

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ในส่วนของผลการศึกษา ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมทางนโยบาย บริบทของพื้นที่ กรณีศึกษา นโยบายที่สำคัญของผู้บริหารชุดปัจจุบัน และการดำเนินงานตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน ซึ่งมีกระบวนการนโยบาย และพัฒนาการของการดำเนินงานตามนโยบาย ดังนั้น ในส่วนของผลการศึกษา จึงประกอบด้วยเนื้อหาดังต่อไปนี้

1. สภาพแวดล้อมทางนโยบาย
2. กระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน
 - 2.1 การก่อเกิดนโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน
 - 2.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การทดลองดำเนินโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ในชุมชนนาร่อง
 - 2.3 การประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ในชุมชนนาร่อง
 - 2.4 การขยายผลและดำเนินนโยบายต่อเนื่อง

การดำเนินงานตามโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ในปัจจุบัน
3. ผู้กระทำการในกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน
4. ผู้กระทำการที่ไม่ได้อยู่ในกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชนโดยตรง

1. สภาพแวดล้อมทางนโยบาย

อีสานนคร มีบทบาทเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาภาคอีสาน มาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ที่นอกจากมีมาตรการในด้านการจัดสรรงบประมาณแล้ว ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 รัฐบาลได้เริ่มดำเนินการวางแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือโดยละเอียดขึ้น เพื่อที่จะสามารถใช้เป็นประโยชน์ในการเร่งรัดพัฒนาส่วนภูมิภาคดังกล่าวในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 สำหรับในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น นอกจากจะวางแผนในระดับภาคแล้ว ยังได้เริ่มวางแผนในระดับจังหวัดทั้ง 15 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือด้วย

จังหวัดอีสานนคร ถูกแวดล้อมด้วยจังหวัดเล็กใหญ่มากกว่า 10 จังหวัด อีสานนครจึงมีความโดดเด่นในความเป็นศูนย์กลางราชการ ศูนย์กลางการคมนาคมและการลงทุนของภาคอีสาน เป็นที่ตั้งของ หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ ในระดับภาค และจังหวัดมากกว่า 200 แห่ง ประกอบกับมีสถานศึกษามากกว่า 1,400 แห่ง เป็นระดับอุดมศึกษา 3 แห่ง และระดับวิทยาลัยอีกมากกว่า 10 แห่ง นอกจากนี้ ในภาพรวมของเศรษฐกิจอีสานนคร มีแนวโน้มขยายตัวในทุกๆ ด้าน

ทั้งในส่วนของภาคเกษตรและอุตสาหกรรม และเป็นการขยายตัวต่อเนื่อง จนกระทั่งมีการกำหนด ยุทธศาสตร์ของจังหวัดขึ้นมาเพื่อให้จังหวัดอีสานนคร เป็นฮับ หรือประตูของอินโดจีน หรือที่เรียกกันว่า East-West corridor เนื่องจาก เป็นจุดศูนย์กลางการเดินทางสัญจรที่เชื่อมกันสู่อินโดจีน จากประเทศพม่าที่เมืองมาละแหม่ง ประเทศไทย ที่ จ.ตาก-จ.พิษณุโลก มายัง จ.อีสานนคร-จ. มหาสารคาม และสู่สะพานนะเขต ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมืองดานัง ประเทศเวียดนาม

ด้วยศักยภาพของจังหวัดอีสานนครในปัจจุบันพร้อมที่จะเป็นศูนย์กลางหรือประตูไปสู่อินโดจีน เนื่องจากอีสานนครมีความพร้อมด้านสิ่งสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก ต่าง ๆ ทาง การของเมืองดานัง ประเทศเวียดนาม เคยเชิญให้หอการค้าและนักธุรกิจของจังหวัดอีสานนคร เดินทางไปยังดานังเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ที่จะเข้าไปลงทุนทำธุรกิจร่วมกัน ในขณะที่ทาง มหาวิทยาลัยอีสานนคร มองว่า จังหวัดอีสานนครเป็นจังหวัดที่เหมาะสมสำหรับเป็นศูนย์กลางของการเป็นเมืองท่าในการขนส่งสินค้าของอินโดจีน เนื่องจากมีศักยภาพ

1.1 ความเป็นมาของเทศบาลอีสานนคร

เทศบาลอีสานนคร ตั้งอยู่ในอำเภอเมือง จังหวัดอีสานนคร ซึ่งเมืองอีสานนครเป็นเมืองหลักภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ร่วมกับ เชียงใหม่ สงขลา นครราชสีมา และ ชลบุรี ในปัจจุบันเมืองอีสานนครถือเป็นศูนย์กลางทางด้านการศึกษา ความเจริญ เศรษฐกิจ หน่วยงานราชการ และการคมนาคม ที่สำคัญของภูมิภาค

เทศบาลอีสานนคร เดิมได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยพระราชกฤษฎีกา การจัดตั้งเทศบาลเมืองอีสานนคร มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2478

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมือง พ.ศ. 2478 กำหนดให้เขตเทศบาลมีพื้นที่ 4.031 ตารางกิโลเมตร ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 ได้มีพระราชกฤษฎีกาขยายเขตเทศบาลให้ครอบคลุมพื้นที่มากขึ้น ปัจจุบันมีพื้นที่ 46 ตารางกิโลเมตร และต่อมาในปี พ.ศ. 2538 จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลอีสานนครขึ้น

1.2 การขยายตัวของเมืองและขนาดของเมืองในปัจจุบัน

จากรายงานสถิติจำนวนประชากร และบ้าน รายจังหวัด รายอำเภอ และรายตำบล ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2551 ประชากรในเขตเทศบาล มีจำนวนทั้งสิ้น 53,498 คน มีประชากรชาย 56,082 คน ประชากรหญิง 62,119 คน ประชากรรวม 118,203 คน ชุมชนในเขตเทศบาลอีสานนครมีทั้งสิ้น 82 ชุมชน แบ่งออกเป็น 4 เขต

นอกจากประชากรดั้งเดิมแล้ว ในเขตเมืองอีสานนครยังมีชาวไทยเชื้อสายจีนเป็นจำนวนมาก ซึ่งถือเป็นชุมชนใหญ่และมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก รวมถึงชาวไทยเชื้อสายเวียดนาม และชาวต่างชาติ ซึ่งย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานในจังหวัดอีสานนคร

ในปัจจุบันแนวโน้มของจำนวนประชากรในเขตเทศบาลอีสานนครมีจำนวนลดลง เนื่องจากการขยายตัวของเขตที่อยู่อาศัยเขตเทศบาลในรูปแบบของหมู่บ้านจัดสรรโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างปี พ.ศ. 2546-2549 อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน เขตเมืองอีสานนคร มีจำนวนประชากรจดทะเบียน รวมถึงประชากรแฝงรวมอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากและหนาแน่นประมาณ 450,000 คน โดยประมาณ (ข้อมูลจากกองสวัสดิการสังคม)

1.3 นโยบายที่สำคัญของผู้บริหารชุดปัจจุบัน

ในการบริหารงานของเทศบาลอีสานนคร ได้ยึดแนวคิดเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน ซึ่งแนวคิดเหล่านั้นได้แก่

1. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทองค์กรเทศบาล เป็นแนวคิดที่เชื่อว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานกลางที่เป็นฝ่ายประสานงาน มีบทบาทส่งเสริม สนับสนุน เกื้อหนุน อุดหนุน ให้ประชาชนมีศักยภาพ ความรู้ มีความเข้มแข็ง มีบทบาทในการตัดสินใจด้วยตนเอง พึ่งตนเองและมีความเป็นเจ้าของเมือง ส่วนของผู้บริหาร มีหน้าที่จัดการปัญหา อุปสรรคในการพัฒนาเมืองให้เป็นรูปธรรม และรายงานให้ประชาชนทราบอย่างต่อเนื่อง และเปิดโอกาสให้คนเมืองได้มีโอกาสรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจในการพัฒนาเมือง

2. แนวคิดตามหลักธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดที่เน้นให้องค์กรปกครองท้องถิ่น มีธรรมาภิบาลในการจัดการด้วยหลักการ 5 ประการ ได้แก่หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ประชาชนได้รับความสะดวกและได้รับการตอบสนองตามความต้องการ

3. แนวคิดเมืองน่าอยู่ เชื่อว่า การพัฒนาเมืองต้องประกอบด้วย 3 ส่วน หรือมีจิกซอร์ 3 ตัว ได้แก่

3.1 การปรับองค์กรเทศบาลให้เป็นธรรมาภิบาล ลดความขัดแย้งตัวของระบบราชการ

3.2 สร้างความเข้มแข็งภาคประชาชน ให้ประชาชนมีความตื่นตัวและมีบทบาททางการเมือง มีทักษะ ความรู้ในการทำงานร่วมกับผู้อื่น มีจิตสาธารณะ และ มีจิตสำนึกท้องถิ่น

3.3 การสร้างจิตสำนึกท้องถิ่นร่วม

4. แนวคิดสังคมแห่งความเอื้ออาทร มีแนวคิดอุดหนุนส่งเสริมคนจนซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพแพงกว่าคนเมืองปกติหลายเท่าตัว ให้สามารถดำรงชีพภายใต้ความเป็นมนุษย์ที่เป็นพลเมือง

จากแนวคิดการพัฒนาเมือง นำมาสู่วิสัยทัศน์การพัฒนาเมืองของเทศบาลอีสานนคร “..การพัฒนาเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน สร้างสังคมเอื้ออาทร เรียบง่าย อยู่อย่างเคารพธรรมชาติ..” มีเป้าประสงค์ในการพัฒนาเมือง และยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเมืองได้แก่ การเพิ่มศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การพัฒนาคุณภาพชีวิตและทุนสังคม และการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กร

1. การเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ในการจัดการด้านโครงสร้าง และปัจจัยสำคัญในการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจและการลงทุน ได้แก่การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน การแปรรูปให้เป็นเอกชน (Privatization) โครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดเล็กให้ประชาชนในพื้นที่นั้น ๆดูแลรับผิดชอบ

2. การพัฒนาคุณภาพชีวิตและทุนทางสังคม ประกอบด้วยยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา เน้นการเรียนการสอนที่มีเด็ก เยาวชน และประชาชน เป็นศูนย์กลางในการเรียนรู้ การสร้างสังคมเอื้ออาทร การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน

3. การเพิ่มขีดความสามารถขององค์กร มีการปรับปรุงระบบการทำงานของเทศบาล โดยการพัฒนาบุคลากร กระจายอำนาจ ถ้ายोजना วางแผนอย่างมีส่วนร่วม ลดขั้นตอน และบริหารงบประมาณอย่างคุ้มค่า มีการพัฒนาระบบข้อมูล และพัฒนาการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล

จากแนวคิดและยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง นำมาสู่นโยบายในการดำเนินงานของเทศบาล อีสานนคร ซึ่งนโยบายของเทศบาลอีสานนคร สามารถแบ่งออกเป็น 5 ด้านได้แก่ นโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน นโยบายการปฏิรูปการศึกษา นโยบายการมีส่วนร่วม นโยบายเกี่ยวกับระบบสุขภาพ

1. นโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน จากการกระจายอำนาจของส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมือง ซึ่งมีการกระจายอำนาจจากเทศบาลให้กับชุมชน โครงการหลัก ๆ ที่เกิดขึ้นจากนโยบายกระจายอำนาจของเทศบาลอีสานนครได้แก่ โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่

2. นโยบายด้านการศึกษา เทศบาลอีสานนครมีเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและทุนทางสังคม ผู้บริหารเทศบาลเชื่อว่าการจัดการศึกษาให้กับมนุษย์ที่มีความแตกต่างทางศักยภาพ จะช่วยลดความแตกต่างระหว่างบุคคล ลดความแตกต่างในการเข้าถึงโอกาสที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง จึงมีนโยบายปฏิรูปการศึกษาให้การศึกษาในเขตเทศบาลมีแนวทางในการบรรลุเป้าหมายข้างต้น ซึ่งปัจจุบันมียุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษารองรับ

3. นโยบายด้านการมีส่วนร่วม เป้าหมายในการพัฒนาเมืองอีสานนครให้น่าอยู่อย่างยั่งยืน การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญของเทศบาลอีสานนครที่ต้องการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลและพัฒนาเมืองของตนเอง นโยบายด้านการมีส่วนร่วมได้รับการตอบสนองอย่างเป็นรูปธรรม มีการตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายดังกล่าว ได้แก่ ฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วม มีบุคลากรและแผนงานในการดำเนินการรองรับนโยบายเรื่องการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับเทศบาลโดยตรง

4. นโยบายด้านสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม เทศบาลอีสานนครมีเป้าประสงค์การพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมให้กับประชาชนในเขตเทศบาลอีสานนคร การป้องกันและส่งเสริมสุขภาพอนามัย และสิ่งแวดล้อม เป็นแนวทางหนึ่งในการทำให้เทศบาลบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว

5. นโยบายกระจายอำนาจท้องถิ่น ในทางปฏิบัติ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางยังขาดความชัดเจน และไม่ได้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด ในทางปฏิบัติหลาย ๆ เรื่อง ส่วนกลางยังใช้อำนาจสั่งการโดยอำระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง เป็นเงื่อนไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง

ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตาม จากยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองด้านการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กร มีการกระจายอำนาจจากผู้บริหารให้กับหน่วยงานในสังกัด ตัวอย่างโครงการในนโยบายนี้ ได้แก่ การกระจายอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างโดยให้อำนาจปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการสำนัก/กอง มากขึ้น และการกระจายภารกิจครอบคลุมทุกสำนัก/กอง ให้รองนายกเทศมนตรีดูแล

ในการศึกษานโยบายของเทศบาลในช่วงแรก เทศบาลไม่ได้มีการประกาศหรือแถลงนโยบายอย่างชัดเจน แต่มีการศึกษาจากวิสัยทัศน์ และแผนพัฒนาเมืองของเทศบาล ซึ่งในการศึกษาช่วงนั้น โครงการ กิจกรรมที่เป็นการดำเนินการกระจายอำนาจสู่ชุมชน เช่น กรณีโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ อยู่ในช่วงทดลองดำเนินการกับชุมชนนำร่อง ทำให้นโยบายกระจายอำนาจท้องถิ่น กับนโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชนอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ต่อมาเมื่อเทศบาลมีการดำเนินการตามแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ชุมชนชัดเจนขึ้น แผนงาน โครงการ กิจกรรมจึงสามารถแบ่งออกเป็น 2 นโยบายอย่างชัดเจน

1.4 การเมืองในพื้นที่เทศบาล

กลุ่มการเมืองในเขตเมืองอีสานนคร เดิมมีกลุ่มรักอีสานนคร ที่มีประธานสภาเทศบาลคนปัจจุบันเป็นแกนนำ เป็นกลุ่มที่มีบทบาททางการเมือง และเข้ามาบริหารเทศบาลมาหลายสมัย จนกระทั่งเกิดกลุ่ม พัฒนาอีสานนคร ของนายประจวบ เป็นกลุ่มการเมืองที่ตั้งขึ้นมาแข่งขันกับกลุ่มรักอีสานนคร มีแกนนำเป็นผู้มีสายสัมพันธ์กับผู้มีอิทธิพลในเมืองอีสานนคร ซึ่งกลุ่มพัฒนาอีสานนคร มีแนวคิดในการดึงลูกนักธุรกิจใหญ่ หรือ ถ้าแก่ ในเมืองอีสานนครเข้ามาเล่นการเมือง ทั้งสองกลุ่ม ได้แข่งขันลงรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลกันเพียงสมัยเดียว จึงมีการเจรจาต่อรองระหว่างสองกลุ่ม รวมกันเป็นกลุ่มร่วมพัฒนาอีสานนคร มีจุดประสงค์ในการรวมตัวเพื่อความเป็นเอกภาพในการพัฒนาเมือง และประสานประโยชน์ทางการเมือง ทำให้เทศบาลอีสานนครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเอกภาพทางการเมืองสูง ในขณะที่กลุ่มร่วมพัฒนาอีสานนครเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่สามารถบริหารจัดการ กำหนดคนที่จะลงสมัครแข่งขันทางการเมือง และมีอำนาจการต่อรองทางการเมืองสูง

ในช่วงแรก นายประจวบ เป็นผู้มีบทบาทในการชักนำนักธุรกิจ หรือทายาทนักธุรกิจในเมืองอีสานนครมาร่วมงานด้วย เปรียบเสมือนการชักนำกลุ่มทุนของจังหวัดอีสานนครเข้ามาเพื่อเสริมสร้างสถานะทางการเมืองของกลุ่มให้เข้มแข็ง จากทุนทางสังคมดังกล่าว มีส่วนช่วยให้ประจวบได้เป็นนายกเทศมนตรี ในช่วงปี พ.ศ. 2540-43 ต่อมาเมื่อประจวบ ผันบทบาทตนเองเข้าไปเล่นการเมืองระดับชาติ พร้อมกับนักการเมืองคนหนึ่งในวันเดียวกันซึ่งเป็นนักการเมืองในกลุ่มร่วมพัฒนาอีสานนครเช่นกัน (ซึ่งในปัจจุบันประจวบมีบทบาทในการเมืองระดับชาติในรัฐบาล) จากการเปลี่ยนแปลงบทบาทจากนักการเมืองท้องถิ่นเป็นนักการเมืองระดับชาติของประจวบในครั้งนั้น ทำให้นายพากเพียรที่เคยมีผลงานเป็นที่ปรากฏตั้งแต่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลมีโอกาสรับสมัครเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี และได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรีและดำรงตำแหน่งมาจนถึงปัจจุบัน

ความเกี่ยวข้องระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในอีสานนคร ที่มีความเกี่ยวข้องกับการเมืองระดับชาตินอกจากนายประจวบที่กล่าวไปแล้ว นักการเมืองระดับชาติที่มีบทบาทมากในจังหวัดอีสานนครอีกคนหนึ่งคือ นายวิทยา มีบทบาทในรัฐบาลชุดต่างๆ มาหลายสมัย นายวิทยา ไม่ได้มีฐานการเมืองมาจากเขตเมืองอีสานนคร แต่พยายามเข้ามามีอิทธิพลกับการเมืองท้องถิ่นในเมืองโดยส่งน้องชายและภรรยาเข้ามามีบทบาทในกลุ่มร่วมพัฒนาอีสานนคร และมีอิทธิพลทั้งในเทศบาล และ อบจ. แต่นายวิทยากลับไม่มีผลงานรูปธรรมปรากฏในเมืองอีสานนครเท่าใดนัก แม้ว่าพยายามยกผลงานโครงการก่อสร้างอุโมงค์ทางลอดถนนหลวงสายหนึ่ง เป็นผลงานที่ตนเองผลักดัน แต่การได้รับการยอมรับจากคนเมืองกลับไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร การที่นายวิทยาพยายามเข้ามาก้าวล่วงงานการเมืองท้องถิ่นในอีสานนคร ทำให้เกิดความไม่พอใจจากนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดบางกลุ่ม เห็นได้จากการปลดน้องชาย และภรรยา ของนายวิทยาออกจากตำแหน่งในคณะผู้บริหาร อบจ. แต่เทศบาล ยังได้น้องชายของนายวิทยาเป็นเลขานุการนายกเทศมนตรีอย่างรักใคร่ตาม นักการเมืองระดับชาติที่กล่าวถึงนี้ไม่ได้มีอิทธิพลต่อนโยบายที่ทำการศึกษาเท่าใดนัก

1.5 ผู้บริหารเทศบาลอีสานนคร

ผู้บริหารเทศบาลอีสานนคร ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี คือ นายปากเพียร และรองนายกเทศมนตรี 4 ตำแหน่ง เป็นคณะผู้บริหารเทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องจัดทำนโยบาย และนำไปสู่การรับรองนโยบายของสภาเทศบาล นโยบายเทศบาลอีสานนครที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นส่วนใหญ่มาจากแนวความคิด วิสัยทัศน์ของคณะผู้บริหารโดยตรง โดยมีกรอบคิดหลักในการพัฒนาเมืองอีสานนครภายใต้การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจสู่ชุมชน ผู้บริหารและคณะบริหารเทศบาลอีสานนครได้สั่งสมความรู้ ความคิด ประสบการณ์จากการทำงาน การแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับสถาบันการศึกษา นักวิชาการ ผู้รู้ อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

นายปากเพียร เป็นนายกเทศมนตรีของเทศบาลอีสานนครคนปัจจุบัน เป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นคนรุ่นใหม่ที่ยังมีอายุน้อย แต่มีบทบาทมากในกลุ่มการเมืองท้องถิ่นของจังหวัด เป็นนักธุรกิจที่เข้าร่วมกับกลุ่มร่วมพัฒนาอีสานนครจนเข้ามาเป็นบุคคลสำคัญในการพัฒนากลุ่มการเมือง รวมถึงเป็นแกนนำในการเชื่อมร้อยลูกนักธุรกิจในอีสานนครมารวมกันได้ และมีการประสานความร่วมมือกับ NGOs นักวิชาการ และแกนนำชุมชนต่างๆ ในเมืองอีสานนครมาตั้งแต่ปี 2540 รัฐบาลประเทศเดนมาร์กได้ให้ความช่วยเหลือแก่เทศบาลอีสานนครตามโครงการนวัตกรรมสิ่งแวดล้อม ระยะที่ 2 (DANCED) ในการสร้างเครือข่ายความร่วมมืออีสานนครนำอยู่ เพื่อต้องการสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างกว้างขวางและเท่าเทียมระหว่างกลุ่มองค์กร ภาคีต่างๆ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และความร่วมมือที่หลากหลายและเป็นระบบ โดยการสำรวจและรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชน ประกอบกับคณะผู้บริหารเทศบาลมีแนวคิดว่าการดำเนินการใดๆ ที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงจะต้องปรึกษาประชาชนผู้เป็นเจ้าของเมืองก่อน เทศบาลจึงร่วมมือกับสถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยอีสานนคร และคณะกรรมการประสานงานองค์กร

พัฒนาเอกชนภาคอีสาน ในการดำเนินการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างกลุ่มองค์กร และภาคีต่าง ๆ โดยแบ่งเป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มชุมชนเทศบาล กลุ่มครูอาจารย์ กลุ่มข้าราชการและนักวิชาการ กลุ่มเยาวชน กลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล และกลุ่มชาวเมืองในการจัดทำแผนอีสานนครน่าอยู่ ซึ่งเวทีนั้น นายพวกเพียรได้มีบทบาทอย่างมากในการร่วมจัดเวทีดังกล่าว และทำให้เกิดการเรียนรู้ และพัฒนาความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างเทศบาล นักวิชาการและ NGOs มากขึ้น ซึ่งการเรียนรู้ร่วมกันลักษณะนี้ได้มีการดำเนินมาจนถึงปัจจุบัน

นายพวกเพียร นายกเทศมนตรีเทศบาลอีสานนครเชื่อว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหน่วยงานหลักที่จะต้องดูแลและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ให้ได้รับบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนคือเจ้าของเมือง โดยเห็นว่าการกระจายอำนาจที่ดีที่สุดนั้น ไม่ได้หมายถึงการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่เทศบาล แต่เป็นการกระจายอำนาจจากเทศบาลสู่ประชาชน จึงได้นำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นแนวทางในการดำเนินงาน ภายใต้หลักการ “โปร่งใส มีส่วนร่วม กระจายอำนาจ” เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าในทิศทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

จากการที่มีลักษณะเป็นนักเรียนรูทีดี ตลอดเวลาที่ผ่านมานายกเทศมนตรี ได้ผ่านการเรียนรู้จากกระบวนการต่างๆ ทั้งสถาบันการศึกษา การแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากเวทีต่างๆ ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนแนวคิดการพัฒนาเมืองจากผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญ และนักวิชาการในสาขาต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ จากกระบวนการเรียนรู้ดังกล่าว ทำให้นายกฯ ได้นำแนวคิดมาทดลองใช้ในการพัฒนาเมือง มีการสรุปบทเรียน เลือกที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ในการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะการกระจายอำนาจสู่ชุมชน

1.6 สมาชิกสภาเทศบาลอีสานนคร

สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล 24 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีประธานสภาเทศบาลหนึ่งคน และรองประธานสภาเทศบาล ตามกฎหมาย (พรบ.เทศบาล พ.ศ.2496) ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภา คือ อำนาจเกี่ยวกับการนิติบัญญัติ และอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี) โดยการตั้งกระทู้ถาม กรณี สมาชิก (สท.) สงสัยการบริหารงานของนายกเทศมนตรี ที่ส่อไปทางจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน เป็ดอภิปรายต่อนายกเทศมนตรี ซึ่งถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติงานไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ และมีความประพฤติเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง รวมถึงอำนาจในการอนุมัติงบประมาณประจำปี ก่อนที่นายกเทศมนตรีจะดำเนินงานใดในแต่ละปี ต้องนำแผนงบประมาณเข้าขออนุมัติต่อสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพราะสภาเทศบาลโดยสมาชิกทุกคนเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาล สามารถควบคุมการจัดหารายได้ การใช้เงิน (ภาษี) ของประชาชน มิให้นายกเทศมนตรี (ฝ่ายบริหาร) นำไปใช้จ่ายในทางไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน หรือใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย ทั้งนี้ สภาเทศบาล มีอำนาจปรับ-ลด งบประมาณได้ตามที่กฎหมายกำหนด หากโครงการงบประมาณฯ ตั้งไว้สูงผิดปกติ

สมาชิกสภาเทศบาลอีสานนคร ส่วนใหญ่มาจากกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเดียวกัน คือ กลุ่มร่วมพัฒนาอีสานนคร จากการศึกษาพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลอีสานนครหรือนักการเมืองท้องถิ่นนั้นยังไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเท่าใดนัก ส่วนใหญ่มีบทบาทเป็นผู้ให้คำปรึกษา ให้ข้อคิดเห็นในการทำแผนหรือร่วมคิดกิจกรรมของชุมชน และนำความต้องการของชุมชนไปนำเสนอในที่ประชุม แม้จะมีการเสนอเรื่องใหม่ ๆ ในระดับแผนปฏิบัติงาน ไม่ได้มีการคัดค้านหรือใช้เวทีสภาอภิปรายถึงขั้นแตกหักและโค่นล้มผู้บริหาร การทำงานของสภาเทศบาลจึงมีภาพลักษณ์เหมือนที่ปรึกษา และคณะทำงานร่วมของเทศบาลโดยที่ไม่ละเลยหน้าที่ตามกฎหมาย

พื้นที่ในเขตเทศบาลอีสานนครได้แบ่งออกเป็นเขตๆ ในแต่ละเขตมี สมาชิกสภาเทศบาลดูแล เขตละ 6 คน การดำเนินงานของ สท. ในชุมชน เป็นการแบ่งงานออกเป็นประเด็น เช่น การก่อสร้าง งาน อสม. เป็นต้น ซึ่ง สท. มีการแบ่งงานกันรับผิดชอบตามความถนัด สท.แต่ละคนจะประสานงานกับชุมชนว่าชุมชนใด มีความสนใจหรือกำลังดำเนินกิจกรรมในเรื่องอะไร เช่น ทำเรื่อง การรีไซเคิล สท.ที่มีความถนัดในเรื่องนี้ก็จะไปประสานกับชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมนั้น เข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่การทำแผน จนถึงการทำโครงการของชุมชน โดยการให้คำปรึกษา อำนวยความสะดวก และเป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่างชุมชนกับเทศบาล

บทบาทของ สท. ในอุดมคติ สท. ควรเป็นตัวแทนของชุมชน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว พบว่า สท. เป็นผู้ควบคุมเสียง เป็นนายหน้า (Broker) หรือเป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างผู้บริหารเทศบาลกับประชาชน

1.7 ชุมชนในเขตเทศบาลอีสานนคร

ชุมชนในความหมายของเทศบาลในเทศบาล มีการแบ่งประเภทชุมชนในการดูแลของเทศบาล ดังต่อไปนี้

ชุมชนย่อย หมายถึง ชุมชนในเขตเทศบาลที่ประชาชนอาศัยอยู่ร่วมกัน โดยมีสภาพพื้นที่หรือภูมิศาสตร์ร่วมกัน เช่นในแนวถนน ตรอก ซอย อาคารเรือนแถวเดียวกัน หรือมีลักษณะเป็นบล็อก เป็นโซนเดียวกัน อาทิเช่น คุ่มต่างๆ ชุมชนแออัด หรือหมู่บ้านจัดสรร เป็นต้น

ชุมชนแออัดหรือชุมชนสลัม หมายถึง ชุมชนที่มีความแออัด มีผู้อยู่อาศัยอย่างหนาแน่น จนก่อให้เกิดมลภาวะแวดล้อมไม่ถูกสุขลักษณะ มีการสร้างบ้านเรือนแบบเรียบง่าย ไม่เป็นระเบียบ สภาพบ้านเรือนทรุดโทรม ขาดความมั่นคง ในด้านที่อยู่อาศัย มีปัญหาในการถือครองที่ดิน ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง มีการอพยพโยกย้ายอยู่เสมอ มีปัญหาสภาพแวดล้อม ปัญหาทางสังคม และปัญหาทางเศรษฐกิจ

ชุมชนเมือง หมายถึง ชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวกันเข้าไปอยู่อาศัยเพื่อธุรกิจการค้าขาย เป็นสังคมใหม่ มีวัฒนธรรมที่หลากหลาย มีการปะทะแลกเปลี่ยนกัน หรือคบหาสมาคมเพื่อผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจ มีสภาพความเป็นอยู่ที่มีมั่นคงมีรายได้แน่นอน มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการอย่างทั่วถึง มีสภาพทางกายภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี

ชุมชนกึ่งเมือง หมายถึง ชุมชนเมืองดั้งเดิมมีลักษณะการอยู่อาศัยแบบเครือญาติ ยึดถือวัฒนธรรมประเพณี ขนบธรรมเนียมปฏิบัติสืบต่อๆ กันมา ประกอบอาชีพ ตามแนวทางของ

บรรพบุรุษ เช่นอาชีพทางภาคเกษตรเป็นส่วนใหญ่ บวกกับความเจริญของเมืองในระยะต่อมา มีผู้คนจากภายนอกอพยพเข้าไปอยู่อาศัยมากขึ้น เป็นชุมชนที่มีขนาดใหญ่ จึงมีอาชีพที่หลากหลาย ผลสมผสานระหว่าง การเกษตร การค้าขาย และอาชีพอื่นๆ ตามความเหมาะสม การปลูกสร้างบ้านเรือนอย่างมั่นคง แข็งแรงถาวร มีที่ดินเป็นของตนเอง มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และมีสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ดี

ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร หมายถึง ชุมชนที่ประชากรเข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีการจัดสรรหมู่บ้าน มีลักษณะอาคารบ้านเรือนที่ถูกจัดสร้างขึ้นอย่างเป็นระเบียบ มีความมั่นคงสวยงาม มีระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการที่ครบถ้วน มีสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ดี มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มีรายได้ที่แน่นอน มีที่ดินเป็นของตนเอง

ชุมชนในเขตเทศบาลอีสานนคร ในปี พ.ศ. 2550 มีทั้งหมด 82 ชุมชน แบ่งออกเป็น 4 เขต เขต 1 จำนวน 19 ชุมชน เขต 2 จำนวน 24 ชุมชน เขต 3 จำนวน 24 ชุมชน และเขต 4 จำนวน 15 ชุมชน

โครงสร้างของชุมชนในเขตเทศบาล ในส่วนของประธานและกรรมการชุมชน แต่ละชุมชนจะมีกรรมการ 24 คน แบ่งหน้าที่รับผิดชอบเป็นฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายปกครอง ฝ่ายสวัสดิการ ฝ่ายสาธารณสุข/อสม. ฯลฯ ซึ่งการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบ ขึ้นอยู่กับความสนใจ และความเหมาะสม นอกจากโครงสร้างของคณะกรรมการชุมชนแล้ว ในชุมชนยังมีโครงสร้างคณะกรรมการอื่นๆ ขึ้นอยู่กับว่าในชุมชนนั้น มีการดำเนินการร่วมกับหน่วยงาน องค์กรใด เช่น คณะกรรมการบ้านมั่นคง ตามโครงการบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า คำว่า “ชุมชน” มีความหลากหลายแตกต่างกัน และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายที่แตกต่างกันออกไป ดังจะได้วิเคราะห์ให้เห็นต่อไป

2. กระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน

ในส่วนนี้จะกล่าวถึง กระบวนการนโยบาย โดยยกตัวอย่างจากกรณีนโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน ประกอบไปด้วย การก่อเกิดนโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการขยายผลนโยบาย

2.1 การก่อเกิดนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน

จากอดีตที่ผ่านมา รัฐได้มีการรวมศูนย์อำนาจ นำหน้าที่ ภารกิจของภาคประชาชนไปให้รัฐดำเนินการ จนกระทั่งปัจจุบัน ขนาด และความซับซ้อนของสังคมที่เพิ่มมากขึ้นทำให้รัฐส่วนกลางไม่สามารถรับผิดชอบภารกิจทั้งหมดได้ จึงเริ่มมีการผ่อนถ่ายอำนาจ ภารกิจ บางอย่างสู่ประชาชน ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏใน พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ



ในช่วงปี พ.ศ.2540 ในแวดวงการปกครองท้องถิ่น ได้มีการพูดถึงการกระจายอำนาจ ประกอบกับ รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ได้มีแนวคิดการกระจายอำนาจปรากฏในรัฐธรรมนูญอย่าง ชัดเจน ทำให้นายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน มองถึงมิติการกระจายอำนาจท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้มองว่าการ กระจายอำนาจสิ้นสุดขั้นตอนเพียงการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางมาให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเท่านั้น แต่ต้องมีการกระจายอำนาจให้ถึงประชาชน

การพัฒนาการของนโยบายกระจายอำนาจท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจสู่ชุมชน เริ่มมี การดำเนินงานเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ภายใต้โครงการ “อีสานนครน่าอยู่” เป็นความ ร่วมมือระหว่างเทศบาล มหาวิทยาลัย นักพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชน ภายใต้การ สนับสนุนของ DANCED ร่วมทำแผนพัฒนาเมืองอย่างมีส่วนร่วม นำปัญหาเมืองที่ใกล้กับชุมชนมา พุดคุยกันทุกด้าน สร้างวิสัยทัศน์ และทำแผน ยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาเมือง โดย ใช้แนวคิดเชิงสร้างสรรค์ ผ่านเครื่องมือ การประชุมแบบมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ (AIC: Appreciation Influence Control) มาดำเนินการ จากการดำเนินงานดังกล่าว ซึ่งนักการเมือง ท้องถิ่นที่เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนโครงการนี้อย่างมากคือ นายพากเพียร นายกเทศมนตรี คนปัจจุบันซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

ในสมัยที่นายพากเพียร เข้ามาเป็นนายกเทศมนตรี ภายในเทศบาล ได้นำแนวคิดเรื่องการ กระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนมาปรับใช้ในกระบวนการดำเนินงานของเทศบาล ซึ่งชุดกิจกรรมของเทศบาลที่ใช้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของภาค ประชาชนได้แก่ โครงการสภาเมือง การกระจายอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างโดยให้อำนาจปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการสำนัก/กอง มากขึ้น และการกระจายภารกิจครอบคลุมทุกสำนัก/ กอง ให้องค์กรนายกเทศมตรีดูแล และการกระจายอำนาจให้กับชุมชน

การกระจายอำนาจให้กับชุมชน เทศบาลอีสานนคร ได้มุ่งเน้นการมีส่วนร่วม โปร่งใสและ กระจายอำนาจ เพื่อสร้างความเข้มแข็งภาคประชาชนภายใต้แนวคิดที่ว่า “หัวใจการบริหาร คือ การกระจายอำนาจ หัวใจการกระจายอำนาจ คือ ประชาชน” มีการแปลงนโยบายมาสู่การปฏิบัติใน นโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน ได้อาศัยหลักคิดที่ว่าภารกิจใดที่ชุมชนทำได้ดีกว่า เทศบาลจะ มอบภารกิจนั้นให้ชุมชนดำเนินการ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 การดำเนินงานในระดับชุมชน เทศบาล อีสานนครได้ให้ชุมชนดำเนินการภารกิจบางอย่าง เช่น การจ้างแรงงานชุมชนปรับปรุงซ่อมแซมผิ วจราจรในชุมชน ดูแลสวนสาธารณะ เกาะกลางถนน ขุดลอกท่อ วางท่อ ทำฝาท่อระบายน้ำ การ จัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะ การทำความสะอาดถนน การดูแลถนนสายหลัก การส่งเสริม วัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพชุมชน ฯลฯ จากกิจกรรมต่างๆเหล่านี้ ทำให้เทศบาลเชื่อว่า ชุมชนมีศักยภาพ และสามารถดำเนินการ จัดการปัญหาภายในชุมชนของ ตนเองได้ เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมบางอย่างโดยชุมชน โดยชุมชนเป็นผู้ลงแรง ตัวอย่างเช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะที่มีการมอบหมายให้คนในชุมชนทำหน้าที่เก็บค่าธรรมเนียมขยะ กันเอง นอกจากสามารถลดต้นทุนในการจ้างคนมาเดินเก็บค่าธรรมเนียม ยังทำให้สามารถเก็บ ค่าธรรมเนียมได้ทั่วถึงมากขึ้นอีกด้วย เทศบาลเริ่มให้ชุมชนเก็บค่าธรรมเนียมขยะเองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ภายใต้โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและเพิ่มรายได้

ให้กับท้องถิ่น ผลประกอบการที่เป็นที่น่าพอใจ เมื่อเปรียบเทียบกับผลการดำเนินงานในปี 2547 ซึ่งเทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะเอง การจัดเก็บโดยชุมชนสามารถจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 15.42 เทศบาลสามารถประหยัดค่าจ้างและค่าวัสดุอุปกรณ์ไม่ต่ำกว่าเดือนละ 55,000 บาทในขณะที่ผลงานการดำเนินงานเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ทำถนน ท่อระบายน้ำ โดยแรงงานในชุมชนเองเทศบาลสามารถลดขั้นตอนในการให้บริการกับประชาชน ผลการประเมินพบว่าชุมชนมีความพึงพอใจมากขึ้น ในขณะที่แนวโน้มค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานลดลงจากที่เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง

การดำเนินงานของเทศบาลที่ได้กล่าวข้างต้น เน้นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 16(16) “ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น” เพื่อให้การกระจายอำนาจสู่ชุมชนเกิดความยั่งยืน

ในปีงบประมาณ 2548-49 เทศบาลอิสานนครได้จัดเวทีสร้างความเข้าใจให้กับชุมชนในเขตเทศบาลอิสานนครและร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการ การกระจายอำนาจสู่ชุมชน และนอกจากนี้ยังคัดเลือกชุมชนรวมใจพัฒนาเป็นชุมชนนาร่องในการบริหารจัดการในโครงการทั้งระบบ ภายใต้ชื่อโครงการ “เทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่” ในส่วนของโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ ได้จำลองรูปแบบการที่เทศบาลได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลาง มาใช้กับชุมชนที่ได้รับการกระจายอำนาจจากเทศบาล มีการเริ่มทดลองดำเนินงานตามแนวคิดดังกล่าวในพื้นที่ชุมชนรวมใจพัฒนาเป็นชุมชนนาร่อง และได้นำแนวทางการดำเนินงานมาใช้ในระบบการจัดทำแผนชุมชนของเทศบาล มีการขยายผลและดำเนินการใน 82 ชุมชนภายหลัง

2.2 การนำนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชนไปปฏิบัติ: กรณีโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่

การดำเนินงานภายใต้นโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน มีโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ มีพัฒนาการมาจากการนำร่องกระจายอำนาจในการดำเนินภารกิจบางอย่างให้กับชุมชน ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามแนวทาง ต้องมีการนำแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ชุมชนไปใช้ในระบบแผนชุมชนตามระบบของเทศบาล แต่นโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน ยังไม่ได้ได้มีการดำเนินการในพื้นที่อื่นมาก่อน จึงให้มีการดำเนินนโยบายในรูปแบบโครงการ ได้แก่ “โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่” เพื่อให้มีการดำเนินโครงการนี้ในชุมชนนาร่อง

การทดลองดำเนินโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ในชุมชนนาร่อง

โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่มีการทดลองดำเนินการในชุมชนนาร่อง คือ ชุมชนรวมใจพัฒนา ซึ่งเป็นชุมชนที่มีความพร้อมทั้งด้านผู้นำ และชาวบ้านในชุมชน เนื่องจากเป็นชุมชนที่ผ่านกระบวนการพัฒนามาร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ ชุมชนรวมใจพัฒนา ได้ชื่อว่าเป็นชุมชนต้นแบบของเทศบาลอิสานนคร จากการที่ผู้นำชุมชน

และชาวบ้านผ่านกระบวนการพัฒนา ทั้งจากภาครัฐและเอกชนทำให้ชุมชนรับแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ชุมชนได้ไวกว่าชุมชนอื่น

ชุมชนรวมใจพัฒนาในอดีต เป็นชุมชนที่พึ่งพาการช่วยเหลือจากภาครัฐ คนในชุมชนจึงเห็นว่าควรมีการคิดแก้ไขปัญหากันเองภายในชุมชน เทศบาลอีสานนครมีนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน จากความต้องการของทั้ง 2 ฝ่าย จึงเกิดเวทีพัฒนาแผนชุมชน ในวันที่ 27-29 มิถุนายน 2548 และพัฒนาเป็นโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่

เทศบาลอีสานนคร ได้เข้าไปมีบทบาท ทำโครงการนำร่องเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ ร่วมกับชุมชนรวมใจพัฒนา โดยกระจายความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจดำเนินโครงการต่าง ๆ ภายในชุมชน โดยให้ชุมชนเป็นผู้คิด วางแผน ตัดสินใจโดยอิสระและพัฒนาโครงการขึ้นมาด้วยตนเอง หลังจากการพัฒนาถ่วงถ่วงโครงการชุมชนได้รับอนุมัติงบประมาณจากเทศบาล

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าชุมชนรวมใจพัฒนา เป็นชุมชนที่ผ่านกระบวนการพัฒนามาอย่างยาวนาน มีผู้นำที่มีศักยภาพ รวมถึงเป็นชุมชนที่มีความพร้อมและมีประสบการณ์ในการสร้างการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในชุมชน ก่อนมีโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ ชุมชนเคยทำกิจกรรมต่าง ๆ ภายในชุมชนด้วยชุมชนเอง เช่น การจัดงานวันพ่อ วันแม่ วันเด็ก หรือกิจกรรมงานวันสำคัญต่าง ๆ ชุมชนมีประสบการณ์ในการทำกิจกรรมของชุมชนร่วมกัน มีแกนนำในคณะกรรมการชุมชนที่สามารถประสานงานกับเทศบาลและนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อทราบข่าวสาร กิจกรรม และโครงการสนับสนุนกิจกรรมของชุมชนต่าง ๆ กิจกรรมที่ชุมชนสามารถดำเนินงานได้ดี มักเป็นกิจกรรมที่มีการประสาน และใช้ความร่วมมือจากคนในชุมชน ทำให้เห็นภาพในเบื้องต้นว่าชุมชนรวมใจพัฒนามีจุดเด่นด้านความสามัคคีและการประชาสัมพันธ์ สื่อสารให้คนในชุมชนมาเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ คณะกรรมการชุมชนทำงานจริงจังและเน้นผลประโยชน์ส่วนรวมของชุมชนเป็นหลัก

ชุมชนรวมใจพัฒนา เป็นชุมชนในเขตเมือง ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของเทศบาลอีสานนคร เป็นชุมชนดั้งเดิม ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2530 อยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลอีสานนคร มีพื้นที่ประมาณ 300 ไร่ มีจำนวนหลังคาเรือน 730 หลังคาเรือน ประกอบด้วยประชากรชาย 1,425 คน และหญิง 1,524 คน มีคณะกรรมการชุมชนดูแล 24 คน ลักษณะบ้านเรือนส่วนใหญ่อยู่กันอย่างหนาแน่นอยู่กันอย่างแออัดไม่เป็นสัดส่วน บางส่วนมีอาณาเขตของบ้านชัดเจน ลักษณะที่พักอาศัยมีทั้งบ้านแบบเก่า คือเป็นบ้านไม้สภาพค่อนข้างทรุดโทรม และเป็นบ้านแบบใหม่ซึ่งเป็นบ้านปูน รวมทั้งมีอาคารพาณิชย์ และหอพักจำนวนมาก ถนนในชุมชนส่วนใหญ่เป็นถนนคอนกรีต มีถนนลาดยางตัดผ่านกลางชุมชน สภาพถนนค่อนข้างแคบ

ภูมิสำเนาของคนในชุมชนส่วนใหญ่จะอพยพมาจาก พื้นที่ข้างเคียงของชุมชนและตามชนบทที่อยู่ชายขอบของเมือง จากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจครัวเรือนของโครงการ 3 พบว่า มีมากถึงร้อยละ 53.96 และอพยพมาจากจังหวัดร้อยเอ็ดร้อยละ 10.9 ภาพลัทธิร้อยละ 8.47 ประชากรวัยแรงงานส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในตัวเมือง โดยเดินทางไปกลับทุกวัน

ชาวรวมใจพัฒนามีความสนิทสนมกันตั้งญาติพี่น้อง มีการไปมาหาสู่ระหว่างกันช่วยเหลือซึ่งกันและกันเมื่อมีกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมในครอบครัวหรือแม้แต่กิจกรรมภายในชุมชน ซึ่งมักจะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี

ภายในชุมชน มีคณะกรรมการชุมชนเป็นกลุ่มที่ชุมชนเลือกขึ้นมา เป็นกำลังหลักในการพัฒนาชุมชนและมีความใกล้ชิด มีความสัมพันธ์อันดีกับเทศบาล และมีการประสานงานกับเทศบาลอีสานนครอย่างสม่ำเสมอ ในชุมชนยังมี อสม. ซึ่งเป็นกำลังคนซึ่งเป็นคนในชุมชนมาร่วมทำงานกับรัฐ นอกจาก อสม. ทำงานดูแลด้านสุขภาพและคุณภาพชีวิตให้กับคนในชุมชน บางคนยังเข้ามาเป็นกรรมการชุมชน หรือมีบทบาทหน้าที่ในการทำงานส่วนร่วมของชุมชนด้วย

ชุมชน มีการจัดเวทีประชาคมเพื่อนำเสนอปัญหา ความต้องการร่วมกันของชุมชน จัดทำแผนชุมชน การทำประชาพิจารณ์แผนและปรับปรุงแก้ไข มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสาร ให้ครอบคลุมชาวบ้านทุกหลังคาเรือน มีการตัดสินใจเข้าร่วมดำเนินกิจกรรม ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันมากขึ้น

ชุมชนรวมใจพัฒนาได้เริ่มดำเนินการตามโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ เป็นพื้นที่นำร่องในปี พ.ศ. 2548-49 มีการดำเนินงานตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. จัดเวทีประชาคมในชุมชนเพื่อชี้แจงแนวคิด หลักการในการกระจายอำนาจสู่ชุมชน ภายใต้โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ โดยนายกเทศมนตรีเทศบาลอีสานนคร

2. การประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสาร โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ ให้ครอบคลุมกับชาวบ้านทุกหลังคาเรือน ด้วยการใช้เวลา ประมาณ 1 อาทิตย์ ให้ชาวบ้านได้พูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันเองในชุมชน เช่น จับกลุ่มคุยกัน รับประทานอาหารร่วมกัน ก็มีการพูดคุยกัน ประึกษากันว่าสนใจจะร่วมกิจกรรมหรือไม่

3. จัดเวทีประชาคมในชุมชนเพื่อหามติของชุมชนเพื่อตัดสินใจเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมหรือไม่ และร่วมกันค้นหาปัญหา ความต้องการ ของชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาชุมชน

4. คณะกรรมการพิจารณากร่างแผนพัฒนาชุมชน โดยยึดกิจกรรมที่ชุมชนเคยดำเนินการมาแล้ว และเพิ่มเติมบางกิจกรรมที่เป็นปัญหา ความต้องการร่วมกัน ซึ่งทุกโครงการในแผนเน้นการสร้างจิตสำนึกให้ชาวบ้านมีความรักและรู้จักการเสียสละเพื่อส่วนรวม การสร้างการมีส่วนร่วมให้ชาวบ้านมีบทบาทและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของในทุกกิจกรรม

ซึ่งขั้นตอนการพัฒนาแผนชุมชน ผ่านการจัดเวทีพัฒนาโครงการหลายครั้ง ดังนี้

- เวทีประชุมย่อยเฉพาะคณะกรรมการชุมชน 5 ครั้ง
- ร่วมเวทีพัฒนาแผน ร่วมกับทุกชุมชนในเขตเทศบาลอีสานนคร ที่ จ. หนองคาย โดยได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลอีสานนคร
- ร่วมเวทีพัฒนาแผน ร่วมกับทุกชุมชนในเขตเทศบาลอีสานนคร ที่โรงเรียนบ้านหนองใหญ่ ฯลฯ โดยได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลอีสานนคร

ผลจากการพัฒนาแผน / โครงการ ชุมชนรวมใจพัฒนา ได้แผนพัฒนา 1 แผน ประกอบด้วย 17 โครงการ 19 กิจกรรม ระยะเวลา 1 ปี โดยมุ่งเน้นที่ด้านวัฒนธรรมชุมชนเป็นหลัก เพราะชุมชนมีความพร้อมด้านองค์ความรู้ และสามารถบริหารจัดการได้

5. จัดเวทีประชาคมในชุมชนโดยนำแผนโครงการดังกล่าว มาทำประชาพิจารณ์ ให้ชาวบ้านแสดงความคิดเห็น เสนอแนะ เพื่อปรับปรุงแผนโครงการครั้งสุดท้ายก่อนเสนอของบประมาณสนับสนุนจากเทศบาลอีสานนคร

โครงการที่ชุมชนนำร่องดำเนินการ 17 โครงการ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก) ได้แก่

1. รักษาความปลอดภัย
2. รักษาความสะอาดในชุมชน (จัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะ,ดูแลความสะอาดถนน)
3. ศูนย์เรียนรู้คอมพิวเตอร์
4. ห้องสมุดชุมชน
5. วันพ่อแห่งชาติ
6. วันเด็กแห่งชาติ
7. เวทีประชุมชุมชน
8. ปรับปรุงอาคารศูนย์เรียนรู้ศาลปู่ตา
9. หน้บ้านนํามอง
10. ชุตลอกท่อระบายน้ำ
11. ส่งเสริมอาชีพ (ยาหม่องน้ำ,เบเกอร์รี่)
12. อบรมเชิงปฏิบัติการ อสม.
13. อบรมเยาวชนต้านยาเสพติด
14. ซ่อมแซมบ่อพัก-ฝาท่อระบายน้ำ
15. รดน้ำดำหัวผู้สูงอายุ
16. บุญเบิกบ้าน ไหว้ศาลปู่ตา
17. วันแม่แห่งชาติ

ผลการดำเนินงานตามโครงการพบว่า จำนวนกิจกรรมสามารถดำเนินงานได้ตามแผน แต่ผลลัพธ์การจัดกิจกรรม การดำเนินกิจกรรมตามระยะเวลา พื้นที่ และคุณภาพของงาน ทางคณะกรรมการโครงการไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนที่วางไว้เนื่องจากติดขัดปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณ ทำให้หลายกิจกรรมชุมชนต้องดึงงบประมาณส่วนอื่นมาใช้ก่อน ในระยะหลังของแผนงาน ชุมชนได้ตกลงร่วมกันว่ากิจกรรมใดที่ไม่เร่งด่วนนัก ถ้ายังไม่ได้งบประมาณก็จะยังไม่ดำเนินการ

ชาวบ้านในชุมชนที่เข้าร่วมโครงการครอบคลุมทั้งคณะกรรมการและสมาชิกชุมชนส่วนใหญ่ เนื่องจากตัวโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ เป็นโครงการที่ครอบคลุมกิจกรรมตลอดทั้งปีของชุมชน 19 กิจกรรม ดังนั้นชาวบ้านในชุมชนจึงสามารถมาเข้าร่วมกิจกรรมได้ตามวาระและโอกาส ผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมดำเนินกิจกรรมบางส่วนก็สนับสนุนปัจจัยอื่นๆ เช่น นำอาหาร ขนม น้ำดื่ม น้ำอัดลม มาสมทบในงานวันพ่อ วันแม่ วันเด็กฯ แต่ชาวบ้านในชุมชนไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้อย่างสม่ำเสมอ เนื่องจากสมาชิกในชุมชนมีงานประจำที่ต้องทำ ถ้ามีเวลาจึงจะมาเข้าร่วมกิจกรรมในชุมชน

ผลจากการพัฒนาแผน/โครงการชุมชนรวมใจพัฒนา ประกอบด้วย 17 โครงการ 19 กิจกรรม ระยะเวลา 1 ปี โดยมุ่งเน้นที่ด้านวัฒนธรรมชุมชนเป็นหลัก เพราะชุมชนมีความพร้อมด้านองค์ความรู้ และสามารถบริหารจัดการได้ โครงการสามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ส่วนใหญ่ เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมมาจากเรื่องที่ชาวบ้านร้องเรียน หรือเสนอให้ทำเนื่องจากเป็นประโยชน์ของชุมชน

ในโครงการมีการเกิดผู้นำใหม่ ผู้นำชุมชนที่อาสาทำงานยังไม่สามารถขึ้นมามีบทบาทเป็นผู้นำที่สามารถบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ ด้วยตนเองได้ ประธานชุมชนรวมใจพัฒนาได้พยายามสอนงาน และสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับผู้อาสาเข้ามาช่วยงานชุมชน

2.3 การประเมินผลนโยบาย

หลังจากการนำนโยบายไปปฏิบัติตามในรูปของโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ โดยดำเนินการในชุมชนนำร่อง เทศบาลอีสานนครใต้ขอความร่วมมือจากนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยในพื้นที่ ช่วยติดตามประเมินผลโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่

นักวิชาการที่เข้ามาช่วยทำงานประเมินผลโครงการให้กับเทศบาล เป็นนักวิชาการที่ทำงานร่วมกับเทศบาล และชุมชนในเขตเทศบาลมานาน นักวิชาการที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจชุมชน โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ ได้เคยเข้าไปร่วมทำแผน วิจัย ประเมินผล เป็นที่ปรึกษาต่าง ในการพัฒนาระบบสำนัก กอง และพัฒนาศักยภาพพนักงานเทศบาลอีสานนครในเรื่องต่างๆอย่างต่อเนื่อง

การประเมินผลโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ในชุมชนนำร่อง

กรรมการชุมชน ได้รับการยอมรับมากในเขตชุมชนฝั่งหนึ่งของถนนสายหลักของชุมชน เป็นเขตที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง มีคนที่อาศัยอยู่ในชุมชนมาก ตัวแทนของสมาชิกในชุมชนที่เข้าเป็นกรรมการจากเขตดังกล่าวมีมาก การทำงานพัฒนาต่างๆ จึงมักกระจุกตัวอยู่เฉพาะบริเวณนี้ ทำให้ชาวบ้านที่อยู่ไกลออกไป ผลประโยชน์จากงานพัฒนาต่างๆ เข้ามาไม่ถึง ทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์กรรมการเรื่องกรรมการพัฒนาชุมชนให้กับบริเวณที่กรรมการและพวกพ้องของกรรมการอาศัยอยู่เท่านั้น เวลาเมื่อไหร่จะเลิกเล่นหมูเล่นพวกในขณะที่กรรมการเห็นว่าครัวเรือนที่อยู่ไกลออกไป ส่วนใหญ่เป็นคนมีฐานะ เป็นข้าราชการ หรือทำงานบริษัท ต้องออกไปทำงาน ไม่มีเวลา การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ กับชุมชนน้อย

ชุมชนมีประสบการณ์ในการทำกิจกรรมของชุมชนร่วมกัน มีแกนนำในคณะกรรมการชุมชนที่สามารถประสานงานกับเทศบาลและนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อทราบข่าวสาร กิจกรรม และโครงการสนับสนุนกิจกรรมของชุมชนต่างๆ ก่อนมีโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ ชุมชนเคยทำกิจกรรมต่างๆ ภายในชุมชนด้วยชุมชนเอง เช่น การจัดงานวันพ่อ วันแม่ วันเด็ก หรือกิจกรรมงานวันสำคัญต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นงานประจำปีของชุมชน กิจกรรมที่ชุมชนสามารถดำเนินงานได้ดี มักเป็นกิจกรรมที่มีการประสาน และใช้ความร่วมมือจากคนในชุมชน

โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่เกิดจากการวางแผนร่วมกันระหว่างชุมชนกับเทศบาล แต่การเสนอแผนเพื่อเสนอของบประมาณในการทำกิจกรรมเป็นการเขียนเสนอโครงการโดยชุมชน ส่วนบทบาทของเจ้าหน้าที่เทศบาลอีสานนคร คือ การเป็นพี่เลี้ยง ทำหน้าที่ให้ความรู้เกี่ยวกับรายละเอียด แบบฟอร์มการเขียนโครงการ และให้คำปรึกษา ส่วนการเขียนโครงการเป็นบทบาทของคณะกรรมการชุมชน

บทบาทของเทศบาลในการสนับสนุนการทำงานให้กับชุมชน ชุมชนไม่ได้นำงบประมาณมาบริหารจัดการงบประมาณเองทั้งหมดแต่ใช้วิธีเสนอแผนโครงการจากเทศบาล และขออนุมัติงบประมาณมาดำเนินโครงการทีละโครงการ โดยเทศบาลมีการจัดเวทีทำแผนให้กับตัวแทนจากชุมชน เทศบาลช่วยสนับสนุนให้เกิดกระบวนการในการทำแผนร่วมกัน

ในการดำเนินกิจกรรม เจ้าหน้าที่ของเทศบาลได้เข้าร่วมสังเกตการณ์และร่วมกิจกรรมอย่างสม่ำเสมอ การดำเนินงานในชุมชนนำร่องลักษณะการสนับสนุนของเทศบาล จากกอง/สำนักต่างๆ ที่เข้ามายังชุมชน มาแบบแยกส่วน สำนัก/กองจะเข้ามาดูแลเฉพาะกิจกรรมที่ตนเกี่ยวข้อง แต่ชุมชนสามารถบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆ แบบบูรณาการเองภายในชุมชนได้เนื่องจากมีคณะกรรมการเพียงชุดเดียวและเห็นภาพรวมงานทั้งหมดของชุมชน

ระบบการเบิกจ่ายเงิน และการทำบัญชี ยึดตามระเบียบของเทศบาล มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ เพราะชุมชนเน้นการมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้คณะกรรมการทุกคนร่วมรับรู้การใช้จ่ายงบประมาณในโครงการทุกขั้นตอน และมีการสรุปบัญชีค่าใช้จ่ายในเวทีสรุปผลแต่ละโครงการให้ชาวบ้านได้รับทราบ

การจัดกิจกรรมในโครงการสามารถทำกิจกรรมได้ครบตามแผน แต่หลายโครงการไม่สามารถทำได้ตามเวลาที่กำหนดไว้ เนื่องจากชุมชนมีปัญหาเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณจากเทศบาลซึ่งเบิกจ่ายล่าช้า มีขั้นตอนมาก ทำให้หลายกิจกรรมชุมชนต้องดึงงบประมาณส่วนอื่นมาใช้ก่อน ในระยะหลังของแผนงาน ชุมชนได้ตกลงร่วมกันว่ากิจกรรมใดที่ไม่เร่งด่วนนัก ถ้ายังไม่ได้งบประมาณก็จะยังไม่ดำเนินการ

การเข้าร่วมโครงการของชาวบ้านในชุมชน ในกรณีที่เป็นกรรมการหรือผู้ใกล้ชิดกับกรรมการ หรือมีตำแหน่งต่างๆในชุมชน สามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้เป็นส่วนใหญ่ ในกรณีที่ไม่ได้ใกล้ชิดกับกรรมการหรือมีตำแหน่งใด ๆ ในชุมชนแต่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมมักเกิดจากความสนใจอยากทราบว่ากิจกรรมที่จัดเป็นอย่างไร ซึ่งทราบจากการประชาสัมพันธ์ทางเสียงตามสายหรือบอกกล่าวกันจากเพื่อนบ้านและคนรู้จัก การเข้าร่วมของชาวบ้านมักมุ่งเน้นไปในกิจกรรมที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน โดยเฉพาะกิจกรรมงานบุญ ประเพณี การประชุมชุมชนและกิจกรรมที่ทำให้เกิดประโยชน์กับชุมชนและตนเอง เช่น หน้าบ้านน้อมอง หรือรักษาความปลอดภัยในชุมชน ในครัวเรือนที่ไกลออกไปจากส่วนของชุมชนที่มีความหนาแน่น ที่เป็นคนมีฐานะ มีงานประจำเป็นข้าราชการหรือพนักงานบริษัทเอกชน ส่วนใหญ่ ต่างคนต่างเข้าร่วม ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่บอกว่าตนมีการกิจ มีงานที่ต้องทำเป็นประจำ ทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมได้ทุกกิจกรรมจึงไม่ทราบว่าคนอื่นเข้าร่วมกิจกรรมอะไรบ้าง แต่ในบางกรณีพบว่ามีความสนใจและรับรู้ว่ามีกิจกรรมใดบ้างในชุมชนและเข้าไปมีส่วนร่วมในขอบเขตที่ตนสนับสนุนได้ เช่น เข้าร่วมประชุม บริจาคเงิน เป็นต้น สำหรับ

เหตุผลสำคัญที่ทำให้ชาวบ้านในชุมชนไม่สามารถมาเข้าร่วมกิจกรรมได้คือ ไม่มีเวลาในการเข้าร่วมกิจกรรม

จากการประเมินผล นักวิชาการที่ทำการประเมิน ได้สรุปรูปแบบการดำเนินงานของโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ในชุมชนนาร่องว่า มีการกระจายอำนาจในลักษณะ Top Down มีการริเริ่มการกระจายอำนาจจากผู้บริหาร และมีการสั่งการผ่านกลไกของเทศบาลให้มีการทำแผนกับชุมชน และสนับสนุนงบประมาณรวมถึงมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณและตัดสินใจใช้งบประมาณกับชุมชน

การกระจายอำนาจสู่ชุมชน ควรเริ่มจากผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่ ร่วมกันพัฒนาแผนแม่บทชุมชน จากข้อมูลชุมชนที่มีอยู่ เพื่อทราบถึงปัญหาและความต้องการของชุมชนที่ต้องดำเนินการเร่งด่วน ไม่ใช่ ความต้องการที่เกิดจากเวทีประชุมเพียงครั้งเดียว แผนที่ยกร่างควรนำเข้าสู่เวทีชุมชนเพื่อให้สมาชิกในชุมชน ผู้มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่ทำเนิการร่วมทำประชาพิจารณ์แผน

ในการนำแผนเข้าสู่กลไกของเทศบาลเพื่อให้ผู้บริหารตัดสินใจ ในขณะที่สมาชิกสภาเทศบาล มีบทบาทสนับสนุนการดำเนินงานต่างๆในชุมชนให้เกิดการมีส่วนร่วม หรือเป็นวิทยากรกระบวนการให้กับชุมชนในการทำแผนและดำเนินงานตามแผนต่างๆ เทศบาลควรมีหน้าที่ในการประสานงาน และเอื้อให้เกิดเวทีต่างๆ ตั้งแต่การทำแผน การดำเนินงาน และสรุปบทเรียนภายหลังการดำเนินงานต่างๆ การประสานงานของฝ่ายมีส่วนร่วมจะช่วยลดภาระการติดต่อประสานงานกับภายนอกของชุมชน

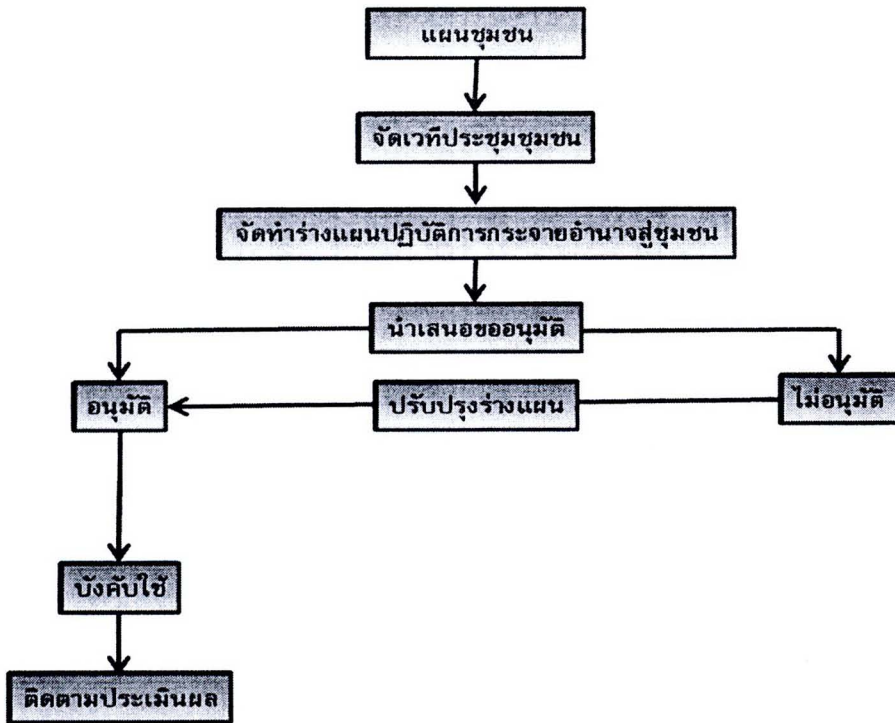
หลังจากการประเมินผล เทศบาลอีสานนคร ได้มีการศึกษา ปรับเปลี่ยนรูปแบบแนวทางการกระจายอำนาจสู่ชุมชน เพื่อนำไปขยายผลกับ 82 ชุมชนในเขตเทศบาล

2.4 การขยายผลและดำเนินนโยบายต่อเนื่อง

หลังจากมีการดำเนินงานในชุมชนนาร่องมาตั้งแต่ปี 2548 ในมุมมองของเทศบาลเห็นว่า การดำเนินโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ เป็นไปตามแนวทางการกระจายอำนาจสู่ชุมชน ประกอบกับมีข้อมูลยืนยันทางวิชาการจากคณะประเมินผล จึงมีการใช้แนวทางการกระจายอำนาจสู่ชุมชนกับทุกชุมชนในเขตเทศบาล โดยการจัดเวทีชี้แจงกับชุมชน ให้ชุมชนกลับไปประเมินศักยภาพว่ามีความพร้อมที่จะรับการกระจายอำนาจ ถ่ายโอนภารกิจจากเทศบาลอย่างไร จากปี 2550 – ปัจจุบัน ชุมชนมีภารกิจที่รับถ่ายโอน และกระจายอำนาจจากเทศบาล จาก 8 ภารกิจ เป็น 12 ภารกิจ ซึ่งปัจจุบันหากจะนับว่า ไม่มีโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่แล้ว ก็สามารถพูดได้เนื่องจากได้นำแนวทางจากโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่มานำใช้เป็นระบบแผนปกติของเทศบาล จนเป็นงานประจำของเทศบาลไปแล้ว

การดำเนินงานตามโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ในปัจจุบัน

ในการดำเนินการกระจายอำนาจชุมชน เทศบาลได้มีการให้ความรู้ ทำความเข้าใจกับคณะผู้บริหารและพนักงานเทศบาลให้เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจ และดำเนินการตามขั้นตอนการกระจายอำนาจชุมชนดังต่อไปนี้



ภาพที่ 2 การดำเนินงานตามโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่

การจัดทำแผนชุมชน เป็นการทำแผนของชุมชนเพื่อเสนอให้เทศบาลพิจารณาว่าภารกิจใดชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ และภารกิจใดเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการ การจัดทำแผนชุมชน เทศบาลใช้วิธีการเชิญประธานชุมชน และคณะกรรมการมาจัดทำแผนพร้อมกับชุมชนอื่นๆ ในการจัดทำแผนเทศบาลมีบทบาทในการประสานงาน และเป็นวิทยากรกระบวนการ ช่วยกระตุ้น หนุนเสริมให้ชุมชนทำแผนร่วมกัน

การจัดเวทีประชุมชุมชน เป็นการจัดเวทีประชาคม เพื่อกำหนดปัญหา ความต้องการของคนในชุมชน เป็นกระบวนการสร้างความยอมรับจากคนในชุมชนในการดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนหรือกระจายอำนาจจากเทศบาล

การจัดทำร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจสู่ชุมชน เป็นการประมวลแผนงาน โครงการ กิจกรรม ที่ชุมชนต้องการดำเนินงาน โดยนำมาจัดหมวดหมู่ภารกิจตามความเหมาะสม การจัดทำแผน ต้องมีการตรวจสอบข้อมูล ดูว่าแผนไม่มีความขัดแย้งกับแผนของกอง/สำนักต่างๆ มีการ

ประเมินความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของโครงการ เมื่อสิ่งที่ชุมชนเสนอ ต้องมีการปรับแก้ทางเทศบาล จะให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องลงไปชี้แจง และวางแผนร่วมกับชุมชนในการปรับแก้โครงการ

การนำเสนอขออนุมัติ เมื่อได้ร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจแล้ว ทางฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมและกระจายอำนาจ จะนำแผนที่รวบรวม กลั่นกรอง เสนอให้คณะผู้บริหารและหัวหน้าส่วนการทำงานต่างๆ พิจารณานุมัติ ซึ่งจะต้องมีการรายงานถึงที่มาของแผน และกระบวนการพัฒนาแผน จนถึงกระบวนการกลั่นกรองที่ผ่านมา ในการพิจารณากลั่นกรอง จนถึงการอนุมัติ จะพิจารณาภายใต้หลักความคุ้มค่า การเรียนรู้ ความยั่งยืน ความเข้มแข็ง ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และความพึงพอใจของประชาชน

การนำไปบังคับใช้ เมื่อร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจผ่านการพิจารณาอนุมัติแล้ว มีการนำไปบังคับใช้โดยบรรจุในแผนงานของสำนัก กอง ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การที่ประชาชนจะรับภารกิจของเทศบาลไปดำเนินการ ต้องมีการจัดทำข้อตกลง หรือสัญญาจ้าง ซึ่งเงื่อนไขในการทำข้อตกลงขึ้นอยู่กับภารกิจที่ชุมชนรับไปดำเนินการ

การติดตามประเมินผล แบ่งออกเป็นสองส่วน ได้แก่การติดตาม และการประเมินผล ในการติดตามโครงการ ประกอบด้วยตัวแทนพนักงานเทศบาลจากทุกสำนักกองที่ตั้งขึ้น เข้าไปนิเทศติดตามการดำเนินงานของชุมชน โดยติดตามการใช้ทรัพยากรในการดำเนินโครงการเมื่อเทียบกับระยะเวลา และ ติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในการประเมินผลโครงการ มีการประเมินหลังจากโครงการสิ้นสุดแล้ว มีการประเมินว่าโครงการเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยใช้เครื่องมือ Balance Scorecard ประเมินจากมุมมอง 4 ด้าน ได้แก่

- ด้านการเรียนรู้และพัฒนาทักษะในการดำเนินงาน
- ด้านการบริหารจัดการโครงการ
- ด้านการจัดการงบประมาณอย่างคุ้มค่า
- ด้านการสร้าง ความพึงพอใจให้กับประชาชนในชุมชนที่ดำเนินการ



เทศบาลอีสานนคร ได้นำแนวทางการดำเนินงาน วิธีการตามโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่มาดำเนินการตามระบบการทำแผนปกติของชุมชน ซึ่งแผนของชุมชน มีการจัดทำแผน กิจกรรมต่างๆ กันไปตามแต่ละชุมชน

ในการดำเนินการ ทางเทศบาลใช้วิธีการสนับสนุนงบประมาณลงมาในรูปแบบต่างๆ กัน ตามลักษณะและเงื่อนไขของกิจกรรม โดยพิจารณาระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ว่าสามารถสนับสนุนชุมชนได้อย่างไร ในเทศบาลมีพนักงานที่มีความชำนาญเรื่องระเบียบต่างๆ สามารถหาช่องทางวิธีการในการทะลุข้อติดขัดได้ โดยการใช้อีลลงนามในข้อตกลงหรือสัญญา และเทศบาลจะจัดจ้างเป็นงบอุดหนุนลงไป ในกรณีที่มิระเบียบว่าต้องทำข้อตกลง สัญญาจ้างกับนิติบุคคล เทศบาลใช้วิธีลงนามในข้อตกลงกับประธานชุมชน ซึ่งประธานชุมชนเป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งโดยเทศบาล เป็นตัวแทนนิติบุคคลได้

ในกระบวนการดำเนินงานตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน ในชุมชนจะมีการทำแผนซึ่งจะมีการกำหนดผู้รับผิดชอบในการกิจที่ชุมชนมีความสนใจดำเนินการ โดยจะตั้งเป็นคณะทำงาน/คณะกรรมการ เพื่อรับผิดชอบและดำเนินการในเรื่องนั้นๆ อาจมีประธานชุมชนเป็นประธาน เพื่อให้อยู่ในเงื่อนไขข้อตกลงที่ต้องลงนามกับเทศบาลในกรณีต้องทำข้อตกลงในนามนิติบุคคล หากไม่ต้องการการทำข้อตกลงในนามนิติบุคคลชาวบ้านในชุมชนคนอื่นๆ สามารถเป็นผู้รับผิดชอบและลงนามในข้อตกลงหรือสัญญาจ้างเหมาของเทศบาลได้ ส่วนชาวบ้านในชุมชนคนอื่นๆ มีบทบาทเป็นผู้รับประโยชน์ และมีส่วนในการร่วมติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานของโครงการและกิจกรรม เป็นกลไกหนึ่งในการร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลเล็กที่อยู่ในชุมชน เนื่องจากคนในชุมชนเป็นผู้ได้รับการกิจ และทรัพยากรจากเทศบาลมาดำเนินการ หากดำเนินการไม่ได้ตามมาตรฐานตามความต้องการของคนในชุมชน จะถูกร้องเรียน และนำไปสู่การตรวจสอบต่อไป

มีประธานชุมชนได้เล่าถึงกระบวนการทำงานในการสร้างถนนภายในชุมชน เพื่อยกตัวอย่างขั้นตอนการดำเนินงานให้กับผู้วิจัยว่าโครงการที่ต้องมีการประเมินศักยภาพของชุมชน โครงการเกิดจากความต้องการของชุมชน มีการดำเนินงานโดยแรงงานในชุมชน และชาวบ้านในชุมชนมีส่วนช่วยในการประเมินและควบคุมคุณภาพของงานได้เป็นอย่างดี

“...หลังจากมีโครงการขึ้นชุมชนได้มีโอกาสเสนอแผนงบประมาณ นำนโยบายไปนำเสนอให้กับเทศบาลเพื่อที่จะของบประมาณ ว่าชุมชนต้องการแบบนี้ เทศบาลก็จะให้งบประมาณมาให้ชุมชนบริหารจัดการเองโดยสอบถามว่าสามารถทำโครงการดังกล่าวได้หรือไม่ มีกำลังแรงงานหรือไม่ จะจัดการงานอย่างไร ชุมชนก็กลับมาวิเคราะห์ว่าถ้าเราต้องการที่จะทำงานตรงนี้ บุคลากรของเราเป็นอย่างไร มีความพร้อมหรือไม่ มีความรู้ในเรื่องนี้หรือไม่ ในบางกรณีเทศบาลต้องมีการอบรมให้ในเรื่องของการนำเนินการเรื่องของช่าง อีกทั้งยังพาไปดูงานในโครงการใหญ่ๆ ตามบริษัทที่ทำ ให้เห็นว่าชุมชนจะทำอะไรให้ออกมาดี เหมือนกับเราสร้างบ้านของเราเอง

ในเรื่องของการทำงานนั้นมีคนในชุมชนทำ จากเมื่อก่อนจ้างคนในบริษัททำ ทำเสร็จแล้วเขาก็ไป ดีไม่ดีเราไม่รู้ เขาทำตามระเบียบของเขา แต่เดี๋ยวนี้คนในชุมชนทำเมื่อทำไม่ดีก็เกิดการตำหนิกันได้ เรื่องที่ดีคือคนที่ทำให้เกิดความภาคภูมิใจว่าถนนเส้นนี้ฉันเป็นคนทำนะ...”

ชุมชนเชื่อมั่นว่าบทบาทของตนที่ได้รับการกระจายอำนาจ สามารถดำเนินโครงการกิจกรรมพัฒนาในชุมชนได้ตรงตามความต้องการของชุมชน เพราะนอกจากเป็นผู้รับผิดชอบที่มีอำนาจตัดสินใจในระดับหนึ่ง ชุมชนยังมีบทบาทเป็นแรงงานเอง ทำให้เกิดความตั้งใจ เอาใจใส่กับ

งานเนื่องจากเป็นงานของชุมชนตนเอง เมื่อดำเนินการไปแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องเกิดความภาคภูมิใจในผลงานของตนเอง

การดำเนินงานในปัจจุบัน ไม่ได้ใช้ชื่อว่า โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ หลังจากมีการใช้แนวทางกระจายอำนาจสู่ชุมชนกับทุกชุมชน การกิจ หรือกิจกรรมที่ชุมชนรับจากเทศบาลไปดำเนินการเอง จะเป็นการรับโครงการ ไปดำเนินการในชุมชน ซึ่งปัจจุบันมีทั้งสิ้น 12 โครงการ ได้แก่

1. โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและเพิ่มรายได้ให้ท้องถิ่น
2. โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำความสะอาดถนนสายหลัก
3. โครงการออกกำลังกายในซอย
4. โครงการขยะเกิดที่ไหน กำจัดที่นั่น
5. โครงการส่งเสริมชุมชนเก็บขยะ
6. โครงการจ้างแรงงานชุมชนปรับปรุงซ่อมแซมถนนภายในชุมชน
7. โครงการจ้างแรงงานชุมชนดูแลสวนสาธารณะ/เกาะกลางถนน
8. โครงการวางท่อระบายน้ำ งานลอกท่อระบายน้ำ งานซ่อมแซมฝาท่อ
9. โครงการจัดกิจกรรมงานบุญประเพณี/เวทีประชาคม
10. โครงการอบรมและส่งเสริมอาชีพระยะสั้นในชุมชน
11. โครงการเฝ้าระวังความปลอดภัย (อปพร.)
12. โครงการสนับสนุนด้านการศึกษาในชุมชน

ทางเทศบาลอีสานนคร ได้มีการวางหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ในการขอรับเงินอุดหนุน ซึ่งเป็นการอุดหนุนงบประมาณจากสำนัก/กอง ต่าง ๆ ของเทศบาลที่ดูแลรับผิดชอบในโครงการของตนเอง เช่น โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและเพิ่มรายได้ให้ท้องถิ่น ผู้รับผิดชอบและวางหลักเกณฑ์งบประมาณได้แก่ สำนักสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ผลการดำเนินงานในภาพรวม การดำเนินการตามนโยบายกระจายอำนาจท้องถิ่น แม้ว่ามีภาพเป็นการถ่ายโอนภารกิจ หน้าที่ของเทศบาลไปให้ชุมชนดำเนินการ แต่ในกระบวนการต่างๆ ทำให้เกิดผลดีต่อชุมชนเกินกว่าเป้าหมายของโครงการ คือ ถ้าชุมชนทำถนน แล้วได้แค่ถนน ถือว่าโครงการไม่ประสบผลสำเร็จ ถ้าชุมชนทำถนน แล้วเกิดการเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ความเอื้ออาทร เช่น ชาวบ้านในชุมชนเข้าไปถามช่างชุมชนที่ทำถนนอยู่นั้นว่าเป็นอย่างไรมาก จัดหาน้ำดื่ม อาหารว่างมาให้ มาสอบถามความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงาน ถือว่าเทศบาลประสบผลสำเร็จ เป็นตัวอย่างที่ดีที่เห็นปรากฏการณ์ดังกล่าว

ประธานชุมชนแห่งหนึ่ง ได้กล่าวถึง โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำ ความสะอาดถนนสายหลัก และ โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม และเพิ่มรายได้ให้ท้องถิ่น หลังจากชุมชนรับการกระจายอำนาจมาดำเนินงานเอง ว่ามีผลตอบรับที่ดี และส่งผลดีต่อชุมชน คนในชุมชนรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนที่ต้องช่วยกันดูแลรักษาความสะอาด

“ก่อนมีเราไม่ได้กวาดถนนเอง เราไม่ได้เก็บขยะเอง เราไม่รู้ปัญหา แต่หลังมีโครงการชุมชนเป็นคนบริหารจัดการงานเองมีคนในชุมชนเป็นคนกวาดถนน คนที่อยู่ระหว่างทางเค้าต้องมองว่าเขามากวาดหน้าบ้านให้เราเราก็ต้องกวาดช่วยเขา นี่คือข้อดีเพราะทุกคนช่วยกันทำความสะอาด ชาวบ้านกระตือรือร้นที่จะทำความสะอาด กระตือรือร้นที่จะดูแลทำความสะอาดบริเวณหน้าบ้านตัวเองมากขึ้น ไม่ต้องรอฟันกงานเทศบาลมากวาด อีกอย่างคือเรื่องเก็บค่าขยะ พนักงานเทศบาลมาเก็บค่าขยะไม่มีใครอยู่บ้านอยู่ก็ไม่บอกว่าอยู่ ถ้าเป็นคนในชุมชนเก็บก็จะเจอกันทุกวัน เข้าไม่อยู่ เย็นก็มาได้ ก็ได้ดีกว่าที่เทศบาลมาเก็บ”

ประธานชุมชนในเขตริมทางรถไฟแห่งหนึ่ง เล่าให้ผู้วิจัยฟังว่า ก่อนที่มีการกระจายอำนาจสู่ชุมชน ชาวบ้านในชุมชนที่เป็นชุมชนแออัด ต่างคนต่างอยู่ ต่างคนต่างทำมาหากิน หลังจากมีการกระจายอำนาจสู่ชุมชน ให้ชุมชนมีอำนาจในการดำเนินโครงการ บริหารงบประมาณเอง ทำให้คนในชุมชนมีการปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมากกว่าแต่ก่อน

“ชาวบ้านก็ให้การตอบรับดี จากเมื่อก่อนตัวใครตัวมันไม่มีความรักความสามัคคีกันตั้งแต่โครงการนี้ลงมาชาวบ้านก็ช่วยเหลือกันมากขึ้น อีกอย่างจากเมื่อก่อนที่คณะกรรมการไม่เคยประชุมหารือกันก็เข้ามาประชุมและนำเสนอเรื่องต่างๆ ให้ชาวบ้านได้รับรู้ พอชาวบ้านรับรู้ก็มีความตื่นตัวว่าจะได้ทำงานร่วมกันว่าจะมีส่วนร่วมแล้ว ชาวบ้านก็จะตั้งใจในระดับหนึ่ง คล้ายๆ กับว่า นานๆ ที่เราได้มากินข้าวร่วมกันจากที่ชาวบ้านต่างคนต่างไปทำมาหากินพอโครงการนี้เข้ามาเราก็บอกชาวบ้านว่าเราจะทำอะไรต่อไป ชาวบ้านก็จะมาร่วมกันทำ มาร่วมกินข้าวด้วยกันงบที่ได้มาอาจจะน้อยแต่ก็พยายามเลี้ยงข้าวกัน ชาวบ้านก็มีความรักความสามัคคีกัน จากเมื่อก่อนบ้านติดกันอยู่ข้างกันก็ไม่รู้จักกัน แต่พอมีโครงการนี้มาก็ดีขึ้นมาก”

ในกระบวนการดำเนินงานตามโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ในชุมชน พนักงานเทศบาล มีส่วนสำคัญในกระบวนการอนุมัติงบประมาณให้กับชุมชนเนื่องจาก พนักงานจะต้องเป็นผู้ประเมินความเป็นไปได้ของโครงการที่ชุมชนเสนอ และมีการปรับแก้ให้โครงการที่ชุมชนมีความสอดคล้องกับแผนหลักๆ ของเทศบาล พนักงานเทศบาลอีสานนครจึงเป็นเสมือนพี่เลี้ยง ทำหน้าที่ให้ความรู้เกี่ยวกับรายละเอียด แบบฟอร์มการเขียนโครงการ และให้คำปรึกษา ส่วนการเขียนโครงการเป็นบทบาทของคณะกรรมการชุมชน

ในการดำเนินงานตามนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน พนักงานเทศบาลมีส่วนช่วยชุมชนในกระบวนการจัดทำแผน การพิจารณากลับกรองโครงการ ให้คำแนะนำ นิเทศ ติดตาม ประเมินผลโครงการ มีตัวอย่างความสัมพันธ์ในการดำเนินงาน ในการดำเนินงานชุดลอกท่อ และวางท่อระบายน้ำของชุมชนหนึ่งในเขตเทศบาลอีสานนคร พนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าว จะลงมาดูพื้นที่จริงในชุมชน มีการมาสอบถามเกี่ยวกับรายละเอียดของการจัดการโครงการ ความ

เพียงพอของงบประมาณสนับสนุน และ สอบถามถึงการให้ความร่วมมือของชุมชนว่าเป็นอย่างไรบ้าง พนักงานเทศบาลได้รับเรื่องจากชุมชน ไปประเมินราคา ว่า ชุมชนขนาดนี้จะต้องใช้งบประมาณเท่าไร ซึ่งการที่ลงมาที่ชุมชนเพื่อที่จะจัดงบประมาณได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เมื่อชุมชนดำเนินการแล้วต้องมีการทำเป็นรายงาน สรุปผลงาน ภาพถ่าย และใบเสร็จรับเงินค่าวัสดุ อุปกรณ์ ค่าตอบแทนต่าง ๆ เพื่อส่งให้พนักงานเทศบาลที่รับผิดชอบด้วย เพื่อทางเทศบาลได้ตรวจสอบว่าชุมชนได้ดำเนินการจริงหรือไม่ ในกรณีที่งบประมาณล่าช้า ประธานชุมชนจะฝากสมาชิกสภาเทศบาลไปช่วยติดตามเรื่องให้ ซึ่งคณะกรรมการในชุมชนมีความเข้าใจพนักงานเทศบาลในเรื่องระเบียบราชการ ว่ามีระบบ แบบแผน ขั้นตอน ซึ่งอาจทำให้ล่าช้าบ้าง แต่ชุมชนจะทราบว่าถ้าชุมชนจะติดต่อเรื่องใดต้องไปติดต่อกับใคร ทำให้มีความรวดเร็วขึ้น

3. ผู้กระทำการในกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน

ผู้กระทำการ(Agency) ในการศึกษานโยบายในครั้งนี้ได้แก่ ผู้บริหารเทศบาลอีสานนคร สมาชิกสภาเทศบาลอีสานนคร หรือ นักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งผู้กระทำการ (Agency) 2 กลุ่มข้างต้น เป็นสมาชิกของกลุ่มร่วมพัฒนาอีสานนคร เป็นกลุ่มที่มีบทบาทในเวทีการเมืองโดยเฉพาะระดับท้องถิ่นในจังหวัดอีสานนครเป็นอย่างมาก ชุมชน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกและคณะกรรมการในชุมชนต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการทำงานพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับเทศบาล นักวิชาการ ที่ให้คำปรึกษาช่วยเหลือในการจัดกระบวนการ และพัฒนาศักยภาพบุคลากรในการทำงานกับชุมชน ภาคประชาสังคมที่มีบทบาทในการตรวจสอบ ให้ข้อคิดเห็น และร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับเทศบาลในกระบวนการพัฒนาเมือง พนักงานส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานเทศบาลตามภาษาของชาวบ้านในชุมชน ที่มีบทบาทเป็นผู้ร่วมวางแผนและเป็นผู้ปฏิบัติงานร่วมกับชาวบ้านในชุมชน

สำหรับกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ผู้กระทำการในระบบนโยบายในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญกับ “การเจรจาต่อรอง” มากกว่าการมองบทบาทอย่างเป็นทางการของการเจรจาต่อรองของผู้กระทำการ ในที่นี้อาจไม่ได้หมายถึงการเปิดโต๊ะเจรจาทันทีอย่างเป็นทางการ แต่เป็นการเสนอข้อเรียกร้อง ทำความตกลง ต่อดังกล่าว เพื่อประสานประโยชน์ของแต่ละฝ่ายได้ แต่ละฝ่ายเกิดความพึงพอใจการเจรจาต่อรอง แต่การเจรจาต่อรองในงานศึกษานี้พบว่ายังมีหลักการในการเจรจาที่สำคัญ 3 ประการ คือเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักการที่ต้องการ เสียผลประโยชน์ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และทำให้ทุกฝ่ายรู้สึกพึงพอใจกับผลการเจรจา

บริบทในการเจรจาที่เกิดขึ้น พบว่าเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเมือง และมีอิทธิพลต่อการเมืองท้องถิ่นในเขตเมืองอย่างมาก ดังนั้นนักการเมืองที่ต้องการคะแนนเสียงจากชาวบ้านในเขตเมือง และพื้นที่โดยรอบ ต้องหาทางเข้ามามีบทบาทหรือเข้าร่วมจัดการ ในขณะที่ชาวบ้านในชุมชนยังต้องการประสานผลประโยชน์กับนักการเมือง ให้ความสำคัญงบประมาณ และผลประโยชน์ตกอยู่กับชุมชนของตน

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจึงนำเสนอบทบาทของผู้กระทำการที่พบในกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชนที่ควรจะเป็น และนำเสนอรายละเอียดอื่น ๆ ที่ซึ่งผู้กระทำการนั้นไม่ได้ทำตามกฎกติกาไว้ทั้งหมด แต่มีการกระทำ ปฏิสัมพันธ์กับผู้กระทำการอื่น ๆ ในกระบวนการนโยบายด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน

3.1 ผู้กระทำการ (Agency) ในกลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่น

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่าในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น มีผู้ที่มีบทบาทในเทศบาล ได้แก่ คณะผู้บริหารเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล พบว่าผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลอีสานนคร มาจากกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเดียวกัน คือ กลุ่มร่วมพัฒนาอีสานนคร โดยปกติหน้าที่ของสภาเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร และอนุมัติงบประมาณประจำปี แต่การที่ผู้บริหารและสมาชิกสภามาจากกลุ่มเดียวกัน ส่งผลต่อการดำเนินงานให้นโยบายของผู้บริหารได้รับการยอมรับจากทั้งมติของกลุ่มและกระบวนการในสภา มีความเป็นเอกภาพในการบริหารงานและพัฒนาเมือง แม้ว่าเทศบาลจะมีกลุ่มการเมืองที่เกี่ยวข้องกัน เนื่องจากเขตเทศบาลและเขตเมือง เป็นพื้นที่ทางการเมืองที่สำคัญ การเข้ามามีบทบาทในพื้นที่ทางการเมือง ส่งผลให้เกิดคະแนนความนิยมทำให้นักการเมืองระดับชาติ มีการเจรจาต่อรอง ส่งคนของตนเองเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่น เพื่อสร้างผลงาน คະแนนนิยม และคະแนนเสียงในการเลือกตั้ง ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างนักรการเมืองท้องถิ่นกับนักรการเมืองระดับชาติ จึงมีความสัมพันธ์กันในการประสานผลประโยชน์ทางการเมืองโดยการรักษาพื้นที่ ตำแหน่ง และคนในสังกัดให้มีบทบาทในชั่วอำนาจต่าง ๆ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง การเมืองระดับชาติ ไม่มีการกระทำหรือชุดกิจกรรมที่ส่งผลโดยตรงต่อสถานะทางการเมืองของกลุ่มการเมืองในเทศบาลคือกลุ่มร่วมพัฒนาอีสานนคร หรือส่งผลต่อกิจกรรมปกติของเทศบาล

ในเรื่องการเจรจาต่อรองระหว่างผู้กระทำการ ไม่พบการเจรจาระหว่างผู้กระทำการที่เป็นนักรการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชนโดยตรง แต่พบว่า ผู้กระทำการที่มีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นในเขตเมือง มีพื้นฐานมาจากกลุ่มทุนที่เป็นนักธุรกิจในเมือง หรือมีความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจในการเมืองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม ซึ่งคนกลุ่มนี้ได้มีการเจรจา ต่อบรองให้ตนเองหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เข้าไปมีบทบาทในการบริหารจัดการพื้นที่ทางการเมืองที่ตนมีบทบาทอยู่ นอกจากนี้พบว่าการเจรจาระหว่างสองกลุ่มการเมืองที่เป็นคู่แข่งกันในการชิงตำแหน่งทางการเมืองในเทศบาลรวมเป็นกลุ่มการเมืองเดียวที่มีความเป็นเอกภาพ และมีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูง

ส่วนนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน การเจรจาระหว่างนักรการเมืองในท้องถิ่น แม้ว่าไม่มีรูปธรรมชัดเจนที่ส่งผลต่อนโยบาย แต่ส่งผลรูปธรรมต่อผู้ที่เข้าไปมีอำนาจตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะได้ เช่น การเจรจาเพื่อเข้าไปมีตำแหน่งในคณะผู้บริหารเทศบาล เช่นการเจรจาขอให้น้องชายของนักรการเมืองระดับชาติคนหนึ่งเข้าไปอยู่ในคณะผู้บริหารเทศบาลอีสานนคร จากความคิดเห็นของผู้นำชุมชน นอกจากนี้ผู้บริหารมีการปฏิสัมพันธ์กับชุมชน ในการกำหนดกรอบ

นโยบาย กิจกรรม รับฟังรายงานและ วิจารณ์ ให้ข้อเสนอแนะ เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบาย เป็นไปตามที่เทศบาลคาดหวังหรือเป็นไปตามเป้าหมาย

ผู้กระทำการที่อยู่ในกลุ่มนักการเมืองที่มีบทบาทในกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ ชุมชนคือผู้บริหาร ในกระบวนการนโยบาย ผู้บริหารมีบทบาทเป็นผู้วางนโยบายหรือวิสัยทัศน์ ซึ่ง นายกเทศมนตรีมีความเชื่อว่าชุมชนที่เป็นเจ้าของพื้นที่ของตนเอง สามารถเข้ามาดูแลปัญหาของ ชุมชนเองได้ ซึ่งนโยบายเปิดให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาและแก้ปัญหา ชุมชนของตนเอง แต่เมื่อแผนดังกล่าวเข้าไปสู่ระบบกอง สำนัก ผู้บริหารไม่สามารถจัดการใน ระเบียบหรือโครงสร้างของเทศบาลได้ทั้งหมด จึงได้ตั้ง ฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมและกระจาย อำนาจ มาทำงานกับชุมชนโดยตรง เพื่อหาแนวทางก้าวข้ามกรอบ หรือระเบียบบางอย่างที่ไม่เอื้อ ต่อการทำงานกับชุมชน

ในเทศบาลอีสานนคร พบว่าผู้บริหารเป็นผู้คิดนโยบายขึ้นมาเป็นส่วนใหญ่ แต่ในบาง นโยบาย ผู้บริหารก็ได้ข้อมูลปัญหาที่สะท้อนมาจากชุมชนและพนักงานเทศบาลที่ลงไปทำงานใน ชุมชนผู้บริหารเทศบาลมักมีโอกาสดำเนินไปในชุมชนบ่อยครั้ง ตามโอกาสที่ชุมชนเชิญไปร่วมงานต่าง ๆ ที่ชุมชนจัดขึ้น

มีประธานชุมชนเล่าให้ฟังว่า ผู้บริหารลงมาในชุมชนบ่อยครั้ง นอกจากจะมาร่วมงานต่าง ๆ ตามที่ชุมชนเชิญไป ชุมชนสามารถใช้โอกาสนี้ในการสะท้อนปัญหาต่าง ๆ ให้กับผู้บริหารได้รับทราบ

“...ผู้บริหาร ก็จะเป็นผู้อนุมัติโครงการที่ชุมชนเสนอไป และท่านก็จะ ลงมาดูว่าโครงการที่ชุมชนเสนอไปนั้นถึงไปไหนแล้ว และท่านก็จะมา ร่วมงานต่าง ๆ ของชุมชนที่เราเชิญไป เช่น กิจกรรมวันสำคัญ วันพ่อ ท่าน ก็จะมาเป็นประธานเปิดงานให้ และพร้อมรับฟังปัญหาต่าง ๆ...”

นอกจากนี้ในมุมมองของชุมชน ผู้บริหาร และ นายกเทศมนตรีนั้นก็จะเป็นผู้ให้โครงการที่ แต่ละชุมชนเสนอไปว่าผ่านหรือไม่ บางครั้งผู้บริหารจะลงไปในชุมชน ทั้งเป็นทางการ เช่นการเป็น ประธานในพิธีการต่าง ๆ และการลงชุมชนอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อที่ได้รับทราบถึงปัญหา ในความ คิดเห็นของชุมชนเห็นว่าเป็นผลดีกับผู้บริหาร เพราะนอกจากการลงชุมชนเป็นการมาตรวจสอบ โครงการที่ทางชุมชนเสนอไปว่ามีการดำเนินการตามที่เสนอ และนำงบประมาณที่ได้มาใช้จริง หรือไม่ ในทางการเมือง ผู้บริหารจะได้รู้ฐานเสียงของตนว่ามีประชาชนนิยมมากน้อยเพียงใด ซึ่งมี ประธานชุมชนหนึ่งเล่าให้ผู้วิจัยฟังว่า

“...ผู้บริหารนั้น จะลงมาบ่อยเพราะเขาต้องมาเป็นประธานในการ เปิดงาน เช่น งานประเพณี และจะได้เป็นการรักษาฐานเสียงของเขาใน คราวต่อไป ผู้บริหารสมัยนี้พ่อว่าต้องเข้าถึงประชาชน เขาถึงจะเป็นที่ นิยมของชุมชนนั้นและการที่เขาให้โครงการต่าง ๆ ที่ชุมชนเสนอไป พ่อคิด ว่าก็เป็นการหาเสียงของเขาที่ไม่ต้องจ่ายเงินให้กับประชาชน...”

นอกจากผู้บริหารแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลอีสานนคร เป็นผู้กระทำการอีกกลุ่มหนึ่ง ใน กลุ่มนักการเมือง ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ล้วนมาจากกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มเดียวกันกับ

ผู้บริหาร คือ กลุ่มร่วมพัฒนาอีสานนคร ตามบทบาทหน้าที่ สภามีหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจบริหารด้วย อำนาจนิติบัญญัติ ตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลและคณะผู้บริหาร แต่ในสภาเทศบาล อีสานนคร กลับมีแนวคิดให้สมาชิกสภา ลงไปคลุกคลีกับชุมชน เข้าไปช่วยชุมชนในการดำเนินงาน กิจกรรมต่างๆ เหมือนเป็นคณะทำงาน เมื่อชุมชนต้องมีการทำแผนชุมชน หรือเวทีประชาคม สามารถช่วยเป็นวิทยากรกระบวนการ หรือเสนอความคิดเห็นได้ ในบางครั้งมีบทบาทช่วยสะท้อน เรื่องราว ปัญหาจากชุมชน ไปนำเสนอในเวทีประชุมของเทศบาล

บทบาทของ สท. ในชุมชนแห่งหนึ่ง ในเขตเทศบาลอีสานนคร ซึ่งเป็นชุมชนแออัด อยู่บน ที่ดินของการรถไฟ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่นอกเหนืออำนาจการจัดการของเทศบาลในบางเรื่อง โดยเฉพาะเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากความต้อยโอกาสของชุมชน ทำให้เทศบาลและ หน่วยงานอื่นๆเร่งรัดเข้ามาดำเนินกิจกรรม โครงการต่างๆในชุมชน ซึ่ง สท. ในพื้นที่นี้ก็จะเข้ามา ช่วยในเวทีทำแผนต่างๆของชุมชน และรับฟังปัญหาเป็นสื่อกลางระหว่างชุมชนกับเทศบาล

“สท.ได้เข้ามาช่วยชุมชนในการจัดทำแผน การประชุมกันของ คณะกรรมการชุมชนในการร่วมกันคิดแผนเพื่อที่จะเสนอโครงการต่อ ทางเทศบาล สท.เขาจะเข้ามาในชุมชนบ่อยเพราะจะมาดูและอย่างชุมชน ของพ่อ เขาก็จะมาดูเรื่องของการ วางท่อระบายน้ำ และเรื่องของการเข้า ที่ทางรถไฟ และเรื่องการศึกษาเพราะชุมชนได้เปิด กศน.และ ศูนย์การ เรียนรู้ราชภัฏพระนครมีพ่อเป็นแกนหลักในการดำเนินงานและดูแลอยู่ ทาง สท.เขาก็จะมาคอยสอบถามว่ายังขาดเหลือหรือมีปัญหาด้านใดบ้าง บางทีพ่อก็จะบอกผ่านทาง ท่าน สท.เพื่อช่วยให้ดำเนินการ ในกรณีอย่าง งบประมาณต่างๆที่ขอยังไม่มา”

บทบาทของ สท. อีกบทบาทหนึ่งที่พบในชุมชน สท. จะลงมาติดตามความก้าวหน้าของ งาน หรือกิจกรรมในชุมชนอยู่เสมอ อีกชุมชนหนึ่งในเขตเดียวกัน มีการวางท่อระบายน้ำใหม่ และ ขุดลอกท่อเดิมในชุมชน สท. ในเขตนี้ก็จะผลัดเปลี่ยนมาติดตามความก้าวหน้าอย่างสม่ำเสมอ

“ชุมชนอยู่ในเขต 1 สท. เขาก็จะเข้ามาดูอย่างในชุมชน เช่น การวาง ท่อ การขุดลอกท่อระบายน้ำ การซ่อมแซมถนน ก็จะมาดูอยู่เรื่อยๆว่าทำ ไปถึงไหนแล้ว และมาช่วยทางชุมชนในการทำแผนโครงการต่างๆ หรือ ถ้าเรามีปัญหาอะไร เราก็จะบอกผ่านทาง สท. เพื่อให้ช่วยประมาณงาน ให้ทางชุมชนอีกที คือ สท. เขาจะเป็น ตัวกลางในการช่วยประสานงาน ระหว่างชุมชนกับทางเทศบาล ช่วยเหลือชุมชนในงานหลาย ๆ ด้าน”

สัมภาษณ์ประธานชุมชนชาย อายุ 58 ปี

จากมุมมองของชุมชน มองว่า สมาชิกสภาเทศบาล หรือ สท. มักลงมาที่ชุมชนในการ ประชุมประจำเดือนหรือในการร่วมประชุมการทำแผน โครงการต่างๆ ในหลายชุมชน สท. ได้เข้า มาช่วยชุมชนในการจัดทำแผนในการประชุมคณะกรรมการชุมชนเพื่อร่วมกันคิดแผนเพื่อที่จะเสนอ โครงการต่อทางเทศบาล ในบางชุมชน มองว่า สท.มีบทบาทเป็นที่เสียงในเสนอโครงการ สท. ได้ เข้ามาดูแลและให้คำแนะนำในสิ่งที่ชุมชนยังขาดอยู่ในสิ่งที่ควรจะต้องเพิ่มเติม



ในเทศบาลอีสานนคร ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล ได้ผ่านกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน จากกิจกรรม โครงการต่าง ๆ โดยสมาชิกสภาเทศบาล ได้เข้าไปร่วมกิจกรรมต่างๆในชุมชน ทั้งในระดับผู้สังเกตการณ์ และเป็นวิทยากรกระบวนการในบางครั้ง ในขณะเดียวกันได้ช่วยเป็นตัวกลาง ประสานงานระหว่างชุมชนกับเทศบาล ทั้งพนักงานและผู้บริหาร

อีกตัวอย่างหนึ่ง ประธานชุมชนได้พูดถึงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลที่ช่วยเป็นธุระติดตามเรื่องงบประมาณที่ชุมชนจะต้องเบิกมาทำกิจกรรม แต่ด้วยระบบของเทศบาลทำให้การเบิกจ่ายล่าช้า ประธานชุมชนจึงไปติดต่อ สท. ประจำเขต ขอช่วยติดตามเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณในเทศบาล

“... ของพ่ออยู่เขตที่ 2 สท. เขาทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างชุมชนกับเทศบาล เช่น อย่างโครงการ ท.เล็ก ท.ใหญ่ ของพ่อเขียนโครงการ งานวันพ่อ พ่อใกล้ถึงเดือนธันวาคม พ่อก็จะไปติดต่อประสานงานกับเจ้าที่ และเจ้าหน้าที่ที่รับเรื่องเกี่ยวกับงานชุมชนประเพณีปรากฏว่าล่าช้า ยังเบิกงบประมาณให้พ่อไม่ได้ พ่อก็จะไปตามเองกับทางเทศบาลมา เจ้าหน้าที่ยังไม่ดำเนินเรื่องให้ พ่อก็จะไปติดต่อกับ สท. ให้ช่วยตามเรื่องให้หน่อย เพื่อจะได้เอาเงินมาจัดงาน จะได้เตรียมงานเสร็จทันวันงาน...” สัมภาษณ์ประธานชุมชนชาย อายุ 63 ปี

จากทัศนคติและมุมมองของชุมชน ส่วนใหญ่มองว่า สมาชิกสภาเทศบาล มีบทบาทเป็นที่ปรึกษาของชุมชน และเป็นคนกลาง ประสานระหว่างชุมชนกับเทศบาล แต่ในบางบทบาท สท. ดูเหมือนเป็นคณะทำงานของเทศบาล ทำให้เกิดข้อสังเกตว่า ถ้ามองจากมุมมองของชาวบ้านในชุมชนเป็นสิ่งที่ดี มีคนมาช่วยทำงาน ในขณะที่ ผู้กระทำการในส่วนของการนิเทศการมองถึงโครงสร้างนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นส่วนรับผิดชอบสำคัญของสภาเทศบาล บทบาทตรงนี้จะส่งผลต่อระบบการตรวจสอบไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ในบางกรณีอาจดูเหมือนฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่าฝ่ายสภา ทำให้ไม่เกิดการถ่วงดุลอำนาจที่ดีในเทศบาล

3.2 ผู้กระทำการ (Agency) ในกลุ่มพนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาล อาจไม่มีบทบาทในการริเริ่มกำหนดนโยบายโดยตรงแต่มีส่วนร่วมในการวางแผนโครงการ วางแผนประจำปี นโยบายของเทศบาลอีสานนคร เกิดจาก 3 ส่วน ได้แก่ 1. ปัญหาของชุมชน 2.แนวคิดของนายกเทศมนตรี 3.มาจากพนักงานภายในเทศบาล ที่ได้เสนอไปในรูปแบบแผนการดำเนินงานหรือกิจกรรม และได้รับการผลักดัน แต่บทบาทส่วนใหญ่ของพนักงานเทศบาล มีบทบาทเป็นผู้ปฏิบัติตามแผน หรือ นโยบาย อีกนัยหนึ่งเป็นผู้ตอบสนองนโยบายจากสองส่วน ทั้งจากชุมชนที่ได้เสนอแผนหรือโครงการมายังเทศบาล พนักงานเทศบาลจึงรับแผนหรือโครงการจากชุมชนมาพิจารณา ผลักดันให้มีการนำไปดำเนินการ อีกส่วนหนึ่ง เป็นการรับนโยบายมาจากผู้บริหาร นำมาวางแผนงาน แปลงแนวคิด นโยบายมาสู่การปฏิบัติ และดำเนินการตามแผนนั้น ๆ ดังนั้น บทบาทของพนักงานเทศบาลจึงมีส่วนร่วมทั้งในการกำหนดนโยบายโดยตรงและเป็นผู้ปฏิบัตินโยบาย

ก่อนที่พนักงานเทศบาลจะรับนโยบายปฏิบัติ หรือก่อนหน้าที่จะเสนอโครงการใหม่ นโยบายใหม่ เกิดขึ้นอาจเป็นไปได้ยาก เนื่องจากภารกิจที่มีอยู่เดิมของพนักงานมีค่อนข้างมาก เมื่อมีนโยบาย โครงการใหม่ๆ เกิดขึ้น หมายถึงพนักงานมีงานเพิ่มขึ้น ในขณะที่เงินเดือนเท่าเดิม แต่เมื่อดำเนินการตามโครงการ นโยบายแล้วมีผลสัมฤทธิ์ เห็นผลสำเร็จของงาน พนักงานที่เข้าร่วมงานมีประสบการณ์ มีวิธีคิด มีแนวทางการจัดการมากขึ้น กลายเป็นความรู้ที่สั่งสมของแต่ละคน พนักงานเทศบาลจึงเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย อาจมีการดำเนินการเฉพาะตามหน้าที่หรือตำแหน่ง หรือทำตามแผน โครงการ แต่ก็มักพบปัญหาในการคิดแผนหรือโครงการพิเศษต่างๆ นอกเหนือระบบปกติได้

ในกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน ผู้กระทำการในกลุ่มพนักงานเทศบาล มีการปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มผู้กระทำการที่เป็นนักการเมืองในระดับการประสานงาน และรับคำสั่งจากผู้บริหาร ซึ่งพนักงานส่วนท้องถิ่นกับผู้บริหารกับพนักงานเทศบาลมีความสัมพันธ์ตามสายการบังคับบัญชาภายใต้โครงสร้างการบริหารของเทศบาล แต่ในกรณีที่มีโครงการเชิงรุก หรือโครงการพิเศษที่เกิดจากแนวคิดของผู้บริหาร หรือเกิดจากการเสนอโครงการโดยพนักงานเทศบาล พนักงานเทศบาลบางคนอาจต้องรับผิดชอบดูแลโครงการ ซึ่งผู้บริหารสามารถติดตามความก้าวหน้า หรือประสานกับผู้รับผิดชอบได้โดยตรง

ผู้บริหารไม่ใช้อำนาจทางการบริหาร สั่งการเพียงอย่างเดียว แต่ใช้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการในแต่ละภาคส่วน ตั้งแต่ มีระบบการพิจารณาความดีความชอบพนักงานที่เป็นธรรม แต่ไม่มีการลงโทษพนักงานเทศบาลในกรณีที่ไม่เข้าร่วมโครงการ / กิจกรรม

จากความสัมพันธ์ข้างต้น ทำให้การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีความชัดเจน นอกจากมีการแปลงนโยบายเข้าสู่ระบบแผนพัฒนา ในระยะ 1-5 ปีของเทศบาล และมีการประกาศในเทศบัญญัติ แล้ว ผู้บริหารมีการจัดกลไกรองรับ ในกรณีที่เป็นโครงการเชิงรุก หรือโครงการเฉพาะกิจเร่งด่วน ที่มีการแต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะโครงการขึ้นมา ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ สมาชิกสภาเทศบาล ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่และเนื้อหา ได้แก่ ฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมมีหน้าที่ดูแลนโยบายด้านการกระจายอำนาจ เทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ อีกทั้งสามารถบูรณาการพนักงานจากแต่ละสำนัก/กอง จัดเป็นคณะทำงานเฉพาะเรื่อง เป็นการลดความซับซ้อน ความล่าช้าในการทำงาน ชุมชนเห็นผู้ประสานงานชัดเจน สามารถประสานงานกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง

โดยสรุป พนักงานเทศบาลไม่ได้มีการเจรจาต่อรองกับผู้กระทำการในระดับบังคับบัญชาที่สูงกว่าอย่างชัดเจน เนื่องจากพนักงานเทศบาลมีภาระ หน้าที่ ที่ต้องดำเนินการตามแผนที่กำหนดมา แต่พนักงานเทศบาลมีบทบาทเป็นคนกลางในการเจรจาต่อรอง ประสานประโยชน์ระหว่างชุมชนและเทศบาลในรูปการประสานงาน อำนาจการให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายในชุมชน

3.3 ผู้กระทำการที่เป็นชาวบ้านในชุมชน

ในการศึกษาครั้งนี้ ชุมชนเป็นผู้กระทำ (Agency) ที่สำคัญในการศึกษา เนื่องจากเป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชนของเทศบาลอัสตานนครโดยตรง และเป็นผู้กระทำกลุ่มใหญ่ที่มีปฏิสัมพันธ์กับผู้กระทำในกลุ่มอื่นๆ

ชุมชน มีบทบาทเป็นผู้ได้รับประโยชน์ และมีส่วนร่วมอยู่ในกระบวนการนโยบายโดยตรง โดยเฉพาะการแปลงนโยบายมาสู่การปฏิบัติ ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับเทศบาล ชุมชนเป็นผู้เสนอความต้องการของตนให้กับเทศบาล ในระบบการวางแผนของเทศบาล ชุมชนมีส่วนร่วมในการร่างแผน กฎระเบียบต่างๆ โดยการเสนอความคิดเห็นผ่านเวทีประชาคมในชุมชน ประธานชุมชนจึงนำความต้องการและข้อเสนอจากชุมชนไปเสนอในการประชุมร่วมกับสภาเทศบาล เป็นการเปิดโอกาสให้คนในชุมชนได้แสดงความคิดเห็น และมีการดำเนินการเช่นนี้มาจนถึงปัจจุบัน

นอกจากชุมชนมีบทบาทในการวางแผนประจำปี และมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ร่วมงานในโครงการต่างๆของเทศบาล เช่นงานรณรงค์ งานบุญ ประเพณีของเทศบาล แล้ว ชุมชนได้ร่วมรับประโยชน์จากโครงการต่างๆ ในส่วนของนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน ภายใต้โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ ประธานชุมชนและกรรมการ มีบทบาทสำคัญในการวางแผน และจัดกระบวนการค้นหาปัญหาความต้องการของคนในชุมชน และในบางภารกิจอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง

ชุมชนมีบทบาทเป็นผู้เข้าร่วมกระบวนการพัฒนาแผน โครงการ และดำเนินกิจกรรม ภายใต้นโยบายที่ผู้บริหารกำหนด ในขณะเดียวกัน ชุมชนเป็นผู้รับประโยชน์จากโครงการ ผู้บริหารมีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นจากชาวบ้านในชุมชน เนื่องจากได้เข้าร่วม หรือเข้าไปสังเกตการณ์กิจกรรมหลักๆ ของชุมชนอย่างสม่ำเสมอ ในขณะที่ชุมชนมีโอกาสนสะท้อนปัญหา เจาะจ่า ต่อรอง หรือเสนอความคิดเห็นในการดำเนินการ และความต้องการของชุมชนต่อผู้บริหารได้ทั้งทางตรง และผ่านพนักงานเทศบาล หรือสมาชิกสภาที่เข้ามาทำงานกับพื้นที่ การเสนอความคิดเห็นทางตรง เทศบาลมีเวทีรวมที่ทุกชุมชนได้พบกับผู้บริหารบ่อยครั้ง จากจุดนี้ชุมชนส่วนใหญ่มองว่าตนเองสามารถเสนอ ต่อรองกับนักการเมืองในการนำโครงการหรือผลประโยชน์ เช่น ความเจริญ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งปลูกสร้าง โครงการพัฒนา เข้าสู่ชุมชนของตน

ชาวบ้านในชุมชน เชื่อว่าตนได้รับการกระจายอำนาจตามนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน ตามโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ เนื่องจากสามารถทำแผนโครงการเสนอให้กับเทศบาล และเทศบาลอนุมัติงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุน หรือจ้างเหมามาให้ชุมชนดำเนินการ

มีประธานชุมชนพูดถึงการดำเนินงานที่ได้รับการกระจายอำนาจจากเทศบาล ให้ชุมชนเป็นผู้บริหารและตัดสินใจในการใช้งบประมาณที่อนุมัติได้เองในระดับหนึ่งว่าชุมชนสามารถปรับเปลี่ยนแผนงาน งบประมาณได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพของชุมชนมากกว่าเดิม

“...เรามีความภาคภูมิใจว่าอย่างน้อยเราก็ได้สร้างบ้านเมืองของตนเองดีกว่าให้คนอื่นมาทำและจะเกิดข้อเปรียบเทียบว่าคนในชุมชนทำกับคนในบริษัททำ เมื่อคนในชุมชนทำงานเองก็อาจจะสามารถปรับเปลี่ยนแผนในการดำเนินงานได้อย่างยืดหยุ่น คือสามารถคุย ทำความเข้าใจกันในชุมชนได้ พอคนอื่นมาทำทำไม่ดีเราก็ไม่รู้จะไปร้องเรียนกับใคร แต่ถ้าเราทำเองถ้าทำไม่ดีชาวบ้านก็จะบอกว่าทำไม่ดีปีหน้าอย่าทำ ถ้าเราเป็นคนกันเองทุกอย่างมันจะง่ายขึ้น มีการพูดคุยกันเบื้องต้น ว่าเราจะมีวางแผนอย่างไร แต่เวลาที่บริษัทมาเค้าจะวางแผนงานมาเลย เช่นทางชุมชนของเราทำวางท่อระบายน้ำ ตรงไหน

ควรจะปรับตรงไหนควรจะแก้ไขคือสามารถคุยกันได้แต่ถ้าเป็นบริษัทก็จะกำหนดทุกอย่างไว้ เช่น รถ 15 คิวก็จะจัด 15 คิว...”

ในกระบวนการดำเนินงานตามนโยบายของชุมชน ชุมชนมีการเจรจาต่อรองเพื่อให้โครงการกิจกรรมดำเนินไปตามความต้องการของตนเอง โดยเฉพาะการดำเนินงานที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การทำถนน ท่อระบายน้ำ ชุมชนมีการต่อรองปรับลด เพิ่ม ขอบเขตของงานอย่างยืดหยุ่นภายใต้งบประมาณกับผู้รับผิดชอบ

นอกจากนี้ยังพบการเจรจาต่อรองภายในชุมชนเอง ในบางกิจกรรม ที่คนในชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น การดูแลรักษาความสะอาดภายในชุมชน หรือ การขอความร่วมมือให้มาช่วยงานในกิจกรรมของชุมชน ชาวบ้านในชุมชนมีการต่อรองกับผู้รับผิดชอบเพื่อให้ตนเองมีส่วนช่วยเหลือในงาน หรือมีส่วนรับผิดชอบด้วยการไถ่ขวญให้คนอื่นที่มีความสะดวกในการดำเนินงานทำแทน และให้ค่าตอบแทนเป็นสินน้ำใจหรือตัวเงิน

มีประธานชุมชนจากชุมชนหนึ่ง พูดถึงการดำเนินกิจกรรมในชุมชน ที่สมาชิกในชุมชนบางคนไม่สามารถเข้าร่วมได้ จึงมาขอเจรจาจ่ายเป็นตัวเงิน หรือให้เป็นสิ่งของตอบแทนเพื่อสนับสนุนกิจกรรม

“...ถ้ามีการบอกกล่าวคนชุมชนให้ช่วยงานเค้าก็จะช่วย บางส่วนที่ไม่มีแรงไม่มีกำลังกายที่จะช่วยก็จะช่วยเป็นเงินแทน เช่น บอกว่าให้ทำความสะอาดหน่อยนะ คนที่มาไม่ได้ก็จะให้เป็นเงินมาแทน ส่วนใหญ่ก็จะเป็นคนค้าขายบางคนก็ไม่มีเวลา เราก็มั่วว่าเค้า แต่ว่าบางเรื่องที่สำคัญจริง ๆ ก็แจ้งให้ทราบว่าพยายามเข้าประชุมให้ได้จะนัดประชุมกันทุกครั้งที่จะมีกิจกรรมเกิดขึ้น...”

บางชุมชน ยังมีการเจรจาต่อรองกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในระหว่างเจรจา เช่น การเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้สิทธิในการเช่าที่ดินจากการรถไฟ เนื่องจากชุมชนมีสถานะที่อยู่อาศัยบุกรุกพื้นที่ของการรถไฟ ซึ่งการเจรจาต่อรองดังกล่าว เทศบาล และ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นตัวกลางในการเจรจาให้กับชาวบ้านในชุมชน ซึ่งหลายชุมชนยังไม่ได้สิทธิในการเช่าที่ดิน แม้ว่าการเจรจาต่อรองดังกล่าวอยู่นอกเหนือขอบเขตการดำเนินงานตามนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชน แต่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินงานตามนโยบายนี้ โดยเฉพาะการดำเนินงานที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน ที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง หรือปลูกสิ่งปลูกสร้างบางอย่างบนที่ดิน ซึ่งชุมชนยังไม่มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องนี้ได้เนื่องจากไม่ใช่ที่ดินของตนเอง

3.4 ผู้กระทำการในกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม

NGOs ที่ได้เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับเทศบาลอีสานนครมีจำนวนมาก เป็นเพราะลักษณะส่วนตัวของผู้บริหารที่มีความสนใจจะเรียนรู้ โดยเฉพาะแนวคิดในการพัฒนา ที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาเมือง จึงมีโอกาสดำเนินการแลกเปลี่ยน พูดคุย ปรึกษากับนักวิชาการและนักพัฒนาระดับประเทศเมื่อมีโอกาส แต่ NGOs และภาคประชาสังคม ไม่ได้มีบทบาทในกระบวนการ

นโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชนโดยตรง แต่ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ NGOs มีบทบาทเป็นที่ปรึกษา เป็นพี่เลี้ยงที่ทำงานและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน บทบาทของ NGOs โดยมากเป็นการให้ข้อมูล แลกเปลี่ยน ช่วยในเชิงกระบวนการ หรือเป็นคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาของเทศบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับนักพัฒนาเอกชน ในเทศบาลอีสานนคร นายกเทศมนตรีได้ทำงานร่วมกับภาคพัฒนาเอกชนมานาน

ตั้งแต่ปี 2537-38 กป.อพช. หรือ คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคอีสาน มียุทธศาสตร์ว่า พันธมิตรต้องทำงานในเมือง ซึ่งพันธมิตรในภาคเมืองขณะนั้นมีเพียงผู้สื่อข่าว และนักวิชาการ จึงมีการปรึกษากันว่าควรรหาภาคีเพิ่ม นายเดช ประธาน กป.อพช. ขณะนั้นจึงได้เข้าไปพบกับ นายพวกเพียร ซึ่งขณะนั้นทำธุรกิจทางสรรพสินค้า เกิดการแลกเปลี่ยนในประเด็นว่า NGOs เข้ามาเคลื่อนไหวอะไรในเมืองอีสานนคร ในขณะที่นายเดชได้แลกเปลี่ยนในประเด็นนักธุรกิจต้องช่วยเหลือสังคม

ในปี 2538 กป.อพช. ภาคอีสาน และสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีการจัดเวทีเพื่อระดมแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่ใช้ระหว่างปี พ.ศ. 2540-44 โดย กป.อพช. เป็นผู้ประสานงาน ในเวทีนั้นมีการให้ความสำคัญกับประโยคที่ว่า “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ในการจัดเวที มีการระดมพหุภาคีเข้ามาร่วม เรียกว่า เวที 8 อนุภาค ซึ่งนายพวกเพียร ต้องเข้าร่วมในฐานะสมาชิกสภาเทศบาล และในฐานะภาคธุรกิจ

ความสัมพันธ์ในกระบวนการนโยบาย เมื่อนายกเทศมนตรี มีแนวคิดหรือโครงการที่สนใจดำเนินการ จะมีการปรึกษาหารือจากผู้ที่เกี่ยวข้องในดานนั้น ปัจจุบัน เทศบาลอีสานนคร มีแกนนำของ NGOs เข้าไปเป็นที่ปรึกษาอย่างต่อเนื่อง และเทศบาลก็มีความสัมพันธ์ที่ดีกับ NGOs มีการสนับสนุนงานพัฒนาต่างๆซึ่งกันและกัน เช่น เป็นวิทยากร เข้าร่วมเวทีประชุม สัมมนา อบรม

3.5 ผู้กระทำการในกลุ่มนักวิชาการ

เทศบาลอีสานนครเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ชี้นำสังคม บริการวิชาการ ประกอบกับการกระจายอำนาจท้องถิ่นเป็นแนวทางหนึ่งในการสนับสนุนระบอบประชาธิปไตย ในขณะเดียวกัน ผู้บริหารของเทศบาลอีสานนคร ก็เป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัย ดังนั้นเทศบาลและมหาวิทยาลัย รวมถึงคณาจารย์จึงมีความร่วมมือที่ดีต่อกัน

เทศบาลอีสานนคร ได้ขอความร่วมมือจากนักวิชาการในมหาวิทยาลัย ในการวิจัย ศึกษาปัญหาเมือง และแนวทางแก้ไข เช่น การแก้ไขปัญหาจราจร การแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย การประเมินโครงการ หรือการดำเนินงานของเทศบาล และการพัฒนาศักยภาพบุคลากรของเทศบาล ทั้งผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงานเทศบาล ตลอดจนชาวบ้านในชุมชน นอกจากนี้ นักวิชาการยังมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาในการพัฒนาระบบงานของสำนัก/กองต่างๆ รวมถึงการทำแผนชุมชน

4. ผู้กระทำการที่ไม่ได้อยู่ในกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจสู่ชุมชนโดยตรง

ผู้กระทำการ (Agency) ในกลุ่มหอการค้าและสภาอุตสาหกรรม พบว่ามีความร่วมมือของหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ที่มีกับเทศบาล ในกรณีที่เกิดวาระของเมือง มีเหตุการณ์หรือประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อเมืองอีสานนคร หรือจังหวัดอีสานนคร หอการค้า และสภาอุตสาหกรรม มักเข้ามาร่วมในเวทีสาธารณะ เพื่อนำเสนอมุมมอง หรือเสนอความคิดเห็น หาแนวทางแก้ปัญหาหรือประเด็นที่เกิดขึ้นร่วมกับเทศบาลเสมอ เช่น เวทีสภาเมือง หรือ เวทีสาธารณะที่ถูกจัดขึ้นโดยองค์กร หน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน และสถานศึกษา ความร่วมมือที่เกิดขึ้นนี้อาจไม่แน่นแฟ้นแต่เป็นผลดีต่อเมืองที่ทำให้เกิดความร่วมมือในการขับเคลื่อนประเด็นต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเมือง

ผู้เข้ามามีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นในเมืองอีสานนคร ส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองที่มีสายสัมพันธ์กับนักธุรกิจในเมือง ทั้งทางตรงและทางอ้อม เทศบาลจึงมีความร่วมมือ และความสัมพันธ์ที่ดีกับภาคธุรกิจ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือการเกิดขึ้นของกลุ่มปญจมิตร ซึ่งเป็นกลุ่มภาคีความร่วมมือที่เกิดขึ้นมาร่วมงานขับเคลื่อนงาน โดยเฉพาะงานที่เป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับเมือง ประกอบด้วย อบจ. เทศบาล หอการค้า สภาอุตสาหกรรม สภาทนายความจังหวัด เข้ามาร่วมกันขับเคลื่อนเรื่องร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ ที่เข้ามาประกอบธุรกิจในเมืองอีสานนคร และส่งผลกระทบต่อผู้ค้าปลีกรายย่อยที่มีอยู่เดิมในจังหวัด ซึ่งผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการตั้งกลุ่มปญจมิตรคือ เลขาธิการหอการค้าในขณะนั้น เป็นภาพให้เห็นว่าองค์กรทางการเมือง กฎหมาย และธุรกิจสามารถร่วมมือ สามารถเจรจา สร้างข้อตกลงร่วมในงานพัฒนาร่วมกันได้ กิจกรรมที่กลุ่มปญจมิตรมีบทบาทมากในขณะนี้ ได้แก่ กรณีการจัดเวทียุทธศาสตร์การพัฒนา อีสานนครในทศวรรษหน้า

ในนโยบาย หรือแผนงานอื่นๆ มีการเจรจาต่อรองเพื่อความร่วมมือในการขับเคลื่อนงานที่เป็นประเด็นของเมือง เช่น การรวมตัวกันของกลุ่มปญจมิตร ที่มีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับ หอการค้า และ สภาอุตสาหกรรม เพื่อขับเคลื่อนประเด็นค้าปลีก หรือ เวทีเมืองอีสานนครในทศวรรษหน้า เป็นต้น

ด้านการเมือง นักการเมืองท้องถิ่นบางคน เป็นนักธุรกิจที่เข้ามามีบทบาททางการเมือง จึงมีการเจรจา ขอความร่วมมือจากภาคธุรกิจ มาดำเนินการในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์กับเมืองได้ เช่น การดำเนินงานช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ผู้อยู่ในภาวะยากลำบากในเมือง เทศบาลได้ขอความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ รวมถึงองค์กรธุรกิจในเมืองมาทำงานร่วมกัน