การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการสร้างความเป็นพลเมือง กรณีศึกษา เทศบาลเมืองเขาสามยอด จังหวัดลพบุรี

Local government administration for building citizenship Case study : Khaosamyod Town Municipality, Lopburi Province, Thailand

ฐาลินี สังฆจันทร์[1] อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี[2]

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะการแสดงถึงความเป็นพลเมืองของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อศึกษาแนวทางการบริหารที่สามารถสร้างความเป็นพลเมืองได้ รูปแบบการวิจัยที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือ แบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานกลุ่มหรือองค์กรชุมชน หัวหน้าหมู่บ้านหรือหัวหน้าชุมชน ประชาชนในพื้นที่ และการสังเกตการณ์เกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีการแสดงออกถึงความเป็นพลเมืองด้วยการมีความพยายามและเรียกร้องให้เกิดการส่วนร่วมทางตรงเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการทำการตัดสินใจทางนโยบายสาธารณะ ประชาชนสามารถบูรณภาพความคิดกับการปฏิบัติในการพัฒนาชุมชนได้ พร้อมทั้งยอมรับความแตกต่างทางความคิด ไม่บังคับหรือชักจูงผู้อื่น นอกจากนี้ ภาครัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดคุณภาพและชี้ถึงระดับของกระบวนการมีส่วนร่วม

ในด้านแนวทางการบริหารที่สามารถสร้างความเป็นพลเมืองได้ การศึกษาพบว่า การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วม สามารถสร้างความรับผิดชอบต่อการปกครองได้ มีการเรียนรู้ถึงการต่อรองระหว่างพลเมืองด้วยกันและระหว่างพลเมืองกับรัฐ นำไปสู่การจัดลำดับความสำคัญของนโยบายและโครงการต่างๆ ที่เกิดจากการเห็นพ้องและยอมรับร่วมกันของสังคม ภายใต้ปัจจัยแวดล้อมทางด้านผู้นำ และความเชื่อมั่นระหว่างรัฐและพลเมือง

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเป็นพลเมือง

Abstract

The purposes of this study were to study the citizenship characteristics in local government area and to study the building citizenship process. Qualitative research method was applied in this study by using in-depth interview for local government leaders and administrators, head of communities, and general people in the area. Moreover, observation was used to collect information.

The results of this research revealed that people showed citizenship characteristics by endeavoring and insisting direct citizen participation, especially public decision making. The people also made a completeness of thought and action in to community development. Moreover, people accepted diverse ideas

[1] นักศึกษา หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

[2] อาจารย์ ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

without forcing or inducing others. Furthermore, public sectors still played an important role in setting and indicating of participatory process level.

In the aspect of the administrative process for building citizenship of this study, the results indicated that the participatory budgeting created self – governance responsibility. There were negotiation learnings between citizen and citizen as well as between citizen and public sectors. The results leaded to set the policy and project ranking from the whole social acceptance. There were two factors; leader and trust.

Keywords: local administration organization, citizenship

ความเป็นมาของปัญหา

ท่ามกลางกระแสของคำว่า พลเมือง ที่เริ่มเข้ามามีบทบาทในระบบการปกครองของไทย มีความพยายามมากมายที่ต้องการส่งเสริมให้ประชาชนซึ่งถูกมองว่า เป็นผู้คอยรับแต่ผลประโยชน์จากรัฐ ให้ลุกขึ้นมามีบทบาทในฐานะเป็นผู้ที่ทั้งขับเคลื่อนและได้รับผลของการขับเคลื่อนนั้นด้วยตัวของพวกเขาเอง เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม มีลักษณะของการปฏิสัมพันธ์ (interaction) (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล อ้างถึงใน ฉลอง สุนทราวาณิชย์, 2538) มากกว่าที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นตัวกำหนดแต่เพียงข้างเดียว ซึ่งในกระบวนการเปลี่ยนแปลงสังคมบางครั้ง รัฐเป็นแกนหลักที่ผลักดันให้พลเมืองหรือสังคมแปรเปลี่ยนตามผ่านทางกฎหมายหรือนโยบาย แต่ในบางครั้งพลเมืองหรือสังคมก็เป็นตัวสร้างพลวัตร (dynamism) ทำให้รัฐต้องแปรเปลี่ยนตามอย่างไม่มีทางเลือกเป็นอื่น (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2549; เสกสรรค์ ประเสริฐกุล อ้างถึงใน ฉลอง สุนทราวาณิชย์, 2538)

ในการบริหารองค์กรภาครัฐในปัจจุบัน ถึงแม้จะมีการนำแนวคิดการมีส่วนร่วมมาใช้ในการบริหารงานมาได้ช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว แต่ยังมีผลการศึกษาวิจัยซึ่งค้นพบว่า ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ ประชาชนยังมีความไม่เข้าใจและยังขาดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ทำให้ประชาชนเกิดความเป็นพลเมือง ซึ่งการมีส่วนร่วมโดยมากเป็นการมีส่วนร่วมแบบการรับทราบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในระดับต่ำ ขณะที่การมีส่วนร่วมที่แท้จริงนั้น ประชาชนต้องมีความสมัครใจและมีส่วนร่วมในการร่วมรับผิดชอบการตัดสินใจ ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมในปัจจุบันยังไม่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในฐานะพลเมืองได้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552) ซึ่งในทางทฤษฎี เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2545) ได้ชี้ว่า แม้ประชาชนไทยทุกวันนี้จะมีสถานะเป็นพลเมืองแล้ว แต่ในทางปฏิบัติประชาชนไทยทุกวันนี้ยังเป็นราษฎรเท่านั้น กล่าวคือมีเพียงการเสียภาษี การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น ด้วยเหตุผลนี้จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่ควรจะต้องหันกลับมาสำรวจแนวคิดพื้นฐานทางการปกครองโดยเฉพาะแนวคิดการบริหารขององค์กรภาครัฐว่า สนับสนุนการเสริมสร้างพลเมืองอย่างไรบ้าง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ผลการศึกษาดังกล่าวจะชี้ว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมในปัจจุบันไม่ได้สร้างความเป็นพลเมืองนั้น แต่ก็ยังมีองค์กรภาครัฐที่มักจะได้รับรางวัลด้านการมีส่วนร่วมอยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะใน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นองค์กรภาครัฐที่เป็นหน่วยเล็กที่สุดที่ใกล้ชิดกับประชาชนตามแนวคิดการกระจายอำนาจ อันมีจุดเน้นหลักที่การเปลี่ยนราษฎร ให้เป็นพลเมือง หรือประชาชนให้ดำรงอยู่ในฐานะของพลเมือง เพราะหัวใจของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นให้เข้มแข็งเช่นเดียวกับจุดหลักของการสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น คือ การสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นไม่ใช่การสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2545) ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่าทำไมองค์กรภาครัฐบางองค์กรที่ได้รับรางวัลซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นการการันตีความสำเร็จทางบริหารได้ระดับหนึ่งนั้น จึงได้รับรางวัลอยู่เสมอ อะไรมีผลทำให้เป็นเช่นนั้น (Migdal, 1988) ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวมีการแสดงออกถึงความเป็นพลเมืองหรือไม่ หรือในทางกลับกัน ทำไมองค์กรภาครัฐบางองค์กร จึงไม่ได้รับรางวัลอยู่เสมอๆ และอะไรที่ทำให้เป็นผลเช่นนั้น เพื่อให้เกิดความแจ้งชัดว่า การมีส่วนร่วมที่ถูกศึกษานั้นสามารถสร้างความเป็นพลเมืองหรือไม่ อย่างไร บทความนี้พยายามชี้ให้ถึง แนวทางการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม ภายใต้แนวความคิดที่เกี่ยวกับความเป็นพลเมือง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะการแสดงถึงความเป็นพลเมืองของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารที่สามารถสร้างความเป็นพลเมืองได้

วิธีดำเนินการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

เนื่องจากแนวคิดพื้นฐานของความเป็นพลเมืองมีลักษณะที่สำคัญคือ ความเป็นเจ้าของทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งแสดงออกด้วยการมีส่วนร่วม ผู้วิจัยจึงได้เลือกพื้นที่ที่ได้รับการจัดอันดับหรือได้รับรางวัลในระดับสูงสุดของด้านการมีส่วนร่วมจากสถาบันพระปกเกล้า คือ รางวัลพระปกเกล้าทองคำ โดยได้เลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับรางวัลดังกล่าว ประจำปี 2555 คือ เทศบาลเมืองเขาสามยอด จังหวัดลพบุรี (สถาบันพระปกเกล้า, 2555) ทั้งนี้ การได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำ หน่วยงานดังกล่าวต้องเคยได้รับรางวัลในระดับเป็นเลิศในประเภทด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนมาแล้ว 2 ครั้ง ในระยะเวลา 5 ปีด้วย โดยงานวิจัยนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูล ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานคณะกรรมการหัวหน้าชุมชน รองประธานชุมชน ประชาชนในพื้นที่ จำนวนผู้ให้ข้อมูล 12 คน พร้อมทั้งการสังเกตการณ์กิจกรรมการบริหารในพื้นที่

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยนี้ ได้ใช้แบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ซึ่งพัฒนามาจากกรอบแนวคิดของการวิจัยและการทบทวนวรรณกรรม รวมไปถึงการสังเกตการณ์เกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการแสดงออกถึงความเป็นพลเมืองของประชาชนในพื้นที่ เช่น ในการประชุมหมู่บ้าน กิจกรรมการรวมตัวของประชาชน ในพื้นที่วิจัยด้วย หรือข้อสังเกตุถึงปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นในพื้นที่

การวิเคราะห์ข้อมูล

เนื่องจากแนวความคิดความเป็นพลเมืองเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างบุคคลและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับการจัดการองค์กร (Twine, 1994) จึงได้ใช้หน่วยการวิเคราะห์ในการศึกษาเป็นการปฏิสัมพันธ์ (interaction) ระหว่างพลเมืองกับองค์กร และพลเมืองกับพลเมือง โดยผู้วิจัยนำผลข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในพื้นที่มาแจกแจงและ จัดหมวดหมู่ด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา ตีความ อภิปราย ตามกรอบแนวคิดในการวิจัยที่ได้พัฒนาขึ้น

ผลการวิจัย

การแสดงถึงความเป็นพลเมืองของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัย พบว่า

1. ลักษณะการแสดงออกถึงความเป็นพลเมือง ประชาชนผู้มีความเป็นพลเมือง จะเป็นผู้ขับเคลื่อนการบริหารกิจกรรมสาธารณะในฐานะเจ้าของทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง เป็นวิถีชีวิตประจำวัน ไม่เน้นโครงการหรือร่วมเฉพาะโครงการ ประชาชนผู้มีความเป็นพลเมืองจะมองเห็นปัญหาหรือข้อบกพร่อง แจ้งปัญหา ร่วมแก้ปัญหา และติดตามการแก้ปัญหา ทั้งปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตนเอง และบุคคลอื่นหรือชุมชน เช่น ความปลอดภัย ประชาชนผู้มีความเป็นพลเมือง มีหน้าที่สอดส่องป้องกันเหตุร้ายที่อาจเกิดขึ้นทั้งกับตนและเพื่อนบ้าน สาธารณูปโภค เมื่อประชาชนผู้มีความเป็นพลเมือง มองเห็นถึงปัญหา เช่น ฝาท่อที่เปิดอยู่ ความไม่เพียงพอของไฟแสงจันทร์ การชำรุดของอุปกรณ์สาธารณะ เป็นต้น ผู้มีความเป็นพลเมืองจะแจ้งปัญหาไปยังหน่วยงาน และคอยติดตามการแก้ปัญหานั้นให้สำเร็จลุล่วง

2. การปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยรัฐและพลเมือง ระหว่างพลเมืองและพลเมือง นอกจากการมีส่วนร่วมในการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาทางสาธารณะแล้ว ประชาชนยังมีส่วนร่วมในเรื่องของการตรวจสอบการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย ดังเช่น พลเมืองในฐานะผู้นำชุมชนในพื้นที่ที่ได้รับรางวัล ได้ให้ข้อมูลที่น่าสนใจว่า

“เทศบาลมีหน้าที่หลักคือหางบประมาณ ส่วนการบริหารต้องเป็นประชาชน เราวางระบบไว้ ถ้าไม่ใช่คณะผู้บริหารเทศบาลชุดนี้ งานของพวกเราก็ดำเนินต่อไปได้ เพราะพวกเรากำหนดระบบ ดูแลระบบด้วยตัวพวกเราเอง” (สมยศ พลเยี่ยม (สัมภาษณ์) 10 พฤษภาคม 2556)

ในกระบวนการจัดการปัญหา ในแต่ละชุมชนจะมีการจัดลำดับปัญหา และนำมาจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในระดับเทศบาลอีกครั้งหนึ่งด้วยการคะแนนจากคณะกรรมการผู้นำชุมชนอื่นๆ

“มันมีหลายชุมชน เราจึงเรียงลำดับความสำคัญของปัญหา โดยให้ผู้นำชุมชนแต่ละคนให้คะแนนความเร่งด่วนปัญหาของชุมชนอื่นๆ ด้วย และนำมาจัดลำดับ ปัญหาที่ได้คะแนนมากก็จะได้รับการพิจารณางบประมาณก่อน” (บุญมี ฉิมพลี (สัมภาษณ์) 10 พฤษภาคม 2556)

“เทศบาลเรามีหลายชุมชน เมื่อมีการจัดลำดับของปัญหารวมกันแล้ว มีบ้างที่ชุมชนเราไม่พอใจ หรือคลางแคลงใจ แต่เราก็ต้องยอมรับผลของการจัดลำดับ เราต้องเห็นใจชุมชนอื่นๆ ด้วย” (สมยศ พลเยี่ยม (สัมภาษณ์) 10 พฤษภาคม 2556)

เช่นเดียวกันกับข้อมูลจากเทศบาล ซึ่งได้อธิบายว่า “เรามีหน้าที่หาเงินกับปฏิบัติงานให้สำเร็จตามที่ประชาชนบอกมา รายงานผลหรือปัญหากระบวนการแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง จนผลงานสำเร็จ ในการระดมสมองเพื่อระบุปัญหา เราให้

ประชาชนคิดเอง ดำเนินการเองหมด เวลาที่ประชุม แม้แต่เจ้าหน้าที่เทศบาลคนเดียวก็เข้าฟังไม่ได้ เพราะกลัวเขาเกรงใจ กลัวไม่กล้าพูด" (สายใจ เลิศวิริยะประภา (สัมภาษณ์) 12 พฤษภาคม 2556) นอกจากนี้ หากเกิดปัญหาในการตอบข้อซักถามทางเทศบาลจะเรียนเชิญเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมาตอบข้อซักถามแทน "หลายครั้งที่ภารกิจอยู่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น เราจะทำหน้าที่แจ้งความต้องการและประสานหน่วยงานนั้นให้เข้าร่วมประชุมกันเรา เพื่อให้ผู้นำชุมชนหรือประชาชนได้สอบถามกับหน่วยงานโดยตรง" (สายใจ เลิศวิริยะประภา (สัมภาษณ์) 12 พฤษภาคม 2556)

การบริหารที่สามารถสร้างความเป็นพลเมืองได้

นอกจากในกระบวนการจัดการปัญหาแล้วนั้น ผลการศึกษายังพบประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับกระบวนการบริหารของเทศบาลที่มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมประชาชนเกิดความรัก ความหวงแหน ความเป็นเจ้าของต่อการพัฒนาพื้นที่ของตน นั่นคือ การใช้หลักการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยเงินซึ่งเทศบาลได้ให้กับแต่ละชุมชน อยู่ในลักษณะของเงินรางวัลจากกิจกรรมการประกวดชุมชน โดยมีเกณฑ์ประกวดทั้งทางด้านกิจกรรมการเข้าร่วมโครงการต่างๆ ของเทศบาล หรือการจัดกิจกรรมของชุมชนเอง ความสะอาดของชุมชน โดยชุมชนมีสิทธิ์ที่จะเข้าร่วมประกวดหรือไม่ก็ได้ ซึ่งชุมชนที่เข้าร่วมประกวดจะได้รับเงินสนับสนุนจำนวนหนึ่งทุกชุมชน และภายหลังการประกวดชุมชนที่ได้รับรางวัลก็จะได้รับเงินรางวัลเพิ่มขึ้น

ประชาชนได้อธิบายกิจกรรมการประกวดนี้ว่า "เงินรางวัล ที่ได้เราบริหารจัดการเอง เอาไว้ซ่อมแซมปัญหาในชุมชนเบื้องต้น หรือเอาไว้ลงทุนก็มี เช่น ซื้อรถไถประจำชุมชนเป็นของส่วนกลางไว้ ชาวชุมชนที่ต้องการใช้ก็จ่ายแค่ค่าน้ำมัน จะขับเองหรือจ้างคนในชุมชนขับก็ได้" (สราวุฒิ ทองส่วน (สัมภาษณ์) 11 พฤษภาคม 2556)

เมื่อสอบถามว่า เงินรางวัลที่มีลักษณะเป็นเงินก้อนดังกล่าว มีผลอย่างไรต่อการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้นำชุมชนได้อธิบายว่า เงินดังกล่าวทำให้ชาวบ้านทั่วไปกระตือรือร้นในการร่วมกิจกรรมมากขึ้น เสนอปัญหาความต้องการของตนเองและสามารถนำไปปฏิบัติได้ด้วยตัวพวกเราเอง จับต้องได้ เกิดผลจริง เพราะมันเหมือน เป็นเงินส่วนกลางต้องร่วมกันดูแล เป็นเรื่องใกล้ตัวของพวกเขามากขึ้น ผลการศึกษาสอดคล้องกับข้อมูลของเทศบาลที่ได้ให้ข้อมูลว่า "เงินที่ให้กับชุมชนเราให้เขาช่วยกันบริหารเอง เพื่อใช้แก้ปัญหาในชุมชนเป็นการเบื้องต้น หรือให้ชุมชนลงทุนอะไรบางอย่างที่จำเป็นสำหรับเขา โดยเราดูแลตรวจสอบหลักฐานการใช้เงิน" (สายใจ เลิศวิริยะประภา (สัมภาษณ์) 12 พฤษภาคม 2556)

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สอบถามถึงปัจจัยในการบริหารให้สามารถสร้างความเป็นพลเมืองขึ้นมาได้ นายกเทศมนตรีได้อธิบายว่า "สิ่งที่สำคัญในการทำงานร่วมกันคือ เราต้องเชื่อใจประชาชนว่า เขาสามารถทำงานได้ คิดเองเป็น ต้องพยายามให้ตัวประชาชนเองปฏิบัติมากที่สุด เรามาแบบชั่วคราว มีระยะเวลา แต่ประชาชนเขาต้องอยู่กับเทศบาล อยู่กับสภาพแวดล้อมของเขา เราพยายามที่จะกระตุ้นในเรื่องของความคิดและก็จิตสำนึก การอยู่ร่วมกันว่าตรงนั้นน่ะ มันเป็นบ้านของชุมชน ในส่วนของผู้บริหารมา เราก็ต้องไป" (สายใจ เลิศวิริยะประภา (สัมภาษณ์) 12 พฤษภาคม 2556)

ผลการศึกษาข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า ลักษณะของประชากรในพื้นที่ที่ผู้วิจัยทำการศึกษามีลักษณะสอดคล้องกับลักษณะของความเป็นพลเมืองตามทฤษฎีอยู่มาก นอกจากนี้ ยังได้พบแนวทางการบริหาร

ที่เชื่อได้ว่า สามารถสร้างความเป็นพลเมืองได้อีกด้วย

อภิปรายผล

การแสดงถึงความเป็นพลเมืองของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการวิจัยข้างต้น แสดงให้เห็นถึงลักษณะของประชาชนที่มีการแสดงออกถึงความเป็นพลเมืองด้วยการมีความพยายามและเรียกร้องให้เกิดการส่วนร่วมทางตรงเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการทำการตัดสินใจทางสาธารณะให้มีส่วนร่วมมากขึ้น (King, Feltey, & Susel, 1998) นอกจากนี้ ประชาชนผู้มีความเป็นพลเมืองข้างต้น ยังได้มีวิสัยทัศน์เพื่อการพัฒนาชุมชนของตนและได้แสดงออกและปฏิบัติให้เห็นผลเป็นประจักษ์อีกด้วย ลักษณะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับลักษณะของความเป็นพลเมืองของธเนศวร์ เจริญเมือง (2551) ซึ่งเน้นว่า พลเมืองต้องสามารถบูรณภาพความคิดกับการปฏิบัติได้ ยิ่งไปกว่านั้น ในด้านการปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับพลเมือง ประชาชนได้แสดงออกถึงความเป็นพลเมืองด้วยการไม่บังคับ หรือชักจูงบุคคลอื่นให้เห็นด้วยกับตน แต่จะยอมรับการแสดงออก ไม่ว่าความเห็นนั้นจะเหมือนหรือต่างกับตนก็ตาม พร้อมทั้งยอมรับหลักและกติกาที่กำหนดขึ้นร่วมกัน ดังที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) ได้ชี้ว่า ผู้เป็นพลเมืองจะยอมรับความแตกต่างทางความคิด ไม่บังคับ ขู่เข็ญหรือชักจูงผู้อื่น และสำหรับในการด้านปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับเจ้าหน้าที่รัฐนั้น จากผลการศึกษา การมีส่วนร่วมของพลเมืองจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อพลเมืองหรือตัวแทนของพวกเขา รวมไปถึงเจ้าหน้าที่รัฐมีการปฏิสัมพันธ์กันและพลเมืองสามารถให้ผลสะท้อนกลับในเรื่องการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ภาครัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดคุณภาพและชี้ถึงระดับของกระบวนการมีส่วนร่วม (Painter, 2002: Kweit & Keit, 1981)

การบริหารที่สามารถสร้างความเป็นพลเมืองได้

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม เป็นการปฏิสัมพันธ์ มากกว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นตัวกำหนด (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล อ้างถึงใน ฉลอง สุนทราวาณิชย์, 2538) ในการสร้างความเป็นพลเมืองนอกจากประชาชนสามารถสร้างหรือสำนึกได้เองแล้วนั้น รัฐยังสามารถช่วยทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ด้วย ดังเช่น การเปลี่ยนแปลงสถานภาพของประชาชน จากไพร่หรือทาส ให้กลายเป็นพลเมืองเมื่อครั้งในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในทางทฤษฎี ประชาชนคนไทยจะมีสถานภาพเป็นพลเมืองแล้ว แต่ในทางปฏิบัติ ทุกวันนี้ประชาชนไทย ยังคิดว่า ตนมีสถานะเสมอไพร่ กล่าวคือ ประชาชนทำหน้าที่เพียงเสียภาษี ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือมิหนำซ้ำ อาจเป็นเพียงผู้รอรับส่วนบุญหรือการอุปถัมภ์จากรัฐหรือผู้มีอำนาจเท่านั้น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2545) ในความเป็นจริงแล้ว คำว่า พลเมือง ใช้เพื่อสื่อให้เห็นถึงคนที่มีสำนึกมากกว่าการเป็นเพียงประชาชนผู้รอรับประโยชน์จากภาครัฐเท่านั้น (รัฐศิรินทร์ วังกานนท์, 2554) โดยเฉพาะในจุดมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่มุ่งหมายให้เปลี่ยนจากรัฐกิจ เป็นประชากิจ และการเปลี่ยนจาก ราษฎร เป็นพลเมือง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2545 อ้างถึงใน ไททัศน์ มาลา, 2554)

ผลการวิจัยในการแสดงออกถึงความเป็นพลเมือง ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ประชาชนในพื้นที่วิจัยมีการแสดงออกถึงความเป็นพลเมือง อันเป็นผลมาจากกระบวนการบริหารของภาครัฐส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะผลการวิจัยนี้ได้ค้นพบว่า การมีส่วนร่วมในงบประมาณเป็นกระบวนการบริหารสำคัญที่ช่วยส่งเสริมและ

กระตุ้นให้ประชาชนแสดงออกถึงความเป็นพลเมืองได้เป็นอย่างดี เทศบาลเขาสามยอดได้ใช้วิธีการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมและตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของพวกเขาในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง งบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory budgeting) ได้แสดงให้เห็นถึงแนวทางของประชาธิปไตยทางตรง เปรียบเสมือนโรงเรียนของการฝึกความเป็นพลเมือง ในฐานะที่สร้างข้อผูกพันและเสริมพลังแก่พลเมืองในการทำความเข้าใจสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองได้ดีขึ้น โดยการเสนอโอกาสให้กับประชาชนได้เรียนรู้ถึงขั้นตอนการปฏิบัติงานของรัฐ รวมถึงได้มีการปรึกษาหารือ การอภิปรายถกเถียง และการมีอำนาจในการกระจายทรัพยากรสาธารณะ การบริหารงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือในการให้ความรู้ การให้ความผูกพัน และการเสริมพลังของพลเมือง รวมไปถึงการเสริมสร้างธรรมาภิบาล นอกจากนี้ยังช่วยลดความไม่มีประสิทธิภาพ ยับยั้งระบบอุปถัมภ์และการคอรัปชั่น (Shah, A, 2007) การแสดงออกในการมีส่วนร่วมในระบบงบประมาณระหว่างรัฐและพลเมืองหรือสังคม พลเมืองหรือสังคมแสดงออกในงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเพื่อเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจทางสาธารณะ การเข้าถึงข้อมูล และการพัฒนาคุณภาพของการให้บริการภายใต้ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Wampler, 2000) โดยมีปัจจัยสำคัญยิ่ง 2 ปัจจัยที่มีส่วนกระตุ้นให้เกิดความเป็นพลเมืองได้ คือ ปัจจัยด้านผู้นำองค์กร และความเชื่อมั่นระหว่างรัฐกับพลเมือง ซึ่งผลการวิจัยสอดคล้องกับ Migdal (1988) ที่ชี้ว่า ผู้นำขององค์กรภาครัฐสามารถผลักดันรูปแบบการบริหารในองค์กรได้ด้วยความเป็นผู้นำ (leadership) ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสร้างองค์กรรัฐและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรรัฐให้เข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำไปสู่ความเชื่อมั่นระหว่างรัฐและพลเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเชื่อมั่นเป็นทรัพยากรทางวัฒนธรรมและศีลธรรมที่นำไปสู่การให้ข้อมูลระหว่างการประสานของสังคม โดยความเชื่อมั่นนี้มีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การปฏิบัติด้วย (Claus offe, 1999)

สรุปผลการวิจัย

ประชาชนและภาครัฐมีส่วนสำคัญในการสร้างความเป็นพลเมืองด้วยการปฏิสัมพันธ์กันด้วยบทบาทใดบทบาทหนึ่งที่มีต่อกัน ทั้งนี้ในด้านการบริหาร การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วม สามารถสร้างความรับผิดชอบต่อการปกครอง การเรียนรู้ถึงการต่อรองระหว่างพลเมืองด้วยกันและระหว่างพลเมืองกับรัฐถึงการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด นำไปสู่การจัดลำดับความสำคัญของนโยบายและโครงการต่างๆ ที่เกิดจากการเห็นพ้องและยอมรับร่วมกันของสังคม นับว่า การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นการบริหารที่สามารถสร้างความเป็นพลเมืองได้ อย่างไรก็ตาม ภายใต้ปัจจัยแวดล้อมทางด้านผู้นำ และความเชื่อมั่นระหว่างรัฐและพลเมือง

ข้อเสนอแนะ

ในการสร้างเสริมความเป็นพลเมืองของประชาชน การบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วม เป็นอีกหนึ่งกระบวนการบริหารที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะนำมาใช้ในการบริหารเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและกระตุ้นสำนึกความเป็นพลเมืองในพื้นที่ได้

เอกสารอ้างอิง

ฉลอง สุนทราวาณิชย์. (2538). **วิพากษ์สังคมไทย**. สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ: อมรินทร์.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2551). **พลเมืองเข้มแข็ง**. กรุงเทพฯ: วิภาษา.

ไททัศน์ มาลา. (2554). การปกครองท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนผ่าน: **Thailand local government in transitional period**. วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์, 1(2), 29-49.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). **ความก้าวหน้ากระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บุญมี ฉิมพลี. หัวหน้าชุมชน. 2556 (10 พฤษภาคม). **การสัมภาษณ์**.

รัฐศิรินทร์ วังกานนท์. (2554). **รายงานวิจัยสำนึกพลเมือง**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง.

สถาบันพระปกเกล้า. (2555). **รางวัลพระปกเกล้า'55**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า

สราวุฒิ ทองส่วน. หัวหน้าชุมชน. 2556 (11 พฤษภาคม). **การสัมภาษณ์**.

สายใจ เลิศวิริยะประภา. นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเขาสามยอด จังหวัดลพบุรี. 2556 (12 พฤษภาคม). **การสัมภาษณ์**.

สมยศ พลเยี่ยม. หัวหน้าชุมชนและประธานคณะกรรมการหัวหน้าชุมชน. 2556 (10 พฤษภาคม). **การสัมภาษณ์**.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2545). **การเมืองของพลเมือง** = Civicness and self-government. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). **แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

King, C.S., Feltey, K.M., & Susel, B.O. (1998). The question of participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. **Public Administration Review**, 58 (4): 317-25.

Migdal J. S. (1988). **Strong societies and weak states: State – society relation and state capabilities in the third world**. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Offe, C. (1999). How can we trust our fellow citizens? In Warren, M.E. (1999). **Democracy and trust**. Cambridge, UK ; New York : Cambridge University Press.

Painter, G. (2002). **Quality Participation in Poverty Reduction Strategies: Experiences from Malawi, Bolivia and Rwanda**. Christian Aid, London. Retrieved from http://www.christian-aid.org.uk/indepth/0208qual/quality.htm

Shah, A. (2007). **Participatory budgeting**. Washington, DC: World Bank.

Twine, F. (1994). **Citizenship and social rights : The interdependence of self and society**. London: Sage.

Wampler, B. (2000). Practical Guide to Participatory Budgeting. In Shah, A. (2007). **Participatory budgeting**. Washington, DC: World Bank.