

การพัฒนาระบบและกลไกที่เหมาะสมของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตภาคเหนือตอนบน*

Development of Appropriate System and Mechanism of Public Policy Formulation of Local Administrative Organization in Upper Northern Thailand

¹ทศพล อะทาโส, เฉลิมชัย ปัญญาดี, สมคิด แก้วทิพย์ และนนท์ น้าประทานสุข

¹Thosapon Ataso, Chalermchai Punyadee, Somkid keawtip
and Non Napratansuk

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

School of Administrative Studies, Maejo University, Thailand.

¹Corresponding Author. Email: aody352@gmail.com



บทคัดย่อ

บทความวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระบบและกลไกที่เหมาะสมของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตภาคเหนือตอนบน 2) เพื่อศึกษาองค์ประกอบและตัวชี้วัดที่เหมาะสมของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตภาคเหนือตอนบน และ 3) เพื่อศึกษาปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเหมาะสมของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตภาคเหนือตอนบน โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสม (Mixes Method) ได้แก่การสัมภาษณ์ การใช้วิธีการวิจัยอนาคต (Future Research) โดยเทคนิค (Delphi) การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) กลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 120 แห่ง

ผลการศึกษาพบว่า ระบบและกลไกการตรวจสอบกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประกอบไปด้วย 1) ระบบกลไกด้านกฎหมาย 2) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของผู้กำกับดูแล 3) กลไกภาคประชาชน 4) กลไกจากองค์กรภายนอก ในส่วนขององค์ประกอบที่เหมาะสมนั้น มีอยู่ 8 ข้อ และตัวชี้วัดที่เหมาะสม 48 ข้อ สำหรับลักษณะทั่วไปของปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเหมาะสมของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะพบว่า ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายมีความสัมพันธ์สูงสุด มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ .865 และในส่วนของการวิเคราะห์การถดถอยพหุ (Multiple Regression Analysis) พบว่าตัวแปรอิสระ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายนโยบาย ปัจจัยด้านหน่วยงานภายใน และ ปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบาย มีอิทธิพล

* Received February 22, 2020; Revised May 8, 2020; Accepted April 5, 2020



ทางบวกในการพยากรณ์หรือทำนายความเหมาะสมของนโยบายสาธารณะ มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุเท่ากับ .901 มีค่าอำนาจในการพยากรณ์ได้ร้อยละ 81.20 ซึ่งมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

คำสำคัญ: การกำหนดนโยบายสาธารณะ; ระบบและกลไกการตรวจสอบ; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The purpose of this research 1) To study the appropriate systems and mechanisms of the public policy formulation of the local administrative organization in the upper northern Thailand. 2) To study the appropriate components and indicators of the public policy formulation of the local administrative organization in the upper northern Thailand. and 3) To study factors related to the appropriateness of the public policy formulation of the local administrative organization in the upper northern Thailand. By using the Mixes Method, including interviews Using future research methods by Delphi technique, survey research, and samples of 120 local administrative organization.

The result of this research found that system and mechanism for auditing public policy formulation, consisting of 1) Legal Mechanism 2) Regulations and conditions of the supervisor 3) Mechanism of the public sector 4) Mechanisms from external organizations There are 8 appropriate components and 48 appropriate indicators. For the general characteristics of the factors related to the appropriateness of the public policy formulation, the research found that the objective and goal factors have the highest relationship. With a correlation coefficient of .865. And for the multiple regression analysis, the independent variables objective factors and policy goals Internal agency factors and policy resource factors There is a positive influence in predicting or predicting the appropriateness of public policy. Having multiple correlation coefficient to .901 with predictive power of 81.20% which has statistic significance at the level of 0.05

Keywords: Public Policy Formulation; System and Mechanism for Verificating;
Local Administrative Organization

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะส่วนราชการ สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ (Kongrithsukcha, 1982) โดยมีภารกิจในการขับเคลื่อนการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนา



เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์จังหวัด และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หลอมรวมเป็น แนวทางการพัฒนาท้องถิ่น ในรูปของแผนพัฒนาท้องถิ่น ใช้เป็นกรอบและทิศทางในการดำเนินการทุกมิติ ทั้งภารกิจที่ต้องดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน รวมถึงประเด็นปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยการกำหนดทิศทางการพัฒนา การแก้ไขปัญหา มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจและการบริหารท้องถิ่นของตน (Chareonmuang, 2008) รวมทั้งแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น อาจเรียกได้ว่านโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Public Policy) ดังนั้นนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมเกิดจากปัจจัยหลายปัจจัย และมีความแตกต่างกันในบริบทเชิงพื้นฐาน ซึ่งนโยบายสาธารณะบางอย่างอาจจะประสบความสำเร็จในพื้นที่หนึ่ง แต่ไม่สามารถนำมาใช้ในอีกพื้นที่หนึ่งก็ได้ ดังนั้นกระบวนการการกำหนดนโยบายสาธารณะ จึงมีความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องดำเนินการให้มีประสิทธิภาพก่อนที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสะท้อนให้เห็นภาพการเมืองของท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลา เนื่องจากนโยบายสาธารณะมีความซับซ้อนทั้งตัวกระบวนการ และมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก จำเป็นต้องอาศัยบุคคลที่หลากหลายร่วมพิจารณา รวมทั้งยังมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอก เช่น การเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาล นอกจากนั้นองค์ประกอบที่มีความแตกต่าง เช่น เวลา และสถานที่ทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากเมื่อเวลาเปลี่ยนไปนโยบายสาธารณะที่กำหนดในปัจจุบัน อาจไม่สามารถใช้กับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในอนาคตได้ ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงเป็นการตัดสินใจในอนาคต (Future) โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้กำหนดนโยบาย (Policy Actor) จะต้องมีความรอบรู้ ความเข้าใจภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ซึ่งการตัดสินใจ (Decision Making) เป็นขั้นตอนที่สำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะจะต้องเลือกแผนงานโครงการ ที่ดีที่สุด (Best Possible) เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด (Maximum Net Benefit) (Dror, 1968); (Thanaphongsathorn, 1979) และ ประสิทธิภาพของค่าใช้จ่าย (Cost-Effectiveness) ซึ่งมีเครื่องมือหรือวิธีการเพื่อให้การตัดสินใจมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เช่น การตัดสินใจเพื่อประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการตัดสินใจโดยใช้เหตุผล เป็นต้น แต่สิ่งที่สะท้อนการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สำคัญที่สุด ก็คือการคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในหมู่บ้าน ชุมชน ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการคำนึงถึงบุคคล หรือกลุ่มบุคคลเป็นการเฉพาะ ดังนั้นจึงได้มีนักวิชาการสรุปความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น ถ่านโยบายที่กำหนดขึ้นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน รัฐบาลก็จะได้รับความศรัทธาและเชื่อถือ (Anumanratatun, 2005) นโยบายสาธารณะหากประชาชนพอใจ ก็สร้างความศรัทธาต่อการบริหารงาน หากประชาชนไม่พอใจ ก็จะทำให้ขาดความศรัทธา (Thamrongthanyawong, 1997) นโยบายสาธารณะมี



ความสำคัญต่อข้าราชการ เนื่องจากการมีนโยบาย เป็นการง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ(Rattanasak,2003)และทำให้ทราบถึงผลกระทบของนโยบายที่มีต่อสังคม (Thanaphongsathorn,1979)

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะภาคประชาชนในฐานะผู้ที่ได้รับประโยชน์และผลกระทบโดยตรงจากนโยบายสาธารณะ เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นในระดับต่ำมากเมื่อเทียบกับประชาชนในประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ซึ่งอาจจะเกิดจากการเพิกเฉยในสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่น (Puanggam, 2016) หรืออาจเกิดจากปัจจัยด้านความรู้ ความศรัทธาและความเชื่อถือในการปฏิบัติงานขององค์กร ถึงแม้ปัจจัยทางด้านระเบียบ กฎหมาย จะเปิดโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมก็ตาม ซึ่งรวมทั้งกลไกภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบปฏิบัติ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลาง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในกระบวนการตัดสินใจ ภายใต้เงื่อนไขการขับเคลื่อนจากระดับล่างสู่ระดับบน(Bottom Up) อันเป็นหัวใจของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น นโยบายที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลางทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการพึ่งพาส่วนกลางมากกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแก้ไขปัญหาเอง นโยบายสาธารณะ ไม่ได้ตอบสนองความต้องการอย่างแท้จริง ซึ่งหากมองประเด็นในส่วนการกำกับติดตาม ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้ว ภาพที่สะท้อนได้แก่นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นเปรียบได้กับการสั่งการให้ดำเนินการ ภายใต้เงื่อนไขและเวลาที่กำหนดไว้จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติตาม ไม่ถูกท้วงติงจากหน่วยงานกำกับดูแลในระดับภูมิภาค รวมไปถึงผลของคะแนนที่จะได้รับจากการประเมินผลการปฏิบัติราชการ อยู่ในเกณฑ์ที่สูง เมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถดำเนินการตามกำหนดเวลา หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตรงกันข้ามหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยยึดตามอำนาจและหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนดให้กระทำได้นั้น ความแตกต่างของการจัดทำบริการสาธารณะก็จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่และมีศักยภาพทางด้านงบประมาณมากกว่า ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากผลการประเมินของผู้กำกับดูแลไม่ว่าจะเป็นส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้นำไปใช้ในการวิเคราะห์เชิงเหตุผลโดยเฉพาะ การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ (Cost-Benefit Analysis) ส่งผลให้นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นตอบสนองวัตถุประสงค์ในระยะสั้น มากกว่าการคำนึงถึงความยั่งยืนในระยะยาว และสำหรับกระบวนการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกหรือหน่วยงานอิสระพบข้อบกพร่องในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดขึ้นไม่เป็นไปตามหลักความคุ้มค่า ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ ส่งผลให้ส่วนราชการได้รับความเสียหาย และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกร้องเรียนมากที่สุด (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2008)

ประเด็นปัญหาหรือข้อค้นพบที่เกิดขึ้นทางผู้วิจัยเห็นว่านโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อให้เกิดความเหมาะสมนั้น ควรเป็นไปตาม



หลักการหรือทฤษฎี เช่น แนวคิดของ Van Meter and Van Horn (1975) นโยบายสาธารณะที่เหมาะสม ควรจะประกอบไปด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน จะทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ กำหนดทรัพยากรสนับสนุนไว้อย่างชัดเจน เช่น งบประมาณ ข้อมูลด้านวิชาการ เป็นต้น รวมทั้งการสื่อสารภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ต้องเกิดความชัดเจนเพื่อที่จะขับเคลื่อนไปพร้อมๆ กัน และการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ การระดมกลไกการตรวจสอบ การประเมิน และการปรับปรุงอย่างเป็นระบบ ประกอบกับแนวคิดของ Sabatier and Mazmanian (1980) โดยนโยบายสาธารณะ แผนงาน โครงการที่กำหนดขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาได้จริงอาศัยทฤษฎีและแนวคิดทางวิชาการรองรับ เข้าใจง่ายต่อผู้นำไปใช้ มีการกำหนดขนาดและเป้าหมายอย่างชัดเจน ว่ากลุ่มเป้าหมายใดได้ประโยชน์ ตั้งอยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจที่มีแบบแผนและเน้นการทำงานที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานร่วมกัน

นอกจากนั้นแล้วควรผ่านการศึกษาพิจารณาจากสถิติบัญญัติและควรเกิดจากการศึกษาค้นคว้าและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Chareonmuang, 2008) มีการใช้อำนาจเป็นไปตามกฎหมายและมีความเหมาะสม (TumKosit, 2009) และควรส่งผลประโยชน์ให้ประชาชนส่วนรวมได้มากที่สุด (Noranitipadungkan cited in Thanaphongsathorn, 1979)

เนื่องจากการปกครองของรัฐมีขอบเขตของงานสลับซับซ้อนและความหมายอย่างกว้างขวาง ดังนั้น ไม่เพียงแต่ผู้มีอำนาจอาจจะกำหนดแนวนโยบายที่ไม่ถูกต้องหรือไม่สนองประชาชนส่วนใหญ่เท่านั้น แต่ก็เป็นที่ยากแก่ฝ่ายประชาชนที่จะจับได้ ไล่ให้ทันกับรัฐบาลที่ทำผิดพลาดหรือมีเจตนารมณ์ไม่สุจริตด้วย (Noranitipadungkan cited in Thanaphongsathorn, 1979) จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นผนวกกับแนวคิดทฤษฎีที่กำหนดไว้ รวมทั้งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนนำไปสู่การปฏิบัติ นั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องมีการวางระบบและกลไกหรือการตรวจสอบเพื่อให้นโยบายสาธารณะ ถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะศึกษาถึงระบบและกลไกที่เหมาะสม ของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะระบบและกลไกการตรวจสอบ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ปฏิบัติ ในเขตภาคเหนือตอนบน จำนวน 8 จังหวัด ว่ามีองค์ประกอบ ตัวชี้วัดอะไรบ้างที่ส่งผลให้นโยบายสาธารณะเกิดความเหมาะสม รวมไปถึงปัจจัยอะไรที่ทำให้ นโยบายสาธารณะมีความเหมาะสม ซึ่งจะได้พัฒนาไปสู่การจัดทำระบบและกลไกของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมีความเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการในเชิงพื้นที่และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระบบและกลไกของการตรวจสอบกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน

2. เพื่อศึกษาองค์ประกอบและตัวชี้วัดที่เหมาะสม ของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเหมาะสมต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน

วิธีดำเนินการวิจัย

ขอบเขตการศึกษา

ผู้วิจัยเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด โดยใช้แนวทางการแบ่งเขตจังหวัดตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 1 และ 2 ซึ่งประกอบไปด้วย เทศบาลนคร 3 แห่ง เทศบาลเมือง 13 แห่ง เทศบาลตำบล 347 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 452 แห่ง รวม 815 แห่ง โดยใช้วิธีการคำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่างด้วยโปรแกรม G* Power 3 ซึ่งเป็นการวิเคราะห์อำนาจการทดสอบก่อนการวิจัย (Priori Power Analysis) ได้กลุ่มตัวอย่าง 120 แห่ง โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) นอกจากนั้นยังใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured – Interview or Formal Interview) จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือจำนวน 8 แห่ง โดยใช้วิธีการเฉพาะเจาะจง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

ขั้นตอนการวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนการวิจัย สรุปได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาเอกสาร (Document Research) และข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสร้างเครื่องมือที่เป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured – Interview or Formal Interview) และเสนอให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ และนำไปสัมภาษณ์กับกลุ่มเป้าหมาย

ขั้นตอนที่ 2 เพื่อศึกษาองค์ประกอบและตัวชี้วัดที่เหมาะสมของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตภาคเหนือตอนบน โดยผู้วิจัยใช้การวิจัยอนาคต (Future Research) ด้วยเทคนิค (Delphi) จากผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 17 ท่าน (Rakponramunk, 2010) โดยในรอบแรกใช้แบบสอบถามแบบปลายเปิด สำหรับในรอบที่ 2 ใช้แบบแบบสอบถามที่เป็นมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) มีคำตอบ 5 ระดับ และในรอบที่ 3 เพื่อเป็นการยืนยันคำตอบของผู้เชี่ยวชาญ โดยใช้แบบสอบถามเหมือนกับรอบที่ 2 ซึ่งจะได้ ค่าสถิติมัธยฐาน (Median) ค่าฐานนิยม (Mode) พิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Rang)

ขั้นตอนที่ 3 เพื่อศึกษาองค์ประกอบและตัวชี้วัดที่เหมาะสมของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน และเพื่อศึกษาปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเหมาะสมต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 120



แห่ง ซึ่งจะได้ จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน รวมทั้งศึกษาความสามารถในการพยากรณ์ของตัวแปรอิสระ ในการทำนายตัวแปรตาม โดยใช้การวิเคราะห์การถดถอยพหุ (Multiple Regression Analysis)

ผลการวิจัย

1. ระบบและกลไก ของการตรวจสอบกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วย การก่อตัวนโยบายสาธารณะ(Policy Definition) การกำหนดเป็นร่างนโยบายสาธารณะและการวิเคราะห์ทางเลือก (Policy Drafting and Alternative Analysis) การตัดสินใจในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (Policy Decision Making) และการกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะและการประกาศใช้ (Policy Adoption) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Rattanasak (2003) โดยในแต่ละขั้นตอนจะมีระบบและกลไกเพื่อตรวจสอบการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1) ระบบกลไกด้านกฎหมาย นอกจากการปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและขั้นตอนของทางราชการแล้ว กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีกฎหมายที่สำคัญและเกี่ยวข้อง เช่น 1. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2561 2. กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบ กลั่นกรองนโยบายสาธารณะ หรือแผนงาน โครงการต่าง ๆ 3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 4. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

2) หลักเกณฑ์เงื่อนไขของผู้กำกับดูแล เช่น การตรวจสอบผ่านระบบสารสนเทศการบริหารจัดการเพื่อการวางแผนและการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ (e-plan) ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด จังหวัด และการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area Based) ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการกำหนดแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้การกำกับดูแลโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

3) กลไกภาคประชาชนสอดคล้องกับแนวคิดของ Kasemsuk (2016) ประกอบไปด้วย **การรับรู้ข่าวสาร** โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร นโยบายสาธารณะผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น หอกระจายข่าว เสียงตามสาย สื่อสิ่งพิมพ์ **การปรึกษาหารือ** โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอความคิดเห็นผ่าน เว็บไซต์ สื่อสังคมออนไลน์ สายด่วนหรือช่องทางอื่น ๆ **การประชุมรับฟังความคิดเห็น** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ มีการนำผลการติดตามและประเมินผลนโยบายสาธารณะที่ได้ดำเนินการไปแล้ว มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย

สาธารณะ การร่วมกันในการตัดสินใจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่ม องค์การ ได้เสนอความคิดเห็นอย่างอิสระ มีการจัดเรียงลำดับตามความสำคัญและความจำเป็น

4) กลไกจากองค์กรภายนอก ได้แก่องค์กรภายนอกหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบผลการดำเนินงานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงหน่วยอื่น ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในการประเมินรางวัลการบริหารจัดการที่ดี

2. องค์ประกอบและตัวชี้วัดที่เหมาะสมของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของ
องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตภาคเหนือตอนบน

2.1 องค์ประกอบที่เหมาะสมของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน มี 8 องค์ประกอบ ดังนี้

(1) ควรมีการศึกษาประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงและมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

(2) ควรมีการกำหนดวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมาย อย่างชัดเจนว่าผู้ที่จะได้รับประโยชน์เป็นกลุ่มบุคคลใด หรือประชาชนทั้งหมดภายในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

(3) จะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด รวมทั้งระเบียบ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(4) ควรมีการดำเนินการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตามแนวทางการมอบหมาย และสั่งการ จากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

(5) ควรมีการกำหนดวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงาน หรือส่วนราชการนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของนโยบาย

(6) เป็นการกระทำกิจกรรมที่มุ่งประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังเมื่อกิจกรรมเสร็จสิ้น

(7) นโยบายจะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ประโยชน์ หรือเสียประโยชน์

(8) มีการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตั้งอยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจ เชิงเหตุผล มีการวิเคราะห์ข้อมูล อาศัยข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา

2.2 ตัวชี้วัดที่เหมาะสมของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน จำนวน 48 ตัวชี้วัด ประกอบไปด้วย การก่อตัวนโยบายสาธารณะ 20 ตัวชี้วัด การกำหนดเป็นร่างนโยบายสาธารณะและการวิเคราะห์ทางเลือก 11 ตัวชี้วัด การ



ตัดสินใจในฐานะผู้กำหนดนโยบาย 11 ตัวชี้วัด และการกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะและการประกาศใช้ 6 ตัวชี้วัด

3. ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเหมาะสมต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน

1) ผลการศึกษาลักษณะทั่วไปของปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเหมาะสมต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่งได้แก่ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย (X_1) ปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบาย (X_2) และ ปัจจัยด้านการสื่อสาร (X_3) อยู่ในระดับเห็นด้วย ได้แก่ ปัจจัยด้านหน่วยงานภายใน (X_4) และปัจจัยด้านการเมืองและภาคประชาสังคม (X_5)

2) ผลการวิเคราะห์ ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Coefficient) ตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ผลการวิเคราะห์ ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Coefficient)

ตัวแปร	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	Y	$\bar{x}$	S.D
X_1	1	.641**	.780**	.579**	.512**	.865**	4.517	.543
X_2		1	.706**	.786**	.673**	.726**	4.527	.468
X_3			1	.697**	.565**	.791**	4.556	.507
X_4				1	.654**	.693**	4.493	.497
X_5					1	.579**	4.453	.424
Y							4.543	.407

หมายเหตุ **มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

จากตารางเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระ ปัจจัยที่ส่งผลต่อนโยบายสาธารณะ (X_1 - X_5) พบว่า มีค่าอยู่ระหว่าง .512 - .786 ซึ่งมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ดังนี้ ตัวแปรที่สัมพันธ์กันทางบวก ได้แก่ ปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบาย X_2 กับ ปัจจัยด้านหน่วยงานภายใน X_4 มีความสัมพันธ์กันสูงสุดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ .786 สำหรับ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายนโยบาย X_1 กับ ปัจจัยด้านการเมืองและภาคประชาสังคม X_5 มีความสัมพันธ์กันต่ำสุดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .01 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ .512

ในส่วนค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ ระหว่างตัวแปรอิสระปัจจัยที่ส่งผลต่อนโยบายสาธารณะ (X_1 - X_5) กับ ตัวแปรตาม ความเหมาะสมของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ Y สรุปผลดังนี้

ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายนโยบาย (X_1) มีความสัมพันธ์สูงสุด มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ .865 และต่ำสุดได้แก่ ปัจจัยด้านการเมืองและภาคประชาสังคม (X_5) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์ .579 ตามลำดับ โดยทุกค่ามีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

3) ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุ (Multiple Regression Analysis) ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุ (Multiple Regression Analysis)

ตัวแปร	B	Std.e	Beta	t	P
ค่าคงที่ (constant)	1.013	.168		6.022	.000
ปัจจัยX ₁	.489	.040	.654	12.317	.000
ปัจจัยX ₄	.156	.054	.191	2.895	.005
ปัจจัยX ₂	.137	.061	.157	2.246	.027
R=.901 R ² = .812 R ² adj=.807 f =167.315 p=.000					

ผลการศึกษาการพยากรณ์ความเหมาะสมของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ พบว่ามีจำนวนตัวแปร 3 ตัวแปร ที่สามารถอธิบายหรือพยากรณ์ได้ดี ได้แก่ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายนโยบาย(X₁) ปัจจัยด้านหน่วยงานภายใน (X₄) และ ปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบาย(X₂) ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยของตัวแปรทำนายในรูปของคะแนนดิบเท่ากับ .489 .156 และ .137 ตามลำดับ มีค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยของตัวแปรทำนายในรูปของคะแนนมาตรฐานเท่ากับ .654 .191 และ .157 ตามลำดับ มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณเท่ากับ .901 มีค่าอำนาจในการพยากรณ์ได้ร้อยละ 81.20 ซึ่งมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ค่าคงที่ของสมการพยากรณ์ในรูปของคะแนนดิบเท่ากับ 1.013 ผลการวิเคราะห์สรุปว่า ปัจจัยที่ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมีความเหมาะสมได้แก่ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ปัจจัยด้านหน่วยงานภายใน และปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบาย จากผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุ ได้สมการพยากรณ์ดังนี้

ความเหมาะสมของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ(คะแนนดิบ)

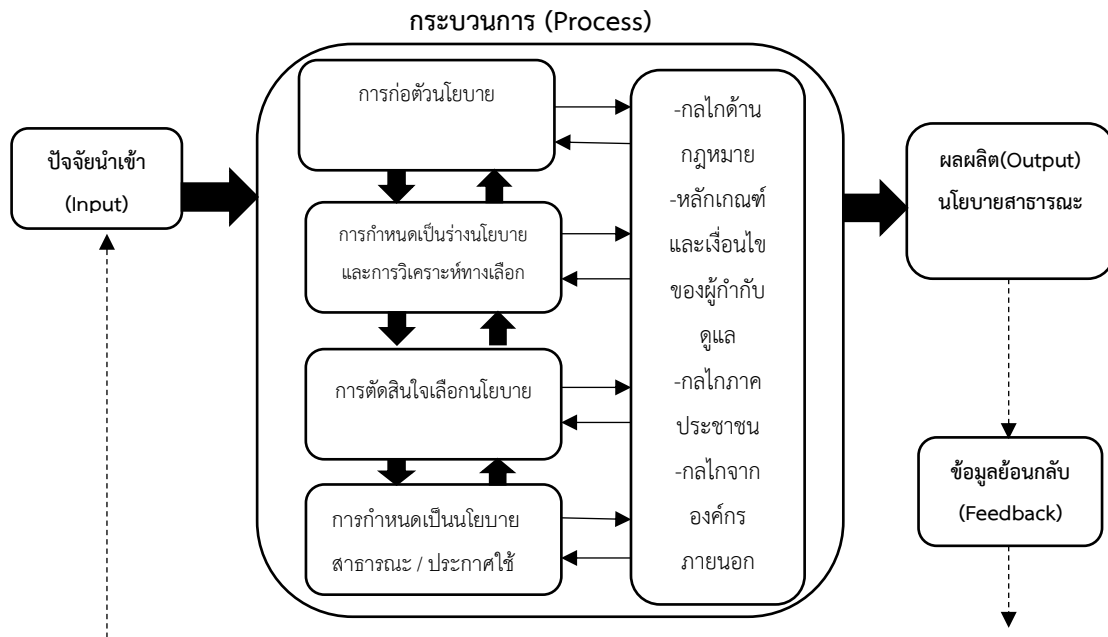
$$Y = 1.013 + .489(\text{ปัจจัย}X_1) + .156(\text{ปัจจัย}X_4) + .137(\text{ปัจจัย}X_2)$$

ความเหมาะสมของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (คะแนนมาตรฐาน)

$$Z = .654 (\text{ปัจจัย}X_1) + .191 (\text{ปัจจัย}X_4) + .157(\text{ปัจจัย}X_2)$$



องค์ความรู้ใหม่



ภาพที่ 1 ระบบและกลไกการตรวจสอบกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านขั้นตอนตามกระบวนการดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความเหมาะสมของนโยบายสาธารณะ ดังนั้นหากผลการประเมินเกินร้อยละ 80 แสดงว่านโยบายสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้น สามารถตอบวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดความคุ้มค่า และเกิดความยั่งยืนในการพัฒนา

อภิปรายผลการวิจัย

ระบบและกลไกของการตรวจสอบกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตภาคเหนือตอนบน มีองค์ประกอบที่เหมาะสม ประกอบไปด้วยการศึกษาประเด็นปัญหาและวิเคราะห์ผลกระทบ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน การดำเนินงานภายใต้อำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายและผู้กำกับดูแลกำหนด การกำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อให้เกิดความชัดเจน คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน บนพื้นฐานการตัดสินใจเชิงเหตุผล อาศัยข้อเท็จจริงประกอบสำหรับตัวชี้วัดที่เหมาะสมของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วย การศึกษาประเด็นปัญหา ระบบกลไกด้านกฎหมาย สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้กำกับดูแลกำหนด กลไกภาคประชาชน และสอดคล้องกับเงื่อนไขจากองค์กรภายนอก

ในส่วนของการประเมินการวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเหมาะสมต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นพบว่าปัจจัยทางด้านทรัพยากรนโยบายและปัจจัยทางด้านหน่วยงานภายใน มี



ความสัมพันธ์กันในระดับสูงแสดงให้เห็นว่า หากความพร้อมของทรัพยากรบริหารกับแนวทางการขับเคลื่อนของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปในทิศทางเดียวกันสอดคล้องกับแนวคิดของ Chuito (2014) เห็นว่าปัจจัยและสิ่งแวดล้อมในระบบการเมืองมีผลต่อนโยบายสาธารณะ รวมทั้งมีการส่งเสริมความรู้อย่างต่อเนื่องสำหรับบุคลากรทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำแล้ว ย่อมที่จะทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวคิดของ Thanaphongsathorn (1979) เห็นว่าผู้กำหนดนโยบายจะต้องรู้ว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร และบุคคลที่เกี่ยวข้อง จำนวนองค์กรที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายประกอบไปด้วยหน่วยงานใดบ้าง และวิเคราะห์การถดถอยพหุ (Multiple Regression Analysis) พบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์และสามารถพยากรณ์หรือทำนายความเหมาะสมต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายนโยบาย ปัจจัยด้านหน่วยงานภายในและปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบาย สอดคล้องกับแนวคิดของ Van Meter and Van Horn (1975) cited in Thong Khao (2014) จะต้องกำหนดทรัพยากรสนับสนุนนโยบายและแผนไว้ชัดเจน เนื่องจากทรัพยากรเป็นปัจจัยอำนวยความสะดวกต่อประสิทธิผลของนโยบาย รวมทั้งการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบนโยบายและแผนไปปฏิบัติตามความสามารถและความชำนาญชัดเจน ก็จะทำให้นโยบายสาธารณะมีความเหมาะสม

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1.1 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรมีการกำหนดระบบและกลไกในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน โดยบูรณาการทั้งในระดับพื้นที่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายสาธารณะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการศึกษาและการพัฒนาระบบและกลไกการติดตามและประเมินผลนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากที่ได้ดำเนินนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากเห็นว่าหากมีระบบหรือกรอบการติดตามที่เหมาะสม จะสามารถสะท้อนประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายจะได้รับกับงบประมาณที่ดำเนินการ เกิดความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยผลการประเมินจะเป็นเครื่องสะท้อนไปยังผู้ที่มีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะในครั้งต่อไป



References

- Anumanrataton, M. (2005). *Public policy, concepts, process, and analysis*. Chiang Mai: Kanungnit Printing.
- Chareonmuang, T. (2008). *Theory and Concepts. Local Government and Local Management (Part One)*. Bangkok: Kopfai Printing Project.
- Chuito, S. (2014). *Scope and Methods of Public Policy Study*. Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat Open University.
- Kasemsuk, J. (2016). *Principles for Participation in Sustainable Community Development*. Bangkok: The Publisher of Chulalongkorn University.
- Kongrithsukcha, P. (1982). *Theory of Local Government*. Bangkok: National Institute of Development Administration.
- Office of the National Anti-Corruption Commission. (2008). *Manual of Government Officials for the Local Administrative Organization Anti-Corruption: Office of Civil Society Against Corruption*.
- Puangngam, K. (2016). *Thai Local Government New Principles and Resolutions in the Future*. Bangkok: Winuchon.
- Rakponramunk, C. (2010). *Delphi research Techniques for Policy Analysis*. Bangkok: The Publisher of Chulalongkorn University.
- Rattanasak, T. (2003). *Public Policy*. Chiang Mai: Kanungnit Printing.
- Thanaphongsathorn, K. (1979). *State Policy, What, Why and How*. Bangkok: Thammasat University.
- Thamrongthanyawong, S. (1997). *Public policy, concepts, analysis and process*. Bangkok: S&V Graphic.
- Thong Khao, K. (2014). *Scope and Methods of Public Policy Study*. Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat Open University.
- Tumkosit, U. (2009). *Modern local government. Lessons from developed countries*. Bangkok: National Institute of Development Administration: Sat Four Printing Co.,Ltd.