

องค์กรชุมชน กับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณี: โครงการเทศบาลเล็ก ในเทศบาลใหญ่ เทศบาลนครขอนแก่น¹

Community Organization and Participation in Local Organization
Administration's Operation
Case Study: Ted Sa Ban Lek Nai Ted Sa Ban Yai
(Small Municipality in Big Municipality) Project, Khon Kaen Municipality

สถาพร เรืองธรรม ^{2,*}
Sataporn Roengtam ^{2,*}

ABSTRACT

The objectives of this research is, after the project named 'Ted Sa Ban Lek Nai Ted Sa Ban Yai' (Small Municipality in Big Municipality) has been implemented, to study about changing of attitudes and behaviors on public participation of community organizations and people.

The interview and focus group methods for data collection were used. There were 3 areas of study, urban, semi-urban and semi-rural, rural areas. The samples were divided into 3 groups as follows; municipality's executive staff, community organization's leaders and people in communities. The totals were 63 samples.

This study found that, after implementing the project, attitudes and behaviors about public participation in local administrations of community leaders and people have changed. Those ones are increasing on citizenship, partnership and responsibility to community.

Keywords: Local Government, People Participation and Citizenship

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ ที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ปีงบประมาณ 2556

² สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ขอนแก่น 40002
Department of Public Administration Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University,
Khon Kaen, 40002, Thailand.

* Corresponding author, e-mail: sataro@kku.ac.th

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์การวิจัยคือ เพื่อศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และพฤติกรรมทางการเมือง การปกครองท้องถิ่นขององค์กรชุมชน ภายหลังเข้าร่วมโครงการเทศบาลเล็ก ในเทศบาลใหญ่ของเทศบาลนครขอนแก่น โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ และสนทนากลุ่มเฉพาะจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นคณะผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครขอนแก่น กับประธานชุมชน คณะกรรมการองค์กรชุมชน และประชาชนในชุมชนต่างๆ จำนวน 9 ชุมชน รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 63 คน

จากการศึกษาพบว่า ภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินงานโครงการนี้ องค์กรชุมชนได้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านทัศนคติ และและพฤติกรรมที่มีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ 3 ประการคือ มีความเป็นพลเมืองเพิ่มขึ้น มีการยกฐานะเป็นหุ้นส่วนกับเทศบาลในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีความรับผิดชอบต่อชุมชนเพิ่มมากขึ้น

คำสำคัญ : การปกครองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน ความเป็นพลเมือง

บทนำ

ในปัจจุบันถึงแม้ได้มีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นในวงกว้างแล้ว ภายใต้งานและความสลับซับซ้อนทางการบริหารที่มีมากยิ่งขึ้น ทั้งปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ได้ส่งผลให้การบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถให้บริการสาธารณะ และตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงได้มีการริเริ่มนำแนวคิดและเครื่องมือทางการบริหารต่างๆ ที่มีความมุ่งหมายที่จะดึงประชาชนในระดับชุมชนเจ้าของพื้นที่ หรือผู้นำนักอาศัยในชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือให้ความร่วมมือในการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นโดยตรงให้มากยิ่งขึ้น เช่น การจัดตั้งเวทีประชาคม รับฟังความคิดเห็นต่อการเสนอโครงการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่อาจได้รับผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน การจัดตั้งองค์กรภาคีระดับชุมชนในการอนุรักษ์และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น ด้วยแนวความคิดสำคัญดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้ ฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ ของเทศบาลนครขอนแก่น ได้จัดทำ “โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่”³ ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ต้องการกระจายอำนาจการบริหารจัดการของเทศบาลลงไปในระดับย่อย ให้กับองค์กรชุมชนซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้ระเบียบข้อกฎหมายอย่างถูกต้อง

ในท้องถิ่น เพื่อให้สามารถทำหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ ซึ่งแนวคิดเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่เกิดขึ้นมา เนื่องจากสภาพปัญหาในการบริหารงานเทศบาลนครขอนแก่น ซึ่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ และมีพื้นที่รับผิดชอบที่มีความหลากหลายทางสังคม จึงมีผลทำให้การดำเนินงานของเทศบาลนครขอนแก่นในบางเรื่องไม่สามารถตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันเวลาที่ และต้องสูญเสียงบประมาณไปเป็นจำนวนมาก (สถาพร เริงธรรม. 2556)

ในการดำเนินงานตามโครงการนี้ เทศบาลนครขอนแก่นได้มีความดำริที่จะแบ่งโครงสร้างการดำเนินงานของเทศบาลออกเป็นสองระดับเพิ่มขึ้น คือ เทศบาลใหญ่ และ เทศบาลเล็ก โดยได้มีการนำแนวคิดว่าด้วยการจัดชั้น (Tier system) ภายในระบบการปกครองท้องถิ่นเข้ามาใช้ ซึ่งเป็นแนวคิดที่แบ่งแยกภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ ภารกิจหน้าที่ยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างของระบบปกครองท้องถิ่น นั่นคือ การกำหนดชั้นภายในระบบการปกครองท้องถิ่นเอง เช่น หากการบริการสาธารณะประเภทใดที่หน่วยงานในพื้นที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดทำได้แล้วเกิดความคุ้มค่าก็อาจมอบหมายการบริการสาธารณะประเภทนั้นให้หน่วยงานในพื้นที่ชุมชนจัดทำได้เลย (โกวิทย์ พวงงาม. 2550)

³ ซึ่งสามารถสืบค้นได้จากแผนพัฒนา 3 ปี ของเทศบาลนครขอนแก่น ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นมา ที่จะปรากฏเป็นแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจสู่ชุมชน ตามโครงการเทศบาลเล็ก ในเทศบาลใหญ่

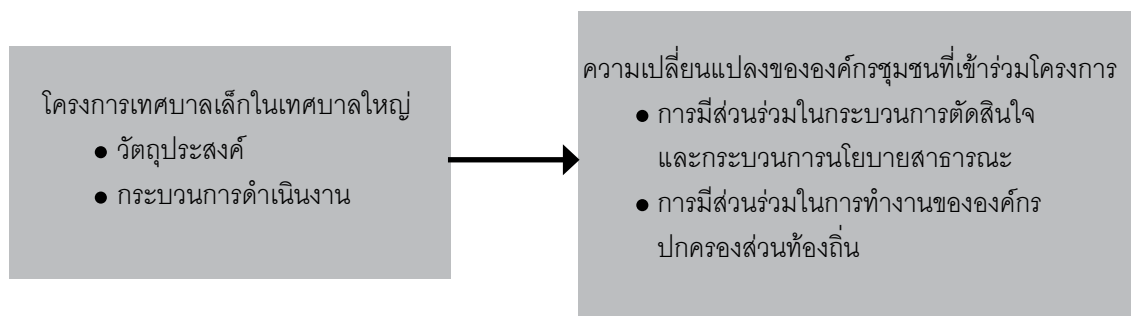
โดยโครงการฯ นี้เทศบาลใหญ่จะคอยกำกับดูแลในเรื่องนโยบายโดยภาพรวม หรือบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ใช้งบประมาณและเทคโนโลยีระดับสูง ที่อาจมีผลกระทบครอบคลุมในหลายพื้นที่และท้องถิ่นในภาพรวม ในขณะที่เทศบาลเล็กจะเป็นหน่วยตัวแทนเข้าไปอยู่ในพื้นที่ใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรง มีอำนาจตัดสินใจในระดับหนึ่งที่ว่าหัวใจของการบริหารบ้านเมือง คือ ประชาชนที่เป็นเจ้าของปัญหา คณะผู้บริหาร และพนักงานเทศบาลฯ เป็นเพียงส่วนผลักดัน และสนับสนุนให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งในกระบวนการสร้างความเข้มแข็งภาคประชาชนในวิถีคิดการจัดการปัญหาอย่างมีคุณภาพผ่านกระบวนการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองร่วมกับเทศบาลนครขอนแก่น โดยภารกิจใดที่ชุมชนสามารถทำได้เท่าหรือดีกว่าทางเทศบาลนครขอนแก่นจะทำการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจนั้นๆ ให้ชุมชนดำเนินการด้วยตนเอง เช่น จ้างแรงงานชุมชนทำถนน ขุดลอกท่อ ซ่อมแซมฝาท่อ ดูแลสวนสาธารณะ จัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะ การเก็บขยะโดยชุมชน ทำความสะอาดถนนในชุมชน ดูแลถนนสายหลัก การเฝ้าระวังรักษาความปลอดภัยในชุมชน การอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีในชุมชน เป็นต้น

สำหรับการศึกษานี้จะทำการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนิน โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ที่จะมีส่วนช่วยผลักดัน และสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทการมีส่วนร่วมในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรชุมชน ความเป็นผู้นำของประธานชุมชน และคณะกรรมการชุมชน การปฏิบัติ

หน้าที่ของคณะกรรมการชุมชน และการได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะผู้วิจัยต้องการที่ทำการศึกษาจากความสำเร็จของการดำเนินงานของ “โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่” ของเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เพื่อต้องการที่นำเสนอถึงแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best practice) ในประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจในการปกครองตนเอง และการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อประชาชนเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้โดยกระทำการผ่านกระบวนการกล่อมเกล่าและให้การเรียนรู้ทางการเมืองที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ ตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งผลการศึกษานี้จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเป็นต้นแบบในการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบการดำเนินงานที่ยืดหยุ่นและคล่องตัว สามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายได้อย่างครบถ้วนแท้จริง ผ่านการส่งเสริมให้ภาคประชาชนในพื้นที่ได้มีโอกาสในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในท้ายที่สุด

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงขององค์กรชุมชนทางด้านความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกับเทศบาลนครขอนแก่น ภายหลังเข้าร่วมโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่า การศึกษานี้จะนำเอาวัตถุประสงค์ และกระบวนการดำเนินงานของโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่มาใช้เป็นกรอบในการทำการการศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นว่าองค์กรชุมชน ได้มีการเปลี่ยนแปลงการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลนครขอนแก่นอย่างไร

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีการการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative method) เพื่อนำมาใช้ในการศึกษานี้จะใช้วิธีการสนทนากลุ่ม (Focus group) และการสัมภาษณ์ตัวแทนขององค์กรชุมชน 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มประธานชุมชน กลุ่มคณะกรรมการชุมชน และกลุ่มประชาชนทั่วไป โดยทำการศึกษาในพื้นที่ 9 ชุมชน ที่มีลักษณะทางกายภาพแตกต่างกันคือ กลุ่มชุมชนเมือง ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และชุมชนชนบท เพื่อทำการศึกษาดังแนวคิด และรูปแบบการดำเนินงานขององค์กรชุมชนภายใต้โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ทั้งสิ้น 63 คน

ผลการวิจัย

โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ มีฐานคิดมาจากความต้องการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล และบริหารกิจการบ้านเมืองด้วยตนเองมากขึ้น โดยคณะผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่นตระหนักว่า ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความร่วมมือจากชุมชนการพัฒนาหรือตอบสนองความต้องการใดๆ ย่อมเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาพปัญหาในการบริหารงานเทศบาลนครขอนแก่นเอง ซึ่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ และมีพื้นที่รับผิดชอบที่มีความหลากหลายทางสังคม จึงมีผลทำให้การดำเนินงานของเทศบาลในบางเรื่อง ไม่สามารถตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วถึง และต้องสูญเสียงบประมาณไปเป็นจำนวนมาก

ด้วยแนวความคิดข้างต้นส่งผลให้ เทศบาลนครขอนแก่น จึงได้จัดทำโครงการฯ นี้ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

ต้องการกระจายอำนาจการบริหารของเทศบาล ให้กับ “คณะกรรมการชุมชน” ซึ่งเป็นองค์กรชุมชนประเภทหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้ระเบียบข้อกฎหมายอย่างถูกต้อง ให้สามารถทำหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลฯ ให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้

ภายใต้แนวความคิดดังกล่าว เทศบาลนครขอนแก่น จึงได้เสนอให้มีการปรับแบ่งโครงสร้างการดำเนินงานออกเป็นสองระดับคือ เทศบาลใหญ่ กับเทศบาลเล็ก โดยเทศบาลใหญ่จะกำกับดูแลในเรื่อง นโยบายโดยภาพรวมหรือโครงการใหญ่ๆ ที่กระทบต่อสังคมโดยรวม ส่วนเทศบาลเล็กจะเป็นหน่วยตัวแทนเข้าไปอยู่ในพื้นที่ใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรง มีอำนาจตัดสินใจได้ในระดับหนึ่ง โดยมีแนวคิดสำคัญคือ หัวใจของการบริหารบ้านเมือง คือประชาชนที่เป็นเจ้าของปัญหา คณะผู้บริหารและพนักงานเทศบาลเป็นเพียงส่วนผลักดัน และสนับสนุนให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเอง ซึ่งจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในกระบวนการสร้างความเข้มแข็งภาคประชาชนในวิถีคิดการจัดการปัญหาอย่างมีคุณภาพผ่านกระบวนการส่งเสริมให้องค์กรชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองร่วมกับเทศบาลนครขอนแก่น โดยภารกิจใดที่ชุมชนสามารถทำได้เท่าหรือดีกว่า เทศบาลฯ จะกระจายอำนาจให้ชุมชนดำเนินการ เช่น จ้างแรงงานชุมชนทำถนน ลอกท่อ ซ่อมแซมฝาท่อ ดูแลสวนสาธารณะ เกาะกลางถนน จัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะทำความสะอาดถนนในชุมชน ดูแลถนนสายหลัก เก็บขยะโดยชุมชน การเฝ้าระวังรักษาความปลอดภัยในชุมชน การอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีในชุมชน เป็นต้น

หลักการที่ถือว่า เป็นหัวใจสำคัญของโครงการนี้คือการสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน โดยมุ่งเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ขององค์กรชุมชน จากเดิมที่เป็นเพียงผู้ที่มีหน้าที่รับฟังคำสั่งของเทศบาลฯ มาเป็นผู้ที่สามารถเดินเคียงคู่ไปพร้อมกับรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาเมืองร่วมกัน ผ่านกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชน และการนำแผนชุมชนไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่เทศบาลฯ จัดให้มี เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีหลักคิดอย่างมีคุณภาพ สังเคราะห์ เชื่อมโยง ค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหาและมีแนวทางในการจัดการปัญหาแบบมีส่วนร่วมโดยคนในชุมชนด้วยกันเอง

1. ผลการเปลี่ยนแปลงในภาพรวม

จากการศึกษาพบว่า ภายหลังจากการที่องค์กรชุมชนได้เข้าร่วมโครงการฯ นี้แล้ว ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะ กับเทศบาลนครขอนแก่นในภาพรวมขององค์กรชุมชนทั้ง 3 พื้นที่การศึกษา โดยจำแนกออกได้ 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

1.1 ความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) หมายถึง การที่เป็นองค์กรที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การดำเนินการ การจัดการตามแผน การกำกับติดตาม การประเมินผล และการรับประโยชน์

1.2 ความเป็นพลเมือง (Citizenship) หมายถึง การเป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง

1.3 ความรับผิดชอบต่อชุมชน (Responsibility) หมายถึง การที่เป็นองค์กรที่มีความเป็นเจ้าของในกิจการสาธารณะต่างๆ ที่จัดทำขึ้นในชุมชนของตนเอง และมีความมุ่งมั่นที่จะทำให้กิจการสาธารณะต่างๆ เหล่านั้นก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนของตน

โดยสามารถแสดงรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงทางด้านทัศนคติ และพฤติกรรมของประชาชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น จำแนกตามประเด็นต่างๆ ทั้ง 3 ประเด็นได้ดังตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงความแตกต่างทางด้านทัศนคติ และพฤติกรรมขององค์กรชุมชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น เปรียบเทียบก่อน-หลังที่มีโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่

ประเด็นการเปลี่ยนแปลง	ทัศนคติ		พฤติกรรม	
	ก่อน	หลัง	ก่อน	หลัง
1. ความเป็นหุ้นส่วนของประชาชน (Partnership)	ไม่กล้า และ เบื่อหน่ายในการเข้าร่วมฯ	มีความเชื่อมั่นในการเข้าร่วมฯ	เป็นเพียงผู้ให้ข้อมูล	เข้าร่วมในทุกขั้นตอน
2. ความเป็นพลเมือง (Citizenship)	ไม่มีความตื่นตัว	มีความตื่นตัวสูง	เรียกร้องต่อเทศบาล	กระตือรือร้นในการทำงานแทนเทศบาล
3. ความรับผิดชอบต่อชุมชน (Responsibility)	เป็นหน้าที่ของเทศบาล	เป็นหน้าที่ของชุมชน	รอรับการให้บริการ	จัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง

ประเด็นที่ 1 ความเป็นหุ้นส่วนของประชาชน (Partnership) จากการศึกษาพบว่า องค์กรชุมชนมีการเปลี่ยนทัศนคติ และพฤติกรรมในการเข้าร่วมบริหารงานท้องถิ่นกับเทศบาลทางด้านนี้เป็นอย่างมากกล่าวคือ ก่อนที่จะมีโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่นั้น องค์กรชุมชนส่วนใหญ่มีทัศนคติ และพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นแบบที่ปรากฏอยู่โดยทั่วไปในสังคมไทย นั่นคือ ไม่ได้มีส่วนร่วมมากนัก ส่วนใหญ่แล้วจะดำเนินกิจกรรมร่วมกับเทศบาลนครขอนแก่นเป็นครั้งคราวตามที่เทศบาลฯ ได้ร้องขอ หรือติดต่อประสานงานมาให้ไปร่วมงาน ซึ่งมักจะเป็นการเข้าร่วมกิจกรรมทางด้านการประเพณีท้องถิ่นที่ทางเทศบาลฯ เป็นผู้จัด หรือหน่วยงานราชการอื่นๆ ในจังหวัดจัดขึ้น แต่โดยทั่วไปแล้วก็จะเป็นการเข้าร่วมในลักษณะของการปฏิบัติตามแนวทางที่หน่วยงานราชการกำหนดขึ้นไว้แล้ว ไม่ได้มีส่วนร่วมในการเข้าไปกำหนดแนวทางการจัดกิจกรรมต่างๆ ร่วมกับเทศบาลฯ และหน่วยงานราชการเจ้าของโครงการมากนัก (Snider. 2010)

แต่ภายหลังจากมีโครงการฯ แล้ว ได้ช่วยทำให้การบริหารงานระหว่างชุมชนกับเทศบาลนครขอนแก่นเป็นแบบกึ่งทางการ ทำให้องค์กรชุมชนเข้าถึงเทศบาลนครขอนแก่นได้ง่ายขึ้น ประชาชนมีความใกล้ชิดกับเทศบาลฯ มากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยให้ประชาชนในชุมชนได้มีโอกาสทำงานร่วมกับเทศบาลฯ ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ภายในเขตชุมชนของตนเอง ตั้งแต่จุดเริ่มต้นของกระบวนการ นั่นคือ ตั้งแต่การเริ่มต้นลงพื้นที่สำรวจปัญหาและความต้องการของชุมชน เพื่อรวบรวม และจัดทำเป็นแผนชุมชนเสนอต่อเทศบาลนครขอนแก่น จากนั้น เมื่อโครงการผ่านการอนุมัติงบประมาณ จะมีการประชุมคณะกรรมการชุมชน เพื่อจัดลำดับความสำคัญของโครงการ โดยการดำเนินงานดังกล่าว องค์กรชุมชนจะประสานงานกับฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วม และกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เทศบาลนครขอนแก่นจัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานโครงการนี้โดยเฉพาะ รวมถึงหน่วยงานต่างๆ ภายในเทศบาลที่รับผิดชอบในภารกิจที่ถูกระบุไว้ใน แผนชุมชน เพื่อร่วมกันดำเนินงานตามแผนฯ

และโครงการต่างๆ เหล่านั้นโดยตลอดจนกระทั่งถึงขั้นตอนของการประเมินผลแผนงานโครงการต่างๆ ที่องค์กรชุมชนได้รับผิดชอบจัดทำขึ้น (King, Feltey and O'Neill. 1998)

ประเด็นที่ 2 ความเป็นพลเมือง (Citizenship) ทางด้านมุมมองของ “ความเป็นพลเมือง” ที่เปลี่ยนแปลงนั้น จากการศึกษาพบว่า ก่อนที่จะมีโครงการ “เทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่” องค์กรชุมชนต่างๆ ในพื้นที่ที่มีทัศนคติต่อเทศบาลนครขอนแก่นไม่ค่อยดีนัก กล่าวคือ มีฐานะแตกต่างกันเหมือนอยู่คนละชนชั้น เพราะการติดต่อกับเทศบาลสมัยก่อนเป็นเรื่องที่ยากลำบากมาก องค์กรชุมชนจะทำเรื่องต่างๆ ก็จะไม่ค่อยได้รับความสะดวก การมาติดต่อราชการก็ไม่รู้ว่าจะมาติดต่อกับหน่วยงาน หรือสำนักกองไหนที่จะรับเรื่องที่เดือดร้อน ซึ่งที่ผ่านมามองเทศบาลว่า เวลาองค์กรชุมชนมาติดต่อกับพนักงานของเทศบาลไม่ได้ใส่ใจเท่าใดนัก การบริหารงานเรื่องร้องเรียนต่างๆ ที่ประชาชนเดือดร้อนมีความล่าช้ามาก การที่องค์กรชุมชนขอให้ทางเทศบาลนครขอนแก่นช่วยในเรื่องต่างๆ จะเป็นเรื่องที่ยู้งยาก เทศบาลฯ จะทำอะไรก็ได้แจ้งข่าวสารให้กับประชาชนได้รับรู้ หากมีปัญหาเกิดขึ้นในชุมชนจะต้องแจ้งเข้ามาที่เทศบาล ก่อนเสมอ องค์กรชุมชนไม่มีสิทธิที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เหล่านั้นได้ด้วยตนเอง (Gajduschek. 2003)

ภายหลังจากที่ได้เข้าร่วมโครงการฯ พบว่า องค์กรชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และพฤติกรรมไป กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงในคุณลักษณะของการมี “ความเป็นพลเมือง” ที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพราะ โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจลงมาให้องค์กรชุมชนมีงบประมาณในการพัฒนา และการจัดทำบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองมากขึ้น ทำให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการคิดสร้างงานในชุมชน และให้คณะกรรมการชุมชนมีสิทธิในการตัดสินใจโครงการที่ชุมชนส่งให้กับทางเทศบาล โดยที่ทางเทศบาลจะเป็นผู้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนมากกว่าเดิม ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ภายในชุมชนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ตรงกับเป้าหมายของประชาชน ซึ่งผลของการดำเนินงานดังกล่าว ทำให้องค์กรชุมชน และชุมชนเกิดความตื่นตัวทางด้าน

การเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด และกำหนดแนวทางในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาต่างๆ ภายในชุมชนของตนเองสูงขึ้นมาก เมื่อเปรียบเทียบกับผลการปฏิบัติทางด้านการนี้ก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการฯ (Cooper, Bryer and Meek. 2006)

ประเด็นที่ 3 ความรับผิดชอบต่อชุมชน (Responsibility) จากการศึกษาพบว่า ก่อนที่จะมีการดำเนินงานตามโครงการฯ นี้ องค์การชุมชนต่างๆ จะไม่ค่อยมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารจัดการภายในชุมชนของตนเองมากนัก ส่วนใหญ่แล้วจะทำหน้าที่ในการเชิญชาวบ้านในชุมชนมาประชุมกันเป็นครั้งคราว หรือไม่ก็ใช้วิธีการประกาศผ่านตามเสียงตามสายประชาสัมพันธ์ถึงกิจกรรมต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในชุมชน หรือในเทศบาล ให้ประชาชนในชุมชนได้รับทราบ ส่วนในเรื่องของการบริหารจัดการโครงการต่างๆ ในชุมชนนั้น องค์การชุมชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมมากนัก โดยมากแล้วจะเป็นหน้าที่ของเทศบาลฯ ที่จะเข้ามาดำเนินการให้แทบจะทั้งหมด ชุมชนแทบจะไม่ได้รับผิดชอบในการพัฒนาด้านใดเลย ชุมชนจัดกิจกรรมในชุมชนด้วยตัวเองน้อยมาก ส่วนมากกิจกรรมที่จัดขึ้นมาโดยชุมชนเอง ซึ่งเมื่อถึงเวลาจึงจะมีการเรียกประชุมคนในชุมชนเสียครั้งหนึ่ง (Cupps. 1977)

ภายหลังจากการเข้าร่วมโครงการฯ แล้ว องค์การชุมชนแต่ละแห่งเริ่มมีความกล้าที่จะเข้าร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองเพิ่มมากขึ้นกว่าก่อนที่จะมีโครงการนี้เป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานโครงการต่างๆ ก่อให้เกิดประโยชน์ทางด้านการสร้างงาน และการสร้างรายได้

ให้กับประชาชนในชุมชนที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งช่วยกระตุ้นให้แต่ละชุมชนกล้าที่จะคิดและให้ข้อเสนอแนะ ในการจัดทำโครงการต่างๆ เสนอขอรับการสนับสนุนจากเทศบาลฯ คณะกรรมการชุมชน และประชาชนในแต่ละชุมชนจะมีหน้าที่เป็นคณะกรรมการในโครงการต่างๆ จำแนกตามฝ่ายงานต่างๆ ที่เทศบาลฯ มีอยู่ จากนั้นคณะกรรมการชุมชนฝ่ายต่างๆ จะจัดทำโครงการ ตัวอย่างเช่น โครงการกวาดถนนในชุมชน เป็นต้น และร่วมกันรวบรวมโครงการของฝ่ายต่างๆ จัดทำเป็นแผนชุมชนมอบให้ประธานชุมชนเสนอต่อเทศบาลฯ รับไปพิจารณาต่อไป (Chaskin, R.J., 2000)

2. ผลการเปลี่ยนแปลงในชุมชนที่ทำการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า เมื่อทำการเปรียบเทียบระหว่างการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นระหว่างพื้นที่ทำการศึกษามีความแตกต่างกันทางด้านลักษณะของชุมชนที่แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ ชุมชนชนบท ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และชุมชนเมือง จะมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาททางด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน ในการจัดทำแผนชุมชน กล่าวคือ จะพบว่าการดำเนินงานดังกล่าว จะขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญคือ ความสามารถขององค์กรชุมชนแต่ละแห่งเป็นสำคัญ โดยพบว่า พื้นที่ทำการศึกษาในลักษณะพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทมีความเข้มข้นในการดำเนินงานทางด้านนี้ทั้ง 3 ลักษณะดังที่นำเสนอไว้ในการศึกษาภาพรวมมากที่สุด รองลงมาคือพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นชุมชนชนบท และพื้นที่ชุมชนเมืองตามลำดับ โดยสามารถแสดงถึงผลของการเปลี่ยนแปลงในประเด็นต่างๆ ดังกล่าว ได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงผลการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงทางด้านบทบาทการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชน
ภายหลังจากการเข้าร่วมโครงการฯ

ประเด็นการเปลี่ยนแปลง	ลักษณะพื้นที่		
	ชุมชนชนบท	ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท	ชุมชนเมือง
1. ความเป็นหุ้นส่วนของ (Partnership)	สูง	สูง	ปานกลาง
2. ความเป็นพลเมือง (Citizenship)	ปานกลาง	สูง	ปานกลาง
3. ความรับผิดชอบต่อชุมชน (Responsibility)	สูง	สูง	สูง

จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่า ทั้ง 3 พื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านความเป็นหุ้นส่วน ความเป็นพลเมือง และความรับผิดชอบต่อชุมชน ในระดับที่สูงขึ้นทุกชุมชน เพียงแต่ในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบทจะมีการเปลี่ยนแปลงในทั้ง 3 ด้านที่อยู่ในระดับสูงทั้งหมด ทั้งนี้เป็นเพราะ การที่องค์กรชุมชนมีความสามารถที่จะทำงานร่วมกับเทศบาล และประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี เมื่อเปรียบเทียบกับความสามารถในการดำเนินงานขององค์กรชุมชนในพื้นที่อื่นๆ โดยในพื้นที่ชุมชนชนบท อาจจะสามารถทำงานร่วมกับประชาชนในพื้นที่ได้ดี แต่อาจจะยังไม่สามารถทำงานร่วมกับเทศบาล ได้ดีมากนัก หรือในพื้นที่เขตชุมชนเมือง ที่อาจทำงานร่วมกับเทศบาล ได้ดี แต่อาจจะยังไม่สามารถทำงานร่วมกับประชาชนในชุมชนได้มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับชุมชนในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท

อภิปรายผล

กล่าวได้ว่า ผลที่เกิดขึ้นจากการศึกษานี้ มีความสอดคล้องกับแนวคิด “ความเป็นพลเมือง” ของ Bellamy (2008) ที่ระบุว่า เป็นการแสดงออกของประชาชนที่มีความกระตือรือร้นในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการแสดงออกซึ่งสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น มีจิตสำนึกให้ความสำคัญกับปัญหาของชุมชนท้องถิ่น และร่วมรับผิดชอบต่อสมาชิกในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

โดยพบว่า ภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินงานโครงการนี้ องค์กรชุมชนมี “ความเป็นพลเมือง” ตามนัยดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจลงมาให้ชุมชนมีงบประมาณในการพัฒนาและการจัดทำบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองมากขึ้น ทำให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการคิดสร้างงานในชุมชน และให้คณะกรรมการชุมชนมีสิทธิในการตัดสินใจโครงการที่ชุมชนส่งให้กับทางเทศบาล โดยที่ทางเทศบาลจะเป็นผู้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนมากกว่าเดิม ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะต่างๆภายในชุมชนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ตรงกับเป้าหมายของประชาชน

ด้วยการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของชุมชน ในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเองผ่านการเป็นผู้ได้รับการถ่ายทอดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารแผนชุมชนจากเทศบาลนครขอนแก่น มีผลทำให้องค์กรชุมชนมี “ความเป็นพลเมือง” เพิ่มขึ้นมากกว่าก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการนี้ โดยข้อค้นพบที่สำคัญคือ องค์กรชุมชนมีความตื่นตัวอย่างสูงในการพร้อมที่จะเข้ามาร่วมรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะของชุมชนตนเอง

ผลสำเร็จที่สำคัญของการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้นคือ ทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการจัดทำงานบริการสาธารณะมากขึ้น เพราะคนในชุมชนจะมีความสนใจที่จะออกมามีส่วนร่วมในกิจกรรม ทั้งทางด้านการทำหน้าที่ยในการสอดส่องดูแล และกำกับติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยตนเอง ทำให้ผลของการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมาย และบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการได้ดีกว่าการจัดทำบริการสาธารณะโดยเทศบาลแต่เพียงฝ่ายเดียวเช่นที่ผ่านมา

ข้อเสนอแนะ

การศึกษานี้มีข้อเสนอว่า เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ สามารถที่จะนำเอาแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ให้ประสบความสำเร็จ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นควรจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบโดยเฉพาะ โดยให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมให้องค์กรชุมชนมีขีดความสามารถในการทำงานร่วมกับประชาชนในพื้นที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย 2 มิติ

ซึ่งจากการศึกษานี้พบว่า เทศบาลนครขอนแก่นได้มีการจัดตั้งฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นมาทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ โดยมีบทบาทหน้าที่หลักทั้ง 2 มิติ ดังกล่าวทั้งทางด้านการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรชุมชนในพื้นที่ โดยทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการออกปณรณคดีให้ความรู้แก่ประชาชนในชุมชนต่างๆ ที่มีปัญหาดังกล่าว โดยได้มีการเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือองค์กรชุมชนในการจัดเวทีประชาคม ผ่านการออกหนังสือเชิญประชุมในนามของเทศบาลฯ การใช้สื่อประชาสัมพันธ์ต่างๆ ภายในชุมชน เพื่อการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับความสำคัญของการ

มีส่วนร่วมในการทำเวทีประชาคม เพื่อการจัดทำ และบริหารแผนชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยใช้สื่อรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นแผ่นพับ ป้ายประชาสัมพันธ์ในชุมชน และการใช้วิทยุชุมชน และเคเบิลทีวีท้องถิ่น เป็นช่องทางการกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชน ได้หันมาสนใจเข้าร่วมการประชุมในแต่ละครั้งที่องค์กรชุมชนจัดขึ้น และการกระตุ้นให้สมาชิกสภาเทศบาลในเขตพื้นที่ต่างๆ เป็นผู้คอยจัดตั้งวงสนทนาเล็กๆ ในชุมชนเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนในแต่ละชุมชนไปเข้าร่วมประชุมตามกำหนดการที่องค์กรชุมชนกำหนด

นอกจากนี้ หน่วยงานดังกล่าวจะต้องมีหน้าที่ในการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ภายในเทศบาลฯ เอง เพื่อให้เกิดการประสานงานในการทำงานเพื่อการสนับสนุนองค์กรชุมชนให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานในการสร้างความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อช่วยหาแนวทางสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรชุมชน ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวอาจจะไม่สามารถดำเนินการได้ ถ้าหากใช้วิธีการมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่ได้แต่เพียงฝ่ายเดียว เนื่องจากอาจจะติดขัดกับระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของหน่วยงานนั้นๆ ที่ไม่เอื้อต่อการทำงาน แต่ถ้าหากสามารถจัดการประชุมให้หน่วยงานเหล่านั้นมาปรึกษาหารือเพื่อหาทางออกร่วมกัน ก็อาจจะสามารถร่วมกันแก้ไขปัญหาที่จะช่วยทำให้สามารถกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา หรือสนับสนุนการทำงานขององค์กรชุมชนให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นได้

เอกสารอ้างอิง

โกวิทย์ พวงงาม. (2550). **การปกครองท้องถิ่นไทย**.

กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

สถาพร เจริญธรรม. (2557). **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ องค์กรชุมชนกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณี: โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ เทศบาลนครขอนแก่น**. ขอนแก่น : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

Bellamy, R. (2008). **Citizenship: A very Short Introduction**. Oxford : Oxford University.

Chaskin, R. J. (2001). "Building Community Capacity : A Definitional Framework and Case Studies from a Comprehensive Community Initiative." **Urban Affairs Review**. 36(3) : 28-33.

Cooper, T. L., T. A. Bryer and J. W. Meek. (2006). "Citizen-Centered Collaborative Public Management". **Public Administration Review**. 66(6) : 76-88.

Cupps, D. S. (1977). "Emerging Problems of Citizen Participation." **Public Administration Review**. 37(5) : 478-487.

Gajduscsek, G. (2003). "Bureaucracy : Is It Efficient? Is It Not? Is That The Question? Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality." **Administration & Society**. 34(6) : n.p.

King, C. S., K. M. Feltey and B. O'Neill Susel. (1998). "The Question of Participation : Toward Authentic Public Participation in Public Administration." **Public Administration Review**. 58(4) : 317-326.

Snider, J. H. (2010). "Deterring Fake Public Participation." **International Journal of Public Participation**. 4(1) : 89-102.