



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

## การพัฒนาโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีใสสะอาดสู่ท้องถิ่นสีเขียว

The Public Policy Development have Best Practice at Clean for Green Local

ธรรมพร ตันตรา \*

Thammaporn Tantra \*

วันชาติ นภาศรี \*\*

Wunchart Napasri \*\*

(Received: August 21, 2019 / Revised: September 29, 2019 / Accepted: October 28, 2019)

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาแนวทางการพัฒนาโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็น “Green and Clean Politic” โดยมีวิธีดำเนินการวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณกับการวิจัยเชิงคุณภาพ วัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษากระบวนการพัฒนาโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพใสสะอาดตามหลักธรรมาภิบาลสู่ท้องถิ่นสีเขียว และ 3) เพื่อนำเสนอตัวแบบต้นแบบการพัฒนาโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็น “Green and Clean Politic” โดยการใช้กลุ่มประชากรตัวอย่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารท้องถิ่นในพื้นที่เทศบาลเมืองแม่โจ้ เทศบาลตำบลสันทรายหลวง และเทศบาลตำบลป่าเปา ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงปริมาณที่มีค่าอำนาจความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพทำให้งานวิจัยมีคุณค่า ซึ่งผู้วิจัยนำเสนอผลการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และตรวจทานข้อมูลผลการวิจัย ตามวัตถุประสงค์การวิจัย ข้อ 1 ข้อ 2 และ ข้อ 3 เพื่อเสนอตัวแบบต้นแบบการพัฒนาโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็น “Green and Clean Politic” โดยสามารถ

สรุปผลการวิจัย ดังนี้

1. ตัวแบบกระบวนการพัฒนาโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกว่า “ 3 P. ; The Public Policy in Development Process Model of Local Organization” เป็นตัวแบบ (Model) เชิงกลยุทธ์ต้นแบบที่จะเป็นเครื่องมือสำหรับการพัฒนาโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มต้นจาก P<sub>1</sub> ปัจจัยนำเข้า คือ แรงกดดัน ข้อเรียกร้อง และข้อสนับสนุนที่ถูกนำเข้า สู่ P<sub>2</sub> ปัจจัยกระบวนการระบบบริหารและการถูกแปลงเป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะ และถูกนำออก P<sub>3</sub> ปัจจัยการตอบสนองความต้องการ อย่างมีเจตนาเพื่อตอบสนองสำหรับการแก้ปัญหาต่างๆ ของประชาชน โดยมุ่งหวังให้เกิดผลสำเร็จของการกระทำ เพื่อสร้างพึงพอใจต่อประชาชน

2. รูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพใสสะอาดตามหลักธรรมาภิบาล แบ่งเป็น 3 ด้าน 11 หลักธรรมาภิบาล คือ ด้านเหตุและปัจจัย จำนวน 3 หลักการ 1. หลักยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

\*ธรรมพร ตันตรา, มหาวิทยาลัยแม่โจ้

\*\*วันชาติ นภาศรี, มหาวิทยาลัยแม่โจ้

\*,\*\*Instructor of Maejo University

E-Mail: wunchart@gmail.com



## วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

2. หลักมุ่งเน้นฉันทามติ 3. หลักวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ ด้านการบริหารจัดการองค์กร จำนวน 6 หลักการ
1. หลักความสำนึกในหน้าที่/การตรวจสอบ 2. หลักการมีส่วนร่วม 3. หลักความเสมอภาคยุติธรรม 4. หลักความโปร่งใส 5. หลักการปฏิบัติตามกฎ 6. หลักคุณธรรมและจริยธรรม และด้านผลลัพธ์ จำนวน 2 หลักการ
1. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) 2. หลักความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (Economy Effectiveness and Efficiency)

3. จาก ข้อ 1 และ ข้อ 2 ผู้วิจัยนำมาอธิบายเป็นตัวแบบ (Model) ต้นแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็น “Green and Clean Politic” ประกอบด้วย ตัวแบบแสดงกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ 3 P. ; The Public Policy in Development Process Model of Local Organization” และตัวแบบแสดงรูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพใสสะอาดตามหลักธรรมาภิบาล 3 ด้าน 11 หลักธรรมาภิบาล

**คำสำคัญ :** การพัฒนานโยบายสาธารณะ, แนวปฏิบัติที่ดี, การเมืองสีเขียวที่ใสสะอาด

### Abstract

This research aimed to study the good politic development which was the green and clean politic. The research was the combination of qualitative and quantitative research. Its objectives were 1) to study the process local organization, 2) to study the standard pattern of public policy administration as the good governance to the green community, and 3) to present the good performance model of public policy development as the green and clean policy. The target groups were people living in the communication of Maejo, Sansailuang, and Sanpaoa municipality so as to have valuable quantitative data related to qualitative data in valuable research. The researcher presented the results of the analysis and the synthesis and studied the result data due to the three objectives above so as to present the good performant model of public policy development as green and clean politic by the results as follows.

The results were as the following.

1. 3 P.; The Public Policy in Development Process Model of Local Organization was the strategic model as a tool for public policy development in local organization. P1 inputs were the pressure, the demand, and the support leading to P2 the process, administrative system and the change of the public policy led to output. P3 the demanded responses intended to solve problems of the people wishing the best solution for the benefit of people.



2. The pattern of public policy administration as a good governance was divided into 3 principles and 11 good governances. The 3 reasons and factors were 1) people center, 2) unbiased emphasis, and 3) strategic vision. The 6 organizational administrations were 1) the principle of duty/validity check, 2) the principle of participation, 3) the principle of equal justice, 4) the principle of transparency, 5) the principle of rules following, 6) the principle of ethics and moral. The 2 results were 1) responsibility, 2) the effective value and effectiveness.

3. In the results of 1 and 2, the researcher explained as the performing models for the good public policy development as green and clean politic consisted of the model of process of 3 p.; The Public Policy in Development Process Model of Local Organization” and the models showing the 3 effective transparency in good governances 11 good governances.

**Keywords:** The public policy development, Best practice, Green and clean politic

### ความสำคัญของปัญหา

ตามที่ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ประกาศยุทธศาสตร์การพัฒนามุ่งสู่การเป็นมหาวิทยาลัยแห่งชีวิต คือ มหาวิทยาลัยเกษตรอินทรีย์ มหาวิทยาลัยสีเขียว และมหาวิทยาลัยเชิงนิเวศ เพื่อให้เป็นแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนของท้องถิ่น ชุมชน และประเทศชาติ วิทยาลัยบริหารศาสตร์หนึ่งในคณะวิชาซึ่งดำเนินการจัดการเรียนการสอนและการพัฒนาองค์ความรู้ “ศาสตร์ทางการบริหาร” ตระหนักถึงความสำคัญของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนายั่งยืน ว่า “การที่ประเทศชาติ ท้องถิ่น และชุมชนจะมีการพัฒนายั่งยืน” ต้องเริ่มต้นที่ผู้กำหนดนโยบายระดับท้องถิ่นมีกลไกการเมืองที่ใสสะอาดตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมพัฒนาสังคมสีเขียว เพื่อให้มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอันเป็นภารกิจสำคัญของการบริหารท้องถิ่น ในการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เหมาะสมสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมเชิงนิเวศ ประกอบกับ มหาวิทยาลัยแม่โจ้มีที่ตั้งบนพื้นที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอสันทราย พื้นที่ที่ตั้งของมหาวิทยาลัยแม่โจ้ เป็นอำเภอขนาดใหญ่ที่มีสภาพแวดล้อมทั้งแบบชุมชนเมือง และชุมชนชนบทที่ต้องปรับตัวรับกับกระแสการพัฒนามีความเจริญอย่างรวดเร็ว และมีจำนวนประชากรมากเป็นอันดับสาม รองจากอำเภอเมืองเชียงใหม่ และอำเภอฝาง มีการขยายตัวของความเป็นชุมชนเมืองอย่างต่อเนื่อง อีกทั้ง เป็นอำเภอที่รองรับแหล่งที่อยู่อาศัยสำคัญของจังหวัดเชียงใหม่ มีความพร้อมทั้งสถาบันการศึกษา สถานประกอบการ และบ้านจัดสรร ส่งผลให้พื้นที่ชุมชนเริ่มเปลี่ยนแปลงจากพื้นที่เกษตรกรรม เป็นโรงงานอุตสาหกรรม อาคารสำนักงาน หอพัก บ้านจัดสรร และการใช้ประโยชน์ที่ดินเปลี่ยนจากเกษตรกรรมสู่กลุ่มทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ



## วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จึงได้จัดทำข้อเสนอโครงการวิจัยนี้ให้เป็นหนึ่งในโครงการย่อยภายใต้ชุดโครงการ “การเมืองสีเขียว (Green Politic) คือ การบริหารจัดการท้องถิ่นสู่สังคมสีเขียวตามหลักธรรมาภิบาล เรื่องการพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีใสสะอาดสู่ท้องถิ่นสีเขียว” ให้เป็นองค์ความรู้ต้นแบบการพัฒนาที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็นการเมืองสีเขียวที่ใสสะอาด

### วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษากระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพใสสะอาดตามหลักธรรมาภิบาลสู่ท้องถิ่นสีเขียว
- 3) เพื่อนำเสนอตัวแบบ (Model) ต้นแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดี เป็น “Green and Clean Politic”

#### ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ผลการวิจัยนี้จะเป็นตัวแบบ (Model) ต้นแบบสำหรับการบริหารเชิงพื้นที่ (Area Based) ตั้งแต่ระดับชุมชน/หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ โดยตัวแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีใสสะอาดสู่ท้องถิ่นสีเขียว เป็น “Green and Clean Politic” ดังกล่าว จะมีความสำคัญลำดับสูงสุดในอนาคต สำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดี
2. เป็นส่วนหนึ่งของประเด็นแนวคิดปฏิบัติใหม่ที่สำคัญที่สุดแนวทางหนึ่งในภายใต้แนวคิดหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ดังนั้น ผลการวิจัยครั้งนี้ จึงมีประโยชน์ต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐทุกระดับของประเทศไทย

### วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยใช้วิธีการวิจัยแบบผสม (Mixed Methodology) ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) กับการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อการพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็น “Green and Clean Politic” ภายใต้การบริหารจัดการท้องถิ่นสู่สังคมสีเขียวตามหลักธรรมาภิบาล ผู้วิจัยได้ข้อมูลแบบทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยใช้เครื่องมือสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีรูปแบบวิธีการอย่างหลากหลาย ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้พื้นที่ที่ทำการศึกษา จำนวน 3 เขตบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลเมืองแม่โจ้ เทศบาลตำบลสันป่าเปา และเทศบาลตำบลสันทรายหลวง และประชากร จำนวน 450 คน

2. ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย



## วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

2.1 การทบทวนวรรณกรรมจากการศึกษาเอกสาร (Document Study) ประกอบด้วย แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ หลักธรรมาภิบาล หลักการบริหารเชิงกลยุทธ์ หลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ แนวคิดการพัฒนาและการพัฒนาที่ยั่งยืน แนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่ท้องถิ่นสีเขียว พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบวิธีการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และบทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลแบบปฐมภูมิ (Primary Data)

2.2 เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) ในแนวลึกที่มีคุณภาพ ด้วยเครื่องมือการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - Depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) แบบเป็นทางการกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องบทบาท และหน้าที่ในระดับบริหาร หัวหน้าหน่วยงาน และผู้นำชุมชน เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพใสสะอาดตามหลักธรรมาภิบาลสู่ท้องถิ่นสีเขียว จำนวน 7 คน

2.3 จากนั้น นำผลข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก ไปออกแบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ผ่านการตรวจความตรงเชิงเนื้อหา (IOC) โดยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน เก็บข้อมูลแบบสอบถามกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับพื้นที่เทศบาลที่ทำการศึกษ จำนวน 450 คน จากนั้น สรุปข้อมูลตอบวัตถุประสงค์ ข้อที่ 1 และข้อที่ 2 นำผลการศึกษามาผ่านกระบวนการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) จำนวน 67 คน

2.4 นำผลการศึกษา ข้างต้น มาสังเคราะห์โดยระดมความคิดเห็น (Verification) จากผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหาร และบุคลากรองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 7 คน หาข้อสรุปโดยวิธีการอุปนัย (Inductive Method) ให้เกิดความน่าเชื่อถืออย่างมีนัยสำคัญ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ที่ 3 นำเสนออธิบายตัวแบบ (Model) ต้นแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็น “Green and Clean Politic” เป็นการสรุปผลการศึกษา

จากผลการศึกษาวิจัย ดังกล่าว นำมาพรรณนาความ (Descriptive) จำแนกหมวดหมู่ โดยวิธีการอ้างอิงข้อมูลจากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ วิเคราะห์ความสัมพันธ์ ความสอดคล้องเหมาะสมกับกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กระทั่ง ได้รูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพใสสะอาดตามหลักธรรมาภิบาลสู่ท้องถิ่นสีเขียว และตัวแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็น “Green and Clean Politic” ดังรายละเอียดสรุปผลการวิจัย การอภิปรายผล และการให้ข้อเสนอแนะ โดยนำเสนอข้อมูลอธิบายแบบพรรณนา (Descriptive Analysis) ตามลำดับ

### นิยามคำสำคัญ

การเมืองสีเขียวที่ใสสะอาด (Green and Clean Politic) หมายถึง อุดมการณ์ทางการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมสร้างสรรค์ การบริหารภาครัฐที่มีความรับผิดชอบ ดูแลทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ เกษตร/อาหารปลอดภัย ตามหลักธรรมาภิบาลภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขสู่สังคมคุณภาพที่ยั่งยืน



## ผลการวิจัย

การศึกษากำหนดนโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีใส่สะอาดสู่ท้องถิ่นสีเขียวสามารถสรุปผลการศึกษาในครั้งนี้ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 3 ประการ ดังนี้

1. เพื่อศึกษากระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผลของกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะที่จะสามารถอธิบายแสดงให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy Formulation) ที่ชัดเจนตาม “ตัวแบบทฤษฎีระบบ (System Theory Model)” ซึ่งกล่าวได้ว่า กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะเป็นผลของการทำงานของระบบการเมือง ที่เริ่มต้นจากแรงกดดันข้อเรียกร้อง และข้อสนับสนุนที่ถูกนำเข้า (Input) เข้าสู่ระบบบริหาร และถูกแปลงเป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Process) และถูกนำออก (Output) อย่างมีเจตนาเพื่อตอบสนองสำหรับการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประชาชน โดยมุ่งหวังให้เกิดผลสำเร็จของการกระทำ (Outcome) สามารถสร้างความพึงพอใจต่อประชาชนโดยรวม

ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะภายใต้การเปลี่ยนแปลง และความเคลื่อนไหวของสังคม ทั้งที่เป็นสภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment) และสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) ที่เปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา ซึ่งประเด็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่นานาประเทศ องค์กรสหประชาชาติ และนโยบายของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ให้ความสำคัญ คือ นโยบายของรัฐบาล “ข้อที่ 9 การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน” ด้วยวิธีการพัฒนาและสร้างสังคมสีเขียว (Green Society) สังคมแห่งคุณภาพ สังคมที่ดูแลทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ และอาหารปลอดภัยด้วยเกษตรอินทรีย์ ผู้วิจัย พบว่า แนวคิดและทฤษฎีการบริหารองค์การเชิงกลยุทธ์ ด้วยเทคนิควิธีการวางแผนยุทธศาสตร์ จะสามารถทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะมีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีระบบและกลไกการพัฒนา/การกำหนดนโยบายท้องถิ่นสีเขียว

สรุปผลการศึกษาค้นคว้า พบว่า ตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสังเคราะห์ และอธิบายในรูปแบบภาพแสดงประกอบ ตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มาจากการศึกษา เรียกว่า “ 3 P. ; The Public Policy in Development Process of Local Organization Model” เป็นตัวแบบเชิงกลยุทธ์ต้นแบบที่จะเป็นเครื่องมือสำหรับการพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทและทุกระดับทั่วประเทศโดยเริ่มต้นจากแรงกดดัน ข้อเรียกร้อง และข้อสนับสนุนที่ถูกนำเข้า (Input) เข้าสู่ระบบบริหารและถูกแปลงเป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Process) และถูกนำออก (Output) อย่างมีเจตนาเพื่อตอบสนองสำหรับการแก้ปัญหาต่างๆ ของประชาชน โดยมุ่งหวังให้เกิดผลสำเร็จของการกระทำ (Outcome) สามารถสร้างความพึงพอใจต่อประชาชน



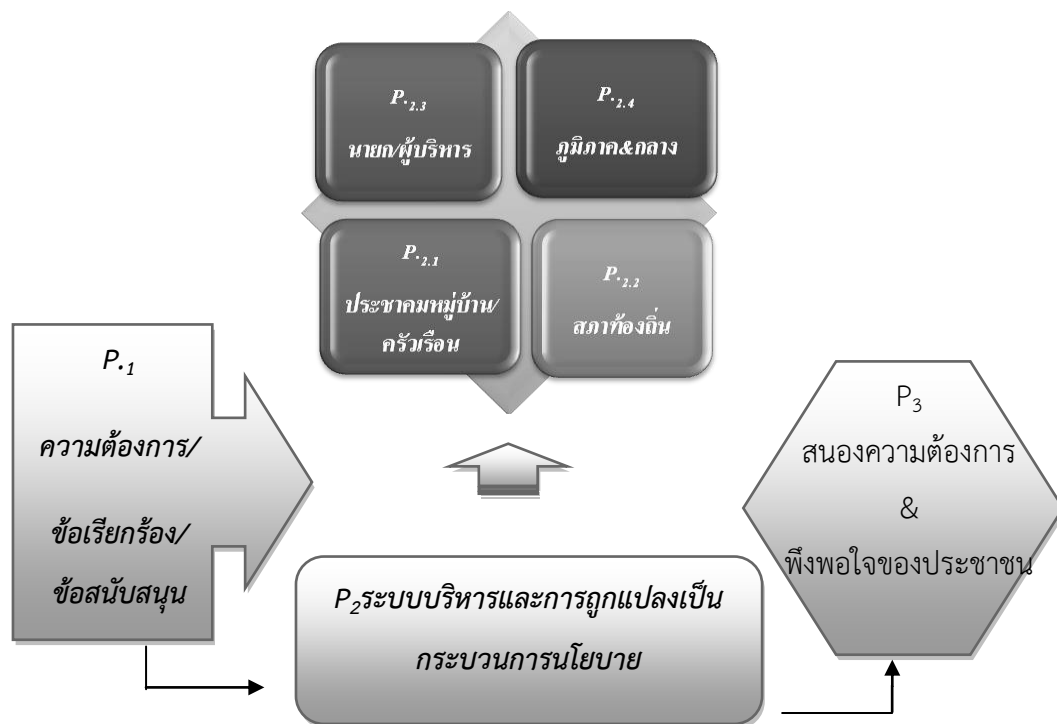
## วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

จากรูปแบบที่ 1 ดังกล่าวอธิบายได้ดังนี้

P<sub>1</sub> ความต้องการ/ข้อเรียกร้อง/ข้อสนับสนุน หมายถึง นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากความต้องการ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เป็นความพยายามค้นหาความต้องการ/ข้อเรียกร้อง/ข้อสนับสนุน จากตัวปัจจัยนำเข้า (Input) เริ่มต้นจากแรงกดดัน ข้อเรียกร้อง และ/หรือข้อสนับสนุนที่ถูกรับเข้า

วิธีการ : โดยอาศัยเทคนิคการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) เพื่อศึกษาข้อมูลสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏภายใต้ระบบ และกลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเครื่องมือที่หลากหลาย อาทิ เวทีกระบวนการกลุ่ม/ประชาคม แบบสำรวจ แบบสัมภาษณ์ แบบสอบถาม แบบสังเกต เป็นต้น



ภาพที่ 1 รูปแบบ 3 P.Model ; The Public Policy in Development Process of Local Organization Model

ที่มา : วันชาติ นภาศรี (2562 ข)



## วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

P.2 ระบบบริหาร และการถูกแปลงเป็นกระบวนการนโยบาย หมายถึง ด้านระบบและกลไกการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีการ ;

P.2.1 จัดทำประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน เพื่อสอบถามปัญหาหรือความต้องการของชาวบ้าน

P.2.2 ผู้นำชุมชน/กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านเสนอความต้องการของชาวบ้านต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

P.2.3 สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอความต้องการของชุมชนจากผู้นำชุมชน/กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านเสนอนายกหรือผู้บริหารท้องถิ่น

P.2.4 ผู้บริหารท้องถิ่นบรรจุแผนกลยุทธ์/แผนงาน/แผนโครงการ พร้อมประกาศเป็นนโยบายสู่การปฏิบัติ

P.3 การตอบสนองความต้องการและการสร้างพึงพอใจต่อประชาชน

ผลผลิต (Output) และ ผลลัพธ์ (Outcome) ที่ต้องการ คือ ผลจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Success Factors /KSFs) ผลผลิตของนโยบายต้องตรงกับความต้องการสามารถแก้ไขปัญหาของประชาชน กระทั่งผลลัพธ์ (Outcome) ทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจสูงสุด ไม่เกิดข้อเรียกร้องหรือข้อร้องเรียนจากกลุ่ม/ฝ่ายใดที่เกี่ยวข้อง และ/หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

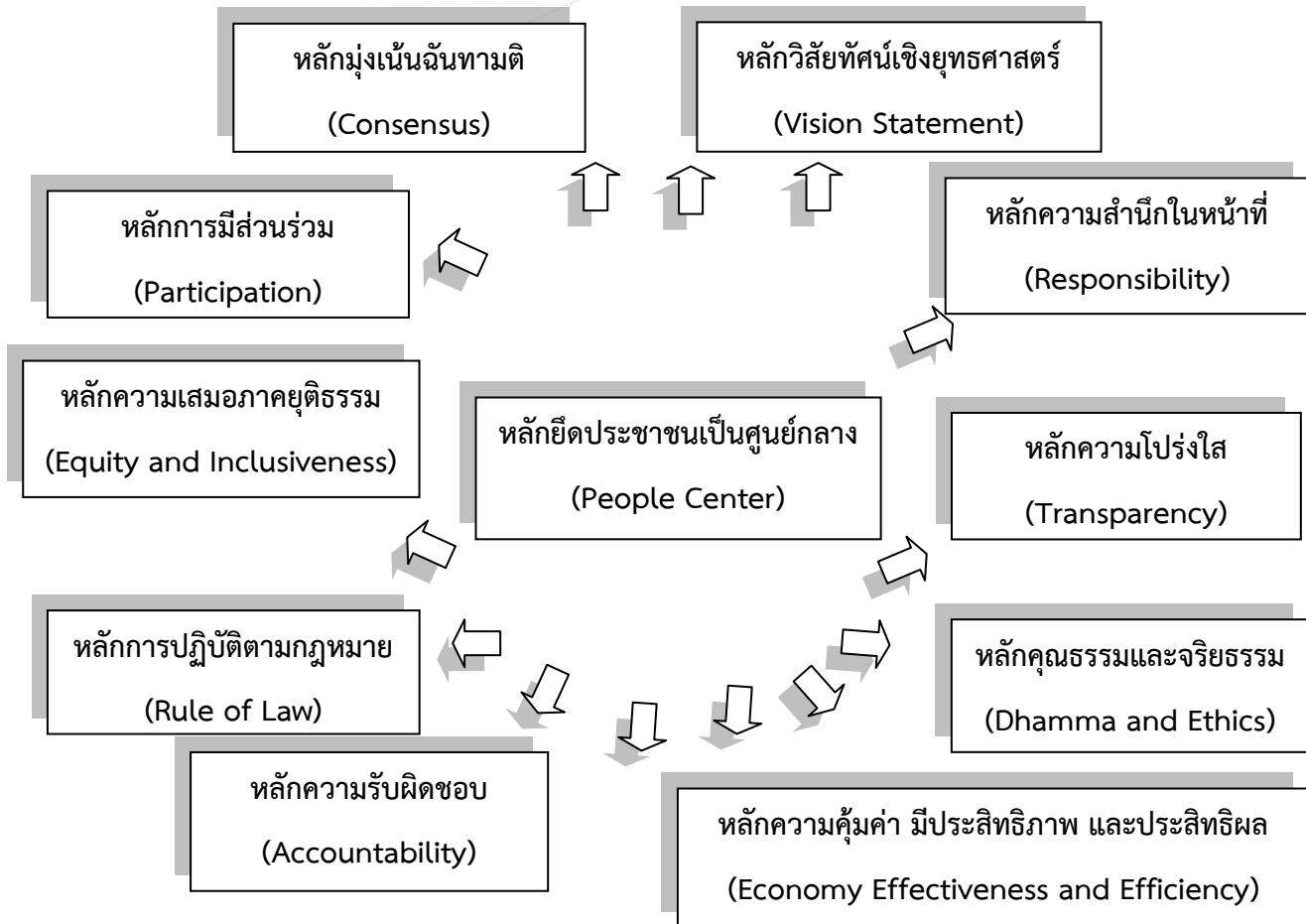
วิธีการ : ต้องมีระบบ และกลไกการกำกับ ติดตาม และประเมินผลนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ และสร้างตัวชี้วัดด้านประสิทธิผล ความคุ้มค่าที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายสาธารณะนั้นๆ เพื่อนำนโยบายสู่การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล

**2. เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพใ้สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาลสู่ท้องถิ่นสีเขียว** ผู้วิจัยพบว่า รูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพใ้สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล แบ่งเป็น 3 ด้านหลัก คือ ด้านเหตุและปัจจัย (Situation as Input) ด้านการบริหารจัดการองค์กร (Administration and Management) และด้านผลลัพธ์ (Result) มีรูปแบบดังนี้



## วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์



ภาพที่ 2 แสดงรูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพใสสะอาดตามหลักธรรมาภิบาล  
ที่มา : วันชาติ นภาศรี (2562 ค)

ด้านเหตุและปัจจัย (Situation as Input)

1. หลักยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People Center)

การพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมุ่งเน้นตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตั้งแต่ระดับครัวเรือน ชุมชน/หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ

2. หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus)

การเลือกนโยบายสาธารณะควรมุ่งเน้นหาฉันทามติที่เป็นข้อตกลงร่วมกันที่มีลักษณะเป็นการยอมรับแบบเอกฉันท์ โดยสมาชิกทุกคนในชุมชนสามารถแสดงความคิดเห็น และหาข้อตกลงร่วมกันได้ สามารถเรียงลำดับปัญหาที่รุนแรงเร่งด่วนที่สุด และ/หรือ ความต้องการที่มีความสำคัญสูงสุด

3. หลักวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Vision Statement)

การกำหนดเป้าหมายความสำเร็จของท้องถิ่นควรเป็นไปตามเป้าประสงค์หลักเชิงยุทธศาสตร์ (วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผน



## วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

ยุทธศาสตร์การพัฒนา/แผนท้องถิ่นเชิงกลยุทธ์ ด้านการบริหารและการจัดการองค์กร (Administration and Management)

### 4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

ควรมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น การเข้าร่วมกำหนดนโยบาย/แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม บนฐานความร่วมมือของทุกภาคส่วนทุกระดับในพื้นที่ท้องถิ่นต่อกระบวนการกิจกรรมต่างๆ รวมถึง การมีส่วนร่วมในการเสนอออกกฎระเบียบ ประกาศ ข้อบัญญัติท้องถิ่น

### 5. หลักความสำนึกในหน้าที่/การตรวจสอบได้ (Responsibility)

การดำเนินงานควรยึดหลักเหตุและผล การดำเนินนโยบายต้องอธิบายได้ และสอดคล้องตรงตามความต้องการของประชาชน (People Oriented) ภายใต้อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และความพร้อมรับการตรวจสอบได้ในการดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเปิดเผย

### 6. หลักความเสมอภาคยุติธรรม (Equity and Inclusiveness)

การบริหารและการจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่เล่นพรรค เล่นพวก ไม่แบ่งชนชั้นวรรณะ ไม่แบ่งฝ่าย แบ่งกลุ่ม แบ่งพรรค อีกทั้ง ให้ความสำคัญเคารพในกฎ ระเบียบ ข้อปฏิบัติ ข้อกฎหมายด้วยความยุติธรรม

### 7. หลักความโปร่งใส (Transparency)

การบริหารและการจัดการองค์กรต้องตรวจสอบ เปิดเผย สอบกลับ และสืบสวนได้ ต้องสร้างกระบวนการ ระบบ กลไกตรวจสอบความโปร่งใสที่เป็นรูปธรรม เปิดเผยนโยบายสาธารณะ กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้ประชาชนรับรู้โดยทั่วกัน

### 8. หลักการปฏิบัติตามกฎหมาย (Rule of Law)

การบริหารและการจัดการองค์กรต้องยึดถือกฎหมาย กฎระเบียบ วินัย คู่มือปฏิบัติงาน เป็นสำคัญ เคารพในข้อกฎหมาย และคำวินิจฉัยของกระบวนการตรวจสอบจากกระบวนการยุติธรรม องค์กรอิสระ และองค์กรภาคประชาชน

### 9. หลักคุณธรรมและจริยธรรม (Dhamma and Ethics)

การบริหารและการจัดการองค์กรต้องมีคุณธรรม มีจรรยาบรรณ และมีช่องทางรับข้อร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสดงพฤติกรรมที่สะท้อนความมีคุณธรรมและจริยธรรมให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสังคมและชุมชนท้องถิ่นด้านผลลัพธ์ (Resulting)

### 10. หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

การกำหนดและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติผู้บริหารต้องมีภาระความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น เพื่อลด/ขจัดความขัดแย้ง ผู้บริหารควรมีความกล้ารับผิดชอบเมื่อการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากเกิดข้อผิดพลาดและสร้างความเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือประเทศชาติ ต้องกล้ารับผิดชอบและรับชอบ ได้รับคำ



## วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

ยกย่องชมเชยเมื่อนโยบายที่กำหนด และนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุประสิทธิผลสามารถตอบสนองตรงความต้องการของประชาชนทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจสูงสุด

11. หลักความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (Economy Effectiveness and Efficiency) การดำเนินนโยบายสาธารณะต้องมุ่งเน้นความคุ้มค่าด้านงบประมาณ เวลา และคน กระทั่งสามารถบรรลุวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ปัจจัยความสำเร็จของรูปแบบการพัฒนา นโยบายสาธารณะที่ใสสะอาดตามหลักธรรมาภิบาลสู่ท้องถิ่นสีเขียว ตามตัวแบบการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนี้ คือ

11.1. ปัจจัยด้านบุคคล; ผู้บริหารควรเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจด้านสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาชุมชน มีคุณสมบัติในความซื่อสัตย์ คุณวุฒิ วิสัยทัศน์ คุณธรรม มีความเป็นกลาง ไม่มีอคติ ไม่มีผลประโยชน์แอบแฝง/ทับซ้อน มีจิตอาสา ทัศนคติเชิงบวก กล้าแสดงออกในทางที่ถูกต้อง มีโครงสร้าง และบทบาทหน้าที่ชัดเจน ยึดพื้นที่เป็นหลักในการทำงาน นโยบายมาจากความต้องการของประชาชนที่ประสบปัญหา และอยากพัฒนาให้ดีขึ้น ประชาชนต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ อย่างมีความรับผิดชอบกับงานที่ทำ มีเป้าหมายในการดำเนินงาน ชัดแจ้ง สามารถขับเคลื่อนองค์กรพัฒนาชุมชน หมู่บ้าน ตำบล ไปพร้อมกันให้ก้าวหน้าอย่างยั่งยืนและถาวร

11.2. ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม; ผนวกวิวัฒนาการองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี กระตุ้นภาคส่วนของประชาสังคมให้ตระหนักถึงความถูกต้องตามหลักกฎหมาย นำต้นทุนทางสังคม และวัฒนธรรมมาประกอบการจัดทำแผน เน้นสังคมที่เอื้ออาทร เกื้อกูลช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สร้างสังคมตัวอย่าง มีความสามัคคี ไม่แข่งขันชิงดีชิงเด่น มีการสืบทอดวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น รวมถึง วัฒนธรรมชนเผ่าต่าง ๆ ในชุมชนลดความแตกต่าง เพื่ออนุรักษ์รักษาประเพณี ศิลปวัฒนธรรมจากรุ่นสู่รุ่นให้คงอยู่ต่อไป สร้างความเข้าใจกับชุมชน สังคม ให้ปรับเปลี่ยนในสิ่งที่ผิด การอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างปลอดภัย อยู่ร่วมสมัย นำวัฒนธรรมสมัยใหม่ เทคโนโลยี และนวัตกรรมมาปรับใช้กับวัฒนธรรมที่มีมาแต่อดีตให้มีความสอดคล้องกันและดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน

11.3. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ; การวางแผนงานที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจท้องถิ่นต้องกำหนดงบประมาณอย่างคุ้มค่า ให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีอาชีพ มีรายได้ ดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ส่งเสริมอาชีพในแต่ละท้องถิ่นให้ผู้มีรายได้น้อย และเกษตรกรตามหมู่บ้านต่าง ๆ มีอาชีพที่มั่นคง ตามรูปแบบที่มีอยู่ให้เกิดผลผลิตเพิ่มขึ้น และส่งเสริมอาชีพใหม่ ให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้อย่างยั่งยืน สนับสนุนแนวทางด้านการตลาดสมัยใหม่ให้รายได้เพิ่มขึ้น หนึ่งลด การแข่งขันด้านคุณภาพ งานฝีมือ การเปลี่ยนถ่ายสินค้า และมีการประชาสัมพันธ์ที่ดีตรงกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย

11.4. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม; สร้างจิตสำนึกชุมชน/ประชาชนทุกครัวเรือนช่วยกันรักษาสิ่งแวดล้อมโดยเริ่มจากบ้านของตนเอง ปลูกจิตสำนึกการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการกับสิ่งแวดล้อมที่ไม่พึงประสงค์ได้ด้วยตนเอง เพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง และพัฒนาสิ่งแวดล้อมสีเขียว ดูแลความเป็นธรรมชาติ ความสะอาด อากาศบริสุทธิ์ กลิ่น คว้น โรค แห้งแล้งเสื่อมโทรม ขยะ น้ำเน่าเสีย ส่งเสริมการปลูก



## วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

พืชผักสวนครัวหรือต้นไม้ เพื่อให้สิ่งแวดล้อมในชุมชนเป็นสีเขียวและไม่ใช้สารเคมีในการปลูกหรือทำการเกษตร ให้ประชาชนสุขภาพดีห่างไกลจากมลพิษ

11.5. ปัจจัยด้านเทคโนโลยี และนวัตกรรม; ประชาชนมีความรู้ด้านเทคโนโลยี และสามารถนำนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้เพื่อการดำเนินชีวิต และ เพื่อเพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันด้านตลาดในอนาคต โดยผสมผสานเข้ากับนวัตกรรมใหม่ๆ ส่งเสริมการเรียนรู้ การพัฒนาด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อให้รู้เท่าทันสังคมและมีความก้าวหน้าไปในทางทิศทางที่ดีขึ้น

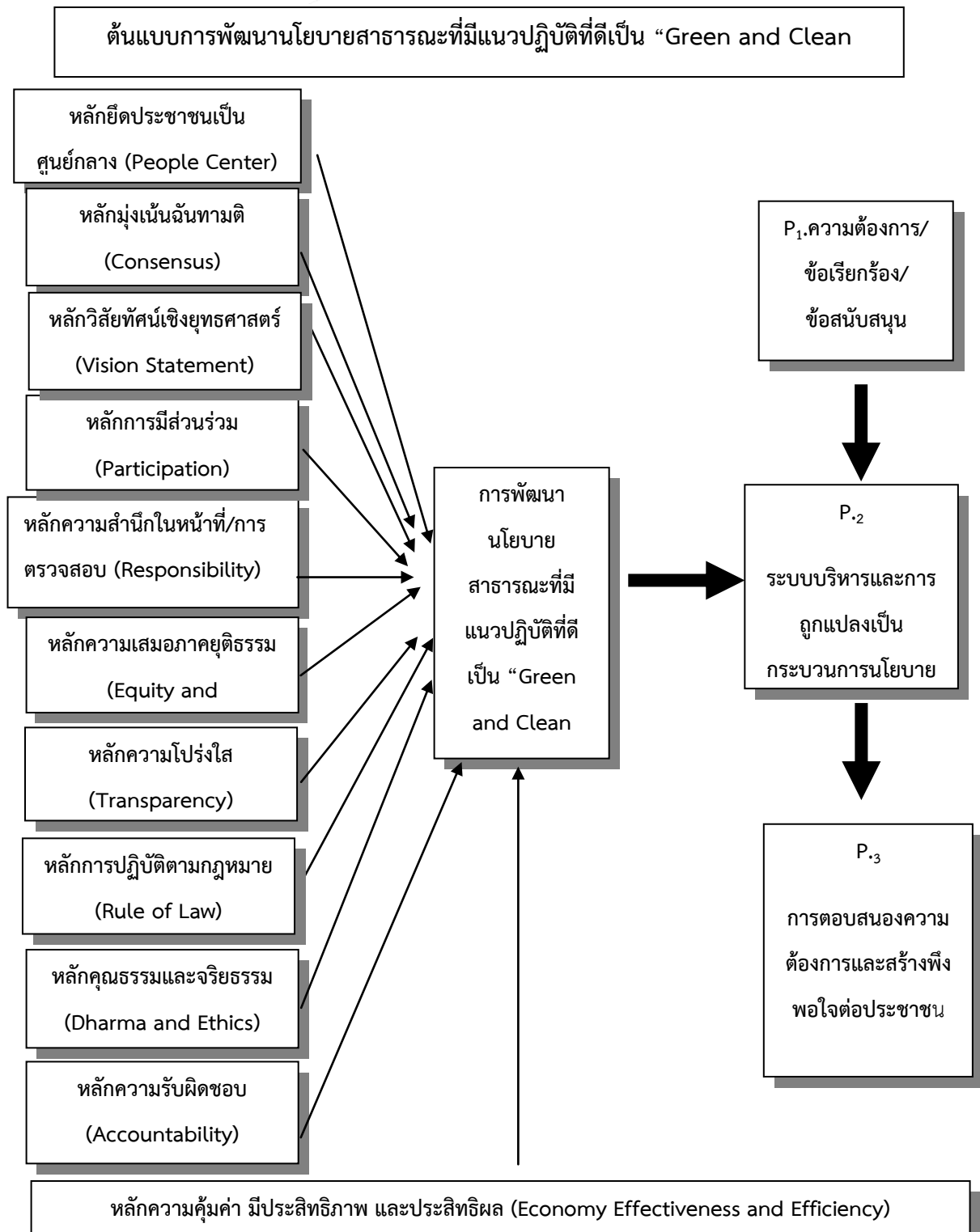
11.6. ปัจจัยด้านการเมือง กฎหมาย และการบริหาร; นักการเมืองที่บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีธรรมาภิบาลในระบบบริหาร มีคุณธรรมจริยธรรม เน้นนำกฎหมายมาใช้ให้ถูกต้องมีประโยชน์ต่อประชาชน การบริหารจัดการด้านการเมือง กฎหมาย และการจัดการความโปร่งใส และทำแบบจริงจัง ปกครองโดยธรรม ให้ความรู้ในเรื่องกฎหมายเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องในการดำเนินชีวิตประจำวัน การใช้ชีวิตที่ต้องอยู่ในสังคมการเมือง ข้อดี ข้อเสีย ที่ถูกต้อง และมีความสุข การบริหารด้านเวลา ผลผลิต ตลาด แรงงาน รายได้ รายจ่ายระดับบุคคลครอบครัวชุมชน จนถึง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศ รวมทั้ง มีส่วนร่วมด้านการบริหารตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ อีกทั้ง ได้รับรู้ ระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎหมายที่ต้องปฏิบัติในชีวิตประจำวัน มุ่งเน้นให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด และทุกคนในชุมชนต้องมีจิตอาสาเพื่อการพัฒนาชุมชนของตนเอง

**3. เพื่อนำเสนอตัวแบบ (Model) ต้นแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็น “Green and Clean Politic”** ผู้วิจัยนำข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัย ข้อ 1 และ ข้อ 2 มาวิเคราะห์ และ สังเคราะห์ เพื่อนำเสนออธิบายตัวแบบต้นแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็น “Green and Clean Politic” โดยสามารถสรุปผลการศึกษาในรูปแบบภาพตัวแบบ (Model) ประกอบด้วย ตัวแบบแสดงกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ 3 P. ; The Public Policy in Development Process Model of Local Organization” ได้แก่ P.<sub>1</sub> ความต้องการ/ข้อเรียกร้อง/ข้อสนับสนุน P.<sub>2</sub> ระบบบริหาร และการถูกแปลงเป็นกระบวนการนโยบาย P.<sub>3</sub> การตอบสนองความต้องการและการสร้างพึงพอใจต่อประชาชน และ ตัวแบบแสดงรูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพใสสะอาดตามหลักธรรมาภิบาล 3 ด้าน 11 หลักธรรมาภิบาล ได้แก่ ด้านเหตุและปัจจัย (Situation as Input) จำนวน 3 หลักการ ด้านการบริหารจัดการองค์กร (Administration and Management) จำนวน 6 หลักการ และด้านผลลัพธ์ (Result) จำนวน 2 หลักการ



## วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต



ภาพที่ 3 แสดงตัวแบบต้นแบบการพัฒนา นโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็น “Green and Clean Politic”

ที่มา : วันชาติ นภาศรี (2562 ง)



## อภิปรายผล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นศึกษาการพัฒนา นโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีใสสะอาดสู่ท้องถิ่นสีเขียวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขที่มีประสิทธิภาพใสสะอาดยึดหลักธรรมาภิบาล เพื่อสร้างต้นแบบการพัฒนา นโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็น “Green and Clean Politic” โดยมีวิธีดำเนินการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methodology) ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) กับการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผลการศึกษาตอบวัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อศึกษากระบวนการพัฒนา นโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอภิปรายได้ว่าผลของกระบวนการพัฒนา นโยบายสาธารณะที่จะสามารถแสดงให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy Formulation) ที่ชัดเจนตามตัวแบบทฤษฎีระบบ (System Model) สุเทพ เทชาวลิต (2548, น. 71) ใช้ อธิบายกรอบความคิดการวัดผลการปฏิบัติงาน (ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด) เพื่อการบริหารงาน มุ่งผลสัมฤทธิ์ของความสำเร็จมากกว่างานเสร็จ ทิพาวิดี เมฆสุวรรณ (2545, น. 3) ผู้วิจัยอภิปรายได้ว่า กระบวนการพัฒนา นโยบายสาธารณะเป็นผลของการทำงานของระบบการเมือง ที่เริ่มต้นจากแรงกดดัน ข้อเรียกร้อง และข้อสนับสนุนที่ถูกนำเข้า (Input) สู่ระบบบริหารและถูกแปลงเป็นกระบวนการนโยบาย สาธารณะ (Process) และถูกนำออก (Output) อย่างมีเจตนา เพื่อตอบสนองสำหรับการแก้ปัญหาต่างๆ ของประชาชนโดยมุ่งหวังให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของการกระทำในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ (Outcome) สามารถสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน

ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะภายใต้การเปลี่ยนแปลงและความเคลื่อนไหวของสังคม ทั้ง สภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment) และ สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) ที่เปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลาในเวลานี้ สอดคล้องกับ วันชาติ นภาศรี (2558 ก, น. 4-5) กล่าวว่า บริบททางสังคมมีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงรวดเร็วโดยมีผลจากการพัฒนาอย่างต่อเนื่องของเทคโนโลยี ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง อีกทั้งประเด็นปัญหาสำคัญ ประการหนึ่งที่นานาประเทศ องค์กรสหประชาชาติ และนโยบายของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้ ความสำคัญ คือ นโยบายของรัฐบาล “ข้อที่ 9 การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างความ สมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน” ด้วยวิธีการพัฒนาและสร้างสังคมสีเขียว (Green Society) สังคมแห่งคุณภาพ สังคมที่ดูแลทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และอาหารปลอดภัยด้วยเกษตร อินทรีย์โดยกระบวนการพัฒนา นโยบายสาธารณะต้องใช้แนวคิดและทฤษฎีการบริหารองค์การเชิงกลยุทธ์ ด้วย เทคนิควิธีการวางแผนกลยุทธ์โดยใช้กระบวนการระดมสมองแบบมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือ อุทิศ ขาวเขียว (2546, น. 5) จึงจะสามารถทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะมีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ ตลอดเวลา กล่าวคือ กระบวนการพัฒนา นโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบและกลไก การพัฒนา/กำหนดนโยบายท้องถิ่นสีเขียว



## วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

1. ผลการศึกษา ตัวแบบ (Model) กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกว่า “ 3 p. ; The Public Policy in Development Process Model of Local Organization ” เป็นตัวแบบเชิงกลยุทธ์ต้นแบบที่จะเป็นเครื่องมือสำหรับการพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท และทุกระดับทั่วประเทศ ทั้งนี้ เริ่มต้นจากแรงกดดัน ข้อเรียกร้อง และข้อสนับสนุนที่ถูกนำเข้า (Input) โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนตามแนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมของสุเทพ ขวาลิต (2548, น. 147) สู่ระบบบริหารและถูกแปลงเป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Process) และถูกนำออก (Output) อย่างมีเจตนา เพื่อตอบสนองสำหรับการแก้ปัญหาต่างๆ ของประชาชน โดยมุ่งหวังให้เกิดผลสำเร็จของการกระทำ (Outcome) สามารถสร้างความพึงพอใจต่อประชาชน

2. ผลการศึกษารูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพใสสะอาดตามหลักธรรมาภิบาลสู่ท้องถิ่นสีเขียว ผู้วิจัย พบว่า รูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพใสสะอาดตามหลักธรรมาภิบาล แบ่งเป็น 3 ด้าน 11 หลักธรรมาภิบาล อภิปรายได้ว่าสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และรายงานขององค์การสหประชาชาติ คือ

### 2.1 ด้านเหตุและปัจจัย (Situation as Input) ประกอบด้วย

2.1.1. หลักยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People Center) การพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมุ่งเน้นตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่

2.1.2. หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus) การเลือกนโยบายสาธารณะควรมุ่งเน้นหาฉันทามติที่เป็นข้อตกลงร่วมกันที่มีลักษณะเป็นการยอมรับแบบเอกฉันท์โดยสมาชิกทุกคนในชุมชนสามารถแสดงความคิดเห็น และหาข้อตกลงร่วมกันได้

2.1.3. หลักวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Vision Statement) การกำหนดเป้าหมายความสำเร็จของท้องถิ่นควรเป็นไปตามเป้าประสงค์หลักเชิงยุทธศาสตร์ (วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์)

### 2.2. ด้านการบริหารจัดการองค์กร (Administration and Management)

2.2.1 หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น การเข้าร่วมกำหนดนโยบาย/แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม บนฐานความร่วมมือของทุกภาคส่วนทุกระดับในพื้นที่ท้องถิ่นต่อกระบวนการกิจกรรมต่าง ๆ

2.2.2 หลักความสำนึกในหน้าที่/การตรวจสอบได้ (Responsibility) การดำเนินนโยบายต้องอธิบายได้ และสอดคล้องตรงตามความต้องการของประชาชน (People Oriented) ภายใต้ความสำนึกในหน้าที่ ความรับผิดชอบ และพร้อมรับการตรวจสอบอย่างเปิดเผย

2.2.3 หลักความเสมอภาคยุติธรรม (Equity and Inclusiveness) การบริหารและการจัดการองค์กรต้องไม่เล่นพรรค เล่นพวก ไม่แบ่งชนชั้นวรรณะ

2.2.4 หลักความโปร่งใส (Transparency) การบริหารและการจัดการองค์กรต้องตรวจสอบเปิดเผย สอบกลับ และสืบสวนได้



## วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

2.2.5 หลักการปฏิบัติตามกฎ (Law) การบริหารและการจัดการองค์กรต้องยึดถือกฎหมาย กฎระเบียบ วินัย คู่มือปฏิบัติงาน เป็นสำคัญ

2.2.6 หลักคุณธรรมและจริยธรรม (Dhamma and Ethics) การบริหารและการจัดการ องค์กรต้องมีคุณธรรม มีจรรยาบรรณ และมีช่องทางรับข้อร้องเรียนและ

### 3. ด้านผลลัพธ์ (Result)

3.1 หลักความรับผิดชอบ (Accountability) การกำหนดและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ผู้บริหารต้องมีความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น

3.2 หลักความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (Economy Effectiveness and Efficiency) การดำเนินนโยบายสาธารณะต้องมุ่งเน้นความคุ้มค่าด้านงบประมาณ เวลา และคน กระทั่ง สามารถบรรลุวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์

จาก ผลการศึกษา ดังกล่าว อภิปรายได้ว่าสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของคณะกรรมการกำกับ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (2544, น. 1) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง การเสริมสร้าง Good Corporate Governance ของบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย อธิบายว่า “เหตุปัจจัยและสิ่งที่ตามมาของ หลักธรรมาภิบาล เหตุปัจจัยที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาลที่ดีมี 3 เหตุการณ์สำคัญในลักษณะธรรมาภิบาล คือ 1) เหตุการณ์นำพา (Situation as Input) 2) วิธีการบริหาร (Management Process) และ 3) ผลลัพธ์ (Result) อีกทั้ง สอดคล้องกับหลักการสากลของ “ธรรมาภิบาล” องค์การสหประชาชาติ ที่ กำหนดหลักการทั่วไปของธรรมาภิบาล ไว้ 9 ด้าน องค์ประกอบของธรรมาภิบาลจากกรอบความคิดและ การนิยามความหมายของธรรมาภิบาลสากล ดังกล่าว โดยนำไปสู่ข้อสรุปในการจัดองค์ประกอบ และ คุณลักษณะในเชิงการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งจำเป็นต้องบริหารจัดการประเทศให้เป็นไปตามกติกา และเงื่อนไขที่กำหนด กระทั่ง เมื่อ ปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการ สร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการ กำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการ เพื่อถือปฏิบัติ 6 ประการ คณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2560, น. 7)และผลการศึกษาตัวแบบ (Model) ต้นแบบการพัฒนานโยบาย สาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็น “Green and Clean Politic” ผู้วิจัย นำข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัย ข้อ 1 และ ข้อ 2 มาวิเคราะห์ และสังเคราะห์ เพื่อนำเสนออธิบายตัวแบบ (Model) ต้นแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็น “Green and Clean Politic” โดยสามารถสรุปผลการศึกษาใน รูปแบบภาพตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกว่า “3 P. ; The Public Policy in Development Process Model of Local Organization” เป็นตัวแบบเชิงกล ยุทธ์ต้นแบบที่จะเป็นเครื่องมือสำหรับการพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก ประเภท และทุกระดับทั่วประเทศ ทั้งนี้ เริ่มต้นจาก P.<sub>1</sub> ปัจจัยนำเข้า (In Put) แรงกดดัน ข้อเรียกร้อง และข้อสนับสนุนที่ถูกนำเข้า สู่ P.<sub>2</sub> ปัจจัยกระบวนการ (Process) ระบบบริหารและการถูกแปลงเป็น



## วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

กระบวนการนโยบายสาธารณะ และถูกนำออก P.<sub>3</sub> ปัจจัยการตอบสนองความต้องการ (Output) อย่างมีเจตนาเพื่อตอบสนองสำหรับการแก้ปัญหาต่างๆ ของประชาชน โดยมุ่งหวังให้เกิดผลสำเร็จของการกระทำ (Outcome) เพื่อสร้างความพึงพอใจต่อประชาชน และ รูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพใสสะอาดตามหลักธรรมาภิบาล แบ่งเป็น 3 ด้าน 11 หลักธรรมาภิบาล คือ ด้านเหตุและปัจจัย (Situation as Input) จำนวน 3 หลักการ ด้านการบริหารจัดการองค์กร (Administration and Management) จำนวน 6 หลักการ และด้านผลลัพธ์ (Result) จำนวน 2 หลักการ ทั้งนี้ ผู้วิจัย นำผลจากข้อ 1 และ ข้อ 2 มาสังเคราะห์สรุปได้ “ตัวแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็น Green and Clean Politic” ซึ่งผลของการวิจัยสามารถอภิปรายประเด็นสำคัญตามตัวแบบเพื่อให้การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2544, น. 24 - 32) อธิบายว่าจะต้องมีกระบวนการบริหารจัดการอย่างมีขั้นตอน และแต่ละขั้นตอนนั้นจะประยุกต์ทฤษฎี หรือเครื่องมือเทคนิคทางการบริหารมาใช้ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวคิด Turner (2006, p. 3-5).

### ข้อเสนอแนะ

จากผลสรุปการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะการนำตัวแบบ (Model) ต้นแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็น “Green and Clean Politic” ประกอบด้วย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และ ข้อเสนอแนะการนำไปใช้ประโยชน์กับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการบริหารหน่วยงานภาครัฐทั้งระบบของประเทศ ดังนี้

#### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) การนำตัวแบบ (Model) ต้นแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็น “Green and Clean Politic” ทั้งส่วนตัวแบบ (Model) กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกว่า “3 P.; The Public Policy in Development Process Model of Local Organization” และ ตัวแบบ (Model) รูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพใสสะอาดตามหลักธรรมาภิบาล จะเป็นเทคนิคเครื่องมือการบริหารภาครัฐเชิงกลยุทธ์ที่มีระบบและกลไก กระบวนการนโยบายสาธารณะที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนาอย่างแท้จริงสามารถกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลความสำเร็จได้ในทุกขั้นตอน

2) การบริหารนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพใสสะอาดตามหลักธรรมาภิบาล จากผลการศึกษาที่ใช้เครื่องมือการวิจัย ทั้งเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณ ถือว่าเป็นผลการศึกษาวิจัยที่สะท้อนความคาดหวังนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่า ตามปัจจัย 3 ด้าน 11 หลักการธรรมาภิบาล คือ ด้านเหตุและปัจจัย (Situation as Input) จำนวน 3 หลักการ ด้านการบริหารจัดการองค์กร (Administration and Management) จำนวน 6 หลักการ และด้านผลลัพธ์ (Resulting) จำนวน 2 หลักการ



## วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

ซึ่งจะเป็นเครื่องมือการบริหารภาครัฐที่จำเป็นเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ จึงควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไข/เพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ให้ครอบคลุมตามปัจจัย 3 ด้าน 11 หลักการธรรมาภิบาล

2. ข้อเสนอแนะการนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือ หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐทุกระดับ หากจะนำตัวแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดีเป็น “Green and Clean Politic” ไปประยุกต์ใช้ควรเริ่มจากการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ยอมรับแนวคิดหลักการบริหารที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง พร้อมสร้างระบบและกลไกให้ประชาชนทุกระดับ/ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (Stakeholder) ได้มีส่วนร่วมในการบริหารการพัฒนานโยบายสาธารณะ เรียกว่า “แนวคิดการจัดการร่วม (Co - Management)” โดยการบริหารองค์กรที่รับผิดชอบให้ยึดแนวทางการดำเนินงานตามตัวแบบ (Model) อย่างเคร่งครัด

## เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2544 ). *เรื่องการเสริมสร้าง Good Corporate*

*Governance ของบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่*

*สิบสอง (พ.ศ. 2560 - 2564)*. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนัก

นายกรัฐมนตรี. วี.เจ.พรินต์ติ้ง กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ. (2545). *การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์*. กรุงเทพฯ: กราฟิคฟอร์แมท (ประเทศไทย).

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542. ม.ป.ท.:

ม.ป.พ.

วันชาติ นภาศรี. (2558 ก). *ทฤษฎีองค์การและการบริหารภาครัฐแนวใหม่*. วิทยาลัยบริหารศาสตร์

มหาวิทยาลัยแม่โจ้. เชียงใหม่. ม.ป.พ.

วันชาติ นภาศรี. (2562 ข, 29 มิถุนายน). *รูปแบบ 3 P.Model ; The Public Policy in Development*

*Process of Local Organization Model*. เชียงใหม่. ม.ป.พ.

วันชาติ นภาศรี. (2562 ค, 28 สิงหาคม). *แสดงรูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพใส*

*สะอาดตามหลักธรรมาภิบาล*. เชียงใหม่. ม.ป.พ.

วันชาติ นภาศรี. (2562 ง, 15 กันยายน). *แสดงตัวแบบต้นแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีแนวปฏิบัติที่ดี*

*เป็น “Green and Clean Politic”*. เชียงใหม่. ม.ป.พ.

สุเทพ เชาวลิ. (2548). *การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)*. โครงการส่งเสริม

ตำราวิชาการและเอกสารบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต. เสมาธรรม. กรุงเทพฯ:

ม.ป.ท.



## วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

- สมบัติ อารังญวงศ์. (2544). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. โครงการ  
เอกสารตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (2544). *การเสริมสร้าง Good Corporate  
Governance ของบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- อุทิศ ขาวเขียว. (2546). *การวางแผนกลยุทธ์*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Turner, S., (2006). *Tools for Success. a Manager's Guide*. The McGraw – Hill Singapore.