การประเมินกระบวนการของการนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ไปปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

Process evaluation of community organization councils Act B.E. 2551 implementation in Bangkok area

อนันต์ สิทธิวัฒนานนท์[1] ณัฐฐา วินิจนัยภาค[2]

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยอยู่ 2 ข้อ คือ 1. เพื่อประเมินกระบวนการของการนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ไปปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และ 2. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และเชิงปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไข และพัฒนาพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และมาตรการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการบริหารจัดการ และการดำเนินงานต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น โดยผลการศึกษา พบว่า

การนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ไปปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีปัญหาทั้งในระดับมหภาค และจุลภาค โดยในระดับมหภาคมีปัญหาที่สำคัญ คือ กฎหมายระดับอนุบัญญัติที่ต้องออกตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 สามารถออกได้เฉพาะเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนโดยตรง แต่เรื่องอยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ หลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนแก่สภาองค์กรชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีการดำเนินการ ทำให้เกิดปัญหาในการให้เงินอุดหนุนแก่ สภาองค์กรชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้การที่แผนยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนกับแผนงานการสนับสนุนการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน ยังไม่มีความสอดคล้องซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง ก็ได้ส่งผลทำให้การดำเนินการส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนในภาพรวมทั้งประเทศ ยังขาดความชัดเจน ขาดความเป็นเอกภาพ และขาดพลัง

ส่วนในระดับจุลภาคมีปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ การที่กรุงเทพมหานคร ยังไม่ให้การยอมรับ และความร่วมมือในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฯ เท่าที่ควร การขาดแคลนแกนนำ และสมาชิกสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งในเชิงของปริมาณ และคุณภาพ และการที่สภาพแวดล้อมทางการเมืองของพื้นที่กรุงเทพมหานครมีลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

คำสำคัญ: พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 สภาองค์กรชุมชน การนำนโยบายไปปฏิบัติ กรุงเทพมหานคร

Abstract

This paper has two main research objectives: 1. to evaluate process of Community Organization Councils Act B.E. 2551 (2008) Implementation in Bangkok Area and 2. to make useful policy recommendations and operation recommendations to solve problems and develops Community Organization Councils Act B.E. 2551 including the involved measures throughout the management process, which lead to more efficiency and effectiveness. This research has found that :

The Community Organization Councils Act B.E. 2551 Implementation in Bangkok area, there are the macro

[1] นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

[2] ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

and micro problems. The important macro problems are the subordinate legislation, which following the Community Organization Councils Act B.E. 2551, can cover on the direct responsibility by Community Organizations Development Institute mission only, but the principle of subsidies for Community Organization Councils of Local government, which is the direct responsibility by Department of Local Administration has not yet implemented. It leads to problems in giving Local government subsidies to Community Organization Councils. Moreover, the unclear accordance of Strategic plan to drive Community Organization Councils and Program to support the drive of Community Organization Councils cause lacking of clearness, lacking of unity and lacking of power for the whole country picture of Community Organization Councils supporting implementation.

The important micro problems are the inadequate adoption and cooperation of Bangkok in Community Organization Councils Act B.E. 2551 implementation, lack of leader and member of Bangkok Community Organization Councils; both in Quantitative and Qualitative aspect, the obstacle of Community Organization Councils Act B.E. 2551 implementation from political environment.

Keywords: community organization councils Act B.E. 2551 (2008), community organization councils, policy implementation, Bangkok

ความเป็นมาของปัญหา

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่รองรับบทบัญญัติมาตรา 66 และมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรับรองสิทธิของบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในอันที่จะอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติรับรู้และรับรองลักษณะของการที่บุคคลรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่น และสภาองค์กรชุมชนว่าผู้แทนชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งได้จดแจ้งการจัดตั้งไว้กับผู้ใหญ่บ้าน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลซึ่งได้จดแจ้งการจัดตั้งไว้กับกำนันหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการเขตในกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี อาจประชุมปรึกษากันจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลขึ้นสภาหนึ่งในแต่ละตำบลและในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร (ประสาน บุญโสภาคย์/และคณะ, 2552) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 จึงมีบทบาทเป็นนโยบายสาธารณะ หรือเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการให้การรับรองกลุ่มองค์กรชุมชน ในการจดแจ้งเพื่อจัดตั้งเป็นสภาองค์กรชุมชนให้มีสถานะทางกฎหมายอย่างถูกต้องสมบูรณ์

อย่างไรก็ตาม การดำเนินบทบาทภารกิจของสภาองค์กรชุมชนตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ในช่วงที่ผ่านมา มีปัญหาในหลาย ๆ ด้าน เช่น ปัญหาระบบการทำงาน/การขับเคลื่อนงานของสภาองค์กรชุมชนยังขาดความต่อเนื่อง บางแห่งขาดการบูรณาการการทำงานกับท้องถิ่น/ท้องที่ ปัญหากลไกการทำงานของสภา

องค์กรชุมชนตำบลยังขาดความเป็นอิสระ ปัญหาการขาดความรู้ในการบริหารงานสภาองค์กรชุมชนตำบล ฯลฯ

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และการพัฒนากิจการสภาองค์กรชุมชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ผู้วิจัยจึงได้ดำเนินการศึกษา และประเมินกระบวนการของการนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ไปปฏิบัติ โดยเริ่มศึกษาที่พื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่ มีความเป็นเมืองสูง และมีความสำคัญทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมากที่สุดของประเทศ แต่มีปัญหาทางสังคม และสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงและสลับซับซ้อนสูง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการจราจรติดขัด และปัญหามลพิษทางน้ำและอากาศ จนเป็นพื้นที่ที่มีความท้าทายต่อการขับเคลื่อนงานด้านการพัฒนาสังคมและชุมชนเป็นอย่างมาก

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อประเมินกระบวนการของการนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ไปปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

2. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และเชิงปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไข และพัฒนาพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และมาตรการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการบริหารจัดการ และการดำเนินงานต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็น การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1. แกนนำ ที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่ของสภาองค์กรชุมชน

2. แกนนำองค์กรชุมชนในพื้นที่เขตที่ต้องการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนเขตแต่ยังไม่สามารถจัดตั้งได้

3. ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

4. ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

5. นักวิชาการที่ศึกษาด้านชุมชนและประชาสังคม และหรือนักวิชาการที่เคยทำงานร่วมกับสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร

6. แกนนำขบวนองค์กรชุมชนประเด็นงานพัฒนาต่าง ๆ

7. ประชาชนที่อยู่ในบริเวณสถานที่ที่ใช้ในการประชุม หรือจัดกิจกรรมของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. การค้นคว้าผ่านเอกสาร (Documentary study) โดยทำการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความวารสาร รายงานผลการดำเนินงาน งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐ และของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเอกสารต่าง ๆ ทั้งในเชิงปฐมภูมิ (Primary source) และทุติยภูมิ (Secondary source) ในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการศึกษา

2. การสังเกตการณ์ (Observation) ทั้งแบบมีส่วนร่วมและแบบไม่มีส่วนร่วม ในการประชุม และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของสภาองค์กรชุมชน ทั้งในระดับเขต ระดับกลุ่มเขต ระดับพื้นที่กรุงเทพมหานคร ระดับภาค และระดับชาติ

3. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi – structured interview) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้

ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ซึ่งได้แก่ แกนนำของสภาองค์กรชุมชนในระดับชาติ แกนนำของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ผู้จัดการสำนักงานภาคกรุงเทพฯ และปริมณฑล เจ้าหน้าที่ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนที่รับผิดชอบ และเคยรับผิดชอบงานส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตที่ทำงานร่วมกับสภาองค์กรชุมชนเขตที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย นักวิชาการ แกนนำขบวนองค์กรชุมชนประเด็นต่าง ๆ ฯลฯ รวมจำนวน 25 ท่าน

3.3.4 การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal interview) ใช้การซักถาม พูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแบบไม่เป็นทางการโดยพยายามให้ผู้ถูกสัมภาษณ์รู้สึกว่ามีบรรยากาศที่เป็นกันเอง ควบคู่ไปกับการสังเกตการณ์ในการเก็บรวบรวมจากแกนนำ สมาชิก ที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่ของสภาองค์กรชุมชน แกนนำองค์กรชุมชนในพื้นที่เขต ที่ต้องการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนเขตแต่ยังไม่สามารถจัดตั้งได้ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนที่รับผิดชอบ และเคยรับผิดชอบงานส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แกนนำขบวนองค์กรชุมชนประเด็นงานพัฒนาต่าง ๆ ประชาชนที่อยู่ในบริเวณสถานที่ที่ใช้ในการประชุม หรือ จัดกิจกรรมของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร ฯลฯ

5. การสนทนากลุ่ม (Focus group discussion) โดยใช้แนวคำถามการสนทนากลุ่มเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งได้แก่ ประธานและสมาชิกสภาองค์กรชุมชนเขตที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย และแกนนำองค์กรชุมชนในพื้นที่เขตที่ต้องการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนเขต แต่ยังไม่สามารถจัดตั้งได้ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย รวมจำนวน 26 ท่าน

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative data analysis)โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis)

ผลการวิจัย

กระบวนการของการนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ไปปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

การประเมินกระบวนของการนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2555 ไปปฏิบัติในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดในเรื่องกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติของ พอล เบอร์แมน (Paul Berman, 1978 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2554) ที่ได้แบ่งกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro) ทั้งนี้ เพื่อมุ่งทำความเข้าใจในปรากฏการณ์ของการนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ไปปฏิบัติ ทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการ ตลอดจนความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 2 ระดับ ทั้งนี้ อาจพิจารณาผลการประเมินกระบวนการของการนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ไปปฏิบัติ ได้ดังนี้

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro implementation)

เป็นการประเมินการดำเนินนโยบายของหน่วยงานในระดับนโยบาย ซึ่งได้แก่ 1) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ที่เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งและพัฒนากิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล 2) ที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล ซึ่งเป็นเวทีกลางในการเชื่อมโยงการทำงานระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบลทั่วประเทศ และ 3) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานที่มี

หน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายแก่สภาองค์กรชุมชนเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ว่าได้ดำเนินการแปลงพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 สู่การปฏิบัติอย่างไร รวมทั้งประเมินว่าหน่วยงานในระดับนโยบายที่ทำหน้าที่ในการแปลงนโยบายดังกล่าว ได้มีการดำเนินการอย่างไรในการทำให้หน่วยปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานครยอมรับที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 กฎ ระเบียบข้อ บังคับ ประกาศ รวมถึงแผน แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฯ โดยอาจพิจารณาผลการประเมินได้ ดังนี้

1.1 การแปลงนโยบาย

พบว่า กฎหมายระดับอนุบัญญัติที่ต้องออกตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ทั้งหมด 5 เรื่อง ซึ่งได้แก่ 1) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบการจดแจ้งจัดตั้งชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และสภาองค์กรชุมชนตำบล 2) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบการจดแจ้งการยุบเลิกสภาองค์กรชุมชนตำบล 3) หลักเกณฑ์ในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) จะให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแก่สภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป 4) หลักเกณฑ์ในการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครจะให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และ 5) ข้อบังคับการอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดประชุมในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับตำบลของสภาองค์กรชุมชนตำบล สามารถออกได้เฉพาะเรื่องที่ 1 และ 5 ซึ่งเป็นเรื่อง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนโดยตรงส่วน เรื่องที่ 2 (อยู่ในความรับผิดชอบของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน), 3 และ 4 ยังไม่มีการดำเนินการ โดยเฉพาะเรื่องที่ 3 และ 4 ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนแก่สภาองค์กรชุมชนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งต่อการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 และอยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เพียงแต่แจ้งให้ยึดหลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนทั่ว ๆ ไปที่ทางกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดขึ้น และปรับปรุงอยู่เป็นระยะๆ อยู่แล้ว ซึ่งการไม่มีหลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนแก่สภาองค์กรชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 โดยตรง ได้ทำให้เกิดปัญหาในการให้เงินอุดหนุนแก่สภาองค์กรชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางปฏิบัติหลาย ๆ ประการ เช่น ทำให้กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่สามารถให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายแก่สภาองค์กรชุมชนได้ เพราะไม่มีหลักเกณฑ์รองรับการให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายแก่สภาองค์กรชุมชน ทั้งนี้ เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่ทางกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีผลครอบคลุมเฉพาะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปเท่านั้น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) แต่ไม่มีผลครอบคลุมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังพบว่า แผนยุทธศาสตร์การขับเคลื่อน สภาองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นแผนที่ที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบลมีมติให้จัดทำ และเห็นชอบเพื่อใช้เป็นแนวทางหลักให้สภาองค์กรชุมชนตำบลที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล และที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล ถือปฏิบัติร่วมกันเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายระยะ 3 ปี

กับแผนงานการสนับสนุนการขับเคลื่อน สภาองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการประจำปีของ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และประชาสังคมตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันฯ ที่ผ่านมา ยังไม่มีความสอดคล้องซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพราะถึงแม้ว่า กิจกรรม กลยุทธ์ หรือแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ (วิธีการ) ของ แผนยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน และแผนงานการสนับสนุนการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนจะมีลักษณะที่ สอดคล้องและต่างหนุนเสริมซึ่งกัน แต่ในส่วนของเป้าหมาย ซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้นำการจัดสรรทรัพยากรและการปฏิบัติงานที่แท้จริงนั้น กลับไม่มีความสอดคล้องกันเลย ทั้งในเชิงของจำนวนและตัวชี้วัดของเป้าหมาย ซึ่งความไม่สอดคล้องซึ่งกันและกันระหว่างแผนทั้งสองดังกล่าว ได้ส่งผลทำให้แผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อรองรับแผนทั้งสองในข้างต้น ขาดความสอดคล้องซึ่งกันและกันไปด้วย และส่งผลต่อเนื่องทำให้การดำเนินการส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนในภาพรวมทั้งประเทศยังขาดความชัดเจน ขาดความเป็นเอกภาพ และขาดพลัง

1.2 การสร้างการยอมรับ

พบว่า สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนใช้การประสานงานการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ และการประชาสัมพันธ์เป็นเครื่องมือในการผลักดันให้หน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ในพื้นที่กรุงเทพมหานครยอมรับที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และมาตรการที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบลใช้กลไกในระดับภาคเป็นตัวกลางในการประสานงานให้สภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro implementation)

เป็นการประเมินว่าหน่วยปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งได้แก่ 1) สำนักงานภาคกรุงเทพฯและปริมณฑล ที่เป็นหน่วยปฏิบัติการที่รับผิดชอบงานส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน 2) กรุงเทพมหานคร ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และ 3.ขบวนองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร และสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร ที่มีสถานะเป็นทั้งกลุ่มขับเคลื่อน และกลุ่มเป้าหมายของนโยบายได้ให้การยอมรับต่อพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 กฎ ระเบียบ ข้อ บังคับ ประกาศ รวมถึง แผน แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฯ หรือไม่อย่างไร และมีการดำเนินการแสวงหาการสนับสนุนเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ และมาตรการที่เกี่ยวข้องอย่างไร รวมทั้งมีการดำเนินการอย่างไรในการปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติฯ และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ตลอดจนประเมินว่าหน่วยงานกลาง และหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่ได้ดำเนินการอย่างไรในการสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามนโยบายของหน่วยปฏิบัติ โดยสามารถพิจารณา ผลการประเมินได้ดังนี้

2.1 การระดมพลัง

เรื่องการยอมรับของหน่วยปฏิบัติ/ กลุ่มเป้าหมาย และการแสวงหาการสนับสนุนภายในหน่วยปฏิบัติและหน่วยงานภายนอก พบว่า สำนักงานภาคกรุงเทพฯ และปริมณฑลให้การยอมรับต่อพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี และพยายามแสวงหาความร่วมมือในการดำเนินงานตาม

พระราชบัญญัติฯ และมาตรการที่เกี่ยวข้องจาก ภายในสำนักงานภาคฯ หน่วยงานในสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และภาคชุมชนค่อนข้างมาก แต่ยังขาดการแสวงหาความร่วมมือ จากกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ อย่างจริงจัง ขบวนองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร และสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครให้การยอมรับต่อพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และมาตรการที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี และได้พยายามแสวงหาความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ และมาตรการที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก ส่วนกรุงเทพมหานครให้การยอมรับต่อพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และมาตรการที่เกี่ยวข้องค่อนข้างน้อย และได้ดำเนินการแสวงหาความร่วมมือในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฯ และมาตรการที่เกี่ยวข้อง เฉพาะภายในหน่วยงานของตนเอง แต่ยังไม่ได้ดำเนินการแสวงหาความร่วมมืออย่างเต็มศักยภาพ

เรื่องการจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงานด้านงบประมาณ พบว่า สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนพยายามมุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนลงไปที่พื้นที่เขต รวมทั้งพยายามใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรชุมชนเชิงประเด็นในพื้นที่ กรุงเทพมหานครยังไม่ได้ดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร และสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร (ระดับจังหวัด) มีงบประมาณในการดำเนินงานที่เพียงพอ ในขณะที่สภาองค์กรชุมชนเขตบางส่วนประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงานด้านบุคลากร พบว่า สำนักงานภาคกรุงเทพฯ และปริมณฑล มีจำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานพื้นที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินภารกิจการส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานพื้นที่ที่มีอยู่ก็ยังมีศักยภาพที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และแกนนำ และสมาชิกสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่มีอยู่ ในปัจจุบันก็ยังมีจำนวนที่ไม่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนงาน โดยเฉพาะแกนนำ และสมาชิกที่เป็นเยาวชน และคนรุ่นใหม่ นอกจากนี้แกนนำของสภาองค์กรชุมชนเขตส่วนใหญ่ก็ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องสภาองค์กรชุมชน รวมทั้งขาดความสามารถในการใช้สภาองค์กรชุมชนเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาในพื้นที่ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ในการดำเนินงาน พบว่า สภาองค์กรชุมชนเขตทั้งหมดสามารถหาสถานที่เพื่อใช้ในการจัดการประชุมและจัดกิจกรรมของตนเองได้ แต่ส่วนใหญ่ขาดแคลนสถานที่ทำงานที่ใช้ในการเตรียมการจัดประชุมและจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เหมาะสม ในขณะที่สภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครสามารถหาสถานที่เพื่อใช้ในการจัดการประชุม และจัดกิจกรรมของตนเองได้อย่างต่อเนื่องและมีสถานที่ทำงานหรือศูนย์ประสานงานประจำที่มีความพร้อมทางด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงาน

เรื่องการจัดโครงสร้าง /กลไกการดำเนินงานตามนโยบาย พบว่า สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และสำนักงานภาคกรุงเทพฯ และปริมณฑล ได้จัดโครงสร้าง/ กลไกเพื่อดำเนินการส่งเสริมกิจการ สภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติ สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และมาตรการที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน และต่อเนื่อง สภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครได้จัดโครงสร้าง/ กลไกการดำเนินงาน มากไปกว่าที่พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และกฎระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่าง ๆ ได้กำหนดไว้ และกรุงเทพมหานครได้ใช้โครงสร้าง/ กลไกการดำเนินงานที่มีอยู่แล้วในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.

2551 และมาตรการที่เกี่ยวข้อง แต่ยังไม่มีการจัดตั้ง หรือร่วมจัดตั้งโครงสร้าง/กลไกการดำเนินงานในรูปของคณะกรรมหรือคณะทำงานเพื่อส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

2.2 การปฏิบัติ

1) การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน

พบว่า สภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร (ระดับจังหวัด) เป็นหน่วยปฏิบัติหลักในการส่งเสริมการจดตั้งสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งการส่งเสริมการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนเป็นไปอย่างเข้มข้นในช่วงปีแรกของการบังคับใช้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ก่อนที่จะมีแนวโน้มเบาบางลงเรื่อยๆ ในปีต่อๆ มา ส่วนกรุงเทพมหานครดำเนินบทบาทในการรับจดแจ้งการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน แต่ยังไม่ได้ดำเนินบทบาทการส่งเสริมการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน

นอกจากนี้ ยังพบว่า การขาดความพร้อมของขบวนองค์กรชุมชนในพื้นที่เขต เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนเขตได้ โดยปัญหานี้สามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ ได้แก่ 1. ไม่มีแกนนำขบวนองค์กรชุมชนในพื้นที่เขตที่มีความสนใจจะจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนเขตอย่างจริงจัง 2. มีขบวนองค์กรชุมชนในพื้นที่เขตทำหน้าที่เป็นคณะผู้ประสานงานการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน แต่ยังไม่สามารถดำเนินการประสานให้มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน ได้สำเร็จ ซึ่งจากการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลทำให้การประสานงานการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนของคณะผู้ประสานงานยังไม่ประสบความสำเร็จมีดังนี้ 1. การขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องสภาองค์กรชุมชนของคณะผู้ประสานงาน 2. การขาดความสามารถในการสร้างการยอมรับต่อแกนนำองค์กรชุมชนอื่น ๆ ของคณะผู้ประสานงาน 3. ลักษณะของพื้นที่เขตที่มีความเป็นชุมชนเมืองสูง และ 4. ความขัดแย้ง และการต่อสู้ทางการเมืองที่รุนแรงในพื้นที่เขต

2) การดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชน

(1) ระดับจังหวัด

พบว่า สภาองค์กรชุมชนเขตต่าง ๆ ในพื้นที่กรุงเทพมหานครใช้สมัชชาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรเครือข่ายร่วมของสภาองค์ชุมชนเขตที่ไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนระดับจังหวัด และสนับสนุนการขับเคลื่อนงานของสภาองค์กรชุมชนเขต และองค์กรชุมชนในพื้นที่ และใช้ที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นโครงสร้าง/กลไกการดำเนินงานในระดับจังหวัดที่มีสถานะทางกฎหมายชัดเจนตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นกลไกหลัก ในการเสนอข้อเสนอแนะอย่างเป็นทางการต่อทางกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และโดยภาพรวมสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครก็สามารถที่จะขับเคลื่อนงานร่วมกับขบวนองค์กรชุมชนระดับจังหวัดอื่น ๆ ได้ค่อนข้างดี มีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่มีปัญหาในการเชื่อมโยงประสานการทำงานร่วมกัน อีกทั้ง ลักษณะการขับเคลื่อนงานสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่ผ่านมาก็จะมุ่งเน้นที่ระดับจังหวัดมากกว่าระดับเขต โดยการขับเคลื่อนงานของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครดังกล่าวได้รับความร่วมมือ และการสนับสนุนจากองค์กรภาคีหลัก ซึ่งได้แก่ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สภาพัฒนาการเมือง สำนักงานปฏิรูป สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าคุณทหารลาดกระบัง และสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส (Thai PBS)

สำหรับการสนับสนุนการขับเคลื่อนงานของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร พบว่า สำนักงานภาคกรุงเทพฯ และปริมณฑล ดำเนินบทบาทในการให้การสนับสนุนแก่สภาองค์กรชุมชนกรุงเทพในด้านการเชื่อมโยง

ประสานงานกับขบวนองค์กรชุมชนอื่น ๆ ด้านงบประมาณในการดำเนินงาน และด้านเจ้าหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงาน แต่ขาดการดำเนินบทบาทในด้านการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและด้านการสนับสนุนการขับเคลื่อนงานเชิงนโยบายที่ชัดเจน ส่วนกรุงเทพมหานครดำเนินบทบาทในการจัด และเข้าร่วมการประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร เพื่อรับข้อเสนอและชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมรวมทั้งเข้าร่วมกิจกรรมอื่น ๆ ที่ทางสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครเชิญ แต่ยังไม่ดำเนินบทบาทในการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วม การสร้างความร่วมมือ และการให้การสนับสนุนงบประมาณแก่สภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร

(2) ระดับเขต

พบว่า สภาองค์กรชุมชนเขตพื้นที่เข้มข้น และสภาองค์กรชุมชนเขตพื้นที่พัฒนาต่อมีลักษณะการดำเนินงาน ลักษณะของแกนนำ ระบบการบริหารจัดการภายใน และลักษณะการประสานเชื่อมโยงกับหน่วยงานภายนอกที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ดังนี้

ด้านลักษณะการดำเนินงาน พบว่า สภาองค์กรชุมชนเขตพื้นที่เข้มข้นส่วนใหญ่ จะดำเนินการจัดการประชุม และกิจกรรมต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง และจะให้ความสำคัญกับการใช้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก รวมทั้งพยายามประยุกต์ใช้กฎหมายให้เข้ากับวัฒนธรรมขบวนองค์กรชุมชนที่มีอยู่เดิมส่วนสภาองค์กรชุมชนเขตพื้นที่พัฒนาต่อโดยภาพรวมสภาองค์กรชุมชนเขตกลุ่มนี้จะมีการจัดการประชุม และกิจกรรมต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องเช่นกัน แต่อาจจะน้อยกว่ากลุ่มสภาองค์กรชุมชนเขตพื้นที่เข้มข้น แต่ปัญหาหลักของสภาองค์กรชุมชนกลุ่มนี้ คือ ยังไม่สามารถใช้สถานะทางกฎหมายของสภาองค์กรชุมชน หรือพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ให้เป็นประโยชน์ต่อ การดำเนินการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนได้มากเท่าที่ควร โดยอาจแบ่งลักษณะของปัญหานี้ได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่ 1. ยังไม่ใช้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนอย่างชัดเจน ซึ่งทำให้บทบาทของสภาองค์กรชุมชนกลุ่มนี้เน้นหนักไปที่การเป็นตัวกลางในการจัดการประชุม และกิจกรรมต่าง ๆ ให้กับองค์กรชุมชนพื้นที่มากกว่าการเป็นตัวกลาง ในการเชื่อมโยงประสานให้เกิดการแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ 2. ใช้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ไม่เหมาะสม ซึ่งทำให้สภาองค์กรชุมชนเขต กลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะมีปัญหาความขัดแย้งภายในสูง

ด้านลักษณะของแกนนำ พบว่า สภาองค์กรชุมชนเขตพื้นที่เข้มข้นจะมีแกนนำที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ในการทำงานพัฒนาชุมชนสูง อยู่ค่อนข้างมาก และโดยภาพรวมแกนนำสภาองค์กรชุมชนเขตกลุ่มนี้ค่อนข้างที่จะมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสภาองค์กรชุมชนที่ดีทั้งในด้านของสถานะ บทบาทภารกิจ และเป้าหมายของสภาองค์กรชุมชน และด้านของกระบวนการหรือขั้นตอนตามกฎหมาย ทำให้แกนนำสภาองค์กรชุมชนเขตกลุ่มนี้ มักได้รับการยอมรับ และนับถือจากองค์กรชุมชนที่เป็นสมาชิก และจากแกนนำสภาองค์กรชุมชนเขตอื่น ๆ ส่งผลให้แกนนำของสภาองค์กรชุมชนกลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนงานของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร (ระดับจังหวัด) เป็นอย่างมาก ส่วนสภาองค์กรชุมชนเขตพื้นที่พัฒนาต่อจะมีแกนนำที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานพัฒนาชุมชนสูงอยู่เช่นกัน แต่โดยรวมแล้วจะมีจำนวนที่น้อยกว่ากลุ่มสภาองค์กรชุมชนเขตพื้นที่เข้มข้น และแกนนำสภาองค์กรชุมชนเขตกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่จะมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสภาองค์กรชุมชนที่น้อยกว่าแกนนำสภาองค์กรชุมชนเขต

พื้นที่เข้มข้นค่อนข้างมากทั้งในด้านของสถานะ บทบาท ภารกิจ และเป้าหมายของสภาองค์กรชุมชน และด้านของกระบวนการ หรือขั้นตอนตามกฎหมาย โดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจในด้าน สถานะ บทบาทภารกิจ และเป้าหมายของสภาองค์กรชุมชน มักจะเป็นข้อจำกัดที่สำคัญของแกนนำสภาองค์กรชุมชนเขตกลุ่มนี้มากกว่าแกนนำสภาองค์กรชุมชนเขตกลุ่มแรก ซึ่งทำให้การขับเคลื่อนงานของสภาองค์กรชุมชนเขตกลุ่มนี้บางส่วนมีปัญหา และอุปสรรคค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในส่วนของปัญหาความขัดแย้งภายใน

ด้านระบบการบริหารจัดการภายใน พบว่า สภาองค์กรชุมชนเขตพื้นที่เข้มข้นส่วนใหญ่ จะมีระบบการบริหารจัดการภายในที่ค่อนข้างดี ซึ่งส่งผลทำให้สภาองค์กรชุมชนเขตกลุ่มนี้สามารถขับเคลื่อนงานต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนของงานด้านการประชุมจะมีความต่อเนื่องและเป็นระบบสูง ทั้งนี้เนื่องจากสภาองค์กรชุมชนเขตกลุ่มนี้มีแกนนำสภาองค์กรชุมชนที่ทำหน้าที่ด้านการจัดการ หรือ “กองเลขา” ที่มีความสามารถและเสียสละสูงอยู่หลายท่าน ส่วนสภาองค์กรชุมชนเขตพื้นที่พัฒนาต่อ โดยภาพรวมจะมีระบบการบริหารจัดการภายในที่ด้อยกว่ากลุ่มสภาองค์กรชุมชนเขตพื้นที่เข้มข้นค่อนข้างชัดเจน ทั้งนี้เพราะสภาองค์กรชุมชนเขตกลุ่มนี้มีจำนวนแกนนำที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงานพัฒนาชุมชนน้อยกว่ากลุ่มแรกค่อนข้างมาก รวมทั้งขาดแคลนแกนนำที่สามารถทำหน้าที่ด้านการจัดการ หรือกองเลขา ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะถ้ากรณีที่สภาองค์กรชุมชนเขตนั้นมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างแกนนำสภาองค์กรชุมชนด้วยกัน และหรือระหว่างแกนนำสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรชุมชนที่เป็นสมาชิกก็จะยิ่งทำให้ระบบการบริหารจัดการภายในของสภาองค์กรชุมชนเขตนั้นด้อยประสิทธิภาพลงไปอีก

ด้านลักษณะการประสานเชื่อมโยงกับหน่วยงานภายนอก พบว่า สภาองค์กรชุมชนพื้นที่เข้มข้นจะมีการประสานเชื่อมโยงการทำงานกับหน่วยงานภายนอกค่อนข้างมาก แต่สิ่งที่เป็นลักษณะเด่นที่สำคัญของการประสานเชื่อมโยงการทำงานกับหน่วยงานภายนอกของสภาองค์กรชุมชนเขตกลุ่มนี้คือ จะมีความระมัดระวังในเรื่องการถูกชักจูง หรือครอบงำจากหน่วยงานภายนอก โดยเฉพาะจากนักการเมืองในพื้นที่ ทั้งนี้ เพื่อพยายามทำให้สภาองค์กรชุมชนสามารถดำเนินบทบาทในการเป็น “พื้นที่สาธารณะ” หรือ “พื้นที่กลาง” ของทุกภาคส่วนในพื้นที่ให้ได้มากที่สุด ส่วนสภาองค์กรชุมชนเขตพัฒนาต่อโดยภาพรวมจะมีการประสานเชื่อมโยงการทำงานกับหน่วยงานภายนอกในลักษณะเช่นเดียวกันกับสภาองค์กรชุมชนเขตกลุ่มพื้นที่เข้มข้น แต่สิ่งที่อาจเป็นความแตกต่างระหว่างสภาองค์กรชุมชนเขตกลุ่มนี้ (บางส่วน) กับสภาองค์กรชุมชนเขตกลุ่มพื้นที่เข้มข้น คือ เรื่องของความสามารถในการจัดความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองหรือการรักษาระยะห่างจากฝ่ายการเมืองในพื้นที่ ซึ่งมีสภาองค์กรชุมชนเขตกลุ่มพื้นที่พัฒนาต่อหลายสภาประสบปัญหาในเรื่องนี้ จนทำให้ การขับเคลื่อนงานของสภาองค์กรชุมชนเขตบิดเบือนไป จากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และกลายเป็นเครื่องมือในการระดม และรักษามวลชนของนักการเมืองในพื้นที่ รวมทั้งเป็นมูลเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งภายในสภาองค์กรชุมชนเขตอย่างรุนแรงด้วย

นอกจากนี้ยังพบว่า สภาองค์กรชุมชนเขตส่วนใหญ่ล้วนประสบปัญหาในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และมาตรการที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด โดยปัญหาในการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนเขตมีอยู่ 4 เรื่องใหญ่ ๆ ได้แก่ 1. ปัญหาการบริหารจัดการของสภาองค์กรชุมชนเขต 2. ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องสภาองค์กร

ชุมชนของแกนนำ และสมาชิกสภาองค์กรชุมชนเขต 3. ปัญหาด้านงบประมาณ และ 4. ปัญหาการขาดความร่วมมือจากกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ แต่ปัญหาที่ปัญหาหลักในการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนเขตส่วนใหญ่ในทุก ๆ ปี คือ ปัญหาการบริหารจัดการของสภาองค์กรชุมชนเขต และปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องสภาองค์กรชุมชนของแกนนำ และสมาชิกสภาองค์กรชุมชนเขต

สำหรับการสนับสนุนการขับเคลื่อนงานของสภาองค์กรชุมชนเขต พบว่า สำนักงานภาคกรุงเทพฯ และปริมณฑล สามารถส่งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานพื้นที่ลงพื้นที่สนับสนุน และติดตามการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครได้เฉพาะในระดับจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังไม่สามารถลงพื้นที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานในระดับกลุ่มเขต และเขตได้อย่างทั่วถึง ส่วนสำนักงานเขตต่าง ๆ ดำเนินบทบาทในการให้การสนับสนุนสถานที่ประชุมแก่สภาองค์กรชุมชนเขต และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่เข้าร่วมการประชุม และการทำกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่สภาองค์กรชุมชนเขตร้องขอ แต่ยังไม่มีการดำเนินบทบาทในการให้การสนับสนุนงบประมาณ การเปิดโอกาสการมีส่วนร่วม และการสร้างความร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนเขต

2.3 การสร้างความต่อเนื่อง

พบว่า สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และสำนักงานภาคกรุงเทพฯ และปริมณฑล ใช้การประสานงาน การติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และการประชาสัมพันธ์เป็นเครื่องมือในการผลักดันให้เกิดการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 อย่างต่อเนื่อง ส่วนกรุงเทพมหานครดำเนินการสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 โดยอาศัยการสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก และสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครดำเนินการสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 โดยอาศัยการสร้างผลงานเชิงรูปธรรม การประชาสัมพันธ์ และการประสานงานเป็นเครื่องมือ ซึ่งการดำเนินการสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังคงได้ผลเฉพาะในส่วนของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน แกนนำสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครในระดับเขตและจังหวัด แกนนำขบวนองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครบางส่วน และผู้บริหารของสถาบันการศึกษา หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรอิสระบางแห่ง ซึ่งมีอยู่จำนวนไม่มากเท่านั้น

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยในข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า **ปัจจัยด้านการยอมรับต่อนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ** ซึ่งหมายถึง การยอมรับต่อพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ของหน่วยงานในระดับนโยบาย ซึ่งได้แก่ 1.สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน 2. ที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล 3. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานในระดับปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งได้แก่ 1.สำนักงานภาคกรุงเทพฯและปริมณฑล 2. กรุงเทพมหานคร และ 3. ขบวนองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร และสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร **ปัจจัยด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ** ซึ่งก็คือ ความร่วมมือระหว่างสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานภาคกรุงเทพฯ และปริมณฑล กรุงเทพมหานคร ขบวนองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร และสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครในการนำเอาพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และมาตรการที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

ปัจจัยด้านทรัพยากร คือ ความพร้อม และความเพียงพอของบุคลากร (แกนนำ และสมาชิกสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร รวมทั้ง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานพื้นที่ของสำนักงานภาคกรุงเทพฯ และปริมณฑล) งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ในการดำเนินงาน และ**ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง** หรือก็คือ สภาพแวดล้อมทางการเมืองของพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งได้แก่ สภาวะการณ์ของความขัดแย้ง และการต่อสู้ทางการเมือง การแทรกแซงจากนักการเมืองในพื้นที่ และวัฒนธรรมทางการเมือง ของประชาชนส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เป็นปัจจัยหลักที่มีความสำคัญต่อการนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ไปปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ไปปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จึงควรให้ความสำคัญ และพยายามแสวงหาแนวทางในการบริหารจัดการปัจจัยหลักทั้ง 4 ตัว ในข้างต้น ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด เพื่อทำให้การนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ไปปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น ทั้งนี้ อาจนำเอาข้อเสนอแนะของผู้วิจัย (หัวข้อที่ 7) ไปพิจารณาประยุกต์ใช้ได้ ตามความเหมาะสม

สรุปผลการวิจัย

การนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ไปปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีปัญหาทั้งในระดับมหภาค และจุลภาค โดยในระดับมหภาคมีปัญหาที่สำคัญ คือ กฎหมายลูกที่ต้องออกตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ยังไม่มีการดำเนินการ ทำให้เกิดปัญหาในการให้เงินอุดหนุน แก่สภาองค์กรชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความไม่สอดคล้องกันระหว่างแผนต่าง ๆ ก็ได้ส่งผลในทางลบต่อการส่งเสริมสภาองค์กรชุมชนทั้งประเทศ ส่วนในระดับจุลภาค มีปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ การที่กรุงเทพมหานครยังไม่ให้การยอมรับและความร่วมมือในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฯ เท่าที่ควร และการขาดแคลนแกนนำ และสมาชิกสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งในเชิงของปริมาณและคุณภาพ ฯลฯ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. ที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบลควรมีนโยบายที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพสภาองค์กรชุมชนเป็นหลัก โดยอาจอาศัยแผนการพัฒนาศักยภาพ แกนนำ และสมาชิกสภาองค์กรชุมชนที่กำหนดขึ้นร่วมกับทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สถาบันอุดมศึกษา และหรือหน่วยงานอื่น ๆ เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการ

2. ผู้บริหารของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนควรดำเนินการประสานความร่วมมือ และปรับความเข้าใจกับแกนนำที่มีบทบาทสำคัญในที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ และความร่วมมือในการดำเนินการส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนให้มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น

3. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนควรดำเนินการประสานความร่วมมือในระดับนโยบายกับที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 สมาคม ซึ่งได้แก่ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้มีการออกหลักเกณฑ์ในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์กร

บริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) จะให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแก่สภาองค์กรชุมชนตำบล/เทศบาล/เขต เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป(มาตรา 22 วรรคสอง และวรรคสาม) และหลักเกณฑ์ในการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร จะให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล/เขต เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (มาตรา 29) ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และเพื่อให้เกิดแนวทางร่วมในการใช้ สภาองค์กรชุมชนเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

4. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนควรกำหนดให้มีแผนการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชน แกนนำ และสมาชิกสภาองค์กรชุมชนทุกระดับที่ชัดเจน เพื่อพัฒนาให้เจ้าหน้าที่ฯ แกนนำ และสมาชิกสภาองค์กรชุมชนมีขีดความสามารถที่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนงานตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยอาจอาศัยความร่วมมือจากที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล สถาบันอุดมศึกษา และหรือหน่วยงานอื่น ๆ

5. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเรื่องสภาองค์กรชุมชนให้มากขึ้น โดยเฉพาะในช่องทางของเว็บไซต์ โทรทัศน์ และวิทยุ ที่เป็นสื่อที่สามารถเข้าถึงคนจำนวนมากได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สภาองค์กรชุมชนเป็นที่รู้จัก และรับรู้ของประชาชน และหน่วยงานต่าง ๆ ในวงกว้างมากขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการขับเคลื่อนงานของสภาองค์กรชุมชนทั่วประเทศ

6. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนควรดำเนินการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับเรื่องตัวชี้วัดภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ กับ ทางสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) และสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เพื่อแสวงหาแนวทางการจูงใจ และเอื้ออำนวยให้ผู้บริหาร อาจารย์ และนักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ทั่วประเทศเข้ามาร่วมให้การสนับสนุนสภาองค์กรชุมชนในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านของการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพแกนนำการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ในการประชุมการสนับสนุนข้อมูล และสารสนเทศ และการศึกษาวิจัยเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนงานของสภาองค์กรชุมชน ฯลฯ

7. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ควรดำเนินการประสานความร่วมมือในระดับนโยบายกับทางกรุงเทพมหานครอย่างสม่ำเสมอ และมีประสิทธิภาพ เพื่อปรับปรุงแนวทางในการทำงานร่วมกันให้มีความเป็นเอกภาพ และเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยทำให้หน่วยงานในระดับปฏิบัติการของหน่วยงานทั้ง 2 สามารถร่วมมือกันดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และมาตรการที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

8. กรุงเทพมหานครควรปรับบทบาทในการทำงานร่วมกับสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครใหม่ (ทั้งระดับเขตและระดับจังหวัด) โดยกำหนดนโยบายอย่างชัดเจนว่า ให้สภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครเป็นกลไก หรือช่องทางหนึ่งในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการพัฒนากรุงเทพมหานคร

เอกสารอ้างอิง

ประสาน บุญโสภาคย์/และคณะ. (2552). **รายงานการศึกษาพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551**. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).

วรเดช จันทรศร. (2554). **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.

Berman, Paul. (1978). The study of macro- and micro-implementation. **Public Policy.** 26 (2), 157 - 184.