

๒. กิจกรรมด้านการพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน

- สามารถพัฒนาและต่อยอดกิจกรรมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน สามารถมุ่งเน้นให้เป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนทั้งภายในและภายนอก โดยเชื่อมโยงกับการเนื้อหาที่ได้จากการการศึกษาความสัมพันธ์ของ ชุมชนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความมั่นคง ยั่งยืน ในชุมชน
- สามารถพัฒนาการกระบวนการจัดการการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นลงสู่ชุมชน ในจังหวัดน่านในอนาคต เพื่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติและได้ผลอย่างยั่งยืน

๓. กิจกรรมด้านวิชาการ

- สามารถจัดสัมมนาวิชาการโดยการนำเสนอเนื้อหาที่ได้จากการศึกษาที่ได้เก็บรวบรวม เพื่อเผยแพร่และให้ความรู้เนื้อหาเหล่านั้นซึ่งสะท้อนการสร้างการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น ความเชื่อความศรัทธา วิถีชีวิต ตลอดจนประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ที่เป็นปัจจัยทำให้นโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน
- มีการพัฒนาทักษะในการวิจัยให้กับทีมงานวิจัยและนิสิตในระดับปริญญาโทของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เพื่อการเรียนรู้ในมิติที่หลากหลาย

ภาคผนวก ค.
ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้
และกิจกรรมที่ได้ดำเนินการมาและผลที่ได้รับของโครงการ



**ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้
และกิจกรรมที่ได้ดำเนินการมาและผลที่ได้รับของโครงการ**

กิจกรรม	ผลที่ได้รับ	บรรลุ วัตถุประสงค์	ทำให้
คณะผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่านและแนวทางการส่งเสริมนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแช่แห้ง	ทราบถึงนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน แนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแช่แห้ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน และวิเคราะห์แนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแช่แห้ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน	ข้อที่ ๑ และข้อที่ ๒	ทำให้สามารถวางแผนการดำเนินงานสำรวจและเก็บรวบรวมความสัมพันธ์ของนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน ที่มีต่อชุมชน
คณะผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง	คณะผู้วิจัยทราบถึงขอบเขตของการศึกษาโดยมีประเด็นที่สำคัญนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน การส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน และวิเคราะห์แนวทางการนำนโยบายสาธารณะสู่ชุมชน ดำเนินการจดบันทึก (Field Note) และบันทึกเสียงโดยใช้แท็บเล็ตเสียง	ข้อที่ ๑ และข้อที่ ๓	ทำให้สามารถวางแผนการจัดกลุ่มการวิเคราะห์ข้อมูลได้

กิจกรรม	ผลที่ได้รับ	บรรลु วัตถุประสงค์	ทำให้
ดำเนินการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มตัวแทนของกลุ่มตัวอย่างที่กำหนด ในจังหวัดน่าน เพื่อศึกษานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน รวมถึงศึกษาแนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนและนำมาประกอบการนำเสนอแนะนโยบายและแนวทางการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน	ทราบถึงเนื้อหาที่จากการสัมภาษณ์โดยรวม และจัดการใช้รหัสในการเตรียมการวิเคราะห์ข้อมูล	ข้อที่ ๑-๒	ทำให้สามารถวิเคราะห์ข้อมูลเนื้อหาที่ได้ศึกษา
คณะผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม การสอบถาม จากองค์ประกอบทั้งหมดที่กำหนดเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน บ้านแซ่แห้ง จังหวัดน่าน ดำเนินการวิเคราะห์ผลจากการสัมภาษณ์	สามารถวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม การสอบถาม จากองค์ประกอบทั้งหมดที่กำหนดเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน บ้านแซ่แห้ง จังหวัดน่าน	ข้อที่ ๑ , ๒ และข้อที่ ๓	ทำให้สามารถวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยได้
คณะผู้วิจัยดำเนินการสังเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่มและการสอบถาม นโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน รวมถึงศึกษาแนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะ	การจัดทำรายงานและนำเสนอผลการวิจัยที่สามารถตอบวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยได้	ข้อที่ ๑-๓	ได้รายงานวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อแวดวงการศึกษาการตลอดจนยังเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

กิจกรรม	ผลที่ได้รับ	บรรลุ วัตถุประสงค์	ทำให้
ขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นสู่ชุมชนและวิเคราะห์ แนวทางการส่งเสริมการนำ นโยบายสาธารณะขององค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน			



ภาคผนวก ง
เครื่องมือวิจัยแบบสอบถาม / แบบสัมภาษณ์/หนังสือเชิญต่างๆ





ตัวอย่างแบบสัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์

เรื่อง “แนวทางการส่งเสริมนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
สู่ชุมชนบ้านแซ่แห้ง อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดน่าน”

ตอนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อ – นามสกุล (ผู้ให้สัมภาษณ์)

เพศ.....อายุ.....ปี ตำแหน่ง.....

เบอร์โทรศัพท์.....

หน่วยงาน/ที่อยู่

วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์...../...../.....สถานที่สัมภาษณ์.....

เวลาที่สัมภาษณ์ ตั้งแต่เวลา.....น. ถึงเวลา.....น.

ตอนที่ ๒ บทสัมภาษณ์ แนวทางการส่งเสริมนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห้ง อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดน่าน

๑) ท่านเห็นว่านโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ มีความเหมาะสม
กับชุมชนบ้านแซ่แห้ง อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดน่าน อย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

๒) ท่านเห็นว่าการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มาใช้กับชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกุเพียง จังหวัดน่าน เป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

๓) ท่านเห็นว่า “แนวทางการส่งเสริมนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกุเพียง จังหวัดน่าน” ควรเป็นอย่างไร เมื่อพิจารณาตามรายด้าน ดังต่อไปนี้

๑) การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากชุมชน

.....

.....

.....

๒) การให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชน

.....

.....

.....

๓) การมีส่วนร่วมกับชุมชนต่อการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติ

.....

.....

.....

ขอขอบคุณทุกท่านที่ตอบแบบสัมภาษณ์ฉบับนี้ไว้ ณ โอกาสนี้เป็นอย่างยิ่ง

นายสิทธิชัย อุ่ณสวนและคณะวิจัย
ทีมงานวิจัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
วิทยาลัยสงฆ์นครน่าน เฉลิมพระเกียรติฯ

ที่ ศธ ๖๑๕๒/ว ๑๐



วิทยาลัยสงฆ์นครน่าน

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ

สยามบรมราชกุมารี

อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน ๕๕๐๐๐

๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

เรื่อง ขออนุญาตขอทราบข้อมูลเพื่อการวิจัย

เจริญพร

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถาม/แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

ด้วย นายสิทธิชัย อุ่นสวน อาจารย์ประจำหลักสูตรสาขาวิชารัฐศาสตร์ วิทยาลัยสงฆ์นครน่าน มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ได้รับทุนอุดหนุนจากสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ เพื่อทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการส่งเสริมนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน” มีความประสงค์จะขอลงพื้นที่ศึกษาและขอสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลจากท่าน

วิทยาลัยสงฆ์นครน่าน เฉลิมพระเกียรติฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์เพื่อให้นักวิจัยลงพื้นที่ศึกษาและเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยจากท่านด้วยดี และขอขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระชยานันท์หมณี, ผศ.ดร.)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยสงฆ์นครน่าน เฉลิมพระเกียรติฯ

ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยพุทธศาสตร์น่าน



ภาคผนวก จ
รูปภาพกิจกรรมดำเนินงานวิจัย









ภาคผนวก ฉ
ประวัตินักวิจัย/แบบสรุปโครงการวิจัย

๑. ประวัติหัวหน้าโครงการวิจัย

- ๑.๑ ชื่อ-นามสกุล (ภาษาไทย) นายสิทธิชัย อุ่นสวน
(ภาษาอังกฤษ) Mr . Sittichai Ounsaun
- ๑.๒ หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน
- ๑.๓ ตำแหน่งปัจจุบัน อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต
- ๑.๔ สังกัด วิทยาลัยสงฆ์นครน่าน เฉลิมพระเกียรติฯ
- ๑.๕ สถานที่ติดต่อ วิทยาลัยสงฆ์นครน่าน เฉลิมพระเกียรติฯ
ตำบลฝายแก้ว อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน ๕๕๐๐๐
๐๕๔-๖๐๑๐๖๓
- ๑.๖ มือถือ ๐๘๕-๖๒๒-๖๓๐๙
E-mail: s.n.sitticha_i@hotmail.com
- ๑.๗ ประวัติการศึกษา
- นักธรรมชั้นเอก สำนักเรียนคณะจังหวัดน่าน
 - ปริญญาตรี (ศน.บ.) มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
 - ปริญญาโท(ร.ม.)สาขาวิชารัฐศาสตรมหาวิทยาลัรรมคำแหง

๒. ประวัติผู้ร่วมวิจัย ๑

- ๑.๑ ชื่อ-นามสกุล (ภาษาไทย) พระครูปลัดวัชรพงษ์ วชิรปญโญ,ดร.
(ภาษาอังกฤษ) Phrakhrupalad Watcharphong Vacirapanno
- ๑.๒ หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน
- ๑.๓ ตำแหน่งปัจจุบัน
- อาจารย์ประจำวิทยาลัยสงฆ์นครน่าน
 - หัวหน้าสาขาวิชารัฐศาสตร์
- ๑.๔ สถานที่ติดต่อ วิทยาลัยสงฆ์นครน่าน เฉลิมพระเกียรติฯ
ตำบลฝายแก้ว อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน ๕๕๐๐๐
- ๑.๕ โทร ๐๕๔-๖๐๑๐๖๓ มือถือ ๐๘๘-๑๑๗-๗๕๕๑
- ๑.๕ ประวัติการศึกษา
- นักธรรมชั้นเอก, ป.ธ.๓
 - ระดับปริญญาตรี (พธ.บ.) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
 - ระดับปริญญาโท (ร.ม.) รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
 - ปริญญาเอก (พธ.ด.) สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

๓. ประวัติผู้ร่วมวิจัย ๒

- ๑.๑ ชื่อ - นามสกุล (ภาษาไทย) วรปรัชญ์ คำพงษ์
(ภาษาอังกฤษ) Mr. Worapat Khumpong
- ๑.๒ เลขหมายบัตรประจำตัวประชาชน
- ๑.๓ ตำแหน่ง ปัจจุบัน
- อาจารย์ประจำวิทยาลัยสงฆ์นครน่าน
 - รองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ วิทยาลัยสงฆ์นครน่าน
- ๑.๔ สถานที่ติดต่อ วิทยาลัยสงฆ์นครน่าน เฉลิมพระเกียรติฯ
ตำบลฝายแก้ว อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน ๕๕๐๐๐
๐๕๔-๖๐๑๐๖๓
- ๑.๕ โทร. ๐๕๔-๖๐๑๐๖๓ มือถือ ๐๙๘-๕๖๓-๗๒๓๓
E-mail Thian๒๕๒๐@hotmail.com
- ๑.๘ ประวัติการศึกษา
- นักธรรมชั้นเอก สำนักเรียนคณะจังหวัดน่าน
 - ปริญญาตรี(พร.บ.)มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
 - ปริญญาโท (ศษ.ม.) สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง(ร.ม.) สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
 - ปริญญาเอก (พธ.ด.) สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

แบบสรุปโครงการวิจัย

สัญญาเลขที่ ว.๐๑๒/๒๕๖๐

แนวทางการส่งเสริมนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

หัวหน้าโครงการ นายสิทธิชัย อุ่นสวน และคณะ

ภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์นครน่าน

โทรศัพท์ ๐๘-๕๖๒๒-๖๓๐๙ /๐๕๔-๖๐๑๐๖๓ e-mail: S.N.Sitticha_i@hotmail.com

ความเป็นมาและความสำคัญ

การพัฒนาประเทศตามแผนการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ เป็นการสร้างภูมิคุ้มกันในด้านต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน โดยนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพมาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกัน พร้อมทั้งได้เสริมสร้างให้แข็งแกร่งเพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศที่สำคัญได้แก่ การเสริมสร้างทุนสังคม คือทุนมนุษย์ ทุนสังคม และทุนทางวัฒนธรรม ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพ มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัว และชุมชน สามารถจัดการความเสี่ยง และปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม สำหรับการเสริมสร้างทุนเศรษฐกิจ (ทุนกายภาพ ทุนทางการเงิน) มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง โดยใช้ภูมิปัญญา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ ให้มีความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ การผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และมีการเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคต่างๆ บนพื้นฐานการพึ่งพาซึ่งกันและกัน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ เน้นให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา มาอย่างต่อเนื่อง แผนชุมชนจึงได้รับความสนใจมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่ยังดำเนินการในลักษณะต่างคนต่างทำ ถ้ามีการร่วมมือกันสนับสนุนให้เกิดประชาคมในระดับตำบล นำเทคนิค กระบวนการ วิธีการต่างๆ มาใช้บูรณาการแผนชุมชนระดับตำบล แบบที่ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ย่อมจะได้แผนพัฒนาที่สมบูรณ์กว่า ประหยัดเวลา บุคลากร และงบประมาณ รวมทั้งเกิดความร่วมมือในการนำกิจกรรมโครงการตามแผนบูรณาการ ที่เป็นการแก้ไขปัญหาของชุมชน เป็นความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ไปสู่การปฏิบัติ การที่คนส่วนใหญ่ของชุมชนมีส่วนสำคัญในขบวนการใด ๆ ที่มีผลต่อชุมชนนั้น ๆ โดยการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนนั้น การที่จะบ่งบอกถึงการมีส่วนร่วมที่แท้จริงนั้น ควรจะมีส่วนร่วมอย่างน้อย ใน

๕ ขั้นตอน คือ (๑) ร่วมในการค้นหาและวิเคราะห์ปัญหา (๒) ร่วมในการวางแผน (๓) ร่วมในการลงทุน และการปฏิบัติงาน (๔) ร่วมในการติดตามประเมินผล และ (๕) ร่วมในผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นหากมองย้อนไปในอดีต จะเห็นว่ารัฐเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาที่จะนำพาชีวิตของประชาชนไปยังจุดหมายปลายทางของรัฐต้องการ ซึ่งอาจไม่ใช่ความต้องการของประชาชนผลจากการพัฒนาส่วนใหญ่มักจะตกกับกลุ่ม ผู้นำส่วนใหญ่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการกิจกรรมหรือสิ่งต่างๆ ที่ทำไปเป็นจำนวนมาก เป็น เรื่องของรัฐหรือเป็นเรื่องของผู้ว่า “ไม่ใช่เรื่องของประชาชน” ประชาชนจึงไม่ให้ความสนใจหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากนัก นอกจากนี้ผลพวงจากการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีสารสนเทศที่รวดเร็ว และเข้าถึงประชาชน อย่างกว้างขวางเท่าเทียมในทุกระดับประกอบ พ.ร.บ.กระจายอำนาจฯ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม กิจกรรมต่างๆ ของชุมชนมากขึ้น ส่งผลให้การทำงานพัฒนาต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชน โดยคำนึงความแตกต่างหลากหลายที่ต้องใช้รูปแบบ วิธีการที่สอดคล้องเหมาะสมเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน มีการบูรณาการงาน มีการติดต่อสื่อสารในลักษณะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันอย่างเสมอภาค เข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสาร อย่างเท่าเทียมกัน และเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของกิจกรรม ร่วมกันกำกับดูแลกิจกรรมเหล่านั้น ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ร่วมกันกำหนดไว้ กำกับดูแลงบประมาณของรัฐที่มาจากภาษีของประชาชน มีผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อสร้างพลังการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการแผนชุมชน เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะต้องนำมาใช้ในการพัฒนาสังคมของชุมชนให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ร่วมกันตลอดเวลา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน ภายใต้วิสัยทัศน์และงบประมาณของประชาชนเพื่อให้เป็นชุมชนที่สมานฉันท์ได้อย่างแท้จริง

ชุมชนบ้านแช่แห้ง เป็นชุมชนดั้งเดิมอยู่ด้านทิศเหนือของพระธาตุแช่แห้งและบางส่วนเป็นกลุ่มที่อพยพมาจากเมืองวรรณคร เนื่อง จากพญากานเมืองสร้างพระธาตุแช่แห้ง ณ ดอยภูเพียงแช่แห้ง สืบเชื้อสายมาจากพญากานเมือง มีการขุดดินเพื่อสร้างอิฐ ทำทางเดินขึ้นพระธาตุและก่อสร้างวัดพระธาตุแช่แห้ง บริเวณที่ขุดดินทำให้เกิดเป็นบริเวณแอ่ง จึงมีสัตว์น้ำมาอาศัยอยู่จำนวนมากโดยเฉพาะเต่า ด้วยความอุดมสมบูรณ์ จึงเรียกหมู่บ้านแห่งนี้ว่า “ชุมชนบ้านหนองเต่า” และชุมชนแช่แห้งซึ่งตั้งรกรากหลักฐานอยู่ทางทิศเหนือของพระธาตุแช่แห้งทำหน้าที่รับใช้ปรณินิบัติพระธาตุแช่แห้งซึ่งตั้งชุมชนอาศัยอยู่ตามบริเวณคูแนวกันพระธาตุแช่แห้งนอกโบราณสถาน

ดังนั้น คณะผู้วิจัย สนใจที่จะทำการศึกษาแนวทางการนำนโยบายสาธารณะสู่ชุมชนบ้านแช่แห้ง เช่น แนวทางการนำนโยบายของรัฐไปสู่นโยบายและความร่วมมือของคน กลุ่ม องค์กรในชุมชน ดังนั้นการทำงานพัฒนาภายใต้กระแสที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอด คงจะทำในแบบเดิมๆ ที่เคยทำกันมานานไม่ได้แล้ว การเปลี่ยนแปลงที่กล่าวถึงนี้ไม่ใช่เฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่มองเห็นได้ด้วยตา เพียงอย่างเดียวแต่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของมนุษย์ในเรื่องความคิดเห็น การเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลง

ในทางสร้างสรรค์ การขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชนชนบทที่บูรณาการวิถีการดำรงชีพและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเข้าด้วยกันอย่างเหมาะสมและสมดุลนั้น จำเป็นต้องอาศัยการเรียนรู้และการปรับตัวของคนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งมักจะต้องอาศัยเวลายาวนานพอสมควรจึงจะเห็นผล กระบวนการลักษณะนี้ไม่ค่อยสอดคล้องกับวัฒนธรรมการส่งเสริมการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ ที่มักจะไม่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นเวลายาวนานพอในแต่ละชุมชนและพื้นที่ จึงเห็นควรส่งเสริมให้ภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์การพัฒนาเอกชนเป็นภาคีร่วมในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมและจริงจัง โดยให้ความสำคัญกับแนวทางการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของคนในชุมชน และเข้มแข็งได้อย่างยั่งยืนตลอดไป

วัตถุประสงค์โครงการ

๑. เพื่อศึกษานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน
๒. เพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมการนำนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน
๓. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวทางการนำนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่ง อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน

ผลการวิจัย

จากการวิจัยพบว่า นโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การบริการหรือกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม โดยเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนอันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนและสร้างการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาประเทศชาติในภาพรวม โดยมีหลักการที่เป็นประเด็นสำคัญในการจัดบริการสาธารณะคือ การจัดบริการสาธารณะต้องดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น มีความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และความโปร่งใสในการให้บริการ นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นในที่นี้ หมายถึง ทิศทาง แนวทาง แผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกที่จะทำเพื่อพัฒนาท้องถิ่นหรือตอบสนองต่อปัญหาของท้องถิ่นนั้นๆ ดังนั้นแต่ละท้องถิ่นจะมีนโยบายสาธารณะที่แตกต่างกันตามสภาพปัญหาและศักยภาพการพัฒนาของท้องถิ่นนั้นๆ

จากการวิจัยพบว่า การนำนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนั้นเกิดผลดีต่อชุมชน ด้วยการยอมรับของคนในชุมชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางราชการในการนำนโยบายลงสู่ภาคปฏิบัติ เป็นไปด้วยดีเนื่องจากนโยบายของผู้บริหารนั้น เป็นนโยบายที่เปิดกว้าง ไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือว่าจัดสรรงบประมาณ ณ จุดใดจุดหนึ่งหรือเอนเอียงไปฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีความเสมอภาค

และเท่าเทียมกัน การนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ ยังนำนโยบายลงสู่ภาคการปฏิบัติยังไม่เต็มศักยภาพเท่าที่ควร จึงทำให้ภาพที่เป็นตัวรูปธรรมนั้นไม่ชัดเจนทำให้สมาชิกภายในชุมชนมองว่า ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ที่ทำให้เกิดความ มั่นคง ยั่งยืน ภายในชุมชน ทั้งนี้ภายในชุมชนเองก็ยังไม่ได้ตระหนักถึงการเปิดใจยอมรับต่อสิ่งใหม่ๆ ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้มองทั้งสองส่วนว่า ส่วนที่หนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้วเองควรจะมีการเก็บข้อมูลจากการลงพื้นที่จริงจังเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง ก่อนที่จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายหรือแผนงานที่ชัดเจน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจริงๆ และทั่วถึง องค์การบริหารส่วนตำบลเองก็ควรมีการถ่ายทอดความเข้าใจ และกลไกการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว ให้ประชาชนเข้าใจมากกว่านี้ ส่วนที่สอง ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ ควรเปิดใจ เปิดตัวเอง เพื่อยอมรับการพัฒนาและยอมรับการเปลี่ยนแปลงจากองค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว และจากสังคมภายนอกที่ปรับเปลี่ยนไปตามกระแสโลกาภิวัตน์อย่างรวดเร็ว และร่วมอนุรักษ์สิ่งที่ดีงามของชุมชนเอาไว้อย่างควบคู่กัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้

จากการวิจัยพบว่า ในการวิจัยแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติลงสู่พื้นที่ชุมชนบ้านแซ่แห่งนี้ สามารถจำแนกแนวทางในการส่งการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น ๔ แนวทางได้แก่

๑. แนวทางที่ยึดหลักเหตุผลเปิดรับฟังความคิดเห็นจากชุมชน เห็นได้ว่าการเปิดรับฟังความคิดเห็นของชุมชน สามารถเป็นแนวทางที่ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรู้ถึงสภาพปัญหาอย่างแท้จริง และสามารถเข้าใจ เข้าถึง ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนา สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ด้วยการสร้างกระบวนการจัดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกภายในชุมชน เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการเริ่มต้นของการกำหนดตัวนโยบายรวมถึงนโยบายใดที่ออกมาแล้วจะนำมาสู่ชุมชน จึงเป็นขั้นตอนเริ่มแรกที่จะได้รับรู้ถึงความต้องการการบริหารสาธารณะที่แท้จริงก่อน เพื่อนำสิ่งที่ชุมชนเสนอนั้นเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ สังเคราะห์ความเหมาะสมของตัวงบประมาณและศักยภาพของการบริหารจัดการภายในตัวชุมชนเองว่ามีศักยภาพเพียงพอที่จะรักษาสิ่งที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลได้ขับเคลื่อนหรือดำเนินการให้ไว้ ชุมชนจะรักษาและบำรุง สานต่อสิ่งที่รับไปแล้วได้อย่างไร มีกลไกใดสนับสนุนนั้นให้เกิดความมั่นคง ยั่งยืน ต่อไป

๒. แนวทางด้านการจัดการแนวทางนี้ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์การ โดยถือว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับความคาดหวังของหน่วยงานเพียงใด

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหารและทางเทคนิคอย่างเพียงพอ รวมถึงต้องมีการวางแผน เตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ แนวทางนี้มักจะ

พยายามศึกษาหาทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติตามแผน และนโยบายในอดีตเช่น เช่น การแก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานการแก้ปัญหาการประสานงาน เป็นต้น

๓. แนวทางการให้คำปรึกษาและร่วมวางแผนกับชุมชนในการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรึกษาหารือที่ปรึกษาคอยให้คำชี้แนะชี้แนะแนวทางในการพัฒนา เพราะที่ปรึกษามักจะเป็นบุคคลที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านนั้นๆ หรือที่เคยมีประสบการณ์มาก่อน ในการขับเคลื่อนการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นการที่ชุมชนบ้านแซ่แห่งที่ต้องการจะพัฒนาคุณภาพชีวิต สภาพแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวกภายในชุมชนนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรึกษา ทั้งในเรื่องของการติดต่อประสานงาน การสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนการพัฒนาในชุมชน นอกจากนี้ที่ทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะเปิดเวทีสาธารณะรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว ขั้นตอนต่อไปของการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ จำเป็นต้องเป็นทั้งที่ปรึกษา ที่ปรึกษาร่วมถึงร่วมกันวางแผนกับชุมชนในการขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชน ทั้งในโครงการและกิจกรรมต่างๆของชุมชน ซึ่งหากมองตามศักยภาพของชุมชนแล้วสมาชิกภายในชุมชนโดยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพรับจ้าง ทำปศุสัตว์ การเกษตรเป็นหลัก ในส่วนของระเบียบ แบบแผน กระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวเอกสารแล้วมักจะไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจมากนัก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการให้คำแนะนាំต่อการพัฒนาชุมชน อีกทั้งยังเป็นกลไกหลักที่จะทำให้นโยบายสาธารณะเกิดมรรคผลอย่างแท้จริง

๔. แนวทางด้านกระบวนการของระบบราชการเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นั่นคือ ตัวบุคลากรผู้รับนโยบายแล้วนำลงสู่ชุมชน ว่ามีความพร้อมด้านศักยภาพต่างๆ ทั้งความเข้าใจ แรงจูงใจ ขวัญและกำลังใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นปัจจัยที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับผู้นำนโยบายลงสู่ภาคปฏิบัติ เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ใกล้ชิดและคลุกคลีกับประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง และจะให้ประสบการณ์ของตนเองการตัดสินใจต่อการนำนโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้ ว่าตัวนโยบายใดมีความเหมาะสมต่อสภาพชุมชนนั้นๆ

๕. แนวทางการมีส่วนร่วมกับชุมชนต่อการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการนำนโยบายสาธารณะลงสู่ภาคปฏิบัติ นั้น ต้องเกิดจากการระเบิดจากภายในชุมชน รวมทั้งหน่วยงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดรับฟังความคิดเห็น เป็นที่ปรึกษา ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนากับชุมชน ถือได้ว่าเป็นการนำการตัดสินใจทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติจริงซึ่งทางชุมชนเองก็ได้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจในการแก้ปัญหาของชุมชนเอง ดังนั้น กระบวนการทุก

ขั้นตอนที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับชุมชนได้กระทำมาจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น คือ การเปลี่ยนนโยบายที่เป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานที่เป็นรูปธรรมจึงสามารถนำไปปฏิบัติและตรวจสอบ สามารถวัดถึงความสำเร็จและวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังสามารถดึงกลไก ภาคประชาชนมา เป็นส่วนหนึ่งของงาน โครงการ กิจกรรม ได้ดียิ่งขึ้น รวมถึงยังได้คัดสรรตัวแทนจากชุมชน เข้ามามีส่วนร่วม ในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการนำนโยบาย สาธารณะไปสู่ภาคปฏิบัติโดยนำแผนงานความต้องการมาบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นและนำสู่การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามความต้องการของประชาชน

การนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์

๑. กิจกรรมด้านการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษา

- สามารถนำกระบวนการศึกษาวิจัยไปประยุกต์ใช้ในการเรียนการสอนในรายวิชาอื่น ๆ ทั้งใน ระดับ ปริญญาตรีและปริญญาโทของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- สามารถนำผลการศึกษาไปวิเคราะห์ร่วมกับนักวิชาการทางด้านการบริหารจัดการการ นโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการนำนโยบายสาธารณะสู่ชุมชนอย่างยั่งยืน

๒. กิจกรรมด้านการพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชน

- สามารถพัฒนาและต่อยอดกิจกรรมการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ ชุมชน สามารถมุ่งเน้นให้เป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนทั้งภายในและภายนอก โดย เชื่อมโยงกับการเนื้อหาที่ได้จากการการศึกษาความสัมพันธ์ของชุมชนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความมั่นคง ยั่งยืน ในชุมชน
- สามารถพัฒนาการกระบวนการจัดการการนำนโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นลงสู่ชุมชน ในจังหวัดน่านในอนาคต เพื่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติและได้ผลอย่างยั่งยืน

๓. กิจกรรมด้านวิชาการ

- สามารถจัดสัมมนาวิชาการโดยการนำเสนอเนื้อหาที่ได้จากการศึกษาที่ได้เก็บรวบรวม เพื่อเผยแพร่และให้ความรู้เนื้อหาเหล่านั้นซึ่งสะท้อนการสร้างการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น ความเชื่อความ ศรัทธา วิถีชีวิต ตลอดจนประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ที่เป็นปัจจัยทำให้นโยบายขององค์การปกครอง ส่วน ท้องถิ่นประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน

- มีการพัฒนาทักษะในการวิจัยให้กับทีมงานวิจัยและนิสิตในระดับปริญญาโทของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เพื่อการเรียนรู้ในมิติที่หลากหลาย
การประชาสัมพันธ์ ๑) การประชาสัมพันธ์กิจกรรมและผลงานวิจัยทางเว็บไซต์ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒) การตีพิมพ์ผลงานวิจัยในเอกสารและวารสารวิชาการ

