

การประเมินผลการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร
Evaluating People's Participation Encouragement of Community Organization Councils in Bangkok Area

ว่าที่ร้อยตรี อนันต์ สิทธิวัฒนานนท์
สาขาวิชาการบริหารงานตำรวจ ภาควิชาสังคมศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยอยู่ 2 ข้อ คือ 1) เพื่อประเมินผลการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และ 2) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงหรือพัฒนาประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยการศึกษาในครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการการค้นคว้าผ่านเอกสาร การสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ และการสนทนากลุ่ม ผลการศึกษา พบว่า

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ยังไม่ประสบความสำเร็จ อันสะท้อนให้เห็นว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่ต้องการเสริมสร้างการมีพื้นที่ทางสังคมแก่ประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนเองและประเทศชาติ และพัฒนาระบบประชาธิปไตยและระบบ ชรรมาภิบาลในระดับฐานราก นั้น ยังไม่ได้รับการตอบสนองในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้จัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงหรือพัฒนาประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เพื่อนำไปสู่การตอบสนองเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ในข้างต้นในที่สุด

คำสำคัญ : พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551, สภาองค์กรชุมชน, การประเมินผล

Abstract

This research paper has two research objectives: 1) to evaluate people's participation encouragement of Community Organization Councils in bangkok area, and 2) to make recommendations which benefit for improving and developing the efficiency and effectiveness of evaluating people's participation encouragement of Community Organization Councils in bangkok area. This study use qualitative research methods, which use documentary study, observation, in-depth interview, informal interview and focus group discussion for the collecting data. The research findings include the following.

People's participation encouragement of Community Organization Councils in bangkok area does not completely achieved. This reflects that the will of Community Organization Council Act B.E.2551, supporting the social space for the people in participation of problem solving and its community and nation's development, and the democratic development and good governance at the fundamental level, was not achieved in bangkok area.

Hence, researcher make recommendations which benefit for improving and developing the efficiency and effectiveness of evaluating people's participation encouragement of Community Organization Councils in bangkok area. For reach the will of Community Organization Council Act B.E.2551 that abovementioned.

Key Words : Community Organization Council Act B.E.2551, Community Organization Council, Evaluation

1. บทนำ

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 คือ นโยบายสาธารณะ หรือเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญ (อนันต์ สิทธิวัฒน์านนท์, 2558: หน้า 4) ที่มีเจตนารมณ์มุ่งหมายให้เกิดการรับรู้และรับรองสถานภาพและบทบาทขององค์กรชุมชนและสภาองค์กรชุมชนตำบล เสริมสร้างการมีพื้นที่ทางสังคมแก่ประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนเองและประเทศชาติ ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 พัฒนาระบบประชาธิปไตยและระบบธรรมาภิบาลในระดับฐานราก และเสริมสร้างให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน (ประสาน บุญโสภากย์, ศรีราชา เจริญพานิช และพวงผกา บุญโสภากย์, 2552: หน้า 12-20)

อนึ่ง เพื่อให้เกิดการบรรลุเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ในข้างต้น กิจกรรมทางการบริหารกิจกรรมหนึ่งที่ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญในการดำเนินการอย่างยี่งวด คือ การประเมินผลการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 อย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อนำเอาข้อมูล ข้อค้นพบ และข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากการประเมินผลไปใช้ประกอบการตัดสินใจเพื่อดำเนินการแก้ไข และพัฒนาพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และมาตรการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน การบริหารจัดการ และการดำเนินงานต่างๆ ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้นต่อไป

ดังนั้น เพื่อเป็นการร่วมสนับสนุนการขับเคลื่อนเพื่อบรรลุเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ในบทความวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะได้นำเสนอถึงผลการประเมินการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ในด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นประเด็นหลักที่มีความสำคัญยิ่ง ในพื้นที่กรุงเทพมหานครอันเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมากที่สุดของประเทศ

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อประเมินผลการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

2.2 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงหรือพัฒนาประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

3. ขอบเขตการวิจัย

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการประเมินผลการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชน

3.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ พื้นที่กรุงเทพมหานคร

3.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา ตั้งแต่เริ่มมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 (กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551) จนถึง เมษายน พ.ศ. 2556

4. แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้แนวคิดและทฤษฎีในเรื่องตัวแบบการประเมินผลนโยบายของ Vedung (1997 อ้างถึงใน ญัฐฐา วินิจนัยภาค, 2554, หน้า 356-362) โดยตัวแบบการประเมินผลนโยบายของ Vedung ที่ผู้วิจัยได้เลือกประยุกต์ใช้คือ ตัวแบบการบรรลุเป้าประสงค์ (goal-attainment model) ซึ่งตัวแบบนี้ต้องการทราบว่า ผลที่ได้รับจริงจากนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ตรงกันกับเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ ซึ่งถ้าเปรียบเทียบแล้วตรงกัน ก็หมายความว่านโยบาย/แผนงาน/โครงการ นั้นประสบความสำเร็จ (Vedung, 1997 อ้างถึงใน ญัฐฐา วินิจนัยภาค, 2554: หน้า 358) ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงเป็นการประยุกต์ใช้ ตัวแบบการบรรลุเป้าประสงค์ ในการประเมินผลการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั่นเอง

5. วิธีดำเนินการวิจัย

5.1 ระเบียบวิธีวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research methods)

5.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

5.2.1 การค้นคว้าผ่านเอกสาร (documentary study) โดยทำการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในเชิงปฐมภูมิ (primary source) และทุติยภูมิ (secondary source) ซึ่งได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หนังสือราชการ หนังสือ บทความ วารสาร รายงานผลการดำเนินงาน งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐ และของสภาองค์กรชุมชน

5.2.2 การสังเกตการณ์ (observation) ทั้งแบบมีส่วนร่วมและแบบไม่มีส่วนร่วมในการประชุม และการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของสภาองค์กรชุมชน ทั้งในระดับเขต ระดับกลุ่มเขต ระดับพื้นที่กรุงเทพมหานคร

ระดับภาค และระดับชาติ จำนวน 31 ครั้ง ครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่ วันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2555-วันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2556

5.2.3 การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ซึ่งได้แก่ แกนนำของสภาองค์กรชุมชนในระดับชาติ แกนนำของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ผู้จัดการสำนักงานภาคกรุงเทพฯ และปริมณฑล เจ้าหน้าที่ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนที่รับผิดชอบ และเคยรับผิดชอบงานส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตที่ทำงานร่วมกับสภาองค์กรชุมชนเขตที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย นักวิชาการ แกนนำขบวนองค์กรชุมชนประเด็นต่างๆ ฯลฯ รวมจำนวน 25 ท่าน

5.2.4 การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (informal interview) ใช้การซักถามพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นแบบไม่เป็นทางการ โดยพยายามให้ผู้ถูกสัมภาษณ์รู้สึกว่ามีบรรยากาศที่เป็นกันเอง ควบคุมไปกับการสังเกตการณ์ในการเก็บรวบรวมจากแกนนำ สมาชิก ที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่ของสภาองค์กรชุมชน แกนนำองค์กรชุมชนในพื้นที่เขตที่ต้องการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนเขต แต่ยังไม่สามารถจัดตั้งได้ ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนที่รับผิดชอบ และเคยรับผิดชอบงานส่งเสริมกิจการสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แกนนำขบวนองค์กรชุมชนประเด็นงานพัฒนาต่างๆ ประชาชนที่อยู่ในบริเวณสถานที่ที่ใช้ในการประชุม หรือจัดกิจกรรมของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร ฯลฯ

5.2.5 การสนทนากลุ่ม (focus group discussion) โดยใช้แนวคำถามการสนทนากลุ่มเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งได้แก่ ประธานและสมาชิกสภาองค์กรชุมชนเขตที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย และแกนนำองค์กรชุมชนในพื้นที่เขตที่ต้องการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนเขตแต่ยังไม่สามารถจัดตั้งได้ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย รวมจำนวน 26 ท่าน

5.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative data analysis) โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis)

6. ผลการวิจัย

การประเมินผลการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้ตัวแบบการบรรลุเป้าประสงค์ (goal-attainment model) ของ Vedung (1997 อ้างถึงใน ธรรมนูญ วิจิณัยภาค, 2554: หน้า 358) ในการประเมินผล โดยกำหนดให้การประเมินผลการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ประกอบไปด้วยตัวชี้วัด 3 ตัว ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินว่า “ตัวชี้วัดส่วนใหญ่ (2 ตัวขึ้นไป) ของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครประสบความสำเร็จหรือไม่ หากประสบความสำเร็จ ถือว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครประสบความสำเร็จ แต่ถ้าไม่ก็ถือว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครยังไม่ประสบความสำเร็จ” ซึ่งผลการประเมิน พบว่า การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ยังไม่ประสบความสำเร็จ

ทั้งนี้ เนื่องจาก ตัวชี้วัดของผลลัพธ์ในด้านนี้ ยังไม่ประสบความสำเร็จแม้แต่ตัวชี้วัดเดียวโดยอาจพิจารณารายละเอียดของผลการประเมินตัวชี้วัดทั้ง 3 ตัว ได้ดังนี้

6.1 ความรู้ความเข้าใจในเรื่องสภาองค์กรชุมชนของประชาชน

การประเมินผลการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครในตัวชี้วัดความรู้ความเข้าใจในเรื่องสภาองค์กรชุมชนของประชาชน ผู้วิจัยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินว่า “มีประชาชนทุกๆ ไปที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่รู้จักหรือมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องสภาองค์กรชุมชนมากขึ้นอย่างชัดเจน หรือไม่ หากมากขึ้นอย่างชัดเจนถือว่าประสบความสำเร็จ แต่ถ้าไม่มากขึ้นอย่างชัดเจน ถือว่ายังไม่ประสบความสำเร็จ” ซึ่งผลการประเมิน พบว่า ตัวชี้วัดความรู้ความเข้าใจในเรื่องสภาองค์กรชุมชนของประชาชน ยังไม่ประสบความสำเร็จ

ทั้งนี้เนื่องจาก การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่ผ่านมา ยังไม่สามารถทำให้ประชาชนทุกๆ ไปที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร รู้จักหรือ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาองค์กรชุมชนได้มากขึ้นอย่างชัดเจน เพราะในปัจจุบันสภาองค์กรชุมชน ก็ยังคงเป็นที่รู้จัก และเข้าใจเฉพาะในกลุ่มประชาชนที่อยู่ในวงการพัฒนาชุมชน (ประชาชนที่ทำงานด้านการพัฒนาชุมชน หรือมีความสนใจในการศึกษาด้านการพัฒนาชุมชน) เป็นส่วนใหญ่ (เกือบทั้งหมด) ไม่แตกต่างไปจากช่วงเริ่มแรกของการบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ อย่างชัดเจน และ ก็มีประชาชนที่อยู่ในวงการพัฒนาชุมชนเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องสถานะ บทบาทภารกิจ และเป้าหมายของสภาองค์กรชุมชนอย่างถูกต้อง และชัดเจน ดังตัวอย่างความคิดเห็นของแกนนำสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครท่านหนึ่งที่ให้ข้อมูลว่า

คิดว่าคงไม่ถึง 20% เลย แต่ถ้าคนสนใจเรื่องของขบวนการองค์กรชุมชนคนที่เขามีความใส่ใจเกี่ยวกับเรื่องของการทำงานการเมือง ส่วนใหญ่จะรู้จักสภาองค์กรชุมชน คน กทม. ไม่ใช่จะสนใจการเมืองภาคพลเมืองแบบนี้ บางทีเขาก็สนใจการเมืองใหญ่อย่างเดียวเลย แต่บางคนที่เขาสนใจที่เขาทำกลุ่มองค์กรส่วนใหญ่จะรู้จัก

ในส่วนของผู้ชมชนที่ กทม. แต่งตั้งรับรอง 2,000 กว่าชุมชน ส่วนใหญ่สักประมาณ 30 - 40% จะรู้จัก แล้วก็ทำงานกับ พอช. อยู่แล้ว แล้วก็องค์กรภาคสังคมต่างๆ ถ้าถามเขาว่ารู้จักสภาองค์กรชุมชนหรือไม่ ผมว่าก็จะรู้จักอยู่เยอะ...แต่มันก็ยังจำกัดอยู่ในคนในวงการพัฒนา ส่วนคนพวกหาเช้ากินค่ำอย่างนี้ไม่รู้จัก

นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสังเกตการณ์ และการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการกับประชาชนที่อยู่ในบริเวณสถานที่ที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร ทั้งในระดับเขตและระดับจังหวัด ที่พบว่า ประชาชนที่อยู่ในบริเวณสถานที่ที่ใช้การดำเนินกิจกรรมต่างๆของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครทั้งในระดับเขตและระดับจังหวัด เกือบทั้งหมดจะไม่รู้จักหรือไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาองค์กรชุมชนเลย แม้ว่าจะเคยเห็นการประชุมหรือการดำเนินกิจกรรมต่างๆของสภาองค์กรชุมชนอยู่ก็ตาม

6.2 การให้ความสำคัญต่อสภาองค์กรชุมชนของประชาชน

การประเมินผลการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครในตัวชี้วัดการให้ความสำคัญต่อสภาองค์กรชุมชนของประชาชน ผู้วิจัยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินว่า “มีประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ที่ให้ความสำคัญต่อสภาองค์กรชุมชนมากขึ้นอย่างชัดเจน หรือไม่ หากมากขึ้นอย่างชัดเจนถือว่าประสบความสำเร็จ แต่ถ้าไม่มากขึ้นอย่างชัดเจน ถือว่ายังไม่ประสบความสำเร็จ” ซึ่งผลการประเมิน พบว่า ตัวชี้วัด การให้ความสำคัญต่อสภาองค์กรชุมชนของประชาชน ยังไม่ประสบความสำเร็จ

ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่ผ่านมา ยังไม่สามารถทำให้ประชาชนทั่วไป ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครตระหนักถึงความสำคัญของการมีสภาองค์กรชุมชนได้มากขึ้นอย่างชัดเจน ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการที่สภาองค์กรชุมชนยังคงเป็นที่รู้จักเฉพาะคนในวงการพัฒนาชุมชนเป็นส่วนใหญ่ (เกือบทั้งหมด) ไม่แตกต่างไปจากช่วงเริ่มแรกของการบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ จึงส่งผลต่อเนื่องทำให้ประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ยังไม่ได้ให้ความสนใจหรือความสำคัญต่อสภาองค์กรชุมชนไปด้วยโดยปริยาย ดังพิจารณาได้จากข้อมูลรายงานผลการดำเนินงาน “การทบทวนตนเองเพื่อการพัฒนาคุณภาพสภาองค์กรชุมชนสู่ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง” ของสภาองค์กร

ชุมชนเขต 22 สภา ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ที่แสดงให้เห็นว่ามีจำนวนประชาชนทั่วไปที่เข้าร่วมเวทีการ ทบพทวนตนเองของสภาองค์กรชุมชนเขตต่างๆ (ซึ่งเป็นกิจกรรมที่สำคัญของสภาองค์กรชุมชน กรุงเทพมหานคร) คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 5.15 ของจำนวนผู้เข้าร่วมเวทีการทบทวนฯ ทั้งหมด เท่านั้น รายละเอียดดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวน และสัดส่วนของผู้เข้าร่วมเวทีการทบทวนตนเองของสภาองค์กรชุมชนเขต 22 สภา ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จำแนกตามสถานะของผู้เข้าร่วม

สถานะของผู้เข้าร่วมเวทีการทบทวนตนเอง ของสภาองค์กรชุมชนเขต	จำนวน (คน)	ร้อยละ
สมาชิกจากตัวแทนกลุ่ม/เครือข่ายชุมชน	734	90.06
สมาชิกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	10	1.23
ที่ปรึกษา /หน่วยงานที่เชิญมาร่วมประชุม	29	3.56
กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน	0	0
ผู้บริหาร/สภา/สมาชิก อปท.	0	0
ประชาชนทั่วไป	42	5.15
รวม	815	100

แหล่งที่มา: สมัชชาสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร, 2556.

สอดคล้องกับตัวอย่างความคิดเห็นของแกนนำสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครท่านหนึ่งที่ให้ ข้อมูลว่า

“คนธรรมดา [ประชาชนทั่วไป-ผู้วิจัย] ให้ความสำคัญน้อย ตัวชี้วัดก็คือ เวลาเราเชิญ ออกสื่อคนธรรมดาที่เดินเข้าร่วมงานเองโดยไม่มีใครไปบอก มีน้อย”

สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสังเกตการณ์ และการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการกับประชาชนที่ อยู่ในบริเวณสถานที่ที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร ที่พบว่า ประชาชนที่อยู่ในบริเวณสถานที่ที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร ทั้งในระดับเขตและระดับจังหวัดเกือบทั้งหมดจะไม่มีรู้จักหรือไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาองค์กร ชุมชนเลย แม้ว่าจะเคยเห็นการประชุมหรือการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของสภาองค์กรชุมชนอยู่ก็ตาม ซึ่ง ณ จุดนี้ย่อมที่จะสามารถสรุปต่อไปได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่เหล่านี้จะไม่ได้ให้ความสำคัญกับสภาองค์กร

ชุมชนด้วยโดยปริยาย เพราะเมื่อไม่รู้จักก็ย่อมไม่สามารถจะให้ความสำคัญได้ และจากการที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการสังเกตการณ์การดำเนินกิจกรรมต่างๆของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครในระดับต่างๆ ในหลายๆโอกาส ก็พบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วผู้เข้าร่วมการประชุมและกิจกรรมของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครทั้งในระดับเขตและระดับจังหวัดจะเป็นสมาชิกคนเดิมๆ โดยเฉพาะสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญ จะเจอแทบทุกครั้งที่เราเข้าไปสังเกตการณ์ ส่วนสมาชิกใหม่ที่เพิ่งมาเข้าร่วมการประชุมหรือกิจกรรมของสภาองค์กรชุมชนจะมีจำนวนไม่มาก ส่วนประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสภาองค์กรชุมชนแต่เข้าร่วมการประชุม และกิจกรรมของสภาองค์กรชุมชนด้วยความสนใจส่วนตัวโดยไม่ได้รับเชิญนั้นจะมีน้อยมาก และมีเฉพาะ ในการประชุมหรือกิจกรรมสำคัญเท่านั้น เช่น การเปิดเวทีสาธารณะของสภาองค์กรชุมชนเขต และสมัชชา สภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งคนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะไม่รู้จักหรือมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องสภาองค์กรชุมชนเลย เพียงแต่เข้าใจว่าเป็นกิจกรรมของภาคประชาชนเลยสนใจมาเข้าร่วม หรือถ้าพอรู้จัก ก็ไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจในรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องสภาองค์กรชุมชนอย่างชัดเจน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าคนที่ให้ความสำคัญกับสภาองค์กรชุมชนยังคงจำกัดอยู่เฉพาะกับคนที่เป็สมาชิกสภาองค์กรชุมชนเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนมากในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

6.3 การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน และสังคมของประชาชน

การประเมินผลการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครในตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน และสังคมของประชาชน ผู้วิจัยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินว่า “มีประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชนและสังคมร่วมกับสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครมากขึ้นอย่างชัดเจนหรือไม่ หากมากขึ้นอย่างชัดเจนถือว่าประสบความสำเร็จ แต่ถ้าไม่มากขึ้นอย่างชัดเจน ถือว่ายังไม่ประสบความสำเร็จ” ซึ่งผลการประเมิน พบว่า ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน และสังคมของประชาชน ยังไม่ประสบความสำเร็จ

ทั้งนี้ เนื่องจาก การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่ผ่านมายังไม่สามารถกระตุ้นส่งเสริมให้ประชาชนทั่วไปในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาของชุมชนตนเองและสังคม และเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาได้มากขึ้นอย่างชัดเจน กล่าวคือผลสำเร็จของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครเกือบทั้งหมดก็ยังคงจำกัดอยู่เฉพาะกับประชาชนที่อยู่ในวงการพัฒนาชุมชน ไม่แตกต่างไปจากช่วงเริ่มแรกของการบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ แต่อย่างใด และส่วนมากก็ยังคงจำกัดอยู่เฉพาะกับประเด็นปัญหาที่เป็น “ประเด็นร้อน” ซึ่งเป็นปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชนเป็นสำคัญ เช่น กรณีปัญหาอุทกภัยครั้งใหญ่ในกรุงเทพมหานครในช่วงปลายปี พ.ศ. 2554 ทางสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครก็สามารถระดมการมี

ส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มต่างๆเข้ามาช่วยเยียวยา และบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่เขตต่างๆได้ เป็นต้น ส่วนกรณีปัญหาที่เป็น “ประเด็นเย็น” ซึ่งเป็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ไม่เร่งด่วน แต่มีผลกระทบในทางลบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในวงกว้าง เช่น ปัญหาสุขภาพอนามัย ปัญหาขาดสวัสดิการของคนในชุมชน ปัญหาการประกอบอาชีพ ฯลฯ ปัญหาในลักษณะนี้ทางสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครยังสามารถระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาได้น้อย ทั้งในเชิงจำนวนคนที่เข้ามามีส่วนร่วม และคุณภาพของการเข้าไปมีส่วนร่วม ดังตัวอย่างความคิดเห็นของแกนนำสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครท่านหนึ่งที่สะท้อนว่า

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนมันจะต้องไปดูกระแสประเด็นร่วม [ประเด็นร้อน] เช่น มีครั้งหนึ่งที่มีความขัดแย้งทางความคิดในเรื่องของการเมืองที่ราชประสงค์ ตอนนั้นก็มีการกระชับวงล้อมในเขตนั่น แต่เราพยายามที่จะช่วยได้ เขตสองเขตเท่านั้น เช่น เขตดินแดง เขตปทุมวัน ตอนนั้นเราออกสื่อระดมความช่วยเหลือ... ถ้านับเป็นเม็ดเงินก็น่าจะได้ 10 ล้านบาทขึ้น ก็แสดงว่าถ้ามีประเด็นร่วมจริงๆ สภาองค์กรชุมชนก็สามารถทำงานได้สำเร็จ อันนี้เป็นครั้งแรกเลยนะ ส่วนปี 54 เราระดมความช่วยเหลือน้ำท่วมผ่านช่องทางสื่อไทยพีบีเอส แต่เราไม่รับเป็นเงิน ความเชื่อถือของเราอยู่ตรงนี้ เราจะไม่ให้เงินเข้าบัญชีอะไรเด็ดขาด แต่ว่าถ้ามีคนมีน้ำใจอยากช่วยเหลืออะไร เช่น เรือที่ได้มาจากบริษัทที่โคราชมาจากบริษัทโตโต เขาเอาเรือมาให้เลย เราก็เอาไปแจกของจริงเลย... ทั้งนี้ผมเชื่อว่า ประเด็นร่วมนี้สำคัญ เช่น เราจัดตั้ง สสร. ภาคประชาชน 292 คน คือ ก็มีคนแสดงตัวตนออกมาแล้วว่าจะมาร่วมกับเรา เราประกาศว่าจะเสนอรายชื่อ 10,000 รายชื่อ เพื่อขอเสนอ พ.ร.บ. การบริหารราชการ ทม. ของภาคประชาชนเราเอง ก็มีคนแสดงเจตนารมณ์เยอะ อันนี้ประเด็นร่วมครับ

ส่วนประเด็นการพัฒนา (ประเด็นเย็น) จุดยากครับ เพราะว่าสภาองค์กรชุมชนหนึ่งไม่มีเงินเดือน ไม่มีเบี้ยเลี้ยง มีแต่ค่าพาหนะ ฉะนั้น การที่จะระดมจิตอาสาขึ้นมาเป็นเรื่องลำบาก เพราะว่าผู้นำบางคนเขามีรายได้วันละหนึ่งพันบาท ในการขายของ ซึ่งการที่เขาจะหยุดมาประชุมกับเราก่อนข้างลำบาก เพราะเรามีแต่ค่าพาหนะให้วันละ 400 บาท แล้วก็นานๆ มาประชุมที ฉะนั้น ถ้าไม่มีจิตอาสาจริงๆ จะเข้ามาทำงานในจุดนี้ไม่ได้ ฉะนั้น ประเด็นการพัฒนานี้จะต้องค่อยเป็นค่อยไป

7. อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยในข้างต้นจะเห็นได้ว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของ สภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ยังไม่ประสบความสำเร็จ โดยผลการประเมิน พบว่า ตัวชี้วัดของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ทั้ง 3 ตัว ได้แก่ 1) ความรู้ความเข้าใจในเรื่องสภาองค์กรชุมชนของประชาชน 2) การให้ความสำคัญต่อสภาองค์กรชุมชนของประชาชน และ 3) การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชนและสังคมของประชาชน ยังไม่ประสบความสำเร็จเลย แม้แต่ตัวชี้วัดเดียว ในขณะที่หลักเกณฑ์ในการประเมินที่กำหนดไว้ คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครจะประสบความสำเร็จได้ ก็ต่อเมื่อตัวชี้วัดส่วนใหญ่ (2 ตัวขึ้นไป) ประสบความสำเร็จ ซึ่งผลการวิจัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่ต้องการเสริมสร้างการมีพื้นที่ทางสังคมแก่ประชาชน ในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนเองและประเทศชาติ และพัฒนาระบบประชาธิปไตยและระบบธรรมาภิบาลในระดับฐานราก นั้น ยังไม่ได้รับการตอบสนองในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

ดังนั้น เพื่อให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การตอบสนองเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ในข้างต้นนั้น ผู้วิจัยจึงได้จัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงหรือพัฒนาประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ดังอาจพิจารณารายละเอียดได้ในหัวข้อถัดไป

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 กรุงเทพมหานครควรปรับบทบาทในการทำงานร่วมกับสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครใหม่ (ทั้งระดับเขต และระดับจังหวัด) โดยกำหนดนโยบายอย่างชัดเจนว่า ให้สภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครเป็นกลไก หรือช่องทางหนึ่งในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการพัฒนากรุงเทพมหานคร

8.2 สำนักงานปฏิบัติการภาคกรุงเทพฯ และปริมณฑล ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ควรดำเนินการประสานความร่วมมือกับทางสำนักพัฒนาสังคม และสำนักงานเขตต่างๆ ของทางกรุงเทพมหานครอย่างสม่ำเสมอ และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถร่วมมือกันดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และมาตรการที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

8.3 สภาองค์กรชุมชนเขต และสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครควรเลือกขับเคลื่อนงานเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญ หรือมีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างเป็นหลัก เพื่อให้การขับเคลื่อนงานของสภาองค์กรชุมชนมีความชัดเจน และสามารถก่อให้เกิดผลงานในเชิงรูปธรรมได้มากขึ้น

8.4 การขับเคลื่อนงานของสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครควรให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่เขตให้มากขึ้น โดยสภาองค์กรชุมชนเขตต่างๆ ควรพยายามขยายฐานองค์กรสมาชิก แสวงหาแนวร่วม หาค้นทำงาน รวบรวมข้อมูลพื้นฐาน ปัญหา ความต้องการ และข้อเสนอแนะขององค์กรชุมชน และชุมชนต่างๆ ที่อยู่ในพื้นมาจัดทำเป็นแผนพัฒนาชุมชนของเขต และมุ่งสร้างผลงานเชิงรูปธรรม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนอกจากจะทำให้สภาองค์กรชุมชนเขตได้รับการยอมรับจากภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่มากขึ้นแล้ว ยังจะเป็นรากฐานที่สำคัญที่ช่วยทำให้การขับเคลื่อนงานของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร (ระดับจังหวัด) มีความชัดเจน และมีพลังมากขึ้นด้วย เนื่องจากมีมวลชนให้การสนับสนุนจำนวนมาก รวมทั้งมีข้อมูล และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุม และชัดเจน

8.5 สภาองค์กรชุมชนเขต และสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครควรพยายามดำเนินการจัดให้มีเวทีสาธารณะที่เปิดกว้างให้ประชาชนทุกกลุ่มทั้งที่เป็นสมาชิก และไม่ได้เป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชนสามารถมาเข้าร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ นำเสนอข้อมูล ปัญหา ความต้องการ และข้อเสนอแนะอย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ เพื่อเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในวงกว้าง และพัฒนาข้อเสนอ และแผนของสภาองค์กรชุมชนให้มีความชัดเจน และสอดคล้องกับปัญหา และความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่มากขึ้น

8.6 สภาองค์กรชุมชนเขต และสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครควรมุ่งเน้นการใช้สื่อต่างๆ ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลงานต่างๆ ของสภาองค์กรชุมชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่องทางของเว็บไซต์ วิทยุ และโทรทัศน์ที่เป็นสื่อที่สามารถเข้าถึงคนจำนวนมากได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สภาองค์กรชุมชนเป็นที่รู้จัก และรับรู้ของประชาชน และหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่กรุงเทพมหานครมากขึ้น ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนงานของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร

8.7 สภาองค์กรชุมชนเขต และสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานครควรมุ่งทิศทางการขับเคลื่อนไปที่พื้นที่ที่ยังไม่มีการจัดตั้งเป็นชุมชนให้มากขึ้น เช่น บ้านจัดสรร อพาร์ทเมนต์ แฟลต ทาวน์เฮาส์ ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้มีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการอยู่โดยสภาองค์กรชุมชนอาจใช้สถานการณ์วิกฤติ เช่น น้ำท่วม ไฟไหม้ ฯลฯ เป็นโอกาสในการไปเข้าส่งเสริมให้คนกลุ่มนี้ได้รวมตัวกันเป็นชุมชนเพื่อดูแลกันเอง และดูแลบ้านเมือง รวมทั้งเข้าไปเชื่อม โยงเครือข่ายการทำงานกับคนกลุ่มนี้ เพื่อขยายเครือข่ายการทำงานของสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร ให้มีความกว้างขวางมากขึ้น ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครในภาพกว้าง

เอกสารอ้างอิง

- ณัฐฐา วินิจนัยภาค. (2554). นโยบายสาธารณะ : แนวทางในการศึกษาแบบสหวิทยาการ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ประสาน บุญโสภากย์, ศรีราชา เจริญพานิช และพวงพกา บุญโสภากย์. (2552). รายงานการศึกษาพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).
- สมัชชาสภาองค์กรชุมชนกรุงเทพมหานคร. (2556). รายงานผลการดำเนินงานการทบทวนตนเองเพื่อการพัฒนาคุณภาพสภาองค์กรชุมชนสู่ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง (รวมทั้งจังหวัด). เอกสารอัดสำเนา.
- อนันต์ สิทธิวัฒนานนท์. (2558). รายงานการวิจัย เรื่อง ทฤษฎีโครงการของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551. กรุงเทพฯ.

