

บทบาทของกฎหมายท้องถิ่นในการสร้างความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย:
ศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล
THE ROLE OF LOCAL LAWS IN FOSTERING DEMOCRATIC
CITIZENSHIP: A COMPARATIVE STUDY BETWEEN MUNICIPALITIES
AND SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS



¹อภิภัทร์ ปาसानะเก, ²ประดุงทิพย์ สายเมฆ, ³นิธิวดี รังสีกาญจน์ส่อง
และ ⁴พิทักษิณ มรดก

¹Apipat Pasanaga, ²Pradubtip Saimek, ³Nithiwadee Rungseekansong
and ⁴Phitaksin Mordok

มหาวิทยาลัยการจัดการและเทคโนโลยีอีสเทิร์น, ประเทศไทย
Eastern University of Management and Technology, Thailand

¹apipat999@hotmail.com, ²Pradubtip.s@gmail.com ³Nithiwadee @gmail.com,
⁴pithaksin888kk@gmail.com

Received: January 5, 2025; Revised: January 27, 2025; Accepted: January 31, 2025

บทคัดย่อ

บทบาทของกฎหมายท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย โดยเฉพาะในระดับฐานรากที่ประชาชนมีโอกาสมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของชุมชนตนเอง บทความนี้มุ่งศึกษาบทบาทของกฎหมายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยการวิเคราะห์โครงสร้างทางกฎหมาย กลไกการมีส่วนร่วม และผลกระทบต่อพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในชุมชน

¹อาจารย์พิเศษ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยการจัดการและเทคโนโลยีอีสเทิร์น

²อาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยการจัดการและเทคโนโลยีอีสเทิร์น

³อาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยการจัดการและเทคโนโลยีอีสเทิร์น

⁴อาจารย์พิเศษ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยการจัดการและเทคโนโลยีอีสเทิร์น

ท้องถิ่น อ้างอิงจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวิชาการต่างๆ ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลมีความได้เปรียบเชิงโครงสร้างในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนโยบาย ด้วยกลไกทางกฎหมายที่หลากหลาย ชัดเจน และสามารถใช้งานได้จริง ขณะที่ อบต. แม้จะใกล้ชิดกับประชาชนในระดับพื้นที่มากกว่า แต่กลับขาดเครื่องมือทางกฎหมายและทรัพยากรสนับสนุนที่เพียงพอ ทำให้การมีส่วนร่วมมักเกิดในลักษณะกิจกรรมหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าการมีส่วนร่วมในเชิงนโยบายอย่างแท้จริง จากข้อค้นพบดังกล่าว จึงเสนอแนวทางการพัฒนา โดยการปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่นให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วม การจัดตั้งคณะกรรมการพลเมืองในระดับตำบล การส่งเสริมช่องทางดิจิทัลสำหรับการสื่อสาร และการพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีทัศนคติแบบประชาธิปไตย เพื่อให้กฎหมายท้องถิ่นสามารถเป็นเครื่องมือในการปลูกฝังวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระดับชุมชนได้อย่างเป็นระบบและยั่งยืน

คำสำคัญ : กฎหมายท้องถิ่น, ความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย, การกระจายอำนาจ, เทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล

Abstract

The role of local law is crucial in fostering democratic citizenship, particularly at the grassroots level where citizens have the opportunity to participate in shaping the direction of their own communities. This article examines the role of legal frameworks in promoting public participation, through a comparative analysis between municipalities and Subdistrict Administrative Organizations (SAOs). The study analyzes legal structures, participatory mechanisms, and their impacts on the political behavior of local citizens, drawing on relevant legislation and synthesizing data from academic literature. The findings reveal that municipalities possess structural advantages in facilitating citizen participation in policymaking, supported by a range of clear, accessible, and legally binding mechanisms. In contrast, while SAOs are geographically and socially closer to local residents, they lack sufficient legal tools and institutional resources to promote meaningful participation. As a result, citizen engagement in SAOs tends to be limited to informal or activity-based involvement, rather than policy-level engagement. Based on these findings, the study proposes several development strategies: revising local governance laws to enhance participatory opportunities, establishing local citizens' councils at the subdistrict level, promoting digital platforms for civic communication, and

cultivating democratic attitudes among local officials. These measures aim to transform local laws into effective instruments for embedding democratic culture at the community level in a systematic and sustainable manner.

Keywords: Local Law, Democratic Citizenship, Decentralization, Municipality, Subdistrict Administrative Organization

บทนำ

การสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืนในสังคมไทยไม่อาจบรรลุผลได้เพียงจากการดำรงอยู่ของการเลือกตั้งระดับชาติหรือกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการในส่วนกลางเท่านั้น หากแต่ยังต้องอาศัยการวางรากฐานของวัฒนธรรมทางการเมืองในระดับฐานราก อันหมายถึงความสามารถของประชาชนในการตระหนักรู้ในสิทธิ หน้าที่ และบทบาทของตนในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดทิศทางของชุมชนท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ “ความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย” (Democratic Citizenship) จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการสร้างระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่ไม่เพียงแต่เน้นที่การลงคะแนนเสียง หากแต่รวมถึงการมีบทบาทอย่างแข็งขันในการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นอย่างมีสติ มีวิจารณญาณ และเคารพในความเห็นต่าง (Cohen, E. F., & Ghosh, C., 2019)

ประเทศไทยนับว่ามีการปฏิรูประบบการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมตั้งแต่ช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ซึ่งยอมรับหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) อย่างเป็นทางการ (วันวิสา แสงทิม, 2557) และนำไปสู่การตรากฎหมายสำคัญหลายฉบับที่มุ่งหมายให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารตนเอง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นผ่านกลไกต่าง ๆ ทั้งในรูปของการเลือกตั้ง การเข้าร่วมเวทีประชาคม การแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนา การเสนอกฎหมายท้องถิ่น ไปจนถึงการตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์ของนโยบายกระจายอำนาจดังกล่าว พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นยังคงอยู่ในระดับต่ำ และยังไม่สามารถพัฒนาสู่รูปแบบของ “ความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย” ได้อย่างแท้จริง

สาเหตุสำคัญที่ทำให้การสร้างความเป็นพลเมืองในระดับท้องถิ่นของไทยยังไม่บรรลุผล คือ ข้อจำกัดของโครงสร้างทางกฎหมายที่กำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ และกลไกการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2567) กฎหมายท้องถิ่นแม้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ากลไกต่างๆ เหล่านี้ขาดความยืดหยุ่น ขาดการสนับสนุน

เชิงโครงสร้าง และไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในองค์กรขนาดเล็กที่มีทรัพยากรจำกัด เช่น องค์กรการบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีขนาดงบประมาณ บุคลากร และกลไกที่สามารถเชื่อมโยงประชาชนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ “เทศบาล” ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่มีฐานะทางกฎหมายมั่นคงกว่า มีบทบาทในพื้นที่เมืองหรือกิ่งเมือง มักมีบุคลากร งบประมาณ และกลไกที่เข้มแข็งกว่า อาจมีประสิทธิภาพในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่สูงกว่าด้วย การศึกษาความแตกต่างทางโครงสร้างและผลกระทบของกฎหมายต่อการสร้างความเป็นพลเมืองประชาธิปไตยระหว่างเทศบาลกับ อบต. จึงเป็นเรื่องที่สมควรพิจารณาอย่างยิ่ง เพื่อให้เห็นถึงแนวโน้ม ปัญหา และแนวทางพัฒนาที่เหมาะสมกับบริบทของไทยในระยะยาว

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของกฎหมายท้องถิ่นในการสร้างความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย โดยเน้นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่าง “เทศบาล” และ “องค์กรการบริหารส่วนตำบล” ผ่านการวิเคราะห์โครงสร้างทางกฎหมาย กลไกการมีส่วนร่วม และการตอบสนองต่อประชาชน โดยใช้กรอบแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และแนวคิดเรื่องพลเมืองเชิงปฏิบัติ (Active Citizenship) เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ มุ่งเน้นการสังเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งพิจารณาข้อมูลประกอบจากรายงานการประเมินผล และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ภายใต้กรอบดังกล่าว ซึ่งบทความนี้มีได้มุ่งหมายเพียงเพื่อวิเคราะห์ต่อบทกฎหมายในเชิงนิติศาสตร์เท่านั้น หากแต่ยังมุ่งให้เกิดความเข้าใจต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับบริบททางสังคมการเมืองท้องถิ่นในแนวทางแบบรัฐศาสตร์ด้วย ผลจากการศึกษานี้จะสามารถนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมสำหรับการปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่นให้เอื้อต่อการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระดับชุมชนได้อย่างแท้จริง

กรอบแนวคิดทางทฤษฎี

การศึกษารูปแบบของกฎหมายท้องถิ่นในการส่งเสริมความเป็นพลเมืองประชาธิปไตยจำเป็นต้องตั้งอยู่บนฐานของกรอบแนวคิดที่สามารถเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายกับพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนได้อย่างเป็นระบบ ในบทความนี้ ผู้เขียนเลือกใช้กรอบแนวคิดหลัก 2 ประการ ได้แก่ แนวคิดเรื่อง “ความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย” (Democratic Citizenship) และแนวคิด “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) โดยอธิบายสาระสำคัญของแนวคิดแต่ละประการ ดังนี้

1. ความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย (Democratic Citizenship)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า พลเมือง หมายถึง ประชาชน ราษฎร ชาวประเทศ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558) แนวคิด “ความเป็นพลเมือง” ในทางรัฐศาสตร์หมายถึงฐานะทางการเมืองของบุคคลในความสัมพันธ์กับรัฐ ซึ่งไม่เพียงแต่การมีสัญชาติหรือสถานะทางกฎหมาย แต่ยังคงครอบคลุมถึงความสามารถในการมีส่วนร่วมกับกิจกรรมสาธารณะ การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของตน ตลอดจนความผูกพันกับสังคม และส่วนรวม ในบริบทของประชาธิปไตย “พลเมือง” จึงมิได้เป็นเพียงผู้รับการปกครอง แต่เป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างแข็งขันในการกำหนดนโยบายสาธารณะและควบคุมการใช้อำนาจรัฐ

นักคิดเชิงทฤษฎี เช่น โทมัส มาร์แชลล์ (T.H. Marshall) ได้เสนอว่า “ความเป็นพลเมือง” ประกอบด้วยสิทธิพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่ (1) สิทธิพลเมือง (civil rights) เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการได้รับความยุติธรรม (2) สิทธิทางการเมือง (political rights) เช่น สิทธิในการเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง และ (3) สิทธิทางสังคม (social rights) เช่น สิทธิในสวัสดิการและการศึกษา แนวคิดของมาร์แชลล์เน้นย้ำว่า การเป็นพลเมืองที่แท้จริงจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองในทั้งสามมิติ เพื่อให้สามารถมีส่วนร่วมในชีวิตสาธารณะได้อย่างเสมอภาค (T.H. Marshall., 1950)

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันได้ขยายความหมายออกไปจากกรอบแบบดั้งเดิม โดยเน้นย้ำถึงบทบาทเชิงปฏิบัติของพลเมืองในการดำเนินกิจกรรมทางสังคมและการเมือง ตัวอย่างเช่น Joel Westheimer และ Joseph Kahne ได้แบ่งลักษณะของ “พลเมือง” ออกเป็น 3 ประเภท (Westheimer Joel and Kahne Joseph, 2004) คือ

- (1) พลเมืองที่มีความรับผิดชอบ (personally responsible citizen)
- (2) พลเมืองผู้มีส่วนร่วม (participatory citizen)
- (3) พลเมืองผู้เปลี่ยนแปลงสังคม (justice-oriented citizen)

ประเภทที่สองและสามแสดงถึงความเป็นพลเมืองในระดับสูง ที่สามารถวิพากษ์ คิดเชิงระบบ และลงมือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและการเมืองเพื่อความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะที่สอดคล้องกับเป้าหมายของการกระจายอำนาจในระดับท้องถิ่น

ในบริบทของประเทศไทย แนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองประชาธิปไตยมีนัยสำคัญในฐานะกลไกที่จะสร้างรากฐานประชาธิปไตยตั้งแต่ระดับฐานราก การที่ประชาชนในระดับตำบลหรือเทศบาลจะสามารถกำหนดอนาคตของชุมชนได้อย่างแท้จริง จำเป็นต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของตน อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพในการกำกับ ตรวจสอบ และกำหนดนโยบายสาธารณะในพื้นที่ตนเอง

2. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมถือกำเนิดขึ้นจากความไม่พอใจต่อรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ที่แม้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้แทนเพื่อบริหารบ้านเมือง แต่กลับไม่สามารถสะท้อนเจตจำนงของประชาชนได้อย่างแท้จริงในหลายกรณี ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงเสนอว่าประชาชนควรมีบทบาทโดยตรงในการกำหนดนโยบายสาธารณะในทุกๆระดับ ไม่ใช่เพียงแค่การเลือกตั้ง

Carole Pateman เสนอว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่เพียงเป็นกลไกทางการเมือง แต่ยังเป็นกระบวนการฝึกฝนทักษะประชาธิปไตย เช่น การอภิปราย การฟัง และการเจรจาต่อรอง ซึ่งช่วยเสริมสร้างความสามารถในการมีส่วนร่วมในชีวิตสาธารณะ (Carole Pateman, 2014) และ Benjamin Barber เสนอแนวคิด "ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง" ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง เพื่อฝึกฝนทักษะประชาธิปไตยและเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ (Benjamin R. Barber, 2003) งานของนักคิดทั้งสองท่านได้ชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่เพียงช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานสาธารณะ แต่ยังเป็นกระบวนการ "ฝึกฝน" ให้ประชาชนมีทักษะประชาธิปไตย (democratic skills) เช่น การอภิปราย การฟัง การเจรจาต่อรอง และการเคารพในความเห็นต่าง ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญของพลเมืองในระบบประชาธิปไตย

ในระดับท้องถิ่น แนวคิดนี้ได้รับการนำไปปรับใช้ในหลายประเทศ เช่น การจัดเวทีประชุมประชาคมในบราซิล การมีสภาชุมชนในอินเดีย หรือการใช้กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory budgeting) ในหลายเมืองของยุโรป ทั้งหมดนี้สะท้อนถึงความพยายามในการออกแบบ "กลไกทางกฎหมาย" และ "พื้นที่ทางสถาบัน" ให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

สำหรับประเทศไทย แม้รัฐธรรมนูญหลายฉบับได้ให้หลักประกันในสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้โดยชัดแจ้ง และมีกฎหมายท้องถิ่นที่กำหนดกลไกการมีส่วนร่วมหลากหลายรูปแบบ เช่น การประชุมประชาคม การร้องขอข้อมูล การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การเข้าชื่อถอดถอน ฯลฯ แต่ในทางปฏิบัติ กลไกเหล่านี้มักประสบปัญหาเชิงโครงสร้างและการบริหาร เช่น การขาดความรู้ของประชาชน ข้อจำกัดทางกฎหมาย หรือแม้กระทั่งการไม่เปิดเผยข้อมูลของฝ่ายปกครองท้องถิ่นเอง

จุดนี้จึงเป็นคำถามสำคัญว่ากฎหมายท้องถิ่นไทยในปัจจุบันได้ออกแบบโครงสร้างที่ส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจริงหรือไม่ หรือยังคงยึดติดอยู่กับระบบราชการแบบรวมศูนย์โดยใช้

รูปแบบท้องถิ่นเป็นเพียง “รูปธรรมจำลองของประชาธิปไตย” มากกว่าจะเป็นพื้นที่แห่งการฝึกฝนความเป็นพลเมือง

3. การเชื่อมโยงแนวคิดสู่กรอบวิเคราะห์บทบาทของกฎหมายท้องถิ่น

เมื่อประมวลแนวคิดทั้งสองประการข้างต้น จะเห็นได้ว่า “กฎหมายท้องถิ่น” มิใช่เพียงชุดของข้อบังคับเชิงรูปธรรมเท่านั้น หากแต่เป็นกลไกเชิงสถาบันที่สะท้อนและผลิตซ้ำวัฒนธรรมทางการเมืองในระดับชุมชน กฎหมายที่ส่งเสริมกลไกการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เช่น การจัดเวทีสาธารณะที่เปิดกว้าง การให้สิทธิร้องเรียนและเสนอข้อบัญญัติ การเปิดเผยงบประมาณต่อสาธารณะ ฯลฯ ย่อมมีแนวโน้มสร้างพลเมืองที่มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันมากกว่ากฎหมายที่ออกแบบมาเพื่อควบคุมหรือจำกัดสิทธิของประชาชน

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนจึงจะใช้กรอบการวิเคราะห์ 3 ด้าน ดังนี้

1) โครงสร้างทางกฎหมาย เปรียบเทียบโครงสร้างกฎหมายที่กำหนดสถานะ บทบาท และอำนาจของเทศบาล กับ อบต. ว่าเอื้อต่อการสร้างพื้นที่ประชาธิปไตยเพียงใด

2) กลไกการมีส่วนร่วม วิเคราะห์ว่ากฎหมายแต่ละฉบับเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างไร ทั้งในเชิงรูปแบบ จำนวน และคุณภาพของการมีส่วนร่วม

3) ผลกระทบเชิงพฤติกรรม ประเมินว่ากฎหมายส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในชุมชนอย่างไร เช่น การเข้าร่วมประชุมการตั้งคำถามต่อผู้บริหารหรือการใช้สิทธิร้องเรียน

ทั้งนี้ การเปรียบเทียบระหว่างเทศบาล และ อบต. ในมิติดังกล่าวจะช่วยให้เห็นภาพที่ชัดเจนว่าโครงสร้างทางกฎหมายที่แตกต่างกันนำไปสู่ระดับของ “ความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย” ที่แตกต่างกันหรือไม่ และในระดับใด

วิเคราะห์กฎหมายท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การศึกษาบทบาทของกฎหมายท้องถิ่นในการสร้างความเป็นพลเมืองประชาธิปไตยย่อมต้องตั้งอยู่บนฐานของความเข้าใจต่อโครงสร้างกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยชัดเจน ทั้งในระดับพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และกฎระเบียบของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท หัวข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สาระสำคัญของกฎหมายท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั้งในด้านบทบัญญัติทางกฎหมาย กลไกการมีส่วนร่วม และผลกระทบที่ตามมาในทางปฏิบัติ โดยแบ่งเป็นหัวข้อย่อยดังนี้

1. กรอบกฎหมายทั่วไปที่กำหนดบทบาทของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในระบบกฎหมายไทย กฎหมายที่ถือเป็นกรอบใหญ่ในการกำหนดโครงสร้างการบริหารและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน เช่น ใน มาตรา 76 กำหนดให้รัฐต้องพัฒนาระบบการบริหารงานทุกระดับให้มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาล หน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือกันเพื่อให้การบริการประชาชนเป็นไปอย่างโปร่งใส รวดเร็ว และไม่เลือกปฏิบัติ พร้อมทั้งเน้นการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐมีคุณธรรมและทำงานอย่างมีอาชีพ

มาตรา 78 สนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนได้รับความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย และเข้ามามีบทบาทร่วมในการพัฒนาประเทศ ตรวจสอบอำนาจรัฐ ต่อต้านการทุจริต และแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นทางการเมืองหรือการดำเนินงานที่ส่งผลกระทบต่อสังคม

ใน มาตรา 254 ได้รับรองสิทธิของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติ หรือเรียกร้องให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด ถือเป็น การวางรากฐานให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการกำกับดูแลและตรวจสอบผู้มีอำนาจในพื้นที่ของตนได้โดยตรง อันเป็นหัวใจของประชาธิปไตยในระดับฐานราก (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560)

1.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม) ซึ่งแบ่งแยกการบริหารออกเป็นระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมอบอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานของตนภายใต้กรอบของกฎหมาย

1.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดให้การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นต้องมีหลักการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแกนกลาง

จากกรอบกฎหมายข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ประเทศไทยได้วางหลักการไว้ชัดเจนในการสนับสนุนให้ประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม กฎหมายเฉพาะของเทศบาลและ อบต. จะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดการออกแบบกลไกและบทบาทของประชาชน ดังจะวิเคราะห์ต่อไป

2. การวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับ) โดยมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล กฎหมายได้กำหนดโครงสร้างการบริหารของเทศบาลไว้ชัดเจน ได้แก่

- สภาเทศบาล (ฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่น)

- นายกเทศมนตรี (ฝ่ายบริหาร)
- หน่วยงานระดับปฏิบัติการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเทศบาล

การมีส่วนร่วมของประชาชนในเทศบาล ปรากฏในหลายรูปแบบภายใต้บทบัญญัติกฎหมาย ได้แก่

2.1 การประชุมประชาคม โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 50 วรรคสอง ตลอดจนมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน เพื่อรับฟังความคิดเห็น ความต้องการ และปัญหาในพื้นที่ นำมาทบทวนแผนพัฒนาให้ทันสมัย โปร่งใส ตรวจสอบได้ และใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าในการพัฒนาท้องถิ่น

2.2 ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 61 ทวิ (3) เปิดโอกาสให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล สามารถเข้าชื่อเสนอร่างเทศบัญญัติได้ ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, 2496)

2.3 สิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาล ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ประชาชนสามารถเสนอชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาหรือผู้บริหารเทศบาลได้ หากประชาชนเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นคนใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป (ปฏิภา รุ่งนาค, 2555)

2.4 การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ กฎหมายที่กำหนดให้เทศบาลเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะคือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 โดยเฉพาะใน มาตรา 7, 8, 9 และ 11 ซึ่งระบุถึงข้อมูลที่ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ข้อมูลที่ต้องจัดให้มีให้ประชาชนเข้าตรวจดู และข้อมูลที่ประชาชนสามารถขอเป็นพิเศษได้ เช่น แผนพัฒนาท้องถิ่น รายงานงบประมาณ และรายงานผลการดำเนินงานประจำปี (พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, 2540)

จากข้อกฎหมายข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลมี “กลไกการมีส่วนร่วมเชิงโครงสร้าง” ที่ค่อนข้างหลากหลาย และมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยแบบกึ่งตัวแทนและกึ่งมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมที่แท้จริงยังขึ้นอยู่กับที่เปิดพื้นที่ทางการเมืองในระดับปฏิบัติและวัฒนธรรมทางการบริหารภายในเทศบาลแต่ละแห่ง

3. การวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบต.และการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7

พ.ศ. 2562 ซึ่งถือเป็นระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดในเชิงภูมิศาสตร์และสังคม โดยมีโครงสร้างคล้ายกับเทศบาล คือ มีสภา อบต. เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายก อบต. เป็นฝ่ายบริหาร รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. ได้แก่

1) การประชาคมตำบลโดยองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อาศัยแนวทางตาม หนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนที่ ๓๓๓๓.๓๓๓๓/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๑ ที่ มท ๐๘๑๐.๒/๐๖๐๐ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๑ ที่ มท ๐๘๑๐๓/๒๖๒๔๗ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ และ ที่ มท ๐๘๑๐.๓/ว๐๓๕๗ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็น เสนอแนวทางการพัฒนา และสะท้อนปัญหาความต้องการในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะถูกนำมาใช้ในการจัดทำหรือเพิ่มเติมแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้มีความครอบคลุม เป็นปัจจุบัน และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

2) การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อ อบต. ตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗ เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.) นั้น อยู่ในวันที่ยื่นคำร้องเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๘ และต้องไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง รวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าสามพันคนหรือน้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งล่าสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่าสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อ อบต. ได้

3) สิทธิในการถอดถอน ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตรี (๙) และ มาตรา ๖๔(๘) เปิดโอกาสให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ประชาชนสามารถถอดถอนได้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗, ๒๕๓๗)

4) กระบวนการร้องเรียนและขอข้อมูลสาธารณะ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการร้องเรียนและขอข้อมูลสาธารณะของ อบต.(องค์การบริหารส่วนตำบล) หลักๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารราชการที่ต้องมี

การรับฟังความคิดเห็นและแก้ไขปัญหาของประชาชน การร้องเรียนสามารถยื่นได้ทั้งทางวาจา (จดบันทึกโดยเจ้าหน้าที่) หรือทางหนังสือ

กฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับ อบต. มักเน้น “การมีส่วนร่วมในเชิงปฏิบัติการ” เช่น การเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน การเสนอแนะผ่านประชาคม หรือการร่วมมือกับผู้นำท้องถิ่นในระดับหมู่บ้าน ทั้ง อบต. และเทศบาลต่างมีบทบาทในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น แต่มีความแตกต่างในด้านอำนาจบริหาร งบประมาณ และการให้บริการ ทำให้ประชาชนในเขตเทศบาลอาจมีโอกาสมาร่วมที่หลากหลายน่าสนใจและครอบคลุมกว่า อบต.

4. การเปรียบเทียบเชิงวิเคราะห์ระหว่างเทศบาลกับ อบต.

เมื่อวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบระหว่างเทศบาล และ อบต. พบว่าแม้ทั้งเทศบาล และ อบต. จะอยู่ภายใต้หลักกฎหมายเดียวกันด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ระดับการเข้าถึงและกลไกการมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติ อาจแตกต่างกันตามขนาดพื้นที่ ทรัพยากร และโครงสร้างการบริหาร โดยเทศบาลมักมีระบบรองรับที่เข้าถึงได้หลากหลายมากกว่า ขณะที่ อบต. มีลักษณะการทำงานแบบใกล้ชิดกับชุมชนมากกว่าในระดับหมู่บ้าน

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบเชิงวิเคราะห์ระหว่างเทศบาล กับ อบต.

ประเด็นเปรียบเทียบ	เทศบาล	อบต.
กลไกเสนอร่างข้อบัญญัติ	ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 61 ทวิ (3) ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลสามารถรวมรายชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติได้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น	ตาม พ.ร.บ.การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2565 มาตรา 7 กำหนดให้ประชาชนไม่น้อยกว่า 3,000 คน หรือไม่น้อยกว่า 1 ใน 20 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (แล้วแต่จำนวนน้อยกว่า) สามารถเสนอร่างข้อบัญญัติต่อ อบต.ได้
กลไกถอดถอนผู้บริหาร	ตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนฯ พ.ศ. 2542 ประชาชนสามารถเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลได้ หากเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่ง	ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตี (9) และ มาตรา 64 (8) ประชาชนมีสิทธิลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาหรือนายก อบต. โดยต้องมีเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่า ¼ ของผู้มาใช้สิทธิถอดถอน
ช่องทางมีส่วนร่วมผ่านประชาคม	ใช้กลไก ประชาคมท้องถิ่น ตาม มาตรา 50 วรรคสอง พ.ร.บ.เทศบาลฯ ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2562 เพื่อรับฟังความคิดเห็น ปัญหา และข้อเสนอของประชาชนเพื่อประกอบการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น	ใช้กลไก ประชาคมตำบล ตามแนวทางของหนังสือกระทรวงมหาดไทย หลายฉบับ เช่น มท 0810.2/0600 ปี 2559 เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา
การเปิดเผย	ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของ	ใช้กฎหมายเดียวกัน คือ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร

ข้อมูล งบประมาณ	ราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7, 8, 9 และ 11 เช่น แผนพัฒนา งบประมาณ รายงานผลการดำเนินงาน ต้องเปิดเผยผ่านราชกิจจานุเบกษาหรือให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้	ของราชการ พ.ศ. 2540 ร่วมกับ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ฯ พ.ศ.2546 ที่กำหนดให้หน่วยงานเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ และมีช่องทางรับฟังความคิดเห็นผ่านการร้องเรียน
การเข้าถึง หน่วยงาน ภายใน องค์กร	มีโครงสร้างชัดเจน ได้แก่ สภามณฑล (นิติบัญญัติ), นายกเทศมนตรี (บริหาร), เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ มีการเปิดพื้นที่บางส่วนให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ หรือเสนอข้อคิดเห็น	โครงสร้างคล้ายเทศบาล ประกอบด้วย สภา อบต. และ นายก อบต.แต่มีขนาดเล็กและเข้าถึงได้ง่ายกว่า เนื่องจากอยู่ในพื้นที่ชุมชนย่อย ประชาชนสามารถร้องเรียนหรือเสนอแนะต่อเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง

5. ข้อพิจารณาเชิงวิพากษ์ต่อบทบาทของกฎหมาย

แม้ว่ากฎหมายท้องถิ่นไทยจะวางโครงสร้างที่เปิดช่องให้ประชาชนมีส่วนร่วมไว้ในระดับหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติยังพบข้อจำกัดหลายประการ เช่น

- การขาดการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนเข้าใจกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่
- การผูกขาดการตัดสินใจไว้ที่ผู้บริหารท้องถิ่นแม้มีกลไกประชาคม
- วัฒนธรรมทางการเมืองที่ยังคงเน้นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์มากกว่าความรับผิดชอบเชิงสถาบัน

- การไม่มีมาตรฐานกลางในการเปิดเผยข้อมูลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงต้องอาศัยไม่เพียงแต่การปรับปรุงกฎหมาย แต่ยังต้องมีการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ และบทบาทของประชาชนในการใช้สิทธิที่พึงมีอย่างแท้จริง

วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบผลการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นถือเป็นหัวใจของการส่งเสริมความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความหลากหลายทั้งในเชิงเขตพื้นที่ ภารกิจ และบทบาททางสังคม ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้เขตเทศบาลกับพื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ผ่านเกณฑ์การเปรียบเทียบในด้านต่างๆ เพื่อสะท้อนข้อเท็จจริงทั้งในเชิงโครงสร้าง นโยบาย วัฒนธรรม และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อความเป็นพลเมืองประชาธิปไตยในระดับชุมชน

เกณฑ์การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ เพื่อให้การเปรียบเทียบระหว่างเทศบาล กับ อบต. มีความครอบคลุมและเป็นระบบ จึงใช้เกณฑ์การวิเคราะห์ 5 ด้าน ได้แก่ การเข้าถึงข้อมูลและความโปร่งใสของหน่วยงาน ระดับและรูปแบบของการมีส่วนร่วม โครงสร้างและกลไกของการมีส่วนร่วม วัฒนธรรมทางการเมืองและบทบาทของผู้นำ และผลสัมฤทธิ์ของการมีส่วนร่วมต่อการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายหรือการบริหาร โดยในแต่ละเกณฑ์จะมีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากเอกสารทางวิชาการ และตัวอย่างเปรียบเทียบจากพื้นที่จริงที่มีการศึกษามาก่อนหน้านี้

1. การเข้าถึงข้อมูลและความโปร่งใส ในพื้นที่เทศบาล การเปิดเผยข้อมูลด้านงบประมาณ แผนพัฒนาท้องถิ่น และการดำเนินงานของฝ่ายบริหารมักอยู่ในรูปของการเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์หรือบอร์ดประชาสัมพันธ์ มีการจัดทำรายงานประจำปีและแผนพัฒนา 3 ปีหรือ 5 ปีที่ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ แม้จะยังมีข้อจำกัดด้านความเข้าใจเนื้อหาในหมู่ประชาชน แต่โครงสร้างการสื่อสารของเทศบาลโดยรวมค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ อบต. การเข้าถึงข้อมูลยังคงมีลักษณะจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่หรือผู้นำชุมชน ช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบปากต่อปากหรือผ่านผู้ใหญ่บ้าน การจัดทำเอกสารเผยแพร่มีน้อยและขาดความเป็นระบบ ทำให้ประชาชนจำนวนมากไม่สามารถรับรู้ถึงสิทธิหรือแนวทางการมีส่วนร่วมอย่างครบถ้วน

2. ระดับและรูปแบบของการมีส่วนร่วม เทศบาลมักมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย ตั้งแต่การเสนอความคิดเห็นในการประชุมสภา การเข้าร่วมประชาคม การเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติ ไปจนถึงการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบหรือพิจารณาในโครงการต่างๆ การมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเป็นกุญแจสำคัญในเสริมสร้างพลังประชาชน (อัญชญา ณ ระนอง, 2550: 25) ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากโครงสร้างทางกฎหมายที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในระดับนโยบาย ในทางกลับกัน การมีส่วนร่วมใน อบต. มักอยู่ในระดับกิจกรรม เช่น การเข้าร่วมงานประเพณี การมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ เช่น การก่อสร้างถนน หรือการเป็นแรงงานในโครงการพัฒนาท้องถิ่น มากกว่าการมีส่วนร่วมในเชิงนโยบายหรือการตรวจสอบ ซึ่งแม้จะสะท้อนถึงความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างประชาชนกับองค์กร แต่ก็จำกัดขอบเขตของบทบาทพลเมืองในฐานะผู้กำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะ

3. โครงสร้างและกลไกของการมีส่วนร่วม ในระดับเทศบาล โครงสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการจัดวางอย่างเป็นระบบตามกฎหมาย เช่น การจัดประชาคมตามแผนพัฒนาท้องถิ่น การเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหาร การร้องเรียนผ่านสำนักงานเทศบาล โดยมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการหรือฝ่ายนิติกรทำหน้าที่ประสานงานโดยเฉพาะ ส่วน อบต. มีการจัดประชาคมตำบลตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย แต่โครงสร้างกลไกภายในมักรวมศูนย์ที่ตัวนายก อบต. หรือ

ปลัด อบต. ขาดการแบ่งแยกฝ่ายประสานงานเฉพาะทางอย่างเทศบาล การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจึงยังขึ้นอยู่กับเจตจำนงของผู้นำท้องถิ่นเป็นหลักมากกว่าการเป็นสิทธิโดยชอบตามระบบ

4. วัฒนธรรมทางการเมืองและบทบาทของผู้นำ ในเขตเทศบาล ซึ่งมักอยู่ในพื้นที่เมืองหรือชุมชนกึ่งเมือง พบว่าประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมากกว่า มีการรวมกลุ่มเป็นภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มสิ่งแวดล้อม กลุ่มผู้สูงอายุ หรือกลุ่มแรงงาน ซึ่งเป็นปัจจัยหนุนเสริมการมีส่วนร่วมผ่านช่องทางทางการเมืองท้องถิ่น (สุปัญญาดา สุนทรนนท์, 2565: 280) ในทางกลับกัน เขต อบต. ซึ่งอยู่ในพื้นที่ชนบทมากกว่า ยังมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เน้นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้นำกับชาวบ้าน การมีส่วนร่วมจึงเป็นไปในลักษณะ “ตามความสมัครใจ” หรือขึ้นกับความสนิทสนมกับผู้นำท้องถิ่น ผู้นำมีบทบาทสูงในการกำหนดกรอบการมีส่วนร่วม เช่น หากผู้นำมีเจตจำนงประชาธิปไตยสูง ชาวบ้านก็จะได้รับโอกาสมากขึ้น แต่หากผู้นำไม่เปิดพื้นที่ การมีส่วนร่วมก็จะถูกจำกัดไปโดยปริยาย

5. ผลสัมฤทธิ์ของการมีส่วนร่วมต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย กรณีศึกษาจำนวนมากพบว่า ในเทศบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนมีผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย (กตัญญู แก้วหานาม, 2555: 46-49) เช่น การยับยั้งโครงการก่อสร้างที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงนโยบายด้านบริการสาธารณะ หรือการเพิ่มงบประมาณในด้านที่ประชาชนเรียกร้อง เป็นผลจากการใช้กลไกตามกฎหมายอย่างเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติหรือยื่นเรื่องต่อสภาเทศบาล ในขณะที่ อบต. แม้ประชาชนจะมีบทบาทในการให้ข้อมูลหรือร่วมแรงในโครงการต่าง ๆ แต่กลับพบว่า “เสียงของประชาชน” มักไม่สะท้อนในระดับนโยบายอย่างชัดเจน การตัดสินใจยังคงเป็นไปตามโครงสร้างอำนาจแบบบนลงล่าง ซึ่งลดทอนความเป็น “เจ้าของชุมชน” ของประชาชน

ข้อค้นพบจากการเปรียบเทียบ

1) เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายและการบริหารที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมเชิงนโยบายมากกว่า อบต. เช่น การตั้งสำนักงานทะเบียนท้องถิ่น, การรักษาความสงบเรียบร้อย, การแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมและยาเสพติด ส่วน อบต. มีอำนาจหน้าที่ที่จำกัด เช่น การสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานอื่น

2) แม้ อบต. จะต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เช่นเดียวกับเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติพบว่า หลาย อบต. ขาดทั้งบุคลากรที่มีความรู้ด้านกฎหมาย การเปิดเผยข้อมูล และระบบจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ ทำให้ประชาชนแม้จะสามารถร้องขอข้อมูลได้ตามกฎหมาย แต่กลับเข้าถึงข้อมูลได้น้อยกว่าประชาชนในพื้นที่เทศบาลที่มักมีระบบดิจิทัลหรือเว็บไซต์เผยแพร่ข้อมูล

3) วัฒนธรรมทางการเมืองมีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน โดยเทศบาลมีวัฒนธรรมประชาธิปไตยมากกว่า

4) การมีส่วนร่วมในเทศบาลส่งผลเชิงนโยบายและการตรวจสอบมากกว่า ขณะที่ อบต. เน้นการมีส่วนร่วมเชิงกิจกรรมและจิตอาสา

บทวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบนี้สะท้อนให้เห็นว่าการส่งเสริมความเป็นพลเมืองประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณาทั้งด้านโครงสร้างกฎหมาย กลไกการบริหาร วัฒนธรรมทางการเมือง และระดับการศึกษาของประชาชน การพัฒนาเทศบาลและ อบต. ให้มีบทบาทเชิงรุกในการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมจึงเป็นภารกิจสำคัญที่ต้องทำควบคู่กับการปรับปรุงกฎหมาย และการสร้างความตระหนักรู้ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะในการพัฒนาบทบาทของกฎหมายท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมพลเมืองประชาธิปไตย

การสร้างความเป็นพลเมืองประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นมิใช่เพียงเรื่องของเจตจำนงทางการเมือง หากแต่เป็นผลลัพธ์ของการพัฒนาทางกฎหมาย โครงสร้างการบริหาร และวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่หยั่งรากอยู่ในสังคม การศึกษาครั้งนี้สะท้อนให้เห็นความแตกต่างเชิงโครงสร้างและผลลัพธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งแม้ทั้งสองประเภทจะอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเดียวกันคือกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่บริบทและกลไกการดำเนินงานต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

จากบทวิเคราะห์พบว่า เทศบาลสามารถเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนได้มากกว่า อบต. ด้วยเหตุผลสำคัญคือระบบบริหารที่เป็นทางการมากกว่า การเข้าถึงทรัพยากร ความพร้อมของบุคลากร และวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในเขตเมืองที่ตื่นตัวกว่า องค์กรที่ดี อบต. ก็มีศักยภาพในฐานะกลไกใกล้ชิดชุมชน ซึ่งหากมีการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายและสนับสนุนจากภาครัฐอย่างเหมาะสม อบต. จะสามารถเป็นฐานการปลูกฝังประชาธิปไตยรากหญ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนมีข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติเพื่อพัฒนา “บทบาทของกฎหมายท้องถิ่นในการสร้างพลเมืองประชาธิปไตย” อย่างเป็นระบบ ดังนี้

1. ข้อเสนอเชิงนโยบายระดับกฎหมาย ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีการทบทวนและปรับปรุงพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลและ อบต. โดยเพิ่มเติมหมวดหรือมาตราเฉพาะที่รับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางนโยบาย เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายท้องถิ่น การจัดให้มีสมัชชาประชาชนตำบล

การให้สิทธิร้องทุกข์หรือถอดถอนผ่านกระบวนการง่ายและปลอดภัย รวมทั้งการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีเวทีประชุมชี้แจงข้อมูลนโยบายอย่างสม่ำเสมอ การบัญญัติให้มีคณะกรรมการพลเมืองท้องถิ่น (Local Citizens' Council) ควรมีกฎหมายกำหนดให้เทศบาล และ อบต. จัดตั้งคณะกรรมการพลเมืองขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกกลางระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหารในระดับท้องถิ่น โดยคณะกรรมการนี้จะมีอำนาจให้ข้อเสนอแนะ ตรวจสอบนโยบาย และสื่อสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประชาชน รวมถึงสามารถเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่นในฐานะผู้สังเกตการณ์ได้

2. ข้อเสนอเชิงปฏิบัติการระดับนโยบายสาธารณะ การพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งเทศบาล และ อบต. ควรพัฒนาเครื่องมือออนไลน์ เช่น เว็บไซต์แบบอินเทอร์แอคทีฟ แอปพลิเคชันมือถือ หรือช่องทางโซเชียลมีเดียอย่างเป็นระบบ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ติดตามแผนงาน และตรวจสอบการใช้งบประมาณได้ตลอดเวลา (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน), 2565) โดยรัฐควรสนับสนุนงบประมาณและอบรมบุคลากรในพื้นที่ให้สามารถจัดการระบบเหล่านี้ได้อย่างยั่งยืน การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการมีส่วนร่วมอย่างเป็นธรรม รัฐบาลกลางควรจัดสรรงบประมาณเฉพาะเพื่อกิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยกำหนดสัดส่วนจากรายได้ท้องถิ่น เช่น ร้อยละ 3 ของงบประมาณประจำปีของแต่ละ อบต. เพื่อให้ใช้ในการจัดเวทีสาธารณะ ส่งเสริมองค์กรชุมชน ฝึกอบรมพลเมือง และเผยแพร่ข้อมูลเชิงนโยบายอย่างต่อเนื่อง

3. ข้อเสนอเชิงพัฒนาศักยภาพประชาชนและเจ้าหน้าที่ จัดหลักสูตร “พลเมืองประชาธิปไตย” ในระดับท้องถิ่น ควรผลักดันให้สถานศึกษา หน่วยงานราชการ และองค์กรภาคประชาสังคมร่วมกันจัดหลักสูตรอบรมให้แก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่ เช่น หลักสูตรความรู้เรื่องสิทธิของตนเอง การมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น การตรวจสอบงบประมาณสาธารณะ ตลอดจนการใช้เครื่องมือทางกฎหมายในฐานะพลเมือง อบต. และเทศบาลสามารถใช้กลไกศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเป็นฐานในการดำเนินการ การพัฒนาเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นให้มีทัศนคติประชาธิปไตย เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความเข้าใจในหลักประชาธิปไตย และบทบาทของตนในฐานะผู้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่าผู้ควบคุม จึงควรจัดให้มีโครงการอบรมประจำปีโดยร่วมมือกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

4. ข้อเสนอเชิงโครงสร้างและการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจเชิงนโยบายแก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง กฎหมายควรบัญญัติให้เทศบาล และ อบต. มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับบริบทของตนเองมากขึ้น เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม หรือการศึกษา

โดยไม่ต้องไม่ถูกจำกัดด้วยกฎกระทรวงหรือระเบียบราชการส่วนกลางที่ทำให้ท้องถิ่นเป็นเพียงผู้รับคำสั่ง การกระจายอำนาจเช่นนี้จะเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีโอกาสกำหนดอนาคตของตนเองอย่างแท้จริง การเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการเงินแก่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแหล่งรายได้ที่มั่นคงและเป็นอิสระ เช่น การเก็บภาษีท้องถิ่นบางประเภทได้โดยตรง การมีสิทธิในรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตน หรือการร่วมทุนกับภาคเอกชนอย่างโปร่งใส ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นสามารถออกแบบนโยบายของตนโดยไม่ต้องพึ่งพารัฐส่วนกลางมากเกินไป

5. สรุปข้อเสนอในภาพรวม ข้อเสนอข้างต้นมีเป้าหมายเพื่อปรับบทบาทของกฎหมายท้องถิ่นให้สามารถเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความเป็นพลเมืองประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน โดยเริ่มจากการปรับเปลี่ยนกฎหมาย ปรับโครงสร้างการบริหาร เพิ่มศักยภาพประชาชน ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยี และสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในทุกกระดับ ทั้งนี้ การขับเคลื่อนต้องดำเนินควบคู่กันทั้งจากภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างเครือข่ายพลเมืองที่ตื่นรู้ มีศักยภาพ และสามารถปกป้องสิทธิของตนเองได้ในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- กัตติญญ แก้วหานาม. (2555). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล: ศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลนครขอนแก่นกับเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 10(2), 39–65.
- ปฐวิมา รุ่งนาค. (2555). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, บรรเจิด สิงคะเนติ และ วรัญญา ศรีริน. (2567). การปรับปรุงบทบาทและ การให้นิยามความหมายใหม่เรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 22(2), 7–28.
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540. (2540). *ราชกิจจานุเบกษา*, 114(46 ก), 1–15. 10 กันยายน 2540.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496). *ราชกิจจานุเบกษา*, 70(14), 1–6. 17 กุมภาพันธ์ 2496.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537. (2537). *ราชกิจจานุเบกษา*, 111(53 ก), 1–20. 2 ธันวาคม 2537.

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). *ราชกิจจานุเบกษา*, 134(40 ก), 1–127. 6 เมษายน 2560.
- วันวิสา แสงทิม. (2557). *ปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ: ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: บริษัทสหมิตรพรีนติ้งแอนด้อฟฟิสิซิง จำกัด.
- สุปัญญาดา สุนทรนนธ์. (2565). ปัจจัยความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รางวัลการบริหารจัดการที่ดี: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลโพสะ จังหวัดอ่างทอง. *วารสารมหาจุฬานาคารธรรมศน์*, 9(5), 372–387.
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2565). *ระบบท้องถิ่นดิจิทัล (Digital Government Platform)*. สืบค้นเมื่อ 30 มีนาคม 2568. จาก <https://www.dga.or.th/our-services/digital-platform-services/digital-government-platform/>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *ความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อัญญา ณ ระนอง. (2550). บทบาทของพื้นที่ประชาสังคม (Civic space) ในการเสริมสร้างพลังประชาชนผ่านการมีส่วนร่วม. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*, 5 (พิเศษ), 11–55. (การประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติครั้งที่ 1, พฤษภาคม–สิงหาคม 2550).
- Benjamin R. Barber. (2003). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. University of California Press.
- Carole Pateman. (2014). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press
- Cohen, E. F., & Ghosh, C. (2019). *Citizenship*. Cambridge, UK ; Medford, MA : Polity Press.
- Westheimer Joel and Kahne Joseph. (2004). What Kind of citizen? The politics of educating for democracy, *American Educational Research Journal*, volume 41 Issue 2.
- T.H. Marshall. 1950. *Citizenship and Social Class, and Other Essays*, Cambridge: CUP