

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการนำมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) ไปปฏิบัติ กรณีศึกษา : เทศบาลตำบลท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ รวมถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพร้อมกับตัวอย่างงานวิจัยไว้ดังนี้

1. เอกสารที่เกี่ยวข้อง

- 1.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 1.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ
- 1.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือตามกระบวนการทัศน์การจัดการบ้านเมือง
- 1.5 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม
- 1.6 การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแนวทางประชาธิรัฐ
- 1.7 มาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท)
- 1.8 ข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลตำบลท่าทอง
- 1.9 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลของปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3. ครอบแนวคิดในการวิจัย

1. เอกสารที่เกี่ยวข้อง

1.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล(ตำบลละ 5 ล้านบาท) เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการพัฒนาในทุกๆ ด้าน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนมี หลายรูปแบบและหลายลักษณะแตกต่างกันออกไปตามความต้องการของตนเองและลักษณะของชุมชน แต่มีจุดมุ่งหมายหลักเดียวกัน คือ เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า ซึ่งความหมายของการมีส่วนร่วมนั้นได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายประการดังนี้

กาญจนฯ สายพล (2555 : 8) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นการกำหนดเป้าหมายที่ให้ ประชาชนมีบทบาทมากขึ้น ถึงขึ้นเป็นตัวนำของการพัฒนา โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การ จัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวางแผน และการปฏิบัติตามแผนเพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนา ของสังคม

ชาลิสา นาเมืองรักษา (2556 : 16) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่บุคคลกระทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าเขากำจัด ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไป เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้หรือเป็นการมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำการอย่าง เป็นต้น

เพ็ญประภา สถิตรัมย์ (2554 : 6) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การกระจายอำนาจจากการปกครองจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานย่อยระดับราษฎร์โดยสนับสนุนให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่ร่วมตัดสินใจรับรู้ข่าวสารแสดงความคิดเห็นและ ร่วมมือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนโดยเท่าเทียมกันเพื่อให้ท้องถิ่นได้รับผลประโยชน์สูงสุด

เมตตา อินจงกล (2554 : 12) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมหมายถึงการเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

ระพีพรรณ ด้วงรักษา (2551 : 13) กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสดงทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งถึงการ

ติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้ เรียนรู้การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

เศรษฐีชัย หทัยวรรณ (2551 : 7) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบันคือ กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเปลี่ยนข้อมูล และความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมกระบวนการนี้ ดังแต่เริ่มต้นจนกระทั่งถึงการ ติดตามและประเมินผลเพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มี ส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือก และ การตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันซึ่ง ประชาชนจะเกิด ความรู้สึกและความต้องการว่าเป็นเจ้าของร่วมกันมีความเป็นอิสระมีอำนาจในการตัดสินใจ นำไปสู่ความสามารถในการจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาร่วมกัน

1.1.2 ลักษณะและขั้นตอนการมีส่วนร่วม

ขั้นตอนหรือองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญที่นำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะและขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

เพ็ญประภา สถิตธรรมย (2554 : 8) สรุปลักษณะการมีส่วนร่วมนั้นมีลักษณะเป็นการ ค้นหาสาเหตุของปัญหาเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาลักษณะการร่วมตัดสินใจเลือกวิธีการวางแผน การ แก้ไขปัญหาลักษณะการร่วมลงทุนร่วมปฏิบัติงานในกิจกรรมต่าง ๆ ลักษณะการ ติดตามและ ประเมินผลงานรวมถึงการมีส่วนร่วมโดยตรง เช่น การเสนอแนะการให้ข้อคิดและ การมีส่วนร่วมโดยอ้อม เช่น การบริจาคทรัพย์สิน วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน เข้าช่วยสมทบ ไม่ร่วม ประชุมแต่ยินดีให้ความร่วมมือมีส่วนร่วมในลักษณะของการให้ความร่วมมือทั้งทางด้านรูปธรรม และด้านนามธรรม

ระพีพรรณ ด้วงรักษา (2551 : 16) กล่าวว่าลักษณะของการมีส่วนร่วมมีหลาย ลักษณะหรือหลายประเภท เช่น จำแนกตามกิจกรรม ตามขั้นตอน ตามระดับการมีส่วนร่วมหรือ จำแนกตามลักษณะของการวางแผน ตามประเภทของผู้มีส่วนร่วม ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วม

สามารถแบ่งได้เป็น 4 ขั้นตอน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทุกกระบวนการ ของการบริหารงานท้องถิ่น โดยเริ่มตั้งแต่เข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจร่วมปฏิบัติการ ร่วมรับ ประโยชน์และร่วมประเมินผลในแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกคิด เป็น ทำเป็น และแก้ปัญหาเป็นที่จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนอย่างสูงสุด

กาญจนा สายพล (2555 : 10) ได้สรุปขั้นตอนของการมีส่วนร่วมว่าการที่ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของกิจกรรมโดยแบ่งเป็น 3 ด้านคือ ด้านการ

เตรียมการ ด้านการปฏิบัติการและด้านการติดตามประเมินผล โดยได้ให้ความหมายในแต่ละ ด้านไว้ดังนี้

1. ด้านการเตรียมการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการเข้าประชุม ร่วมคิด และกำหนดแผนการปฏิบัติงาน ร่วมวางแผนนโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรม การคัดเลือกผู้นำชุมชน ประสานงานกับหน่วยงานส่วนร่วมในเวทีประชาคม

2. ด้านการปฏิบัติการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปรับปรุงระบบการบริหารงาน พัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การร่วมปฏิบัตินโยบาย แผนการดำเนินงานโครงการ หรือกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมาย การประสานขอความร่วมมือระหว่างประชาชนกับเทศบาล

3. ด้านการติดตามประเมินผล หมายถึง การมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการการติดตาม ประเมินผล วางแผนการติดตาม ประเมินผล และการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ผลการติดตาม ประเมินผล

ชาลิสา นาเมืองรักษ์ (2556 : 19-20) ได้ชี้ให้เห็นว่าในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุปัญหาของประชาชน เนื่องจาก ประชาชนยอมรับปัญหาของตนเองได้มากที่สุด

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ กิจกรรมเพื่อแก้ปัญหา เหล่านั้น ผู้ที่เลือก แนวทางในการพัฒนาการเป็นประชาชนในชุมชนนั้นเอง ไม่ใช่บุคคลภายนอก เพื่อให้เหมาะสม สอดคล้องกับทรัพยากร กับศักยภาพในการพัฒนาชุมชนนั้น

3. การมีส่วนร่วมในการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านแรงงาน การร่วมแรงในการประกอบกิจกรรมจะทำให้ประชาชนมีความผูกพันกันมากขึ้น และก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของกิจกรรม และผลงานที่ปรากฏซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนบำรุงรักษาให้ดำรงอยู่อย่างสมบูรณ์และมีประโยชน์อย่างยืนยาว

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลเพื่อค้นคว้า เพื่อหาข้อดีและข้อบกพร่องอัน เกิดจากการดำเนินกิจกรรม ซึ่งได้มาเป็นบทเรียนในการทางปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานต่อไป

1.1.3 ทฤษฎีหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมถือเป็นกลไกหนึ่งของการปกครองในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจะทำให้ประชาชนผู้เกิดการเรียนรู้จากการมีส่วนร่วมอันเป็นองค์ประกอบสำคัญในระบบประชาธิปไตยโดย โโคเคน และ อัฟ霍ฟ (Cohen and Uphoff, 1977 : 7-9 อ้างถึงใน เมตตา อินจกกล, 2554 : 15-17) ได้เสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision-making) เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นการแสดงออกด้านความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบหรือกำหนดระบบของโครงการเป็นการประเมิน ปัญหาหรือทางเลือกที่จะสามารถเป็นไปได้ที่จะนำไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนาโดยการประเมินสภาพที่ เป็นอยู่และสาเหตุของปัญหาซึ่งในขั้นตอนนี้ยังแบ่งย่อยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1.1 การมีส่วนร่วมในขั้นตอน (Initial Decision) เป็นการค้นหาความต้องการที่แท้จริง ซึ่งเป็นวิธีการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมของโครงการ

1.2 การมีส่วนร่วมในขั้นเตรียมการ (Ongoing Decision) เป็นการหาโอกาสหรือ ช่องทางในการแก้ปัญหาร่วมทั้งลำดับความสำคัญของโครงการที่จะต้องดำเนินการ

1.3 การมีส่วนร่วมในขั้นการตัดสินใจปฏิบัติการ (Operation Decision) เป็นการหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติการ ได้แก่ อาสาสมัครผู้ประสานงานหรือกลุ่มที่รวมตัวกันตามประเด็น เช่น กลุ่มสตรีหรือกลุ่มนิ่มสาวเพื่อที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมโดยการเป็นสมาชิกร่วมดำเนินการ คัดเลือกผู้นำและการสร้างพลังอำนาจให้แก่องค์กร

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) เป็นการดำเนินงานตามโครงการ และแผนงานและเป็นการก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของกิจกรรมและผลงานที่ปรากฏ ในขั้นตอนนี้ยังแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนคือ

2.1 การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนทรัพยากร (Resource Contribution) ได้แก่ การมีส่วนร่วมสนับสนุนภาระภารกิจการสนับสนุนการให้วัสดุอุปกรณ์และการให้คำแนะนำซึ่งทรัพยากรเหล่านี้จะให้ ด้วยความเต็มใจ

2.2 การมีส่วนร่วมในการบริหารและการประสานงาน(Administration and coordination)จะมีส่วนร่วมโดยวิธีการจ้างบุคคลเข้ามา มีส่วนร่วมดำเนินการการฝึกอบรมผู้ที่จะเข้า ปฏิบัติในโครงการหรือการให้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการและเป็นผู้ประสานงานในโครงการด้วย

2.3 การมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นผู้ปฏิบัติในโครงการมักพบว่ามีลักษณะเป็นการ บังคับให้เข้าปฏิบัติในโครงการมากที่สุดการมีส่วนร่วมโดยการบังคับให้ปฏิบัติ จะต่างจากการให้ ความร่วมมือเพื่อการบังคับให้ทำนั้นผลประโยชน์ (Benefits) จะไม่ใช่เป็นสิ่งที่สำคัญแต่ถ้าเป็น การมีส่วนร่วมด้วยความเต็มใจนั้นจะมีการคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับหลังเกิดการมีส่วนร่วมด้วย

3. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (Benefits) ยังแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

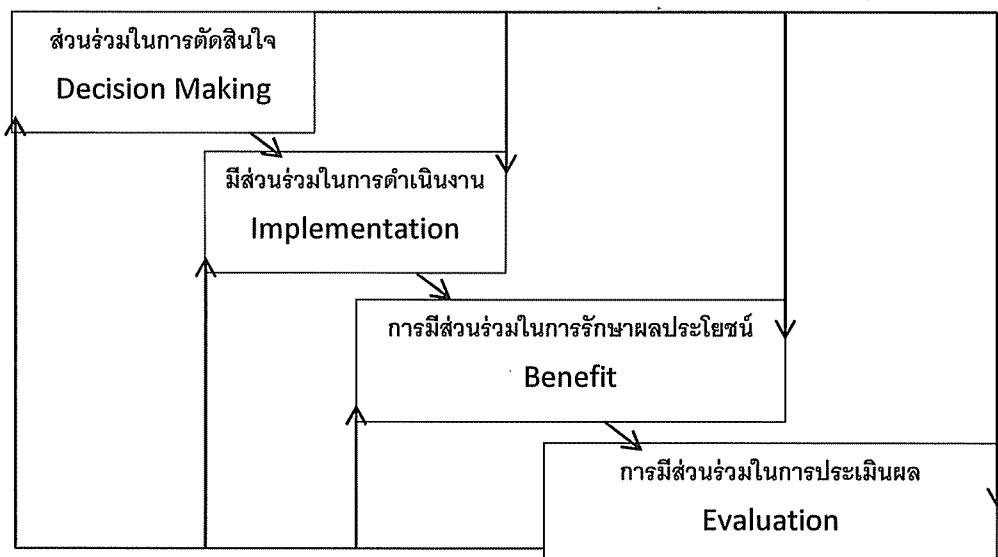
3.1 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (Material Benefits) ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเพิ่มผลผลิตรายได้หรือทรัพย์สิน

3.2 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านสังคม (Social Benefits) ได้แก่ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่สังคม เช่น โรงเรียนสถานที่สาธารณะหรือส่วนกลางของชุมชน เช่นการเพิ่มคุณภาพชีวิต การเกิดระบบนำประปา

3.3 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านบุคคล (Personal Benefits)
ได้แก่ ความนับถือตนเอง(Self-esteem) พลังอำนาจทางการเมือง (Political Power) ความคุมค่าของผลประโยชน์ (Sense of Efficacy)

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) หมายถึงการมีส่วนร่วมในการวัดผล และวิเคราะห์ผลของการดำเนินงานรวมทั้งเป็นการค้นหาข้อดีและข้อบกพร่องเพื่อหาแนวทางแก้ไขการทำงานให้มีประสิทธิภาพต่อไปแต่การมีส่วนร่วมในขั้นนี้ส่วนใหญ่บทบาทดังกล่าว จะเป็นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐโดยจะเป็นการประเมินผลของบประมาณที่จัดสรรนั้นนำไปใช้อย่างไรบางกรณีแม้แต่เจ้าหน้าที่เองยังไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าว การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนี้จะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของพลังงานความคิดของมวลชนที่จะ ทำให้โครงการพัฒนาหรือสามารถนำประยุกต์ใช้ต่อไป

เพื่อช่วยให้เข้าใจระดับขั้นของการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ Cohen และอัฟ霍อฟฟ์ (Cohen & Uphoff, 1977 : 7-9) ได้ง่ายขึ้นจึงขอนำเสนอของจริงของการมีส่วนร่วมดังปรากฏในภาพด้านไปนี้



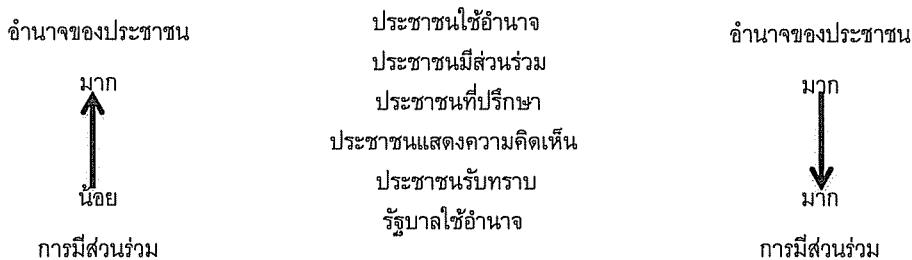
ภาพ 1 วงจรการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ Cohen และ Uphoff

ที่มา : Cohen and Uphoff, 1977.

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นสามารถทำได้ในหลายระดับ ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละยุคจะให้ความสำคัญต่อประชาชนมากน้อยต่างกัน คือ

1. ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ หมายถึงให้ประชาชนเข้ามายield การหรือดำเนินการเอง โดยไม่มีการติดต่อกับรัฐบาลก่อนซึ่งอาจมีการโต้ตอบจากรัฐบาลตัวอย่างเช่น การตั้งศาลเตี้ย การเดินขบวน การเข้ายึดสถานที่ของทางราชการเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม เป็นต้น

โดยในภาพ 2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนกับอำนาจของรัฐบาลซึ่งมีความสัมพันธ์เชิงลบต่อกัน กล่าวคือถ้าประชาชนมีส่วนร่วมมากก็จะมีอำนาจน้อยลงหรือในทางกลับกัน



ภาพ 2 การให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ที่มา : สมฤทธิ์ นิโครวัฒนยิ่งยง และคณะ, บรรณาธิการ, 2536.

2. ประชาชนและรัฐบาลร่วมกันแก้ปัญหาโดยมีอำนาจเท่าเทียมกัน ตัวอย่างเช่น โครงการทำความสะอาดหมู่บ้าน การสร้างถนน และชุดป้อน้ำในหมู่บ้าน เป็นต้น

3. ประชาชนเป็นที่ปรึกษา หมายถึง รัฐบาลขอความคิดเห็นจากประชาชน และตั้งใจที่จะกระทำการตามความเห็นนั้น แต่ก็ยังมีอำนาจที่จะไม่รับความคิดเห็นนั้นไปปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น การตั้งคณะกรรมการเพื่อการประสานงานระหว่างประชาชนและส่วนราชการ การแต่งตั้งคณะกรรมการประชุมกลุ่มอยู่อยู่เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเฉพาะกลุ่ม เป็นต้น

4. ประชาชนแสดงความคิดเห็น รัฐบาลให้โอกาสประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในบางเรื่องแต่มักจะไม่นำความเห็นไปปฏิบัติและยังมีอำนาจที่จะไม่รับฟังความคิดเห็นนั้น ตัวอย่างเช่น การประชุมใหญ่ที่ให้โอกาสประชาชนทุกคนได้แสดงความคิดเห็น การขอความเห็นในกฎระเบียบที่กำลังจะนำออกมายัง

5. ประชาชนรับทราบ เป็นการเผยแพร่ข่าวสารและ/หรือมติข้อมูลรัฐบาลให้ประชาชนได้ทราบ ประชาชนอาจมีปฏิกิริยาโต้ตอบหรือไม่มีก็ได้ เช่น การเผยแพร่ถึงโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลได้มีมติให้ดำเนินการ การเริ่มกฎหมายต่างๆ และการเనคืนที่ดิน เป็นอาทิ

6. รัฐบาลใช้อำนาจ-กล่าวคือ-รัฐบาลใช้อำนาจจัดการโดยไม่แจ้งให้ประชาชนทราบ ส่วนหน้า ตัวอย่างเช่น การสืบสวน จับกุมผู้กระทำผิดกรณีต่างๆ โดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า เป็นต้น

วิธีการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้จากระดับต่ำสุดไปทางระดับสูงสุดออกเป็น 7 ระดับ และจำนวนประชาชนที่

เข้ามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือระดับการมีส่วนร่วมต่อจำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจำนวนมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปทางสูงสุดตามแผนภาพเพื่อแสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้



ภาพ 3 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา : สถาลวดี บุรีกุล, 2551.

อาร์นสไตน์ (Arnstein, 1969) นิยามถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นพลังของประชาชน โดยอาร์นสไตน์ได้นำเสนอขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งได้รับความนิยมอย่างต่อเนื่อง โดยได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 8 ขั้น ดังนี้

1. ขั้นการควบคุมโดยผู้อื่น (Manipulation) เป็นขั้นที่ไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชน ไม่สามารถเปลี่ยนสิ่งที่ได้กำหนดไว้ ไม่มีการเกิดกระบวนการตัดสินใจของชุมชน และไม่มีการกระจายอำนาจจากหน่วยงานสู่ประชาชน

2. ขั้นการรักษา (Therapy) เป็นขั้นที่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนน้อยมาก หน่วยงานรับฟังความคิดเห็นต่างๆ จากประชาชนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

3. ขั้นการแจ้งให้ข้อมูล (Informing) หน่วยงานอาจเชิญตัวแทนประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาร่วมให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ แต่หน่วยงานไม่ได้ให้ความสำคัญกับความรู้สึกหรือความคิดเห็นจากประชาชนอย่างแท้จริง โดยเป็นการสื่อสารทางเดียวเพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อการตัดสินใจของหน่วยงานเท่านั้น

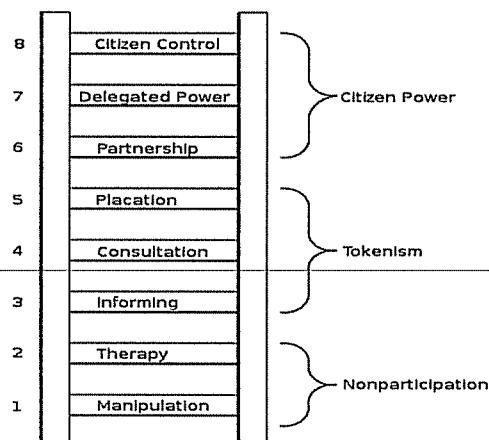
4. ขั้นการปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นขั้นของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยประชาชนมักทำหน้าที่ให้ข้อมูลและนำเสนอข้อคิดเห็นต่างๆ ตามความต้องการของหน่วยงาน อย่างไรก็ตามอำนาจในการตัดสินใจยังอยู่ในมือของหน่วยงานของรัฐ

5. ขั้นการแต่งตั้ง (Placation) ประชาชนเริ่มมีโอกาสในการจัดประชุมเกี่ยวกับเรื่องราวที่ตนเห็นว่าสำคัญ รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนมากขึ้น ตลอดจนก้าวเข้ามีบทบาทในการให้ข้อคิดเห็นและนำเสนอข้อมูลต่างๆ จากมุ่งมองและจุดยืนของตน อย่างไรก็ตามอำนาจในการตัดสินใจขึ้นตอนสุดท้ายยังเป็นของผู้มีอำนาจ

6. ขั้นการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเริ่มทำงานใกล้ชิดกับหน่วยงานและเริ่มมีอำนาจในการเสนอข้อคิดเห็น และเปลี่ยนข้อมูล หรือข้อโต้แย้งต่างๆ และนำไปสู่การตัดสินใจ

7. ขั้นการตั้งตัวแทน (Delegated Power) ในขั้นนี้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ ผ่านการมอบอำนาจการตัดสินใจจากหน่วยงานในเรื่องนั้นๆ

8. ข้านำมาลงมติ (Citizen Control) อำนาจการตัดสินใจทั้งหมดอยู่ในมือของประชาชน โดยหน่วยงานต่างๆ มักทำหน้าที่ด้านการสนับสนุนข้อมูลข่าวสารประกอบการตัดสินใจของประชาชน



ภาพ 4 ขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของประชาชน Arnstein

ที่มา : Arnstein, 1969 อ้างถึงในปิยธิดา ปาลรังสี, 2557.

อรทัย ก้ากผล (2552) ได้สรุปว่า ระดับบันไดที่สูงขึ้นจะสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของประชาชนที่มากขึ้น โดยในขั้นที่ 1 และ 2 แสดงถึงการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนเลย (Nonparticipation) โดยประชาชนไม่มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นและไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ

ขั้นที่ 3 ถึง 5 เป็นการแสดงสิทธิ์ (Tokenism) ประชาชนมีโอกาสในการให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นแต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ

ขั้นที่ 6 ถึง 8 เป็นขั้นอำนาจประชาชน (Citizen Power) ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจ สะท้อนให้เห็นการมีส่วนร่วมในระดับภาคหุ้นส่วน (Partnership) เป็นจุดเริ่มต้นของการบทบาทและอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ สมาคมระหว่างประเทศเพื่อการส่วนร่วมของประชาชน IAP2 (The International Association for Public Participation IAP2, 2009) กล่าวว่า กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ไว้ดังนี้ (อรทัย ก้ากผล, 2552)

1. การให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) เป็นระดับพื้นฐานและเป็นก้าวแรกที่จะทำให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลมีหลายช่องทาง เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การติดประกาศ การจัดนิทรรศการ การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร (News Repositories) การจัดงานแสดงข่าว ตลอดจนการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนได้มีช่องทางในการแสดงความคิดเห็น

2. การรับฟังความคิดเห็น (Consult) เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจ เช่น การรับฟังความคิดเห็น สำรวจความคิดเห็น การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ การจัดเวทีสาธารณะ เป็นต้น

3. การเกี่ยวข้อง (Involve) เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่า ข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ การสนทนากลุ่ม การเปิดเวทีประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะกรรมการทำงาน เป็นต้น

4. ความร่วมมือ (Collaborate) เป็นการให้กลุ่มประชาชน ผู้แทนภาคสาธารณะ มีส่วนร่วมโดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น รวมทั้งรณรงค์ส่งเสริมให้รวมกลุ่มตามความสนใจในลักษณะของชุมชน สภาชุมชน คณะกรรมการ และสมาคมรวมทั้งการส่งเสริมอาสาสมัครที่มีจิตอาสาเพื่อช่วยเหลืองานท้องถิ่น เช่น ชุมชนผู้สูงอายุ

ชุมชนคลังสมองห้องถิน กลุ่มออมทรัพย์หรือสหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นต้น (เกิดชาย ช่วยบำรุง, 2552)

5. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน (Empower) เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมุนบ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

จากข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะสำคัญ 5 ประการดังนี้

1. มีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหาเพื่อหาทางแก้ไขปัญหา
2. มีส่วนร่วมในวางแผนการและร่วมกันตัดสินใจเลือกวิธีการแก้ไขปัญหา
3. มีส่วนร่วมในการร่วมลงทุนร่วมปฏิบัติงานในกิจกรรมต่าง ๆ
4. มีส่วนร่วมในการการติดตามตรวจสอบและประเมินผลงาน
5. มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์

จากข้อมูลที่ผู้วิจัยได้สรุปมาข้างต้น สามารถนำไปใช้เป็นตัวแปรในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการนำมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) ไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นมาตรการที่มาจากนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากของรัฐบาล ในขณะเดียวกันการนำมาตรการไปดำเนินการปฏิบัติยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยง กับเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นคือภาวะผู้นำของผู้นำชุมชน โดยผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมและรวบรวมเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในหัวข้อถัดไปดังนี้

1.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

1.2.1 ความหมายของภาวะผู้นำ

การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการนำมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) ไปปฏิบัติจะเกิดขึ้นได้นั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการความมีภาวะผู้นำของผู้นำชุมชน อาทิ เช่น กำหนดและผู้ใหญ่บ้านที่คอยทำหน้าที่ในการบริหารงานด้านต่างๆ รวมถึงการดูแลเอาใจใส่ประชาชนภายในหมู่บ้านอันเป็นเขตปகครองของตน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำไว้ดังนี้

ชาญชัย อรจินสมจาร (2550 : 16) ให้ความหมายภาวะผู้นำไว้ว่า เป็นความสามารถในการขับเคลื่อนหรือสร้างอิทธิพลต่อผู้อื่นทำให้เป้าประสงค์ของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มสำเร็จ

เสริมศักดิ์ วิศาลภรณ์ (2552 : 10) ให้ความหมายว่าภาวะผู้นำเป็นการใช้อิทธิพลของบุคคล หรือตำแหน่งให้ผู้อื่นยอมรับและปฏิบัติตาม เพื่อที่จะนำไปสู่เป้าหมายของกลุ่มที่กำหนดไว้ หรือหมายถึงอิทธิพลระหว่างกลุ่ม

เนตร์พันนา yawirach (2552 : 1) ให้ความหมายว่าบุคคลที่มีความสามารถในการบังคับบัญชาบุคคลอื่นโดยได้รับการยอมรับ และยกย่องจากบุคคลอื่นเป็นผู้ทำให้บุคคลอื่นไว้วางใจและให้ความร่วมมือ ความเป็นผู้นำเป็นผู้มีหน้าที่ในการอำนวยการหรือบังคับบัญชาประสานงานโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ เพื่อให้กิจการงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ

วิเชียร วิทยอุดม (2553 : 3) กล่าวว่าบุคคลที่ได้รับการยอมรับหรือยกย่องให้เป็นผู้นำและเป็นผู้มีความสามารถที่เกิดจากตัวของตนเอง จนเป็นที่ยอมรับหรือยกย่องของกลุ่มให้เป็นผู้นำและนำทีมไปสู่เป้าหมายที่วางไว้

สมมา รณินิย (2553 : 14) ให้ความหมายว่าภาวะผู้นำเป็นกระบวนการที่มีอิทธิพลในการจูงใจและปฏิสัมพันธ์ให้ทุกคนในองค์กรเข้าใจและส่งเสริมในอุดมการณ์ขององค์กร เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินกิจกรรมได้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

สาโรจน์ โอลิทักษ์ชีวน (2554 : 437) ได้สรุปว่าภาวะผู้นำแบ่งเป็นสองกลุ่ม คือ กระบวนการ (Process) และคุณสมบัติ (Property) ดังนี้ 1) ภาวะผู้นำในความหมายกระบวนการเป็นกระบวนการที่ใช้อิทธิพลเพื่อหล่อหลอมเป้าหมายกลุ่มในองค์กร จูงใจ พฤติกรรมเพื่อการบรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์ เป้าหมายและช่วยในการกำหนด วัฒนธรรมกลุ่ม และองค์กรและ 2) ภาวะผู้นำในความหมาย คุณสมบัติ เป็นกระบวนการระหว่างผู้นำและผู้ตาม เกี่ยวพันกับอิทธิพลทางสังคม สามารถเกิดขึ้นได้ทุกระดับองค์กรและ포កสีที่การบรรลุเป้าหมาย

รัตติกรณ์ จันวิชาล (2556 : 14) กล่าวว่าภาวะผู้นำเป็นคุณลักษณะ พฤติกรรม ความสามารถ หรือกระบวนการที่เป็นปฏิสัมพันธ์หรือเป็นวิถีการดำเนินชีวิตของบุคคล ที่สามารถมีอิทธิพลต่อผู้อื่น กลุ่มคน สามารถสร้างแรงบันดาลใจ สร้างความประทับใจ ให้คนเชื่อถือศรัทธา การยอมรับ ความพยายามอุทิศตัว การใช้ความสามารถอย่างดีที่สุด และช่วยเพิ่มพลังอำนาจของผู้อื่นเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

ดาฟท์ (Daft, 2005 : 5) ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้ว่าความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลระหว่างผู้นำและผู้ตาม ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

ยุคල์ (Yukl, 2005 : 2) ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้ว่าพุทธิกรรมส่วนตัวของบุคคลที่จะชักนำกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมาย

สรุปได้ว่า ภาวะผู้นำเป็นความสามารถด้านอิทธิพลที่มีผลบุคคลในกลุ่มเพื่อนำไปสู่เป้าหมาย รวมทั้งกระบวนการสั่งการการมีปฏิสัมพันธ์โดยถ่ายทอดแนวคิดไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าภาวะผู้นำเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ของกระบวนการ 3 อย่าง ที่มีความเกี่ยวเนื่องและมีอิทธิพลต่อกัน ได้แก่ ผู้นำ ผู้ตาม และสถานการณ์ อันนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

1.2.2 ความสำคัญของภาวะผู้นำ

การบริหารการศึกษาในปัจจุบันมีส่วนประกอบที่สำคัญหลายอย่างขององค์กร ที่จะช่วยให้องค์กรนั้นอยู่ได้โดยไม่มีปัญหา มีความเจริญก้าวหน้าและบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ องค์ประกอบที่สำคัญยิ่ง ส่วนหนึ่งที่จะขาดเสียไม่ได้คือ บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำ หัวหน้าหรือ ผู้บังคับบัญชาขององค์กรนั้น

ภาวะผู้นำของผู้บริหารเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดทำให้การประเมินประสบ ความสำเร็จผู้บริหาร ที่ให้การสนับสนุนบุคลากรในการประเมิน ให้กำลังใจ ติดตามข่าวคราว ทำให้นักลาการรู้สึกอุ่นใจและ มีกำลังใจในการทำงาน อีกทั้งยังเป็นผู้กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือใน การทำงานผู้บริหารควรเข้าใจกระบวนการประเมิน กระจายงานให้บุคลากรทำงานอย่างทั่วถึง และเป็นที่ปรึกษาสามารถให้คำแนะนำได้เพื่อให้บุคลากรมีความมั่นใจในการทำงาน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543 : 61)

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2550 : 15) สรุปว่า ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการที่ผู้นำ ช่วยสร้างความชัดเจนแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้รับรู้ว่า อะไรคือความสำคัญ ให้ภาพความเป็นจริง แก่องค์กรแก่ผู้อื่น ช่วยให้มองเห็นทิศทางและจุดหมายอย่างชัดเจนภายใต้ภาระงาน เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลก

การดี อนันต์นาวี (2553 : 77-78) กล่าวไว้ว่า ผู้บริหารขององค์กร ควรจะมี ภาวะผู้นำ เพราะภาวะผู้นำของผู้บริหารเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่มีส่วนในการกำหนด ความอยู่รอดและความเจริญเติบโตขององค์กร โดยทั่วไปภาวะผู้นำมีความสำคัญต่อหน่วยงาน ดังนี้

1. เป็นส่วนที่ดึงดูดความรู้ความสามารถต่างๆ ในตัวผู้บริหารออกมาใช้ กล่าวขยายความก็คือแม่ผู้บริหารมีความรู้และประสบการณ์ต่างๆ ในเรื่องงานมากมายเพียงใดก็ ตาม แต่ถ้าหากขาดภาวะผู้นำและความรู้ความสามารถดังกล่าวมักจะไม่ถูกนำมาใช้หรือไม่ มีโอกาสใช้ได้อย่างเต็มที่ เพราะไม่สามารถกระตุ้นหรือซักจุ่นให้ผู้อื่นคล้อยตาม และปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

2. ช่วยประสานความชัดແยังต่างๆ ภายในหน่วยงาน หน่วยงานประกอบ ด้วยบุคคลจำนวนหนึ่งมาร่วมกันซึ่งจะมากหรือน้อยและแล้วแต่ขนาดของหน่วยงาน บุคคลต่างๆ เหล่านี้มีความแตกต่างกันให้หลายๆ เรื่อง เช่น การศึกษา ประสบการณ์ ความเชื่อ ฯลฯ การที่ บุคคลซึ่งมีข้อแตกต่างมาอยู่ร่วมกันในองค์กร สิ่งหนึ่งที่มักจะหลีกเลี่ยงไม่ได้คือความชัดແยัง ถ้า ผู้บริหารในหน่วยงานมีภาวะผู้นำที่มีคุณยอมรับนับถือแล้วก็มักจะประสานหรือช่วยเหลือความ ชัดແยังได้ โดยการจักจุ่นประนีประนอมหรือประสานประโยชน์เพื่อให้บุคคลต่างๆ มีความเป็น อันหนึ่งอันเดียวกันและร่วมฝ่าฟันอุปสรรคเพื่อให้หน่วยงานมีความเจริญก้าวหน้า

3. ช่วยโน้มน้าวซักจุ่นให้บุคลากรทุ่มเทความรู้ความสามารถให้แก่องค์กร องค์กรจะต้องมีปัจจัยอื่นๆ อย่างหนาแน่นอย่างเพื่อที่จะทำให้สมาชิกตั้งใจและทุ่มเทให้กับงานให้

เช่นบุคคลได้ทำงานตรงตามความถนัดและความสามารถ ผู้บังคับบัญชาจะต้องรับฟังความคิดเห็น การประเมินผลงานก็ต้องมีความยุติธรรม

4. เป็นหลักยึดให้แก่บุคคลเมื่อหน่วยงานเผชิญกับสภาวะขั้นขัน เมื่อใดก็ตามที่หน่วยงานต้องเผชิญกับสภาวะคับขันหรือสภาวะที่อาจกระทบถึงความอยู่รอด ภาวะผู้นำของผู้บริหารจะยิ่งมีความสำคัญมากขึ้น เพราะในสภาพเช่นนั้นผู้บริหารจะต้องเพิ่มความระมัดระวัง รอบคอบ ความเข้มแข็งและกล้าตัดสินใจที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพต่าง ๆ ภายในหน่วยงานที่ขาดประสิทธิภาพต่างๆ ให้รอดพ้นจากภาวะคับขันดังกล่าว

นิติพล ภูตะโชค (2556 : 232) ให้ทัศนะว่า ภาวะผู้นำมีความสำคัญในด้านอิทธิผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์กร ความสำเร็จของงานทั้งหลายเกิดจาก การขับเคลื่อนและผลักดันของผู้นำจนสามารถทำให้การทำงานต่าง ๆ บรรลุเป้าหมายตามที่องค์กรต้องการได้

จากการสำรวจต้นสามารถสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำมีความสำคัญต่อองค์กรสูง ช่วยให้เกิดการตัดสิน สังการ สร้างแรงจูงใจได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีอิทธิพลอย่างมากต่อผู้ตาม ซึ่งจะส่งผลต่อความอยู่รอดและความสำเร็จต่อองค์กรได้ ดังนั้น การภาวะผู้นำของผู้นำชุมชนเจึงมีส่วนสำคัญที่จะก่อให้เกิดการรวมตัวของสมาชิกภายในหมู่บ้านหรือชุมชนเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการนำมารถการส่งเสริมความเป็นระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) ไปปฏิบัติ

1.2.3 องค์ประกอบของภาวะผู้นำ

องค์ประกอบของภาวะผู้นำเป็นการอธิบายคุณลักษณะต่าง ๆ ที่ก่อรูปให้เกิดความมีภาวะผู้นำของบุคคล ซึ่งมีนักวิชาการเสนอองค์ประกอบของภาวะผู้นำไว้ดังนี้

ประชุม โพธิคุล (2551) กล่าวว่า องค์ประกอบของภาวะผู้นำประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ 4 ประการ คือ

1. ผู้ตามบุคลากรแต่ละคนต้องการแบบของผู้นำต่างกัน ตัวอย่างเช่น บุคลากรใหม่ต้องการนิเทศมากกว่าบุคลากรที่มีประสบการณ์มาก บุคลากรที่มีเขตคติไม่ดีต้องการวิธีการที่แตกต่างกว่าบุคลากรที่มีแรงจูงใจสูง ผู้นำต้องรู้จักบุคลากรของท่าน จุดเริ่มต้นพื้นฐาน คือ ท่านต้องทำความเข้าใจให้ดีถึงธรรมชาติของมนุษย์ รู้ความต้องการอารมณ์และแรงจูงใจ ท่านต้องรู้จักบุคลากรของท่านว่า เขาเป็นใคร เขารู้อะไร เขายาทำอะไรได้บ้าง เขายังมีคุณลักษณะอย่างไร

2. ผู้นำท่านต้องมีความเข้าใจอย่างแท้จริงว่า ท่านเป็นใคร ท่านรู้อะไร ท่านสามารถทำอะไรได้ ผู้ที่ตัดสินความเป็นผู้นำที่ประสบความสำเร็จอยู่ที่ผู้ตามมีใช่ผู้นำ ถ้าผู้ตามไม่ได้เนื้อเชือใจหรือไม่มั่นใจในตัวผู้นำ เขายังจะไม่มีแรงบันดาลใจ ถ้าท่านต้องการเป็นผู้นำที่ดี ประสบความสำเร็จท่านต้องมั่นใจ ในตัวผู้ตาม มีใช่ในตัวท่านหรือหัวหน้าของท่าน เป็นสิ่งสำคัญที่ท่านต้องปฏิบัติ

3. การสื่อสาร ท่านต้องสื่อสาร 2 ทาง ใช้ภาษาท่าทางให้มากขึ้นด้วย เช่น ท่านต้องทำเป็นด้วยป้าย ที่จะสื่อไปถึงบุคลากรของท่าน ซึ่งท่านอาจจะไม่ได้ขอร้องให้เข้าปฏิบัติ สิ่งหนึ่งสิ่งใด ซึ่งท่านอาจจะไม่ค่อยเต็มใจ ท่านจะสื่ออะไร หรืออย่างไรที่จะไม่ทำลาย สัมพันธภาพหรือสร้างสัมพันธภาพระหว่างท่านกับคนของท่าน

4. สถานการณ์ ทุกสถานการณ์แตกต่างกัน สิ่งที่ท่านทำในสถานการณ์นี้ อาจจะไม่สามารถดำเนินการได้ในอีกสถานการณ์นั้น ท่านต้องใช้ดุลยพินิจของท่าน ในการตัดสินใจปฏิบัติอย่างดีที่สุด และสติํเดล์ของผู้นำต้องสอดคล้องกับเหตุการณ์ ด้วย เช่น ท่านอาจจะเป็นต้องเผชิญหน้ากับบุคลากรในพฤติกรรมไม่เหมาะสม แต่ถ้าการเผชิญหน้าข้าหรือเริ่มเกินไป รุนแรง หรืออ่อนแอกกันไป อาจทำให้ไม่เกิดประสิทธิผลก็ได้

มุกมณี มีโชคชากุล (2555) ได้แบ่งองค์ประกอบออกเป็น 5 ประการ คือ

1. ความสามารถในการชั้นนำ เพื่อให้ผู้ตามใช้ความสามารถในการทำงานของกลุ่มให้แสดงออกมากอย่างเต็มที่และมีคุณภาพ

2. ความสามารถในการใช้แรงจูงใจบุคคลทุกคนในทุกระดับและในทุกสถานการณ์ เป็นความสามารถในการเข้าถึง และเข้าใจบุคคล สามารถใช้ทักษะวิการจูงใจ ลักษณะของระบบการจูงใจชนิดของอิทธิพลการจูงใจกับแต่ละบุคคล ได้อย่างเหมาะสมในงานแต่ละงาน และแต่ละสถานการณ์ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของงานที่ได้รับมอบหมาย

3. ความสามารถในการใช้อำนาจให้เป็นที่ยอมรับและเกิดประสิทธิผลในงานอย่างสูงสุด

4. ความสามารถในการพิจารณาแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าต่าง ๆ ให้ผ่านพ้น ลุล่วงไปด้วยดี พร้อมกับป้องกันปัญหาที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรไม่ให้เกิดขึ้นได้

5. ไม่หยุดนิ่งทางความคิด มีแนวคิดสร้างสรรค์ และสามารถปรับแนวคิดและวิสัยทัศน์ให้กันสมัย ปรับใช้ให้เข้ากับสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วทันท่วงที

จากองค์ประกอบข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำประกอบไปด้วย ตัวผู้นำ ผู้ตาม สถานการณ์ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และผู้นำสามารถใช้ความสามารถในการจูงใจ แก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ และเป็นที่ยอมรับของผู้ตาม

1.2.4 ทักษะภาวะผู้นำ

การศึกษาเกี่ยวกับผู้นำตั้งแต่ยุคเริ่มแรกจนถึงปัจจุบันได้มีทักษะเกิดขึ้นมาอย่างมาก แต่ละทักษะก็เหมาะสมตามยุคสมัย เมื่อเวลาผ่านไป ก็อาจลดความสำคัญลงไปบ้าง และเกิดทักษะใหม่ๆ ขึ้นมา หรือไม่มีการศึกษาต่อเนื่องเกี่ยวกับมากขึ้น จึงทำให้ทักษะต่างๆ ยังคงเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาอยู่เสมอ โดยผู้วิจัยได้ยกทักษะที่น่าสนใจและได้รับความน่าเชื่อถือไว้ดังนี้

การศึกษาผู้นำตามแนวคุณลักษณะผู้นำได้เปลี่ยนจากการศึกษาประวัติและบันทึกความทรงจำของผู้นำในอดีต หันมาศึกษาวิเคราะห์คุณลักษณะของผู้นำโดยตรง ซึ่งเป็น

ผลกระทบอิทธิพล ของนักจิตวิทยา กลุ่มพฤติกรรมที่เชื่อว่าคุณลักษณะผู้นำไม่ได้ติดตัวมาแต่กำเนิด แต่สามารถเกิดขึ้นโดยการเรียนรู้และประสบการณ์ จึงทำให้การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผู้นำ ในช่วงปี ค.ศ. 1930 - 1950 หันมาค้นหาคุณลักษณะที่จำเป็นสำหรับผู้นำ วิธีการศึกษา เช่น ความพยายามแยกคุณลักษณะผู้นำออกจากคนที่ไม่ใช่ผู้นำ การค้นหาคุณลักษณะที่ดีของผู้นำ การเปรียบเทียบผู้นำที่มีประสิทธิภาพกับผู้นำที่ไม่มีประสิทธิภาพ

สโตอดิลล์ (Stogdill, 1974 อ้างถึงใน อาคาร วัดไธสง, 2547 : 44) ได้ศึกษา งานวิจัยงานวิจัย 124 เรื่อง พบร่วม คุณลักษณะสำคัญของผู้นำ ได้แก่ แข็งแรง รูปร่างสูงใหญ่ บุคลิกตี้ ฉลาด มีความสามารถในการปรับตัว กล้าหาญกระตือรือร้น เชื่อมั่นในตนเอง อดทน ต้องการความสำเร็จสมหวัง มีความคิดสร้างสรรค์ มีความสามารถในการติดต่อประสานงาน และการปักธงบังคับบัญชา

เนตร์พัฒนา yawarach (2552 : 113-114) ได้กล่าวว่า จากข้อค้นพบของ ต่างประเทศ 100 ลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ แต่สรุปผู้นำในยุคปัจจุบันที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย คุณลักษณะ 5 ต่อไปนี้

1. มีแรงขับสูง (Drive) หมายถึงคุณลักษณะที่ผู้นำเป็นผู้ที่มีความพยายาม สูงในการทำให้งานบรรลุความสำเร็จสูงสุด มีความกระตือรือร้น พยายามทำงานให้สำเร็จแม้ว่า จะมีอุปสรรค มีความคิดสร้างสรรค์ มีแรงขับ ต้องการประสบผลสำเร็จ ซึ่งหมายถึงการ เจริญเติบโตขององค์กร

2. มีแรงจูงใจสูง (Leadership Motivation) ผู้นำที่ยิ่งใหญ่ไม่เพียงแต่มี แรงขับเท่านั้นแต่มีแรงจูงใจในการทำงานให้บรรลุผลสำเร็จด้วย

3. มีความสัตย์ซื่อ (Integrity) หมายถึง ผู้ที่มีคุณลักษณะที่กระทำการที่ได้ พูดไว้ รักษาคำมั่นสัญญา เพื่อให้ผู้อื่นเกิดความไว้วางใจ (Trust) ความซื่อสัตย์ (Honesty) ทำให้ บุคคลอื่นเชื่อถือ (Credibility)

4. มีความเชื่อมั่นในตนเอง (Self - Confident) หมายถึงผู้ที่มีความมั่นใจใน ตนเอง ชอบทำงานที่ท้าทายความสามารถ เช่น เชื่อมั่นว่าทำงานได้สำเร็จแม้ว่าจะมีอุปสรรค ตัดสินใจได้ในสภาพความไม่แน่นอนของสถานการณ์ด้วยความมั่นใจในตนเอง

5. มีความรู้ในด้านธุรกิจ (Knowledge of the Business) หมายถึงผู้นำมี ความรู้มากในเชิงธุรกิจ เช่น อุตสาหกรรม การแข่งขัน เทคโนโลยีต่าง ๆ ผู้นำที่แสวงหาความรู้ ขอบการเรียนรู้ มีความเฉลี่ยวฉลาด มีความก้าวหน้าในอาชีพสูง มีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ เกี่ยวข้องในการทำงานในองค์กร

ลูนิเบอร์ก และ อ่อนสเตน (Lunenburg & Ornstein, 2008 : 118) กล่าวถึง คุณลักษณะ ที่จะทำให้เกิดภาวะผู้นำได้นั้นจะต้องประกอบด้วยลักษณะเด่นใน 5 ประการ ต่อไปนี้

1. ด้านศักยภาพ (Capacity) ผู้นำจะต้องมีศักยภาพในการทำงานสูง
2. ด้านการประสบผลสำเร็จ (Achievement) ผู้มีภาวะผู้นำได้นั้นจะต้องมี
3. ด้านความรับผิดชอบ (Responsibility) ผู้มีความรับผิดชอบสูงยอมจะเป็น
4. ด้านการมีส่วนร่วม (Participation) จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกด้านกับองค์กรหรือกลุ่มนบุคคล

5. ด้านสถานภาพ (Status) ผู้ที่จะมีภาวะผู้นำต่อผู้อื่นได้นั้นจะต้องมีสถานภาพที่มั่นคงและน่าเชื่อถือ

บรรณ์และมอนเบร็ก (Brown & Monberg, 1980 อ้างถึงใน วิเชียร วิทยอุดม, 2553 : 69) ได้พยายามค้นหาถึงลักษณะร่วมของภาวะผู้นำและได้สรุปถึงองค์ประกอบของภาวะผู้นำในด้านต่างๆ ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 1 องค์ประกอบของภาวะผู้นำของบรรณ์และเบร็ก

ประเภทลักษณะของผู้นำ	ประเด็นที่สนใจศึกษา
1. บุคลิกภาพทางกายภาพ	1. อายุ ความสูง รูปร่าง ลักษณะทางกายภาพ
2. พื้นฐานทางสังคม	2. ภูมิลำเนา การศึกษา สถานภาพ
3. บุคลิกลักษณะทางจิตใจและทักษะทางบัญญา	3. ระดับเชาว์ปัญญา ความเชื่อมั่น ความคิด ริเริ่ม การเปิดใจกว้าง
4. แรงจูงใจในการทำงาน	4. ความต้องการประสบความสำเร็จ
5. การสังคม	5. ความสามารถในการเข้าสังคม การเป็นที่นิยม ทักษะในการศึกษา

ที่มา : อภิชาติ อนันตภักดี, 2558 : 21.

ยุคล์ (Yukl, 1998 อ้างถึงใน สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2550 : 121) ได้สรุปคุณลักษณะสำคัญ อันได้แก่คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ ด้านแรงจูงใจและด้านความสามารถที่จำเป็นต่อความมีประสิทธิผลของผู้บริหาร สรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 2 สรุปคุณลักษณะที่สำคัญที่คาดว่าจะทำให้ผู้นำมีประสิทธิผลของยุคดิจิทัล

ด้านบุคลิกภาพ (Personality)	ด้านแรงจูงใจ (Motivation)	ด้านความสามารถ (Ability)
1. ความมีพลังสูง	1. มีแรงจูงใจด้าน野心ทางสังคม	1. มีทักษะด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
2. ความทันทันต่อความเครียดสูง	2. มีความต้องการมุ่งความสำเร็จอยู่ในระดับสูง	2. มีทักษะด้านมโนทัศน์
3. มีความมั่นใจในตนเอง	3. ความต้องการด้านความรักใคร่ผูกพันในระดับต่ำ	3. มีทักษะด้านเทคนิค
4. เชื่ออำนาจภายในตนเอง	4. ปานกลาง	4. มีทักษะในการแก้ไขกล่องชักขลุก
5. มีวุฒิภาวะด้านอารมณ์	3. มีความต้องการด้านความรักใคร่ผูกพันในระดับต่ำ	
6. มีความสัตย์ซื่อสัตย์อ่อนน้อมกระวน		
ยึดมั่นหลักการ		

ที่มา : อภิชาติ อันนัตภักษ์, 2558 : 21.

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่าลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิภาพในยุคปัจจุบัน ประกอบด้วยคุณลักษณะต่อไปนี้ มีแรงขับสูง มีแรงจูงใจสูง มีความสัตย์ซื่อสัตย์ มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความรับผิดชอบ มีความสามารถในการแก้ปัญหา มีคุณธรรมจริยธรรม

1.2.5 ภาวะความเป็นผู้นำในงานพัฒนาชุมชน

ผู้นำชุมชนเป็นผู้ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่องานพัฒนาชุมชน ซึ่งเมื่อได้มีการเปรียบเทียบกับผู้นำโดยทั่วไปแล้ว ยิ่งทำให้พิจารณาได้ถึงความแตกต่างกันระหว่างผู้นำชุมชน กับผู้นำโดยทั่วไปอย่างชัดเจน ดังนั้นผู้นำชุมชนแบบเป็นทางการอาจไม่มีความเป็นผู้นำในตัวเองเลยก็ได้ แต่ในทางกลับกันผู้ไม่มีตำแหน่งอย่างเป็นทางการ กลับมีภาวะความเป็นผู้นำสูง และสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการนำความคิด นำการกระทำการของประชาชนในชุมชน จนเกิดกิจกรรมต่างๆขึ้นในชุมชนไปในทิศทางที่พึงประสงค์ได้อย่างเหมาะสมโดย ณัฐนรี ศรีทอง (2552 : 2) ได้อธิบายถึงความหมาย และความสำคัญของผู้นำชุมชนไว้ดังนี้

1. ความหมายของผู้นำชุมชน

ผู้นำชุมชน หมายถึง บุคคลที่ช่วยให้ชุมชนมีการตกลงกันและหาทางพยากรณ์ให้งานบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้ โดยพฤติกรรมของผู้นำชุมชนจะมีอิทธิพลเหนือประชาชนในชุมชนนั้น เป็นตัวกลางในการส่งเสริมความร่วมมือกันทำงาน โดยมุ่งความสำเร็จของประชาชนเป็นสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ผู้นำชุมชนคือผู้มีอำนาจหรืออิทธิพล ซึ่งสามารถชักจูงประชาชนในชุมชนได้

จากความหมายของผู้นำชุมชนข้างต้นดังกล่าวสรุปได้ว่า ผู้นำชุมชน หมายถึง ผู้ที่มีความสามารถมากพอที่จะทำให้ประชาชนในชุมชนได้ร่วมกันคิดพิจารณาปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงชุมชนในทางที่ดีขึ้น หรือนำพาใจขึ้นจากสภาพเดิมที่

เป็นอยู่ เป็นผู้ที่ช่วยให้ประชาชนในชุมชนมีการตกลงร่วมกันหาแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้แล้วล่วงหน้า เป็นผู้ที่มีความสามารถในการชักจูงประชาชนในชุมชนได้ เป็นผู้มีบารมีเหนือประชาชนในชุมชน เป็นผู้มีอำนาจ มีอิทธิพลต่อประชาชน ซึ่งพฤติกรรมของผู้นำมีอิทธิพลเหนือประชาชนในชุมชน และเป็นตัวกลางในการส่งเสริมความร่วมมือกันของประชาชนในการทำงานในชุมชน

2. ความสำคัญของผู้นำชุมชน

เนื่องจากงานพัฒนาชุมชนเป็นงานที่มีความยากลำบาก โดยสภาพพื้นที่ สภาพดินฟ้าอากาศ สภาพของงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคิด ปฏิบัติและประเมินผลงาน จะนั้นผู้นำชุมชนจึงต้องเป็นผู้นำที่มีข้อมูลที่ถูกต้อง มีความทันสมัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีความสามารถพิเศษในการทำงานในชุมชนให้สำเร็จตามเป้าหมาย ผู้นำชุมชนจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่องานพัฒนาชุมชนในฐานะที่เป็นผู้นำของประชาชนในชุมชนทั้งในด้านของความคิด การระทាត การติดตามและการประเมินผล อดทนต่อความยากลำบากในการปฏิบัติงานในชุมชน อดกลั้นต่อความอดทนและการกระทำการของประชาชนในชุมชน ซึ่งมีความแตกต่างกันไป ต้องเป็นผู้มีความสามารถเป็นพิเศษต่อการประสานสัมพันธภาพที่ดีระหว่างบุคคล การประสานความคิด ความร่วมมือ และการประสานพลังของประชาชนในชุมชนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อนำไปใช้ในการทำงานของชุมชนให้สำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

3. ลักษณะของผู้นำชุมชน

จิตจำง กิตติกีรติ, 2533 (อ้างถึงใน รัฐนรี ศรีทอง, 2552 : 22) ลักษณะของผู้นำชุมชนมีดังนี้

1. มีจิตใจมุ่งมั่นที่จะทำการพัฒนาชุมชนเพื่อก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น
2. มีความซื่อตรงต่อเจ้าหน้าที่ทั้งของหน่วยงานราชการและหน่วยงานเอกชน
3. มีจิตใจเป็นกุศล มีความจริงใจในการทำงานด้วยความเต็มใจ
4. เป็นผู้ยอมรับในวิทยาการแผนใหม่ รู้เท่าทันต่อข้อมูลข่าวสาร
5. มีความมั่นใจในตนเองไม่เออเอียง
6. ต้องมีค่านิยมแบบประชาธิปไตย รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย
7. มีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์อย่างมั่นคง
8. มีภาวะความเป็นผู้นำ (Leadership) อย่างสม่ำเสมอในทุกสถานการณ์

พระราชบัญญัติ อ้างถึงใน ณัฐนรี ศรีทอง (2552 : 23) กล่าวว่าคุณสมบัติ สมบัติของผู้นำชุมชนที่มีความสอดคล้องกับหลักสัปปุริธรรม 7 ของพระพุทธศาสนา มีดังนี้

1. เป็นผู้รู้หลักการ รู้งาน รู้หน้าที่ รู้ระเบียบ กฎ และกติกาที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถทำงานในตำแหน่งและหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง
2. เป็นผู้รู้จุดหมายของงานอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีความ มุ่งมั่น มีพลังกาย พลังใจ พลังสติปัญญาที่จะทำกิจกรรมทุกกิจกรรมและทำงานทุกอย่างเพื่อให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายนั้น
3. เป็นผู้รู้จักตนของเป็นอย่างดี ต้องมีสติเตือนตนของและระลึกให้ได้อยู่ตลอดเวลา ถึงขีดความสามารถของตนเองในการทำงานแต่ละงาน แต่ละเรื่อง และต้องสามารถประเมินขีดความสามารถของผู้ตามและเพื่อนร่วมงานได้เป็นอย่างดี
4. เป็นผู้รู้จักประมาณ รู้จักความพอดี รู้จักขอบเขต ความพอเหมาะสมตาม หลักเกณฑ์ในการทำงานแต่ละเรื่อง แต่ละสถานการณ์ ไม่ทำสิ่งใดให้มากหรือน้อยจนเกินไป
5. ต้องเป็นผู้รู้จักกาล คือ รู้จักเวลา กล่าวคือ เป็นผู้ที่รู้จักลำดับ รู้จักระยะ จังหวะ ปرمิตาณ คุณภาพ ความพอเหมาะสมของเวลาและรู้จักข้อมูล ตลอดจนการใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทุกประเภทในการวางแผนการทำงาน
6. ต้องเป็นผู้รู้จักชุมชน รู้จักสังคมภายในประเทศ สังคมของโลก รู้จักบริบท ของชุมชนในทุกมิติ ได้แก่ มิติภysis ภysis และมิติลึก รู้จักขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ของชุมชนและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรู้จักบัญชาติ สภาพบัญชาติ และความต้องการของ ประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการชุมชน ได้อย่างถูกต้อง

4. ประเภทของผู้นำชุมชน

ประชารัฐ วัลย์เสถียร, 2551 (อ้างถึงใน ณัฐนรี ศรีทอง, 2552 : 40) อธิบาย ว่าประเภทของผู้นำชุมชนมีรายละเอียดดังนี้

1. ผู้นำชุมชนแบบไม่เป็นทางการ (Informal Leader) เป็นผู้นำตาม ธรรมชาติ ซึ่งเกิดจากการมีสัมพันธภาพกับประชาชนในชุมชนมาเป็นระยะเวลา นาน จนทำให้ ประชาชนให้ความไว้วางใจในการนำความคิดและการกระทำ เช่น ผู้อาวุโสในชุมชน ผู้มี ความสามารถในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ข้าราชการบำนาญ ซึ่งอยู่อาศัยในชุมชนและผู้มี ฐานะดี เป็นต้น

2. ผู้นำชุมชนแบบเป็นทางการ (Formal Leader) เป็นผู้นำชุมชนที่มี ตำแหน่ง หน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนจนเป็นลายลักษณ์อักษร การดำรงตำแหน่งได้ต้องมี การคัดเลือกหรือการเลือกตั้ง โดยมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในตำแหน่งอย่างครบถ้วน สำหรับ ผู้นำชุมชนแบบเป็นทางการมีหลายตำแหน่งที่สำคัญ ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รอง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขาธุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การ

บริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้านที่มาราจการแต่งตั้งของ ผู้ใหญ่บ้าน ประธานองค์ทุนหมู่บ้าน กรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชน เพทบญประจำตำบล สารวัตรกำนัน ประธานอาสาสมัครสาธารณสุข ผู้นำอาสาพัฒนาชุมชนหรือผู้นำ อช. และผู้นำ ศตวรรษอาสาพัฒนาชุมชน เป็นต้น

5. บทบาทของผู้นำชุมชนต่อการพัฒนาชุมชนในอนาคต (พ.ศ.2552-2562)

การพัฒนาชุมชนในอนาคตมีสถานการณ์หลายประการที่คาดว่าจะส่งผล กระทบต่อการดำเนินงานพัฒนาในชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยสถานการณ์ที่สำคัญ ได้แก่ สถานการณ์ของโลกทางด้านเศรษฐกิจ กระแสสังคมแห่งการเรียนรู้ การดำเนินงานพัฒนา ชุมชนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 - 2554) ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555 - 2559) และฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 - 2564) นโยบายส่งเสริมการมีส่วน ร่วมของประชาชนโดยรัฐบาลและนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา เร่งด่วนในด้านต่างๆ เป็นต้น จึงจำเป็นต้องส่งเสริมสนับสนุน และเปิดโอกาสให้ประชาชนใน ชุมชนเข้ามาเป็นตัวแทนของชุมชนในทุกสถานการณ์ ต้องแสดงบทบาทของนักพูด เป็นนัก เจรจาต่อรอง บทบาทในการสอน บทบาทในการสร้างทีมงาน บทบาทในการแก้ปัญหาด้าน เทคโนโลยี และบทบาทของผู้ประกอบการ และการใช้รูปแบบภาวะความเป็นผู้นำแบบมีส่วนร่วม ภาวะความเป็นผู้นำตามสถานการณ์ ภาวะความเป็นผู้นำแบบใช้อำนาจหน้าที่ ในรูปแบบภาวะ ความเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย ภาวะความเป็นผู้นำในเชิงปฏิรูป ภาวะความเป็นผู้นำแบบ ผู้ประกอบการ รูปแบบภาวะผู้นำตามแนวทางด้วยการจัดการ ภาวะความเป็นผู้นำตามแนว จัดการ 4 ระบบ ในระบบที่ 4 ซึ่งเป็นภาวะความเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย ภาวะความเป็น ผู้นำแบบสูงสุดและภาวะความเป็นผู้นำด้วยตนเอง เพื่อให้ประชาชนในชุมชนพึงตนเองได้ ซึ่ง เป็นเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาชุมชนในมิติกระบวนการ นอกจากนี้แล้วประชาชนในชุมชน สามารถพัฒนาความเป็นผู้นำในงานพัฒนาชุมชนในอนาคตได้ด้วยการสร้างการรับรู้ด้วยตนเอง และสร้างวินัยในตนเอง การพัฒนาตนเองด้วยการศึกษาและการเสริมสร้างคุณลักษณะเฉพาะตัว ให้เหมาะสมและโดดเด่น เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในอนาคต ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะมี การพัฒนาไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องตลอดเวลา (ณัฐนรี ศรีทอง, 2552 : 438)

จะเห็นได้ว่าหากผู้นำชุมชนไม่ว่าจะเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านหรือบุคคลใดก็ตาม หากมีภาวะของความเป็นผู้นำและสามารถเป็นศูนย์รวมของประชาชนในหมู่บ้านได้ อีกทั้งได้รับ ความเคารพนับถือ เลื่อมใสจากชาวบ้านมากเพียงไร ย่อมมีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็งกลมเกลียวกัน อันจะ นำไปสู่การปกครองและการดำเนินชีวิตตามวิถีแห่งระบบประชาธิปไตยของพลเมืองต่อไป

1.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.3.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เป็นสาขาง่ายออยสาขาใหม่ของการศึกษานโยบายสาธารณะหรือการวิเคราะห์นโยบาย โดยการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติทับซ้อนกันอยู่ในสาขาต่างๆ 4 สาขา ได้แก่ รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีองค์การ การวิจัย การจัดการภาครัฐและรัฐศาสตร์ เป็นการศึกษากระบวนการนำมาตรการหรือแนวทางการดำเนินของนโยบายที่ระบุไว้ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ไปแปลงเป็นกิจกรรมและโครงการต่างๆ หลังจากที่นโยบายได้รับความเห็นชอบให้นำไปปฏิบัติ ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) ต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องและสังคมโดยรวม ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ดังนี้

เพรสแมน และ ไวดา瓦สกี้ (Pressman & Wildavsky, 1973) "ได้กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่มีการกำหนดไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว กับการกระทำ หรือปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งให้บังเกิดผลไปตามนั้น หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติคือความสามารถในการจัดการและประสานสิ่งที่จะกระทำ ให้บังเกิดผลในลักษณะที่เป็นลูกโซ่ความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล"

เมเยอร์ และ โฮม (Meyer & Horn, 1975) "ได้กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตัดสินใจทำไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว"

ควอด (Quade, 1982) "ได้กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการจัดการกับ แบบแผนการนำเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยตรงตามอัตโนมัติของนโยบาย โดยยอมรับต่อข้อกำหนดที่เกิดขึ้นจากการที่ได้มีการตัดสินใจไปก่อนแล้วนั่นคือการนำนโยบาย

อาเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1985) "ได้กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำชุดการปฏิบัติซึ่งเป็นแผนการทางงานที่มุ่งส่งผลไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะและเป็นการปฏิบัติในภาคสนาม"

พัต และ สปริงเจอร์ (Putt & Springer, 1989) "ได้กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง อนุกรมของกิจกรรมและการตัดสินใจที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเกิดขึ้นจากการแปลงข้อความนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยการกระดุ้นการทำให้ข้อความนโยบายชัดเจนและการมีความคิดริเริ่ม การแสดงเจตนาจะช่วยการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผล"

สมบัติ รั่ววงศ์ (2550) "ได้กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความพยายามที่จะตัดสินความสามารถในการรวมคนและทรัพยากรทางการบริหาร และกระดุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ"

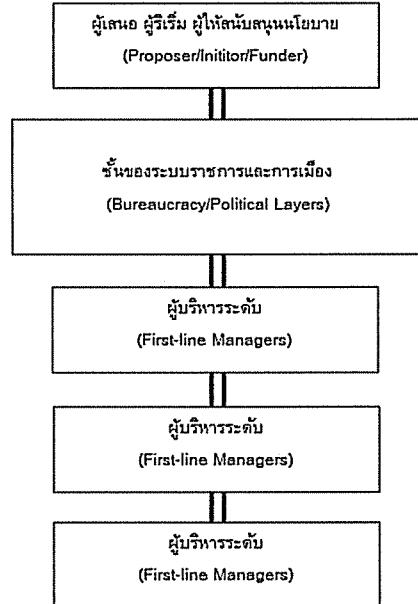
กล้า ทองข่าว (2551) “ได้กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแสวงหาความรู้ความเข้าใจ ประกูลการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อเป็นบทเรียนและพัฒนาแนวทาง สร้างกลยุทธ์เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพและความสามารถขององค์กรและกลุ่มบุคคลที่นานานโยบายไปปฏิบัติให้สามารถจัดการและประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมทั้งสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จของนโยบาย”

ชรัส บุณณสส (2553) “การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในการนำทรัพยากรหรือปัจจัยทางการบริหารขององค์การไปดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้”

สรุปได้ว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ขั้นตอนและองค์ประกอบของการนำนโยบายไปปฏิบัติหลังจากที่กฎหมายผ่านสภาหรือนโยบายที่ได้รับการอนุมัติ เป็นกิจกรรมของการดำเนินนโยบายที่อยู่ในรูปของกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ คำสั่งหรือรูปแบบอื่นๆ ไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นกระบวนการที่อยู่ระหว่างการก่อรูปนโยบายและผลลัพธ์

1.3.2 ลำดับขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Process) มีความซับซ้อน เพราะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานเป็นจำนวนมาก เช่น หน่วยงานรัฐบาลกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผล การมองกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถมองได้หลายแบบ โดยอาจมองเป็นลำดับชั้น (Hierarchy) หรือกระบวนการประกอบชั้นส่วน (Assembly Process) หรือกรอบความคิด (Frameworks) ได้ดังนี้

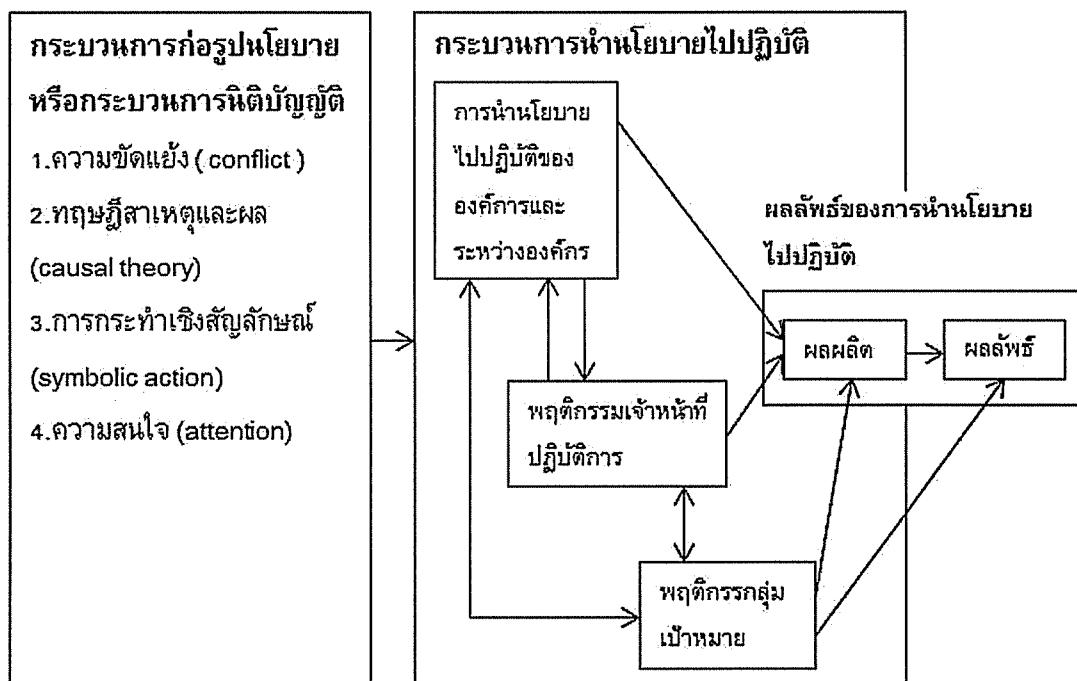


ภาพ 5 ลำดับชั้นของการบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
ที่มา : Williams, 1975 : 169.

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีลำดับชั้น ซึ่งกว่าโนบายจะถูกส่งไปปฏิบัติได้จะต้องผ่านชั้นเด่างๆ ของระบบราชการและการเมืองซึ่งเต็มไปด้วยการต่อสู้ แย่งชิงทรัพยากรกันเมื่อหลุดออกจากไม่ได้แล้ว ยังต้องเผชิญกับปัญหาถัดมาคือผู้บริหารระดับต้น ซึ่งอาจไม่เอาใจใส่ต่อนโยบายอีก หรือเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วก็อาจไม่ตรงกับความต้องการของผู้รับประโยชน์ ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงล้มเหลวได้ง่าย เพราะมีลำดับชั้นซึ่งมีหน่วยงานและกลุ่มคนจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้องที่อาจมีความคิดและผลประโยชน์ไม่ตรงกัน

1.3.3 กรอบแนวคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากมีเป็นลำดับชั้นและมิติเดียวแล้ว ยังมีกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกรอบแนวคิด (Frameworks) ได้ ซึ่งมีกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่จำนวนมาก โดยผู้วิจัยมีความสนใจกรอบแนวคิดแบบบูรณาการของวินเตอร์ (Winter, 1990 : 19-38) ตามแผนภาพดังนี้



ภาพ 6 กรอบแนวคิดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา : วรเดช จันทร์ศร, 2527.

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย 5 ส่วน ดังนี้

1. การก่อรูปนโยบาย เป็นขั้นคิดและกำหนดนโยบาย บางครั้งก็เรียกเจาะจงว่า “การกำหนดนโยบาย” (Policy Formulation) หรือ “การออกแบบนโยบาย” (Policy Design) เป็นกระบวนการสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่าง 4 ประเดิม คือ

1.1 ความขัดแย้ง (Conflict) นโยบายที่นำไปปฏิบัติได้สำเร็จมาจากการมีความขัดแย้งต่ำ เพราะถ้ามีความขัดแย้งทั้งด้านความคิดและผลประโยชน์ ก็อาจทำให้ตกลงกันไม่ได้ว่าแท้จริงแล้วตกลงประسังค์ของนโยบายคืออะไรกันแน่

1.2 ทฤษฎีเชิงสาเหตุและผล (Causal Theory) นโยบายที่นำไปปฏิบัติด้วย
สำเร็จมีทฤษฎีเชิงสาเหตุและผลรองรับเพียงพอตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบาย โดยมีการ
วิเคราะห์เหตุและที่ผลที่เพียงพอว่าเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จ ไม่ใช่การ
คาดคะเนหรือมีสมมติฐานในทางที่ผิด

1.3 การกระทำเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Action) โดยนายที่นำไปปฏิบัติได้สำเร็จไม่ใช่การกระทำเชิงสัญลักษณ์ ซึ่งหมายถึงการสักแต่ร่างเพื่อให้ทำงานและมีส่วนในผลประโยชน์ โดยไม่ได้มองหวังว่านโยบายนั้นจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่

1.4 ความสนใจของสาระณะ (intention) นโยบายที่นำไปปฏิบัติจะสำเร็จได้ เพราะน่าจะได้รับความสนใจจากประชาชนโดยทั่วไปในการก่อรุปนโยบาย

2. พฤติกรรมระหว่างองค์การ นอกจากการก่อรุปนโยบายแล้ว ความสำเร็จของนโยบายยังขึ้นอยู่กับการปฏิบัติจริงในพื้นที่ ซึ่งอาจดูจากพฤติกรรมผู้ที่เกี่ยวข้อง 3 ส่วนคือ องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เจ้าหน้าที่และกลุ่มเป้าหมาย

3. พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงไม่อาจละเลยได้เลย นอกจากนี้ยังสัมพันธ์กับทัศนคติและวัฒนธรรมองค์การด้วย

4. พฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย อาจเป็นผู้รับบริการจากนโยบาย โดยสาเหตุที่ต้องศึกษาพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย เพราะประการแรกกลุ่มเป้าหมายเป็นตัวแสดงแทนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประการที่สองปฏิกริยาของกลุ่มเป้าหมายมีผลสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และประการสุดท้ายพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายเป็นองค์ความรู้ที่สำคัญของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. การประเมินการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้จากพฤติกรรมและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในขั้นต่างๆ 3 ชุด คือ 1.กระบวนการ (process) 2.ผลผลิต (output) 3.ผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impact) โดยดูว่าพฤติกรรมและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย หรือไม่ หรือประเมินผลประโยชน์จากผู้มีส่วนได้ ซึ่งมีข้อดีตรงที่ทำให้ทราบว่าอะไรเกิดขึ้นจริง บ้าง ส่วนข้อเสียอยู่ตรงที่ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบนโยบายได้ สำหรับการใช้วัดถุประสงค์เป็นมาตรฐานในการประเมินกลับมีข้อดีคือ สามารถใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบนโยบายได้ แต่ข้อเสียคือไม่ได้ดูผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับผู้ได้เสียแต่ละฝ่าย ดังนั้น ถ้าผนวกทั้งสองวิธีเข้าด้วยกันก็จะเกิดผลดีในการมองเห็นภาพรวมทั้งหมด

สรุปได้ว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนและองค์ประกอบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยหากมองในแง่ของการส่งนโยบายตามลำดับชั้น ก็จะมีผู้ริเริ่มนโยบายโดยส่งผ่านไปยังระบบราชการและหน่วยปฏิบัติ จนกระทั่งถึงมือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีทั้งปัญหานาฬิกาในการก่อรุปนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้จากการมีทฤษฎีรองรับ มีผลประโยชน์ รวมทั้งพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแบ่งออกเป็น องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและกลุ่มเป้าหมาย

1.3.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติอาศัยทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีอยู่ 3 กลุ่ม ได้แก่ ทฤษฎีบันลงล่าง (top-down theories) ทฤษฎีล่างขึ้นบน (down-top theories) และทฤษฎีผสม (hybrid theories) ซึ่งทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 3 กลุ่มนี้ลักษณะที่แตกต่างกันดังนี้

1. ทฤษฎีบันลงล่าง (top-down theories)

ทฤษฎีบันลงล่างมีรากฐานมาจากตัวแบบขั้นตอน (stage model) ใน การวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย โดยมีฐานคิดมาจากการประชาริบป์โดยแบบตัวแทน และมองว่าการ นำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ยังได้รับอิทธิพลมาจากการ ทฤษฎีระบบ (system theory) ถือว่านโยบายเป็นผลโดยตรงที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ และมักไม่สนใจ ผลกระทบที่มาจากการตัวผู้ปฏิบัติ ทฤษฎีนี้จึงกำหนดให้นโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (input) ส่วนการ นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (output) สรุปได้ว่าทฤษฎีบันลงล่างยึดตัวแบบระบบเชิง เหตุผล (rational system model) หรือบางครั้งก็เรียกว่าตัวแบบในอุดมคติ (ideal type) เพราะ มุ่งหาคำตอบว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติที่สมบูรณ์ (perfect implementation) เป็นอย่างไร”

2. ทฤษฎีล่างขึ้นบน (down-top theories)

ทฤษฎีล่างขึ้นบนเกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ถึงต้นทศวรรษ 1980 เพื่อวิพากษ์ทฤษฎีบันลงล่าง เนื่องจากงานวิจัยหลายชิ้นพบว่าผลลัพธ์ของนโยบายไม่ จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ ฉะนั้น ถือว่าผลลัพธ์กับวัตถุประสงค์มีความสัมพันธ์กันเชิง สาเหตุและผล จึงอาจไม่ถูกต้อง ทฤษฎีนี้จึงฐานคิดมาจากการประชาริบป์โดยแบบมีส่วนร่วม โดยนัก ทฤษฎีเหล่านี้เห็นว่าครรภ์ศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในระดับปฏิบัติและวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่มีอิทธิพล ต่อการปฏิบัติตามกล่าว การศึกษาในกลุ่มนี้จึงเริ่มจากระดับล่าง ได้แก่ กลุ่มผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง จริงๆ กับนโยบาย และปฏิเสธความคิดที่ว่านโยบายเริ่มจากส่วนบน โดยคนข้างล่างต้องยึดตาม เพราหากลุ่มนี้เห็นว่า คนข้างล่างก็ใช้ดุลพินิจและไกลซิติกับบัญญามากกว่าส่วนบน หน่วย วิเคราะห์ของกลุ่มนี้จึง ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่หรือเจ้าหน้าที่ในแนวหน้า ซึ่งให้บริการอยู่ใน พื้นที่นั่นเอง

3. ทฤษฎีผสม (hybrid theories)

เป็นทฤษฎีที่เกิดขึ้นจากนักทฤษฎีกลุ่มนี้ที่พยายามผสมทฤษฎีบันลงล่าง และล่างขึ้นบนเข้าด้วยกัน และพยายามเสนอตัวแบบใหม่เพื่อแก้จุดอ่อนของทฤษฎีทั้งสอง ซึ่ง ทฤษฎีผสมได้สร้างนวัตกรรมให้กับการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการปิดช่องว่างที่ เป็นจุดอ่อนของทฤษฎีทั้งสอง และนำความคิดของทั้งสองส่วน คือ การควบคุมจากส่วนกลาง และความเป็นอิสระของผู้ปฏิบัติตามศักยภาพร่วมกัน

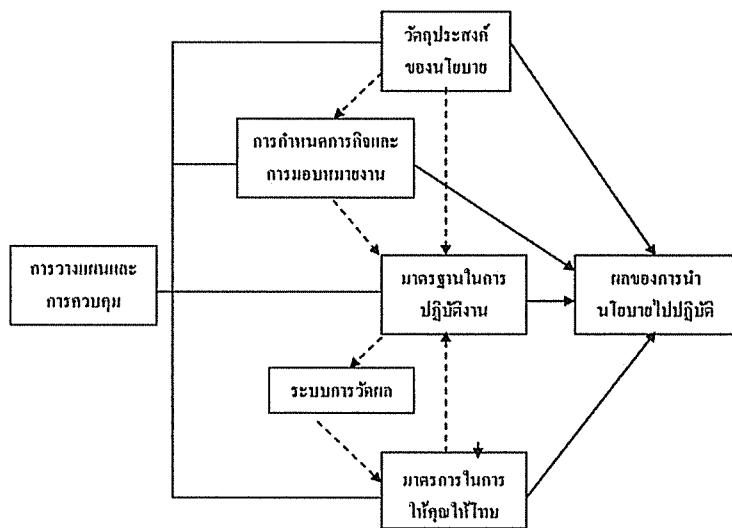
สรุปได้ว่าทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 3 กลุ่ม ได้แก่ ทฤษฎีบันลงล่าง ทฤษฎีล่างขึ้นบนและทฤษฎีผสม ทฤษฎีบันลงล่างเน้นการควบคุมกระบวนการจากข้างบนลงมา ส่วนทฤษฎีล่างขึ้นบนเน้นพฤติกรรมเจ้าหน้าที่และเครือข่ายการปฏิบัติตามนโยบายในระดับล่าง ทฤษฎีทั้งสองมีพื้นฐานของระบบประชาริบป์โดยต่างกัน กล่าวคือทฤษฎีบันลงล่างมีพื้นฐาน ประชาริบป์โดยแบบตัวแทน ส่วนทฤษฎีล่างขึ้นบนมีพื้นฐานมาจากประชาริบป์โดยแบบมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในแง่ขององค์ความรู้ ทฤษฎีทั้งสองมีส่วนเสริมซึ่งกันและกัน ทำให้

เห็นภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมด ดังนั้น จึงทำให้เกิดทฤษฎีผสมขึ้นซึ่งพยายามนำเอาจุดแข็งของทฤษฎีทั้งสองมาผสมกัน ส่งผลให้เกิดวิธีการศึกษาที่ชัดเจนขึ้น

1.3.5 ตัวแบบการนำเสนอนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ด้วยแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสดงเนื้อหาอุกมาเป็นแผนภาพเพื่อแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างที่มาที่ไปของตัวแปรอย่างเป็นเหตุเป็นผลซึ่ง วรเดช จันทร์ศร (2527) “ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากแนวคิดทฤษฎี และผลงานของนักวิชาการหลายท่านทั้งต่างประเทศและในประเทศไทยทั้งนำประสบการณ์ที่ผ่านมามาพัฒนาเป็นแนวคิดและด้วยแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 6 ด้วยแบบ ดังนี้ (วรเดช จันทร์ศร, 2551)

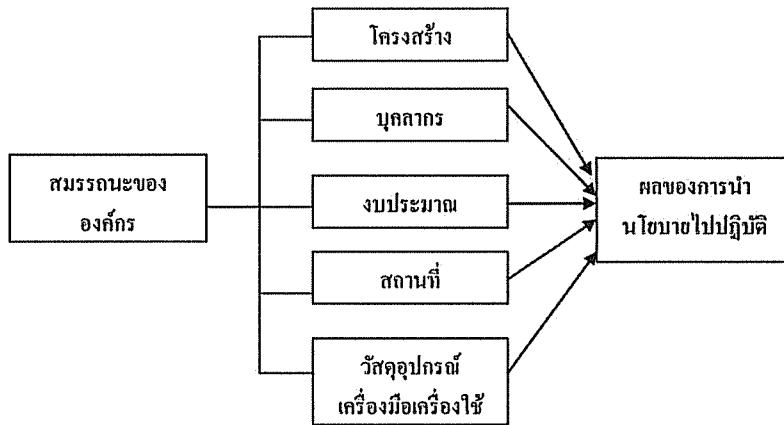
1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) เป็นตัวแบบที่มีฐานคิดว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน มีระบบการวัดผลและมีมาตรการให้คุณให้โทษดังภาพ



ภาพ 7 ตัวแบบหลักเหตุและผล (Rational Model)

ที่มา : วรเดช จันทรศร, 2527.

2. ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) เป็นตัวแบบที่ให้ความสนใจสมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่า ความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า มีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ซึ่งมีตัวแปรประกอบด้วย โครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ สถานที่ และวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ ดังภาพ

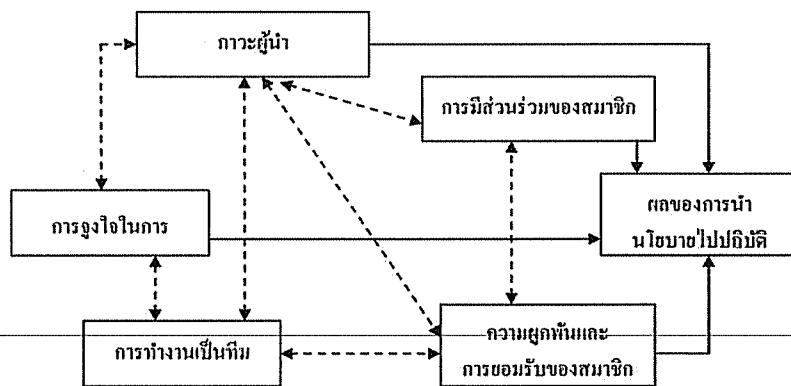


ภาพ 8 ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)

ที่มา : วรเดช จันทรศร, 2527.

3. ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)

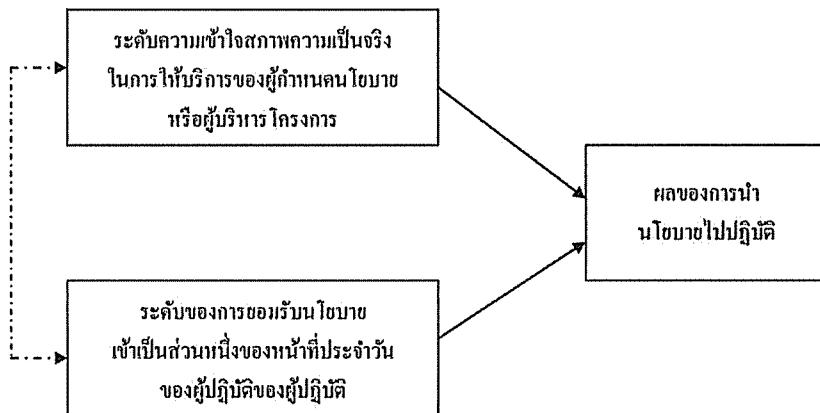
เป็นตัวแบบที่เน้นการมีส่วนร่วมในองค์การ โดยมีฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพการนำนิยมไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ มีตัวแปรประกอบด้วยการจุ่งใจ ภาวะผู้นำ ความผูกพันและการยอมรับของสมาชิกในองค์การ การมีส่วนร่วม และการทำงานเป็นทีมดังภาพ



ภาพ 9 ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)

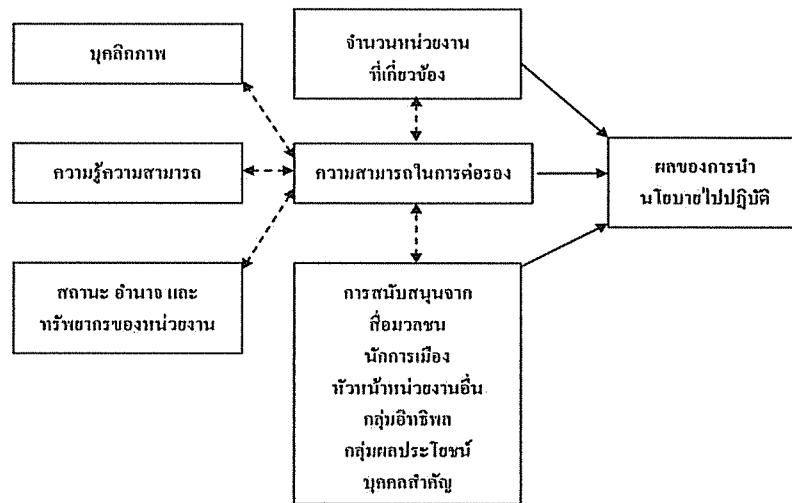
ที่มา : วรเดช จันทรศร, 2527.

4. ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) เป็นตัวแบบที่มีฐานคติที่ว่า อำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Positions) แต่มีอยู่กระจัดกระจายในองค์การ สมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในเบื้องของการใช้วิจารณญาณความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติจริงขึ้นอยู่กับ ระดับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบายและระดับของการยอมรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงาน



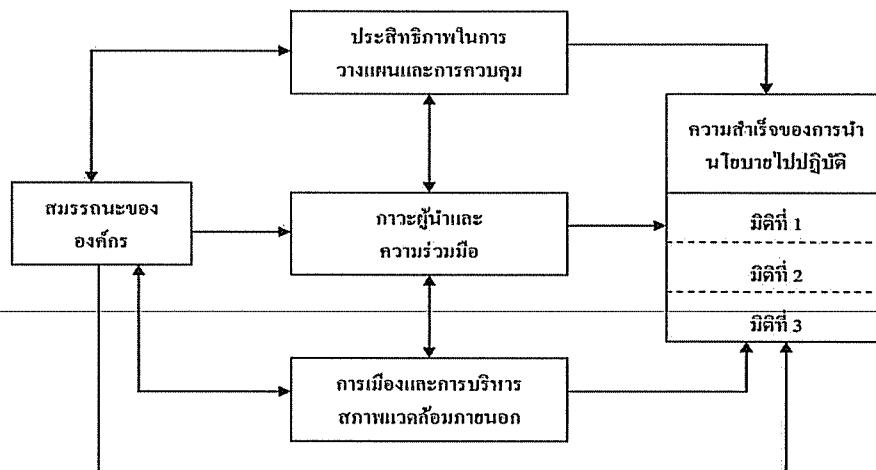
ภาพ 10 ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)
ที่มา : วรเดช จันทรศร, 2527.

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) เป็นตัวแบบที่มีฐานคติที่ว่า ความสำเร็จของการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์กรกลุ่ม หรือสถาบันและความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ การสร้างความสามัคคีหรือการยอมรับ(Consensus) และการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากแต่ความขัดแย้ง (Conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ในองค์การและในระบบสังคมทั่วไป เพราะนโยบายคือการเมืองการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จเมื่อตัวแปรที่สำคัญดังภาพ



ภาพ 11 ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)
ที่มา : วารเดช จันทรศร, 2527.

6. ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) เป็นตัวแบบที่ผสานด้วยการประยุกต์ใช้ 5 ตัวแบบ โดยตัวประยุกต์คือ ความสำเร็จของการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งพิจารณาออกเป็น 3 มิติโดยมิติที่ 1 วัดจากผลผลิต ผลลัพธ์และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่ 2 วัดจากผลกระทบของนโยบายและมิติที่ 3 วัดจากผลของนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติโดยรวม ส่วนตัวแบบอื่นๆ ประกอบด้วยสมรรถนะขององค์กรประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำ และความร่วมมือ และการเมืองและการบริหาร สภาพแวดล้อมภายนอก (วารเดช จันทรศร, 2551) ดังภาพ



ภาพ 12 ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model)
ที่มา : วารเดช จันทรศร, 2540.

สรุปได้ว่าตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นความพยายามในการสรุปความรู้ให้อยู่ในรูปที่เป็นประโยชน์ เพื่อให้ง่ายต่อการเข้าใจและสรุปเป็นความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุและผล หากสามารถระบุได้ว่าปัจจัยใดมีความสัมพันธ์ต่อกันแล้ว ก็จะสามารถสร้างคำอธิบายในเชิงทฤษฎีได้ว่ามีพฤติกรรมอะไรที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตามในยุคปัจจุบันกระแสของโลกเกิดการเปลี่ยนแปลง โดยเกิดกระบวนการทัศน์การจัดการบ้านเมือง (governance paradigm) ซึ่งเน้นว่าการบริหารบ้านเมืองไม่ใช่หน้าที่ของข้าราชการแต่เป็นหน้าที่ของทุกฝ่าย โดยเฉพาะการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนและอาชีวะที่มีฐานจากชุมชน โดยเห็นได้ชัดจากการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย และทางสร้างนโยบายใหม่ๆ ที่อาชีวะชุมชนเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบาย

1.4 แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือตามกระบวนการทัศน์การจัดการบ้านเมือง

ปัญหาของกระบวนการทัศน์ระบบราชการและการบ้านทัศน์การตลาดทำให้ต้องแสวงหากระบวนการทัศน์ที่มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานใหม่ เพราะกระบวนการทัศน์ระบบราชการเน้นความร่วมมือด้วยการบังคับ ขณะที่กระบวนการทัศน์การตลาดเน้นความร่วมมือด้วยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการมองที่แคบเฉพาะด้านและมีจุดอ่อนในตัวเองดังกล่าวแล้วประกอบกับสมัยต่อมาโดยเฉพาะทศวรรษ 1980 โลกเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เช่น การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

กระบวนการทัศน์การจัดการบ้านเมือง (Governance paradigm) เป็นกระบวนการทัศน์ที่พัฒนาควบคู่กับเครือข่ายนโยบาย (Policy networks) ในทศวรรษ 1990 เนื่องจากมองกันว่า นโยบายสาธารณะเป็นความร่วมมือภายนอกขององค์กรต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นเครือข่ายและไม่เป็นทางการมากกว่าที่จะเป็นทางการ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถส่งการได้โดยตรง การมององค์กรโดยเดียวไม่สัมพันธ์กับองค์กรอื่นและพิจารณาเฉพาะโครงสร้างที่เป็นทางการนั้น ไม่มีความหมายใดๆ อีกต่อไป ในทางทฤษฎีถือว่าเครือข่ายนโยบาย เช่นนี้เป็นแนวคิดของสถาบันใหม่ (New institutionalism) การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติทศวรรษ 1980-1990 “ได้หันมาศึกษาวิจัยเครือข่ายนโยบายเป็นอย่างมาก เช่น เครือข่ายนโยบายเป็นอิสระจากรัฐแค่ไหน รวมตัวกันอย่างไร กระจายอำนาจอย่างไร และมีบทบาทอย่างไรต่อสังคม เมื่อมีการศึกษานโยบายมากขึ้นก็เกิดการสนใจแนวคิดการจัดการบ้านเมือง (Governance) ตามมา การจัดการบ้านเมืองในที่นี้มีความหมายมากไปกว่าการปกครอง (Government) ธรรมชาติ เพราะเป็นรูปแบบใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและสังคมโดยมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการจัดการบ้านเมืองไว้ ดังนี้

โรสและริชาร์ด (Rose & Richard, 1978) สรุปไว้ว่าการจัดการบ้านเมือง หมายถึง องค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐ มีการใช้ระบบเทคโนโลยีอัตโนมัติเชื่อมต่อสังคมทุกด้าน เพื่อให้

ระยะห่างในการดำเนินงานของภาครัฐมีสั้นลง อันส่งผลให้เกิดการบริหารจัดการภาครัฐและการกำกับดูแลภาครัฐกิจตามกระบวนการทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการบริหารด้วยความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตามหลักของ “ธรรมาภิบาล” (Good governance) ที่มาจากการจัดการโดยมีกลุ่มเครือข่ายของตน

โบเกสัน (Bogason, 2006 : 105-107) กล่าวว่าการจัดการบ้านเมือง หมายถึงการนำเอารูปแบบการบริหารองค์การแบบใหม่มาใช้แทนที่ระบบราชการ และดึงเอาภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ฉะนั้น พร้อมเดนของ การบริหารระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจและประชาสังคม จึงเลื่อนrang และบริหารโดยวิธีการใหม่ๆ เช่น การพึ่งพาอาศัยกัน และเปลี่ยนทรัพยากรกับภาคอื่น มีกฎเกติกาใหม่ๆ ในการติดต่อ กันและเป็นอิสระจากกัน แนวคิดใหม่ในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงไม่ได้อาศัยทฤษฎีองค์กรอย่างแห่งเดียว แต่มององค์กรในฐานะที่เป็นการติดต่อ กันกันภายใต้ความร่วมมือตามมาตรฐานคติระหว่างองค์กร (inter – organizational assumption)

การเปลี่ยนแปลงทางการบริหารและการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เปลี่ยนไปมากที่สุด ในรอบศตวรรษที่ผ่านมาคือ การพึ่งพาอาศัยกันระหว่างภาครัฐ ซึ่งต้องสร้างความเชื่อมโยงกันใหม่ เพราะมีลักษณะการจัดการบ้านเมืองโดยอาศัยเครือข่ายที่พลวัตมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงนี้ ทำให้การบริหารภาครัฐทั่วโลกต้องสร้างระบบความร่วมมือใหม่ เนื่องจากระบบความร่วมมือ ตามสายบังคับบัญชาไม่มีประสิทธิผล เพราะผลจากการกระจายอำนาจ ซึ่งคนทั่วโลกต้องการอิสระภาพและให้ความสำคัญกับปัจเจกชนมากกว่าการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง อีกทั้งการแก้ปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาความยากจน สาธารณสุข ภัยธรรมชาติ ต้องใช้กลไกที่ต่างไปจากระบบราชการ เพราะต้องการความยืดหยุ่น สามารถรวมตัว สามารถปรับตัวและทำงานรวดเร็ว กว่าเดิม นโยบายสาธารณะที่จัดการกับปัญหาที่ซับซ้อนจึงต้องการโครงสร้างความร่วมมือที่ ซับซ้อน ซึ่งต้องการให้ส่วนต่างๆ ทำงานพร้อมๆ กัน โดยให้รัฐบาลมีบทบาทน้อยลง รวมทั้ง ตอบสนองต่อความหวังของประชาชนที่มีมากขึ้นจนในที่สุดจึงเกิด “การจัดการภาครัฐแบบร่วมมือร่วมใจ” (Collaborative public management) ขึ้นหลายแห่งในแนวตั้งและแนวนอน ซึ่งมี ทั้งผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐและเอกชนร่วมกันทำงาน ลักษณะเด่นของการจัดการภาครัฐแบบร่วมมือร่วมใจคือ การทำงานข้ามสายงานของรัฐบาล ข้ามองค์กรและข้ามพร้อมเดนโดยทำความตกลงกันในระยะยาวและระยะสั้น ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การจัดการภาครัฐแบบร่วมมือร่วมใจเป็นองค์การแบบใหม่ ซึ่งยกที่แยกได้ว่าเขตแดนขององค์กรอยู่ที่ใดและมีรูปแบบใด บางครั้งความร่วมมืออย่างเป็นทางการตามกฎหมาย บางครั้งก็เป็นความร่วมมือตามพื้นที่นโยบาย หรือบางครั้งก็เป็นความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นชั่วคราว โดยมีนักวิชาการได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแบบร่วมมือร่วมใจไว้ ดังนี้

แมคกิวลี่ (McGuire, 2006 : 35-36) ให้ความเห็นว่าการจัดการภาครัฐแบบร่วมมือร่วมใจเป็นนวัตกรรมระหว่างองค์กร (Interorganizational Innovation) ซึ่งมีหลายรูปแบบดังต่อไปนี้

1. การประสานงานเป็นช่วงๆ (Intermittent Coordination) เกิดขึ้นเมื่อองค์การหลายแห่งมีนโยบายที่จะปรับตัวร่วมกันเพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง เช่น ร่วมมือกันแก้ปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่แห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นความร่วมมือระดับล่างและหน่วยงานแต่ละแห่งยังเป็นอิสระจากกัน

2. คณะทำงานชั่วคราว (Temporary Task Force) ตั้งขึ้นเพื่อทำงานตามวัตถุประสงค์เฉพาะและจำกัด เมื่องานเสร็จก็เลิกไป ปกติทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันจะมีขอบเขตจำกัดเหมือนกับกรณีของการประสานงานเป็นช่วงๆ

3. การประสานงานถาวรหรือประจำ (Permanent or Regular Coordination) เป็นการประสานงานที่เกิดขึ้นเมื่อองค์การหลายแห่งตกลงที่จะร่วมกิจกรรมกันอย่างจำกัดเพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งโดยการจัดตั้งองค์กรอย่างเป็นทางการ ความเป็นสมาชิกขององค์กรจะเคร่งครัด เพราะเป็นการประสานงานที่คงที่ การใช้ทรัพยากรจึงสิ้นเปลืองกว่าสองแบบแรกแต่เสี่ยงน้อยกว่า เช่น การวางแผนภูมิภาค หรือการกู้ภัยฉุกเฉิน

4. กลุ่มผสมและเครือข่าย (Coalitions and Network Structures) เป็นการทำงานที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันและยึดกลยุทธ์เดียวกัน เพียงแต่กลุ่มผสมร่วมมือกันโดยมีขอบเขตแคบกว่าและเกิดขึ้นในองค์การเดียวกัน ส่วนเครือข่ายมีขอบข่ายกว้างกว่าและร่วมมือกันจากองค์การหลายแห่งที่ทำงานพร้อมกัน เพราะเครือข่ายเป็นโครงสร้างที่มีศูนย์รวมหมายศูนย์ แต่ละศูนย์อาจเป็นหน่วยงานหรือองค์กรและมีการติดต่อกันหลายด้าน เครือข่ายเป็นความผูกพันระดับระหว่างองค์การ การใช้ทรัพยากรร่วมกันจะเสี่ยงลงทะเบียนข่ายกว้างขวาง กลุ่มผสมจะเลิกไปเมื่องานสำเร็จหรือแก้ปัญหาได้ แต่เครือข่ายจะอยู่ต่อไป เพราะสนใจแก้ปัญหาระยะยาวหรือปัญหาอาจพัฒนาไปเรื่อยๆ

ปัจจุบันนักวิจัยสนใจศึกษากลุ่มผสมและเครือข่ายมาก โดยเฉพาะเครือข่ายที่เป็นโครงสร้างที่ต่างไปจากระบบราชการและการตลาด เนื่องจากไม่ได้ประสานงานตามสายการบังบัญชา หรือมีช่วงการควบคุมและขอบเขตขององค์กรที่ชัดเจน อย่างไรก็ตามงานวิจัยเมื่อไม่นานมานี้ชี้ให้เห็นว่าความแตกต่างระหว่างระบบราชการกับการจัดการแบบร่วมมือร่วมใจยังไม่ชัดเจน เพราะมีการผสมผสานองค์การหลายแบบเข้าด้วยกัน เช่น แทนที่จะเป็นเครือข่ายที่แบบรายและจัดการในกลุ่มตนทั้งหมด ก็อาจมีองค์กรนำ (Lead Organization) คอยควบคุมหรืออำนวยความสะดวก เพราะเครือข่ายที่มีองค์กรนำช่วยลดความซับซ้อนของเครือข่ายซึ่งถ้าขยายออกไปมากแล้วขอบเขตของจะไม่ชัดเจน เช่น การวิจัยเรื่องเครือข่ายสุขภาพจิตพบว่าการประสานงานโดยมีหน่วยงานหลักจะได้ผลมากกว่าไม่มี เนื่องจากหน่วยงานหลักทำหน้าที่ทั้งด้านบูรณาการและประสานงาน หากไม่มีหน่วยงานหลักจะเสียเวลาประสานงาน เพราะ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากนอกจากนี้การมีหน่วยงานหลักยังสามารถกำหนดกลยุทธ์ในระดับเครือข่ายร่วมกันได้ เช่น กรณีของเครือข่ายการพัฒนาเศรษฐกิจที่ร่วมมือกันโดยมีคณะกรรมการชุดต่างๆ หลายระดับ แต่มีผู้อำนวยการคนเดียว การรวมເອະນະระบบราชการเข้ากับเครือข่ายนี้ยัง pragmatically ในการจัดการภัยคุกคาม เช่น การทางรัฐบาลโรควัวบ้าที่ระบาดในแคลิฟอร์เนีย ซึ่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมารับผิดชอบ แต่ยังทำงานตามคำสั่งจากบนลงมาซึ่งกลไกเป็นเครือข่ายตามลำดับชั้น (Hierarchical network)

นอกจากนี้ยังมีหุ้นส่วนร่วมมือร่วมใจ (Collaborative partnership) ที่เข้ามาทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เป็นทางการ ซึ่งเหมือนเป็นองค์กรเดียวกันเพราการนำมาตราฐานของหน่วยงานไปใช้ร่วมกัน หรือบางครั้งก็จัดตั้งองค์กรร่วมมือร่วมใจ (Collaborative Organizations) ซึ่งประกอบด้วยองค์กรหลายแห่งที่ทำงานร่วมกันโดยสร้างกฎเกณฑ์การประสานงานกันขึ้นมา หุ้นส่วนเหล่านี้มีลักษณะหลายอย่างที่เป็นระบบราชการ เพียงแต่มีวัฒนธรรมของความร่วมมือกัน

ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจคือการจัดการภาครัฐแบบร่วมมือร่วมใจจำเป็นต้องพัฒนาทักษะการจัดการแบบใหม่ให้สอดคล้องกัน โดยอกรานอฟฟ์และแมกไกวร์ (Agranoff and McGuire ; cited in McGuire, 2006 : 37) เห็นว่าทักษะการจัดการแบบใหม่มี 4 ด้าน คือ

1. **การเตรียมความพร้อม (Activation)** ได้แก่ การหาคนและทรัพยากรที่เหมาะสมเพื่อมาทำงานในการร่วมมือระหว่างองค์การ คนที่สามารถมาต้องสามารถกำหนดนโยบายเพื่อการร่วมมือกันบรรลุเป้าหมาย เกณฑ์หนึ่งที่ทำให้เกิดความร่วมมือคือการยินยอมให้ทรัพยากรแก่หน่วยงานอื่น ซึ่งการคัดเลือกคนเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้ความร่วมมือขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

2. **การวางแผน (Framing)** ได้แก่ บทบาทในการเป็นผู้นำและบริหารงาน เช่น การสร้างวัฒนธรรมเครือข่าย แม้เป็นองค์กรชั่วคราวและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องก็ตาม การพัฒนาโครงสร้างเครือข่าย เช่น คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง การออกแบบเครือข่ายและวางแผนกลยุทธ์ร่วมกันเพื่อ เพื่อสร้างเป้าหมายและรอบแนวคิดในการร่วมมือกัน

3. **การระดมกำลัง (Mobilizing)** ได้แก่ การสร้างความผูกพันเพื่อให้เกิดความร่วมมือกัน และสร้างความสนับสนุนจากคนที่สนับสนุนภายนอกและคนที่เกี่ยวข้องโดยตรง

4. **การสังเคราะห์ (Synthesizing)** ได้แก่ การทำให้เกิดผลิตและติดต่อกันอย่างมีเป้าหมายระหว่างตัวแสดงต่างๆ รวมทั้งสร้างความสัมพันธ์ที่ทำให้เกิดความไว้วางใจกันและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน

นอกจากนี้ผู้บริหารเครือข่ายยังมีบทบาทอื่น เช่น การแทรกแซงความสัมพันธ์และสร้างความสัมพันธ์ขึ้นมาใหม่ การรักษาสภาพของความร่วมมือและการแก้ปัญหาร่วมกัน ผู้บริหารเครือข่ายจะทำงานพิเศษต่างๆ งานปกติ เพราะต้องสร้างเครือข่าย (network

structure) และจัดการเกม (game management) คือตัดสินใจว่าใครควรเข้ามายุ่งหรือไม่ควรอยู่ในเครือข่าย ผู้บริหารเครือข่ายจะเป็นทั้งคนกลางและคอยการตุนให้เครือข่ายเคลื่อนไหว ไม่ได้ทำงานตามแผนผังองค์การหรืออาศัยมาตรฐานการปฏิบัติงานเหมือนระบบราชการ

สรุปว่า ระบบความร่วมมือในภาครัฐสมัยใหม่ได้พัฒนามาสู่แนวคิดการจัดการภาครัฐแบบร่วมมือร่วมใจ ซึ่งเน้นความร่วมมือกับภายนอก แนวคิดนี้ทำให้ระบบความร่วมมือของการนำนโยบายไปปฏิบัติในปัจจุบันอาศัยเครือข่ายและความร่วมมือภายนอกรูปแบบอื่นมากขึ้น ความร่วมมือตามโครงสร้างแนวตั้งและแนวนอนตามกระบวนการทัศน์ระบบราชการและการตลาดจึงเปลี่ยนไป อย่างน้อยก็ทำให้โครงสร้างความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความเลื่อนระดับและมีโครงสร้างที่ผสมผสานยิ่งขึ้น เช่น อาจมีเครือข่าย แต่ในเวลาเดียวกันก็มีองค์การนำที่อยู่กับนโยบาย หรือยังต้องอาศัยระบบราชการ แต่มีเครือข่ายตามลำดับชั้นเพื่อขยายงานลงสู่พื้นที่ กระนั้น ก็พอจะสรุปได้ว่าการจัดการบ้านเมืองสมัยใหม่ให้ความสำคัญกับเครือข่าย คือการเน้นโครงสร้างแบบระบบที่ขาดเด็กและจัดการในกลุ่มตน ระบบความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติในยุคปัจจุบันจึงเปลี่ยนไปจากยุคระบบราชการที่เน้นการบังคับและควบคุมอย่างเห็นได้ชัด ถูกหักห้ามจากการจัดการภาครัฐแบบร่วมมือร่วมใจยังมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับการบริการสาธารณะแนวใหม่ในปัจจุบัน โดยผู้วิจัยได้พบทวนวรรณกรรมและวรรณกรรมเนื้อหาสารสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่ไว้ในหัวข้อถัดไป ดังนี้

1.5 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

1.5.1 ความหมายของการให้บริการสาธารณะ

การสนับสนุนนโยบายในการยกระดับเศรษฐกิจฐานราก โดยการดำเนินมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) ตามแนวทางประชาธิรัฐ ถือเป็นการดำเนินโครงการโดยอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนในระดับหมู่บ้านและตำบล มาร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนร่วมแก่ประชาชนในชุมชน ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้รวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับความหมาย ของการให้บริการสาธารณะไว้ดังนี้

ศุภชัย เนตรมงคล (2550 : 23) ได้ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะหมายถึง ระบบการให้บริการในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีหน้าที่ในการส่งต่อการให้การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนับสนุนความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม

บุญเรือง พوشนิล (2551 : 18) ได้อธิบายว่า บริการสาธารณะประกอบด้วยเงื่อนไขคือ กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคล มหาชน ซึ่งหมายถึงกรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเองอันได้แก่กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึง

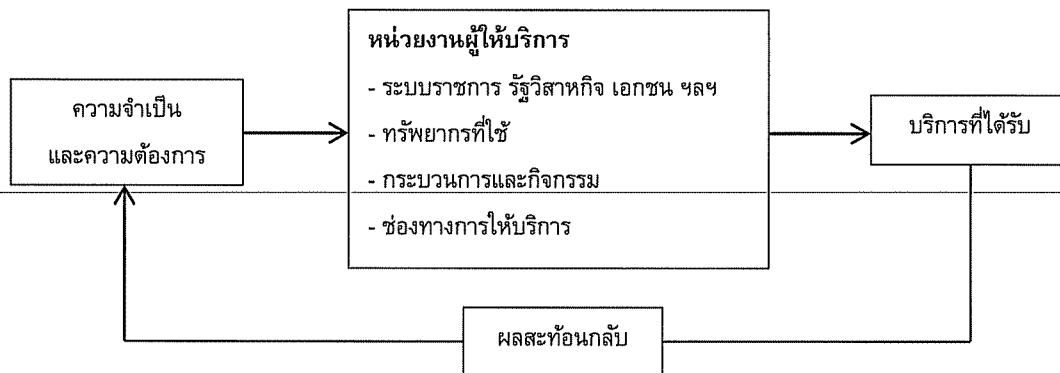
กรณีที่รัฐมุ่งกิจกรรมของรัฐบาลประจำให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย และเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

รัตติกร ตึกควรเริง (2551 : 18) ได้อธิบายว่า การให้บริการสาธารณะ คือ การสร้างความพึงพอใจหรือการสร้างทักษณ์ที่ดีในการให้บริการแก่ประชาชน รวมถึงการเข้าถึงบริการได้อย่างสะดวกโดยคำนึงถึงลักษณะที่ตั้งการเดินทาง ความสะดวกสบายและสิ่งอำนวยความสะดวก ความสะดวกของแหล่งบริการ มีการยอมรับลักษณะการให้บริการ ให้บริการโดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคลปราศจากอารมณ์ ไม่มีความชอบพอกลไจเป็นพิเศษ ทุกคนได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน เมื่อยู่ในสภาพที่เหมือนกันและยอมรับลักษณะของผู้ให้บริการ

อัมรินทร์ เข็นเสถียร (2552 : 42) ได้อธิบายความหมายของ การให้บริการสาธารณะคือ การให้บริการของหน่วยรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวม ของประชาชน ซึ่งการให้บริการจะต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องและยุติธรรมจนทำให้ประชาชนโดยส่วนรวมเกิดความพึงพอใจ

บุญเลิศ รักเพชร (2552 : 18) ได้อธิบายความหมายของ การให้บริการสาธารณะหมายถึง กิจกรรมของรัฐบาลเลือกตัดสินใจแนวทางที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่กำหนด และเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก

เทพศักดิ์ บุญรัตพันธ์ (2553 : 226) ได้กล่าว การให้บริการสาธารณะ หมายถึง การที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจเป็นของรัฐหรือของเอกชน ดำเนินการส่งต่อ บริการให้แก่ประชาชน โดยมุ่งหมายการตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม โดยทั่วไป การให้บริการมีลักษณะที่เป็นระบบ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ คือ หน่วยงาน และบุคคลที่ทำหน้าที่ให้บริการ ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพย์กร กระบวนการและกิจกรรม ซ่องทอง การให้บริการ ผลผลิตหรือตัวบริการ และผลกระทบหรือคุณค่าที่มีต่อผู้รับบริการ และสามารถสรุปให้เห็นได้ตามภาพ 13 ดังนี้



ภาพ 13 ระบบการให้บริการสาธารณะ
ที่มา : เทพศักดิ์ บุญรัตพันธ์, 2553 : 226.

สรุปได้ว่า การให้บริการสาธารณสุขเป็นกิจกรรมอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม และมีความเสมอภาคและเท่าเทียมในการรับผลประโยชน์ร่วมกัน

1.5.2 หลักการให้บริการสาธารณสุข

หลักการการให้บริการสาธารณสุขมีนักวิชาการได้ให้หลักการของการให้บริการสาธารณสุขไว้ดังนี้

จิตติรัตน์ อินตีพิงค์ (2555 : 13-14) ได้อธิบายถึงการบริการสาธารณสุขไว้ว่าจะเป็นประเภทใดหรือจัดทำโดยผู้ใด ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณสุข ทั้งนี้ เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองเข้ามายัดทำบริการสาธารณสุขนั้น ฝ่ายปกครองมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของผู้คนนี้ผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน คือประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณสุขอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น กิจการใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อนบุคคลใดโดยเฉพาะจึงไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณสุข

2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณสุขเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณสุขหยุดชะงักไปว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณสุขย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณสุขจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ ซึ่งหลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณสุขคือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณสุขจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณสุขอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชน อิสระ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณสุข

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การบริการสาธารณสุขที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณสุข รวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย ซึ่งหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหมายความถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณสุขให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณสุขอย่างเสมอเพื่อให้บริการสาธารณสุขที่ฝ่ายปกครองจัดทำ มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน

อิลชู และ เดเนต (Elihu and Danet, 1973 : 19, อ้างถึงใน อาการณรัตน์ เลิศไพรออด, 2554 : 18) ได้ศึกษาการบริการประชาชน เช่น หลักการที่สำคัญของการให้บริการขององค์กรของรัฐ ประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ คือ

1. การติดต่อเฉพาะงาน (Specificity) เป็นหลักการที่ต้องการให้บันทึกของประชาชนและเจ้าหน้าที่อยู่ในวงจำกัด เพื่อให้การควบคุมเป็นไปตามระเบียบกฎหมายและทำได้ง่าย ทั้งนี้โดยดูจากเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการว่าให้บริการประชาชนเฉพาะเรื่องที่ติดต่อหรือไม่ปฏิบัติหรือมีการสอบถามเรื่องอื่นหรือไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ติดต่อหรือไม่ หากมีการให้บริการที่ไม่เฉพาะเรื่องและสอบถามเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้อง นอกจากจะทำให้ล่าช้าแล้วยังทำให้การควบคุมเจ้าหน้าที่เป็นไปได้ยาก

2. การให้บริการที่มีลักษณะเป็นทางการ (Universality) หมายถึง การที่ผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติต่อผู้รับบริการอย่างเป็นทางการไม่ยึดถือความสัมพันธ์ส่วนตัวแต่ยึดถือการให้บริการแก่ผู้รับบริการทุกคนอย่างเท่าเทียมกันในทางปฏิบัติ

3. การวางแผนกลาง (Affective Neutrality) หมายถึง บริการแก่ผู้รับบริการโดยจะต้องไม่นา喊เอารื่องของอารมณ์ของเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการเข้ามาเกี่ยวข้อง

สรุปได้ว่า หลักสำคัญของการให้บริการสาธารณะคือการสร้างความเสมอภาค ความเป็นกลาง ความต่อเนื่องและการปรับปรุงให้มีคุณภาพอยู่เสมอ เพื่อให้เกิดการอำนวย ความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

1.5.3 องค์ประกอบของการให้บริการสาธารณะ

มีนักวิชาการได้อธิบายถึงองค์ประกอบของการให้บริการสาธารณะไว้ดังนี้ ลูซี่ (Lucy, 1977 : 687-697 อ้างถึงใน ศุภชัย เนตรมงคล, 2550 : 21-22) กล่าวไว้ว่าการให้บริการสาธารณะประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ประการที่สำคัญ ได้แก่

1. ปัจจัยนำเข้า (Input) หรือทรัพยากร ได้แก่ บุคลากร ทุน อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกความสะดวกต่าง ๆ

2. กิจกรรม (Activities) หรือกระบวนการ (Process) หมายถึง วิธีการที่จะให้ทรัพยากร

3. ผลลัพธ์ (Result) หรือ ผลผลิต (Outputs) หมายถึง สิ่งเกิดขึ้นอันเนื่องจาก การใช้ทรัพยากร

4. ความเห็น (Opinions) ต่อผลกระทบ (Impact) หมายถึง ความเห็นของ ประชาชนที่มีต่อการบริการที่ได้รับ

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของการให้บริการสาธารณะ ได้แก่ บุคลากร ค่าใช้จ่าย อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกความสะดวก รวมถึงกิจกรรมหรือกระบวนการและความคิดเห็นของ ประชาชน โดยรู้เป็นผู้ควบคุมมาตรฐานของการบริการสาธารณะ

1.5.4 ประเภทของบริการสาธารณะ

สุพร เสียนสลาย (2550 : 2-6) ได้แบ่งบริการสาธารณะตามลักษณะของ บริการที่จัดให้กับประชาชนออกเป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุดสาหกรรมและพาณิชยการโดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. บริการสาธารณสุขที่มีลักษณะทางปัจจุบัน หมายถึงบริการสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการใช้อำนาจปัจจุบันของฝ่ายปัจจุบัน เป็นงานในหน้าที่ที่ฝ่ายปัจจุบัน ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน เป็นกิจกรรมที่รัฐจัดให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และเป็นกิจกรรมที่รัฐไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ บริการสาธารณสุขเหล่านี้ ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน งานของฝ่ายตำรวจและกระบวนการยุติธรรม การป้องกันประเทศ กิจกรรมด้านการต่างประเทศ การคลัง เป็นต้น

2. บริการสาธารณสุขที่มีลักษณะทางอุดสาหกรรมและพาณิชยกรรม หมายถึง บริการสาธารณสุขที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจปัจจุบันโดยตรง แต่เป็นบริการที่รัฐจัดหาให้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีชีวิตอยู่อย่างผาสุก ได้แก่ การให้บริการสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐาน ไฟฟ้า น้ำประปา การคมนาคมสื่อสาร การส่งเสริมสวัสดิการ ตลอดจนบริการด้านการศึกษา สาธารณสุขและอื่นอีกมากมาย บริการสาธารณสุขประเภทนี้จะเน้นบริการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่ประชาชนเป็นหลัก เป็นส่วนที่มีลักษณะเหมือนหรือคล้ายคลึงกับวิสาหกิจของเอกชน ผู้รับบริการอาจต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐบ้างตามสมควร ดังนั้น ในกิจกรรมบางอย่างฝ่ายปัจจุบัน อาจมอบหมายหน่วยงานเอกชนหรือองค์กรอื่น เช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาภาคเอกชน หรือองค์กรภาครัฐฯ ไปดำเนินการแทนก็ได้

1.5.5 ค่านิยมของการให้บริการสาธารณสุข

จอทั่น ดี มิลเล็ท (อ้างถึงใน เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธ์, 2553 : 229) เห็นว่าการให้บริการสาธารณสุขมีเป้าหมายที่สำคัญอยู่ที่การสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน โดยเห็นว่าเป้าหมายนี้เป็นค่านิยมแรกที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องยึดถือไว้เสมอพร้อม ๆ กันไปกับการยึดถือค่านิยมหรือหลักการของการให้บริการสาธารณสุขอีก 5 ประการ ได้แก่

1. ด้วยความเสมอภาค (equitable service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริการงานภาครัฐที่มีฐานคิดว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้นประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกหรือกีดกันในการให้บริการ ประชาชนจะต้องได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่มีถูกใช้มาตราฐานการให้บริการเดียวกัน

2. การให้บริการที่ตรงต่อเวลา (Timely Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณสุขที่จะต้องมีความตรงต่อเวลา โดยมิลเล็ทเห็นว่า ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐจะถือว่าไม่มีผลเลยถ้าไม่มีการตรงเวลา ซึ่งจะสร้างความไม่พึงพอใจให้แก่ประชาชน

3. การให้บริการอย่างพอเพียง (Ample Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณสุขต้องมีจำนวนการให้บริการและสถานที่ที่ให้บริการที่เหมาะสมพอเพียง (The right quantity at the right geographical location) ซึ่งมิลเล็ทเห็นว่า ความเสมอภาคและความตรงเวลาจะไม่มีความหมายเลย ถ้ามีจำนวนการให้บริการที่ไม่เพียงพอ และสถานที่ตั้งที่ให้บริการ

4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก ไม่ใช้ยึดความพอใจของหน่วยงานที่ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อใดก็ได้

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเพิ่มประสิทธิภาพหรือความสามารถที่จะทำหน้าที่ได้มากขึ้น โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เดิม

1.5.6 การบริการสาธารณะแนวใหม่

ความหมายและรากฐานแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมประชาธิปไตย (Value of Democracy) ความเป็นพลเมือง (Citizenship) และผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) โดยการบริการเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะถือเป็นหัวใจของแนวคิดนี้ การบริการสาธารณะแนวใหม่ต้องการปรับวิธีการคิดเกี่ยวกับโครงสร้างและการบูรณาการขององค์กรด้วยการเปิดกว้างให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริการของภาครัฐให้เพิ่มมากขึ้น แม้ว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่จะไม่ใช่แนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของการวัดผลได้ (Immeasurable) แต่ก็เป็นแนวคิดที่ช่วยเติมเต็มให้เกิดการบริการที่ดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา

การบริหารงานภาครัฐไม่ได้ดำเนินงานเหมือนกับการบริหารธุรกิจแต่เป็นการดำเนินงานบนพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตย ข้าราชการจึงไม่ได้ส่งมอบบริการสู่ลูกค้าแต่เข้าส่งมอบประชาธิปไตย นักบริหารรัฐกิจหรือข้าราชการต้องทำหน้าที่ “ฟัง” มากกว่า “สั่ง” และ “รับใช้หรือให้บริการ” มากกว่า “กำกับหรือควบคุม” นักบริหารรัฐกิจไม่ได้มีจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในงานแต่ต้องกระทำเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนทุกคน การบริการสาธารณะแนวใหม่ต้องขับเคลื่อนโดยพื้นฐานของผลประโยชน์สาธารณะที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่การรวมผลประโยชน์ของแต่ละคนเข้าด้วยกันเท่านั้น โดยข้าราชการมีบทบาทสำคัญในการเจรจาและหาข้อตกลงร่วมในผลประโยชน์สาธารณะ

การบริการสาธารณะแนวใหม่จึงเป็นแนวคิดที่แตกต่างจากแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ผ่านๆ มาโดยเป็นแนวคิดเชิงวิพากษ์ที่มุ่งวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดอื่นๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยเห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลักที่ครอบงำการบริหารรัฐกิจอยู่ในปัจจุบันนั้นได้ส่งผลให้การบริหารภาครัฐเป็นเหมือนกับ การบริหารธุรกิจ ซึ่งการใช้วิธีการและเทคนิคการบริหารแบบธุรกิจนั้นทำให้รัฐบาลกลายเป็นเหมือนธุรกิจร้านค้าที่ทำหน้าที่ซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้า โดยตอบสนองต่อความต้องการหรือผลประโยชน์ระยะสั้นของลูกค้า (Customer) การเน้นประสิทธิภาพและผลลัพธ์ของงานมากจนลดความเป็นมนุษย์และลดความสำคัญของกฎระเบียบที่ใช้ในการประกันสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนผู้รับบริการ การปรับเปลี่ยน

บทบาทภาครัฐไปเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลได้ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบต่อสาธารณะของหน่วยงานเอกชนที่ทำหน้าที่แทนรัฐ การขับเคลื่อนภาครัฐโดยเน้นกลไกตลาด (market-oriented) ได้บันทอนคุณค่าของพลเมืองและคุณค่าของภาครัฐภายใต้ค่านิยมความเป็นประชาธิปไตย

การบริการสาธารณะแนวใหม่จึงเป็นชุดของแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของการบริหารรัฐกิจภายใต้ระบบการบริหารปกครองที่ให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณะ การบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย และการสร้างความผูกพัน ของพลเมือง ซึ่งปฏิเสธธรรกะที่เน้นตลาดของกลุ่มการจัดการนิยมหรือกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และสำหรับแนวคิดพื้นฐานหรือรากฐานของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่นั้นประกอบด้วยรากฐาน 4 ประการหลัก คือ

1. ประชาธิปไตยพลเมือง (Theories of Democratic Citizenship) ความเป็นพลเมืองเป็นเรื่องของความสามารถของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อระบบการเมือง โดยมีความตื่นตัวที่จะรวมตัวกัน เพื่อขับเคลื่อนระบบการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองอยู่บนพื้นฐานของการที่รัฐมีหลักประกันว่าพลเมืองต้องสามารถกำหนดทางเลือกให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเอง ได้โดยผ่านวิธีการต่างๆ และสามารถเข้าร่วมในการบริหารปกครอง (Governance) ประเภทได้ พลเมืองต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน (Individual Interest) มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจการของรัฐ (Public Affairs) ตลอดจนมีสำนึกร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและมีความผูกพันในเชิงจริยธรรม กับชุมชนและสังคมของตน การที่พลเมืองเห็นถึงผลประโยชน์สาธารณะมากกว่า ประโยชน์ส่วนตัวนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงจิตวิญญาณสาธารณะ (Public Spirit) ซึ่งพลเมืองที่มีจิตวิญญาณสาธารณะจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐและภาครัฐ ต้องให้ความสำคัญ หรือมองพลเมืองเป็นพลเมืองไม่ใช่มองเพียงแค่การเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือ เป็นแค่ลูกค้าที่หวังแต่ผลประโยชน์เฉพาะหน้าหรือผลประโยชน์ระยะสั้น เมื่อภาครัฐมองพลเมือง เป็นพลเมืองอย่างแท้จริงรัฐก็ต้องแบ่งอำนาจและลดการควบคุมพลเมือง พร้อมๆ กับสร้างความไว้วางใจและความรับผิดชอบร่วมกันในกระบวนการบริหารปกครอง (Governance)

2. ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Models of Community and Civil Society) ชุมชนเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของพลเมือง โดยชุมชนอยู่บนพื้นฐานของการดูแล ซึ่งกันและกัน ความไว้เนื้อเชื่ोใจ ทำงานร่วมกันเป็นทีมชุมชนยอมมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง และมีระบบการติดต่อสื่อสารและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีประสิทธิผลความเป็นชุมชนจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการทำให้เกิดความสมานฉันท์การบริหารรัฐกิจต้องเข้ามาช่วยสร้างและสนับสนุนชุมชน โดยส่งเสริมการเกิดและสร้างความเข้มแข็งของสถาบันในชุมชนเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวเรื่องระหว่างรัฐกับพลเมืองสถาบันในชุมชนดังกล่าว เช่น ครอบครัวกลุ่มอาสาสมัคร

สมาคม กสุมอาชีพ ฯลฯ สถาบัน ในชุมชนที่เกิดขึ้นนี้ล้วนให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์ของพลเมือง และเมื่อพลเมืองได้มีส่วนร่วมในชุมชนผ่านสถาบัน ต่างๆ แล้วย่อมช่วยสร้างประสบการณ์ให้แก่พลเมืองในการเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการเมืองที่ใหญ่กว่า และเมื่อพลเมืองและสถาบันต่างๆ ในชุมชนมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งย่อมนำมาซึ่งสิ่งที่เรียกว่า “ประชาสังคม” (Civil Society) โดยประชาสังคมเป็นที่ซึ่งพลเมืองมีความผูกพันกัน เข้ามาร่วมสนทนากับสถาบันเพื่อการดำเนินงานและพัฒนาชุมชน ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นไม่ใช่แค่การสร้างความเป็นชุมชนเท่านั้นแต่เป็นคือการสร้างความเป็นประชาธิปไตย การที่พลเมืองได้รวมตัวในจังหวัดเป็นประชาสังคมและได้ทำประโยชน์เพื่อชุมชนและสาธารณะย่อมนำมาซึ่งความภาคภูมิใจของตนเองในอันที่ได้ช่วยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกต่อชุมชนและประเทศชาติการดำเนินการต่างๆ ของภาคประชาสังคมจึงเปรียบเสมือนการเป็นขบวนการหรือการเคลื่อนไหวของพลเมืองรากหญ้า (Grass-roots citizen-based movement) ประชาสังคมทำให้เกิดและสร้างความเข้มแข็งให้กับ เครือข่ายชุมชนและช่วยก่อให้เกิดทุนทางสังคม (Social capital) บทบาทพื้นฐานของนักบริหารรัฐกิจที่จะต้องกระทำการซึ่งต้องการให้เกิดความเชื่อมโยงและมีความต่อเนื่องต่อชุมชนและสาธารณะ โดยต้องเข้าใจว่าประชาสังคมและพลเมืองไม่ใช่จะกระทำแต่สิ่งที่พวกเขารู้ต้องการที่ต้องการจะกระทำในสิ่งที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะโดยสามารถทำงานช่วยเหลือเชื่อมโยงกับการบริหารรัฐกิจได้อีกด้วย

3. มนุษย์นิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่(Organizational humanism and the new public administration) มนุษย์นิยมองค์การไม่เห็นด้วยกับด้วยแบบเหตุผลและทางเลือกสาธารณะ เพราะมนุษย์มีข้อจำกัดในการใช้เหตุผลเนื่องจากแต่ละคนมีทักษะในการตระหนักรู้ (Skill in self-awareness) ที่แตกต่างกัน มนุษย์ต้องการความอิสระต้องการเปลี่ยนแปลงจากผู้ถูกกระทำไปเป็นผู้กระทำ และไม่เสมอไปที่มนุษย์จะตัดสินใจเลือกในสิ่งที่ตนเองได้ประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติงานตามแนวคิดมนุษย์นิยมจึงต้องไม่เน้นอำนาจหน้าที่และการควบคุม แต่จะเน้นการขยายพื้นที่ความเป็นอิสระให้แก่บุคคลเพิ่มมากขึ้น การดำเนินงานต่างๆ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงองค์การต้องเป็นไปอย่างมีแผน (Planned change) สอดคล้องกับแนวคิด“การพัฒนาองค์การ” (Organization Development) ที่สนับสนุนการเจริญเติบโตขององค์การที่ต้องควบคู่ไปกับความเจริญเติบโตของบุคคล มนุษย์นิยมองค์การจึงเป็นแนวคิดทางการบริหารที่เน้นการดำเนินให้บรรลุผลสำเร็จตามภารกิจขององค์การควบคู่กับการพัฒนาความก้าวหน้าให้กับสมาชิกในองค์การ ส่วนรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) ซึ่งจัดเป็นแนวคิดกระแสรหลักทางรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งเน้น การบริหารรัฐที่มุ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม (social equity)โดยข้าราชการต้องทำหน้าที่ในการพัฒนาและปกป้องความเป็นธรรม ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่พลเมือง (Well-being of citizen) การบริหารรัฐกิจต้องเป็นกลางและไม่ตัดสินหรือให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ต้องให้ความสำคัญกับความเสมอภาค ความเป็นธรรมและความรับผิดชอบ

4. รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ (Postmodern public administration) การบริหารองค์การตามแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ดังเดิมเน้นการควบคุมบังคับบัญชา เหตุผลนิยม และความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค ในการแสวงหาองค์ความรู้ ใช้แนวทางเชิงประจำย์ที่เน้นข้อเท็จจริงมากกว่าค่านิยม (Focus on fact rather than value) ซึ่งแนวทางนี้ได้ครอบงำการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มาตั้งแต่ตัวแบบเหตุผล (Rational model) ของ Simon จนถึงการศึกษาแนวนโยบายศาสตร์ (Policy science) แต่อย่างไรก็ตามในทางสังคมศาสตร์ค่านิยมกับข้อเท็จจริงไม่อาจแยกจากกันได้และในการขยายกรณีได้พิสูจน์แล้วว่า ค่านิยมสำคัญกว่า ข้อเท็จจริงในการทำความเข้าใจพฤติกรรมและการกระทำของมนุษย์ เช่น ผลการศึกษาทดลองที่ Hawthorne เมื่อแนวทางเชิงประจำย์ถูกวิพากษ์วิจารณ์จึงต้องหาแนวทางใหม่ในการแสวงหาความรู้ ซึ่งแนวทางหนึ่งก็คือการตีความ (Interpretive approach) เพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ความเข้าใจในความหมายด้วยการวิพากษ์คุณค่า (Value critical) และวิเคราะห์วากกรรม (Discourse) แนวทางเหล่านี้สอดคล้องกับแนวคิดและอุดมการณ์หลังยุคสมัยใหม่ (Postmodern) ที่มุ่งเน้น การวิเคราะห์วากกรรมมากกว่าการให้ความสำคัญในเรื่องวัตถุประสงค์ มาตรัดหรือการวิเคราะห์เหตุผล รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่เห็นว่าในการบริหารปกครอง (governance) ต้องมีการตีความและวิเคราะห์วากกรรมที่เปิดเผยและจริงใจระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระหว่างพลเมืองกับนักบริหารภาครัฐ ในลักษณะของการสนทนากลุ่ม แต่งานสาธารณะ (Public dialogue and Deliberation) เพื่อทำให้การบริหารรัฐกิจเกิดความเข้มแข็งและขอบธรรม

จากรากฐานที่มาของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ทั้ง 4 ประการข้างต้น จะเห็นว่า แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองและค่านิยม ประชาธิปไตย เน้น บทบาทของภาคประชาชนสังคมในการบริหารภาครัฐ ให้ความสำคัญกับคนที่ปฏิบัติงานในองค์การ มุ่งบริหารให้เกิดความเสมอภาคเป็นธรรมตามแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ แนวใหม่และใช้แนวทางการตีความ การวิพากษ์และวิเคราะห์วากกรรมในการแสวงหาและอธิบายองค์ความรู้ และเมื่อวิเคราะห์จากฐานที่มาของแนวคิดแล้วจะเห็นได้ว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ก็ไม่ใช่แนวคิดใหม่ที่แตกต่างจากแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ผ่านๆ มาอย่างชัดเจน โดยยังคงอาศัยแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ มาเป็นพื้นฐานในการอธิบายความเป็นมาเป็นไปของ การบริการสาธารณะแนวใหม่และที่สำคัญคือการบริการสาธารณะแนวใหม่ดูเหมือนว่าจะเป็นแนวคิดที่อิงและสัมพันธ์กับรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ อย่างใกล้ชิดโดยมีจุดเน้นและแนวทางการศึกษาที่คล้ายคลึงกันเป็นอย่างมาก

1.5.7 สาระสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นวากกรรม (Discourse) ที่ตีความและวิพากษ์แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต โดยเฉพาะการวิพากษ์

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ตามทัศนะของ David Osborne และ Ted Gaebler ในเรื่อง Reinventing Government ที่ประกอบด้วยหลักการหรือสาระสำคัญ 10 ประการ คือ (cited in Denhardt and Denhardt 2003 : 16-18) คือ

1. รัฐบาลทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมกำกับทิศทางมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง (Catalytic government, steering rather than rowing)
2. ชุมชนเป็นเจ้าของโดยรัฐบาลมอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเองมากกว่าที่จะเป็นกลไกอยู่ให้บริการแต่อย่างเดียว (A community-owned government, empowering rather than serving)
3. ระบบราชการต้องแข่งขันกันในการให้บริการสาธารณะ (Competitive government, injecting competition into service delivery)
4. ระบบราชการต้องขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยภาระเบี้ยบ (Mission driven government, transforming rule - driven organization)
5. ภาครัฐต้องเน้นผลลัพธ์มากกว่าสนับปันจัยนำเข้า (Results-oriented government, funding outcomes, not inputs)
6. การบริหารภาครัฐต้องมุ่งตอบสนองต่อข้อเรียกร้องและความต้องการของลูกค้ามากกว่า ที่จะสนองตอบต่อความต้องการของตัวระบบราชการ (Customer - driven government, meeting the needs of the customer, not the bureaucracy)
7. ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นผู้ประกอบการมุ่งแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย (Enterprising government, earning rather than spending)
8. ภาครัฐต้องมีระบบเฝ้าระวังป้องกัน ปัญหาส่วนหน้ามากกว่าที่จะตามแก้ปัญหา (Anticipatory government, prevention rather than cure)
9. รัฐบาลต้องกระจายอำนาจจากสายการบังคับบัญชาไปสู่การมีส่วนร่วมและทำงานเป็นทีม (Decentralized government, from hierarchy to participation and team-work)
10. รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด (Market-oriented government, leveraging change through the market)

จากหลักการหรือสาระสำคัญของ Reinventing Government ข้างต้น ประเด็นสำคัญๆ ได้ถูกหยิบยกมาทำการวิพากษ์ตีความและสรุปอภิมาเป็นสาระสำคัญ ของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) 7 ประการ คือ

1. บริการรับใช้พลเมืองไม่ใช่ลูกค้า (Serve Citizens, Not Customers)

ผลประโยชน์สาธารณะเป็นผลมาจากการเจรจาการต่อรองและตกลงกันในเรื่องของค่านิยมที่มีอยู่ร่วมกันมากกว่าการที่จะเป็นการนำเสนอผลประโยชน์ของแต่ละคนรวมกันดังนั้นข้าราชการไม่ใช่ผู้รับผิดชอบและตอบสนองต่อความต้องการของ “ลูกค้า” แต่ต้องเป็นผู้สร้างความสัมพันธ์ที่ดีเพื่อให้เกิดความไว้วางใจและความร่วมแรงร่วมใจกันระหว่างพลเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับพลเมืองไม่เหมือนกับความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจกับลูกค้า เพราะรัฐบาลไม่เพียงแต่บริการรับใช้ผู้ที่เข้ามาติดต่อหรือขอรับบริการเท่านั้น แต่ยังต้องบริการรับใช้พลเมืองอีกด้วย ในสังคมที่รุกอย่างการบริการหรืออาจไม่ได้เข้ามาขอรับบริการโดยตรง เช่น พลเมืองที่ต้องโอกาสในสังคม พลเมืองที่จะเกิดขึ้นมาในอนาคต นอกจากนี้พลเมืองบางคนของรัฐบาลอาจมีทรัพยากรหรือมีความสามารถมากกว่า คนอื่นๆ ในการซื้อสินค้าหรือเรียกร้องการบริการ ซึ่งถ้ามองเป็นลูกค้าอย่างภาคเอกชนคนเหล่านั้นก็ยอมจะได้รับสินค้าที่รวดเร็วและได้รับการบริการที่ดีกว่า แต่หากมองในฐานะพลเมืองที่เหมือนๆ กัน แล้วการให้บริการต่างๆ ของรัฐก็ต้องกระทำอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่เห็นว่าผลประโยชน์สาธารณะเป็นผลประโยชน์ระยะยาว ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่ผลประโยชน์ระยะสั้นของลูกค้า ดังนั้น พลเมืองจึงต้องเห็นแก่ผลประโยชน์ของส่วนรวมซึ่งเป็นผลประโยชน์ในระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวในระยะสั้น ความเป็นพลเมืองเมื่อเห็นแก่ผลประโยชน์ของส่วนรวมแล้วก็ต้องเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อชุมชนของตน รัฐบาลจึงต้องสนับสนุนด้วยการและผลประโยชน์ของชุมชนและพลเมือง โดยกระตุ้นให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งเท่ากับการสร้างความรับผิดชอบให้กับพลเมืองไปในตัวทั้งหมด และเมื่อเปิดให้พลเมืองมีส่วนร่วมแล้วรัฐบาลก็ต้องรับฟังเสียงของพลเมือง

2. การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ (Seek the Public Interest) นักบริหารรัฐกิจจะต้องช่วยทำให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะที่พลเมืองต้องการร่วมกัน (Shared notion of public interest) เป้าหมายของการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เพื่อตอบสนองช่วยแกบัญชาหรือเป็นทางเลือกของบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่การค้นหาผลประโยชน์ดังกล่าวต้องเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของพลเมืองกับ นักบริหารรัฐกิจดังนั้นการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะจึงไม่ใช่การหาทางออกง่ายๆ โดยการตอบสนองความต้องการของคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ผลประโยชน์ของส่วนรวมต้องเกิดจากกระบวนการพูดคุยกับแต่ละหรือปรึกษาหารือและกำหนดร่วมกัน โดยไม่ใช่สิ่งที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายราชการ การได้มาร่วมผลประโยชน์สาธารณะจึงไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเมื่อได้มาร่วมกันก็ต้องรับประกันว่าผลประโยชน์ดังกล่าวซึ่งเป็นตามต้องการของพลเมืองนั้นมีความชอบธรรมและก่อให้เกิดความเป็นธรรม ตลอดจนมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ในระยะยาวของชุมชนและสังคม

3. เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship over Entrepreneurship) ผลประโยชน์สาธารณะคือสิ่งที่มีคุณค่าสูงสุดที่ข้าราชการและพลเมืองต้องร่วมกันกำหนดขึ้น และต้องเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมมากกว่าการนำงบประมาณของรัฐ (พลเมืองเป็นเจ้าของ) ไปให้ผู้ประกอบการดำเนินการเหมือนเป็นเจ้าของงบประมาณ ผลประโยชน์สาธารณะจึงต้องได้รับการตอบสนองโดยข้าราชการและพลเมืองที่เลี่ยஸลต่อสังคมมากกว่าโดยผู้ประกอบการที่จะกระทา เมื่อนว่างบประมาณแผ่นดิน

หรือเงินหลวงคือเงินของตนเอง แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) สนับสนุนให้ผู้บริหารภาครัฐเป็นผู้ประกอบการเหมือนกับเจ้าของบริษัทในธุรกิจเอกชน เท่ากับว่าผู้บริหารดังกล่าวได้กลายเป็นเจ้าของกิจการภาครัฐ การบริหารและดำเนินงานจึงมีวัตถุประสงค์แบบแคมป์ ฯ เมื่อกับธุรกิจเอกชนซึ่งก็คือเพื่อเพิ่มผลิตภาพ (productivity) ให้มากที่สุดและทำให้ลูกค้าพอใจ (customer satisfaction) และผู้ประกอบการก็ต้องบริหารงานโดยมีความกล้าและยอมรับในความเสี่ยง ซึ่งเมื่อมีโอกาสก็ต้องรับภาระโดยกาสเพื่อสร้างผลิตภาพ

ในส่วนแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) นั้น “พลเมืองเป็นเจ้าของรัฐบาล” (government is owned by the citizens) นักบริหารรัฐกิจหรือผู้บริหารภาครัฐจึงไม่ใช่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการ นักบริหารรัฐกิจจึงมีหน้าที่บริการรับใช้พลเมือง (serve citizens) เป็นรักษาราชการหรือสมบัติสาธารณะ (stewards of public resources) ปกปักษากำแพงค์การภาครัฐ (conservators of public organization) อำนวยความสะดวกให้พลเมือง เกิดการสนทนนาพูดคุยกันอย่างเป็นประชาธิปไตย (facilitators of citizenship and democratic dialogue) เป็นผู้จุดประกายให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน (catalysts for community engagement) และเป็นผู้นำในการปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดประชาชน (street-level leaders) นักบริหารรัฐกิจจึงเข้าใจบทบาทของตนในกระบวนการบริหารปกครอง (governance process) ว่า เป็นพี่ยังผู้มีส่วนร่วมที่ต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่การทำงานและการบริการรับใช้พลเมือง เท่านั้นไม่ใช่ผู้ประกอบการหรือเป็นเจ้าของกิจการ

4. คิดเชิงกลยุทธ์ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically) นโยบายและแผนงานจะตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม ได้จะต้องเกิดจากกระบวนการรวมกลุ่มและความร่วมมือร่วมใจกัน นโยบายและแผนต้องเกิดขึ้นจากการคิดในเชิงกลยุทธ์ที่มีการพิจารณาปัจจัยแวดล้อมและมิวิสัยทัศน์พันธกิจที่ชัดเจน ซึ่งเมื่อมีการเน้นงานตามกลยุทธ์ที่จะให้บรรลุวิสัยทัศน์และ พันธกิจที่กำหนดไว้นั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดบทบาท ความรับผิดชอบและขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ชัดเจน ซึ่งไม่ใช่บทบาทหรือการรับผิดชอบของรัฐบาลหรือนักบริหารรัฐกิจแต่ฝ่ายเดียวแต่ต้องเกิดจากความร่วมมือร่วมใจจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐบาลต้องเปิดกว้างให้พลเมืองมีส่วนร่วมเพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนและบริการรับใช้พลเมือง การให้พลเมืองมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริการสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตย เป็นการสร้างโอกาสและความรับผิดชอบให้แก่พลเมือง ซึ่งย่อมทำให้พลเมืองเกิดความภาคภูมิใจในการมีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์สาธารณะ

5. การตระหนักรู้ในความสามารถรับผิดชอบได้ไม่ใช่เรื่องง่าย (Recognize that Accountability Is Not Simple) ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อตลาด(market) ซึ่งก็คือรับผิดชอบต่อลูกค้าผลิตภาพและ

ผลลัพธ์ของงาน แต่สำหรับแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (NPS) ความรับผิดชอบแค่นั้นไม่เพียงพอ เพราะแท้จริงแล้วข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อสังคมและยังต้องมีการขยายผลแห่งความรับผิดชอบไปอย่างกว้างขวาง ทั้งความรับผิดชอบต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชนปั้สสถานทางการเมือง มาตรฐานทางวิชาชีพและผลประโยชน์ของพลเมือง

6. การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง (Serve Rather than Steer)

การบริการรับใช้เป็นบทบาทสำคัญของข้าราชการ โดยต้องมีภาวะผู้นำ และมีค่านิยมพื้นฐานที่ช่วยสร้างผลประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองมากกว่าการพยายามควบคุมหรือกำกับทิศทางของสังคมให้เป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการ โดยนายสาธารณะจึงไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของรัฐเท่านั้น แต่ต้องเป็นผลจากความผูกพันในประโยชน์สาธารณะของพลเมือง ซึ่งต้องมีการเจรจา ต่อรอง พูดคุยสนทนain ในผลประโยชน์สาธารณะที่เป็นที่มาของนโยบายร่วมกัน ข้าราชการต้องช่วยอานวยความสะดวกอย่างลึกซึ้งและประนีประนอม และช่วยแก้ไขปัญหา ซึ่งบทบาทเหล่านี้เป็นบทบาทที่นอกเหนือจากการบริการที่ข้าราชการควรกระทำด้วยเช่นกัน ดังนั้น นอกจากทักษะในการบริการที่ดีแล้วข้าราชการต้องมีการพัฒนาทักษะที่จำเป็นอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นภาวะผู้นำ การจัดการความขัดแย้ง การเจรจาต่อรอง การประนีประนอมและการระงับข้อพิพาท

7. ให้คุณค่ากับคนไม่ใช่แค่ผลิตภาพ (Value People, Not Just Productivity)

องค์กรภาครัฐและเครือข่ายต้องเน้นการมีส่วนร่วมและทำงานดึงผลสำเร็จในระยะยาวการปฏิบัติงานภาครัฐจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมแรงร่วมใจและการให้ความสำคัญกับทุกคน การบริการสาธารณะใหม่ (NPS) ให้ความสำคัญกับการจัดการผู้คน (managing through people) โดยนักบริหารรัฐกิจต้องเห็นความสำคัญของค่านิยมและผลประโยชน์ของคนในองค์การ นักบริหารรัฐกิจหรือข้าราชการต้องปฏิบัติงานโดยสร้างความยอมรับนับถือให้เกิดขึ้นกับพลเมือง และผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐก็ต้องยอมรับนับถือในความสามารถของข้าราชการเช่นเดียวกัน การบริหารและปฏิบัติงานภาครัฐจึงต้องเน้น คุณด้วยการเสริมสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นแก่ข้าราชการมากกว่า การสร้างเพียงแค่ผลิตภาพในการทำงาน

สรุปได้ว่าการจัดบริการสาธารณะใหม่ในปัจจุบัน ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการเรียนรู้วิถีแห่งประชาธิปไตยของประชาชน เพื่อให้เกิดความเป็นเจ้าของร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะ อันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาชุมชน สังคมและประเทศชาติอย่างยั่งยืน ซึ่งกระบวนการทัศน์ในด้านการมีส่วนร่วมในปัจจุบัน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแนวทางประชาธิรัฐ ซึ่งประเทศไทยนำมาใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมตามวิถีแห่งประชาธิปไตยในปัจจุบัน โดยผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมและรวบรวมเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแนวทางประชาธิรัฐไว้ในหัวข้อถัดไปดังนี้

1.6 การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแนวทางประชาธิรัฐ

1.6.1 ความหมายของ “ประชาธิรัฐ”

ประชาธิรัฐ มีที่มาจากการพัฒนาชีวิตด้วยความมีใจความว่า “ประเทศไทยรวมเลือดเนื้อชาติ เชื่อไทย เป็นประชาธิรัฐ ไพบูลย์ไทยทุกส่วน อยู่ด้วยกัน ไว้ได้ทั้งมวล ด้วยไทยล้วนหมายรักสามัคคี.....” ซึ่งเป็นศัพท์ที่มีความหมายแอบแฝงอยู่ โดยคำว่าประชาธิรัฐนั้น หมายถึงการสนับสนุนทุกส่วนของ “ประชา” กับทุกส่วนของ “รัฐ” เพื่อให้เกิดการพัฒนาสังคมทุกระดับ โดยมุ่งหวังให้ประชาชนร่วมด้วยช่วยกัน สร้างสรรค์สังคม สร้างความร่วมมือในการรวมพลังเพื่อนำพาประเทศไทยไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

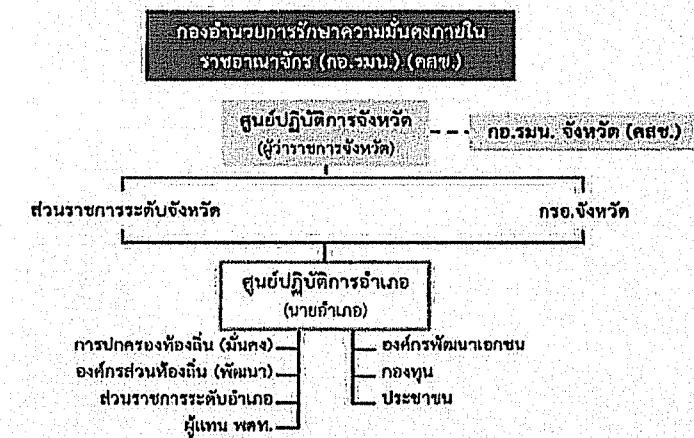
1.6.2 ความหมายกว้างของ “ประชาธิรัฐ”

ประชาชน ชุมชนและประชาสังคม มีบทบาทสำคัญในการการบริหารจัดการ และพัฒนาประเทศ โดยใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง จริงจังและต่อเนื่อง ในทุกระดับ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานของภาครัฐที่มีความสุจริต โปร่งใส ถูกต้อง มีประสิทธิผล มีคุณภาพและประสิทธิภาพ รวมถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเพียงพอ โดยให้ทุกส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนร่วมเป็น “ภาคีการพัฒนา” โดยร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผลและร่วมปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

1.6.3 โครงสร้างของทีมประชาธิรัฐ

กลไก “ประชาธิรัฐ” เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินการในระดับพื้นที่ซึ่งประกอบด้วยศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.จังหวัด) (คสช.) ศูนย์ปฏิบัติการอำเภอ นายอำเภอ การปกครองท้องถิ่น องค์กรส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการระดับอำเภอ ผู้แทนพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.) องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน และประชาชน

กลไกขับเคลื่อนในพื้นที่ “ประชาธิรัฐ”



ภาพ 14 กลไก “ประชาธิรัฐ”

ที่มา : เอกสารประกอบการบรรยายหัวข้อ “การขับเคลื่อน การดำเนินงานตามแนวทางประชาธิรัฐ”, (ออนไลน์)

1.6.4 การมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคธุรกิจและภาคประชาชนเพื่อร่วมกัน สันบสนุนและพัฒนาสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบเศรษฐกิจฐานราก

การที่ประชาชนและรัฐร่วมมือกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สอดคล้อง กับการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ “سانพลังประชาธิรัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก” เป็นความร่วมมือร่วม ใจของรัฐและประชาชนเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และขับเคลื่อนการพัฒนา ซึ่งมีกลไก มี กระบวนการที่แตกต่างจากประชาชนนิยมซึ่งเป็นการรวมพลังทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะอยู่ในภาค ประชาชน ภาคธุรกิจ หรือภาครัฐ ทุกคน คือ ประชาชนของชาติ โดยรัฐบาลเป็นผู้อำนวยความ สะดวก สนับสนุน เปิดช่องทางให้เอกชน ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมตามกระบวนการ ประชาธิปไตย ทำให้การบริหารงานต่าง ๆ ไม่สร้างความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับ รัฐบาล

ประเทศต้องเริ่มสร้างความเข้มแข็งตั้งแต่ฐานรากขึ้นมา จะต้องร่วมมือกันทำ ให้เกิดความชัดเจนระหว่างภาครัฐ เอกชน ประชาชน และท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการสร้าง เศรษฐกิจฐานราก ตลอดจนการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ การเข้าถึงการบริการของรัฐ และ กระบวนการทางกฎหมายต่าง ๆ ทั้งนี้ หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัว ถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องยึดถือ รวมทั้งต้องมีความรู้คุณธรรม โดยเฉพาะผู้ปกครองที่

เข้ามาริหารบ้านเมืองจะต้องมีคุณธรรม ศีลธรรม มีหลักธรรมาภิบาลซึ่งประชาชนเองก็จะต้องมีศีลธรรม รู้จักมีความห่วงใย และมีความดั้งใจที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาบ้านเมือง และสร้างความเข้มแข็งใน ชุมชนท้องถิ่น โดยจะส่งเสริมด้านการตลาด ซึ่งมีแนวคิดที่จะเปิดตลาดกลางเพิ่มขึ้น เพื่อให้เกษตรกรมีการเชื่อมต่อและพบกับผู้ค้าโดยตรง เป็นการสร้างเครือข่ายในท้องถิ่น และสร้างความสมดุลของราคาน้ำมัน โดยจะต้องมีการพัฒนาสินค้าอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ทัดเทียมกับนานาประเทศตลอดจนการทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางแห่งภูมิภาคอาเซียน

1.6.5 การบูรณาการการทำงานในระดับพื้นที่

การรวมกลุ่ม "ประชารัฐ" สามารถทำได้ทั้ง 3 แบบ คือ แบบทางการ กึ่งทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้เข้าถึงประชาชนมากที่สุด ขอให้เร่งสร้างการรับรู้ สร้างการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนประชาชนให้เข้ามาร่วมสนับสนุนการทำงานของภาครัฐ และให้เข้ามาร่วมกับผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ให้กับประชาชนด้วยความรวดเร็ว

ทั้งนี้ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด บูรณาการการแก้ไขปัญหาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามสภาพปัญหาแต่ละเรื่อง โดยพิจารณาว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด เพื่ออำนวยการ สร้างการแก้ไขปัญหาให้ได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์

สำหรับการเผชิญและแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนมีเรื่องสำคัญ กระทรวงมหาดไทยได้มอบแนวทางการปฏิบัติงานในพื้นที่ดังนี้

1. การบริหารจัดการน้ำเพื่อรับปรับเปลี่ยนภัยแล้ง หน่วยงานภาครัฐต้องทราบข้อมูลแหล่งน้ำและปริมาณน้ำในพื้นที่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาภัยแล้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้บูรณาการการแก้ไขปัญหาร่วมกับภาครัฐ เอกชนและประชาชน

2. การกำจัดผักดบชواتามที่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งจากกระทรวงมหาดไทย เป็นเจ้าภาพหลักในการกำจัดผักดบชัวอย่างเป็นระบบ จึงให้เร่งรัดดำเนินการให้เต็มที่ โดยบูรณาการการปฏิบัติร่วมกับทหาร ภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนในพื้นที่

3. การเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันในช่วงเดือนมกราคม - เมษายน ให้นำกลไก "ประชารัฐ" มาใช้ในการแก้ไขปัญหาและสร้างความตระหนักรถึงปัญหาให้กับประชาชน

4. การดำเนินโครงการตามมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้าน) ซึ่งเป็นการเสนอโครงการเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในพื้นที่ ซึ่งต้องเป็นความต้องการของหมู่บ้าน/ชุมชน โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมประชาชน หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการสนับสนุนและดำเนินโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์

1.6.6 การสร้างความรู้ความเข้าใจ/ความเชื่อมั่นตามแนวทางประชาธิรัฐ

1. การสนับสนุนศักยภาพและโอกาสการพัฒนาของคน

1.1 การให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลและสิทธิเสรีภาพของชุมชนให้ความสำคัญกับหลักมุชยธรรม เกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของมนุษย์ทุกคน รวมทั้งหลักประกันการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย

1.2 การให้หลักประกันในด้านโอกาสและช่องทางในการมีส่วนร่วมในส่วนของการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการการพัฒนาทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม

2. การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคม

2.1 การสร้างสังคมเปิดที่มีความสมานฉันท์ ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและเห็นคุณค่าของความแตกต่างหลากหลายและการสร้างความเท่าเทียมเสมอภาคระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม

2.2 การสร้างจริยธรรมและวัฒนธรรมของการใช้อำนาจที่เป็นธรรม

2.3 การสร้างกติกาสังคมและแบบอย่างทางการเมืองและการบริหารที่ให้ความสำคัญกับการประนีประนอม สันติธรรม เมตตาธรรม การยอมรับบังคับใช้กฎหมาย

2.4 การสร้างวัฒนธรรมประชาสังคมที่คนในสังคมมีความสำนึกรักสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันในฐานะพลเมืองและความรับผิดชอบที่มีต่อนุชนรุ่นหลัง

3. การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบท

3.1 การสร้างช่องทางให้คนส่วนใหญ่ที่อาศัยในส่วนภูมิภาคและชนบทได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศที่เท่าเทียมกันและเสมอภาคเพิ่มขึ้น

3.2 การสร้างขีดความสามารถให้คนในภูมิภาคและชนบทได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถ การพัฒนาทักษะและโอกาสในการรับบริการจากรัฐ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของตนเองและเสริมสร้างโอกาสการพัฒนาเพื่อสร้างอาชีพและการมีงานทำ

3.3 การให้คนในภูมิภาคและชนบทระหนักรักความสำคัญของการดูแลรักษา อนุรักษ์ พื้นฟูและบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่ออนุชนรุ่นหลังชุมชนของตนเองและประเทศชาติโดยรวม

3.4 การสร้างระบบและกลไกการบริหารเพื่อเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาภูมิภาคและชนบท

4. การพัฒนาสมรรถนะและประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ

4.1 การสร้างผู้นำที่มีความรู้ความเข้าใจและมีวิสัยทัศน์กว้างไกลในด้านการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจ

4.2 การสร้างระบบการบริหารที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ รวมทั้งการให้หลักประกันความเสมอภาคและเสรีภาพในการแข่งขันและการสนับสนุนให้เกิดความโปร่งใส ตลอดจนการยึดหลักการและเหตุผลในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะชน

4.3 การสร้างระบบการบริหารที่สามารถตอบสนองและจัดการการเปลี่ยนแปลงและสร้างความต่อเนื่องด้านนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการการพัฒนาประเทศ

5. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.1 การให้คนทุกฝ่ายในสังคมสามารถร่วมกันกำหนดควบคุมการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างสมดุล

5.2 การสร้างมาตรฐานหรือเกณฑ์วัดระบบสากลเพื่อควบคุมดูแลสภาวะแวดล้อมทั้งกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเขตเมือง ชุมชน ชนบทที่เอื้อต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคม

5.3 การสร้างระบบการบริหารจัดการให้ชุมชนในพื้นที่ซึ่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐที่จะส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่

สรุปได้ว่าการเผชิญหน้าและแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนมีเรื่องสำคัญที่ต้องดำเนินการหลายส่วน ที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในการسانพลังประชาธิรัฐ ซึ่งเป็นความร่วมมือร่วมใจจากภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ทั้งนี้ การยกระดับเศรษฐกิจฐานรากนั้นมีมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) ซึ่งถือเป็นอีกภารกิจหนึ่งที่กระทรวงมหาดไทยต้องรับผิดชอบให้เป็นฝ่ายกำหนดแนวทางในการนำมาตรการไปปฏิบัติงานในพื้นที่โดยผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมและรวบรวมเนื้อหาสารสำคัญเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) ไว้ในหัวข้อถัดไป ดังนี้

1.7 มาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท)

7.1.1 ความเป็นมาของโครงการ

ก่อนที่จะมีการดำเนินมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) เกิดขึ้นนั้น ประเทศไทยในอดีตเคยมีการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการคล้ายคลึงกัน ซึ่งผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมและรวบรวมเนื้อหาเกี่ยวกับบริบทของของการดำเนินมาตรการกระทรวงมหาดไทยเพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ในระดับตำบลและหมู่บ้านในแต่ละยุคสมัย ซึ่งภายใต้การดำเนินนโยบายการจัดสรรฐุนให้แก่ชุมชนนั้น มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน โดยนายกรัฐมนตรีในหลายยุคหลายสมัยมีวิธีคิดที่

ตอบสนองความต้องการในการแก้ปัญหาของชุมชนและอยู่ภายใต้กระบวนการทัศน์ที่ว่า การนำเม็ดเงินลงไปสู่ชุมชนจะสามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ โดยมีการดำเนินนโยบายในแต่ละยุคสมัย ดังนี้

ยุคที่ 1 湿润.คีกฤทธิ์ ปราโมช ได้ประกาศใช้ “นโยบายเงินแผ่น” ใน พ.ศ. 2518 (อัมมาร สยามวลา และ สมชาย จิตสุชน, 2550) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายประชาชนนิยมครั้งแรกในประเทศไทย โดยประกาศทุ่มเงินงบประมาณแผ่นดินกว่า 2,500 ล้านบาทเพื่อส่งตรงให้ชุมชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจ้างแรงงานในท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐบาลของท่าน ม.ร.ว.คีกฤทธิ์ ปราโมช ยังมีนโยบายต่อต้านและขัดความยากจน โดยมุ่งเป้าหมายไปที่การให้ประชาชนที่บรรลุนิติภาวะหรือผู้ที่มีอายุ 20 ปีขึ้นไปมีงานทำ และมีรายได้ไม่น้อยกว่าเดือนละ 1,000 บาท อีกทั้งยังเล็งเห็นถึงความสำคัญของการกระจายรายได้โดยเน้นการลงทุนในจังหวัดมากขึ้น รวมถึงการยกเว้นภาษีให้กับธุรกิจเพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้ามาลงทุน และยังเป็นรัฐบาลยุคแรกๆ ที่ได้ดำเนินการในส่วนของรัฐสวัสดิการ ทำให้ในสมัยนั้นมีรัฐเมล์ฟรี รัฐเมล์นักเรียนฟรี คนไทยที่มีรายได้ต่ำกว่า 1,000 บาทรักษาพยาบาลฟรี เป็นต้น

ยุคที่ 2 เอกเกรียงศักดิ์ ชุมนันทน์ ได้ดำเนินเป็นโครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยมีความมุ่งหวังที่จะพัฒนาเศรษฐกิจในชนบท โดยเฉพาะท้องที่ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ เพื่อช่วยให้ชาวชนบทมีรายได้ทัดเท伦 ได้แก่ การเร่งงานก่อสร้าง การบูรณะถนนในตำบลและหมู่บ้าน การชุดลอกหอนบึงและการใช้แรงงานปลูกสร้างสวนปา อีกทั้งแก้ปัญหาการสูงออกที่มีอยู่เฉพาะหน้าเพื่อสนับสนุนให้เกิดการส่องออกสินค้าได้มากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการเร่งรัดการจัดหางานให้ผู้ว่างงานโดยอาศัยหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเข้าช่วยในระหว่างดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วน ซึ่งรัฐบาลดำเนินนโยบายเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน โดยยึดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 เป็นหลัก จึงทำให้เกิดการดำเนินนโยบายลงสู่พื้นที่อย่างเป็นระบบ เดียวกันหมดโดยส่งผ่านหน่วยงานรัฐไป

ยุคที่ 3 ยุคสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้จัดตั้งโครงการสร้างงานในชนบท โดยอนุมัติใช้งบกลางมาดำเนินการตามโครงการเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2523 – 2534 การดำเนินงานของ กสช. จึงมีลักษณะการดำเนินงานเป็นรายปีและดำเนินการตามที่สภาพตำบลมีมิติให้จัดทำโครงการ ซึ่งคณะกรรมการ กสช. ให้ความสำคัญกับองค์กรประชาชนในระดับล่างคือสภาพตำบลมีความเข้มแข็ง บริหารงานด้วยกลุ่มนบุคคลที่คุ้นเคย และรู้ถึงปัญหาในพื้นที่เป็นอย่างดีทำให้การดำเนินโครงการ กสช. เป็นส่วนของการทดลองบริหารงานองค์กรในระดับตำบลไปในตัว และส่งผลให้เกิดการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในเวลาต่อมา นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินโครงการ กสช.

จึงเป็นสนาบทดลองการบริหารเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับตำบล จึงส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลในระยะต่อมาประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง

ยุคที่ 4 นายชวน หลีกภัย ดำเนินงานภายใต้โครงการมิยาซawa เกิดขึ้น ประมาณปี พ.ศ.2542 ได้มีโครงการสร้างงานในชุมชนเพื่อกระตุ้นให้มีการใช้จ่ายในยุคหนึ่ง ซึ่งใช้ชื่อโครงการว่า “โครงการมิยาซawa” โดยมีรากศัพท์มาจากภาษาญี่ปุ่น (ออมเรต กีพ้า, 2542) เป็นโครงการที่มีจุดเริ่มต้นมาจากการสัมมนาพิเศษเรื่อง “แผนมิยาซawaช่วยไทยได้จริงหรือ” จัดทำโดยโครงการญี่ปุ่นศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งอธิบายถึงที่มาและเหตุผลของแผน มิยาซawa เป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยอาศัยมาตรการเงิน อุดหนุนที่สามารถเร่งเบิกจ่ายได้เร็วและไม่ผูกพันกับงบประมาณประจำปี เพื่อช่วยเสริมสภาพ คล่องให้การบริการภาครัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ เป็นการลงทุนเพื่อให้เกิดการ สร้างงานเพื่อลดผลกระทบทางสังคมจากวิกฤติเศรษฐกิจ มีการสนับสนุนการสร้างรากฐานในการพัฒนาประเทศ ส่งผลให้ชีวิตความสามารถในการแข่งขันและการส่งออกเพิ่มสูงขึ้น อีกทั้ง ส่งเสริมในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐในยุคสมัยนี้ด้วย ซึ่งตามมติ คณะกรรมการตระวันทร์ได้จัดสรรเงินตามโครงการให้แก่หมู่บ้านทั่วประเทศไทย หมู่บ้านละ 100,000 บาท และองค์การบริหารส่วนตำบลระดับ 5 แห่งละ 120,000 บาท โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการและมีหมู่บ้าน เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงานอีกชั้นหนึ่ง

แต่หลังจากเริ่มมีการขออนุมัติเงินตามโครงการมิยาซawa มีเสียงวิจารณ์จาก หลายๆ ฝ่ายต่อปัญหาของโครงการมิยาซawa โดยปัญหาที่หลายฝ่ายให้ความเป็นห่วงนั้น มี ตั้งแต่ปัญหาการเสนอโครงการ การเบิกจ่ายเงิน การกระจายตัวเงิน การคอรัปชั่น ตลอดจน ความล่าช้าของเงิน การขัดกันในเรื่องผลประโยชน์ภายในห้องถีน ซึ่งทำให้ประชาชนหันมาจับ ตามองโครงการในลักษณะนี้ของรัฐบาลรุ่นหลังๆมากขึ้น

ยุคที่ 5 พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้จัดตั้งโครงการกองทุนพัฒนาศักยภาพ หมู่บ้านและชุมชนหรือ SML (กนกพร รัตนสุธีรากุล, 2555) เป็นนโยบายใหม่เอี่ยมทดสอบใน สมัยรัฐบาลพระคริไทยรักไทย ที่จัดตั้งในปี พ.ศ.2547 ที่ได้เสนอโครงการขึ้นเพื่อตอบสนอง ยุทธศาสตร์ความยั่งยืน โดยที่มาของโครงการเกิดขึ้นจากการออกตรวจราชการในต่างจังหวัด แล้วพบว่าองค์กรปกครองท้องถีนในแต่ละพื้นที่นั้น ให้ความสำคัญต่อการการแก้ปัญหาในแต่ละ หมู่บ้านไม่เท่ากัน ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาประเทศในระดับราษฎร์ ดังนั้น ที่มาของโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน หรือ SML จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนา ศักยภาพของประชาชนให้มีความพร้อมในกระบวนการสร้างสรรค์ความคิดและนำไปสู่แนวทาง ปฏิบัติในด้านการดำเนินชีวิตและมีอาชีพอย่างมีคุณภาพที่มั่นคงและยั่งยืน โดยการจัดสรร งงบประมาณลงไบยังพื้นที่ในระดับหมู่บ้านเพื่อดำเนินโครงการที่ตอบสนองความต้องการของคน

ในห้องถีน โดยแบ่งหมู่บ้านออกเป็น 3 ขนาด ตามขนาดพื้นที่ของประชากร ได้แก่ หมู่บ้านขนาดเล็ก (Small) หมู่บ้านขนาดกลาง (Medium) และหมู่บ้านขนาดใหญ่ (Large)

ยุคที่ 6 น่าวาสิยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในโครงการไทยเข้มแข็ง (รศrin โอสตันต์กุล : 2553) ที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2555 มีที่มาจากการวิเคราะห์ของโลกที่ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบบูรุนแรง โดยภาครัฐเห็นว่าการส่งออกและการใช้จ่ายของภาคเอกชนลดลงมาก ซึ่งเป็นสถานการณ์เช่นเดียวกับประเทศต่างๆทั่วโลก โดยสถานการณ์ของเศรษฐกิจไทยในขณะนั้นไม่อ่อนแอกแต่ก็ยังไม่แข็งแรง ดังนั้น รัฐบาลในฐานะที่เป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจในขณะนั้น จึงได้จัดทำ “แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง” ซึ่งเป็นโครงการลงทุนภายใต้ภารกิจที่มุ่งเน้นการลงทุนของรัฐบาลคู่ไปกับการสร้างสร้างความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางด้านอาหารและพลังงาน การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม ปรับปรุงบริการสาธารณสุขพื้นฐานด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม เพื่อเพิ่มความสามารถด้านการแข่งขันและสร้างอาชีพ สร้างรายได้ และยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชน โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนและมุ่งเน้นการพัฒนาสังคมบนพื้นฐานของคุณธรรมและจริยธรรม โดยจัดสวัสดิการให้ประชาชนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน จัดระบบโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค ระบบขนส่งมวลชน รถไฟ และมุ่งเน้นให้เป็นศูนย์กลางทางคมนาคมทางอากาศ โทรศัพท์ ไฟฟ้า ประปา ประปาภูเขาและพัฒนาการคมนาคมเชื่อมต่อกับประเทศไทย เกลฯ เกียง ภายใต้ความช่วยเหลือของภาครัฐที่สนับสนุนโดยการจัดตั้งแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็งเพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน

ยุคปัจจุบัน พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในรัฐบาลที่มาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือ คสช. ได้ส่งเสริมนโยบายการตุ้นเศรษฐกิจฐานราก ตามแนวทางประชาธิรัฐโดยอาศัยมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) เป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเนื่องจากปี 2558 ในช่วงครึ่งปีแรกหรือช่วงไตรมาสที่ 1-3 ประเทศไทยประสบกับสภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว โดยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ที่ร้อยละ 2.8 ตามคาดงั้น

	2558		
	ครึ่งปีแรก	ครึ่งปีหลัง	หักภาษี
(๙๖ การเปลี่ยนแปลงจากภาระเตียวกันเป็นก่อน นอกจากระบุเป็นอย่างอื่น)			
อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย ^{1/}	2.8	2.8	2.8
ด้านอุปสงค์ (การใช้จ่าย)			
การใช้จ่ายของครัวเรือน	2.1	2.1	2.1
การใช้จ่ายของรัฐบาล	0.9	3.5	2.2
การลงทุนในสินทรัพย์ดั้งเดิม	6.3	3.2	4.7
- ภาคเอกชน	0.2	-4.1	-2.0
- ภาครัฐ	29.4	30.2	29.8
การส่งออกสินค้าและบริการ	1.3	-1.0	0.2
การนำเข้าสินค้าและบริการ	1.3	-2.0	-0.4
ด้านอุปทาน (การผลิต)			
เกษตร	-4.4	-3.3	-3.8
อุตสาหกรรม	1.0	0.9	0.9
ก่อสร้าง	15.8	15.8	15.8
บริการและอื่นๆ	4.0	4.0	4.0

ภาพ 15 ภาวะเศรษฐกิจปี 2558
ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2559.

ด้วยเหตุนี้ กระทรวงการคลังได้มีข้อเสนอที่จะใช้หมู่บ้านและตำบล เป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อต้องการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่ได้รับผลกระทบจากการเศรษฐกิจและสินค้าราคาตกต่ำ โดยจัดสรรงบประมาณให้ต่ำลง 5 ล้านบาท จำนวน 7,255 ตำบล เพื่อจัดทำโครงการที่ก่อให้เกิดการจ้างงาน การบริโภคและการลงทุนในพื้นที่ ซึ่งคณะกรรมการต้องมีมติ เห็นชอบเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2558 และอนุมัติงบประมาณในการดำเนินมาตรการเป็นวงเงิน รวม 36,275 ล้านบาท โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการใน การกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางการจัดทำโครงการ แนวทางการจัดสรรงบประมาณและการ กลั่นกรองโครงการ เพื่อให้การจัดทำโครงการของพื้นที่หมู่บ้านและตำบล บรรลุผลตาม วัตถุประสงค์ของมาตรการในการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่และการพื้นฟูเศรษฐกิจฐานราก ต่อไป โดยกระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางการดำเนินมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับ ตำบล ไว้ดังนี้

วัตถุประสงค์

- เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยในต่างจังหวัดที่ได้รับผลกระทบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ
- เพื่อให้เกิดการจ้างงาน การบริโภคและการลงทุนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นจาก การจัดสรรงบประมาณลงในระดับตำบล

สาระสำคัญ

เป็นการดำเนินมาตรการเพื่อให้เกิดโครงการที่มีการจ้างแรงงานหรือก่อให้เกิดการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการในจังหวัดโดยมีลักษณะของแนวทางการจัดทำโครงการดังนี้

1. เป็นโครงการที่ส่งผลให้เกิดการซ้อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

2. เป็นโครงการที่ส่งเสริมการพัฒนาชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

3. เป็นโครงการที่ก่อให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจและสังคม

ขั้นตอนการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย

1. คณะกรรมการหมุ่บ้านหรือคณะกรรมการชุมชนจัดทำโครงการ

2. เสนอโครงการต่อกคณะกรรมการระดับอำเภอเพื่อร่วมเสนอต่อกคณะกรรมการระดับจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุมัติและเสนอให้กระทรวงมหาดไทย

3. กระทรวงมหาดไทยเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบภายในเวลา 2 สัปดาห์

4. นับจากวันที่คณะกรรมการรัฐมนตรีเห็นชอบมาตรการแล้ว ให้กระทรวงมหาดไทยเปิดเผย

ข้อมูลโครงการเพื่อให้ประชาชนสามารถติดตามตรวจสอบได้ และจัดทำรายการประเมินผลโครงการเสนอต่อกคณะกรรมการรัฐมนตรีภายในเดือนมกราคม 2559

5. เมื่อคณะกรรมการรัฐมนตรีได้อนุมัติงบประมาณแล้วให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดให้จังหวัดดำเนินโครงการ และมอบหมายให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจ้างโครงการที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ

6. จัดสรรงบประมาณ งบกลาง รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นประจำปีงบประมาณ 2558 โดยให้กระทรวงมหาดไทยแยกเป็นจังหวัดตามสัดส่วนจำนวนตำบลของแต่ละจังหวัด แต่มีเงื่อนไขให้หักกลงในรายละเอียดกับสำนักงบประมาณ

7. ให้สำนักงบประมาณเขตพื้นที่ 1 – 18 เป็นผู้จัดหางบประมาณ พร้อมทั้งติดตามการเบิกจ่ายงบประมาณตามแผนการปฏิบัติงานและการเบิกจ่ายงบประมาณ และเสนอรายงานให้คณะกรรมการรัฐมนตรีทราบความคืบหน้าทุกเดือน

จังหวัด

1. แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณะการกลั่นกรองโครงการในระดับจังหวัด และคณะกรรมการระดับอำเภอ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ กลั่นกรองโครงการ และกำกับติดตามการดำเนินงานโครงการ

2. จัดทำข้อมูลโครงการจัดสรรงบประมาณตามมาตรการสำคัญเร่งด่วน เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและคนยากจนในการเสริมสร้างความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนของกระทรวงมหาดไทย รายตำบล เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตรวจสอบกับกรอบงบประมาณราย

ตำบลที่กระทรวงมหาดไทยแจ้งให้ทราบ ตำบลใดได้รับการจัดสรรงบประมาณเต้มกรอบวงเงิน 5 ล้านบาท แล้วจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอีก

3. แจ้งกรอบงบประมาณรายตำบล ให้อำเภอทราบ เพื่อแจ้งให้หมู่บ้าน/ตำบล เป็นกรอบในการจัดทำโครงการตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่กำหนด

4. ให้หมู่บ้าน/ชุมชนจัดทำโครงการ เสนอต่อคณะกรรมการบูรณาการกลั่นกรอง โครงการระดับอำเภอ

5. คณะกรรมการบูรณาการกลั่นกรองระดับอำเภอ รวบรวมและรับรอง แผนงานโครงการของหมู่บ้าน/ชุมชน เสนอต่อนายอำเภอ

6. นายอำเภอเสนอโครงการต่อคณะกรรมการบูรณาการกลั่นกรองในระดับจังหวัด

7. คณะกรรมการบูรณาการกลั่นกรองโครงการระดับจังหวัด พิจารณาอนุมัติ แผนงาน/โครงการ และจัดส่งรายละเอียดต่อสำนักงบประมาณ (สำนักจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 1-18)

8. รายงานผลปฏิบัติงาน/ผลการใช้จ่ายงบประมาณให้กระทรวงมหาดไทยและ สำนักงบประมาณทราบ

หลักเกณฑ์การตรวจสอบและการกลั่นกรองโครงการ

1. โครงการได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการหมู่บ้าน/คณะกรรมการชุมชน

2. จะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ของส่วนราชการ/หน่วยงาน/ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการในพื้นที่

3. เป็นโครงการที่หมู่บ้าน/ชุมชนสามารถดูแลรักษาและสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่อง

4. มีความพร้อมที่จะดำเนินการได้ทันทีที่มีการอนุมัติโครงการ

5. ควรเป็นโครงการที่สามารถดำเนินการได้ภายใน 31 ธันวาคม 2558

6. เป็นโครงการที่จะช่วยในการบรรเทาหรือแก้ไขปัญหาประชาชนในหมู่บ้านหรือ ชุมชนที่กำลังประสบปัญหานในสภาวะการณ์ปัจจุบัน

7. สถานที่ดำเนินการต้องเป็นสถานที่สาธารณะที่มีหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ จากหน่วยงานที่ดูแลหรือหากเป็นสถานที่ส่วนบุคคลต้องมีเอกสารยืนยันให้ใช้สถานที่ โดยระบุเป็นลายลักษณ์อักษรมีระยะเวลาสอดคล้องกับการใช้อาคารสถานที่นั้นๆ

สรุปได้ว่าการดำเนินโครงการตามมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) เป็นมาตรการอุดหนุนจากรัฐบาลที่มีถูกนำไปดำเนินการทุกพื้นที่ในระดับตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งจะช่วยให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้และเกิดการลงทุนในระบบเศรษฐกิจ เป็นการยกระดับเศรษฐกิจฐานรากเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามแนวทางประชาธิรัฐ ซึ่งเทศบาลตำบลท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก เป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่ได้รับสนับสนุนนโยบาย ของรัฐบาลในการนำมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) มาปฏิบัติ

โดยผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลตำบลท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก เพื่อเป็นการศึกษาถึงบริบทของสภาพพื้นที่ว่ามีความเป็นมาอย่างไร และสามารถที่จะนำมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) มาดำเนินการปฏิบัติในพื้นที่อย่างไร จึงจะเกิดความเหมาะสมและตอบโจทย์ตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ ดังที่ผู้วิจัยได้รวบรวมเนื้อหาสาระสำคัญไว้ในหัวข้อดังไปดังนี้

7.1.2 การดำเนินมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) ในเขตเทศบาลตำบลท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก

การดำเนินมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบลในเขตเทศบาลตำบลท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ได้รับความร่วมมือในการดำเนินโครงการจากทุกภาคส่วน เพื่อดำเนินโครงการที่มีการจ้างแรงงานหรือก่อให้เกิดการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการในลักษณะดังต่อไปนี้

1. โครงการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เช่น
2. โครงการส่งเสริมการพัฒนาชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง เช่น การปลูกพืชใหม่ที่มีตลาด การเปลี่ยนแปลงอาชีพ การสร้างฝาย ปลูกต้นไม้หรือป่าชุมชน เป็นต้น
3. โครงการด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การเพิ่มศักยภาพในการประกอบอาชีพของคนในหมู่บ้าน/ชุมชน ส่งเสริมการประกอบอาชีพ การปรับปรุงซ่อมแซม ศูนย์บริการผู้สูงอายุ เป็นต้น

กรรมการปักครองกระทรวงมหาดไทยได้ให้การสนับสนุนเพื่อให้การดำเนินมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาล จึงให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้านทราบ ว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับฝ่ายปกครองและมอบหมายภารกิจดังกล่าวให้เป็นผู้รับผิดชอบ โครงการโดยตรง โดยให้ดำเนินโครงการครั้งนี้ด้วยความตั้งใจ ทุ่มเทให้เต็มสติกำลังความสามารถด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกฝ่ายตามขั้นตอน โดยเน้นถึงการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ระดับ ดังนี้

1. ระดับหมู่บ้าน สร้างความรู้สึกร่วมหรือความต้องการร่วมจากสมาชิกในหมู่บ้าน โดยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้าน เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทุกกลุ่มสถาบันการศึกษาและหน่วยงานเจ้าของโครงการที่ทำอยู่แล้ว เช่น ชลประทาน แขวงการทาง สำนักงานทางหลวงชนบทพื้นที่และหน่วยบำรุงรักษาฯ เป็นต้น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนว่าจะทำโครงการอะไรที่เหมาะสม และเป็นโครงการที่เกิดจากความต้องการของคนในหมู่บ้านจริงๆ โดยไม่มีใครไปชี้นำ รวมทั้งให้ทุกคนในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการและร่วมเป็นเจ้าของโครงการ เช่น การลงแรง การร่วมตรวจสอบ การร่วมชี้แจงทำความเข้าใจ การร่วมใช้ประโยชน์และการร่วมดูแลรักษา เป็นต้น ทั้งนี้ให้คณะกรรมการ

หมู่บ้านร่วมกันพิจารณาจัดทำกฎหมาย ระบุนัยน์ หลักเกณฑ์ที่จะต้องช่วยกันดูแลรักษาผลผลิตของโครงการให้สามารถใช้ได้แบบยั่งยืน มีการถอนรักษาไว้เพื่อสาธารณะในหมู่บ้านและใช้ประโยชน์ร่วมกันตลอดไป

2. ระดับตำบล กำหนดและชุดปฏิบัติการประจำตำบลจะต้องร่วมดำเนินการกับคณะกรรมการหมู่บ้าน อย่างให้คำปรึกษา แนะนำ ไม่ซึ่งนำหรือครอบงำความต้องการของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ทุกหมู่บ้านได้เสนอโครงการ รับฟังปัญหาอุปสรรคข้อเสนอต่างๆ เชื่อมโยงประสานความร่วมมือทุกภาคส่วนเพื่อให้ได้โครงการที่เป็นประโยชน์จริงๆ และสามารถดำเนินโครงการตามขั้นตอนที่กำหนดด้วยความเรียบร้อย

3. ระดับอำเภอ นายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการบูรณาการ กลั่นกรองระดับอำเภอ จะต้องรับฟังข้อมูลทุกด้าน และทุกโครงการที่คณะกรรมการหมู่บ้านเสนอถือเป็นโครงการที่สำคัญ ดังนั้น จะต้องกลั่นกรองให้เกิดความรอบคอบ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนด โดยลักษณะหรือประเภทของโครงการควรมีลักษณะดังนี้

1. ควรเป็นโครงการที่สร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างรายได้เพื่อกระตุนเศรษฐกิจท้องถิ่น
2. ควรเป็นโครงการที่เกิดประโยชน์แก่ส่วนร่วมและประชาชนมีส่วนร่วม
3. ควรเป็นโครงการที่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้และมีความยั่งยืนต่อเนื่อง
4. ควรเป็นโครงการที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และคู่มือที่กำหนด

โครงการตามมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) ในพื้นที่เขตเทศบาลตำบลท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 4,993,175 บาท ซึ่งจะมีผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการรวมแล้วกว่า 12,000 คน ซึ่งจากการมีส่วนร่วมของประชาชนร่วมกับคณะกรรมการหมู่บ้านในการเสนอความเห็นชอบในการดำเนินโครงการจากทั้ง 11 หมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลท่าทอง ปรากฏว่ามีโครงการที่เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนจำนวน 21 โครงการ พ布ว่าเป็นโครงการซ้อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะทั้งหมด โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อโครงการ สถานที่ดำเนินโครงการ จำนวนผู้ได้รับประโยชน์ จำนวนเงินที่ได้รับอนุมัติ รวมถึงรายชื่อคณะกรรมการกำหนดราคากลาง คณะกรรมการตรวจสอบงานจ้าง ผู้รับจ้างดำเนินงานและผู้ควบคุมงานดังนี้

1. โครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารอนุรักษ์ หมู่ที่ 1 บ้านกอก
2. โครงการ : ปรับปรุงหลังคาที่ออกกำลังกาย หมู่ที่ 1 บ้านกอก
3. โครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารอนุรักษ์ หมู่ที่ 2 บ้านวัดจุฬาภรณ์
4. โครงการปรับปรุงถนนคอนกรีต หมู่ที่ 2 บ้านวัดจุฬาภรณ์

5. โครงการปรับปรุงถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ขยายให้ลึกกว้าง หมู่ที่ 3 บ้านท่าทองตะวันออก
 6. โครงการปรับปรุงอาคารอเนกประสงค์และห้องสมุดประชาชน หมู่ที่ 3 บ้านท่าทองตะวันออก
 7. โครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารอเนกประสงค์ หมู่ที่ 4 บ้านจุงนาง
 8. โครงการปรับปรุงถนนดินลูกรังเป็นถนนคอนกรีต หมู่ที่ 4 บ้านจุงนาง
 9. โครงการปรับปรุงประปาหมู่บ้านเจาะป้อมดาล หมู่ที่ 5 บ้านท่าทองตะวันตก
 10. โครงการปรับปรุงหลังคาที่ออกกำลังกายหมู่ที่ 5 บ้านท่าทองตะวันตก
 11. โครงการปรับปรุงสนามกีฬา หมู่ที่ 6 บ้านไร่
 12. โครงการปรับปรุงถนนคอนกรีตเสริมเหล็กและขยายให้ลึกกว้างเข้าชั้มประตูวัดสว่าง หมู่ที่ 6 บ้านไร่
 13. โครงการขยายท่อเม่นประปาหมู่บ้าน หมู่ที่ 7 บ้านหนองหัวยาง
 14. โครงการสร้างลานอเนกประสงค์ หมู่ที่ 7 บ้านหนองหัวยาง
 15. โครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารอเนกประสงค์ หมู่ที่ 8 บ้านวังกระบาล
- กระบาล
16. โครงการขยายท่อเม่นประปาหมู่บ้าน หมู่ที่ 9 บ้านไผ่วงศ์
 17. โครงการถนนดินลูกรังเป็นถนนลงพื้นคอนกรีต หมู่ที่ 9 บ้านไผ่วงศ์
 18. โครงการขยายท่อเม่นประปาหมู่บ้าน หมู่ที่ 10 บ้านตันหว้า
 19. โครงการปรับปรุงอาคารอเนกประสงค์ หมู่ที่ 10 บ้านตันหว้า
 20. โครงการปรับปรุงอาคาร หมู่ที่ 11 บ้านจุงนางนอก
 21. โครงการปรับปรุงถนนลาดยางเป็นถนนคอนกรีต หมู่ที่ 11 บ้านจุงนาง
- นอก

การดำเนินโครงการดังกล่าวมีการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานของผู้รับเหมาดำเนินการก่อสร้างจากภาคเอกชน ที่ประกอบไปด้วยรายชื่อคณะกรรมการกำหนดราคาภาระ คณะกรรมการตรวจสอบงานจ้าง ผู้รับจ้างดำเนินงาน และผู้ควบคุมงานในแต่ละโครงการ ดังนี้

1. นายจิระศักดิ์ รัตตคุณ ปลัดอำเภอเมืองพิษณุโลก เป็นประธานกรรมการในการตรวจสอบการจ้าง และกำกับดูแลการดำเนินโครงการตามมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) ทั้ง 21 โครงการจาก 11 หมู่บ้านในพื้นที่เขตเทศบาลตำบลท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก
2. นายไพฑูรย์ ถาวรวงศ์ ผู้อำนวยการกองช่าง สังกัดเทศบาลตำบลท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ทำหน้าที่อยู่ในส่วนของคณะกรรมการกำหนดราคากลาง

และกำกับดูแลรับผิดชอบในการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆสำหรับดำเนินงานก่อสร้างทั้ง 11 หมู่บ้าน

3. นายส่งกรานต์ ทั่งทอง หัวหน้าฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง สังกัดเทศบาลตำบลท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ทำหน้าที่อยู่ในส่วนของคณะกรรมการกำหนดราคากลาง และกำกับดูแลรับผิดชอบเรื่องแบบแปลนก่อสร้างของโครงการทั้ง 11 หมู่บ้าน

4. นายพิภพ ชมสวนสวารค์ หัวหน้าฝ่ายการโยธา สังกัดเทศบาลตำบลท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ทำหน้าที่อยู่ในส่วนของคณะกรรมการกำหนดราคากลาง และกำกับดูแลรับผิดชอบในการคุมงานก่อสร้างในการดำเนินโครงการทั้ง 11 หมู่บ้าน

5. รายนามผู้รับผิดชอบในการควบคุมงานก่อสร้างมี ดังนี้

5.1 นายอลงกต คงกรุด วิศวกรโยธา 5 รับผิดชอบหมู่ที่ 1,2,3,4,5,8

และ 10

5.2 นายจรัญ นาคสิทธิพันธุ์ นายช่างโยธา 4 รับผิดชอบหมู่ที่ 6

5.3 นายส่งกรานต์ ทั่งทอง หัวหน้าฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง รับผิดชอบ หมู่ที่ 7,9,10 และ 11

5.4 นายประเสริฐน์ สารสา เจ้าพนักงานประจำ 5 รับผิดชอบหมู่ที่ 9,10

6. รายนามผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำหน้าที่ในส่วนของคณะกรรมการหมู่บ้าน/คณะกรรมการชุมชน และกำกับดูการดำเนินโครงการในพื้นที่ทั้ง 11 หมู่บ้านมีดังนี้

1. นายพงศ์เทพ น้อยโต	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 1
2. นายอัมพร สุ่มยง	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 1
3. นางสิรินารถ จันทร์สอน	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 2
4. นายจรัญ อุปทอง	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 2
5. นายนะรุด แตงอ่อน	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 3
6. นายอ้วน แสงธิรัญ	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 3
7. นายชนิต อินดี	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 4
8. นายเอกพจน์ นันทบูรณ์	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 4
9. นายมานพ ออมราสิงห์	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 5
10. นายสุรเชษฐ์ อ้ำเตเศ	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 5
11. นายสุรพล บัวคำ	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 6
12. นายสมาน โคงพระปรางค์	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 6

- | | |
|------------------------------|------------------------------|
| 13. นายชوان ทองประเสริฐ | ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 7 |
| 14. นายสำเนียง คุดอ่อง | ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 7 |
| 15. นายอ่านวย uhnส่ง | ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 8 |
| 16. นายสุวิทย์ ดังบ้านยาง | ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 8 |
| 17. นายวิเชียร พักทอง | ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 9 |
| 18. นางสาวสาธิต เพชรอ่อน | ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 9 |
| 19. นายจรัญ อินดี | ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 10 |
| 20. นายชนพัต แบนน้อย | ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 10 |
| 21. นายกัญญาภิกา อินดี | ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 11 |
| 22. นายบุญย์เชิด แก้วดวงเล็ก | ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 11 |

ในส่วนของภาคเอกชนที่เข้าร่วมประสานความร่วมมือในการดำเนินโครงการมีดังนี้

1. บริษัท พนิคส์พรไวร์เดอร์ จำกัด
2. ห้างหุ้นส่วนจำกัด 555 ชัพพลาย
3. ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมประไฟ 2555
4. บริษัท ปรีดาสาгалเซอร์วิส จำกัดจาก

รายละเอียดในการจัดทำโครงการแสดงให้เห็นว่า เมื่อโครงการที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการชุมชนถูกกลั่นกรองและเสนอขึ้นมาที่คณะกรรมการระดับอำเภอเพื่อส่งผ่านขึ้นไปยังคณะกรรมการระดับจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบในการอนุมัติงบประมาณลงสู่พื้นที่เพื่อให้เกิดการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวแล้ว จึงเริ่มเกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนตามแนวทางประชาธิรัฐ โดยมีภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ โดยมีบุคลากรจากหน่วยงานภาครัฐเข้ามาเป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางและคณะกรรมการตรวจสอบงานจ้าง อีกทั้งมีบุคลากรจากหน่วยงานภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้รับจ้างดำเนินงาน รวมทั้งให้ทุกคนในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการและร่วมเป็นเจ้าของโครงการร่วมกัน

1.8 ข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลตำบลท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก

การดำเนินมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) ในเขตเทศบาลตำบลท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก เป็นการดำเนินโครงการใน 11 หมู่บ้านซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของตำบลท่าทอง ไว้ดังนี้

ประวัติความเป็นมา

พื้นที่เดิมเรียกว่าบ้านจุพามณีแต่ต่อมาให้มีการเรียกชื่อ “ตำบล” จึงเล่าต่อ กันว่า ชุมชนนี้เจริญมาก มีการค้าขายข้าวเปลือก นำลงที่ท่าบ้านจุพามณีตลอดแนวแม่น้ำน่าน มีเรือขนข้าวเปลือกล่องไปขายที่บางกอก และเมื่อขายได้ก็จะนำเงินซื้อทองกลับมาขายกันตามชุมชน ริมแม่น้ำน่านและตำบลใกล้เคียง สร้างความร่ำรวยและมีฐานะกันถ้วนหน้า ทำให้มีการค้าทองเกิดขึ้นบริเวณท่าน้ำนี้ เวลาจะซื้อทองจะมาขอเรือเข้าท่าน้ำแล้วซื้อขายทองกัน จึงสันนิษฐานได้ว่า “ตำบลท่าทอง” นำจำกัดจากการค้าขายทองที่ท่าน้ำนี้

ข้อมูลทั่วไป

เทศบาลตำบลท่าทอง เป็น 1 ใน 20 ตำบล ในเขตอำเภอ จังหวัดพิษณุโลก มีพื้นที่ 23.70 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากร 12,522 คน มีบ้านประกอบ槿วน 5,640 หลังคาเรือน มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 11 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือเทศบาลตำบล ท่าทองดูแลรับผิดชอบด้านการปกครองในท้องที่

เขตพื้นที่

ทศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลวัดจันทร์ อ. เมืองพิษณุโลก

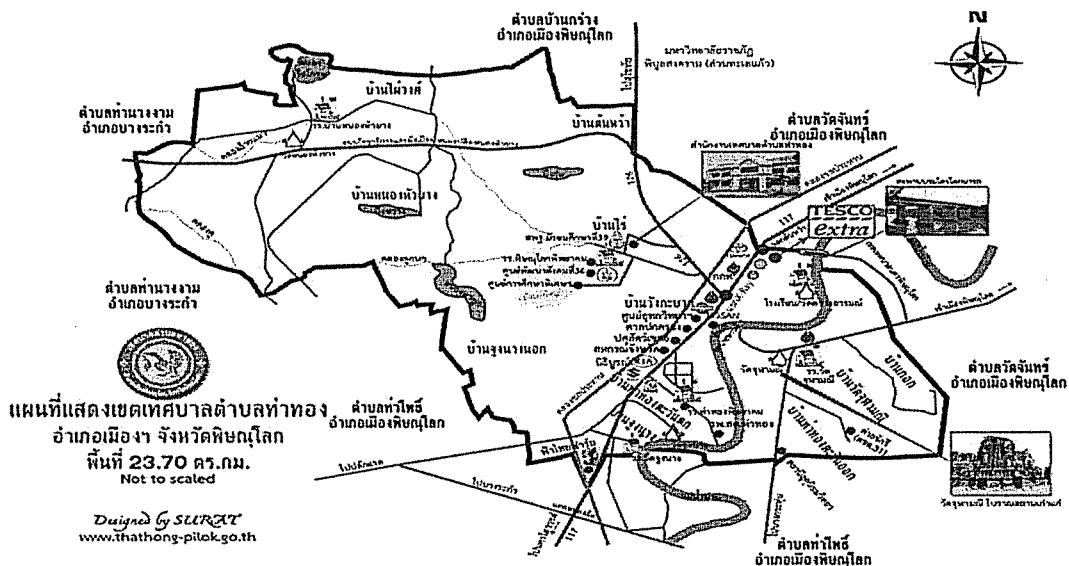
ทศใต้ ติดต่อกับ ตำบลท่าโพธิ์ อ. เมืองพิษณุโลก

ทศตะวันออก ติดต่อกับ ตำบลวัดจันทร์, ตำบลบึงพระ

ทศตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลนางระกำ อ. นางระกำ

สภาพสังคม

ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำไหลผ่าน 1 สาย คือแม่น้ำน่าน ประชากรตำบลท่าทองมีวิถีชีวิตที่เรียบง่าย มีอุปนิสัยเอื้อเพื่อแผ่นดินอ้อมอารี มีการตั้งหมู่บ้านอยู่เป็นกลุ่ม มีความสัมพันธ์กันแบบเครือญาติ ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ โดยมีวัดเป็นศูนย์รวมของคนในชุมชน อาชีพหลักของรายครัวในเขตเทศบาลตำบลท่าทอง ได้แก่ การทำการเกษตร เช่น ทำนา ทำสวน เลี้ยงสัตว์ รองลงมาได้แก่ อาชีพเสริมและอาชีพรับจ้าง ทั่วไป



ภาพ 15 แผนที่แสดงอาณาเขตเทศบาลตำบลท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก
ที่มา : เทศบาลตำบลท่าทอง, 2559.

1.9 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลของปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สรุปความสัมพันธ์เชิงสาเหตุที่ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการนำ มาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) ไปปฏิบัติได้ดังนี้

1. การรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการประชาสัมพันธ์ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการประชาสัมพันธ์เป็นปัจจัยที่สำคัญ เพราะหากประชาชนได้รับรู้รับทราบข้อมูลต่างๆของนโยบายจากการอ่านประกาศ หรือการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ ก่อนที่จะเริ่มดำเนินการปฏิบัติ ย่อมส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ (คงฤทธิ์ จันทร์ฟู, 2555) ได้ศึกษาเบรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นในเขตเมือง เขตกึ่งเมือง กึ่งชนบทและเขตชนบทของจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1.ศึกษาการบูรณาการที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น และ 2.ศึกษาการดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเบรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นในเขตเมือง กับเขตกึ่งเมือง กึ่งชนบทและเขตชนบท โดยผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น คือด้าน

การรับรู้ข้อมูลข่าวสารจำแนกตามเขตอำเภอ พ布ว่าประชาชนที่อาศัยในเขตเมือง มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาห้องถินด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยรวมสูงกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตกึ่งเมืองกึ่งชนบทและประชาชนที่อาศัยในเขตชนบท ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถินที่อยู่ในเขตเมืองมีงบประมาณและศักยภาพในการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนได้อย่างหลากหลาย ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถินที่อยู่ในเขตกึ่งเมืองกึ่งชนบทและเขตชนบท จึงทำให้ประชาชนที่อยู่ในเขตเมืองสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารได้มากกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตกึ่งเมืองกึ่งชนบทและเขตชนบท

2. ความร่วมมือระหว่างชุมชนกับภาครัฐ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ โดยนโยบายที่รัฐบาลมอบหมายให้ไปดำเนินการปฏิบัติจะประสบความสำเร็จและบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ ย่อมเกิดจากความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่ายซึ่งจะเป็นแรงสนับสนุนและเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ โอทูลและเมเยอร์ (O'Toole and Meier, 1999) ได้พัฒนาตัวแบบการจัดการภาครัฐที่จะทำให้เกิดความร่วมมือกันภายใน รัฐใช้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและป้องกันระบบความร่วมมือโดยลดผลกระทบจากสภาพแวดล้อมให้มากที่สุด โดยตัวแบบที่โอทูลและเมเยอร์เสนอ ได้แก่ ตัวแบบการจัดการเครือข่าย (network management) ซึ่งนำเข้าไปศึกษากับผู้บริหารโรงเรียนและครูอี่นๆ ในโรงเรียน 500 กว่าแห่งในรัฐเท็กซัส โดยใช้เวลาศึกษา 5 ปีเศษ ผลการศึกษาพบว่าปฏิสัมพันธ์มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับผลงานของโรงเรียน ยิ่งเกิดการรวมกันเป็นเครือข่ายโดยครูกับผู้บริหารโรงเรียนมีปฏิสัมพันธ์กันมากเท่าใด ผลงานก็ยิ่งมีมากเท่านั้น

3. ภาวะผู้นำของผู้นำชุมชน มีส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะหากผู้นำชุมชนไม่ร่วมกันหรือผู้ใหญ่บ้านหรือบุคคลใดก็ตาม มีภาวะของความเป็นผู้นำและสามารถเป็นศูนย์รวมของประชาชนในหมู่บ้านได้ อีกทั้งได้รับความเคารพนับถือเลื่อมใสจากชาวบ้านมากเพียงไร ย่อมมีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็งกลมเกลียว กัน อันจะนำไปสู่การดำเนินกิจกรรมที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ (วันดี บุญเสนา, 2551) ที่ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของจังหวัดสระแก้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และ 3. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยผลการศึกษาพบว่าผู้นำเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ ของจังหวัดสระแก้ว โดยประชาชนมีความศรัทธาในตัวผู้นำอยู่ในระดับมาก รวมทั้งมีความสัมพันธ์กับผู้นำอยู่ในระดับมาก การที่ประชาชนมีความศรัทธาในตัวผู้นำ นั่นเป็นพระ

ผู้นำกองทุนหมู่บ้านฯ เป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมาจากการสมาชิก ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับนับถือจากสมาชิกและคนในหมู่บ้านเป็นอย่างดี ประชาชนส่วนใหญ่เชื่อมั่นว่าผู้นำกองทุน ทั้งประธานกองทุนฯ คณะกรรมการกองทุนและรวมทั้งประธานเครือข่ายกองทุน เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการที่จะบริหารกองทุนฯ ให้เจริญก้าวหน้าได้ มีความเชื่อมั่นว่าผู้นำเป็นผู้มีความเสียสละ รวมทั้งมีความเชื่อมั่นว่าผู้นำเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต จะนั้นเมื่อผู้นำขอความร่วมมือ สมาชิกหรือคนในชุมชนก็จะให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี หรือกล่าวได้ว่าประชาชน มีความศรัทธาในตัวผู้นำจึงส่งผลให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของกองทุนเป็นอย่างดี โดยภาพรวมแล้วประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ อยู่ในระดับมาก กล่าวคือ มีส่วนร่วมวางแผนและมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในระดับมาก มีส่วนร่วมร่วมรับผลประโยชน์ จากการกองทุนหมู่บ้านฯ และมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบกองทุนหมู่บ้านฯ ในระดับปานกลาง

4. ประโยชน์ที่ได้รับจากบริการสาธารณูปการสาธารณะ การบริการสาธารณูปการอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ดังนั้นการดำเนินมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) จึงต้องดำเนินโครงการให้เกิดผลลัพธ์ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในหมู่บ้าน โดยประชาชนต้องมีส่วนในการรับประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ วิษณุ หยกจินดา (2557) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน หมู่บ้านทุ่งกร่าง ตำบลทับไทร อำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี โดยผลการวิจัยพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน หมู่บ้านทุ่งกร่าง ตำบลทับไทร อำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากบริการสาธารณะเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์อยู่ในระดับมากเป็นอันดับแรก รองลงมา ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมีส่วนร่วมในระดับมาก ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานมีส่วนร่วมในระดับมาก และสุดท้ายด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผลมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อย

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการนำเสนอการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) ไปปฏิบัติ กรณีศึกษา : เทศบาลตำบลท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ผู้วิจัยได้รวบรวมด้วยวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาไว้ดังนี้

2.1 งานวิจัยในประเทศ

วันดี บุญเสนาง (2551) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของจังหวัดสระบุรี โดยผลการวิจัยพบว่า 1. ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก กล่าวคือมีส่วนร่วมวางแผน

และมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในระดับมาก มีส่วนร่วมร่วมรับผลประโยชน์จากการของทุนหมู่บ้านฯ และมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบกองทุนหมู่บ้านฯ ในระดับปานกลาง 2.ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน คือความพร้อมของประชาชน การจูงใจ/สิ่งจูงใจ ผู้นำ และความผูกพันกับชุมชน โดยทั้ง 4 ปัจจัยสามารถร่วมกันอธิบายการมีส่วนร่วมกันอธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 โดยข้อเสนอแนะมีดังนี้ 1. ควรมีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น 2. ส่งเสริมความพร้อมของประชาชนโดยฝึกอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจ 3. หาแนวทางให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมให้มากขึ้น 4. ภาครัฐควรพัฒนาผู้นำกองทุนหมู่บ้านฯ ให้มีศักยภาพมากขึ้น และ 5. จัดโครงการส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความรัก ความผูกพันกับชุมชนให้มากขึ้น เช่น การจัดสรรงบประมาณประโยชน์จากการของทุนเพื่อสาธารณะประโยชน์ให้แก่คนในชุมชน ฯลฯ

สมศักดิ์ น้อยนคร (2551) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลในจังหวัดอุดรติดต่อ โดยผลการวิจัยพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลในจังหวัดอุดรติดต่อโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ด้านการปฏิบัติงานและด้านการรับผลประโยชน์อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการคิดพัฒนา ด้านการตัดสินใจและด้านการติดตามประเมินผลอยู่ในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลในจังหวัดอุดรติดต่อ กับปัจจัยส่วนบุคคลพบว่าประชาชนที่มีอายุ ระดับการศึกษา อายุพัฒนาระยะได้ที่แตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนประชาชนที่มีเพศและระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลที่แตกต่างกันมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลไม่แตกต่างกัน

สมใจ จันทร์ไฟครี (2554) ศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาตำบลขององค์กรบริหารส่วนตำบลบึงทองหลาง อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี โดยผลการวิจัยพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อแยกพิจารณาในแต่ละด้าน พบว่าประชาชนองค์กรบริหารส่วนตำบลบึงทองหลางมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาตำบลอยู่ในระดับปานกลางเกือบทุกด้าน มีด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนและด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาตำบลขององค์กรบริหารส่วนตำบลบึงทองหลาง อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี พบร่วมอยู่ต่างกัน มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาตำบลต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนเพศ ระดับการศึกษา อายุพัฒนาระยะได้ที่ต่อเดือน มีระดับการมีส่วนร่วมไม่ต่างกัน

สุภาชนก เหล็กกล้า (2556) ศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตำบลลาด划 อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี โดยผลการวิจัยพบว่า สมาชิกกองทุนหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านโดยรวมอยู่ในระดับมาก

เมื่อจำแนกรายด้าน ได้แก่ ด้านการรับผลประโยชน์ ด้านการดำเนินกิจกรรม ด้านการประเมินผล ด้านการตัดสินใจ ตามลำดับ จากการทดสอบสมมติฐานของกลุ่มตัวอย่างพบว่า เพศ และสถานภาพสมรส อาชีพหลัก มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แต่สมาชิกกองทุนหมู่บ้านที่มี อายุ ระดับการศึกษา รายได้ และการถูกยึดต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านไม่แตกต่างกัน

วิษณุ หยกจินดา (2557) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน หมู่บ้านทุ่งกร่าง ตำบลทับไทร อำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี โดยผลการวิจัยพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน หมู่บ้านทุ่งกร่าง ตำบลทับไทร อำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์มีส่วนร่วมในระดับมากเป็นอันดับแรก รองลงมาด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมีส่วนร่วมในระดับมาก และสุดท้ายด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผลมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อย ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่าประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน หมู่บ้านทุ่งกร่าง

นิพนธ์ พันธุ์เขตรกิจ (2557) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรบริหารส่วนตำบลไทรทอง อำเภอไทรทอง จังหวัดกำแพงเพชร โดยผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านที่มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานบริการสาธารณะ ด้านโครงสร้างพื้นฐานมากที่สุดคือ ด้านการรับผลประโยชน์มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก รองลงมา คือด้านการตัดสินใจมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ด้านการดำเนินงานมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก และ มีเพียงด้านการประเมินผลมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง

ปิยะรัตน์ รุกขชาติ (2557) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาห้องถีน ขององค์กรบริหารส่วนตำบลไผ่วงศ์ อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง โดยผลการวิจัยพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นด้านพบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการรับผลประโยชน์อยู่ในระดับมาก ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล อยู่ในระดับปานกลาง ผลการทดสอบสมมติฐานพบว่าประชาชนที่มี เพศ อายุ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน โดยภาพรวมไม่มีความแตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีระดับการศึกษา อาชีพรายได้และช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยภาพรวม มีความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

นันทิยา เอี่ยมເກົ້າ (2558) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน ของเทศบาลตำบลท่ายาง อำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี โดยผลการวิจัยพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนของเทศบาลตำบลท่ายาง โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับตามคะแนนเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์มี

ค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ส่วนด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนของเทศบาลตำบลท่าယางจำแนกตามลักษณะประชากรศาสตร์ปัจจัยด้าน เพศ อายุ ระดับการศึกษาอาชีพและรายได้ต่อเดือน ต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาลตำบลท่าယางแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

รัฐ กันภัย (2558) ศึกษาการรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในเขตองค์กรบริหารส่วนตำบล จังหวัดภาคตะวันตกตอนล่าง โดยผลการวิจัยพบว่า ประชาชนในองค์กรบริหารส่วนตำบลเขตจังหวัดภาคตะวันตกตอนล่าง มีการรับรู้ข่าวสารจากสื่อโทรทัศน์มากที่สุด มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนามากที่สุด และมีการพัฒนาด้านการศึกษาและวัฒนธรรมมากที่สุด ส่วนค่าความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการพัฒนาท้องถิ่นในเขตองค์กรบริหารส่วนตำบล จังหวัดภาคตะวันตกตอนล่าง มีความสัมพันธ์ทางบวกทุกด้านและมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยตัวแปรที่มีค่าสัมประสิทธิ์สัมพันธ์กับการพัฒนาท้องถิ่นในองค์กรบริหารส่วนตำบลมากที่สุดคือ สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา และตัวแปรที่มีค่าสัมประสิทธิ์สัมพันธ์กับการพัฒนาท้องถิ่นในองค์กรบริการส่วนตำบลน้อยที่สุดคือ การรับรู้ข่าวสารจากอินเตอร์เน็ต และการรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาท้องถิ่นในองค์กรบริหารส่วนตำบล เขตจังหวัดภาคตะวันตกตอนล่าง มีค่าอำนาจการพยากรณ์ร้อยละ 54.9

2.2 งานวิจัยในต่างประเทศ

โอทูล และไมเออร์ (O'Toole and Meier, 1999) ได้พัฒนาตัวแบบการจัดการภาครัฐ ที่จะทำให้เกิดความร่วมมือกันภายใน รู้จักใช้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม และป้องกันระบบความร่วมมือโดยลดผลกระทบจากสภาพแวดล้อมให้มากที่สุด โดยตัวแบบที่โอทูลและไมเออร์เสนอ ได้แก่ ตัวแบบการจัดการเครือข่าย (network management) ซึ่งนำเข้าไปศึกษากับผู้บริหารโรงเรียนและครุอีนๆ ในโรงเรียน 500 กว่าแห่งในรัฐเท็กซัส โดยใช้เวลาศึกษา 5 ปีเศษ ผลการศึกษาพบว่าปฏิสัมพันธ์มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับผลงานของโรงเรียน ยิ่งเกิดการรวมกันเป็นเครือข่ายโดยครุกับผู้บริหารโรงเรียนมีปฏิสัมพันธ์กันมากเท่าใด ผลงานก็ยิ่งมีมากเท่านั้น

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมและศึกษาตัวอย่างงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการนำมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้านบาท) ไปปฏิบัติ กรณีศึกษา : เทศบาลตำบลท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลกได้ดังนี้



ภาพ 16 กรอบแนวคิดการวิจัย