



การวิเคราะห์การดำเนินงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน / ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด :
กรณีศึกษาศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน

POLICY FORMULATION OF ACCELERATING CONDUCT COMPLAINT AND PETITION
FOLLOW-UP AT THE DAMRONGDHAMA CENTER : CASE STUDY OF
THE DAMRONGDHAMA CENTER IN THE NAN PROVINCE

รัศรุจ เทพฉายโต

บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

2561

การวิเคราะห์การดำเนินงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน / ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรม

จังหวัด : กรณีศึกษาศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ปีการศึกษา 2561

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

POLICY FORMULATION OF ACCELERATING CONDUCT COMPLAINT AND
PETITION FOLLOW-UP AT THE DAMRONGDHAMA CENTER : CASE STUDY OF
THE DAMRONGDHAMA CENTER IN THE NAN PROVINCE



RASSARUT THEPCHAITO

A Master's Project Submitted in partial Fulfillment of Requirements
for MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION (Public Administration)
Faculty of Social Sciences Srinakharinwirot University

2018

Copyright of Srinakharinwirot University

สารนิพนธ์

เรื่อง

การวิเคราะห์การดำเนินงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน / ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด :

กรณีศึกษาศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน

ของ

รัศรุจ เทพฉายโต

ได้รับอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นายแพทย์ฉัตรชัย เอกปัญญาสกุล)

คณะกรรมการสอบปากเปล่าสารนิพนธ์

..... ที่ปรึกษาหลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จูลศักดิ์ ชาญณรงค์)

..... ประธาน
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีชญาณ์ นักพ็อน)

..... กรรมการ
(ดร.จิรภา พฤกษ์พาตี)

ชื่อเรื่อง	การวิเคราะห์การดำเนินงานแก้ไขปัญหารื่องร้องเรียน / ร้องทุกข์ ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด : กรณีศึกษาศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน
ผู้วิจัย	รัฐจรุจ เทพฉายโต
ปริญญา	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2561
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จุลศักดิ์ ชาญณรงค์

สารนิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์สองประการ ประกอบด้วย เพื่อศึกษาการดำเนินงาน และ
แนวทางการแก้ไขจัดการเรื่องร้องทุกข์/ร้องเรียนของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านที่คงค้าง โดยอาศัย
การวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย และการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ของ วิลเลียมส์ เอ็ม ดันน์ เป็น
แนวทางการศึกษา โดยพิจารณาจากกลุ่มตัวอย่างด้านการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ ส่งผลให้เกิด
ปัญหาความเดือดร้อนให้ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดช่วยเหลือ และยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาค้างได้ ซึ่งสาร
นิพนธ์เรื่องนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์เนื้อหา ภายหลังจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับ
ผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 8 ราย

ผลการวิเคราะห์พบว่า 1.การดำเนินงานการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์
ดำรงธรรมจังหวัดน่านที่คงค้าง ไม่สามารถยุติได้ เกิดจากปัญหาหรือข้อร้องเรียนมีมาก ไม่สอดคล้อง
กับทรัพยากรของหน่วยงาน และบางปัญหามีความซับซ้อนเกินกว่าที่หน่วยงานที่แก้ไขได้ ประกอบกับ
เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองเนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับใน
การดำเนินการ ซึ่งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านได้ประเมินการดำเนินงานของหน่วยงานโดยหากพบว่า
ปัญหาใด ยังไม่สามารถยุติได้ จะเร่งหาวิธีการที่เหมาะสมจัดการกับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ต่อไป
2. แนวทางการแก้ไขปัญหารื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านที่คงค้าง ไม่
สามารถยุติได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมจะต้องสร้างความเข้าใจให้ผู้ขอความช่วยเหลือก่อน
และต้องสะท้อนความเดือดร้อน พร้อมแนวทางการแก้ไข ให้ผู้ที่กำหนดนโยบาย พร้อมสนับสนุน
ทรัพยากรด้านต่างๆ ต่อหน่วยงานที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาค้าง รวมถึงพัฒนากฎหมายให้รองรับการ
ปฏิบัติงาน จะช่วยแก้ไขปัญหารื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านที่คงค้างได้

คำสำคัญ : การวิเคราะห์นโยบาย, ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด, นโยบายสาธารณะ

Title	POLICY FORMULATION OF ACCELERATING CONDUCT COMPLAINT AND PETITION FOLLOW-UP AT THE DAMRONGDHAMA CENTER : CASE STUDY OF THE DAMRONGDHAMA CENTER IN THE NAN PROVINCE
Author	RASSARUT THEPCHAITO
Degree	MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION
Academic Year	2018
Thesis Advisor	Assistant Professor Chulasak Channarong , Ph.D.

The purpose of this research is to study the continuing unceasing problems and to study the process recommendation for complaint and problem-solving in Nan Damrongdhama. This research used the policy analysis policy process model and the theory of empirical policy analysis of William M. Dunn for research framework and a simple group was used for the data analysis. Economic growth was caused by unceasing complaints and problems in the Nan Damrongdhama. This study is a qualitative research and the population of Nan Damrongdhama officers (eight people) that was analyzed using descriptive statistical analysis.

The results of the analysis found that unceasing complaints or problems and the quantity of complaints and problems were not inconsistent with the resources of the Damrongdhama department and some complaints and problems took a long time, were too complicated Damrongdhama also had no legal support. Moreover, the department did not prioritize to complain about problems and the recommendation for solutions were officers in Nan Damrongdhama must clarify the process of operation regarding complaints and problems. The officers have to respond to the problem and the solution or to specify operations for the solution for authorities and departments.

Keyword : Policy analysis, Province Damrongdhama, Public policy

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์เรื่อง การวิเคราะห์นโยบายการดำเนินงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ ร้องทุกข์ของ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด : กรณีศึกษาศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน สามารถทำให้สำเร็จลุล่วงได้ด้วย ความกรุณา และความช่วยเหลือจากหลายๆฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จุลศักดิ์ ชาญ ณรงค์ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ที่ได้ให้คำแนะนำ และช่วยเหลือในการแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ เป็นอย่างมาก จนทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ ตลอดจนอาจารย์ภาควิชารัฐศาสตร์ และอาจารย์ พิเศษ ที่ได้สอนวิชาความรู้ตลอดระยะเวลาในการศึกษา ซึ่งความรู้เหล่านั้น นอกเหนือเป็นหลักที่ใช้ใน การจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ ยังสามารถนำองค์ความรู้จากคณาจารย์ มาประกอบการปฏิบัติหน้าที่ ราชการของข้าพเจ้าได้ในปัจจุบันอีกด้วย กระผมจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน ที่สนับสนุนและช่วยเหลือในการ สืบค้นและเก็บรวบรวมข้อมูล ตลอดจนมิตรภาพที่แบ่งปัน ทำให้การศึกษานิพนธ์ฯ ในครั้งนี้สามารถ ลุล่วงไปได้

ขอบคุณครอบครัว และมิตรสหายที่เป็นส่วนสำคัญในการทำสารนิพนธ์ฯ ที่เป็นแรงขับเคลื่อน สำคัญทั้งในด้านการให้ความช่วยเหลือ และเป็นกำลังใจที่เคียงข้าง กระทั่งผลักดันให้งานสำเร็จตาม เป้าหมาย

สุดท้ายนี้ กระผมได้หวังเป็นอย่างยิ่งว่า สารนิพนธ์เรื่อง การวิเคราะห์นโยบายการดำเนินงาน แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด : กรณีศึกษาศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจในการศึกษาต่อไป

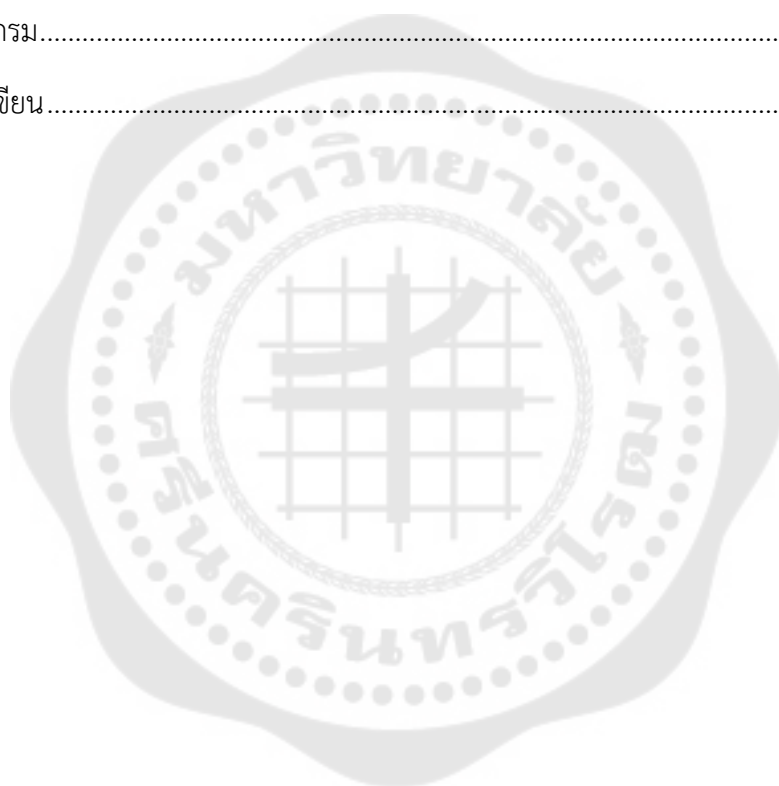
รัศรุจ เทพฉายโต

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญรูปภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
ความมุ่งหมายของการวิจัย.....	3
ขอบเขตในการวิจัย.....	3
ขอบเขตพื้นที่.....	3
ขอบเขตประชากร.....	4
ขอบเขตเนื้อหา.....	4
ขอบเขตด้านเวลา.....	4
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	4
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.....	8
2. กระบวนการนโยบายสาธารณะ.....	13
3. แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบาย.....	15

แนวความคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบาย	20
ระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบาย	20
ระเบียบวิเคราะห์นโยบายแบ่งเป็น 6 ขั้นตอน	20
ระบบข้อมูลนโยบาย.....	23
4. แนวคิดเกี่ยวกับศูนย์ดำรงธรรม.....	26
5. ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน.....	30
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	32
ด้านที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ และการวิเคราะห์นโยบาย.....	32
ด้านที่เกี่ยวข้องศูนย์ดำรงธรรม	33
สรุปรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	34
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	35
ผู้ให้ข้อมูลหลัก	35
เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	36
การสร้างเครื่องมือในการวิจัย.....	36
การรวบรวมข้อมูล.....	36
การดำเนินการและการวิเคราะห์ข้อมูล.....	37
บทที่ 4 ผลการดำเนินการวิจัย.....	38
ผลการศึกษา.....	38
4.1 ผลการศึกษาดำเนินงานการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่ไม่สามารถยุติได้.....	38
4.1.1 ลักษณะของปัญหาของเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่ไม่สามารถยุติได้.....	38
4.1.2 ขั้นตอนหรือแนวทางในการดำเนินงานที่ของศูนย์ดำรงธรรมที่กำหนด	40
4.1.3 การดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน.....	41
4.1.4 การประเมินการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน	42
4.2 ผลการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่ไม่สามารถยุติได้.....	44

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	45
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	47
สรุปผลการวิจัย.....	47
การอภิปรายผล	47
ข้อเสนอแนะ	48
ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	49
บรรณานุกรม.....	50
ประวัติผู้เขียน.....	51



สารบัญตาราง

ตาราง 1 อัตรากำลังเจ้าหน้าที่.....	35
ตาราง 2 การดำเนินการและการวิเคราะห์ข้อมูล	37
ตาราง 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	45



สารบัญรูปภาพ

ภาพประกอบ 1 การแบ่งประเภทของเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์.....	3
ภาพประกอบ 2 กรอบการวิเคราะห์นโยบายของดัชนีเชิงประจักษ์.....	6
ภาพประกอบ 3 กรอบความคิดตามตัวแบบกระบวนการ.....	6
ภาพประกอบ 4 ระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบาย 6 ขั้นตอน.....	22
ภาพประกอบ 5 ระบบข้อมูลนโยบาย.....	24
ภาพประกอบ 6 กระบวนการวิเคราะห์นโยบายของดัชนี.....	25



บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เพื่อให้เกิดมีหน่วยงานที่รับเรื่องร้องทุกข์ แก้ไขปัญหา และบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ในทุกๆ ด้าน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการงานระดับจังหวัด และให้การปฏิบัติของส่วนราชการในจังหวัดสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเสมอภาค มีคุณภาพ รวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ประชาชนได้รับความพึงพอใจ จึงให้จังหวัดทุกจังหวัดจัดตั้ง “ศูนย์ดำรงธรรม” ขึ้นในจังหวัดเพื่อทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ให้บริการข้อมูลข่าวสาร ให้คำปรึกษา รับเรื่องปัญหาความต้องการและข้อเสนอแนะของประชาชน โดยให้ทุกกระทรวง กรม ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐ สนับสนุนการดำเนินการของศูนย์ดำรงธรรม เพื่อสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และทั่วถึง ตลอดจนจัดภาคส่วนที่เกี่ยวข้องที่จำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของศูนย์ดำรงธรรมให้สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

ตามประกาศดังกล่าว ทำให้จังหวัดทุกจังหวัดดำเนินการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมขึ้นมาเพื่อให้ แก้ไขปัญหาของประชาชน ทั้งในด้านของการพัฒนาจังหวัดตามนโยบายของรัฐบาล การป้องกันภัย พิบัติสาธารณภัย การป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การคุ้มครองป้องกันหรือ และทรัพยากรธรรมชาติ การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ การคุ้มครองป้องกันหรือ ช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับความเป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้ เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมตามนโยบายรัฐบาล

ในการนี้ ทุกจังหวัดได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด ตามประกาศคณะรักษาความ สงบแห่งชาติ โดยได้จัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด เพื่ออำนวยความสะดวกใน การติดต่อของประชาชน เช่นเดียวกับจังหวัดน่านที่ได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน เพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนในพื้นที่ เป็นจังหวัดที่มีชื่อเสียงในด้านของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ธรรมชาติ เป็นพื้นที่ที่มีความสงบสุขไม่มีปัญหาอาชญากรรมรุนแรง โดยสถิติคดีอาญาที่น่าสำคัญ จำแนกตามประเภทความผิดของสำนักงานสถิติจังหวัดน่าน ชี้ให้เห็นว่า ใน ปีพ.ศ. 2560 จังหวัดน่าน ไม่มี คดีอุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญ และคดีที่น่าสนใจ(สำนักงานสถิติจังหวัดน่าน, 2560) เนื่องจาก

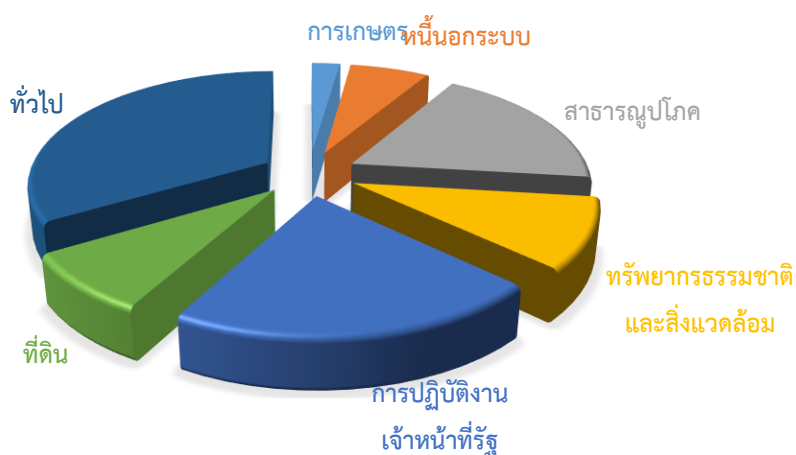
ประชาชนในพื้นที่ยึดถือวัฒนธรรม และประเพณีของภาคเหนือ มีความถ้อยที ถ้อยอาศัย จึงเป็นเสน่ห์ให้จังหวัดน่านเป็นจุดหมายหมายของนักท่องเที่ยว

และด้วยการที่นักท่องเที่ยวต่างมีจุดหมายที่จังหวัดน่าน ทำให้จังหวัดน่านเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ พัฒนาเมือง เพื่อรองรับนักท่องเที่ยว ซึ่งการขยายความเป็นเมืองของจังหวัดน่านนั้น ชาติต่อจุดเด่น หรือ เอกลักษณ์ของจังหวัดที่เน้นเรื่องการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ โดยจะเห็นได้จากสถิติของจังหวัดน่าน โดยคดีส่วนใหญ่ในพื้นที่จะเป็นคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย ถึง 1,956 คดี เนื่องจากเป็นปัญหาที่รัฐต้องดำเนินคดีกับผู้บุกรุกทรัพยากรธรรมชาติ (สำนักงานสถิติจังหวัดน่าน, 2560)

ส่งผลให้ปัญหาที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน ตั้งแต่เริ่มเปิดศูนย์ดำรงธรรมรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ในวันที่ 18 กรกฎาคม 2557 จนถึงปี ธันวาคม 2559 และมีจำนวนเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ทั้งหมด 885 เรื่อง

- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร จำนวน 20 เรื่อง
- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบ จำนวน 56 เรื่อง
- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค จำนวน 162 เรื่อง
- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน 89 เรื่อง
- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ จำนวน 187 เรื่อง
- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน จำนวน 74 เรื่อง
- เรื่องทั่วไป (เหตุเดือดร้อนรำคาญ) จำนวน 297 เรื่อง

การรับเรื่องร้องเรียน – ร้องทุกข์ ตั้งแต่เปิดศูนย์ฯ (18 ก.ค. 2557) –
ธ.ค. 2559



ภาพประกอบ 1 การแบ่งประเภทของเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์

ที่มา : รายงานประจำปีศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน ปี 2559

จากเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ที่ได้รับเข้ามาศูนย์ดำรงธรรมยังคงมีเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เป็นที่พอใจของประชาชน ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้อยู่ศึกษาคาดหวังว่าจะเข้าใจการดำเนินงานในการจัดการข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่ยังคงค้าง ตลอดจนค้นพบข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องเรียนที่ยังคงค้างดังกล่าวได้

ความมุ่งหมายของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งความมุ่งหมายไว้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านที่ยังคงค้าง ไม่สามารถยุติได้
2. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านที่ยังคงค้าง ไม่สามารถยุติได้

ขอบเขตในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย

ขอบเขตพื้นที่

การศึกษาสาระนิพนธ์ครั้งนี้ ผู้ทำการศึกษาได้ทำการศึกษาในพื้นที่จังหวัดน่าน เนื่องจากการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมในพื้นที่จังหวัดน่านมีเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ที่เหลือค้าง และยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาคิดเป็นร้อยละ 30 % ของเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ทั้งหมด ซึ่งพื้นที่จังหวัดน่านติดอันดับ 3 จากการวิเคราะห์ดัชนีความน่าอยู่ของเทศบาลเมือง 124 แห่งทั่วประเทศใน พ.ศ. 2555 โดยสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ซึ่งตรวจวัดมิติ 5 ด้านได้แก่ มิติเมืองปลอดภัย มิติเมืองสะอาด มิติคุณภาพชีวิต มิติเมืองธรรมาภิบาล และมิติเมืองวัฒนธรรม เหตุดังกล่าวทำให้พื้นที่จังหวัดน่านเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมการแก้ศึกษาว่าเหตุใดเมืองน่าอยู่ที่ติดอันดับอย่าง เมืองน่าน จังหวัดน่าน ประชาชนยังมีเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่ยื่นขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ ยังไม่ได้รับการบรรเทาเหตุเดือดร้อนเหล่านั้น (สำนักงานสถิติจังหวัดน่าน, 2560)

ขอบเขตประชากร

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน

ขอบเขตเนื้อหา

การวิเคราะห์นโยบาย นโยบายการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน ผู้ศึกษาจึงใช้กรอบแนวคิดของดันทน์ การวิเคราะห์นโยบายเชิงประจักษ์ (Empirical Approach) ที่มุ่งแสวงหาข้อเท็จจริง (facts) เพื่อการอธิบายว่าอะไรคือปัญหา นโยบายที่ปรากฏอยู่ โดยพิจารณาจากสาเหตุ (causes) และผล (consequences) ของนโยบายที่ผ่านมา เพื่ออธิบายศึกษาการดำเนินงานการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน และกระบวนการนโยบายศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านที่คงค้าง ไม่สามารถยุติได้

ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ดำเนินการเก็บข้อมูลของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

นิยามศัพท์เฉพาะ

นโยบายสาธารณะ หมายถึง นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ภายใต้ระบบการเมืองนั้นๆ โดยนโยบายสาธารณะจะกำหนดว่าผู้ที่มีอำนาจจะกระทำหรือไม่กระทำกิจกรรมใดๆ เพื่อตอบสนองปัญหาในสังคมนั้น

นโยบายการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด หมายถึง แนวทางหรือแผนการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดจังหวัดโดยศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดนำไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

เรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านที่คงค้าง หมายถึง คำขอ/ข้อเสนอของประชาชนที่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐช่วยเหลือ แต่หน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จด้วยวิธีการใดๆ จึงทำให้คำขอ/ข้อเสนอเหล่านั้นของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านยังต้องดำเนินการต่อไป

ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด หมายถึง สำนักงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน ที่หน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ที่ก่อตั้งขึ้นด้วยอำนาจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่

96/2557 ปฏิบัติงานของส่วนราชการระดับจังหวัด มีหน้าที่ให้บริการประชาชนในการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์

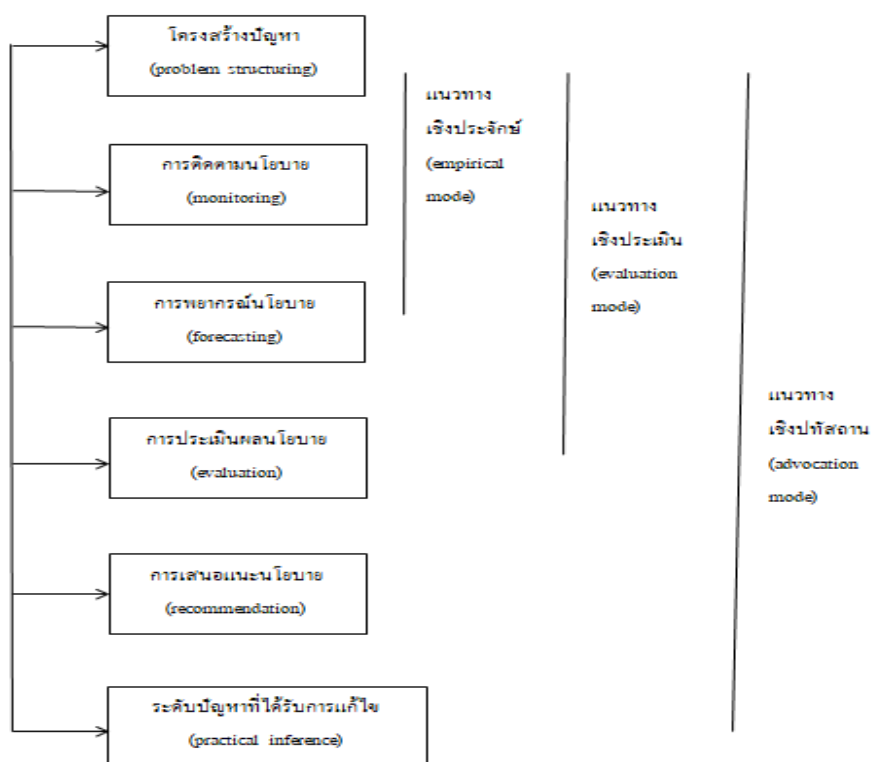
เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน

เรื่องค่างทั่วไป หมายถึง เรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน ประเภทความเดือดร้อนด้านเหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือเรื่องอื่นๆ ที่ไม่เข้าการแบ่งประเภทในด้าน เกษตร หนีนอกกระบบ สาธารณูปโภค ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และปัญหาที่ดิน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

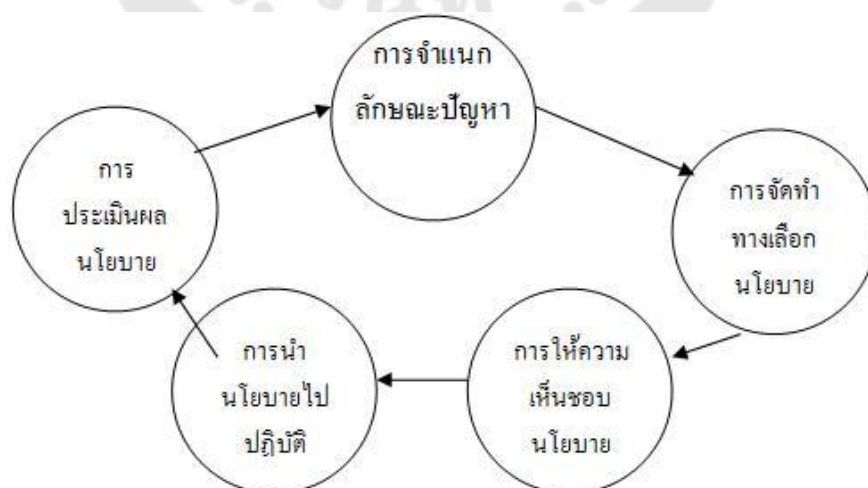
เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการวิเคราะห์นโยบายการดำเนินงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด กรณีศึกษา ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน ผู้ศึกษาใช้แนวทางการวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย และการวิเคราะห์นโยบายของ แนวทางเชิงประจักษ์ (Empirical Approach) ของตันน์ เพื่อมุ่งแสวงหาข้อเท็จจริง (Facts) เพื่อการอธิบายว่าอะไรคือปัญหา นโยบายที่ปรากฏอยู่โดยพิจารณาจากสาเหตุ (Causes) และผล (Consequences) ของนโยบายที่ผ่านมา

โดยการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน เพื่อวิเคราะห์นโยบายการดำเนินงานแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดที่ค่าง ตามกระบวนการนโยบาย และตามการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ของตันน์ ดังภาพต่อไปนี้



ภาพประกอบ 2 กรอบการวิเคราะห์นโยบายของตันน์เชิงประจักษ์

ที่มา : นโยบายสาธารณะ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2554)



ภาพประกอบ 3 กรอบความคิดตามตัวแบบกระบวนการ

ที่มา : ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2554)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ของการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ จะทำให้ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน ซึ่งเป็นตัวอย่างกรณีศึกษา ที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา กระทั่งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอื่น หรือหน่วยงานที่ปฏิบัติงานใกล้เคียงกับศูนย์ดำรงธรรม ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ แก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน ให้สามารถเข้าใจสาเหตุของปัญหาที่แท้จริงที่ไม่สามารถแก้ไขความเดือดร้อนที่ประชาชนมีความประสงค์ให้หน่วยงานรัฐช่วยเหลือ ตลอดจนสามารถดำเนินการการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และสามารถนำเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาให้กับผู้กำหนดนโยบาย ให้สามารถตัดสินใจออกนโยบายกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้



บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การศึกษาได้บรรลุตามความมุ่งหมายของผู้วิจัยนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาตามแนวความคิด ทฤษฎีต่างๆ รวมทั้งได้ทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดที่จะใช้ในการวิจัยตามหัวข้อดังต่อไปนี้

- 1.แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
- 2.กระบวนการนโยบายสาธารณะ
- 3.แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบาย
- 4.แนวคิดเกี่ยวกับศูนย์ดำรงธรรม
- 5.ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน
- 6.งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

1.1 ความหมายเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

David Easton (อ้างอิงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ) ให้ความหมายของ “นโยบายสาธารณะ” ว่าเป็นการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าตามอำนาจหน้าที่แก่สังคมทั้งหมด ซึ่งในที่นี้เน้นเฉพาะ “การใช้อำนาจหน้าที่” และ “การกระทำต่อสังคม” แต่ก็ได้ไม่ได้หมายความว่าทุกอย่างที่รัฐบาลจะเป็นการจัดสรรที่มีคุณค่าเสมอไป

Tomas R Dye (1984) (อ้างอิงใน มยุรี อนุমানราชชน) ให้ความหมายของ “นโยบายสาธารณะ” คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ มากมาย

Ira Sharkansky กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ และการจัดพิธีอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม

Jame B. Anderson ได้ให้คำนิยามของนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ แนวทางที่รัฐบาลหรือองค์กรของ

รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ เช่น การขจัดความยากจน การผูกขาดตัดตอนทางธุรกิจ ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเกี่ยวกับการตัดสินใจของรัฐบาลที่กระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง และผลการจะต้องผูกพันกับเลือกกระทำหรือไม่กระทำข้างต้น

ศุกชัย ยาวะประภาส (2538:4) นโยบายสาธารณะคือแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ในทางปฏิบัติ คือรัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา บรรเทาปัญหา และ/หรือป้องกันปัญหาต่างๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐบาล ทางเลือกจะมีความชัดเจนมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับผู้กำหนดทางเลือก และระดับความซับซ้อนของปัญหา โดยทั่วไปนโยบายระดับชาติมีลักษณะครอบคลุมกว้างขวาง แต่ ชาติความซับซ้อนเฉพาะเจาะจง นโยบายระดับล่างต้องสอดคล้องและสนับสนุนนโยบายระดับสูงมีความ เฉพาะเจาะจงมากขึ้น ขณะเดียวกันความครอบคลุมจะแคบเข้าเฉพาะเรื่องหนึ่งๆ นโยบายระดับล่าง จึงเป็นลักษณะแผน หรือโครงการภายใต้นโยบายระดับสูงนั่นเอง

Lynton Caldwell (อ้างถึงใน กุลธณ ธนาพงศธร ,2534 :569) อธิบายว่า นโยบาย สาธารณะ คือ บรรดาการตัดสินใจที่สัมฤทธิ์ผลทั้งหลายที่เกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ซึ่งสังคมจะกระทำ หรือห้ามมิให้กระทำการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายนี้

อมร รักษาสัตย์ อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะไว้กว้างๆ คือ ความคิดของ รัฐบาลที่จะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยน่าจะมียุทธศาสตร์ประกอบ 3 ประการคือ

- 1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ
- 2) การกำหนดแนวทางใหม่
- 3) การกำหนดการสนับสนุนต่างๆ

ดังนั้น ผู้ศึกษาสามารถสรุปได้ว่า “นโยบายสาธารณะ” คือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรของรัฐ ซึ่งคาดหวังผลของการดำเนินการนั้น โดยจะใช้เครื่องมือ วิธีการ ที่รัฐเชื่อว่ากระทำ แล้วสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในสังคมได้

1.2 ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

สำหรับตัวแบบที่นำมาใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะมีหลายตัวแบบที่จะช่วยให้เราเข้าใจ ชีวิตทางการเมืองได้แก่ ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ตัวแบบ กลุ่ม (Group Model) ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบส่วน เพิ่ม (Incremental Model) ตัวแบบทฤษฎีเกม (Game theory Model) ตัวแบบระบบ (Systems Model)

ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model): นโยบายเป็นผลผลิตของสถาบัน ตัวแบบสถาบันเน้นในเรื่องกิจกรรมของสถาบันรัฐบาล โดยเห็นว่านโยบายของรัฐเป็นกิจกรรมของ สถาบันของรัฐบาล สถาบันของรัฐจะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย นำนโยบายไปปฏิบัติและบังคับใช้ใน สังคม กล่าวคือ กิจกรรมทางการเมืองมักจะมีจุดศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันต่างๆของรัฐ เช่น คณะ รัฐบาล กระทรวง ศาล เป็นต้น จึงมีการนำผลประโยชน์และกิจกรรมของบุคคลกลุ่มต่างๆ ไปสู่สถาบันของ รัฐบาล สถาบันของรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้ปฏิบัติและเป็นผู้บังคับให้เป็นเช่นนั้น โดยสถาบันของ รัฐจะกำหนดนโยบายสาธารณะ 3 ประการคือ ประการแรก เพื่อให้นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมา นั้นมีความชอบธรรม ประการที่สอง นโยบายที่กำหนดโดยสถาบันและองค์กรของรัฐดังกล่าวมีลักษณะที่ใช้ได้ทั่วไป และประการที่สาม นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมาโดยสถาบันดังกล่าวมีลักษณะผูกขาด บังคับ เฉพาะ สถาบันองค์กรของรัฐเท่านั้นที่มีความชอบธรรมที่จะลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดนโยบาย แต่ตัวแบบนี้ก็มีจุดอ่อน 4 คือเป็นการศึกษาที่เน้นเฉพาะโครงสร้าง โดยไม่สนใจถึงภาระหน้าที่ หรือพฤติกรรมของสถาบันทางการเมือง จึง ทำให้การศึกษาอาจเกิดความผิดพลาดได้

ตัวแบบกระบวนการ (Process Model): นโยบายเป็นกิจกรรมทางการเมือง ตัวแบบกระบวนการมุ่งเน้นศึกษาถึงกระบวนการทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมืองเป็นจุด สนใจ ศึกษา วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาในแนวทางดังกล่าว คือ การค้นหารูปแบบการดำเนินกิจกรรม หรือ “กระบวนการ” ได้แก่ 1) การระบุปัญหา 2) การกำหนดข้อเสนอแนะนโยบาย 3) การอนุมัติให้ความเห็นชอบ นโยบาย 4) การนำนโยบายไปปฏิบัติและ 5) การประเมินผลนโยบาย โดยที่ตัวแบบกระบวนการนี้ได้เน้น ขั้นตอนและพฤติกรรมที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย ซึ่งนักพฤติกรรมศาสตร์ นิยมนำมาใช้ในการศึกษา นโยบายสาธารณะมาก ตัวแบบนี้ถูกวิจารณ์ว่ามีจุดอ่อน กล่าวคือ การเน้น ขั้นตอนและความสัมพันธ์ของแต่ละ ขั้นตอนมากเกินไปจนละเลยเนื้อหาสาระของตัวนโยบายซึ่งเป็น หัวใจสำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะ

ตัวแบบกลุ่ม (Group Model): นโยบายเป็นดุลยภาพของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ตัวแบบกลุ่มเสนอความคิดว่านโยบายเป็นดุลยภาพที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้กันของกลุ่มผลประโยชน์โดย ถือว่า การเมืองเป็นเรื่องของอิทธิพลที่มีต่อกันระหว่างกลุ่มต่างๆ เป็นการต่อสู้กันเพื่อจะมีอิทธิพลต่อ นโยบาย ของรัฐ หน้าที่ของระบบการเมืองจึงเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มเหล่านั้น ซึ่งสามารถกระทำได้โดย 1) การตั้งกฎ กติกา สำหรับการแข่งขันต่อสู้ระหว่าง กลุ่มต่างๆ 2) การประนีประนอม และสร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์3) การแสดงผลของการประนีประนอมในรูปของนโยบายสาธารณะ และ4) การบังคับใช้ข้อตกลงหรือนโยบายสาธารณะ ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ตัวแบบกลุ่มมีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ การถือว่านโยบายสาธารณะเป็นผลมา จากการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆนั้นเท่ากับมองข้าม ความสำคัญของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

นโยบายไป ซึ่งบ่อยครั้งที่รัฐบาลอาจตัดสินใจในนโยบายโดยอาจไม่ได้ เป็นผลมาจากการต่อรองของกลุ่มต่างๆ ในสังคมก็ได้

ตัวแบบผู้นำ (Elite Model): นโยบายเป็นความต้องการของผู้นำ นโยบายสาธารณะเป็นความต้องการและค่านิยมของผู้นำ เนื่องจากว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจต่อ กิจกรรมบ้านเมือง ทำให้ผู้นำสามารถที่จะเปิดเผยหรือปิดบังข่าวสารข้อมูลตามที่ผู้นำต้องการได้โดยมีข้อ สมมติฐาน 6 ประการ คือ 1) ในสังคมมีคน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองและกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่ไม่มีอำนาจทางการเมือง 2) กลุ่มคนส่วนน้อยเป็นกลุ่มผู้นำปกครองประเทศ 3) การเลื่อนสถานภาพขึ้นเป็นผู้นำนั้น เป็นไปอย่างเชื่องช้าและต่อเนื่อง 4) สมาชิกในกลุ่มผู้นำจะมีความคิดอ่านเหมือนกันในกติกการเมืองการ ปกครอง 5) นโยบายสาธารณะไม่ได้เกิดจากการเรียกร้องของมวลชน แต่เป็นการสะท้อนให้เห็นค่านิยมและ ผลประโยชน์ของกลุ่มผู้นำ และ 6) กลุ่มผู้นำมีบทบาททางการเมืองสูงได้รับอิทธิพลโดยตรงจากมวลชนน้อยมาก แต่อย่างไรก็ตาม ตัวแบบผู้นำมีจุดอ่อนที่สำคัญคือ การละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการ กำหนดนโยบายของข้าราชการและประชาชน ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าข้าราชการประจำแม้จะไม่มี อำนาจในการตัดสินใจนโยบาย มีบทบาทในการริเริ่มหรือเสนอและนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายที่เป็น เรื่องเทคนิคซึ่งข้าราชการประจำมีความเชี่ยวชาญมากกว่าผู้กำหนดนโยบาย

ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model): นโยบายสาธารณะเป็นผลประโยชน์สูงสุดของสังคม นโยบายที่ยึดหลักเหตุผลนั้นเป็นนโยบายที่มุ่งเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสังคม โดย “ผลประโยชน์ สูงสุดของสังคม” นั้นหมายถึง รัฐบาลควรจะต้องตัดสินใจเลือกนโยบายที่จะให้ผลประโยชน์ต่อสังคมมากกว่า ค่าใช้จ่ายไปให้มากที่สุด และสมควรหลีกเลี่ยงการเลือกนโยบายที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายมากกว่าประโยชน์ที่สังคมจะ 5 ได้รับมาใช้ในการเลือกนโยบายที่ยึดหลักเหตุผล โดยผู้กำหนดนโยบายต้องรู้ในสิ่งต่างๆคือ 1) รู้ความต้องการ หรือปัญหาทั้งหมดของสังคมและรู้ว่าปัญหาหรือความต้องการใดสำคัญมากกว่าน้อยกว่า 2) รู้ทางเลือกในการ แก้ปัญหาแต่ละปัญหาว่าจะมีแนวทางเลือกในการแก้ปัญหาวิธี 3) รู้ผลของทุกๆทางเลือก 4) สามารถคำนวณ ผลประโยชน์ตอบแทนและค่าใช้จ่ายของแต่ละทางเลือกได้ และ 5) เลือกทางเลือกที่มีประสิทธิภาพที่สุด แต่ อย่างไรก็ตาม ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลมีจุดอ่อนที่สำคัญคือ โดยทั่วไปไม่มีผลประโยชน์ใดทางสังคมส่วนรวมที่ สามารถตกลงกันได้ อย่างแน่ชัด หากมีความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์และต้นทุนจำนวนมากจะไม่สามารถเปรียบเทียบหรือให้น้ำหนักกันได้เป็นต้น

ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model): นโยบายสาธารณะเป็นการกำหนดโดยพิจารณาจากนโยบายในอดีตเป็นเกณฑ์ ตัวแบบส่วนเพิ่มนั้นมองนโยบายว่าเป็นกิจกรรมต่อเนื่องของรัฐบาลที่มี

การปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อย เท่านั้น เช่นในตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล จากอดีตว่าทำอะไรไปบ้าง ใน ปีต่อไปจะทำ อะไรเพิ่มขึ้นอีกเท่าใดจากทรัพยากรที่มีอยู่ ตัวแบบนี้ค่อนข้างอนุรักษ์นิยมในการ ตัดสินใจมากกว่าเชิงสร้างสรรค์ ตัวแบบส่วนเพิ่มตั้งสมมติฐานที่ว่า ผู้กำหนดนโยบายมักจะตรวจสอบ ภาระผูกพันของนโยบายที่ผ่านมาในอดีต แต่มุ่งเน้นความสนใจต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายและ ค่าใช้จ่าย แต่อย่างไรก็ตาม ตัวแบบส่วนเพิ่มมีจุดอ่อนที่สำคัญคือ การไม่ช่วยพัฒนาความคิดริเริ่มหรือ ความคิดสร้างสรรค์ ผลก็คืองานใหม่ๆ หรือนโยบายใหม่ๆ มักถูก ขัดขวางจากผู้ตัดสินใจที่มีความเป็น อนุรักษ์นิยมสูง

ตัวแบบทฤษฎีเกม (Game theory Model): นโยบายสาธารณะเป็นทางเลือกที่มีเหตุผลใน สถานการณ์ที่มีการแข่งขัน ทฤษฎีเกมเป็นเกมการศึกษาการตัดสินใจที่มีเหตุผลในสถานการณ์ที่ผู้มีส่วน ในการตัดสินใจเพียงสอง คน สองกลุ่ม หรือสองฝ่าย หรือมากกว่านั้น มีทางเลือกที่จะทำการ ตัดสินใจ และผลของการตัดสินใจขึ้นอยู่กับ การเลือกของแต่ละฝ่ายจะเลือก ทฤษฎีนี้ได้นำมาใช้กับการ กำหนดนโยบาย ในกรณีที่ไม่มีการเลือกที่ดีที่สุดฝ่าย หนึ่งฝ่ายใดจะเลือกได้อย่างอิสระ และในกรณีที่ ผลของการตัดสินใจที่ดีที่สุดของฝ่ายหนึ่งขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจ ของอีกฝ่ายหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ตัว แบบทฤษฎีเกมมีจุดอ่อนที่สำคัญคือ ไม่เหมาะสมสำหรับความขัดแย้งที่ รุนแรง ไม่เหมาะสมเป็น เครื่องมือในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ยกที่จะคำนวณประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับ และพยากรณ์ ทางเลือกของฝ่ายตรงข้าม มีปัจจัยสำคัญอื่น ๆ อีกมากมายที่ไม่เอื้อต่อการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รวมทั้งข้อสมมติฐานหรือฐานคติที่ว่าทุกคนตัดสินใจโดยอาศัยหลักเหตุผลนั้นไม่เป็นจริงเสมอไป

ตัวแบบระบบ (Systems Model): นโยบายเป็นผลผลิตของระบบ ตัวแบบระบบมองว่า นโยบายสาธารณะเป็นปัจจัยนำออกหรือเป็นการตอบสนองอย่างหนึ่งของระบบ การเมืองที่ได้รับ อิทธิพลต่างๆ จากสิ่งแวดล้อมที่เรียกร่องต่อระบบนั้น ซึ่งตามทฤษฎีเชิงระบบนั้น ระบบ การเมือง หมายถึง โครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่ทำหน้าที่จัดสรรผลประโยชน์ในสังคม ระบบการเมืองจะ รับปัจจัยนำเข้า (Inputs) จากสภาพแวดล้อมในลักษณะข้อเรียกร้องหรือสนับสนุนของประชาชนและ กลุ่มต่างๆ ที่มีต่อนโยบายสาธารณะ และระบบการเมืองก็จะทำหน้าที่ตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อจัดสรร ผลประโยชน์ในสังคม โดยออกมาในรูปปัจจัยนำออก หรือนโยบายสาธารณะนั่นเอง เพื่อ ป้อนกลับเข้าสู่ สภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมก็จะส่งผลย้อนกลับในรูปปัจจัยนำเข้าเข้าสู่ระบบ การเมืองอีกครั้ง 6 โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่า ตัวแบบ (Models) ช่วยลดความซับซ้อนของความเป็น จริง ช่วยระบุให้เห็น ว่าอะไรเป็นสิ่งที่สำคัญ ช่วยให้เห็นถึงความสอดคล้องกับความเป็นจริง ช่วยให้ การสื่อสารมีความหมาย ช่วยให้ รายละเอียดโดยตรงและการวิจัยในนโยบาย และช่วยแนะนำ คำอธิบายของนโยบายสาธารณะ

2. กระบวนการนโยบายสาธารณะ

กระบวนการนโยบายสาธารณะ แนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะ นักวิชาการต่างประเทศนักวิชาการไทย (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2554)

Cochran & Malone ได้แบ่งกระบวนการกำหนดนโยบาย ออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นการระบุปัญหา ขั้นการกำหนดปัญหา ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย ขั้นการเลือกทางเลือก และขั้นการตัดสินใจ ขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นการประเมินผลนโยบาย

Thomas R. Dye แบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็น 6 ขั้นตอน ได้แก่ การระบุปัญหา การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย และกล่าวว่านโยบายสาธารณะในความจริงอาจไม่ได้ดำเนินไปที่ละขั้นตอนเป็นลำดับไป แต่มักจะเกิดคาบเกี่ยวกัน

Hogwood & Gunn แบ่งขั้นตอนของนโยบายสาธารณะออกเป็น การแสวงหาปัญหา การกรองปัญหา การนิยามปัญหา การพยากรณ์ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวิเคราะห์ทางเลือก

Bridgman & Davis กล่าวถึง วงจรนโยบายของประเทศออสเตรเลียว่าแบ่งเป็น 8 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นระบุปัญหา ขั้นวิเคราะห์นโยบาย ขั้นกำหนดเครื่องมือ นโยบาย ขั้นหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ขั้นประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ขั้นตัดสินใจ ขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นประเมินผลนโยบาย

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ แบ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะ ออกเป็น 4 ขั้นตอน โดยประยุกต์แนวคิด Hogwood & Gunn คือ การก่อรูปของนโยบาย การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

ศุภชัย ยาวะประภาส แบ่งวงจรนโยบายสาธารณะโดยใช้แนวคิดของดันทันน์ ที่เรียกว่า ขั้นตอนนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ทั้งนี้ในแต่ละขั้นตอน ได้แบ่งเป็นขั้นตอนย่อย ได้แก่

- ขั้นการกำหนดนโยบาย แบ่งออกเป็น การระบุปัญหา การพัฒนาทางเลือก การเสนอทางเลือก

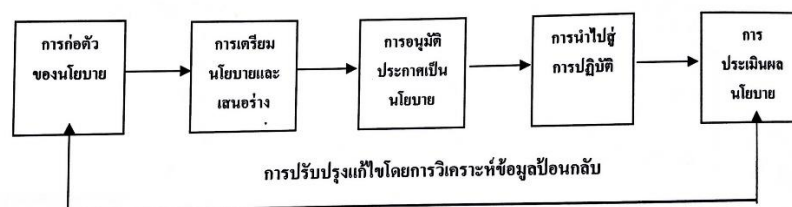
- ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งออกเป็นการแปลความนโยบาย การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ การดำเนินงาน

- ขั้นการประเมินผลนโยบาย แบ่งออกเป็น การยกเลิก และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

ทศพร ศิริสัมพันธ์ กล่าวถึงวงจรชีวิตของนโยบายสาธารณะโดยแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน โดยประยุกต์แนวคิด Hogwood & Gunn ได้แก่การก่อตั้งของนโยบาย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการต่อเนื่งการทดแทนและการสิ้นสุดนโยบาย

สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ แบ่งการบวนการนโยบายสาธารณะ ออกเป็น 6 ขั้นตอน โดยประยุกต์แนวคิด Hogwood & Gunn เช่นเดียวกันกับนักวิชาการอีกหลายราย ซึ่งได้กำหนดให้กระบวนการนโยบายออกเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. การก่อตัวของนโยบาย
2. การเตรียมการนโยบายและเสนอร่างนโยบาย
3. การอนุมัติ / ประกาศเป็นนโยบาย
4. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
5. การประเมินผลนโยบาย
6. การปรับปรุงแก้ไขหรือการสิ้นสุด



ภาพประกอบ 4 แสดงกระบวนการของนโยบายสร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ

ที่มา : นโยบายสาธารณะ (ศุภชัย ยาวะประภาฯ, 2554)

สรุป นักวิชาการทั้งของต่างประเทศและของไทย มีความเห็นคล้ายคลึงกันว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะสามารถแบ่งได้เป็น ขั้นการระบุปัญหา ขั้นการกำหนดนโยบาย ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นการประเมินผลนโยบาย โดยในขั้นตอนของการระบุปัญหาจะมีรายละเอียดที่

แตกต่างกันออกไป เช่น Hogwood & Gunn แบ่งขั้นตอนของนโยบายสาธารณะออกเป็น การแสวงหาปัญหา การกรองปัญหา การนิยามปัญหา การพยากรณ์ การจัดลำดับความสำคัญของ ปัญหาการวิเคราะห์ทางเลือก ซึ่งโดยรวมเรียกว่า การกำหนดนโยบาย ในส่วนของนักวิชาการ Bridgman & Davis ระบุว่าวงจรนโยบายในขั้นการกำหนดนโยบายจะประกอบไปด้วย ชั้นระบุปัญหา ชั้นวิเคราะห์นโยบาย ชั้นกำหนดเครื่องมือนโยบาย ชั้นหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ชั้นประสาน สานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ชั้นตัดสินใจ ชั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ และชั้นประเมินผล นโยบาย ส่วนของสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ และทศพร ศิริสัมพันธ์จะเหมือนกัน แต่ของทศพร ศิริสัมพันธ์ จะมีอีกขั้นตอนอีกชั้นหนึ่ง คือ ขั้นการต่อเนื่องทดแทนและสิ้นสุดนโยบาย

3. แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบาย

3.1 การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) ได้มีนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ได้ให้ความหมายที่น่าสนใจ ดังนี้

William N. Dunn. กล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบาย คือ สาขาสังคมศาสตร์ประยุกต์สาขาหนึ่ง ซึ่งใช้วิธีการหาข้อเท็จจริงและหาเหตุผลหลายวิธี เพื่อผลิตและแปลงข่าวสารที่เกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งอาจ ใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในสภาวะการณ์ทางการเมืองที่ต่างกัน โดยได้เสนอระเบียบวิธี วิเคราะห์นโยบายที่เป็นระบบ ตั้งแต่ การกำหนดปัญหา (Problem) การทำนายหรือการพยากรณ์ (Forecasting) การเสนอแนะ (Recommendation) การกำกับนโยบาย และการประเมินผล (Monitoring and Evaluation) (จุมพล หนิมพานิช, 2549)

Duncan Macrae and James Willde กล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบาย คือการใช้หลักฐานและ เหตุผลเพื่อเลือกทางเลือกนโยบายที่ดีที่สุดจากทางเลือกหลาย ๆ ทางที่มีอยู่ (จุมพล หนิมพานิช, 2549)

Stuart S. Nagel ให้ความหมายว่า การวิเคราะห์นโยบายหมายถึง การกำหนดและการ ตัดสินใจว่าทางเลือกของนโยบาย หรือมรรควิธีใดเป็นวิธีที่ดีที่สุด เพื่อช่วยให้ชุดของเป้าหมายที่ กำหนดบรรลุผลสำเร็จ โดยเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ กับเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ (จุมพล หนิมพานิช, 2549)

Edward S. Quade. ได้อธิบายว่า การวิเคราะห์นโยบาย คือการพยายามแสวงหาแนวทาง ปฏิบัติที่เป็นไปได้ การรวบรวมข้อมูลหลักฐานที่เกี่ยวกับผลประโยชน์และผลกระทบอื่น ๆ ซึ่งอาจจะ

เกิดขึ้นจากการตัดสินใจเลือกและนำทางเลือกนั้นไปปฏิบัติ เพื่อช่วยให้ผู้ตัดสินใจนโยบายนั้นเลือกทางเลือกที่ให้ประโยชน์สูงสุด

James E. Anderson. ได้ให้ความหมายว่า การวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ (Examination) และการพรรณนาสาเหตุและผลกระทบของนโยบายโดยไม่คำนึงถึงการรับรองหรือไม่รับรองนโยบายแต่อย่างใด

Thomas R. Dye. ได้อธิบายว่า การวิเคราะห์นโยบายเป็นการวิเคราะห์ปัญหาทางสังคมที่เป็นวิทยาศาสตร์ และสอดคล้องกับความเป็นจริง การวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการอธิบาย (Explanation) มากกว่าการเสนอแนะ (Precription) เป็นการแสวงหาสาเหตุและผลกระทบของนโยบายอย่างจริงจังโดยใช้ระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์ ลักษณะของการวิเคราะห์ดังกล่าวจึงเน้นหนักในเรื่องการพัฒนาเชิงทฤษฎีมากกว่าการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของนักการเมืองที่เผชิญอยู่

จากความหมายพอจะสรุปได้ว่า การวิเคราะห์นโยบาย คือ การประยุกต์ใช้เทคนิคในการศึกษาปัญหาต่าง ๆ ของสังคม และพยายามแสวงหาเพื่อคัดสรรทางเลือกของนโยบายในการแก้ปัญหาโดยอาศัยระเบียบวิธีการทางวิทยาศาสตร์ หรือวิทยาการแขนงต่าง ๆ ตลอดจนวิธีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์ เป็นวิธีเชิงประจักษ์ (Empirical) อาศัยหลักเหตุผล การพิสูจน์ การทดลอง การทดสอบ การสังเกต การวิเคราะห์ และการสังเคราะห์ อย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นวิธีที่ได้รับการยอมรับว่ามีความแม่นยำ และเชื่อถือได้

3.2 การศึกษาแนววิเคราะห์นโยบาย

เนื่องด้วยการศึกษาแนววิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสตร์ซึ่งสนใจศึกษาการจัดการสมัยใหม่ เพื่อหาความรู้ในกระบวนการนโยบาย หรือเพื่อตอบคำถามว่านโยบายควรจะถูกกำหนดอย่างไร ซึ่งประเด็นสำคัญ คือการให้ความสำคัญกับการนำเอาระเบียบวิธีการ เทคนิค และวิธีการวิเคราะห์ของศาสตร์หลายแขนงมาประยุกต์ในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ที่ได้กำหนดไว้ ตลอดจนให้หาความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ รวมถึงสนใจศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบ และผลลัพธ์ ของนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้น ว่ามีความสอดคล้องกับเป้าประสงค์หรือไม่ ซึ่งจะมีการประเมินผล เพื่อตัดสินใจนโยบายว่าจะดำเนินการต่อ หรือปรับปรุงพัฒนา หรือยกเลิกนโยบายนั้น ดังนั้นแนวทางการวิเคราะห์นโยบายจะให้ความสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. ด้านข้อมูลสำหรับการกำหนดนโยบาย ซึ่งเน้นการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย รวมทั้งการให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางในการเลือกนโยบาย โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์นโยบายต่างๆ

2. กระบวนการนโยบาย มุ่งเน้นความสนใจ ซึ่งมุ่งเน้นความสนใจไปที่กระบวนการกำหนดนโยบายและการเปลี่ยนแปลงกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยผ่านการปรับปรุงกลไกของรัฐในรูปแบบการจัดระบบหน้าที่ และภาระงานใหม่ อีกทั้งยังเน้นย้ำว่านโยบายควรได้รับการกำหนดและจัดทำอย่างไร มากกว่าการศึกษาเนื้อหาของนโยบายเป็นสำคัญ การวิเคราะห์ดังกล่าว จะช่วยเพิ่มทางเลือกนโยบายผ่านการพัฒนาระบบวางแผนและแนวทางในการประเมินทางเลือก

3. การสนับสนุนนโยบาย เป็นเรื่องของการประยุกต์เทคนิคและวิธีการวิเคราะห์ต่างๆ เพื่ออ้างเหตุผลสนับสนุนนโยบาย หรือทางเลือกที่เห็นว่าเหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น

3.3 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ มีฐานคติอยู่ที่การเน้นความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาสาธารณะและการพัฒนา อีกทั้งมุ่งเน้นการแสดงออกซึ่งความพยายามและความรับผิดชอบของรัฐบาลในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางหนึ่งที่ทำให้การตัดสินใจนโยบายเป็นไปอย่างมีเหตุมีผล สามารถตอบสนองต่อปัญหาของประชาชน และทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความชัดเจนและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ดังนั้นการวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นทั้งศาสตร์ (Science) และศิลป์ (Art) ซึ่งต้องอาศัยทั้งความรู้และประสบการณ์ของผู้ที่จะทำการวิเคราะห์นโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากการวิเคราะห์นโยบายจะครอบคลุมประเด็นและสาระสำคัญต่างๆ เช่น ปัญหา นโยบาย (Policy Problem) ทางเลือกนโยบาย (Policy Alternatives) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ผลผลิตของนโยบาย (Policy Outputs) ผลลัพธ์ของนโยบาย (Policy Outcomes) ตลอดจนระดับความสำเร็จของนโยบาย (Policy Performance) เป็นต้น โดยที่แนวทางการวิเคราะห์นโยบายจะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความสนใจของผู้ศึกษาเป็นสำคัญ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2554)

ในทัศนะของ William Dunn (1981) การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจำแนกได้ 3 รูปแบบสำคัญดังต่อไปนี้(เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2557)

การวิเคราะห์เชิงประจักษ์ (Empirical Approach) ซึ่งเน้นการแสวงหาข้อเท็จจริง (Fact) เพื่ออธิบายว่าอะไรคือปัญหาที่สังคมกำลังเผชิญอยู่ โดยพิจารณาจากสาเหตุของปัญหา (Causes) และผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบาย (Consequences) ที่ดำเนินการมาแล้ว

การวิเคราะห์เชิงประเมิน (Evaluative Approach) มุ่งอธิบายถึงคุณค่า (Worth) หรือค่านิยมของสังคม (Social Value) ที่มีต่อปัญหา โดยประเมินว่าปัญหาดังกล่าวมีคุณค่าอย่างไรต่อสังคม หรือสังคมพิจารณาประเด็นปัญหาเหล่านั้นว่าเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขหรือไม่

การวิเคราะห์ในเชิงปทัสสถาน (Normative Approach) มุ่งเสนอทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาในอนาคต โดยพิจารณาว่าควรจะทำอะไร อย่างไร หรือควรจะทำอะไร โดยการประยุกต์เทคนิคทางสถิติประยุกต์ในรูปแบบต่างๆ เพื่อคาดการณ์ว่าจะเกิดปัญหาอะไรขึ้นในอนาคต และจะดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างไร

การวิเคราะห์นโยบายเป็นการศึกษาวิจัยที่มุ่งสร้างความเข้าใจเพื่ออธิบายหรือพรรณนา (Explanation) และการสร้างรูปแบบ (Model) ในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของการบวนการนโยบาย (Public Policy Process) ส่วนนักวิชาการบางกลุ่มเสนอว่า ควรทำการวิเคราะห์นโยบายโดยการศึกษาวิจัยที่มุ่งแสวงหาแนวทางหรือคำตอบเกี่ยวกับนโยบายด้านต่างๆ แก่ทางรัฐบายนโยบายโดยส่วนรวม โดยประยุกต์เอาเทคนิคและวิธีการต่างๆ มาใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาวิเคราะห์ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539) อย่างไรก็ตาม จากที่กล่าวมา มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายและความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้ ดังนี้

William N. Dunn (1981) กล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบายเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์สาขาหนึ่ง ซึ่งใช้วิธีการหาข้อเท็จจริงและหาเหตุผลเพื่อผลิตและแปลงข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน

Stuart Nagel (1984) กล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบาย หมายถึง การกำหนดและการตัดสินใจว่าทางเลือกของนโยบายหรือมรรควิธีใดเป็นวิธีที่ดีที่สุด เพื่อช่วยให้ชุดของเป้าหมายที่กำหนดบรรลุผลสำเร็จ โดยเปรียบเทียบทางเลือกต่างๆ กับเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้

Edward S. Quade (1982) ได้อธิบายว่า การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ คือ ความพยายามในการแสวงหาแนวทางปฏิบัติที่เป็นไปได้โดยการรวบรวมข้อมูลหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และผลกระทบอื่นๆ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจเลือกและนำทางเลือกนั้นไปปฏิบัติ เพื่อช่วยให้ผู้ตัดสินใจนโยบายนั้นเลือกทางเลือกที่ให้ประโยชน์สูงสุด

Thomas R. Dye (1984) ได้อธิบายว่า การวิเคราะห์นโยบายเป็นการวิเคราะห์ปัญหาสังคมที่เป็นวิทยาศาสตร์และสอดคล้องกับความเป็นจริง การวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการอธิบาย (Explanation) มากกว่าการเสนอแนะ (Prescription) เป็นการแสวงหาสาเหตุและผลกระทบ

ของนโยบายอย่างจริงจังโดยใช้ระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์ ลักษณะของการวิเคราะห์ดังกล่าว จึงเน้นหนักในเรื่องการพัฒนาเชิงทฤษฎีมากกว่าการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของนักการเมืองที่เผชิญอยู่

James E. Anderson (1975) ได้ให้ความหมายว่า การวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ (Examination) และการพรรณาสาเหตุและผลกระทบของนโยบาย โดยไม่คำนึงถึงการรับรองหรือไม่รับรองนโยบายแต่อย่างใด

จากความหมายที่กล่าวสรุปมา จะสังเกตได้ว่า ขอบเขตของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะครอบคลุมประเด็นสำคัญ 4 ประการ คือ

การวิเคราะห์ในขั้นตอนของการก่อตัวและการกำหนดนโยบาย (Policy Formation and Formulation) คือ การเริ่มต้นศึกษาตั้งแต่การก่อตัวของปัญหาสาธารณะ และเมื่อปัญหาถูกนำเข้าสู่วาระทางการเมืองแล้ว ก็จะถูกกลั่นกรองออกมาเป็นนโยบาย โดยรัฐบาลจะศึกษาสภาพปัญหาและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอย่างถี่ถ้วนว่าควรจะดำเนินการอย่างไรเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น

การวิเคราะห์ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการศึกษาว่าองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง สามารถนำเอาทรัพยากรทางการบริหารไปช่วยปฏิบัติให้นโยบายเหล่านั้นบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ อย่างไร

การวิเคราะห์ในขั้นตอนของการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการศึกษาที่ให้ความสนใจกับการประเมินว่านโยบายที่ได้รับการนำไปปฏิบัติเหล่านั้น บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ อย่างไร และก่อให้เกิดผลกระทบข้างเคียงหรือไม่ อย่างไร มากน้อยเพียงใด

การวิเคราะห์ผลย้อนกลับของนโยบาย (Policy Feedback) เน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ การวิเคราะห์นโยบายในระดับนี้ ไม่ได้พิจารณาเพียงแค่ความสำเร็จของนโยบายตามที่กล่าวมาในข้อที่ 3 หากแต่พิจารณาผลสืบเนื่องของนโยบายเป็นส่วนประกอบสำคัญด้วย

ขณะเดียวกัน จากทัศนะของ William Dunn (1994) การวิเคราะห์นโยบายมักเริ่มต้นด้วยการตรวจสอบประเด็นพื้นฐาน 3 ประการคือ 1. ค่านิยม (Value) โดยการตรวจสอบว่าปัญหาได้รับการแก้ไขหรือไม่ โดยพิจารณาว่าใครเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการแก้ไขปัญหาหรือไม่แก้ไขปัญหา 2. ความจริง (Fact) ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ตรวจสอบ ซึ่งอาจจะจำกัดหรือขยายขอบเขตความสำเร็จที่เกิดขึ้นก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับค่านิยมของผู้ตรวจสอบและ 3. การกระทำ (Action) ขึ้นอยู่กับ

ว่าใครเป็นผู้ยอมรับการกระทำซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและการแก้ไขปัญหาตามค่านิยมของผู้ยอมรับการกระทำนั้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบาย

แนวทางการวิเคราะห์นโยบายตามที่ต้นนักล่าวถึงนั้น สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 แนวทางคือ

แนวทางเชิงประจักษ์ (Empirical Approach) เป็นแนวทางที่มุ่งแสวงหาข้อเท็จจริง (facts) เพื่อการอธิบายว่าอะไรคือปัญหา นโยบายที่ปรากฏอยู่โดยพิจารณาจากสาเหตุ (causes) และผล (consequences) ของนโยบายที่ผ่านมา

แนวทางเชิงประเมิน (Evaluation Approach) เป็นแนวทางที่มุ่งอธิบายถึงคุณค่า (worth) หรือค่านิยม (value) ของสังคมที่มีต่อปัญหา นโยบาย เช่น นโยบายภาษี โดยนักวิเคราะห์นโยบายอาจประเมินว่าใครควรจะได้รับภาระจากนโยบายภาษีเพิ่มขึ้น

แนวทางปทัสถาน (Normative Approach) เป็นแนวทางที่มุ่งจะเสนอทางเลือก เพื่อการแก้ไขปัญหา นโยบาย โดยเน้นว่า “ควรจะทำอะไร” เช่น นโยบายการประกันรายได้ขั้นต่ำของประชาชน อาจเป็นข้อเสนอเพื่อการแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคในสังคม เป็นต้น (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2549)

ระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบาย

นอกจากนี้ต้นนัได้เสนอระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ โดยจำแนกสาระสำคัญของ การวิเคราะห์นโยบายออกเป็น 2 ส่วน คือ ระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบาย (policy analytic method) และระบบข้อมูลนโยบาย (policy relevant information)

ระเบียบวิเคราะห์นโยบายแบ่งเป็น 6 ขั้นตอน

การกำหนดโครงสร้างปัญหา (problem structuring) เป็นขั้นตอนที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไข เพื่อให้การจำแนกและระบุปัญหาชัดเจน รวมทั้งการย้อนกลับมาทบทวนสภาพของปัญหาใหม่อีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากที่ได้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่งออกมาแล้ว เพื่อเป็นการตรวจสอบว่ามีอะไรเปลี่ยนแปลงไปบ้างทั้งสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทิศนคติของผู้มีอำนาจตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การทบทวนสภาพปัญหาใหม่จะทำให้การพิจารณาปัญหาสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งข้อมูลที่ได้จะนำมาใช้ประโยชน์ในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหาใหม่อีกครั้งหนึ่ง

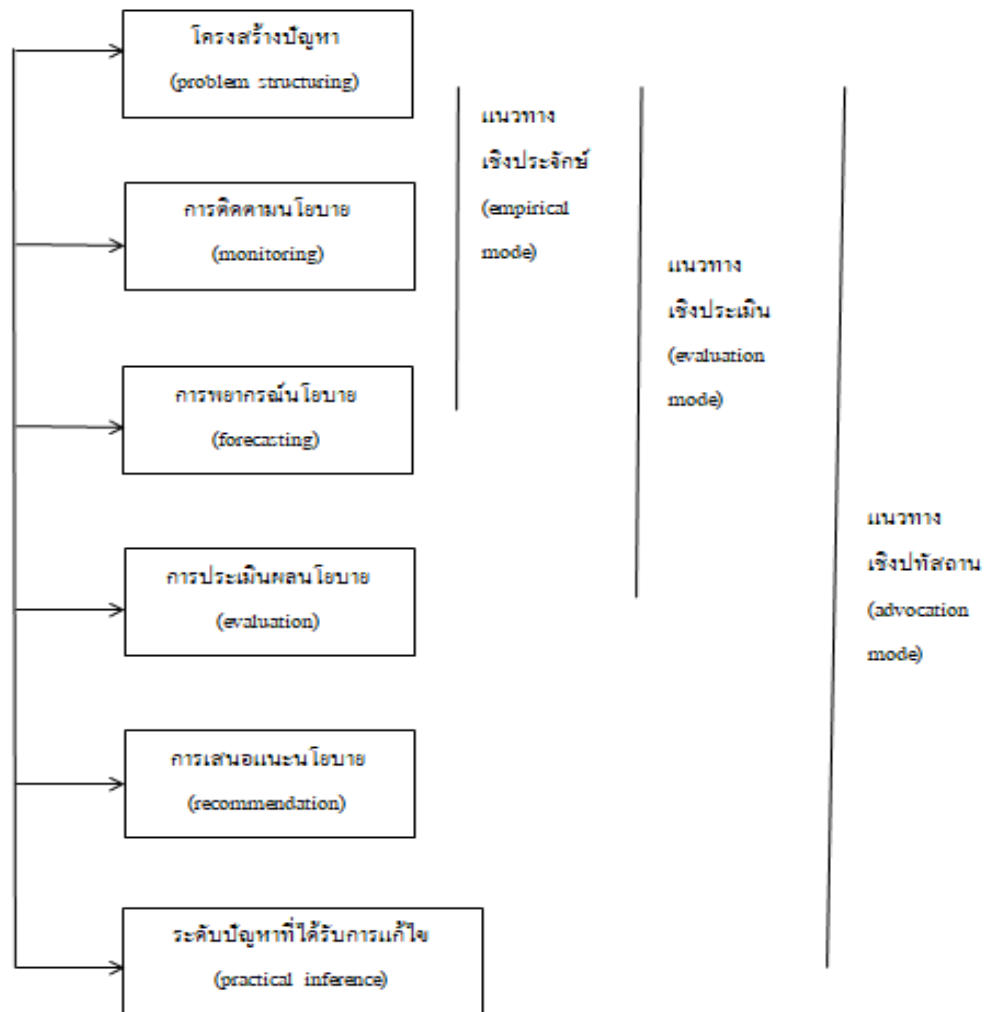
การติดตามนโยบาย (monitoring) เป็นขั้นตอนที่ใช้สำหรับตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุและผลของนโยบายที่ผ่านมา เพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงในการกำกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นขั้นตอนการติดตามนโยบายจึงเป็นจุดเชื่อมโยงสำคัญระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและผลลัพธ์ของนโยบาย หากสมรรถนะของการติดตามนโยบายมีสูง โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ก็จะมีสูงตามไปด้วย

การพยากรณ์ (forecasting) เป็นขั้นตอนที่ใช้ในการทำนายสภาพแวดล้อมและผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต สำหรับทางเลือกแต่ละทางเลือกที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา โดยขั้นตอนนี้จะนำทางเลือกต่างๆ มาพิจารณาว่าแต่ละทางเลือกมีผลดี ผลเสียอย่างไร ดังนั้นการพยากรณ์จึงต้องอาศัยองค์ความรู้จากสาขาวิชาเพื่อให้ได้ผลแม่นยำ การพยากรณ์ผลของทางเลือกแต่ละทางนี้ จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย เพราะผู้กำหนดนโยบายย่อมเลือกทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมากที่สุด

การประเมินผล (evaluation) เป็นขั้นตอนที่ใช้สำหรับตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับคุณค่าของแนวทางปฏิบัติของนโยบายที่เกิดขึ้นในอดีตหรือจะเกิดขึ้นในอนาคต การประเมินผลนี้สามารถทำได้ทั้งก่อนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และทำได้ทั้งภายหลังการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการตรวจสอบว่า ทางเลือกที่ได้มีการตัดสินใจเลือกไปแล้วนั้นมีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด การประเมินผลสามารถทำได้โดยการเปรียบเทียบผลดีผลเสียที่คาดการณ์ไว้ในทางเลือกแต่ละทางกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงหลังจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การเสนอแนะ (recommendation) เป็นขั้นตอนที่ใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อจัดลำดับทางเลือกต่างๆ โดยวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องของสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ค่านิยมของผู้ตัดสินใจ ทางเลือกนโยบายนั้นก็อาจไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายมักจะเลือกทางที่สอดคล้องกับค่านิยมของตนเสมอ

ระดับปัญหาที่ได้รับการแก้ไข (practical inference) เป็นขั้นตอนที่ใช้เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับระดับของปัญหาที่ได้รับการแก้ไข เป็นการวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างระดับความสำเร็จของนโยบายว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นนั้นมีปัญหาใดที่ได้รับการแก้ไขไปแล้ว และมีปัญหาใดบ้างที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข โดยปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขดังกล่าวนี้จะถูกนำไปสู่วงจรของการพิจารณาปัญหาใหม่ และจะมีการแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาให้บรรลุผลต่อไป



ภาพประกอบ 5 ระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบาย 6 ขั้นตอน

ที่มา : นโยบายสาธารณะ (ศุภชัย ยาวะประภาฯ, 2554)

จากภาพประกอบจะเห็นได้ว่าขั้นตอนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะทั้ง 6 ขั้นตอนดังกล่าว มีความสัมพันธ์กันเป็นลำดับ ดังนั้นจึงไม่อาจจะเลือกใช้เพียงวิธีการใดวิธีหนึ่งเพียงวิธีเดียว นอกจากนี้ แนวทางการวิเคราะห์นโยบายทั้งแนวทางเชิงประจักษ์ แนวทางเชิงประเมิน และแนวทางเชิงปทัสสถาน มีความสัมพันธ์แบบต่อเนื่องในกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย โดยแนวทางเชิงประจักษ์จะครอบคลุม ระเบียบวิธีวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างปัญหา การติดตามนโยบาย และการพยากรณ์นโยบาย ส่วนแนวทางเชิงประเมินนโยบาย และแนวทางเชิงปทัสสถานจะประกอบด้วยแนวทางเชิงประเมินทั้งหมด รวมทั้งระเบียบวิธีวิเคราะห์ การเสนอแนะนโยบาย และระดับความสำเร็จของนโยบาย จึงกล่าวได้ว่าการวิเคราะห์นโยบายเชิงปทัสสถานจะต้องเกี่ยวข้องกับส่วนที่เป็นข้อเท็จจริง

(factual premises) และส่วนที่เป็นค่านิยมด้วย และตามระเบียบวิธีวิเคราะห์นี้แนวทางเชิงประจักษ์เท่านั้นที่จะปลอดจากค่านิยม (value free) ซึ่งในทางปฏิบัติถึงแม้จะเน้นเรื่องข้อเท็จจริง แต่ค่านิยมของผู้วิเคราะห์หรือของผู้ตัดสินใจมักเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเสมอ (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2549)

ระบบข้อมูลนโยบาย

ต้นนี้ได้จำแนกระบบข้อมูลนโยบายออกเป็น 5 ประเภท (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2549) ได้แก่

ปัญหา นโยบาย (policy problems) หมายถึง สิ่งที่เป็นความต้องการ คุณค่า หรือโอกาสในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ซึ่งจะทำให้สำเร็จเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหา นโยบาย สาธารณะมักจะเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน และผลสะท้อนจะปรากฏอยู่ทั่วไป ในการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายในการแก้ไขปัญหา จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้มีการระบุปัญหาชัดเจนแล้วว่าอะไรคือปัญหา และจะต้องแก้ไขอย่างไร จะทำให้รู้ว่าอะไรคืออุปสรรคที่ก่อให้เกิดปัญหา ซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

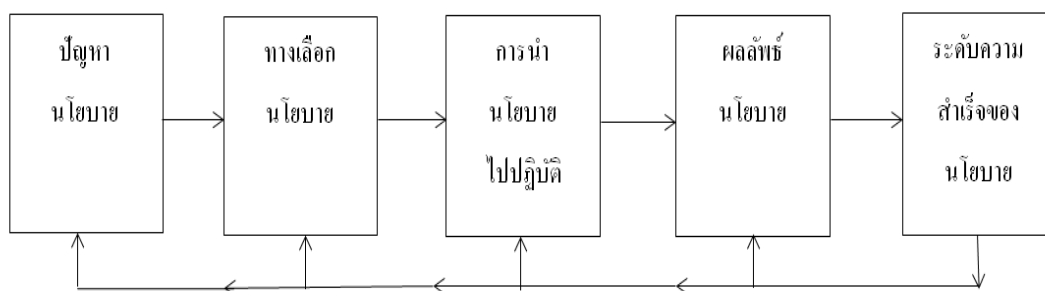
ทางเลือกนโยบาย (policy alternative) หมายถึง แนวทางปฏิบัติที่ได้รับการพิจารณาว่ามีคุณค่าและเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไขของปัญหาเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นมากสำหรับจำแนกแนวทางที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา แต่ระบบข้อมูลดังกล่าวมักจะมีไม่เพียงพอ นอกจากนี้นักวิเคราะห์นโยบายต้องเข้าใจว่าสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วมักจะไม่มีเกิดขึ้นซ้ำอีกโดยตัวมันเอง และค่านิยมมักจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ดังนั้นจึงต้องมีการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกที่มีอยู่ในสถานการณ์ขณะนั้นด้วย

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy action) เป็นการกระทำหรือชุดของการกระทำที่กำหนดโดยทางเลือกนโยบาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ มีความจำเป็นมากที่จะต้องทราบถึงผลดี ผลเสียของทางเลือกแต่ละทาง รวมทั้งทราบถึงข้อมูลทางการเมือง กฎหมาย สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เป็นข้อจำกัดของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลลัพธ์ของนโยบาย (policy outcomes) หมายถึง ผลที่สังเกตได้จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผลลัพธ์ของนโยบายอาจหมายถึงผลที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตั้งแต่แรก

ระดับความสำเร็จของนโยบาย (policy performance) หมายถึง ระดับความสำเร็จของนโยบาย เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่คาดหวังไว้ ในความเป็นจริงปัญหาของนโยบายแทบจะไม่ได้ถูกแก้ไข ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหาวิธีการในการแก้ไขปัญหาใหม่ หรืออาจจะยุติการแก้ไขปัญหา ระดับความสำเร็จของนโยบายนี้ไม่เพียงแต่จะทราบเพียงผลลัพธ์ของนโยบายเท่านั้น แต่จำเป็นต้องทราบว่า

ผลลัพธ์ของนโยบายเกิดขึ้นในระดับใด ระดับความสำเร็จของนโยบายจะถูกนำมาใช้ในการพัฒนา นโยบายใหม่อีกครั้งหนึ่ง

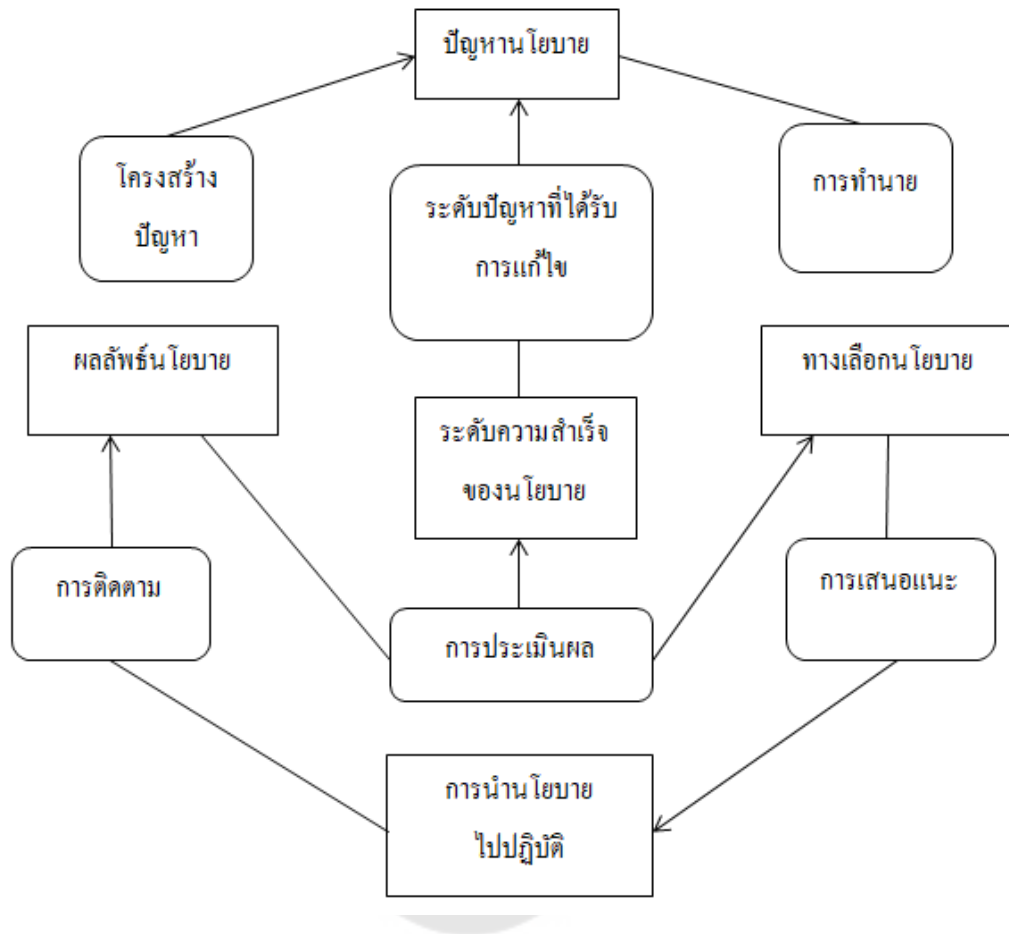


ภาพประกอบ 6 ระบบข้อมูลนโยบาย

ที่มา : นโยบายสาธารณะ : แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ (สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2549)

จากภาพประกอบดังกล่าวจะเห็นว่าปัญหา นโยบายจะถูกนำไปสู่การกำหนดทางเลือก นโยบายและเมื่อผู้ตัดสินใจเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งแล้ว ทางเลือกนั้นก็จะถูกนำไปปฏิบัติ ผลลัพธ์ของนโยบายก็จะถูกนำไปเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่คาดหวังไว้ ซึ่งจะทำให้ทราบถึงระดับ ความสำเร็จของนโยบาย ทั้งหมดนี้จะเป็นความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องกันโดยตลอด ซึ่งเมื่อพิจารณาถึง ความสัมพันธ์ที่เกิดจากผลสะท้อนกลับ จะเห็นได้ว่าระดับความสำเร็จของนโยบายนั้น หากได้ พิจารณาจากผลลัพธ์ของนโยบายแล้ว ก็จะทราบว่ามีส่วนไหนของปัญหาที่ได้รับการแก้ไขแล้ว ปัญหา ส่วนใดที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข จากผลลัพธ์ของนโยบายจะช่วยในการตรวจสอบการนำนโยบายไป ปฏิบัติว่ามีส่วนใดบ้างที่ยังบกพร่องหรือไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาเหล่านี้สามารถนำไปตรวจสอบ ทางเลือกนโยบายว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด หรือมีเงื่อนไขสภาพแวดล้อมใดบ้างที่ เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะส่งผลไปสู่การพิจารณาโครงสร้างของปัญหาใหม่ และจะนำไปสู่การแสวงหา ทางเลือกใหม่ในการแก้ไขปัญหาต่อไป ดังนั้นกระบวนการวิเคราะห์นโยบายจึงมีลักษณะเป็นวัฏจักรที่ เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก

จากองค์ประกอบของระบบข้อมูลนโยบายทั้ง 5 ชนิด ซึ่งมีความสัมพันธ์แบบต่อเนื่องกันนั้น ในการเปลี่ยนแปลง (transform) ระบบข้อมูลชนิดหนึ่งไปสู่อีกชนิดหนึ่งนั้น ดันน์กล่าวว่าจะกระทำโดยใช้ระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบาย (policy-analytic methods) ทั้ง 6 ประการ ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพประกอบ 7 กระบวนการวิเคราะห์นโยบายของดันน์

ที่มา : นโยบายสาธารณะ : แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ (สมบัติ อารังธวงค์, 2549)

จากภาพประกอบจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงระบบข้อมูลจากปัญหา นโยบาย (policy problem) ไปสู่ทางเลือกนโยบาย (policy alternative) นั้นใช้การทำนาย (forecasting) เป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์ กล่าวคือการทำนายจะบอกถึงความเป็นไปได้ของทางเลือกแต่ละทางเลือกในการแก้ไขปัญหา นโยบาย สำหรับการเปลี่ยนแปลงระบบข้อมูลจากทางเลือกนโยบายไปสู่การนำนโยบายไป

ปฏิบัติ (policy action) นั้นใช้การเสนอแนะเป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์ โดยการเสนอแนะจะจัดลำดับทางเลือกไว้ว่าทางเลือกแต่ละทางเลือกมีผลดีผลเสียอย่างไร เพื่อให้ผู้ตัดสินใจนโยบายเลือกตัดสินใจได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ส่วนการเปลี่ยนแปลงระบบข้อมูลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติไปสู่ผลลัพธ์นโยบาย (policy outcomes) นั้นใช้ในการกำกับนโยบาย (monitoring) เป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์เพื่อให้รู้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปตามขั้นตอน และเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นผลลัพธ์ที่ต้องการอย่างแท้จริงเพียงใด และการเปลี่ยนแปลงระบบข้อมูลจากผลลัพธ์นโยบายไปสู่ปัญหานโยบายนั้น ใช้การกำหนดโครงสร้างปัญหา (problem structuring) เป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์เพื่อพิจารณาว่าผลลัพธ์นโยบายนั้นได้แก้ไขปัญหาใดบ้าง มีปัญหาใดที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขซึ่งจะได้ประมวลเป็นปัญหานโยบายที่ต้องแก้ไขต่อไป ในการพิจารณาระดับความสำเร็จ (policy performance) ของนโยบายนั้นใช้การประเมิน (evaluation) เป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์ เพื่อเปรียบเทียบผลลัพธ์นโยบายกับเป้าหมายที่คาดหวังไว้ในทางเลือกนโยบายและความแตกต่างระหว่างระดับความสำเร็จของนโยบายกับปัญหา นโยบายสามารถอธิบายได้ด้วยระดับปัญหาที่ได้รับการแก้ไข (practical inference) เพื่อจะรู้ปัญหาใดบ้างที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขและจะต้องนำไปสู่การพิจารณาปัญหานโยบายใหม่เพื่อหาทางแก้ไขต่อไป

4. แนวคิดเกี่ยวกับศูนย์ดำรงธรรม

การบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นรูปแบบของการปกครองของประเทศไทยมาตั้งแต่สมัยอดีต ในสมัยการปกครองประเทศไทยที่ใช้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยหน่วยงานที่บทบาทดูแลความสงบเรียบร้อยของราชนั้นคือกระทรวงมหาดไทยที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลทุกข์สุขของราษฎร ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงกำหนดภารกิจของกระทรวงมหาดไทยให้เป็นการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ซึ่งพระบรมราชโองการดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้ยึดเป็นหลักในการปฏิบัติที่ถือเป็นปรัชญาของกระทรวง ส่งผลให้ภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวข้องในเรื่องของความเป็นอยู่ของประชาชน และถือว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งได้มีการปรับเปลี่ยนให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพชีวิตที่เปลี่ยนไปตามแต่ละยุคสมัย (ส่วนวิจัยและพัฒนาสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2558)

การเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมทำให้กระทรวงมหาดไทยต้องปรับตัวให้สอดคล้องสภาพสังคมที่เกิดขึ้นและยังดำเนินรักษาปรัชญาการทำงานของกระทรวง ดังนั้นภารกิจหลักของกระทรวงมหาดไทยอาจจะสรุปได้เป็นแนวทางได้ 4 ประการ ได้แก่ (1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน สังคม และการรักษาความมั่นคงภายใน (2) การอำนวยความสะดวกของสังคม (3)

การพัฒนาและการช่วยเหลือประชาชนด้านต่าง ๆ และ (4) การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการจัดระเบียบชุมชน การสร้างสังคมที่ดีมีวินัยและส่งเสริมวัฒนธรรม ค่านิยม และสำนึกความเป็นไทย ดังนั้น การ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชน” จึงมีความหมายไปถึง การอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและสังคม ซึ่งครอบคลุมถึงการให้บริการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ ที่จะต้องไม่เลือกปฏิบัติ ยึดหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียม พร้อมให้ความเป็นธรรมแก่สังคม ซึ่งเป็นการตอบสนองประชาชนที่ไม่ได้รับการบริการของภาครัฐ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติของราชการ ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมอันสิ่งทีประชาชนพึงได้รับ

ใน พ.ศ. 2495 ได้เริ่มมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กรมเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งกระทรวง ทบวง กรม เรื่องการสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์กล่าวโทษราชการ มีใจความสำคัญว่า ที่ราษฎรร้องทุกข์มายังรัฐมนตรี ว่าได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติไม่เป็นธรรมของข้าราชการ ข้าราชการทุจริตต่อหน้าที่ จึงได้สั่งให้กระทรวง ทบวง กรมเจ้าสังกัดพิจารณาเร่งจับความเดือดร้อนของราษฎร และได้กำหนดแนวทางในการสอบสวนเรื่องที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติมิชอบ โดยให้ ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้กล่าวขึ้นไป เป็นผู้สืบสวนทางลับก่อน ถ้าหากเรื่องมีมูลความจริง จึงสั่งสอบสวนทางตามระเบียบราชการ

ส่งผลให้การปฏิบัติงานของราชการทั้งหมดได้ถูกวางแนวทางให้ปฏิบัติตนให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศ หากมีการกระทำความผิดใด คณะรัฐมนตรีได้กำหนดการพิจารณาวางระเบียบการสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์กล่าวโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นการวางแนวทางปฏิบัติในการสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์กล่าวโทษข้าราชการ การร้องทุกข์ข้าราชการเรื่องนี้เองเป็นจุดเริ่มต้นที่เกี่ยวข้องการดำเนินการร้องเรียนร้องทุกข์ของกระทรวงมหาดไทย เพราะกระทรวงมหาดไทยเองได้มีบทบาทในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องทุกข์ เพื่อเป็นการตอบสนองภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทำความผิด โดยการรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์นั้นหากไม่มีการระบุรายนามบุคคลที่แจ้งเรื่อง (บัตรสนเท่ห์) จะไม่รับไว้พิจารณาเนื่องจากมีการกล่าวหาผู้กระทำความผิดโดยไม่มีหลักฐานในการพิสูจน์ทราบความจริง เว้นแต่เรื่องนั้นแม้ว่าจะเป็นบัตรสนเท่ห์แต่ปรากฏกรณีแวดล้อมชัดเจน พยานบุคคลแน่นอน กระทรวงมหาดไทยได้นำเรียนคณะรัฐมนตรีเพื่อลงมติให้เห็นชอบเพื่อเป็นการปฏิบัติของทุกกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้ตอบสนองแก้ไขปัญหาเรื่องร้องทุกข์แก่ประชาชนได้

กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดนโยบายเพื่อปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการร้องทุกข์ร้องเรียนตั้งแต่อดีตจนเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันต่อเนื่องมาตลอด โดยการดำเนินการที่สำคัญคือ (สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2557)

1. การจำแนกเรื่องราวร้องทุกข์อันเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมออกจากเรื่องราวร้องทุกข์กล่าวโทษข้าราชการ คือ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ เรื่องการปรับปรุงงานเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ โดยได้ให้จำแนกเรื่องราวร้องทุกข์ออกเป็น 2 ประเภทคือ (1) เรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ เช่นการขอก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค หรือการเรียกร้องปัจจัยในการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ (2) เรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับการกล่าวโทษข้าราชการที่ใช้อำนาจหน้าที่ทุจริตหรือการถูกกลั่นแกล้งไม่ให้เป็นธรรม

2. การแก้ไขปัญหาให้เกิดการร้องเรียนและเดินขบวน กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ แจ้งแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาร้องเรียนและเดินขบวนแก่ผู้ว่าราชการทุกจังหวัด สืบเนื่องจากปัญหาที่ประชาชนต้องการให้เกิดการแก้ไขไม่ว่าจะเป็นปัญหาอันใด หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องควรเข้าไปเผชิญปัญหาและพิจารณาแก้ไขปัญหาทันที มิใช่รอให้ปัญหาทุกอย่างเกิดการระดมมวลชนมาเรียกร้องโดยการเดินขบวน จึงกำชับให้นายอำเภอทุกอำเภอ รวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัด พร้อมด้วยหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง หรือผู้รับผิดชอบในพื้นที่เข้าไปรับฟังปัญหาร้องเรียนและพิจารณาคลี่คลายปัญหาตามอำนาจหน้าที่โดยฉับพลันและทันต่อเหตุการณ์ ออกรอให้ปัญหาร้องเรียนก่อตัวและลุกลามจนถึงขั้นเดินขบวนมาที่ศาลากลางจังหวัด หรือกรุงเทพมหานคร เพื่อร้องเรียนต่อรัฐบาล ในกรณีที่ปัญหาเกินกว่าอำนาจที่พิจารณาให้จังหวัดรวบรวมปัญหาข้อร้องเรียน รายงานไปยังกระทรวง ทบวงหรือกรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการหารือให้ได้แนวทางข้อยุติในการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนให้ทันสำเร็จ

และกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ว่าเห็นควรให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักที่ดำเนินการจัดการในการจัดการเรื่องราวร้องเรียน/ร้องทุกข์ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบงานทุกกระทรวง ทบวง กรม ในเขตพื้นที่จังหวัดและอำเภอ โดยให้มีการติดตาม ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ในความรับผิดชอบ อย่าปล่อยให้หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ดำเนินการโดยไม่มีการควบคุมอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียน ต้องมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยทันที มิให้เกิดการร้องเรียนซ้ำขึ้นอีก โดยให้จังหวัดเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการประสานเรื่องราวร้องทุกข์ไปยังกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหา

3. การจัดโครงสร้างของคณะกรรมการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ เนื่องจากภารกิจของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวข้องกับพื้นที่ ข้าราชการในสังกัดที่ปฏิบัติงานในแต่ละท้องที่ ทำให้เกิดความใกล้ชิดกับประชาชน จึงสามารถสะท้อนปัญหาเรื่องราวอันก่อให้เกิดความทุกข์ของราษฎรในแต่ละพื้นที่ได้ เนื่องจากความสัมพันธ์ที่สามารถรับรู้เรื่องร้องทุกข์และพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนแก้ไขปัญหาเหล่านั้น กระทรวงมหาดไทยจึงมี เกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนใน ส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องราวจ้องทุกข์ โดยให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องราวจ้องทุกข์ ในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธาน และมีคณะกรรมการจากผู้แทนของส่วนราชการ และ/หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ตามแต่ละจังหวัดที่เห็นสมควร เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องราวจ้องทุกข์ ด้วยแนวคิดที่จะให้จังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นหน่วยบริการรับเรื่องเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์

ทำให้ เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2536 จึงได้เกิดก่อตั้งศูนย์บริการข่าวสารกระทรวงมหาดไทย เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การให้บริการข้อมูล และรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ เกี่ยวกับงานของกระทรวงมหาดไทย ทางหมายเลขโทรศัพท์ (สายด่วน) 1567 และทางตู้ไปรษณีย์ ตู้ ป.ณ. 101 ปณฝ.มหาดไทย กรุงเทพฯ 10206 สำหรับต่างจังหวัด ทางตู้ ป.ณ. 101 ปทจ. โดยเช่าตู้ไปรษณีย์ ของที่ทำการไปรษณีย์ ซึ่งบทบาทของศูนย์บริการข่าวสารกระทรวงมหาดไทยได้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่เกี่ยวกับเรื่องราวจ้องเรียนร้องทุกข์ของประชาชน ซึ่งการดำเนินการในช่วงแรกเกิดปัญหาด้านการปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากปัญหาความเป็นเอกภาพของหน่วยงานและคณะทำงาน ที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาลเรื่องร้องร้องทุกข์ อีกทั้งเรื่องราวจ้องเรียนบางเรื่องมีความซ้ำซ้อน และหน่วยงานขาดความชัดเจนในการปฏิบัติ (สำนักตรวจราชการและเรื่องราวจ้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2557)

การให้บริการข้อมูลจากภาครัฐ และการรับฟังความคิดเห็น รวมถึงการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนที่มีปัญหาที่เกิดขึ้น สอดคล้องกับปรัชญาของการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยคือการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” จึงมีการปรับปรุงศูนย์บริการข่าวสารของกระทรวงมหาดไทยขึ้นใหม่ เพื่อให้การปรับปรุงการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องราวจ้องทุกข์มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งการบริการให้ข้อมูลข่าวสารและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยเปลี่ยนแปลงจากชื่อจากศูนย์บริการข่าวสารของกระทรวงมหาดไทย เป็น “ศูนย์ดำรงธรรม” ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกระทรวงมหาดไทย

ทั้งนี้ ศูนย์ดำรงธรรมได้วางโครงสร้างการดำเนินการเพื่อเป็นการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการภายใต้ปรัชญา “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้เป็นรูปธรรม เพื่อให้ศูนย์ดำรงธรรมสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้ กระทรวงมหาดไทยจึงวางโครงสร้างการดำเนินการของศูนย์ดำรงธรรมไว้รวม 2 ระดับ ประกอบด้วย ศูนย์ดำรงธรรมส่วนกลาง และศูนย์ดำรงธรรมส่วนภูมิภาค

และหลักจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ามาควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ได้มีคำสั่งประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2557 เรื่องการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม ใจความสำคัญว่าให้มีการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมขึ้นในจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ให้บริการข้อมูลข่าวสาร ให้คำปรึกษา รับเรื่องปัญหาความต้องการและข้อเสนอแนะของประชาชน และทำหน้าที่เป็นศูนย์ให้บริการของภาครัฐร่วมในจุดเดียว (One Stop Service) เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 ไว้ในประเด็นที่ 10.3 เรื่องการยกระดับสมรรถนะของหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการเชิงรุก โดยที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดจะเป็นหน่วยงานที่คอยรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนในต่างจังหวัดเพื่ออำนวยความสะดวก ไม่ต้องให้ประชาชนเดินทางมายังส่วนกลาง และให้เป็นหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะแบบครบวงจร

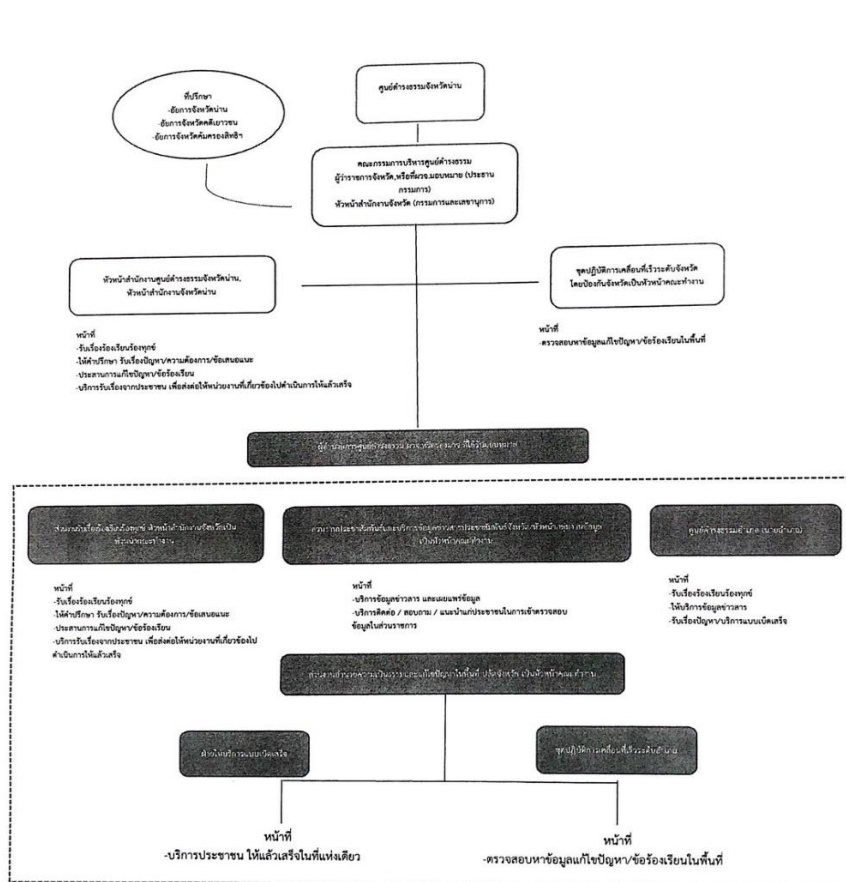
ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงได้แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมแต่ละจังหวัดให้สามารถเป็นตัวแทนของ คสช. และรัฐบาล เพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนตามพื้นที่ เพื่อให้สามารถเข้าถึงและแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็ว และเกิดความพึงพอใจในการใช้บริการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐ โดยให้จังหวัดพิจารณาจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดขึ้นโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน การจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดของทุกจังหวัดจึงได้เป็นไปแนวทางเดียวกันของกระทรวงมหาดไทย

5. ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน

ตามคำสั่งประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2557 เรื่องการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม จังหวัดน่านได้มีคำสั่งจังหวัดน่านที่ 8657/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 จัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานระดับจังหวัด และให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการในจังหวัด ให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างสะดวก มีคุณภาพ รวดเร็ว และลดขั้นตอน ให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจ โดยการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด

น่าน จัดตั้งที่ชั้น 1 ศาลากลางจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน(ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน, 2559)

และศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านได้ปรับปรุงคณะกรรมการบริการและคณะทำงานของศูนย์ดำรงธรรมชั้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายจึงได้มีคำสั่งจังหวัดน่านที่ 11973/2557 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2557 โดยกำหนดให้โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านเป็นดังนี้



ภาพประกอบ 8 โครงสร้างศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดลำปาง

ที่มา : รายงานประจำปีศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน ปี 2559 (ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน, 2559)

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ด้านที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ และการวิเคราะห์นโยบาย

ในการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์นโยบายการดำเนินงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด : กรณีศึกษา ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านที่คงค้าง ผู้ศึกษาได้ศึกษากระบวนการนโยบาย การวิเคราะห์นโยบาย เพื่อเข้าใจถึงสภาพปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านที่คงค้าง ไม่สามารถยุติได้ พร้อมทั้งวิเคราะห์ถึงแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

รัตนากร ทองสำราญ(2540) ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540-2544 โดยมีการค้นคว้าข้อมูลโดยการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึกบุคลากรระดับผู้บริหารจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ที่เกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิด้านการประชาสัมพันธ์

ผลการวิจัยพบว่า จำเป็นต้องมีการปรับปรุง ทบทวน แนวนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540-2544 ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่ได้มีการปรับแล้ว แผนการศึกษาของชาติ นโยบายของรัฐบาล ตลอดจนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริง และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยต้องเน้นการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีการประสานงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง รวมทั้งการกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคของหน่วยงานต่างๆ ในการนำแนวนโยบายฯ ไปสู่การปฏิบัติคือปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอก และลักษณะการดำเนินงาน กรมประชาสัมพันธ์ในฐานะสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติสมควรพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในสายงานประชาสัมพันธ์ เพื่อให้เป็นที่น่าเชื่อถือและยอมรับจากหน่วยงานต่างๆ

ธัญรัตน์ แจ่มใส(2558) ศึกษาเรื่อง การศึกษา การนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายรับจํานำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์ โดยการรวบรวม ข้อมูลเอกสารต่าง ๆ และทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ข้าราชการผู้ชำนาญนโยบายมาปฏิบัติ ตัวแทนโรงสี และตัวแทนเกษตรกร มาวิเคราะห์

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายรับจํานำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีวัตถุประสงค์ดังกล่าวกำหนดไว้แต่ไม่มีมาตรการรองรับทุกข้อ เกษตรกรที่เข้าร่วม โครงการมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ในขณะเดียวกันรายจ่ายครัวเรือนก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน ด้านการกำหนด ภารกิจและการมอบหมายงานพบว่าครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบายคือข้าราชการ โรงสี และตัวแทนเกษตรกร และมีการ

ปรับเปลี่ยนมาตรการในแต่ละปีการผลิต ทรัพยากร ในการบริหาร ที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลางไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ

ด้านที่เกี่ยวข้องของศูนย์ดำรงธรรม

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2560) ได้ทำโครงการศึกษาเรื่อง “โครงการศึกษาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรม” ผลการศึกษาและการประเมินสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง โดยใช้การศึกษาวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ (SWOT Analysis) เพื่อเป็นพื้นฐานในการนำไปใช้สังเคราะห์เพื่อวางแผนและจัดทำยุทธศาสตร์ของศูนย์ดำรงธรรม พบว่าสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องของศูนย์ดำรงธรรมในประเด็นที่มีความสำคัญ 5 ลำดับคือในแต่ละด้านคือ

จุดแข็ง (Strengths) พบว่าประเด็นภาวะการณ์เป็นผู้นำ ของผู้บริหารระดับจังหวัดในการขับเคลื่อนศูนย์ดำรงธรรมให้ประสบความสำเร็จ วิสัยทัศน์ในการวางบทบาทที่ชัดเจนของศูนย์ดำรงธรรม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ดำรงธรรม ช่องทางที่หลากหลายในการรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ให้ความช่วยเหลือ และมีขั้นตอนในการทำงานที่เป็นกระบวนการ เป็นจุดแข็งของศูนย์ดำรงธรรม

จุดอ่อน (Weakness) พบว่าประเด็นที่เป็นจุดอ่อนของการทำงานของศูนย์ดำรงธรรมคือ ด้านกฎหมายที่รองรับการดำเนินงาน เช่นเจ้าหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมไม่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายในการปฏิบัติการในพื้นที่ ที่เกิดเหตุขาดคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการ การคาดหวังของประชาชนที่ตั้งความหวังไว้สูงกับการช่วยเหลือของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด การขาดทรัพยากรในเรื่องการขาดแรงจูงใจและขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ดำรงธรรม เป็นจุดอ่อนของการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด

โอกาส (Opportunities) พบว่าประเด็นทางด้านโอกาสของศูนย์ดำรงธรรม คือการให้ความสำคัญของรัฐบาลชุดปัจจุบันโดยมียุทธศาสตร์ให้ศูนย์ดำรงธรรมระดับชาติที่ชัดเจน การมีศูนย์ปฏิบัติการของสำนักงานนายกรัฐมนตรีให้ความร่วมมือและสนับสนุนภารกิจของศูนย์ดำรงธรรม การสนับสนุนเรื่องเทคโนโลยีช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของศูนย์ดำรงธรรม รวมทั้งความเชื่อมั่นและความไว้วางใจการดำเนินงานของ ศูนย์ดำรงธรรม

ภัยคุกคาม (Threats) พบว่าประเด็นทางการเมืองที่ไม่แน่นอนในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในอนาคตอาจจะทำให้บทบาทของศูนย์ดำรงธรรมลดลง ทางด้านกฎหมายเฉพาะที่ไม่มีกรมมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด ดำเนินการในประเด็นต่างๆ ให้ครอบคลุมภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และการใช้ศูนย์ดำรงธรรมเป็นช่องทางในการกลั่นแกล้งผู้อื่น (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2560)

สรุปรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การจากทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ว่างานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบาย และการวิเคราะห์นโยบาย คือการรวบรวมสภาพของปัญหาของสภาพสังคมแห่งหนึ่ง และพยายาม อธิบายและค้นหาแนวทาง ตลอดจนคัดสรรทางเลือก และปรับปรุงกระบวนการดำเนินการ เพื่อสะท้อนให้ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจถึงสภาพปัญหาที่แท้จริง พร้อมทั้งสามารถเลือกที่จะดำเนินการกับนโยบายนั้นอย่างไรต่อไปได้



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

จากแนวความคิดและทฤษฎีตามที่ถูกผู้วิจัยได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาตามแนวความคิด ทฤษฎีมาเป็นกรอบแนวความคิดในการวิจัย เรื่องการวิเคราะห์นโยบายการดำเนินงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด : กรณีศึกษา ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน โดยผู้วิจัยได้ใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งมีแนวทางการศึกษา ดังนี้

- 1.การกำหนดประชากรและการเลือกกลุ่มตัวอย่าง
- 2.เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล
- 3.การสร้างเครื่องมือในการวิจัย
- 4.การเก็บรวบรวมข้อมูล
- 5.การดำเนินการและวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน ทั้งนี้ ได้เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง ผู้ให้ข้อมูลหลักจึงประกอบด้วย

ตาราง 1 อัตรากำลังเจ้าหน้าที่

ลำดับ	ตำแหน่ง	จำนวน (คน)
1	หัวหน้าสำนักงานจังหวัดน่าน	1
2	ผู้อำนวยการกลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน	1
3	นิติกร	1
4	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน	2
5	เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน	2
6	เจ้าหน้าที่ธุรการ	1

ที่มา รายงานประจำปีศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน ปี 2559 (ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน, 2559)

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. วิธีการค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) เป็นการรวบรวมข้อมูลทั่วไปจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่นเอกสารทางด้านวิชาการ เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ รายงานประจำปีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ วารสาร บทความ หนังสือราชการของ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน และข้อมูลข่าวสารของจังหวัดน่าน

2. วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการสัมภาษณ์ที่ผู้สัมภาษณ์จะทำการสอบถามรายละเอียดในแต่ละด้านอย่างครบถ้วนมากที่สุด เพื่อให้ข้อมูลมีความอึดตัว โดยลักษณะคำถามจะประกอบด้วย คำถามทั่วไป (Throw-away Question) คำถามหลัก (Essential Question) คำถามเพิ่มเติม (Extra Question) และคำถามชักใช้ไล่เลียง (Probing Question) เพื่อให้ได้เรื่องราวที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยจะทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน

การสร้างเครื่องมือในการวิจัย

1.ศึกษาเอกสาร ข้อมูล ตำราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด และการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อเป็นแนวทางในการออกแบบสอบถามให้เกิดประสิทธิภาพ

2.กำหนดขอบเขตของประเด็น เนื้อหา เพื่อให้ครอบคลุมกรอบแนวคิด วัตถุประสงค์ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

3.กำหนดแนวทางในการศึกษาให้สอดคล้องกับการศึกษาการวิเคราะห์นโยบายการดำเนินงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด: กรณีศึกษา ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน

4.นำเครื่องมือที่ได้กำหนดไว้เสนออาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ เพื่อให้เกิดความถูกต้องชัดเจน ในการสอบถามให้มากที่สุด

5.นำแบบสัมภาษณ์ที่เหมาะสมไป สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านต่อไป

การรวบรวมข้อมูล

1.ลงพื้นที่ ณ จังหวัดน่าน เพื่อสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน

2. รวบรวมการสัมภาษณ์ทั้งหมด รวมทั้งการถอดคำสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวทางการศึกษา

การดำเนินการและการวิเคราะห์ข้อมูล

ตาราง 2 การดำเนินการและการวิเคราะห์ข้อมูล

วัตถุประสงค์	ประเด็นในการศึกษา	ลักษณะการเก็บข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้	ผู้ให้ข้อมูลหลัก
1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่ไม่สามารถยุติได้	- ลักษณะของปัญหา - ขั้นตอนหรือแนวทางในการดำเนินงานที่กำหนด - การดำเนินงาน - การประเมินการดำเนินงาน	- การสัมภาษณ์เชิงลึก	- รวบรวมข้อมูลที่ได้ รูปแบบพรรณนา ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา	ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน
2. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่ไม่สามารถยุติได้	- แนวทางในการแก้ไขและเสนอแนะ	การสัมภาษณ์เชิงลึก	- รวบรวมข้อมูลที่ได้ สรุปแบบพรรณนา ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา	ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน

บทที่ 4

ผลการดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะนำเสนอผลการศึกษาคณะวิเคราะห์นโยบายการดำเนินงานแก้ไข ปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด : กรณีศึกษา ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน ตามกระบวนการนโยบาย เพื่อศึกษาการดำเนินงานการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่ไม่สามารถยุติได้ และศึกษา แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่ไม่สามารถยุติได้ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ดำรงธรรม จังหวัดน่าน จำนวน 8 ราย ประกอบด้วย การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบรายในระดับ ผู้บริหารของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน จำนวน 2 ราย และการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ แบบกลุ่มในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน จำนวน 6 ราย จากชุดคำถาม ดังนี้ต่อไปนี้

1. ปัญหาหรือเหตุที่ทำให้เรื่องร้องทุกข์ / ร้องเรียนของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน ไม่สามารถยุติได้ (เหตุที่ทำให้มีเรื่องค้าง)
2. ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องทุกข์ / ร้องเรียน ที่ค้าง ได้กำหนดแนวทาง / กรอบการ ดำเนินการไว้ หรือไม่ อย่างไร
3. เมื่อได้รับเรื่องร้องทุกข์ / ร้องเรียน แล้วได้มีติดตามเรื่องดังกล่าว ว่าสามารถดำเนินการ อย่างไร หรือไม่
4. ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านได้มีการประเมินการดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องทุกข์ / ร้องเรียน หรือไม่ อย่างไร
5. แนวทางหรือการดำเนินการอย่างไร ที่จะทำให้เรื่องร้องทุกข์ / ร้องเรียน จะไม่เกิดเรื่องที่ไม่สามารถยุติได้ (เรื่องค้าง)

ผลการศึกษา

4.1 ผลการศึกษากการดำเนินงานการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่ไม่สามารถยุติได้

4.1.1 ลักษณะของปัญหาของเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่ไม่สามารถยุติได้

การที่หน่วยงานของรัฐให้ความสำคัญความเดือดร้อนของประชาชนจึงจัดตั้งหน่วยงานสำหรับ รับเรื่องร้องทุกข์ / ร้องเรียน โดยเฉพาะ ที่เรียกว่าศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งปัจจุบันมีความก้าวหน้าทาง เทคโนโลยีเพิ่มมากขึ้นกว่าแต่เดิม ซึ่งทำให้ประชาชนมีช่องทางการติดต่อเพื่อร้องขอให้หน่วยงานของ รัฐช่วยเหลือ หรือบรรเทาความเดือดร้อนได้สะดวกขึ้น โดยศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านมีช่องทางที่เปิด

ให้ประชาชนติดต่อเพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐช่วยเหลือ เช่นช่องทาง จดหมาย จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ แอปพลิเคชัน 1567 โทรศัพท์ หน่วยงานอื่นร้องขอความช่วยเหลือ และมาติดต่อที่หน่วยงานโดยตรง ซึ่งปัญหาหลักที่ทำให้เรื่องร้องทุกข์ / ร้องเรียน ยังคงค้างอยู่ เนื่องจากบางข้อร้องเรียนมีความยุ่งยากและซับซ้อนการแก้ไขปัญหา ที่การแก้ไขปัญหาเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานหรือจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรมาก หรือกระทั่งจำเป็นต้องออกทางหรือนโยบายใหม่เพื่อแก้ไขปัญหา นั้น โดยที่บางปัญหาเกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายซึ่งหน่วยงานจำเป็นต้องยึดถือตามปฏิบัติ แต่การร้องขอบางข้อร้องเรียน ขัดต่อระเบียบการปฏิบัติ หรือเกี่ยวข้องกับปัญหาส่วนบุคคลเช่นปัญหาการผิดใจกันระหว่างบุคคล การดำเนินการของหน่วยงานจึงสามารถการแก้ไขปัญหา และการยื่นคำร้องเพื่อการกลั่นแกล้งบุคคล หรือหน่วยงาน ให้มีการตรวจสอบซึ่งการตรวจสอบของหน่วยงานจำเป็นต้องค้นหาความจริงของทุกฝ่าย ซึ่งอาจจะใช้เวลานานสำหรับการตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริง เหล่านี้จึงเป็นเหตุทำให้เกิดเรื่องค้างของศูนย์ดำรงธรรม

“... ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับว่ามีกฎหมายอะไรขึ้นมารองรับ ซึ่งกฎหมายก็คือเครื่องมือของศูนย์ดำรงธรรม ถ้าเราทำตามกฎหมายแล้วมันได้เท่านี้จริงๆ มันก็ต้องยุติหรือจำหน่ายเรื่องนั้นออกไปจากระบบ ดังนั้นเหตุที่ไม่สามารถยุติได้ ก็คือ หน่วยงานที่ปฏิบัติยังไม่ได้ตรวจสอบ หรือดำเนินการตามเครื่องมือที่มีหรือเปล่า หรือผู้ร้องยังมีความไม่พอใจกับจุดที่หน่วยที่ปฏิบัติการได้ดำเนินการไป หรือแม้กระทั่งข้อเรียกร้องเกินขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติได้..”

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

(สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2561)

“...สาเหตุที่เกิดเรื่องค้างต้องขอมองกลับไปในเรื่องที่เข้ามา ทำให้หน่วยงานนั้นๆ ดำเนินการ ไม่ทัน อย่างที่ทางศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านเจอที่เป็นเรื่องค้างที่เยอะ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องที่ เช่น ปัญหาความเดือดร้อน วัยรุ่นก่อวุ่น บางปัญหาก็แก้ไขลำบาก หน่วยงานดำเนินการแก้ไขปัญหาแล้ว แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งควรพิจารณาว่า หน่วยงานได้ดำเนินการเต็มความสามารถแล้วหรือยัง หากมีการดำเนินการเต็มที่แล้ว แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ก็ต้องดูว่าเกิดอะไรขึ้น เป็นเพราะความหละหลวมในการทำงานหรือเปล่า เพราะว่าการดำเนินการของหน่วยงานที่ถือกฎหมาย หากได้ปฏิบัติตามแนวทางแล้ว เชื่อว่าปัญหานั้นคงบรรเทา หากไม่ติดขัดในเรื่องของข้อเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจริงๆ ...”

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

(สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2561)

“...เราเป็นคนประสานงานให้หน่วยงานมีการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง เพราะเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ที่ได้มีการร้องเรียนเข้ามา บางเรื่องก็ร้องเรียนเพื่อการถ่วงถ่วง เพื่อให้ตนเองเกิดประโยชน์ต่ออีกฝ่าย หรือประสงค์ให้รัฐนำทรัพยากรลงในพื้นที่ของตนเอง ดังนั้น เราต้องไม่ตกเป็นเครื่องมือให้ดำเนินการเช่นนั้น จำเป็นต้องมีการคัดกรองก่อนว่าเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์นั้น หน่วยงานที่เป็นเจ้าของเรื่อง ผู้ที่มาหาเรามีวัตถุประสงค์ใดแน่ ซึ่งการตรวจสอบ บางเรื่องใช้ระยะเวลาานาน เป็นเหตุที่ทำให้ปัญหานั้นค้างอยู่..”

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

(สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม

2561)

4.1.2 ขั้นตอนหรือแนวทางในการดำเนินงานที่ของศูนย์ดำรงธรรมที่กำหนด

ในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาฯ ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน จะถือตามแนวทางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องร้องทุกข์ และของกรอบการปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยที่ได้แจ้งให้ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดถือปฏิบัติ โดยการ สอบถามความคืบหน้ากับหน่วยงานที่ได้ประสานการดำเนินการไว้ การติดตามหรือแจ้งเตือนเป็นหนังสือหรือ การประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหา การลงพื้นที่เพื่อรับทราบถึงปัญหาและเป็นการกระตุ้นหน่วยงานให้เร่งรัดการดำเนินการให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว

“...กรอบการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมก็คือ ตั้งแต่รับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์มา ช่องทางไหนไม่ว่าจะเป็น จดหมาย ทางโทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต แอปพลิเคชัน หรือมาร้องเรียนด้วยตัวเอง เราก็มีกรอบระยะเวลาการดำเนินงานของเรา โดยขั้นตอนแรกต้องวิเคราะห์ ว่ามีประเด็น มีบุคคล มีหน่วยงานใดเกี่ยวข้องมาก ลำดับความเร่งด่วน ความสำคัญ หรือมีความลับที่ต้องปกปิดเพื่อความปลอดภัยของคนที่เกี่ยวข้องหรือไม่ เมื่อวิเคราะห์ได้แล้วเราจะดำเนินการกับมันอย่างไรต่อไป...”

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

(สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2561)

“...ถ้าเรื่องบางเรื่องสามารถให้คำปรึกษาแล้วผู้ร้องพึงพอใจ อย่างเรื่องร้องเรียนบางเรื่องแค่เราให้คำปรึกษาก็จบแล้ว แต่เรื่องที่ยังค้างอยู่ ก็ต้องพยายามแก้ไข เพราะหากมีตัวเลขของเรื่องค้างอยู่มากก็แสดงว่าเราแก้ไขไม่เต็มที่ เราจึงมีการติดตามการแก้ไขปัญหาของเราอยู่ตลอด เรื่องที่มีการค้างนาน ๆ ก็จะมีการเร่งรัดติดตามการดำเนินการให้เรื่องนั้นได้ข้อยุติ ซึ่งการติดตามเรื่องร้องทุกข์ที่เข้ามาถือว่าเป็นแนวทางในการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด ...”

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

(สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2561)

“...กรอบการทำงานของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด ทำหน้าที่ติดตามเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ว่าหน่วยงานที่ได้รับผิดชอบเรื่องนั้น ดำเนินการอย่างไรกับเหตุเหล่านั้น นี่คือนหน้าที่หลักของศูนย์ดำรงธรรม...”

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

(สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2561)

4.1.3 การดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน

กรอบการดำเนินการศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียน / ร้องทุกข์แล้ว จะพิจารณาว่าเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใด โดยหลักคือเรื่องเกิดที่พื้นที่ใด พื้นที่นั้นอย่างอำเภอก็จะเป็นหน่วยที่ต้องรับผิดชอบการดำเนินการนั้นๆ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นภารกิจของอำเภอโดยตรงแต่หากเรื่องร้องเรียนนั้นเกิดในพื้นที่ อำเภอเองก็มีความจำเป็นต้องทราบและประสานให้หน่วยที่รับผิดชอบมาดำเนินการแก้ไขปัญหา นั้น เว้นแต่ปัญหานั้นมีความซับซ้อน และยุ่งยากในการแก้ไขปัญหา ซึ่งปกติศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดจะเป็นหน่วยที่คอยประสาน และติดตามความคืบหน้าข้อร้องทุกข์ / ร้องเรียน ให้ผู้ร้องทราบถึงความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาเป็นระยะ โดยกรอบระยะเวลาในการตรวจสอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบคือภายในระยะเวลา 30 วันตั้งแต่จังหวัดมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด ได้มีการติดตามหากเรื่องดังกล่าวพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้วยังไม่มีการดำเนินการใดๆ หน่วยงานนั้นก็จะมีผลติดตามระเบียบของราชการ (ฐานละเว้นหน้าที่) โดยส่วนมากแล้วหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ให้ความร่วมมือในการตรวจสอบ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของปัญหา

“ เราจะมีกรอบระยะเวลาการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม เวลาเราจะรับเรื่องเราจะมีจดหมายหรือของระบบราชการจะเป็นหนังสือไปแจ้งให้หน่วยงานนั้นดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงดังกล่าว เราจะมีกรอบระยะเวลาทำงานให้เขา 30 วัน แล้วคือภายใน 30 วันเขาก็ต้องรายงานผลการดำเนินการของเขามาว่า จากการที่ไปตรวจสอบแล้วมันมีผลประการใดบ้าง ...”

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

(สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2561)

“...ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมีหน่วยเคลื่อนที่เร็วไปตรวจสอบเลยว่าปัญหาที่แจ้งมาเป็นตามที่ได้รับแจ้งหรือไม่ เพื่อเป็นกระบอกเสียงให้ผู้ร้อง เพิ่มน้ำหนักให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรีบเร่งมาดำเนินการ ก็ถือเป็นการติดตามวิธีหนึ่งที่ได้ผล อย่างเช่นชาวบ้านเขียนเรื่องร้องเรียนเป็นจดหมายว่าสภาพถนนทรุดโทรม ต้องการให้เข้ามาปรับปรุงแก้ไข ซึ่งทางเราได้แจ้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการแล้ว หน่วยเคลื่อนที่เร็วของเราจะไปติดตามผล และหากถ้าเราลงพื้นที่ไปเอง เหมือนจะเพิ่มน้ำหนักให้หน่วยรีบเร่งดำเนินการ ก่อนที่จะเป็นข่าวตามสื่อต่างๆ...”

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

(สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2561)

“...ต้องทำตามกรอบของกฎหมาย ซึ่งจะบอกว่าเป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรมนั้น คือบางทีกฎหมายบางตัวก็ดูแปลกๆ แต่มันคือกรอบหรือแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อต้องทำตามให้เป็นหลักยึดถือไว้ ว่าหากมีเหตุการณ์เรื่องอย่างนี้มาก็ต้องทำตามนี้ ต้องทำตามหลักของกฎหมายอย่างนี้ไป เช่นเดียวกัน ในการที่เราแจ้งหน่วยงานไปเราก็ต้องมีการติดตาม เพราะเป็นระเบียบของ ศูนย์ดำรงธรรม ของกระทรวงมหาดไทย ถ้าเราแจ้งเรื่องๆ นั้นไปแล้ว เราจะมี การติดตาม ภายใน 30 วัน (อย่างช้า) ว่าเมื่อเรามีการแจ้งเรื่องไปให้หน่วยงาน หน่วยงานมีการดำเนินการในเรื่องอย่างไร ต้องแจ้งให้เราทราบ เพราะหากติดขัดประการใด จะได้ช่วยแก้ไขปัญหากัน...”

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

(สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2561)

4.1.4 การประเมินการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน

ในการประเมินการดำเนินงานของการแก้ไขเรื่องร้องทุกข์/ร้องเรียนของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน ได้ปฏิบัติโดยการตรวจสอบการรายงานผลการดำเนินการของปัญหานั้นๆ ที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดได้แจ้งเรื่อง ส่งต่อ หรือประสานให้หน่วยงาน ที่รับผิดชอบหรือมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ โดยใช้ช่องทางแบบไม่ทางการ เช่น โดยการสอบถามทางโทรศัพท์ หรืออาศัยความคุ้นเคยส่วนบุคคลในการติดตามเรื่องราว หรือใช้วิธีแบบทางการโดยการมีหนังสือติดตามทวงถามให้หน่วยงานที่เคยรับเรื่อง รายงานความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนนั้น ทั้งนี้ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเองไม่เพียงแต่ คอยติดตามหรือเร่งให้หน่วยงานดำเนินการ แต่เป็นการสนับสนุนหน่วยงานเพื่อการแก้ไขปัญหาให้ได้

การประเมินการดำเนินการแก้ไขของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดได้รวบรวมข้อมูลของเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ที่เข้ามาในแต่ละ รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน จำแนกเรื่องร้องเรียนเป็นประเภทต่างๆ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่แท้จริง เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขในระดับนโยบายต่อไป

“... ในการประเมินอย่างที่ทำเป็นการคือ เรามีฝ่ายธุรการ รวบรวมข้อมูล ว่าสัปดาห์นี้มีเรื่องเข้ามาอะไรบ้าง มีการนำเรียนผู้ว่าเบื้องต้น แต่หากว่าผู้ว่ามีการให้ความสำคัญกับเรื่องไหน หรือนโยบายเร่งด่วน เรื่องร้อนแรง ก็เอามาพิจารณาก่อน ประเด็นร้อนแรงเช่น ไม่สามารถแก้ไขได้โดยหน่วยงานเดียว เป็นเรื่องเร่งด่วนมาก ทางผู้ว่าก็จะมีการเร่งรัดให้หัวหน้าสำนักงานที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง เร่งการดำเนินงาน มีการประเมินงานทุกไตรมาส ว่ามีเรื่องค้างอะไรบ้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่ทางกระทรวงได้มีการแจ้งมาที่ทางจังหวัดเพื่อให้ตรวจสอบว่ามีเรื่องค้างอะไรบ้าง ...”

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

(สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2561)

“...มีการประเมินคือ เมื่อเรามีการแจ้งหนังสือไปหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แล้วหน่วยงานนั้นก็ยังไม่ยอม สมมติว่าเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดิน แต่ก็ต้องเข้าใจว่าที่ดินในจังหวัดนาน ไม่ได้เป็นแค่สำนักงานที่ดินจังหวัด มันมีทั้งสำนักงานที่ดินอำเภอ สำนักงานที่ดินหลายหน่วยรับผิดชอบ เมื่อเรามีการแจ้งไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัด ทางสำนักงานที่ดินจังหวัดก็ต้องมีการแจ้งไปยังหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ ซึ่งระยะเวลาในการทำจดหมายโต้ตอบกันไปมา แต่เราก็มีการเร่งรัดติดตามตลอด เพื่อสนับสนุนในการแก้ไขปัญหา...”

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

(สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2561)

“...การดำเนินงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานข้อหนึ่ง ไม่อยากให้มีเรื่องค้างอยู่ เรื่องไหนที่เป็นเรื่องของความเดือดร้อนของชาวบ้าน เราก็อยากช่วยแก้ไขให้ได้ทุกเรื่อง หากบางเรื่องที่เราสามารถให้คำแนะนำ ต้องเข้าใจก่อนว่าบางที่ชาวบ้านเขาจะไม่ค่อยทราบว่าเป็นเรื่องแบบไหนควรที่จะปรึกษาใคร แล้วบางที่คิดว่าศูนย์ดำรงธรรมยังบอกว่าเป็นภาพลักษณ์ของทางทหารว่าทหารจะลงไปช่วยทุกเรื่องเลย บางทีก็ไม่ใช่ออย่างนั้น การดำเนินการก็มีกรอบมีหลักของกรอบกฎหมายในการดำเนินการของมันอยู่ ดังนั้นเราจะมีการติดตามเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ...”

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

(สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2561)

4.2 ผลการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่ไม่สามารถยุติได้

ผลการศึกษาพบว่าแนวทางที่อาจจะทำให้ไม่เกิดเรื่องค้างของศูนย์ดำรงธรรมคือ ศูนย์ดำรงธรรมต้องเร่งรัด สนับสนุน และอำนวยความสะดวก ของการดำเนินการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อบรรเทาปัญหาเรื่องร้องเรียนนั้นให้เป็นที่พึงพอใจ หรือพยายามทำให้เรื่องร้องเรียนเหล่านั้นเป็นประเด็นให้หน่วยงานสนใจ โดยการทวงถามบ่อยครั้งๆ ติดตามเป็นระยะ และเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมจะต้องสร้างความเข้าใจให้ผู้ขอความช่วยเหลือก่อน ว่าขั้นตอนการดำเนินการกับเรื่องร้องเรียน/ ร้องทุกข์เป็นเช่นใด ทำไม่ต้องส่งต่อ หรือแจ้งหน่วยงานที่อื่นให้มาดำเนินการกับปัญหาที่ได้มาร้องเรียนที่ศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งเนื่องด้วยหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามกฎหมาย และศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดต้องเป็นกระบอกเสียงให้กับชาวบ้าน สะท้อนความเดือดร้อนที่เป็นประเด็นปัญหา พร้อมแนวทางการแก้ไข และข้อเสนอแนะให้ผู้ที่กำหนดนโยบาย กำหนดวาระ หรือจุดเน้นการดำเนินการต่อสภาพปัญหานั้น เพื่อสามารถดำเนินการกับปัญหาได้อย่างเหมาะสม รวมถึงให้การสนับสนุนทรัพยากรด้านต่างๆ ให้กับหน่วยงานสำหรับการแก้ไขปัญหาให้เรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรม และมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรม

“...อย่างศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเองได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรคน และอุปกรณ์ค่อนข้างเยอะ เมื่อเทียบกับ แต่คนที่ปฏิบัติงานจริงๆ อย่างทางอำเภอ ซึ่งอาจจะไม่ได้รับสนับสนุนเท่ากับของจังหวัด เช่นในการลงพื้นที่ เพื่อตรวจสอบอาจต้องมีการใช้รถส่วนตัว เป็นหากหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรที่เหมาะสม น่าจะทำให้บรรเทาปัญหาความเดือดร้อนไม่ให้เกิดเรื่องค้างได้..”

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

(สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2561)

“...ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายโดยตรง เช่น เรื่องร้องเรียนที่ดิน อยางสคบ. เป็นการร้องเรียนเรื่องเกี่ยวกับการขายสินค้าไม่ได้มาตรฐาน เราไม่มีอำนาจในการค้นร้านค้าหรือบอกว่าผิดได้ เราต้องมีการประสานทางอำเภอ ซึ่งมีอำเภอหน้าที่ในพื้นที่ ก็ให้ไปตรวจค้น เพราะศูนย์ดำรงธรรมเองไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมาย เราเป็นแค่กระบอกเสียงให้ประชาชนอีกที เป็นจุดรับเรื่องร้องเรียน ดังนั้น ในการเร่งรัดการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ถ้าอยากให้มีเรื่องค้างทางศูนย์ดำรงธรรมต้องเป็นกระบอกเสียงที่ใหญ่กว่าเดิม มีเครือข่ายภายในที่ใหญ่ขึ้น เช่น มีการอบรม

ให้ศูนย์ดำรงธรรมกับหน่วยงานราชการรู้จักกันมากขึ้น เพื่อสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานราชการ จะทำให้การปฏิบัติงานสะดวกขึ้น และเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมเองก็สามารถเข้าไปปัญหา และ อธิบายหรือแนะนำในเบื้องต้นได้...”

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

(สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2561)

“...นอกเหนือจากแนวทางที่จะทำให้ไม่มีเรื่องค้างแล้ว สิ่งที่สำคัญคือศูนย์ดำรงธรรมต้องไม่ เป็นเครื่องมือ หรือช่องทางในการกลั่นแกล้ง ทุกปัญหาจำเป็นต้องมีการพิจารณาโดยการสืบทราบ ข้อเท็จจริงจากทุกฝ่าย ซึ่งบางครั้งก็ส่งผลให้เรื่องร้องเรียนนั้นใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบข้อเท็จจริง ยาวนาน เราเองไม่สามารถเชื่อ หรือสรุปความได้ทั้งหมดจากสิ่งที่ผู้มาขอความช่วยเหลือจากศูนย์ ดำรงธรรมร้องขอ ดังนั้นแนวทางที่น่าจะเหมาะสมให้ไม่มีเรื่องค้างนั้น อาจจะเริ่มต้นที่จุดแรกอย่าง ศูนย์ดำรงธรรมที่เป็นหน่วยรับเรื่องเอง คือต้องพิจารณา กลั่นกรองว่าเรื่องที่ประชาชนร้องขอมานั้น เป็นเรื่องจริงหรือมีจุดประสงค์อื่นใดแอบแฝง ...”

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

(สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2561)

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ตาราง 3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

วัตถุประสงค์ของการวิจัย	ผลการศึกษาพบว่า
1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานการ จัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านที่ค้างค้ำ ไม่สามารถยุติได้	- ปัญหาหรือข้อร้องเรียนมีมาก ไม่สอดคล้องกับ ทรัพยากรของหน่วยงาน และบางปัญหามีความซับซ้อนเกินกว่า ที่หน่วยงานที่แก้ไขได้ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรม จังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองเนื่องจากไม่มี กฎหมายรองรับในการดำเนินการ ทำได้เพียงแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจเข้ามาดำเนินการ และ หน่วยงานที่ได้รับแจ้งปัญหา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย	ผลการศึกษาพบว่า
	<p>ไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหา</p> <ul style="list-style-type: none"> - ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านได้ดำเนินการตามระเบียบ แนวทาง หรือวิธีการปฏิบัติกับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ที่ได้กำหนดไว้ - ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน ได้กำหนดห้วงระยะเวลาดำเนินการต่อปัญหานั้นๆ ให้กับหน่วยงานเพื่อจัดการกับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ พร้อมประเมินเรื่องที่ยังไม่สามารถยุติได้ เพื่อหาวิธีการที่เหมาะสมจัดการกับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์
<p>2. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไข ปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านที่คงค้าง ไม่สามารถยุติได้</p>	<ul style="list-style-type: none"> - เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมจะต้องสร้างความเข้าใจให้ผู้ขอความช่วยเหลือก่อน ว่าขั้นตอนการดำเนินการกับเรื่องร้องเรียน/ ร้องทุกข์เป็นเช่นใด เพราะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย - เป็นกระบอกเสียงให้กับชาวบ้าน สะท้อนความเดือดร้อนที่เป็นประเด็นปัญหา พร้อมแนวทางการแก้ไข และข้อเสนอแนะให้ผู้กำหนดนโยบาย กำหนดวาระ หรือจุดเน้นการดำเนินการต่อสภาพปัญหานั้นเพื่อสามารถดำเนินการกับปัญหาได้อย่างเหมาะสม - สนับสนุนทรัพยากรด้านต่างๆ ให้กับหน่วยงาน สำหรับการแก้ไขปัญหาให้เรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรม - การมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ศูนย์ดำรงธรรม

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องการวิเคราะห์นโยบายการดำเนินงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด : กรณีศึกษาศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการดำเนินการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ พร้อมแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านที่ไม่สามารถยุติได้ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า

1.ในการดำเนินงานการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านที่ค้างไม่สามารถยุติได้ พบว่า เรื่องค้างที่ยังไม่สามารถยุติได้เกิดจากข้อร้องเรียนที่มีมากเกินไปจนหน่วยงานไม่มีทรัพยากรเพื่อบริหารจัดการได้ ซึ่งข้อร้องเรียนเหล่านั้น เป็นปัญหาที่ประชาชนมีความเดือดร้อนจริง ซึ่งบางปัญหาเป็นเรื่องที่แก้ไขลำบาก ตลอดจนหน่วยงานที่ได้รับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ประเภทเรื่องทั่วไปละเลยการดำเนินการ ทำให้เกิดเรื่องค้าง โดยศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดต้องคอยติดตามการดำเนินการของหน่วยงานที่ได้ประสานไปให้เร่งรัดการปฏิบัติ ตามระเบียบ ขั้นตอน และแนวทางที่ได้กำหนดไว้

2.แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่านที่ค้างไม่สามารถยุติได้ พบว่า ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดต้องให้การสนับสนุนทรัพยากรด้านต่างๆ ให้กับหน่วยงานสำหรับการแก้ไขปัญหาให้เรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรม และผู้ที่ปฏิบัติงานในการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ และเป็นกระบอกเสียงให้กับชาวบ้านเพื่อสะท้อนความเดือดร้อนที่เป็นประเด็นปัญหา พร้อมแนวทางการแก้ไข และข้อเสนอแนะให้ผู้ที่กำหนดนโยบาย กำหนดวาระหรือจุดเน้นการดำเนินการต่อสภาพปัญหานั้นเพื่อสามารถดำเนินการกับปัญหาได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนมีการพัฒนาข้อกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรม

การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องการวิเคราะห์นโยบายการดำเนินงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด : กรณีศึกษาศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน โดยใช้แนวทางศึกษาด้วยการวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย และการวิเคราะห์นโยบายเชิงประจักษ์ของ วิลเลียม ดันท์ ทำให้หน่วยงานสามารถเรียงเรียงประเด็น ทบทวนการดำเนินการ ตลอดจนสามารถเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการกับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่ค้าง

จากการศึกษาผู้วิจัยได้ค้นพบว่า แนวทางการศึกษาดังกล่าว สามารถอธิบาย ลักษณะของ ปัญหา ทบทวนให้เห็นการดำเนินการของหน่วยงาน ตลอดจนสามารถเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ที่เหมาะสมสำหรับนำไปปฏิบัติได้

ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ดำรงธรรมของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ศึกษาเรื่อง “โครงการศึกษาเพิ่มเติมขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม” เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของศูนย์ดำรงธรรม พบว่าสภาพปัญหาของศูนย์ดำรงธรรมคือ กฎหมายที่รองรับในการดำเนินงาน การคาดหวังของประชาชน และการขาดทรัพยากร และขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับภารกิจของศูนย์ดำรงธรรม ต่างมีผลเชื่อมโยงที่ทำให้เรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดยังคงค้างไม่สามารถแก้ไขได้

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยเรื่องการวิเคราะห์นโยบายการดำเนินงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด : กรณีศึกษาศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ด้านสาเหตุของปัญหา

สาเหตุของปัญหาที่ทำให้เรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ไม่สามารถแก้ไขได้ ที่สำคัญแล้วจะต้องไม่เกิดสาเหตุที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานละเลย หรือไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาที่ประชาชนร้องขอให้ดำเนินการ ไม่ว่าจะปัญหานั้นจะเป็นเรื่องเล็กน้อยเพียงใด เนื่องจากประชาชนต่างมีความคาดหวังให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาช่วยเหลือ บรรเทา ปัญหาที่พบเจอ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดจึงต้องหน้าที่เหมือนกับโฆษก รายงานความเคลื่อนไหวของปัญหา ให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนทราบในทุกกระยะ ว่าการดำเนินการแก้ไขปัญหาอยู่ในขั้นตอนไหน มีห้วงเวลาที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหา รวมถึงแนะนำอธิบายข้อกฎหมาย หรือนำเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสม ให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนทราบ เพื่อให้ต้นกำเนิดของปัญหาที่ไม่สามารถยุติได้ของศูนย์ดำรงธรรมลดน้อยลงได้

2. ด้านการตระหนักถึงปัญหา

ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดจะต้องสะท้อนปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ที่ไม่สามารถยุติได้ให้ผู้ที่ มีอำนาจในการกำหนดนโยบายดำเนินการ โดยจำเป็นจะต้องมีการติดตามปัญหาฯ ดังกล่าวด้วย และควรมีการพิจารณาสภาพที่เกิดขึ้น ว่าเป็นผลการดำเนินการใด มีการกระตุ้น ติดตาม หน่วยงานที่ดำเนินการกับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์เร่งแก้ไขปัญหาให้อยู่ภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนด

3. ด้านแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา

ปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นแล้วยังไม่สามารถยุติได้ ถึงแม้ว่าไม่มีแนวทางที่กำหนดไว้ชัดเจนว่าเรื่องที่เกิดขึ้นจะต้องดำเนินการอย่างไร แต่หากแบ่งข้อเรียกร้องไว้เป็นประเภทเพื่อกำหนดให้มีผู้ที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้ชัดเจนในการแก้ไขปัญหานั้นๆ และสนับสนุนด้านทรัพยากรในกับหน่วยงานจะสามารถบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นได้

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1.ควรมีการศึกษาวิจัยโดยใช้กรอบการวิเคราะห์นโยบายทฤษฎีที่แตกต่างจากการวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้ค้นพบสาเหตุของปัญหา ประเมินการดำเนินนโยบายดังกล่าว ตลอดจนค้นพบทางเลือกที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา

2.ควรมีการเปรียบเทียบพื้นที่ของหน่วยที่ปฏิบัติงานตามภูมิภาคต่างๆ เนื่องจากสภาพปัญหาของพื้นที่ที่ผู้วิจัยได้ศึกษาคือจังหวัดน่าน ซึ่งสภาพปัญหาของพื้นที่ที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดรับเรื่องไว้แล้วไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จะเป็นเรื่องราคาผลผลิตทางการเกษตร และการบุกรุกพื้นที่ป่า โดยเมื่อสภาพภูมิภาคเปลี่ยนไป สภาพปัญหา ความตื่นตัวของปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหา จะมีความแตกต่างกัน เพื่อสะท้อนปัญหาให้กับหน่วยปฏิบัติงาน พร้อมแนะนำแนวทางที่เหมาะสมให้กับพื้นที่นั้นๆ กระทั่งเมื่อยุคสมัยการบริหารของรัฐบาลเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอาจจะมีบทบาทหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงออกไป

3.ควรมีการศึกษาลงไปที่หน่วยปฏิบัติงานที่มีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการกับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ เช่น อำเภอบึงสามพัน เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของผู้ปฏิบัติงาน ถึงสาเหตุของปัญหาที่ไม่สามารถจัดการกับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ได้

บรรณานุกรม

- เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. (2557). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. (2554). ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Vol. 5). กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2549). นโยบายสาธารณะ : แนวคิด การวิเคราะห์และการบวนการ. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2554). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน. (2559). รายงานประจำปีศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดน่าน. จังหวัดน่าน: น่านออฟเซต.
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2560). เอกสารประกอบการประชุมปฏิบัติการ โครงการศึกษาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม. Paper presented at the การประชุมปฏิบัติการ โครงการศึกษาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม, กรุงเทพมหานคร.
- ส่วนวิจัยและพัฒนา สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2558). รายงานการศึกษา เรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมมิติใหม่ ตามทัศนะของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด และศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ และประชาชนผู้รับบริการ. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.
- สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2557). คู่มือการดำเนินการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์/ร้องเรียน. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.
- สำนักงานสถิติจังหวัดน่าน. (2560). รายงานสถิติจังหวัด พ.ศ. 2560. น่าน: หจก.อิงค์เบอร์รี่.
- จุมพล หนิมพานิช. (2549). การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	รัศรุจ เทพฉายโต
วัน เดือน ปี เกิด	23 พฤษภาคม 2532
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	พ.ศ. 2554 รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2561 รัฐประศาสนศาสตร์ศาสตร สาขานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ
ที่อยู่ปัจจุบัน	42 หมู่ 12 ตำบลยุหว่า อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ 50120

