



ขอบคุณภาพจาก <https://goo.gl/KZb7ck>

การกลายเป็นเมืองและระดับการมีส่วนร่วม ของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา¹

Urbanization and Ladder of Citizen Participation
in the communities surrounding the University of Phayao

ดารารัตน์ คำเป็ง²

Dararat Khampeng

E-mail: Dararat.kh@up.ac.th

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา

² อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

บทคัดย่อ

บทความเรื่อง การกลายเป็นเมืองและระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาการกลายเป็นเมืองในมิติทางการเมืองการปกครองของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของกระบวนการกลายเป็นเมืองและการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา และ 3) เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยาตามทฤษฎีตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง หรือ Ladder of Citizen Participation ของ Sherry Arnstein

ผลการวิจัยพบว่า 1) ชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยามีการกลายเป็นเมืองในมิติทางการเมืองการปกครองเกิดขึ้น จากการยกฐานะรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเป็น “เทศบาลตำบล” ซึ่งมีความสัมพันธ์กับช่วงระยะเวลาของการก่อตั้งมหาวิทยาลัยพะเยา 2) การมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยหลังกระบวนการกลายเป็นเมือง เมื่อพิจารณาตามทฤษฎีตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของ Sherry R. Arnstein พบว่าอยู่ในระดับที่ 5 คือ ระดับการปลอบใจ (Placation) ซึ่งหมายถึงการที่ประชาชนเริ่มที่จะมีอิทธิพลในการตัดสินใจร่วมกับรัฐ ในการให้คำปรึกษาหรือเข้าร่วมในกระบวนการวางแผนได้อย่างไม่มีขอบเขต แต่การตัดสินใจในขั้นสุดท้ายยังเป็นดุลยพินิจของผู้มีอำนาจที่สามารถนำเอาคำปรึกษาหรือคำแนะนำของประชาชนมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจ โดยผ่านลักษณะการรวมกลุ่มทั้งที่เป็นทางการ และไม่ใช่องค์กรการเข้าร่วมประชาคมหมู่บ้าน และการเลือกตั้งของประชาชน

คำสำคัญ: ระดับการมีส่วนร่วม, การกลายเป็นเมือง, พะเยา

Abstract

This article entitled “Urbanization and Ladder of Political Participation in Communities around University of Phayao” has three objectives including (1) to study political dimension of urbanization in Maeka communities surrounding the University of Phayao (2) to study relations between the urbanization and public participation (3) to study the level of citizen participation in the communities regarding Sherry Arnstein’s Ladder of Citizen Participation model.

Two findings are concluded. One is that the surrounding communities are politically urbanized. Evidently, Maeka local government is upgraded to sub-district municipality amidst the urbanization caused by the establishment of the University of Phayao. Another is that, according to Sherry Arnstein's framework, public participation in effect of the urbanization is at level 5 (Placation). This means that citizens are influential in the government's decision-making, consultation and planning without limits. However, final decisions are under discretion of those in power. They gather advices from citizens through activities such as formal and informal group discussion, village meeting and local elections. These advices are eventually taken into their consideration to make a final decision.

Keywords: Ladder of Political Participation, Urbanization, Phayao

บทนำ

ตามนโยบายการกระจายโอกาสและการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา ประกอบกับการเคลื่อนไหวจากตัวแทนภาครัฐและเอกชน ในการแก้ไขปัญหาเรื่องรายได้ และการศึกษาของประชาชนในจังหวัดพะเยาที่เฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำ จึงนำมาสู่การพิจารณา การจัดตั้งมหาวิทยาลัยนเรศวร วิทยาเขตสารสนเทศพะเยา ตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2539 โดยได้มีการใช้อาคารของโรงเรียนพะเยาพิทยาคม (ตำบลเวียง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา) เป็นที่ตั้งชั่วคราว และต่อมาได้ย้ายมาที่ทำการถาวร ณ ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ใน พ.ศ.2542 โดยมีเนื้อที่ 5,727 ไร่ (มหาวิทยาลัยพะเยา, 2559) และก่อให้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ตั้งและเขตติดต่อกับมหาวิทยาลัยพะเยา คือ หมู่ที่ 2 และ หมู่ที่ 16 ตำบลแม่กา เช่น การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง และการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตในชุมชน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้นำไปสู่กระบวนการกลายเป็นเมือง (Urbanization) เกิดขึ้นในพื้นที่

จากการศึกษากระบวนการกลายเป็นเมืองในประเทศไทย บุนญาค ตีวกุล (2546) ได้กล่าวถึงการศึกษาดัชนีตัวชี้วัดความเป็นเมืองในมิติทางการเมืองการปกครอง โดยอาศัย

ข้อมูลเชิงประจักษ์อันหนึ่ง คือ “เขตเทศบาล” ซึ่งสอดคล้องกับการกลายเป็นเมืองของ ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ที่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น จากการเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแม่กา สู่อำเภอเมือง และ “เทศบาลตำบลแม่กา” เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 พร้อมกับวิสัยทัศน์ที่ว่า “แม่กา เมืองน่าอยู่” โดยทั้งนี้ การยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเทศบาลตำบล ตามข้อบัญญัติพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ในท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของการแสดงเจตนารมณ์ในเรื่องดังกล่าวด้วย ดังนั้น การยกฐานะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเป็นสิ่งสะท้อนถึงระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนด้วย เช่นกัน

ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน Sherry R. Arnstein (1969: 216-224) ได้ กล่าวว่าเป็นอำนาจประเภทหนึ่ง และเป็นกระบวนการจัดสรรอำนาจ (Redistribution of Power) โดยส่งเสริมให้ประชาชนที่อาจเป็นผู้ไร้ซึ่งอำนาจ (The Have -Nots) มักไม่มีโอกาส ถูกกีดกัน หรือถูกแยกออกจากกระบวนการทางการเมืองและเศรษฐกิจ ให้เข้ามามีส่วนร่วม อย่างจริงจังในกระบวนการมากขึ้น ซึ่งประชาชนสามารถช่วยกำหนดแนวทางในการรับรู้ แบ่งปันข้อมูลข่าวสาร กำหนดเป้าหมายนโยบายสาธารณะ จัดสรรการใช้จ่ายรายได้ ภาษีอากร ดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ และให้มีการเปิดเผยการกระจายผลประโยชน์มากขึ้น

ดังนั้น จากกระบวนการกลายเป็นเมืองและการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการกลายเป็นเมืองในมิติทางการเมือง การปกครองกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ จึงเป็นที่มาของการศึกษา “ระดับการ มีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการกลายเป็น เมืองในมิติทางการเมืองการปกครองของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา และเพื่อศึกษา ความสัมพันธ์ของกระบวนการกลายเป็นเมืองและระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบ มหาวิทยาลัยพะเยา ตามทฤษฎีตัวแบบขั้นบันไดของพลเมือง หรือ Ladder of Citizen Participation ของ Sherry Arnstein อันจะนำไปสู่การศึกษากระบวนการกลายเป็นเมืองใน มิติทางการเมืองการปกครองเชิงลึก และเพื่อเป็นแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของ ชุมชนในการเปลี่ยนผ่านจากชุมชนชนบทเป็นชุมชนเมืองต่อไป

วัตถุประสงค์

ในบทความนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ คือ

1) เพื่อศึกษาการกลายเป็นเมืองในมิติทางการเมืองการปกครองของชุมชนรอบ มหาวิทยาลัยพะเยา

2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของกระบวนการกลายเป็นเมืองและการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา

3) เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยาตามทฤษฎีตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง หรือ Ladder of Citizen Participation ของ Sherry Arnstein

พื้นที่และขอบเขตของการศึกษา

ในการวิจัยเรื่อง ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยามีขอบเขตการศึกษาการกลายเป็นเมืองในมิติทางการเมืองการปกครอง ที่ส่งผลกระทบต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามตัวแบบขั้นบันได การมีส่วนร่วมของพลเมือง หรือ Ladder of Citizen Participation ของ Sherry Arnstein ในชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา พื้นที่บ้านห้วยเคียน (หมู่ 2) และบ้านแม่กาห้วยเคียน (หมู่ 16) ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สามารถนำมาวิเคราะห์ถึงระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา โดยให้ความสำคัญกับข้อมูลทางด้านบริบทพื้นที่ สภาพการเมืองการปกครอง ประชาชน และกลุ่มผู้นำในพื้นที่ โดยใช้เครื่องมือในการดำเนินการเก็บข้อมูล 3 แบบ ได้แก่

1) การวิจัยเอกสาร โดยเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่างๆ เช่น จากห้องสมุด หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และมหาวิทยาลัยพะเยา โดยข้อมูลต่างๆ อาจอยู่ในรูปแบบสิ่งพิมพ์ หรือรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์

2) การสนทนากลุ่ม (focus group) ประกอบด้วยตัวแทนจากผู้นำชุมชน ประชาชนชาวบ้านในชุมชนจากหมู่ที่ 2 และ หมู่ที่ 16 โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างอาศัยการสุ่มตัวอย่างแบบไม่ใช้ความน่าจะเป็นแบบโควตา (Quota sampling) และใช้เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลโดยการสังเกตการณ์ทั้งแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม

3) การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลแม่กา (จำนวน 4 คน ซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนงานทุกส่วนของเทศบาลตำบลแม่กา) ผู้บริหารของเทศบาลตำบลแม่กา (จำนวน 2 คน ซึ่งเป็นตัวแทนจากฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ) ผู้นำชุมชนทั้งอดีตและปัจจุบัน (จากหมู่ที่ 2 และหมู่ที่ 16 จำนวนหมู่บ้านละ 5 คน) เพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึก โดยการเลือกผู้สัมภาษณ์จะอาศัยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบไม่ใช้ความน่าจะเป็นแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) โดยมีแบบสอบถามกึ่งมีโครงสร้าง

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลในกระบวนการศึกษานี้ มีการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นในบริบทของพื้นที่เพื่อตีกรอบโดยสังเขป เพื่อแยกประเด็นคำถามตามแบบสัมภาษณ์ตามกลุ่มประชากรที่ศึกษา เก็บข้อมูลเชิงลึก เชิงกว้าง นำข้อมูลมาเปรียบเทียบแล้วเชื่อมโยงข้อมูลพื้นฐาน เพื่อใช้ในการดำเนินการเก็บรายละเอียดเพิ่มเติมในด้านอื่นๆ หรือบุคคลอื่นที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องต่อไป โดยระหว่างเก็บข้อมูลใช้วิธีวิเคราะห์แบบอุปนัยเพื่อสร้างข้อสรุปเบื้องต้น (Working Hypothesis) และใช้การวิเคราะห์โดยการจำแนกและอธิบายความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์ โดยใช้แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาเปรียบเทียบ (Constant Comparative)

กรอบแนวคิดและทฤษฎีในการดำเนินการวิจัย

ในการวิเคราะห์เรื่อง ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา สามารถนำทฤษฎีมาวิเคราะห์ได้ 2 คือ 1) ทฤษฎีการกลายเป็นเมือง 2) การมีส่วนร่วมของประชาชนตามทฤษฎีตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง หรือ Ladder of Citizen Participation ของ Sherry Arnstein

1. ทฤษฎีการกลายเป็นเมือง

ในการศึกษานี้ได้รวบรวมความหมายของการกลายเป็นเมือง และได้สังเคราะห์ถึงการกลายเป็นเมืองในมิติทางการเมืองการปกครอง อันหมายถึง เขตเทศบาลซึ่งเป็นชุมชนที่มีประชากรหนาแน่น สามารถมีการปกครองท้องถิ่นสนองตามความต้องการของประชาชน โดยการกำหนดเทศบาลเป็นประเภทใดนั้น ขึ้นกับจำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร และรายได้ของเทศบาล (บุญนาค ตีวกุล, 2546)

ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลถือว่า เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้เทศบาลเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่เข้ามาตั้งแต่เริ่มมีการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย ตามพระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ทำให้เกิดการจัดตั้งเทศบาล 3 รูปแบบ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล และมีฐานะเป็นนิติบุคคล (โกวิท พวงงาม, 2548: 190) ทั้งนี้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ 1) จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น 2) ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น และ 3) ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญ

ได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ในบางประเทศยังได้นำเอาสภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่และ ส่วนประกอบของการเป็นประชากรในท้องถิ่นนั้น ได้แก่ คนต่างด้าว และความเป็นไปได้ที่ ประชากรจะมีส่วนร่วม เป็นองค์ประกอบในการพิจารณา (โกวิทย์ พวงงาม, 2548 :196)

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนตามตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของ พลเมือง หรือ Ladder of Citizen Participation

โดย ภาวินี ช่วยประคอง และ ดารารัตน์ คำเป็ง (2553) ได้สรุปแนวคิดดังกล่าว ไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งออกได้ 8 ระดับ

1) ระดับการถูกจัดการได้ (Manipulation) อันเป็นลำดับขั้นต่ำสุด ซึ่ง หมายถึง การที่ประชาชนรวมตัวกันในรูปแบบการเกิดคณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการ ตรวจสอบ ซึ่งจะเปรียบเสมือนการเป็นตรายางที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือการแสวงหา การสนับสนุนแทนที่จะเป็นการเข้าร่วมอย่างแท้จริง

2) ระดับการรักษาบำบัด (Therapy) โดยเปรียบเสมือนการที่คนไร้ซึ่งอำนาจ (Powerlessness) เป็นผู้ป่วยทางจิต (The mental illness) ซึ่งเมื่อมีการเปิดโอกาส ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นก็เพื่อรักษาความป่วยทางจิตใจโดยไม่ได้เป็นไปเพื่อการ เปลี่ยนแปลงความไม่ถูกต้อง หรือความยุติธรรมแต่ประการใด

3) ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (Information) โดยระดับการมีส่วนร่วม ในขั้นนี้ เป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับ สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และทางเลือกนโยบายแก่ ประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นขั้นแรกของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

4) ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นการชักชวนให้ประชาชน ออกมาแสดงความคิดเห็น เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมชุมชน การทำ ประชาพิจารณ์ ฯลฯ กิจกรรมดังกล่าวเป็นวิธีการพยายามดึงดูประชาชนให้มาเข้าร่วม เชีงปริมาณ

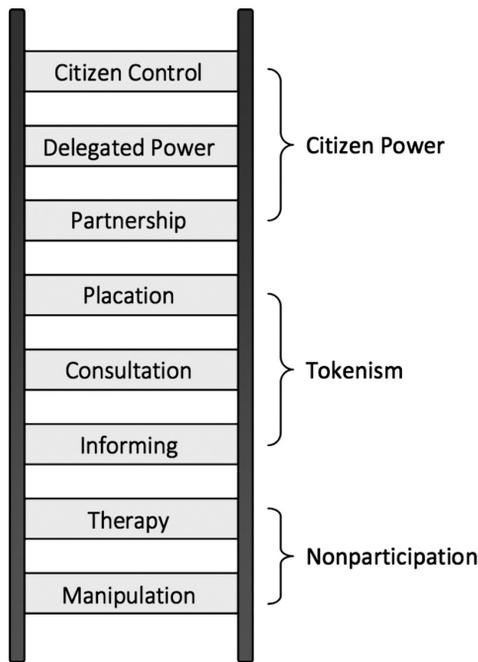
5) ระดับการปลอบใจ (Placation) ประชาชนสามารถให้คำปรึกษาหรือ เข้าร่วมในกระบวนการวางแผนได้อย่างไม่มีขอบเขต แต่การตัดสินใจในขั้นสุดท้ายยังคงเป็น ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจที่สามารถนำเอาคำปรึกษาหรือคำแนะนำของประชาชนมาพิจารณา ประกอบการตัดสินใจ

6) ระดับความร่วมมือ (Partnership) อำนาจถูกจัดสรรผ่านการต่อรองระหว่าง ประชาชนกับผู้ที่มีอำนาจ ทั้งสองฝ่ายมีความรับผิดชอบในการวางแผนและตัดสินใจร่วมกัน ภายใต้รูปแบบของคณะกรรมการนโยบายร่วม (Joint Policy Boards)

7) ระดับอำนาจการเป็นตัวแทน (Delegated Power) ประชาชนสามารถมี บทบาทนำในการตัดสินใจวางแผนและการดำเนินการตามแผนงานต่างๆ ได้ประกันถึงการรับ

ผิดชอบต่อสังคม เกิดการตัดสินใจในนโยบายของรัฐแตกต่างไปจากความคิดเห็นร่วมกันของประชาชนและภาครัฐ ที่เกิดจากการต่อรองกับประชาชนระหว่างกันการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม

8) ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) นโยบายและการบริหารแผนงานหรือโครงการใดๆ ก็ตามที่ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นเป็นไปในทิศทางที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริง รวมทั้งยังสามารถต่อรองข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และไม่มีใครสามารถมาเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดเหล่านั้นได้ภายหลัง

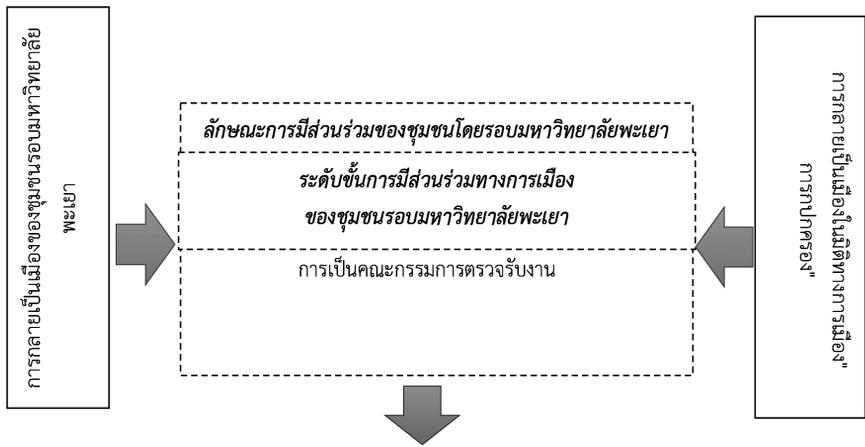


ภาพที่ 1 ขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมืองของ Arnstein

ที่มา: Kitty S Jones. (2016). **The government need to learn about the link between correlation and causality. Denial of culpability is not good enough.** Retrieved March 15 2017, from <https://kittysjones.wordpress.com/2015/09/30/the-government-need-to-learn-the-difference-between-causation-and-correlation-denial-of-culpability-is-not-good-enough/>

จากภาพที่ 1 แสดงให้เห็นถึง ระดับชั้นบันไดที่สูงขึ้นเป็นสิ่งที่สะท้อนอำนาจของประชาชนที่มากขึ้น สำหรับ Arnstein นั้นชั้นบันไดที่ 1 และชั้นที่ 2 ถือว่ายังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เลย ที่เรียกว่า Nonparticipation ส่วนชั้นที่ 3 ถึงชั้นที่ 5 เรียกว่า Tokenism หมายถึง ประชาชนมีโอกาสในการให้ข้อมูลความคิดเห็นแต่ยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ส่วนชั้นที่ 6 ถึงชั้นที่ 8 ถือว่าประชาชนมีอำนาจตัดสินใจเรียกว่า Citizen Power ที่สะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมในระดับเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) เป็นจุดเริ่มของบทบาทและอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง (อรรถัย กักผล. 2552: 22)

จากทฤษฎีแล้วแนวคิดขั้นต้น จึงนำมาสู่การพัฒนากรอบการศึกษาและทำความเข้าใจ ของระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 แสดงกรอบแนวคิดระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยเรื่อง ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา เพื่อวิเคราะห์การกลายเป็นเมืองในมิติทางการเมืองการปกครอง และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกระบวนการกลายเป็นเมืองกับระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ตามทฤษฎีตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง ของ Sherry Arnstein สามารถสรุปได้ใน 2 ประเด็นหลัก ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. กระบวนการกลายเป็นเมืองในมิติทางการเมืองการปกครองของตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

จากการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนเรศวร วิทยาเขตสารสนเทศพะเยา ณ ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ใน พ.ศ.2542 สามารถแบ่งช่วงระยะเวลาเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยจนถึงปัจจุบันได้ ดังนี้

ระยะที่ 1: พ.ศ. 2542 – 2549 การจัดตั้ง มหาวิทยาลัยนเรศวร วิทยาเขตสารสนเทศพะเยา

ระยะที่ 2: พ.ศ. 2550 – 2552 การเปลี่ยนฐานะเป็น มหาวิทยาลัยนเรศวร พะเยา

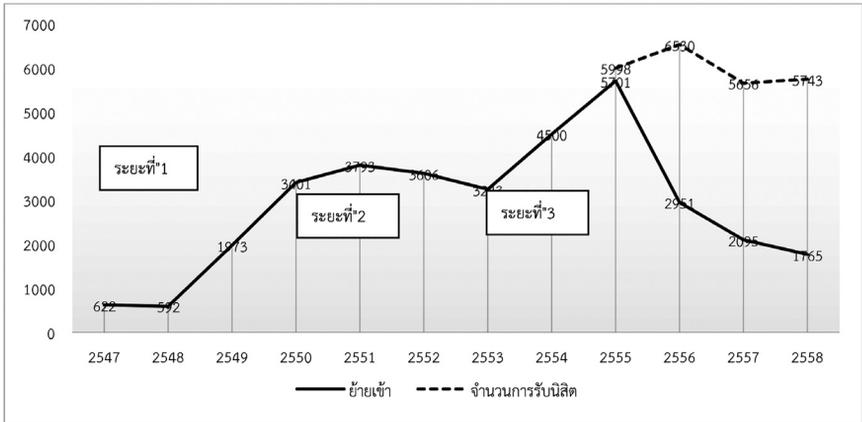
ระยะที่ 3: 2553 – ปัจจุบัน การเปลี่ยนฐานะเป็น มหาวิทยาลัยพะเยา

โดยการตั้งมหาวิทยาลัยในพื้นที่ตำบลแม่กา ได้มีผลต่อการเพิ่มจำนวนประชากร การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในพื้นที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากองค์การบริหารส่วนตำบลแม่กา เป็น “เทศบาลตำบลแม่กา” เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 และถือเป็นการปกครองในรูปแบบเมือง ซึ่งตรงกับความหมายของการกลายเป็นเมืองในมิติทางการเมืองการปกครอง ดัชนียามของ โกวิท พงงาม (2548) และบุญนาค ตีวุฒ (2546) สามารถแบ่งพิจารณาในรายละเอียดได้ ดังนี้

1.1 ด้านโครงสร้างประชากร

จากการศึกษาอัตราการย้ายเข้า ตั้งแต่ พ.ศ.2547-2558 (ตั้งแผนภูมิที่ 1) และสถิติประชากรในตำบลแม่กา ตั้งแต่ พ.ศ. 2542 - พ.ศ. 2557 (ตั้งแผนภูมิที่ 2) พบว่า ในระยะที่ 1 (พ.ศ. 2542 – 2549) และระยะที่ 2 (พ.ศ. 2550 - 2552) พื้นที่ตำบลแม่กามีอัตราการย้ายเข้าเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2549 มีอัตราการย้ายเข้าก้าวกระโดดเกือบ 2 เท่าจาก พ.ศ. 2548 ซึ่งระยะเวลาดังกล่าว ถือว่าเป็นช่วงการเข้าสู่ระยะที่ 2 ที่มหาวิทยาลัยจะมีการเปลี่ยนฐานะเป็น มหาวิทยาลัยนเรศวร พะเยา โดยจะมีการจัดการเรียนการสอน ณ ที่ตั้งอย่างเต็มรูปแบบนั่นเอง

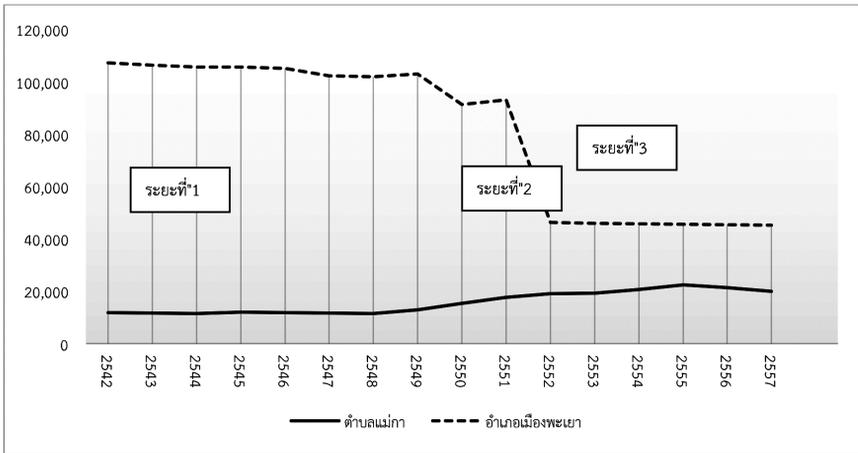
แผนภูมิที่ 1: อัตราการย้ายเข้า (พ.ศ.2547 - 2558) และจำนวนการรับรายงานตัวของนิสิต มหาวิทยาลัยพะเยา (ปีการศึกษา 2555 - 2558)



ที่มา: ทะเบียนราษฎรอำเภอเมืองพะเยา. (2559). สถิติการย้ายเข้า – ย้ายออก แยกรายเดือน ระดับตำบล ของตำบลแม่กา อำเภอเมืองจังหวัดพะเยา. พะเยา: ที่ว่าการอำเภอเมืองพะเยา. และ กองบริหารงานวิจัยและประกันคุณภาพการศึกษา. (2559). รายงานการประเมินตนเอง การประกันคุณภาพการศึกษาภายใน CUPT QA. พะเยา: มหาวิทยาลัยพะเยา.

สำหรับในระยะเวลาที่ 3 (พ.ศ. 2553 – ปัจจุบัน) อัตราการย้ายเข้าในช่วงต้น ยังมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนถึง พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นปีที่มีอัตราการย้ายเข้าสูงที่สุด (5,998 คน) และหลังจากนั้นการย้ายเข้าได้มีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่มหาวิทยาลัยพะเยาไม่ได้มีกฎบังคับให้นิสิตแจ้งย้ายทะเบียนบ้านเข้ามา ในเขตตำบลแม่กา ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถรวบรวมข้อมูลสถิติการย้ายเข้าได้ ตามจริง เช่น พ.ศ. 2558 เทศบาลตำบลแม่กา มีจำนวนการย้ายเข้าเพียง 1,765 คน ในขณะที่รายงานการประเมินตัวเอง การประกันคุณภาพการศึกษาภายในมหาวิทยาลัยพะเยา (กองบริหารงานวิจัยและประกันคุณภาพการศึกษา. 2559) ได้รายงานจำนวนนิสิตที่เข้ามา รายงานตัวในปีการศึกษา 2558 มีจำนวนถึง 5,743 คน

แผนภูมิที่ 2: สถิติประชากรตำบลแม่กาเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรอำเภอเมืองพะเยา ตั้งแต่ พ.ศ. 2542 – 2557



ที่มา: นัศรทิพย์ ชัยฉกรรจ์. (2559). ผลกระทบทางสังคมจากการกลายเป็นเมืองของชุมชนโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา. พะเยา: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยมหาวิทยาลัยพะเยา.

อย่างไรก็ตาม แม้อัตราการย้ายเข้าในพื้นที่ตำบลแม่กาจะลดลง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรในอดีต จะเห็นได้ว่าตำบลแม่กาจะมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปัจจุบันมีจำนวนถึง 20,019 คน ในขณะที่จำนวนประชากรในอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา มีอัตราที่ลดลงและประชากรในตำบลแม่กาก็มีสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนประชากรทั้งหมดในอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา (ดังแผนภูมิที่ 2)

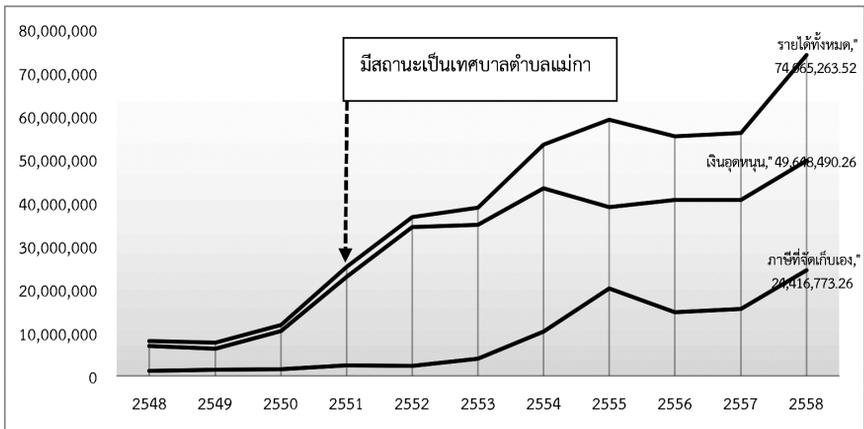
ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า นับตั้งแต่มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในเขตตำบลแม่กา ได้ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในพื้นที่ โดยสามารถพิจารณาจากความสอดคล้องของช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยทั้ง 3 ช่วง กับการเพิ่มจำนวนประชากรที่เกิดขึ้น และประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญกับต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลแม่กา ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองรูปแบบเมือง ดังจะกล่าวในหัวข้อที่ 1.2

1.2 ด้านรายได้

ในการพิจารณาถึงกระบวนการกลายเป็นเมืองในมิติทางการเมืองการปกครอง โดยพิจารณาจากการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเทศบาลนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย สำหรับกรณีตำบลแม่กา

พบว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2548-2558 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้รวมเพิ่มขึ้นทุกปี (ตั้งแผนภูมิที่ 3) จากทั้งจำนวนภาษีที่จัดเก็บเองและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล อันเนื่องมาจากการที่ตำบลแม่กามีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น นำมาสู่การเป็นเหตุผลขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ตามเอกสารข้อมูลรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 2 ครั้งที่ 47/2551 ในการพิจารณาร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยประเด็นการขอจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลแม่กา เป็นเทศบาลตำบลแม่กามีเนื้อหาสรุปตามมติของคณะกรรมการว่า องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กามีสภาพความเจริญอันเหมาะสม ประกอบกับมีสัดส่วนรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนต่อค่าใช้จ่ายเงินเดือนประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คิดเป็นร้อยละ 83:17 เมื่อหักรายจ่ายประจำแล้วมีเงินเหลือประมาณ 9.02 ล้านบาท จึงเห็นได้ว่า มีรายได้เพียงพอที่จะใช้ในการพัฒนาและดำเนินกิจการให้บริการสาธารณะ และมีมติให้มีการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลแม่กาได้

แผนภูมิที่ 3 รายได้ของเทศบาลตำบลแม่กาตั้งแต่ พ.ศ. 2548-2558



ที่มา: กองคลังเทศบาลตำบลแม่กา. (2559). ข้อมูลรายได้เทศบาลตำบลแม่กา. เพาะยา: เทศบาลตำบลแม่กา.

ดังนั้น จากข้อมูลจำนวนประชากรและการมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่กา ซึ่งนำมาสู่การยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแม่กาใน พ.ศ.2551 สามารถนำมาสู่ข้อสรุปได้ว่า การเกิดขึ้นของการปกครองรูปแบบเมืองซึ่งถือว่าเป็นการกลายเป็นเมืองในมิติทางการเมืองการปกครองของตำบลแม่กา มีความสัมพันธ์กับช่วงระยะเวลาการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนครสวรรค์ วิทยาเขตสารสนเทศพะเยา ในปี พ.ศ.2542 และการเปลี่ยนฐานะของมหาวิทยาลัยใน พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2553

2. ความสัมพันธ์ของกระบวนการกลายเป็นเมืองและระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา

2.1 ลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา

จากกระบวนการกลายเป็นเมืองในชุมชนตำบลแม่กา โดยเฉพาะใน หมู่ที่ 2 และหมู่ที่ 16 ก่อให้เกิดความแตกต่างของลักษณะการมีส่วนร่วมจากประชากรในชุมชนสองกลุ่มที่เห็นได้ชัดเจน คือ “กลุ่มชาวบ้านเก่า” ซึ่งเป็นประชากรที่อาศัยอยู่ในตำบลแม่กา ก่อนมีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยในพื้นที่ และ “กลุ่มชาวบ้านใหม่” ซึ่งเป็นประชากรที่ย้ายเข้ามาอยู่ในตำบลแม่กา เพราะการจัดตั้งของมหาวิทยาลัย เช่น บุคลากรทางการศึกษา ผู้ประกอบการ เจ้าของธุรกิจต่างๆ โดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ส่งผลให้ลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา มีลักษณะที่ดังนี้

2.1.1 การรวมกลุ่มในชุมชน

จากการศึกษาของ ขวัญ สวงวนเสริมศรี (2554: 97-98) พบว่า ชาวบ้านแม่กา ร้อยละ 36.2 เป็นสมาชิกกลุ่มที่เป็นทางการในชุมชน และจำนวนถึงร้อยละ 63.8 ไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มใด โดยสามารถแบ่งประเภทของการรวมกลุ่มในชุมชน จากการศึกษาสัมภาษณ์และการศึกษาทางเอกสารได้ ดังนี้

กลุ่มเครือญาติ จากเดิมที่แม่กาเป็นสังคมจารีตและมีลักษณะเป็นสังคมเกษตรกรรม จึงทำให้มีการรวมกลุ่มที่มีพื้นฐานจากการปฏิสัมพันธ์ทางเครือญาติหรือเสมือนเครือญาติเกิดขึ้น ทั้งนี้ชุมชนแม่กามีนามสกุลดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ เช่น เงินเย็น ปิงเมือง เฉพาะธรรม งามจิต สุริยะ และ กัณธะคำ และนอกจากนี้มีการรวมกลุ่มที่เรียกว่า “ป๊อกบ้าน” (หมายถึงครัวเรือน 6-7 หลังคาเรือน ที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกัน) ส่งผลให้เกิดการรวมกลุ่มและเกิดการสื่อสารทางการเมืองเกิดขึ้น ซึ่งกลุ่มป๊อกบ้านนี้จะมิบทบาทที่ชัดเจน ในการประสานความร่วมมือในการดำเนินนโยบายของทางการ โดยเฉพาะการประสานงานจากท้องที่สู่ชุมชน

กลุ่มอาชีพ ในพื้นที่ตำบลแม่กาได้มีการรวมกลุ่มทางอาชีพเกษตรกรรมเกิดขึ้นในแต่ละหมู่ แต่เป็นการรวมตัวแบบหลวมๆ เช่น กลุ่มผลิตภัณท์

เครื่องปั้นดินเผาบ้านบัว หมู่ที่ 7 ผลิตภัณฑ์กลุ่มจักสารตะกร้าจากเชือกมัดฟาง หมู่ที่ 11 ผลิตภัณฑ์กลุ่มประดิษฐ์ดอกไม้แห้ง หมู่ที่ 8 เป็นต้น

กลุ่มอาสาสมัคร เช่น กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ที่ดำเนินกิจกรรมด้านสาธารณสุขในพื้นที่โดยสมาชิกส่วนใหญ่เป็นสตรี, กลุ่มอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อพพร.) ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาการปฏิบัติงานป้องกันบรรเทาสาธารณภัยของหมู่บ้าน, กลุ่มอาสาสมัครป้องกันไฟป่าหมู่บ้าน เช่น ในหมู่ที่ 14 แม่กานาไร่เดียว, อาสาสมัครตำรวจบ้าน (สตบ.), ชุติรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.)

กลุ่มเยาวชน ในชุมชนแม่กามีการรวมกลุ่มเยาวชนที่เป็นทางการคือ กลุ่มแผลกริมน้ำโดยเน้นการพัฒนาเยาวชนเรื่องเอดส์ เพศศึกษา และอนามัยเจริญพันธุ์ มีการสร้างนวัตกรรมใหม่ที่เป็นสื่อการเรียนรู้ในกลุ่มเยาวชนในหมู่บ้าน และกลุ่มสภาเยาวชนทั้ง 18 หมู่บ้าน ซึ่งเป็นการจัดตั้งโดยเทศบาลตำบลแม่กา

กลุ่มการเมือง การตั้งกลุ่มทางการเมืองของชุมชนแม่กา ไม่ได้มีลักษณะการจัดตั้งจากชุมชน มีเพียงการจัดตั้งของกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น เช่น กลุ่มแม่กาพลังใหม่ แม่กาพัฒนา และกลุ่มแม่กาก้าวหน้า และในช่วงหลังเลือกตั้งกลุ่มดังกล่าวก็ลดบทบาทลง เหลือเพียงกลุ่มผู้นำท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาล และผู้นำท้องที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน โดยมีการสื่อสารกันผ่านการประชุมที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมถึงช่องทางโซเชียลมีเดีย เช่น ไลน์ (Line) เฟซบุ๊ก (Facebook) เป็นต้น

กลุ่มเงินออม โดยส่วนมากจัดตั้งตามวัตถุประสงค์เฉพาะต่างๆ เช่น กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ กลุ่มกองทุนสวัสดิการชุมชน และกองทุนกั๊ยมในรูปแบบต่างๆ เช่น กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ชุมชน เป็นต้น

กลุ่มอื่นๆ เช่นกลุ่มผู้สูงอายุ โดยได้มีการจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุชั้น 2 แห่ง ณ วัดแม่กาห้วยเคียน และ วัดแม่กาโทกวก เพื่อตอบสนองนโยบายสังคมผู้วัยและเป็นที่รวบรวมความรู้ทางภูมิปัญญาของตำบลแม่กา

จากกระบวนการกลายเป็นเมืองที่เกิดขึ้นของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา มีผลต่อลักษณะการรวมกลุ่มในชุมชนกล่าวคือ การรวมกลุ่มต่างๆ ยังคงจำกัดอยู่ในเฉพาะชาวบ้านเก่า เช่น กลุ่มป่อกบ้าน กลุ่มอาสาสมัคร ส่วนชาวบ้านใหม่ส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้สึกผูกพันในพื้นที่ และยังไม่มีความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการรวมกลุ่มที่เกิดขึ้น ยกเว้นแต่การรวมกลุ่มเงินออมบางประเภท เช่น กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงอาชีพที่เกิดขึ้นในชุมชน ก็ทำให้การรวมกลุ่มบางกลุ่มมีจำนวนสมาชิกไม่เพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากรและบางกลุ่มก็มีจำนวนที่ลดลง

2.1.3 การทำประชามหมุ่มบ้าน

ในกระบวนการทำประชามหมุ่มบ้าน เป็นกิจกรรมที่จะเกิดขึ้น ทุกปีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ในช่วงเดือน กุมภาพันธ์ – มีนาคม เพื่อทำแผนชุมชนของแต่ละหมู่บ้านเสนอต่อเทศบาลตำบลแม่กา และเพื่อจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์ของเทศบาลต่อไป โดยทั้งนี้การมีส่วนร่วมในการทำประชามหมุ่มบ้านจะเริ่มขั้นตอนจากการกำหนดวันทำประชามหมุ่มบ้านโดยเทศบาล และแจ้งผ่านผู้ใหญ่บ้านเพื่อทำการประชาสัมพันธ์ไปยังลูกบ้านให้ทราบถึงกำหนดการของการมีประชามหมุ่มบ้าน ทั้งโดยการสื่อสารผ่านหัวหน้าป้อมบ้าน (หัวหน้าป้อมบ้านมาจากการเลือกของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นบุคคลทำงานด้วยจิตอาสา เป็นตำแหน่งที่ไม่เป็นทางการและไม่ได้รับค่าตอบแทน), การประกาศเสียงตามสาย หรือแม้แต่การแจ้งข่าวสารทางไลน์ (Line) ของกลุ่มคณะกรรมการหมุ่มบ้าน ซึ่งลักษณะดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการกระจายข่าวที่ทั่วถึง และเมื่อถึงวันทำประชามก็จะมีความตื่นตัวจากฝ่ายนโยบายและแผนของเทศบาลตำบลแม่กาเข้าร่วม เพื่อชี้แจงการทำยุทธศาสตร์และนำแผนดังกล่าวไปประกอบการทำแผนยุทธศาสตร์ 3 ปีของเทศบาลต่อไป

แต่จากกระบวนการกลายเป็นเมืองที่เกิดขึ้น ได้ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมการทำประชามหมุ่มบ้าน โดยในหมุ่มที่ 2 และหมุ่มที่ 16 มีจำนวนผู้เข้าร่วมลดลง อันเนื่องมาจากการที่ผู้ใหญ่บ้านติดต่อสื่อสารลูกบ้านได้ยากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีชาวบ้านใหม่ จึงทำให้บางครั้งจำนวนผู้เข้าร่วมในการทำประชามหมุ่มบ้านมีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 50 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมด ประกอบกับชาวบ้านเก่าบางส่วนได้มีการเปลี่ยนแปลงอาชีพจากเกษตรกรรม การหาของป่า หรือการรับจ้างอยู่บ้าน เป็นการรับจ้างตามร้านค้าหรือเป็นแม่บ้านในมหาวิทยาลัยพะเยา และค้าขาย ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเวลาทำงาน โดยเฉพาะผู้หญิงซึ่งปกติจะเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประชามหมุ่มบ้านมากกว่าผู้ชาย เพราะเนื่องจากเป็นสมาชิกของกลุ่มอาสาสมัครต่างๆ เช่น กลุ่ม อสม. หรือ กลุ่มแม่บ้าน ซึ่งเมื่อหลังเวลาเลิกงานก็ต้องดูแลบ้านและครอบครัวเป็นหลัก จึงทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมการทำประชามได้เหมือนในอดีต

นอกจากนี้ชาวบ้านเก่าได้เกิดความรู้สึกเบื่อหน่ายทางการเมือง และไม่มีแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมการทำประชามหมุ่มบ้าน เพราะรู้สึกว่าประเด็นที่เสนอไปไม่ได้รับการตอบสนองจากทางท้องถิ่น จนบางคนรู้สึกว่าปัญหาของตนเองไม่มีความสำคัญเท่ากับชาวบ้านใหม่ที่เป็นฐานเสียงสำคัญในการเลือกตั้งท้องถิ่น เช่น การสร้างประปาหมุ่มบ้าน การส่งเสริมงานประเพณีดั้งเดิมของชุมชน เป็นต้น

ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของชาวบ้านใหม่จะมีการเคลื่อนไหวในการร้องเรียนกับทางราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก โดยอาจทำเป็นหนังสือแจ้งหรือโทรศัพท์เมื่อเกิดปัญหาต่างๆ ในประเด็นปัญหาด้านสาธารณูปโภค เช่น ถนนชำรุด

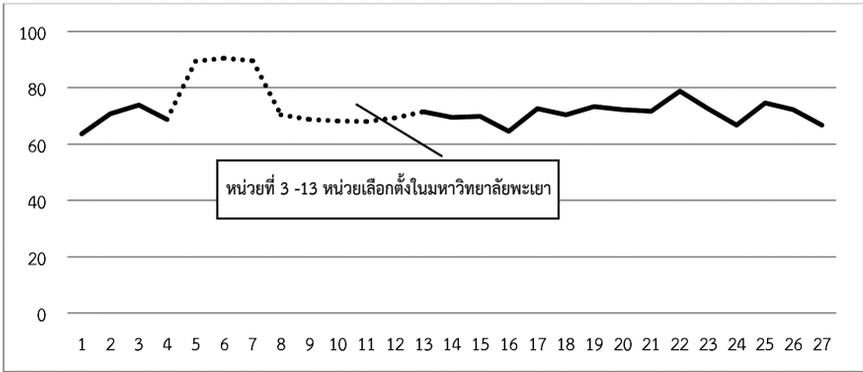
ไฟฟ้าสาธารณะไม่สว่าง ที่รกร้างข้างบ้าน เสียงรบกวนจากหอพัก น้ำเน่าเสีย เป็นต้น โดยหากพิจารณาถึงการแสดงบทบาทของชาวบ้านใหม่ จะพบว่าเป็นลักษณะของการสะท้อนความคาดหวังหรือความต้องการที่แตกต่างออกไปจากชาวบ้านเก่า

2.1.4 การไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง

การไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งของชุมชนพบว่า ประชาชนชาวแม่กามีความตื่นตัวในการใช้สิทธิ์เลือกตั้งเป็นอย่างมาก โดยจากการศึกษาข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพะเยา (2559) พบว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ประชาชนแม่กามีสิทธิ์เลือกตั้งจำนวน 16,218 คน และไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง 12,537 คิดเป็นร้อยละ 77.30 โดยเฉพาะในหน่วยเลือกตั้งที่ 3-13 ซึ่งเป็นหน่วยเลือกตั้งในมหาวิทยาลัยพะเยา มีจำนวนผู้ไปใช้สิทธิ์สูงสุดในหน่วยที่ 6 ถึงร้อยละ 90.38 (ตั้งแผนภูมิที่ 3) สอดคล้องกับงานของ ขวัญ สงวนเสริมศรี (2555) ที่พบว่าชาวบ้านแม่กามีส่วนร่วมในใช้สิทธิ์เลือกตั้ง ถึงร้อยละ 56.5

แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนแต่ละกลุ่มได้มีความตื่นตัวในการเลือกตั้งที่ต่างกัน เช่น กรณีของชาวบ้านเก่าจะมีความตื่นตัวและใส่ใจกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือ “ป้อหลวงบ้าน” เป็นอย่างมาก เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมาจากการประชุมเลือกโดยลับหรือเปิดเผย และมีวาระในการดำรงตำแหน่งถึงเกษียณอายุราชการ (เมื่ออายุครบ 60 ปี บริบูรณ์) การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวทำให้ชาวบ้านเการู้สึกตื่นตัวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เพราะป้อหลวงบ้านสำหรับชาวบ้านเก่านั้นเปรียบเสมือนตัวแทนของชุมชนในการเรียกร้องสิทธิ หรือต่อรองกับทางเทศบาล และการเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการวางแผน และใช้งบประมาณของหมู่บ้านที่ได้จากทางราชการส่วนภูมิภาค เช่น กรณีกองทุนหมู่บ้าน หรือเรื่องงบประมาณต่างๆ ในขณะที่ชาวบ้านใหม่จะมีความกระตือรือร้น หรือมีความสนใจในการเลือกป้อหลวงบ้านน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งระดับท้องถิ่น และระดับชาติ โดยสามารถเห็นได้จาก การที่ชาวบ้านใหม่บางรายยังไม่ทราบชื่อป้อหลวงบ้านของตนเอง

แผนภูมิที่ 4 จำนวนร้อยละของผู้ไปใช้สิทธิ์ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554



ที่มา: คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพะเยา. (2559).
 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554.
 สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งจังหวัดพะเยา.

นอกจากนี้การกลายเป็นเมืองในมิติทางการเมืองการปกครองของชุมชนตำบลแม่กา ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสภาท้องถิ่น ที่จากเดิมเคยมีสมาชิกสภาตำบลได้จำนวน 36 คน จากตัวแทน 18 หมู่บ้าน (หมู่บ้านละ 2 คน) เป็นเพียง 12 คน ตามสัดส่วนจำนวนของประชากรในพื้นที่ โดยลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ผู้แทนสภาเทศบาลตำบลมีลักษณะการทำงานเป็นทีม มากกว่าการเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน เหมือนเช่นการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับเขตการเลือกตั้งในตำบลแม่กา ได้มีการแบ่งการเลือกตั้งเป็น 2 เขต ซึ่งเขตเลือกตั้งที่หนึ่งนั้นประกอบเพียงแค่ 2 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 2 และ หมู่ที่ 16 (มีประชากรรวมจำนวน 9,061 คน) และเขตเลือกตั้งที่สอง ประกอบด้วย 16 หมู่บ้านที่เหลือ (มีประชากรรวมจำนวน 9,766 คน) จากการแบ่งเขตการเลือกตั้งดังกล่าวทำให้เป็นเขตเลือกตั้งที่หนึ่ง มีความสำคัญในฐานะการเป็นตัวแทนของชาวบ้านใหม่อย่างชัดเจน และส่งผลให้ฐานเสียงของเขตหนึ่งมีความสำคัญต่อการเลือกตัวแทนสมาชิกสภาเทศบาลเป็นอย่างมาก

จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ยังได้ส่งผลต่อความคาดหวังทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ผ่านการลงคะแนนเสียงการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยทั้งชาวบ้านเก่า และชาวบ้านใหม่ต่างมีความคาดหวังต่อผู้สมัครว่าควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ

มีคุณวุฒิทางการศึกษาในระดับสูง มากกว่าการเป็นชาวบ้านธรรมดา หรือเป็นเพียงแคคน ในชุมชนที่ทราบปัญหาและรู้จักชุมชนเดิมเพียงอย่างเดียวเหมือนในอดีตที่ผ่านมา โดยตัวอย่าง ดังกล่าวเห็นได้จากการที่นายกเทศมนตรีที่ชนะการเลือกตั้งในปัจจุบันมีคุณวุฒิการศึกษา ถึงระดับปริญญาเอก และได้ชูนโยบายการหาเสียงที่เน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วม คือ “สร้างเมืองด้วยปัญญา ชาวแม่กามีส่วนร่วม”

2.1.5 การเป็นคณะกรรมการตรวจรับงาน

พบว่าประชาชนในตำบลแม่กา ได้มีการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ ตรวจรับงานโดยการจัดตั้งของเทศบาล ในลักษณะการเป็นคณะกรรมการร่วมกับทางเทศบาล ตำบลแม่กา ทั้งนี้ยังไม่มีการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบในด้านอื่นๆ

2.2 ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา

เมื่อนำตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง หรือ Ladder of Citizen Participation ของ Arnstein มาวิเคราะห์กับลักษณะการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน เก่าและชาวบ้านใหม่ในชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา พบว่า การมีส่วนร่วมดังกล่าว มีลักษณะ ที่ประชาชนเริ่มที่จะมีอิทธิพลในการตัดสินใจร่วมกับรัฐ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของการให้ คำปรึกษาหรือเข้าร่วมในกระบวนการวางแผนได้อย่างไม่มีขอบเขต แต่อย่างไรก็ตามการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายยังเป็นดุลยพินิจของผู้มีอำนาจ โดยบางครั้งผู้มีอำนาจดังกล่าวก็ได้นำเอา คำปรึกษาหรือคำแนะนำของประชาชนมาพิจารณาประกอบ เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ ของนโยบายในส่วนของท้องที่และท้องถิ่นต่อไป เช่น การเข้าร่วมประชาคมและการเลือกตั้ง ที่ชาวบ้านสามารถเสนอความต้องการผ่านเวทีและพื้นที่ดังกล่าวได้

จากลักษณะดังกล่าว ทำให้สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนรอบ มหาวิทยาลัยพะเยา อยู่ในระดับที่ 5 คือ การปลอบใจ (Placation) ของตัวแบบขั้นบันได การมีส่วนร่วมของพลเมือง โดยการมีส่วนร่วมดังกล่าวถือเป็นเพียงการทำให้ประชาชน ตระหนักถึงความชอบธรรมของภาครัฐ (Tokenism) อันหมายถึง การที่ประชาชนมีโอกาสในการให้ข้อมูลความคิดเห็น ทั้งนี้ ประชาชนยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ และยังไม่มีส่วนร่วมในระดับเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ที่จะถือว่าเป็นจุดเริ่มของบทบาทและ อำนาจของประชาชน (Citizen Power) อย่างแท้จริง ทั้งนี้โอกาสที่ประชาชนจะได้รับการ ปลอบใจนั้นขึ้นอยู่กับ คุณภาพของความช่วยเหลือที่ประชาชนจะจัดลำดับนโยบาย (Policy Prioritization) และระดับการรวมตัวกันของกลุ่มประชาชน เพื่อกดดันให้ท้องถิ่นรับฟังและ ตัดสินใจตามการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายที่ได้เสนอให้ไป

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในพื้นที่ตำบลแม่กา เมื่อ พ.ศ. 2542 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เช่น การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนฐานะเป็น “เทศบาลตำบลแม่กา” เมื่อ พ.ศ. 2551 โดยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบดังกล่าว สอดคล้องกับความหมายของคำว่า “เมือง” ตามความหมายของการปกครองและบริหารประเทศ และได้ส่งผลทำให้โครงสร้างของสภาและอำนาจหน้าที่เปลี่ยนแปลงตามมาด้วยเช่นกัน

โดยกระบวนการกลายเป็นเมืองที่เกิดขึ้น มีผลต่อลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา เช่น การรวมกลุ่มในชุมชนที่ยังคงจำกัดอยู่เฉพาะกับกลุ่มชาวบ้านเก่า ซึ่งมีลักษณะความสัมพันธ์ที่อาศัยกลุ่มเครือญาติหรือกลุ่มเสมือนเครือญาติ หรือแม้แต่ว่าความตื่นตัวของการทำงานประชาคมหมู่บ้านที่มีจำนวนการเข้าร่วมลดลง เพราะชาวบ้านเก่าได้มีวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป และพบว่ากลุ่มชาวบ้านใหม่ไม่ได้มีความรู้สึกผูกพันในพื้นที่ และยังไม่มีความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการรวมกลุ่มที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมถึงความต้องการในเรื่องนโยบายที่แตกต่างกันออกไปจากชาวบ้านเก่าอีกด้วย

สำหรับการใช้สิทธิ์เลือกตั้งชาวบ้านเก่าและชาวบ้านใหม่ต่างมีความตื่นตัวที่แตกต่างกัน โดยชาวบ้านเก่ามีความตื่นตัวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านและการเลือกตั้งท้องถิ่น ในขณะที่ชาวบ้านใหม่จะตื่นตัวเฉพาะกับการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยมีความคาดหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองหลักในการดูแลการเติบโตของตำบลแม่กา แต่อย่างไรก็ตามทั้งชาวบ้านเก่าและชาวบ้านใหม่ต่างก็มีความคาดหวังต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สูงขึ้น โดยเฉพาะในตัวผู้นำท้องถิ่นที่ต้องเป็นบุคคลที่มีการศึกษาในระดับสูงและมีวิสัยทัศน์ในการบริหารชุมชนที่จะมีการกลายเป็นเมืองเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ชาวบ้านใหม่ยังมีส่วนสำคัญในเชิงปริมาณช่วงเวลาเลือกตั้ง หรือการทำงานประชาคมอย่างเห็นได้ชัดเจน อันมีผลต่อการเปลี่ยนแปลง การต่อรองทางนโยบายและงบประมาณเป็นอย่างมาก จึงส่งผลให้ชาวบ้านเก่ารู้สึกว่าคุณเองไม่ใช่ผู้มีอำนาจเหมือนเดิมอีกต่อไป และนำไปสู่ความรู้สึกเบื่อหน่ายในการมีส่วนร่วมในชุมชน

ดังนั้น จึงสามารถสรุปลักษณะการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นของกลุ่มชาวบ้านเก่าและชาวบ้านใหม่ในชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ว่ามีลักษณะสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนตามตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง หรือ Ladder of Citizen Participation ของ Sherry Arnstein คือ การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับที่ 5 ซึ่งเป็นเพียงการปลอมใจโดยเป็นสร้างความเท่าเทียมขอขบธรรม (Degree of Tokenism) ให้ตัวแทนชุมชนเข้าร่วมและเปิดโอกาสให้ต่อรองได้ แต่สุดท้ายการตัดสินใจจะทำโดยตัวแทนของรัฐเท่านั้น

ข้อเสนอแนะ

จากผลของระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนที่อยู่ในระดับที่ 5 คือ การปลอบใจ (Placation) นั้น หากพิจารณาศักยภาพการเติบโตของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ที่มีสถาบันศึกษาตั้งถึงสองแห่ง (ประกอบด้วยมหาวิทยาลัยพะเยา และ มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา) รวมถึงคุณภาพประชากร การเติบโตของเศรษฐกิจ อัตราการรู้หนังสือที่เพิ่มมากขึ้นของประชาชน และนโยบายที่เน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ตามคำขวัญของผู้บริหารคือ “สร้างเมืองด้วยปัญญา ชาวแม่กามีส่วนร่วม” จะสามารถเป็นปัจจัยบวกที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นได้ เช่น การเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมให้กับชุมชน โดยอาจให้ชุมชนเป็นผู้ริเริ่มโครงการ วางแผน และตัดสินใจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ เช่น การเกิดคณะกรรมการนโยบายร่วม (Joint Policy Boards)

นอกจากนี้มหาวิทยาลัยพะเยาควรมีลักษณะการดำเนินงานที่เน้นการบูรณาการ กับท้องถิ่นและท้องถิ่นให้มากขึ้น เช่น การสื่อสารถึงกิจกรรม โครงการต่างๆ ของมหาวิทยาลัย ให้ชุมชนและท้องถิ่นได้รับทราบ เพื่อนำไปสู่การวางแผนร่วมกัน ดังที่มหาวิทยาลัยพะเยาได้ตั้งปณิธานไว้ว่า “ปัญญาเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน”

ดังนั้นการพัฒนาเมืองแม่กาสู่การเป็น “แม่กาเมืองน่าอยู่” ตามวิสัยทัศน์ของเทศบาล และการเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนให้มากยิ่งขึ้น ต้องอาศัยการขับเคลื่อนขององค์กรหลักที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน อันประกอบด้วย สถาบันการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรทางศาสนา ฯลฯ และที่สำคัญคือ การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ผ่านการมีสัมพันธ์ภาพระหว่างภาคีต่างๆ โดยต้องอาศัยการสื่อสาร การพบปะพูดคุย แลกเปลี่ยน ประชุมทำงานแบบสร้างสรรค์ หรือจัดเวทีสาธารณะในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทศนะ และปฏิบัติภารกิจตามพันธกิจร่วมกัน รวมถึงการส่งเสริมการเกิดนวัตกรรมร่วมกันระหว่างชุมชนและมหาวิทยาลัยต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กองคลังเทศบาลตำบลแม่กา. (2559). **ข้อมูลรายได้เทศบาลตำบลแม่กา**. พะเยา: เทศบาลตำบลแม่กา.
- กองบริหารงานวิจัยและประกันคุณภาพการศึกษา. (2559). **รายงานการประเมินตนเอง การประกันคุณภาพการศึกษาภายใน CUPT QA**. พะเยา: มหาวิทยาลัยพะเยา.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2548). **การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ขวัญ สงวนเสริมศรี. (2554). **วิถีชุมชนแม่กา**. พะเยา: มหาวิทยาลัยพะเยา.

- คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพะเยา. (2559). การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดพะเยา.
- ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์. (2559). ผลกระทบทางสังคมจากการกลายเป็นเมืองของชุมชนโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา. พะเยา: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย มหาวิทยาลัยพะเยา.
- ทะเบียนราษฎรอำเภอเมืองพะเยา. (2559). สถิติการย้ายเข้า – ย้ายออก แยกรายเดือนระดับตำบล ของตำบลแม่กา อำเภอเมืองจังหวัดพะเยา. พะเยา: ที่ว่าการอำเภอเมืองพะเยา.
- บุญนาค ติวกุล. (2546). เมืองและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ภาวิณี ช่วยประคอง และ ดารารัตน์ คำเป็ง. (2553). โครงการการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะ: เทศบาลเมืองน่าน. กองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ.
- มหาวิทยาลัยพะเยา. (2559). ความเป็นมาของมหาวิทยาลัยพะเยา. สืบค้นเมื่อ 14 ตุลาคม 2559, จาก http://www.up.ac.th/About_Background.aspx.
- อรทัย ก๊กผล. (2552). คู่คิด คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า
- Kitty S Jones. (2016). The government need to learn about the link between correlation and causality. Denial of culpability is not good enough. Retrieved March 15 2017, from <https://kittysjones.wordpress.com/2015/09/30/the-government-need-to-learn-the-difference-between-causation-and-correlation-denial-of-culpability-is-not-good-enough/>
- Sherry R. Arnstein. (1969, July). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No.4: 216-224. Retrieved March 15 2017, from <http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf>