

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมประสิทธิภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบล

ประสาน บุญโสภณ¹

พวงผกา บุญโสภณ²

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวทางปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมประสิทธิภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบล ผลการวิจัยพบว่า การเกิดขึ้นของสภาองค์กรชุมชนตำบลในตำบลและเขตพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทย ทำให้ประชาชนทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในด้านการวางแผนของท้องถิ่นและการสะท้อนปัญหาของโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นในการดำเนินงานในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของชุมชนและประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ ทำให้เกิดการสานพลังในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายปกครองท้องถิ่น และสภาองค์กรชุมชนตำบล อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ยังมีข้อบกพร่องบางประการในมาตรา 6 มาตรา 7 (2) มาตรา 21 (6) มาตรา 22 วรรคสอง และมาตรา 29 ซึ่งควรได้รับการแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และสมควรตราพระราชบัญญัติใหม่ออกมาฉบับหนึ่ง เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยชุมชนเข้มแข็ง พ.ศ.” มีหลักการให้องค์กรทั้งสามฝ่ายในตำบล/เขตพื้นที่ ซึ่งได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายปกครองท้องถิ่น และสภาองค์กรชุมชนตำบล ร่วมกันจัดให้มี “พื้นที่กลางของการพัฒนาตำบล” ขึ้นในทุกตำบล/เขตพื้นที่

คำสำคัญ: การส่งเสริมประสิทธิภาพ, สภาองค์กรชุมชนตำบล

¹รองศาสตราจารย์ และผู้อำนวยการหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

ที่อยู่ : 1761 ถนนพัฒนาการ เขตสวนหลวง กรุงเทพฯ 10250 โทร.02-320-2777

E-mail: Prasarn.boon@kbu.ac.th

²รองศาสตราจารย์ ประจำหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

ที่อยู่ : 1761 ถนนพัฒนาการ เขตสวนหลวง กรุงเทพฯ 10250 โทร.02-320-2777

E-mail: Puangpaka.boon@kbu.ac.th

Legal Measures for Efficiency Enhancement of the Sub-District Community Organization Councils

Prasarn Boonsobhak¹
Puangpaka Boonsobhak²

Abstract

The main objective of this research was to analyze and suggest guidelines for the improvement of legal measures to enhance the efficiency of the Sub-District Community Organization Councils. It was revealed that the emergence of the Sub-District Community Organization Councils in various sub-districts and other administrative areas of Thailand has promoted public participation on local development in all groups of people. The participation included local planning, problem reflection, and protection of community and individual rights as certified and protected by the Constitution of the Kingdom of Thailand. As a result, a consolidated strength was established among the local administration, local government (Sub-District Chief/ Village Headman) and Sub-District Community Organization Councils for solving problems. However, it was found that there were some weak points in Sections 6, 7 (2), 21 (6), 22 Paragraph 2 and 29 of the Community Organizations Councils Act B.E. 2551. Therefore, it is advisable that these sections should be amended and a new legislation entitled: “Resilient Community Act B.E.....” should be enacted. The main principle of this new legislation is to set up a “Sub-District Development Centre” in each sub-district/ administrative area comprising all three local organizations: local administration, local government, and Sub-district Community Organization Council. This centre will be the “Central Forum” of people and organizations in every sub-district/administrative area.

Key words: Efficiency enhancement, Sub-District Community Organizations Council

¹Associate Professor, Director of Master of Laws Program, Faculty of Law, Kasem Bundit University.
1761 Pattanakarn Road, Suanluang, Bangkok 10250. Tel.02-320-2777
e-mail: Prasarn.boo@kbu.ac.th

²Associate Professor in Master of Laws Program, Faculty of Law, Kasem Bundit University.
1761 Pattanakarn Road, Suanluang, Bangkok 10250. Tel.02-320-2777
E-mail: Puangpaka.boo@kbu.ac.th

บทนำ

นับตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นวันเริ่มใช้บังคับพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 (พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน, 2551) จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2562) เป็นเวลา 11 ปีเศษ ได้มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลขึ้นจำนวน 6,594 สภา ในตำบลและเขตพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทยซึ่งมีทั้งหมด 7,825 ตำบล/เขตพื้นที่ อย่างไรก็ตามจากการประเมินโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พบว่าในห้วงระยะเวลา 11 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ถึงแม้มีสภาองค์กรชุมชนตำบลเกิดเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ซึ่งได้ก่อให้เกิดแนวคิดในการพัฒนาที่ภาคประชาชนสามารถเข้าร่วมมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศได้ แต่ปรากฏการณ์ที่รับรู้ได้ คือ สภาองค์กรชุมชนตำบลส่วนมากยังไม่เข้มแข็ง ยังไม่สามารถดำเนินการกิจต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิผล ถึงแม้เป็นที่คาดหวังว่าจะเกิดมีสภาองค์กรชุมชนตำบลเต็มทุกตำบลและเขตพื้นที่ภายในปี พ.ศ. 2562 แต่ในเชิงคุณภาพยังต้องมีการพัฒนาต่อไป (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2560) การศึกษาเพื่อปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมประสิทธิภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เรื่องหนึ่งคณะผู้วิจัยจึงทำการวิจัยเรื่องนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาประวัติความเป็นมาของสภาองค์กรชุมชนตำบล แนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมประสิทธิภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบล

2. ศึกษาหลักกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชนและความเกี่ยวข้องกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบลกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และแผนปฏิรูปประเทศไทยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับระบบสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง

3. วิเคราะห์และเสนอมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมประสิทธิภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบล

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary research) ประกอบกับการสัมภาษณ์เจาะลึก (Indepth interview) ดำเนินการวิจัยโดยทำการสืบค้นข้อมูลจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตำรา วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และการสัมภาษณ์บุคคล ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informants) ซึ่งได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ 2 คน เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับสภาองค์กรชุมชนตำบลในตำบลและเขตพื้นที่ต่าง ๆ 2 คน และผู้นำชุมชนในพื้นที่ซึ่งทำกิจกรรมเกี่ยวกับสภาองค์กรชุมชนตำบล 4 คน รวมทั้งหมด 8 คน แล้วนำข้อมูลที่ได้มาจากการสืบค้นเอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึกมาวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

1. ทราบประวัติความเป็นมาของสภาองค์กรชุมชนตำบล แนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมประสิทธิภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบล

2. ทราบหลักกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชนและความเกี่ยวข้องกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบลกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และแผนปฏิรูปประเทศไทยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับระบบสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง

3. ได้แนวทางการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมประสิทธิภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบล

4. สภาองค์กรชุมชนตำบลในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอาจนำผลของการวิจัยนี้ไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและเสนอให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เพื่อส่งเสริมกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดียิ่งขึ้น

ผลการวิจัย

1. ผลกระทบของการเกิดมีขึ้นของสภาองค์กรชุมชนตำบลที่มีต่อประชาชนในท้องถิ่นและระบบการปกครองของประเทศไทย

1.1 การเกิดมีขึ้นของสภาองค์กรชุมชนตำบลในตำบลและเขตพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ก่อให้เกิดผลดีมาต่อประชาชนในท้องถิ่นและระบบการปกครองของประเทศไทย กล่าวคือทำให้ประชาชนทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งในด้านการวางแผนของท้องถิ่นและการสะท้อนปัญหาของโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นในการดำเนินงานในพื้นที่ เป็นงานที่จะนำมาบูรณาการกับแผนของ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นแผนพัฒนาระดับตำบล เป็นการสะท้อนความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนให้แก่ อบต. ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาในระดับชุมชนได้ เป็นการต่อยอดการพัฒนาในระดับชุมชนและเป็นการสร้างประชาธิปไตยทางตรงในระดับท้องถิ่น เป็นผลดีต่อระบบการปกครองของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของชุมชนและประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ แต่ประชาชนแต่ละคนไม่มีกำลังพอที่จะดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ การที่กฎหมายสนับสนุนให้ประชาชนรวมกันเป็นกลุ่มหรือองค์กร ทำให้ประชาชนมีกำลังมากขึ้นพอที่จะดำเนินการได้ตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ ส่วนในเชิงผลลบหรือในด้านข้อติดขัดก็มีบ้างในบางพื้นที่ เนื่องจากข้าราชการในบางพื้นที่ยังถือว่าข้าราชการเป็นใหญ่ ไม่ค่อยรับฟังความคิดเห็นของชาวบ้าน ข้าราชการคิดเองทำเอง อย่างไรก็ตามในภาพรวมทั้งประเทศ กล่าวได้ว่าการเกิดมีขึ้นของสภาองค์กรชุมชนตำบลส่งผลดีมาต่อท้องถิ่นและระบบการปกครองของประเทศ

1.2 ในพื้นที่ตำบลต่าง ๆ นั้น ส่วนมากกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ ในตำบลอยู่แล้ว จึงเข้ามาเป็นสมาชิกของสภาองค์กรชุมชนตำบลกันมากในฐานะตัวแทนของกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ ในตำบล ดังนั้น จึงไม่มีช่องว่างระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบลกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในส่วนนายก อบต. หรือนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองท้องถิ่นในตำบลนั้น สภาองค์กรชุมชนตำบลมักจะเชิญมาเป็นที่ปรึกษาของสภาองค์กรชุมชนตำบล ซึ่งเอื้อให้เกิดการประสานงานและบูรณาการงานของสภาองค์กรชุมชนตำบลกับองค์การบริหารส่วน

ตำบล หรือเทศบาล แล้วแต่กรณี และเป็นการหนุนเสริมซึ่งกันและกันด้วย สภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเสมือนคนทำงานแทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายก อบต. และนายกเทศมนตรีในหลาย ๆ เรื่องในตำบล เช่น เรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ เรื่องป่า น้ำ ดิน เรื่องเหล่านี้มีองค์รภาครัฐรับผิดชอบ แต่ทำงานไม่ได้ผล เพราะเมื่อภาครัฐทำ ก็มุ่งแต่บังคับตามกฎหมาย หลายเรื่องไม่ได้ผล เช่น เรื่องยับยั้งการบุกรุกป่าไม้สุดท้ายก็ชุมชนเป็นผู้ทำ ชุมชนดูแลกันในรูปแบบชุมชน ในที่สุดป่าก็อุดมสมบูรณ์ ดังนั้น ถ้าทำความเข้าใจอย่างถูกต้องแล้ว จะเห็นว่าสภาองค์กรชุมชนตำบลไม่เป็นภัยคุกคามต่อสถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายก อบต. และนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่นเดิม ในภาพรวมทั้งประเทศ ผู้บริหารท้องถิ่น (นายก อบต./นายกเทศมนตรี) และผู้ปกครองท้องถิ่น (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) ที่ไม่เห็นด้วยกับการมีสภาองค์กรชุมชนตำบลและมองว่าสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นภัยคุกคามพวกเขา กลัวเป็นคู่แข่ง มีประมาณ 30% เท่านั้น แต่ส่วนใหญ่ประมาณ 70% เห็นว่าสภาองค์กรชุมชนตำบลไม่เป็นภัยคุกคามพวกเขา ทำงานร่วมกันได้ (กองสอน, 2562) สภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นองค์กรสนับสนุนให้การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทำให้เกิดการสานพลังกันในการแก้ไขปัญหา ร่วมกันของทั้งสามฝ่าย คือ ท้องถิ่น (นายก อบต./นายกเทศมนตรี) ท้องที่ (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) และท้องทุ่ง (สภาองค์กรชุมชนตำบล) สามฝ่ายนี้ไม่เป็นภัยคุกคามกัน

2. ผลของการที่พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 กำหนดให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐส่งเสริม สนับสนุน ให้ความร่วมมือ รวมทั้งอุดหนุนค่าใช้จ่ายแก่สภาองค์กรชุมชนตำบล

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 22 มาตรา 29 มาตรา 34 และ มาตรา 39 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งเสริม สนับสนุนให้ความร่วมมือรวมทั้งอุดหนุนค่าใช้จ่ายแก่สภาองค์กรชุมชนตำบล แต่ในทางปฏิบัติมีเพียงสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนตำบล (องค์การมหาชน) เพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่ดำเนินการเรื่องนี้อย่างเต็มที่ ทั้งในด้านการส่งเสริมการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล การสนับสนุนงบประมาณสำหรับดำเนินกิจการให้แก่สภาองค์กรชุมชนตำบลต่าง ๆ การเชื่อมโยงให้เกิดการเรียนรู้ระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบลต่าง ๆ ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน ตลอดจนการช่วยประชาสัมพันธ์และถอดองค์ความรู้ของสภาองค์กรชุมชนตำบลที่เป็นรูปธรรมสู่สาธารณะ ฯลฯ

ส่วนการสนับสนุนและส่งเสริมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีน้อย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนมากยังมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ดังกล่าว ในปัจจุบันถ้าสภาองค์กรชุมชนตำบลใดทำแผนงานเกี่ยวข้องกับงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็มาสนับสนุนบ้างเท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่สนับสนุนสภาองค์กรชุมชนตำบลในลักษณะนี้มีประมาณ

ครั้งหนึ่งเท่านั้น ในด้านการส่งเสริมและสนับสนุนโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ในบางจังหวัดที่ประชุมระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลสามารถทำแผนเสนอองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายบางส่วนในการดำเนินการจัดประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายให้แก่สภาองค์กรชุมชนตำบลในลักษณะนี้มีเพียงประมาณ 15% ของจำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศเท่านั้น (เมืองเฉลิม, 2562)

ปัญหานี้อาจเกิดจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 22 วรรคสอง และมาตรา 29 ซึ่งใช้ถ้อยคำว่า “อาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่าย” ซึ่งมีความหมายว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายแก่สภาองค์กรชุมชนตำบลหรือไม่ก็ได้ ในช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน จึงปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนมากไม่ค่อยให้ความสนใจที่จะให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายแก่สภาองค์กรชุมชนตำบล

3. ผลของการที่แผนปฏิรูปประเทศไทยกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาตำบล

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 257 ถึงมาตรา 261 กำหนดให้มีการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ (รัฐธรรมนูญ, 2560) รัฐบาลไทยจึงได้ประกาศแผนการปฏิรูปประเทศโดยประกาศในราชกิจจา

นุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2561 (ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี, 2561) กำหนดให้มีการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ 11 ด้าน คือ ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านเศรษฐกิจ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านสังคม ด้านพลังงาน และด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ในส่วนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสังคมได้ศึกษาและพบว่า ถึงแม้การพัฒนาในระดับชุมชนในประเทศไทยมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แต่การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนยังมีข้อจำกัดเนื่องจากในปัจจุบันชุมชนที่เข้มแข็งยังมีอยู่ในสัดส่วนน้อย ประกอบกับแนวคิดของภาครัฐในการพัฒนายังเป็นลักษณะจากบนลงล่าง (top down) โดยมองชุมชนเป็นผู้ถูกพัฒนา เป็นเหตุให้สิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรในชุมชนยังถูกจำกัดและไม่มีความหมายใดกำหนดเนื้อหา รายละเอียดของสิทธิดังกล่าวไว้ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดไว้แล้ว และยังมีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่ดินระหว่างรัฐกับชุมชนด้วย ซึ่งคาดว่าในปัจจุบันที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ รวมจำนวนไม่น้อยกว่า 797,848 ไร่ มีประชาชนอยู่อาศัยและทำกินรวมจำนวนมากกว่า 11,919,006 คน นอกจากนี้ทุนของคนในชุมชนยังถือว่าจำกัด โดยคนไทยจำนวนประมาณ 2.2 ล้านคนอยู่ในสถานะเปราะบาง คนไทยร้อยละ 40 ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ร้อยละ 37 ไม่มีโฉนดที่ดิน ส่วนที่เหลือไม่มีที่ดินเพียงพอในการทำมาหากิน เมื่อ

ปี พ.ศ. 2556 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ทำการสำรวจ การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร พบว่า พื้นที่ เกษตรกรรมทั้งหมดจำนวนมากกว่า 149.24 ล้านไร่ ร้อยละ 52 เป็นพื้นที่เช่า ร้อยละ 20 ติด จานอง และอีก 1.15 แสนไร่ถูกนำไปขายฝากซึ่ง มีความเสี่ยงที่ที่ดินจะหลุดจากมือเกษตรกรไป เป็นของเจ้าหนี้หรือระบบหรือสถาบันการเงินทั้ง ของรัฐและเอกชน หากเกษตรกรไม่สามารถชำระ หนี้ได้ตามกำหนด ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่มีบทบาท สนับสนุนชุมชนมีจำนวนมากกว่า 60 หน่วยงาน/ องค์กร แต่ต่างก็มีพันธกิจและตัวชี้วัดของตนเอง และไม่มีบูรณาการการทำงานโดยใช้ชุมชนเป็น ฐานอย่างแท้จริง (คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ด้านสังคม, 2560)

แผนปฏิรูปประเทศไทยในด้านสังคม เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 4 นอกจาก กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูประบบสร้างเสริม ชุมชนเข้มแข็งในด้านสิทธิและบทบาทของชุมชน แล้ว ยังกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และกฎระเบียบที่ เกี่ยวข้อง เพื่อให้สภาองค์กรชุมชนตำบลเป็น ศูนย์กลางของการพัฒนาตำบลด้วย กล่าวคือ สภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นสภาของประชาชนใน ตำบลมีบทบาทร่วมที่สำคัญกับหน่วยงานของรัฐ และ องค์กรปกครองท้องถิ่น ใน กระบวนการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบาย สาธารณะในระดับชุมชนท้องถิ่นและระดับชาติ ทั้งนี้ ต้องมีการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการ ความรู้ การจัดการกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของประชาชนในตำบลและ ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย โดยกำหนด ตัวชี้วัดไว้ว่า มีกฎหมายและแผนพัฒนาระบบ

และโครงสร้างการสนับสนุนสภาองค์กรชุมชน ตำบลภายใน 2 ปี (คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ด้านสังคม, 2560)

3.2 ในปัจจุบันในตำบลต่าง ๆ ของ ประเทศไทย มี 3 เสือในตำบล คือ ท้องถิ่น (นายก อบต./นายกเทศมนตรี) ท้องที่ (กำนัน/ ผู้ใหญ่บ้าน) และท้องทุ่ง (สภาองค์กรชุมชน ตำบล) ถ้าแก้ไขกฎหมายกำหนดให้สภาองค์กร ชุมชนตำบลเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาตำบล อาจมีความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ ซึ่งจากการ สัมภาษณ์เจาะลึกประธานสภาองค์กรชุมชน ตำบลท่านหนึ่งในจังหวัดน่าน ได้ข้อมูลว่า เคย จัดประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลเพื่อเป็น ศูนย์กลางของการพัฒนาตำบล ประธานสภา องค์กรชุมชนตำบลได้เชิญกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ นายก อบต. มาประชุมด้วย ระยะแรกเขาก็มา ต่อมาเขาไม่ได้เป็นพระเอกในที่ประชุม เขาก็ท้วง ว่าทำไมไม่ใช้คำว่า “ประชุมตำบล” ภาค ประชาชนจึงเสนอรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหความ ขัดแย้งนี้ จึงเกิดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยชุมชนเข้มแข็ง โดยมีแนวทางการพัฒนาให้มี “พื้นที่กลางของตำบล” ในทุกเรื่อง ทั้งในเรื่อง การพัฒนา การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ยุติธรรมชุมชน และการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งมีข้อดี คือ ช่วยประสานงานการพัฒนาในระดับตำบลให้เป็น หนึ่งเดียวกัน ทุกคนทุกฝ่ายจะมีส่วนร่วมเป็น เจ้าของ “พื้นที่กลางของการพัฒนาตำบล” การ แก้ไขปรับปรุงดังกล่าวจะทำให้เป็นการทำงาน เชิงประสานกัน จะเป็นผลดีมากกว่าผลเสีย แต่ ต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงตามกระบวนการ โดยใช้แนวทางของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยชุมชนเข้มแข็งเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อ พัฒนาไปสู่การตราเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วย

ชุมชนเข้มแข็ง (Resilient Community Act) ต่อไป (กองสอน, 2562) “พื้นที่กลางของการพัฒนาตำบล” เป็นศูนย์กลางของการร่วมมือกันของทุกฝ่ายในการพัฒนาตำบล โดยการประสานพลังกันของ 3 เสือ ในตำบล คือ ท้องถิ่น (นายก อบต./นายกเทศมนตรี) ท้องที่ (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) และท้องทุ่ง (สภาองค์กรชุมชนตำบล) มีใช้ให้ทุกฝ่ายมาร่วมประชุมและทำงานกันในสภาองค์กรชุมชนตำบลเท่านั้น

3.3 ข้อจำกัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลประการหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 7(2) กำหนดข้อจำกัดไม่ให้สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล แต่เปิดโอกาสให้ท้องที่ (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) เป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลได้ เรื่องนี้มีข้อสังเกตว่า ท้องที่ (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ระดับตำบลและหมู่บ้าน ทำงานด้านการปกครอง ไม่มีงบประมาณที่จะสนับสนุนสภาองค์กรชุมชนตำบล แต่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลได้ ในขณะที่ท้องถิ่น (อบต., เทศบาล, เขตในกรุงเทพมหานคร) มีงบประมาณ แต่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลไม่ได้ ซึ่งเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งของการที่ท้องถิ่น (อบต., เทศบาลหรือเขตในกรุงเทพมหานคร) จะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสภาองค์กรชุมชนตำบล และสนับสนุนงบประมาณให้แก่สภาองค์กรชุมชนตำบล เพื่อแก้ไขข้อจำกัดนี้ จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบล พ.ศ. 2551 มาตรา 7 (2) เปิดโอกาสให้ท้องถิ่น (นายก อบต., นายกเทศมนตรี, หรือผู้อำนวยการเขตแล้วแต่กรณี) เข้ามาร่วมเป็นองค์ประกอบในสภาองค์กรชุมชนตำบลได้ด้วย

3.4 บทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอีกมาตราหนึ่ง คือ มาตรา 21(6) ซึ่งบัญญัติว่า “ให้สภาองค์กรชุมชนตำบลมีภารกิจดังต่อไปนี้ (6) จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในทางปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติหลายคนเข้าใจต่างกัน ชาวบ้านส่วนหนึ่งสับสนว่าคำว่า “เวที” กับ “การประชุม” มีความหมายเหมือนกันหรือไม่? บางคนคิดว่าการประชุมของสภาองค์กรชุมชนตำบลก็คือการจัดเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนนั่นเอง ไม่ต้องจัดเวทีซ้ำซ้อนกับการประชุมของสภาองค์กรชุมชนตำบลขึ้นมาอีก แต่บางคนคิดว่าการประชุมของสภาองค์กรชุมชนตำบลไม่ใช่การจัดเวที การประชุมก็คือการประชุม ไม่ใช่การจัดเวที เพื่อเป็นการปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรา 21(6) ต้องมีการจัดเวทีขึ้นมาอีกต่างหาก จึงควรแก้ไขบทบัญญัตินี้ให้ชัดเจน ส่วนถ้อยคำอื่น ๆ ในมาตรา 21 นี้เขียนไว้ครอบคลุมดีแล้ว ภาคประชาชนสามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง

4. มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมประสิทธิภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบล

ประสิทธิภาพขององค์กร หมายถึง ความสามารถหรือความคล่องแคล่วขององค์กรในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรให้สำเร็จลุล่วงได้ตามเป้า (target) ที่กำหนดไว้ได้ครบถ้วนและเสร็จภายในเวลาที่กำหนด (ประสิทธิภาพรัฐสภ. และคณะ, 2541)

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 นับถึงปัจจุบัน เป็นเวลา 11 ปีเศษ กฎหมายฉบับนี้มีผลให้เกิดมีสภาองค์กรชุมชน

ตำบลขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย จำนวนมากกว่า 6,500 สภา จากจำนวนตำบล และเขตพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ 7,825 ตำบล/เขตพื้นที่ แต่จากการประเมินโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนตำบล (องค์การมหาชน) ประกอบกับผลการวิจัยเชิงสำรวจของอาจารย์ ภูมิปาณิก อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา เรื่อง ปัญหาและทางออกในการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลในเขตภาคตะวันออก สรุปได้ว่าถึงแม้เป็นที่คาดการณ์ว่าภายในปี พ.ศ. 2562 จะมีสภาองค์กรชุมชนตำบลเกิดขึ้นเต็มทุกตำบลและเขตพื้นที่ของประเทศไทย แต่การดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบลในภาพรวมยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร สภาองค์กรชุมชนตำบลส่วนมากยังไม่เข้มแข็ง จะต้องมีการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบลต่อไป (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2560 และ ภูมิปาณิก, 2559)

จากการสัมภาษณ์เจาะลึกบุคคลต่าง ๆ ทั้งผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ (แสงศักดิ์, 2561; ภักดิธนากุล, 2562) เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับสภาองค์กรชุมชนตำบลในพื้นที่ตำบลและเขตพื้นที่ต่าง ๆ (การะสุวรรณ, 2562; เมืองเฉลิม, 2562) และผู้นำชุมชนในพื้นที่ซึ่งทำกิจกรรมเกี่ยวกับสภาองค์กรชุมชนตำบลในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย (สังข์ชู, 2562; กองสอน, 2562; เจริญทรัพย์, 2562; สุวรรณหงส์, 2562) พบว่า การที่สภาองค์กรชุมชนตำบลส่วนมากยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควรนั้นเนื่องจากสาเหตุต่าง ๆ หลายประการ สาเหตุสำคัญที่สุด คือ การรีบเร่งเกินไปในการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสภาองค์กร

ชุมชนตำบล เนื่องจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) มีข้อจำกัดในการดำเนินการให้มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลตามระยะเวลาและงบประมาณที่รัฐบาลสนับสนุน โดยจำนวนสภาองค์กรชุมชนตำบลที่จัดตั้งเพิ่มขึ้นถูกกำหนดเป็นดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicator : KPI) อย่างหนึ่งของสถาบันฯ สถาบันฯ จึงเร่งรัดและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลเพิ่มขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนด ทำให้เกิดข้อบกพร่องหลายประการในการจัดตั้งและจัดแจงการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล คือ การสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนในพื้นที่เป้าหมายยังไม่เพียงพอ ประชาชนในพื้นที่ขาดความรู้ความเข้าใจในประโยชน์ของการมีสภาองค์กรชุมชนตำบล กระบวนการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลไม่ได้ออกแบบให้เกิดการเรียนรู้ก่อนมีการจัดตั้ง การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลดำเนินการอย่างลัดขั้นตอน โดยใช้เพียงเอกสารเป็นเครื่องมือ แต่ขาดการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น

นอกจากนี้ยังมีสาเหตุอื่น ๆ อีก เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการบริหาร เมื่อตั้งขึ้นมาแล้วเป็นองค์กรที่บริหารเชิงแนวตั้ง ไม่เป็นองค์กรเชิงแนวราบซึ่งต้องทำงานในเชิงประสานกัน ปัญหาเกี่ยวกับการเงิน การขาดแคลนงบประมาณสำหรับดำเนินการของสภาฯ และไม่ได้รับการสนับสนุนหรือการอุดหนุนค่าใช้จ่ายจากกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน และนายก อบต./นายกเทศมนตรี ขาดการบูรณาการกับหน่วยงานหรือองค์กรในระดับท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ เช่น โครงการ เครื่องมือ เทคโนโลยี งบประมาณ ฯลฯ สาเหตุต่าง ๆ ที่ทำให้การดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบลไม่มี

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควรดังกล่าว จะต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงโดยใช้มาตรการทางกฎหมายประกอบกับมาตรการทางการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. การใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบล

1.1 ควรเพิ่มความต่อเนื่องเป็นวรรคสามของมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

“ที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบล อาจแต่งตั้งสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่ปรึกษาของสภาองค์กรชุมชนตำบลได้ตามจำนวนซึ่งที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลเห็นสมควร”

และควรแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 7 (2) ดังนี้ มาตรา 7 เดิม บัญญัติว่า “สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลตามมาตรา 6 (1) และ (2) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (2) ไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันคัดเลือก” แก้ไขเป็น “สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลตามมาตรา 6 (1) และ (2) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (2) ไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้มีตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของ

พรรคการเมืองในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันคัดเลือก”

เหตุผล บทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 6 และ มาตรา 7 (2) ในปัจจุบันเป็นข้อจำกัดมิให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.,เทศบาล, เขตในกรุงเทพมหานคร) เข้ามาเป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล การส่งเสริม สนับสนุนหรืออุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบลจึงมีน้อย

การแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติในสองมาตราดังกล่าว เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นองค์ประกอบหนึ่งของสภาองค์กรชุมชนตำบลได้ในฐานะสมาชิกหรือที่ปรึกษา แล้วแต่กรณี จะมีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาองค์กรชุมชนตำบลใกล้ชิดกันมากขึ้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสนับสนุนและอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการและโครงการต่าง ๆ ของสภาองค์กรชุมชนตำบลได้มากขึ้นด้วย

1.2 ควรแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 21 (6) ดังนี้ มาตรา 21(6) เดิม บัญญัติว่า “ให้สภาองค์กรชุมชนตำบลมีภารกิจดังต่อไปนี้ (6) จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน”

แก้ไขเป็น “ให้สภาองค์กรชุมชนตำบลมีภารกิจดังต่อไปนี้ (6) จัดให้มีเวทีสาธารณะการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน”

เหตุผล บทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 21 (6) ใน

ปัจจุบัน ใช้คำว่า “จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกัน” บทบัญญัตินี้ผู้ปฏิบัติหลายคนเข้าใจต่างกัน ชาวบ้านส่วนหนึ่งสับสนว่าคำว่า “เวที” กับ “การประชุม” มีความหมายเหมือนกันหรือไม่? ความเข้าใจที่แตกต่างกันนำไปสู่การสับสนในการปฏิบัติ จึงควรแก้ไขบทบัญญัตินี้ให้ชัดเจน และเนื่องจากในปัจจุบันการประชุมของชาวบ้านในชุมชนต่าง ๆ ใช้คำว่า “เวทีสาธารณะ” ดังนั้นจึงควรแก้ไขคำนี้เป็น “เวทีสาธารณะ” เพื่อให้ชัดเจนขึ้นและมีความหมายแตกต่างกับการประชุมตามปกติของสภาองค์กรชุมชนตำบล

การแก้ไขบทบัญญัติในมาตรานี้ดังกล่าวจะทำให้มีความชัดเจนว่าการจัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนตามที่กำหนดในมาตรา 21 (6) เป็นการจัดให้มีเวทีสาธารณะแตกต่างจากการประชุมตามปกติของสภาองค์กรชุมชนตำบล ชาวบ้านสามารถปฏิบัติเป็นรูปแบบเดียวกันได้ทุกตำบลและเขตพื้นที่ทั่วประเทศ

1.3 ควรแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 22 วรรคสอง และ มาตรา 29 ดังนี้

มาตรา 22 วรรคสอง เดิมบัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภาองค์กรชุมชนตำบลอยู่ในเขตอาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด”

แก้ไขเป็น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภาองค์กรชุมชนตำบลอยู่ในเขตสามารถให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปได้ตามสถานะงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง”

มาตรา 29 เดิมบัญญัติว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด”

แก้ไขเป็น “องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปได้ตามสถานะงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง”

เหตุผล บทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 22 วรรคสอง และมาตรา 29 ในปัจจุบัน ใช้คำว่า “อาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่าย” ซึ่งตีความได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายแก่สภาองค์กรชุมชนตำบลหรือไม่ก็ได้ ในช่วงเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ค่อยให้ความสนใจที่จะให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายแก่สภาองค์กรชุมชนตำบล ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และยุทธศาสตร์แห่งชาติ 20 ปีกำหนดให้มีบูรณาการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องสนับสนุนการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นรวมทั้งกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบลด้วย

การแก้ไขบทบัญญัติในสองมาตรานี้ จะมีผลให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมั่นใจว่าการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สภาองค์กรชุมชนตำบลมี

กฎหมายรองรับ เมื่อได้ดำเนินการแล้วถ้า ส.ต.ง. ตรวจสอบ ก็สามารถให้คำตอบแก่ ส.ต.ง.ได้ว่าทำถูกต้องตามกฎหมาย และการตั้งงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องนี้ ก็จะสามารถดำเนินการได้ตามความเหมาะสมกับสถานะของงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง มิใช่ต้องดำเนินการตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

1.4 ควรตราพระราชบัญญัติว่าด้วยชุมชนเข้มแข็ง (Resilient Community Act)

ควรมีการตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่ออกมาฉบับหนึ่ง เรียกว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยชุมชนเข้มแข็ง พ.ศ. โดยมีหลักการให้องค์กรทั้งสามฝ่ายในตำบล/เขตพื้นที่ คือ ท้องถิ่น (นายก อบต. /นายกเทศมนตรี) ท้องที่ (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) และท้องทุ่ง (สภาองค์กรชุมชนตำบล) ร่วมกันจัดให้มี “พื้นที่กลางของการพัฒนาตำบล” ขึ้นในแต่ละตำบล/เขตพื้นที่ เพื่อเป็นศูนย์รวมของประชาชนและองค์กรทุกฝ่ายในตำบล/เขตพื้นที่ในการมีบทบาทร่วมที่สำคัญกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกระบวนการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะทั้งในระดับชุมชนท้องถิ่นและระดับชาติ

เหตุผล เนื่องจากแผนการปฏิรูปประเทศซึ่งรัฐบาลได้ประกาศเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2561 กำหนดให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาตำบล แต่ตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ในตำบลต่าง ๆ ของประเทศไทยมีองค์กรซึ่งมีอำนาจ

หน้าที่ตามกฎหมาย 3 องค์กร ซึ่งเรียกกันอย่างไม่เป็นทางการว่า 3 เสือในตำบล คือ ท้องถิ่น (นายก อบต. /นายกเทศมนตรี) ท้องที่ (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) และท้องทุ่ง (สภาองค์กรชุมชนตำบล) การที่จะแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีผลให้สภาองค์กรชุมชนตำบลเพียงองค์กรเดียวเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาตำบล จะเป็นการละเลยความสำคัญขององค์กรอื่น ๆ ในตำบล ดังนั้น การดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศในเรื่องนี้จึงควรปรับเปลี่ยนเป็นการตราพระราชบัญญัติออกมาใหม่ฉบับหนึ่งเรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยชุมชนเข้มแข็ง พ.ศ.” จะเป็นการสร้างเสริมความสามัคคีของประชาชนและองค์กรทุกฝ่ายในตำบล/เขตพื้นที่ และทำให้แผนการปฏิรูปประเทศในด้านการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนเกิดประสิทธิผลสูงสุด

2. การใช้มาตรการทางการพัฒนาการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบล

การส่งเสริมประสิทธิภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบล นอกจากต้องดำเนินการโดยใช้มาตรการทางกฎหมายแล้ว ยังต้องใช้มาตรการทางการพัฒนาการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ประกอบด้วย กล่าวคือ

2.1 การสนับสนุนการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล ต้องเริ่มจากการปูพื้นฐานโดยการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่คนกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยในพื้นที่ ให้เห็นประโยชน์ของการมีสภาองค์กรชุมชนในตำบล และหน่วยงานภาครัฐต้องไม่เป็นผู้จัดตั้งกลุ่ม ต้องเป็นเพียงผู้สนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่รวมตัวกันเพื่อจัดตั้งกลุ่มเท่านั้น การจัดตั้งกลุ่มและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่ม ต้องให้ประชาชนคิดเอง ทำเอง หน่วยงานภาครัฐเป็นเพียงผู้หนุนเสริมเท่านั้น

2.2 ในการจัดตั้งและการดำเนินกิจกรรมของสภาองค์กรชุมชนตำบลต้องมีการสร้างความเข้าใจให้ตัวแทนและสมาชิกของกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ในตำบลเกี่ยวกับกรอบแนวคิดเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการให้มีสภาองค์กรชุมชนตำบล โดยต้องออกแบบให้ตัวแทนและสมาชิกของกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ในตำบลเกิดการเรียนรู้ก่อนมีการจัดตั้ง กระบวนการจัดตั้งและจัดแจ้งการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลต้องมีใช้เพียงการแสดงเอกสารเท่านั้น แต่ต้องเน้นการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง

2.3 เมื่อจัดตั้งและจัดแจ้งการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลแล้ว การดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบลต้องมีใช้การดำเนินการในลักษณะขององค์กรเชิงแนวตั้ง แต่ต้องดำเนินการในลักษณะขององค์กรเชิงแนวราบ คือทำงานในเชิงประสานกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่ และสภาองค์กรชุมชนตำบลจะต้องมี “แผนพัฒนา” ในเรื่องต่าง ๆ ตามภารกิจหน้าที่ โดยทำแผนเสนอต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประสานงบประมาณในการสนับสนุนแผนของสภาองค์กรชุมชนตำบล

2.4 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นในพื้นที่รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรสนับสนุนงบประมาณให้แก่สภาองค์กรชุมชนตำบลอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ไม่ควรกำหนดระยะเวลาให้เกิดการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลให้เสร็จโดยเร็วเกินไป แต่ควรให้เป็นกระบวนการตามธรรมชาติตามความพร้อมของประชาชนในแต่ละพื้นที่

2.5 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ควรสนับสนุนให้ประธานและสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลไปเรียนรู้การดำเนินกิจกรรมของสภาองค์กรชุมชนในตำบลอื่น ๆ ที่มีประสบการณ์และประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาของชุมชนและการพัฒนาท้องถิ่น

2.6 สถาบันการศึกษาต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งในปัจจุบันมีการปรับบทบาทเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นควรสนับสนุนงานด้านวิชาการและเทคนิคการปฏิบัติงานต่าง ๆ แก่บุคลากรของสภาองค์กรชุมชนตำบล เพื่อให้สภาองค์กรชุมชนตำบลสามารถสร้างกลไกพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดียิ่งขึ้น

References

- Chareonsab, Sangkom. (2562). Chairperson of Tesaban Muang Surin Sub-district Community Organizations Council and Advisor to the Committee of the Community Organizations Development Institute (public organization). **Interview**. 30 January 2562.
- Community Organization Council Act B.E. 2551. (2551). **Royal Gazette**. 125, 31 Gor (8 February 2551): 26 – 38.

- Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. (2560). **Royal Gazette** 134, 40 Gor (6 April 2560): 1 – 90.
- Kongsorn, Thikamporn. (2562). Chairperson of Bua-yai Sub-district Community Organizations Council, Na-noi District, Nan Province and Expert Committee of the Community Organizations Development Institute (public organization). **Interview**, 29 January 2562.
- Muangchalerm, Thanapon. (2562). Manager of the Office of the Secretary of the Community Organizations Council, the Community Organizations Development Institute (public organization). **Interview**, 7 March 2562.
- Notification of the Office of the Prime Minister re: The Notification on Thailand's National Reform Plans. **Royal Gazette** 135, 24 Gor (6 April 2561): 1 – 2.
- Pakdeethanakul, Jaran. Constitutional Court judge. **Interview**, 20 February 2562.
- Parasuwan, Somchart. Director of the Community Organizations Development Institute. **Interview**, 5 March 2562.
- Prasitratsin, Suchart et al. (2541). **Efficiency and Effectiveness of the Sub-district Administration Organizations: Problems, Obstacles, and Solutions**. A research submitted to the National Institute of Development Administration.
- Phooripanik, Theerapong. (2559). Problems and Solutions regarding the Mobilization of Community Organizations Councils in Sub-district Level in the Eastern Part of Thailand. **Journal of Politics, Administration, and Law**. Burapa University, 3rd Year, 2nd Issue [On line], available at www.polsci-law.buu.ac.th/journal/document/3-2/6.pdf [20 March 2561].
- Sawangsak, Chanchai. (2561). Vice-President of the Supreme Administrative Court. **Interview**, 29 September 2561.
- Sungchu, Kaew. (2562). Expert of the Provincial Meeting of the Sub-district Community Organizations Council, Pattalung Province, and member of the Expert Committee of the Community Organizations Development Institute (public organization). **Interview**, 29 January 2562.
- Suwannahong, Pairoj. (2562). Committee of Bang-kor-lam Sub-district Community Organizations Council, Bangkok Metropolitan, and member of the Committee of the Community Organizations Development Institute (public organization). **Interview**, 12 February 2562.



The Community Organizations Development Institute (public organization). (2560). **A Decade of the Sub-district Community Organizations Councils, Implementation of the King's Philosophy, Moving forward to Reform Thailand.** Brochure distributed at the National Meeting of the Sub-district Community Organizations Councils No. 1/2560 at the Community Organizations Development Institute (public organization), 14 – 15 December 2560.

The Social Committee under Thailand's National Reform Council. (2560). National Reform Plan on Social Aspect. **Royal Gazette** 135, 24 Gor (6 April) : 1- 2.