

ข้อเสนอเชิงนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ของเทศบาลเมืองแม่ใจ อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่*

A Proposed Public Policy on the Physical Infrastructure in Maejo Municipality Sansai District, Chiang Mai Province

นนท์ น้าประมานสุข

Non Naprathansuk

มหาวิทยาลัยแม่ใจ วิทยาลัยบริหารศาสตร์

Maejo University, School of Administrative Studies, Thailand

E-mail: nonnaprathansuk@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะนโยบายสาธารณะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ในเขตเทศบาลเมืองแม่ใจ การวิจัยเป็นการวิจัยเชิงผสมผสาน (Mix Method) โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการวิจัยด้านเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้รู้ที่อยู่ในชุมชน การวิเคราะห์ข้อมูลอาศัย การตีความจากเอกสาร หลักฐาน และการสัมภาษณ์เชิงลึก ส่วนการวิจัยเชิงปริมาณมีขนาดกลุ่มประชากร จำนวน 420 คน และใช้การสุ่มตัวอย่างแบบการเลือกแบบจำเพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยใช้แบบสอบถามในการเก็บข้อมูล ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณนั้นใช้โปรแกรมทางสถิติในการ คำนวณโดยหาค่าสถิติ ความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน (Standard Deviation) และการวิเคราะห์สถิติถดถอย (Regression) จากนั้นจึงนำผล การวิเคราะห์ทั้งสองส่วน นำเสนอแนะนโยบายทางเลือกแบบตาราง (Policy Alternative Matrix) และสุดท้าย จึงเลือกนโยบายจากนโยบายทางเลือกเพื่อเสนอต่อเทศบาลเมืองแม่ใจ

ผลการวิจัยพบว่า

1. การกำหนดนโยบายทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ยังเป็นการกำหนดจากบน ลงล่าง ซึ่งการกำหนดนโยบายนั้นมาจากนายกเทศมนตรีเป็นหลัก โดยบุคลากร ประชาชนมีส่วนร่วม ในการกำหนดทิศทาง และวางแผนงาน การดำเนินการของเทศบาลในการบริหารจัดการอยู่ในระดับ ปานกลาง

*ได้รับบทความ: 20 มิถุนายน 2561; ตอรับตีพิมพ์: 2 สิงหาคม 2561

Received: June 20, 2018; Accepted: August 2, 2018



2. จากการนำเกณฑ์การประเมินทางด้านธรรมาภิบาลการเมือง และงบประมาณ เป็นตัวชี้วัด ในการกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานกายภาพ พบว่า ปัญหา และอุปสรรคทางด้านธรรมาภิบาล เป็นปัญหา และอุปสรรคมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านงบประมาณ และด้านการเมือง ตามลำดับ ซึ่งส่งผล ใ้งบประมาณที่การจัดสรรงบประมาณยังไม่ดีพอ และไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่าง แท้จริง

3. การวิเคราะห์ถดถอยเชิงเส้นพหุ (Multiple Regression: MRA) พบว่า ธรรมาภิบาล งบประมาณ และการเมืองมีอิทธิพลต่อนโยบายโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพของเทศบาลเมืองแม่โจ้ และมีอิทธิพลต่อประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองแม่โจ้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.05 เหมือนกันทั้งสองส่วน

4. จากตารางนโยบายทางเลือก (Policy Alternative Matrix) นโยบายที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นนโยบายที่เหมาะสมต่อเทศบาลเมืองแม่โจ้ และสอดคล้องต่อบริบทของชุมชน

คำสำคัญ: ข้อเสนอเชิงนโยบาย; โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ; อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

Abstract

This study aimed to propose the public policy on physical infrastructure in Maejo municipality and it employed mix method. Documentary review and in-depth interview conducted with local key informants were used for qualitative research. For quantitative research, a set of questionnaires were used for data administrated with a sample group 420 local people obtained by purposive sampling. The data were analyzed by using descriptive statistics i.e. Percentage, Frequency, Mean, Standard Deviation, and Multiple regression was also employed. Result of the analyses were presented based on policy alternative matrix then it was chosen to be proposed to Maejo municipality.

Results of the study were as follow:

1. The policy formulation on physical infrastructure was in the form of top-down policy and it was mainly done by the mayor whereas personal of Maejo municipality and local people participated in the direction and plaining. The municipality operation on managerial administration was found at moderate level.



2. Regarding the assessment of the good governance, politics, and budgeting as an indicator for the formulation of the policy on physical infrastructure, problems encountered in good governance was found the most. This was followed by budgeting and politics. This resulted in poor budget allocation and it was not truly responsive to needs of local people.

3. According to the multiple regression analysis, it was found that good governance, budgeting, and politics had influenced on physical infrastructure policy of Maejo municipality as well as democracy and participation with a statistical significance level at 0.05.

4. The policy on local people participation was appropriate with Maejo municipality and consistent with the community context.

Keywords: Proposed Public Policy; Physical Infrastructure; Sansai District, Chiang Mai Province

1. บทนำ

การพัฒนาเมืองเชียงใหม่ให้เป็นที่ไปตามเป้าประสงค์ของแผนพัฒนาจังหวัด ท้องถิ่นเองจึงเป็นกลไกที่สำคัญที่จะประสานและก่อให้เกิดความสำเร็จตามแผนพัฒนาจังหวัดได้ ซึ่งการพัฒนาจังหวัดเพื่อให้ทันกระแสโลกและการแข่งขันท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องมีการปรับตัวและพัฒนาให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เป็นพลวัตด้วยเหตุนี้งานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งให้เกิดนโยบาย “การออกแบบเมือง” แม่โจ้ให้มีศักยภาพและการพัฒนาให้เกิดเมืองที่ประชาชนในพื้นที่ต้องการโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพให้ได้มาตรฐานอย่างเป็นรูปธรรม และตรงตามความต้องการของชุมชน (bottom-up policy) ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงได้ยกประเด็นคำถามขึ้นว่า นโยบายทางเลือกใดที่เหมาะสมสำหรับผู้บริหารเทศบาลเมืองแม่โจ้ ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้ อาศัยกรอบการวิเคราะห์

นโยบายทางเลือกที่มีเป้าหมายหรือเกณฑ์การประเมินเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ได้แก่ 1) ธรรมาภิบาล 2) การเมืองและ 3) งบประมาณ รวมไปถึงแนวคิด ทฤษฎีการมีส่วนร่วมและประชาธิปไตยที่สำคัญ และมีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพของเทศบาลเมืองแม่โจ้ ที่สอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชน และความต้องการที่แท้จริงของประชาชนที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบของเทศบาลเมืองแม่โจ้

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบายทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพของเทศบาลเมือง แม่โจ้ อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

2. เพื่อทราบระดับปัญหาและอุปสรรคจากการใช้เกณฑ์การประเมิน ในด้านธรรมาภิบาล



การเมืองและงบประมาณ ในการกำหนดนโยบาย ทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพของ เทศบาลเมืองแม่โจ้ อำเภอสันทราย จังหวัด เชียงใหม่

3. เพื่อศึกษาสาเหตุปัจจัยที่ส่งผลต่อ นโยบายสาธารณะและประชาธิปไตย และการมี ส่วนร่วมด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพของ เทศบาลเมืองแม่โจ้

4. เพื่อหาข้อเสนอเชิงนโยบายสาธารณะ จากนโยบายทางเลือกด้านโครงสร้างพื้นฐานทาง กายภาพแก่เทศบาลเมืองแม่โจ้ อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ที่สอดคล้องต่อบริบทชุมชนและ ความต้องการของชุมชนแม่โจ้

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ข้อเสนอเชิงนโยบาย สาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ของเทศบาลเมืองแม่โจ้ อำเภอสันทราย จังหวัด เชียงใหม่ เป็นการวิจัยเชิงแบบผสมผสาน (Mix Method) โดยอาศัยการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยพื้นที่ในการวิจัย ประกอบด้วย ตำบลหนองหาร ตำบลป่าไผ่ และ ตำบลหนองจ่อม การเก็บข้อมูลแบ่งออกเป็น สองส่วนคือ 1) จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก เอกสาร และ 2) จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยอาศัยแบบคำถามสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้าง เพื่อใช้สัมภาษณ์ผู้บริหาร และบุคลากรขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลเมืองแม่โจ้ รวมไปถึงประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้ และผู้บริหาร บุคลากรของเทศบาลเมืองแม่โจ้

(Key Informants) เพื่อหาข้อมูลด้านธรรมาภิบาล ของเทศบาลเมืองแม่โจ้ การมีส่วนร่วมของชุมชน ในเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้ ปัญหาและอุปสรรค การกำหนดนโยบายของเทศบาลเมืองแม่โจ้ โดยใช้ วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก และสนทนากลุ่ม การตรวจสอบข้อมูลใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า จากนั้นในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยการจำแนกและ จัดระบบข้อมูล (Typology and Taxonomy) แยกเป็นหมวดหมู่ โดยอิงทฤษฎีการวิเคราะห์ นโยบายทางเลือกสาธารณะ การมีส่วนร่วมและ ธรรมาภิบาล จากนั้นนำผลที่ได้มาผสมกับผลลัพธ์ ค่าสถิติจากชุดแบบสอบถามเชิงปริมาณอีกครั้งแล้ว จึงมีการอ่านผล โดยอาศัยการตีความและวิเคราะห์ เนื้อหาแล้วสร้างตารางนโยบายทางเลือกและ ในท้ายที่สุด จึงเลือกนโยบายจากตารางนโยบาย ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดต่อเทศบาลเมืองแม่โจ้

ในส่วนของการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อ เป็นการสนับสนุน และตรวจสอบความข้อมูล ในเชิงคุณภาพ งานวิจัยชิ้นนี้ยังได้ทำการเก็บข้อมูล จากแบบสอบถาม โดยใช้ประชากรและกลุ่ม ตัวอย่างได้จากประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เขตเทศบาล เมืองแม่โจ้ และใช้สูตรของทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane, 1967) โดยระดับความเชื่อมั่นอยู่ที่ 95% สัดส่วนความคลาดเคลื่อนเท่ากับ 0.05 ดังนั้น จำนวนตัวอย่างของกลุ่มประชาชนเท่ากับ 394 คน ส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม จำนวน 1 ชุด โดยแบ่งออกเป็น 4 ตอนคือ ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามที่ประกอบด้วย ข้อคำถามเกี่ยวกับ ปัจจัยส่วนบุคคล ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถาม ด้านปัจจัยที่ส่งผลต่อนโยบายสาธารณะด้าน



โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพของเทศบาลเมืองแม่ใจ ตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามด้านประชาธิปไตย ในท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ และตอนที่ 4 เป็นแบบสอบถามด้านปัญหาและอุปสรรคและหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ

โดยใช้การสุ่มตัวอย่างการเลือกแบบจำเพาะเจาะจง เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยใช้การวัดแบบลิเคิร์ต (Likert Scale) ซึ่งใช้เกณฑ์ 5 ระดับ ซึ่งแทนค่า มากที่สุด (5) มาก (4) ปานกลาง (3) น้อย (2) และน้อยที่สุด (1) ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลใช้ค่าสถิติ เพื่อวิเคราะห์แบบสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน รวมไปถึงการวิเคราะห์สถิติถดถอยเชิงเส้นพหุ เพื่อหาปัจจัยที่ส่งผลต่อนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพของเทศบาลเมืองแม่ใจ และปัจจัยที่ส่งผลต่อประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองแม่ใจ รวมไปถึงประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมต่อนโยบายโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพของเทศบาลเมืองแม่ใจ

4. สรุปผลการวิจัย

1. จากแบบสอบถามข้อมูลส่วนบุคคลพบว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 57.1 มีอายุอยู่ในช่วง 21-30 ปี คิดเป็นร้อยละ 26.2 มีระดับการศึกษาปริญญาตรีมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 45.2 ส่วนใหญ่เป็นนักศึกษา คิดเป็นร้อยละ 22.1 ส่วนสถานภาพผู้ให้ข้อมูล ส่วนใหญ่

สถานภาพสมรส คิดเป็นร้อยละ 58.8 และมีเงินเดือนต่ำกว่า 10,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 46.0 และเป็นชนชั้นกลาง คิดเป็นร้อยละ 56.2

2. จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่าการกำหนดนโยบายทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ยังเป็นการกำหนดจากบนลงล่าง ซึ่งการกำหนดนโยบายนั้นมาจากนายกเทศมนตรีเป็นหลัก ส่งผลให้โครงการต่างๆ ที่ออกมาจากนโยบายนั้นไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยบุคลากร ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและวางแผนงาน การดำเนินการของเทศบาลในการบริหารจัดการอยู่ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 49.3 ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลทั้งภาครัฐและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองแม่ใจ มีความเห็นตรงกันว่า “การกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานของเขตเทศบาล เช่น ถนน หนทาง ไฟฟ้า น้ำประปา นั้นมาจากช่วงการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเท่านั้น การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่ให้ประชาชนหรือชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในแผนพัฒนาของเทศบาลในแต่ละปียังมีไม่มากเท่าที่ควร”

3. จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่าจากการนำเกณฑ์การประเมินทางด้านธรรมาภิบาล การเมือง และงบประมาณ เป็นตัวชี้วัดในการกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพพบว่า ปัญหาและอุปสรรคทางด้านธรรมาภิบาลเป็นปัญหาและอุปสรรคมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 57.9 รองลงมาคือ ด้านงบประมาณ คิดเป็นร้อยละ 58.6 และด้านการเมือง คิดเป็นร้อยละ 49.0 ตามลำดับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การที่เทศบาลเมือง



แม่โจ้ไม่ได้ใช้หลักธรรมาภิบาลในการกำหนดนโยบายก่อให้เกิดปัญหาในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ส่งผลให้งบประมาณที่การจัดสรรงบประมาณยังไม่ดีพอ และไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ดังตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลกล่าวไว้ว่า “เทศบาลชอบพูดว่าไม่มีงบ” หรือ “งบประมาณไม่มีต้องเอาไปใช้ในส่วนอื่นก่อน” และนั่นจึงส่งผลให้เทศบาลเมืองแม่โจ้มีประสิทธิภาพในนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพนี้อยู่ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 58.6 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมซึ่งเป็นหนึ่งในหลักธรรมาภิบาลนั้นยังมีระดับไม่สูงมาก จึงขาดการตรวจสอบ เปิดเผยข้อมูล และไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังนั้น เทศบาลแม่โจ้ต้องเร่งพัฒนาการใช้หลักธรรมาภิบาล เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่

4. จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 พบว่า ค่าอิทธิพลเชิงสาเหตุปัจจัยที่ส่งผลต่อนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพของเทศบาลเมืองแม่โจ้ โดยเทคนิคการวิเคราะห์ถดถอยเชิงเส้นพหุ (Multiple Regression: MRA) มีค่าสถิติที่มีค่ามากกว่า 1.96 หรือ ค่า Sig-T หรือ ค่า p value ของตัวแปรอิสระมีค่าน้อยกว่า 0.05 แสดงว่า ธรรมาภิบาล (Governance) งบประมาณ (Beget) และการเมือง (Political) มีอิทธิพลต่อนโยบายโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพของเทศบาลเมืองแม่โจ้ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.05 โดยมีค่าอิทธิพลเชิงสาเหตุ เท่ากับ 0.427 0.327 และ 0.108 ตามลำดับ เช่นเดียวกับค่าอิทธิพลเชิงสาเหตุปัจจัยที่ส่งผลต่อประชาธิปไตยและการ

มีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองแม่โจ้ โดยเทคนิคการวิเคราะห์ถดถอยเชิงเส้นพหุ (Multiple Regression: MRA) มีค่าสถิติที่มีค่ามากกว่า 1.96 หรือ ค่า Sig-T หรือ ค่า p value ของตัวแปรอิสระมีค่าน้อยกว่า 0.05 แสดงว่า ธรรมาภิบาล (Governance) งบประมาณ (Beget) และการเมือง (Politics) มีอิทธิพลต่อประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองแม่โจ้ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.05 โดยมีค่าอิทธิพลเชิงสาเหตุ เท่ากับ 0.637 0.103 และ 0.091 ตามลำดับ

5. จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 4 พบว่า จากตารางนโยบายทางเลือก นโยบายที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นนโยบายที่เหมาะสมต่อเทศบาลเมืองแม่โจ้ และสอดคล้องต่อบริบทของชุมชนมากกว่าให้นายกเทศมนตรีกำหนด (Status quo) โดยเฉพาะเรื่องด้านงบประมาณ คิดเป็นร้อยละ 58.1 รองลงมาคือ ธรรมาภิบาล คิดเป็นร้อยละ 54.3 และการเมือง คิดเป็นร้อยละ 51.4 ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูล เช่น “อยากให้เทศบาลเปิดเวทีรับฟังเสียงชาวบ้านมากขึ้น” หรือ “ให้เจ้าหน้าที่มาสำรวจความต้องการเลย” ดังนั้น นโยบายที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมจึงเหมาะสมที่สุดในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และยังสามารถช่วยตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนนั้น



ได้อย่างแท้จริง ดังเช่น ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์ (Laiprakobsup, 2016 : 5) ได้ให้ความเห็นไว้วางนโยบายสาธารณะแบบบนลงล่าง ไม่ให้ความสำคัญกับประชาชน แยกกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะออกจากสังคมอย่างมากจนดูเหมือนว่าประชาชนไม่มีบทบาทต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะเลย เช่นเดียวกับการศึกษาของรัชชัชย เคหะบาล (Kahaban, 2013 : 100-124) เห็นว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมนั้นคือ “การจัดการตนเอง” หมายถึง มีความสามารถในการกำหนดทิศทางการพัฒนา และแก้ไขปัญหาชุมชนด้วยตนเองได้อย่างยั่งยืน

รวมไปถึงเมื่อใช้เทคนิคการวิเคราะห์ถดถอยเชิงเส้นพหุ ซึ่งให้เห็นว่า นโยบายโครงสร้างพื้นฐานนั้น มีความสัมพันธ์อย่างยิ่งในเรื่องของธรรมาภิบาลอย่างสอดคล้องกันอย่างเด่นชัด ในทำนองเดียวกันกับผลจากค่าทดสอบค่าสหสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระที่ใช้อธิบายตัวแปรตามตัวแปรประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม จะเห็นได้ว่าธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมีค่ามากที่สุด ดังเช่น UNESCAP (Suwanmongkol, 2014 : 4) แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของธรรมาภิบาล เนื่องจากการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการโครงสร้าง และความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมือง ซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนของสถาบันทางการเมืองที่มีลักษณะอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อบริหารกิจการของบ้านเมือง และแก้ไขปัญหาของสังคมตลอดจนกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วม

ของภาคส่วนหรือฝ่ายต่างๆ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติภายใต้กรอบ และกระบวนการทางกฎหมายอันชอบธรรม

ในทำนองเดียวกันกับวุฒิสาร ตันไชย (Tanchai, 2014 : 164) ได้เสนอว่า การกระจายอำนาจในเชิงบริหารและองค์กรแบบที่แล้วมาในอดีตยังไม่เพียงพอ แต่เราต้องทำให้การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น ต้องสร้างดุลอำนาจใหม่ที่ค้ำอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนเป็นใหญ่ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องทำให้ท้องถิ่นสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการได้ตรงจุด ด้วยเหตุนี้เองจึงกล่าวได้ว่า การกำหนดนโยบายและการใช้ธรรมาภิบาลที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น ถือได้ว่าหากหน่วยงานภาครัฐไหนมีธรรมาภิบาลสูงย่อมมีการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นสูงตามไปด้วย และเมื่อพิจารณาถึงผลการนำธรรมาภิบาลไปใช้ในการกำหนดนโยบายโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลเมืองแม่โจ้นั้น ยังอยู่ในระดับปานกลาง

ดังนั้น เพื่อทำให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแล้วเทศบาลแม่โจ้ ควรตระหนักและควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเทศบาลเมืองแม่โจ้ยังมีปัญหาด้านธรรมาภิบาล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม นอกจากนั้น เมื่อใช้เกณฑ์สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (Office of the Public Sector Development Commission,



2010 : 69) ในเรื่องหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พบว่า การเปิดเผยและให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องของเทศบาลเมืองแม่โจ้อยู่ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 52.9 ในส่วนของการรับฟังและบริหารจัดการข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองแม่โจ้อยู่ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 53.1 การร่วมบริหารราชการ และติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของส่วนราชการ/จังหวัด โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของเทศบาลเมืองแม่โจ้อยู่ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 61.7 และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและมีกลไกสนับสนุนและเสริมสร้างศักยภาพการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและทุกภาคของเทศบาลเมืองแม่โจ้อยู่ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 61.9 ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลที่เป็นเจ้าหน้าที่และประชาชนในเขตเทศบาลว่า “เทศบาลไม่ค่อยบอกหรือให้ไปร่วมในเรื่องนโยบายมีแต่ให้ไปร่วมกิจกรรมที่ทางเทศบาลจัด” หรือ “ส่วนมากไปร่วมโครงการกับเขามากกว่าไปพูดคุยเรื่องนโยบาย”

จากผลการวิจัยและการอภิปรายผลข้างต้น สามารถนำมาสู่วิเคราะห์นโยบายทางเลือกซึ่งจะเห็นได้ว่าผลจากเป้าหมายคือ การกำหนดนโยบายจากล่างขึ้นบน เพื่อให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติตรงตามความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้ ดังนั้น จากการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) สามารถกำหนดเป้าหมายไว้อยู่ 3 เป้าหมายด้วยกัน รวมถึงใน

แต่ละเป้าหมายยังได้มีเกณฑ์ชี้วัดในแต่ละเป้าหมายด้วย กล่าวคือ ในเป้าหมายที่หนึ่งคือธรรมาภิบาล มีเกณฑ์ชี้วัดประกอบด้วย การบริหารงานคุ้มค่า มีนิติธรรม และความโปร่งใส เป้าหมายที่สองคือ การเมือง มีเกณฑ์ชี้วัดประกอบด้วย ประชาชนมีส่วนร่วมประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ เป้าหมายที่สามคือ งบประมาณ มีเกณฑ์ชี้วัด ประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ความเพียงพอ และความเหมาะสม จากการวิเคราะห์และตีความผลการวิจัยสามารถสร้างนโยบายทางเลือกออกมาเป็น 4 ทางเลือก ประกอบด้วย 1) นโยบายเดิม คือ นายกเทศมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบาย 2) นโยบายที่ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม 3) นโยบายที่ไม่ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม และ 4) นโยบายที่กำหนดโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งรายละเอียดและการเปรียบเทียบข้อดี และข้อเสียของแต่ละนโยบายมีดังนี้

1. เป้าหมายธรรมาภิบาล เมื่อเปรียบเทียบเป้าหมายธรรมาภิบาลและเกณฑ์ชี้วัดซึ่งประกอบด้วย บริหารคุ้มค่า นิติธรรม และโปร่งใส นำมาวัดนโยบายที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบาย (นโยบายเดิม) จะเห็นได้ว่า มีค่าอยู่ในระดับปานกลางทั้งสามตัวชี้วัด เนื่องจากประชาชนยังไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร ซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง และมีกลุ่มทางการเมืองเข้ามากำหนดนโยบาย รวมไปถึงประชาชนยังไม่ได้รับรู้ข้อมูลอย่างทั่ว ในขณะที่นโยบายที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย จะเห็นได้ว่า มีค่าอยู่ในระดับดีมากทั้งสามตัวชี้วัด เนื่องจากประชาชนได้รับประโยชน์ตรงตามต้องการ และมีกลุ่มทางการเมืองน้อย และที่สำคัญคือ



ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของ
ผู้บริหารเทศบาลเมืองแม่โจ้ได้ ซึ่งเป็นไปในทำนอง
เดียวกันกับชียอนันต์ สมุทวณิช (Cited by
Kaewkaosaba, 2017 : 4) ได้อธิบายว่า ธรรมภิบาล
คือ กลไกของรัฐทั้งการเมือง และการบริหาร
มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส
และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐ
และรัฐบาลเป็นด้านหลักในทางตรงกันข้าม เมื่อนำ
นโยบายทางเลือกที่ไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม
พบว่า ตัวชี้วัดทั้งสามตัวอยู่ในระดับน้อย ทั้งนี้เป็น
เพราะการตรวจสอบในการทำงานไม่ได้มีประชาชน
หรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาร่วมตรวจสอบในการ
ทำงาน เพราะเทศบาลไม่ได้สนองความต้องการ
ของประชาชนอย่างแท้จริง และมีกลุ่มการเมือง
เข้ามาแทรกแซงการกำหนดนโยบายได้ง่าย รวมถึง
มีเพียงกฎระเบียบที่กำหนดไว้เท่านั้น ในการ
ตรวจสอบ ส่วนนโยบายทางเลือกสุดท้ายที่ให้
ส่วนกลางเข้ามาดำเนินการพบว่า ตัวชี้วัดทั้งสาม
ตัวอยู่ในระดับปานกลาง เพราะประชาชนได้รับ
ประโยชน์ไม่ตรงตามความต้องการและมีกลุ่ม
ทางการเมืองระดับชาติแทรกแซง รวมไปถึง
ตรวจสอบได้ยากข้อมูลไม่ทั่วถึง

2. เป้าหมายทางการเมือง เมื่อเปรียบ
เทียบเป้าหมายทางการเมือง และเกณฑ์ชี้วัด
ซึ่งประกอบด้วย ประชาชนมีส่วนร่วม ประชาธิปไตย
และกระจายอำนาจนำมาวัดนโยบายที่นายก
เทศมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบาย (นโยบายเดิม)
จะเห็นได้ว่า มีค่าอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งสามตัว
ชี้วัด เนื่องจากประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมในการ
กำหนดนโยบาย และประชาชนยังไม่ได้รับสิ่ง

ที่เรียกร้องอย่างแท้จริง รวมไปถึงประชาชนยังไม่มี
ส่วนร่วมในการตัดสินใจมากนัก ในขณะที่นโยบาย
ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด
นโยบาย จะเห็นได้ว่า มีค่าอยู่ในระดับดีมาก
ทั้งสามตัวชี้วัด เนื่องจากประชาชนมีส่วนร่วม
กำหนดนโยบาย และประชาชนมีสิทธิและได้รับสิ่ง
ที่ต้องการรวมถึงประชาชนมีอำนาจ ในทำนอง
เดียวกันกับถวิล วดีบุริกุล (Wadeebureekul,
2008 : 10) ได้อธิบายระดับการมีส่วนร่วม
และยังได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วม ซึ่งอยู่ในระดับ
ที่ 6 จาก 7 ระดับ คือ การร่วมติดตามตรวจสอบ
ประเมินผล ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับสูง

ในทางตรงกันข้ามเมื่อนำนโยบายทาง
เลือกที่ไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม พบว่า ตัวชี้วัดที่
หนึ่งอยู่ในระดับไม่มีเลย ทั้งนี้เป็นเพราะประชาชน
ไม่สามารถมีส่วนร่วมในขณะที่ตัวชี้วัดที่เหลือ
อยู่ในระดับน้อย เนื่องจากประชาชนไม่สามารถ
เรียกร้องได้อย่างทั่วถึง และประชาชนไม่มีอำนาจ
ส่วนนโยบายทางเลือกสุดท้ายที่ให้ส่วนกลางเข้ามา
ดำเนินการพบว่า ตัวชี้วัดด้านการเมืองอยู่ใน
ระดับน้อย ทั้งนี้เพราะว่าถูกกำหนดมาจาก
ส่วนกลาง ส่วนตัวชี้วัดด้านประชาธิปไตยอยู่ใน
ระดับน้อย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยเพียงระดับ
ชาติเท่านั้น ส่วนการกระจายอำนาจอยู่ในระดับ
ไม่มีเลยเพราะประชาชนไม่มีอำนาจ

3. เป้าหมายทางงบประมาณ เมื่อเปรียบ
เทียบเป้าหมายทางงบประมาณและเกณฑ์ชี้วัด
ซึ่งประกอบด้วย ประสิทธิภาพความเพียงพอและ
ความเหมาะสมนำมาวัดนโยบายที่นายกเทศมนตรี
เป็นผู้กำหนดนโยบาย (นโยบายเดิม) จะเห็นได้ว่า



มีค่าอยู่ในระดับปานกลางทั้งสามตัวชี้วัด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า การจัดสรรงบประมาณยังไม่ดีพอ และการจัดสรรงบประมาณยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน รวมไปถึงการจัดสรรยังไม่เหมาะสมต่อความต้องการของประชาชน ในขณะที่นโยบายที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจะเห็นได้ว่า มีค่าอยู่ในระดับดีทั้งสามข้อ เนื่องจากการจัดสรรเป็นไปตามความต้องการแต่ก็ยังมีข้อขัดแย้งอยู่ และหากมีเสียงส่วนน้อยที่ไม่สนับสนุน และจัดสรรดังกล่าวแต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเสียงส่วนใหญ่ในการจัดสรร รวมไปถึงมีความเหมาะสม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเสียงส่วนใหญ่ที่สนับสนุนหากแต่อาจมีข้อโต้แย้งจากเสียงส่วนน้อย

ในทางตรงกันข้าม เมื่อนำนโยบายทางเลือกที่ไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมพบว่า ตัวชี้วัดที่หนึ่งอยู่ในระดับน้อยทั้งสามตัวชี้วัด ทั้งนี้เป็นเพราะขึ้นอยู่กับกลุ่มทางการเมือง และไม่เพียงพอต่อการ

จัดสรร ซึ่งการจัดสรรงบประมาณอาจจะจัดสรรเฉพาะกลุ่ม รวมไปถึงไม่เหมาะสมเฉพาะมีกลุ่มทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงกำหนดนโยบายได้ ส่วนนโยบายทางเลือกสุดท้ายที่ให้ส่วนกลางเข้ามาดำเนินการพบว่า ตัวชี้วัดด้านการเมืองด้านประสิทธิภาพ อยู่ในระดับน้อย เพราะงบประมาณขึ้นอยู่กับส่วนกลางมากกว่าความต้องการของชุมชน ส่วนด้านความพอเพียงอยู่ในระดับปานกลาง เพราะประชาชนได้รับการจัดสรรตามแต่ส่วนกลางจัดสรรมาให้และความเหมาะสมอยู่ในระดับน้อย เพราะการจัดสรรงบประมาณขึ้นอยู่กับดุลพินิจจากทางส่วนกลางมากกว่าชุมชน

จากการเปรียบเทียบนโยบายเดิมและนโยบายทางเลือก รวมไปถึงตัวชี้วัดในแต่ละด้านที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนั้น เราสามารถนำมาเขียนเป็นตารางนโยบายทางเลือกต่างๆ แล้วสามารถแจกแจงเป็นตารางตามแนวทางของ Weimer และ Vining ได้ดังนี้

ตารางที่ 1 ผลการวิเคราะห์เพื่อเสนอนโยบายทางเลือก (Policy Alternative Matrix)

เป้าหมาย (Goals)	เกณฑ์ (Criteria)	นโยบายทางเลือก (Policy Alternatives)			
		นโยบายเดิม (Status Quo)	ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย	ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย	รัฐบาลกลางดำเนินการ
ธรรมาภิบาล	บริหารคุ่มค่า	ปานกลาง ประชาชนยังไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร โดยความพึงพอใจอยู่ระดับปานกลาง	ดีมาก ประชาชนได้รับประโยชน์ตรงความต้องการ	น้อย ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง	ปานกลาง ประชาชนได้รับประโยชน์ไม่ตรงตามความต้องการ
	นิติธรรม	ปานกลาง มีกลุ่มทางการเมืองเข้ามากำหนดนโยบาย	ดีมาก มีกลุ่มทางการเมืองน้อย	น้อย มีกลุ่มทางการเมืองเข้ามากำหนดนโยบาย	ปานกลาง มีกลุ่มทางการเมืองระดับชาติแทรกแซง



เป้าหมาย (Goals)	เกณฑ์ (Criteria)	นโยบายทางเลือก (Policy Alternatives)			
		นโยบายเดิม (Status Quo)	ประชาชนมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบาย	ประชาชนไม่มีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบาย	รัฐบาลกลาง ดำเนินการ
	โปร่งใส	ปานกลาง ประชาชนยังไม่ได้รับรู้ ข้อมูลอย่างทั่วถึง	ดีมาก ประชาชนตรวจสอบ ได้มาก	น้อย ตรวจสอบได้ยาก	ปานกลาง ตรวจสอบได้ยาก ข้อมูลไม่ทั่วถึง
การเมือง	ประชาชน มีส่วนร่วม	ปานกลาง ประชาชนยังไม่มี ส่วนร่วมในการ กำหนดนโยบาย	ดีมาก ประชาชนมีส่วนร่วม กำหนดนโยบาย	ไม่มีเลย ไม่สามารถมีส่วนร่วม	น้อย ถูกกำหนดมาจาก ส่วนกลาง
	ประชาธิปไตย	ปานกลาง ประชาชนยังไม่ได้รับ สิ่งที่เรียกร้อง อย่างแท้จริง	ดีมาก ประชาชนมีสิทธิ และได้รับสิ่งที่ต้องการ	น้อย ประชาชนไม่สามารถ เรียกร้องได้อย่างทั่วถึง	น้อย มีประชาธิปไตยเพียง ระดับชาติเท่านั้น
	กระจาย อำนาจ	ปานกลาง ประชาชนยังไม่มี ส่วนร่วมในการ ตัดสินใจมากนัก	ดีมาก ประชาชนมีอำนาจ ในกระบวนการ นโยบาย	น้อย ประชาชนไม่มีอำนาจ	ไม่มีเลย ประชาชนไม่มีอำนาจ
งบประมาณ	ประสิทธิภาพ	ปานกลาง การจัดสรร งบประมาณยังไม่ดีพอ	ดี การจัดสรรเป็นไปตาม ความต้องการแต่ก็ยังมี ข้อขัดแย้ง	น้อย ขึ้นอยู่กับกลุ่ม ทางการเมือง	น้อย ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง มากกว่าความต้องการ ของชุมชน
	ความเพียงพอ	ปานกลาง การจัดสรรงบประมาณยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ ของประชาชน	ดี จัดสรรได้ดีแต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเสียงส่วนใหญ่ในการจัดสรร	น้อย ไม่เพียงพอต่อและจัดสรร เฉพาะกลุ่ม	ปานกลาง ได้รับการจัดสรรแต่ไม่ เพียงพอให้ทุกส่วน
	ความ เหมาะสม	ปานกลาง การจัดสรรยังไม่ เหมาะสมต่อความ ต้องการของ ประชาชน	ดี มีความเหมาะสม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเสียง ส่วนใหญ่	น้อย ไม่เหมาะสมเพราะกลุ่ม การเมืองแทรกแซงได้	น้อย ขึ้นอยู่กับดุลพินิจ จากทางส่วนกลาง มากกว่าชุมชน



6. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะต่อเทศบาลเมืองแม่โจ้ จากผลวิจัยชี้ให้เห็นว่า ทางเทศบาลเมืองแม่โจ้ควรใช้นโยบายทางเลือกที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโครงสร้างทางกายภาพมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ตรงต่อความต้องการของประชาชนที่อยู่

ในเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้เอง

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป จากผลวิจัย ควรศึกษาเพื่อหาข้อเสนอแนะในนโยบายด้านอื่นของเทศบาลเมืองแม่โจ้ รวมไปถึงการขยายขอบเขตการวิจัยให้ครอบคลุมทั้งระดับอำเภอ

References

- Bureekul, T. (2008). *Participation: Concepts, Theories, and Processes*. Bangkok : King Prajadhipok's Institute.
- Kaewkaosaba, A. (2017). *Good Governance in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560*. Bangkok : The Secretariat of the House of Representatives.
- Kahaban, T. (2013). Social Capital and Participatory Public Policy Process: Tools for the Development of Local Communities. *Journal of the Way Human Society*, 100-124.
- Office of the Public Sector Development Commission. (2010). *Good Governance Rating*. Bangkok : Premier Pro.
- Suwanmongkol, P. (2014). *Governance and Creation of Good Governance*. Bangkok : King Prajadhipok's Institute.
- Tanchai, W. (2014). *State Power Local Governments and People: Decentralization and Local Governance*. Bangkok : King Prajadhipok's Institute.