



# Collected Essays on the Development of Subdistrict Administrative Organizations: Decentralization and Policy Recommendations



รวมบทความว่าด้วยการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล:  
การกระจายอำนาจและข้อเสนอเชิงนโยบาย

ปฐวี โชติอนันต์  
บรรณาธิการ

**Craft**  
**Books**

Where your proof of work becomes a legacy.

**รวมบทความว่าด้วยการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล:  
การกระจายอำนาจและข้อเสนอเชิงนโยบาย**

**ปฐวี โชติอนันต์  
บรรณาธิการ**

**Collected Essays on the Development of Subdistrict  
Administrative Organizations: Decentralization and Policy  
Recommendations**

**Patawee Chotanan  
Editor**

**Craft  
Books**

Where you find of work becomes a habit.

**รวมบทความว่าด้วยการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล:  
การกระจายอำนาจและข้อเสนอเชิงนโยบาย**

**ปฐวี โชติอนันต์ บรรณาธิการ**

**พิมพ์ครั้งแรก ธันวาคม 2568**

**จัดทำโดย สำนักพิมพ์ Crackers Books**

**สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537**

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ปฐวี โชติอนันต์. (บรรณาธิการ)

รวมบทความว่าด้วยการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล: การกระจายอำนาจ  
และข้อเสนอเชิงนโยบาย.-- พิษณุโลก: Crackers Books. 252 หน้า.

1. การปกครองท้องถิ่น - การบริหาร. I ชื่อเรื่อง.

352.14

ISBN 978-616-94677-9-3

**พิสูจน์อักษร** วีรชน เกษสกุล

**ออกแบบปก** วีรชน เกษสกุล

**ที่อยู่สำนักพิมพ์**

555 หมู่ 10 ซอยพวงเพชรเหนือ ตำบลบึงพระ อำเภอเมืองฯ จังหวัด  
พิษณุโลก 65000

<http://crackersbooks.com>

พิมพ์ที่ : บริษัท อมรินทร์ คอร์เปอเรชั่นส์ จำกัด (มหาชน)

376 ถนนชัยพฤกษ์ แขวงตลิ่งชัน กทม. 10170

## สารบัญ

	หน้า
บทบรรณาธิการ	ก
Foreword	
Angelika Klein	ค
คำนำ (แปล)	
Angelika Klein	จ
บทคัดย่อ	ช
Abstract	ฐ
1. จาก Polis ถึง Local Governance: ร่องรอยของแนวความคิด เกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น	
วีรชน เกษสกุล	2
2. อบต. ในมิติพัฒนาการทางประวัติศาสตร์	
ธเนศวร์ เจริญเมือง	16
3. อบต.ในกับดักอำนาจท้องถิ่น: ว่าด้วยการเมืองของการเลือกตั้ง และความเปราะบางของประชาธิปไตยท้องถิ่น	
โอฬาร ถิ่นบางเตียว	34
4. รัฐประหาร อบต.: ท้องถิ่นไทยภายใต้ระบอบ คสช. (2557 - 2562)	
พงศธร กันทวงศ์	54
5. ปฎิรูป อบต.กับการควบรวม ข้อเสนอที่มีอาจปฏิเสธ	
ณัฐกร วิทิตานนท์	64

## สารบัญ

หน้า

6. จากเสาไฟสู่วัสดิการ: องค์การบริหารส่วนตำบลกับการสร้าง  
คุณค่าสาธารณะ  
จารุกิตติ์ ไชยรอด และ กนกพร ฉิมพลี 76
- 7.ความสำเร็จของโครงการบริการสาธารณะที่เน้นการมีส่วนร่วม  
โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก:  
กรณีตัวอย่าง องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม จังหวัดสิงห์บุรี  
ปิยะมาศ ทัทมมงคล, เพ็ญกมล มานะรัตน์, รัชพล อ่ำสุข  
และนิษฐรา มินทราศักดิ์ 88
8. บทวิเคราะห์การกระจายอำนาจทางการศึกษาของ อบต. ไทย  
ผ่านกรอบคิด John Dewey  
ณิชภัทร์ กิจเจริญ 102
9. ประเด็นปัญหาที่ อบต. ได้รับผลกระทบ: กรณีศึกษาปัญหา  
โครงสร้างพื้นฐานบริเวณรอบมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี  
อนันต์สิทธิ์ ประเสริฐ และ จิรายุส เพียรทอง 124
10. ข้อจำกัดทางการคลังและความท้าทายของบริการสาธารณะ:  
กรณีศึกษาปัญหาน้ำประปาในหมู่บ้านโนนสวนปอ อบต. บึงงาม  
ปรายฝน สร้อยสน, มณีรัตน์ เถาว์ขาลี  
และธนพร สงค์พิมพ์ 132
11. ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นและนัยต่อคุณภาพชีวิตประชาชน  
ผ่านบริการสาธารณะ กรณีศึกษาเทศบาล และ อบต. ใน 4 จังหวัด  
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ  
ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ ดารุณี พุ่มแก้ว 144

## สารบัญ

หน้า

12. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับความเปลี่ยนแปลงที่ท้าทายระบบ  
ราชการไทย: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลกับการขับเคลื่อน  
ประเด็นในพื้นที่

บรรเจิด สิงคะเนติ 170

13. บทเรียนการปกครองท้องถิ่นชนบทจากสหภาพยุโรป อินเดีย และ  
เกาหลีใต้: ข้อเสนอเชิงโครงสร้างสำหรับการปฏิรูปองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลไทย

ปฐวี โชติอนันต์ 192

14. บทบาทของ กกต. กับการเลือกตั้งท้องถิ่น อบต. ชายแดนใต้:  
สิ่งที่เห็นและเป็นไป

เอกรินทร์ ต่วนศิริ และ ไอซิส รอดพยัคฆ์ 208

15. อำนาจท้องถิ่นและปฏิบัติการต่อรองของชาวบ้านผ่านองค์การ  
บริหารส่วนตำบล

ชัยพงษ์ สำเนียง 230

16. บทสรุปท้ายเล่ม: อบต. ไทยบนเส้นทางการเปลี่ยนผ่าน: การ  
กระจายอำนาจ สถาบันท้องถิ่น และความท้าทายของประชาธิปไตย  
ฐานราก

ปฐวี โชติอนันต์ 246

## บทบรรณาธิการ

หนังสือเล่มนี้เกิดจากเจตนาและความพยายามร่วมกันของนักวิชาการกลุ่มหนึ่งที่ต้องการเห็นการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและสนับสนุนการกระจายอำนาจในสังคมไทย โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทอันเป็นฐานสำคัญของรัฐไทยสมัยใหม่ หนังสือเล่มนี้จึงได้รวบรวมบทความว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในหลากหลายมิติ เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการ ปัญหา และอุปสรรคที่ อบต. เผชิญในช่วงที่ผ่านมา ตลอดจนสร้างพื้นที่ถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นอย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น

ในห้วงเวลานี้ นายก อบต. และสมาชิกสภา อบต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2564 กำลังจะครบวาระในวันที่ 27 พฤศจิกายน 2568 พร้อมกับการกำหนดวันเลือกตั้งรอบใหม่ในวันที่ 11 มกราคม 2569 แม้การเลือกตั้ง อบต. จะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อชีวิตประจำวันของประชาชนในชนบท แต่กลับได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนและสังคมโดยรวมค่อนข้างจำกัด เมื่อเทียบกับการเลือกตั้ง อบจ. เทศบาล หรือการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทั้งที่การเลือกตั้ง อบต. รอบใหม่นี้ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ต้องจัดการเลือกตั้งมากถึงกว่า 5,300 แห่งทั่วประเทศ

ดังนั้น หนังสือเล่มนี้จึงมีอีกภารกิจหนึ่ง คือการกระตุ้นให้เกิดความสนใจและตระหนักรู้ต่อความสำคัญของ อบต. ต่อระบบการเมืองไทย และต่อการเลือกตั้งท้องถิ่นที่กำลังจะมาถึง เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นได้รับพื้นที่สาธารณะที่สมควรได้รับในสังคมไทยร่วมสมัย

ที่สำคัญ หนังสือเล่มนี้เป็นการรวมผลงานของนักวิชาการหลายรุ่น ทั้งรุ่นใหญ่ รุ่นกลาง รุ่นใหม่ รวมถึงนักศึกษาจากสถาบัน

ต่างๆ ที่ตระหนักถึงคุณค่าของการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ อันเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตยระดับชาติ ประชาธิปไตยของไทยจะมั่นคงและยั่งยืนได้ ก็ต่อเมื่อประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและได้รับการธำรงรักษาอย่างต่อเนื่อง

บรรณาธิการขอขอบคุณนักวิชาการทุกท่าน ที่ได้เสียสละเวลา แรงกาย และความทุ่มเทในการเขียนบทความด้วยความตั้งใจ และความกระตือรือร้นอย่างยิ่ง ความพยายามและความรับผิดชอบของทุกท่านคือพลังสำคัญที่ทำให้หนังสือเล่มนี้มีคุณค่าอย่างแท้จริง บรรณาธิการเชื่อมั่นว่าบทความของทุกท่านจะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจต่อการเมืองท้องถิ่นในชนบทของไทย และจุดประกายแรงบันดาลใจให้คนรุ่นใหม่หันมาสนใจการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาประชาธิปไตยฐานรากมากยิ่งขึ้น ที่สำคัญที่สุดคือ สังคมไทยจะมีองค์ความรู้ด้านการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่เข้าถึงได้กว้างขวางและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระยะยาว

ท้ายที่สุด ขอขอบคุณมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Konrad Adenauer Stiftung: KAS) ประจำประเทศไทย นำโดย ดร.แองเกลิคา ไคลน์ (Dr. Angelika Klein) ผู้แทนมูลนิธิ ในการให้การสนับสนุนการจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ ตลอดจนการสนับสนุนกิจกรรมเสวนาทางวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการผลักดันความรู้และการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นในอนาคตอันใกล้

ด้วยจิตคารวะ  
บรรณาธิการ  
(พฤศจิกายน 2568)

## Foreword

As Subdistrict Administrative Organizations (SAOs) across the country approach the completion of their four-year terms and move toward a new election cycle, the Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), Federal Republic of Germany, supported the academic forum “Four Years of the Subdistrict Administrative Organizations (SAO): Towards a Transition – Academic Dialogue and Policy Recommendations for Local Decentralization”, held on 14 November 2025 at Ubon Ratchathani University. This book is a direct product of that forum, emphasizing the importance of analyzing and reflecting on the performance of SAOs over the past four years, as well as considering future policy directions and developmental pathways. In this context, the sharing of perspectives and the synthesis of knowledge about SAOs serves as an essential “window” through which Thai society—especially in rural areas—can better understand the roles and significance of local governments.

Furthermore, this book reflects the intention to elevate local governance issues to the national agenda, encouraging Parliament and policymakers to recognize the crucial role of SAOs in improving the quality of life for people across the country. Structural reform and institutional support for SAOs should not be viewed merely

ค รวมบทความว่าด้วยการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล:  
การกระจายอำนาจและข้อเสนอเชิงนโยบาย

as academic proposals but as pathways towards building a fair, efficient, and responsive society.

Thailand possesses a foundational structure for decentralization; however, strengthening this structure requires a deep analysis of the problems, challenges, and needs at the local administrative level. The articles in this volume are intended to foster dialogue, exchange knowledge, and collectively explore ways to enhance local governance in Thai society. It is hoped that the insights and recommendations presented here will contribute to empowering SAOs as political institutions that better respond to the needs of citizens.

Ultimately, I hope readers will find this book valuable and use it as a knowledge base for collaboratively shaping a future of strong, transparent, and meaningful local governance for all.

Dr. Angelika Klein  
Representative, Konrad Adenauer Stiftung  
Federal Republic of Germany

## คำนำ

ในช่วงเวลาที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั่วประเทศ กำลังจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และกำลังก้าวเข้าสู่การเลือกตั้งรอบใหม่ มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Konrad-Adenauer-Stiftung: KAS) ได้มีการสนับสนุนการจัดงานเสวนา “สี่ปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สู่อการเปลี่ยนแปลงผ่าน: เวทีวิชาการและข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการกระจายอำนาจท้องถิ่น” ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2568 มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี หนังสือเล่มนี้เป็นผลผลิตของการจัดงานเสวนาดังกล่าว โดยให้ความสำคัญอย่างยิ่งยวด ทั้งในมิติของการวิเคราะห์ เจาะลึกการทำงานที่ผ่านมาของอบต. ตลอดจนการพิจารณานโยบายและทิศทางการพัฒนาที่เหมาะสมในอนาคต ในบริบทเช่นนี้ทำให้การแลกเปลี่ยนความเห็นและสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับ อบต. กลายเป็น “หน้าต่างสำคัญ” ที่จะทำให้สังคมไทย โดยเฉพาะในระดับพื้นที่ชนบท มองเห็นบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นอย่างชัดเจนขึ้น

นอกจากนี้ หนังสือเล่มนี้ยังสะท้อนความตั้งใจที่จะผลักดันประเด็นท้องถิ่นไปสู่การพิจารณาระดับชาติ เพื่อให้รัฐสภาและผู้กำหนดนโยบายตระหนักถึงบทบาทของ อบต. ในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนทั่วประเทศ การปฏิรูปและการสนับสนุนเชิงโครงสร้างต่อ อบต. จึงมิใช่เพียงข้อเสนอทางวิชาการ หากเป็นแนวทางที่มุ่งสร้างสังคมที่ยุติธรรม มีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ประเทศไทยมีพื้นฐานของการกระจายอำนาจอยู่พอสมควร แต่การทำให้โครงสร้างดังกล่าวมีพลังจำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งถึงปัญหา อุปสรรค และความต้องการในระดับองค์กร

จ รวมบทความว่าด้วยการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล:  
การกระจายอำนาจและข้อเสนอเชิงนโยบาย

ปกครองท้องถิ่น บทความต่างๆในหนังสือเล่มจะเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดการพูดคุย แลกเปลี่ยน และร่วมกันมองหาแนวทางพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของสังคมไทย โดยหวังว่าความรู้ ความคิด และข้อเสนอทั้งหมดจะเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับ อบต. ให้เป็นสถาบันการเมืองที่ตอบสนองประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

ท้ายที่สุด หวังว่าผู้อ่านจะได้รับประโยชน์จากหนังสือเล่มนี้ และใช้เป็นฐานความรู้เพื่อร่วมกันกำหนดอนาคตของการปกครองท้องถิ่นไทยที่เข้มแข็ง โปร่งใส และมีความหมายต่อชีวิตประจำวันของประชาชนทุกคน

ดร.แองเกอลิกา ไคลน์  
ผู้แทนมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์  
แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

## บทคัดย่อภาษาไทย

หนังสือเล่มนี้รวบรวมงานเขียนของนักวิชาการรุ่นใหญ่ นักวิชาการรุ่นใหม่ และเยาวชนที่มีความสนใจร่วมกันในประเด็นการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ แต่ละบทความนำเสนอการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จากหลากหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ การเมือง เชิงปฏิบัติ และปัญหาเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของสถาบันท้องถิ่น นอกจากนี้ยังสะท้อนความท้าทายใหม่ ๆ ที่ อบต. ต้องเผชิญในสังคมไทยร่วมสมัย พร้อมเสนอแนวทางพัฒนาและยกระดับระบบการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น หนังสือเล่มนี้จึงไม่เพียงอธิบายต้นทางและปัญหาของ อบต. เท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่เป็นหมุดหมายสำคัญในการชี้แนะแนวทางการกระจายอำนาจที่มีคุณภาพและยั่งยืนสำหรับประเทศไทยในอนาคต

บทความของ **วีรชน เกษสกุล** ได้เสนอว่าท้องถิ่นไม่ใช่เพียงหน่วยบริหารของรัฐ แต่เป็นรากฐานของชีวิตทางการเมืองตั้งแต่ยุค polis ที่ประชาชนร่วมกันกำหนดกติกาสาธารณะ ต่อมาทฤษฎีสัญญาประชาคมทำให้เห็นว่ารัฐเกิดจากความยินยอมของประชาชน ขณะที่ดีท็อกเคอวิลส์อธิบายว่าท้องถิ่นคือ “โรงเรียนของประชาธิปไตย” และอาเรนท์และฮาเบอร์มาส์ชี้ว่าประชาธิปไตยต้องตั้งอยู่บนพื้นที่สาธารณะสำหรับการมีส่วนร่วม สูดท้ายท้องถิ่นจึงเป็นหัวใจของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ทำให้ระบบการเมืองยั่งยืน

**ธเนศวร์ เจริญเมือง** นำเสนอว่าการปกครองท้องถิ่นไทยพัฒนาผ่านสามยุคใหญ่ ตั้งแต่รัฐอำนาจนิยมที่ประชาชนไม่มีสิทธิ มีเพียงทาสและไพร่ มาสู่การปฏิรูปสมัยรัชกาลที่ 5 ที่เริ่มให้เลือกตั้ง

ข รวบรวมบทความว่าด้วยการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล: การกระจายอำนาจและข้อเสนอเชิงนโยบาย

กำนันและผู้ใหญ่บ้าน แต่ยังคงอยู่ใต้การควบคุมส่วนกลาง ต่อด้วยยุค คณะราษฎรที่จัดตั้งเทศบาลซึ่งเป็นก้าวสำคัญของประชาธิปไตย ท้องถิ่น ก่อนถูกจำกัดซ้ำจากรัฐประหารหลายครั้ง แม้รัฐธรรมนูญ 2540 เปิดพื้นที่ให้กระจายอำนาจมากขึ้น แต่ระบบรวมศูนย์ยัง ชัดขวางการเติบโตของ อบต. และการเมืองพลเมืองในระดับฐานราก

**โอฬาร ถิ่นบางเตียว** ชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้ง อบต. แม้ ออกแบบให้เป็นกลไกประชาธิปไตยฐานราก แต่ในทางปฏิบัติกลับ สะท้อนโครงสร้างอำนาจแบบอุปถัมภ์ เครือญาติ และบ้านใหญ่ การ แข่งขันทางการเมืองจึงไม่ได้ยึดโยงนโยบาย หากขับเคลื่อนด้วยทุน เครือข่าย และอิทธิพล ทำให้ชุมชนแตกแยกซ้ำซาก กลไกตรวจสอบ ทั้งสภา อบต. และหน่วยงานรัฐอ่อนแอ ขาดความโปร่งใส ขณะที่ ประชาชนมีส่วนร่วมจำกัด ส่งผลให้การเลือกตั้งกลายเป็นเพียง พิธีกรรมและทำให้ประชาธิปไตยท้องถิ่นอ่อนแอในระยะยาว

**พงศธร กันทวงศ์** อธิบายว่า ภายใต้ระบอบ คสช. (2557– 2562) อบต. ถูกทำให้อ่อนแอผ่านการแช่แข็งการเลือกตั้ง การสรรหา แทนตัวแทนประชาชน และการระงับการปฏิบัติหน้าที่ของนายก อบต. โดยใช้อำนาจพิเศษ ส่งผลให้การกระจายอำนาจถอยหลังจาก Devolution กลับสู่ Deconcentration ท้องถิ่นกลายเป็นเพียงแขน ขาของระบบราชการ รัฐธรรมนูญ 2560 ยังละเลยหลักกระจาย อำนาจ ยิ่งตอกย้ำรัฐรวมศูนย์ ทำให้ อบต. ขาดพลวัต ประชาชนไร้ พื้นที่การเมือง และประชาธิปไตยท้องถิ่นอ่อนแรงลงอย่างชัดเจน

**ณัฐกร วิทิตานนท์** ชี้ให้เห็นว่า อบต.จำนวนมากในไทยมี ขนาดเล็ก รายได้น้อย และพึ่งพาเงินอุดหนุนสูง ทำให้ศักยภาพการ ให้บริการสาธารณะจำกัด ขณะเดียวกันยังเกิดปัญหา “ไข่แดง-ไข่ ขาว” ในตำบลเดียวกันที่มีทั้งเทศบาลและ อบต. ส่งผลให้เกิดความ

เหลื่อมล้ำ จึงเกิดข้อเสนอ “ควบรวมท้องถิ่น” เพื่อลดต้นทุนคงที่และเพิ่มประสิทธิภาพบริการสาธารณะ หลายประเทศทำสำเร็จ เช่น ญี่ปุ่นและเวียดนาม แต่ในไทยติดปัญหาการเมืองท้องถิ่นและตำแหน่งที่ลดลง ทำให้การควบรวมสมัครใจเกิดขึ้นน้อยมาก

บทความของ **จารุกิตติ์ ไชยรอด และกนกพร ฉิมพลี** เสนอว่า อบต. มักถูกมองผ่านภาพลบ เช่น เสาไฟหรือการใช้งบประมาณ แต่แท้จริงคือหน่วยงานใกล้ชิดประชาชนที่สุด และต้องเผชิญปัญหาซับซ้อนกว่าโครงการก่อสร้าง เช่น ความยากจน ผู้สูงอายุ สุขภาพ และความเหลื่อมล้ำ ผู้เขียนเสนอให้มอง อบต. ผ่านกรอบ “คุณค่าสาธารณะ” ของ Mark Moore โดยเน้นผลลัพธ์ที่ตอบโจทย์ชีวิตคน ไม่ใช่ผลงานที่วัดง่าย พร้อมชี้ว่า อบต. ต้องมีคุณภาพระหว่างคุณค่า ความชอบธรรม และศักยภาพปฏิบัติการ เพื่อพัฒนาบทบาทสู่การสร้างคุณภาพชีวิตประชาชนอย่างแท้จริง

**ปิยะมาศ ทับมงคล เพียงกมล มานะรัตน์ รัชพล อ่ำสุข และนิรุศรา มินทรศักดิ์** เสนอภาพ อบต.ทำงานว่าเป็นตัวอย่างของท้องถิ่นขนาดเล็กที่ประสบความสำเร็จในการจัดบริการสาธารณะ โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ระบุปัญหา ออกแบบโครงการ ไปจนถึงการดำเนินงาน โครงการเด่น ได้แก่ ศูนย์ Day Care ผู้สูงอายุ การคัดแยกขยะที่ต้นทาง และการป้องกันอุทกภัย ซึ่งล้วนเกิดจากความร่วมมือของประชาชน หน่วยงานรัฐ และภาคีเครือข่าย ความสำเร็จเหล่านี้สะท้อนศักยภาพของ อบต.ทำงานในการบริหารโปร่งใส ตอบโจทย์ปัญหาชุมชน และได้รับรางวัลระดับชาติหลายปีต่อเนื่อง

**ณิษภัทร์ กิจเจริญ** ได้วิเคราะห์การกระจายอำนาจการศึกษาของ อบต. ผ่านแนวคิดของ John Dewey ที่มองการศึกษาเป็น “ชีวิต

ณ รามบทความว่าด้วยการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล:  
การกระจายอำนาจและข้อเสนอเชิงนโยบาย

ร่วมกัน” และรากฐานประชาธิปไตย แต่ในไทย อบต. แม้มีหน้าที่ด้านการศึกษา กลับถูกจำกัดด้วยกฎหมาย งบประมาณต่ำ บุคลากรไม่พอ และหลักสูตรรวมศูนย์ ทำให้ศูนย์เด็กเล็กทำได้เพียงดูแลพื้นฐาน ไม่ใช่ชุมชนการเรียนรู้ ขณะที่ตัวอย่างจากฟินแลนด์ชี้ว่าการให้อิสระท้องถิ่นและการลงทุนต่อเนื่องช่วยยกระดับคุณภาพอย่างชัดเจน บทความจึงชี้ว่าหากไทยไม่เปิดพื้นที่ให้ท้องถิ่นออกแบบการศึกษา คุณภาพและความเสมอภาคจะไม่เกิดขึ้นจริง

**อนันต์สิทธิ์ ประเสริฐ และ จิรายุส เพียรทอง** ชี้ให้เห็นว่าพื้นที่รอบมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเผชิญปัญหาโครงสร้างพื้นฐานจากการขยายตัวของเมืองและชุมชน ได้แก่ น้ำประปาไหลอ่อน ไม่เสถียร ถนนชำรุดและขาดแสงสว่าง การจัดการขยะไม่ทั่วถึง น้ำท่วมขัง และปัญหาความปลอดภัย เช่น รถหาย นักศึกษาต้องการให้อบต. และเทศบาลร่วมกันแก้ปัญหาเชิงระบบ ทั้งการซ่อมถนน ติดไฟส่องสว่าง ปรับปรุงท่อประปา เพิ่มจุดเก็บขยะ และเพิ่มมาตรการรักษาความปลอดภัย บทความชี้ว่าปัญหาเหล่านี้ต้องการการบูรณาการของหลายหน่วยงาน เนื่องจาก อบต. มีทั้งข้อจำกัดด้านอำนาจและงบประมาณ

**ปรายฝน สร้อยสน, มณีรัตน์ เถาว์ขาลี และธนพร สงค์พิมพ์** ได้ชี้ให้เห็นว่า กรณีศึกษาหมู่บ้านโนนสวนปอสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างด้านงบประมาณของ อบต.บึงงาม ซึ่งมีรายได้ของตนเองต่ำและต้องพึ่งพางบจากรัฐเป็นหลัก ทำให้งบลงทุนมีสัดส่วนเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับงบประจำ ส่งผลให้ไม่สามารถจัดทาระบบน้ำประปาที่จำเป็นต่อประชาชนได้ แม้จะมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดบริการสาธารณะด้านน้ำ แต่ขั้นตอนการเบิกจ่าย ระเบียบงบประมาณ และทรัพยากรที่จำกัด ทำให้การแก้ปัญหาไม่ทันต่อ

ความต้องการของชุมชน กรณีนี้ชี้ถึงปัญหา “มอบภารกิจแต่ไม่มอบทรัพยากร” ในระบบกระจายอำนาจไทย

**ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณี พุ่มแก้ว** ได้ศึกษาความเหลื่อมล้ำทางการคลังของ อบต. ใน 4 จังหวัดอีสานตอนล่างพบว่าเกิดความเหลื่อมล้ำทั้งแนวตั้ง (ระหว่างประเภท อบต.) และแนวนอน (ระหว่างจังหวัด) โดยเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีรายได้ต่อหัวสูงที่สุดขณะที่ อบต. ซึ่งมีจำนวนมากและดูแลพื้นที่ชนบท กลับมีรายได้ต่ำที่สุด เงินอุดหนุนยังจัดสรรไม่สมดุลและไม่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง ปัญหามาจากฐานรายได้ต่างกัน ศักยภาพเศรษฐกิจไม่เท่าเทียม และสูตรอุดหนุนที่ไม่สอดคล้องภารกิจ จึงต้องปรับระบบจัดสรรและเสริมรายได้ท้องถิ่น

**บรรเจิด สิงคะเนติ** แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบราชการไทยที่ยังรวมศูนย์และล่าช้า ขัดต่อความต้องการของพื้นที่ แม้มีความพยายามปฏิรูป เช่น พ.ร.ฎ.บูรณาการเชิงพื้นที่ พ.ศ.2565 และร่างกฎหมายยกระดับการบริหารรัฐสมัยใหม่ แต่ยังคงข้อจำกัดด้านกฎหมาย งบประมาณ และกลไกบริหาร ขณะเดียวกันภาคประชาสังคมเริ่มมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนประเด็นพื้นที่ ร่วมกับ อบต. และหน่วยงานรัฐ ผ่านการออกแบบความร่วมมือใหม่ เพื่อให้การดูแลคุณภาพชีวิตและพัฒนาอาชีพตอบสนองโจทย์ประชาชนมากขึ้น

**ปฐวี โชติอนันต์** อธิบายถึง ระบบท้องถิ่นชนบทของยุโรป อินเดีย และเกาหลีใต้ สามารถพัฒนาได้เข้มแข็งกว่าไทยเพราะมีหลักประกันทางกฎหมายที่ชัดเจน อำนาจการคลังสอดคล้องภารกิจ หน่วยงานกลางสนับสนุนท้องถิ่นจริงจัง และไม่มีโครงสร้างอำนาจซ้อนทับเหมือนไทยที่มีกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านกับ อบต. อยู่ในพื้นที่

ฎ รวมบทความว่าด้วยการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล:  
การกระจายอำนาจและข้อเสนอเชิงนโยบาย

เดียวกัน ทั้งสามประเทศยังมีประชาธิปไตยต่อเนื่อง ทำให้ท้องถิ่นมีเสถียรภาพ วางแผนระยะยาว และตอบสนองประชาชนได้ดีกว่า บทความจริงเสนอว่าการปฏิรูป อบต. ไทยต้องแก้โครงสร้างทั้งระบบควบคู่กับการเสริมประชาธิปไตยที่มั่นคง

**เอกรินทร์ ต่วนศิริ** ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของ กกต. ในการเลือกตั้ง อบต. อยู่ในภาวะ “กำกับดูแล” มากกว่าเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง ส่งผลให้ต้องพึ่งพา อบต. ซึ่งเป็นเจ้าภาพหลักในภาคปฏิบัติ แต่กลับเกิดความสับสนในหมู่ประชาชนที่คิดว่าทุกการเลือกตั้งเป็นงานของ กกต. ปัญหาหลักคือฐานข้อมูลเลือกตั้งที่กระจัดกระจาย ขาดความต่อเนื่องจากการโยกย้ายบุคลากร ทำให้การเลือกตั้งแต่ละครั้งต้องเริ่มใหม่ ขณะเดียวกันสนามการเมือง อบต. ในชายแดนใต้ยังถูกขับเคลื่อนด้วยทุนส่วนบุคคลและเครือข่ายอุปถัมภ์มากกว่านโยบาย

**ชัยพงษ์ สำเนียง** อธิบายว่า อบต. เป็นพื้นที่การเมืองที่ชาวบ้านใช้ต่อรองอำนาจรัฐและจัดการทรัพยากรในชีวิตประจำวัน ผ่านตัวแทนที่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชุมชน การเลือกตั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนกำหนด “ผู้เล่น” ทางการเมืองได้จริง แม้เครือญาติยังสำคัญในพื้นที่เล็ก แต่เมื่อเขตใหญ่ขึ้นต้องพึ่งเครือข่ายหลากหลายมากกว่า อบต. จึงเป็น “พื้นที่กึ่งการเมืองภาคประชาชน” ที่เปิดให้ชุมชนใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครือข่ายสังคมสร้างอำนาจต่อรองเพื่อจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนและผลักดันธรรมาภิบาลท้องถิ่น

## Abstract

This book brings together contributions from senior scholars, emerging academics, and youth writers who share a common interest in local governance and decentralisation. Each chapter offers an in-depth analysis of Subdistrict Administrative Organizations (SAOs or *Or Bor Tor*) from multiple perspectives—ranging from their historical evolution and the practical dynamics of local politics to the structural constraints that continue to shape the performance of these local institutions.

The collection also highlights the new challenges SAOs face in contemporary Thai society, while proposing various pathways to strengthen and reform local governance to enhance efficiency, transparency, and responsiveness to citizens' needs.

More than simply documenting the origins and problems of SAOs, this book serves as an important reference point for charting out a more robust and sustainable decentralisation framework for Thailand's future.

**Weerachon Gedsagul** argues that the local sphere is not merely an administrative unit of the state but the very foundation of political life, tracing back to the era of the *polis*, where citizens collectively determined public rules.

The later social contract theories conceptualised the state as originating from the consent of the governed, while Tocqueville described local government as the “school of democracy.” Arendt and Habermas further emphasised that democracy must be grounded in a public sphere that enables participation. Ultimately, the local arena constitutes the heart of participatory democracy and is essential for sustaining a durable political system.

**Tanet Charoenmuang** presents Thailand’s local governance as having evolved through three major periods. The first was an authoritarian era in which the population had no political rights and existed merely as slaves and commoners. The second was the reform period under King Chulalongkorn (Rama V), when the election of village heads and subdistrict chiefs was introduced, yet remained tightly controlled by the central state. The third period began with the People’s Party, which established municipalities—a significant milestone for local democracy—although these institutions were later curtailed by repeated military coups. Even though the 1997 Constitution expanded the space for decentralisation, Thailand’s centralised administrative structure continues to impede the development of Subdistrict Administrative Organizations (SAOs) and the growth of grassroots civic politics.

**Olarn Thinbangtieo** observes that although SAO elections were designed as a mechanism of grassroots

democracy, in practice they often mirror entrenched patronage structures, kinship networks, and the influence of local political dynasties (*ban yai*). Electoral competition tends to be driven less by policy-based contests and more by financial resources, networks, and personal influence, which recurrently divides communities. Oversight mechanisms—from SAO councils to state supervisory agencies—remain weak and lack transparency, while public participation is limited. As a result, elections become ritualistic rather than substantive, ultimately undermining the long-term strength of local democracy.

**Phongsathon Kanthawong** explains that under the National Council for Peace and Order (NCPO) regime (2014–2019), Subdistrict Administrative Organizations (SAOs) were systematically weakened through the freezing of local elections, the appointment of officials in place of elected representatives, and the suspension of SAO chiefs using special powers. These measures reversed Thailand’s decentralisation trajectory from *devolution* back toward *deconcentration*, turning local governments into mere extensions of the central bureaucracy. The 2017 Constitution further neglected the principles of decentralisation, reinforcing central control and leaving SAOs stagnant, citizens politically disempowered, and local democracy visibly eroded.

ผม รวบรวมความว่าด้วยการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล:  
การกระจายอำนาจและข้อเสนอเชิงนโยบาย

**Nuttakorn Vititanon** highlights that many SAOs in Thailand are small in size, possess limited revenue, and rely heavily on intergovernmental grants, which constrains their capacity to deliver quality public services. Additionally, the coexistence of municipalities and SAOs within the same subdistrict—referred to as the “yolk–white” problem—creates service disparities and institutional inequality. This has led to proposals for “local government amalgamation” to reduce fixed administrative costs and increase service efficiency. Several countries, such as Japan and Vietnam, have successfully implemented such reforms. However, in Thailand, political resistance at the local level and concerns over reduced positions have limited the adoption of voluntary amalgamation.

The article by **Jarukit Chairod and Kanokporn Chimplee** argues that SAOs are often judged through negative stereotypes—such as controversial streetlight projects or budget mismanagement—while in reality, they are the governmental units closest to the people and must confront complex social issues far beyond infrastructure, including poverty, aging populations, public health concerns, and persistent inequality. The authors propose viewing SAOs through Mark Moore’s framework of “public value,” emphasising outcomes that genuinely improve people’s lives rather than easily measurable outputs. They also contend that SAOs must balance value creation,

legitimacy, and operational capacity in order to fulfil their role in enhancing community well-being in a meaningful way.

**Piyamart Tupmongkol, Phengkamon Marnarath, Ratchaphon Amsuk, and Ninusra Mintrasak** present SAO Thangam as an example of a small local government that excels in citizen-centered public service delivery. Residents participate in every stage of governance—from identifying problems and designing initiatives to implementation. Key projects include an elderly Day Care Center, source-based waste separation, and flood prevention measures, all of which stem from collaboration among citizens, government agencies, and partner networks. These achievements demonstrate SAO Thangam’s capacity for transparent governance, community-responsive problem-solving, and sustained performance, as evidenced by multiple national awards received over consecutive years.

**Nitchapat Kitcharern** analyses the decentralisation of education within SAOs through John Dewey’s conception of education as “living together” and as the very foundation of democracy. In Thailand, however, despite SAOs being legally assigned educational responsibilities, their role remains heavily constrained by legislation, limited budgets, insufficient personnel, and a centrally controlled curriculum. As a result, early childhood development

ด รวมบทความว่าด้วยการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล:  
การกระจายอำนาจและข้อเสนอเชิงนโยบาย

centers operate merely as basic childcare facilities rather than genuine community learning spaces. In contrast, evidence from Finland demonstrates that granting local autonomy alongside sustained investment can significantly improve educational quality. The article therefore argues that without expanding local discretion in educational governance, Thailand cannot meaningfully advance quality or equity.

**Anansit Prasert and Jirayus Piaonthong** show that communities surrounding Ubon Ratchathani University face mounting infrastructural problems linked to rapid urban and community expansion, including unstable water supply, deteriorating roads lacking proper lighting, inadequate waste collection, persistent flooding, and safety concerns such as frequent vehicle theft. Students express the need for SAOs and municipalities to collaboratively address these systemic issues through road repairs, installation of streetlights, upgrading water pipelines, expanding waste collection points, and strengthening public safety measures. The authors underscore that such challenges require multi-agency integration, as local governments face both fiscal and legal limitations in addressing them.

**Praifon soison, Maneerat Thaochalee, and Thanaporn Songpim** demonstrate that the case of Non Suan Por Village illustrates the structural fiscal constraints faced by Bueng-ngam SAO, which has very limited own-

source revenue and relies heavily on central government transfers. As a result, its investment budget constitutes only a small proportion compared to its large recurrent expenditures, making it impossible to develop an adequate water supply system for residents. Although the SAO is legally mandated to provide public services related to water management, complicated budget disbursement procedures, strict fiscal regulations, and limited resources hinder timely problem-solving and fail to meet the community's needs. This case highlights the broader issue of “mandating functions without providing resources” within Thailand's decentralisation system.

**Direk Patamasiriwat and Darunee Phumkaew** examine fiscal disparities among local governments in four provinces of Lower Northeastern Thailand and find pronounced vertical inequality (between types of local government) and horizontal inequality (across provinces). City municipalities and town municipalities possess the highest per capita revenues, while SAOs—numerous and responsible for extensive rural areas—have the lowest. Intergovernmental grants remain unevenly allocated and fail to reduce inequality in a meaningful way. The disparities stem from differing revenue bases, uneven economic capacity, and grant formulas misaligned with local responsibilities. The authors call for reform in allocation systems and enhanced local revenue generation.

๓      รวบรวมความว่าด้วยการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล:  
การกระจายอำนาจและข้อเสนอเชิงนโยบาย

**Banjerd Singkaneti** highlights the structural constraints of Thailand’s bureaucratic system, which remains centralised and slow, often misaligned with local needs. Despite reform efforts—such as the 2022 Royal Decree on Area-Based Integration and draft legislation on modernising state administration—progress continues to be hampered by legal, fiscal, and administrative limitations. At the same time, civil society organisations have begun to play a growing role in driving area-based initiatives alongside SAOs and state agencies, fostering new collaborative arrangements aimed at improving quality of life and strengthening local livelihoods.

**Patawee Chotanan** explains that rural local governance systems in Europe, India, and South Korea have developed more robustly than their Thai counterparts due to clear constitutional safeguards, fiscal powers aligned with local responsibilities, strong central support mechanisms, and the absence of overlapping administrative authority—unlike Thailand, where village heads and SAOs coexist within the same jurisdiction. All three countries also benefit from continuous democratic governance, which provides stability, enables long-term planning, and enhances responsiveness to citizens. The article argues that reforming Thai SAOs requires structural overhaul alongside strengthening democratic continuity.

**Ekkarin Tuansiri** points out that the Election Commission of Thailand (ECT) plays more of an “oversight” role rather than acting as a full election administrator in SAO elections. Consequently, the ECT often depends on SAOs themselves to carry out operational tasks, even though the public tends to assume that the ECT manages all elections. Key challenges include fragmented electoral databases and discontinuity due to frequent staff rotations, forcing electoral administration to start anew each cycle. In the southern border provinces, SAO elections remain driven more by personal financial resources and patronage networks than by policy-based competition.

**Chaipong Samnieng** argues that SAOs serve as arenas where local residents negotiate state power and manage everyday resources through representatives closely connected to their communities. Elections allow citizens to determine real “political players,” and although kinship still matters in small constituencies, larger jurisdictions require broader social and political networks. SAOs thus function as a “semi-civic political space,” enabling communities to use local ordinances and social networks to build bargaining power, manage resources sustainably, and advance local governance reforms.

๘      รวมบทความว่าด้วยการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล:  
การกระจายอำนาจและข้อเสนอเชิงนโยบาย



**จาก Polis ถึง Local Governance:  
ร่องรอยของแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น**

**วีรชน เกษสกุล**

ภายใต้บริบทประชาธิปไตยร่วมสมัย การบริหารจัดการท้องถิ่น (local governance) มักถูกมองในฐานะกลไกของรัฐในการจัดการพื้นที่ เช่น การบริหารงบประมาณ การจัดบริการสาธารณะ และการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในเชิงประวัติศาสตร์ความคิดทางการเมือง จะพบว่าท้องถิ่นไม่ได้เป็นเพียงหน่วยบริหารภายใต้การกำกับของรัฐส่วนกลางเท่านั้น หากแต่เป็นพื้นที่ดั้งเดิมของชีวิตทางการเมือง ซึ่งประชาชนมีบทบาทในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น กำหนดทิศทางการอยู่ร่วมกัน และสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระดับฐานราก

แนวคิดนี้สะท้อนร่องรอยชัดเจนตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ โดยเฉพาะในงานของอริสโตเติล (Aristotle) ผู้ให้คำอธิบายว่า มนุษย์เป็นสัตว์การเมือง (zoon politikon) ซึ่งชี้ให้เห็นถึงธรรมชาติของมนุษย์ที่มุ่งรวมตัวเป็นชุมชนทางการเมือง (polis) เพื่อแสวงหาความดีสูงสุด ไม่ใช่เพียงเพื่อความอยู่รอด (Aristotle, trans. 1944; Lord, 1984) ดังนั้นเองจึงอาจกล่าวได้ว่าการเมืองไม่ได้ถือกำเนิดจากรัฐชาติสมัยใหม่ หากแต่มีต้นธารในระดับชุมชนผ่านการสร้างปฏิสัมพันธ์และความเป็นพลเมือง (citizenship)

จากเหตุผลดังกล่าว ท้องถิ่นจึงไม่ควรถูกมองว่าเป็นพื้นที่รองจากส่วนกลาง แต่เป็นเวทีดั้งเดิมของวิถีชีวิตทางการเมืองที่เปิดให้ประชาชนแสดงออกถึงความเป็นพลเมืองผ่านการมีส่วนร่วม การถกเถียงสาธารณะ และการตรวจสอบอำนาจร่วมกัน การทำความเข้าใจเช่นนี้ยิ่งตอกย้ำบทบาทของท้องถิ่นในฐานะรากฐานสำคัญของประชาธิปไตย และกลไกที่สามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่โครงสร้างการเมืองระดับชาติ

ด้วยเหตุนี้ บทความชิ้นนี้มุ่งเสนอว่าการบริหารจัดการท้องถิ่นไม่ควรถูกจำกัดอยู่ในกรอบเชิงกฎหมายและการบริหาร

เท่านั้น หากควรถูกมองในฐานะวิวัฒนาการของความคิดทางการเมืองที่สืบเนื่องมาตั้งแต่ยุค polis จนถึงระบบ local governance ในปัจจุบัน

### Polis ในฐานะที่เป็นรากของการเมืองในชุมชน

แนวคิดเรื่องชุมชนทางการเมือง (political community) มีรากฐานสำคัญในสังคมกรีกโบราณ โดยเฉพาะในบริบทของนครรัฐ (polis) ซึ่งถือเป็นรูปแบบแรกของระเบียบชีวิตทางการเมืองที่ประชาชนไม่ได้ดำรงสถานะแค่ “ผู้ถูกปกครอง” แต่เป็น “ผู้ปกครองร่วมกัน” ผ่านการมีส่วนร่วมโดยตรงในกิจการสาธารณะ ดังนั้น polis จึงไม่ใช่เพียงหน่วยปกครองเชิงพื้นที่ หากแต่เป็นพื้นที่ทางการเมือง (political space) ที่ประชาชนแสดงบทบาทพลเมือง (citizenship) และร่วมกันสร้างระเบียบชีวิตทางการเมืองบนฐานเหตุผลและการถกเถียงสาธารณะ

ทั้งนี้ การพิจารณารากศัพท์ของคำสำคัญช่วยให้เข้าใจแก่นความคิดได้ชัดเจนยิ่งขึ้น คำว่า politics มาจากภาษากรีก politika ซึ่งหมายถึง “กิจการของ polis” ซึ่งต่อมานำไปสู่ข้อถกเถียงว่าควรแปล polis ว่า “นครรัฐ” “รัฐ” หรือ “ชุมชนทางการเมือง” อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ polis ถูกทำความเข้าใจในฐานะหน่วยสังคม การเมืองที่ประชาชนร่วมกันกำหนดกติกา เจตจำนง และเป้าหมายสาธารณะร่วมกัน ตัวอย่างสำคัญได้แก่ เอเธนส์และสปาร์ตา (ศุภชัย ศุภผล, 2559: 4–5)

อริสโตเติลอธิบายในงาน Politics ว่า polis เป็นหน่วยการเมืองที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและเป็นจุดหมายปลายทางของการพัฒนาสังคมมนุษย์ โดยสังคมเริ่มจากครัวเรือน (oikos) สู่หมู่บ้าน (kome) ก่อนพัฒนาเป็น polis ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มนุษย์แสวงหาชีวิตที่ดีงาม (good life) มิใช่เพียงเพื่ออยู่รอด (Aristotle, trans. 1944; Lord, 1984; Miller, 1995)

ความสำคัญอีกประการคือ polis ได้เปิดโอกาสให้พลเมืองมีเสรีภาพในการอภิปราย ถกเถียง และตัดสินใจในประเด็นสาธารณะผ่านสถาบันทางการเมือง เช่น ekklesia และ boule ซึ่งเป็นรากฐานของแนวคิดการมีส่วนร่วม (participation) และอำนาจอธิปไตยของประชาชน (popular sovereignty) ก่อนพัฒนาสู่ประชาธิปไตยแบบตัวแทนในยุคสมัยใหม่ (Ober, 2008; ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550: 68–70)

กล่าวโดยสรุป polis ไม่ได้มีความหมายเพียงรูปแบบการปกครองในอดีต หากแต่เป็นจุดเริ่มต้นทางปรัชญาการเมืองของแนวคิดการจัดการตนเองของท้องถิ่น (local self-government) และเป็นต้นธารของประชาธิปไตยเชิงฐานรากที่ยึดโยงกับความมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบร่วมกัน และการถือครองสาธารณะโดยประชาชนอย่างแท้จริง

### **สัญญาประชาคม: ความยินยอมและการบริหารจัดการอำนาจในชุมชน**

เมื่อยุโรปเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ แนวคิดเรื่องอำนาจทางการเมืองได้เปลี่ยนจากการอธิบายความชอบธรรมผ่านเทวสิทธิ์ (divine right) มาสู่การอธิบายผ่านความยินยอมของผู้ถูกปกครอง (consent of the governed) โดยมีทฤษฎีสัญญาประชาคม (social contract theory) ของโรมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก (John Locke) และฌอง ฌากส์ รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau) เป็นกรอบคิดสำคัญที่ส่งอิทธิพลต่อความเข้าใจว่ารัฐและระเบียบการเมืองเกิดจากการตกลงร่วมกันของมนุษย์ ไม่ได้มีที่มาจากอำนาจศักดิ์สิทธิ์เหนือธรรมชาติ

แม้ทั้งสามจะมีจุดยืนต่างกันเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์และบทบาทรัฐ แต่ต่างเห็นพ้องว่ามนุษย์ก้าวออกจาก state of nature เพื่อสร้างระเบียบทางการเมืองร่วมกัน ในมุมมองของฮอบส์

state of nature เป็นภาวะของความหวาดกลัวและสงครามทุกคน ต่อทุกคน จึงจำเป็นต้องมอบอำนาจอธิปไตยแก่ผู้ปกครองที่เข้มแข็ง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย (Hobbes, 1996) ภายใต้กรอบคิดนี้ ท้องถิ่นจึงไม่ใช่หน่วยการเมืองอิสระ แต่เป็นพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การใช้อำนาจของรัฐส่วนกลาง

ตรงกันข้าม ล็อกมองว่าสภาวะธรรมชาติมีฐานคิดเชิงบวกกว่า โดยมนุษย์มีสิทธิธรรมชาติ ได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน และการทำสัญญาประชาคมมีเพื่อคุ้มครองสิทธิ ไม่ใช่เพื่อมอบอำนาจเบ็ดเสร็จให้รัฐ (Locke, 1980) ทำให้ท้องถิ่นมีสถานะเป็นฐานของความยินยอมและกลไกตรวจสอบรัฐ ซึ่งนำไปสู่แนวคิดเรื่องการปกครองตนเอง (self-government) ในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่

สำหรับรุสโซ แนวคิด “เจตจำนงทั่วไป” (general will) อธิบายว่าการเมืองเกิดขึ้นเมื่อมนุษย์ในชุมชนมีส่วนร่วมกำหนดกติกาเป้าหมาย และอำนาจร่วมกัน (Rousseau, 1997) ความชอบธรรมทางการเมืองจึงไม่ได้มาจากการยอมรับรัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่เกิดจากการร่วมสร้างอำนาจผ่านชุมชนการเมืองขนาดเล็ก (small republic)

กล่าวโดยสรุป แนวคิดสัญญาประชาคมมีบทบาทสำคัญต่อการทำความเข้าใจท้องถิ่นในทางปรัชญาการเมือง เพราะทำให้ท้องถิ่นไม่ได้เป็นเพียงปลายทางของอำนาจรัฐส่วนกลาง แต่เป็นพื้นที่ที่ประชาชนสามารถตกลงร่วมกันเพื่อจัดระเบียบการเมืองของตนเอง หาก polis ของอริสโตเติลเป็นรากฐานของชีวิตการเมืองระดับชุมชน ก็อาจกล่าวได้ว่าสัญญาประชาคมเป็นกลไกทางทฤษฎีที่มอบ “ความชอบธรรม” ให้แก่ชีวิตการเมืองนั้นในยุคสมัยใหม่

## แนวคิดประชาธิปไตยฐานรากและพลังของท้องถิ่น

หากอริสโตเติลและนักคิดสัญญาประชาคมวางรากฐานทางทฤษฎีของ political community ในระดับปรัชญาแล้ว อเล็กซิส เดอ ต็อกเควิลล์ (Alexis de Tocqueville) คือผู้สะท้อนภาพการเมืองท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมผ่านผลงานคลาสสิก Democracy in America (1835–1840) จากการสำรวจสังคมการเมืองอเมริกันยุคต้นศตวรรษที่ 19 เขาพบว่าหัวใจของประชาธิปไตยไม่ได้อยู่ที่รัฐบาลกลาง หากแต่อยู่ที่พลังของการปกครองท้องถิ่น (Tocqueville, 2003)

ต็อกเควิลล์มองว่าเมืองและชุมชนขนาดเล็กทำหน้าที่เป็น “โรงเรียน ของ ประชาธิปไตย” (school of democracy) ซึ่งประชาชนได้ฝึกการปกครองตนเอง (self-government) ผ่านประสบการณ์ทางการเมืองจริง เช่น การประชุมชุมชน การตัดสินใจร่วมในกิจการสาธารณะ และการรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ (Tocqueville, 2003; Mansfield & Winthrop, 2000) การมีส่วนร่วมดังกล่าวจึงมิใช่เพียงกลไกการบริหาร แต่เป็นกระบวนการปลูกฝังคุณธรรมของพลเมือง (civic virtue) ความไว้วางใจ (trust) และความรู้สึกเป็นเจ้าของสาธารณะ ซึ่งเป็นฐานทางวัฒนธรรมที่ทำให้ประชาธิปไตยระดับชาติมีเสถียรภาพ

เขายังชี้ว่าพลังของการปกครองท้องถิ่นสามารถจำกัดการผูกขาดอำนาจของรัฐ เพราะประชาชนกลายเป็นทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ตรวจสอบอำนาจรัฐในเวลาเดียวกัน ซึ่งนำไปสู่แนวคิดประชาธิปไตยแบบกระจายอำนาจ (decentralized democracy) และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ในเวลาต่อมา (Putnam, 1993; Barber, 1984)

ในเชิงปรัชญาการเมือง ต็อกเควิลล์จึงเป็นผู้เชื่อมระหว่าง “ความคิด” กับ “โครงสร้างจริง” ของประชาธิปไตย เพราะเขาแสดง

ให้เห็นว่าประชาธิปไตยจะหยิ่งรากได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมี  
ประสบการณ์ทางการเมืองในพื้นที่ชีวิตประจำวัน นั่นคือระดับ  
ท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่ผลิตผลเมืองและสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง  
ประชาธิปไตยอย่างเป็นรูปธรรม

**ท้องถิ่นในฐานะที่เป็นพื้นที่สาธารณะและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม**

เมื่อเข้าสู่คริสต์ศตวรรษที่ 20 แนวคิดเรื่อง “ประชาธิปไตย”  
ได้ขยายออกจากกรอบรัฐชาติและสถาบันตัวแทนไปสู่การให้  
ความสำคัญกับพื้นที่ของประชาชนในการถกเถียง ตรวจสอบ และ  
กำหนดทิศทางสาธารณะด้วยตนเอง แนวคิดนี้ได้รับการอธิบายอย่าง  
สำคัญโดยนักคิดสองคนคือ ฮันนาห์ อาเรนท์ (Hannah Arendt) และ  
เยอร์เกน ฮาเบอร์มาส (Jürgen Habermas) ซึ่งได้เห็นว่า  
ประชาธิปไตยที่ยั่งยืนไม่สามารถตั้งอยู่บนโครงสร้างรัฐส่วนกลาง  
เพียงอย่างเดียว แต่ต้องตั้งอยู่บนพื้นที่สาธารณะ (public space) ที่  
ประชาชนสามารถปรากฏตัว แสดงออก และมีส่วนร่วมทางการเมือง  
ได้จริง (Arendt, 1958; Habermas, 1989)

อาเรนท์ (Arendt) มองว่าการเมืองเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมนุษย์  
ปรากฏตัวร่วมกัน (space of appearance) ในพื้นที่ที่พวกเขา  
สามารถแสดงออกอย่างเสรีและเท่าเทียม พื้นที่ดังกล่าวมิใช่เพียงเวที  
อภิปรายในระดับชาติ แต่รวมถึงพื้นที่ของชุมชนหรือท้องถิ่น ที่  
ประชาชนสามารถร่วมกันกระทำ (action) และสร้างโลกทาง  
การเมืองร่วมกัน (Arendt, 1958) ความคิดนี้สืบทอดเจตจำนงของ  
polis ในยุคกรีกโบราณ ซึ่งถือว่าการเมืองเป็นวิถีการอยู่ร่วมกันของ  
พลเมืองมากกว่าการเป็นกิจกรรมของรัฐหรือชนชั้นปกครองเพียง  
ฝ่ายเดียว

ในทำนองเดียวกัน ฮาเบอร์มาส (Habermas) ได้พัฒนา  
แนวคิดเวทีสาธารณะ เพื่ออธิบายว่าประชาธิปไตยที่แท้จริงต้องมี

พื้นที่ที่ประชาชนสามารถใช้เหตุผลถกเถียง แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และตรวจสอบอำนาจรัฐได้อย่างเปิดเผย (Habermas, 1989) เวทีสาธารณะทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐกับสังคม โดยทำให้เสียงของประชาชนไม่ถูกผูกขาดโดยโครงสร้างอำนาจ แต่กระจายไปสู่ระดับท้องถิ่นและภาคประชาชนในวงกว้าง (Calhoun, 1992)

จากมุมมองดังกล่าวนี้ เราจึงสามารถพิจารณาได้ว่าท้องถิ่นไม่ได้เป็นเพียงหน่วยย่อยของการบริหารราชการส่วนกลาง หากแต่เป็นเวทีทางการเมืองที่แท้จริงซึ่งประชาชนสามารถสร้างพื้นที่สาธารณะของตนเองผ่านการรวมกลุ่ม การจัดเวทีอภิปราย การกำหนดแผนพัฒนา และการถ่วงดุลอำนาจของรัฐในระดับพื้นที่ได้ แนวคิดนี้กลายเป็นฐานของประชาธิปไตยร่วมสมัยในรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ซึ่งมุ่งเน้นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจทางการเมืองมากขึ้น (Barber, 1984; Dryzek, 2000)

กล่าวโดยสรุป การเมืองท้องถิ่นในมิติของพื้นที่สาธารณะจึงไม่ใช่เพียงพื้นที่ของการจัดการงบประมาณหรือบริการสาธารณะ แต่เป็น เวทีของประชาธิปไตยที่มีชีวิตชีวา (living democracy) ที่ประชาชนสามารถเป็นเจ้าของอำนาจ ร่วมสร้างความหมาย และตรวจสอบความชอบธรรมของรัฐได้โดยตรง ความเข้มแข็งของพื้นที่สาธารณะในระดับท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่หล่อเลี้ยงประชาธิปไตยให้มีความยั่งยืน

### ท้องถิ่นในฐานะที่เป็นพื้นที่ของพลเมือง

เมื่อเข้าสู่คริสต์ศตวรรษที่ 20 แนวคิดเรื่อง “ประชาธิปไตย” ได้ขยายจากกรอบรัฐชาติและสถาบันตัวแทนไปสู่การให้ความสำคัญกับ “พื้นที่ของประชาชน” ในการถกเถียง ตรวจสอบ และกำหนดทิศทางสาธารณะด้วยตนเอง โดยมีฮันนาห์ อารีเอนท์ (Hannah

Arendt) และเยอร์เกน ฮาเบอร์มาส (Jürgen Habermas) เป็นผู้ให้คำอธิบายสำคัญว่าประชาธิปไตยที่ยั่งยืนไม่อาจตั้งอยู่บนโครงสร้างรัฐส่วนกลางเพียงลำพัง หากต้องตั้งอยู่บนพื้นที่สาธารณะ (public space) ที่ประชาชนสามารถปรากฏตัว แสดงออก และมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (Arendt, 1958; Habermas, 1989)

อาเรนท่มองว่าการเมืองเกิดขึ้นเมื่อมนุษย์ “ปรากฏตัวร่วมกัน” (space of appearance) ในพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้แสดงออกอย่างเสรีและเท่าเทียม ซึ่งรวมถึงระดับชุมชนและท้องถิ่นในฐานะพื้นที่ของการปฏิบัติกรรร่วม (action) และการสร้างโลกการเมืองร่วมกัน (Arendt, 1958) ความคิดนี้สืบทอดร่องรอยของ polis ในยุคกรีกโบราณที่ย้ำว่าการเมืองเป็นวิถีการอยู่ร่วมกันของพลเมืองมากกว่าจะเป็นกิจกรรมของชนชั้นปกครองหรือรัฐส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียว

ในทำนองเดียวกัน ฮาเบอร์มาสได้พัฒนาแนวคิด “เวทีสาธารณะ” (public sphere) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประชาชนใช้เหตุผลในการอภิปราย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และตรวจสอบรัฐอย่างเปิดเผย (Habermas, 1989) เวทีนี้จึงทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างรัฐกับสังคม โดยกระจายเสียงของประชาชนให้หลุดพ้นจากการผูกขาดของโครงสร้างอำนาจ และขยายไปยังระดับท้องถิ่นและภาคประชาชน (Calhoun, 1992)

ภายใต้กรอบคิดนี้ ท้องถิ่นจึงไม่ใช่เพียงหน่วยบริหารของรัฐส่วนกลาง หากแต่เป็นเวทีทางการเมือง (political arena) ที่ประชาชนสามารถสร้างพื้นที่สาธารณะ (public space) ของตนเองผ่านการรวมกลุ่ม (collective association) การจัดเวทีอภิปราย (public deliberation) การกำหนดแผนพัฒนา (development planning) และการถ่วงดุลอำนาจรัฐ (state power checks and balance) แนวคิดดังกล่าวเป็นรากฐานของประชาธิปไตยร่วมสมัยใน

รูปแบบ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) และ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ซึ่งเน้นบทบาทเชิงรุกของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง (active political participation in decision-making) (Barber, 1984; Dryzek, 2000)

กล่าวโดยสรุป การเมืองท้องถิ่นในมิติของพื้นที่สาธารณะจึงไม่ใช่เพียงการจัดการงบประมาณและบริการสาธารณะ หากเป็น ประชาธิปไตยที่มีชีวิต (living democracy) ที่ประชาชนสามารถเป็นเจ้าของอำนาจ ร่วมสร้างความหมายทางการเมือง และตรวจสอบความชอบธรรมของรัฐได้โดยตรง ความเข้มแข็งของพื้นที่สาธารณะระดับท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่หล่อเลี้ยงประชาธิปไตยให้ดำรงอยู่อย่างยั่งยืน

### **บทสรุป**

ตามที่คุณเขียนได้อธิบายไปทั้งหมดในช่วงต้น จะเห็นได้ว่าตลอดประวัติศาสตร์ความคิดทางการเมืองท้องถิ่นไม่ได้เป็นเพียงพื้นที่บริหารจัดการเชิงเทคนิค หากแต่เป็นรากฐานของชีวิตทางการเมืองที่ทำให้ประชาธิปไตยหยั่งรากและมีชีวิตจริงได้ ตั้งแต่แนวคิดเรื่อง polis ของอริสโตเติลซึ่งมองว่าการเมืองเกิดขึ้นเมื่อมนุษย์มารวมตัวกันเป็นชุมชนการเมือง ไปจนถึงทฤษฎีสัญญาประชาคมของ ฮอบส์ ล็อค และ รุสโซ่ ที่มองว่าอำนาจทางการเมืองเกิดจากความยินยอมของประชาชน และแนวคิดของดีอกเคอวิลล์ที่เห็นว่าประชาธิปไตยฐานรากคือโรงเรียนทางการเมืองที่สำคัญที่สุด

กระทั่ง เมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 20 แนวคิดของอาเรนท์ และฮาเบอร์มาสได้ตอกย้ำว่าพื้นที่สาธารณะและเวทีการถกเถียงร่วมกันของพลเมืองเป็นแกนกลางของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และในยุคปัจจุบัน การเมืองท้องถิ่นได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในกรอบ local

governance ซึ่งมุ่งเน้นการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของพลเมือง และการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนฐานราก

กล่าวได้ว่า การย้อนกลับไปทำความเข้าใจแนวความคิดประชาธิปไตยจากท้องถิ่นที่ไม่ใช่เพียงการกระจายอำนาจเชิงโครงสร้าง ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างชีวิตทางการเมืองกับชุมชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประชาธิปไตยที่แท้จริงจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้หากขาดประชาชนที่มีพื้นที่ทางการเมืองของตนเอง การเปิดเวทีให้ท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของการปฏิบัติการทางการเมืองจึงเป็นกลไกสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ที่ยั่งยืน

ในบริบทของประเทศไทย การที่จะทำให้ท้องถิ่นกลายเป็นพื้นที่ของพลเมืองอย่างแท้จริง จึงต้องไม่หยุดอยู่เพียงการกระจายงบประมาณหรือภารกิจ แต่ต้องเป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองใหม่ที่ประชาชนรู้สึกว่าเป็นเจ้าของพื้นที่ และมีสิทธิกำหนดอนาคตของชุมชนร่วมกัน การสร้างประชาธิปไตยจึงไม่ได้เริ่มจากรัฐส่วนกลางเท่านั้น หากแต่สามารถเริ่มจากชุมชนทางการเมืองในระดับฐานราก ซึ่งเป็นพื้นที่ดั้งเดิมของประชาธิปไตยตั้งแต่ยุคกรีกโบราณจนถึงปัจจุบัน

## บรรณานุกรม

- Arendt, H. (1958). *The human condition*. University of Chicago Press.
- Aristotle. (1944). *Politics* (H. Rackham, Trans.). Harvard University Press.
- Barber, B. (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. University of California Press.
- Calhoun, C. (1992). *Habermas and the public sphere*. MIT Press.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford University Press.
- Habermas, J. (1989). *The structural transformation of the public sphere*. MIT Press.
- Hobbes, T. (1996). *Leviathan*. Cambridge University Press.
- Locke, J. (1980). *Second treatise of government*. Hackett Publishing.
- Lord, C. (1984). *Aristotle: The Politics and the Constitution of Athens*. University of Chicago Press.
- Mansfield, H. C., & Winthrop, D. (2000). *Tocqueville: Democracy in America*. University of Chicago Press.
- Miller, F. D. (1995). *Nature, justice, and rights in Aristotle's Politics*. Oxford University Press.
- Mutebi, A. M. (2004). Recentralising while decentralising: Centre–local relations and “CEO” governors in Thailand. *The Asia Pacific Journal of Public Administration*, 26(1), 33–53.

- OECD. (2022). Decentralisation and multi-level governance. OECD Publishing.
- Ober, J. (2008). Democracy and knowledge: Innovation and learning in classical Athens. Princeton University Press.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). Governance, politics and the state. Palgrave Macmillan.
- Putnam, R. (1993). Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton University Press.
- Rondinelli, D. A. (1999). What is decentralization? In J. Litvack & J. Seddon (Eds.), Decentralization briefing notes. World Bank Institute.
- Rousseau, J. J. (1997). The social contract. Cambridge University Press.
- Shah, A., & Shah, S. (2006). The new vision of local governance and the evolving roles of local governments. World Bank.
- Tocqueville, A. de. (2003). Democracy in America. Penguin Classics.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2550). การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น อีกมิติหนึ่งของอารยธรรมโลก ภาคแรก: จากยุคกรีกถึงยุคทุนนิยมตะวันตก. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์ คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ศุภชัย ศุภผล. (2559). ปรัชญาการเมืองเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

**“การเปิดเวทีให้ท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของการ  
ปฏิบัติการทางการเมืองคือกลไกสำคัญ  
ในการสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืน”**

**วีรชน เกษสกุล**

**อบต. ในมิติพัฒนาการทางประวัติศาสตร์**  
**TAOs in a Historical Development Dimension**

**ธเนศร์ เจริญเมือง**

“ระบอบเก่ากำลังจะตาย และระบอบใหม่ก็เกิดไม่ได้”

“The old is dying and the new cannot be born.”

Antonio Gramsci, 1891-1937, Italian Marxist, on a crisis of hegemony.<sup>1</sup>

## เกริ่นนำ

เดเรค ฮีเตอร์ (Derek Heater) นักรัฐศาสตร์เขียนไว้ในงานชิ้นสำคัญชื่อ *Citizenship* (1990) ว่าโลกนี้ในอดีต แทบไม่พบหลักฐานใดๆ ในชุมชนส่วนใหญ่ที่แสดงว่ามีมนุษย์ที่เป็น พลเมือง คำซึ่งมีความหมายสั้นๆ ว่า “ผู้คนในชุมชนหรือรัฐนั้นมีสิทธิและเสรีภาพที่จะบริหารและจัดการชุมชนของเขาด้วยตนเอง”<sup>2</sup>

ถ้าอย่างนั้น เมื่อโลกส่วนใหญ่ในอดีตมนุษย์ไม่เป็นพลเมืองแล้วพวกเขาเป็นอะไร คำตอบก็คือมนุษย์ส่วนใหญ่เป็นเพียงสัตว์สังคม (Social animal) แต่ยังมีใช้สัตว์การเมือง (Political animal) สัตว์สังคม ก็คือผู้คนดำรงอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มก้อนเรียกว่าหมู่บ้าน ผู้คนมีปฏิสัมพันธ์กันในรูปแบบต่างๆ เช่น มีการปฏิสังสน์กัน ทำมาหากิน ดูแลช่วยเหลือกันในกิจกรรมต่างๆ เช่น การสร้างที่พัก

---

<sup>1</sup> Watcharabon Buddharaksa, “The Old Is Dying and the New Cannot Be Born: ‘Past and Present’ of Thailand’s Organic Crisis” in **Revisiting Gramsci’s Notebooks**. ed. by F. Antonini, et al. London: BRILL, 2020 pp. 47-58

<sup>2</sup> Heater, Derek. **Citizenship**. London: Longman, 1990 pp. 7-14 and Keith Faulks, **Citizenship**. London: Routledge, 2000

การไปล่าสัตว์ งานร่วมห่อ การดูแลกันเมื่อเด็กคลอด หรือมีคนไม่สบาย คนพิการ มีคนเสียชีวิต และที่สำคัญเมื่อมีภัยร้ายต่างๆ ฯลฯ<sup>3</sup>

ส่วนสัตว์การเมือง ก็คือ มีจิตสำนึกรักและต่อสู้เพื่อพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของตนเอง ครอบครัวผู้อื่น และส่วนรวม โดยตระหนักว่าคนเราต้องร่วมกันตัดสินใจและจัดการปัญหาของส่วนรวม เพราะเราไม่ได้อยู่คนเดียวในโลก จึงต้องร่วมกันวางกฎเกณฑ์สำหรับทุกคน และทุกคนก็ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้น เช่น การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบดูแลสังคม หรือเมื่อมีภัยจะตัดสินใจปัญหาและความขัดแย้งต่างๆอย่างไร มีบทลงโทษอย่างไร ฯลฯ นอกนั้น ยังต้องสนใจประเด็นอื่นๆ เช่น ภาษีอากร การใช้งบประมาณของรัฐ การศึกษาและศาสนา ฯลฯ เมื่อมนุษย์ร่วมกันต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพ ก็ย่อมมีโอกาสมากที่จะได้ครอบครองสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้น คำว่าสัตว์การเมืองกับพลเมือง จึงมีความหมายใกล้เคียงกันมาก<sup>4</sup>

สังคมที่มีรถยนต์ส่วนตัวแออัด ขาดระบบคมนาคมขนส่งมวลชนหรือมีแต่ไร่ประสิทธิภาพ โรงเรียนในชนบททยอยปิดตัว ลูกหลานต้องเดินทางไกลทุกวันเพื่อไปเรียนหนังสือ หรือต้องโยกย้ายไปอยู่ไกลจากครอบครัว รายได้ของคนกลุ่มน้อยกับประชาชนส่วนใหญ่ นับวันแตกต่างกันมากขึ้นๆ ฯลฯ สังคมเช่นนี้มีพลเมืองบ้างไหม ใครรับผิดชอบระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบนั้น?

Heater พบว่ารัฐส่วนใหญ่ในอดีตเป็น สังคมทาส (Slave society) นายทาสเป็นผู้ปกครอง มีอำนาจและสั่งการต่างๆให้ผู้คนต้องปฏิบัติตาม ทาสไม่มีสิทธิโต้แย้งใดๆ หากทาสทำผิดก็จะถูกลงโทษ รัฐอีกแบบหนึ่งก็คือ สังคมศักดินา (Feudal society) มีเจ้า

---

<sup>3</sup> Brooks, David. **The Social Animal: A Story of How Success Happens.** Suffolk: Short Books, 2011

<sup>4</sup> Shenkman, Rick. **Political Animals: How Our Stone-age Brain Enters Smart Politics.** NY: Basic Books, 2016

ที่ดิน และมีไพร่ทำงานบนที่ดินของเจ้าที่ดิน แบ่งปันผลผลิตตามที่เจ้าที่ดินกำหนดขึ้น นายทาสและเจ้าที่ดินมีผู้ช่วยงานคอยรับใช้ ทำงานตามที่เจ้านายมอบหมาย เช่น ฝ่ายตำรวจ ศาลทหาร คุก พิธีกรรม ดนตรี อาหาร ฝ่ายเครื่องมือ ฝ่ายรักษาพยาบาล ฯลฯ นั่นคือ รัฐอำนาจนิยม.

### การปกครองท้องถิ่นไทยในอดีต

รัฐไทยในอดีตก็อยู่ในกลุ่มรัฐอำนาจนิยม จากเอกสารต่างๆ ในอดีต เรามีผู้ปกครองที่มีอำนาจ มีทิม งานรายล้อม คนส่วนใหญ่ไร้สิทธิเสรีภาพ ก็คือทาสและไพร่ ขุนนางที่รับใช้ผู้นำทำหน้าที่เป็นพ่อค้าเป็นบางช่วง เพราะสังคมไทยในอดีตไม่มีเสรีชน แต่ละหมู่บ้านจึงมีพลวัตที่จำกัดมากในการเปลี่ยนแปลงสังคม

ในปาฐกถาเรื่อง “ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ” เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2470 ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนแรก ดำรงตำแหน่ง 23 ปี (2435-2458) ทั้งยังเป็นพระอนุชาผู้ใกล้ชิดของกษัตริย์รัชกาลที่ 5 สรุปสาระสำคัญของปาฐกถา 37 หน้าได้ ดังนี้

1. คนไทโดยเฉพาะที่สุโขทัยปกครองแบบไทเดิมคือเป็นแบบพ่อกับลูก ส่วนที่อยู่ยารับอิทธิพลการปกครองแบบขอมที่รับมาจากอินเดีย เป็นแบบเจ้านายปกครองป่าว อาญาสิทธิ์ของกษัตริย์ถือเป็นหลักในการปกครอง

2. ต่อมา อยุรยาเข้ายึดครองสุโขทัย อยุรยารับเอาอิทธิพลของเขมรและอินเดียที่เขมรรับมาเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

3. ประเพณีไทเดิมไม่มีทาส อยุรยานำเข้ามาจากขอม

4. ในแต่ละเมืองกษัตริย์แต่งตั้งผู้ว่าราชการเมือง รวมทั้งนายแขวง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน กำนันได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” หลายตำบลรวมกันเป็นแขวง มี “หมื่นแขวง” เป็นหัวหน้า หลายแขวงรวมกันเป็นเมือง

5. ชุมนางมี“ไพร่สม” ไว้ทำหน้าที่รับใช้ทุกอย่าง ครั้นอายุ 20 ปี ต้องไปรับราชการเป็น “ไพร่หลวง” รับราชการแผ่นดินปีละ 6 เดือน ภายหลังกดลงเหลือ 4 และ 3 เดือนตามลำดับ ขณะรับราชการต้องนำอาหารมา “กินเองด้วย” ชายฉกรรจ์ที่อยู่ห่างไกลสามารถส่งส่วย เช่น ดิบุกหรือดินประสิว แทนการ “เข้าเวร” หรือเสียเงิน “ค่าราชการ” (ต่อมาเรียกว่ารัชชูปการ)

6. ชำรราชการที่รับใช้รัฐ มีทำเนียบกำหนดศักดิ์ 3 อย่างคือ “ยศ” “ราชทินนาม” และ “ตำแหน่ง” รายได้มาจากไพร่ที่อยู่ในสังกัดของตน ไม่ว่าจะเป็นอาหารและสิ่งของอื่นๆ

7. ระบบการบริหารของรัฐแบ่งออกเป็น 6 แผนก คือ เมืองวัง คลัง นา ฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือน

องค์ปาฐกสรุปว่าไม่ว่าจะเป็นรัฐสุโขทัยหรืออยุธยา รัฐไทยมีคุณธรรม 3 ข้อคือ รักอิสรภาพ ใจกว้าง ต้อนรับคนต่างชาติภาษา และรู้จักประสานประโยชน์ ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ ผู้นำมีคุณธรรมในการบริหาร ผู้นำมีความเป็นไทแบบเดิมแม้จะรับเอาวัฒนธรรมมาจากเขมรและอินเดียมากขึ้น แต่ในภาพใหญ่ เนื้อหาปาฐกถาก็สอดคล้องกับงานของ Heater<sup>5</sup> และงานวิชาการทั้งไทยและเทศที่ผ่านมา ข้อเสนอตรงกันคือเป็นรัฐที่มีชนชั้น<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ปาฐกถา

“ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ” 8 ตุลาคม 2470

พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ชุนประจัญपालปลาต (ประยงค์ เศรษฐบุตตร)

วัดธาตุทอง พระโขนง, 26 ตุลาคม 2507

<sup>6</sup> ซัยยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ:

วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ-อำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์, 2535; B.J.

Terwiel, *Thailand's Political History: From the 13<sup>th</sup> Century to Recent*

*Times*. Bangkok: River Books, 2011; และ เดวิด วัลโยจ, *ประวัติศาสตร์ไทย*

*ฉบับสังเขป*. กาญจนี ละอองศรี แปล. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้า ประเทศไทย, 2564

## การปกครองท้องถิ่นในระยะผ่านครั้งแรก (พ.ศ. 2398-2475)

หลังการทำสัญญาเบาว์ริงในปี 2398 ในสมัยรัชกาลที่ 4 และการก้าวขึ้นสู่อำนาจในปี 2411 ในสถานการณ์ที่ภัยลัทธิล่าอาณานิคมจากตะวันตกคุกคามรอบบ้าน ผู้นำสยามคนใหม่ (ยุวกษัตริย์ วัย 15 ชันษา) เร่งเกาะติดสถานการณ์ด้วยการไปดูงานบริหารเมืองขึ้นรอบๆ ถึง 2 ครั้ง คือ ปี 2413 กษัตริย์รัชกาลที่ 5 เสด็จประพาสสิงคโปร์ และปัตตาเวีย (ชวา) และปี 2414 เสด็จประพาสสิงคโปร์, พม่า และอินเดีย

การปฏิรูปการปกครองครั้งแรกเกิดขึ้นในทศวรรษ 2410 ด้วยการลดอำนาจของเมืองขึ้นโดยเฉพาะล้านนาและปาดานีเป็นขั้นๆ พร้อมกับปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐ และส่งพระราชโอรสหลายรุ่นไปเรียนที่อังกฤษเพื่อเตรียมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงต่อไป ในปี 2417 และ 2426 สยามทำสัญญากับอังกฤษ เพื่อแก้ไขปัญหากการค้าไม้สักในล้านนา เพิ่มอำนาจให้รัฐบาลเข้าดำเนินการให้สัมปทานป่าไม้แก่อังกฤษและชาติอื่นๆ ต่อมาในปี 2435 ได้มีการปฏิรูปครั้งใหญ่คือ การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีแบบตะวันตก แบ่งเป็น 10 กระทรวง กษัตริย์ทรงแต่งตั้งเสนาบดีทั้ง 10 คนและตั้งพระองค์เองเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารส่วนสมาชิกสภาทั้งหมด ก็คือแต่งตั้งคณะที่ปรึกษา ไม่มีการเลือกตั้งใดๆ

ในปีนั้น ก็ทดลองจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันที่อยุธยา เพื่อ 1. ดูแลความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น 2. ป้องกันโจรผู้ร้าย และ 3. แก้ไขกรณีพิพาทในชุมชน และจากนั้น ก็ได้ออก “พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ” (พ.ศ. 2440) ให้มีการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านโดยประชาชนในแต่ละท้องที่เพื่อแสดงให้เห็นว่าบัดนี้ประชาชนในประเทศนี้มีสิทธิในการเลือกตั้งแล้ว แต่ในทางปฏิบัติ ทั้งกำนันและผญบ.ก็คือผู้รับคำสั่งจากรัฐบาลมาทำงาน

ทั้งหมด โดยเฉพาะจากนายแขวงและผู้ว่าฯที่เป็นข้าราชการฝ่ายปกครอง อีกทั้งก็ไม่มีงบประมาณใดๆ

ในปีเดียวกัน รัฐก็จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) แห่งแรกของประเทศ คือ สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ต่อจากนั้น กฎหมายจัดตั้งอปท. ทั่วประเทศ ก็ติดตามมาในปี 2448 โดยให้มีหน้าที่ คือ 1. บำรุงหรือสร้างถนน 2. รักษาความสะอาด 3. ดูแลด้านสุขอนามัย และ 4. จัดการศึกษาขั้นต้น รัฐบาลจัดตั้งสุขาภิบาลได้ทั้งหมดในรัชกาลนี้รวม 35 แห่ง แต่จำนวนไม่ขยับในสมัยรัชกาลต่อมา เนื่องจากผู้นำมิได้สนใจกิจการด้านนี้

น่าเสียดายอย่างยิ่งที่ อปท. ในระยะแรกนี้ไม่มีการเลือกตั้งตำแหน่งบริหารใดๆโดยประชาชนในแต่ละท้องถิ่น นี่เป็นระบบคณะกรรมการเพื่อบริหารท้องถิ่นล้วนๆ แต่ประชาชนกลับไม่มีส่วนร่วมใดๆเลย กรรมการทั้ง 11 คนที่สุขาภิบาลเมืองกรุงเทพฯ และกรรมการ 5 คนของสุขาภิบาลตำบลต่างๆแห่งล้วนเป็นข้าราชการประจำที่รัฐบาลแต่งตั้งให้ไปทำงาน

## การปกครองท้องถิ่นในระยะผ่านครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2475-2540)

คณะราษฎรต้องการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นแบบยุโรป ในประเทศนี้จึงได้จัดตั้งเทศบาล เพื่อให้มีทั้งสภาท้องถิ่นทำหน้าที่ตรวจสอบ และฝ่ายบริหารซึ่งมาจากเสียงข้างมากในสภา มีการนำเอาสุขาภิบาลมาเปลี่ยนเป็นเทศบาล จาก พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2476 รัฐบาลมีเป้าหมายจะจัดตั้งเทศบาลนครหรือเมืองหรือตำบลที่มีราว 4,800 ตำบลทั่วประเทศ แต่ 60 ปีต่อจากนั้น ก็จัดตั้งเทศบาลได้เพียง 140 แห่ง แต่จำนวนเทศบาลเพิ่มเป็น 7,200 แห่งแล้ว เหตุผลมีหลายประการได้แก่ คนท้องถิ่นมีส่วนร่วมที่จำกัดอำนาจและงบประมาณของเทศบาลมีจำกัด หน่วยงานระดับอำเภอ จังหวัดและประเทศมีอำนาจมากกว่าและหลายอย่างทับซ้อน รูปแบบการปกครองท้องถิ่นคงเดิม ไม่หลากหลาย ขณะที่ในต่างประเทศคนท้องถิ่นสามารถสรรหารูปแบบการบริหารได้ด้วยตนเอง คนไทยขาด

ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่น, การที่รัฐไทยขาดเสถียรภาพทางการเมือง นับตั้งแต่พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา จนถึงล่าสุด (2568) เรามีรัฐประหารมาแล้ว 13 ครั้ง รัฐบาลฝ่ายอำนาจนิยมต่อสู้กับรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งสลับไปมาทำให้ความใส่ใจในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นมีน้อยมาก

ในปี 2495 รัฐบาลจอมพล ป. ไปเยือนตะวันตกจึงตระหนักว่าการปกครองท้องถิ่นยังขาดอปท. ที่อยู่ในระดับล่างรองจากเทศบาล จึงได้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกครั้ง หวังที่จะให้สุขาภิบาลเติบโตใหญ่เป็นเทศบาลในอนาคต แต่ส่วนหนึ่งกลายเป็นว่ากฎหมายกำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเป็นประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล ส่วนที่มาจากทางเลือกตั้งกลับมีจำนวนน้อยกว่า อำนาจก็น้อยกว่า ฯลฯ เท่ากับว่า อปท. ที่เกิดใหม่ไม่อาจเติบโตไปเป็น อปท. ที่เข้มแข็งและส่งเสริมภาคประชาสังคมได้เต็มที่อย่างที่ควรจะเป็น

ต่อมาในปี 2499 จอมพล ป. ก็ได้ตระหนักอีกว่าระดับหมู่บ้านและตำบลยังไม่มี อปท. จึงได้กำหนดให้รัฐบาลจัดตั้งสภาตำบลใน 3 เดือน ให้มีสภาฝ่ายนิติบัญญัติและคณะกรรมการตำบลเป็นฝ่ายบริหาร และต่อจากนั้นก็ให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้ แต่แล้วก็เกิดจุดอ่อนขึ้นหลายข้อ เช่น ให้ฝ่ายบริหารได้แก่กำนัน แพทย์ประจำตำบล ผอ.บ. ครูใหญ่ หัวหน้าตำรวจ และมีราษฎร 2 คนที่นายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก ส่วนฝ่ายสภาก็คือกำนัน ผอ.บ. และสมาชิกที่ราษฎรเลือกมาหมู่บ้านละ 2 คน (หรือให้นายอำเภอเป็นคนเลือก) เท่ากับว่าฝ่ายข้าราชการก็ยังคงมีฐานะครอบงำทั้ง 2 ฝ่าย และแล้วในปี 2509 รัฐบาลได้ออกคำสั่งใหม่ที่ใช้เฉพาะกับตำบลในภาคอีสาน คือให้มีเฉพาะสภาตำบล ไม่ให้มีฝ่ายบริหาร คาดกันว่ารัฐบาลเกรงฝ่ายคอมมิวนิสต์ในชนบทอีสานจะเข้าไปมีบทบาทใน อปท. (การต่อสู้ด้วยอาวุธเริ่มต้นในปี 2507)

ต่อมา หลังการยึดอำนาจในเดือนพฤศจิกายน ปี 2514 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ พ.ศ. 2515 ยกเลิกอบต. ทั้งหมด และคงเหลือ

สภาตำบลที่กรรมการส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำเช่นเคย และในปี 2537 ได้มีพรบ. สภาตำบลและ อบต. เกิดขึ้นอีกครั้ง มีกรรมการเป็นข้าราชการประจำครึ่งหนึ่งและที่ประชาชนเลือกตั้งครึ่งหนึ่ง พรบ. ฉบับนี้ระบุว่าสภาตำบลต้องมีงบประมาณ ปีละ 1.5 แสนบาท 3 ปีติดต่อกันสามารถยกระดับขึ้นเป็น อบต. ได้ (ส่งผลให้เกิด อบต. ในปี 2538 รวม 617 แห่ง และเพิ่มอีก 2,143 แห่ง กลางปี 2539 รวมเป็น 2,761 แห่ง

### **การบริหารหมู่บ้านและตำบลในระยะผ่านครั้งที่ 3 (พ.ศ. 2540-2568)**

ผลของการรณรงค์ขององค์กรเพื่อประชาธิปไตยจำนวนมากนำไปสู่การร่างและผ่านรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ปี พศ. 2540 จุดสำคัญคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เช่น การจัดตั้ง อปท. ขนาดใหญ่ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การบำรุงรักษา ศิลปะและจารีตท้องถิ่น รวมทั้งการดูแลและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากจุดดังกล่าว นำไปสู่การให้สมาชิกสภาจังหวัดเลือกตั้งนายก อบจ. จากในสภาในปี 2540 และเพิ่มจำนวน อบต. จาก 2.7 พันแห่งในปี 2539 ขึ้นเป็น 6.4 พันแห่งในปี 2541 และยกฐานะ สุขาภิบาลทั้งหมดขึ้นเป็นเทศบาลตำบลถึง 900 กว่าแห่งทั่วประเทศ ในปี 2542, การกำหนดให้นายกเทศมนตรี นายก อบต. และนายก อบจ. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในปี 2543, 2546 และ 2547 ตามลำดับ และการผ่าน พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งระบุว่าภายในปี 2549 อปท. ทัว

ประเทศจะต้องมีรายได้ถึง 35% เพิ่มขึ้นจากเดิม 9% ในปี 2539 และ 22% ในปี 2547<sup>7</sup>

และแล้วในเดือนกันยายน 2549 รัฐประหารครั้งที่ 12 ก็เกิดขึ้น และงานแรกๆหลังการทำลายระบอบประชาธิปไตยครั้งนั้นก็ คือ การเลื่อนภารกิจเพิ่มรายได้ของ อบต. ทั่วประเทศให้ไปถึง 35% ออกไปก่อนโดยไม่มีกำหนด และ 22 พฤษภาคม 2557 กองทัพบกก็เข้ายึดอำนาจอีกครั้งจากรัฐบาลเลือกตั้ง (ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) และผ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พศ. 2560 ออกมา นับเป็นกฎหมายสูงสุดที่ไม่มีคำว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแม้แต่แห่งเดียว และจนกระทั่งบัดนี้ 19 ปีผ่านไป (2568) ก็ยังคงเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสูงสุดในรัฐ

### **บทวิเคราะห์พัฒนาการของ อบต. และการปกครองท้องถิ่นไทย ใน ห้วง 133 ปี (พศ. 2435-2568)**

ข้อแรก ท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ มิใช่องค์คาพพที่อยู่อย่างโดดเดี่ยวเป็นอิสระ การวิเคราะห์ พัฒนาการของท้องถิ่นจึงแยกไม่ออกจากพัฒนาการของรัฐที่ท้องถิ่นนั้นอยู่ได้สังกัด นอกจากนั้น การเกิดและพัฒนาการของท้องถิ่นและทั่วทั้งสังคมยังเป็นผลของการคลี่คลายของหลายปัจจัยร่วมกันทั้งด้านเศรษฐกิจ-การเมืองและสังคมในประวัติศาสตร์ของแต่ละยุค รวมทั้งปัจจัยจากภายนอก ดังนั้น เราจึงไม่อาจละเลยปัจจัยต่างๆทั้งหมดที่กล่าวมาเมื่อพิจารณา ลงไปในระดับล่างและเป็นจุลภาค ก็คือท้องถิ่น ซึ่งหมายรวมถึง หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และหลายๆจังหวัดรวมกันที่เป็น ภูมิภาคและกระทั่งเป็นเมืองขึ้นหรือรัฐอิสระมาก่อน

---

<sup>7</sup> ธเนศร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย, 2440-2540. พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์ คบไฟ, 2550 and Tanet Charoenmuang, **Thailand: A Late Decentralizing Country**. Chiang Mai: Chiang Mai University Press, 2006

ข้อที่ 2 จากงานในอดีต โดยเฉพาะงานของกรมพระยาดำรง ๔ ท้องถิ่นใหม่ข้าทาสและไพร่อยู่ในการควบคุมและปกครองเรื่อยมา ไม่เคยมีสิทธิมีเสียงใดๆ ครั้นโลกจากตะวันตกเข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้นๆเป็นลำดับ การเปลี่ยนแปลงจากบนสู่ล่าง จึงต้องเกิดขึ้น คือให้ชาวบ้านเลือกตั้งกำนันและ ผญบ. เพื่อสร้างผู้นำแบบใหม่ไปรับคำสั่งต่างๆของรัฐเพื่อดำเนินการในท้องถิ่นได้ชื่อว่ามาจากการเลือกตั้งโดยชาวบ้าน มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่สมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม จะเห็นความไม่ไว้วางใจราษฎรต่อไป นั่นคือ การแต่งตั้งข้าราชการไปเป็นกรรมการสุขาภิบาลทั้งหมด จากปี 2440-2475 รวม 35 ปี ไม่มีการเลือกตั้ง และราษฎรก็ไม่ได้มีส่วนร่วมอื่นใด

ข้อที่ 3 การสถาปนาเทศบาลเป็นงานสำคัญยิ่งของ คณะราษฎร นำเสียดายที่ไม่พบว่ามีการใดที่จะพัฒนา นักการเมืองท้องถิ่น หรือโครงการให้การศึกษาและฝึกอบรมในแต่ละภาค หรือการเร่งรัดรณรงค์พัฒนาประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นทั้งในเขตเมืองและชนบท สถานภาพรัฐกึ่งเมืองขึ้นทำให้รัฐสนใจและเน้นมิตินี้ ความมั่นคงของรัฐมาก และแน่นอนการตื่นตัวทางการเมืองของ ประชาชนก็เป็นผลพวงของรัฐ เมืองขึ้นที่รัฐกึ่งเมืองขึ้นไม่เคยสนใจ และน่าสังเกตว่าคณะราษฎรสนใจเทศบาลและสภาจังหวัดอันเป็นงานในระดับเมืองเท่านั้น ด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากรใช้หรือไม่ คณะราษฎรจึงยังไม่มีโครงการพัฒนาการเมืองระดับหมู่บ้านและ ตำบล มี 3 ประเด็นที่น่าสนใจคือ 1. เคยมีการคิดที่จะสร้าง ม.ธรรมศาสตร์ ระดับภาคใหม่ 2. เคยคิดที่จะจัดโครงการผลิตบัณฑิต เพื่อพัฒนาการเมืองและระบอบประชาธิปไตยบ้างหรือไม่ในตอนนั้น และ 3. เหตุใดไม่มีโครงการเพิ่มอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และการพัฒนาบุคลากร และโครงการลดความซ้ำซ้อนกับบทบาทหน้าที่ของ ส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในพื้นที่

ข้อที่ 4 นำเสียดายที่จอมพล ป.ได้คิดหลังคณะราษฎรถูกยึดอำนาจไปในปี 2490 คือโครงการสุขาภิบาลที่สร้างขึ้นในปี 2495

แต่กลับให้นายอำเภอและข้าราชการอื่นๆยึดตำแหน่งบริหารไป ในปี 2498 จัดตั้งอบจ. ทั่วประเทศ แต่ให้ผู้ว่าฯควบตำแหน่งนายก อบจ.; และในปี 2499 ให้มี อบต. แต่ให้กำนัน, ผอ.อบ. และข้าราชการอื่นๆยึดฝ่ายบริหาร ส่วนโครงสร้างเทศบาล ยังคงใช้รูปแบบ แต่ก็ไม่มีการเพิ่มประสิทธิภาพใดๆของเทศบาล

ข้อที่ 5 สถานการณ์จีน-อินโดจีนในช่วงทศวรรษ 2490s-2510s และการสู้รบภายในประเทศระหว่างรัฐบาลกับพคท. ตั้งแต่ พ.ศ. 2508 เป็นช่วงเวลาที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมเริ่มต้นในปี 2504 สถาบันอุดมศึกษาเกิดขึ้นในทุกๆภาค และชนชั้นพ่อค้า-นักลงทุนกำลังขยายตัวในช่วงทศวรรษ 2510s และการอ่อนตัวลงของขบวนการในป่าในช่วงต้นทศวรรษ 2520s เปิดวาระของการต่อสู้ระหว่างพลังประชาธิปไตยกับพลังอนุรักษนิยมที่เข้มข้นขึ้นเป็นลำดับ และใช้เวลาถึงบัดนี้ 4 ทศวรรษ การต่อสู้นั้นก็ยังคงดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง

ข้อที่ 6 เมื่อกระแสรณรงค์เลือกตั้งผู้ว่าฯเข้มข้นในช่วง 2534-2537 ก็ได้รับการตอบโต้จากฝ่ายอนุรักษนิยมด้วยการเร่งสร้าง อบต. เพื่อให้ราษฎรส่วนมากในเขตชนบทหันไปสนใจประเด็นการบริหารท้องถิ่นระดับล่าง สุดแทน แต่ต่อจากนั้นกระแสประชาธิปไตยทั่วประเทศก็ขยายตัวนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2540) ที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุดประวัติศาสตร์และบรรจู่ประเด็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน แต่แล้วก็ถูกรัฐประหารทำลายลงไปในปี 2549

ข้อที่ 7 จะพบว่าโลกในห้วง 2 ทศวรรษเศษที่ผ่านมานับแต่กลางทศวรรษ 2540s จนถึงปัจจุบัน กระแสโลกาภิวัตน์โดยเฉพาะความก้าวหน้าและรวดเร็วของเทคโนโลยีการสื่อสารทำให้การรับรู้ข่าวสารของสังคมทุกระดับเปลี่ยนไปมาก น่าสังเกตว่าการเลือกตั้งนายก อบต. นายกเทศมนตรี และนายก อบจ. โดยตรงมีบทบาทสำคัญไม่น้อยในการสร้างความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน

เช่นเดียวกับข่าวความคืบหน้าต่างๆ เกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นและระดับชาติที่เผยแพร่อย่างรวดเร็วในเครื่องมือสื่อสารสมัยใหม่

ข้อที่ 8 แต่ประเด็นที่สำคัญกว่านั้นก็คือ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อรายได้ที่จำกัดของผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงมีบทบาทเพิ่มขึ้น และพรรคการเมืองที่คุมอำนาจรัฐบางส่วนย่อมควบคุมกลไกรัฐของกระทรวงต่างๆ โดยผ่านบทบาทของผู้ว่าฯ-นายอำเภอ ดังเช่น ถ้อยคำที่ว่า

“มีคนมาเล่าว่า ผู้ว่าฯบอก... ถ้ากำนัน-ผู้ใหญ่บ้านไม่จัดการคะแนนเลือกตั้งให้ดี จะเรียกพวกเขามาจัดการทันที” (นักวิชาการ 2 คนที่อีสาน คุยกัน 24 ตุลาคม 2568)

จะเห็นว่า ตราบไต่ที่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดดังที่ผ่านมา โดยเฉพาะความล่าช้าของหน่วยราชการต่างๆ ก็ย่อมส่งผลถึงท่าทีของผู้มีสิทธิออกเสียงเพราะงานท้องถิ่นที่ผ่านมา เช่น เพราะงบประมาณและอำนาจมีจำกัด รวมทั้งการมีหน่วยงานหลายระดับซ้ำซ้อนกันส่งผลให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางมีบทบาทมากกว่า อบต. ผลที่ตามมาก็คือ ปริมาณงาน อบต. คงเดิม (งบน้อย แต่ละปีสร้างถนนได้ไม่มากนัก) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความใกล้ชิดกับนักการเมืองท้องถิ่นเดิมๆ ที่เคยมีความสัมพันธ์ยาวนาน หรือโครงการเดิมๆ ที่เคยทำกันมาส่งผลให้นักการเมืองรุ่นใหม่ไม่มีโอกาสเข้าแทรกในระดับท้องถิ่น แม้ว่าจะทำได้ดีในระดับชาติ

อนึ่ง ร้อยกว่าปีมานี้ นับแต่มีการจัดตั้ง อบต. ครั้งแรกในปี 2440 หรือการเลือกตั้งกำนันและผญบ. ชุดแรกที่อยู่รยาในปี 2435 ประเทศไทยไม่เคยมีหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นกระทรวงบริหารจัดการท้องถิ่นหรือหน่วยงานระดับรองลงมาหรือองค์กรของนักการเมืองที่ทำงานสำคัญ 2 อย่าง คือ งานวิจัยปัญหาและเสนอแนวทางการปรับปรุง อบต. และทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นคืบหน้า ตลอดจนงานฝึกอบรมสร้างพลเมืองเพื่อเข้าบริหารหรือตรวจสอบดูแลและ

ปรับปรุงอปท. อย่างจริงจัง หรือการจัดสร้างวิทยาลัยเพื่อการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน ที่ปรากฏส่วนใหญ่ คือมหาดไทยจัดฝึกอบรมคนที่เข้าไปอยู่ในตำแหน่งต่างๆของอปท. เพื่อรับรู้งานตามภารกิจหรือแก้ไขปัญหาต่างๆจากการรับรู้ของวิทยากรและการได้ไปดูงานในต่างประเทศ เป็นงานตามพิธี มีโรงงานเชิงรุก ผลก็คือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเชิงซ้ามาก แทบไม่มีข้าราชการคนใดอยากย้ายไปทำงานด้วย ผลที่ตามมาคือมีอย่างน้อย 2 ประการคือ สังคมไทยไม่ได้เห็นว่าท้องถิ่นคือโอกาสใหม่ๆเพื่อการพัฒนาประเทศ และกระทรวงมหาดไทยไม่ใช่องค์การเพื่อสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ ปัญหาด้านการศึกษา ทั่วประเทศมีสถาบันอุดมศึกษานับร้อยแห่ง นักศึกษาที่ได้เรียนเรื่องการปกครองท้องถิ่น 1-2 วิชา ก็จะมีเพียง 2 ภาควิชเท่านั้น คือ ภาควิชาการเมืองและการปกครอง และภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ ขณะนี้ อาจมีสำนักวิชาการปกครองท้องถิ่น แต่ก็น้อยมาก จากจำนวนนักศึกษาระดับมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ 1.9 ล้านคนเศษ นักศึกษาที่ได้เรียนวิชาการปกครองท้องถิ่นในแต่ละปี (สถาบันละ 70-100 คน) จึงมีน้อยเพราะคณะอื่นๆไม่สอนวิชานี้ และไม่มีให้เป็นวิชาเลือก

ที่ผ่านมานับแต่มีระบบการศึกษาระดับมัธยมและมหาวิทยาลัย คนไทยทุกคนสังกัด อปท. หน่วยใดหน่วยหนึ่ง แต่กลับไม่มีความรู้ด้านนี้เลย เพราะไม่ได้เรียนความรู้ขั้นพื้นฐานว่าเกี่ยวกับการเมืองการบริหารท้องถิ่น กลไกต่างๆเพื่อให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง ทั้งด้านตำรวจ การศึกษา สุขอนามัย โบราณสถาน เศรษฐกิจ ฯลฯ ถูกรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาคดึงเอาไปทำแทบทั้งหมด

ข้อที่ 9 สุดท้าย ดังที่ Heater เขียนไว้ สังคมส่วนใหญ่เป็นสังคมที่มีชนชั้น คนที่แข็งแรงกว่าเอาชนะคนจำนวนมาก ทำให้ผู้แพ้กลายเป็นข้าทาสหรือไพร่ การต่อสู้ระหว่าง 2 ชนชั้นจึงดำเนินตลอดมาในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ เมื่อโลกใกล้จะก้าวเข้าสู่ยุค

บันทึกประวัติศาสตร์ ราว 500-400 B.C. ชาวกรีกที่เมืองเอเธนส์ได้สร้างชุมชนของพลเมืองขึ้นมา เรียกว่า โพลิส (Polis) หรือเมือง ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพ และสลับกันเข้าบริหารชุมชนของตน มีการตัดสินใจร่วมกันในกิจการสาธารณะ ฯลฯ แต่ต่อจากนั้น ความหมายของคำว่าพลเมืองก็เปลี่ยนไปในยุคอาณาจักรโรมันและยุคกลาง คำว่าพลเมืองหมายถึงเพียงคนของรัฐ รับคำสั่งของรัฐ แต่ต่อจากนั้นในยุคแห่งการปฏิรูปศาสนาและการเติบโตของเศรษฐกิจทุนนิยมในยุโรปตะวันตก คำว่าพลเมืองเข้มแข็งและบทบาททั้งในท้องถิ่นและระดับชาติก็เริ่มกลับมามีบทบาทสำคัญอีกครั้งหนึ่ง

ชาวยุโรปที่เป็นโปรเตสแตนต์เดินทางไปทวีปอเมริกาเพื่อแสวงหาเสรีภาพในการนับถือศาสนา และระบอบการเมืองรวมตัวกันยื่นคำร้องในปี 1787 ถึงสภานิติบัญญัติของเครือจักรภพอ่าวแมสซาชูเซตส์ “พวกเรามีสิทธิของเสรีชน...จึงเรียกร้องขอให้ท่านสมาชิกสภาจัดระบบการศึกษาฟรีให้แก่ลูกหลานของประชาชนในรัฐด้วย” นี่เป็นตัวอย่งของประชาชนที่เป็นพลเมืองและต้องการต่อสู้เพื่อสังคมที่ดีกว่า เมื่อ 238 ปีก่อน<sup>8</sup>

นับตั้งแต่การเข้ามาของชาติตะวันตกเริ่มที่สัญญาเบาว์ริงในปี 2398 ฯลฯ ชาวไทยก็เริ่มได้เรียนรู้อารยธรรมตะวันตกมากขึ้นๆ จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติประชาธิปไตยในปี 2475, แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเริ่มในปี 2504, การเรียกร้องรัฐธรรมนูญในปี 2516, การปราบปรามขบวนการนักศึกษาที่ ม.ธรรมศาสตร์ในปี 2519, รัฐประหาร 2 ครั้งในปี 2549 และ 2557 และล่าสุด การต่อสู้กันทางการเมืองระหว่างสีแดง-น้ำเงิน-ส้ม รวมทั้งประเด็นการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีในปี 2569

---

<sup>8</sup> Palmer, R., *The Age of Democratic Revolution in the West, 1760-1800*. NJ: Princeton Univ Press, 1964, Chpts XV & XVI

อาศัยกรอบแนวคิดของกริมซี -นักคิดชาวอิตาเลียนว่าด้วยวิกฤตอำนาจนำ (crisis of hegemony) วัชรพล พุทธรักษา ชี้ว่าวิกฤตของประเทศไทยมีมูลเหตุสำคัญ 3 ข้อคือ 1. ความแตกต่างทางสังคมที่นับวันรุนแรง 2. บทบาทของลัทธิชาตินิยมและอนุรักษนิยมที่รุนแรง และ 3. ปัจจัยการเมือง และตุลาการที่หนุนวิกฤต (โดยเฉพาะคดีม.112) 3 มูลเหตุนี้เป็นพลังที่ล่าหลัง มีแต่จะสร้างวิกฤตที่หนักขึ้นแต่ทว่า พลังทางสังคมที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงก็ยิ่งแข็งแกร่งไม่พอที่จะก่อการใหญ่ได้ในขณะนี้<sup>9</sup>

รัฐไทยเป็นรัฐกึ่งเมืองขึ้นตั้งแต่ พศ. 2398 ความสามารถของผู้นำทำให้บวกกับตัวอย่างที่เกิดขึ้นรอบด้าน นำไปสู่การสร้างรัฐที่รวมศูนย์อำนาจไว้ทุกๆด้าน (A highly centralized state) ภัยจากลัทธิสังคมนิยมทางทิศตะวันออกบวกกับการต่อต้านจากค่ายทุนนิยมตะวันตก เปิดทางให้รัฐไทยที่ปฏิวัติประชาธิปไตยในปี 2475 แบบครึ่งๆกลางๆถอยกลับไปเป็นรัฐอนุรักษนิยมอีกครั้งและรวมศูนย์อำนาจสุดขีด (A conservative and over-centralized state) ทั้งได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากค่ายทุนนิยมตะวันตก

อาศัยกรอบแนวคิดของกริมซีว่าด้วย โครงสร้างส่วนบนและปัญญาชน ดังที่บทความนี้ได้เสนอไว้แล้วในบทวิเคราะห์ข้อที่ 8 แต่ขณะนี้ ระบอบรวมศูนย์อำนาจที่ล่าหลังไม่อาจแก้ไขปัญหาวิกฤตได้และนับวันเสื่อมลง แต่ระบอบเก่าที่เป็นแนวโน้มของยุคสมัยก็ยิ่งแข็งแกร่งไม่พอ จนกว่าประชาชนในท้องถิ่นจะสลัดความคิดล่าหลังที่สั่งสมมานานออกไปได้ เมื่อนั้นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่ท้องถิ่นก็จะเกิดขึ้น

---

<sup>9</sup> Buddharaksa, W. op.cit., pp. 48-58

**“จนกว่าประชาชนในท้องถิ่นจะสลัด  
ความคิดล้าหลังที่สั่งสมมานานออกไปได้  
เมื่อนั้นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่ท้องถิ่น  
ก็จะเกิดขึ้น”**

**ธเนศวร์ เจริญเมือง**



อบต.ในกับดักอำนาจท้องถิ่น:  
ว่าด้วยการเมืองของการเลือกตั้งและความเปราะบาง  
ของประชาธิปไตยท้องถิ่น

ไอฟาร์ ถิ่นบางเตียว\*

---

\* คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

“เลือกตั้ง อบต. ทุกครั้ง...คนในตำบลทะเลาะกันทุกครั้ง...ขัดแย้งกัน  
ทุกรอบ ญาติมีง ญาติกู พวกใคร พวกมัน ตัดพี่-ตัดน้อง พ่อแม่  
เดียวกัน ตระกูลเดียว ฉิบหายหมดกับการเลือกตั้ง.....  
พอเริ่มจะดีกันหมดวาระอีกแล้ว ทะเลาะกัน-ขัดแย้งกันใหม่...  
ถ้าการเลือกตั้ง-ประชาธิปไตยตัวแทนมันดีจริง...  
คนในชุมชนไม่แตกแยกกันแบบนี้..”

(ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ไพรัช คล่องการ, 10 พ.ย. 2568)

## 1. บทนำ

**อ**งค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นับเป็นองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดและเป็นองค์กร  
ปกครองท้องถิ่นที่มีต้นทุนทางสังคม (social capital) สูง  
ที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น  
ในประเทศไทย ในเชิงโครงสร้างอำนาจหน้า อบต. มีบทบาทหน้า  
จัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น  
โดยแบ่งออกเป็น 6 ด้านหลัก ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชน  
สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การ  
ส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหาร  
จัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและด้าน  
ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

(พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.  
2537 มาตรา 67)

ในมิติการเมืองและการบริหาร อบต. ผู้บริหารองค์การ  
บริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน  
ตำบล (ส.อบต.) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นถือเป็น

กลไกพื้นฐานที่สุดของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ในระดับฐานรากของประเทศไทย

โดยหลักการการเลือกตั้ง อบต. ไม่เพียงทำหน้าที่เป็นเครื่องมือการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากประชาชนไปสู่ตัวแทนที่ประชาชนไว้วางใจให้ถือครองอำนาจและใช้อำนาจของประชาชนในฐานะตัวแทนในการทำหน้าที่บริหาร อบต. และ ทำหน้าที่ตัวแทนในฝ่ายสภา อบต. (โกวิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง, 2547)

โดยหลักการการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ถือเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเมืองระดับท้องถิ่น การที่ประชาชนได้มีโอกาสเลือกผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่เพียงแต่เป็นการมอบความไว้วางใจทางการเมืองแก่ตัวแทนเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงการยอมรับในความชอบธรรมของอำนาจและกระบวนการบริหารงานสาธารณะ การเลือกตั้งในระดับนี้จึงทำหน้าที่เป็นพื้นที่ที่สำคัญที่ประชาชนสามารถแสดงออกถึงเจตจำนงทางสังคมและการเมืองกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของประชากรในท้องถิ่น

ในเชิงพัฒนาการประชาธิปไตยกระบวนการเลือกตั้ง อบต. ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบการปกครองท้องถิ่น โดยทำให้การบริหารงานมีความโปร่งใสและตอบสนองต่อประชาชนได้อย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการเลือกตั้งยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาคประชาชนและองค์กรท้องถิ่น และส่งเสริมให้ประชาชนเห็นคุณค่าและบทบาทของตนในการกำหนดอนาคตของพื้นที่ตนเองอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี อีกด้านหนึ่งของเหรียญที่มักถูกละเลยในกระบวนการศึกษาการเมืองท้องถิ่น (Local Politics) คือความเป็นจริงเชิงโครงสร้างและพฤติกรรมทางการเมืองที่ปรากฏในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แม้การเลือกตั้งดังกล่าวจะถูกออกแบบภายใต้หลักการและความคาดหวังว่าจะทำหน้าที่เป็นพื้นที่เรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนและเป็นกลไกในการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยระดับฐานราก หากแต่ในเชิงปฏิบัติกลับสะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนทางอำนาจและข้อจำกัดของระบบการเมืองท้องถิ่นไทยอย่างเด่นชัด

การเลือกตั้ง อบต. ในหลายพื้นที่ไม่ได้ดำเนินไปตามเจตนารมณ์ของการส่งเสริมประชาธิปไตยจากล่างขึ้นบนหากกลับเผยให้เห็นลักษณะของการเมืองแบบอุปถัมภ์ (patron-client politics) การเมืองของวงศ์ตระกูล (dynasty politics) การซื้อเสียง การใช้อิทธิพลของกลุ่มบ้านใหญ่ หรือแม้แต่ความบกพร่องไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐในการบริหารจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและมาตรฐานความโปร่งใส แต่ปัญหาเหล่านั้นกลับไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมหรือถูกเพิกเฉยราวกับไม่มีอะไรเกิดขึ้นหลังการเลือกตั้ง ทุกฝ่ายพร้อมจะกวาดปัญหาไว้ใต้พรมปิดเก็บไว้ในมุมมืดของประชาธิปไตยท้องถิ่น

ในหลายกรณีการเลือกตั้ง อบต. กลายเป็นชนวนเหตุของความขัดแย้งภายในชุมชนมากกว่าจะเป็นกระบวนการสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองร่วมกัน ความสัมพันธ์ทางสังคมที่เคยตั้งอยู่บนฐานของความไว้วางใจและทุนทางสังคมถูกกัดกร่อนลงจากการแข่งขันทางการเมืองที่มีเดิมพันสูงและขาดกลไกตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและซ้ำซากได้สะสมกลายเป็นเสมือน“สนิมทางสังคม” ที่ค่อย ๆ กัดกร่อนและบ่อนเซาะความเชื่อมั่นของสมาชิกชุมชนต่อระบบการเมืองท้องถิ่น ทั้งยังส่งผล

ให้พลังทางสังคมและพลังของประชาธิปไตยฐานรากค่อย ๆ เสื่อมถอยลงในระยะยาว

ข้อสังเกตของผู้เขียนเห็นว่าการที่ อบต. เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดระหว่างประชาชนและผู้บริหารท้องถิ่นมากที่สุด ทำให้การเลือกตั้ง อบต. มีลักษณะความเป็นพื้นที่การเมืองเชิงสัมพันธ์ภาพ (relational politics) ฝังรากลึกที่สุดในระดับการเลือกตั้ง ในขณะที่เดียวกันการเลือกตั้ง อบต. ก็เป็นเวทีการเมืองท้องถิ่นที่สะท้อนให้เห็นความเปราะบางและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของประชาธิปไตยตัวแทนของสังคมไทยได้อย่างชัดเจนที่สุดเช่นกัน

แม้กฎหมายการเลือกตั้งจะกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ดำเนินบทบาทเป็นองค์กรประชาธิปไตยตัวแทนที่เชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง แต่ในการปฏิบัติจริง กลับพบว่ากระบวนการเลือกตั้ง อบต. ยังเผชิญกับปัญหาหลากหลายด้านไม่เพียงส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นให้เข้มแข็งและยั่งยืนเท่านั้น แต่ยังสร้างแรงกดดันต่อ “ต้นทุนทางวัฒนธรรม” ของชุมชนท้องถิ่นทำให้ความสัมพันธ์เชิงสังคม ความไว้วางใจ และทุนทางสังคมที่สะสมในชุมชนถูกกัดกร่อนหรืออ่อนแรงลงอย่างเห็นได้ชัดรวมถึงปัญหาอื่น เช่น วัฒนธรรมทางการเมืองในพื้นที่ยังถูกรบงำด้วยเครือข่ายอำนาจท้องถิ่น ตระกูลการเมือง และรูปแบบเศรษฐกิจการเมืองแบบอุปถัมภ์ ฯลฯ (นายก อบต.ก., นามสมมุติ, 2568)

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลของผู้เขียนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อบต. ที่ผ่านมาพบว่า การแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้ง อบต. ในหลายพื้นที่จึงไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของนโยบายที่ชัดเจนของผู้สมัครนายก อบต. หรือความรับผิดชอบทางการเมืองที่เข้มแข็ง หากแต่ขึ้นอยู่กับโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ทุนทางเศรษฐกิจ

เครือข่ายอุปถัมภ์ และความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้สมัครโดยเฉพาะระบบเครือญาติ พรรคพวก ฯลฯ (ครู ท., นามสมมุติ, 2568)

การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งจึงถูกจำกัดด้วยโครงสร้างอำนาจและระบบอุปถัมภ์ที่ฝังลึกในชุมชนผลลัพธ์จากปรากฏการณ์เหล่านี้ทำให้การสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่แท้จริงยังคงเผชิญกับข้อจำกัดสำคัญ การทำความเข้าใจเชิงลึกต่อปัญหาเหล่านี้จึงไม่เพียงแต่เป็นความจำเป็นทางวิชาการแต่ยังเป็นประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญสำหรับการพัฒนาและเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

จากการเก็บข้อมูลของผู้เขียนพบว่าในหลายพื้นที่การเลือกตั้ง อบต. ก่อให้เกิดความตึงเครียดทางสังคมในชุมชนจนกลายเป็นประสบการณ์ร่วมที่พบซ้ำแล้วซ้ำเล่า แกนนำชาวบ้านจำนวนหนึ่งสะท้อนความรู้สึกให้ผู้เขียนรับรู้ว่าในทุกวาระการเลือกตั้งท้องถิ่นรวมถึงการเลือกตั้ง อบต. ความสัมพันธ์ภายในชุมชนมักเกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอย่างรุนแรงไม่ว่าจะเป็นระหว่างเครือญาติ กลุ่มบ้าน หรือสายตระกูลเดียวกัน ความขัดแย้งจึงไม่ได้เป็นเพียงการแข่งขันทางการเมืองของผู้สมัคร หากแต่ลุกลามเข้าไปสู่ความสัมพันธ์ส่วนตัวและครอบครัวจนถึงขั้น “ตัดญาติขาดมิตร” ความแตกแยก-ขัดแย้งในชุมชนจากการเลือกตั้งเป็นต้นทุนราคาที่ต้องจ่ายในท้องถิ่นต้องจ่ายเพื่อแลกกับประชาธิปไตยที่นักวิชาการและชนชั้นกลางปรารถนาให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น

การเมืองท้องถิ่นของการเลือกตั้งสามารถสิ้นคลอนโครงสร้างความไว้วางใจที่เป็นฐานของสังคมชุมชนได้โดยตรงราวลึกไปถึงฐานรากของชุมชนท้องถิ่น ชาวบ้านบางคนอธิบายด้วยความรู้สึกเศร้าใจเมื่อพูดถึงการเลือกตั้ง อบต. ว่าปรากฏการณ์นี้จะเกิดขึ้นทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งในท้องถิ่น แม้ช่วงเวลาหลังการเลือกตั้งความสัมพันธ์จะค่อยๆ ฟื้นคืนแต่เมื่อใกล้ครบวาระของผู้บริหาร

ท้องถิ่น วิกฤตความขัดแย้งจะกลับมาอีกครั้งราวกับเป็น“กฎตายตัว”ของการเมืองท้องถิ่นในระดับตำบล

ประสบการณ์ลักษณะนี้ทำให้คนในพื้นที่บางส่วนตั้งคำถามต่อคุณภาพของประชาธิปไตยแบบตัวแทนและคุณภาพของการเลือกตั้งท้องถิ่น เพราะหากกระบวนการเลือกตั้งเป็นกลไกที่ดีและมีความหมายเชิงสาธารณะจริงชุมชนไม่จำเป็นต้องเผชิญความแตกแยกอย่างต่อเนื่องในทุกวาระการเลือกตั้ง ผู้เขียนเห็นว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างของประชาธิปไตยแบบตัวแทนในระดับท้องถิ่น ที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนการแข่งขันทางนโยบายหรือสมรรถนะของผู้สมัครเพียงอย่างเดียว แต่ยังสะท้อนถึงความเปราะบางของระบบการเมืองท้องถิ่นอย่างลึกซึ้ง

ดังนั้นปรากฏการณ์นี้จึงเป็นข้อเท็จจริงที่จำเป็นต้องได้รับการวิเคราะห์และวิพากษ์อย่างตรงไปตรงมาทั้งในเชิงสาเหตุและผลกระทบต่อฐานรากของประชาธิปไตยท้องถิ่น เราจะเพิกเฉยต่อปรากฏการณ์เหล่านี้และปล่อยให้การเลือกตั้ง อบต. ดำเนินไปเพียงในฐานะเครื่องมือสร้างรากฐานของประชาธิปไตยแบบตัวแทนโดยไม่ตั้งคำถาม ทั้งที่อีกด้านหนึ่งของความชอบธรรมทางการเมืองผลลัพธ์จากการเลือกตั้งกลับสะท้อนถึงความเสี่ยงในการทำลายต้นทุนทางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นและส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และความสัมพันธ์ของประชาชนในระยะยาว

## **2. บทวิเคราะห์เชิงวิพากษ์**

บทความนี้ผู้เขียนนำเสนอการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์เกี่ยวกับปัญหาการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พร้อมเสนอแนวทางในการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ที่มุ่งสร้างสมดุลระหว่างประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) และประชาธิปไตยเชิงมีส่วนร่วมของประชาชน (participatory democracy) ในระดับพื้นที่

1. โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในประเทศไทยดำรงความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายอำนาจ (power network) มากกว่าความสัมพันธ์ในเชิงปัจเจกชน (individual-level relationships) สะท้อนผ่านเครือข่ายอำนาจทางวัฒนธรรมอุปถัมภ์ ระบบเครือญาติ ตระกูลการเมืองท้องถิ่น (บ้านใหญ่) กลุ่มอำนาจ หรือพรรคพวกท้องถิ่น วิถีความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าวได้ตกผลึกเป็นโครงสร้างอำนาจที่กำหนดแบบแผนพฤติกรรมทางการเมืองของคนในท้องถิ่น (โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2554) รวมถึงกระบวนการเลือกตั้งในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ระบบอุปถัมภ์สร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้มีทรัพยากรและประชาชนในพื้นที่ผู้มีอำนาจมักใช้ทรัพยากรหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น เงินช่วยเหลือ สิ่งของ หรือโอกาสทางเศรษฐกิจ แลกกับความจงรักภักดีและการสนับสนุนทางการเมือง ทำให้การแข่งขันในกระบวนการเลือกตั้งไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานของนโยบายหรือสมรรถนะของผู้สมัครแต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการระดมทุนและบริหารเครือข่ายอุปถัมภ์ (อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์, 2538)

ในทำนองเดียวกันระบบเครือญาติและสายตระกูลในชุมชนท้องถิ่นก็มีบทบาทสำคัญในการกำหนดรูปแบบการสนับสนุนผู้สมัคร การเลือกตั้งจึงกลายเป็นการต่อสู้ระหว่างเครือญาติหรือกลุ่มบ้าน ผลของการต่อสู้กันในทางการเมืองกระทบต่อความสัมพันธ์ทางสังคมที่เคยแน่นแฟ้นถูกทดสอบและบางครั้งแตกสลาย ความขัดแย้งไม่ได้จำกัดอยู่เพียงเวทีการเมือง หากลุกลามไปถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวและครอบครัว ส่งผลให้ชุมชนต้องแบกรับต้นทุนทางสังคมอย่างต่อเนื่อง (โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2565)

ยิ่งไปกว่านั้นเครือข่ายอำนาจและกลุ่มพรรคพวกท้องถิ่นมักครอบงำการเมืองในระดับพื้นที่ การสนับสนุนผู้สมัครส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความจงรักภักดีต่อกลุ่มอำนาจมากกว่าการพิจารณาคุณสมบัติ

หรือวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร การเลือกตั้งจึงกลายเป็นเวทีต่อรองของ  
อำนาจและผลประโยชน์ส่วนตัว มากกว่าการสะท้อนเจตจำนงของ  
ประชาชนในฐานะพลเมือง ส่งผลให้ประชาธิปไตยตัวแทนในระดับ  
ท้องถิ่นอ่อนแอ และความเข้มแข็งของสังคมฐานรากถูกกัดกร่อน  
อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ผู้เขียนยังพบว่าในหลายพื้นที่ผู้บริหารองค์การ  
บริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน  
ตำบลมักมาจากตระกูลการเมืองที่มีฐานอำนาจในท้องถิ่นเป็นทุนเดิม  
ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองระดับชาติ นักธุรกิจท้องถิ่น ผู้รับเหมางาน  
รัฐ หรือชนชั้นนำในหมู่บ้าน ตระกูลการเมืองเหล่านี้ทำหน้าที่เสมือน  
สถาบันคู่ขนานที่ควบคุมทั้งการคัดเลือกผู้สมัคร การระดมทุนรณรงค์  
เครือข่ายผู้สนับสนุน และการตัดสินใจทางการเมืองและมีความ  
ได้เปรียบผู้สมัครที่ไม่ได้มาจากตระกูลการเมือง (ไอฟาร์ ถิ่นบาง  
เตียว, 2567)

อำนาจของตระกูลการเมืองในท้องถิ่นบางพื้นที่ไม่จำกัดอยู่  
เพียงระดับท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังเชื่อมโยงกับผู้มีอิทธิพลในระดับ  
อำเภอ จังหวัด และแม้แต่พรรคการเมืองระดับชาติ ด้านหนึ่งของการ  
เลือกตั้ง อบต. จึงไม่ใช่เพียงเวทีการเมืองในระดับฐานราก แต่  
กลายเป็นจุดเริ่มต้นของห่วงโซ่อำนาจที่เชื่อมโยงตั้งแต่หมู่บ้านไป  
จนถึงรัฐสภา ปรากฏการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบใน 2 มิติสำคัญ

1. ผู้สมัครที่อยู่นอกเครือข่ายตระกูลการเมืองมักมีโอกาสเข้าสู่  
อำนาจต่ำมากทำให้การแข่งขันทางการเมืองไม่เป็นธรรมและไม่เท่า  
เทียม

2. อำนาจรัฐถูกผูกขาดโดยกลุ่มเดิมส่งผลให้กระบวนการ  
ตัดสินใจเชิงนโยบายถูกกำกับโดยผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มมากกว่า  
ผลประโยชน์สาธารณะ

อิทธิพลของตระกูลการเมืองส่งผลต่อการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น ทำให้การเลือกตั้งดำเนินไปภายใต้กลไกการเมืองแบบ“ปิด”ที่ผู้เล่นใหม่หรือพลเมืองที่ต้องการมีส่วนร่วมเข้าถึงได้ยาก ความเข้มแข็งของประชาธิปไตยตัวแทนในระดับฐานรากจึงถูกจำกัดอยู่ในเครือข่ายอำนาจเดิมอย่างต่อเนื่อง (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และ ชัยณรงค์ เครือนวน, 2552)

2. ความบกพร่องและไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง อบต. แม้ว่า การเลือกตั้ง อบต. จะถือเป็นกระบวนการประชาธิปไตยในระดับฐานรากที่สะท้อนเจตจำนงของประชาชนในการกำหนดผู้นำท้องถิ่นและกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชน หากแต่ในเชิงปฏิบัติการบริหารจัดการเลือกตั้งโดยหน่วยงานของรัฐกลับเผชิญกับข้อจำกัดและความบกพร่องในหลายมิติ

2.1 ความไม่ต่อเนื่องของกระบวนการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นปัญหาที่มีผลต่อความเสื่อมถอยของระบบประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ การหยุดจัดการเลือกตั้งเป็นเวลานานหลายปีหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระดับประเทศ รัฐประหาร 2557 ส่งผลให้ระบบการเมืองท้องถิ่นขาดพัฒนาการทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขาดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการจัดการเลือกตั้ง ขณะที่ประชาชนเองก็สูญเสียโอกาสในการเรียนรู้และมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะพลเมืองประชาธิปไตย กระบวนการเลือกตั้งที่กลับมาดำเนินการในภายหลังจึงเต็มไปด้วยความล่าช้า ความสับสน และความไม่พร้อมทั้งในเชิงโครงสร้างและบุคลากร (ประชาไท, 2564)

2.2 การประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบในกระบวนการเลือกตั้งยังคงมีลักษณะซ้ำซ้อนและขาดเอกภาพ แม้

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จะมีอำนาจกำกับดูแลการเลือกตั้งทั่วประเทศ แต่ในทางปฏิบัติกลับต้องพึ่งพาการดำเนินงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ การแบ่งเขตอำนาจและบทบาทหน้าที่ที่ไม่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานเหล่านี้นำไปสู่ความล่าช้าในการดำเนินการ ความไม่สอดคล้องกันของข้อมูลและช่องว่างในการตรวจสอบ ทำให้กระบวนการเลือกตั้งในบางพื้นที่ขาดความน่าเชื่อถือและมีความคลุมเครือในด้านมาตรฐาน (We Watch, 2568)

2.3 การขาดกลไกตรวจสอบและการดำเนินการที่โปร่งใส เป็นปัญหาที่ฝังลึกอยู่ในกระบวนการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่น การพึ่งพาข้าราชการท้องถิ่นในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งโดยตรงทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการแทรกแซงทางการเมืองในระดับพื้นที่ ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นบางกลุ่มเปิดช่องให้เกิดความเอนเอียงและการใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อสนับสนุนผู้สมัครที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจหรือการเมือง ผลที่ตามมาคือการบั่นทอนความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งและการลดทอนความไว้วางใจของประชาชนต่อสถาบันการเมืองในระดับท้องถิ่น

2.4 ความไม่เพียงพอของงบประมาณและบุคลากรที่ใช้ในการจัดการเลือกตั้งเป็นอีกมิติหนึ่งของความไร้ประสิทธิภาพหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากมีทรัพยากรจำกัด โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทหรือห่างไกล การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง การขาดเครื่องมือเทคโนโลยีสนับสนุนการนับคะแนน การขาดระบบติดตามผลแบบเรียลไทม์ ล้วนทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่เป็นระบบ การพึ่งพาวิธีการแบบเอกสารกระดาษในยุคดิจิทัลยิ่งเพิ่มโอกาสของความผิดพลาดและการทุจริตที่ตรวจสอบได้ยาก

2.5 การบังคับใช้กฎหมายเลือกตั้งยังคงอ่อนแอและขาดประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริต แม้มีกฎหมายห้ามซื้อเสียง การใช้สิทธิพล หรือการกระทำอันเป็นการเอื้อประโยชน์ทางการเมือง แต่การบังคับใช้ในระดับพื้นที่กลับดำเนินไปอย่างเชื่องช้า และไม่ทั่วถึง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจและขาดกลไกสอบสวนที่มีประสิทธิภาพ การร้องเรียนการทุจริตจำนวนมากจึงมักถูกปล่อยปละละเลยหรือจบลงโดยไม่ถูกตรวจสอบอย่างจริงจัง ภาวะดังกล่าวสะท้อนถึงรัฐที่อ่อนแอเชิงสถาบัน (weak institutional capacity) ที่ไม่สามารถใช้อำนาจทางกฎหมายเพื่อควบคุมกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.6 ความล้มเหลวในการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองเป็นประเด็นที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าปัญหาเชิงโครงสร้าง หน่วยงานรัฐส่วนใหญ่ยังคงมองการเลือกตั้งในฐานะภารกิจเชิงบริหารมากกว่ากระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง ประชาชนจำนวนมากไม่น้อยจึงมองการเลือกตั้งเป็นเพียงการแข่งขันของกลุ่มอำนาจ ไม่ใช่กลไกในการกำหนดอนาคตของชุมชน วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพึ่งพาอุปถัมภ์ยังคงดำรงอยู่ และขัดขวางการเติบโตของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ในระดับฐานรากอย่างต่อเนื่อง

3. วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นและพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในระดับตำบลมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบและผลลัพธ์ของการเลือกตั้ง อบต. ในหลายท้องถิ่น พบว่าวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นยังคงถูกครอบงำด้วยความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอุปถัมภ์ที่ประชาชนมักเลือกผู้สมัคร อบต. ทั้งนายก อบต. และ ส. อบต. ตามความคุ้นเคยหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้นำท้องถิ่น ไม่ใช่ตามวิสัยทัศน์หรือนโยบายสาธารณะในการตัดสินใจทางการเมือง

การเลือกตั้ง อบต. ภายใต้บริบทของวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นและพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้การแข่งขันทางการเมืองเป็นการเมืองของการเลือกตั้งระหว่างกลุ่มอำนาจและผลประโยชน์ในชุมชนมากกว่าการแข่งขันเชิงนโยบายของผู้สมัคร การเลือกตั้งจึงมักกลายเป็นเวทีที่ผู้สมัครแข่งขันกันเพื่อรักษาหรือขยายอิทธิพลทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในระดับท้องถิ่น แทนที่จะเป็นการนำเสนอแนวคิดหรือวิสัยทัศน์ในการพัฒนาชุมชนอย่างเป็นระบบ

เมื่อการเมืองของการเลือกตั้ง อบต. มีการแข่งขันช่วงชิงอำนาจกันอย่างเข้มข้นโอกาสที่จะเกิดปรากฏการณ์ทุจริตการเลือกตั้ง เช่น การซื้อเสียง การใช้อิทธิพลทางการเมือง หรือการใช้อิทธิพลทางเศรษฐกิจย้อมสูงขึ้นไป สิ่งเหล่านี้ไม่เพียงลดทอนความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งแต่ยังบั่นทอนศักยภาพของประชาธิปไตยฐานรากในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ทำให้การเลือกตั้ง อบต. ขาดประสิทธิภาพในการเป็นกลไกสะท้อนเจตจำนงของประชาชนและเป็นเวทีพัฒนานโยบายสาธารณะที่แท้จริง

นอกจากนี้ยังพบว่าพฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชนยังสะท้อนแนวโน้มของความรักดีส่วนบุคคล ความเป็นเครือญาติ วงศ์ตระกูล พรรคพวก และความคุ้นเคยกับผู้นำท้องถิ่นมากกว่าการพิจารณาความสามารถหรือคุณสมบัติด้านนโยบายของผู้สมัคร ผลลัพธ์ของพฤติกรรมเช่นนี้นำไปสู่การผูกขาดอำนาจในระดับท้องถิ่นของกลุ่มบ้านใหญ่ ตระกูลการเมือง หรือผู้นำเก่าอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันการไม่ตระหนักถึงสิทธิและบทบาททางการเมืองของพลเมืองทำให้ประชาชนบางส่วนละเลยการมีส่วนร่วมเชิงรุก เช่น การไม่ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือไม่ติดตามตรวจสอบความโปร่งใสของการจัดการเลือกตั้ง ปรากฏการณ์ดังกล่าวเปิดช่องให้เกิดการทุจริตและการบิดเบือนผลการเลือกตั้งได้ง่าย

อีกทั้งประชาชนจำนวนมากยังมองการเลือกตั้งเป็น เหตุการณ์เฉพาะช่วงเวลา มากกว่ากระบวนการที่เกี่ยวข้องกับ ชีวิตประจำวันหรือการพัฒนาชุมชน ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของ พลเมืองในกระบวนการตรวจสอบและกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นมี จำกัด การตระหนักรู้และความรับผิดชอบทางการเมืองจึงไม่ถูก ปลุกฝังอย่างต่อเนื่อง ทำให้การเลือกตั้ง อบต. กลายเป็นเวทีการ แข่งขันของผลประโยชน์ส่วนบุคคลและความสัมพันธ์ทางสังคม มากกว่าการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยท้องถิ่น (จรัส สุวรรณมาลา, 2550 หน้า 11-18.)

4. ความอ่อนแอของสภา อบต. และกลไกตรวจสอบ ทำให้ การเลือกตั้งไร้ความหมายกลายเป็นพิธีกรรมทางการเมือง ระบบ การตรวจสอบและถ่วงดุลในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แม้จะมีโครงสร้างและกลไกตามกฎหมายรองรับแต่ในการปฏิบัติ กลับเผชิญข้อจำกัดเชิงสถาบันและเชิงอำนาจอย่างชัดเจน เช่น ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนายก อบต. กับสมาชิกสภา ในหลาย พื้นที่สมาชิกสภามักมาจากฐานสนับสนุนเดียวกันกับผู้บริหาร หรือ เป็นกลุ่มเดียวกันระหว่างนายก อบต. และ ส.อบต. ทำให้สมาชิกสภา ไม่สามารถทำหน้าที่ถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหาร ได้อย่างแท้จริง กลไกเช่นนี้จึงกลายเป็นเพียงการยืนยันอำนาจของ ผู้บริหารมากกว่าการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างมี อิศระ

ในหลายตำบล สภา อบต. กลายเป็นพื้นที่รับรอง โครงการ ของผู้บริหารแทนที่จะเป็นเวทีพิจารณาเชิงนโยบายสาธารณะหรือ เวทีถกเถียงเพื่อหาประโยชน์สูงสุดของชุมชน การประชุมสภาและ การตัดสินใจเชิงนโยบายมักเป็นขั้นตอนเชิงพิธีกรรม (ritualistic process) มากกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่แท้จริง สิ่งนี้สะท้อน ถึงความอ่อนแอของสภาในฐานะกลไกตรวจสอบภายในองค์กร ปกครองท้องถิ่น และส่งผลให้ความรับผิดชอบทางการเมือง

(political accountability) ของผู้บริหารถูกลดทอนลงอย่างชัดเจน (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2553)

ขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณและการกำกับดูแลโครงการ มักเป็นไปในลักษณะเชิงสัญลักษณ์ (symbolic participation) มากกว่าการมีส่วนร่วมที่แท้จริงประชาชนส่วนใหญ่ถูกเชิญให้ร่วมประชุมหรือรับทราบข้อมูลเป็นขั้นตอนพิธีกรรม โดยไม่มีอำนาจหรือเครื่องมือในการตรวจสอบหรือเสนอแนะเชิงนโยบายอย่างแท้จริง ทำให้กลไกประชาชนที่ควรเป็นตัวแทนความต้องการของชุมชนไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

นอกจากนี้กลไกตรวจสอบภายนอก เช่น ผู้ตรวจการท้องถิ่น หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งท้องถิ่น (กกต.ท้องถิ่น) ก็ยังเผชิญข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และความสามารถในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ไม่สามารถเข้ามากำกับหรือตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารได้อย่างเข้มงวด การขาดอำนาจและความเป็นอิสระของกลไกตรวจสอบเหล่านี้ส่งผลให้ ระบบถ่วงดุลและตรวจสอบภายใน อบต. อ่อนแอ และไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริหารรับผิดชอบต่อสาธารณะได้

โดยรวมโครงสร้างเช่นนี้ทำให้การเลือกตั้ง อบต. แม้จะถูกออกแบบเพื่อสะท้อนเจตจำนงของประชาชนแต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถผลักดันให้เกิดความรับผิดชอบทางการเมืองหรือเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นได้อย่างที่ควร การขาดความเข้มแข็งของสภาและข้อจำกัดของกลไกตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ทางอำนาจและโครงสร้างเชิงสถาบันเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาธิปไตยระดับตำบลยังเผชิญปัญหาการผูกขาดอำนาจและความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการ

## สรุปและข้อเสนอแนะ

การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นกระบวนการประชาธิปไตยระดับฐานรากที่สะท้อนทั้งศักยภาพและข้อจำกัดของการเมืองท้องถิ่นไทยในเวลาเดียวกัน ในทางหลักการเลือกตั้ง อบต. ถูกออกแบบให้เป็นกลไกถ่ายโอนอำนาจจากประชาชนสู่ตัวแทนในพื้นที่ เพื่อให้การบริหารจัดการท้องถิ่นตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองในระดับชุมชน

หากแต่ในทางปฏิบัติการเลือกตั้ง อบต. กลับกลายเป็นภาพสะท้อนของโครงสร้างอำนาจแบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์เชิงตระกูล และพฤติกรรมทางการเมืองที่ยังคงยึดโยงกับเครือข่ายผลประโยชน์ในชุมชน

วัฒนธรรมทางการเมืองที่เน้นความสัมพันธ์ส่วนบุคคลและความภักดีต่อผู้นำ ทำให้การเลือกตั้งในหลายพื้นที่ขาดการแข่งขันเชิงนโยบายอย่างแท้จริง ส่งผลให้กระบวนการคัดสรรผู้นำท้องถิ่นถูกรวบงำด้วยทุนทางเศรษฐกิจและอิทธิพลทางสังคมมากกว่าการพิจารณาความสามารถเชิงบริหารหรือวิสัยทัศน์เชิงสาธารณะ

ขณะเดียวกันความอ่อนแอของกลไกตรวจสอบภายใน เช่น สภา อบต. ที่มักมีฐานสนับสนุนเดียวกับฝ่ายบริหาร และกลไกตรวจสอบภายนอกที่ขาดอำนาจและทรัพยากร ทำให้ระบบถ่วงดุลไม่สามารถทำงานได้จริงการเลือกตั้งจึงกลายเป็นเพียงพิธีกรรมทางประชาธิปไตยมากกว่ากระบวนการสร้างความรับผิดชอบทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ความบกพร่องของหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้ง ทั้งในด้านความต่อเนื่องเชิงนโยบาย ความไม่พร้อมด้านงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยี ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายเลือกตั้งที่อ่อนแอ ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิง

สถาบันของรัฐไทยในการสร้างความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการเลือกตั้งท้องถิ่น ความเปราะบางเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมการเมืองดังกล่าวส่งผลให้ประชาธิปไตยท้องถิ่นไม่สามารถหยั่งรากได้อย่างมั่นคง

การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นจำเป็นต้องก้าวข้ามการเลือกตั้งเชิงพิธีกรรมไปสู่การเมืองของการมีส่วนร่วมที่เน้นการสร้างพลเมืองที่ตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ และอำนาจทางการเมืองของตนเอง การเลือกตั้ง อบต. จึงควรถูกมองเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองไม่ใช่จุดสิ้นสุดของประชาธิปไตยในระดับตำบล

การมีประชาธิปไตยท้องถิ่นที่ยั่งยืนต้องอาศัยสังคมที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทในทุกมิติของการบริหารท้องถิ่น ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การจัดทำงบประมาณ การตรวจสอบ ไปจนถึงการประเมินผลการบริหารงาน กระบวนการเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดพื้นที่ทางสาธารณะ (public sphere) ให้ประชาชนได้เข้ามาแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจร่วมกันอย่างแท้จริง พร้อมทั้งสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง (civic political culture) ที่ยึดหลักความเท่าเทียม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การเรียนรู้ร่วมกันในชุมชน เช่น เวทีสาธารณะ การจัดทำแผนชุมชน หรือสภาองค์กรชุมชน จึงเป็นกลไกสำคัญในการปลูกฝังความรู้สึกเป็นเจ้าของพื้นที่ทางการเมืองและสร้างพลเมืองเชิงรุก (active citizen) ที่ไม่รอการจัดสรรอำนาจจากรัฐแต่มีศักยภาพในการร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

ความยั่งยืนของประชาธิปไตยท้องถิ่นที่มั่นคงจึงได้วัดจากจำนวนครั้งของการเลือกตั้งหรือความต่อเนื่องของกระบวนการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ต้องพิจารณาจากคุณภาพของการมีส่วนร่วม

ของประชาชน ความเข้มแข็งของสถาบันท้องถิ่นและระดับความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างรัฐกับสังคมในพื้นที่ เมื่อประชาชนตระหนักในบทบาทของตนในฐานะผู้ร่วมกำหนดอนาคตชุมชนมากกว่าผู้รอรับผลจากการเมืองท้องถิ่นประชาธิปไตยฐานรากจึงจะสามารถหยั่งรากและสร้างเสถียรภาพในระยะยาวได้อย่างแท้จริง

### บรรณานุกรม

- โกวิททย์ พวงงาม, และอลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ครู ท. (นามสมมุติ). (2568, 10 พฤศจิกายน). สัมภาษณ์ส่วนตัวเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งท้องถิ่น
- จรัส สุวรรณมาลา (2550) วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย. ในวารสารสถาบันพระปกเกล้า วารสารปีที่ 5 ฉบับที่ 3 เดือนกันยายน - ธันวาคม 2550. หน้า 11-18.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, และ ชัยณรงค์ เครือนวน. (2552). การสะสมทุนและโครงสร้างอำนาจชั่วคราวในจังหวัดชลบุรี. ม.ป.ท.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2553, กรกฎาคม 3). ประชาธิปไตย 2 ระดับในสังคมไทย. ประชาไท. สืบค้นเมื่อ [12 พย.2568], จาก <https://prachatai.com/journal/2010/07/30188>
- นายก อบต. ก. (นามสมมุติ). (2568, 10 พฤศจิกายน). สัมภาษณ์ส่วนตัวเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้ง อบต.
- ประชาไท. (2564, 29 ตุลาคม). รัฐประหารกำลังดึงการปกครองท้องถิ่นสู่ยุคกึ่งรัฐสภาแก๊งอำมาตยาธิปไตย. สืบค้นเมื่อ [วัน/เดือน/ปี], จาก <https://prachatai.com/journal/2021/10/95673>
- ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ไพรัช คล่องการ, 10 พ.ย. 2568 (2568, 10 พฤศจิกายน). สัมภาษณ์ส่วนตัวเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งท้องถิ่น

- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.  
2537. (2537). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 22 ก หน้า  
1-2
- เศรษฐศาสตร์การเมือง. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐศาสตร์)  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว (2554). พัฒนาการของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น  
ในภาคตะวันออก: วิเคราะห์ในเชิง
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว. (2565). การขยายตัวของระบบธุรกิจการเมือง  
ในระดับชุมชน: กรณีศึกษา ตำบลกระแสน อำเภอกง  
จังหวัดระยอง. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย,  
5(1), 47-72.
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว. (2567, 21 ธันวาคม). ‘บ้านใหญ่’ ผลผลิตจาก  
ความบิดเบี้ยวของประเทศไทย. EPIGRAM NEWS. สืบค้นเมื่อ 12  
พ.ย. 68 จาก  
<https://epigramnews.co/people/interview-with-olan-local-politics/>
- We Watch. (2025, พฤษภาคม 13). ส่วนใหญ่เราจะเฝ้าติดตาม  
บุคลากรเทศบาล 2568: เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ต้องเร่งแก้ไข.  
สืบค้นเมื่อ [12 พย 2568 ], จาก  
<https://wewatchthailand.org/statements/2025-05-13-01>

**“การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น  
จำเป็นต้องก้าวข้ามการเลือกตั้งเชิงพิธีกรรม  
ไปสู่การเมืองของการมีส่วนร่วมที่เน้นการ  
สร้างผลเมืองที่ตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่  
และอำนาจทางการเมืองของตน”**

ไอฟาร์ ถิ่นบางเตียว

รัฐประหาร อบต.: ท้องถิ่นไทยภายใต้ระบอบ คสช.  
(2557 - 2562)

พงศธร กันทวงศ์\*

---

\* ฝ่ายข้อมูลและประสานงานด้านวิชาการ มูลนิธิวีวอช (We Watch Foundation)

“...ข้ออ้างที่จะเข้ามาปราบทุจริตคอร์รัปชันนั้น เป็นอีกหนึ่งวาทกรรมที่คณะรัฐประหารใช้ในการสร้างความชอบธรรมในการดำรงอยู่ในอำนาจการเมือง คณะรัฐประหารโดยตัวมันเองนั้นไม่มีความชอบธรรมใดๆ ทั้งสิ้นในการปกครองเพราะยึดอำนาจมา...”

(ปฐวี โชติอนันต์, 2565)

เมื่อกล่าวถึงองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มักไม่ได้รับความสนใจเท่ากับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นอื่นๆ อย่าง อบจ.และเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ แต่ อบต.มีความสำคัญกับพื้นที่ชนบทเป็นอย่างยิ่งเพราะมีความใกล้ชิดในการดูแลประชาชนมากที่สุด รูปแบบหนึ่ง อาทิ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การจัดการศึกษาอบรม และศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งเป็นเครือข่ายการสร้างฐานเสียงสำคัญให้การเลือกตั้งท้องถิ่นระดับอื่น โดยปัจจุบันมีจำนวนประมาณ 5,300 แห่ง ได้รับงบประมาณรวม 226,450 ล้านบาท (iLaw. 2564; พงศธร กันทวงศ์, 2568) และสามารถยกระดับเป็นเทศบาลได้หากจำนวนประชากรและรายได้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด แต่ อบต.ยังพบความท้าทายในเรื่องจำนวนประชากร รายได้ และเจตจำนงของประชาชนในพื้นที่ ทำให้มีอำนาจจำกัดในการทำหน้าที่มากกว่าเทศบาล เช่น การตั้งสำนักทะเบียนหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยที่ทำได้เพียงการสนับสนุนเท่านั้น (ธีร์วัฒน์ ชูรัตน์, 2564)

โดยเฉพาะเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) รัฐประหารในปี 2557 ยิ่งถ่วงรั้งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้ถดถอยมากยิ่งขึ้น งานศึกษาชี้ให้เห็นว่าท้องถิ่นและนักรการเมืองถูกทำให้อ่อนแอลงภายใต้ระบบราชการที่เข้มแข็ง ผ่านการแช่แข็งการเลือกตั้งท้องถิ่น การลดอำนาจตัวแทนประชาชนผ่านคณะกรรมการ

ที่มาจาก การแต่งตั้ง การหยุดปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่น ควบคุมผ่านงบประมาณที่มากขึ้นทำให้ท้องถิ่นต้องทำตามวัตถุประสงค์จากส่วนกลาง การดึงงบประมาณสู่ประชาชนผ่านระบบราชการกับทุนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลในนามโครงการพระราชรัฐ (ปฐวี โชติอนันต์, 2564) และการตรวจสอบท้องถิ่นผ่านองค์กรอิสระที่ล่าช้า (ประเทือง ม่วงอ่อน, 2565)

อย่างไรก็ตาม การศึกษาเกี่ยวกับ อบต.ส่วนใหญ่มักเน้นในเรื่องประเมิณการทำงาน ความพึงพอใจของประชาชน หรือศึกษาเจาะจงการทำงานแบบเป็นกรณีศึกษาเฉพาะพื้นที่ ซึ่งจำเป็นต้องเติมมิติการเมืองระดับชาติที่ส่งผลต่อการปกครองท้องถิ่นต่างจากท้องถิ่นในระดับอื่นถูกให้ความสำคัญมากกว่า ดังนั้น ผู้เขียนจึงต้องการศึกษาเฉพาะเจาะจงไปที่ อบต.ในยุค คสช.เพื่ออธิบายให้เห็นถึงสถานการณ์ รูปแบบวิธีการ ของการปกครองภายใต้รัฐบาลทหารที่มีต่อการกระจายอำนาจ

### **รูปแบบและกลไกการควบคุม อบต. ภายใต้ระบอบ คสช.**

ประการแรก รูปแบบการแช่แข็งการเลือกตั้งกลไกควบคุม อบต.ผ่านระบบราชการ หลังการรัฐประหารปี 2557 มีการออกคำสั่งหัวหน้า คสช. 1/2557 กับประกาศ คสช. 85/2557 (คณะรักษาความสงบแห่งชาติ, 2567; 2567ก) ทำให้นายก อบต.ที่มาจาก การเลือกตั้งก่อนรัฐประหารถูกแช่แข็งให้ดำรงตำแหน่งนานกว่า 8 – 9 ปี โดยไม่มีการเลือกตั้งใหม่ ส่วนสภาท้องถิ่นหากมีจำนวนน้อยกว่า กึ่งหนึ่งถูกกำหนดให้มีการสรรหา โดยข้าราชการที่แต่งตั้ง อาทิ ผู้ว่าราชการฯ อัยการ กกต. สตง. ป.ป.ช. กอ.รมน. ประธานสภาหอการค้า/สภาอุตสาหกรรม/สภานายความประจำจังหวัด เพื่อสรรหาข้าราชการเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนและกำหนดให้จำนวน 3 คน มาจากข้าราชการตำแหน่งชำนาญการพิเศษหรือระดับ 8 หรือเทียบเท่าขึ้นไป ตัวอย่างผิวเผินเหมือนได้ผู้เชี่ยวชาญมาทำงาน แต่เนื้อ

ในสะท้อนให้เห็นถึงความกลัวการเคลื่อนไหวทางการเมือง (พัชรรสฤษดิ์ กนิษฐเสน, ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์ และอัญริษา รุ่งแสง, 2566)

การรวมอำนาจให้มาอยู่ภายใต้ระบบราชการที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด (recentralization) สร้างระบบราชการที่เข้มแข็งสิ่งนี้ก่อให้เกิดสถานะที่ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2547) เรียกว่า “รัฐรวมศูนย์อำนาจ” อย่างชัดเจน ที่ระบบราชการเข้าควบคุมท้องถิ่น รังเกียจนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำลายความยืดหยุ่นและการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของสภาท้องถิ่น และอบต.กลายเป็นเพียงหน่วยรับคำสั่งของส่วนกลางเท่านั้น และหากมองแบบ Manor (1999) นี่คือการทำลายการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) กลายเป็นเพียงการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ให้ข้าราชการกระจายตัวกันไปปกครองเท่านั้น

ประการที่สอง รูปแบบและกลไกการควบคุมผ่านการระงับการปฏิบัติหน้าที่ของนายก อบต. ผ่านคำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ 1/2559 บัญชีแนบท้ายพบว่ามียาก อบต.จำนวน 37 คน ที่ถูกระงับการปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน จำนวนกว่า 32 คน มาจากจังหวัดสกลนคร เนื่องจากถูกตรวจสอบจาก ป.ป.ท. ป.ป.ช. และ สตง. (ประชาไท, 2559) หากไล่ตั้งแต่คำสั่งแรกจนถึงคำสั่งที่แปดพบว่า มียาก อบต.และฝ่ายสภาจำนวน 94 คน ที่ถูกสั่งระงับการปฏิบัติหน้าที่ (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2561) น่าสนใจว่าแม้มีหน่วยงานตรวจสอบการทำหน้าที่อย่างมากมาแล้ว แต่หัวหน้า คสช.กลับใช้อำนาจพิเศษเพื่อมาระงับการปฏิบัติหน้าที่ เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2565) ชี้ว่าช่วงการปกครองของ คสช.เป็นการควบคุมนักการเมืองท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้อำนาจ หรือหยุดเคลื่อนไหวทางการเมือง

การกระทำนี้สะท้อนสถานะที่ ธเนศวร์ เจริญเมือง เรียกว่า “รัฐรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป” (An over-centralized state)

(ธเนศร์ เจริญเมือง, 2547) ได้อย่างเห็นได้ชัดมากที่สุด เพราะมันคือการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการลงโทษหรือระงับการปฏิบัติหน้าที่ผู้นำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งได้ทันทีโดยข้ามกระบวนการปกติ และในกรอบของ Manor (1999) นี่คือการยืนยันสถานะการแบ่งอำนาจชัดเจน เพราะมันแสดงให้เห็นว่าแม้ท้องถิ่นจะมีการเลือกตั้ง (Devolution) ก่อนการรัฐประหาร แต่สุดท้ายอำนาจสูงสุด (Sovereignty) ที่จะให้หรือเอาคืนตำแหน่งนั้นยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง (คสช.) ไม่ใช่ประชาชนในพื้นที่เมื่อการเมืองระดับชาติเป็นเผด็จการ และสิ่งนี้ทำให้การเมืองท้องถิ่นขาดพลวัตจากความหยุดนิ่ง (ณัฐกร วิหิตานนท์, 2561)

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญฉบับ คสช. ทำลายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รธน. ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ฉบับปี 2560 ที่มี มีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการ แม้อ้างว่าผ่านประชามติ แต่ประชามติที่เกิดขึ้นอยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนทำให้ รธน. ชุดนี้สะท้อนเจตจำนงของคณะรัฐประหารมากกว่าความต้องการของประชาชน เมื่อเข้าไปดูเนื้อหาภายในหมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ไม่ปรากฏการระบุเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเลยแม้แต่คำเดียว ต่างจาก รธน. ฉบับปี 2540 และ 2550 หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐที่กล่าวถึงการกระจายอำนาจ (ปราน สุวรรณมงคล, 2564)

และผู้เขียนเห็นว่าการหายไปประเด็นเหล่านี้ไม่ใช่เรื่องบังเอิญ แต่คือความตั้งใจที่จะลดความสำคัญของ อปท. ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ แม้พูดได้ว่า รธน. ไม่จำเป็นต้องบัญญัติรายละเอียดทุกอย่าง แต่เนื้อหาส่วนอื่นที่สร้างปัญหาให้กับการเมืองกลับสามารถบัญญัติไว้ได้อย่างไม่จำเป็น สิ่งนี้ก็เพื่อสถาปนาความเหนือกว่าของส่วนกลางและลดทอนความสำคัญของการกระจายอำนาจอย่างเป็นระบบ เรียกได้ว่าระบอบ คสช. สร้างสิ่งที่เรียกว่า “รัฐ

รวมศูนย์มากเกินไป” (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2547) ผ่านกฎหมายที่เป็นรากฐานของรัฐ

### **บทวิเคราะห์สถานการณ์กระจายอำนาจของ อบต. ผ่านกรอบแนวคิด**

แท้จริงแล้วสถานะการทำลายการกระจายอำนาจไม่ได้เกิดขึ้นแค่กับ อบต. แต่ภายใต้ระบอบ คสช. (2557 – 2562) กระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นถูกทำลายลงจากหลักการ Devolution ที่ท้องถิ่นต้องเป็นอิสระยึดโยงกับประชาชน นำไปสู่สิ่งที่เรียกว่าสถานะ Deconcentration ที่อำนาจกลับถูกดึงไปสู่ส่วนกลางและระบบราชการ การแข่งขันการเลือกตั้งท้องถิ่น การสรรหาแทนที่ตัวแทนประชาชน การใช้อำนาจพิเศษระงับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ ธรรมนูญ 2560 ยังละเลยหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เหล่านี้เป็นกลไกที่เสริมกันและกันได้เป็นอย่างดี

หากพิจารณาในโครงสร้างทางการเมือง สิ่งที่เกิดขึ้นภายใต้ระบอบ คสช.คือการสถาปนาให้ท้องถิ่นกลายเป็นเพียงแขนขาของระบบราชการเท่านั้น มากกว่าจะเป็นองค์กรปกครองตนเองตามแนวคิดของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2547) ช่วงเวลาดังกล่าวคือการสร้างรัฐ “รวมศูนย์มากเกินไป” ที่กฎหมาย คำสั่ง และนโยบายของรัฐบาลที่ออกแบบมาให้ส่วนกลางมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ และหากนำแนวคิดของ Manor (1999) มาวิเคราะห์จะพบว่า อบต.หรือท้องถิ่นในยุคของ คสช.ถูกทำให้กลายเป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับคำสั่งจากส่วนกลางมาปฏิบัติไม่ต่างจากหน่วยงานอื่นที่ถูกแบ่งอำนาจมาเท่านั้น ทำให้ขาดพื้นที่ทางการเมืองและการพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่น

สิ่งที่เกิดขึ้นคือท้องถิ่นอ่อนแอ ขาดพลวัตทางการเมือง (political stagnation) การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการเลือกตั้งถูกระงับ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะผู้บริหารและฝ่ายสภาของท้องถิ่นส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งสรรหา โดยข้าราชการที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง โครงสร้างอำนาจถูกออกแบบให้อยู่ภายใต้รัฐส่วนกลางอย่างเข้มงวด แม้หลังจากนั้นประเทศจะกลับเข้าสู่โหมดการเลือกตั้ง แต่กฎหมายหลายฉบับที่เกิดขึ้นในยุค คสช.ยังคงอยู่ โดยสรุปแล้ว การรัฐประหารที่สร้างระบอบคสช.เกิดการกระจายอำนาจที่หยุดนิ่ง มากไปกว่านั้นยังถอยหลังอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากการเลือกตั้งแล้ว สิ่งที่ต้องทำควบคู่คือการปรับปรุงกฎหมายให้ท้องถิ่นกลับมาใช้อำนาจมากขึ้น เพื่อทำลายรัฐรวมศูนย์ที่ฝังแน่น ปรับงบประมาณให้ท้องถิ่นมีอิสระมากยิ่งขึ้น

### บรรณานุกรม

Manor, James. The Political Economy of Democratic Decentralization. Washington, D.C.: The World Bank, 1999.

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ. “ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 (ตอนพิเศษ 183 ง): 12; 21 กรกฎาคม, 2557.

ณัฐกร วิทิตานนท์. “การปกครองท้องถิ่นไทยภายใต้ระบอบ คสช.”, ใน ตุลาการธิปไตย ศาล และการรัฐประหาร. กรุงเทพฯ: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 2561.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. “รัฐไทย: รัฐที่การกระจายอำนาจล่าช้า”,  
วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 2(1): 5-15; มกราคม-เมษายน,  
2547.

ธีร์วัฒน์ ชูรัตน์. (2564). “อบต. VS เทศบาลตำบล ต่างกันอย่างไร  
?”, The Active. <https://shorturl.asia/TnL7E>. 24  
ตุลาคม, 2568.

ปฐวี โชติอนันต์. (2565). “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการทุจริต  
คอร์รัปชัน (ตอนจบ)”, The Isaan Record .  
[https://theisaanrecord.co/2022/07/01/local-  
government-and-corruptions/](https://theisaanrecord.co/2022/07/01/local-government-and-corruptions/). 10 พฤศจิกายน, 2568.

ปฐวี โชติอนันต์. “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น ภายใต้บริบทการกระจายอำนาจในยุครัฐบาลของ  
คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พ.ศ. 2557 - 2562)”,  
วารสารการบริหารปกครอง. 10(1): 42-76; มกราคม –  
มิถุนายน, 2564.

ปธาน สุวรรณมงคล. “เหลียวหลัง มองข้างหน้าการกระจายอำนาจ  
ของรัฐไทย: แสงริบหรี่ปลายอุโมงค์”, วารสารสถาบัน  
พระปกเกล้า. 19(3): กันยายน-ธันวาคม, 2564.

ประชาไท. (2559). “ประยุทธ์ใช้ม.44 Shut Down 44 นายก อบต.  
ปลด 7 กรรมการ สสส. หมอวิชัย โดน ด้วย”, ประชาไท .  
<https://prachatai.com/journal/2016/01/63313>. 11  
พฤศจิกายน, 2568.

ประเทือง ม่วงอ่อน. “ทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
กับปัญหากระบวนการตรวจสอบแบบรวม ศูนย์อำนาจ”, ใน  
125 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2565 เล่ม 3  
การเมืองท้องถิ่น: ความร่วมมือ ปัญหา อุปสรรค และ  
ความขัดแย้ง. ธเนศวร์ เจริญเมือง บรรณาธิการ. เชียงใหม่:  
เชียงใหม่โรงพิมพ์แสงศิลป์, 2565.

พงศธร กันทวงศ์. พลวัตทางการเมืองของ “บ้านใหญ่” ในการ  
เลือกตั้งท้องถิ่น : กรณีศึกษาการเลือกตั้ง องค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัดอุบลราชธานี. การค้นคว้าอิสระปริญญา  
รัฐศาสตรบัณฑิต: มหาวิทยาลัย อุบลราชธานี, 2567.

พัชรสฤยดี กนิษฐเสน, ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์ และอัญธิชา รุ่งแสง.  
“ผลกระทบของรัฐราชการต่อการบริหารงานขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังรัฐประหาร 2557: กรณีศึกษา  
จังหวัดลำปาง”, วารสารสหวิทยาการสังคมศาสตร์และ  
มนุษยศาสตร์. 6(2): 734 – 753; มีนาคม – เมษายน,  
2566.

พัชรสฤยดี กนิษฐเสน, ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์ และอัญธิชา รุ่งแสง.  
“ผลกระทบของรัฐราชการต่อการบริหารงานขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังรัฐประหาร 2557: กรณีศึกษา  
จังหวัดลำปาง”, วารสารสหวิทยาการสังคมศาสตร์และ  
มนุษยศาสตร์. 6(2): 734 – 753; มีนาคม – เมษายน,  
2566.

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ. “คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความ  
สงบแห่งชาติ ที่ 1/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภา  
ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว”, ราชกิจจานุ  
เบกษา. เล่ม 132 (ตอน พิเศษ 1 ง): 48-52; 5 มกราคม,  
2558.

**“การหายไปของหลักการกระจายอำนาจ  
ในรัฐธรรมนูญไม่ใช่เรื่องบังเอิญ แต่คือความ  
จงใจที่จะลดความสำคัญของ อปท.ใน  
กฎหมายสูงสุดของประเทศ”**

พงศธร กันทวงศ์

ปฏิรูป อบต.กับการควบรวม ข้อเสนอที่มีอาจปฏิเสธ<sup>1</sup>

ณัฐกร วิฑิตานนท์\*

---

<sup>1</sup> เผยแพร่ครั้งแรกในคอลัมน์ “ไทยไม่ใช่กรุงเทพ” ทางเว็บไซต์ TheIO1.World เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2568

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สำนักวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

## อบต.ถูกด้อยค่ากับจำนวนที่มากไป

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต.ถูกพูดถึงมากช่วงนี้ เพราะกำลังจะมีเลือกตั้งพร้อมกันช่วงต้นปีหน้า (11 มกราคม 2569) ขณะที่กระแสวิจารณ์ อบต.ในเชิงลบของสังคมก็ยังคงมีให้เห็น เช่นที่มีผู้ร่วมรายการดังขอเปลี่ยนชื่อ อบต. เป็น “อมทุกบาททุกสตางค์” หรือแฟนบอลมักเรียกทีมฟุตบอลที่เล่นแบบไม่ค่อยมีทักษะ หรือรายการแข่งขันที่ไม่ได้มาตรฐานเชิงกระทบบกระเทียบว่า “บอล อบต.” ลีค ๆ แสดงถึงทัศนคติดูแคลนท้องถิ่นซึ่งซ่อนแฝงอยู่<sup>2</sup>

ก่อนจะเริ่มลงมือเขียนบทความชิ้นนี้ ผมจึงเริ่มต้นด้วยการลองค้นใน Google และถาม AI หลายตัว โดยใช้คำเดียวกันคือ “ปฏิรูป อบต.”

เลื่อนดูเร็ว ๆ เป็นต้องเจอข้อเสนอให้มีการควรววม อบต. ขนาดเล็กที่มีประชากรหรือรายได้น้อยเข้ากับ อบต.อื่นที่มีอาณาเขตติดต่อกัน เพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสม และเพิ่มศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ แทรกอยู่ท่ามกลางข้อเสนอแนะอื่นหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างและการบริหารจัดการ ด้านการคลังและงบประมาณ ด้านการให้บริการประชาชน ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

เท่าที่เคยคุยสอบถามนายก อบต.หลายคน บอกกับผมตรงกัน งบประมาณในมือเอาเข้าจริงมีเพียง 3-4 ล้านบาทต่อปี (จากงบประมาณรายจ่ายรวมประมาณ 40 ล้านบาท) ทั้งที่บาง อบต.เป็น อบต.ที่ตั้งอยู่ในเขตตัวอำเภอด้วยซ้ำ ทำให้ไม่สามารถจัดทำบริการ

---

<sup>2</sup> ย้อนอ่านบทความเก่าของผู้เขียนที่พูดถึงปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของ อบต.ได้จาก

“อบต.-การปกครองท้องถิ่นของคนส่วนใหญ่ของประเทศที่ถูกด้อยค่า,”

*The101.World* (2 พฤศจิกายน 2564), จาก

<https://www.the101.world/subdistrict-administrative-organization/>

สาธารณะให้ครอบคลุมภารกิจที่มีอย่างรอบด้านได้โดยทั่วถึง และรวดเร็ว เป็นต้นว่าถ้าอยากก่อสร้างถนนเส้นหนึ่งก็ต้องทยอยทำทีละช่วง งบประมาณที่จะทำตลอดทั้งเส้นในคราวเดียว นายอ.อบต.มีวาระ 4 ปี ถ้าไม่คิดทำเรื่องอื่นเลย ทำแต่ถนนอย่างเดียว สมัยหนึ่ง ๆ คงจะสร้างถนนได้เต็มที่ระยะประมาณ 6-8 กิโลเมตรเท่านั้น ผมพูดถึง อบต.ทั่ว ๆ ไป ไม่ใช่ อบต.ร่ำรวยที่กระจุกอยู่ในจังหวัดอุตสาหกรรม

ยิ่งเสียกว่านั้น เมื่อเทียบกับเทศบาล ในภาพรวม อบต.ยังต้องพึ่งพาเงินจากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ นั่นคือคิดแล้วมากถึง 94% เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านรายได้จากการจัดเก็บเองซึ่งคิดแล้วมีเพียงร้อยละ 6 โดยแยกเป็นรายได้จากรัฐจัดสรร 45% และจากเงินอุดหนุนอีกราว 44% (ข้อมูลในปีงบประมาณ 2566)

สำหรับผมมองว่าการกระจายอำนาจทางการคลังลำพังไม่ใช่ทางแก้<sup>3</sup> เนื่องจาก อบต.โดยรวมมีลักษณะร่วมกันคือ ดูแลพื้นที่เขตชนบทที่มีขนาดกว้างใหญ่ แต่จำนวนประชากรน้อย หนาซ้ำยังขาดแคลนบุคลากรที่เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง เช่น การผังเมือง<sup>4</sup>

ประกอบกับหลายพื้นที่มี สภาวะไข่แดง-ไข่ขาว ที่สะท้อนความเหลื่อมล้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองได้เป็นอย่างดี

---

<sup>3</sup> ดูตัวอย่างข้อเสนอในประเด็นนี้จาก กัลป์ กรุยรุ่งโรจน์, “กระจายเงินกระจายอำนาจ: ให้ท้องถิ่นขนาดเล็กมีโอกาสเจริญ,” *The101.World* (16 ตุลาคม 2568), จาก <https://101pub.org/financial-decentralize/>

<sup>4</sup> อำนาจหน้าที่ของ อบต.ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จำแนกเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ 9 ข้อ (มาตรา 67) เช่น จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กับกิจการที่อาจจัดทำอีก 13 ข้อ (มาตรา 68) เช่น ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร การท่องเที่ยว

ในตำบลเดียวกันมีทั้งเทศบาลตำบล และ อบต. หากยกฐานะมาจากสุขาภิบาลมักมีเขตบริเวณดูแลขนาดเล็ก คนอยู่อาศัยหนาแน่น ลักษณะทางกายภาพแบบกึ่งเมืองกึ่งชนบท มีโครงสร้างพื้นฐานที่ดีพร้อม งบประมาณค่อนข้างเพียงพอ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณใช้วิธีคำนวณต่อหัวประชากรเป็นหลัก พื้นที่ที่มีความหนาแน่นประชากรสูงย่อมได้เปรียบ ตรงกันข้ามกับ อบต. ที่เพิ่งจะเกิดขึ้นภายหลัง แต่ต้องรับผิดชอบพื้นที่กว้างใหญ่ เป็นเขตชนบทที่ยังต้องการการพัฒนาอีกมาก งบประมาณที่ได้รับไม่สอดคล้องกับภารกิจที่กำหนดให้มีรอบด้าน อบต. จึงเปรียบเสมือนไข่ขาวล้อมรอบไข่แดงที่ก็คือเทศบาล ซึ่งมีศักยภาพมากกว่า

หรือภายในตำบลเดียวกันมีท้องถิ่นถึง 3 แห่ง เช่นตำบลที่ผมอยู่อาศัย ต.ช้างเผือก อ.เมือง จ.เชียงใหม่ ประกอบด้วยทั้งเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลตำบลช้างเผือก (สุขาภิบาลเดิม) และ อบต.ช้างเผือก (สภาตำบลเดิม) สืบเนื่องจากการจัดตั้ง อบต. ในอดีตพยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการกระทบกระทั่งกับ อบต. ที่มีอยู่เดิม กอปรกับนิยมยึดเอาเขตการปกครองตามแบบมหาดไทย (หมู่บ้าน/ตำบล) เป็นที่ตั้ง

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีจำนวน อบต. รวมทั้งหมด 7,845 แห่ง แยกเป็น อบจ. 76 แห่ง เทศบาล 2,474 แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลนคร 35 แห่ง เทศบาลเมือง 221 แห่ง และเทศบาลตำบล 2,218 แห่ง ขณะที่ อบต. มีมากถึง 5,293 แห่ง โดยมีอีก 2 แห่งที่เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กทม. กับเมืองพัทยา (ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม 2568)

อนึ่ง ในปีที่ผ่านมาปรากฏข่าวว่ามี อบต. ขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล/เทศบาลเมืองก่อนครบวาระมากถึง 319 แห่ง โดยมี 95 แห่งที่ถูกตีเรื่องกลับไป เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผน

ที่ซึ่งไม่เป็นไปตามแนวเขตตำบลในท้องที่ที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย<sup>5</sup>

อย่างไรก็ดี ถ้าพิจารณาภาพรวม เทียบอัตราส่วน อปท.กับประชากร 1 แสนคน ไทยต้องถือว่ามีย่านท้องถิ่นค่อนข้างเยอะ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับประเทศแถบเอเชียด้วยกัน (ดูตารางประกอบ)

**ตาราง: ข้อมูลพื้นฐาน และสัดส่วนจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่อประชากรแสนคนของประเทศต่าง ๆ<sup>6</sup>**

ประเทศ/ ข้อมูลพื้นฐาน	ขนาดพื้นที่ (ตารางกิโลเมตร)	จำนวนประชากร (คน)	จำนวน อปท. (แห่ง)	สัดส่วน อปท. ต่อประชากร 1 แสนคน
ไทย	513,120	65,932,105	7,845	11.9 แห่ง
ฝรั่งเศส	640,294	68,620,000	35,534	51.8 แห่ง
สหราชอาณาจักร	244,820	68,265,209	418	0.61 แห่ง
ญี่ปุ่น	377,930	123,400,000	1,788	1.44 แห่ง
เกาหลีใต้	100,363	51,183,336	243	0.47 แห่ง
ออสเตรเลีย	7,692,024	27,309,396	537	1.96 แห่ง
เยอรมนี	357,114	83,555,478	11,420	9.25 แห่ง
สหรัฐอเมริกา	9,629,091	340,110,988	41,626	12.2 แห่ง

<sup>5</sup> “ตีกลับ! 95 อบต. ขอ “ยกฐานะ” เป็นเทศบาล 319 แห่ง จ่อขง มท.1 เซ็นพบผ่านเกณฑ์ ขึ้นชั้น ทต.-ทม. แค่ 204 แห่ง สด.แจงปัญหาวันนี้,” ผู้จัดการออนไลน์ (9 กันยายน 2568), จาก

<https://mgronline.com/politics/detail/9680000086430>

<sup>6</sup> ทั้ง 8 ประเทศนี้เลือกอิงตามหนังสือทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทย และต่างประเทศเปรียบเทียบของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546) โดยข้อมูลพื้นฐานใช้ตัวเลขจาก Wikipedia เป็นหลัก ส่วนจำนวนอปท.และสัดส่วนต่อประชากรแสนคนอาศัยการค้นและคำนวณโดยผู้เขียน ทั้งนี้ประเทศที่เป็นรัฐรวมไม่นับรวมมลรัฐ (States) และหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์พิเศษ (Special Purposes)

หากยึดเกณฑ์ของธนาคารโลกที่เคยเสนอว่าเกณฑ์ประชากร 10,000 คนต่อ อบต.เป็นมาตรฐานที่เหมาะสม (Optimal Size)<sup>7</sup> เช่นเดียวกับข้อเสนอจากโครงการวิจัยของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ<sup>8</sup> ถ้าเช่นนั้นประเทศไทยควรมีจำนวน อบต.อยู่ที่ราว 6,593 แห่ง นั่นเท่ากับว่าเราต้องลดจำนวน อบต.ลงให้ได้อีกอย่างน้อย 1,252 แห่ง

นโยบายควบรวมท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่ผมเชื่อ และเห็นว่าจะต้องให้ความสำคัญอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการรวม อบต.หลายแห่งเข้ากับเทศบาล แต่ขอให้เกิดขึ้นในบรรยากาศที่เปิดกว้าง และไม่กำหนดเงื่อนไขตายตัวจนเกินไปนัก โดยจำต้องใคร่ครวญเรื่องสภาพภูมิศาสตร์และบริบทสังคมให้มาก

### **การควบรวมท้องถิ่น ฤๅข้อเสนอสูตรสำเร็จ<sup>9</sup>**

การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Amalgamation) มิใช่แนวคิดใหม่ หากแต่ถูกนำมาใช้กว่า 70 ปีมาแล้ว เนื่องด้วยหลายประเทศเดินทางเข้าสู่บริบทแห่งการกระจายอำนาจในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทว่าท้องถิ่นโดยรวมยังเต็มไปด้วยข้อจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพราะมีขนาดเล็ก

---

<sup>7</sup> อ้างถึงใน เมฆินทร์ เมฆาวีกุล,

การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย, *วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์* ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (มีนาคม-เมษายน 2568), 1,774.

<sup>8</sup> ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ,

การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิเคราะห์ศักยภาพการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2563), บทคัดย่อ.

<sup>9</sup> เนื้อหาส่วนใหญ่ในหัวข้อนี้สรุปมาจาก พบสุข ชำของ, เหตุผลของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสากล, *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร* ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560), 161-185.

เกินไป ดังนั้น จึงนำมาสู่การหาขนาดที่เหมาะสม โดยพิจารณาจาก ต้นทุนค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Expenditure) กับ จำนวนประชากรในพื้นที่การปกครองนั้น (Population) ภายใต้ฐานคิด “ใหญ่กว่าคือดีกว่า” (Bigger is Better)

ปรากฏการณ์นี้เริ่มจากออสเตรเลีย สวีเดน เป็นคลื่นระลอกแรก (ทศวรรษ 1950-1960) จากนั้นเป็นประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย อย่างเดนมาร์ก และกลุ่มยุโรปตะวันตก เช่น เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ อังกฤษ เบลเยียม ตามด้วยกลุ่มยุโรปตอนกลาง เช่น โปแลนด์ เชโกสโลวาเกีย และฮังการี ตลอดทั้งประเทศในทวีปอื่น อาทิ แคนาดา นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย บราซิล อิสราเอล เป็นแพชชันของการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่นที่นิยมทำเลียนแบบกันสืบต่อมา เหมือนคลื่นระลอกหลัง (นับแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา)

ญี่ปุ่นคือตัวอย่างความสำเร็จของประเทศที่ดำเนินนโยบายควรววมที่ไม่พูดถึงไม่ได้ ซึ่งผ่านการปฏิรูปมาหลายยุคสมัย โดยเริ่มมาตั้งแต่ปี 1953 สำหรับห้วงหลังสุดกินเวลานานนับทศวรรษ ดำเนินการตั้งแต่ปี 1999-2010 เป็นที่รู้จักในชื่อ “The Great Mergers of the Heisei Period” ซึ่งรัฐบาลสนับสนุนให้ใช้การควรววมเป็นวิถีทางในการสร้างความเข้มแข็งทางการบริหารและทางการเงินให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น ส่งผลให้จำนวนท้องถิ่นในญี่ปุ่นลดลงไปกว่าครึ่ง จาก 3,232 แห่งในปี 1991 เหลือเพียง 1,719 แห่งในปี 2012<sup>10</sup>

อีกตัวอย่างของประเทศเอเชียที่ถูกพูดถึงกันมากเมื่อไม่นานมานี้คือ เวียดนาม ที่ได้ทำการควรววมหน่วยงานปกครองระดับจังหวัดครั้งใหญ่เมื่อเดือนกรกฎาคมที่ผ่านมา ลดจาก 63 จังหวัด

---

<sup>10</sup> ดูเพิ่มเติม ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย, 2563), 129-134.

เหลือเพียง 34 แห่ง หวังลดข้าราชการ 2.5 แสนคน และประหยัดงบกว่า 2.3 แสนล้านบาทในระยะ 5 ปี<sup>11</sup>

พูดตามจริง หลายประเทศตัดสินใจภายหลังเผชิญปัญหาหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมากไม่มีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ เนื่องจากมีต้นทุนคงที่ (Fixed Cost) จากรายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือนค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภค ฯลฯ เพื่อลดต้นทุนในการบริหารจัดการนำไปใช้ทำบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นได้ จึงต้องให้มีการควบรวมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายความประหยัดเชิงขนาด (Economy of Scale) อันเป็นเหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์โดยแท้<sup>12</sup>

สำหรับบางประเทศ มีเพียงตัวเลขหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ลดลงเท่านั้นเป็นที่ประจักษ์ ทว่ายังมีได้สะท้อนถึงประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะแต่ประการใด

### **บนหนทางแสลงลำบากของการควบรวมด้วยใจสมัคร**

การควบรวมมี 2 รูปแบบ ได้แก่ การควบรวมภาคบังคับโดยการสั่งการจากรัฐส่วนกลาง และการควบรวมโดยสมัครใจของท้องถิ่นเอง

ในกรณีของไทย รูปแบบแรกตัวอย่างเช่น การรวมจังหวัดนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี (ส่วนภูมิภาค) และเทศบาลนครหลวงองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพมหานคร สุขาภิบาลในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานคร (ส่วนท้องถิ่น) รวมเป็นกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งมาในรูปของประกาศคณะปฏิวัติสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร มักทำเป็นรายแห่ง ยังไม่เคยมีการควบรวมขนาดใหญ่เกิดขึ้นมา

---

<sup>11</sup> “เวียดนามปรับใหญ่ ควบรวมการปกครองเหลือ 34 จังหวัด ลดข้าราชการ 2.5 แสนคน ประหยัดงบ 2.3 แสนล้านบาท,” *ไทยรัฐออนไลน์* (13 มิถุนายน 2568), จาก <https://www.thairath.co.th/news/foreign/2864216>

<sup>12</sup> ดู ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, *อ้างแล้ว*.

ก่อน ซึ่งเพิ่งจะได้ยินผู้มีอำนาจพูดถึงการควบรวม อบต.กันที ๆ ก็ ในช่วงรัฐบาล คสช.นี้เอง

ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศที่ออกมาในปี 2559 เป็นเอกสารเป็นชิ้นเป็นอันที่สุด ในบรรดาข้อเสนอโยนหินถามทางหลายชุด ไม่ว่าจะยุบรวม อบต.เข้ากับเทศบาล กรณีตำบลเดียวกันแต่มี อบต.หลายแห่ง หรือยุบให้เหลืออำเภอละ 1 อบต. ฯลฯ

มาตรการตามร่างดังกล่าวยึดเกณฑ์ประชากร 7,000 คนกับ รายได้ 20 ล้านบาท/ปี เป็นเส้นแบ่ง ถ้า อบต.แห่งใดตกเกณฑ์ข้อหนึ่งข้อใดไป อบต.แห่งนั้นจะต้องถูกควบรวมเข้ากับ อบต.แห่งอื่น โดยให้คงไว้แต่รูปแบบเทศบาลเท่านั้น ถ้าทำได้ตามนี้ อบต.จะลดลงกว่า 2,000 แห่งทันที (เกือบทั้งหมดก็คือ อบต.)

ส่วนรูปแบบที่สอง แม้เรามีกฎหมายรองรับอยู่แล้ว<sup>13</sup> โดย ปล่อยให้กระบวนการเป็นไปตามธรรมชาติของการเมืองในแต่ละพื้นที่ ทว่าที่ผ่านมากลับทำสำเร็จเพียงไม่ถึงสิบแห่ง ซึ่งถือว่าน้อยมาก ๆ เมื่อเทียบกับจำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด เพราะติดขัดขั้นตอนยืดเยื้อยาวนาน ที่สำคัญคือ ต้องผ่านความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทยในท้ายที่สุด ซึ่งย่อมต้องอาศัยพลังอำนาจการเมืองช่วยหนุน

---

<sup>13</sup> เมื่อเอ่ยถึงการควบรวม คำที่ใช้ในกฎหมายมีอยู่สองคำ คำแรกคือ “การรวม” หมายถึงการรวม อบต.หลายแห่งเข้าด้วยกัน และการรวม อบต.เข้ากับเทศบาล (มาตรา 41 ทวิ และมาตรา 41 ตร.) กับ “การยุบรวม” (มาตรา 41 จัตวา) ซึ่งหมายถึงการยุบ อบต.ที่มีจำนวนประชากรไม่ถึง 2,000 คนให้ไปรวมพื้นที่กับ อบต.แห่งอื่น เช่นกรณีล่าสุดคือ อบต.หาดสูง อ.โกรกพระ จ.นครสวรรค์ ถูกประกาศยุบรวมเข้ากับ อบต.เนินศาลา เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2568 ทั้งนี้ไม่ว่าการรวมหรือยุบรวมต้องทำกับ อบต.ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันเท่านั้น

## ตาราง: การควบรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### โดยสมัครใจในประเทศไทย<sup>14</sup>

ลำดับ	อปท.เดิม	อปท.ใหม่	หมายเหตุ
1	อบต.วังน้ำเย็น กับ เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น อ.วังน้ำเย็น จ.สระแก้ว	เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น	ประกาศกระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2553
2	อบต.วังเหนือกับเทศบาลตำบลวังเหนือ อ.วังเหนือ จ.ลำปาง	เทศบาลตำบลวังเหนือ	ประกาศกระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2560
3	เทศบาลตำบลปทุม อบต.ไร่น้อย และเทศบาลตำบลจามใหญ่ อ.เมือง จ.อุบลราชธานี	เทศบาลนครขามใหญ่	ประกาศกระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 แต่เนื่องด้วยมีกลุ่มประชาชนในพื้นที่บางส่วนออกมาเคลื่อนไหวคัดค้าน ท้ายที่สุดก็ดำเนินกรไม่สำเร็จ <sup>16</sup>
4	เทศบาลตำบลสิริสุขุมย์ อบต.บึงกาฬ และ เทศบาลตำบลบึงกาฬ อ.เมือง จ.บึงกาฬ	เทศบาลเมืองบึงกาฬ	ประกาศกระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2563
5	เทศบาลตำบลอีสาน อบต.เสม็ด (บางส่วน) และเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ อ.เมือง จ.บุรีรัมย์	เทศบาลนครบุรีรัมย์	มีประกาศกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง 3 ฉบับ โดยประกาศเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลเมืองขึ้นเป็นเทศบาลนครบุรีรัมย์ ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2567
6	อบต.ประโคนชัย กับ เทศบาลตำบลประโคนชัย อ.ประโคนชัย จ.บุรีรัมย์	เทศบาลเมืองประโคนชัย	ประกาศกระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 23 มกราคม 2568
7	อบต.หนองคู กับ เทศบาลตำบลลำปลายมาศ อ.ลำปลายมาศ จ.บุรีรัมย์	เทศบาลเมืองลำปลายมาศ	ประกาศกระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2568
8	อบต.โคกกลอย กับ เทศบาลตำบลโคกกลอย อ.ตะกั่วทุ่ง จ.พังงา	เทศบาลเมืองโคกกลอย	ประกาศกระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2568

เคยมีงานที่ศึกษาถึงผลกระทบของการควบรรมท้องถิ่นของ ไทย พบว่าผลเชิงบวกคือทำให้งบประมาณรายจ่ายประจำในส่วน

<sup>14</sup> ข้อมูลจนถึงปี 2563 มาจาก พงษ์มนัส ดีอด และวิยุทธ์ จำรัสพันธุ์, การควบรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสมในบริบทประเทศไทย, วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2566), 403 ข้อมูลปีหลังจากนั้นรวบรวมโดยผู้เขียน โดยได้ดูจากรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยทาง <http://www.law.moi.go.th/newlaw/auditlaw/group.php>

ของค่าตอบแทนฝ่ายการเมืองลดลง มีงบประมาณเพื่อการลงทุนเพิ่มขึ้น การจัดบริการสาธารณะที่มีขอบข่ายเชิงพื้นที่และเชิงภารกิจเพิ่มขึ้น ส่วนผลเชิงลบมีประเด็นเดียวคือ ความเป็นตัวแทนของประชาชนลดลง<sup>15</sup> ความริเริ่มเรื่องนี้ไม่พินมาจากวิสัยทัศน์ของผู้บริหารท้องถิ่น ปัจจัยที่ช่วยให้การดำเนินการราบรื่นมาจากการที่ฝ่ายการเมืองของท้องถิ่นที่จะควบบรรวมกันเป็นเครือญาติกัน ในทางตรงข้าม ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคขึ้นอยู่กับข้าราชการประจำฝั่ง อบต. ซึ่งกังวลเกี่ยวกับการถูกลดตำแหน่ง และความก้าวหน้าในอนาคต<sup>16</sup>

เขียนมาถึงบรรทัดนี้ พูดได้เลยว่าการควบบรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันเป็นเรื่องยาก เพราะเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมืองจากตำแหน่งที่ลดลง ไม่ว่าจะฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา หรือฝ่ายประจำ โดยเฉพาะที่นั่งในฝ่ายสภา ขอยกตัวอย่างเทศบาลนครบุรีรัมย์ จากที่เคยมี สท.รวมกัน 30 คน (เทศบาลตำบลอิสาน 12 คน กับเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ 18 คน) ก็ย่อมต้องเหลือ 24 คน ดังนั้นกระบวนการนี้จึงไม่สามารถจะเกิดขึ้นเองได้ง่าย ๆ หากรัฐไม่มีมาตรการผลักดันจริงจัง

น่าเสียดายโอกาสของประชาชน รัฐบาลชุดใหม่เลือกที่จะทำได้เพียงบางเรื่อง อย่างการปลดลือควาระผู้บริหารท้องถิ่น และคืนอำนาจการบริหารงานบุคคลให้ท้องถิ่น ทั้งที่การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นมีนัยความหมายมากกว่า ในขณะที่เวลากำลังนับถอยหลังสู่การเลือกตั้งใหม่ หวังว่านโยบายเรื่องนี้จะถูกหยิบยกมาพูดถึงอีกครั้ง

---

<sup>15</sup> ภูมิรินทร์ พรหมศร และกฤษวรรธน์ โสวัชรินทร์, การควบบรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว, วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2562), 127-154.

<sup>16</sup> ดู ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 138.

**“นโยบายควบรวมท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่ต้อง  
ให้ความสำคัญอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการ  
รวม อบต.หลายแห่งเข้ากับเทศบาล”**

ณัฐกร วิทิตานนท์

จากเสาไฟสู่วัสดิการ: องค์การบริหารส่วนตำบล  
กับการสร้างคุณค่าสาธารณะ

จารุกิตติ์ ไชยรด\* และกนกพร ฉิมพลี\*\*

---

\* คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

\*\* คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

## บทนำ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหนึ่งในความพยายามสำคัญของรัฐไทยยุคหลัง พ.ศ. 2540 ที่ต้องการวางรากฐานให้การพัฒนาประเทศเติบโตจากฐานล่างขึ้นบน ภายใต้สมมติฐานว่า “ท้องถิ่นรู้ปัญหาของพื้นที่ที่ดีที่สุด” และ “ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง” แต่ถึงแม้เจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจจะงดงามเพียงใด กระบวนการทำให้เป็นจริงยังคงติดขัดด้วยโครงสร้างกฎหมาย วัฒนธรรมราชการ และแรงกดดันทางการเมืองที่กดทับท้องถิ่นไว้ในกรอบคิดแบบเดิม ในฐานะผู้เขียน บทความนี้ไม่ได้ต้องการเพียงเสนอข้อเท็จจริงเชิงนโยบาย หากต้องการชวนสังคมมองเห็น “คุณค่าที่ถูกกลบ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่เป็นหน่วยงานซึ่งประชาชนพบเจอและพึ่งพามากที่สุด แต่กลับถูกเข้าใจผิดมากที่สุดเช่นกัน อบต. ซึ่งควรเป็น “รัฐบาลใกล้บ้าน” จำนวนมากที่สุดในประเทศ ครอบคลุมพื้นที่ชนบทกว่า 5,293 แห่ง/ตำบล (กรมการปกครอง, 2568) และเป็นสถาบันหลักที่ช่วยประคองคุณภาพชีวิตของคนชนบท กลับถูกมองเพียงผ่านภาพจำเชิงลบจากสื่อ เช่น โครงการก่อสร้างที่ถูกตั้งคำถามเสาไฟ ประติมากรรมที่ถูกล้อเลียน ข้อกล่าวหาเรื่องการใช้งบประมาณผิดวัตถุประสงค์ หรือภาพการเมืองท้องถิ่นที่ดูเป็นสนามแข่งขันส่วนตัวมากกว่าบริการสาธารณะ ภาพเหล่านี้ แม้จะมีส่วนของความจริงปะปน แต่ก็ไม่ใช่สะท้อนความเป็นจริงทั้งหมดของท้องถิ่นไทย และไม่ควรบดบังความสำคัญพื้นฐานของ อบต. ว่าเป็นสถาบันที่รับแรงกดดันทั้งจากบนลงล่างและล่างขึ้นบน หรือจะต้องตอบสนองความคาดหวังอันซับซ้อนของประชาชนในพื้นที่ที่ต้องการผลลัพธ์ที่ดีขึ้นในชีวิตประจำวัน

ในความเป็นจริง อบต. กำลังเผชิญโจทย์ใหม่ที่ยิ่งใหญ่ว่า “เสาไฟ” ซึ่งสื่อมักให้ความสนใจ นั่นคือคำถามเรื่อง ความยากจนเชิงโครงสร้าง, คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ, ความเปราะบางของเศรษฐกิจครัวเรือน, สุขภาพชุมชน, และ ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ปัญหาเหล่านี้ไม่สามารถแก้ด้วยโครงการก่อสร้างเชิงสัญลักษณ์ แต่ต้องอาศัยมุมมองใหม่ของการบริหารท้องถิ่น กล่าวคือ การปรับเปลี่ยนจาก “ผู้ผลิตงานก่อสร้าง” ไปสู่ “ผู้สร้างคุณค่าสาธารณะ”

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเลือกใช้กรอบ “การจัดการคุณค่าสาธารณะ” (Public Value Management) ของ Mark Moore เป็นเลนส์ในการทำความเข้าใจบทบาทของ อบต. ในฐานะผู้สร้างผลลัพธ์ที่มีความหมายต่อชีวิตประชาชน มากกว่าการผลิตผลงานเชิงปริมาณที่วัดง่ายแต่ไม่มีผลระยะยาว ผ่านเครื่องมือวิเคราะห์สำคัญอย่าง “สามเหลี่ยมยุทธศาสตร์” (Strategic Triangle) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าท้องถิ่นจะสร้างคุณค่าสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อมีสมดุลระหว่าง คุณค่าสาธารณะ (Value) ความชอบธรรม การสนับสนุน (Legitimacy & Support) และศักยภาพเชิงปฏิบัติการ (Operational Capacity) (Thailand Policy Lab, 2025) ทั้งสามด้านนี้คือกรอบคิดที่ช่วยให้เราเข้าใจว่า อบต. ไม่ได้ล้มเหลวเพราะขาดความตั้งใจ หากมักถูกจำกัดด้วยโครงสร้างที่ไม่สอดคล้องกับความท้าทายใหม่ของพื้นที่ ผู้เขียนจึงหวังให้บทความนี้เป็นจุดเริ่มต้นของความเข้าใจใหม่ต่อท้องถิ่น อันเปิดพื้นที่ให้เห็นบทบาทที่ท้องถิ่น “ควรเป็น” และ “สามารถเป็น” ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม

หากเราจะสร้างรัฐที่ตอบสนองต่อประชาชนจริง เราต้องเริ่มต้นจากการมองท้องถิ่นด้วยสายตาที่ “เป็นธรรม” และ “เข้าใจบริบท” มากกว่าภาพจำที่สื่อผลิตซ้ำ และนี่คือเหตุผลที่ผู้เขียนต้องการเล่าเรื่องของ อบต. ผ่านกรอบ “คุณค่าสาธารณะ” เพื่อชวนให้ตระหนักว่า ท้องถิ่นไม่ควรถูกมองอย่างลดทอน แต่ควรถูกมองว่าเป็น

สถาบันสำคัญของประชาธิปไตย และเป็นพื้นที่แรกที่คุณค่าของรัฐควรปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมที่สุด

## กรอบแนวคิดทฤษฎี

แนวคิด “คุณค่าสาธารณะ” (Public Value) ซึ่งพัฒนาโดย Mark H. Moore แห่ง Harvard Kennedy School เป็นกรอบการบริหารรัฐกิจยุคใหม่ที่เสนอให้มองบทบาทของภาครัฐผ่านคำถามหลักว่า “รัฐควรสร้างคุณค่าอะไรให้แก่ประชาชน?” แทนที่จะมุ่งเน้นเพียงการทำตามภารกิจหรือเพิ่มประสิทธิภาพเชิงปฏิบัติการเหมือนกระบวนการทัศน์การบริหารแบบเดิม (New Public Management: NPM) ภายใต้กรอบนี้ การกำหนดคุณค่าสาธารณะไม่ได้ตั้งต้นจากความต้องการของผู้บังคับบัญชาในระบบราชการ แต่เริ่มจากการสำรวจว่า ประชาชนเห็นคุณค่าอะไร และต้องการให้รัฐสร้างสภาพแวดล้อมแบบใด ตัวอย่างที่สำคัญ เช่น เมื่อสังคมสูงวัยต้องการมากกว่าโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณสุข แต่ต้องการระบบดูแลระยะยาว ชุมชนที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ หรือการออกแบบนโยบายที่ไม่ตอกย้ำบรรทัดฐานทางเพศแบบดั้งเดิม การกำหนดคุณค่าจึงต้องเชื่อมโยงกับชีวิตจริงของประชาชน มิใช่เพียงเป้าหมายเชิงปริมาณที่รัฐกำหนดเอง

เพื่อให้การสร้างคุณค่าสาธารณะเกิดขึ้นได้จริง Moore เสนอ “สามเหลี่ยมยุทธศาสตร์” (Strategic Triangle) เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ที่ใช้ออกแบบ บริหาร และประเมินยุทธศาสตร์ของหน่วยงานรัฐ ประกอบด้วย 3 มิติที่ต้องมีดุลยภาพร่วมกัน

1. คุณค่าสาธารณะ (Public Value) สิ่งที่รัฐสร้างขึ้นแล้วประชาชนเห็นว่ามีคามหมาย เช่น คุณภาพชีวิต เศรษฐกิจครัวเรือนที่มั่นคง ความเสมอภาคเชิงพื้นที่ หรือระบบสวัสดิการพื้นฐานที่ตอบโจทย์ประชาชนจริง

2. ความชอบธรรมและการสนับสนุน (Legitimacy & Support) ภารกิจของรัฐต้องได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งจากส่วนกลาง ผู้แทนท้องถิ่น ชุมชน ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม รวมถึงทุนทางการเมืองที่ทำให้ภารกิจดำเนินต่อได้อย่างยั่งยืน

3. ศักยภาพการดำเนินงาน (Operational Capacity) หน่วยงานต้องมีความพร้อมทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี ข้อมูล และเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อให้ยุทธศาสตร์สามารถ ดำเนินการได้จริงในระดับพื้นที่

ทั้งสามองค์ประกอบมีความสัมพันธ์ซึ่งพากัน หากท้องถิ่น สร้างคุณค่าได้แต่ขาดการยอมรับจากสภาหรือส่วนกลาง โครงการ จะไม่เกิดขึ้น หากมีการสนับสนุนแต่ไม่มีทรัพยากร ก็ทำงานไม่ได้ และหากมีทรัพยากรแต่ไม่ตอบโจทย์ประชาชน ก็ไม่ก่อให้เกิดคุณค่าที่แท้จริงในเชิงสังคม

### การปรับบทบาท อบต. สู่การสร้างคุณค่าสาธารณะ

การพูดถึง “คุณค่าสาธารณะ” ทำให้เราต้องตั้งคำถาม พื้นฐานว่า ท้องถิ่นควรมอบอะไรให้ประชาชนกันแน่? คำถามนี้ชวน ให้มองต่างจากรูปแบบการบริหารแบบเดิมที่มักวัดความสำเร็จจาก สิ่งที่ได้เห็นได้ทันที เช่น ถนนที่ปะชอมเพิ่ม เสาไฟที่ติดตั้งใหม่ หรือยอด งบประมาณที่เบิกจ่ายได้ตามแผน แม้กิจกรรมเหล่านี้จะจำเป็น แต่ก็ ไม่ได้ยืนยันว่าคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นจริง

เมื่อบริบทของสังคมซับซ้อนขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ ชนบทที่กำลังเผชิญปัญหาหลากหลาย ตั้งแต่การดูแลผู้สูงอายุที่เพิ่ม จำนวน ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจของครัวเรือนเกษตร ไปจนถึง ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะ การทำงานของ อบต. จึงต้องขยับจากการเน้น “ผลงานที่เป็นชิ้นงาน” ไปสู่การมอง “ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับชีวิตของผู้คน” มากขึ้น

ในมุมมองนี้ “คุณค่า” จึงไม่ใช่สิ่งที่รัฐกำหนดแทนประชาชน แต่เป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการรับฟัง ความต้องการจริงในพื้นที่ การมีส่วนร่วมของชุมชน และการร่วมตัดสินใจอย่างเปิดเผย คุณค่าที่เกิดขึ้นด้วยวิธีนี้เป็น “คุณค่าที่ร่วมสร้าง” ซึ่งสะท้อนชีวิตจริงของผู้คน ไม่ใช่เพียงตัวเลขในรายงาน

การมองการพัฒนาเช่นนี้ทำให้ ออบต. เปลี่ยนบทบาทจาก “ผู้ให้บริการพื้นฐาน” ไปสู่การเป็น “สถาบันที่สร้างผลลัพธ์เชิงคุณภาพ” ให้กับชุมชน ตั้งแต่ระดับครัวเรือนไปจนถึงระดับสังคม โดยมุ่งเน้นสิ่งที่สร้างผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตระยะยาว มากกว่าเพียงภาพของผลงานที่เห็นได้ทันที และหมดลงไปพร้อมงบประมาณรายปี ในที่สุด การปรับบทบาทสู่การสร้างคุณค่าสาธารณะ คือการชวนให้ ออบต. ทำงานด้วยมุมมองใหม่ มองชีวิตคนเป็นตัวตั้ง และมองโครงการก่อสร้างเป็นเพียงหนึ่งในหลายวิธีที่อาจช่วยเพิ่มคุณภาพชีวิต แต่ไม่ใช่เป้าหมายสูงสุดของการทำงานท้องถิ่นอีกต่อไป

### **พื้นที่ต่อรองของรัฐ สภาท้องถิ่น และพลเมือง**

การสร้างคุณค่าสาธารณะในระดับท้องถิ่นไม่สามารถเกิดขึ้นได้เพียงเพราะ ออบต. “ตั้งใจดี” หรือมีนโยบายชัดเจนเท่านั้น หากแต่ต้องอาศัย อำนาจอนุมัติ (legitimacy) และ ความชอบธรรมจากผู้เกี่ยวข้องหลากหลายฝ่าย ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมจริงที่ ออบต. ต้องทำงานท่ามกลางความคาดหวังที่แตกต่างและบางครั้งก็ขัดแย้งกันเองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในระดับส่วนกลาง ออบต. ถูกกำกับด้วยกฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติที่ยังตั้งอยู่บนตรรกะ “ควบคุมความเสี่ยง” มากกว่า “เปิดพื้นที่ให้เกิดนวัตกรรม” ทำให้การทำงานของท้องถิ่นมีข้อจำกัดตั้งแต่โครงสร้างงบประมาณไปจนถึงขั้นตอนปฏิบัติ ในขณะที่สภา ออบต. เองก็ต้องตอบสนองต่อแรงจูงใจทางการเมืองของตน ซึ่งมักเน้นผลงานที่มองเห็นได้ทันทีเพื่อรักษาความ

นิยม ทำให้โครงการที่ใช้เวลานานหรือให้ผลเชิงโครงสร้างอาจไม่ถูกผลักดันเท่าที่ควร

ด้านประชาชน ความคาดหวังก็มีความหลากหลายและผันผวน ตั้งแต่ความต้องการบริการพื้นฐานที่ต้องเห็นผลรวดเร็ว ไปจนถึงความหวังต่อโครงการพัฒนาระยะยาวที่แก้ปัญหาคอขวด ล้ำหรือคุณภาพชีวิต แต่ต้องลงทุนทั้งเวลาและทรัพยากร ท้องถิ่นจึงต้องตอบคำถามสำคัญว่า “จะสร้างคุณภาพของคอขวดที่หลากหลายนี้อย่างไร” ยิ่งไปกว่านั้น เครือข่ายภาคประชาสังคม กลุ่มชุมชน และภาคธุรกิจในพื้นที่ต่างเป็นผู้เล่นใหม่ในเวทีท้องถิ่น ซึ่งไม่เพียงเป็นผู้รับบริการ แต่กลายเป็นผู้ร่วมกำหนดวาระการพัฒนา ในลักษณะ “ร่วมสร้างคุณค่า” (co-production) พลังของเครือข่ายเหล่านี้ช่วยเสริมศักยภาพ อบต. ได้ แต่ก็ทำให้ อบต. ต้องทำงานบน “เวทีต่อรอง” ที่ซับซ้อนขึ้น เพราะทุกโครงการ (ตั้งแต่ระบบดูแลผู้สูงอายุ การแก้ปัญหาน้ำท่วมเรื้อรัง ไปจนถึงการจัดการความยากจนเชิงพื้นที่) ล้วนต้องการฉันทามติใหม่ระหว่างรัฐ สภา และชุมชน ด้วยเหตุนี้ หาก อบต. ไม่สามารถสร้างความชอบธรรมและการสนับสนุนได้อย่างเพียงพอ ก็มีแนวโน้มสูงที่จะถูกดึงกลับไปสู่วิธีการทำงานแบบเดิม คือการมุ่งผลิต “ผลงานที่เห็นผลทันที” เช่น โครงการก่อสร้าง แทนการสร้างคุณค่าระยะยาวที่ประชาชนต้องการจริง แต่ไม่สามารถทำได้หากเวทีการเมืองท้องถิ่นไม่รองรับ

### **ความพร้อมของ อบต. ในการขับเคลื่อนงานยุคใหม่**

ความสามารถในการดำเนินงานเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของการสร้าง “คุณค่าสาธารณะ” ในระดับพื้นที่ แม้หลาย อบต. จะมีความตั้งใจจริง มีผู้นำที่อยากพัฒนา และได้รับแรงสนับสนุนจากชุมชนหรือหน่วยงานภายนอก แต่หากท้องถิ่นยังขาดศักยภาพเชิงสถาบันที่แข็งแกร่ง ความพยายามเหล่านั้นก็มักไม่สามารถแปรเปลี่ยนเป็นผลลัพธ์ที่ประชาชนสัมผัสได้จริง ในทางปฏิบัติ อบต. จำนวนมาก

ยังต้องเผชิญข้อจำกัดที่สั่งสมมายาวนาน งบประมาณที่ถูกจำกัดด้วย  
หมวดรายจ่าย ทำให้การจัดสรรทรัพยากรขาดความยืดหยุ่น  
บุคลากรที่มีจำนวนไม่มากแต่ต้องรับผิดชอบงานหลายด้านในเวลา  
เดียวกันจนส่งผลกระทบต่อคุณภาพงาน รวมถึงระบบข้อมูลที่ยังแยกส่วน ไม่  
ทันสมัย และไม่สามารถนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายได้  
อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ขณะเดียวกัน ระเบียบราชการจำนวนมากยังมุ่ง “ลดความเสี่ยง”  
มากกว่า “เปิดพื้นที่ให้ทดสอบนวัตกรรม” ทำให้ อดบด. ไม่สามารถ  
ทดลองแนวทางใหม่ ๆ ในการแก้ปัญหาของชุมชนได้ แม้จะเห็น  
ปัญหาต่อหน้าก็ตาม ส่งผลให้ท้องถิ่นตอบสนองต่อปัญหาที่มีความ  
ซับซ้อนเพิ่มขึ้น เช่น ผู้สูงอายุ ความยากจนเชิงโครงสร้าง หรือหนี้  
ครัวเรือน ได้ล่าช้าและติดข้อจำกัด ด้วยเหตุนี้ ความพร้อมของ อดบด.  
ในยุคใหม่จึงต้องหมายถึงมากกว่า “งบประมาณเท่าไร” หรือ  
“บุคลากรกี่คน” แต่ต้องครอบคลุมถึงความสามารถในการจัดการ  
ข้อมูลเชิงพื้นที่ได้อย่างถูกต้อง การเชื่อมประสานงานกับอำเภอ  
จังหวัด และหน่วยงานอื่นเพื่อแก้ปัญหาเชิงระบบ รวมถึงการสร้าง  
เครือข่ายความร่วมมือกับมหาวิทยาลัย ภาครัฐธุรกิจ และภาคประชา  
สังคม เพื่อทำงานแบบ “ร่วมผลิต” มากกว่าการทำงานเพียงลำพังเช่น  
ที่เป็นมา

เมื่อมองผ่านกรอบสามเหลี่ยมยุทธศาสตร์ของ Moore  
ศักยภาพในการดำเนินงานจึงไม่ใช่เพียงปัจจัยหนึ่งในสามเท่านั้น แต่  
เป็นฐานสำคัญที่ทำให้การสร้างคุณค่าสาธารณะเป็นไปได้จริง หาก  
ท้องถิ่นสามารถจัดการทรัพยากรอย่างสร้างสรรค์ ระดมพลังจาก  
หลายภาคส่วน และแปลงความตั้งใจของผู้นำเป็นระบบงานที่ทำงาน  
ได้จริง โอกาสในการสร้างผลลัพธ์ที่มีความหมายต่อชีวิตประชาชนก็  
จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

## ข้อเสนอเชิงนโยบาย: จากการกระจายภารกิจสู่การกระจายอำนาจ และการตระหนักรู้ของพลเมือง

หากยอมรับร่วมกันว่าบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อื่น ๆ มิใช่เพียง “ผู้ใช้งบประมาณ” แต่คือสถาบันสำคัญในการสร้างคุณค่าสาธารณะในระดับพื้นที่ ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อไปนี้มีเป้าหมายสองด้านควบคู่กัน คือ (1) กระตุ้นให้รัฐไทยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และ (2) สร้างความตระหนักรู้ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของ อปท. ตั้งแต่ระดับล่างสุดไปจนถึงระดับชาติ

1. ปฏิรูประบบการกระจายอำนาจจากถ่ายโอนภารกิจสู่ถ่ายโอนอำนาจ ในระดบนโยบาย รัฐควรปรับทิศทางการกระจายอำนาจจากการมุ่ง “ส่งงานลงพื้นที่” ไปสู่การมอบอำนาจตัดสินใจและดุลพินิจให้แก่ อปท. มากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่เชื่อมโยงกับคุณภาพชีวิต เช่น สวัสดิการชุมชน การดูแลผู้สูงอายุ การแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือน และการลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ การทบทวนกฎหมายและระเบียบที่จำกัดบทบาทท้องถิ่น เป็นเงื่อนไขสำคัญเพื่อให้ อปท. สามารถออกแบบนโยบายและบริการให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่แท้จริง ไม่ใช่เพียงปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง

2. ปฏิรูปการคลังท้องถิ่นให้รองรับสวัสดิการไม่ใช่เฉพาะก่อสร้าง รัฐควรออกแบบระบบการคลังท้องถิ่นใหม่ ให้ อปท. มีเครื่องมือทางการเงินที่หลากหลายกว่าเดิม เช่น งบประมาณเพื่อโครงการนวัตกรรมเชิงสังคม งบสวัสดิการป้องกันความเสี่ยงของครัวเรือน และงบที่เชื่อมโยงกับตัวชี้วัดผลลัพธ์ด้านคุณภาพชีวิตมากกว่าตัวชี้วัดเชิงโครงสร้างพื้นฐานเพียงอย่างเดียว การเพิ่มสัดส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองได้ และการเปิดพื้นที่ให้ทดลอง “sandbox ด้านการคลังท้องถิ่น” จะช่วยให้ท้องถิ่นขยับจาก “เสาะไฟ” ไปสู่ “สวัสดิการ” ได้จริงในทางปฏิบัติ

3. เสริมพลังให้เป็นเวทีเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปจำเป็นต้องมอง อปท. ไม่ใช่เพียงหน่วยงานบริหาร แต่เป็น “โรงเรียนประชาธิปไตย” แห่งแรกของพลเมือง รัฐจึงควรเสริมพลังให้ อปท. ทำหน้าที่เป็นเวทีเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนอย่างจริงจัง ผ่านการออกแบบกลไกประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในระดับตำบลและเทศบาล เช่น เวทีสภาประชาชน หรือ กระบวนการงบประมาณมีส่วนร่วม ควบคู่ไปกับการสื่อสารเชิงรุกของ อปท. ผ่านสื่อท้องถิ่นและสื่อสังคมออนไลน์ เพื่ออธิบายบทบาทภารกิจ และข้อจำกัดของท้องถิ่นอย่างโปร่งใส และการบูรณาการเข้าไปในหลักสูตรโรงเรียนและมหาวิทยาลัย มาตรการเหล่านี้จะช่วยให้ประชาชนมองเห็นอย่างเป็นรูปธรรมว่า การเลือกตั้ง การมีส่วนร่วม และการตรวจสอบ อปท. ล้วนมีผลโดยตรงต่อชีวิตประจำวันของตน มากกว่าการรับรู้การเมืองท้องถิ่นผ่านเพียงภาพข่าวฉาวหรือกระแสเชิงลบในสื่อเท่านั้น

4. สร้างวาทกรรมใหม่ ภาครัฐ สื่อมวลชน และสถาบันวิชาการควรร่วมกันสร้างวาทกรรมใหม่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากภาพจำที่ผูกติดกับการทุจริตหรือโครงการก่อสร้างที่ถูกวิจารณ์ ไปสู่การนำเสนอกรณีตัวอย่างของ อปท. ที่สามารถสร้างคุณค่าสาธารณะได้จริง ทั้งในมิติสวัสดิการชุมชน การจัดการสิ่งแวดล้อม หรือการแก้ปัญหาความยากจนเชิงพื้นที่

## บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง. (2568). ข้อมูลทางการปกครองทั่วประเทศ. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2568 จาก <https://www.dopa.go.th/news/cate1/view10445>
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2564). เหลียวหลัง มองข้างหน้าการกระจายอำนาจของรัฐไทย: แสงริบทรีปลายอุโมงค์. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 19(3), 119–136.
- Thailand Policy Lab. (2025). Create Public Services of the People, For the People, with the Public Value Framework and the Strategic Triangle. Retrieved on November 10, 2025, from <https://thailandpolicylab.com/public-value-framework-strategic-triangle/>

**“อบต. กำลังเผชิญโจทย์ใหม่ที่ยิ่งใหญ่ว่า  
“เสาไฟ” คือคำถามเรื่อง ความยากจนเชิง  
โครงสร้าง คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ และความ  
เหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่”**

จารุกิตต์ ไชยรด และกนกพร ฉิมพลี

ความสำเร็จของโครงการบริการสาธารณสุขที่เน้นการมีส่วนร่วม  
โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ขนาดเล็ก: กรณีตัวอย่าง องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม  
จังหวัดสิงห์บุรี<sup>1</sup>

ปิยะมาศ ทัพมงคล\* เพียงกมล มานะรัตน์\*\* รัชพล อ่ำสุข\*\*\*  
และนินุสรา มินทรศักดิ์\*\*\*\*

---

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “การศึกษาการจัดการการบริหารปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางและการขับเคลื่อนเชิงนวัตกรรมที่เน้นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลาย” โดย รัชพล อ่ำสุข, ปิยะมาศ ทัพมงคล, เพียงกมล มานะรัตน์ และนินุสรา มินทรศักดิ์ ได้รับทุนสนับสนุนจาก USAID Enhance.

\* อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

\*\* อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

\*\*\* อาจารย์คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

\*\*\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

## บทนำ

**ก**ารมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญของการจัดทำโครงการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนอกจากจะช่วยให้โครงการนั้น ๆ มีโอกาสประสบความสำเร็จสูงแล้วยังช่วยให้เกิดความยั่งยืนของโครงการ และสร้างความรู้สึกถึงการเป็นเจ้าของโครงการให้กับประชาชนด้วย ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับจึงพยายามพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะที่เน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การร่วมริเริ่มโครงการ การร่วมออกแบบและวางแผนในการบริหารจัดการ การร่วมดำเนินงาน และร่วมรับผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการ

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด ด้วยการมีพื้นที่และประชากรจำนวนไม่มาก และมีทรัพยากรโดยเฉพาะงบประมาณที่ค่อนข้างจำกัด จึงต้องดำเนินบริการสาธารณะและการให้บริการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้การส่งผ่านบริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และมีประสิทธิภาพมากที่สุด การพัฒนาโครงการบริการสาธารณะที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางดังกล่าว เป็นทางเลือกในการออกแบบบริการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่ง ที่มีข้อจำกัดด้านทรัพยากร แต่ยังสามารถมอบบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชน และยังประสบความสำเร็จจนได้รับรางวัลที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะในระดับชาติ ซึ่งหนึ่งในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประสบความสำเร็จในการจัดทำโครงการบริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าว คือ องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม จังหวัดสิงห์บุรี

ความสำเร็จของโครงการบริการสาธารณะที่เน้นการมีส่วนร่วมโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก: 89  
กรณีตัวอย่าง องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม จังหวัดสิงห์บุรี

## บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม

องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม ตั้งอยู่ที่อำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง มีจำนวนประชากรในพื้นที่รวม 4,938 คน (2,098 ครัวเรือน) แบ่งออกเป็น 11 หมู่บ้าน/ชุมชน โดยมีนายฐิติพงศ์ ศักดิ์ชัยสมบูรณ์ ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม มีวิสัยทัศน์ในการบริหารงานคือ “เป็นองค์กรส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชน พัฒนาทักษะการทำงาน พัฒนาคุณภาพชีวิต พัฒนาตำบลสู่ตำบลสุขภาวะตามวิถีพอเพียง” (องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม, ม.ป.ป.) ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในการดำเนินงานโครงการบริการสาธารณะทั้งที่เป็นโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ทั้งการร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการเหล่านั้น

องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม ประสบกับปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ ปัญหาอุทกภัยเพราะมีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่ม และมีแม่น้ำเจ้าพระยาไหลผ่าน ส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนทั้งในด้านที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำการเกษตร ปัญหาขยะซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของชุมชน และปัญหาการดูแลผู้สูงอายุเนื่องมาจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ที่มีผู้สูงอายุที่ต้องการผู้ดูแลในช่วงเวลากลางวัน รวมถึงการฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายของผู้สูงอายุที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ซึ่งในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่างามมีผู้สูงอายุประมาณร้อยละ 26 (ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม, 2567)

## โครงการบริการสาธารณะที่โดดเด่นขององค์การบริหารส่วน ตำบลท่างามที่สะท้อนถึงการพัฒนาบริการสาธารณะที่มี ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centric in Public Service)

แนวคิดการบริหารงานภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง คือ รูปแบบการบริหารที่ให้ความสำคัญกับความต้องการ ผลประโยชน์ และความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนเป็นแกนหลักของการบริหารราชการและการจัดบริการสาธารณะ หลักสำคัญของแนวคิดนี้คือการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชน ด้วยการเน้นการเข้าถึงบริการสาธารณะ (access) ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกแบบ และตัดสินใจ ทางนโยบายในโครงการที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขา (user centeredness) เพื่อให้บริการสาธารณะนั้นมีคุณภาพ นำเชื่อถือ และ ตรงกับความต้องการของประชาชน (Martin & Boaz, 2000 ; Dalziel et al., 2008 ; Pfeil et al., 2018) กล่าวโดยสรุปคือ แนวคิดนี้เปลี่ยนแนวทางการจัดบริการสาธารณะจากการให้รัฐเป็นผู้ กำหนด ไปสู่การออกแบบ ตัดสินใจ บริหาร และส่งมอบบริการ สาธารณะที่ยึดประชาชน(ผู้ใช้) และชุมชนเป็นศูนย์กลาง

องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม เป็นองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการองค์การและโครงการ นวัตกรรม แนวทางการบริหารของผู้บริหารองค์การบริหารส่วน ตำบลท่างามจะเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตมากกว่าการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน โดยโครงการนวัตกรรมจะเป็นในรูปแบบให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง ภายใต้นโยบายว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพยายามไม่หยิ่ง เฉพาความช่วยเหลือให้กับประชาชนเท่านั้น แต่จะกระตุ้นประชาชน

ให้ปรับเปลี่ยนตัวเองเพื่อให้มีชีวิตที่ดีขึ้น การพัฒนาคุณภาพชีวิตจะเกิดความยั่งยืน” (ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม, 2567)

บริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม ถูกพัฒนาขึ้นด้วยแรงจูงใจจากสภาพปัญหาที่ประชาชนในชุมชนประสบ เช่น ปัญหาผู้สูงอายุ ปัญหาอุทกภัย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่างามทำหน้าที่ขยายช่องทางนำการสื่อสารปัญหา ด้วยการลงพื้นที่สอบถามปัญหากับประชาชน หรือผู้นำชุมชนโดยตรง พร้อมกับเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงด้วย social media เสียงตามสาย โทรศัพท์ติดต่อกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง เมื่อรับรู้ความต้องการ/ปัญหาของประชาชนแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลท่างามจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานงานให้เกิดเครือข่ายการพัฒนาบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างประชาชน ข้าราชการ ผู้นำชุมชน ภาคเอกชน เพื่อออกแบบรูปแบบและรายละเอียดของบริการสาธารณะร่วมกัน รวมถึงการเปิดกว้างให้ประชาชนร่วมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล จนทำให้ประชาชนพึงพอใจในการจัดบริการสาธารณะ

ตัวอย่างบริการสาธารณะที่มีความโดดเด่นจากการออกแบบบริการสาธารณะโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางขององค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม ดังต่อไปนี้

1) โครงการ Day Care สำหรับผู้สูงอายุ คือ จัดตั้งศูนย์ Day Care หรือศูนย์ดูแลและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้สูงอายุที่ไม่มีผู้ดูแลในช่วงกลางวัน เป็นโครงการที่พัฒนาร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในรูปแบบ Sandbox เพื่อสร้างโมเดลการดูแลผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน และการปรับปรุงอาคารสถานที่ให้เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ โดยร่วมกับคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (นิตา รัตนดิลก, 2562)

โครงการ Day Care สำหรับผู้สูงอายุ มีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อให้ผู้สูงอายุในพื้นที่ได้รับการดูแลสุขภาพขั้นพื้นฐานและฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลท่างามได้มีการจัดพื้นที่ในการทำกิจกรรมเพื่อส่งเสริมสุขภาพกายและสุขภาพจิตของผู้สูงอายุ และได้ทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม ประชาชนที่เป็นอาสาสมัคร และผู้สูงอายุ ส่งผลให้คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในพื้นที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยโครงการนี้มีกิจกรรมเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เช่น การจัดโปรแกรมการออกกำลังกาย และการดูแลสุขภาพประจำปี ซึ่งช่วยส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตในระยะยาว

การดำเนินโครงการ Day Care สำหรับผู้สูงอายุ เป็นการบูรณาการความร่วมมือจากหลายภาคส่วน คือ กลุ่มแกนนำผู้สูงอายุ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และองค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม (นิตา รัตนดิลก, 2562) โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่างามได้ร่วมวางแผนการดำเนินงานร่วมกับชุมชน ส่วนผู้สูงอายุและอาสาสมัครได้ร่วมกันออกแบบกิจกรรมและร่วมกันพัฒนาศักยภาพทางกายและจิตใจแก่ผู้สูงอายุ

2) โครงการคัดแยกขยะที่ต้นทาง เป็นโครงการที่ช่วยให้ชุมชนมีวินัยในการจัดการขยะ ลดปัญหาขยะล้นชุมชน และสร้างความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพความสำเร็จของโครงการนี้เกิดจากความร่วมมือของประชาชนในการคัดแยกขยะในครัวเรือน ซึ่งช่วยลดภาระการจัดเก็บและการ

ความสำเร็จของโครงการบริการสาธารณะที่เน้นการมีส่วนร่วมโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก: 93  
กรณีตัวอย่าง องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม จังหวัดสิงห์บุรี

ขนส่งขยะ ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสร้างสุขอนามัยที่ดีให้กับชุมชน

3) โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภัย แสดงให้เห็นถึงการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ ในปี พ.ศ.2564 โดยโครงการนี้ช่วยลดความเสียหายที่เกิดขึ้นในชุมชน และสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลมาจากการวางแผนและการดำเนินการที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างทัน่วงที รวมถึงการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ทำให้โครงการประสบความสำเร็จและสามารถบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติได้ดี โดยสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมได้อย่างรวดเร็วให้กับครัวเรือน จำนวน 1,558 ครัวเรือน และสามารถป้องกันไม่ให้น้ำเข้าท่วมบ้านเรือนของประชาชนได้ ร้อยละ 100 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2565, หน้า 178)

โครงการนี้ มีการบูรณาการความร่วมมือจาก 3 ภาคส่วน คือ องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการวางแผนและดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม สำนักงานโยธาธิการและการผังเมืองช่วยในการวางระบบป้องกันน้ำท่วมระยะยาว เช่น การสร้างผนังกันน้ำในพื้นที่เสี่ยง และประชาชนร่วมในการวางแผนป้องกันน้ำท่วมในชุมชน โดยประชาชน “มีส่วนร่วมตั้งแต่การเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมไปจนถึงการลงมือปฏิบัติร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมในช่วงฤดูฝน” (ตัวแทนประชาชนองค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม, 2567)

จากการพิจารณาโครงการข้างต้น พบว่า นอกจากโครงการเหล่านี้ จะมีความโดดเด่นของการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้แนวคิดประชาชนเป็นศูนย์กลางแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงการบริหารจัดการที่เน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้และการ

วางแผนที่ดีในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้กลยุทธ์และแนวทางที่เหมาะสม โดยมีความโดดเด่นในด้านการบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ มีความพร้อมในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง และการสร้างความร่วมมือกับชุมชนและภาคีเครือข่าย เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน ทำให้องค์กรสามารถพัฒนาความเข้มแข็งและสร้างความน่าเชื่อถือให้กับชุมชนในระดับภูมิภาคได้อย่างชัดเจน

### **ความสำเร็จในการดำเนินงานโครงการบริการสาธารณะ**

องค์การบริหารส่วนตำบลท่างามมีการดำเนินงานโครงการบริการสาธารณะที่เน้นให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีส่วนร่วมและสามารถพึ่งพาตนเองได้ ขณะเดียวกันก็ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบายท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน อีกทั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลท่างามมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในหลายมิติ ทั้งด้านการบริหารจัดการ การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารงาน ซึ่งส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลท่างามได้รับรางวัลที่หลากหลาย ดังนี้

ความสำเร็จของโครงการบริการสาธารณะที่เน้นการมีส่วนร่วมโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก: 95  
กรณีตัวอย่าง องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม จังหวัดสิงห์บุรี

ที่	ปี พ.ศ.	ชื่อรางวัล	ประเภทรางวัล	โครงการที่ได้รางวัล	ผลที่เกิดขึ้นจากโครงการที่ได้รับรางวัล
1	2554	รางวัลรองชนะเลิศอันดับที่ 1 องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการบริหารจัดการที่ดี (ภาคกลาง)	การบริหารจัดการที่ดี	-	ได้รับการยอมรับด้านการบริหารจัดการและการพัฒนาองค์กรในระดับภูมิภาค
2	2555	รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี	ประเภทองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง	-	ได้รับชมประมุขเสนาสนานุภาพพัฒนาห้องถิ่นและการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น
3	2556	รางวัลชมเชย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี	ประเภทองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง	-	สร้างความน่าเชื่อถือและเพิ่มความเชื่อมั่นในการบริหารจัดการของ อบต. ท่างาม
4	2557	รางวัลดีเลิศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี	ด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ	โครงการส่งเสริมการดูแลผู้สูงอายุและ Day Care	ผู้สูงอายุได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้รับชมสนับสนุนจากรางวัลเพื่อทำกิจกรรมดูแลผู้สูงอายุเช่น การออกกำลังกายและการดูแลสุขภาพประจำปี
5	2558	รางวัลชมเชยประเภทโดดเด่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี	การบริหารจัดการที่ดี	-	สร้างชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือให้กับ อบต. ท่างามในการบริหารจัดการท้องถิ่น
6	2559	รางวัลชมเชยประเภทโดดเด่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี	การบริหารจัดการที่ดี	-	ยกระดับการบริหารงานของ อบต. ท่างามให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
7	2560	รางวัลความเป็นเลิศโครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการคัดแยกขยะที่ต้นทาง	25 ปี กองทุนสิ่งแวดล้อม	โครงการคัดแยกขยะที่ต้นทาง	ช่วยให้ประชาชนมีวินัยในการจัดการขยะที่ต้นทาง ลดปัญหาขยะล้นชุมชนและสร้างความตระหนักผู้ด้านสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น
8	2565	รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่น	ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหายูทกภัย	ช่วยลดความเสียหายจากน้ำท่วมในพื้นที่และสร้างความปลอดภัยให้กับชุมชน
9	2566	การประเมิน ITA ฝ่ายระดับดีเยี่ยม	ด้านการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส	-	องค์การบริหารส่วนตำบลท่างามได้รับคะแนนการประเมินสูงถึง 99.19 คะแนนสร้างความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ที่ดีในการบริหารจัดการที่โปร่งใส

ที่มา: งานวิจัยเรื่อง “การศึกษาการจัดการการบริหารปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางและการขับเคลื่อนเชิงนวัตกรรมที่เน้นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลาย” โดย รัชพล อ่ำสุข, ปิยะมาศ ทัทมงคล, เพียงกมล มานะรัตัน และนินุสรามินทราศักดิ์ ได้รับทุนสนับสนุนจาก USAID Enhance.

จากรางวัลระดับชาติ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม ได้รับนั้น นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการจัดทำ โครงการบริการสาธารณสุขที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อร่วมส่งมอบบริการ สาธารณะที่มีคุณภาพ ตรงกับความต้องการของประชาชน ภายใต้ ข้อจำกัดด้านทรัพยากร นอกจากนั้น การบริหารบริการสาธารณสุขใน รูปแบบนี้ยังส่งผลทางอ้อมให้องค์การบริหารส่วนตำบลท่างามมีการ บริหารจัดการที่ดี เปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วม สะท้อนให้เห็น จากการได้รับรางวัลด้านการบริหารจัดการติดต่อกันหลายปี คือ รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีของ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น แสดงให้เห็นว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอาชนะข้อจำกัดด้านงบประมาณของตน ด้วยการกลับแนวทางการ จัดบริการสาธารณสุขจากรัฐเป็นผู้ริเริ่มมาสู่การยึดความต้องการของ ประชาชนเป็นหลัก ควบคู่ไปกับการกระตุ้นและเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะตัวแสดงที่มีความสำคัญในฐานะผู้ ริเริ่ม ผู้ร่วมออกแบบ ผู้ใช้หรือผู้รับบริการสาธารณสุข เพื่อให้บริการ สาธารณะตรงกับความต้องการของประชาชนภายใต้ทรัพยากรที่มี จำกัด ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม ได้รับการยอมรับทั้งจากภายในคือประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ใน พื้นที่ และยังได้รับการยอมรับจากภายนอกคือการได้รับรางวัลจาก องค์กรระดับชาติ

## บทสรุป

องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม ที่มีความโดดเด่นในการจัดการนวัตกรรมที่พัฒนามาจากความต้องการของประชาชนเป็นศูนย์กลาง และยังมีการพัฒนา นวัตกรรมที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางประชากรที่มีจำนวนและสัดส่วนของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยนวัตกรรมที่โดดเด่นและกลายเป็นศูนย์กลางในการเรียนรู้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ รวมถึงหน่วยงานหรือกลุ่มต่าง ๆ เช่น โครงการ Day Care สำหรับผู้สูงอายุ ที่มีการจัดตั้งศูนย์ฯ เพื่อให้ผู้สูงอายุในพื้นที่ได้รับการดูแล สุขภาพขั้นพื้นฐาน มีพื้นที่ในการทำกิจกรรมเพื่อส่งเสริมสุขภาพกาย และสุขภาพจิต และได้ทำกิจกรรมร่วมกัน นอกจากนี้อีกหนึ่งนวัตกรรมหนึ่งที่โดดเด่น คือ การสร้างพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นพื้นที่ที่มีชีวิตโดยประชาชนต่าง ๆ สามารถมาใช้บริการหรือทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตลอดเวลา

ความสำเร็จในการดำเนินโครงการนวัตกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลท่างามนั้น มาจากการสร้างความเข้าใจร่วมกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม สามารถแก้ไขปัญหาในชุมชนได้อย่างรวดเร็วและตรงจุด สร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2565). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่น ประจำปี พ.ศ.2565. กระทรวงมหาดไทย.
- ตัวแทนประชาชนองค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม. (2567). องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม. สัมภาษณ์, วันที่ 13 สิงหาคม 2567.
- นิสา รัตนดิถ (บรรณาธิการ). (2562). หนังสือกระบวนการสร้างเสริมสุขภาพตามกลุ่มประชากร ตำบลท่างาม อำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงบุรี: วัฏจักรกรรมลำดับาน. นนทบุรี: บริษัท ภาพพิมพ์ จำกัด.
- ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม. (2567). องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม. สัมภาษณ์, วันที่ 13 สิงหาคม 2567. องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม. (ม.ป.ป.). วิสัยทัศน์ อบต.ท่างาม. สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2568 จาก <https://www.tarngam.go.th/vision-rev2>.
- Dalziel, R., Jaffares, S., Skelcher, C., Wilson, L., Beirens, H., & Barnes, M. (2008). Designing citizen centred governance. the Joseph Rowntree Foundation. York: UK.[https://www.researchgate.net/publication/237829222\\_Designing\\_Citizen\\_Centred\\_Governance](https://www.researchgate.net/publication/237829222_Designing_Citizen_Centred_Governance)
- Martin, S., & Boaz, A. (2000). The Modernization and Improvement of Government and Public Services: Public Participation and Citizen-Centred Local Government: Lessons from the Best Value and Better Government for Older People Pilot Programmes. Public Money & Management, 20(2), 47–54. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00211>
- ความสำเร็จของโครงการบริการสาธารณะที่เน้นการมีส่วนร่วมโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก: กรณีตัวอย่าง องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม จังหวัดสิงห์บุรี

Pfeil, H., Agarwal, S., Bernstein, D. S., Recanatini, F., Knack, S., & Ladegaard, P. F. (2018). Indicators of citizen-centric public service delivery. 1–66.  
<https://documents.worldbank.org/curated/en/775701527003544796/Indicators-of-citizen-centric-public-service-delivery>



**บทวิเคราะห์การกระจายอำนาจทางการศึกษาของ อบต. ไทย  
ผ่านกรอบคิด John Dewey**

**ณิชภัทร์ กิจเจริญ<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> \* สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

หากพูดถึง “โอกาส” ที่จะทำให้ชีวิตของคน ๆ หนึ่งก้าวพ้นจากความยากจนไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีกว่า ความเป็นไปได้ในสังคมไทยอาจมีไม่กี่เส้นทาง ไม่ว่าจะเป็นการถูกหวย การสมรส การบวช หรือการศึกษา แต่ถ้าพิจารณาอย่างเป็นเหตุเป็นผลแล้ว เส้นทางเหล่านั้นส่วนใหญ่เป็นเพียงความหวัง ธิหรือขึ้นอยู่กับโชคชะตา มีเพียงโอกาสเดียวเท่านั้นที่ทั้งเป็นจริงได้มากที่สุด และเป็นสิ่งที่รัฐสามารถมอบให้แก่ประชาชนได้อย่างเท่าเทียม นั่นคือ โอกาสทางการศึกษา ภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหนึ่งในหน่วยงานที่มีพันธกิจด้านการจัดการศึกษาสำหรับเด็กในชุมชนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงอบต. มี “อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา” และสามารถรับภารกิจด้านบริการสาธารณะจากรัฐได้<sup>2</sup> ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 7,843 แห่ง โดยเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลกว่า 5,300 แห่งที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ<sup>3</sup> แม้กฎหมายการศึกษาแห่งชาติและแผนการกระจายอำนาจจะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาได้ครบทุกระดับ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า มีเพียงบางพื้นที่เท่านั้นที่สามารถจัดการศึกษาในระดับสูงได้ เช่น กรุงเทพมหานครซึ่งจัดตั้ง “มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช” ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2553 ซึ่งถือ

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2545). แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

<sup>3</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2566). รายงานสถิติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี.

เป็นสถาบันอุดมศึกษาท้องถิ่นแห่งแรกของประเทศ<sup>4</sup> (ซึ่งในความเป็นจริงแล้วกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวที่มีสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษา) อย่างไรก็ตาม บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะ อบต. ยังจำกัดอยู่ที่การจัดการศึกษาปฐมวัยเป็นหลัก โดยข้อมูลปี 2566 ระบุว่าประเทศไทยมีสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย 50,622 แห่ง ซึ่งเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดท้องถิ่น 19,517 แห่ง ดูแลเด็กกว่า 756,000 คน<sup>5</sup> ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนว่าการกระจายอำนาจด้านการศึกษายังไม่สามารถขยายไปสู่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานหรืออุดมศึกษาได้อย่างแท้จริง เนื่องจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง งบประมาณ และบุคลากรที่ยังผูกโยงกับส่วนกลาง<sup>6</sup>

แม้บทบาทขององค์กรบริหารส่วนตำบลจะจำกัดอยู่ที่การจัดการศึกษาระดับปฐมวัยซึ่งถือเป็นขอบเขตงานที่เฉพาะเจาะจงและมีขนาดเล็กเมื่อเทียบกับระดับการศึกษาอื่น แต่ในทางปฏิบัติ อบต. จำนวนมากยังคงเผชิญกับข้อจำกัดหลากหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการให้บริการทางการศึกษา โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มปัญหาใหญ่ ได้แก่ (1) **ปัญหาด้านงบประมาณ** ซึ่งส่วนใหญ่มีงบประมาณจำกัด ทำให้ไม่สามารถพัฒนาสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ได้เพียงพอ ส่งผลให้เกิดความแออัด คุณภาพชีวิตประจำวันของเด็กต่ำกว่ามาตรฐาน และต้องจำกัดงบประมาณด้านโภชนาการของเด็กปฐมวัย<sup>7</sup> (2) **ปัญหาด้านบุคลากร** ทั้งในเชิงปริมาณและศักยภาพ

---

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2553.

<sup>5</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2566). สถิติสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยและจำนวนเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั่วประเทศ.

<sup>6</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2565). รายงานการติดตามการกระจายอำนาจด้านการศึกษา.

<sup>7</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2566). รายงานการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

โดยข้อมูลปี 2565 ระบุว่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและสถานศึกษาระดับปฐมวัยมีจำนวน 19,816 แห่ง แต่มีครูและผู้ดูแลเด็กเพียง 23,229 คน ขณะที่เด็กปฐมวัยมากถึง 778,977 คน ทำให้สัดส่วนครูต่อเด็กเฉลี่ยสูงเกินมาตรฐานอย่างมาก<sup>๘</sup> นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านความรู้ความสามารถ และการพัฒนาวิชาชีพครูที่ยังไม่ทั่วถึง (3) **ปัญหา ด้านเวลาและภาระงาน** เนื่องจากครูจำนวนมากต้องรับภารกิจนอกเหนือจากงานสอน เช่น งานธุรการ งานประสานงานท้องถิ่น และงานเอกสารการตรวจสอบ ทำให้เวลาในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้มีจำกัด รวมถึงการพัฒนาทักษะเด็กตามมาตรฐานคุณภาพก็ทำได้ไม่เต็มที่ และ (4) **ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและกฎระเบียบ** ซึ่งทำให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขาดความยืดหยุ่นในการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้ แม้จะเป็นสถาบันการศึกษาที่อยู่ภายใต้การกระจายอำนาจ แต่กลับต้องใช้หลักสูตรและมาตรฐานที่สังกัดส่วนกลางเป็นผู้กำหนด อีกทั้งยังถูกตรวจสอบโดยทั้งหน่วยงานรัฐและกลไกการเมืองท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถออกแบบหลักสูตรหรือพัฒนาบริการทางการศึกษาได้อย่างคล่องตัว<sup>๙</sup> ปัญหาทั้งหมดนี้ส่งผลให้สถานศึกษาปฐมวัยของท้องถิ่นโดยเฉพาะในสังกัดอบต. เผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและทรัพยากรที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

บทความนี้เป็นบทความเชิงสำรวจที่มุ่งวิเคราะห์โครงสร้างและผลวัดของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อทำความเข้าใจข้อจำกัดและศักยภาพของ

---

<sup>๘</sup> กรมกิจการเด็กและเยาวชน. (2565). รายงานสถานการณ์เด็กปฐมวัย พ.ศ. 2565 (หน้า 20).

[https://www.dcy.go.th/public/mainWeb/file\\_download/1691721773302-799408753.pdf](https://www.dcy.go.th/public/mainWeb/file_download/1691721773302-799408753.pdf)

<sup>๙</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2565). รายงานการติดตามการกระจายอำนาจด้านการศึกษา.

รูปแบบการจัดการศึกษาที่ใกล้ชิดประชาชนที่สุด โดยมีสามคำถามสำคัญที่เป็นแกนกลางของการสำรวจ ได้แก่ (1) เหตุใด อบต. จึงสามารถจัดการศึกษาได้เพียงในขอบเขตจำกัด ทั้งที่ชุมชนคือกลุ่มที่รู้จักบริบทเด็กดีที่สุด แต่กลับไม่สามารถสร้างระบบการศึกษาที่สมบูรณ์และตอบโจทยความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง (2) รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่มีประสิทธิผลเป็นอย่างไร และมีลักษณะพื้นฐานแบบใดที่ทำให้บางประเทศสามารถสร้างระบบการศึกษาท้องถิ่นที่เข้มแข็ง โปร่งใส และมีคุณภาพทั่วถึง และ (3) เหตุใดอำนาจการศึกษาของไทยจึงยังคงผูกขาดโดยส่วนกลาง แม้มีการตรากฎหมายกระจายอำนาจมานานกว่าสองทศวรรษ คำถามทั้งสามนี้มุ่งนำไปสู่ “คำถามใหญ่” ที่เป็นหัวใจของบทความ คือการตั้งข้อสงสัยต่อ โครงสร้างอำนาจทางการศึกษากับการจัดการศึกษาในท้องถิ่นของไทยว่าถูกออกแบบมาอย่างไร โครงสร้างดังกล่าวส่งผลอย่างไรต่อคุณภาพและความเสมอภาคของผู้เรียนในระดับฐานราก ซึ่งจะถูกพิจารณาภายใต้กรอบคิดหลักของ John Dewey จากงาน *Democracy and Education* ที่มองการศึกษาเป็นกระบวนการประชาธิปไตย การเรียนรู้ในฐานะ “ชีวิตร่วมกัน” (associated living) และการมีส่วนร่วมของชุมชนในฐานะเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนามนุษย์และสังคมที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

### **การศึกษาในฐานะชีวิตร่วมกัน: แนวคิดของ John Dewey และนัยต่อการกระจายอำนาจการศึกษา**

ผลงาน *Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education* ของ John Dewey ซึ่งตีพิมพ์ในปี 1916 ถือเป็นงานหลักด้านปรัชญาการศึกษาที่วางรากฐานให้แก่กระแส “การศึกษาแบบก้าวหน้า” (progressive education) ใน

สหรัฐอเมริกา<sup>10</sup> Dewey เสนอแนวคิดสำคัญว่า “การศึกษา” มิใช่เพียงกระบวนการถ่ายทอดสาระวิชาจากครูสู่ผู้เรียน แต่คือ “กระบวนการทางสังคม” ที่ทำหน้าที่ถ่ายทอดวิถีชีวิต ค่านิยม ความรู้ และทักษะของชุมชนไปสู่สมาชิกใหม่ของสังคม<sup>11</sup> หากขาดกระบวนการดังกล่าว สังคมประชาธิปไตยย่อมไม่สามารถดำรงอยู่และพัฒนาต่อไปได้ เพราะประชาธิปไตยต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีวิจาร์ณญาณและสามารถสื่อสารร่วมกันอย่างมีเหตุผล<sup>12</sup> เป้าหมายใหญ่ของหนังสือเล่มนี้จึงมุ่งเชื่อมโยง “ทฤษฎีประชาธิปไตย” กับ “ทฤษฎีการศึกษา” โดย Dewey เห็นว่าระบบโรงเรียน หลักสูตร และความสัมพันธ์ในห้องเรียนต้องสะท้อนอุดมการณ์ประชาธิปไตยผ่านการเปิดพื้นที่ให้ผู้เรียนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนรู้ ไม่ใช่ทำหน้าที่ผลิตแรงงานตามความต้องการของระบบเศรษฐกิจอย่างจำกัดเท่านั้น<sup>13</sup>

จากงานชิ้นนี้ John Dewey เสนอกรอบคิดสำคัญว่า การศึกษาเป็น “ชีวิตร่วมกัน” (associated living) ของสมาชิกในชุมชน มากกว่าจะเป็นเพียงกระบวนการถ่ายทอดเนื้อหาวิชาในความหมายแคบ<sup>14</sup> ในมุมมองของ Dewey การศึกษาจึงเป็น “ความจำเป็นเชิงสังคม” (social necessity) เพราะมนุษย์รุ่นใหม่ๆ เกิดมาโดยยังไม่รู้จักวัฒนธรรม ค่านิยม และทักษะที่สังคมยึดถือ ผู้ใหญ่จึง

---

<sup>10</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education*. New York: Macmillan.

<sup>11</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapters 1–3.

<sup>12</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapter 7: The Democratic Conception in Education.

<sup>13</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapter 9: Interest and Discipline; Chapter 10: The Aims of Education.

<sup>14</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education*. New York, NY: Macmillan.

ต้องใช้การศึกษาเป็นกลไกถ่ายทอดประสบการณ์ทางสังคมเพื่อให้ “ชีวิตของสังคม” ดำเนินต่อไปอย่างมีความต่อเนื่อง<sup>15</sup> เป้าหมายของการศึกษาในทัศนะของเขาไม่ใช่แค่การเตรียมตัวเพื่ออนาคต แต่คือ “การเติบโต” (growth) ของผู้เรียนในปัจจุบัน ทำให้บุคคลสามารถขยายประสบการณ์และเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต<sup>16</sup> การเรียนรู้ที่มีความหมายจึงต้องตั้งอยู่บน “ประสบการณ์” (experience) ที่มีทั้งความต่อเนื่อง (continuity) และปฏิสัมพันธ์ (interaction) ระหว่างผู้เรียนกับสิ่งแวดล้อมจริง ทั้งด้านกายภาพและด้านสังคม ไม่ใช่กิจกรรมที่ตัดขาดจากบริบทชีวิตประจำวัน<sup>17</sup> พร้อมกันนั้น Dewey ยังวิจารณ์การแบ่งคู่ตรงข้ามแบบแข็งตัว (false dualisms) เช่น ปัจเจก/ส่วนรวม ทฤษฎี/ปฏิบัติ แรงงานมือ/แรงงานสมอง หรือ วิชาการ/อาชีพ โดยชี้ว่าการแบ่งแยกเหล่านี้ทำให้โรงเรียนแยกตัวออกจากชีวิตจริงของชุมชน แทนที่จะเป็น “ชุมชนการเรียนรู้” ที่บูรณาการมิติหลากหลายของประสบการณ์มนุษย์เข้าไว้ด้วยกันอย่างมีความหมายในกรอบของสังคมประชาธิปไตย<sup>18</sup>

เมื่อมองผ่านกรอบคิดของ John Dewey การศึกษาควรเป็นกระบวนการทางสังคมที่เกิดขึ้น “ภายในชุมชน” และสะท้อนวิถีชีวิต ประสบการณ์ และค่านิยมที่ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันสั่งสมมา ดังนั้นหลักสูตร เนื้อหาการเรียนรู้ และแนวทางการจัดการศึกษาจึงไม่อาจลอยลงมาจากส่วนกลางโดยไม่คำนึงถึงความหลากหลายของชุมชน

---

<sup>15</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapter 1: Education as a Necessity of Life.

<sup>16</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapter 4: Education as Growth.

<sup>17</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapter 11: Experience and Thinking.

<sup>18</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapters 7–9; ดูเพิ่มเติมใน Stanford Encyclopedia of Philosophy, “John Dewey”.

เพราะการศึกษาที่แยกขาดจากชีวิตจริงย่อมทำให้ผู้เรียนไม่สามารถเชื่อมโยงประสบการณ์เดิมกับสิ่งที่โรงเรียนสอน ซึ่งสวนทางกับหลักการเรื่อง “ความต่อเนื่องและปฏิสัมพันธ์ของประสบการณ์” ที่ Dewey เห็นว่าเป็นแก่นของการเรียนรู้ที่มีความหมาย<sup>19</sup> เมื่อรัฐส่วนกลางออกแบบหลักสูตรและกำหนดมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ โดยละเลยบริบทเฉพาะของพื้นที่ เช่น ภาษา วัฒนธรรม หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น มักนำไปสู่ภาวะที่ผู้เรียน “เรียนอย่างครึ่ง ๆ กลาง ๆ” เพราะเนื้อหาไม่สัมพันธ์กับชีวิตจริงของพวกเขา การใช้ภาษาไทยกลางเป็นภาษาหลักในการเรียนการสอนในพื้นที่ที่มีภาษาท้องถิ่นเข้มแข็ง หรือการสอนประวัติศาสตร์ที่สะท้อนมุมมองส่วนกลางมากกว่าประวัติศาสตร์ของชุมชน ล้วนทำให้ผู้เรียนรู้สึกแปลกแยกหรือเกิดความลึกลับระหว่างความรู้ในโรงเรียนกับความรู้ที่สืบทอดในครอบครัวและชุมชน<sup>20</sup> ในกรอบคิดของ Dewey ปรากฏการณ์เช่นนี้ไม่เพียงทำให้การเรียนรู้ขาด “ปฏิสัมพันธ์กับชีวิตจริง” แต่ยังบั่นทอนศักยภาพของการศึกษาที่จะทำหน้าที่เป็นฐานของประชาธิปไตย เพราะประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อโรงเรียนเป็นพื้นที่ที่ผู้เรียนได้มีส่วนร่วมกับชีวิตของชุมชนอย่างแท้จริง<sup>21</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ Dewey เน้นบทบาทของชุมชนอย่างมาก แต่การตีความว่า “ทุกหลักสูตรต้องจัดโดยท้องถิ่นทั้งหมด” อาจเกินกว่าที่ Dewey ตั้งใจ เนื่องจากเขาเองมองว่าประชาธิปไตยต้องอาศัย “การสื่อสารระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม” ที่เปิดให้มีการแลกเปลี่ยนข้ามพื้นที่ด้วยเช่นกัน เพียงแต่โครงสร้างการศึกษาแบบรวมศูนย์ที่ไม่รับฟังความ

---

<sup>19</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapter 11: Experience and Thinking.

<sup>20</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapters 1–3; ดูเพิ่มเติมใน Stanford Encyclopedia of Philosophy, “John Dewey”.

<sup>21</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapter 7: The Democratic Conception in Education.

แตกต่างของห้องถื่นอย่างเพียงพอ อาจเป็นอุปสรรคต่อการสร้างประสบการณ์การเรียนรู้ที่มีความหมายตามกรอบคิดของ Dewey มากกว่าการมีมาตรฐานระดับประเทศเพียงอย่างเดียว<sup>22</sup>

ทั้งนี้ ในงาน *Democracy and Education* John Dewey ชี้ถึงประเด็นสำคัญคือประชาธิปไตยโดยเสนอว่าประชาธิปไตยไม่ใช่เพียงระบอบการปกครอง หากแต่คือ “รูปแบบของความสัมพันธ์ทางสังคม” ที่สมาชิกในสังคมสื่อสาร แบ่งปันประสบการณ์ และร่วมกันกำหนดทิศทางของชีวิตส่วนรวมอย่างเท่าเทียม<sup>23</sup> ประชาธิปไตยจึงหมายถึงการมีส่วนร่วมของทุกคน ไม่ใช่เฉพาะการเลือกตั้งหรือกลไกทางการเมือง แต่รวมถึงความสัมพันธ์ในชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะในโรงเรียนซึ่ง Dewey มองว่าเป็น “ชุมชนประชาธิปไตยขนาดย่อม” ที่ผู้เรียนได้ฝึกการใช้ชีวิตร่วมกันผ่านการตัดสินใจร่วม การเคารพความแตกต่าง และการแก้ปัญหาโดยใช้เหตุผล<sup>24</sup> เขาจึงเสนอให้โรงเรียนลดลำดับชั้นแบบสั่งการจากบนลงล่าง และเปิดพื้นที่ให้เด็กครู และชุมชนได้มีส่วนร่วมในการออกแบบประสบการณ์การเรียนรู้ เพื่อให้โรงเรียนทำหน้าที่เป็นพื้นที่ฝึกฝนพลเมืองประชาธิปไตยอย่างแท้จริง<sup>25</sup> ในมิติสุดท้าย Dewey เน้นว่า “การคิดเชิงวิพากษ์” และวิธีคิดแบบสืบค้นสอบถาม (inquiry) เป็นหัวใจของการเป็นพลเมือง เพราะช่วยให้ผู้คนร่วมกันแก้ปัญหาสาธารณะด้วยเหตุผลแทนอคติ

---

<sup>22</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapters 9–10.

<sup>23</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapter 7: The Democratic Conception in Education.

<sup>24</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapters 3–4; ดูเพิ่มเติมใน Democracy Paradox (บทวิเคราะห์แนวคิดประชาธิปไตยของ Dewey).

<sup>25</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapter 10: The Aims of Education.

ความเชื่อส่วนตัว หรืออำนาจนิยม<sup>26</sup> จึงกล่าวได้ว่า ในกรอบคิดของ Dewey ประชาธิปไตยคือวิธีการใช้ชีวิตร่วมกันที่ต้องฝังอยู่ในกระบวนการศึกษา มิใช่สิ่งที่เกิดขึ้นเพียงในสถาบันการเมืองระดับชาติเท่านั้น

เมื่อย้อนกลับมามองการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นผ่านสายตาของ Dewey จะเห็นได้ว่าแก่นคิดเรื่อง “การศึกษาในฐานะชีวิตร่วมกัน” และ “ประชาธิปไตยในฐานะรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคม” ช่วยชี้ให้เห็นข้อจำกัดของโครงสร้างการศึกษาที่รวมศูนย์จากส่วนกลางได้อย่างชัดเจน การศึกษาที่ดีในความหมายแบบ Dewey จึงไม่อาจเป็นเพียง “บริการขั้นต่ำ” ที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้ได้ก็อย่างจำกัด หากต้องเป็นกระบวนการที่หยั่งรากอยู่ในชุมชน ทำให้เด็กได้มีส่วนร่วมกับวิถีชีวิต ค่านิยม และปัญหาจริงของสังคมรอบตัว พร้อมทั้งเปิดพื้นที่ให้ชุมชนมีเสียงและอำนาจในการกำหนดทิศทางการเรียนรู้ของตนเอง การออกแบบหลักสูตร การจัดประสบการณ์การเรียนรู้ และโครงสร้างอำนาจในโรงเรียนจึงต้องตั้งอยู่บนฐานประชาธิปไตย ไม่ใช่เพียงปฏิบัติตามคำสั่งและมาตรการจากส่วนกลาง Dewey เตือนเราว่าหากโรงเรียนท้องถิ่นถูกมองแค่หน่วยให้บริการดูแลเด็กปฐมวัยในระดับขั้นต่ำ โดยขาดทั้งทรัพยากร อิสระเชิงวิชาชีพ และพื้นที่ให้เด็กมีเสียง การศึกษาย่อมไม่สามารถทำหน้าที่เป็นทั้งเครื่องมือสร้างการเติบโตของปัจเจกและรากฐานของสังคมประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้ท้องถิ่นจึงไม่ควรถูกเข้าใจเพียงในเชิงโครงสร้างการบริหาร แต่ต้องหมายถึงการยอมรับ “คุณค่า” และ “ศักยภาพ” ของเด็กและชุมชนในฐานะเจ้าของกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันด้วย

---

<sup>26</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapter 11: Experience and Thinking.

## ปัญหาการจัดการศึกษาใน อบต. ไทย (กรณีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก)

แม้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นภารกิจด้านการศึกษาที่สอดคล้องกับขนาดองค์กร บทบาทเชิงพื้นที่ และความจำเป็นของชุมชนมากที่สุด อีกทั้งยังเป็นพันธกิจสำคัญในการวางรากฐานพลเมืองของชาติในระยะยาว แต่ในทางปฏิบัติ การดำเนินงานของอบต. กลับเผชิญปัญหาจำนวนมากที่ขัดขวางศักยภาพของการจัดการศึกษาปฐมวัยอย่างมีคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากแนวคิดเรื่องการศึกษาตามฐานประชากริปไตยของ Dewey ที่ชี้ว่าการศึกษาต้องเริ่มต้นจากชุมชนและเห็น “คุณค่าเด็ก” เป็นศูนย์กลาง การจัดการศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของท้องถิ่นไทยกลับดำเนินไปท่ามกลางข้อจำกัดที่สะสมมานาน ทั้งในเชิงโครงสร้างและเชิงนโยบาย ทำให้บทบาทของศูนย์เด็กเล็กถูกลดทอนเหลือเพียงการให้บริการพื้นฐาน มากกว่าการเป็น “ชุมชนการเรียนรู้” ที่เอื้อต่อพัฒนาการของเด็กและความเข้มแข็งของสังคมท้องถิ่น การวิเคราะห์ปัญหาจึงสามารถแบ่งออกเป็นสี่มิติหลัก ได้แก่ (1) **ข้อจำกัดด้านอำนาจกฎหมาย** ที่ทำให้ท้องถิ่นมีภาระแต่ไร้อำนาจในการกำหนดเนื้อหาและวิธีจัดการศึกษา (2) **ข้อจำกัดด้านงบประมาณ** ซึ่งส่งผลต่อคุณภาพโครงสร้างพื้นฐาน บุคลากร และโภชนาการเด็ก (3) **ข้อจำกัดด้านวิสัยทัศน์และการมีส่วนร่วม** ทั้งจากฝ่ายการเมืองท้องถิ่นและชุมชน และ (4) **ผลกระทบต่อเด็กและอนาคตของชุมชน** ที่สะท้อนให้เห็นความสูญเสียในเชิงโอกาสและความเหลื่อมล้ำระยะยาว ซึ่งล้วนเป็นประเด็นที่ควรได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังในบริบทการกระจายอำนาจทางการศึกษาไทย

ประการที่หนึ่ง ข้อจำกัดด้านอำนาจกฎหมายในการพัฒนาหลักสูตรและการจัดการศึกษาข้อจำกัดด้านอำนาจกฎหมายถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดของการจัดการศึกษาปฐมวัยในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจาก อบต. ไม่มีอำนาจพัฒนาหลักสูตรและ

แนวทางการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทของตนเอง แต่ต้องยึดระเบียบ กรอบหลักสูตร และแนวปฏิบัติที่กระทรวงศึกษาธิการ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดจากส่วนกลางอย่างเคร่งครัด ส่งผลให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวนมากไม่สามารถออกแบบการเรียนรู้ที่สะท้อนความต้องการและวิถีชีวิตของชุมชนได้อย่างแท้จริง ตัวอย่างที่สะท้อนปัญหานี้อย่างชัดเจนคือกรณีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในตำบลไล่โว่ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี มีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้นประมาณ 50 คนต่อปี ตัวศูนย์ตั้งอยู่บนพื้นที่ดอยสูง การคมนาคมยากลำบาก และมีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชุมชนมอญที่ใช้ภาษามอญเป็นหลัก แต่ครูกลับต้องใช้หลักสูตรกลางที่พัฒนาในบริบทเมือง และยังต้องเดินทางหลายชั่วโมงเพื่อเข้าร่วมประชุม อบรม หรือกิจกรรมที่ส่วนกลางกำหนดในตัวเมืองกาญจนบุรีเพิ่มเติมอีกด้วย นอกจากนี้ ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณด้านอาหารกลางวันซึ่งกำหนดเป็น “อัตรารายหัวเท่ากันทั่วประเทศ” ไม่ได้สะท้อนต้นทุนชีวิตจริงของพื้นที่ห่างไกล เช่น ในไล่โว่ที่ราคาเนื้อหมูสูงกว่าตลาดทั่วไปถึงสามเท่าเพราะสภาพพื้นที่เป็นภูเขาสูง ทำให้ศูนย์เด็กเล็กต้องจัดอาหารคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน ทั้งที่กฎหมายกำหนดให้บริการเด็กอย่างเท่าเทียม ปრაกฏการณ์เหล่านี้ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายและระเบียบจากส่วนกลางไม่ได้เปิดพื้นที่ให้ อบต. ใช้ดุลยพินิจเชิงพื้นที่ ทั้งยังสะท้อนวิธีคิดที่อาจมองศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นเพียง “สถานทีดูแลเด็ก” มากกว่าจะเป็นสถาบันทางการศึกษาที่ต้องการความยืดหยุ่นและทรัพยากรเฉพาะ เพื่อพัฒนามนุษย์และพลเมืองตั้งแต่วัยแรกเริ่ม หากรัฐยังคงละเลยมิติพื้นฐานนี้ การจัดการศึกษาปฐมวัยของไทยย่อมเผชิญปัญหาคุณภาพและความเหลื่อมล้ำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

## ประการที่ สอง ข้อจำกัดด้านงบประมาณและผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษา

ประการที่สองคือ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อคุณภาพของการจัดการศึกษาปฐมวัยในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับงบอุดหนุนจากรัฐส่วนกลางเหมือนกันทั่วประเทศ แต่ในทางปฏิบัติ อบต. เป็นหน่วยงานที่มีฐานะรายได้จากภาษีท้องถิ่นต่ำที่สุด เนื่องจากเป็นพื้นที่ชนบทหรือกึ่งชนบทที่มีประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่มาก ทำให้ขาดความสามารถในการจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาเสริมงบจัดการศึกษา ผลลัพธ์คือ งบประมาณต่อหัวของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต่ำกว่ามาตรฐานโรงเรียนในระบบอย่างมาก และไม่มีควมยืดหยุ่นในการจัดสรรตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่ หากมองในเชิงหลักการกระจายอำนาจแบบ “อสมมาตร” งบประมาณควรสะท้อนต้นทุนการให้บริการที่แตกต่างกันในแต่ละชุมชน แต่ในกรอบงบประมาณของไทยกลับไม่เปิดช่องนี้ จึงทำให้ศูนย์เด็กเล็กในพื้นที่ห่างไกลซึ่งมีต้นทุนชีวิตสูงกว่า เช่น อาหาร การเดินทาง หรือวัสดุอุปกรณ์ ต้องดำเนินงานภายใต้ทรัพยากรที่จำกัดกว่าพื้นที่เมืองอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ ข้อจำกัดด้านงบประมาณยังส่งผลต่อปัญหาบุคลากรอย่างรุนแรง อบต. จำนวนมากไม่สามารถดึงดูดครูปฐมวัยที่มีคุณภาพได้ เพราะค่าตอบแทนและเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพด้อยกว่าครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ทั้งที่โดยสถานะก็ถือเป็น “ข้าราชการท้องถิ่น” เช่นกัน คำนิยมทางสังคมที่ยกย่องครูสพฐ. มากกว่า ประกอบกับการต้องทำงานภายใต้แรงกดดันจากทั้งนโยบายส่วนกลางและนักการเมืองท้องถิ่น ทำให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อบต. มักเผชิญภาวะ “ครูไม่พอ-ครูไม่ตรงวุฒิ-ครูไม่ยอมอยู่” ซึ่งย่อมสะท้อนโดยตรงต่อคุณภาพประสบการณ์การเรียนรู้ของเด็กปฐมวัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ประการที่สามคือ ข้อจำกัดด้านวิสัยทัศน์และการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชน ซึ่งเป็นปัญหาเชิงวัฒนธรรมและทัศนคติที่ฝังลึกในระบบการศึกษาปฐมวัยของท้องถิ่นไทยมานาน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อบต. มักถูกมองว่าเป็นเพียง “สถานที่ได้รับฝากเด็กเพื่อให้ผู้ปกครองไปทำงานได้สะดวก” มากกว่าจะเป็น “สถาบันการเรียนรู้” ที่มีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานพัฒนาการด้านภาษา อารมณ์ สังคม และทักษะการคิดของเด็กในช่วงวัยที่สำคัญที่สุด การมองศูนย์เด็กเล็กในฐานะแค่สถานที่ดูแล จึงทำให้มาตรฐานที่คาดหวังต่ำกว่าศักยภาพที่ควรจะเป็น และทำให้ชุมชนมีแนวโน้มปล่อยให้ อบต. ดำเนินงานไปตามลำพังโดยไม่ตั้งคำถามหรือร่วมออกแบบการเรียนรู้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ปกครองจึงมักถูกเชิญให้มีบทบาทเพียงในฐานะ “ผู้รับบริการ” มากกว่า “หุ้นส่วนทางการศึกษา” ทั้งที่งานวิจัยและทฤษฎีการศึกษาปฐมวัยจำนวนมากชี้ว่า ความร่วมมือระหว่างบ้าน-ชุมชน-ศูนย์เด็กเล็กเป็นเงื่อนไขสำคัญของคุณภาพการเรียนรู้และพัฒนาการเด็ก การขาดพื้นที่ให้ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือสะท้อนปัญหาที่แท้จริง ทำให้ศูนย์เด็กเล็กจำนวนมากไม่สามารถพัฒนาหลักสูตร กิจกรรม หรือรูปแบบการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบทชุมชนได้อย่างแท้จริง ปัญหานี้ไม่เพียงสะท้อนวิสัยทัศน์ที่จำกัดของผู้กำหนดนโยบายท้องถิ่น แต่ยังสะท้อนความล้มเหลวของระบบส่วนกลางที่ไม่ออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นรูปธรรม ซึ่งท้ายที่สุดย่อมกระทบต่อคุณภาพการเรียนรู้ของเด็กและความเข้มแข็งของชุมชนในระยะยาว

ประการสุดท้ายซึ่งสำคัญที่สุด คือ ผลกระทบโดยตรงต่อเด็กและอนาคตของชุมชน อันเป็นผลสืบเนื่องจากข้อจำกัดด้านอำนาจกฎหมาย งบประมาณ และวิสัยทัศน์ที่กล่าวมาทั้งหมด การขาดอิสระในการออกแบบหลักสูตรที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ ทำให้เด็กจำนวนมากต้องเรียนรู้จากเนื้อหาและวิธีสอนที่ไม่เชื่อมโยงกับชีวิตจริง

ส่งผลให้ประสบการณ์ทางการเรียนรู้ขาดความหมาย ขาดแรงจูงใจ และไม่เอื้อต่อพัฒนาการด้านภาษา วัฒนธรรม หรืออัตลักษณ์ของชุมชน การขาดงบประมาณและบุคลากรที่มีคุณภาพยิ่งเพิ่มความเหลื่อมล้ำในช่วงวัยที่สำคัญที่สุด เพราะเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อบต. มักได้รับการดูแลและการกระตุ้นพัฒนาการที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับเด็กในโรงเรียนที่มีทรัพยากรมากกว่า ทั้งในด้านโภชนาการ ความปลอดภัย การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ และความต่อเนื่องของครูผู้ดูแล เมื่อผนวกกับวิสัยทัศน์ที่จำกัดซึ่งมองศูนย์เด็กเล็กเป็นเพียงสถานที่รับฝากเด็ก ทำให้ศูนย์เหล่านี้ไม่สามารถเป็น “ชุมชนการเรียนรู้” ในความหมายเชิงประชาธิปไตยแบบที่ Dewey เน้นย้ำ ผลที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่เพียงปัญหาเชิงการบริหารจัดการของท้องถิ่น หากเป็นการพลาดโอกาสที่สำคัญในการวางรากฐานให้เด็กเติบโตอย่างมีศักยภาพ และทำให้ชุมชนในระยะยาวขาดทุนมนุษย์ (human capital) และทุนทางสังคม (social capital) ที่จำเป็นต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในภาพรวมแล้ว ปัญหาเหล่านี้ย่อมส่งผลสะสมจนกลายเป็นความเหลื่อมล้ำข้ามรุ่น และทำให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาซึ่งควรสร้างคุณภาพและความเสมอภาค กลับกลายเป็นกระบวนการที่ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างแท้จริง

### **บทเรียนจากฟินแลนด์ – ท้องถิ่นคือหัวใจของการศึกษา**

ระบบการศึกษาของฟินแลนด์ได้รับการยอมรับว่าเป็นหนึ่งในระบบที่ให้อำนาจท้องถิ่นสูงที่สุดในโลก โดยเทศบาลจำนวนประมาณ 309 แห่ง เป็นผู้รับผิดชอบการจัดการโรงเรียนระดับปฐมวัยพื้นฐานเกือบทั้งหมดในประเทศ<sup>27</sup> โรงเรียนกว่า 2,000 แห่ง อยู่ภายใต้การดูแลของเทศบาล ซึ่งมีอำนาจสำคัญทั้งด้านหลักสูตร

---

<sup>27</sup> Ministry of Education and Culture, Finland. (2020). Education System in Finland. Helsinki: Government of Finland.

การจัดสรรงบประมาณ และการสรรหาครู<sup>28</sup> โรงเรียนจึงมีอิสระสูงในการออกแบบการเรียนรู้ การประเมินผล และการจัดสภาพแวดล้อมโดยไม่ต้องพึ่งคำสั่งจากส่วนกลางอย่างละเอียดเกินจำเป็น<sup>29</sup> นอกจากนี้ โรงเรียนเอกชนมีสัดส่วนน้อยมาก (ราว 2–3%) และถูกควบคุมให้ยึดหลักการความเสมอภาคตามมาตรฐานสาธารณะ ทำให้ระบบการศึกษาของฟินแลนด์ดำเนินไปบนฐานของท้องถิ่นเป็นหลักแทบทั้งหมด<sup>30</sup>

หลักคิดสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาฟินแลนด์ตั้งอยู่บนสามประเด็น คือ (1) เด็กเล็กคือหัวใจของระบบการศึกษา จึงต้องได้รับการลงทุนด้านพัฒนาการและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ (2) ท้องถิ่นรู้จักเด็กดีที่สุด จึงควรกำหนดทิศทางการจัดการเรียนรู้ และ (3) ความเสมอภาคมาก่อนการแข่งขัน แนวคิดเหล่านี้สะท้อนอย่างชัดเจนในผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน ฟินแลนด์มีคะแนนการอ่านจาก PISA 2018 อยู่ที่ 520 คะแนน อยู่ในกลุ่มสูงสุดของประเทศ OECD<sup>31</sup> ขนาดชั้นเรียนในระดับประถมเฉลี่ยเพียง 18–19 คน และมีอัตราส่วนนักเรียนต่อครุราว 13:1 ซึ่งดีกว่าค่าเฉลี่ย OECD<sup>32</sup> ตัวชี้วัดเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการให้อิสระท้องถิ่นประกอบกับการลงทุนที่พอเพียงส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพการเรียนรู้ของเด็กในทุกช่วงวัย

---

<sup>28</sup> Finnish National Agency for Education. (2019). *Finnish Education in a Nutshell*. Helsinki: EDUFI.

<sup>29</sup> Sahlberg, P. (2015). *Finnish Lessons 2.0: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* New York: Teachers College Press.

<sup>30</sup> OECD. (2018). *Education Policy Outlook: Finland*. Paris: OECD Publishing.

<sup>31</sup> OECD. (2019). *PISA 2018 Results: Combined Executive Summary*. Paris: OECD Publishing.

<sup>32</sup> OECD. (2021). *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.

สำหรับประเทศไทย บทเรียนสำคัญจากฟินแลนด์คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กไม่ใช่บริการพื้นฐานขั้นต่ำ แต่คือการลงทุนหลักของรัฐ ฟินแลนด์ใช้งบประมาณด้านการศึกษาประมาณ 5.4% ของ GDP ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ย OECD และทุ่มทรัพยากรจำนวนมากให้การศึกษาระดับมัธยม<sup>33</sup> หากประเทศไทยมอบอิสระให้ท้องถิ่นกำหนดหลักสูตร สรรหาครู และสร้างสภาพแวดล้อมที่สอดคล้องกับชุมชนของตนเอง เด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อบต. ก็จะมีโอกาสเติบโตอย่างเต็มศักยภาพมากขึ้น การกระจายอำนาจจึงไม่ใช่เพียงการปรับโครงสร้างการบริหาร แต่คือการยอมรับว่าเด็กและชุมชนคือ “ศูนย์กลางของการศึกษา” เช่นเดียวกับที่ฟินแลนด์ยึดถือเป็นแกนกลางของระบบมาอย่างยาวนาน

### การสร้างพลเมืองคือพันธกิจของการศึกษาท้องถิ่น

บทเรียนสำคัญจากทั้งมุมมองของ Dewey และแนวคิดท้องถิ่นนิยมไทยล้วนย้ำว่า แก่นของการศึกษาคือการสร้างพลเมือง ไม่ใช่เพียงการถ่ายทอดวิชา หรือการดูแลเด็กในความหมายเชิงสวัสดิการเท่านั้น<sup>34</sup> การศึกษาในฐานะกระบวนการทางสังคม คือพื้นที่ที่สมาชิกใหม่ของสังคมเรียนรู้วิธีอยู่ร่วมกัน เห็นคุณค่าของตนเองและผู้อื่น และเข้าใจบทบาทของตนในชุมชนที่สังกัดอยู่<sup>35</sup> ในบริบทนี้ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของท้องถิ่นซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของเส้นทางการเรียนรู้ของเด็กไทยจำนวนมาก มีศักยภาพอย่างยิ่งในการเป็น “ฐานสร้างพลเมืองรุ่นใหม่” หากได้รับทรัพยากร อำนาจ และความ

---

<sup>33</sup> OECD. (2022). Education Spending Indicators. Paris: OECD Publishing.

<sup>34</sup> Dewey, J. (1916). Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education. New York: Macmillan.

<sup>35</sup> Dewey, J. (1916). Democracy and Education, Chapter 7: The Democratic Conception in Education.

ไว้วางใจเพียงพอจากรัฐและชุมชน<sup>36</sup> การมองศูนย์เด็กเล็กเป็นเพียงบริการขั้นต่ำจึงเท่ากับพลาดโอกาสสำคัญในการสร้างรากฐานของประชาธิปไตยและความเสมอภาคในสังคม

หากรัฐยอมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริงตั้งแต่การออกแบบหลักสูตร การสรรหาครู ไปจนถึงการวางสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ตามบริบทของชุมชน การศึกษาไทยจะมีโอกาส “หยั่งรากกับชีวิตจริง” มากขึ้น และพ้นจากกับดักการรวมศูนย์ที่ตัดขาดการเรียนรู้จากประสบการณ์ของเด็ก<sup>37</sup> ระบบการศึกษาที่เปิดพื้นที่ให้ชุมชนมีบทบาทอย่างมีความหมาย จะช่วยให้เด็กเติบโตมาพร้อมความสามารถในการคิดเป็น ทำเป็น ร่วมมือกับผู้อื่น และเห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วมในสาธารณะ ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตย<sup>38</sup> เมื่อประชาธิปไตยเริ่มต้นตั้งแต่ระดับชุมชน ผ่านกระบวนการเรียนรู้ของเด็กเล็ก การพัฒนาประเทศในระยะยาวก็ย่อมตั้งอยู่บนรากฐานที่มั่นคงกว่าเดิม ทั้งในเชิงคุณภาพมนุษย์ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในอนาคต

ท้ายที่สุด บทความนี้อาจชวนผู้อ่านตั้งคำถามร่วมกันว่า หากองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถสร้างถนน สะพาน ระบบน้ำเสีย และโครงสร้างพื้นฐานนับร้อยให้กับชุมชนได้ เหตุใดพวกเขา กลับถูกจำกัดอำนาจไม่ให้อำนาจ “สิ่งที่สำคัญที่สุด” อย่างอนาคตของ

---

<sup>36</sup> วิเชียร ชิวพิมาย. (2560). ท้องถิ่นนิยมไทยและการศึกษาชุมชน. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันชุมชน.

<sup>37</sup> Bjork, C. (2013). Indonesian and Finnish Decentralization Compared. Oxford: Symposium Books.

<sup>38</sup> Niemi, H. (2015). Teachers as Active Contributors in Finnish Education. In H. Niemi & A. Toom (Eds.), *Miracle of Finnish Education Revisited*. Rotterdam: Sense Publishers.

เด็กในพื้นที่ของตนเอง เรามอบงานด้านวัตถุให้ท้องถิ่นอย่างเต็มมือ แต่กลับไม่ไว้วางใจให้พวกเขารับผิดชอบงานด้านจิตวิญญาณของสังคม นั่นคือ “การศึกษา” คำถามนี้ไม่เพียงสะท้อนความย้อนแย้งของระบบราชการรวมศูนย์ แต่ยังท้าทายให้เราตระหนักว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาไม่ใช่เพียงการถ่ายโอนภารกิจ หากคือ การยอมรับศักยภาพของชุมชนในการหล่อหลอมมนุษย์รุ่นใหม่ ซึ่งเป็นพันธกิจอันลึกซึ้งและทรงคุณค่ากว่าการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานใด ๆ ทั้งสิ้น หากเราไม่เปิดพื้นที่ให้ท้องถิ่นสร้างคน เราก็อาจกำลังสร้างสังคมที่มีถนนที่ดี แต่ไม่มีพลเมืองที่ดีเดินอยู่บนถนนเหล่านั้น

### บรรณานุกรม

- Bjork, C. (2013). *Indonesian and Finnish decentralization compared*. Oxford: Symposium Books.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and education: An introduction to the philosophy of education*. New York, NY: Macmillan.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and education*, Chapter 1: Education as a necessity of life.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapters 1–3.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapter 4: Education as growth.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapter 7: The democratic conception in education.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapters 7–9; ดูเพิ่มเติมใน *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, “John Dewey”.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapter 9:

Interest and discipline; Chapter 10: The aims of education.

Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapters 9–10.

Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*, Chapter 11: Experience and thinking.

Democracy Paradox. (n.d.). Analysis on John Dewey's democratic theory.

Finnish National Agency for Education. (2019). *Finnish education in a nutshell*. Helsinki: EDUFI.

Ministry of Education and Culture, Finland. (2020). *Education system in Finland*. Helsinki: Government of Finland.

Niemi, H. (2015). Teachers as active contributors in Finnish education. In H. Niemi & A. Toom (Eds.), *Miracle of Finnish education revisited*. Rotterdam: Sense Publishers.

OECD. (2018). *Education policy outlook: Finland*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2019). *PISA 2018 results: Combined executive summary*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2021). *Education at a glance 2021: OECD indicators*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2022). *Education spending indicators*. Paris: OECD Publishing.

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2553.  
กรมกิจการเด็กและเยาวชน. (2565). รายงานสถานการณ์เด็ก  
ปฐมวัย พ.ศ. 2565 (หน้า 20).

[https://www.dcy.go.th/public/mainWeb/file\\_download/1691721773302-799408753.pdf](https://www.dcy.go.th/public/mainWeb/file_download/1691721773302-799408753.pdf)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2566). รายงานการจัดสรร  
งบประมาณด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2566). รายงานสถิติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2566). สถิติสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยและจำนวนเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั่วประเทศ. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2545). แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2564). รายงานสถานการณ์เด็กปฐมวัยของประเทศไทย.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2565). รายงานการติดตามการกระจายอำนาจด้านการศึกษา.
- Sahlberg, P. (2015). *Finnish lessons 2.0: What can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College Press.
- วิเชียร ชิวพิมาย. (2560). *ท้องถิ่นนิยมไทยและการศึกษาชุมชน*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันชุมชน.

**“เป็นการ พลาดโอกาสที่สำคัญในการ  
วางรากฐานให้เด็กเติบโตอย่างมีศักยภาพ  
และทำให้ชุมชนในระยะยาว ขาดทุนมนุษย์  
(human capital) และทุนทางสังคม”**

นิชภัทร์ กิจเจริญ

ประเด็นปัญหาที่ อบท.ได้รับผลกระทบ :  
กรณีศึกษาปัญหาโครงสร้างพื้นฐานบริเวณรอบมหาวิทยาลัย  
อุบลราชธานี

อนันต์สิทธิ์ ประเสริฐ\* และจिरายุส เพียรทอง\*\*

---

\* นักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

\*\* นักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

## บทนำ

ในปัจจุบันที่เมืองและการศึกษาเติบโตควบคู่กัน โครงสร้างพื้นฐานจึงถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ส่งเสริมคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรอบ รวมถึงนักศึกษาและบุคลากรของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่กึ่งชนบทและอยู่ระหว่างการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

การขยายตัวของเมืองและชุมชนรอบมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีกลับพบว่าโครงสร้างพื้นฐานหลายด้านยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น ปัญหาระบบคมนาคมที่ไม่สะดวก ถนนบางสายชำรุดและไม่มีแสงส่องสว่างเพียงพอ ระบบน้ำประปาและไฟฟ้าที่ไม่เสถียรรวมถึงระบบระบายน้ำที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้เกิดน้ำท่วมขังในช่วงฤดูฝน

เมื่อตรวจสอบบริเวณที่ตั้งของมหาวิทยาลัยพบว่า ตั้งอยู่ใกล้พื้นที่ 3 อปท. คือ 1) เทศบาลตำบลเมืองศรีไค 2) เทศบาลตำบลธาตุ 3) เทศบาลตำบลคำขวาง และ 4) องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ใหญ่ งานเขียนชิ้นนี้จึงทำขึ้นเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาดังกล่าวและเสนอแนวทางการแก้ปัญหาอย่างตรงตามประเด็นปัญหาที่กล่าวไป

### ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานโดยรอบจากมุมมองนักศึกษา

1) ปัญหาน้ำประปา น้ำประปาถือเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของร้านค้าและประชาชนในพื้นที่ แต่ในปัจจุบันระบบจ่ายน้ำประปาบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยอุบลราชธานียังไม่เพียงพอต่อความต้องการของนักศึกษา บุคลากรและชุมชน นอกจากนี้ยังพบปัญหาความไม่เสถียรของการให้บริการ เช่น น้ำประปาไหลอ่อนหรือไม่ไหลในบางช่วงเวลา รวมถึงปัญหามีสิ่งเจือปนทำให้น้ำไม่สะอาดเพียงพอสำหรับการอุปโภคและบริโภค ปัญหาดังกล่าวสะท้อนถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่หน่วยงาน

ผู้รับผิดชอบต้องเข้ามาดูแลแก้ไขและพัฒนาระบบอย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนมีน้ำประปาที่มีคุณภาพใช้อย่างทั่วถึง และพร้อมรองรับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต

2) ปัญหาดินนํ้าขุ่น สภาพถนนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยอุบลราชธานียังคงประสบปัญหาหลายประการ ส่งผลกระทบต่อการสัญจรของนักศึกษา บุคลากร และประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะปัญหาดินนํ้าขุ่น ผิวน้ำไม่สม่ำเสมอและเป็นหลุมเป็นบ่อ ซึ่งในช่วงฤดูฝนทำให้เกิดปัญหานํ้าท่วมขัง อีกทั้งถนนบางส่วนยังมีไฟฟ้าส่องสว่างไม่เพียงพอ ส่งผลให้เกิดอุบัติเหตุขึ้นบ่อยครั้ง เนื่องจากถนนเป็นเส้นทางคมนาคมหลักที่สำคัญ จึงควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดถนนทรุดโทรมไปมากกว่าเดิม รวมไปถึงควรเพิ่มแสงสว่างในจุดเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ เพื่อป้องกันความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

3) ปัญหาการจัดการขยะ ปัจจุบันระบบการจัดเก็บขยะยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ เนื่องจากชุมชนมีการขยายตัวและมีจำนวนนักศึกษาและประชากรเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ในบางพื้นที่ยังไม่ได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ จนเกิดปัญหาขยะตกค้างและส่งกลิ่นเหม็นรบกวน ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของพื้นที่รอบมหาวิทยาลัยอย่างมาก นอกจากนี้ในช่วงที่ฝนตก น้ำเสียจากกองขยะยังไหลลงสู่ถนนและแหล่งน้ำสาธารณะ ก่อให้เกิดปัญหานํ้าเน่าเสียตามมา ดังนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบจึงจำเป็นต้องเร่งปรับปรุงการบริหารจัดการขยะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ

4) ปัญหาด้านความปลอดภัย ชุมชนบริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นที่อยู่อาศัยของทั้งนักศึกษา บุคลากร และประชาชนทั่วไป หนึ่งในปัญหาสำคัญที่พบคือ “ปัญหาการหาย” หรือการโจรกรรมยานพาหนะที่จอดไว้ตามหอพักและจุดต่างๆ ซึ่งใน

ปัจจุบันยังขาดมาตรการดูแลและป้องกันอย่างจริงจังจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำให้นักศึกษาต้องแบกรับภาระในการดูแลและหาวิธีป้องกันทรัพย์สินด้วยตนเอง สถานการณ์ดังกล่าวสร้างความวิตกกังวลเรื่องความปลอดภัยให้กับนักศึกษาเป็นอย่างมาก

## ความต้องการของนักศึกษาในการแก้ไขปัญหา

### การแก้ไขปัญหาดนช.รูด

1) สำรวจและประเมินสภาพถนนอย่างสม่ำเสมอ: ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือเทศบาล เพื่อจัดทำแผนการสำรวจสภาพถนนเป็นประจำ โดยระบุจุดที่เสียหายและจัดลำดับความสำคัญในการซ่อมแซม

2) ซ่อมแซมผิวจราจรที่ชำรุดอย่างเร่งด่วน: ดำเนินการซ่อมแซมจุดที่เป็นหลุมบ่อหรือพื้นผิวแตกด้วยวัสดุที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน เพื่อความคงทนและป้องกันปัญหากลับมาชำรุดซ้ำซาก

3) ติดตั้งไฟฟ้าส่องสว่างและป้ายแจ้งเตือน: ในระหว่างรอการซ่อมแซม ติดตั้งป้ายเตือนหรือสัญญาณไฟกระพริบในจุดเสี่ยงและเวลากลางคืน พร้อมทั้งตีเส้นจราจรให้ชัดเจนเพื่อป้องกันความสับสนและลดอุบัติเหตุ

### การแก้ไขปัญหาคารจรจร

1) ติดตั้งอุปกรณ์กั้นทางในจุดเสี่ยง: ในจุดที่มีการขยับเขยื้อนครบบ่อยครั้ง ให้ติดตั้งแบริเออร์ กรวยยาง หรือเสากั้นถาวร เพื่อบังคับทิศทางการเดินรถให้ถูกต้อง

2) บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด: ประสานงานกับตำรวจจราจรในพื้นที่เพื่อกวดขันวินัยจราจร และพิจารณาใช้กล้องวงจรปิด (CCTV) ตรวจสอบผู้กระทำความผิดกฎจราจร (เช่น การย้อนศร) เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย

## การแก้ไขปัญหาระบบน้ำประปา

1) ปรับปรุงและขยายระบบท่อ: เปลี่ยนท่อประปาเก่าที่หมดอายุการใช้งานเพื่อลดปัญหารั่วซึม และขยายขนาดท่อในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นสูง (เช่น หอพัก, ร้านค้า) เพื่อให้รองรับปริมาณความต้องการใช้น้ำของนักศึกษาและประชาชนได้เพียงพอ

2) ติดตั้งระบบสำรองแรงดันและถังพักน้ำ: ติดตั้งอุปกรณ์เพิ่มแรงดันน้ำ (Booster Pump) และถังพักน้ำเพื่อแก้ปัญหา น้ำไหลอ่อน โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่มีการใช้น้ำสูง หรือในพื้นที่ปลายท่อและจุดอับน้ำ

3) กำหนดแผนบำรุงรักษาเชิงป้องกัน: จัดตารางการตรวจสอบและล้างท่อส่งน้ำอย่างน้อยทุก 6 เดือน เพื่อให้ระบบทำงานเต็มประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องรอให้เกิดปัญหาท่อน้ำอุดตันจึงดำเนินการซ่อม

## การแก้ไขปัญหากิจการจัดการขยะมูลฝอย

1) การจัดการขยะที่ต้นทาง: ส่งเสริมโครงการคัดแยกขยะ เช่น โครงการ "ขยะแลกแต้ม" หรือ "ขยะแลกของรางวัล" เพื่อสร้างแรงจูงใจให้นักศึกษาและประชาชนคัดแยกขยะตั้งแต่ที่พักอาศัย

2) เพิ่มจุดทิ้งขยะและแยกประเภทให้ชัดเจน: เพิ่มจำนวนถังขยะในจุดที่มีผู้ใช้บริการหนาแน่น จัดให้มีถังขยะแยกประเภทตามมาตรฐานสี (เขียว-อินทรีย์, เหลือง-รีไซเคิล, น้ำเงิน-ทั่วไป, แดง-อันตราย) พร้อมป้ายสัญลักษณ์ที่ชัดเจน เพื่อความสะดวกในการจัดเก็บและนำไปรีไซเคิล

3) ปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บ: ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มความถี่ในการจัดเก็บขยะใน

พื้นที่วิกฤต และจัดหาอุปกรณ์ที่ทันสมัยเพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

การแก้ไขปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

1) เพิ่มมาตรการรักษาความปลอดภัย: ติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) เพิ่มเติมบริเวณทางเข้า-ออก จุดอับสายตา และหอพัก พร้อมประสานขอกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจเพื่อเพิ่มความถี่ในการตรวจตราในเวลากลางคืน

2) ส่งเสริมการป้องกันส่วนบุคคล: รมรงค์ให้นักศึกษาตระหนักถึงการป้องกันทรัพย์สิน เช่น การใช้อุปกรณ์ล็อกล้อ/ล็อกดิสก์เบรก การจอดรถในที่ที่มีแสงสว่าง หรือการติดตั้งระบบติดตาม (GPS)

3) สร้างเครือข่ายเฝ้าระวังทางสังคม: สร้างช่องทางสื่อสารหรือเครือข่ายแจ้งเตือนภัยออนไลน์ เพื่อให้นักศึกษาและชุมชนช่วยกันเป็นหูเป็นตาและแจ้งข่าวสารเมื่อพบเหตุต้องสงสัย

## บทสรุป

บริเวณโดยรอบมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง ทั้งกลุ่มนักศึกษา บุคลากร และประชาชนทั่วไป ซึ่งความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อคุณภาพชีวิตและการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจพบว่าพื้นที่ดังกล่าวยังคงประสบปัญหาเร่งด่วนใน 5 ด้านหลัก ได้แก่ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ถนนหลายสายชำรุดเสียหาย เป็นหลุมบ่อ และเกิดน้ำท่วมขังในช่วงฤดูฝน รวมถึงระบบไฟฟ้าส่องสว่างที่ไม่เพียงพอ 2) ด้านสาธารณูปโภค ระบบน้ำประปาขาดเสถียรภาพ ทั้งปัญหาน้ำไม่ไหล แรงดันต่ำ และคุณภาพน้ำที่ไม่สะอาดเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภค 3) ด้านการจราจร พบพฤติกรรมรถซิ่งที่ขาดวินัยและการฝ่าฝืนกฎจราจร ประกอบกับสภาพของจุดกลับรถที่

ไม่เอื้ออำนวย 4) ด้านสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการขยะยังไม่ครอบคลุม ทำให้เกิดขยะตกค้าง ส่งกลิ่นรบกวน และเกิดปัญหาน้ำชะขยะไหลลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ และ 5) ด้านความปลอดภัย พบปัญหาการโจรกรรมยานพาหนะและการขาดมาตรการรักษาความปลอดภัยที่เข้มงวด ปัญหาทั้งหมดข้างต้นส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพและความเชื่อมั่นของผู้อยู่อาศัย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค และบังคับใช้มาตรการต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและรองรับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นยังติดข้อจำกัดด้านอำนาจและงบประมาณในการจัดการ รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ภายใต้หน่วยงานราชการที่แยกส่วน ปัญหาที่เกิดขึ้นพร้อมกับข้อเสนอแนะจึงจะสามารถแก้ไขได้อย่างแท้จริง

**“ท้องถิ่นยังติดข้อจำกัดด้านอำนาจและ  
งบประมาณในการจัดการ รวมทั้งปัญหา  
ที่เกิดขึ้นอยู่ภายใต้หน่วยงานราชการ  
ที่แยกส่วน”**

อนันต์สิทธิ์ ประเสริฐ และจิรายุส เพียรทอง

**ข้อจำกัดทางการคลังและความท้าทายของบริการสาธารณะ:  
กรณีศึกษาปัญหาน้ำประปาในหมู่บ้านโนนสวนปอ อปต.บึงงาม**

**ปรายฝน สร้อยสน\* มณีรัตน์ เถาว์ชาลี\*\*  
และธนพร สงค์พิมพ์\*\*\***

---

\* นักศึกษานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

\*\* นักศึกษานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

\*\*\* นักศึกษานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

**ก**ารบริหารงบประมาณท้องถิ่นถือเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาชุมชนในทุกมิติ เนื่องจากงบประมาณเป็นทรัพยากรหลักที่ใช้ในการขับเคลื่อนภารกิจ โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชน การจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การพัฒนาเกิดผลในเชิงรูปธรรม เช่น การก่อสร้างและปรับปรุงถนน ระบบประปาและไฟฟ้า การส่งเสริมอาชีพ การพัฒนาสวัสดิการทางสังคม รวมถึงการสร้างพื้นที่สาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนทุกกลุ่ม

อย่างไรก็ตามการบริหารงบประมาณของอบต.โดยเฉพาะอบต.ค่อนข้างมีข้อจำกัด ผลที่ตามมาคือการทำงานของอบต.อาจจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการอธิบายถึงระบบการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงงาม อำเภอบึงโขงหลง จังหวัดบึงกาฬเพื่อชี้ให้เห็นว่าให้เห็นถึงข้อจำกัดทั้งในเรื่องรายได้ของอบต. ขั้นตอนการเบิกจ่ายที่ซับซ้อน ข้อจำกัดทางการกฎหมายที่ทำให้การทำงานขาดความคล่องตัวผ่านการจัดทำนโยบายน้ำประปา สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยที่สำคัญที่จุดรั้งการบริหารงานของอบต. โดยเฉพาะการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่

### **บริบทในพื้นที่**

องค์การบริหารส่วนตำบลโขงหลง ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลบึงงาม อำเภอบึงโขงหลง จังหวัดบึงกาฬ มีพื้นที่ทั้งหมด 77.6 ตารางกิโลเมตร ประชากรรวม 5,753 คน แยกเป็นชาย 2,897 คน และหญิง 2,856 คน ภายในเขตรับผิดชอบประกอบด้วย 9 หมู่บ้าน (โดยมี 1 หมู่บ้านที่แบ่งออกเป็น 2 หมู่ย่อย) ได้แก่ 1.บ้านโนนสวนปอ

เหนือและบ้านโนนสวนปอใต้ 2.บ้านห้วยหินลาด หมู่ 16 3.บ้านโสกโพธิ์ หมู่ 4 4.บ้านโสกพอก หมู่ 5 5.บ้านเทพบันดาล หมู่ 15 6.บ้านนาขาม หมู่ 7 7.บ้านโนนสวรรค์ หมู่ 10 8.บ้านบึงเจริญ หมู่ 8 9.บ้านคำสมบูรณ์ หมู่ 3

นอกจากนี้พื้นที่ตำบลโขงหลงมีลักษณะเป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน การส่งเสริมอาชีพ และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบในพื้นที่คือ หมู่บ้านโนนสวนปอคือการไม่มีระบบน้ำประปาที่เพียงพอและอบต.ไม่สามารถที่จัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ สภาวะดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการบริหารจัดการงบประมาณของอบต. ได้ดังต่อไปนี้

### ปัญหาการบริหารงบประมาณที่เกิดขึ้นในพื้นที่

ปัญหาแรก ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่อปท.ขนาดเล็กต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐส่วนกลางเป็นหลักเพื่อพัฒนาพื้นที่ จากข้อมูลที่ได้ศึกษาพบว่า องค์กรการบริหารส่วนตำบลบึงงามให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณท้องถิ่น โดยมีการเปิดเผยข้อมูลด้านงบประมาณ รายจ่าย และเงินนอกงบประมาณไว้ที่สำนักงาน อบต. เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยสะดวกและตรวจสอบการใช้จ่ายได้อย่างชัดเจน สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 (1 ตุลาคม 2566 – 30 กันยายน 2567) อบต.บึงงามได้จัดทำประกาศรับ-จ่ายเงินประจำปี พร้อมจัดทำสรุปการจัดสรรงบประมาณและรายจ่ายตามโครงการต่าง ๆ เผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบอย่างเป็นทางการ

## ตารางที่ 1 ประกาศการรับ-จ่ายเงิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๗<sup>1</sup> (๑ ตุลาคม๒๕๖๖ -๓๐ กันยายน๒๕๖๗)

ประเภทรายรับ	ประมาณการรายรับ (บาท)	รายรับจริง (บาท)
<b>รายได้จัดเก็บเอง</b>		
หมวดภาษีอากร	๔๐๐,๐๐๐.๐๐	๗๕๒,๒๖๔.๘๗
หมวดค่าธรรมเนียมมาปรับและใบอนุญาต	๑๗๒,๐๐๐.๐๐	๒๙๑,๒๖๓.๘๐
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	๘๐,๐๐๐.๐๐	๒๘๘,๒๐๑.๕๒
หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และกิจการพาณิชย์	๑,๐๐๐,๐๐๐.๐๐	๑,๐๙๑,๘๑๐.๐๐
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	๐.๐๐	๑,๐๑๕.๗๓
หมวดรายได้จากทุน	๐.๐๐	๐.๐๐
<b>รายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>		
หมวดภาษีอากร	๑๘,๖๔๓,๐๐๐.๐๐	๒๐,๗๗๖,๒๘๙.๕๒
<b>รายได้ที่รัฐอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>		
หมวดเงินอุดหนุน	๒๕,๐๐๐,๐๐๐.๐๐	๑๘,๑๔๓,๒๒๒.๐๐
<b>รวมรายรับ</b>	<b>๔๕,๒๙๕,๐๐๐.๐๐</b>	<b>๕๒,๓๓๕,๐๖๗.๓๔</b>
<b>ประเภทรายจ่าย</b>		
	<b>ประมาณการรายจ่าย (บาท)</b>	<b>รายจ่ายจริง (บาท)</b>
งบกลาง	๑๐,๓๑๓,๙๕๐.๐๐	๙,๐๔๐,๗๖๗.๙๕
งบบุคลากร	๑๔,๐๕๘,๕๕๕.๐๐	๑๑,๘๔๖,๓๗๕.๓๑
งบดำเนินงาน	๑๓,๗๓๔,๘๕๕.๐๐	๙,๑๐๘,๗๕๒.๕๒
งบลงทุน	๔,๙๑๐,๘๐๐.๐๐	๓,๓๕๖,๓๐๐.๐๐
งบเงินอุดหนุน	๒,๒๗๖,๘๐๐.๐๐	๒,๐๖๕,๙๕๐.๐๐
งบรายจ่ายอย่างอื่น	๐.๐๐	๐.๐๐
<b>รวมรายจ่าย</b>	<b>๔๕,๒๙๕,๐๐๐.๐๐</b>	<b>๓๕,๔๑๘,๑๔๙.๖๘</b>

อ้างอิง: เทศบัญญัติ, 2567, รวบรวมโดยผู้แต่ง

จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงงามมีโครงสร้างคล้ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ คือมีสัดส่วนของ **งบบุคลากร** และ **งบกลาง** อยู่ในระดับสูงที่สุดเมื่อเทียบกับประเภทงบประมาณอื่น ๆ ซึ่ง

<sup>1</sup> องค์การบริหารส่วนตำบลบึงงาม. (2567). *ประกาศรายงานการรับ-จ่ายเงิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567*. องค์การบริหารส่วนตำบลบึงงาม.

เป็นผลจากบทบาทของ อปท. ในการต้องรองรับค่าใช้จ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทนบุคลากร และค่าใช้จ่ายพื้นฐานที่จำเป็นต่อการบริหารงาน อย่างไรก็ตาม การที่งบ **ลงทุน** มีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับงบรวมทั้งหมด อาจสะท้อนถึงข้อจำกัดด้านศักยภาพทางการคลังที่ยังไม่สามารถรองรับการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะโครงการสำคัญ เช่น ระบบประปาหมู่บ้าน ถนน และระบบสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานอื่น ๆ ที่เป็นตัวแปรสำคัญของคุณภาพชีวิตประชาชน

รายรับรวมของปีงบประมาณ 2567 อยู่ที่ **42,335,067.34 บาท** ต่ำกว่าประมาณการเล็กน้อย ส่วนใหญ่เป็นรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ (**20.7 ล้านบาท**) และเงินอุดหนุนจากรัฐ (**19.1 ล้านบาท**) ขณะที่รายได้จัดเก็บเองมีเพียงส่วนน้อย แม้รายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมจะเก็บได้เกินประมาณการ แต่โดยภาพรวมยังสะท้อนว่า อปท.มีความพึ่งพารัฐในระดับสูง ซึ่งเป็นลักษณะทั่วไปของ อปท.ขนาดเล็กในชนบทของไทย

สำหรับรายจ่ายรวมอยู่ที่ **35,418,149.68 บาท** ต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้ประมาณ 10 ล้านบาท โดยรายการสำคัญได้แก่ **งบบุคลากร** 11.84 ล้านบาท **งบกลาง** 9.04 ล้านบาท **งบดำเนินงาน** 9.10 ล้านบาท **งบลงทุน** เพียง 3.35 ล้านบาท

งบลงทุนคิดเป็นสัดส่วนเพียงประมาณ **9.4%** ของ**รายจ่ายทั้งหมด** ซึ่งถือว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับความจำเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังพบว่าหลายหมวดงบบมีการเบิกจ่ายต่ำกว่าประมาณการ เช่น งบดำเนินงานและงบกลาง ซึ่งอาจสะท้อนถึงข้อจำกัดด้านการเบิกจ่าย กระบวนการอนุมัติ หรือการดำเนินงานที่ล่าช้า

จากที่กล่าวมา โครงสร้างงบประมาณของ อบต.บึงงาม ชี้ให้เห็น “ข้อจำกัดทางการคลังเชิงโครงสร้าง” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ยังคงพึ่งพารัฐเป็นหลักและมีพื้นที่จำกัดในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แม้มีความพยายามจัดเก็บรายได้เองเพิ่มขึ้น แต่ยังไม่สามารถลดการพึ่งพารัฐได้อย่างมีนัยสำคัญ ขณะเดียวกันสัดส่วนงบประมาณและงบกลางที่สูงยังส่งผลให้พื้นที่ลงทุนหดตัวลง ซึ่งอาจกระทบต่อศักยภาพการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว

**ประการที่สอง** ปัญหาการใช้งบประมาณและการจัดการระบบน้ำประปาในชุมชนมิได้เป็นเพียงประเด็นด้านการบริหารงานหรือการจัดการโครงการเท่านั้น หากยังเชื่อมโยงอย่างลึกซึ้งกับกรอบกฎหมายที่กำหนดอำนาจ หน้าที่ และขอบเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การทำความเข้าใจโครงสร้างทางกฎหมายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการอธิบายสาเหตุของปัญหา ตลอดจนการกำหนดแนวทางแก้ไขที่สอดคล้องกับบทบาทของ อบต. ในระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องสำคัญประกอบด้วย ดังนี้

1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม<sup>2</sup>

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่พัฒนาและจัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะการจัดให้มีและบำรุงรักษาระบบน้ำสะอาด แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

---

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. (2537, 2 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก, หน้า 11-57.

มาตรา 66 (3) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ ทางระบายน้ำ และ แหล่งน้ำ

มาตรา 67 (6) ให้อำนาจ อบต. ในการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานด้านสาธารณูปโภค เช่น ระบบน้ำประปาและบริการด้าน สาธารณสุข

บทบัญญัติเหล่านี้สะท้อนว่า อบต.มีหน้าที่โดยตรงในการดูแล ระบบแหล่งน้ำและน้ำประปาของชุมชน อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการ ปฏิบัติหน้าที่ยังขึ้นอยู่กับงบประมาณ เครื่องมือ และบุคลากร ที่มีอยู่

2) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็น กฎหมายกลางที่วางกรอบกระบวนการจัดทำงบประมาณของ หน่วยงานภาครัฐ รวมถึงองค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่น โดยเน้นหลัก ความโปร่งใส ประสิทธิภาพ และความรับผิดชอบต่อ กฎหมายกำหนดให้ แผนงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ แผนนโยบายระดับจังหวัด และสภาพปัญหาจริงของพื้นที่<sup>3</sup>

ดังนั้น การจัดทำงบประมาณเพื่อพัฒนาระบบน้ำประปาใน ชุมชนจึงต้องผ่านขั้นตอนที่เป็นระบบ และมีเหตุผลรองรับตามหลัก กฎหมายงบประมาณ

---

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561. (2561, 11 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 92 ก, หน้า 1-24.

<https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/092/1.PDF>

3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561)<sup>4</sup>

ระเบียบนี้กำหนดให้ อบต. และเทศบาลต้องจัดทำ “แผนพัฒนาท้องถิ่น” เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณประจำปี แผนต้องสะท้อนความต้องการของประชาชน ผ่านกระบวนการประชาคมและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน จากนั้นจึงนำไปแปลงสู่โครงการพัฒนาที่เป็นรูปธรรม เช่น โครงการก่อสร้างระบบน้ำประปาหมู่บ้านหรือการซ่อมแซมแหล่งน้ำเดิม ดังนั้นกรอบกฎหมายทั้งหมดนี้ทำหน้าที่กำหนดทั้ง “อำนาจ” และ “ข้อจำกัด” ขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงงาม

จากปัญหาเชิงโครงสร้างด้าน “ข้อจำกัดทางการคลังเชิงโครงสร้าง” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งพึ่งพารัฐเป็นหลักและมีพื้นที่จำกัดในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบกับกรอบกฎหมายที่กำหนดอำนาจ หน้าที่ และขอบเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ส่งผลให้การบริหารงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำประปามักเผชิญข้อจำกัดมากกว่าความยืดหยุ่นในเชิงปฏิบัติ ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีของหมู่บ้านโนนสวนปอ ตำบลบึงงาม เป็นตัวอย่างสำคัญที่สะท้อนภาพปัญหาเชิงโครงสร้างดังกล่าวอย่างเด่นชัด

### กรณีศึกษา หมู่บ้านโนนสวนปอ

หมู่บ้านโนนสวนปอ ซึ่งแบ่งออกเป็นหมู่ 6 และหมู่ 14 เป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่ที่มีจำนวนครัวเรือนมาก แต่กลับประสบปัญหา

---

<sup>4</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (2561, 3 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 246 ง.

การขาดแคลนน้ำประปาอย่างต่อเนื่อง ประชาชนต้องอาศัยน้ำ  
สำรองจากหมู่บ้านใกล้เคียง ทำให้เกิดความไม่มั่นคงด้านน้ำสะอาด  
สำหรับการอุปโภค-บริโภค นายสัญญา เถาว์ชาติ ประธานสภา  
เทศบาลตำบลบึงงาม เทศบาลตำบลบึงงาม (สัมภาระ 10 กันยายน  
2568) ซึ่งได้รับคำร้องเรียนจากประชาชนอย่างต่อเนื่อง ได้ลงพื้นที่  
ตรวจสอบปัญหาอย่างเป็นระบบ และพบว่าหมู่บ้านโนนสวนปอยังไม่  
มีระบบน้ำประปาที่ครอบคลุมเหมือนหมู่บ้านอื่นในตำบล ทำให้เกิด  
สภาวะน้ำไม่ไหลเป็นช่วง ๆ และส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของ  
ประชาชนจำนวนมาก

เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน นายสัญญาจึงจัดทำ  
ข้อเสนอโครงการก่อสร้างระบบน้ำประปาดกลาง ซึ่งคาดว่าจะ  
ครอบคลุมครัวเรือนประมาณ 100-300 ครัวเรือน พร้อมการจัดทำ  
ถังเก็บน้ำสำรอง โดยประเมินงบประมาณเบื้องต้นอยู่ที่ราว  
5,000,000-10,000,000 บาท ข้อเสนอดังกล่าวถูกส่งให้กับ  
องค์การบริหารส่วนตำบลบึงงามเพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณ  
ดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม นายกองค้การบริหารส่วนตำบลบึงงามใน  
ขณะนั้น ไม่สามารถอนุมัติโครงการได้ เนื่องจากงบประมาณที่มีอยู่  
ในปีงบประมาณนั้นมีจำกัด และหากดำเนินโครงการน้ำประปา  
เฉพาะหมู่บ้านโนนสวนปอเพียงแห่งเดียว จะทำให้งบประมาณส่วน  
ใหญ่ของตำบลต้องทุ่มไปที่โครงการนี้เพียงโครงการเดียว ส่งผลให้  
โครงการอื่น ๆ ที่จำเป็นในตำบลต้องถูกเลื่อนหรืองดดำเนินการ  
สถานการณ์นี้สะท้อนให้เห็นความตึงตัวของงบประมาณท้องถิ่น และ  
ความท้าทายในการจัดลำดับความสำคัญ ของโครงการ  
สาธารณูปโภค ซึ่งต่างมีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน  
ทั้งสิ้น

## บทวิเคราะห์

ปัญหาหลักของหมู่บ้านโนนสวนปอคือการไม่มีระบบน้ำประปาที่เพียงพอและมีความเหมาะสมกับจำนวนครัวเรือน ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงน้ำสะอาดได้อย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพ อนามัย และคุณภาพชีวิตโดยรวม ปัญหานี้สะท้อนถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานในระดับตำบล ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับความต้องการจริงของประชาชน นอกจากนี้ ข้อจำกัดด้านงบประมาณท้องถิ่นยังเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้โครงการระบบน้ำประปาไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผน กรณีนี้จึงชี้ให้เห็นถึง “ความไม่สมดุลของการจัดสรรงบประมาณท้องถิ่น” ซึ่งมักถูกจำกัดด้วยงบบุคลากร งบกลาง และระเบียบที่เข้มงวด ทำให้พื้นที่งบลงทุนที่จำเป็นต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนมีสัดส่วนน้อยเกินไป ทั้งยังสะท้อนความจำเป็นในการบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และคำนึงถึงความเป็นธรรมในการให้บริการสาธารณะสำหรับทุกพื้นที่ในตำบล

## สรุป

กรณีปัญหาน้ำประปาในหมู่บ้านโนนสวนปอ ตำบลบึงงาม สะท้อนถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่พึ่งพางบประมาณจากรัฐเป็นหลัก และมีพื้นที่จำกัดในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดบริการสาธารณะด้านน้ำประปา และสาธารณูปโภค แต่ข้อจำกัดด้านรายได้ท้องถิ่น ระเบียบงบประมาณที่เข้มงวด และสัดส่วนงบลงทุนที่มีน้อย เมื่อเทียบกับงบบุคลากรและงบประจำ ทำให้ไม่สามารถดำเนินโครงการที่จำเป็นได้อย่างทัน่วงที

สถานการณ์นี้ยังสะท้อนถึงความท้าทายสำคัญของการจัดลำดับความสำคัญเชิงงบประมาณในระดับตำบล และชี้ให้เห็นว่าปัญหาน้ำประปาไม่ได้เป็นเพียงปัญหาเชิงเทคนิค แต่เป็นผลมาจากโครงสร้างการกระจายอำนาจที่ “มอบภารกิจแต่ไม่มอบทรัพยากร” ทำให้ท้องถิ่นต้องเผชิญข้อจำกัดทั้งด้านงบประมาณ ด้านกฎหมาย และด้านการวางแผนพัฒนา

### ข้อเสนอที่น่าจะเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา

1. การจัดทำระบบน้ำประปากลางหรือระบบประปาขนาดย่อมที่เหมาะสมกับจำนวนครัวเรือน เพื่อให้ใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าและขยายประโยชน์ได้ทั่วถึง
2. การประสานความร่วมมือระหว่าง อบต. กับหมู่บ้านใกล้เคียงเพื่อบริหารจัดการน้ำและจัดลำดับความสำคัญของโครงการร่วมกัน
3. การแสวงหาทุนสนับสนุนเพิ่มเติมจากภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการอุดหนุนพิเศษ เพื่อเพิ่มศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่น
4. การจัดทำโครงการสำรองน้ำ เช่น ถังเก็บน้ำขนาดใหญ่ หรือระบบหมุนเวียนน้ำร่วมระหว่างหมู่บ้าน เพื่อเพิ่มความมั่นคงทางน้ำในระยะยาว

**“โครงสร้างงบประมาณของ อบต.บึงงาม  
ชี้ให้เห็น ‘ข้อจำกัดทางการคลังเชิงโครงสร้าง’  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่  
ยังคงพึ่งพารัฐเป็นหลักและมีพื้นที่จำกัดใน  
การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน”**

ปรายฝน สร้อยสน มณีรัตน์ เถาว์ขาลี และธนพร สงค์พิมพ์

ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นและนัยต่อคุณภาพชีวิตประชาชน  
ผ่านบริการสาธารณะ กรณีศึกษาเทศบาล และ อบต.

ใน 4 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ \* และดารุณี พุ่มแก้ว\*\*

---

\* ศาสตราจารย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ คณะพัฒนาการ  
เศรษฐกิจ

\*\* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

## 1. บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยงานรัฐระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดทำหน้าที่สำคัญในการจัดบริการสาธารณะหลากหลายด้านตั้งแต่โครงสร้างพื้นฐานขั้นพื้นฐาน การศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ตลอดจนสวัสดิการชุมชน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2566; Shah, 2014) การทำงานของท้องถิ่นจึงมีบทบาทโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ การมีแหล่งรายได้ที่มั่นคงและเพียงพอจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ (Boadway & Shah, 2009)

อย่างไรก็ตามข้อมูลทางการคลังตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะช่องว่างระหว่างเทศบาลขนาดใหญ่ เทศบาลขนาดกลาง เทศบาลตำบล และอบต. ซึ่งมีฐานรายได้ต่างกันมาก (สำนักงานกระจายอำนาจ, 2565) ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวส่งผลต่อสมรรถนะด้านงบประมาณ การลงทุนสาธารณะและความสามารถในการให้บริการที่มีมาตรฐาน (Bird & Slack, 2014) ทำให้เกิดความแตกต่างด้านคุณภาพชีวิตระหว่างพื้นที่เมืองกับชนบทหรือระหว่างองค์กรที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงกับองค์กรที่พึ่งพิงเงินอุดหนุนเกือบทั้งหมด (Kim & Dougherty, 2020)

โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีระดับรายได้เฉลี่ยต่ำ โครงสร้างเศรษฐกิจพึ่งพาเกษตรกรรม และความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรค่อนข้างสูง การคลังท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยชี้ชะตาคุณภาพชีวิตประชาชนอย่างสำคัญ งานวิจัยหลายชิ้นชี้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคอีสานจำนวนมากประสบปัญหารายได้จำกัด ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเก็บได้น้อย และมีการ

พึ่งพาเงินอุดหนุนมากกว่า 70–90% ของงบประมาณทั้งหมด (สศช., 2564; Wongpreedee & Boonperm, 2021) ทำให้จำกัดขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะในระดับที่ต้องการ

ในบริบทของการกระจายอำนาจทางการคลัง ระบบเงินอุดหนุนจึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นเพราะเป็น “ตัวแปรเชิงนโยบาย” ที่สามารถลดหรือเพิ่มความเหลื่อมล้ำทางการคลังได้โดยตรง (Martinez-Vazquez & Vaillancourt, 2011) การจัดสรรเงินอุดหนุนปัจจุบันถูกกำหนดโดยส่วนกลาง ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรัฐสภาพำกับผ่านกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ความเหมาะสมของสูตรการจัดสรร การคำนึงถึงประชากร รายได้เดิม และภารกิจที่แตกต่าง เป็นปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของระบบเงินอุดหนุนอย่างสำคัญ (Shah & Qureshi, 2017) บทความวิจัยฉบับนี้กำหนดวัตถุประสงค์สองประการ ประการแรกเพื่อวิเคราะห์เชิงประจักษ์ระดับความเหลื่อมล้ำทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในสี่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ได้แก่ อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด บุรีรัมย์ และสุรินทร์ โดยใช้ข้อมูลการคลังรายองค์กรเพื่อประเมินศักยภาพรายได้ท้องถิ่น ความแตกต่างเชิงพื้นที่ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะและคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งนี้การวิเคราะห์ยังมุ่งทดสอบข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับบทบาทของเงินอุดหนุนว่ามีส่วนช่วยลดหรือเพิ่มระดับความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างพื้นที่ในลักษณะใด ประการที่สองเพื่อประเมินและอภิปรายผลเชิงนโยบายเกี่ยวกับความเหมาะสมและประสิทธิภาพของระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนในปัจจุบันว่ามีศักยภาพเพียงใดในการส่งเสริมความเสมอภาคทางการคลังและการพัฒนาระดับพื้นที่พร้อมทั้งเสนอแนวทางเชิงนโยบายที่

สอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคที่ยังมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง เพื่อให้สามารถยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะและคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

## 2. ระเบียบวิธีวิจัย

หน่วยวิเคราะห์ของงานวิจัยนี้คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมจำนวน 819 แห่ง ในสี่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ได้แก่ อุดรราชธานี ร้อยเอ็ด บุรีรัมย์ และสุรินทร์ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางเศรษฐกิจและโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่น งานวิจัยมุ่งวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ซึ่งถือเป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อความสามารถในการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย การให้บริการสาธารณะ และท้ายที่สุดคือคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ การศึกษาใช้ข้อมูลการคลังรายองค์กรจากฐานข้อมูลทางราชการที่เชื่อถือได้ และประมวลผลด้วยดัชนีชี้วัดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ เช่น ดัชนีจินี (Gini Coefficient) ควบคู่กับการเปรียบเทียบเชิงพื้นที่ เพื่อให้สามารถระบุระดับและรูปแบบความเหลื่อมล้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นระบบและแม่นยำ

กรอบแนวคิดของงานวิจัยนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีเศรษฐกิจการคลัง (Public Finance Theory) และรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) โดยให้ความสำคัญกับโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น กลไกการจัดเก็บภาษี การแบ่งปันภาษีระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น (tax sharing) และระบบเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (equalization grants) ซึ่งเป็นกลไกหลักในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างพื้นที่ท้องถิ่นที่มีฐานเศรษฐกิจแตกต่างกัน

ตามหลักเศรษฐกิจการคลัง ฐานภาษี (tax base) ของแต่ละพื้นที่เป็นตัวกำหนดโดยตรงต่อความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Own-Source Revenue Capacity) พื้นที่ที่มีเศรษฐกิจเข้มแข็งและมีสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจจำนวนมากย่อมสามารถเก็บภาษีได้มากกว่า ในขณะที่พื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ที่มีรายได้ต่ำจะมีขีดความสามารถจำกัด ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Bird & Slack, 2014; Shah, 2014)

โครงสร้างภาษีที่ใช้ในประเทศไทยซึ่งกำหนดโดยกฎหมายหลายฉบับส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ตราก่อนปี พ.ศ. 2542 ทำให้ระบบภาษีและการแบ่งปันรายได้ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นไม่ทันสอดคล้องต่อกระบวนการกระจายอำนาจสมัยใหม่ แม้ว่าหลักการกระจายอำนาจหลังปี พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้รัฐบาลต้องถ่ายโอนภารกิจงบประมาณ และบุคลากรแก่ท้องถิ่น แต่ความก้าวหน้ามีลักษณะชะลอตัวหลังปี พ.ศ. 2550 และเป้าหมายสำคัญคือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลทั้งหมด ยังคงไม่บรรลุผลตามแผนการกระจายอำนาจ

ภายใต้ระบบเชิงสถาบันของไทย กลไกการจัดสรรทรัพยากรแก่ท้องถิ่นถูกกำกับโดยหน่วยงานระดับชาติ ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ และคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และการตัดสินใจเชิงนโยบายในการจัดสรรงบประมาณ เงินอุดหนุน และทรัพยากรสนับสนุนอื่น ๆ บทบาทของหน่วยงานเหล่านี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความเสมอภาคทางการคลัง โดยเฉพาะเงินอุดหนุนแบบอุดหนุนทั่วไป (general grants) และเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (equalization grants) ที่ออกแบบมาเพื่อลดช่องว่างรายได้ระหว่างพื้นที่

เมื่อระบบภาษีเดิมและโครงสร้างเศรษฐกิจของพื้นที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง การจัดสรรเงินอุดหนุนจึงทำหน้าที่เป็น “ตัวแปรนโยบาย” ที่สามารถลดหรือเพิ่มระดับความเหลื่อมล้ำได้โดยตรง หากกลไกการจัดสรรคำนึงถึงความแตกต่างของฐานภาษีและภารกิจในแต่ละพื้นที่ ก็จะช่วยให้เกิดความเสมอภาคในการเข้าถึงงบประมาณและบริการสาธารณะ แต่หากกระบวนการจัดสรรขาดการปรับตามสภาพเศรษฐกิจจริง ความเหลื่อมล้ำทางการคลังและคุณภาพบริการสาธารณะอาจขยายตัวมากขึ้น

ดังนั้นกรอบแนวคิดของการวิจัยนี้เน้นการเชื่อมโยงระหว่าง

1) โครงสร้างรายได้ท้องถิ่น ได้แก่ ความสามารถจัดเก็บรายได้ตนเอง ฐานภาษี และรายได้จากการแบ่งภาษี 2) กลไกเชิงสถาบัน ในการกำหนดและจัดสรรเงินอุดหนุน ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง 3) ผลลัพธ์ด้านความเสมอภาคทางการคลังและบริการสาธารณะ ที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในที่สุด กรอบความคิดดังกล่าวจึงเป็นฐานสำคัญในการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของเทศบาลและอบต. ในสี่จังหวัดภาคอีสานใต้ และใช้ประเมินว่าระบบเงินอุดหนุนปัจจุบันมีประสิทธิผลเพียงใดในการลดช่องว่างทางการคลังระหว่างพื้นที่ท้องถิ่นที่มีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างแตกต่างกัน

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในระเบียบวิธีวิจัยและความหมายของตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์ งานวิจัยนี้กำหนดนิยามศัพท์และกรอบของตัวแปรที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

เพื่อความชัดเจนในวิธีการขอนิยามศัพท์และตัวแปรที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

$$(1)---- Revenue = R1 + R2 + R3$$

ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นและนัยต่อคุณภาพชีวิตประชาชน ผ่านบริการสาธารณะ กรณีศึกษาเทศบาล และ อบต. ใน 4 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

รายได้ของเทศบาล และ อบต. ประกอบด้วย 3 ส่วนคือ รายได้ที่จัดเก็บเอง (R1) รายได้จากภาษีแบ่งหรือส่วนราชการจัดเก็บให้ท้องถิ่น (R2) และเงินอุดหนุน (R3) ในแต่ละปีคณะกรรมการกระจายอำนาจ ร่วมกับกระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณการคาดการณ์รายได้ของท้องถิ่น (R1+R2) เช่น ปีงบประมาณ 2570 ใช้ข้อมูลปีงบประมาณ 2568 แล้วกำหนดวงเงินอุดหนุนพร้อมสูตรแบ่งให้ เทศบาล และ อบต. โดยอิงข้อมูลในอดีต จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่รับผิดชอบเป็นสำคัญ

(2)---- covariate variable = { pop area density GPP..}

ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับรายได้ท้องถิ่นมีหลายตัว เช่น จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ ความหนาแน่นประชากร และผลิตภัณฑ์จังหวัด<sup>1</sup>

(3)---- caprev = per capita revenue

(4)--- grant and capgrant (สะท้อนตัวแปรนโยบาย)

(5)---- ดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำ (Gini coefficient)  
คำนวณจากรายได้ต่อหัวของเทศบาล / อบต.

(6)--- local service provision ดัชนีวัดการจัดทำ  
บริการสาธารณะ<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> ในประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านข้อมูล เช่น สหรัฐอเมริกาหรือจีน มีการจัดทำผลิตภัณฑ์อำเภอ หรือการจ้างงานระดับอำเภอ ซึ่งย่อยกว่าระดับจังหวัดซึ่งช่วยให้เข้าใจความแตกต่างมิติพื้นที่ แต่ในประเทศไทยยังมีข้อมูลระดับจังหวัด (GPP, gross provincial products)

<sup>2</sup> หมายเหตุ เท่าที่สำรวจยังไม่มีการจัดทำดัชนีบริการสาธารณะ ที่เป็นตัวเลขเชิงปริมาณ แต่มีผลสำรวจ LPA (local performance

(7)---- quality of life สะท้อนในตัวแปรสังคม เช่น ระดับการศึกษาของเด็กและเยาวชน<sup>3</sup>

### ข้อสันนิษฐานการวิจัย

H1: ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในมิติแนวตั้ง (ระหว่างเทศบาล/อบต. ขนาดต่างกัน) และแนวนอน (ระหว่างพื้นที่ที่มีฐานเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน) ซึ่งสะท้อนผ่านดัชนีจีนิของรายได้ต่อหัว มีผลต่อขีดความสามารถในการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ และคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือ ยิ่งระดับความเหลื่อมล้ำของรายได้สูง ยิ่งมีแนวโน้มทำให้คุณภาพบริการสาธารณะและคุณภาพชีวิตมีความแตกต่างระหว่างพื้นที่มากขึ้น

H2: ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังสามารถบรรเทาได้ผ่านกลไกเงินโยกย้าย โดยเฉพาะเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (equalization grants) ซึ่งตามหลักการอุดมคติ รัฐบาลควรจัดสรรเงินอุดหนุนให้มากขึ้นแก่พื้นที่ที่มีฐานรายได้น้อย ศักยภาพการจัดเก็บรายได้ตนเองต่ำ หรือมีภาระด้านประชากรและสังคมสูง เพื่อช่วยลดช่องว่างรายได้และเสริมความสามารถในการจัดบริการสาธารณะให้ได้มาตรฐานที่ใกล้เคียงกันระหว่างพื้นที่

---

assessment) โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สะท้อนข้อมูลเชิงคุณภาพ แต่ไม่สามารถระบุขนาดหรือปริมาณการให้บริการสาธารณะ<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำข้อมูล HAI (human advancement index) เป็นระดับจังหวัด ประกอบด้วยข้อมูลหลายมิติ เช่น ความยากจน การศึกษา ฐานะเศรษฐกิจ แต่ยังไม่สามารถระบุย่อยลงอำเภอหรือเป็นรายท้องถิ่น

### 3. ทบทวนวรรณกรรม

Zhang และ Ren (2016) ได้ศึกษาพัฒนาการทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศจีนช่วงปี ค.ศ. 1993–2006 โดยเน้นการเปรียบเทียบระดับ county และ district เพื่อทำความเข้าใจความแตกต่างด้านรายจ่ายท้องถิ่นและกลไกเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้อง งานวิจัยฉบับนี้เริ่มต้นด้วยการอธิบายภูมิทัศน์การปกครองท้องถิ่นของจีนซึ่งประกอบด้วยมณฑล (province) จังหวัด (prefecture-level) และระดับรองลงมา ได้แก่ county, district และ city ตลอดจนการจัดจำแนกพื้นที่ออกเป็นสามภูมิภาค ได้แก่ ภาคตะวันออก ภาคกลาง (interior) และภาคตะวันตกเพื่อสะท้อนความแตกต่างเชิงภูมิศาสตร์และโครงสร้างเศรษฐกิจ การศึกษายังให้ความสำคัญกับระบบภาษีแบ่งปันรายได้และวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางสู่พื้นที่ระดับล่าง โดยใช้ตัวแปรความแปรปรวน (heterogeneity) ผ่านดัชนี coefficient of variation ในการวัดความแตกต่างของรายจ่ายต่อหัวในหน่วยปกครองจำนวนมาก (county = 422 แห่ง; district = 371 แห่ง) ผลการประมาณสมการถดถอย (regression) ชี้ชัดว่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีส่วนสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำของรายจ่ายท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ และผลดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอในทุกภูมิภาคของประเทศ จึงสะท้อนบทบาทของเงินอุดหนุนในฐานะกลไกสำคัญสำหรับลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน

ในอีกด้านหนึ่ง Ermasova และ Mikesell (2016) ได้ศึกษาความเหลื่อมล้ำทางการคลังในระดับภูมิภาคของประเทศรัสเซีย ช่วงปี ค.ศ. 2009–2011 โดยมีบริบทสำคัญคือการเปลี่ยนผ่านจากระบบสหภาพโซเวียตหลังปี ค.ศ. 1991 ซึ่งส่งผลให้รัสเซียประกอบด้วย 83 ภูมิภาค และมีหน่วยงานปกครองท้องถิ่นมากกว่า 20,000 หน่วยงาน ระบบภาษีของรัสเซียแบ่งบทบาทระหว่างรัฐบาลกลาง

(federal) และระดับภูมิภาค (regions) อย่างชัดเจน โดยพบว่า สัดส่วนรายจ่ายที่เกิดขึ้นในระดับภูมิภาคสูงถึง 75.15% ของรายจ่าย สาธารณะทั้งหมด ขณะที่ส่วนกลางมีสัดส่วนเพียง 24.85% (หรือคิด เป็น 46,696 RRB million เทียบกับ 15,442 RRB million ตามลำดับ) สำหรับรายได้สำคัญจากภาษี เช่น profit tax อยู่ที่ รัฐบาลภูมิภาค 90.57%, ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอยู่ที่รัฐบาล ภูมิภาค 100%, ภาษีมูลค่าเพิ่มอยู่ที่ส่วนกลาง 100% และภาษี สรรพสามิตส่วนกลางถือไว้ 59% ส่วนภูมิภาคถือ 41% ภาษีทรัพย์สิน (property tax), ภาษียานพาหนะ (vehicle tax) และภาษีที่ดิน (land tax) เป็นรายได้ของภูมิภาคทั้งหมด งานวิจัยดังกล่าวใช้ดัชนี coefficient of variation ในการวัดความเหลื่อมล้ำของรายได้พบ ความแตกต่างสูงมาก โดยมีค่าถึง 2.17 ในปี 2009 และ 2.11 ในปี 2011 ซึ่งผู้วิจัยระบุว่ามีความเหลื่อมล้ำสูงกว่าระบบท้องถิ่นของ สหรัฐอเมริกาอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อนว่า ระบบแบ่งปันภาษีและการจัดสรรงบประมาณของรัสเซียยังขาด กลไกสร้างความเสมอภาคระหว่างภูมิภาคเมื่อเทียบกับประเทศที่มี ระบบกระจายอำนาจพัฒนาแล้ว

งานศึกษาทั้งสองกรณีจึงมีบทบาทสำคัญในการชี้ให้เห็นว่า ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังในระดับท้องถิ่นเป็นผลลัพธ์จากทั้งฐาน ภาษีที่แตกต่างกันเชิงพื้นที่ โครงสร้างภาษีที่รัฐบาลกำหนด และ ประสิทธิภาพของระบบเงินอุดหนุนในการบรรเทาช่องว่างรายได้ ระหว่างพื้นที่ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นประเด็นที่สอดคล้องกับบริบทประเทศไทยที่ยังคงเผชิญความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในภูมิภาคที่มีโครงสร้างเศรษฐกิจอ่อนแอ เช่น ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ การทบทวนแนวคิดและข้อค้นพบจากจีนและ รัสเซียจึงช่วยสนับสนุนความสำคัญของการออกแบบระบบการคลัง

ท้องถิ่นที่คำนึงถึงความเสมอภาคทั้งในมิติแนวตั้งและแนวนอน และเป็นฐานเชิงทฤษฎีสำหรับวิจัยกรณีของไทย

#### 4. ผลการศึกษาเชิงประจักษ์

ตารางที่ 1 นำเสนอภาพรวมของอปท.จำนวน 819 แห่ง โดยจำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า จังหวัดอุบลราชธานี มีจำนวนหน่วยงานมากที่สุดรวม 238 แห่งซึ่งประกอบด้วยเทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 4 แห่ง เทศบาลตำบล 54 แห่ง และ อบต. 179 แห่ง โดยมีรายได้รวมสูงที่สุดที่ 15,095 ล้านบาท ประชากรรวม 1.86 ล้านคน และพื้นที่รวม 15,648 ตารางกิโลเมตร แสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นและภาระพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าอีกสามจังหวัดอย่างชัดเจน

สำหรับจังหวัดร้อยเอ็ดมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 202 แห่ง โดยมีเทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 72 แห่ง และ อบต. 129 แห่ง รายได้รวมอยู่ที่ 11,032 ล้านบาท ประชากรประมาณ 1.28 ล้านคน และพื้นที่รวม 7,793 ตารางกิโลเมตร แม้จำนวนอปท. จะน้อยกว่าอุบลราชธานีแต่ขนาดประชากรและพื้นที่ยังอยู่ในระดับสูง ขณะที่รายได้รวมยังต่ำกว่าอย่างเห็นได้ชัดซึ่งสะท้อนปัญหาศักยภาพรายได้ที่แตกต่างกันระหว่างจังหวัด

จังหวัดบุรีรัมย์มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 208 แห่ง ประกอบด้วยเทศบาลเมือง 3 แห่ง เทศบาลตำบล 60 แห่ง และ อบต. 145 แห่ง มีรายได้รวม 12,366 ล้านบาท และประชากรประมาณ 1.57 ล้านคน พื้นที่รวม 10,378 ตารางกิโลเมตร รายได้รวมของจังหวัดบุรีรัมย์สูงกว่าร้อยเอ็ด แต่ยังคงน้อยกว่าอุบลราชธานี สะท้อนให้เห็นว่าบุรีรัมย์มีฐานเศรษฐกิจระดับกลางเมื่อเทียบกับพื้นที่ศึกษาอื่น

จังหวัดสุรินทร์มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 172 แห่ง ได้แก่เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 27 แห่ง และ อบต.

144 แห่ง มีรายได้รวม 10,795 ล้านบาท ประชากร 1.36 ล้านคน และพื้นที่รวม 9,411 ตารางกิโลเมตร ซึ่งถือเป็นจังหวัดที่มีรายได้รวมต่ำที่สุดในกลุ่มตัวอย่าง แม้จำนวนประชากรจะอยู่ในระดับใกล้เคียงกับจังหวัดอื่น ๆ

จากข้อมูลทั้งหมดสามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ว่า 1) จำนวนและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันพอสมควรในแต่ละจังหวัดโดยมีสัดส่วน อบต. สูงมากในทุกจังหวัด สะท้อนลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นชนบท 2) รายได้รวมต่อจังหวัดมีความแตกต่างอย่างเด่นชัด อุบลราชธานีมีรายได้สูงที่สุดในขณะที่ สุรินทร์มีรายได้ต่ำที่สุด 3) เมื่อพิจารณารายได้เทียบกับจำนวนประชากรและพื้นที่ จะเห็นศักยภาพทางการคลังที่ไม่เท่าเทียมกันอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานดังกล่าวยืนยันว่า สถานการณ์รายได้ท้องถิ่นในสี่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างมีความแตกต่างเชิงโครงสร้างอย่างชัดเจน และเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสามารถในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลและอบต. ซึ่งจะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตประชาชนในแต่ละพื้นที่

**ตารางที่ 1 สถิติรายได้ ประชากร และข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในสี่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง**

ประเภท	ความถี่	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.	รายได้รวม	ประชากร	พื้นที่
จังหวัดอุบลราชธานี (หน่วย: แห่ง)						ล้านบาท	คน	ตร.กม.
เทศบาลนคร	1	1	0	0	0	928	69,349	29
เทศบาลเมือง	4	0	4	0	0	1,048	58,951	77
เทศบาลตำบล	54	0	0	54	0	3,727	452,709	2,406
อบต.	179	0	0	0	179	9,392	1,284,246	13,136
รวม	238	1	4	54	179	15,095	1,865,255	15,648
จังหวัดร้อยเอ็ด								
เทศบาลเมือง	1	0	1	0	0	657	32,931	12
เทศบาลตำบล	72	0	0	72	0	4,159	474,199	2,398
อบต.	129	0	0	0	129	6,216	776,598	5,383
รวม	202	0	1	72	129	11,032	1,283,728	7,793
จังหวัดบุรีรัมย์								
เทศบาลเมือง	3	0	3	0	0	964	63,285	142
เทศบาลตำบล	60	0	0	60	0	3,915	483,398	2,707
อบต.	145	0	0	0	145	7,488	1,024,827	7,529
รวม	208	0	3	60	145	12,366	1,571,510	10,378
จังหวัดสุรินทร์								
เทศบาลเมือง	1	0	1	0	0	491	37,075	11
เทศบาลตำบล	27	0	0	27	0	1,707	169,285	962
อบต.	144	0	0	0	144	8,597	1,160,900	8,437
รวม	172	0	1	27	144	10,795	1,367,260	9,411

ผลการวิเคราะห์ในตารางที่ 2 สะท้อนความแตกต่างด้านรายได้ต่อหัวและเงินอุดหนุนต่อหัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งระหว่างประเภทองค์กรและระหว่างจังหวัดอย่างชัดเจน ในจังหวัดอุบลราชธานี เทศบาลเมืองมีรายได้ต่อหัวสูงสุด (17,143 บาท) ตามด้วยเทศบาลนครและเทศบาลตำบล ขณะที่อบต. มีรายได้ต่ำที่สุด (7,698 บาท) และได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวต่ำสุดเช่นกัน ภาพรวมเฉลี่ยทั้งจังหวัดอยู่ที่ 8,217 บาทต่อคน สะท้อนช่องว่างทางศักยภาพด้านรายได้ระหว่างประเภทองค์กร

จังหวัดร้อยเอ็ดแสดงความเหลื่อมล้ำเด่นชัดที่สุด โดยเทศบาลเมืองมีรายได้ต่อหัวสูงถึง 19,944 บาทและได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวสูงมาก ขณะที่เทศบาลตำบลและอบต. มีรายได้ใกล้เคียงกันใน

ระดับต่ำ ส่งผลให้รายได้เฉลี่ยจังหวัดอยู่ที่ 8,610 บาทต่อคน แต่มีความแตกต่างภายในจังหวัดสูงที่สุดเมื่อเทียบกับพื้นที่อื่น

จังหวัดบุรีรัมย์ เทศบาลเมืองมีรายได้ต่อหัวสูงกว่าเทศบาลตำบลและอบต. อย่างชัดเจน และได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวสูงที่สุดเช่นกัน ทำให้รายได้เฉลี่ยจังหวัดอยู่ที่ 8,153 บาทต่อคน ซึ่งอยู่ในระดับปานกลางเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่น ส่วนจังหวัดสุรินทร์พบว่าเทศบาลตำบลมีรายได้ต่อหัวสูงกว่ากลุ่ม อบต. ประเภทอื่น ขณะที่อบต. ยังคงมีรายได้และเงินอุดหนุนต่อหัวต่ำที่สุดเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น แม้รายได้เฉลี่ยทั้งจังหวัด (8,325 บาทต่อคน) จะอยู่ในระดับใกล้เคียงกับจังหวัดอื่น ๆ

โดยสรุปตารางที่ 2 ชี้ให้เห็นว่า (1) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ต่อหัวระหว่างเทศบาลและอบต. ปรากฏในทุกจังหวัดอย่างต่อเนื่อง (2) เงินอุดหนุนต่อหัวมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับรายได้ต่อหัว ซึ่งเป็นประเด็นที่ทำนายต่อหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค และ (3) อบต. เป็นกลุ่มที่มีรายได้และเงินอุดหนุนต่อหัวต่ำที่สุดในทุกจังหวัด สะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของพื้นที่ชนบททั้งหมดนี้เป็นฐานสำคัญสำหรับการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางการคลังผ่านดัชนีจีนิในช่วงถัดไปของงานวิจัย

## ตารางที่ 2 รายได้ต่อหัวและเงินอุดหนุนต่อหัวของเทศบาลและอบต. ในสี่จังหวัดภาคอีสานตอนล่าง

ประเภท	รายได้ต่อหัวรวม	เงินอุดหนุนต่อหัว
		จังหวัดอุบลราชธานี (หน่วย: บาทต่อคน)
เทศบาลนคร	13,388	6,527
เทศบาลเมือง	17,143	10,113
เทศบาลตำบล	9,183	4,456
อบต.	7,698	3,833
<b>รวม</b>	<b>8,217</b>	<b>4,091</b>
		จังหวัดร้อยเอ็ด (หน่วย: บาทต่อคน)
เทศบาลเมือง	19,944	13,240
เทศบาลตำบล	9,016	4,603
อบต.	8,295	4,184
<b>รวม</b>	<b>8,610</b>	<b>4,378</b>
		จังหวัดบุรีรัมย์ (หน่วย: บาทต่อคน)
เทศบาลเมือง	14,748	8,063
เทศบาลตำบล	9,262	4,805
อบต.	7,566	3,826
<b>รวม</b>	<b>8,153</b>	<b>4,167</b>
		จังหวัดสุรินทร์ (หน่วย: บาทต่อคน)
เทศบาลเมือง	13,241	6,804
เทศบาลตำบล	12,013	6,289
อบต.	7,600	4,062
<b>รวม</b>	<b>8,325</b>	<b>4,428</b>

ตารางที่ 3 แสดงค่าเฉลี่ยรายได้ต่อหัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามประเภท และพบความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างรูปแบบองค์กร โดยเทศบาลเมืองมีรายได้ต่อหัวเฉลี่ยสูงที่สุดที่ 16,222.42 บาทต่อคน รองลงมาคือเทศบาลนครที่ 13,387.83 บาทต่อคน สะท้อนศักยภาพทางเศรษฐกิจและฐานรายได้ที่มั่นคงกว่าองค์กรประเภทอื่น ในทางกลับกัน เทศบาลตำบลมีรายได้ต่อหัวเฉลี่ยลดลงเหลือ 9,508.68 บาท และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีรายได้ต่อหัวต่ำที่สุดที่ 7,771.21 บาทต่อคน แสดงถึงข้อจำกัดด้านฐานภาษีและศักยภาพการหารายได้ของพื้นที่ชนบทอย่างเด่นชัด เมื่อพิจารณาภาพรวมทั้งหมด รายได้ต่อหัวเฉลี่ยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาอยู่ที่ 8,320.69 บาทต่อคน ซึ่งต่ำกว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลนครอย่างมาก ยืนยันถึงช่องว่างรายได้เชิง

โครงสร้างระหว่างประเภท อปท. ผลลัพธ์จากตารางนี้จึงชี้ชัดถึงความเหลื่อมล้ำด้านศักยภาพทางการคลังระหว่างเทศบาลและอบต.

**ตารางที่ 3** รายได้ต่อหัวเฉลี่ยจำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทองค์กร	ค่าเฉลี่ย (Mean)
เทศบาลนคร	13,387.83
เทศบาลเมือง	16,222.42
เทศบาลตำบล	9,508.677
อบต.	7,771.213
รวมทั้งหมด (Total)	8,320.688

ตารางที่ 4 แสดงให้เห็นความแตกต่างด้านรายได้ต่อหัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยเทศบาลเมืองมีรายได้เฉลี่ยสูงสุด (9,409.57 บาท) และมีค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์สูงสุดตลอดช่วงสะท้อนศักยภาพทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า ขณะที่เทศบาลตำบลและอบต. มีรายได้เฉลี่ยลดลงอย่างมาก โดยอบต. ต่ำที่สุด (3,962.30 บาท) ครอบคลุมทุกเปอร์เซ็นต์ไทล์สื่อถึงข้อจำกัดเชิงพื้นที่และฐานภาษีที่อ่อนแอ ส่วนเทศบาลนครแม้มีเพียงแห่งเดียว แต่ยังมีรายได้สูงกว่า อบต. อย่างชัดเจน

ภาพรวมทั้ง 819 แห่งมีรายได้เฉลี่ย 4,251.64 บาท โดยค่าสถิติต่าง ๆ สะท้อนความเหลื่อมล้ำรายได้ระหว่างองค์กรที่มีศักยภาพต่างกันอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะระหว่างเทศบาลเมืองกับอบต. ผลลัพธ์นี้ยืนยันว่าความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างประเภทองค์กรยังคงอยู่ในระดับสูง และเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพิจารณาบทบาทของเงินอุดหนุน

**ตารางที่ 4** รายได้ต่อหัวจำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ (p10–p90)

ประเภทองค์กร	N	Mean	p10	p25	p50	p75	p90
เทศบาลนคร	1	6,527.355	6,527.355	6,527.355	6,527.355	6,527.355	6,527.355
เทศบาลเมือง	9	9,409.566	3,391.874	6,584.175	7,950.772	12,847.650	15,596.230
เทศบาลตำบล	212	4,836.704	3,370.761	3,836.109	4,316.189	5,262.920	6,747.560
อบต.	597	3,962.303	3,202.787	3,486.414	3,791.347	4,192.527	4,905.868
รวมทั้งหมด (Total)	819	4,251.636	3,230.054	3,520.817	3,901.451	4,468.570	5,527.762

ตารางที่ 5 แสดงค่าดัชนีการกระจุกตัวของรายได้ (Gini coefficient) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในสี่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าทุกจังหวัดมีค่า Gini เป็นบวกและมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 (p-value = 0.0000) สะท้อนถึงรูปแบบการกระจุกตัวของรายได้ภายในจังหวัดอย่างชัดเจน กล่าวคือรายได้ของ อปท. ไม่ได้กระจายอย่างทั่วถึง แต่มีแนวโน้มที่จะรวมตัวอยู่ใน อปท. ที่มีขนาดใหญ่กว่าและมีฐานเศรษฐกิจเข้มแข็งกว่า เมื่อพิจารณารายจังหวัดพบว่า สุรินทร์มีค่า Gini ต่ำที่สุด (0.1873) แสดงว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ภายในจังหวัดอยู่ในระดับต่ำ ขณะที่บุรีรัมย์และร้อยเอ็ดมีค่าดัชนีอยู่ในระดับปานกลาง (0.2013 และ 0.2029 ตามลำดับ) บ่งชี้ถึงระดับความเหลื่อมล้ำที่มากกว่าสุรินทร์เล็กน้อย ส่วนอุบลราชธานีมีค่า Gini สูงที่สุด (0.2541) สะท้อนถึงการกระจุกตัวของรายได้ที่เด่นชัดที่สุดในกลุ่มจังหวัดที่ทำการศึกษาระดับภาพรวมเมื่อรวมข้อมูลทุกจังหวัดเข้าด้วยกันพบว่าค่า Gini รวมมีค่าสูงถึง 0.3336 ซึ่งมากกว่าค่าเฉลี่ยรายจังหวัดทั้งหมดอย่างมีนัยสำคัญ แสดงให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของ อปท. เมื่อวิเคราะห์ในระดับประเทศมีความรุนแรงมากกว่าในระดับจังหวัด รายได้มีการกระจุกตัวสูงใน อปท. ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าอย่างเด่นชัด โดยสรุปผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า อปท. ในแต่ละจังหวัดมีระดับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ที่แตกต่างกัน และเมื่อพิจารณาในภาพรวมระดับประเทศ ความเหลื่อมล้ำยิ่งชัดเจนมาก

ขึ้น ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญต่อการออกแบบระบบเงินอุดหนุนและการจัดสรรงบประมาณที่มีเป้าหมายเพื่อลดช่องว่างทางการคลังระหว่างพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสรุปผลการศึกษาชี้ให้เห็นความเหลื่อมล้ำทั้งเชิงแนวตั้ง (ระหว่างประเภท อปท.) และแนวนอน (ระหว่างจังหวัด) ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับประเมินบทบาทของเงินอุดหนุนในการลดช่องว่างทางการคลัง

**ตารางที่ 5: แสดงค่าดัชนีการกระจุกตัว Gini coefficient**

จังหวัด	No. of obs.	Index value	Std. error	p value
บุรีรัมย์	207	0.20125096	0.02505027	0.0000
สุรินทร์	172	0.18729900	0.02304889	0.0000
อุบลราชธานี	238	0.25405541	0.03777507	0.0000
ร้อยเอ็ด	202	0.20293795	0.0314135	0.0000
รวมทั้งประเทศ	7771	0.33359201	0.00911093	0.0000

จากผลการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ทั้งหมดตั้งแต่ข้อมูลพื้นฐานด้านรายได้ ประชากร และพื้นที่ (ตารางที่ 1) รายได้ต่อหัวและเงินอุดหนุนต่อหัว (ตารางที่ 2) การเปรียบเทียบรายได้เฉลี่ยตามประเภทองค์กร (ตารางที่ 3-4) ไปจนถึงค่าดัชนีความเข้มข้นของรายได้ (ตารางที่ 5) สามารถสรุปได้ชัดเจนว่าความเหลื่อมล้ำทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสี่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างมีทั้งในเชิง “โครงสร้างองค์กร” และ “เชิงพื้นที่” อย่างเด่นชัด เทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีศักยภาพทางรายได้สูงกว่าเทศบาลตำบลและอบต. อย่างต่อเนื่อง ขณะที่อบต. เป็นกลุ่มที่มีรายได้ต่อหัวและเงินอุดหนุนต่อหัวต่ำที่สุดในทุกจังหวัด สะท้อนข้อจำกัดด้านฐานภาษีและความท้าทายในการจัดบริการสาธารณะ นอกจากนี้ค่าดัชนีความเข้มข้นที่เป็นบวกและมีนัยสำคัญในทุกจังหวัดยังบ่งชี้ว่ารายได้ท้องถิ่นมีการกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ที่มี

ประชากรมากกว่า และเมื่อรวมทั้งสี่จังหวัด ความเหลื่อมล้ำปรากฏรุนแรงยิ่งขึ้น สิ่งเหล่านี้ยืนยันว่าความเหลื่อมล้ำทางการคลังเป็นประเด็นเชิงโครงสร้างที่ฝังลึกในระบบท้องถิ่นไทย และเป็นฐานสำคัญสำหรับการนำไปสู่การอภิปรายผลในประเด็นเกี่ยวกับบทบาทของเงินอุดหนุนต่อความเสมอภาคทางการคลัง การกระจายทรัพยากร และผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตประชาชนในส่วนถัดไปของบทความ

## 5. อภิปรายผล

ผลการศึกษานี้สะท้อนให้เห็นโครงสร้างการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในสี่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ซึ่งมีความเหลื่อมล้ำอย่างชัดเจนทั้งในมิติของรูปแบบองค์กรและมิติของพื้นที่ โดยประเด็นสำคัญที่สอดคล้องกับทฤษฎีทางเศรษฐกิจการคลังและรัฐประศาสนศาสตร์มีดังนี้ ประการแรก ความแตกต่างของประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลโดยตรงต่อศักยภาพการหารายได้ เทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีรายได้รวมและรายได้ต่อหัวสูงกว่าเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อย่างมีนัยสำคัญ สอดคล้องกับแนวคิดฐานภาษี (tax base) และความได้เปรียบเชิงพื้นที่ (spatial advantage) ที่ระบุว่า พื้นที่เมืองมักมีความหนาแน่นประชากรสูงกว่า มีระบบเศรษฐกิจที่หลากหลายกว่า และมีโอกาสเก็บภาษีทรัพย์สินหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้มากกว่า ในขณะที่อบต. ซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในชนบทและมีพื้นที่กว้างแต่ประชากรเบาบาง ย่อมมีข้อจำกัดด้านฐานภาษี ส่งผลให้อปท. รูปแบบนี้มีรายได้ต่อหัวต่ำที่สุดในทุกจังหวัด

ประการที่สอง ผลการวิเคราะห์รายได้ต่อหัวและเงินอุดหนุนต่อหัวชี้ให้เห็นว่าเงินอุดหนุนไม่ได้ทำหน้าที่ลดความเหลื่อมล้ำอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แม้ในหลักการเงินอุดหนุนทั่วไป (general grants) และเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (equalization grants)

ควรช่วยเสริมรายได้ให้พื้นที่ที่มีศักยภาพต่ำ แต่ข้อมูลกลับพบความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างรายได้ต่อหัวและเงินอุดหนุน กล่าวคือ อปท. ที่มีรายได้สูงกว่ามักได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวมากกว่า ซึ่งเป็นลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคทางการคลัง (fiscal equalization) ตามที่ระบุไว้ในวรรณกรรมต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น Boex & Martinez-Vazquez (2007), Zhang & Ren (2016) หรือ Ermasova & Mikesell (2016) ที่พบว่าเงินอุดหนุนควรลดความแปรปรวนระหว่างพื้นที่ แต่ในกรณีของภาคอีสานใต้กลับยังไม่ปรากฏผลในทิศทางดังกล่าวอย่างชัดเจน

ประการที่สาม การกระจุกตัวของรายได้ในพื้นที่ที่มีประชากรมากซึ่งสะท้อนจากค่าดัชนีความเข้มข้น (Concentration Index – CI) บวกทุกจังหวัด และยิ่งสูงเมื่อรวมทั้งประเทศเป็นหลักฐานสำคัญที่ชี้ว่าความเหลื่อมล้ำทางการคลังในภูมิภาคนี้มีลักษณะเชิงโครงสร้าง (structural inequality) มากกว่าความแตกต่างเฉพาะจุด พื้นที่ที่มีประชากรมากกว่า เช่น เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร มีโอกาสได้รับรายได้รวมสูงกว่าอย่างสอดคล้องกับแนวคิด economies of scale และ agglomeration economies ในขณะที่อบต. ซึ่งมีจำนวนหน่วยงานมากที่สุดกลับมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิด “ช่องว่างทางการคลัง” ระหว่างเมืองกับชนบทที่ขยายตัวอย่างชัดเจน

ประการที่สี่ ความเหลื่อมล้ำทางการคลังที่พบในงานวิจัยนี้ไม่ได้เป็นเพียงประเด็นทางการคลัง แต่ส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพบริการสาธารณะและคุณภาพชีวิตของประชาชนในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการสิ่งแวดล้อม การศึกษา และบริการสังคมต่าง ๆ พื้นที่ที่มีรายได้ต่ำย่อมมีข้อจำกัดในการจัดบริการเหล่านี้ ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพชีวิตมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นในระยะยาว

โดยสรุปอภิปรายผลชี้ว่าความเหลื่อมล้ำการคลังในสี่จังหวัดภาคอีสานใต้ มีรากฐานมาจากทั้งโครงสร้างของพื้นที่ รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐ ซึ่งยังไม่สามารถลดช่องว่างด้านรายได้ระหว่างพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลการศึกษานี้จึงสนับสนุนความจำเป็นของการทบทวนระบบเงินอุดหนุนและการออกแบบสูตรการจัดสรรใหม่ให้คำนึงถึงศักยภาพเศรษฐกิจจริง ภาระพื้นที่ และความเปราะบางทางสังคมมากขึ้น เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคทางการคลังและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะยาว

ข้อจำกัดของการวิจัย การศึกษาครั้งนี้อาศัยข้อมูลเชิงปริมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นแหล่งข้อมูลหลักซึ่งแม้จะสะท้อนภาพรวมด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นระบบ แต่มีข้อจำกัดสำคัญคือไม่สามารถอธิบายนัยเชิงคุณภาพที่เชื่อมโยงระหว่างรายได้ท้องถิ่นกับผลลัพธ์ด้านบริการสาธารณะได้อย่างลึกซึ้ง ทั้งในมิติการศึกษา สุขภาพ การส่งเสริมเศรษฐกิจ หรือการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในระยะต่อไปมีความจำเป็นต้องขยายผลการวิจัยด้วยการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ทั้งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการลงพื้นที่ เพื่อทำความเข้าใจผลกระทบของความเหลื่อมล้ำทางการคลังต่อการจัดบริการสาธารณะอย่างแท้จริง รวมถึงศึกษาปัจจัยเชิงบริหารจัดการที่เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ ซึ่งจะช่วยให้สามารถเสนอแนวทางเชิงนโยบายที่ครอบคลุมและมีประสิทธิผลมากขึ้นในการลดความเหลื่อมล้ำระยะยาวของท้องถิ่นไทย

## 6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทความวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาความเหลื่อมล้ำทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสี่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ได้แก่ อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด บุรีรัมย์

และสุรินทร์ โดยใช้ข้อมูลการคลังรายองค์กรของเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวม 819 แห่ง วิเคราะห์ร่วมกับ ตัวชี้วัดด้านรายได้ต่อหัว เงินอุดหนุนต่อหัว การกระจายรายได้ตาม ประเภทองค์กร และค่าดัชนีความเข้มข้น (Concentration Index: CI)/ (Gini coefficient) เพื่อประเมินระดับและรูปแบบของความ เหลื่อมล้ำทางการคลังเชิงพื้นที่

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความเหลื่อมล้ำทางการ คลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งในมิติ “แนวตั้ง” (ระหว่าง ประเภทองค์กร เช่น เทศบาลนคร-เทศบาลเมือง-เทศบาลตำบล- อบต.) และ “แนวนอน” (ระหว่างจังหวัดและระหว่างพื้นที่ที่มี ฐานเศรษฐกิจแตกต่างกัน) โดยเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมี รายได้รวม รายได้ต่อหัว และเงินอุดหนุนต่อหัวในระดับสูงกว่า เทศบาลตำบลและอบต. อย่างต่อเนื่อง ขณะที่อบต. ซึ่งมีจำนวนมาก ที่สุดและครอบคลุมพื้นที่ชนบทส่วนใหญ่ กลับเป็นกลุ่มที่มีรายได้ต่อ หัวและเงินอุดหนุนต่อหัวต่ำที่สุดในทุกจังหวัด สะท้อนข้อจำกัดของ ฐานภาษีและศักยภาพการหารายได้ของพื้นที่ชนบทอย่างเด่นชัด

ในเชิงโครงสร้างจังหวัดอุบลราชธานีมีรายได้รวมสูงที่สุด ขณะที่สุรินทร์มีรายได้รวมต่ำสุด แม้จำนวนประชากรจะใกล้เคียงกัน เมื่อพิจารณารายได้ต่อหัวและโครงสร้างรายได้จะเห็นความแตกต่าง ของศักยภาพการคลังในระดับจังหวัดอย่างชัดเจน การวิเคราะห์ ค่าเฉลี่ยรายได้ต่อหัวและการกระจายรายได้ตามเปอร์เซ็นต์ไทม์ยืนยัน ว่า เทศบาลเมืองมีความได้เปรียบสูงสุดทั้งด้านฐานเศรษฐกิจและ รายได้ต่อหัว ส่วนอบต. เป็นกลุ่มที่ตกอยู่ในตำแหน่งเสียเปรียบอย่าง ต่อเนื่อง

นอกจากนี้ค่าดัชนีจีนิ มีค่าบวกและมีนัยสำคัญทางสถิติในทุก จังหวัด สะท้อนการ “กระจุกตัวของรายได้ท้องถิ่น” ในพื้นที่ที่มี ประชากรมากและศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง จึงสรุปได้ว่าความ

เหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่นไทย โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างดำรงอยู่และเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกิดจากฐานภาษีแตกต่างกันสูงและกลไกการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ยังไม่สามารถลดช่องว่างระหว่างพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อเชื่อมโยงกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา สุขภาพ การส่งเสริมเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าความเหลื่อมล้ำทางการคลังที่ปรากฏย่อมมีผลต่อความสามารถในการจัดบริการและคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>4</sup> พื้นที่ที่มีรายได้จำกัดย่อมเผชิญข้อจำกัดในการลงทุนสาธารณะและการรักษามาตรฐานบริการ ขณะที่พื้นที่ที่มีรายได้สูงย่อมมีโอกาสพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ดีกว่า

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากผลการวิจัยชี้ว่ารัฐควรทบทวนและปรับปรุงสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุน โดยเฉพาะเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาคให้สะท้อนศักยภาพรายได้ที่แตกต่างกันของพื้นที่มากยิ่งขึ้น โดยให้น้ำหนักกับรายได้ที่จัดเก็บเองต่อหัว ภาระด้านประชากร (เช่น เด็ก ผู้สูงอายุ และกลุ่มเปราะบาง) ความกว้างของพื้นที่และต้นทุนการให้บริการในชนบท ตลอดจนระดับความด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เงินอุดหนุนทำหน้าที่ “ลด” ไม่ใช่ “ตอกย้ำ” ความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างพื้นที่ ขณะเดียวกันควรเสริมสร้างขีดความสามารถด้านรายได้ของ

---

<sup>4</sup> ผู้เขียนเสนอว่า ควรจะส่งเสริมให้มีวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท-เอก ค้นคว้าเพิ่มเติมด้วยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยเลือกพื้นที่กรณีศึกษา 30-40 พื้นที่เพื่อทดสอบข้อมูลเพิ่มเติม และสอบถามความเห็นประชาชนว่า ก) รับทราบหรือตระหนักความเหลื่อมล้ำของบริการสาธารณะระหว่างพื้นที่ที่พำนักอาศัยและพื้นที่ใกล้เคียงหรือไม่? ข) มีความรู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจหรือความไม่เป็นธรรมหรือไม่ ค) ข้อเสนอแนะจากมุมมองประชาชนต่อการจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ อบต. ผ่านการพัฒนาระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน การส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลด้านภาษีท้องถิ่น และการพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการจัดเก็บภาษีและการบริหารการคลังเพื่อให้ อบต. สามารถลดการพึ่งพิงเงินอุดหนุนและมีฐานะรายได้ที่มั่นคงมากขึ้น นอกจากนี้รัฐควรกำหนดมาตรฐานบริการสาธารณะขั้นต่ำในมิติสำคัญ เช่น การศึกษา สุขภาพ ระบบน้ำสะอาด และโครงสร้างพื้นฐานจำเป็น พร้อมจัดกลไกสนับสนุนงบประมาณพิเศษแก่พื้นที่เปราะบางที่ไม่สามารถบรรลุมาตรฐานดังกล่าวด้วยทรัพยากรของตนเองควบคู่กับการพัฒนาฐานข้อมูลการคลังและผลลัพธ์ด้านบริการสาธารณะในระดับราย อบต. อย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อใช้ติดตามความเหลื่อมล้ำประเมินผลสูตรเงินอุดหนุน และสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายในระยะยาว สุดท้ายความเหลื่อมล้ำที่พบสะท้อนให้เห็นว่าการกระจายอำนาจยังไม่สอดคล้องกับโครงสร้างรายได้และระบบภาษีเดิม รัฐจึงควรเร่งทบทวนกฎหมายภาษี การแบ่งสรรรายได้ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น รวมทั้งบทบาทของหน่วยงานกำกับอย่างสำนักงานงบประมาณและคณะกรรมการกระจายอำนาจ ให้มุ่งสู่การกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม โปร่งใส และเอื้อต่อการลดช่องว่างทางการคลังระหว่างพื้นที่อย่างแท้จริง

## บรรณานุกรม

### เอกสารอ้างอิงภาษาไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2566). *รายงานการคลังท้องถิ่น ประจำปี*. กระทรวงมหาดไทย.

สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2565). *รายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจ และภารกิจท้องถิ่น*. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). *รายงานการพัฒนาจังหวัดและความเหลื่อมล้ำระดับพื้นที่*. สำนักนายกรัฐมนตรี.

### เอกสารอ้างอิงภาษาอังกฤษ

Bird, R., & Slack, E. (2014). *Fiscal decentralization in developing countries*. Edward Elgar.

Boadway, R., & Shah, A. (2009). *Fiscal federalism: Principles and practices of multiorder governance*. Cambridge University Press.

Ermasova, N., & Mikesell, F. (2016). Fiscal disparity and equalisation in the Russian Federation. *Post-Communist Economies*, 28(1), 1–25.

Kim, Y., & Dougherty, M. J. (2020). Capacity and inequality in local public finance. *Public Budgeting & Finance*, 40(4), 3–25.

Martinez-Vazquez, J., & Vaillancourt, F. (2011). *Decentralization in developing countries: Global perspectives*. Edward Elgar.

Shah, A. (2014). *Local public financial management*. World Bank.

Shah, A., & Qureshi, Z. (2017). Designing equitable intergovernmental transfers. In A. Shah (Ed.), *Fiscal reforms in decentralized countries* (pp. 121–148). World Bank.

- Wongpreedee, A., & Boonperm, J. (2021). Local fiscal disparities and service delivery outcomes in rural Thailand. *Asian Politics & Policy*, 13(2), 200–219.
- Zhang, P., & Ren, Q. (2016). Sub-Provincial fiscal conditions in China: Local fiscal autonomy and inter-jurisdictional disparities. *Public Finance & Management*, 16(3), 228–257.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับความเปลี่ยนแปลงที่ท้าทายระบบ  
ราชการไทย : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลกับการ  
ขับเคลื่อนประเด็นในพื้นที่

บรรเจิด สิงคะเนติ\*

---

\* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## บทนำ

ปรากฏการณ์ที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้น มีชื่อเรียกกันว่าประเทศไทยถึงเวลาที่จะต้องปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่ เพื่อลดความซ้ำซ้อน ไร้ประสิทธิภาพ ลดภาระทางงบประมาณของแผ่นดิน ลดกระบวนการขั้นตอนของการบริหาร ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริง ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้มักเป็นประเด็นแฉดวงวิชาการ วาทหรือเกี่ยวกับการขับเคลื่อนประเทศมักจะหยิบยกขึ้นมาแลกเปลี่ยนพูดคุยกันตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา แต่จนถึงปัจจุบันนี้สังคมไทยยังไม่เห็นวาทหรือแนวโน้มนี่เป็นสัญญาณของกระบวนการเปลี่ยนในเรื่องดังกล่าว ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านของไทย อย่างกรณีของเวียดนามดำเนินมาตรการเด็ดขาดในการปราบปรามการทุจริตและดำเนินการปฏิรูปหน่วยงานของรัฐอย่างที่ไม่เคยกระทำมาก่อน โดยการลดจำนวนกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ จาก 30 แห่งเหลือ 22 แห่งในเดือนกุมภาพันธ์ ส่งผลให้มีการเลิกจ้างพนักงาน 23,000 คนลงและลดจำนวนจังหวัดจากการปฏิรูประบบราชการตามการขึ้นนำของพรรคฯ จะส่งผลให้หน่วยงานระดับกระทรวงในเวียดนามลดลงเหลือเพียง 14 กระทรวง และ 3 องค์กรเทียบเท่าระดับกระทรวง ในขณะที่หน่วยการปกครองระดับจังหวัดจะถูกควบรวมและปรับลดจาก 63 หน่วยเหลือเพียง 34 หน่วย ทั้งนี้หน่วยการปกครองระดับจังหวัดจำนวน 11 แห่งจะยังคงสถานะเดิม ในขณะที่หน่วยการปกครองระดับจังหวัดจำนวน 52 หน่วยจะถูกควบรวมให้เหลือเพียง 23 หน่วย<sup>1</sup> ทิศทางเหล่านี้สรุปได้ชัดเจนอีกไม่กี่ปีเวียดนามจะแซงหน้าไทยอย่างแน่นอน

---

<sup>1</sup> <https://www.the101.world/vietnam-after-50-years-of-reunification/> เข้าถึงเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๘

เพราะสิ่งที่เวียดนามทำคือ การลดภาระในทางงบประมาณของรัฐ การเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน การลดต้นทุนของภาคเอกชน การตอบสนองต่อพื้นที่มากขึ้น การทำให้ระบบมีความโปร่งใสมากขึ้น ทั้งหมดนี้จึงคาดหมายได้ว่ากำลังจะเกิดอะไรในอนาคต

หันกลับมาดูประเทศไทยมีข้อจำกัดหลายประการในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาติดหล่มกับการเมืองภายในมาเป็นเวลายาวนานขาดเสถียรภาพทางการเมืองที่จะสามารถขับเคลื่อนเรื่องใหญ่ๆ เช่น การปฏิรูประบบราชการได้ จนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังไม่เห็นสัญญาณของการปรับเปลี่ยนใหญ่ในเชิงระบบโดยเฉพาะการปฏิรูประบบราชการทั้งหลาย แต่เชื่อว่าจะไม่มี ความพยายามในการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการของไทย เพียงแต่เป็นการดำเนินการที่มาจากฝ่ายประจำที่พยายามจะปรับเปลี่ยนให้การบริหารราชการตอบสนองต่อพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ก็เป็นความพยายามที่จะให้การบริหารงานในพื้นที่ โดยเฉพาะในระดับจังหวัดมีการบูรณาการหน่วยงานของรัฐในพื้นที่และยังเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้าไปเป็นกรรมการด้วย เพื่อช่วยขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดรวมทั้งการดำเนินการตามแผนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในเชิงพื้นที่เป็นสำคัญ แม้ความมุ่งหมายของการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีความมุ่งหมายที่ดีเพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานในพื้นที่ แต่การดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ซึ่งมีความพยายามในการขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว สภาพการณ์เหล่านี้ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาหลักของระบบราชการของไทยที่ยังไม่สามารถปรับแก้ไขปัญหาดันต่อหลักของระบบราชการได้ เพียงแต่มีความพยายามของฝ่ายเทคโนโลยีที่จะทำลายข้อจำกัดของการบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัด

ในบทความนี้ขอเสนอประเด็นสำคัญ ๒ ประเด็น ดังนี้ ๑. ความพยายามอีกครั้งในการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินของไทยและการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคม ๒. การปรับตัวขององค์การบริหารส่วนตำบลกับความเปลี่ยนแปลงที่กำลังมาเยือน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

**๑. ความพยายามอีกครั้งในการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินของไทยและการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคม** ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึง ๒ ประเด็นคือ ๑.๑ ความพยายามอีกครั้งในการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินของไทย และ ๑.๒ การขับเคลื่อนของภาคประชาสังคม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

**๑.๑ ความพยายามอีกครั้งในการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินของไทย** สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้มีแนวคิดจัดทำและผลักดัน “ร่างพระราชบัญญัติยกระดับการบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัย พ.ศ. ...” เพื่อปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้มีความคล่องตัวทันสมัยยิ่งขึ้น ร่างกฎหมายดังกล่าวมีที่มาจากปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาระบบราชการเดิมที่มีข้อจำกัดหลายด้าน เช่น การตั้ง ยุบ หรือรวมหน่วยงานที่ทำได้ยาก และข้อจำกัดด้านการบูรณาการข้อมูลและการทำงานร่วมกัน สาธารณสุขของร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลายประการ เช่น การสร้างกลไกเชิงทดลอง (Regulatory Sandbox) เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถทดลองนำนวัตกรรมใหม่ๆ มาใช้ในการให้บริการประชาชนได้สะดวกยิ่งขึ้น และการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐให้มีความยืดหยุ่นและรวดเร็ว นอกจากนี้ยังเน้นการบูรณาการข้อมูลและระบบดิจิทัล ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และมุ่งเน้นการให้บริการประชาชนโดยลดขั้นตอนการทำงานและเน้นผลสัมฤทธิ์ รวมถึงสนับสนุนการเปิดเผย

ข้อมูลภาครัฐสู่สาธารณะเพื่อเพิ่มความโปร่งใส ร่างกฎหมายนี้มีเป้าหมายเพื่อปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพและทันสมัย ตอบสนองความต้องการของประชาชนในยุคดิจิทัล โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติยกระดับการบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัย พ.ศ. .... และเห็นชอบหลักการแก้ไขปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อยกเลิกความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น และปรับปรุงหลักการให้สอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน และมาตรฐานสากล การเห็นชอบหลักการกฎหมายสำคัญทั้ง 2 ฉบับในวันนี้ ถือเป็นก้าวสำคัญของการปฏิรูประบบราชการไทย ตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้รับการสนับสนุนทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน เพราะจะสามารถปลดล็อกข้อจำกัดจากกฎหมายกฎระเบียบ เพิ่มความคล่องตัว เพื่อให้ภาครัฐสามารถตอบสนองต่อความท้าทายใหม่ ๆ ต่อไป ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ระบุรายละเอียดว่า สำหรับร่าง พ.ร.บ.ยกระดับการบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัย พ.ศ. .... มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความซับซ้อนและข้อจำกัดของระบบราชการที่ยังขาดความคล่องตัว ไม่สามารถปรับตัวได้ทันการเปลี่ยนแปลงและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันเวลา ทั้งนี้เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ จะช่วยให้ภาครัฐทำงานเชิงรุกแบบบูรณาการ สามารถดึงผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกมาร่วมงานได้ และมีกลไกที่ยืดหยุ่นในการทดลองใช้นวัตกรรมหรือเทคโนโลยีใหม่ เพื่อยกระดับการให้บริการประชาชนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ร่าง พ.ร.บ.ยกระดับการบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัย พ.ศ. .... มีหลักการสำคัญ ๔ ประการ ดังนี้ (๑) การบริหารงานแบบบูรณาการเพื่อหลายการทำงานแบบแยกส่วน (Silo) และสร้างเอกภาพในการขับเคลื่อนวาระสำคัญของประเทศ ภายใต้กลไกกลางที่มีอำนาจ

ขับเคลื่อนชัดเจน (๒) การบริหารราชการรูปแบบพิเศษ ซึ่งเปิดพื้นที่ให้หน่วยงานสามารถทดลองนวัตกรรม (Sandbox) หรือจัดตั้งหน่วยงานเสมือนจริง เพื่อสร้างความคล่องตัวและนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ และ (๓) การบริหารงานแบบเครือข่าย เพื่อเปิดโอกาสให้ภาครัฐสามารถดึงความเชี่ยวชาญจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมมาร่วมจัดทำบริการสาธารณะได้ และ (๔) การบริหารงานในภาวะวิกฤต ที่ช่วยให้รัฐบาลสามารถรวมศูนย์สั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างทันทั่วถึง โดยไม่ต้องรอกการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

**๑.๒ การขับเคลื่อนของภาคประชาสังคม** ในช่วงที่ผ่านมา มีความพยายามของภาคประชาสังคม (ภาคีอาสา ๙, สถาบันส่งเสริมภาคประชาสังคม และเครือข่ายอื่น ๆ) ได้พยายามขับเคลื่อนเพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัดสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) เป็นหุ้นส่วนรัฐร่วมจัดบริการ ภายใต้สถาบันส่งเสริมภาคประชาสังคม<sup>2</sup> โครงการมีเป้าหมายเพื่อปลดล็อกศักยภาพของภาคประชาสังคมในการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาจังหวัด โดยเฉพาะการดูแลประชากรกลุ่มเปราะบางที่รัฐมีข้อจำกัด การดำเนินงานโครงการมีข้อค้นพบสำคัญ ดังนี้ ประเด็นท้าทายหลัก คือ โครงสร้างที่เป็นข้อจำกัดอยู่ตรงกลาง แม้ผู้กำหนดนโยบายระดับชาติจะเห็นชอบในหลักการ และภาคประชาสังคมในพื้นที่มีศักยภาพ แต่กฎหมาย ระเบียบ และกลไกงบประมาณที่แข็งตัวและเป็นอุปสรรค ได้กลายเป็นกำแพงขวางกั้นไม่ให้เกิดความร่วมมืออย่างแท้จริง โดยเฉพาะข้อจำกัดที่ทำให้ CSOs

---

<sup>2</sup> บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, สถาบันส่งเสริมภาคประชาสังคม, รายงานการดำเนินงานของสถาบันส่งเสริมภาคประชาสังคม ช่วง ๘ พฤษภาคม - ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๘ เสนอต่อ สสส.

ไม่สามารถรับงบประมาณสนับสนุนโดยตรงจากแผนพัฒนาจังหวัด และไม่ได้ถูกกำหนดให้มีส่วนร่วมในกลไกการวางแผนระดับอำเภอ และระดับตำบลอย่างเป็นทางการ ความสำเร็จที่สำคัญ คือ การสร้าง รูปธรรมความร่วมมือในพื้นที่นำร่อง โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ๘ แห่ง จาก ๙ แห่ง ได้แสดงเจตจำนงทางการเมืองและเห็นชอบให้จัดตั้ง กลไกความร่วมมือภาครัฐ-ประชาสังคมอย่างเป็นทางการ และใน จำนวนนี้ ๔ จังหวัด คือ ร้อยเอ็ด จันทบุรี สตุล ปัตตานี ได้มีคำสั่ง แต่งตั้งคณะทำงานร่วมแล้วอย่างเป็นทางการ กำลังอยู่ในระหว่าง เช่นคำสั่ง คือ ลำพูน และพะเยา ในขณะเดียวกัน การขับเคลื่อนเชิง นโยบายระดับชาติได้นำไปสู่การสังเคราะห์ข้อเสนอที่ชัดเจนเพื่อยื่น ต่อหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาพนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง ก้าวต่อไป โครงการจะมุ่งเน้นการผลักดันให้คณะทำงานที่จัดตั้งขึ้นในจังหวัดนำ ร่องสามารถบรรลุระของกลุ่มเปราะบางเข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัด ระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๗๑ - ๒๕๗๕) พร้อมกับการติดตามและ ขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคใน ระดับชาติอย่างเข้มข้น เพื่อสร้างโครงสร้างที่เอื้ออำนวยต่อการเป็น หุ้นส่วนการพัฒนาที่ยั่งยืน (๑) บริบทและสภาพปัญหา ข้อจำกัดของ ภาครัฐและศักยภาพภาคประชาสังคม ภาครัฐมีโครงสร้างแบบรวม ศูนย์ที่ตามไม่ทันปัญหา ระบบราชการแบบดั้งเดิมมีข้อจำกัดเชิง โครงสร้างที่สำคัญซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาสังคมที่ ซับซ้อนในปัจจุบัน โครงสร้างที่แข็งทื่อและเชื่องช้า การบริหาร จัดการแบบรวมศูนย์ทำให้ไม่สามารถปรับตัวและตอบสนองต่อ ปัญหาที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ทันทั่วทั้งที่ บทเรียนจากวิกฤตโค วิด-19: วิกฤตการณ์ดังกล่าวได้เผยให้เห็นข้อจำกัดของภาครัฐในการ เข้าถึงและดูแลประชากรกลุ่มเฉพาะ ทำให้เกิดช่องว่างในการดูแล และทิ้งกลุ่มเปราะบางไว้ข้างหลัง ภาคประชาสังคม กลไกที่ยืดหยุ่น และใกล้ชิดชุมชน องค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) มีคุณลักษณะที่

สามารถเข้ามาเติมเต็มช่องว่างของภาครัฐและเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาที่จำเป็นอย่างยิ่ง ก. ความยืดหยุ่นสูงสามารถปรับเปลี่ยนและสร้างรูปแบบการทำงานใหม่ๆ ได้อย่างรวดเร็วเพื่อตอบสนองต่อความต้องการจริงในพื้นที่ ข. ความใกล้ชิดชุมชน มีเครือข่ายที่สามารถเชื่อมโยงและเข้าถึงกลุ่มเปราะบางที่ภาครัฐอาจมีข้อจำกัดในการเข้าถึง ค. ผู้สร้างนวัตกรรมทางสังคม สามารถพัฒนานวัตกรรมจากฐานรากเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด CSOs จึงเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาที่จำเป็นในการลดความเหลื่อมล้ำ

อุปสรรคเชิงโครงสร้างก้ำกึ่งที่ขวางกั้นการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา ถึงแม้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 จะมีเจตนารมณ์ที่ดีในการเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามาเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา แต่ในทางปฏิบัติกลับพบอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่เปรียบเสมือน “ก้ำกึ่งที่ติดขัดอยู่ตรงกลาง” ซึ่งขัดขวางไม่ให้ความร่วมมือเกิดขึ้นได้จริง การปิดกั้นด้านกฎหมายและระเบียบ กล่าวคือ ก. นิยามที่ไม่ชัดเจนของ “ภาคประชาสังคมอื่น” ในกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ยังขาดความชัดเจน ทำให้การคัดเลือกผู้แทนขึ้นอยู่กับผู้ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด ข. การกีดกันจากการวางแผน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนฯ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่ได้กำหนดให้ CSOs มีส่วนร่วมโดยตรงในคณะกรรมการบริหารระดับอำเภอ (ก.บ.อ.) และตำบล (ก.บ.ต.) ค. การปิดกั้นด้านงบประมาณ ไม่สามารถรับงบประมาณโดยตรง ; ระเบียบสำนักงบประมาณกำหนดให้การสนับสนุนงบประมาณจากแผนพัฒนาจังหวัดต้องเป็นในรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้ CSOs ไม่สามารถรับเงินสนับสนุนในลักษณะเงินอุดหนุน (Grant/Matching Fund) ได้โดยตรง ง. ภาระทางภาษี มีความเห็นต่างจากกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาระภาษี (ภาษีเงินได้, VAT) สำหรับเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐ

อุปสรรคด้านโครงสร้างและทัศนคติ ก. กลไกแบบบนลงล่าง โครงสร้างของ ก.บ.จ. ยังคงเป็นแบบสั่งการจากบนลงล่าง ขาดการเป็นหุ้นส่วนในแนวระนาบอย่างแท้จริง ข. ความเสี่ยงทางกฎหมาย และทัศนคติ: เจ้าหน้าที่รัฐยังมีความกังวลต่อความเสี่ยงทางกฎหมาย ในการสนับสนุนงบประมาณให้ภาคประชาสังคม ประกอบกับ ทัศนคติเชิงระบบราชการที่เป็นอุปสรรค จากปัญหาอุปสรรคต่างๆ ดังกล่าว ภาคประชาสังคมจึงมีข้อเสนอเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ “บันได 4 ขั้น” จากการทำงานร่วมกันระหว่างโครงการฯ และภาคีอาสา ๙ องค์กร ได้มีการสังเคราะห์ที่ศูนย์แจ้ห่ม ๓ ดอก และยุทธศาสตร์บันได ๔ ขั้น เพื่อปลดล็อกศักยภาพภาคประชาสังคม อย่างเป็นระบบ ทุนแจ้ ๓ ดอกเพื่อปลดล็อกศักยภาพ

(๑) ปฏิรูปกฎหมายและกลไก โดยกำหนดนิยามและหลักเกณฑ์ “ภาคประชาสังคมอื่น” ใน ก.บ.จ. ให้ชัดเจน และปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2562 ให้ CSOs เข้าร่วมใน ก.บ.อ. และ ก.บ.ต. รวมทั้งปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาภาคประชาสังคม พ.ศ. 2558 เพื่อสร้างกลไกประสานงาน

(๒) ปลดล็อกทรัพยากร โดยการแก้ไขระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ CSOs สามารถรับงบประมาณสนับสนุนโดยตรง (Grant/Matching Fund) และผลักดันการออก พ.ร.ฎ. ยกเว้นภาษีสำหรับเงินอุดหนุนจากรัฐ นอกจากนี้จะต้องกำหนดสัดส่วนงบประมาณเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตในแผนจังหวัด

(๓) สร้างระบบนิเวศความร่วมมือ โดยพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชน, CSOs และเจ้าหน้าที่รัฐให้ทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านหลักสูตรที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมให้เกิดเวทีสมัชชาจังหวัดเพื่อการวางแผนร่วมกัน สนับสนุนให้มีการใช้ข้อมูลจากภาคประชาสังคมในการวางแผนจังหวัดอย่างเป็นทางการ

สำหรับยุทธศาสตร์บันได ๔ ขั้น เป็นเส้นทางที่ชัดเจนในการยกระดับภาคประชาสังคมจากการเป็นผู้ปฏิบัติสู่การเป็นหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

ขั้นที่ ๑ สร้างตัวตนและพลังขบวนการภาคประชาสังคมจังหวัด ดังตัวอย่างที่ สถาบันส่งเสริมภาคประชาสังคมดำเนินการ คือ การผลักดันให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมรัฐ-ประชาสังคม ใน ๙ จังหวัด ซึ่งสำเร็จแล้วใน ๔ จังหวัด และอยู่ระหว่างเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ๒ จังหวัด หรือโครงการที่ภาคีอาสา ๙ ส. ดำเนินการใน ๑๓ จังหวัด เป็นต้น

ขั้นที่ ๒ มีกลไกทางกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการ เช่น การใช้ประโยชน์จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ.2558 โดยการออกประกาศให้มีการรับรอง “คณะกรรมการประสานงานภาคประชาสังคมระดับจังหวัด” เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของภาคประชาสังคมในจังหวัดนั้น ๆ อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาในระดับจังหวัด

ขั้นที่ ๓ สร้างระบบนิเวศ (ecosystem) การทำงานร่วมกัน เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางจังหวัด เช่น สร้างระบบการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาองค์กรชุมชน เครือข่ายกลุ่มเปราะบาง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น เพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ขั้นที่ ๔ การสนับสนุนมาตรการทางการเงินและทรัพยากรต่าง ๆ ปัจจุบันนี้มีกองทุนของหลายหน่วยงานที่สนับสนุนในพื้นที่ แต่ภาคประชาสังคมยังไม่สามารถเข้าถึงได้ เช่น กองทุนของ สปสช. ที่มีกองทุนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งเทศบาล หรือ

กองทุนร่วมทุนระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับ สสส. เป็นต้น กองทุนเหล่านี้จะสนับสนุนชุมชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ในการดำเนินกิจการในพื้นที่นั้น ๆ

กล่าวโดยสรุป ภาคประชาสังคมเป็นอีกกลไกหนึ่งที่มีความพยายามในการขับเคลื่อนสังคมเพื่อลดอุปสรรคปัญหาต่าง ๆ ที่ไม่สามารถทำให้การพัฒนาตอบสนองต่อพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่แน่นอนลำพังการดำเนินงานของภาคประชาสังคมเองไม่สามารถบรรลุความมุ่งหมายได้ หากปราศจากความร่วมมือเห็นพ้องของภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ที่จะขับเคลื่อนสังคมไปสู่เป้าหมายปลายทางที่กำหนดไว้

**๒. การปรับตัวขององค์การบริหารส่วนตำบลกับความเปลี่ยนแปลงที่กำลังมาเยือน** จากที่กล่าวมาข้างต้น ๒ ประการ คือ ก. ความพยายามอีกครั้งในการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินของไทย และ ข. การขับเคลื่อนของภาคประชาสังคม ซึ่งความมุ่งหมายที่จะเกิดขึ้นนั้นล้วนต้องการความมุ่งหมายหรือความสำเร็จที่จะเกิดในพื้นที่ทั้งสิ้น ซึ่งหมายความว่า ความมีประสิทธิภาพและความมีประสิทธิภาพนั้นควรจะเป็นตัวชี้วัดที่วัดผลสำเร็จได้จากคนในพื้นที่ ในหัวข้อนี้ขอกล่าวถึง ๒.๑ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กับการดูแลคุณภาพชีวิต ๒.๒ การทำงานร่วมกันระหว่าง อบต. กับภาคีอื่น ๆ เพื่อขับเคลื่อนประเด็นในพื้นที่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

**๒.๑ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กับการดูแลคุณภาพชีวิต** หากพิจารณาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เฉพาะในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบต. ปรากฏอยู่ใน ๓ มาตราที่สำคัญ ดังนี้

**มาตรา ๖๖** “องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม”

**มาตรา ๖๗** “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(๑/๑) รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร และส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

(๒) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (๓) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๕) จัดการ ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมและการฝึกอบรม ให้แก่ประชาชน

รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็กตามแนวทางที่เสนอแนะจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

(๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

(๗) คู้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๘) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตาม ความจำเป็น

และสมควร”

มาตรา ๖๘ “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (๒) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (๓) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (๕) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (๖) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (๗) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (๘) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (๙) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (๑๐) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (๑๑) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (๑๒) การท่องเที่ยว
- (๑๓) การผังเมือง”

จากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทั้ง ๓ มาตราดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า อบต. มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในเขตพื้นที่ของ อบต. โดยมีประเด็นสรุปสังเคราะห์ได้ ดังนี้

ก. ภาระหน้าที่ที่หลากหลายของ อบต. อาจแยกเป็น ๕ กลุ่ม ดังนี้ **กลุ่มที่หนึ่ง** ในการดูแลเรื่องโครงสร้างพื้นฐานในทางสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในพื้นที่ **กลุ่มที่สอง** การป้องกันดูแลเรื่องสาธารณภัยทั้งหลาย รวมทั้งการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน **กลุ่มที่สาม** การดูแลที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของผู้คนในพื้นที่ โดยเฉพาะสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ **กลุ่มที่สี่** การส่งเสริมในด้านอาชีพแก่บุคคลในพื้นที่ และ **กลุ่มที่ห้า** การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ภารกิจทั้ง ๕ กลุ่มของ อบต. นั้นยากที่ อบต. จะสามารถทำภารกิจทั้ง ๕ กลุ่มให้บรรลุความมุ่งหมายโดยลำพังของ อบต. เอง เพราะมีข้อจำกัดหลายประการทั้งงบประมาณ บุคลากร ความเชี่ยวชาญในแต่ละขอบเขต

ข. ภารกิจทั้ง ๕ กลุ่มนั้นล้วนมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวข้องอยู่ทั้งสิ้น ประเด็นปัญหานี้เป็นประเด็นความทับซ้อนในมิติเชิงประเด็นกับความทับซ้อนในมิติเชิงพื้นที่ ความทับซ้อนเหล่านี้จึงต้องการการออกแบบถึงการดำเนินงานร่วมกันในเชิงพื้นที่และเชิงประเด็นร่วมกัน

ค. กรณีตามมาตรา ๖๗ (๕) ที่กำหนดให้ อบต. มีอำนาจหน้าที่จัดการ ส่งเสริมและสนับสนุนการ

จัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมและการฝึกอบรม ให้แก่ประชาชน รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็กตามแนวทางที่เสนอแนะจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ตาม (๕) เป็นความพยายามในการเชื่อมโยง อบต. ในการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็กตามแนวทางที่เสนอแนะจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา กรณีเป็นตัวอย่างี่สร้าง

ระบบการเชื่อมด้วยการทำงานระหว่างกองทุนกับพื้นที่ เพื่อบรรลุ ความมุ่งหมายในการดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก

ง. การบัญญัติอำนาจหน้าที่ให้กับ อบต. ซึ่ง รับผิดชอบในพื้นที่ให้มีภารกิจอย่างกว้างขวางดังกล่าวข้างต้นนั้น หากกล่าวในบริบทการบริหารราชการของไทยย่อมไม่สามารถบรรลุ ความมุ่งหมายได้ ด้วยเหตุผลหลายประการบางประการได้กล่าวไป แล้วข้างต้น เพราะฉะนั้น การออกแบบกฎหมายในลักษณะดังกล่าว ข้างต้นยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องออกแบบให้มีกลไกที่ เชื่อมโยงในระดับพื้นที่ที่จะสามารถปฏิบัติการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ จริงในระดับพื้นที่ มิเช่นนั้นแต่ละส่วนงานจะติดกับในลักษณะของ การทำงานเป็นแท่ง ๆ ที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการในพื้นที่ได้ อย่างแท้จริง

## ๒.๒ การทำงานร่วมกันระหว่าง อบต. กับภาคีอื่น ๆ เพื่อ ขับเคลื่อนประเด็นในพื้นที่

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะกลไกตามพระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งตาม มาตรา ๑๓ บัญญัติให้ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการ คณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.บ.จ.” ประกอบด้วย (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ (๒) รองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคน เป็นกรรมการ (๓) ผู้แทนหัวหน้าส่วน ราชการที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะมีฐานะเป็นราชการ บริหาร ส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลาง เป็นกรรมการ (๔) ผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการอยู่ในจังหวัด เป็นกรรมการ (๕) ผู้แทนหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งมิใช่รัฐวิสาหกิจที่มีสำนักงานอยู่ ในจังหวัด เป็นกรรมการ (๖) ผู้แทนผู้บริหารท้องถิ่น เป็นกรรมการ (๗) ผู้แทนภาคประชาสังคม เป็นกรรมการ (๘) ประธานกรรมการ หอการค้าจังหวัด และประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด เป็น

กรรมการ จังหวัดใดมีองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่มี กฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนผู้บริหารท้องถิ่นนั้นด้วย จังหวัดใดที่มีความ จำเป็นต้องกำหนดให้มีกรรมการซึ่งมาจากผู้แทนหน่วยงาน ปฏิบัติการ ด้านความมั่นคง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นผู้พิจารณา กำหนดองค์ประกอบเพิ่มเติมได้

มาตรา ๑๔ ก.บ.จ. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (๑) วาง แนวทางปฏิบัติและอำนาจการให้การบริหารงานแบบบูรณาการใน จังหวัดเป็นไป ตามหลักการตามมาตรา ๗ นโยบาย และระบบที่ ก. น.บ. กำหนด (๒) จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเสนอต่อที่ประชุมตาม มาตรา ๒๔ เพื่อรับฟังความคิดเห็น (๓) กำกับดูแลให้แผนพัฒนา ท้องถิ่นในเขตจังหวัด และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นตามแผนดังกล่าวสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและ แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค (๔) ส่งเสริมและประสานความร่วมมือการพัฒนาให้เป็นไปตาม แผนพัฒนาจังหวัดอย่างยั่งยืน ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน เพื่อสร้างบรรยากาศ ให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุนและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด (๕) จัดทำบันทึกความร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ที่สนับสนุนการ ดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ของจังหวัด (๖) วิเคราะห์ บูรณาการ และจัดทำแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีของจังหวัดและค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ จังหวัด เพื่อนำเสนอต่อ ก.น.บ. (๗) กำกับ ให้คำแนะนำติดตาม และ ประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีของจังหวัด เพื่อรายงานให้ ก.น.บ. ทราบ (๘) เสนอ ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาอันเกิดจากนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติ หรือ คำสั่งของราชการส่วนกลางหรือของหน่วยงาน

ของรัฐ รวมทั้งปัญหาอื่นที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาจังหวัด ต่อ ก. น.บ. เพื่อพิจารณา (๙) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการแทนหรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่ ก.บ.จ. มอบหมาย (๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชกฤษฎีกานี้หรือตามที่ ก.น.บ. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

งบประมาณในแต่ละปีที่ใช้สนับสนุนแผนการพัฒนาจังหวัด ได้งบประมาณปีละ ๒๔,๐๐๐ ล้านบาท โดยแต่ละจังหวัดจะได้รับงบประมาณเพื่อใช้สำหรับแผนพัฒนาจังหวัดประมาณ ๒๐๐ – ๓๐๐ ล้านบาทต่อจังหวัด ที่ผ่าน ๆ มางบประมาณส่วนใหญ่ของงบพัฒนาจังหวัดจะถูกนำไปใช้ในการสร้างถนนหรือจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเกือบทั้งหมดของงบประมาณที่ได้รับ แต่อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๗๐ เป็นต้นไป ได้มีการกำหนดให้มีการใช้งบประมาณจากแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานได้ไม่เกิน ๒๐ เปอร์เซ็นต์ งบประมาณส่วนใหญ่ให้เน้นการการพัฒนาอาชีพหรือการฝึกทักษะด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ การกำหนดนโยบายในทิศทางดังกล่าวจึงถือเป็นโอกาสอันสำคัญยิ่งที่กลไกในพื้นที่จะอาศัยโอกาสนี้ในการเข้าถึงงบประมาณและใช้งบประมาณดังกล่าวเพื่อตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ได้

แต่อย่างไรก็ตาม การจะดำเนินการดังกล่าวได้กลไกในพื้นที่จะต้องสร้างระบบนิเวศของการทำงานร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ ดังนี้ (๑) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้อมูลเกี่ยวกับประชากรในพื้นที่ทั้งหมด (๒) เจ้าหน้าที่จากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หรือ พ.ม.จ. (๓) ภาคประชาสังคมในจังหวัด ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ ประชาสังคมเชิงพื้นที่ ได้แก่ สภาองค์กรชุมชน และประชาสังคมเชิงประเด็น โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกลุ่มเปราะบาง (๔) เจ้าหน้าที่กองยุทธศาสตร์และแผนงานระดับจังหวัด หาก อบต. ต้องการขับเคลื่อนประเด็นที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพหรือการดูแลคุณภาพชีวิตของ

บุคคลในพื้นที่ที่ดี ภารกิจเหล่านี้ อบต. ย่อมมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากรที่เข้ามาดูแล รวมทั้งความเชี่ยวชาญในมิตินั้น ๆ การทำงานร่วมกันของ ๔ ภาคส่วนดังกล่าวจะส่งเสริมสนับสนุนร่วมกันในทิศทางดังนี้

ก. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้อมูลเกี่ยวกับประชากรในพื้นที่ทั้งหมด อบต. จึงมีข้อมูลพื้นฐานของประชากรทุกครัวเรือนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะใช้เป็นพื้นฐานในการจำแนกแยกกลุ่มประชากรที่ต้องการจะได้รับการช่วยเหลือดูแลหรือส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐในมิติต่าง ๆ

ข. เจ้าหน้าที่จากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หรือ พ.ม.จ. เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลประชาชน โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มเปราะบาง เป็นส่วนที่มีความสำคัญในการทำหน้าที่ในการจัดการดูแลกลุ่มต่าง ๆ

ค. ภาคประชาสังคมในจังหวัด ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ ประชาสังคมเชิงพื้นที่ ได้แก่ สภาองค์กรชุมชน และประชาสังคมเชิงประเด็น โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกลุ่มเปราะบาง ภาคประชาสังคมเป็นภาคส่วนที่สำคัญที่จะทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างบุคคลในชุมชนกับ พ.ม.จ. และจังหวัด และนำความต้องการของบุคคลในพื้นที่ไปพัฒนาเป็นแผนงานในระดับจังหวัดต่อไป

(๔) เจ้าหน้าที่กองยุทธศาสตร์และแผนงานระดับจังหวัด บุคลากรของจังหวัดจะมีบทบาทที่สำคัญในการที่จะบรรจุโครงการต่าง ๆ เข้าสู่แผนไม่ว่าจะเป็นแผนห้าปี แผนหนึ่งปี หรือแผนปฏิบัติการ เพื่อที่จะนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามโครงการที่เสนอไว้

หากทั้ง ๔ ภาคส่วนดังกล่าวไม่ทำงานร่วมกันจะเห็นได้ว่า แต่ละส่วนงานล้วนมีข้อจำกัดที่แตกต่างกัน กรณีนี้เป็นกล่าวถึงเฉพาะ

กรณีการดูแลประชาชนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพ การดูแลเรื่องคุณภาพชีวิตของบุคคล โดยการเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัดและเชื่อมโยงกับงบการพัฒนาจังหวัดหากประเมินว่าจากงบ ๒๔,๐๐๐ ล้านบาท ก่อนหน้านี้ถูกนำไปใช้ในการจัดโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมดทั้ง ๆ ที่การดำเนินการเรื่องโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวมีหน่วยงานที่เป็นกระทรวง กรม ที่มีภารกิจเฉพาะสามารถของงบประมาณโดยตรงได้อยู่แล้ว แต่ท้ายที่สุดแล้วยังมาแย่งงบพัฒนาจังหวัด ซึ่งเป็นงบที่นำไปใช้กับเรื่องอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือจากภารกิจหลักของส่วนกลาง และหากประมาณว่างบ ๒๔,๐๐๐ ล้านบาทนั้นถูกนำไปใช้กับเรื่องอาชีพหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับพื้นฐาน แสดงว่าจะมีงบประมาณเพื่อตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่แต่ละปีมีน้อยกว่า ๗,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งอาจมีส่วนอย่างสำคัญทำให้งบประมาณเหล่านั้นตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง และสิ่งเหล่านี้ย่อมทำให้ทั้ง ๔ ภาคส่วน กล่าวคือ (๑) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้อมูลเกี่ยวกับประชากรในพื้นที่ทั้งหมด (๒) เจ้าหน้าที่จากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หรือ พ.ม.จ. (๓) ภาคประชาสังคมในจังหวัด ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ ประชาสังคมเชิงพื้นที่ ได้แก่ สภาองค์กรชุมชน และประชาสังคมเชิงประเด็น โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกลุ่มเปราะบาง (๔) เจ้าหน้าที่กองยุทธศาสตร์และแผนงานระดับจังหวัด บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรเหล่านี้ไปด้วยประเด็นสำคัญการทำงานร่วมกันในลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นถึงระบบการทำงานในแนวทางใหม่ที่ตอบสนองพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและการใช้งบประมาณในลักษณะนี้ย่อมลดปัญหาการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การสร้างระบบการทำงานร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ เป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ทำทนายรออยู่ข้างหน้า นวัตกรรม

การออกแบบการทำงานในลักษณะนี้จึงเรียกร่องสำหรับขอบเขตอื่น ๆ ในขณะเดียวกันด้วย เช่น เรื่องปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพ ปัญหาเกี่ยวกับภัยพิบัติ ปัญหาเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ปัญหาเกี่ยวกับการดูแลเด็กเล็ก เป็นต้น ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนต้องการระบบการทำงานร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสามารถเอาชนะปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวโดยสรุป การทำงานแยกส่วนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถทำให้ส่วนงานทั้งหลายบรรลุเป้าหมายของภารกิจนั้น ๆ ได้อีกต่อไป

### บทสรุป

ความท้าทายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองทั้งในมิติของโลกและในมิติภายในประเทศ ประกอบกับข้อจำกัดของระบบราชการไทยที่ยังไม่ได้รับการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของโลก ประเด็นเหล่านี้เป็นความท้าทายที่ถูกเรียกร้องจากพื้นที่ที่ต้องการตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม มีความพยายามจากฝ่ายเทคโนโลยีในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการในระดับพื้นที่โดยการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ และในปัจจุบันนี้มีความพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติยกระดับการบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัย พ.ศ. .... เพื่อให้การบริหารราชการตอบสนองประเด็นในเชิงพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ฝ่ายภาคประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่นก็มีความพยายามในการแสวงหาทางออกจากระบบที่มีข้อจำกัดนานัปการ การแสวงหาระบบการทำงานร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ จึงเป็นประเด็นที่ท้าทายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยในการบริหารราชการที่เล็กที่สุดหรือเป็นหน่วยบริหารราชการพื้นฐานในพื้นที่ต่าง ๆ ที่จะต้องเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับทั้งภาคราชการส่วนกลาง ราชการส่วน

ภูมิภาค ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม รวมทั้งชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่  
จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องออกแบบการบริหารจัดการให้มี  
ความยืดหยุ่นโดยเฉพาะในการทำภารกิจร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อ  
บรรลุภารกิจที่เป็นปัญหาในพื้นที่ให้ลุ่สว่าง สร้างความอยู่ดี มีสุข  
ให้กับประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วหน้าและยั่งยืน

“ประเด็นท้าทายหลัก คือ โครงสร้างที่เป็น  
ข้อจำกัดอยู่ตรงกลางแม้ผู้กำหนดนโยบาย  
ระดับชาติจะเห็นชอบในหลักการ และภาค  
ประชาสังคมในพื้นที่มีศักยภาพ แต่กฎหมาย  
ระเบียบ และกลไกงบประมาณที่แข็งตัวและ  
เป็นอุปสรรค ได้กลายเป็นกำแพงขวางกั้น  
ไม่ให้เกิดความร่วมมืออย่างแท้จริง”

บรรเจิด สิงคะเนติ

**บทเรียนการปกครองท้องถิ่นชนบทจากสหภาพยุโรป อินเดีย  
และเกาหลีใต้: ข้อเสนอเชิงโครงสร้างสำหรับการปฏิรูป  
องค์การบริหารส่วนตำบลไทย (อบต.)**

**ปฐวี โชติอนันต์\***

---

\* คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ในวันที่ 27 พฤศจิกายน 2568 สมาชิกสภา อบต. และนายก อบต. ที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2564 จะครบวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีเต็ม และจะมีการจัดการเลือกตั้งรอบใหม่ในวันอาทิตย์ที่ 11 มกราคม 2569 ตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) การเลือกตั้งครั้งนี้มีนัยสำคัญ 2 ประการ คือ เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. และนายก อบต. ครั้งที่ 2 ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) คืนอำนาจให้ท้องถิ่น และอีกประการหนึ่งคือ การเลือกตั้งครั้งนี้เกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคาดว่าจะมีขึ้นภายในปี 2569 หากรัฐบาลพรรคภูมิใจไทยตัดสินใจยุบสภาตามข้อตกลงใน MOU กับพรรคประชาชนที่สนับสนุนให้พรรคภูมิใจไทยจัดตั้งรัฐบาล การเลือกตั้ง อบต. จึงถูกมองว่าเป็นการจัดวางโครงสร้างเครือข่ายหัวคะแนนในพื้นที่ชนบท ก่อนการเลือกตั้งระดับชาติที่จะตามมา

แม้การเลือกตั้ง อบต. จะมีความหมายในเชิงประชาธิปไตยท้องถิ่น แต่คำว่า “อบต.” ก็ยังถูกนำไปใช้ในเชิงดูถูกหรือเสียดสี คำเปรียบเปรยที่ต่ำกว่ามาตรฐาน หรือการด้อยค่าการทำงาน เช่น

“การแข่งขันกีฬาอะไร ถ้าดูไม่ดีไม่สบอารมณ์ มักจะพูดประชดประชันว่า ‘ระดับ อบต.’

...คนน้อยเนื้อต่ำใจน่าจะเป็นที่ม่นักกีฬานั้นนะครับ อบต. ไม่ใช่ นักกีฬาทีมชาตินี้ น่าจะดีใจเสียอีก ส่วนใหญ่ก็เอาไปเทียบระดับชาติเลยทีเดียวนะ ประมาณ ‘หงส์คืนก่อนมันเตะยังกะ อบต.’”<sup>1</sup>

นอกจากนี้บทเพลง หรือ สื่อบางประเภทที่สะท้อน เสียดสีภาพลักษณ์ อบต. ในด้านลบโดยเฉพาะการใช้เงินซื้อเสียง การเอาเงิน

---

<sup>1</sup> Pantip.com. (2560). คนที่ทำงานที่ อบต. เขามีความน้อยเนื้อต่ำใจไหมครับ?! สืบค้นจาก

[https://pantip.com/topic/36889488?utm\\_source=chatgpt.com](https://pantip.com/topic/36889488?utm_source=chatgpt.com)

ภาชีไปใช้สวนตัว และการทุจริตในระบบ เช่น บทเพลง “อบต.” ของ กชริฐศักดิ์ หนองวงศ์ ที่ร้องว่า

“...ให้ได้เป็น อ.บ.ต. ให้มันหรือยถึงใจ ถึงจับหาย กันเท่าใด ก้อไม่สน นาสิบไร่มันดินชายปรนเปรอคน

สุดท้ายมันลั่นจนไม่เหลือ...อ.บ.ต. เอาพันสองพันสามพัน ให้ ได้ซื้อกันแข่งจับหายเข้าไปเอาค่าลายเซ็น เบี้ยของคน ภาชีพ่อแม่พี่น้องมึง”<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตาม บทความนี้มีได้มุ่งถกเถียงเรื่อง “บ้านใหญ่” ระบบอุปถัมภ์ หรือปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วน ตำบล (อบต.) ในประเทศไทย หากแต่ต้องการชี้ให้เห็นอีกมุมหนึ่งว่า หลายประเทศทั่วโลกก็มีระบบการปกครองท้องถิ่นในชนบทที่มี ลักษณะคล้ายคลึงกับ อบต. ไทยเช่นกัน ทว่าเพราะเหตุใดระบบของ พวกเขาจึงสามารถพัฒนาให้มีความเข้มแข็ง โปร่งใส และมี ประสิทธิภาพได้มากกว่า นี่คือคำถามสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยสามารถเรียนรู้อะไรได้จากประสบการณ์สากลเหล่านั้น

ประเด็นเหล่านี้จึงนำไปสู่บทเรียนเปรียบเทียบ ได้แก่ 1. บทเรียนจากสหภาพยุโรป: การมี หลักประกันทางกฎหมายที่ชัดเจน 2. บทเรียนจากอินเดีย: สถาบัน ปัญจาญตี (Panchayat) และ 3. บทเรียนจากเกาหลีใต้: ระบบการปกครองท้องถิ่นในชนบทผ่าน Gun (군) และผู้ใหญ่บ้านหรือ อีจาง (Ijang / 이장)

---

<sup>2</sup> กชริฐศักดิ์ หนองวงศ์. (2564). *อบต. [บทเพลง]*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=15SjPj5DVXg>

## 1. บทเรียนจากสหภาพยุโรป: หลักประกันทางกฎหมายที่ชัดเจน

ในยุโรป มีการจัดตั้งสหภาพยุโรปใน ค.ศ. 1985 สภาดังกล่าวเป็นความร่วมมือของประเทศในทวีปยุโรปในการจัดตั้งองค์กรเหนือรัฐ เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมความเป็นปึกแผ่นทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในทวีปยุโรป มีการจัดทำกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองท้องถิ่น (European Charter of Local Self-Government) ซึ่งมีประเด็นสำคัญคือ ต้องกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้อยู่ในหลายระดับ และไม่ให้อำนาจกระจุกหรือรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือรัฐใดรัฐหนึ่ง ทั้งยังเป็นเอกสารสำคัญที่ใช้ประกอบการร่างรัฐธรรมนูญของยุโรป

ในมาตรา 9 ระบุว่า

“ตามหลักว่าด้วยการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Local Subsidiarity) สหภาพยุโรปจะลงมือทำก็ต่อเมื่อเห็นว่าประเทศสมาชิกไม่สามารถดำเนินการได้ ไม่ว่าจะในระดับภูมิภาค ระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น และเมื่อพิจารณาจากขนาดของงานและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น มีแต่สหภาพเท่านั้นที่ทำได้ดีกว่า”<sup>3</sup>

หลักการเหล่านี้ถูกนำไปใช้ในหลายประเทศทั่วยุโรป เพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและต่อต้านการรวมศูนย์อำนาจ รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะมากขึ้น ตัวอย่างหนึ่งคือประเทศเยอรมนี

---

<sup>3</sup> Council of Europe. (2009). *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207)*. Retrieved April 8, 2021.

ในรัฐธรรมนูญเยอรมนี มาตรา 28 ได้กำหนดให้ยอมรับบทบาทและความหลากหลายขององค์กรที่อยู่ในสังคม และไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลกลางของเยอรมนีรับผิดชอบทุกเรื่อง รัฐธรรมนูญดังกล่าวระบุว่า กิจกรรมใดที่ไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลกลาง (Bund) หรือรัฐ (Länder) รับผิดชอบ ให้ท้องถิ่นออกกฎหมายและบังคับใช้เพื่อจัดการกิจการภายในของตนเอง<sup>4</sup>

จากหลักการนี้ Gemeinde ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองตนเองท้องถิ่นที่เล็กที่สุดและใกล้ชิดประชาชนที่สุด มีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างกว้างขวางในการดูแลชีวิตประจำวันของประชาชน ทั้งในเขตเมืองและชนบท เช่น การจัดหาบริการสาธารณะที่จำเป็น (ขยะ ถนน ท้องถิ่น โรงเรียนอนุบาลและประถมศึกษา) การจัดการผังเมือง โดยมีอำนาจวางแผนการใช้ที่ดิน (Bauleitplanung) และการพัฒนาเมือง และการเป็นอิสระทางการปกครอง โดยได้รับการรับรองสิทธิในการจัดการกิจการของตนเองตามกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) มาตรา 28

ส่วนการบริหารงานท้องถิ่นในภาพรวมของแต่ละรัฐในเยอรมนีเป็นหน้าที่ของ Landkreis หรือเรียกสั้น ๆ ว่า Kreis (ในบางรัฐ เช่น นอร์ทไรน์-เวสต์ฟาเลีย) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองตนเองท้องถิ่นที่อยู่ระหว่างระดับเทศบาล (Gemeinde) กับระดับรัฐ (Land) ทำหน้าที่รับผิดชอบบริการสาธารณะที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงหรือมีขอบเขตกว้างขวางกว่า Gemeinde เช่น การจัดตั้งและบริหารโรงพยาบาลระดับเขต และสำนักงานสาธารณสุขท้องถิ่น การจัดตั้ง

---

<sup>4</sup> นรินทร์ อธิสาร. (2552). “60 ปี กฎหมายพื้นฐาน – 60 Jahre Grundgesetz”. สืบค้น 20 เมษายน 2564, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1362>.

และบำรุงรักษาโรงเรียนมัธยมและอาชีวศึกษา และ การวางแผนและจัดการระบบขนส่งสาธารณะในเขต<sup>5</sup>

บทเรียนจากสหภาพยุโรปและประเทศเยอรมนีทำให้เห็นว่า การที่มี “ธรรมนูญของสหภาพยุโรป” และกฎหมายของแต่ละประเทศที่ให้ความสำคัญกับหลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity) และการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน ทำให้ท้องถิ่นขนาดเล็กอย่าง Gemeinde มีบทบาทมากในการดูแลและบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. บทเรียนจากอินเดีย: ปัญจัญติ (Panchayat)

ปัญจัญติ คือระบบการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชนบทของอินเดียที่มีมาตั้งแต่โบราณ ภายหลังจากประเทศอินเดียประกาศเอกราชจากประเทศอังกฤษเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1947 รัฐบาลของเนहरूได้บรรจุแนวคิดดังกล่าวไว้ในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญอินเดีย นโยบายแนวทางของรัฐ (Directive Principles of State Policy) ซึ่งระบุให้รัฐบาลของรัฐพยายามจัดตั้งหน่วยงานปัญจัญตินอกจากนี้ มหาตมะ คานธี ผู้เป็นบิดาแห่งชาติ ได้เน้นย้ำแนวคิด การปกครองตนเองของหมู่บ้าน (Gram Swaraj) โดยเชื่อว่าเอกราชที่แท้จริงต้องเริ่มต้นจากระดับรากหญ้า และทุกหมู่บ้านควรเป็นสาธารณรัฐที่ปกครองตนเองได้<sup>6</sup> อีกทั้งนายกรัฐมนตรีชาวาหะร์ ลาล เนहरू ยังได้ริเริ่มระบบปัญจัญติ ที่เมืองนาเกอร์ (Nagaur) ในรัฐราชสถาน เป็นรัฐแรกเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ. 1959

---

<sup>5</sup> Wollmann, H. (2013). *Local government and governance in Germany: Challenges, responses and perspectives*. Springer.

<sup>6</sup> Gandhi, M. K. (1962). *Village Swaraj*. Navajivan Publishing House.

ภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 73 (73rd Constitutional Amendment Act, ค.ศ. 1992) ปัญญาญัตติได้รับสถานะทางกฎหมายที่เข้มแข็งขึ้น โดยกำหนดให้ระบบปัญญาญัตติ 3 ระดับ เป็นรูปแบบที่บังคับใช้ในทุกรัฐ (ยกเว้นบางพื้นที่) ต้องมีการปกครองตามรูปแบบดังกล่าว และรับประกันการเลือกตั้งตามวาระที่แน่นอน (ทุก 5 ปี) ซึ่งถือเป็นการสถาปนาให้ปัญญาญัตติ “รัฐบาลระดับที่สาม” อย่างแท้จริง

ก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประเทศอินเดียมีโครงสร้างการปกครอง 3 ระดับ ได้แก่

1. โครงสร้างการปกครองระดับชาติ (National Government)
2. โครงสร้างระดับรัฐ (State Government)
3. โครงสร้างระดับท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนหน้านี้เน้นเฉพาะในเขตเมือง ส่วนการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบปัญญาญัตติยังไม่ถูกบังคับใช้ทั่วประเทศ และไม่มีการเลือกตั้งตามวาระที่แน่นอน

บทปัญญาญัตติรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงทำให้ระบบปัญญาญัตติ มีการรับประกันว่าจะมีการเลือกตั้งสม่ำเสมอ (5 ปี) มีการจัดสรรโควตาที่นั่ง (Reservation) สำหรับสตรีและกลุ่มด้อยโอกาส (Scheduled Castes/Tribes) และ มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเงินและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำรัฐเพื่อดูแลการดำเนินงานของปัญญาญัตติ

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งปัญญาญัตติยังเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ เนื่องจากอยู่ภายใต้อำนาจการกำกับของรัฐบาลระดับรัฐเป็นหลัก

ส่งผลให้การกระจายงบประมาณอาจไม่ทั่วถึงแต่ละพื้นที่ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาในชนบทได้อย่างเต็มที่ เช่น ปัญหาความสะอาด ปัญหาการศึกษา และปัญหาความยากจน

ในปี ค.ศ. 2004 รัฐบาลอินเดียได้จัดตั้ง “กระทรวงปัญจจติราช” (Ministry of Panchayati Raj – MoPR) ขึ้น โดยมีหน้าที่หลักในการผลักดันวิสัยทัศน์ประชาธิปไตยแบบกระจายอำนาจในระดับรากหญ้าให้บรรลุตามรัฐธรรมนูญ กระทรวงนี้เป็นหน่วยงานหลักของรัฐบาลกลางในการส่งเสริมการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชนบท (ปัญจจติราช) ผ่านภารกิจสำคัญ ได้แก่ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของหน่วยงานท้องถิ่น การให้เงินสนับสนุนและการฝึกอบรม การส่งเสริมการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเพิ่มความโปร่งใสในการบริหารจัดการ<sup>7</sup>

บทเรียนสำคัญจากปัญจจติของอินเดียคือ การกระจายอำนาจต้องมี “หลักประกันทางกฎหมาย” ที่ได้รับการรับรองในระดับรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สถาบันท้องถิ่นมีความมั่นคงทางสถานะ นอกจากนี้ อำนาจทางการคลังต้องสอดคล้องกับอำนาจบริหาร (Fiscal Decentralization) รัฐบาลท้องถิ่นต้องมีแหล่งรายได้และอำนาจจัดงบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อแก้ไขปัญหในพื้นที่ได้จริง และที่สำคัญ รัฐบาลกลางต้องสนับสนุนผ่านหน่วยงานเฉพาะ เช่น กระทรวงปัญจจติราช เพื่อพัฒนาศักยภาพ เพิ่มทรัพยากร และส่งเสริมเทคโนโลยี ทำให้การบริหารจัดการระดับรากหญ้ามีประสิทธิภาพและโปร่งใส

---

<sup>7</sup> ปิยนัฐ สร้อยคำ. (2555). การกระจายอำนาจในสาธารณรัฐอินเดีย: กรณีศึกษาปัญจจติในฐานะการปกครองส่วนท้องถิ่น.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สถาบันอาณานิคมศึกษา. ศูนย์อินเดียศึกษา.

กล่าวโดยสรุป ระบบปัญญาใต้ ราช ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นในชนบทของอินเดีย สะท้อนให้เห็นว่า “การให้สถานะทางกฎหมายที่เข้มแข็งควบคู่กับการสนับสนุนทางการเงินและการพัฒนาศักยภาพ” เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นและการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับชุมชนชนบท

### 3. Gun (군) และอีจาง (이장 / Ijang) การปกครองท้องถิ่นในชนบทในเกาหลีใต้

การปกครองท้องถิ่นของประเทศเกาหลีใต้เป็นระบบที่ค่อนข้างรวมศูนย์ (Centralized) ในอดีต แต่ได้มีการปฏิรูปครั้งใหญ่หลังการฟื้นฟูประชาธิปไตย โดยมีลักษณะสำคัญคือโครงสร้างแบบสองระดับ (Two-Tier Structure) และมีการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของเกาหลีใต้แบ่งออกเป็นสองระดับหลัก ๆ โดยมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามลักษณะพื้นที่ (เขตเมืองหรือชนบท)<sup>8</sup>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) หน่วยงานเหล่านี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางโดยตรง และมีอำนาจในการวางแผนและบริหารจัดการในพื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น นครพิเศษมีเพียงแห่งเดียวคือกรุงโซล (Seoul)มหานครคือเมืองใหญ่ที่มีสถานะเป็นอิสระจากจังหวัด (เช่น ปูซาน, อินชอน, แทกู) จังหวัดพื้นที่ขนาดใหญ่ในชนบท/เมืองรอง (เช่น คยองกี-โด, ซอลลาใต้-โด) นครปกครองตนเองพิเศษมีเพียงแห่งเดียวคือเซจง (Sejong) และจังหวัดปกครองตนเองพิเศษมีเพียงแห่งเดียวคือเซจู (Jeju)

---

<sup>8</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. สำนักพิมพ์วิญญูชน. 185-216.

ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower Tier) หน่วยงานเหล่านี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนอีกทอดหนึ่ง (ยกเว้นในนครพิเศษ/มหานคร)

ส่วนในจังหวัดและนครปกครองตนเองพิเศษ (Sejong) ประกอบด้วยเมืองขนาดกลางถึงใหญ่ เรียกว่า Si (시) และเขตหรืออำเภอในพื้นที่ชนบท (คล้ายกับอำเภอในไทย แต่มีสถานะปกครองตนเอง) เรียกว่า Gun (군) และในนครพิเศษ (โซล) และมหานคร (Gwangyeok-si) ประกอบด้วยเขตในตัวเมืองเรียกว่า Gu (구)

ดังนั้น Gun (군) จึงเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ชนบทคล้ายกับ Landkreis ในเยอรมนี หรือ อบต. ที่รวมกันอยู่ในพื้นที่อำเภอในไทย ที่สำคัญ Gun มีหน้าที่หลักในการดูแลโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ชนบท เช่น ถนนท้องถิ่น การจัดการน้ำ การส่งเสริมการเกษตร และการให้บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในพื้นที่ที่ห่างไกลจากศูนย์กลางเมืองใหญ่ค่ะ

ภายใน Gun มีอีกตำแหน่งหนึ่งที่สำคัญที่เรียกว่าอีจ็อง คือผู้นำหมู่บ้าน หลายคนอาจจะเข้าใจผิดว่าตำแหน่งอีจ็องเหมือนกับตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านของประเทศไทยเพราะทำหน้าที่ดูแลหมู่บ้านอย่างไรก็ตาม อีจ็องของเกาหลีใต้แตกต่างจากกำนันและผู้ใหญ่บ้านอย่างมาก เนื่องจากอีจ็องมาจากการแต่งตั้งของ Gunsu ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และทำหน้าที่หลักในการเป็นผู้ติดต่อประสานงานระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นระดับสูงกับประชาชนในหมู่บ้าน

เพื่อให้การทำงานมีความราบรื่นและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างตรงจุด<sup>๑</sup>

ส่วนกำนันและผู้ใหญ่บ้านของไทยนั้นเป็นหน่วยการปกครองในส่วนท้องที่ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของนายอำเภอ เป็นหน่วยการปกครองในส่วนภูมิภาคที่มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ที่สำคัญกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญกับการสร้างรัฐไทยจากอดีต เพราะเป็นกลไกของรัฐในการผูกขาดความรุนแรง จัดการความขัดแย้ง และควบคุมประชากรในพื้นที่ รวมถึงการเก็บภาษีจากประชาชนเข้าสู่รัฐบาลในอดีต

การปกครองท้องถิ่นของไทยในพื้นที่ชนบทนั้นจึงมีลักษณะเสือ 2 ตัวอยู่ในพื้นที่เดียวกัน คือกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ภายใต้การปกครองของอำเภอ และสมาชิกสภา อบต. และนายก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เหมือนกับในระดับจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง และ ส.อบจ. และนายก อบจ. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง สภาวะ "เสือสองตัวอยู่ถ้ำเดียวกัน" ในพื้นที่ชนบทสามารถก่อให้เกิดความขัดแย้งเชิงโครงสร้างระหว่าง อบต. (องค์การบริหารส่วนตำบล) ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ปัญหานี้เกิดจากการที่ อบต. ถืออำนาจในการพัฒนาและงบประมาณ แต่กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านถืออำนาจตามประเพณีและสายบังคับบัญชาจากส่วนกลาง ความทับซ้อนนี้ส่งผลให้เกิดการต่อรองทางการเมือง การแทรกแซงโครงการ การซ้ำซ้อนของการบริการ

---

<sup>๑</sup> Suh, C. (2013). *The role of village leaders on the production of public goods: Evidence from South Korea*. KDI School of Public Policy and Management. <https://archives.kdischool.ac.kr/bitstream/11125/41637/1/DP-13.pdf>

และความล่าช้าในการตัดสินใจ ซึ่งบั่นทอนประสิทธิภาพของการกระจายอำนาจ

ณัฐกร วิทิตานนท์ ได้เสนอว่า บทเรียนจาก Gun (衞) และอีจัง (이장 / Ijang) ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นในชนบทในเกาหลีใต้ แสดงให้เราเห็นว่า การบริหารท้องถิ่นที่ดีต้องมีอำนาจเดียวที่ชัดเจน ทางออกคือการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ โดยการถ่ายโอนอำนาจบริหารในพื้นที่ทั้งหมดไปให้แก่ อบต. และปรับบทบาทของกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านให้เป็นผู้ประสานงาน ภายใต้การนำของผู้บริหารท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้ง เพื่อให้การพัฒนาและการให้บริการสาธารณะเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส<sup>10</sup>

#### 4. บทเรียนเชิงโครงสร้างจากต่างประเทศสำหรับการพัฒนา

##### อบต.ไทย

เมื่อพิจารณาระบบการปกครองท้องถิ่นในชนบทของยุโรป อินเดีย และเกาหลีใต้ สามารถสรุปบทเรียนสำคัญที่ช่วยชี้ทางการปฏิรูปองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ของไทยได้อย่างเด่นชัด ทั้งสามกรณีแสดงให้เห็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่มั่นคง ชัดเจน และตั้งอยู่บนหลักการที่ทำให้ท้องถิ่นเป็นฐานสำคัญของประชาธิปไตย และการพัฒนา ซึ่งต่างจากระบบไทยที่อำนาจยังทับซ้อนและผันผวนกับการเมืองระดับชาติ บทเรียนเหล่านี้จึงมีคุณค่าต่อการกำหนดทิศทางทางการปฏิรูป อบต. ในระยะยาว

ประการแรก การกระจายอำนาจต้องมีหลักประกันทางกฎหมายที่ชัดเจน ตัวอย่างจากยุโรป โดยเฉพาะกฏบัตรยุโรปว่าด้วย

---

<sup>10</sup> ณัฐกร วิทิตานนท์. (2568, 30 ตุลาคม). กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน: ควรแก้ที่วาระ หรือยกเลิกไปเลย? เสวนาในงาน We Watch.

การปกครองตนเองท้องถิ่น และรัฐธรรมนูญเยอรมนี แสดงให้เห็นว่า การบรรจุหลัก “Local First” หรือหลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่นไว้ในกฎหมายสูงสุด ช่วยป้องกันไม่ให้รัฐส่วนกลางดึงอำนาจกลับตามความผันผวนของการเมือง และทำให้ท้องถิ่นมีเสถียรภาพในการดำเนินภารกิจระยะยาว ในบริบทไทย การรับรองหลักการนี้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นก้าวสำคัญต่อการสร้างความมั่นคงให้กับอำนาจของ อบต.

ประการที่สอง อำนาจทางการคลังต้องสอดคล้องกับภารกิจของท้องถิ่น บทเรียนจากอินเดียชี้ว่าสถาบันท้องถิ่นไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากไม่มีทรัพยากรเพียงพอ การกระจายรายได้ การมอบอำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่น เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และระบบอุดหนุนทั่วไปที่เป็นธรรม จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง ลดการพึ่งพางบเฉพาะกิจและการเมืองระดับชาติ

ประการที่สาม ต้องมีหน่วยงานกลางที่ “สนับสนุน” ท้องถิ่นอย่างแท้จริง อินเดียมีตัวอย่างชัดเจนผ่านกระทรวงปัญจาญติราช (MoPR) ซึ่งทำหน้าที่ฝึกอบรม เพิ่มศักยภาพ และสนับสนุนการวางแผนพัฒนาขององค์กรท้องถิ่น ไทยควรมีสถาบันกลางลักษณะเดียวกัน เช่น “สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ” ที่แยกบทบาทกำกับ ควบคุมของกระทรวงมหาดไทยออกจากบทบาทสนับสนุน เพื่อให้ท้องถิ่นได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบ

ประการที่สี่ อำนาจในพื้นที่ต้องไม่ซ้ำซ้อน ต้องมีผู้นำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเพียงชุดเดียว กรณีเกาหลีใต้แสดงให้เห็นว่าเมื่ออำนาจของผู้นำท้องถิ่นชัดเจน ระบบการบริหารจะมีเอกภาพ ในไทย ปัญหา “เสือสองตัวอยู่ถ้ำเดียวกัน” ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับนายก อบต. ทำให้เกิดความขัดแย้งและความล่าช้า การปรับบทบาท

กำหนดและผู้อยู่ใหญ่บ้านให้เป็นผู้ประสานงาน และถ่ายโอนภารกิจบริหารทั้งหมดให้ อบต. จึงเป็นทางออกสำคัญ

ประการสุดท้าย การมีประชาธิปไตยที่ต่อเนื่องที่ต่อเนื่อง 3 ประเทศข้างต้นมีความต่อเนื่องทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นมีเสถียรภาพ สามารถวางแผนพัฒนาได้ ยาวขึ้นและทำงานได้ครบวาระโดยไม่สะดุด การเลือกตั้งท้องถิ่นที่เกิดขึ้นสม่ำเสมอทำให้ผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เกิดการแข่งขันเรื่องผลงานมากกว่าการพึ่งพาเครือข่ายอุปถัมภ์ อีกทั้งยังเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจท้องถิ่นอย่างจริงจัง เมื่อไม่มีการแทรกแซงจากส่วนกลาง อบต. และองค์กรท้องถิ่นอื่นจึงพัฒนาเป็นสถาบันที่เข้มแข็ง โปร่งใส และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น.

### กล่าวโดยสรุป

บทเรียนจากสหภาพยุโรป อินเดีย และเกาหลีใต้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การปฏิรูปองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ของไทย ไม่อาจดำเนินการแบบแยกส่วนหรือแก้ไขเฉพาะประเด็นใดประเด็นหนึ่งได้ หากต้องอาศัยองค์ประกอบหลายมิติร่วมกัน ได้แก่ หลักประกันทางกฎหมายที่มั่นคง, อำนาจการคลังที่เพียงพอและยืดหยุ่น, โครงสร้างอำนาจที่ไม่ทับซ้อนระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ที่สำคัญที่สุดคือ ระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพต่อเนื่อง ซึ่งเอื้อต่อการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ประเทศที่มีระบบท้องถิ่นเข้มแข็งแสดงให้เห็นว่า เมื่อกฎหมายคุ้มครองอำนาจท้องถิ่นอย่างชัดเจน มีการจัดสรรทรัพยากรเพียงพอ มีสายอำนาจที่ไม่ทับซ้อน และมีระบบการตรวจสอบในกรอบประชาธิปไตยที่มั่นคง การปกครองท้องถิ่นจะไม่เพียงตอบสนองประชาชนได้มีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ยังคงกลายเป็น

รากฐานของการพัฒนาชนบทอย่างยั่งยืน และเป็นฐานของ  
ประชาธิปไตยทั้งระบบ

ในบริบทของไทย บทเรียนเหล่านี้จึงไม่เพียงสะท้อนให้เห็นว่า  
อบต. เป็นสถาบันที่ต้องปฏิรูปเท่านั้น แต่ยังชี้ว่าการกระจายอำนาจ  
จำเป็นต้องดำเนินควบคู่กับการพัฒนาระบบประชาธิปไตยที่เสถียร  
เพื่อให้ท้องถิ่นมีพลังในการบริหารจัดการปัญหา ขับเคลื่อนบริการ  
สาธารณะ และเป็นฐานสำคัญของประชาธิปไตยรากหญ้าอย่าง  
แท้จริง

**“การกระจายอำนาจต้องมีหลักประกัน  
ทางกฎหมายที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐ  
ส่วนกลางดึงอำนาจกลับตามความผันผวน  
ของการเมือง”**

ปฐวี โชติอนันต์

บทบาทของ กกต. กับ การเลือกตั้งท้องถิ่น อบต. ชายแดนใต้ :  
สิ่งที่เห็นและเป็นไป

เอกรินทร์ ต่วนศิริ\* และไอซิส รอดพยนต์\*\*

---

\* รองศาสตราจารย์ประจำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

\*\* นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

## บทนำ

เมื่อกล่าวถึงการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น ผู้คนจะนึกถึงองค์กรกลางระดับชาติที่ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งอย่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) โดยเฉพาะในช่วงเวลาหลังที่สังคมไทยเริ่มตระหนักถึงความสำคัญ ของกระบวนการเลือกตั้งและการใช้สิทธิของตนเอง คณะกรรมการ การเลือกตั้ง (กกต.) จึงกลายเป็นองค์กรที่ได้รับความสนใจจาก สาธารณชนมากขึ้น ทั้งในฐานะสถาบันที่มีบทบาทสำคัญในการ กำกับดูแลความสุจริตและเที่ยงธรรมของการเลือกตั้ง ตลอดจนเป็น กลไกสำคัญ ในการรณรงค์ให้ซึ่งความชอบธรรมของระบอบ ประชาธิปไตยในสังคมไทย

การก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มาจาก เจตนาารมณ์หลักในการสร้างองค์กรกลางที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการ เลือกตั้งโดยตรง เพื่อสร้างระบบการเมืองที่โปร่งใสและเป็นธรรม ผ่านกระบวนการตัดสินใจของประชาชน การมีส่วนร่วมของ ประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ในการบริหารจัดการเลือกตั้ง โดย ปราศจากอิทธิพลการแทรกแซง และเป็นองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญ ที่ถูกตั้งขึ้นมาครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการ เลือกตั้งประจำจังหวัด ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่กระทำใน จังหวัดนั้น (พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541) จึงเป็นที่มาของการจัดตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ รับผิดชอบกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ปัจจุบันได้มีการยกเลิกตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด คงเหลือไว้เพียงตำแหน่งผู้อำนวยการการเลือกตั้ง

ประจำจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและควบคุมการเลือกตั้งในทุกระดับ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และการออกเสียงประชามติ ซึ่งมีโครงสร้างประกอบด้วย 3 กลุ่มงาน ได้แก่ กลุ่มงานอำนวยการ กลุ่มงานจัดการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วม และกลุ่มงานสืบสวนสอบสวน และพรรคการเมือง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จึงถือเป็นองค์กรระดับชาติที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน แต่เมื่อพิจารณาลงลึกเข้าไป จะเห็นว่าประชาชนมีความเข้าใจและรู้จักกับ กกต. เพียงผิวเผิน เฉพาะในกระบวนการออกเสียงลงคะแนนเท่านั้น และมักจะไม่มีความเข้าใจว่าทุกการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของ กกต. ดังนั้น จึงวางจุดสนใจในเรื่องของการเลือกตั้งไว้ที่กระบวนการดำเนินงานของ กกต. ปัญหาคือไม่ใช่ทุกการเลือกตั้งที่มี กกต. เป็นเจ้าภาพ ขึ้นอยู่กับกฎหมายกำหนด โดยเฉพาะในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นที่ความรับผิดชอบหลักจะอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งจะแยกกันดำเนินการตามแต่ละพื้นที่ของตนเอง และบางแห่งก็เลือกตั้งไม่พร้อมกันพื้นที่อื่น

ทำให้การประชาสัมพันธ์ข้อมูลหลักของการเลือกตั้งจะอยู่ที่ อปท. นั้น ๆ เช่น ข้อมูลผู้สมัคร เขตเลือกตั้ง หรือ การรณรงค์ประชาสัมพันธ์การเลือกตั้ง เป็นต้น บทความนี้จึงมีโจทย์สำคัญในการวิเคราะห์บริบทของการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (การเลือกตั้ง อบต.) ที่กำลังจะเกิดขึ้น ซึ่งถือเป็น การเลือกตั้งขนาดเล็กที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เพื่อให้เข้าใจถึงข้อเท็จจริงของกลไกการเลือกตั้งท้องถิ่นกับบทบาทหน้าที่ของ กกต.

การทำความเข้าใจบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ต่อการเลือกตั้งท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำเป็นต้อง

เริ่มจากการตระหนักว่า กกต. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในฐานะ “ผู้กำกับดูแล” (regulator) กระบวนการเลือกตั้ง มากกว่าการเป็น “ผู้จัดการเลือกตั้งโดยตรง” (operator) ลักษณะเช่นนี้ทำให้บทบาทของ กกต. อยู่ในภาวะก้ำกึ่งระหว่าง “องค์กรกลาง” ที่มีหน้าที่กำหนดกติกาและมาตรฐานในการเลือกตั้ง กับ “กลไกเชิงพื้นที่” ที่ต้องพึ่งพาความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งในทางปฏิบัติ บทบาทสองชั้นนี้ไม่เพียงสะท้อนถึงลักษณะการทำงานที่ซับซ้อนของ กกต. เท่านั้น แต่ยังชี้ให้เห็นถึงความท้าทายในการสร้างสมดุลระหว่างหลักความเป็นกลางและการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานท้องถิ่นในบริบทของพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองและวัฒนธรรมอย่างจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย

### การเลือกตั้ง อบต. : สิ่งที่เห็น

ประเด็นแรก ความเฉพาะของกระบวนการเลือกตั้งท้องถิ่นทำให้เกิดความเข้าใจผิดของผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเลือกตั้งตามกฎหมายแล้วการเลือกตั้ง อบต. ไม่ได้มี กกต. เป็นเจ้าภาพในการรับผิดชอบ เป็นเพียงผู้ควบคุมและกำกับให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงทำให้ต้องลดบทบาทในเชิงรุกกลาง ซึ่งสวนทางกับความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อการเลือกตั้งในทุกๆระดับ มักจะผูกติดอยู่กับ กกต. ในฐานะองค์กรกลางด้านการเลือกตั้งของประเทศ ทำให้เกิดเป็นภาพจำของการที่ กกต. ไม่ให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น

ประเด็นที่สอง ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อการเลือกตั้ง อบต. จะแบ่งได้ 2 กลุ่มใหญ่คือ กลุ่มแรกจะเป็นชาวบ้านหัวคะแนนในพื้นที่ซึ่งจะเป็นกลุ่มที่ให้ความสนใจกับการเลือกตั้งมากและค่อนข้างมีความรู้ในกระบวนการหาเสียงและการลงคะแนน เจ้าหน้าที่ อบต. แห่งหนึ่งได้ให้ความเห็นไว้ว่า ชาวบ้านในพื้นที่ค่อนข้างให้ความสำคัญในการเลือกตั้ง และให้ความร่วมมือกับทุกกิจกรรมการมี

ส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นผลมาจากผู้สมัครที่เป็นเครือญาติกัน ชาวบ้านจึงจะมีการรวมกลุ่มกันอย่างจริงจังในการวางเป้าหมาย เพื่อให้ชนะการเลือกตั้ง และกลุ่มที่สองจะเป็นกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรก (First Voter) จะเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างห่างไกลจากการเมืองท้องถิ่น รู้จักว่ามี อบต. ในพื้นที่ แต่ไม่รู้กลไกการได้มาของผู้บริหาร เหล่านั้นว่ามาจากการเลือกตั้ง โดยส่วนใหญ่จะรู้ว่ามีการเลือกตั้งจากการหาเสียงของผู้สมัคร ซึ่งทั้งสองกลุ่มนี้จะขาดความรู้ในเรื่องโครงสร้างทางการเมืองและกลไกการทำงานของสมาชิกสภาท้องถิ่น กล่าวคือ ชาวบ้านจะมอง ส.อบต. เป็นหนึ่งในทีมของผู้บริหาร มีบทบาทและหน้าที่ในรูปแบบเดียวกับ นายก อบต. จึงคาดหวังการทำงานการแก้ไขปัญหาในเชิงรุกจาก ส.อบต.

ทั้งที่จริงตามโครงสร้างอำนาจจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ให้ความเห็นชอบข้อบังคับและงบประมาณรายจ่าย และควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ส.อบต. ในหลายพื้นที่ จึงต้องทำหน้าที่ในงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นฐานเสียง ทำให้กลไกการถ่วงดุลอำนาจทำงานได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ

ประเด็นที่สาม เจ้าภาพในการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นไม่ใช่หน่วยงานที่ดูแลในด้านการเลือกตั้งโดยตรง ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งขาดความรู้ที่ต่อเนื่อง อย่างเช่นการเลือกตั้ง อบต. ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งและจัดสรรงบประมาณสำหรับการเลือกตั้งก็คือ อบต. ซึ่งการดำเนินการในแต่ละครั้งจะทิ้งช่วงตามระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งตามวาระ กล่าวคือ อบต. จัดการเลือกตั้งอย่างน้อย 4 ปีครั้ง ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน ประกอบกับการที่เจ้าหน้าที่ อบต. มีการโยกย้ายตำแหน่งบ่อยครั้ง ทำให้หลายพื้นที่ต้องเปลี่ยน

ผู้รับผิดชอบดำเนินการเลือกตั้ง ดังนั้น ทุกการเลือกตั้งจึงเหมือนการเริ่มต้นใหม่มากกว่าเป็นการต่อยอดจากความรู้เดิม

การเลือกตั้ง อบต. : สิ่งที่เป็นไป

การเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในปี 2569 เป็นอีกหนึ่งสนามการเมืองสำคัญที่กำลังจะเกิดขึ้นทั่วประเทศ โดยมีกำหนดครบวาระในวันที่ 27 พฤศจิกายน 2568 และ กกต. ได้กำหนดวันเลือกตั้งเป็นวันอาทิตย์ที่ 11 มกราคม 2568 ซึ่งจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) เป็นครั้งที่ 2 ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ซึ่งได้จัดทำขึ้นหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงทำให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งแรกในรอบ 7 ปีหลังเกิดการรัฐประหาร

การเลือกตั้ง อบต. เกิดขึ้นตามการกำหนดในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยเริ่มแรกจะเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยในการจัดให้มีการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในระเบียบของกระทรวง ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ฉบับแรก (เอกพลณัฐ ญัฐพัชรนันท์, 2562) จึงทำให้ กกต. ได้เข้ามา มีบทบาทในกระบวนการจัดการเลือกตั้ง อบต. อย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ การเลือกตั้งท้องถิ่นจะมีความแตกต่างกับการเลือกตั้งในระดับชาติ เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นไปตามกลไกการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ในการดูแลผลประโยชน์และบริหารงานในพื้นที่

อปท. แต่ละแห่งจึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งในการเลือกผู้นำตามกลไกของประชาธิปไตย

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า การจัดการเลือกตั้ง อบต. จะมีกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องกับคือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีผลบังคับใช้กับ 2 หน่วยงาน จึงทำให้การจัดการเลือกตั้ง อบต. ต้องดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบของทั้ง 2 หน่วยงาน โดย อปท. จะทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งและการจัดสรรงบประมาณ ส่วน กกต. จะทำหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้ง ซึ่งในระดับจังหวัดจะควบคุมและดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อกำกับดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความถูกต้องตามกฎหมาย โดยในทางปฏิบัติบทบาทการทำงานของกกต.จะแตกต่างกันไปตามบริบทของพื้นที่

การดำเนินการในลักษณะนี้ทำให้กระบวนการเลือกตั้งเกิดข้อจำกัดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างเห็นได้ชัดสองประการคือ หนึ่ง กฎหมายได้วางบทบาท กกต. ให้เป็นเพียงผู้ควบคุมดูแลให้การเลือกตั้งท้องถิ่นดำเนินการได้อย่างถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ใช่เจ้าของงบประมาณและอำนาจ ทำให้การขับเคลื่อนในหลายเรื่องเป็นไปด้วยความจำกัด โดยเฉพาะในเรื่องการรณรงค์ประชาสัมพันธ์การเลือกตั้ง รวมถึงกลไกการควบคุมดูแลต้องอาศัยทักษะของการบริหารจัดการ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่อาจจะต้องดำเนินการนอกเหนือจากกฎหมายกำหนดเพื่อให้จัดการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ซึ่ง อบต. มีอำนาจที่จะพิจารณาไม่ให้ความร่วมมือ และ กกต. เองก็ไม่มีความสามารถบังคับให้ดำเนินการตามต้องการได้ ทำให้การปฏิบัติจริงต้องอาศัยการประนีประนอมสูง โดยประเด็นนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในหลายพื้นที่

สอง การเลือกตั้ง อบต. เป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละพื้นที่ในการบริหารจัดการและการจัดสรรงบประมาณตามบริบทของตนเอง ฉะนั้นในแต่ละ อบต. จึงมีอำนาจให้กำหนดจุดสนใจและให้ความสำคัญในแต่ละเรื่องไม่เท่ากัน เช่น อบต. บางแห่งมีการแข่งขันที่รุนแรงก็จะให้ความสำคัญกับกระบวนการออกเสียงลงคะแนน ตั้งแต่ขั้นตอนการคัดเลือกคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง หรือ อบต. บางแห่งมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยก็จะให้ความสำคัญจัดสรรงบประมาณในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์จำนวนมากขึ้น เป็นต้น ทำให้ในแต่ละพื้นที่มีบรรยากาศของการเลือกตั้งที่ไม่เหมือนกัน จึงเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ กกต. ไม่สามารถควบคุมให้การเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะเดียวกันได้

ทั้งนี้ ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันว่า การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ การเลือกตั้งท้องถิ่นควรเป็นหน้าที่ใคร โดยด้านหนึ่งมองว่า อบต. ในฐานะเจ้าภาพหลักต้องรณรงค์ประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งเนื่องจากแต่ละที่อาจจะมีการเลือกตั้งไม่พร้อมกันจากการที่กฎหมายเปิดช่องให้นายก อบต. สามารถลาออกก่อนครบวาระได้ และแต่ละที่มีผู้สมัครที่ต่างกัน ส่วนอีกด้านหนึ่งมองว่า กกต. ในฐานะองค์กรกลางด้านการเลือกตั้งเป็นที่รับรู้ของคนทั่วไป ควรเป็นแกนหลักในการประชาสัมพันธ์การเลือกตั้ง เนื่องจาก การประชาสัมพันธ์ที่ไม่ทั่วถึงจะทำให้ประชาชนเสียโอกาสในการเลือกตั้งและถูกจำกัดสิทธิได้

**กกต. กับบริหารจัดการเลือกตั้ง อบต. ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้**

การจัดการเลือกตั้ง อบต. ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จากการสอบถามเจ้าหน้าที่พบปัญหาในลักษณะเดียวกันคือ ฐานข้อมูลการเลือกตั้งมีไม่ครบถ้วนและขาดความต่อเนื่อง เป็นผลมาจากกระบวนการบริหารจัดการภายในของ กกต. กล่าวคือ ในช่วงเริ่มแรกของการจัดตั้งสำนักงานได้มีการบรรจุพนักงานด้วยการรับ

โอนย้ายมาจากหน่วยงานอื่น เช่น ข้าราชการครู ตำรวจ หรือ ปลัดอำเภอ เป็นต้น ทำให้ขาดความชำนาญในการบริหารจัดการ เลือกตั้ง ปัญหาหลักคือการขาดพื้นที่ส่วนกลางในการเก็บข้อมูล โดยมักจะเก็บข้อมูลในคอมพิวเตอร์ของผู้รับผิดชอบด้านการเลือกตั้งเป็นหลัก หรือไม่กี่เก็บเป็นเอกสารซึ่งจะมีรอบระยะเวลาของการทำลาย ตามกฎหมาย ประกอบการที่บุคลากรของ กกต. มีการสับเปลี่ยนย้าย ตำแหน่งบ่อย ทำให้ต้องเปลี่ยนผู้รับผิดชอบงานด้านการเลือกตั้งบ่อยครั้งด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงทำให้ความรู้และข้อมูลการเลือกตั้งขาดช่วงไม่ต่อเนื่อง ผู้มารับผิดชอบงานต่อก็ต้องเริ่มวางระบบการเลือกตั้งใหม่ทุกครั้ง และเมื่อ กกต. ได้สร้างระบบฐานข้อมูลเลือกตั้งท้องถิ่น จังหวัดจึงไม่สามารถจะป้อนข้อมูลการเลือกตั้งครั้งก่อนลงระบบฐานข้อมูลได้ ทำให้ปัจจุบันฐานข้อมูลนี้จะมีข้อมูลของการเลือกตั้งในช่วงล่าสุดเท่านั้น ทั้งนี้ ฐานข้อมูลดังกล่าวจำกัดการใช้งาน ให้แต่ละจังหวัดสามารถเข้าถึงข้อมูลได้เฉพาะของจังหวัดตัวเองเท่านั้น และ กกต. ส่วนกลางก็นำข้อมูลดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการขั้นตอนทางกฎหมาย ไม่ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลภาพรวมระดับเพื่อเผยแพร่ ทำให้ค่อนข้างเป็นอุปสรรคต่อพนักงานใหม่ที่ต้องการหาข้อมูลเพื่อปฏิบัติงาน

การเลือกตั้งท้องถิ่นจึงค่อนข้างเป็นจุดอ่อนของ กกต. ในแง่ของการปฏิบัติงานที่กฎหมายได้กำหนดเป็นไปในลักษณะของการจำกัดอำนาจ ทำให้ทำงานได้ไม่เบ็ดเสร็จ จึงส่งผลต่อการวางบทบาทตนเองในลักษณะของการอำนวยความสะดวกให้การจัดการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความถูกต้องตามกฎหมาย ลดการทำงานเชิงรุก และมองว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นเรื่องของ อปท. ที่จะต้องบริหารจัดการทั้งในเรื่องการจัดการเอกสารและฐานข้อมูล กลายเป็นปัญหา กกต. ในฐานระองค์กรกลางด้านการเลือกตั้งแต่กลับไม่มีฐานข้อมูลการเลือกตั้งท้องถิ่นเผยแพร่เป็นการทั่วไป

ข้อจำกัดของบทบาท กตต. เมื่อปฏิบัติจริงในพื้นที่ชายแดนใต้

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลภาคสนามจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ กตต. จังหวัดชายแดนใต้สะท้อนว่า การทำหน้าที่ในฐานะ Regulator ของ กตต. ยังเผชิญข้อจำกัดสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะด้านระบบข้อมูลและความต่อเนื่องของงานในระดับพื้นที่ เจ้าหน้าที่ระบุว่า การจัดเก็บข้อมูลผลการเลือกตั้งท้องถิ่นยังคงกระจัดกระจาย ไม่เป็นระบบ และขาดฐานข้อมูลกลางที่เข้าถึงได้ (การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดยะลา, 12 กันยายน 2567) เอกสารจำนวนมากสูญหายหรือถูกทำลายตามระเบียบราชการ อีกทั้งการขาดการสืบทอดความรู้ภายในองค์กรจากการโยกย้ายบุคลากร ทำให้ กตต. จังหวัดต้องเริ่มต้นใหม่แทบทุกครั้งเมื่อมีการเลือกตั้ง

การขาดฐานข้อมูลดังกล่าวไม่เพียงส่งผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารจัดการเลือกตั้ง แต่ยังกระทบต่อความสามารถของ กตต. ในการทำหน้าที่เชิงวิเคราะห์และเชิงนโยบายในระยะยาว กล่าวอีกนัยหนึ่ง กตต. ในฐานะ Regulator ยังไม่สามารถพัฒนา “สถาปัตยกรรมข้อมูล” (information infrastructure) ที่รองรับการเลือกตั้งอย่างเป็นระบบได้ในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานสำคัญของการทำงานที่มีประสิทธิภาพ

**ปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบฐานข้อมูลการเลือกตั้งท้องถิ่น: ข้อสังเกตจากภาคปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ กตต. จังหวัดชายแดนใต้**

จากการสนทนากับเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในพื้นที่ชายแดนใต้ พบข้อจำกัดเชิงระบบที่สำคัญของกระบวนการจัดเก็บและบริหาร “ฐานข้อมูลการเลือกตั้งท้องถิ่น” ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรกำกับการเลือกตั้งในระดับชาติและจังหวัด ข้อสังเกตเหล่านี้สามารถสังเคราะห์

ได้เป็นสามมิติหลัก ได้แก่ มิติด้านการจัดการข้อมูล มิติด้านบุคลากร และความต่อเนื่องของงาน และมิติด้านบทบาทเชิงสถาบันของ กกต. เอง (การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จังหวัดยะลา, 11 พฤศจิกายน 2568)

### 1. มิติด้านการจัดการข้อมูล การขาดเอกภาพและระบบฐานข้อมูลกลาง

เจ้าหน้าที่ชี้ให้เห็นว่า ระบบข้อมูลของ กกต. ในการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นยังคงอยู่ในลักษณะ “กระจัดกระจาย” และ “ไม่เป็นระบบ” ทั้งในแง่รูปแบบและกระบวนการจัดเก็บ กล่าวคือ แม้ประเทศไทยจะมีการเลือกตั้งในทุกระดับมาอย่างต่อเนื่อง แต่ข้อมูลพื้นฐาน เช่น สถิติผู้มาใช้สิทธิ ผลคะแนนรายหน่วย หรือเอกสารผลการเลือกตั้งระดับตำบล กลับไม่ถูกรวบรวมเข้าสู่ฐานข้อมูลกลางที่เข้าถึงได้ง่ายและมีมาตรฐานเดียวกัน ตัวอย่างเช่น จังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส ต่างมีรูปแบบการจัดเก็บเอกสารและรายงานผลเลือกตั้งที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง แม้จะเป็นการเลือกตั้งประเภทเดียวกันในปีเดียวกันก็ตาม

เจ้าหน้าที่อธิบายเพิ่มเติมว่า ข้อมูลขั้นต้นส่วนใหญ่ถูกเก็บไว้ในระดับจังหวัด โดยมีเพียง “ข้อมูลที่ผ่านการกรอง” เท่านั้นที่ส่งต่อไปยังส่วนกลาง ซึ่งมักไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ อีกทั้งในอดีตยังไม่มีระบบการสแกนหรือจัดเก็บเอกสารในรูปแบบดิจิทัล ทำให้เมื่อครบวาระการเลือกตั้ง เอกสารหลายส่วนถูกทำลายไปตามระเบียบราชการ ส่งผลให้ไม่สามารถสืบค้นข้อมูลการเลือกตั้งในอดีตได้อย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้ง อบต. ครั้งแรกในจังหวัดยะลาไม่สามารถระบุได้แน่ชัดว่าเกิดขึ้นเมื่อใด และมีข้อมูลผลคะแนนหรือจำนวนผู้สมัครอย่างไร ซึ่งถือเป็นช่องว่างสำคัญของความรู้ทางสังคมการเมืองในระดับท้องถิ่น

## 2. มิติด้านบุคลากรและความต่อเนื่องของงาน การสูญเสียความทรงจำเชิงสถาบัน

อีกปัญหาที่สะท้อนชัดคือ การขาดความต่อเนื่องของบุคลากรภายในองค์กร กต. ระดับจังหวัด การโยกย้ายหรือเปลี่ยนหัวหน้าสำนักงานเป็นระยะ ทำให้ความรู้และประสบการณ์การจัดการเลือกตั้งในแต่ละช่วงเวลาสูญหายไป เจ้าหน้าที่ใหม่มักไม่สามารถสานต่อข้อมูลหรือระบบการทำงานเดิมได้อย่างราบรื่น ส่งผลให้แต่ละครั้งของการเลือกตั้งต้องเริ่มกระบวนการใหม่เกือบทั้งหมด นำไปสู่ภาวะที่ กต. ทำงานอยู่บน “ความทรงจำระยะสั้น” หรือ short-term institutional memory ซึ่งจำกัดศักยภาพขององค์กรในการพัฒนาและวิเคราะห์เชิงนโยบายระยะยาว

## 3. มิติด้านบทบาทเชิงสถาบัน การเป็น “ผู้ควบคุม” มากกว่า “ผู้ส่งเสริม”

ในเชิงโครงสร้างอำนาจ กต. ถูกกำหนดบทบาทให้เป็นหน่วยงานกลางที่กำกับและควบคุมกระบวนการเลือกตั้งท้องถิ่น ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยดำเนินการหลักในด้านงบประมาณและการจัดการภาคสนาม เจ้าหน้าที่สะท้อนว่า กต. มักจำกัดบทบาทของตนไว้เพียงการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย มากกว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วม หรือการพัฒนา ระบบข้อมูลเชิงรุกเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น ทั้งที่ในทางหลักการ กต. ควรทำหน้าที่ในฐานะ “องค์กรกลางด้านความรู้และข้อมูลการเลือกตั้งของประเทศ”

การขาดความเคลื่อนไหวด้านการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารกับสาธารณะในประเด็นการเลือกตั้งท้องถิ่น จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงเข้าใจว่าการเลือกตั้งทุกระดับเป็น “หน้าที่ของ กต.” แต่ไม่รับรู้ถึงกลไกการจัดการจริงที่ต้องอาศัยความ

ร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นกับ กกต. ส่วนกลาง ช่องว่างเชิงสื่อสารนี้ส่งผลให้การเลือกตั้งท้องถิ่นในหลายพื้นที่ยังคงอยู่ภายใต้ภาพจำของการเป็น “เรื่องไกลตัว” มากกว่ากระบวนการประชาธิปไตยระดับฐานราก

ข้อสังเกตจากเจ้าหน้าที่ กกต. เหล่านี้สะท้อนให้เห็นปัญหาพื้นฐานสามประการของระบบเลือกตั้งท้องถิ่นไทย ได้แก่ (1) การขาดโครงสร้างฐานข้อมูลที่มีมาตรฐานและความต่อเนื่อง (2) การขาดกลไกสืบทอดความรู้ภายในองค์กร และ (3) การจำกัดบทบาทของ กกต. อยู่ในกรอบ “กำกับควบคุม” มากกว่าการเป็น “สถาบันพัฒนาและเรียนรู้เชิงประชาธิปไตย” ปัญหาเหล่านี้ไม่เพียงกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารการเลือกตั้งในปัจจุบัน แต่ยังทำให้การศึกษาวิจัยและการพัฒนานโยบายด้านการเมืองท้องถิ่นในระยะยาวต้องเผชิญกับภาวะ “ข้อมูลพร่อง” (data deficit) ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างความรู้ทางประชาธิปไตยในระดับฐานรากของสังคมไทย

### ภาคสนามการเมืองและการเลือกตั้งท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์ผู้ติดตามการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ สะท้อนให้เห็นว่าการเลือกตั้งในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล ยังคงถูกขับเคลื่อนด้วยกลไกของ “ทุนการเมือง” ในลักษณะซ้อนทับระหว่างผลประโยชน์ เครือข่ายส่วนบุคคล และทุนทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับภาคเอกชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้รับเหมาและกลุ่มทุนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์แนบแน่นกับผู้นำทางการเมือง (การสัมภาษณ์ผู้ติดตามการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้, 11 พฤศจิกายน 2568)

ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายว่า ในระดับเทศบาลและอบต. “ทุกคนต้องวิ่งหาทุน” เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการรณรงค์และสร้าง

ความสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ การจัดหา “ทุนกองทุน” หรือเงินสนับสนุนจากผู้ประกอบการจึงกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญของการลงสมัครและการดำรงตำแหน่ง ตัวอย่างที่สะท้อนชัดคือ การเลือกตั้งอบต. ปี 2564 ที่แม้จะมีการยุบสภาในระดับชาติในช่วงเวลาเดียวกัน แต่การเมืองท้องถิ่นกลับดำเนินต่อไปภายใต้กลไกทุนเดิม ไม่ว่าจะเปลี่ยนผู้สมัครหรือหมุนเวียนผู้นำ ทุนและเครือข่ายยังคงอยู่ “ที่มเดิม” แทบทั้งหมด

การเมืองในระดับอบต. จึงไม่ได้แข่งขันกันด้วยนโยบายหรือแนวคิดใหม่ หากแต่เป็นการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มทุนและเครือข่ายอำนาจท้องถิ่น ผู้ให้สัมภาษณ์เปรียบเทียบว่า “กองหน้า กองกลาง กองหลัง” ของการเมืองอบต. มักเป็น “ทีมเดียวกัน” จากการเลือกตั้งครั้งก่อน ซึ่งสะท้อนความต่อเนื่องของระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกในพื้นที่ การลงสมัครของผู้สมัครหน้าใหม่ที่ไม่มีทุนสนับสนุนหรือเครือข่ายจึงแทบเป็นไปได้ในสนามการเมืองท้องถิ่น

ในอีกมิติหนึ่ง ความคึกคักของการเลือกตั้งอบต. มักสัมพันธ์กับ “ผลประโยชน์ที่จับต้องได้” ของตำแหน่ง เช่น การจัดสรรงบประมาณ การจ้างเหมาผู้รับเหมา หรือการมีอำนาจต่อรองกับหน่วยงานรัฐในระดับอำเภอและจังหวัด สิ่งเหล่านี้ทำให้การเลือกตั้งอบต. กลายเป็นสนามแข่งขันที่มีความเข้มข้นสูงในแง่เศรษฐกิจการเมือง มากกว่าการแข่งขันทางอุดมการณ์ สำหรับผู้เล่นหน้าใหม่ หากจะเกิดขึ้นก็ต้องมีทุนทางสังคม สามารถทำความเข้าใจได้ผ่านแนวคิด “ทุนทางสังคม” (social capital) ของปีแอร์ บูร์ดิเยอ (Pierre Bourdieu) ซึ่งมองว่าทุนทางสังคมคือทรัพยากรที่บุคคลหรือกลุ่มสามารถใช้ประโยชน์ได้จากการสั่งสมเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีความไว้วางใจ การยอมรับ และการแลกเปลี่ยนเชิงสัญลักษณ์ระหว่างกัน ทุนทางสังคมจึงมิได้เป็นเพียงกลไกแห่งความร่วมมือ แต่ยังเป็น “ทุนแห่งอำนาจ” ที่สามารถแปลง

ไปเป็นทุนประเภทอื่น เช่น ทุนเศรษฐกิจ ทุนวัฒนธรรม หรือทุนสัญลักษณ์ ภายใต้สนาม (field) ทางสังคมที่เต็มไปด้วยการต่อรองและการแข่งขันเพื่อสถานะทางการเมือง

เมื่อพิจารณาในบริบทของการเลือกตั้งท้องถิ่นชายแดนภาคใต้ แนวคิดทุนทางสังคมช่วยอธิบายได้ว่า นักการเมืองท้องถิ่นหน้าใหม่จำนวนหนึ่ง แม้จะไม่ได้มีทุนเศรษฐกิจมากเท่าผู้เล่นทางการเมืองรุ่นเดิม แต่สามารถเข้าสู่สนามการเมือง โดยการอาศัยเครือข่ายผู้นำศาสนา (โต๊ะอิหม่าม ครูบาบอ) กลุ่มเยาวชน ครูตาดีกา เครือญาติ รวมถึงเครือข่ายองค์กรประชาสังคม ความสัมพันธ์เหล่านี้ทำให้นักการเมืองหน้าใหม่ได้รับการยอมรับในฐานะ “คนของพื้นที่” ซึ่งมีทั้งความใกล้ชิดทางวัฒนธรรมและความเข้าใจต่อปัญหาของชุมชน ทุนทางสังคมจึงทำหน้าที่เป็นทั้งกลไกเชิงสัญลักษณ์และฐานรองรับทางการเมือง ที่ช่วยให้นักการเมืองหน้าใหม่สามารถแทรกตัวเข้าสู่สนามอำนาจในระดับท้องถิ่น หากทว่าอาจจะช้าหรือเรื้อกขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยด้วยกัน

ข้อสังเกตจากผู้ให้สัมภาษณ์ (การสัมภาษณ์ผู้ติดตามการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้, 12 พฤศจิกายน 2568) ชี้ให้เห็นช่องว่างสำคัญระหว่าง “กฎหมายเลือกตั้งกับสภาพความเป็นจริง” ในการเลือกตั้งท้องถิ่น กล่าวคือ แม้ กกต. จะทำหน้าที่กำกับดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปตามกติกา แต่ในทางปฏิบัติ กลไกของทุนและเครือข่ายอุปถัมภ์ในพื้นที่กลับมีอิทธิพลเหนือระบบกฎหมายอย่างมาก โดยที่ กกต. แทบไม่มีผลต่อการทำกิจกรรมการหาเสียงในการเลือกตั้งท้องถิ่น

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบบการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ดำเนินไปในสภาพที่ยึดโยงกับปัญหาในพื้นที่เป็นการเฉพาะ และเป็นการแข่งขันต่อรองของผู้มีบารมีทางการเมือง ที่กฎหมายและสถาบันกลางอย่าง กกต. ยังไม่สามารถทะลวงเข้าไปสร้างมาตรฐานใหม่ได้อย่างแท้จริง

กต. ทำหน้าที่ตรวจสอบเพียงชั้นนอกของกระบวนการเลือกตั้ง ขณะที่ “เกมการเมืองจริง” เกิดขึ้นภายในระบบเครือข่ายท้องถิ่นที่ผูกพันระหว่างทุน ผลประโยชน์ และทุนทางสังคม

จากการสัมภาษณ์ผู้ติดตามการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครเลือกตั้ง อบต. กับพรรคการเมืองระดับชาติ” มีลักษณะ “ห่างเหินและไม่เป็นทางการ” อย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ความเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองส่วนกลางแทบจะไม่ปรากฏในเชิงโครงสร้าง แต่ดำรงอยู่ในรูปแบบของ “การสนับสนุนแบบไม่เปิดเผย” (informal or covert support) ผ่านเครือข่ายทุนส่วนบุคคลหรือกลุ่มนายทุนย่อยท้องถิ่นที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับจังหวัดและระดับชาติ

ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่มักหลีกเลี่ยงการเข้าไปมีบทบาทโดยตรงในการเลือกตั้ง อบต. เนื่องจากผู้สมัครส่วนใหญ่ในแต่ละพื้นที่มักเป็นผู้ที่รู้จักหรือมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับ ส.ส. และกลุ่มการเมืองทั้งสองฝ่าย การแทรกแซงของพรรคการเมืองจึงอาจกระทบต่อสมดุลของเครือข่ายอำนาจที่ดำรงอยู่ จึงทำให้เกิดภาวะ “การเมืองแบบปล่อยให้แข่งขันกันเอง” (autonomous local competition) ซึ่งผู้สมัครต่างพึ่งพาทุนและทรัพยากรของตนเองในการต่อสู้ทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม แม้พรรคการเมืองจะไม่เข้ามามีบทบาทโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติกลับยังมีการสนับสนุนในเชิงทรัพยากร เช่น การใช้ช่องทางเครือข่ายเดิมในการระดมทุน การช่วยเหลือด้านข้อมูล หรือการให้การรับรองอย่างไม่เป็นทางการแก่ผู้สมัครที่มีความใกล้ชิดกับพรรคในบางพื้นที่ ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นว่า การเมืองระดับตำบลยังคงขับเคลื่อนโดย “ทุนการเมืองส่วนบุคคล”

(personal political capital) มากกว่าทุนเชิงสถาบันของพรรคการเมือง

สำหรับการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อาจมองได้ว่าเป็น “คานงัดทางอำนาจ” ที่สำคัญระหว่างรัฐกับประชาชนในระดับรากหญ้า กล่าวคือ สนามการเมือง อบต. ทำหน้าที่เป็นพื้นที่ต่อรองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหารท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดกับชีวิตประจำวันมากที่สุด แม้อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของทุนทางเศรษฐกิจและโครงสร้างอุปถัมภ์ทางการเมืองก็ตาม

ผู้ให้สัมภาษณ์จำนวนหนึ่งเสนอแง่มุมที่สะท้อนว่า การเมืองในระดับ อบต. แม้จะเต็มไปด้วยการใช้ทุนส่วนบุคคล เครือข่ายเครือญาติ หรืออุปถัมภ์ทางสังคม แต่ก็ยังคงมีลักษณะของ “คานงัดทางการเมือง” (political leverage) ที่ทำให้ประชาชนสามารถต่อรองกับรัฐราชการและฝ่ายความมั่นคงได้ในบางระดับ เพราะการเลือกตั้ง อบต. เปิดโอกาสให้ประชาชน “เลือกผู้แทนของตนเอง” ซึ่งเป็นผู้ที่เข้าใจสภาพปัญหาและบริบทของชุมชนอย่างใกล้ชิด

นักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ชายแดนใต้จึงต้องเรียนรู้ที่จะ “เล่นการเมืองให้เป็น” คือรู้จักหวัะของการร่วมมือกับรัฐในบางโอกาส เพื่อให้สามารถเข้าถึงทรัพยากรและนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน ขณะเดียวกันก็ต้องทำหน้าที่เป็น “ปากเสียง” ของชาวบ้านในบางประเด็นที่รัฐเพิกเฉยหรือละเลย การดำรงอยู่ของนักการเมืองท้องถิ่นจึงตั้งอยู่บนฐานของการคำนวณทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระดับของยุทธศาสตร์และจริยธรรมทางการเมือง เพื่อรักษาฐานคะแนนเสียง ความชอบธรรม และความไว้วางใจจากชุมชนในทุกการเลือกตั้งที่จะมาถึงในทางหนึ่ง การเลือกตั้งทุกระดับจึงเป็นกระบวนการสร้างอำนาจต่อรองของประชาชน (people's bargaining power) ภายใต้สถานะที่รัฐส่วนกลางยังมีอำนาจสูงใน

เชิงนโยบายและความมั่นคง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีบริบททาง การเมืองอ่อนไหวอย่างจังหวัดชายแดนใต้ อำนาจเชิงสัญลักษณ์ของ การเลือกตั้งจึงมีนัยสำคัญในฐานะ “พื้นที่ประชาธิปไตยขนาดเล็ก” (micro-democratic space) ที่เปิดให้ประชาชนแสดงเจตจำนง แม้ จะต้องเผชิญกับข้อจำกัดทางกฎหมายหรือระบบทุนการเมือง หาก ทว่าเป็นเส้นทางสำคัญที่ทำให้ประชาชนได้รู้จักสิทธิและเสียงของ ตัวเอง

### **ข้อสังเกตบางประการของบทบาท กกต.**

บทบาท กกต. ในบริบทการเลือกตั้งท้องถิ่น ตามกฎหมายจะมีอำนาจในการกำกับ และควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นอย่างถูกต้อง และชอบด้วยกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติ กกต. ก็ยังทำหน้าที่หลักใน การจัดการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในด้านเอกสารที่ อปท. ยังต้องพึ่งพิง กกต. เพราะขาดความรู้จากการดำเนินงานที่ไม่ต่อเนื่อง โดยมี ข้อสังเกตที่ได้จากวิเคราะห์เนื้อหา ดังนี้

(1) บทบาทการทำงานของทั้งสองหน่วยงานเป็นเรื่อง เดียวกันเพียงทำงานกับคนละตำแหน่ง สร้างความสับสนให้ ประชาชน เพราะขาดการชูประเด็น อปท. ในฐานะเจ้าภาพหลักมา เป็นจุดขายของการเลือกตั้งท้องถิ่น

(2) กกต. ในฐานะคนกลางระหว่าง อปท. กับประชาชน ควร เพิ่มบทบาทตนเองในประเด็นด้านการสื่อสารกระบวนการเลือกตั้ง และการเป็นฐานข้อมูลการเลือกตั้งท้องถิ่น เพราะสุดท้ายแล้ว ประชาชนจะวิ่งเข้าหาในฐานะของการเป็นองค์กรกลางระดับชาติ เมื่อเป็นเรื่องของการเลือกตั้ง

(3) จุดอ่อนของการเลือกตั้งท้องถิ่นคือการเป็นสนามการ เลือกตั้งขนาดเล็กที่มีความเฉพาะของแต่ละพื้นที่และมีการเลือกตั้งซ่อม บ่อยครั้ง แต่การประชาสัมพันธ์ยังทำได้ไม่ทั่วถึง ส่งผลให้ประชาชน

เสียโอกาสในการเลือกตั้งและถูกจำกัดสิทธิ เป็นปัญหาร่วมกันของการเลือกตั้งท้องถิ่นทุกจังหวัด ซึ่งเป็นสิ่ง กตต. ควรเข้ามามีบทบาทในการแก้ไข

## บทสรุป

บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จังหวัดชายแดนภาคใต้สะท้อนความซับซ้อนของสถาบันกำกับดูแลการเมืองที่ต้องทำงานอยู่ระหว่างหลักการและข้อจำกัดในทางปฏิบัติ ตามกฎหมาย กตต. ทำหน้าที่เป็น “ผู้กำกับดูแล” เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่ในความเป็นจริงยังต้องปฏิบัติภารกิจเชิง “ผู้จัดการเลือกตั้ง” ในหลายมิติ เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความพร้อมด้านบุคลากร ระบบข้อมูล และความรู้เชิงเทคนิค ทำให้ต้องพึ่งพาการสนับสนุนจาก กตต. อย่างใกล้ชิด

ความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของ กตต. และ อบต. ส่งผลให้ประชาชนมักเข้าใจว่าทุกการเลือกตั้งเป็นความรับผิดชอบของ กตต. ทั้งหมด ขณะที่ในความเป็นจริง อบต. คือเจ้าภาพหลักในการจัดการเลือกตั้งระดับพื้นที่ การขาดการสื่อสารเชิงรุกของ กตต. ทำให้ประชาชนไม่รับรู้ถึงกลไกที่แท้จริงของการจัดการเลือกตั้ง และลดทอนความเข้าใจต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับฐานราก

ข้อจำกัดสำคัญอีกประการหนึ่งคือการขาด “ระบบฐานข้อมูลการเลือกตั้ง” ที่มีความเป็นเอกภาพและต่อเนื่อง การจัดเก็บข้อมูลยังไม่เป็นระบบ และมีการสูญเสียข้อมูลจากการโยกย้ายบุคลากร ส่งผลให้ กตต. ไม่สามารถสืบค้นข้อมูลเพื่อใช้วิเคราะห์และวางนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง การเลือกตั้งแต่ละครั้งจึงต้องเริ่มต้นใหม่เกือบทั้งหมดแทบทุกครั้ง

ในเชิงการเมืองท้องถิ่น สนามการเลือกตั้ง อบต. ยังคงขับเคลื่อนด้วยกลไกของ “ทุนส่วนบุคคล” และเครือข่ายอุปถัมภ์มากกว่าการแข่งขันเชิงนโยบาย การเข้าสู่สนามการเมืองของผู้สมัครหน้าใหม่จึงต้องอาศัย “ทุนทางสังคม” ตามแนวคิดของปีแอร์ บูร์ดิเยอ ซึ่งหมายถึงเครือข่ายความสัมพันธ์ ความไว้วางใจ และการยอมรับที่สามารถแปลงเป็นทุนทางการเมืองได้จริง โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนใต้ที่ความสัมพันธ์ทางศาสนาและวัฒนธรรมมีบทบาทสูง

การเลือกตั้ง อบต. ในพื้นที่ชายแดนใต้จึงมีความหมายเกินกว่าการเลือกตั้งระดับจุลภาค เพราะเป็นพื้นที่ต่อรองระหว่างรัฐรวมศูนย์กับประชาชนระดับรากหญ้า กกต. จึงควรชี้ยับบทบาทจากผู้ควบคุมไปสู่การเป็น “องค์กรกลางด้านความรู้และข้อมูลการเลือกตั้ง” ที่เชื่อมโยงมาตรฐาน กติกา และการสื่อสารสาธารณะอย่างเป็นระบบ เพื่อยกระดับคุณภาพของการเลือกตั้งท้องถิ่นให้เป็นพื้นที่สร้างอำนาจทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง

## บรรณานุกรม

- การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด  
ยะลา. (11 พฤศจิกายน 2568)
- การสัมภาษณ์ผู้ติดตามการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้.  
(11 พฤศจิกายน 2568)
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการ  
เลือกตั้ง พ.ศ. 2560. (2562, 16 เมษายน). ราชกิจจานุ  
เบกษา, เล่ม 136, ตอนที่ 50 ก
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2562, 16  
เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136, ตอนที่ 50 ก
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการ  
เลือกตั้ง พ.ศ. 2541. (9 มิถุนายน 2541). ราชกิจจานุเบกษา.  
เล่ม 115 ตอนที่ 35 ก หน้า 22-38.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.  
2537. (2 ธันวาคม 2537). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 111 ตอน  
ที่ 53 ก หน้า 11-35.
- พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น  
พ.ศ. 2545. (17 ตุลาคม 2545). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119  
ตอนที่ 107 ก หน้า 1-41.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. (4  
กันยายน 2534). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 108 ตอนที่ 156  
หน้า 1-41.
- อสมามังกรชัย. (2564). มองโครงสร้างอำนาจชายแดนใต้ผ่านการ  
วิเคราะห์การสะสมทุนของนักการเมืองมุสลิมมลายู:  
กรณีศึกษาอำเภอดุสิตยะลาเตะ ยากัด. วารสารเศรษฐศาสตร์  
การเมืองบูรพา, 9(2), 82-101.

เอกพลณัฐ ญัฐพัชรนันท์ (2562, 1 ธันวาคม). การเลือกตั้งท้องถิ่น.  
ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.  
<https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งท้องถิ่น>

Bourdieu, P. (1997). The forms of capital. In A. H. Halsey, H. Lauder, P. Brown, & A. S. Wells (Eds.), Education: Culture, economy, society (pp. 46–58). Oxford University Press.

Bourdieu, P. (1998). Practical reason: On the theory of action. Polity Press.

อำนาจท้องถิ่นและปฏิบัติการต่อรองของชาวบ้าน  
ผ่านองค์การบริหารส่วนตำบล

ชัยพงษ์ สำเนียง\*

---

\* ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรัตนนคร

การกระจายอำนาจของไทยทำผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายรูปแบบ องค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นรูปแบบหนึ่ง โดยในปี พ.ศ. 2500 รัฐบาลได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 กำหนดให้ตำบลมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้รายจ่ายของตนเองและสามารถดำเนินกิจการส่วนตำบลได้อย่างอิสระ แต่ อบต. ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับ อบจ. นั่นคือ แต่งตั้งคนของรัฐ ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านเข้าไปควบคุมดูแล อบต. ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด (ชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539 : 95) ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร มีนโยบายปรับปรุงองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 275/2509 ออกมายกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 โดยปรับปรุงรูปแบบการบริหารจากที่เคยกำหนดให้สภาตำบลแยกเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร มาเป็นรูปแบบการบริหารในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” แทน โดยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง (คือ กำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล) กรรมการโดยการแต่งตั้ง (คือ ครูที่นายอำเภอแต่งตั้ง) และคณะกรรมการโดยการเลือกตั้ง (คือ ราษฎรจากหมู่บ้านละ 1 คน) จุดต่างสำคัญระหว่างคณะกรรมการสภาตำบลกับ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ คณะกรรมการสภาตำบลไม่มีฐานะนิติบุคคลอีกต่อไป เป็นองค์กรที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมายและเห็นชอบโครงการพัฒนาตำบล คณะกรรมการสภาตำบลจึงกลายเป็นรูปสัญลักษณ์หนึ่งของการบริหารงานส่วนภูมิภาค

ในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการแก้ไขกฎหมายให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้มีฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และ

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2552: 137-138) การเลือกตั้งนายกฯ โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบในปี พ.ศ. 2546 ทำให้ประชาชนสามารถเลือกตั้งนายกฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกได้โดยตรง อย่างไรก็ตามในปี 2562 ได้แก้ไขจำนวนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้ อบต. แต่ละแห่งมีสมาชิก 6 คน โดยเฉลี่ยให้มีสมาชิก อบต. หมู่บ้านละ 1 คน ต่างจากก่อนหน้าที่มี 2 คน ทำให้การบริหารเกิดความต่อเนื่อง และเพิ่มอำนาจการต่อรองของประชาชนผ่านการเลือกตั้งไปด้วย จึงนับเป็นความก้าวหน้าหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย การปกครองท้องถิ่นมีการปรับปรุงมาอย่างต่อเนื่อง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้เป็นองค์กรที่คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง การให้มีการเลือกตั้งนายกฯ โดยตรงในปี พ.ศ. 2546 ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถกำหนดตัวผู้บริหาร และขยายพื้นที่ทางการเมืองของประชาชนออกไปอย่างกว้างขวาง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรขนาดเล็ก และตัวสมาชิก ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนเป็นคนในพื้นที่ หรือไม่ก็มีความผูกพันกับคนในพื้นที่อย่างแน่นอนแค้น หรือเป็นความสัมพันธ์ซึ่งหน้า ทำให้การทำงานต้องรับผิดชอบต่อวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ ประกอบกับกฎหมายได้กำหนดให้สมาชิก และผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้ง ถ้าผู้บริหาร หรือสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตอบสนองต่อปัญหา หรือความต้องการของประชาชน ในสมัยต่อไปก็จะไม่ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก จากข้อมูลพบว่า กลุ่มที่อดีตนายกสนับสนุนไม่สามารถชนะเลือกตั้งกลับเข้ามาบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก่า (คนเดิม) ก็ได้รับเลือกให้กลับเข้ามาเฉลี่ยเพียง 50 % (ไทยรัฐ

2555) ซึ่งให้เห็นว่าประชาชนในพื้นที่ขนาดเล็กสามารถกำหนดตัว “ผู้เล่น” การเมืองได้

ในแง่ของการเข้ามาเป็นนักการเมืองท้องถิ่น จากการศึกษาของ อภิชาติ สถิตินิรามัย (2555) พบว่า “...ทำนบกีดขวางการลงสมัครแข่งขันในตำแหน่งทางการเมืองระดับ อบต. ...มีค่อนข้างต่ำ ตัวอย่างเช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกสภา อบต. มาตรา 47 ทวิ กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้คือ ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านของตำบลที่สมัครติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี ข) ไม่มีพฤติกรรมในทางทุจริต หรือถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น เพราะมีผลประโยชน์ทับซ้อนไม่ถึงห้าปี ค) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนมาตรา 58/1 กำหนดคุณสมบัติผู้สมัครตำแหน่งนายก อบต.ว่า ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี และต้องจบการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมตอนปลายเท่านั้น ในขณะที่ผู้ที่จะมีสมัครตำแหน่งนายกเทศมนตรีและนายก อบจ.จะต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี” (หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นระดับนั้นๆ)

ในอดีตการชนะเลือกตั้งมักสัมพันธ์กับเครือข่ายอุปถัมภ์ในท้องถิ่น ซึ่งเครือข่ายที่สำคัญ คือ เครือญาติ ที่จะสามารถระดมผู้คนและทรัพยากรได้ เราจะเห็นว่าผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มอำนาจในท้องถิ่นมักเป็นกลุ่มคนที่มีเครือญาติที่กว้างขวาง แต่ในปัจจุบันได้เกิดกลุ่มแบบอื่น ๆ ความสัมพันธ์เชิงกลุ่มเครือญาติอย่างเดียวก็ไม่อาจรับประกันความสำเร็จของการเมืองท้องถิ่นได้ นักการเมืองท้องถิ่นต้องสร้างสายใยความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นให้กว้างขวาง อาทิเช่น ลุงสวัสดิ์ ที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารตำบล (ส.อบต.) สีแดง มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2537 เนื่องจากลุงสวัสดิ์มีญาติพี่น้องในหมู่บ้านเยอะ รวมถึงภรรยาของลุงสวัสดิ์ก็เป็นคนอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน ทำให้ลุงสวัสดิ์ชนะการเลือกตั้งทุกครั้ง รวมทั้งคนหลายคน

เลือกเพราะลุงสวัสดิ์เป็นคนบ้านเดียวกัน ชาวบ้านได้ “ห้อยต้าย” (ห้อยท้าย) ไว้คนหนึ่งเพราะเป็นคนบ้านเดียวกัน แต่พอองค์การบริหารตำบลศรีเตี้ยได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลในปี 2542 ลุงสวัสดิ์ได้ลงสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเป็น 4 หมู่บ้าน การเลือกตั้งครั้งนั้นลุงสวัสดิ์มั่นใจว่าจะชนะเลือกตั้งเพราะเป็น ส.อบต. มายาวนานอีกทั้งเคยเป็นประธานสภามาก่อน ในการเลือกตั้งครั้งนั้นลุงสวัสดิ์กลับแพ้เลือกตั้ง คะแนนห่างจากผู้ได้รับเลือกตั้งกว่า 200 คะแนน เพราะว่าเขตใหญ่ขึ้น แสดงให้เห็นว่าเครือข่ายอย่างเดียวไม่เพียงพอให้ชนะการเลือกตั้งในบริบทที่เขตเลือกตั้งขยายใหญ่ขึ้น แม้ว่าลุงสวัสดิ์จะทุ่มเท “เงิน” ในการเป็นสินน้ำใจให้คนหมู่บ้านอื่นเพื่อให้เลือกแก่เป็น 1 ใน 6 คนก็ไม่ชนะ แก่แล้วว่า “กะผิด” (คำนวณผิด) เพราะไม่คูนชินสนามใหญ่ทำให้คะแนนที่ได้ไม่สามารถชนะเลือกตั้งได้ และอีกอย่างที่สำคัญคือก่อนหน้านั้นลุงสวัสดิ์เป็นแกนนำที่สำคัญของขบวนการปฏิรูปที่ดิน แต่พอได้รับตำแหน่ง ส.อบต. แล้วก็ไม่ได้เข้าร่วมเคลื่อนไหวอย่างจริงจัง ดังที่สมาชิกเครือข่ายปฏิรูปที่ดินคนหนึ่งพูดถึงบทบาทของลุงสวัสดิ์ว่า “แก่จางไป” (ไม่ได้เข้าไปร่วมผลักดันปัญหาอย่างที่เคยทำ) (สัมภาษณ์ 20 กุมภาพันธ์ 2557 อ่างใน, ชัยพงษ์ สำเนียง 2562)

ก่อนหน้านั้นการลงสมัครรับเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ผู้สมัครนายก อบต. ส่วนใหญ่จะไม่ส่งสมาชิก อบต. ลงในระดับหมู่บ้าน หรือไม่มีสมาชิกที่เป็นทีมนายก เพราะอาจทำให้เสียคะแนนในหมู่บ้านต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะลงเฉพาะตัวนายกและทีมงานบริหาร เพราะพื้นที่ อบต. ส่วนใหญ่อยู่ในเขตชนบททำให้แต่ละหมู่บ้านมีเครือข่ายที่หลากหลายที่ต่างมีสมาชิกในเครือข่ายลงรับสมัครเลือกตั้ง ถ้ามีการสร้างทีมสนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อาจทำให้ไม่เลือกนายกด้วย ดังนั้นการสมัครนายกใน อบต. จึงปล่อยให้มีการเลือกสมาชิกสภา อบต. ของแต่ละหมู่บ้านเอง ส่วนการเลือกตั้งในระดับเทศบาล และนายกทั้ง 2 ระดับ ที่เป็นเขตใหญ่ ผู้สมัครต้อง

อาศัยเครือข่าย ฐานเสียงที่กว้างกว่าระบบ “เครือข่าย” เช่น เครือข่ายพวกพ้อง หรือไม้เท้าความสัมพันธ์ในด้านอื่น เช่น การช่วยเหลือสังคมอย่างต่อเนื่อง กลุ่มปัญหาาร่วมกัน ในส่วนของกลุ่มที่มีปัญหาาร่วมกันจะเข้มแข็ง เพราะแต่ละคนจะรู้ว่าคนไหนมีศักยภาพ และสามารถสะท้อนปัญหาของกลุ่มได้ รวมถึงต่อสู้เพื่อกลุ่มมาอย่างยาวนาน เป็นต้น การเลือกตั้งในพื้นที่ที่ใหญ่นี้ คนๆ เดียวไม่มีศักยภาพที่จะสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ได้อย่างซับซ้อน และกว้างขวาง แต่ต้องอาศัยทีมงาน เช่น การเลือกตั้งนายกจะต้องมีทีมบริหาร คือ รองนายก และที่ปรึกษา ที่จะเป็นผู้ดูแลที่มีฐานเสียงเฉพาะของตนทั้งในระบบเครือข่าย และระบบพวกพ้อง เพื่อจะได้อาศัยฐานเสียงนั้นเป็นคะแนนเพื่อให้ได้รับชัยชนะ (ชัยพงษ์ สำเนียง 2567)

แม้ว่าเครือข่ายแนวอนแบบพึ่งพาอาศัยในฐานะผู้สะสมทุนทางสังคมจะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งประสบความสำเร็จ แต่การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มาเป็นเทศบาลก็เปลี่ยนความสัมพันธ์ในเครือข่ายสัมพันธ์ไปจากเดิม กลุ่มเครือข่ายที่เคยประกันความสำเร็จของนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ขนาดเล็ก ในหมู่บ้านที่มีกลุ่มญาติอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น พอเปลี่ยนมาเป็นระบบรวมเขตที่ใหญ่ขึ้นอย่างเทศบาล ก็ไม่อาจใช้ความสัมพันธ์เดิมได้อีก และอาจไม่ประสบความสำเร็จ อาทิเช่น การเลือกตั้งนายกที่ใช้พื้นที่ทั้งตำบล หรือสมาชิกสภาเทศบาลที่มีพื้นที่กว้างกว่าหนึ่งหมู่บ้าน กลุ่มเครือข่ายจะมีความสำคัญรองลงมา ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสร้างสายใยความสัมพันธ์อื่นให้กว้างขวางเพื่อที่จะได้รับเลือกตั้ง ความเป็นเครือญาติอย่างเดียวไม่ใช่ว่าจะหลักว่าชนะเลือกตั้ง ระบบเครือข่ายมีความสำคัญอย่างมากในระบบการเลือกตั้งในพื้นที่ขนาดเล็ก เช่น การเลือกตั้งในรูปแบบอบต. เพราะใช้เสียงในหมู่บ้านที่เป็นชุมชนขนาดเล็ก ทำให้ฐานเสียงในระบบเครือญาติมีความสำคัญมาก เป็นเครือข่ายที่สามารถทำให้

ได้รับเลือกตั้งได้อย่างไม่ยาก แต่ที่สำคัญคือ การรักษาสายสัมพันธ์ในกลุ่มเครือญาติไม่ให้เกิดความแตกแยก

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีการยกระดับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล การเลือกสมาชิกมีที่มาจากการรวมเขตขนาดใหญ่ทำให้หมู่บ้านขนาดใหญ่มีโอกาสได้สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) มากกว่าหมู่บ้านเล็กเพราะหมู่บ้านใหญ่จะเลือกคนในหมู่บ้าน น้อยครั้งที่จะเลือกคนจากบ้านอื่น เช่น บ้านศรีเตี้ย ที่แยกเป็น 3 หมู่บ้าน จะได้รับเลือกเป็น ส.ท. อย่างน้อย 5 คน ในเขต 1 ทุกครั้ง ส่วนอีก 1 หมู่บ้านส่วนใหญ่จะได้รับเลือกบ้าง เช่น กรณีที่เป็น ส.อบต. ในหมู่บ้าน ต้องพยายามเข้ามาร่วมทีมกับคนบ้านศรีเตี้ย เพื่อใช้ฐานคะแนนเสียงของทีมเพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง ถ้าใครสมัครโดยไม่มีอยู่ในที่ใหญ่มักจะแพ้ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์เชิงเครือญาติยังเป็นฐานเสียงที่สำคัญ และรับประกันได้ว่าสามารถเข้ามาเป็นนักการเมืองท้องถิ่นได้ เช่น อ้ายสมบัติที่เป็นเป็น อบต. และสมาชิกเทศบาลตำบลศรีเตี้ยมาอย่างต่อเนื่องถึง 4 สมัย เพราะว่าสมบัติเป็นคนที่มีเครือญาติกว้างขวางทั้งตำบล รวมถึงภรรยานายสมบัติก็มีญาติพี่น้องในพื้นที่จำนวนมาก และสามารถรักษาความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติได้ รวมถึงเวลาเครือญาติมีปัญหาสามารถช่วยเหลือหรืออุปถัมภ์เครือญาติได้ทำให้การลงสมัครรับเลือกตั้งทุกครั้ง อ้ายสมบัติสามารถผ่านการเลือกตั้งได้ทุกครั้ง เพราะนอกจากสมบัติอยู่ในหมู่บ้านใหญ่ซึ่งมักจะเลือกคนในหมู่บ้านก่อนที่จะไปเลือกคนนอกหมู่บ้าน เพราะคิดว่าอย่างไรคนหมู่บ้านเดียวกันก็สามารถฟังฟังได้มากกว่าคนนอกหมู่บ้าน รวมทั้งตัวของสมบัติอยู่ในเครือข่ายปฎิรูปที่ดินและทำงานสังคมมาอย่างต่อเนื่องทำให้เขามีเครือข่ายที่กว้างขวาง เขาสามารถนำเอาจุดแข็งนี้มาเป็นประโยชน์ในการลงสมัครรับเลือกตั้งในระดับเทศบาลที่มีเขตขนาดใหญ่ครอบคลุมหลายหมู่บ้าน อีกทั้งมีพื้นฐานกลุ่มเครือญาติในพื้นที่เป็นทุนด้วยทำให้ไม่ยากที่เขาจะชนะเลือกตั้งทุกครั้ง การเลือกตั้งในระดับเทศบาล ทำให้

ระบบเครือข่ายมีความสำคัญเป็นอย่างมากเพราะว่าหลายคนเดี่ยวไม่สามารถหาเสียง หรือสร้างเครือข่ายได้อย่างกว้างขวาง เพราะเขตเลือกตั้งหนึ่งๆ ประกอบด้วยหลายหมู่บ้าน และตัวผู้สมัคร ส.ท. เองก็ไม่สามารถสร้างเครือข่ายได้ทั้งตำบล การที่รวมกันเป็น “ทีม” อาศัยฐานเสียงของแต่ละคนช่วยกันจะประกันความสำเร็จ และชัยชนะได้มากกว่าลงสมัครเพียงคนเดียว ซึ่งพบว่านายกที่ประสบความสำเร็จ และ ส.ท. ที่ชนะเลือกตั้งมักมาจากการสร้างทีมที่เข้มแข็ง ส่วนผู้สมัครอิสระมักได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งน้อยมากเพราะเครือข่ายไม่กว้างขวางพอ (ดูเพิ่มใน, ชัยพงษ์ สำเนียง 2562)

การที่ชาวบ้านสามารถเลือกสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากตัวแทนที่ไม่ได้ถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขเข้มงวดเช่นในอดีต นักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนกลุ่มใหม่นี้จึงเป็นผู้คนที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น ทั้งในแง่ที่มีประสบการณ์ในการเคลื่อนไหว และเผชิญ กับผลกระทบร่วมกัน นักการเมืองท้องถิ่นจึงให้ความสำคัญกับความต้องการและคำนึงถึงพันธะต่าง ๆ กับชุมชนในพื้นที่อย่างมาก ด้วยความพยายามที่จะการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เท่าที่อำนาจจำอำนาจ

อย่างไรก็ดี เรานิยามนักการเมืองท้องถิ่นเหล่านี้เป็น “ผู้ประกอบการทางเมือง” สามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นในชีวิตประจำวันนั้น เริ่มมาจากความสามารถในการร่วมสร้างเครือข่ายใหม่ ๆ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่มีอยู่เดิมในท้องถิ่น ทั้งความสัมพันธ์แนวตั้งในแบบของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และความสัมพันธ์แนวนอนในแบบของกลุ่มเครือญาติ และกลุ่มเอามือเอวกัน แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาความเปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้เครือข่ายแนวนอนแบบแรก คือกลุ่มเครือญาติไม่อาจรับประกันความสำเร็จในการเลือกตั้ง ทั้งยังอาจก่อให้เกิดการแข่งขัน และขัดแย้งกันในกลุ่ม จึงเกิดความพยายามสร้างความสัมพันธ์ใหม่ ๆ ในแบบของเครือข่ายแนวนอนอีก 2 รูปแบบ ด้วยการผสมผสาน

สายใยของความสัมพันธ์ที่ซ้อนทับกันหลายระนาบและยืดหยุ่น ด้วยรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น รูปแบบแรกคือเครือข่ายพรรคพวก เพื่อนฝูง ซึ่งทักท้อซ้อนทับอยู่กับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ แต่ก็มี ความยืดหยุ่นในแนวระนาบมากขึ้น เพื่อช่วยในการระดมทรัพยากร มาสนับสนุนได้อย่างกว้างขวาง เครือข่ายเช่นนี้มักจำกัดอยู่เฉพาะ กลุ่มคนที่มีฐานะอยู่ในระดับกลางจนถึงร่ำรวยเป็นหลัก ซึ่งแตกต่าง จากเครือข่ายรูปแบบที่สองคือ เครือข่ายแนวนอนแบบฟุ้งพาวอาศัย ในลักษณะของเครือข่ายแลกเปลี่ยนต่างตอบแทนที่ไม่ผูกติดอยู่กับ ผลประโยชน์เฉพาะหน้า เครือข่ายเช่นนี้มักจะก่อตัวขึ้นในกลุ่มคนที่ไม่ค่อยมีฐานะมากนัก ใกล้เคียงกันกับเครือข่ายการเมืองในอดีต เครือข่ายความสัมพันธ์ทั้งสามรูปแบบเป็นพื้นฐานสำคัญของการเมืองท้องถิ่นในชีวิตประจำวัน เพราะช่วยเสริมพลังในการต่อรอง ของคนในชนบทต่อความสัมพันธ์ทางการเมืองระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ (ดูข้อถกเถียงนี้ในชัยพงษ์ สำเนียง 2562; 2566)

ความชอบธรรมของรัฐสมัยใหม่ คือ การทำให้พลเมืองเหมือนหนึ่งว่ามีอำนาจ ผ่านการใช้เทคโนโลยีทางอำนาจที่ซับซ้อน การกระจายอำนาจ และการเลือกตั้งก็เป็นหนึ่งในนั้น (Dahl 1961) การ “การกระจายอำนาจ” จึงเป็น “วาทกรรม” หนึ่งที่เป็นเมืองของรัฐในการปกครองเหนือพื้นที่ โดยให้ความสำคัญกับโครงสร้างองค์กรว่าจะปรับเปลี่ยน หรือสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ ไหนให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ งานของ Robert Dahl (1961) ตั้งคำถามว่าการปกครอง หรือการใช้อำนาจของเมืองสถิตอยู่ที่ใดบ้าง องค์กรหรือกลุ่มบุคคลใดมีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงองค์กร/บุคคลใดมีอำนาจครอบงำ ชี้ว่าการปกครอง ผ่านอำนาจและการตัดสินใจกิจกรรมสาธารณะของเมืองในช่วงทศวรรษที่ 1950s ภายใต้บริบทที่สังคมที่เขาศึกษาได้เปลี่ยนผ่านจากสังคม เกษตรกรรมเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรม ทำให้คนกลุ่มต่าง ๆ มีความ

แตกต่างกันทั้งด้านทุน อำนาจ และข้อมูลข่าวสาร เขาศึกษาจากมิติ สาธารณะต่าง ๆ เขาเสนอว่าแม้ว่าการเมืองผ่านระบบการเลือกตั้งทำให้คนทุกคนมีสิทธิมีเสียงในการลงคะแนนเท่ากัน แต่คนกลุ่มต่าง ๆ ก็มีความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ อำนาจการตัดสินใจ การเข้าถึง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ รวมถึงตำแหน่งแห่งที่ของคนกลุ่มต่าง ๆ ไม่เท่ากัน ทำให้การกระจายของทรัพยากรของคน แต่ละกลุ่มไม่เท่ากัน มีการสร้างแรงจูงใจ ใช้อิทธิพลเพื่อโน้มนำมติ สาธารณะ ฉะนั้น ปัจเจกจึงไม่มีอิสระโดยสมบูรณ์ในการตัดสินใจ แบบอุดมคติ แต่ระบอบประชาธิปไตยก็ส่งผลให้อำนาจในการเมือง หรือการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้ขยายมาสู่คนกลุ่มอื่น ที่ไม่ใช่ชนชั้น นำมากขึ้น ซึ่งในอดีตอำนาจการตัดสินใจมักตกอยู่ในหมู่ชนชั้นนำ (ruling elites) มาเป็นผู้นำในแต่ละประเด็น (leaders) เพิ่มมากขึ้น

ขณะที่ชาวบ้านต้องการเสริมพลังการเคลื่อนไหวด้านการ จัดการทรัพยากรผ่านการเข้าไปมีบทบาทในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมากขึ้น การศึกษาในพื้นที่อื่น ๆ กลับได้ข้อค้นพบเฉพาะด้าน ลบ เช่น การมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นหน่วยงานที่มีการ ทุจริตและฉ้อฉล รวมทั้งเป็นแหล่งที่ผู้มีอิทธิพลเข้าไปปรับเปลี่ยนให้ อำนาจเดือนมีความชอบธรรม และมีการเล่นพรรคเล่นพวก อีกทั้งยัง ทำงานขาดประสิทธิภาพ (Somchai 2016; Dufhuesa, Theesfeldb and Buchenriedera 2015; Supasawad 2010) ทั้ง ๆ ที่ปัญหา เหล่านั้นอาจเป็นเพียงปัญหาเฉพาะพื้นที่ ซึ่งมีเงื่อนไขแตกต่างจาก กรณีของพื้นที่ศึกษา โดยเฉพาะกรณีของปัญหาที่ดินที่เป็นปัญหา ร่วมของชาวบ้าน และมีผลกระทบต่อชาวบ้านอย่างกว้างขวาง จน ผลักดันให้พวกเขาต้องเคลื่อนไหวต่อสู้มาอย่างยาวนาน และในที่สุดก็ ได้หันมาเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นกลไกเชิง สถาบันทางการใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหาระยะยาว

ปฏิบัติการทางการเมืองอย่างหนึ่งที่เราเห็นได้อย่างชัดเจนก็คือ ความพยายามที่จะเข้าไปมีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น ผ่าน

ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ เพื่อจะได้มีส่วนในการจัดการกับความเสียงต่าง ๆ ด้วยการต่อรองกับนโยบายและการเมืองในระดับสูง ๆ ขึ้นไปได้ ซึ่งแสดงออกมาในกลุ่มของคนในชุมชนท้องถิ่นที่ก่อตัวขึ้นมาใหม่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการช่วงชิงวาทกรรมการพัฒนาของชาวบ้าน ที่หันมาเน้นความสำคัญของคุณภาพชีวิต ทั้งด้านการผลิตและการดำรงชีวิตให้หลุดพ้นจากภาพลักษณ์ที่ล้าหลัง แทนการยึดติดอยู่กับวาทกรรมพัฒนาที่ผูกอยู่กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น (อานันท์ กาญจนพันธุ์ 2558) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้กลายมาเป็นพื้นที่ต่อรองเชิงนโยบายระหว่างอำนาจรัฐส่วนกลาง และความต้องการของท้องถิ่น (นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2552 : 138 - 143) ผ่านกระบวนการเลือกตั้งเพื่อเข้าไปมีส่วนในการกำหนดทิศทางของท้องถิ่น ในฐานะสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกกฎหมายในบางระดับ เช่น ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ด้วยเหตุนี้เอง การออก ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติบนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ที่ชาวบ้านตกลงกันและร่วมกันร่างขึ้นมา ในลักษณะที่เรียกว่า “ธรรมาภิบาลท้องถิ่น” เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กฎเกณฑ์ดังกล่าว กรณีเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเข้าใจของชาวบ้าน ที่มองว่าปัญหาในพื้นที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ไม่สามารถจะแก้ไขได้ด้วยกลไกเชิงเดี่ยวเท่านั้น

กล่าวได้ว่า การผลักดันธรรมาภิบาลท้องถิ่นถือเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่ชาวบ้านใช้เปิดพื้นที่ทางการเมือง เพื่อสร้างอำนาจต่อรองในการจัดการทรัพยากร ซึ่งมุ่งนิยามสิทธิและความชอบธรรมเหนือทรัพยากรในฐานะทรัพย์สินส่วนรวม ภายใต้กระบวนการทางการเมืองของการช่วงชิงความรู้ ผ่านปฏิบัติการของเคลื่อนไหวในสังคม (Formant 1995) ตามนัยดังกล่าวธรรมาภิบาลท้องถิ่นจึงเป็นเสมือนการสร้างอำนาจต่อรองเพื่อปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐาน

ของแนวคิดเรื่องสิทธิ (rights-based approach) ที่ซับซ้อนและหลากหลายของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม หรือที่อานันท์ (2544; 2555) ใช้คำว่า “สิทธิเชิงซ้อน” เพื่อเปิดพื้นที่ความรู้ของสิทธิในมิติต่าง ๆ ในการเข้าถึงทรัพยากร ด้วยการสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีศักยภาพในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน (Johnson 2002)

ธรรมาภิบาลท้องถิ่นจึงแตกต่างจากธรรมาภิบาลโดยรัฐ ที่มุ่งการกำกับควบคุมจากบนลงล่าง ด้วยการหันมาสร้างการจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วม (Co-management) ระหว่างท้องถิ่น รัฐ และภาคส่วนต่าง ๆ ในความพยายามที่จะพลิกกลับความสัมพันธ์ใหม่ที่เริ่มจากข้างล่าง (ท้องถิ่น) มากกว่ามาจากข้างบน (รัฐ) ด้วยเหตุนี้เองมโนทัศน์เรื่องธรรมาภิบาลท้องถิ่นจึงมักจะถูกนำมาใช้เป็นกลยุทธ์ ภายใต้สถานการณ์ของการเคลื่อนไหวต่อรองของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะจากประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสวงหาข้อตกลงที่เป็นฉันทามติ ร่วมกับ รัฐ ทูน และภาคประชาสังคม ซึ่งถือเป็นกระบวนการสร้างกลไกเชิงสถาบันใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้นในสังคม ด้วยการให้ความสำคัญกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม เพื่อไม่ให้รัฐและตลาดผูกขาดการจัดการทรัพยากร (อานันท์ กาญจนพันธ์ 2554) เพื่อต่อรองความหมายของการจัดการที่ดิน ที่เคยผูกขาดการจัดการโดยรัฐมาจัดการโดยประชาชนในฐานะทรัพย์สินส่วนรวม ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของเอกชน ซึ่งถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการต่อสู้

กล่าวถึงที่สุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “องค์กรทางการกึ่งทางการ” คือ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีอำนาจตามกฎหมาย แต่คนที่ “เล่น” หรือกำหนดทิศทางขององค์กรคือ “คนในท้องถิ่น” (ชาวบ้าน) ที่ได้รับการเลือกตั้ง หรืออีกนัยยะหนึ่งคือ ประชาชนที่เข้าไปใช้อำนาจแทนรัฐ ไม่ว่าจะรูปแบบใด (อเนก เหล่าธรรมทัศน์ 2553) เพื่อสะท้อนปัญหา ต่อรองกับรัฐ และแสวงหา

ความร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ ซึ่งประสบความสำเร็จพอสมควรในการขับเคลื่อนประเด็นปัญหา (ดูเพิ่มใน, พิสิษฐ์ นาสี และชัยพงษ์ สำเนียง 2556) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “พื้นที่กึ่งการเมืองภาคประชาชน” ด้วยเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลายเป็นพื้นที่ทางการเมืองที่ประชาชนเข้าไปช่วงใช้ และกำหนดทิศทางได้มากกว่าองค์กรอื่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ เพราะอย่างไร สมาชิก ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนเป็นคนในพื้นที่ หรือไม่ก็มีความผูกพันกับคนในพื้นที่อย่างแน่นแฟ้น ทำให้การทำงานต้องรับผิดชอบต่อคนในพื้นที่ทั้งวิถีชีวิต และกฎหมาย กำหนดให้สมาชิก และผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้ง ถ้าผู้บริหารหรือสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตอบสนองต่อปัญหา หรือความต้องการของประชาชน ในสมัยต่อไปก็ไม่ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามา ซึ่งประชาชนสามารถกำหนดตัว “ผู้เล่น” การเมืองได้อาทิ เช่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสอดคล้องตามความต้องการของคนในพื้นที่ เช่น การออกข้อบัญญัติป่าชุมชน ที่กำหนดพื้นที่ การขอใช้ประโยชน์ และการลงโทษ ซึ่งจะเห็นว่าข้อบัญญัติป่าชุมชนของ อบต.แม่ทา และ อบต.ทาเหนือ อ.แม่อน จ.เชียงใหม่ สามารถรักษาพื้นที่ป่า และเอื้อประโยชน์ต่อชาวบ้านในการใช้ประโยชน์จากป่า หรือพูดอีกอย่างว่า “ให้ชาวบ้านเป็นเจ้าของป่า” ซึ่งไม่อาจหาได้จากกฎหมายของรัฐอื่นใด (ชัยพงษ์ สำเนียง 2567)

## บรรณานุกรม

- ชัยพงษ์ สำเนียง. (2562). พื้นที่การเมืองในชีวิตประจำวันและการต่อรองธรรมาภิบาลท้องถิ่น: กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคเหนือ. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ชัยพงษ์ สำเนียง. (2566). การเมือง ความหวัง กับชีวิตประจำวัน การต่อรองของชาวบ้านผู้ประกอบการ. กรุงเทพฯ : ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน).
- ชวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2555). [ออนไลน์]. ผลเลือกตั้ง ส.อบจ.สกลนคร ไม่เป็นทางการ กลุ่มจตุพรแพ้หลุดลุ่ย. (สืบค้น 3 กันยายน 2555)  
<http://www.thairath.co.th/content/pol/286464>
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). การปกครองท้องถิ่น กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2552). รากหญ้าสร้างบ้าน ชนชั้นกลางสร้างเมือง กรุงเทพฯ : มติชน.
- พิสิษฐ์ นาสี และชัยพงษ์ สำเนียง. (2556). การเลือกตั้ง: การสร้างเครือข่ายและสายใยความสัมพันธ์ในการเมืองระดับท้องถิ่นวารสารสถาบันพระปกเกล้า 10(3): 77-109.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2555). รัฐธรรมนูญการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน กรุงเทพฯ : สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2544). มิติชุมชน : วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วย สิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. (2554).
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2554). “การปรับโครงสร้าง ชนบทไทยกับปัญหาที่มองไม่เห็น” ใน ปาฐกถา 60 ปี เศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ : โอเพ่นบุ๊กส์.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2555). เจ้าที่และผีปู่ย่า: พลวัตของความรู้ ชาวบ้าน อำนาจและตัวตนของคนท้องถิ่น. เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2558). กำกืดกำปองงานวิจัยวัฒนธรรม ภาคเหนือ เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและ มานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2553 โอกาสของท้องถิ่นกับวาระการแก้ไข ปัญหาวิกฤตของชาติ กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุน สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- Dahl, Robert. 1961. A Who governs? : democracy and power in an American city New Haven : Yale University Press.
- Dufhuesa, Thomas. Theesfeldb, Insa. and Buchenriedera, Gertrud. 2015 The Political Economy of Decentralization in Thailand: How Past and Present Decentralization Affects rural Actors’ Participation European Journal of Development Research 27(5): 793–810.
- Fortmann, Louise.1995. Talking Claims: Discursive Strategies in Contesting Property World Development. 33(6): 1053-1063.

- Johnson, Craig and Forsyth, Timothy. 2002 In the Eyes of the State: Negotiating a “Rights-Based Approach” to Forest Conservation in Thailand World Development 30(9): 1591–1605.
- Somchai Phatharathananunth.. 2016 .Rural Transformations and Democracy in Northeast Thailand Journal of Contemporary Asia 46(3): 1-16.
- Supasawad Chardchawarn..2010. Local Governance in Thailand: The Politics of Decentralization and the Roles of Bureaucrats, Politicians and the People (V.R.F. Series No. 456) Chiba: Institute of Developing Economies.

**บทสรุปท้ายเล่ม:**

**อบต.ไทยบนเส้นทางการเปลี่ยนผ่าน: การกระจายอำนาจ สถาบัน  
ท้องถิ่น และความท้าทายของประชาธิปไตยฐานราก**

**ปฐวี โชติอนันต์**

การวิเคราะห์พัฒนาการ อบต. ในบทความที่เล่มสี่ชี้ให้เห็นว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยดำเนินอยู่บนความตึงเครียดระหว่าง “ความพยายามกระจายอำนาจ” กับ “แรงดึงกลับของรัฐรวมศูนย์” มาโดยตลอด นับตั้งแต่โครงสร้างการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่แม้เป็นการปฏิรูปเชิงสมัยใหม่ แต่ยังมีดีโงอยู่กับอำนาจส่วนกลาง ผ่านตำแหน่งกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านและระบบราชการสายบังคับบัญชา ก่อนจะเกิดความพยายามสร้างองค์กรปกครองตนเองที่เน้นความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 อย่างเทศบาลซึ่งถือเป็นรากฐานของท้องถิ่นนิยมไทยยุคแรก แม้ว่าการรัฐประหารหลายครั้งจะตัดตอนพัฒนาการดังกล่าว แต่แนวคิดเรื่องการปกครองตนเองก็ผุดขึ้นอีกครั้งในปลายทศวรรษ 2530 และพัฒนาไปสู่การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในปี 2538 รวมถึงการระบุนิติของท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญ 2540 อันถือเป็นก้าวสำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์ท้องถิ่นไทย

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการนี้ดำเนินมาแบบ “ก้าวหน้าแต่ไม่ต่อเนื่อง” เพราะโครงสร้างรัฐรวมศูนย์ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเติบโตของท้องถิ่น โดยเฉพาะช่วงปี 2557-2562 เมื่อ คสช. ใช้อำนาจพิเศษแซ่แซ้งการเลือกตั้งท้องถิ่นยาวนานถึง 7 ปี ระงับการทำหน้าที่ของสภาท้องถิ่น ลดบทบาทของผู้บริหาร อบต. และกำหนดแนวทางบริหารแบบสั่งการจากบนลงล่าง ภายใต้บรรยากาศเช่นนี้ อบต. กลายเป็นเพียง “หน่วยปฏิบัติการกิจของรัฐ” มากกว่าจะเป็น “รัฐบาลของประชาชนในพื้นที่” ส่งผลให้พื้นที่หลายแห่งสูญเสียพลวัตทางการเมือง ขาดความต่อเนื่องของนโยบาย และขาดสถาบันประชาธิปไตยที่เปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม

เมื่อพิจารณาบทวิเคราะห์เชิงโครงสร้างจากบทความหลายชิ้น จะเห็นชัดว่าอุปสรรคที่ทำให้ อบต. ไทยยังไม่สามารถพัฒนาศักยภาพได้เต็มที่มิได้เกิดจากความไร้ประสิทธิภาพของท้องถิ่น หาก

มาจาก “ข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง” ที่ฝังรากลึก ได้แก่ อำนาจการคลังที่ไม่สอดคล้องภารกิจ รายได้ของตนเองต่ำจนพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐ ส่วนกลางเป็นหลัก การกำกับแบบบนลงล่างผ่านระบบอนุมัติโครงการและระบบราชการที่รวมศูนย์ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามระเบียบราชการที่ออกแบบบนความไม่ไว้วางใจ และโครงสร้างอำนาจซ้อนทับระหว่างกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านกับ อบต. ที่ทำให้เกิดความสับสนของบทบาท หน่วยงาน และความสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่ กล่าวได้ว่าท้องถิ่นไทยถูกออกแบบให้ “รับคำสั่ง” มากกว่า “ตัดสินใจ เพื่อตอบสนองปัญหาของประชาชน” ส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะจำนวนมากล่าช้า ไม่ต่อเนื่อง และไม่สอดคล้องบริบทของพื้นที่

ในอีกมิติหนึ่ง บทความหลายชิ้นได้สะท้อนภาพการเมืองที่เกิดขึ้นจริง (Real Politics) ของท้องถิ่นอย่างตรงไปตรงมา โดยเฉพาะบทบาทของเครือญาติ บ้านใหญ่ และเครือข่ายอุปถัมภ์ในการเลือกตั้งและจัดสรรทรัพยากร ซึ่งมักถูกมองเป็นอุปสรรคต่อประชาธิปไตยตามแบบตะวันตก (Western Democracy) แต่หากพิจารณาในมิติทางสังคมการเมืองเชิงวัฒนธรรม เครือข่ายเหล่านี้เป็นกลไกที่ช่วยให้ชุมชนมีระบบการประสานงานและการตอบสนองปัญหาอย่างรวดเร็ว โดยมีทุนทางสังคมเป็นตัวขับเคลื่อน แม้จะมีความเสี่ยงต่อการแสวงหาประโยชน์ การทุจริต และการสร้างความเหลื่อมล้ำ แต่ก็เป็นที่ที่ประชาชนใช้ต่อรองอำนาจรัฐ ใช้เครือข่ายสังคมกดดันผู้บริหาร และใช้กระบวนการเลือกตั้งเพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะ กรณีศึกษาหลายแห่ง เช่น อบต. ท่างาม ได้พิสูจน์ว่าแม้ในระบบที่ไม่ได้สมบูรณ์แบบ หากผู้นำมีวิสัยทัศน์ เปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีบทบาท ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ประกอบการจัดบริการสาธารณะ และบริหารโดยยึด “คุณค่าสาธารณะ” (Public Value) ที่ทีมงานท้องถิ่นสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ สร้างศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ การจัดการขยะต้นทาง

ระบบเตือนภัย และกลไกมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมจนได้รับรางวัลระดับชาติ

ประเด็นเกี่ยวกับบริการสาธารณะในระดับ อบต. เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นภารกิจที่ประชาชนสัมผัสโดยตรงในชีวิตประจำวัน ฐานข้อมูลจากงานเชิงประจักษ์รอบมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างกว้าง ทั้งถนนชำรุด น้ำประปาไหลอ่อน ไฟส่องสว่างไม่เพียงพอ ขยะตกค้าง และปัญหาความปลอดภัย เช่น รถจักรยานยนต์หาย สิ่งเหล่านี้เป็นตัวอย่างของความจริงที่ว่า ท้องถิ่นไทยกำลังเผชิญโจทย์ใหม่ของการเปลี่ยนผ่านสังคมชนบทสู่เมืองกึ่งเมือง (Peri-Urban) แต่โครงสร้างกฎหมาย อำนาจ และงบประมาณกลับยังอยู่ในยุคที่มองตำบลเป็นพื้นที่เกษตรกรรมดั้งเดิม ทำให้ อบต. ไม่สามารถบริหารจัดการปัญหาเมืองขยายตัว น้ำท่วม การจราจร หรือความเสี่ยงด้านอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความท้าทายเหล่านี้ไม่ใช่เพราะ อบต. ขาดความสามารถ แต่เพราะอำนาจตัดสินใจและงบประมาณยังถูกจำกัดอย่างมาก

อีกมิติสำคัญซึ่งปรากฏในบทความหลายชิ้นคือบทบาทของ อบต. ด้านการศึกษา โดยเฉพาะศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แม้รัฐจะกำหนดให้ อบต. มีภารกิจด้านการศึกษา แต่กฎหมาย ระเบียบ และงบประมาณกลับจำกัดบทบาทไว้เพียงการดูแลพื้นฐาน ไม่ใช่การพัฒนา “ชุมชนแห่งการเรียนรู้” ตามแนวคิดของ John Dewey ซึ่งชี้ว่าการศึกษาคควรทำหน้าที่หล่อหลอมประชาธิปไตยผ่านประสบการณ์ร่วม การเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม และการเชื่อมโยงระหว่างโรงเรียน ครอบครัว และชุมชน การขาดอำนาจด้านหลักสูตรการบริหารบุคลากร และงบประมาณที่ยืดหยุ่นทำให้ศูนย์เด็กเล็กหลายแห่งยังไม่สามารถยกระดับมาตรฐานได้ ขณะที่บทเรียนจากฟินแลนด์และหลายประเทศชี้ให้เห็นชัดเจนว่า การให้อิสระแก่ท้องถิ่น

ในการกำหนดหลักสูตรและพัฒนาเด็กปฐมวัยคือคุณแจสำคัญของความเสมอภาคทางการศึกษา

ในบริบทสากล บทเรียนจากยุโรป อินเดีย และเกาหลีใต้ชี้ให้เห็นอย่างตรงไปตรงมาว่า ความเข้มแข็งของท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญให้ “หลักประกันทางกฎหมาย” กับท้องถิ่นอย่างชัดเจน กำหนดระดับรายได้ขั้นต่ำของตนเองให้สอดคล้องกับภารกิจ กำจัดโครงสร้างอำนาจซ้อนทับในพื้นที่ ลดการแทรกแซงของส่วนกลาง และยืนอยู่บนฐานของประชาธิปไตยที่ต่อเนื่องและมั่นคง ประเทศเหล่านี้ประสบความสำเร็จเพราะท้องถิ่นได้รับการยอมรับในฐานะ “รัฐบาลท้องถิ่น” ไม่ใช่ “หน่วยงานปฏิบัติของรัฐ” แนวคิดนี้ตรงกันข้ามกับโครงสร้าง อบต. ของไทยซึ่งยังอยู่ในสถานะสองสถานะระหว่าง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” กับ “แขนขาของระบบราชการ”

จากข้อเสนอเชิงนโยบายในบทความต่างๆในหนังสือชี้ให้เห็นว่า ถ้าหากประเทศไทยต้องการให้ อบต. พัฒนาเป็นฐานรากของประชาธิปไตยและพื้นที่จัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ จำเป็นต้องปฏิรูปเชิงโครงสร้างอย่างจริงจังในสี่ด้านสำคัญ ด้านแรกคือการยกระดับหลักประกันทางกฎหมายโดยระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ท้องถิ่นมีสิทธิในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง รัฐไม่สามารถยุบ อบต. หรือแทรกแซงการตัดสินใจได้โดยไม่มีเหตุผลอันชอบธรรม การแก้ปัญหาต้องยุติความไม่แน่นอนเชิงสถาบันที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า ด้านที่สองต้องปรับโครงสร้างรายได้ของ อบต. ให้สอดคล้องภารกิจ ผ่านการเพิ่มสัดส่วนรายได้ในพื้นที่ เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีบริการท้องถิ่น และระบบสมทบงบประมาณแบบถ่วงดุลความเสมอภาค ด้านที่สามคือการยุติอำนาจซ้อนทับของกำนันและผู้ใหญ่บ้านกับ อบต. โดยกำหนดให้มีเพียงระบบ “รัฐบาลท้องถิ่นเดียว” ที่รับผิดชอบพื้นที่เพื่อความชัดเจนของบทบาทและประสิทธิภาพการบริหาร และด้านสุดท้ายคือการเพิ่มอำนาจด้านการศึกษา

สาธารณสุข และสวัสดิการให้ท้องถิ่น โดยเฉพาะศูนย์เด็กเล็ก ผู้สูงอายุ และระบบขยะที่จำเป็นต้องเชื่อมโยงกับการวางผังเมืองและระบบสาธารณสุขปกคอบอย่างเป็นระบบ

นอกจากการปฏิรูปเชิงโครงสร้างแล้ว ข้อเสนอเชิงนโยบาย ระดับปฏิบัติการก็สำคัญอย่างยิ่ง การสร้างระบบบริการสาธารณะ เชิงป้องกัน (Preventive Services) เช่น ระบบเตือนภัยน้ำท่วม การเฝ้าระวังรถหาย การปรับพิวจราจรและไฟส่องสว่างตามจุดเสี่ยง การปรับปรุงระบบน้ำประปา การเพิ่มจุดทิ้งขยะ และการจัดการสิ่งแวดล้อม ทำให้ประชาชนสัมผัสได้โดยตรงถึงประสิทธิภาพของท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกัน อบต. ควรสร้าง “แพลตฟอร์มความร่วมมือ” กับมหาวิทยาลัย โรงเรียน โรงพยาบาล และภาคประชาชน เพื่อสร้างระบบข้อมูลและการวิจัยในชุมชน ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจด้านงบประมาณมีความโปร่งใสและตอบโจทยมากขึ้น

ท้ายที่สุด การกระจายอำนาจไม่ใช่เพียงเรื่องการส่งมอบงบประมาณหรือการเลือกตั้ง แต่เป็นเรื่องของ “การยอมรับว่าท้องถิ่นคือผู้กำหนดชะตาของตนเอง” หากประเทศไทยต้องการให้ อบต. เป็นพื้นที่สร้างพลเมือง เข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และให้บริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ ต้องเริ่มจากการสร้างความมั่นคงทางสถาบัน ยุติการเมืองรวมศูนย์ ลดอำนาจซ้อนทับ และเปิดพื้นที่ให้ท้องถิ่นสร้างนวัตกรรมของตนเอง บทเรียนจากหลายประเทศชี้ชัดว่า ประชาธิปไตยที่มั่นคงต้องเริ่มจากฐานรากที่เข้มแข็ง ท้องถิ่นที่มีอำนาจแท้จริงคือโรงเรียนพลเมืองที่ดีที่สุด และ อบต. คือสถาบันที่มีศักยภาพที่สุดในการทำให้ประชาธิปไตยปรากฏในชีวิตประจำวันของผู้คนอย่างเป็นรูปธรรม

บทสรุปท้ายเล่มนี้หวังว่าจะเป็นทั้งการทบทวนและการชี้แนะแนวทางใหม่สำหรับการพัฒนาท้องถิ่นไทย อบต. มิใช่ปัญหา หากเป็นคำตอบที่ยังไม่ได้รับโอกาสอย่างเต็มที่ การปฏิรูปที่ดีต้องเริ่มจาก

การไว้วางใจประชาชนในพื้นที่และสถาบันท้องถิ่นของเขาเอง และเมื่อถึงวันนั้น การกระจายอำนาจจะไม่ใช้เพียงนโยบายของรัฐ แต่จะเป็นวิถีประชาธิปไตยของสังคมไทยทั้งระบบอย่างแท้จริง

27/11/2568

ณ.บ้านศรีไค จ.อุบลราชธานี

# Craft Books

Where your proof of work becomes a legacy.

<https://crackersbooks.com/craftbooks>



“ประเทศไทยมีพื้นฐานของการกระจายอำนาจอยู่พอสมควร  
แต่การทำให้โครงสร้างดังกล่าวมีพลังจำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์  
อย่างลึกซึ้งถึงปัญหา อุปสรรค และความต้องการในระดับองค์กรปกครองท้องถิ่น”

ดร.แองเกลิคา ไคลน์

“จนกว่าประชาชนในท้องถิ่นจะสลัดความคิดล้าหลังที่สั่งสมมานานออกไปได้  
เมื่อนั้นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่ท้องถิ่นก็จะเกิดขึ้น”

ธเนศวร์ เจริญเมือง

“การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นจำเป็นต้องก้าวข้ามการเลือกตั้งเชิงพิธีกรรม  
ไปสู่การเมืองของการมีส่วนร่วมที่เน้นการสร้างพลเมือง  
ที่ตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ และอำนาจทางการเมืองของตน ”

ไอศาร ถิ่นบางเตียว

“ประเด็นท้าทายหลัก คือ โครงสร้างที่เป็นข้อจำกัดอยู่ตรงกลาง  
แม้ผู้กำหนดนโยบายระดับชาติจะเห็นชอบในหลักการ  
และภาคประชาสังคมในพื้นที่มีศักยภาพ แต่กฎหมาย ระเบียบ  
และกลไกงบประมาณที่แข็งตัวและเป็นอุปสรรค ได้กลายเป็นกำแพงขวางกั้น  
ไม่ให้เกิดความร่วมมืออย่างแท้จริง”

บรรเจิด สิงคะเนติ



Craft  
Books

Where your proof of work becomes a legacy.

