การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองบางกรวย จังหวัดนนทบุรี

Participatory Public Administration of Bang Kruai Municipality, Nonthaburi Province

จันทรรัตน์ ลิ้มจันทร์ทอง[1]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รักพงษ์ แสนศรี[2]

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลเมืองบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ภายใต้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม 2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และ 3) เสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา ใช้กรอบการมีส่วนร่วม 4 ด้านของ Cohen and Uphoff (1980) เก็บข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เลือกแบบเจาะจง 10 คน จาก 4 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารหน่วยงาน บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และผู้แทนชุมชน และวิเคราะห์ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า 1) เทศบาลมีกลไกการมีส่วนร่วมครบทั้ง 4 ด้าน แต่น้ำหนักไม่เท่ากัน ด้านการดำเนินงานและการรับผลประโยชน์เป็นรูปธรรมที่สุด เช่น โครงการขยะสร้างบุญ ส่วนด้านการตัดสินใจและการประเมินผลมีช่องทางหลากหลายทั้งเวทีประชาคม โครงการกระจกหกด้าน และช่องทางออนไลน์ แต่ส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับการรับฟังและแจ้งผล 2) อุปสรรคสำคัญ คือ ข้อจำกัดด้านเวลาของประชาชนวัยทำงานในบริบทสังคมเมือง ผู้สูงอายุและผู้ไม่ถนัดเทคโนโลยีเข้าไม่ถึงช่องทางออนไลน์ การสื่อสารไม่ทั่วถึง ข้อจำกัดด้านระเบียบและงบประมาณ และข้อวิจารณ์ว่าประชาคมบางครั้งเป็นเพียงพิธีการและประชาชนขาดอำนาจร่วมตัดสินใจ 3) แนวทางการพัฒนา ได้แก่ การรับฟังตั้งแต่ขั้นวางแผนและเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอน การออกแบบเวลาและช่องทางแบบผสมผสานออนไลน์และออฟไลน์ การพัฒนาทักษะดิจิทัลและความรู้ด้านระเบียบ การยกระดับระบบรับเรื่องร้องเรียนที่แจ้งสถานะได้และคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ โดยจุดเริ่มต้นที่ทำได้เร็วและใช้งบประมาณน้อย คือ การเปิดเผยผลการ

พิจารณาข้อเสนอของประชาชนและการแต่งตั้งผู้ประสานงานที่ติดต่อได้ ข้อค้นพบชี้ว่าการแจ้งผลกลับและความไว้วางใจเป็นเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมที่ต่อเนื่องในเทศบาลเมือง

คำสำคัญ : การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม, การมีส่วนร่วมของประชาชน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เทศบาลเมืองบางกรวย, Cohen and Uphoff

Abstract

This research article aimed to (1) examine the operations of Bang Kruai Municipality, Nonthaburi Province, under participatory public administration, (2) investigate the problems and obstacles encountered, and (3) propose guidelines for its development. A qualitative case study design was applied, using the four-dimensional participation framework of Cohen and Uphoff (1980). Data were collected through documentary research and in-depth interviews with 10 purposively selected key informants from four groups: local executives, heads of municipal units, municipal staff, and community representatives. The data were analyzed using content analysis.

The findings revealed that (1) the municipality had participation mechanisms in all four dimensions, but with uneven weight. Implementation and benefits were the most tangible, notably in the "Waste Creates Merit" project. Decision-making and evaluation relied on multiple channels, including public forums, the "Six-Sided Mirror" project, and online platforms, yet remained largely at the level of listening and reporting back. (2) The main obstacles were the limited time of working-age residents in an urban setting, the exclusion of older adults and people less familiar with technology from online channels, uneven communication, regulatory and budgetary constraints, and criticism that some public forums were ceremonial, with citizens lacking real decision-making power. (3) The proposed guidelines were listening from the planning stage and disclosing information at every step, combining online and offline channels with flexible schedules, strengthening digital and

regulatory skills, upgrading the complaint system with status tracking and personal data protection, and building cooperation networks. The quickest low-cost starting points were publicizing the outcomes of proposal reviews and appointing an accessible coordinator. The study suggests that feedback and trust are preconditions for sustained participation in urban municipalities.

Keywords : participatory public administration, citizen participation, local government, Bang Kruai Municipality, Cohen and Uphoff

บทนำ

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญของการบริหารราชการไทยตามหลักธรรมาภิบาล พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้ส่วนราชการบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เปิดเผยข้อมูล และตอบสนองความต้องการของประชาชน ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น รับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่นและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนที่สุดในการแปลงหลักการนี้สู่การปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม การมีช่องทางให้ประชาชนเข้าร่วมไม่ได้หมายความว่าการมีส่วนร่วมมีคุณภาพ Cornwall (2008) ชี้ว่าการพิจารณาการมีส่วนร่วมต้องระบุว่าใครเข้าร่วม เข้าร่วมในเรื่องใด และมีบทบาทอย่างไร ส่วน Arnstein (1969) แยกการให้ข้อมูลและการปรึกษาหารือออกจากการมีอำนาจร่วมตัดสินใจอย่างแท้จริง งานวิจัยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่ใช้กรอบของ Cohen and Uphoff (1980) พบว่าระดับการมีส่วนร่วมแต่ละด้านไม่เท่ากัน โดยด้านการประเมินผลมักอยู่ต่ำกว่าด้านอื่น (โชติมา นวลจันทร์ และคณะ, 2565) และบุคลากรหรือประชาชนมักมีบทบาทจำกัดในขั้นการตัดสินใจ (จันจิรา เรียงแสน และ วีณา พึงวิวัฒน์นิกุล, 2566)

เทศบาลเมืองบางกรวยเป็นเทศบาลเมืองที่ตั้งติดกรุงเทพมหานคร ยกฐานะจากเทศบาลตำบลเมื่อปี พ.ศ. 2545 ครอบคลุมตำบลบางกรวยและตำบลวัดชลอ เนื้อที่ 8.4 ตารางกิโลเมตร (เทศบาลเมืองบางกรวย, 2569) พันธกิจของเทศบาลระบุให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด

นโยบาย การวางแผน และการติดตามประเมินผลโครงการ แต่จากการปฏิบัติงานของผู้วิจัยในเทศบาลยังพบว่าประชาชนไม่ได้ร่วมตรวจสอบงานของเทศบาลอย่างจริงจัง ได้รับข่าวสารน้อย และให้ความร่วมมือในกิจกรรมเช่นการทำประชาพิจารณ์ไม่เต็มที่

งานวิจัยก่อนหน้าในพื้นที่เดียวกันศึกษาเฉพาะการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ด้วยแบบสอบถามผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 400 คน พบว่าการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก (ภาวัช รุจาฉันท์, 2566) แต่ยังไม่มีงานที่อธิบายเชิงลึกว่ากลไกการมีส่วนร่วมทั้ง 4 ด้านทำงานอย่างไร ติดขัดที่ใด และควรพัฒนาอย่างไร บทความนี้จึงใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อเติมช่องว่างดังกล่าว โดยพิจารณาทั้งกลไกที่มีอยู่ คุณภาพของบทบาทประชาชน และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับบริบทเมือง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลเมืองบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ภายใต้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองบางกรวย
3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองบางกรวย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ จึงไม่มีการตั้งสมมติฐานเพื่อทดสอบทางสถิติ

การทบทวนวรรณกรรม

1. การมีส่วนร่วมตามกรอบของ Cohen and Uphoff

Cohen and Uphoff (1980) จำแนกการมีส่วนร่วมเป็น 4 ด้าน ได้แก่ การตัดสินใจ การดำเนินงาน การรับผลประโยชน์ และการประเมินผล เพื่อทำให้แนวคิดการมีส่วนร่วมชัดเจนพอที่จะศึกษาได้ จุดเด่นของกรอบนี้คือการมองการมีส่วนร่วมเป็นวงจร ประชาชนอาจได้รับประโยชน์โดยไม่ได้ร่วมตัดสินใจ หรือร่วมลงแรงโดยไม่ได้ร่วมประเมินผล การประเมินคุณภาพการมีส่วนร่วมจึงต้องพิจารณาทั้ง 4 ด้านประกอบกัน Cornwall (2008) เสริมว่าจำนวนผู้เข้าร่วมไม่สะท้อนคุณภาพ ต้องดูว่าผู้เข้าร่วมมีอำนาจและบทบาทอย่างไร ส่วน Arnstein (1969) จัดลำดับ

ขั้นการมีส่วนร่วมตั้งแต่การให้ข้อมูลและการปรึกษาหารือ ไปจนถึงการมีอำนาจของพลเมือง ซึ่งใช้เป็นเกณฑ์พิจารณา "ความลึก" ของการมีส่วนร่วมในแต่ละด้านได้

2. การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ

Ansell and Gash (2008) อธิบายว่าความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องอาศัยเงื่อนไขเบื้องต้น เช่น ความสมดุลด้านอำนาจและทรัพยากร ภาวะผู้นำ และกติกาที่ชัดเจน รวมทั้งกระบวนการสื่อสารตรงและการสร้างความไว้วางใจ โดยผลสำเร็จระยะสั้นช่วยหนุนความร่วมมือในระยะต่อไป Emerson et al. (2012) เสนอพลวัตความร่วมมือ 3 องค์ประกอบ ได้แก่ การมีส่วนร่วมอย่างมีหลักการ (principled engagement) แรงจูงใจร่วม (shared motivation) และศักยภาพในการดำเนินงานร่วม (capacity for joint action) ในบริบทไทย งานทบทวนแนวคิดชี้ว่าความสำเร็จของการประสานความร่วมมือขึ้นกับโครงสร้างสถาบัน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างภาคี (ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์, 2560; พัชราภา ตันตราจิน, 2563; กุลธิดา ศรัทธาครั้ง และคณะ, 2567) ส่วนอธิพงษ์ ภูมีแสง และ สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2569) สังเคราะห์กรอบทั้งสองเพื่อใช้กับเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเน้นความไว้วางใจ ความโปร่งใส และการสื่อสารอย่างเปิดเผยเป็นเงื่อนไขสนับสนุน

3. การพัฒนาศักยภาพการมีส่วนร่วม

OECD (2022) เสนอว่ากระบวนการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพต้องมีความชัดเจนว่าความเห็นของประชาชนส่งผลต่อการตัดสินใจอย่างไร มีความโปร่งใส ครอบคลุม คุ้มครองความเป็นส่วนตัว และให้ข้อมูลย้อนกลับแก่ผู้เข้าร่วม การพัฒนาศักยภาพจึงต้องทำทั้งฝั่งผู้เข้าร่วมและฝั่งองค์กร Durrer and Davey (2024) ชี้ว่าความร่วมมือระหว่างผู้ปฏิบัติกับนักวิจัยช่วยสร้างขีดความสามารถด้านธรรมาภิบาลแบบมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น และ United Nations Development Programme [UNDP] (2023a) สรุปบทเรียนว่าการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนระดับท้องถิ่นต้องอาศัยการเสริมศักยภาพรัฐบาลท้องถิ่นและการเปิดพื้นที่ให้กลุ่มที่เสี่ยงต่อการถูกทิ้งไว้ข้างหลัง สำหรับประเทศไทย กระทรวงมหาดไทย สหภาพยุโรป และ UNDP ร่วมดำเนินโครงการ Strengthening SDG Localization in Thailand เพื่อพัฒนาศักยภาพผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับพื้นที่ (UNDP, 2023b)

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเชิงประจักษ์ที่ใช้กรอบ Cohen and Uphoff สรุปได้ดังตารางที่ 1 ข้อมูลในตารางตรวจสอบจากหน้าบทความต้นฉบับใน ThaiJO หรือเว็บไซต์วารสาร ส่วนคอลัมน์ "ข้อจำกัด" เป็นการประเมินของผู้เขียนจากระเบียบวิธีวิจัย ไม่ใช่ข้อความที่ผู้วิจัยเดิมระบุ

ตารางที่ 1 สังเคราะห์งานวิจัยที่ใช้กรอบการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff

ผู้วิจัย	ปี	วัตถุประสงค์	กลุ่มตัวอย่าง	วิธีวิจัย	เครื่องมือ	การวิเคราะห์ข้อมูล	ผลการวิจัย	ข้อจำกัด (ผู้เขียนประเมิน)	ความเกี่ยวข้อง
ภาวัช รุจาฉันท์	2566	ศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองบางกรวย	ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 18 ปีขึ้นไป 400 คน	เชิงปริมาณ (สำรวจ)	แบบสอบถาม	ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน t-test F-test สหสัมพันธ์เพียร์สัน	การมีส่วนร่วมระดับมาก ปัจจัยผู้นำชุมชน ความรู้ การจูงใจ และทัศนคติสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญ	วัดระดับได้แต่ไม่อธิบายกลไกและคุณภาพของการมีส่วนร่วม ครอบคลุมเฉพาะการจัดทำแผน	พื้นที่เดียวกัน ใช้เป็นฐานเปรียบเทียบและชี้ช่องว่างเชิงคุณภาพ

จันจิรา เรียงแสน และวีณา พึงวิวัฒน์นิกุล	2566	ศึกษาการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ 2566 ของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 8 คน	เชิงคุณภาพ	การศึกษาเอกสาร แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง	การวิเคราะห์เชิงคุณภาพตามกรอบ 4 ด้าน	บุคลากรมีบทบาทจำกัดในการตัดสินใจ เวลาจัดทำแผนสั้น และการสื่อสารไม่ครอบคลุม	บริบทหน่วยงานภายในภาครัฐ ไม่ใช่ประชาชน	ใช้กรอบและวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเดียวกัน พบปัญหาด้านการตัดสินใจคล้ายกัน
โชติมา นวลจันทร์ และคณะ	2565	ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มสตรีเทศบาลเมืองอ่างศิลา	สตรีในเทศบาล 379 คน	เชิงปริมาณ (สำรวจ)	แบบสอบถาม (ความเชื่อมั่น .95)	ความถี่ ค่าเฉลี่ย t-test One-way ANOVA สหสัมพันธ์เพียร์สัน	การมีส่วนร่วมระดับปานกลาง ด้านรับผลประโยชน์สูงสุด ด้านประเมินผลต่ำสุด	กลุ่มเฉพาะ (สตรี) และเน้นการมีส่วนร่วมทางการเมือง	เทศบาลเมืองเช่นเดียวกัน ชี้ว่าด้านประเมินผลเป็นจุดอ่อน

รัชพงศ์ ชูแก้ว และคณะ	2567	ศึกษาการวางแผนยุทธศาสตร์และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อประสิทธิผลของ อบจ.สงขลา	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 333 คน และผู้บริหาร 16 คน	แบบผสมผสาน	แบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึก	สถิติเชิงพรรณนา การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ	การวางแผนยุทธศาสตร์และการมีส่วนร่วมอธิบายประสิทธิผลได้ประมาณร้อยละ 3 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05	อำนาจอธิบายต่ำ บริบท อบจ. ต่างจากเทศบาล	สนับสนุนว่าการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับประสิทธิผลของท้องถิ่น แต่ผลเชิงปริมาณยังจำกัด
Rahmawati and Agustina	2023	ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน หมู่บ้าน Ketapang ชิดัวร์โจ อินโดนีเซีย	ไม่สามารถยืนยันได้ จากหน้าบทความ	ไม่สามารถยืนยันได้	ไม่สามารถยืนยันได้	ไม่สามารถยืนยันได้	ใช้กรอบ 4 ขั้นของ Cohen and Uphoff ตามข้อสรุปในเล่ม IS พบว่าชุมชนมีบทบาทตัดสินใจชัดเจนส่วนการ	บริบทหมู่บ้านต่างประเทศ	ชี้ว่าความลึกของการมีส่วนร่วมแต่ละด้านต่างกัน

							ดำเนินงานเน้นการลงแรง		

จากตารางที่ 1 งานส่วนใหญ่ในไทยเป็นการวัดระดับการมีส่วนร่วมด้วยแบบสอบถาม ผลที่ตรงกันคือด้านการตัดสินใจและการประเมินผลเป็นจุดอ่อน แต่ยังมีงานน้อยที่อธิบายเชิงลึกว่าจุดอ่อนนี้เกิดจากกลไกหรือบริบทใดในเทศบาลเมือง

5. กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยใช้การมีส่วนร่วม 4 ด้านของ Cohen and Uphoff (1980) เป็นกรอบหลักในการอธิบายการดำเนินงาน ปัญหา และแนวทางพัฒนา โดยใช้แนวคิดการประสานความร่วมมือและการพัฒนาศักยภาพประกอบการสังเคราะห์แนวทางพัฒนา ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย ดัดแปลงจาก Cohen and Uphoff (1980)

วิธีดำเนินการวิจัย

รูปแบบการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา (case study) เทศบาลเมืองบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ใช้การศึกษาเอกสารร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึก ดำเนินการศึกษาระหว่างเดือนสิงหาคมถึงธันวาคม 2569

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คัดเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) จากหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ส่วนผู้แทนชุมชนเลือกจากชุมชนที่มีพื้นที่และประชากรมาก รวม 10 คน ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

กลุ่ม	รหัส	จำนวน (คน)
ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (A)	A01–A02	2
ผู้บริหารหน่วยงานของเทศบาล (B)	B01–B03	3
บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน (C)	C01–C02	2
ผู้แทนชุมชน (D)	D01–D03	3
รวม		10

เครื่องมือ แนวคำถามการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง 3 ส่วน ตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อ ส่วนที่ 1 แบ่งคำถามตามการมีส่วนร่วม 4 ด้าน ใช้คำถามปลายเปิดพร้อมคำถามซัก (probes)

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยนัดหมายพร้อมส่งแบบสัมภาษณ์และคำชี้แจงล่วงหน้า ขออนุญาตบันทึกเสียงและสัมภาษณ์คนละประมาณ 30 นาทีถึง 1 ชั่วโมง การนำเสนอผลใช้รหัสแทนชื่อเพื่อรักษาความลับของผู้ให้ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล ถอดเทปแบบคำต่อคำ แล้ววิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) จัดหมวดหมู่ตามกรอบ 4 ด้าน เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างระหว่างผู้ให้ข้อมูลแต่ละกลุ่มและตรวจสอบข้ามกับข้อมูลเอกสาร (data triangulation) เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือ

สถานะของผู้วิจัย ผู้วิจัยหลักดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลัง เทศบาลเมืองบางกรวย การเป็นผู้วิจัยภายในช่วยให้เข้าถึงข้อมูลและผู้ให้ข้อมูลได้ง่าย แต่อาจทำให้ผู้ให้ข้อมูลฝั่งเทศบาลตอบในทิศทางบวก ผู้วิจัยจึงรายงานความเห็นที่แตกต่างกันไว้คู่กัน และระบุรหัสผู้ให้ข้อมูลกำกับทุกข้อค้นพบ

ผลการวิจัย

1. การดำเนินงานภายใต้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

เทศบาลมีกลไกครบทั้ง 4 ด้าน แต่ด้านที่เห็นเป็นรูปธรรมที่สุดคือการดำเนินงานและการรับผลประโยชน์ สรุปได้ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 กลไกการมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองบางกรวยจำแนกตามกรอบ Cohen and Uphoff

ด้าน	กลไกที่พบ	ข้อสังเกตจากผู้ให้ข้อมูล
การตัดสินใจ	เวทีประชาคมและประชาพิจารณ์ โครงการกระจกหกด้าน (ทุก 3 เดือน) คณะกรรมการชุมชน อสม. และช่องทางออนไลน์ (เว็บไซต์ Facebook Line OA Traffy Fondue) ข้อเสนอถูกจัดลำดับตามความเดือดร้อนและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์เข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่น (A01, A02, B03, C02)	ผู้สูงอายุบางส่วนเข้าไม่ถึงช่องทางออนไลน์ (D02, D03) ไม่ควรใช้จำนวนผู้เข้าประชุมเป็นเกณฑ์เดียว และควรเปิดเผยเกณฑ์จัดลำดับ (D03) และแจ้งสถานะข้อเสนอเป็นระยะ (D02)
การดำเนินงาน	โครงการขยะสร้างบุญและการจัดการขยะอินทรีย์ที่ประชาชนคัดแยก บริหาร และสรุปผลเอง (A01, A02, B01) กิจกรรมจิตอาสา การอบรมและงบประมาณสนับสนุนกรรมการชุมชน และการเชิญผู้นำชุมชนร่วมตรวจรับงานก่อสร้าง (B03)	ควรให้ประชาชนร่วมตั้งแต่กำหนดกิจกรรมจนติดตามผล ไม่ใช่เฉพาะวันจัดงาน (D03) และควรอบรมผู้นำเรื่องการเขียนข้อเสนอโครงการ (D02, D03)
การรับผลประโยชน์	บริการเก็บขยะชิ้นใหญ่ภายใน 24 ชั่วโมง (A01, A02) การฝึกอาชีพ (B01, C01) เบี้ยยังชีพและสวัสดิการผู้สูงอายุ ผู้พิการ (A02, B01) และโครงสร้างพื้นฐานด้านถนนและระบายน้ำ (B02, B03, D03)	กลุ่ม A B C เห็นว่าค่อนข้างทั่วถึง แต่ D01 เห็นว่าบางพื้นที่ได้รับน้อยกว่า และ D02 เสนอให้วัดว่าปัญหาได้รับการแก้จริง ไม่ใช่เพียงโครงการเสร็จ

การประเมินผล	คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาที่มีผู้แทนประชาคม (A02, C02) แบบสอบถามความพึงพอใจ (B03, D01) และระบบติดตามสถานะข้อร้องเรียน (C01, C02)	ควรเปิดเผยผลทั้งออนไลน์และประกาศในพื้นที่ (D02) และแจ้งประชาชนว่าผลประเมินถูกนำไปปรับอะไร (D02, D03)

ตัวอย่างที่ชัดเจนของการนำข้อร้องเรียนไปปรับงาน คือ โครงการยกระดับถนนที่ปรับเป็นการปรับปรุงผิวจราจรและวางท่อระบายน้ำใหม่โดยคงระดับถนนเดิม ผ่านการแก้ไขแผนและประชาคม (B03) และการแก้ปัญหาเก็บขยะไม่ตรงเวลาด้วยการให้พนักงานนัดหมายกับประชาชน (B01) อย่างไรก็ตาม กลไกด้านการตัดสินใจและการประเมินผลส่วนใหญ่เป็นการรับฟังและแจ้งผลมากกว่าการให้ประชาชนร่วมวิเคราะห์และลงมติ

2. ปัญหาและอุปสรรค

อุปสรรคที่ผู้ให้ข้อมูลกล่าวถึงมากที่สุดคือข้อจำกัดด้านเวลาของประชาชนวัยทำงาน (6 ใน 10 คน: A01, A02, B01, B02, D01, D03) เนื่องจากบางกรวยเป็นสังคมเมืองที่เร่งรีบและมีการจราจรติดขัด ผู้เข้าร่วมประชาคมจึงมักเป็นผู้สูงอายุ (B02) ประเด็นอื่นสรุปได้ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ประเภท	ประเด็นที่พบ	รหัสผู้ให้ข้อมูล
ด้านประชาชน	ไม่มีเวลา ผู้สูงอายุเข้าไม่ถึงเทคโนโลยี ไม่ทราบสิทธิ คิดว่าเป็นเรื่องของคณะกรรมการ	A01, A02, B01, B02, C01, C02, D01, D02, D03
ด้านการสื่อสาร	ประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึงบางกลุ่ม ช่องทางออนไลน์ไม่ทดแทนการพบปะ ไม่แจ้งผลกลับหลังประชุม	C02, D02, D03
ด้านเทศบาล	ระเบียบยุ่งยาก งบประมาณและทรัพยากรจำกัด ภาระงานมาก ภาษาราชการเข้าใจยาก	A02, C01, D01, D02, D03
ด้านคุณภาพการมีส่วนร่วม	เป็นพิธีการ ประชาชนขาดอำนาจต่อรอง กำหนดโครงการก่อนแล้วจึงรับฟัง	C02, D03

ด้านผู้นำและกรรมการชุมชน	ขาดความไว้วางใจ ขาดเวลาและความรู้ด้านระเบียบ ประชาชนคาดหวังเกินขั้นตอน	B01, D02
ด้านบริบทภายนอก	ปัญหาเกินอำนาจหน้าที่ ข้อมูลบิดเบือนทางการเมือง (ความเห็นรายเดียว)	A02, B03

ประเด็นที่ความเห็นแตกต่างกันชัดเจนคือคุณภาพของการมีส่วนร่วม A01 และ A02 เห็นว่าประชาชนเสนอความเห็นได้จริง แม้กระบวนการเป็นไปตามระเบียบ ขณะที่ C02 เห็นว่าประชาชนขาดอำนาจต่อรองและการร่วมตัดสินใจ และ D03 ชี้ว่าหากกำหนดโครงการไว้ก่อนแล้วจึงรับฟัง ประชาชนจะรู้สึกว่าไม่มีอำนาจตัดสินใจจริง นอกจากนี้ D03 ให้ข้อสังเกตว่าหากประชุมแล้วไม่แจ้งผลกลับ ประชาชนอาจไม่เข้าร่วมครั้งต่อไป

3. แนวทางการพัฒนา

ผู้ให้ข้อมูลเสนอแนวทาง 5 กลุ่ม ดังนี้

1. รับฟังตั้งแต่ขั้นวางแผน (B01, D01) เปลี่ยนประชาคมจากพิธีการเป็นการระดมสมองกลุ่มย่อย (C02) และเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตั้งแต่รับเรื่องจนประเมินผล (D03)
2. ออกแบบเวลาและช่องทางให้เหมาะกับคนหลายกลุ่ม ทั้งประชุมนอกเวลาทำงาน ช่องทางออนไลน์ และการลงพื้นที่พบกลุ่มเปราะบาง (B02, D02)
3. พัฒนาศักยภาพสามกลุ่ม ประชาชนเน้นสิทธิและทักษะดิจิทัล (A01, B01, C02, D02) ผู้นำชุมชนเน้นการเขียนข้อเสนอและระเบียบ (D02, D03) และบุคลากรเน้นการสื่อสารที่เข้าใจง่ายและการกำหนดผู้รับผิดชอบรายเรื่อง (C02, D01, D02, D03)
4. ยกระดับระบบรับเรื่องร้องเรียนให้แจ้งเลขรับเรื่องและสถานะ (C02, D02) ภายใต้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (A01, A02, D02, D03)
5. สร้างเครือข่ายกับโรงเรียน สถานพยาบาล ภาคเอกชน และอาสาสมัครตามลักษณะปัญหา (C02, D03)

เมื่อถามถึงเรื่องที่ควรทำก่อน ผู้แทนชุมชนทั้งสามคน (D01, D02, D03) เลือกการปรับเวลาและช่องทาง เปิดเผยผลการพิจารณาข้อเสนอ และตั้งผู้ประสานงานที่ติดต่อได้ เพราะทำได้เร็วและใช้งบน้อย ขณะที่ผู้ให้ข้อมูลกลุ่ม A และ B เลือกเนื้อหาโครงการ เช่น สิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ และการจราจร (A01, A02, B01, B02) ความต่างนี้สะท้อนว่าฝั่งประชาชนให้ความสำคัญกับ "กระบวนการ" ขณะที่ฝั่งเทศบาลให้ความสำคัญกับ "ผลงาน"

สรุปและอภิปรายผล

เทศบาลเมืองบางกรวยมีกลไกการมีส่วนร่วมครบทั้ง 4 ด้าน แต่ความลึกของการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน อุปสรรคหลักมาจากบริบทเมืองและการออกแบบช่องทาง และแนวทางพัฒนาที่ควรทำก่อนคือการแจ้งผลกลับและการมีผู้ประสานงานที่ติดต่อได้ ผลดังกล่าวอภิปรายได้ 4 ประเด็น

1. กลไกครบทั้ง 4 ด้าน แต่ความลึกไม่เท่ากัน ผลการวิจัยสอดคล้องกับข้อเสนอของ Cohen and Uphoff (1980) ที่ว่าการมีส่วนร่วมแต่ละด้านเกิดแยกกันได้ ด้านการดำเนินงานและรับผลประโยชน์เด่นชัด ขณะที่ด้านการตัดสินใจและการประเมินผลยังอยู่ในระดับการให้ข้อมูลและการปรึกษาหารือตามบันไดของ Arnstein (1969) มากกว่าการมีอำนาจร่วมตัดสินใจ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับงานของโชติมา นวลจันทร์ และคณะ (2565) ที่พบว่าด้านประเมินผลต่ำสุด และงานของจันจิรา เรียงแสน และ วีณา พึงวิวัฒน์นิกุล (2566) ที่พบบทบาทจำกัดในการตัดสินใจ ส่วนที่ภาวัช รุจาฉันท์ (2566) พบว่าการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนของพื้นที่เดียวกันอยู่ในระดับมาก อาจอธิบายได้ว่าแบบสอบถามวัดการเข้าถึงช่องทาง แต่ไม่ได้วัดอำนาจที่ประชาชนมีต่อผลการตัดสินใจ ซึ่งเป็นประเด็นที่ Cornwall (2008) เตือนไว้

2. อุปสรรคเกิดจากบริบทเมืองและการออกแบบช่องทาง ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ชี้ไปที่เวลาการเข้าถึงข้อมูล และระเบียบ มากกว่าทัศนคติของบุคลากร ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับหลักความครอบคลุมและการเข้าถึงของ OECD (2022) ที่ให้หน่วยงานปรับกระบวนการเข้าหาผู้เข้าร่วม อย่างไรก็ตาม ความเห็นว่าบุคลากรไม่เป็นอุปสรรคมาจากผู้ให้ข้อมูลฝั่งเทศบาล (A01, B01) ขณะที่ C02 และ D03 ให้ความเห็นต่างออกไป จึงควรตีความอย่างระมัดระวัง

3. การแจ้งผลกลับเป็นเงื่อนไขของความไว้วางใจและการมีส่วนร่วมต่อเนื่อง ผู้ให้ข้อมูลหลายรายชี้ว่าการเห็นผลของข้อเสนอทำให้อยากเข้าร่วมครั้งต่อไปและรู้สึกเป็นเจ้าของ (C02, D02, D03) ซึ่งสอดคล้องกับ Ansell and Gash (2008) ที่เสนอว่าความสำเร็จระยะสั้นสร้างความไว้วางใจและความมุ่งมั่นต่อกระบวนการ และกับแรงจูงใจร่วม (shared motivation) ของ Emerson et al. (2012) รวมทั้งหลักการให้ข้อมูลย้อนกลับของ OECD (2022) ดังนั้นข้อเสนอให้เปิดเผยผลการพิจารณาและตั้งผู้ประสานงานจึงไม่ใช่เพียงมาตรการบริหาร แต่เป็นการสร้างเงื่อนไขของความร่วมมือ

4. เทคโนโลยีเป็นทั้งโอกาสและความเสี่ยง ช่องทางออนไลน์ช่วยให้เทศบาลรับเรื่องและส่งต่องานได้เร็ว เช่น บริการเก็บขยะชิ้นใหญ่ภายใน 24 ชั่วโมง แต่ไม่อาจแทนการพบปะสำหรับผู้สูงอายุและผู้ไม่ถนัดเทคโนโลยี และต้องคำนึงถึงการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล สอดคล้องกับบทเรียนของ UNDP (2023a) ที่เน้นการเปิดพื้นที่ให้กลุ่มเสี่ยงต่อการถูกทิ้งไว้ข้างหลัง แนวทางที่เหมาะสมจึงเป็นการผสมช่องทางออนไลน์และออฟไลน์

องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัย ในเทศบาลเมือง การมีช่องทางครบทั้ง 4 ด้านยังไม่พอ เทศบาลต้องปิดวงจรด้วยการแจ้งผลกลับและออกแบบเวลาให้คนทำงานเข้าร่วมได้ การมีส่วนร่วมจึงจะขยับจากการรับฟังไปสู่การร่วมตัดสินใจได้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการปฏิบัติ เรียงตามลำดับความเร่งด่วน

1. เปิดเผยผลการพิจารณาข้อเสนอและเกณฑ์จัดลำดับด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย แต่งตั้งผู้ประสานงานที่ประชาชนติดต่อได้ และแจ้งสถานะข้อเสนอเป็นระยะ ซึ่งใช้ทรัพยากรน้อยและทำได้ทันที
2. จัดประชุมในเวลาที่คนทำงานเข้าร่วมได้ เปิดช่องทางเสนอความเห็นที่ไม่ต้องพูดต่อหน้าที่ประชุม และลงพื้นที่พบกลุ่มเปราะบางโดยตรง
3. ให้ประชาชนร่วมกำหนดปัญหาตั้งแต่ต้น ใช้กลุ่มย่อยระดมสมองในเวทีประชาคม และชี้แจงตั้งแต่ต้นว่าเรื่องใดปรับได้หรือไม่ได้

4. พัฒนาระบบรับเรื่องร้องเรียนให้บันทึกวันรับเรื่อง ผู้รับผิดชอบ และผลดำเนินงาน จัดหมวดหมู่เรื่องซ้ำเพื่อแก้เชิงระบบ พร้อมมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
5. อบรมทักษะดิจิทัล การเขียนข้อเสนอโครงการ และความรู้ด้านระเบียบแก่ผู้นำชุมชนและประชาชน และปรับการสื่อสารของบุคลากรให้ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย
6. ติดตามผลลัพธ์จริงหลังโครงการ และตรวจสอบการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุและผู้พิการ

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ขยายผู้ให้ข้อมูลให้ครอบคลุมประชาชนทั่วไปและกลุ่มเปราะบาง เนื่องจากผู้ให้ข้อมูล 7 ใน 10 คนอยู่ฝั่งเทศบาล
2. ใช้วิธีวิจัยแบบผสมผสานเพื่อทดสอบปัจจัยที่พบ เช่น เวลา ความไว้วางใจ และการเข้าถึงเทคโนโลยี
3. ศึกษาเปรียบเทียบกับเทศบาลเมืองอื่นในปริมณฑล หรือประเมินผลโครงการเฉพาะ เช่น โครงการขยะสร้างบุญและเวทีกระจกหกด้าน

ข้อจำกัดของการวิจัย ข้อมูลมาจากผู้ให้ข้อมูล 10 คนในเทศบาลแห่งเดียว จึงไม่ควรอ้างอิงเชิงสถิติไปยังพื้นที่อื่น ผู้ให้ข้อมูลบางรายไม่ตอบบางประเด็น และสถานะผู้วิจัยภายในอาจมีผลต่อคำตอบของผู้ให้ข้อมูลฝั่งเทศบาล

เอกสารอ้างอิง

กุลธิดา ศรัทธาครั้ง, ศรุตานนท์ บุญเรือง, ศิริวรรณ คนหมั่น, และ อัครพงษ์ บุญศิริชัยธนาโชติ. (2567). การบริหารจัดการแบบประสานความร่วมมือ. *วารสารการบริหาร การจัดการ และการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2*(4), 831–840. https://so15.tci-thaijo.org/index.php/jamsd/article/view/556

จันจิรา เรียงแสน และ วีณา พึงวิวัฒน์นิกุล. (2566). การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ 2566 ของบุคลากรสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. *วารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์, 6*(2), 403–432. https://so16.tci-thaijo.org/index.php/RJPA/article/download/1842/1132/16103

ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์. (2560). การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (collaborative governance): แนวคิด วรรณกรรมคัดสรร และคำสำคัญ. *Veridian E-Journal, Silpakorn University สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ, 10*(3), 286–298. https://he02.tci-thaijo.org/index.php/Veridian-E-Journal/article/view/103996

โชติมา นวลจันทร์, วุฒิเลิศ เทวกุล, และ ธนกฤต โพธิ์เงิน. (2565). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มสตรีเทศบาลเมืองอ่างศิลา อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี. *วารสารปัญญาปณิธาน, 7*(2), 41–54. https://so05.tci-thaijo.org/index.php/PPJ/article/view/262381

เทศบาลเมืองบางกรวย. (2569). *ข้อมูลทั่วไปและสภาพทางการปกครองของเทศบาลเมืองบางกรวย อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี*. สืบค้นเมื่อ [วัน เดือน ปี], จาก https://bangkruaicity.go.th/page/view/263

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546). *ราชกิจจานุเบกษา* [เติมเล่ม ตอน หน้า และวันที่ประกาศหลังตรวจสอบ]

พัชราภา ตันตราจิน. (2563). การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (collaborative governance): ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างและนำไปปฏิบัติ. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา, 8*(1), 139–162. https://so01.tci-thaijo.org/index.php/pegbuu/article/view/242959

ภาวัช รุจาฉันท์. (2566). การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองบางกรวย จังหวัดนนทบุรี. *วารสารการวิจัยการบริหารการพัฒนา, 13*(2), 363–375. https://so01.tci-thaijo.org/index.php/JDAR/article/view/267483

รัชพงศ์ ชูแก้ว, กานดา ผรณเกียรติ์, และ เบญยาศิริ งามสอาด. (2567). การวางแผนยุทธศาสตร์และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา. *วารสารมณีเชษฐาราม วัดจอมมณี, 7*(5), 154–169. https://so07.tci-thaijo.org/index.php/JMCR/article/view/5464

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). *ราชกิจจานุเบกษา* [เติมเล่ม ตอน หน้า และวันที่ประกาศหลังตรวจสอบ]

อธิพงษ์ ภูมีแสง และ สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. (2569). กรอบมโนทัศน์การจัดการปกครองแบบร่วมมือในการส่งเสริมการบริหารรายได้ของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: การทบทวนวรรณกรรมและการสังเคราะห์แนวคิดอย่างเป็นระบบ. *Journal of Social Sciences and Humanities Research in Asia, 32*(1), 1–22. https://so05.tci-thaijo.org/index.php/psujssh/article/download/281210/189342/1277127

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners, 35*(4), 216–224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Cohen, J. M., & Uphoff, N. T. (1980). Participation's place in rural development: Seeking clarity through specificity. *World Development, 8*(3), 213–235.

Cornwall, A. (2008). Unpacking "participation": Models, meanings and practices. *Community Development Journal, 43*(3), 269–283.

Durrer, V., & Davey, M. (2024). Slow and steady? Capacity building for participatory governance in local arts development through practitioner-researcher collaboration. *City, Culture and Society, 37*, Article 100578. https://doi.org/10.1016/j.ccs.2024.100578

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 22*(1), 1–29. https://doi.org/10.1093/jopart/mur011

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). *OECD guidelines for citizen participation processes*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/f765caf6-en

Rahmawati, L., & Agustina, I. F. (2023). Community participation in sustainable environmental development. *Indonesian Journal of Public Policy Review, 22*. https://doi.org/10.21070/ijppr.v22i0.1309

United Nations Development Programme. (2023a). *SDG localization through local governance*. Independent Evaluation Office. https://www.undp.org/evaluation/publications/sdg-localization-through-local-governance

United Nations Development Programme. (2023b, April 27). *SDG Localization Project to accelerate Thailand's commitment to the 2030 Agenda* [Press release]. https://www.undp.org/thailand/press-releases/sdg-localization-project-accelerate-thailands-commitment-2030-agenda