

การศึกษาและวิเคราะห์พัฒนาการแห่งโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ในประเทศไทยกับมิติเรื่องการเรียนรู้และพัฒนาตามแนวคิดของอลัน โรเจอร์ส

A Study and Analysis of the Structural Development of Sub-District Administrative Organization
in Thailand in Term of Learning and Development by Alan Rogers

ศิวกร ผลสุขการ^{1*} ไพบุญ โพธิ์หวังประสิทธิ์¹

Sivakorn Pholsukkarn^{1*} Phaiboon Phowungprasit¹

Corresponding Author's Email: sovakorn.21@gmail.com¹, Kpphaibokmitl@gmail.com¹

(Received: March 10, 2022; Revised: May 24, 2022; Accepted: July 20, 2022)

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาพัฒนาการแห่งโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในประเทศไทย และ 2) เพื่อวิเคราะห์พัฒนาการแห่งโครงสร้างของ อบต. กับมิติเรื่องการเรียนรู้และพัฒนาตามแนวคิดของอลัน โรเจอร์ส หน่วยในการศึกษา คือวรรณกรรมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการแห่งโครงสร้างของ อบต. ในประเทศไทย และผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ จำนวน 10 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือแบบบันทึกข้อมูล และแนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์อย่างลึก การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้วิธีการสัมภาษณ์ผ่านโทรศัพท์กับผู้ให้ข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีเชิงคุณภาพได้กระทำไปพร้อมๆ กัน โดยใช้เทคนิคการพรรณนาวิเคราะห์และการวิเคราะห์แบบอุปนัย ผลการศึกษาพบว่า พัฒนาการแห่งโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง คือ 1) ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และ 2) หลังประกาศใช้กฎหมายข้างต้นนี้ ผลการวิเคราะห์พัฒนาการแห่งโครงสร้างของ อบต. กับมิติเรื่องการเรียนรู้และพัฒนา พบว่า พัฒนาการแห่งโครงสร้างของ อบต. ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นไปตามขั้นตอนของกระบวนการคือ 1) สภาพที่ถูกทำให้เป็นคนชายขอบ 2) การเสริมสร้างพลังอำนาจด้วยรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น และ 3) การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

คำสำคัญ: องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) การเรียนรู้และพัฒนา การเสริมสร้างพลังอำนาจ การมีส่วนร่วมทางการเมือง อลัน โรเจอร์ส

Abstract

The objectives of this research were: 1) to study the structural development of Sub-district Administrative Organization (SAO) in Thailand; and 2) to analyze the development of SAO's structures in term of learning and development based on the concept of Alan Rogers. The units of study were literatures and legislations related to the SAO's structural development in Thailand and 10 key informants. The tools used for data collection were a recording form and series of in-depth interview questions. Both data collection and qualitative analysis were carried out by using descriptive analysis as well as analytical induction technique. The results of this study showed that the SAO structural development in Thailand can be divided into two phases. The first phase is the period before the promulgation of "the Sub-district Council and Sub-district Administrative Organization Act (1994)". The second after the promulgation of the above law. The analytical result of the second phase in term of the learning and development was found that all parties complied with the promulgation: 1) marginalization; 2) empowerment; and 3) participation respectively.

Keywords: sub-district administrative organization (SAO.), learning and development, empowerment, political participation, Alan Rogers

¹ อาจารย์ประจำสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง วิทยาเขตชุมพรเขตรอุดมศักดิ์ จังหวัดชุมพร

¹ Lecturers, King Mongkut's Institute of Technology Ladkrabang Prince of Chumphon Campus, Chumphon Province

ความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่งเป็นรูปธรรมของการกระจายอำนาจ (Decentralization) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการปกครองของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเองอย่างแท้จริง อันสอดคล้องกับหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งลักษณะของการจัดรูปแบบการปกครองเช่นนี้ เดวิด เอมวส์ และ สุนทร กองประดิษฐ์ (2548) ได้ให้การยืนยันว่า เป็นหลักการพื้นฐานที่สุดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจให้กับประชาชน จะยึดหลักการที่ว่า “ปกครองให้น้อยที่สุดคือระบอบประชาธิปไตย” นั่นเอง การปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบของ อบต. จึงเป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมาย และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อทำหน้าที่ให้สมดังความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นแห่งนั้นๆ (William Robinson อ้างถึงใน โกวิท พงงาม, 2550) โดยมีอำนาจหน้าที่ (Authority) ที่สำคัญก็คือ การจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะครอบคลุมความต้องการของประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย (From Womb to Tomb) (ไพบุลย์ โพธิ์หวังประสิทธิ์, 2555) ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ ความรับผิดชอบในลักษณะการป้องกัน (Protections) การให้ความสะดวกและการบริการ (Conveniences) และลักษณะงานที่เป็นสวัสดิการต่างๆ (Welfares) (อุษา ไบหยก, 2544) อบต. จึงเป็นองค์กรที่ให้การศึกษและการฝึกฝนทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับประชาชนได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้น ยังส่งเสริมความเป็นพลเมืองและการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผ่านทางกิจกรรมต่างๆ รวมถึงยังเป็นการสร้างความเท่าเทียมกันในทางการเมืองอีกด้วย อันถือเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย (Smith, 1985 อ้างถึงใน บุญศรี ยี่หมะ, 2550) ซึ่งกิจกรรมและกระบวนการทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ก็ถือได้ว่าเป็นการเรียนรู้และพัฒนา ตามเป้าหมายแห่งการพัฒนาของกรอบแนวทางการวิเคราะห์แบบการกีดกันให้ออกไป (Exclusion-based Approach) ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนให้ประชาชนกลับเข้ามามีส่วนร่วม (ทางการเมือง) ได้อีกครั้งหนึ่ง ด้วยกระบวนการเสริมสร้างพลังอำนาจ (Rogers, 1994) ดังเช่น การให้ประชาชน

ได้ลงคะแนนเสียงเพื่อคัดเลือกตัวแทนไปทำหน้าที่แทนตนเอง (การปกครองของประชาชน) การลงสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็น ส.อบต. หรือนายก อบต. (การปกครองโดยประชาชน) หรือการกำหนดให้วัตถุประสงค์หลักของ อบต. คือการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ของ อบต. นั้นๆ โดยตรงเป็นประการสำคัญ (การปกครองเพื่อประชาชน) ได้เกิดกระแสการปฏิรูปการเมืองและการกระจายอำนาจภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีจุดเน้นประการหนึ่งอยู่ที่การกระจายอำนาจแล้ว ก็ยังได้ทำให้เกิดเป็นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้นด้วย ซึ่งได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ อบต. (สมัยใหม่) ขึ้นมาในประเทศไทย โดยในครั้งแรก (พ.ศ. 2538) ได้ยกฐานะจากสภาตำบลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ขึ้นเป็น อบต. จำนวนรวม 617 แห่ง (โกวิท พงงาม, 2544) และหากนับจนถึงในปัจจุบันนี้ ก็มี อบต. ในประเทศไทยรวมกันทั้งสิ้นเป็นจำนวน 5,300 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2564) ปัญหาเรื่องพัฒนาการความเป็นมาที่ อบต. (และสภาตำบล) ในประเทศไทยได้ผสมผสานกลมกลืนเป็นเนื้อเดียวกันมากับการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องถิ่น (ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457) ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ดังนั้น การเสริมสร้างพลังอำนาจ โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้และพัฒนา รวมทั้งการเปลี่ยนผ่านจากการเมืองของการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องถิ่น ให้กลายมาเป็นการปกครองท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์แบบ อันสอดคล้องกับหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด จึงเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและจะต้องค่อยๆ ดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป อาจจะเป็นเพราะต้องการที่จะให้นักการเมืองท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนได้เกิดการเรียนรู้ในบทบาทและอำนาจหน้าที่ผ่านทางประสบการณ์ของสมาชิกในประเภทโดยตำแหน่ง (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล) แต่ในอีกด้านหนึ่งของเหรียญเดียวกันนี้ ก็อาจจะเป็นไปได้ที่ยังคงคำนึงถึงปัญหาในเรื่องของอิทธิพลของกลุ่มบุคคลตามตำแหน่งในกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว และยังคงอาจรวมไปถึงอิทธิพลของนายทุนผู้ถือครองที่ดิน นายทุนผู้ปล่อย

เงินกู้ เจ้าของกิจการโรงไม้ที่ร่ำรวยในท้องถิ่น ฯลฯ ที่กลายเป็นนักธุรกิจคนสำคัญ และจึงเป็นชนชั้นนำทางการเมืองผู้มีอิทธิพลของแต่ละท้องถิ่นนั้น (Arghiros, 2001 อ้างถึงใน Sidel, 2001) เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองด้วย ดังนั้นในช่วงระยะเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านจาก “สภาตำบล” มาสู่ “อบต.” สมาชิกในประเภทโดยตำแหน่ง ในแห่งหนึ่งจึงน่าจะแสดงบทบาทของการถ่ายทอดประสบการณ์ในลักษณะการเป็นพี่เลี้ยงเพื่อให้คำแนะนำ ปกป้อง และคำชี้แจง ให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาให้กับสมาชิกที่มาใหม่ได้

การวิจัยในครั้งนี้ จึงได้กำหนดปัญหาของการวิจัยไว้ว่า พัฒนาการแห่งโครงสร้างของ อบต. ในประเทศไทย มีความเป็นมาอย่างไร รวมทั้งพัฒนาการแห่งโครงสร้างดังกล่าวนี้ มีความเกี่ยวข้องกับการเรียนรู้และพัฒนาของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งในส่วนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง (นักการเมืองท้องถิ่น) อย่างไรบ้าง และสอดคล้องกับกระแสการทำให้เป็นประชาธิปไตยอย่างไร โดยในประการหลัง ได้กำหนดขอบเขตอยู่ที่ภายหลังจากได้มีการประกาศใช้ พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แล้วเป็นประการสำคัญ

อนึ่ง คุณค่าและเหตุผลที่จะต้องมีการวิจัยในครั้งนี้ คือ จะทำให้สามารถสกัดให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมได้ว่า โครงสร้างของ อบต. ภายหลังการประกาศใช้ พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จนถึงมีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวครั้งล่าสุด (ฉบับที่ 7) ในปี พ.ศ. 2562 ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง อีกทั้งยังสามารถแสดงหลักฐานให้เห็นได้ด้วยว่า โครงสร้างของ อบต. มีปฏิสัมพันธ์ในลักษณะการแปรผัน (ตรง) กับการเสริมสร้างพลังอำนาจของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างไรบ้าง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการแห่งโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์พัฒนาการแห่งโครงสร้างของ อบต. กับมิติเรื่องการเรียนรู้และพัฒนาตามแนวคิด ของอลัน โรเจอร์ส

แนวคิด ทฤษฎี และกรอบแนวคิด

พัฒนาการแห่งโครงสร้างของ อบต. ในประเทศไทย นับตั้งแต่ที่มีการประกาศใช้ พรบ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จนถึงที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562 มีการปรับปรุงโครงสร้างที่มีลักษณะเป็นปฏิสัมพันธ์กันระหว่างกระบวนการแห่งการเรียนรู้และการพัฒนา ตามแนวคิดของ Rogers (1994) ซึ่งได้ตั้งอยู่บนกระแสและกระบวนการของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในการเมืองไทย

โดย Rogers (1994) ได้นำเสนอไว้ว่าการจำแนกเป้าหมายแห่งการพัฒนาสามารถแยกแนวทางการวิเคราะห์ได้เป็น 2 แนวทางใหญ่ๆ คือ ทฤษฎีว่าความขาดแคลนและความต้องการ (Deprivation and need theories) และทฤษฎีว่าด้วยการกีดกันให้ออกไป (Exclusion theories) โดยในแนวทางแรก สามารถแบ่งเทคนิควิธีการออกได้เป็น 1) การเอาชนะความยากจน (Overcoming poverty) อันได้แก่ แนวคิดว่าด้วยการเจริญเติบโตและความทันสมัย (Growth and modernization) การวางแผนทางสังคม (Social planning) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human resource development) และการจัดตั้งองค์กรชุมชน (Community organization) และ 2) การทำให้บรรลุเป้าหมาย ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (Meeting basic human needs) ส่วนในแนวทางหลังสามารถแบ่งเทคนิควิธีการออกได้เป็น 1) การทำให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ (Dependency and Self-reliance) 2) การปลดปล่อยจากการครอบงำ (Liberation) และ 3) การเพิ่มพลังอำนาจให้เข้ามีส่วนร่วม (Participation)

ทบทวนวรรณกรรม

ทฤษฎีการกีดกันคือ คนที่ถูกกีดกันในสิ่งที่ถือว่ามีค่าในสังคมเงินความยุติธรรมสถานะหรือสิทธิพิเศษเข้าร่วมการเคลื่อนไหวทางสังคมด้วยความหวังที่จะแก้ไขความข้อใจของพวกเขา นั่นเป็นจุดเริ่มต้นในการมองหาสาเหตุที่ผู้คนเข้าร่วมการเคลื่อนไหวทางสังคม อย่างไรก็ตามการพิจารณาทฤษฎีการกีดกันแบบสัมพันธ์เป็นสิ่งสำคัญยิ่งกว่า

การกีดกันทางสังคมเป็นกระบวนการซึ่งปัจเจกบุคคลหรือทั้งชุมชนถูกสกัดกั้น (หรือปฏิเสธการเข้าถึงอย่างเต็มที่) ซึ่งสิทธิ โอกาสและทรัพยากรต่างๆ อย่างเป็นระบบซึ่งสมาชิกของกลุ่มอื่นเข้าถึงได้เป็นปกติ และเป็นมูลฐานของ

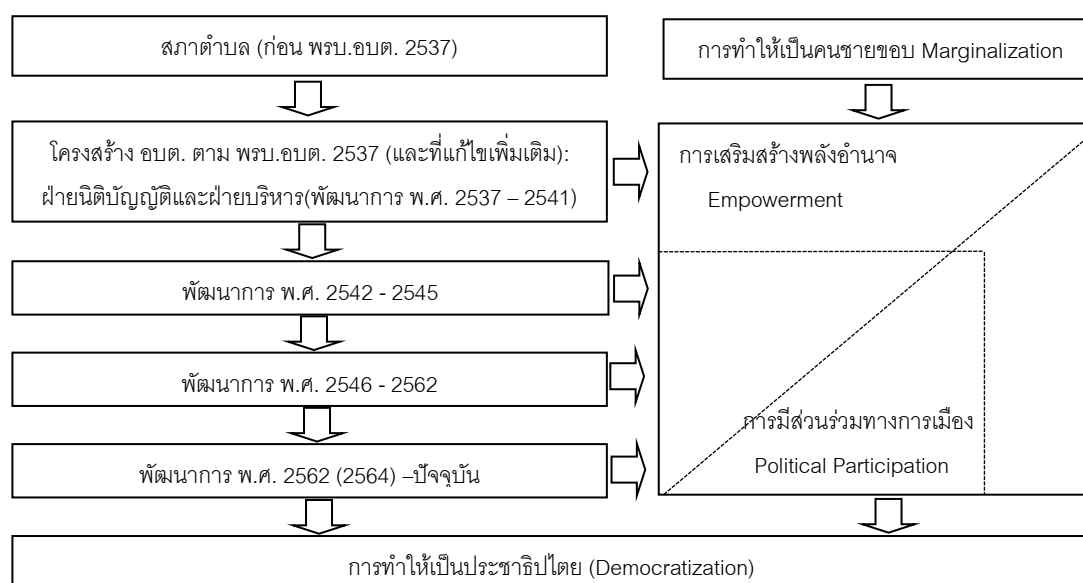
บูรณาการทางสังคมในกลุ่มจำเพาะนั้น (เช่น ที่อยู่อาศัย การจ้างงาน การสาธารณสุข การร่วมมือของพลเมือง การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยและกระบวนการทางกฎหมาย) บุคคลที่ถูกกีดกันทางสังคมอาจเรียกว่า "ผู้ที่ถูกสังคมปฏิเสธ" (Marginal people)

การเสริมสร้างพลังอำนาจมาจากภาษาลาติน "Passe" ซึ่งหมายถึง อำนาจ (Power) กับอิสรภาพ (Freedom) ดังนั้น การเสริมสร้างพลังอำนาจน่าจะหมายถึงความสามารถที่จะเลือกอย่างอิสระ (สำนักการพยาบาล, ม.ป.ป.) อย่างไรก็ตาม การเสริมสร้างพลังอำนาจนั้นจำเป็นต้องพึ่งพาอำนาจใน 2 ลักษณะคือ 1) การเสริมสร้างพลังอำนาจต้องการอำนาจ เพื่อการเปลี่ยนแปลง ถ้าอำนาจนั้นไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงย่อมไม่ใช่การเสริมสร้างพลังอำนาจ 2) การเสริมสร้างพลังอำนาจเป็นอำนาจแห่งความสัมพันธ์ (Relational power) ไม่ใช่อำนาจแบบอิทธิพลเพื่อควบคุมคนอื่น แต่เป็นการใช้อำนาจร่วมกับผู้อื่นในลักษณะของหุ้นส่วน (Czuba, 1999) ได้ให้นิยามการเสริมสร้างพลังอำนาจไว้คือ การเสริมสร้างพลังอำนาจหมายถึงกระบวนการทางสังคมที่มีหลายมิติ ที่ช่วยให้ประชาชนสามารถควบคุมชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง ชุมชน และสังคม ด้วยตนเอง Perkin and Zimmerman (1995) ได้กล่าวถึงการเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชน ในลักษณะของกระบวนการและผลลัพธ์ไว้ว่า เป็นกระบวนการเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชน ประกอบด้วย การจัดการเพื่อให้เข้าถึง

กระบวนการของรัฐและกาเข้าถึงแหล่งประโยชน์ของชุมชนอื่น ผลลัพธ์การเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชน ประกอบด้วย ความเป็นพลักษณ์ของชุมชน ความร่วมมือขององค์กรต่างๆ ในชุมชน และการเข้าถึงแหล่งประโยชน์ภายในชุมชน จากนิยามต่างๆ ที่กล่าวมา สรุปได้ว่า การเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชนหมายถึง กระบวนการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน โดยสมาชิกในชุมชนนั่นเอง เพื่อควบคุมชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองและของชุมชน

การมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมในลักษณะของการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ในสิ่งที่มีผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนดังนี้

1. มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
2. มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ และการจัดการบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
3. มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงลดทั้งการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

จากภาพที่ 1 สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ก็ได้เลือกใช้แนวทางการวิเคราะห์ตามทฤษฎีว่าด้วยการกีดกันในเทคนิควิธีการเพิ่มพลังอำนาจให้เข้ามามีส่วนร่วม และได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่า ยิ่งมีการเสริมสร้างพลังอำนาจเพิ่มมากยิ่งขึ้น ตามกรอบของพัฒนาการแห่งโครงสร้างของ อบต. (เฉพาะภายหลังการประกาศใช้ พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) ก็จะทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนทั้งฝ่ายผู้มีสิทธิเลือกตั้งและฝ่ายนักการเมืองท้องถิ่นต่อกิจกรรมของ อบต. มีระดับเพิ่มมากยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ในประเภทของการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary research) และการสำรวจด้วยเทคนิคการสัมภาษณ์อย่างลึก (In-depth Interview) ประกอบไปด้วยวิธีดำเนินการวิจัย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้ คือ

หน่วยในการศึกษา คือวรรณกรรมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการแห่งโครงสร้างของ อบต. ในประเทศไทย และผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญซึ่งถูกคัดเลือกตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น ซึ่งเป็นการคัดเลือกอย่างเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) จำนวน 10 คน ได้แก่ อดีตนายก อบต. 1 คน ปลัด อบต. 1 คน อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดเชียงใหม่ นครปฐม สุพรรณบุรี กำแพงเพชร นครสวรรค์ พิษณุโลก และชุมพร แห่งละ 1 คน ซึ่งมีเกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้ 1) อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และอดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล มากกว่า 4 ปี หรือ อดีตเคยเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหรือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสนใจที่จะให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการทำวิจัยในครั้งนี้ 2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีเกณฑ์การคัดเลือก คือ (1) ประชาชนมีความสนใจที่จะให้ข้อมูล (2) คณะผู้วิจัยสามารถเข้าถึง (Rapport) ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญได้ จึงทำให้สามารถสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกได้ (3) ประชาชนอาศัยอยู่ในพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 25 ปี

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือแบบบันทึกข้อมูล และแนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์อย่างลึก โดยมีการนำไปให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 ท่าน ตรวจสอบความตรงด้านเนื้อหา จากนั้นจึงนำไปทดลองใช้กับประชาชนในตำบลสระพัง อำเภอมะนัง จังหวัดชุมพร พบว่ากลุ่มเป้าหมายมีความเข้าใจในทางด้านภาษาเป็นอย่างดี

การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพได้กระทำไปพร้อมๆ กัน หรือใกล้เคียงกัน กล่าวคือ สำหรับการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ได้ใช้เทคนิคการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive analysis) ประกอบการนำเสนอข้อค้นพบจากการวิจัย ในขณะที่ การศึกษาวิจัยจากเทคนิคการสัมภาษณ์อย่างลึก ได้เก็บรวบรวมข้อมูลทางโทรศัพท์กับผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ (เนื่องจากติดปัญหาเรื่องสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง โควิด 19 จึงไม่มีความเหมาะสมที่จะเดินทางข้ามเขตพื้นที่จังหวัด) และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytical induction) โดยการตีความจากคำให้สัมภาษณ์ ซึ่งมีขั้นตอนวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

1. ข้อมูลจากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องใช้วิธีการวิเคราะห์แล้วจึงสรุปเนื้อหาของกฎหมายนั้นๆ และนำเสนอไว้ในรูปตาราง
2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ ใช้เทคนิคการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytical induction) โดยการตีความจากคำให้สัมภาษณ์

ผลการวิจัย

ตอนที่ 1 ผลการศึกษาเรื่องพัฒนาการแห่งโครงสร้างของ อบต. ในประเทศไทย

1. พัฒนาการแห่งโครงสร้างของ อบต. ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พัฒนาการแห่งโครงสร้างของการปกครองในระดับตำบล หรือ อบต. (ในสมัยเก่า) สามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ขั้นตอน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้คือ

1.1 การทดลองเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน (พ.ศ. 2440 – 2497) ล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 ได้ทรงให้ชาวบ้านบริเวณพื้นที่เกาะบางปะอิน ได้ทดลองเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านขึ้น หลังจากที่ได้ปรับปรุงระบบบริหารราชการในปี พ.ศ. 2435 ต่อมาปี พ.ศ. 2440 มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะ

ปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ขึ้น ซึ่งกำหนดให้ประชาชนได้เลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน และต่อมาได้ปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อันเป็นกฎหมายเรื่องการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน แล้วจึงพัฒนาเป็น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ที่ใช้มาถึงปัจจุบัน โดยโครงสร้างการปกครองในระดับตำบลจะมีลักษณะในรูปของคณะกรรมการ (Commission form) แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองท้องที่ เท่านั้น

1.2 ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (พ.ศ. 2498) พ.ศ. 2498 จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้ริเริ่มให้มืองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขึ้นเป็นครั้งแรก และภายใต้รูปแบบนี้ ก็ยังมีการปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่ง ที่จะพัฒนามาเป็น อบต. (โดยใช้ชื่อว่า สภาตำบลและคณะกรรมการตำบล อันมีโครงสร้างแยกออกเป็น 2 ฝ่าย) เพราะต้องการให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของท้องถิ่นมากขึ้น ดังนั้น จึงได้มีคำสั่งที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน เกิดขึ้น

1.3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (พ.ศ. 2499 – 2509) ต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เพื่อจัดให้มี อบต. ขึ้นเป็นครั้งแรก (เป็น อบต. สมัยเก่า) โดยให้ตำบลที่มีความเจริญพอสมควร แต่ก็ยังไม่ถึงเกณฑ์ที่จะจัดตั้งให้เป็นสุขาภิบาลหรือเทศบาลได้ ก็ให้จัดตั้งขึ้นเป็น อบต. แทน โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างแบ่งเป็น 2 ส่วน มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงาน และสามารถดำเนินกิจการได้อย่างอิสระ แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด

1.4 คณะกรรมการสภาตำบล (พ.ศ. 2509 – 2514) พ.ศ. 2509 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี มีนโยบายให้จัดตั้งคณะกรรมการสภาตำบลขึ้น โดยองค์กรนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่มีการแยกโครงสร้างออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่ให้รวมอำนาจและโครงสร้างเข้าไว้ด้วยกัน ในรูปแบบของคณะกรรมการ (Commission form)

ตารางที่ 1 กฎหมาย/คำสั่ง โครงสร้าง/หน้าที่ และองค์ประกอบขององค์กรปกครองท้องถิ่นสมัยก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ลำดับ	กฎหมาย/คำสั่ง	โครงสร้าง/หน้าที่	องค์ประกอบ
1.	พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486	คณะกรรมการตำบลทำหน้าที่ช่วยเหลืองานของทางอำเภอ ในลักษณะของการปกครองท้องที่	ประกอบไปด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ครู ประชาบาล 1 คน และกรรมการอีกหมู่บ้านละ 1 คน
2.	คำสั่งที่ 222/2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน	สภาตำบล ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (คือควบคุมการบริหารงานของ คณะกรรมการตำบล)	ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือจากการคัดเลือกของนายอำเภอ หมู่บ้านละ 2 คน โดยมีนายอำเภอท้องที่หรือผู้ที่นายอำเภอมอบหมายทำหน้าที่เป็น ประธานสภาตำบล ส่วนรองประธาน สภาตำบลให้มาจากการคัดเลือกกันเองของสมาชิกสภาตำบลนั้น และยัง ให้สภาตำบลได้คัดเลือกครูประชาบาลหรือราษฎรที่มีคุณสมบัติเพียงพอ อีก 1 คน เพื่อมาทำหน้าที่เป็น เลขานุการสภาตำบลด้วย
		คณะกรรมการตำบลทำหน้าที่ ฝ่ายบริหาร (ดำเนินกิจการของตำบล)	ประกอบไปด้วยกำนัน แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบล 1 คน และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลอีกไม่น้อยกว่า 2 คน
3.	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499	สภาตำบล ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (มีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของ คณะกรรมการตำบล)	ประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ 1. สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้านๆ ละ 1 คน และ 2. สมาชิกโดยตำแหน่ง คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล
		คณะกรรมการตำบลทำหน้าที่ ฝ่ายบริหาร	ประกอบไปด้วยกำนัน (ซึ่งทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง) ผู้ใหญ่บ้านทุกคน แพทย์ประจำตำบลและกรรมการคนอื่น ๆ ซึ่งนายอำเภอท้องที่ มีอำนาจแต่งตั้งจากครูใหญ่ในตำบลหรือผู้ที่มีความรู้ความสามารถ

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ลำดับ	กฎหมาย/คำสั่ง	โครงสร้าง/หน้าที่	องค์ประกอบ
4.	นโยบายของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ว่าด้วยคณะกรรมการสภา พ.ศ. 2509	คณะกรรมการสภาตำบลทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (ในคณะเดียวกัน)	ประกอบไปด้วยกำนัน เป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการคนอื่น ๆ ที่นายอำเภอท้องที่มีอำนาจแต่งตั้งเข้ามาประกอบด้วย
5.	ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515	สภาตำบล ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร	ประกอบไปด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสมาชิกสภาตำบลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หมู่บ้านละ 1 คนโดยกำนันจะทำหน้าที่เป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง ส่วนรองประธาน 1 คนให้นายอำเภอท้องที่มีอำนาจแต่งตั้งจากสมาชิกสภา ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับมติของสภาตำบลนั้น นอกจากนั้นยังมีอำนาจแต่งตั้งเลขานุการสภาตำบลอีก 1 คน จากข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ตำบลหรือบุคคลอื่นๆ ที่มีคุณสมบัติและสอดคล้องกับมติของ สภาตำบลนั้น

1.5 สภาตำบล (พ.ศ. 2515 – 2536) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 สั่งให้ยกเลิก อบต. (สมัยเก่า) ที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จำนวน 59 แห่ง ซึ่งอยู่ในพื้นที่รวม 17 จังหวัด และให้ยกเลิกกฎหมายนี้ไปด้วย พร้อมทั้งกำหนดให้มีการดำเนินงานในรูปแบบของสภาตำบลขึ้น ในทุกตำบลทั่วประเทศ โดยยกเว้นเพียงแต่ตำบลที่อยู่ในเขตนครหลวง หรือตำบลที่เป็นพื้นที่ของเทศบาลหรือสุขาภิบาลอยู่เต็มพื้นที่แล้วเท่านั้น โดยมีโครงสร้างในรูปแบบของคณะกรรมการ (Commission form)

2. พัฒนาการแห่งโครงสร้างของ อบต. ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พัฒนาการแห่งโครงสร้างของ อบต. (สมัยใหม่) ในประเทศไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ขั้นตอน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้คือ

2.1 โครงสร้างของ อบต. ในยุคที่กำนันเป็นประธาน โดยตำแหน่ง (ปี พ.ศ. 2537 – 2541) มาตรา 3 แห่ง

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 อันมีผลให้สภาตำบลบางส่วน ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 - 2537 ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็น อบต. ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 (คือ มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมามาติดต่อกัน 3 ปี โดยเฉลี่ยปีละไม่น้อยกว่า 150,000 บาท) ในขณะที่สภาตำบลที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์ดังกล่าว ก็ให้คงสถานภาพเป็นสภาตำบลคู่ขนานกันไป

ในยุคแรกของ อบต. (สมัยใหม่) นี้ ได้แบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ฝ่าย แต่ที่มาของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารก็ยังคงไม่สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ ทางฝ่ายนิติบัญญัติ ได้กำหนดให้มี ส.อบต. ที่เข้ามาโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล อย่างไรก็ตาม พัฒนาการในแบบแผนนี้ ก็ได้เปิดโอกาสให้มี ส.อบต. มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเป็นทั้งการเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่นี้ ส่วนทางฝ่ายบริหาร ได้กำหนดให้กำนันเป็นประธานของคณะกรรมการบริหารของ อบต. โดยตำแหน่ง แต่ก็ยังกำหนดสัดส่วนให้กรรมการบริหารมาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มาจากการเลือกตั้งมากกว่าที่มาโดยตำแหน่ง (คือผู้ใหญ่บ้าน)

“โดยที่สภาตำบล...ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน (จึง) สมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2564)

2.2 โครงสร้างของ อบต. ในยุคที่คณะกรรมการบริหารมาจากความเห็นชอบของสภา อบต.

(ปี พ.ศ. 2542 – 2545) กระแสการปฏิรูปการเมืองที่มีมาตั้งแต่ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี พ.ศ. 2535 รวมทั้งกระแสการทำให้เป็นประชาธิปไตยในทั่วโลก ทำให้เกิดเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้น ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น โดยระบุไว้ใน

หมวดที่ 9 อันเป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดๆ ในอดีตหรือฉบับต่อมาภายหลังได้ให้ความสำคัญเช่นนี้อีกเลย โดยมาตรา 285 ได้ให้หลักการไว้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (บุญศรี ยีหะ, 2551)

ตามนัยยะข้างต้น วิเคราะห์ได้ว่า รูปแบบแรก ก็คือสิ่งที่คล้ายคลึงกับระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี ในขณะที่รูปแบบหลัง ก็คือสิ่งที่คล้ายคลึงกับระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสุภณันเอง และสำหรับการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ก็ได้เลือกใช้เป็นแบบหลัง ดังที่ บุญศรี ยีหะ (2551) ได้เคยวิเคราะห์ไว้ว่าตามโครงสร้างของ อบต. (แบบปี พ.ศ. 2537 – 2541) ยังคงมีสมาชิกในประเภทโดยตำแหน่งอยู่ จึงมีลักษณะที่ไม่เป็นประชาธิปไตยและไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 จึงมีผลให้ ส.อบต. ทั้งหมด ต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และฝ่ายคณะกรรมการบริหาร ก็จะต้องมาจากความเห็นชอบของสภา อบต. ซึ่งเรียกระบบเช่นนี้ว่า รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (The Council-Mayor Form) (ไพฑูริย์โพธิ์ประสิทธิ์, 2555)

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางหลักการจัดองค์การปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองยิ่งขึ้นและให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (จึง) สมควรจัดระเบียบบริหารราชการท้องถิ่น ระบบองค์การบริหารส่วนตำบล...ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2564)

2.3 โครงสร้างของ อบต. ในยุคที่นายก อบต. ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง (ปี พ.ศ. 2546 – 2561) มาตรา 41 จัดว่าวรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้ให้หลักการว่า ให้ยุบสภาตำบลที่เหลืออยู่ทั้งหมด และยกฐานะขึ้นเป็น อบต. (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2564) และได้ปรับเปลี่ยน

โครงสร้างของ อบต. โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และกำหนดชื่อใหม่ว่า “นายกองค์การบริหารส่วนตำบล” ดังนั้น โครงสร้างนี้จึงคล้ายคลึงกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี ที่ตั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ล้วนมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งเรียกระบบเช่นนี้ว่า รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The strong mayor form) (ไพฑูริย์โพธิ์ประสิทธิ์, 2555)

“เป็นการสมควรกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ประกอบกับบทบัญญัติบางมาตรา...ยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และไม่เหมาะสมกับการบริหารงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้การบริหารงาน...เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ...” (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2564)

2.4 โครงสร้างของ อบต. ในยุคแห่งการหยุดชะงัก (Disruption) (ปี พ.ศ. 2562 – ปัจจุบัน)

พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ทำรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 แต่ประเด็นสำคัญก็คือ คณะรักษาความสงบแห่งชาติและรัฐบาลรักษาการ มิได้จัดให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น แต่เลือกใช้วิธีการให้สภาและคณะผู้บริหารชุดเดิมทำหน้าที่ต่อไป หรือกำหนดให้บุคคลที่ คสช. สั่งการ ข้าราชการ หรือหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นข้าราชการประจำได้ทำหน้าที่รักษาการแทน อาทิ ให้ปลัด อบต. รักษาการแทนนายก อบต. หากนับจนถึง พ.ศ. 2564 ก็เป็นเวลากว่า 7 ปี ที่เพิ่งเริ่มจัดการเลือกตั้ง อบจ. อีกครั้ง ในวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2563 และการเลือกตั้งเทศบาล ในวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2564 ในขณะที่ การเลือกตั้ง อบต. ได้มีกำหนดในวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2564

ในปี พ.ศ. 2562 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ ได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 เพื่อปรับปรุงกฎหมายให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคแห่งการหยุดชะงัก โดยมีอาทิ ให้มี ส.อบต. เหลือแค่เพียงหมู่บ้านละ 1 คนเท่านั้น รวมทั้งการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของนักการเมืองท้องถิ่นใน

อบต. ตลอดจนเรื่องอำนาจหน้าที่และการกำกับดูแล อบต. ด้วย

สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับจำนวน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คุณสมบัติและลักษณะ ต้องห้าม อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและการ

กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และมีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2564) ดังมีรายละเอียดของพัฒนาการทั้ง 4 ขั้นตอน ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 กฎหมาย โครงสร้าง/หน้าที่ และองค์ประกอบของ อบต. ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จนถึงปัจจุบัน

ลำดับ	กฎหมาย (ระยะเวลา)	โครงสร้าง/หน้าที่	องค์ประกอบ
1.	พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ใช้ พ.ศ. 2537-2541)	สภา อบต. ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ	ประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน ละ 2 คน จากนั้น ส.อบต. จะคัดเลือกสมาชิกด้วยตนเองให้เป็น ประธานสภา 1 คน และเลขาฯ สภา 1 คน
		คณะกรรมการบริหาร อบต. ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร	ประกอบไปด้วย กำนัน เป็นประธานโดยตำแหน่ง ในช่วง 4 ปีแรกของการจัดตั้ง ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และ ส.อบต. ที่ได้รับการเลือกตั้งมา อีกไม่เกิน 4 คน
2.	พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 (ใช้ พ.ศ. 2542-2545)	สภา อบต. ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ	ประกอบไปด้วย ส.อบต. ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน (แต่หาก อบต. ใดมีเพียงแค่ 2 หมู่บ้าน ก็ให้เพิ่มจำนวนเป็นหมู่บ้านละ 3 คน และหาก อบต. ใด มีเพียงแค่ 1 หมู่บ้าน ก็ให้เพิ่มจำนวนเป็น 6 คน) ภายในสภา อบต. จะมีประธานสภา อบต. 1 คน รองประธานสภา อบต. 1 คน และเลขาฯ สภา อบต. 1 คน โดยให้ ส.อบต. คัดเลือกกันเอง ประกอบไปด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน
		คณะกรรมการบริหาร อบต. ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร	โดยสภา อบต. จะคัดเลือกจาก ส.อบต. แล้วจึงเสนอให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง และมี ปลัด อบต. ทำหน้าที่เป็น เลขาฯ คณะกรรมการบริหาร อบต.
3.	พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (ใช้ พ.ศ. 2546-2561)	สภา อบต. ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ	ส.อบต. หมู่บ้านละ 2 คน (แต่อย่างน้อยต้องมี 6 คน) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จากนั้น จึงเลือกกันเองให้เป็น ประธานสภา อบต. 1 คน รองประธานสภา 1 คน และเลขาฯ นายกฯ 1 คน
		นายก อบต. และคณะทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร	นายก อบต. 1 คน (มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน) จากนั้น นายกฯ จึงแต่งตั้ง รองนายกฯ 2 คน และเลขาฯ นายกฯ 1 คน
4.	พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 (ใช้ พ.ศ. 2562 หรือ 2564 ในทางปฏิบัติจนถึงปัจจุบัน)	สภา อบต. ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ	ส.อบต. หมู่บ้านละ 1 คน ตามมาตรา 45 แห่ง พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่ 7) พ.ศ.2562 (แต่อย่างน้อยต้องมี 6 คน ตามมาตรา 45/1) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จากนั้นจึงเลือกกันเองให้เป็น ประธานสภา อบต. 1 คน รองประธานฯ 1 คน และเลขาฯ สภา 1 คน
		นายก อบต. และคณะทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร	นายก อบต. 1 คน (มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน) จากนั้นนายกฯจึงแต่งตั้ง รองนายกฯ 2 คน และเลขาฯ นายก 1 คน

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์พัฒนาการแห่งโครงสร้างของ อบต. กับมิติเรื่องการเรียนรู้และพัฒนาตามแนวคิดของอลัน โรเจอร์ส

การจัดตั้ง อบต. ขึ้น โดยกำหนดโครงสร้างให้เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร นับตั้งแต่ได้รับการยกฐานะจาก “สภาตำบล” ขึ้นเป็น “อบต.” ตาม พรบ.สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 สามารถนำมาวิเคราะห์ได้ว่า

1. ปัญหา (Problem) ก่อนที่จะมี อบต. คือ การที่ประชาชนถูกทำให้เป็นกลุ่มคนชายขอบ (Marginalization) ที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือกำหนดแนวทางใดๆ ที่เป็นของตนเอง หรืออาจจะกล่าวได้ว่า ต้องตกอยู่ภายใต้รูปแบบการปกครอง (คือสภาตำบล) ที่ไม่มีแนวทางอันเป็นการปกครองของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเองอย่างแท้จริง และยังคงอยู่ภายใต้การครอบงำของการปกครองส่วนภูมิภาคและกฎหมาย

ลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในสมัยนั้น ก็เพื่อให้การปกครองในระดับตำบลที่มีความเจริญและมีรายได้ระดับหนึ่งได้มีการปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่น ต่อมาในปี 2515 องค์การบริหารส่วนตำบลได้ถูกยุบเลิกไป โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวยังคงให้สภาตำบลมีอยู่ต่อไป หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬใน พ.ศ. 2535 กระแสในการปฏิรูปการเมืองได้ก่อตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในหลายๆ ด้าน และด้านหนึ่งคือการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ ดังนั้นในปี 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวคือการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงกลับมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลอีกครั้งหนึ่ง

2. กระบวนการ (Process) คือ การเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ด้วยการจัดตั้งเป็น อบต. ขึ้น ตามบทบัญญัติของ พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อันส่งผลให้ประชาชนทั้งฝ่ายที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและฝ่ายที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง (นักการเมืองท้องถิ่น) ได้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาในเรื่องการปกครองท้องถิ่นไทย และโดยเฉพาะในกรณีนี้ก็คือ การเรียนรู้ทั้งทางด้านความรู้ ทักษะ และการปฏิบัติเกี่ยวกับ อบต. ทั้งบทบาทหน้าที่ของประชาชนในเขตพื้นที่ของ อบต. และบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ส.อบต. (และคณะกรรมการบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง และนายก อบต. ตามลำดับของพัฒนาการ)

3. เป้าหมาย (Goal) คือ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) ในระดับท้องถิ่น หรือนั่นก็คือ การเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมต่างๆ ของ อบต. โดยฝ่ายประชาชน จะเป็นการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผลที่ได้จากการพัฒนาตามการดำเนินงานของ อบต. นั้น และในฝ่ายนักการเมืองท้องถิ่น ก็

จะเป็นการเรียนรู้และพัฒนาทักษะของการเป็นนักการเมืองซึ่งอาจจะมีจุดเริ่มต้นอยู่ที่ การเมืองท้องถิ่นในระดับ อบต. แล้วจึงก้าวต่อไปในระดับที่กว้างใหญ่ขึ้น อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) หรือการเมืองในระดับชาติ (ส.ส.) ก็เป็นไปได้เช่นเดียวกัน อันเป็นการเรียนรู้ถึงชีวิตทางการเมืองจากการปฏิบัติจริงในพื้นที่และความรับผิดชอบเล็กๆ ไปก่อนก่อนที่จะได้ขยายขอบเขตให้กว้างใหญ่ขึ้นตามลำดับต่อไป ตามศักยภาพของตนเอง ดังนั้น การเรียนรู้และพัฒนาดังกล่าวนี้นี้จึงเปรียบเสมือนดัง “โรงเรียนฝึกฝนเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ทั้งในด้านความรู้ ทักษะ และทักษะทางการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย” นั่นเองจะเห็นได้ว่าพัฒนาการแห่งโครงสร้างของ อบต. ภายหลังจากที่ พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลใช้บังคับจนถึงในปัจจุบันนี้ สามารถแบ่งโครงสร้างออกได้เป็น 4 ขั้นตอน

โดยใน “โครงสร้างที่ 1 (พ.ศ. 2537 – 2541)” กำหนดผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล (ซึ่งเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง) ยังคงอยู่ในโครงสร้าง แต่ก็มีโอกาสให้มี ส.อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งได้หมู่บ้านละ 1 คน นั่นก็คือ ตามโครงสร้างนี้ ทางฝ่ายประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ได้เรียนรู้ที่จะเลือกตัวแทนของตนเองไปทำหน้าที่ รวมทั้งได้เรียนรู้ถึงบทบาทและหน้าที่ของประชาชนที่พึงมีต่อ อบต. ด้วย ในขณะที่ทางฝ่าย ส.อบต. (ที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน) ก็ได้เรียนรู้ถึงทักษะทางการเมืองและบทบาทอำนาจหน้าที่ในระดับ อบต. ด้วยเช่นเดียวกัน โดยหากพิจารณาไปในแนวทางที่ว่า สมาชิกประเภทโดยตำแหน่ง ได้ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้กับสมาชิกในประเภทที่มาจากการเลือกตั้ง ก็จะสามารถอนุมานได้ว่า ส.อบต. และกรรมการบริหารในส่วนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ก็ได้มีโอกาสที่จะเรียนรู้ประสบการณ์การทำงานทางการเมืองกับกำนันและผู้ใหญ่บ้านได้ อันเป็นการให้คำแนะนำแก่ผู้ที่เข้ามาใหม่ สู่วงการเมืองในระดับตำบลนี้ แต่หากพิจารณาในประเด็นของอำนาจที่เป็นอิทธิพลของการปกครองท้องถิ่น ที่อยู่นอกเหนือไปจากขอบเขตของการวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งก็ต้องใช้กรอบแนวคิดทางวิชาการอื่นมาพิจารณาเป็นแนวทาง อาทิ แนวคิดเรื่องอิทธิพลและอำนาจของ Tamada (1991) ที่มองว่าการเมืองไทยทั้งในระดับชาติและในระดับจังหวัด (ท้องถิ่น) ล้วนแล้วแต่เป็นการเมืองของผู้มีอิทธิพล เป็นต้น

“โครงสร้างที่ 2 (พ.ศ. 2542 – 2545)” สมาชิกประเภทโดยตำแหน่งได้ถูกยกเลิกไปหมดแล้ว แต่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถเลือกตัวแทนของตนเองไปทำหน้าที่ได้หมู่บ้านละ 2 คน แล้วจึงให้ฝ่ายที่มีเสียงข้างมากสนับสนุนได้ขึ้นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร คือประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหารอีก 2 คน (ลือมาจาก ระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา) นั่นก็คือ ตามโครงสร้างนี้ ฝ่ายประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็ได้เรียนรู้ที่จะเลือกตัวแทนของตนเองไปทำหน้าที่ และได้เรียนรู้ที่จะมีบทบาทในการปกครองท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่มากยิ่งขึ้น ในขณะที่ ทางฝ่าย ส.อบต. และสมาชิกที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นฝ่ายบริหาร ก็ได้เรียนรู้ถึงการทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติและทางการบริหารตามอำนาจหน้าที่ของตนเองในระบบประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ เช่นเดียวกัน จึงสรุปได้ว่า เมื่อทางภาครัฐได้ตัดสินใจเสริมสร้างพลังอำนาจให้กับประชาชน ด้วยการตัดสินใจถอดเอาสมาชิกในประเภทโดยตำแหน่งออกไปทั้งหมดจากโครงสร้างของ อบต. จึงทำให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ และนั่นก็ย่อมหมายความว่า ระดับของการทำให้เป็นประชาธิปไตย ก็มีเพิ่มมากยิ่งขึ้น อันเป็นภาพสะท้อนของการปกครองท้องถิ่น ที่เป็นการปกครองของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเองได้อย่างแท้จริง สำหรับพัฒนาการตามโครงสร้างนี้ ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญคนหนึ่งในงานวิจัยนี้ ซึ่งเป็นอดีตกำนัน (ในจังหวัดสุพรรณบุรี) ได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งกำนันของตำบลนั้น (ตามกฎหมายการปกครองท้องถิ่น) เพื่อเข้ารับการเลือกตั้ง แล้วจึงชนะการเลือกตั้ง ได้เป็น ส.อบต. และได้รับการคัดเลือกจาก ส.อบต. ให้เป็น “ประธานกรรมการบริหาร” ในที่สุด นั่นย่อมแสดงว่า นักการเมืองท้องถิ่นท่านนี้ ได้เกิดการเรียนรู้และตัดสินใจแล้วว่า หากตนเองเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของ อบต. จะสามารถทำคุณประโยชน์ให้กับชุมชนของตนเอง ได้มากกว่าการเป็นเจ้าพนักงานของการปกครองส่วนภูมิภาคหรือการปกครองท้องถิ่น (กำนัน)

“โครงสร้างที่ 3 (พ.ศ. 2546 – 2562)” ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารคือนายก อบต. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แล้วจึงแต่งตั้งรองนายกได้อีก 2 คน (ลือมาจาก ระบบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี) นั่นก็คือ ตามโครงสร้างนี้ ฝ่ายประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็ได้เรียนรู้ที่

จะเลือกตัวแทนของตนเองไปทำหน้าที่ แต่เป็นการใช้สิทธิเลือกทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ดังนั้น จึงได้เรียนรู้ถึงรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่มีการแบ่งการใช้อำนาจออกเป็น 2 ส่วน ดังกล่าวนี้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังได้มีโอกาสเรียนรู้ถึงบทบาทและหน้าที่ของตนเองในการปกครองท้องถิ่นได้เพิ่มมากยิ่งขึ้น ตามพัฒนาการที่ดำเนินมาในระยะหนึ่งแล้ว ในขณะที่ ทางฝ่าย ส.อบต. และนายก อบต. ก็ได้เรียนรู้ถึงการทำหน้าที่ของตนเอง โดยแบ่งแยกอำนาจกันอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น สมดังจุดมุ่งหมายที่แสดงไว้เป็นเหตุผลในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ว่า “เพื่อให้การบริหารงาน... เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ” (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2564)

“โครงสร้างที่ 4 (พ.ศ. 2562 – ปัจจุบัน)” สามารถกล่าวอย่างง่าย ๆ ได้ว่า มีข้อแตกต่างใหญ่ๆ จากโครงสร้างที่ 3 คือ การลดจำนวน ส.อบต. ให้เหลือเพียงหมู่บ้านละ 1 คน เท่านั้น ดังนั้น ผู้แทนซึ่งชนะการเลือกตั้งในเขตของหมู่บ้าน จึงมีความเป็นตัวแทนอย่างเต็มที่ทั้ง 100 เปอร์เซ็นต์ อันหมายถึง ส.อบต. ก็จะต้องเรียนรู้ที่จะรับผิดชอบในบทบาทและอำนาจหน้าที่ในความเป็นตัวแทนของหมู่บ้านของตนเองอย่างเต็มที่ โดยไม่มีพื้นที่ที่ได้รับการคัดเลือกมาอีก 1 ตำแหน่ง มารับผิดชอบร่วมกัน (ต่อชาวบ้านในหมู่บ้านของตนเอง) เหมือนแต่ก่อนอีกแล้ว ในขณะที่ฝ่ายประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็จะต้องตัดสินใจเลือกผู้แทนเป็น ส.อบต. แต่เพียงคนเดียวของหมู่บ้านอย่างมีวิจารณญาณให้มากที่สุด (และรวมไปถึงการตัดสินใจเลือกนายก อบต. ก็เช่นกัน) อีกทั้งหากพิจารณาในเรื่องระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมืองก็เช่นเดียวกัน ในโครงสร้างนี้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเรียนรู้ที่จะร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำอย่างเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ตามพัฒนาการของสังคมการเมืองในยุคแห่งการหยุดชะงัก (Disruption) ซึ่งก็เป็นโลกของการสื่อสารได้อย่างเสรีด้วยนี้

คณะผู้วิจัยได้พบข้อมูลจากการสัมภาษณ์ “ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ” ดังมีตัวอย่างที่จะหยิบยกขึ้นมานำเสนอไว้ต่อไปนี้ คือ

“...เป็นนายก ก็ต้องรับผิดชอบต่อทั้งหมด ต้องรับผิดชอบต่อพื้นที่ ทำให้ดีที่สุด ให้ถูกใจชาวบ้านมากที่สุด ถ้า

เกิดผลงานไม่เข้าตาเค้า ไม่ถูกใจเค้า สมัยหน้าเค้าไม่เลือก ก็จะไม่ได้อีก..." (สัมภาษณ์อดีตนายก อบต. ในจังหวัด สุพรรณบุรี)

"... ยิ่งนานวันผ่านไป คนก็ได้ความรู้ (เรียนรู้) ตามหน้าที่ของตัวเองมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นทำให้เค้ามีส่วนร่วมมากขึ้นด้วย...อย่างแรกเลยคือได้ไปเลือกตั้ง ส.อบต. เลือกนายก (อบต.) ..." (สัมภาษณ์ชาวบ้าน ในจังหวัด เชียงใหม่)

"...การเลือกตั้งนายกฯ มันก็ดีนะ ได้คนที่ถูกใจชาวบ้านมากที่สุด แล้วมันก็เป็นประชาธิปไตยดีกว่าตอนสมัยแรกๆ ที่กำนันเป็นนายกฯ (ประธานฯ) ไปเลยใช้เปล่า แล้วก็ผู้ใหญ่บ้านด้วย..." (สัมภาษณ์ชาวบ้าน ในจังหวัด กำแพงเพชร)

การนำเสนอข้างต้นนี้ สรุปได้ว่า การจัดตั้ง อบต. ขึ้น (เป็นเหตุ) ทำให้เกิดเป็นผลคือ เป็นการเสริมสร้างพลังอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่น ทั้งฝ่ายประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และฝ่ายนักการเมืองท้องถิ่นโดยตรง ได้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของ อบต. และหากวิเคราะห์ให้ลุ่มลึกต่อไปอีกระดับหนึ่งก็คือ ยิ่งมีพัฒนาการตามโครงสร้างในลำดับถัดมา ก็ยิ่งทำให้การเรียนรู้และพัฒนา มีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้นและก่อให้เกิดเป็นประสบการณ์แห่งการเรียนรู้ที่เพิ่มมากขึ้นนั่นเอง และทั้งหมดนี้ ก็ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระแสการทำให้เป็นประชาธิปไตยอันเป็นกระแสการเมืองหลักของโลกในขณะนี้

อภิปรายผล

การมีส่วนร่วมทางการเมืองต่อกิจกรรมของ อบต. ที่โดดเด่นมากที่สุด ก็คือการเลือกตั้ง ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ จีวรภรณ์ สารศรี (2552), ปารณนา ไวมงคุณ (2552) และ ประเสริฐ สะภา (2554) แต่ขัดแย้งกับ สุริยพร ครุสิทธิ์ (2552) ที่พบว่า การใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนใน อบต. ชุมเห็ด อยู่ในระดับน้อย และภาพรวมในด้านอื่นๆ ก็เช่นเดียวกัน สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ น่าจะเป็นเพราะว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ย่อมที่จะแตกต่างกันได้ ดังนั้น แม้ว่าทางภาครัฐจะพยายามการเสริมสร้างพลังอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่น ด้วยการจัดให้มีกิจกรรมการปกครองในรูปแบบของ อบต. ขึ้น แต่ในบางพื้นที่ ซึ่งระดับการ

มีส่วนร่วมทางการเมืองมีน้อย จึงต้องแก้ไขด้วยการให้การกล่อมเกลางานการเมืองตามแนวทางของการศึกษาตาม อรรถาธิบายและการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ถึง สิทธิและหน้าที่ในระบบประชาธิปไตย โดยอาจใช้บทเรียนอาทิ แบบบมโนธรรมสำนึก (Conscientization) ตามแนวคิดของ Freire (1970) ก็ได้ ซึ่งในประเด็นนี้ Almond and Powell (1966) ได้ยืนยันแล้วว่า การกล่อมเกลางานการเมืองเป็นกระบวนการที่นำมาซึ่งวัฒนธรรมทางการเมือง และวัฒนธรรมทางการเมืองนั่นเอง ที่จะส่งผลต่อระดับของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง หรืออาจจะใช้เทคนิควิธีการของประเสริฐ สะภา (2554) ที่ได้นำเสนอไว้ อาทิ ให้ประชาสัมพันธการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จัดตั้งอาสาพัฒนาประชาธิปไตย ให้ความรู้แก่ประชาชนเรื่องการเมืองท้องถิ่น สนับสนุนให้รวมกลุ่มกันเพื่อทำประชาพิจารณ์ และจัดทำคู่มือความคิดเห็น ซึ่งสอดคล้องกับ กรมการปกครอง (2551) กล่าวว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกระจาย อำนาจให้กับประชาชนในตำบลเข้ามามีส่วนดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน ตำบล หมู่บ้าน นั้นเอง และนับตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. 2537 บังคับใช้ได้มีการจัดตั้ง อบต. ทั่วประเทศซึ่งที่ผ่านมาประจักษ์ให้เห็นชัดว่า กลไกการบริหารจัดการที่เรียกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเลือกอำนวยความสะดวกและจัดปัดเป่าความทุกข์ยาก ความขาดแคลนของประชาชนในตำบล หมู่บ้านได้เป็นอย่างดีและสำคัญยิ่งอีกประการ หนึ่งคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของ อบต. นั้น และตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องการกระจายอำนาจในการปกครองไปสู่ท้องถิ่นได้อย่าง ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากที่สุดโดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบลและ ประชาชนในท้องถิ่น

สรุปผลการวิจัย

พัฒนาการแห่งโครงสร้างของ อบต. ภายหลังประกาศใช้ พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แบ่งเป็น 4 ขั้นตอน คือ 1) โครงสร้างของ อบต. ในยุคที่กำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง ปี พ.ศ. 2537-2541 2) โครงสร้างของ อบต. ในยุคที่คณะกรรมการบริหารมาจากความเห็นชอบของสภา อบต. ปี พ.ศ. 2542-2545 3) โครงสร้าง

ของ อบต. ในยุคที่นายก อบต. ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง ปี พ.ศ. 2546-2561 4) โครงสร้างของ อบต. ในยุคแห่งการหยุดชะงัก ปี พ.ศ. 2562 ถึงปัจจุบัน และเมื่อนำมาวิเคราะห์กับมิติเรื่อง การเรียนรู้และพัฒนา ก็พบว่า มีขั้นตอนเป็นกระบวนการ คือ (1) สภาพที่ถูกทำให้เป็นคนขายของ (2) การเสริมสร้างพลังอำนาจด้วยรูปแบบขององค์ประกอบท้องถิ่น และ (3) การมีส่วนร่วมทางการเมือง จากนั้น เมื่อนำข้อค้นพบดังกล่าว มาตรวจสอบกับสมมติฐาน คือเมื่อมีการเสริมสร้างพลังอำนาจเพิ่มมากขึ้น ตามพัฒนาการแห่งโครงสร้างของ อบต. ก็ จะทำให้การมีส่วนร่วม มีระดับที่เพิ่มมากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากผลของการวิจัยในครั้งนี้

จากผลของการวิจัยที่พบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองใน อบต. ควรจะมีลักษณะคือ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผลของการกระทำนั้นๆ” ดังนั้น หน่วยงานภาคราชการ หรือ อบต. ในแต่ละพื้นที่ จึงควร จะจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมและเสริมสร้างให้ประชาชนได้ แสดงออกอย่างเป็นรูปธรรม ตามลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้ง 5 ประการ

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษารายละเอียด ในสถานการณ์ปัจจุบันและในอนาคต ว่ารูปแบบของการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล ที่พึงประสงค์ ควรจะเป็นรูปแบบใด และมีองค์ประกอบใดบ้าง อีกทั้งแนวคิดเรื่องการเปลี่ยนผ่านจาก อบต. ไปสู่เทศบาล ตำบล โดยยกเลิก อบต. ในประเทศไทยลงทั้งหมด ควรจะ เกิดขึ้นหรือไม่ เมื่อใด อีกทั้งมีปัจจัยที่สนับสนุนและปัญหา อุปสรรคใด ได้บ้าง

เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง. (2551). *การกระจายอำนาจการปกครอง ไปสู่ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2564). *สรุปข้อมูล อบท. ทั่วประเทศ*. สืบค้นจาก <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2544). *การมีส่วนร่วมของสตรีใน อบต.* กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 6)*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- จิราภรณ์ สารศรี. (2552). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไทยสามัคคี อำเภอหนองหงส์ จังหวัดบุรีรัมย์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต)*. มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์, บุรีรัมย์.
- บุญศรี ยี่หมะ. (2551). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประเสริฐ สะภา. (2554). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลมหาไชย อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต)*. มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ, ชัยภูมิ.
- ปรารถนา ไวมงคล. (2552). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองแฝก อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต)*. มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์, บุรีรัมย์.
- เผด็จ เอมวงศ์ และ สุนทร กองประดิษฐ์. (2548). *การเมืองการปกครองของไทย*. กรุงเทพฯ: เอมพันธ์.
- ไพฑูริย์ โพธิ์หวังประสิทธิ์. (2555). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. ชุมพร: สจล.วิทยาเขตชุมพรฯ.
- สำนักงานพยาบาล. (ม.ป.ป.). *รูปแบบการพยาบาลเพื่อเสริมสร้างพลังอำนาจในผู้ป่วยโรคเรื้อรัง*. นนทบุรี: สำนักพยาบาล กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2564). *พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับ Update ล่าสุด)*. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/lawChar.jsp?head=3&item=3&process=showTitleOfLaw&id=2&group=%CA&lawCode=%CA52&linkID=headLaw>
- สุรีย์พร คุณสิทธิ์. (2552). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลชุมเห็ด อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต)*. มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์, บุรีรัมย์.

- อุษา ไบหยก. (2544). *การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Almond, G. and Powell, B. (1966). *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little Brown.
- Czuba, C.E. (1999). Empowerment: what is it ?. Retrieved from <http://joe.org/1999october/com m1.html>
- Freire, P. (1970). *Pedagogy of the Oppressed*. New York: Penquin Education.
- Perkins, D.D., and Zimmerman, M.A. (1995). Empowerment theory, research, and application. *American Journal of Community Psychology*, 23(5), 569-579.
- Rogers, A. (1994). *Adult Learning for Development*. London: Cassell.
- Sidel, J. (2001). Reviewed Work: Democracy, Development and Decentralization in Provincial Thailand by Daniel Arghiros. *Contemporary Southeast Asia*, 23(3), 572-575.
- Tamada, Y. (1991). Itthiphon and Amnat: An Informal Aspect of Thai Politics. *Southeast Asian Studies*, 28(4), 455 – 466.