



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความจำเป็นและความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น อาจกล่าวได้ว่าการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น เป็นรากฐานที่สำคัญยิ่ง เพราะทำให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจปัญหา และดำเนินการพัฒนาภายในท้องถิ่นของตนเองได้โดยไม่ต้องคอยรับนโยบายหรือคำสั่งจากรัฐบาลกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว และขณะเดียวกันประชาชนได้มีโอกาสสัมผัสและเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยไปพร้อม ๆ กัน (ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527 : 1) ดังบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติเรื่องการปกครอง ในระดับท้องถิ่นอันถือเป็นแนวนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐที่สำคัญคือ

"รัฐพึงส่งเสริมประชาชนให้เข้าใจและเลื่อมใสศรัทธา

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์

เป็นประมุข รวมตลอดทั้งการปกครองท้องถิ่น

รัฐพึงส่งเสริมท้องถิ่นให้มีสิทธิปกครองตนเอง

ได้ตามกฎหมายบัญญัติ

การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามหลักการ

ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้มาจากการเลือกตั้ง

เป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำ

ได้เฉพาะในกรณีที่ได้เป็นไปตามบัญญัติแห่งกฎหมาย....."

(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2521:56-57)

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในสมัย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการนำมากำหนดเป็นนโยบายเพื่อการกระจายอำนาจให้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่นว่า

"รัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทมีสิทธิและ
ความสามารถในการปกครองตนเองเพื่อให้การปกครองท้องถิ่น
มีประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชน"

(สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, 2520 : 8)

ในการปกครองส่วนท้องถิ่น นับได้ว่าสภาพแวดล้อมมีบทบาทสำคัญต่อการปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน โดยพิจารณาจากรูปแบบและการดำเนินงานกล่าวคือ มีคณะกรรมการ
สภาพาบลเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารสภาพาบล โดยมีประธานกรรมการสภาพาบลเป็นหัวหน้าเปิด
โอกาสให้คณะกรรมการสภาพาบลเป็นผู้พิจารณากำหนดนโยบาย ในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยมติ
เสียงข้างมากตามวิธีการของระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้สภาพาบลยังมีความสำคัญยิ่งต่อสังคม
ไทย และต่อการพัฒนาชนบททั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติโดยเฉพาะในทางปฏิบัติ สภาพาบลเป็น
องค์กรที่มีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพสูง ในการพัฒนาชนบทเพราะ เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับ
ประชาชน มีพลังของประชาชนในท้องถิ่นและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ อีกมากมาย จึงน่าจะรู้
ถึงปัญหา และความต้องการที่แท้จริง ตลอดทั้งมีวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นเป็นอย่างดี
ซึ่งรัฐบาลในหลาย ๆ สมัยมีความตระหนักถึงเรื่องนี้ โดยสนับสนุนให้สภาพาบลเป็นหน่วยการ
ปกครองพื้นฐานของการบริหารส่วนท้องถิ่น (เลขานุการกรมการรัฐสภา, 2535 : 1-2)

ในทางปฏิบัติ ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้คุ้นเคยกับการอยู่ภายใต้วิวัฒนาการ
ของการปกครองในรูปตําบลและหมู่บ้านมาช้านาน นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะ
การปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 เป็นต้นมาโดยเฉพาะในปี พ.ศ.2499 จอมพล ป. พิบูลสงคราม
นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีการจัดตั้งสภาพาบลขึ้น ทําให้สภาพาบล
เริ่มมีบทบาทในเชิงรูปธรรมที่ชัดเจน เป็นต้นว่ามีบทบาทในการดูแลและดำเนินการต่าง ๆ ตาม
ที่ส่วนกลางหรือจังหวัดมอบหมายให้ ในช่วงระยะต่อมาได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบสภา
ตําบลอีก 2 ครั้ง ในปี พ.ศ.2509 และ พ.ศ.2515 ทําให้สภาพาบลเป็นที่รู้จักกันอย่าง
กว้างขวาง คือ การดำเนินงานพัฒนาโครงการผันเงินสู่ชนบทในปี พ.ศ.2518 และโครงการ
สร้างงานในชนบท (กสช.) ต่อมาเปลี่ยนชื่อมาเป็นโครงการพัฒนาตําบล (คพต.) (เลขานุการ
กรมการรัฐสภา, 2535 : 2)

สภาตำบลได้มีการก่อตั้งและบริหารงานจากอดีตปี พ.ศ. 2499 ถึงปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2538 รวมเป็นระยะเวลาถึง 39 ปี จากการดำเนินงานของสภาตำบลที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ประสพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญหลายประการทั้งในด้านบุคคล ค่านิยมของสังคมและการถูกรอปรองจากหน่วยงานราชการ ฯลฯ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้การดำเนินงานของสภาตำบลรูปแบบนี้ ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ แม้กระทั่งปัจจุบันนี้ สภาตำบล ก็ยังมีได้อยู่ในฐานะ เป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์

แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงอาจกล่าวได้ว่าสถานภาพของสภาตำบลใน ท้องถิ่นต่างๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเรื่อยๆ ทางที่ดีขึ้นตามกระแสทางการเมืองของประเทศไทย ซึ่งส่งผลถึงการบริหารของคณะกรรมการในสภาตำบล ทำให้ศักยภาพของสภาตำบลและการบริหาร ของคณะกรรมการสภาตำบลมีประสิทธิภาพขึ้นตามลำดับ

ถึงแม้สถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันจะมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นก็ตาม แต่ การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีขอบเขตจำกัด ในด้านพื้นที่และอำนาจหน้าที่ยังคงถูกจำกัดหรือสั่งการโดยกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะในเขตชนบทที่ห่างออกไปการปกครอง ส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสภาตำบล มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุมดูแลบริหาร เช่น การจัดสรรงบประมาณไปยังเขตพื้นที่รับผิดชอบ จังหวัดจะเป็นผู้พิจารณา ซึ่งจังหวัดรับนโยบาย และคำสั่งจาก กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นการบริหารจากส่วนกลาง ทำให้ประชาชนและกลุ่มผู้นำในท้องถิ่น ผู้นำ ชุมชนและประชาชนไม่เคยได้สัมผัสการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ทั้งที่เขาเหล่านั้นมีศักยภาพ เพียงพอในการบริหารงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดในท้องถิ่น

ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ สถานการณ์ทางการเมืองคลี่คลายลง ประชาชนทั่วประเทศทุกชนชั้นมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง ได้เสนอข้อเรียกร้องให้รัฐบาลมีการกระจาย อำนาจการปกครองไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น รัฐบาลในขณะนั้นมี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ถือได้ว่าเป็นรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยเต็มใบ เพราะนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง ได้มีการทบทวนถึงเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการกระจายอำนาจของ สภาตำบล รัฐบาลได้พยายามผลักดันให้มีนโยบายการยกฐานะสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบลให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ระบบการบริหารงานเกิดความคล่องตัว และประชาชนในท้องถิ่นได้ มีส่วนร่วมในการบริหารงานมากขึ้น เพราะจากสภาพความเป็นจริง ประชาชนในพื้นที่รู้สภาพปัญหา มากกว่าคนภายนอกสามารถตั้งปัญหาที่แท้จริงออกมาวางแผนงานในการแก้ปัญหาได้ตรงประเด็น

จะทำงานที่ได้ออกมามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่การยกฐานะสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นนิติบุคคลของรัฐบาล ในช่วงแรกประสบปัญหาและไม่สามารถกำหนดเป็นพระราชบัญญัติได้

ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากความขัดแย้งในแนวความคิดได้แยกออกเป็น 2 กระแสหลักกล่าวคือ กระแสหนึ่งเห็นด้วยกับการทำให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคล เพราะเห็นว่า สภาตำบลที่มีอยู่ไม่มีฐานะ เป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน และถูกครอบงำจากข้าราชการในท้องถิ่นได้ง่ายสมควรมีการปรับปรุงฐานะสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล และสภาตำบลมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในงบประมาณที่ส่งมาติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาทติดต่อกัน 3 ปี ให้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองและแก้ไขปัญหาของตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและทำให้ท้องถิ่นปกครองท้องถิ่นมีอิสระคล่องตัวและบังเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณที่สามารถรองรับกับรายได้เพิ่มมากขึ้นและอีกกระแสหนึ่งไม่เห็นด้วยในการทำให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคล เพราะในขณะนั้นสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่มีความพร้อมในหลายๆ ด้าน อาจอาจตกอยู่กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในท้องถิ่น เพราะประชาชนและคณะกรรมการสภาตำบลโดยส่วนใหญ่แล้วยังไม่มีความรู้ความสามารถที่จะบริหารงานด้วยตนเองทั้งหมดได้ และสิ้นเปลืองงบประมาณในการจ้างบุคลากรและวัสดุ อุปกรณ์เพิ่มเติม ดังนั้น ควรจะให้ประชาชนและคณะกรรมการสภาตำบลได้มีการเรียนรู้ก่อนในช่วงนี้ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2537 แนวความคิดการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นของรัฐบาลประสบผลสำเร็จได้มีการออกกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2537

จากประเด็นปัญหาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มบุคคลดังกล่าวที่ถกเถียงปัญหาการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นนั้นเป็นบุคคลภายนอก โดยที่กลุ่มประชาชนในท้องถิ่นที่มีบทบาทและความสัมพันธ์กับเรื่องนี้โดยตรง คือ กรรมการสภาตำบลและกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลกลับไม่มีส่วนได้เสนอแนวความคิดนี้เลย โดยเฉพาะความคิดเห็นของกรรมการบริหารส่วนตำบลตอนนโยบายการกระจายอำนาจมีความสำคัญยิ่งต่อสัมฤทธิ์ผลของการนํานโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ภาคปฏิบัติ

การวิจัยในครั้งนี้ จึงมุ่งให้ความสนใจกับกลุ่มกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีบทบาทและหน้าที่ในการทำงานและนโยบายไปปฏิบัติโดยตรงว่ามีความคิดเห็นอย่างไรต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้วิจัยได้เลือกจังหวัดนครปฐมเป็นจังหวัดตัวอย่างในการวิจัย เพราะจังหวัดนครปฐมเป็นจังหวัดหนึ่งที่อยู่ในเขตปริมณฑลที่อยู่ใกล้เมืองหลวง ประชาชนสามารถติดต่อกันได้โดยสะดวก ทำให้การรับรู้ข่าวสารในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะทางด้านการเมืองไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ประชาชนในจังหวัดนครปฐม มีการตื่นตัวในทางการเมืองสูงตามกระแสความตื่นตัวของประชาชนในกรุงเทพฯ ทำให้การปกครองระดับท้องถิ่นของจังหวัดนครปฐมมีความเคลื่อนไหวมากตามกระแสเช่นกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยจึงได้เลือกจังหวัดนครปฐมเป็นกรณีตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะส่วนบุคคลและการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อศึกษาลักษณะข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการบริหารส่วนตำบลว่า จะมีความสัมพันธ์กับบทบาทและหน้าที่ในการทำงาน และการนํานโยบายไปปฏิบัติตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยได้นํามาเป็นแนวทางในการตั้งสมมติฐานในการวิจัย และการกำหนดตัวแปรต่าง ๆ ดังนี้

1.3.1 ลักษณะส่วนบุคคลและการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. เพศ
2. อายุ
3. การศึกษา

4. อาชีพ
 5. รายได้
 6. ตำแหน่งในองค์กร
- 1.3.2 ลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย
1. ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล
 2. ขนาดงบประมาณ
 3. ความเป็นอิสระในการบริหารงาน
 4. การจัดสรรงบประมาณ

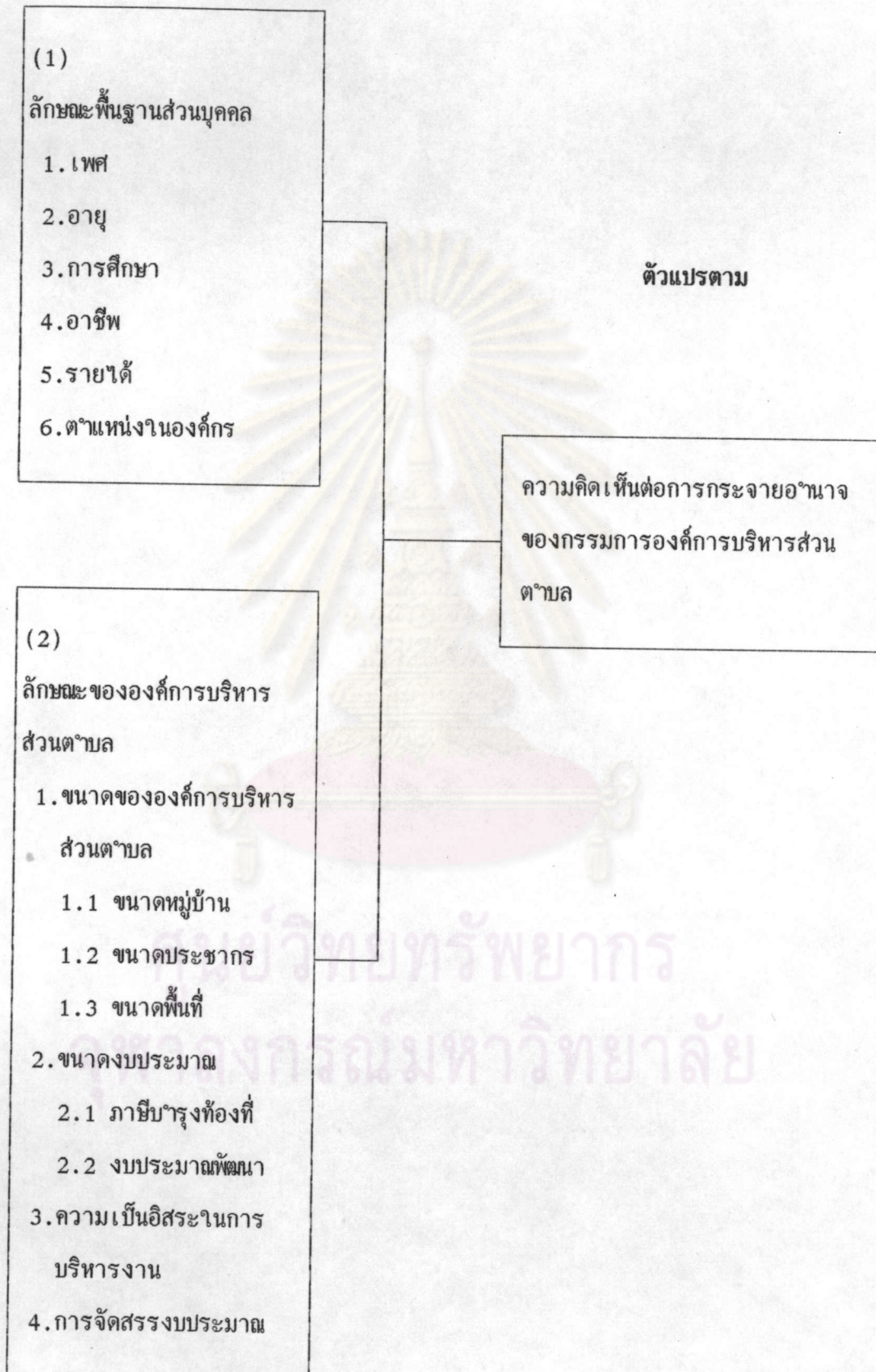
จากตัวแปรดังกล่าว สามารถนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาได้ดังแผนภาพที่ 1



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตัวแปรอิสระ



จากแผนภาพที่ 1 จะเห็นว่าตัวแปรอิสระที่จะมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อนโยบายการกระจายอำนาจองค์การบริหารส่วนตำบล คือ

1. ลักษณะส่วนบุคคล และการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ตำแหน่งในองค์กร ซึ่ง อังกูร จำเริญสาร (2538) ได้ศึกษาทัศนคติของกรรมการสภาตำบลต่อการกระจายอำนาจสภาตำบล พบว่า รายได้ ตำแหน่งในองค์กรมีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อการกระจายอำนาจของสภาตำบล และจากการศึกษาของวัชรพงษ์ (2536) พบว่า กรรมการสภาตำบล (แพทย์ประจำตำบล) ที่มีความแตกต่างกันในด้านอายุ การศึกษา รายได้ จะมีผลต่อการตัดสินใจของสภาตำบลในการวางแผนพัฒนาตำบล

2. ลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดงบประมาณ ความเป็นอิสระในการบริหารงาน การจัดสรรงบประมาณซึ่ง อังกูร จำเริญสาร (2538) ได้ทำการวิจัยพบว่า ขนาดสภาตำบล ขนาดประชากร ขนาดพื้นที่ของตำบลและภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละตำบล มีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อการกระจายอำนาจของสภาตำบล

จากผลการศึกษาของเกรียงศักดิ์ และวิรัชภูมิ (2530) และวัชรพงษ์ (2536) พบว่า ส่วนใหญ่ การพิจารณางบประมาณยังคงใช้ความจำเป็นของแต่ละหมู่บ้านเป็นหลักมากกว่าจะลงมติเสียงข้างมากและบางโครงการประชานกรรมการสภาตำบลคือ กำนัน เป็นผู้ตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว

1.4 สมมติฐานในการวิจัย

จากกรอบแนวความคิดในการวิจัยข้างต้นสามารถนำมากำหนดเป็นสมมติฐานในการวิจัยดังนี้

(1) ลักษณะส่วนบุคคลและการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งซึ่งได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ตำแหน่งในองค์กรที่แตกต่างกันจะมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการกระจายอำนาจในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลที่แตกต่างกัน กล่าวคือกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้สูง และมีตำแหน่งในองค์กรที่แตกต่างกัน จะมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นในลักษณะที่เห็นด้วยมากกว่า

(2) ลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้แก่ ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดงบประมาณ ความเป็นอิสระในการบริหารงาน และการจัดสรรงบประมาณที่แตกต่างกัน จะมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการกระจายอำนาจ การปกครองในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลที่แตกต่างกัน กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดใหญ่ ขนาดงบประมาณ และความเป็นอิสระในการบริหารงานมาก และการจัดสรรงบประมาณที่ใช้จ่ายสูงมากในที่ประชุมเป็นหลัก จะมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นในลักษณะที่เห็นด้วยมากกว่า

1.5 คานิยามศัพท์ที่ใช้เฉพาะในการวิจัย

คำจำกัดความหรือนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามศัพท์ไว้เป็นการเฉพาะในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง รัฐได้มอบอำนาจการปกครองให้แก่ชุมชนใดชุมชนหนึ่งปกครองตนเองที่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม และอำนาจนี้จะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอย่างแท้จริงและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นของตนเอง
2. การกระจายอำนาจ หมายถึง ความเป็นอิสระจากการถูกแทรกแซงหรือขึ้นำจากเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีความอิสระในด้านโครงสร้างการบริหาร ด้านขอบเขตอำนาจหน้าที่ ด้านงบประมาณและการเข้าปเกี่ยวข้องของรัฐบาลกลาง
3. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบลและสมาชิก ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 2 คน และองค์การบริหารส่วนตำบล มีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน

4. กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลหมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น

5. ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกหรือความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ หรือเรื่องราวต่าง ๆ ว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ใช่หรือไม่ใช่ เป็นความพร้อมที่จะตอบสนองต่อสิ่งเร้าอย่างใดอย่างหนึ่งรอบ ๆ ตัว

6. ลักษณะส่วนบุคคลและการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ลักษณะเฉพาะส่วนบุคคลของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ได้แก่

6.1 เพศ หมายถึง เพศชาย, เพศหญิง

6.2 อายุ หมายถึง อายุปีที่สำรวจ

6.3 การศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาขั้นสุดท้าย

6.4 อาชีพ หมายถึง อาชีพซึ่งพิจารณาจากรายได้หลักของครอบครัว

6.5 รายได้ หมายถึง รายได้เป็นเงินสดในรอบปีของครอบครัวกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

6.6 ตำแหน่งในองค์กร หมายถึง ตำแหน่งในการเป็นกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ กรรมการโดยการเลือกตั้งจากราษฎร ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการโดยการแต่งตั้งคือแพทย์ประจำตำบล

7. ลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง คุณลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบล

7.1 ขนาดองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

7.1.1 ขนาดหมู่บ้าน หมายถึง จำนวนหมู่บ้านในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ ซึ่งกำหนดจากค่าเฉลี่ยของจำนวนหมู่บ้านในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

7.1.2 ขนาดประชากร หมายถึง จำนวนประชากรในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ ซึ่งกำหนดจากค่าเฉลี่ยของจำนวนประชากรในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

7.1.3 ขนาดพื้นที่ หมายถึง จำนวนพื้นที่เป็นตารางกิโลเมตรของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ขนาดพื้นที่คือ ขนาดเล็ก, ขนาดใหญ่ โดยกำหนดจากค่าเฉลี่ยของพื้นที่แต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

7.2 ขนาดงบประมาณ หมายถึง จำนวนงบประมาณพัฒนาและภาษีบำรุงท้องที่ที่ได้รับทั้งหมดในปี 2538 ประกอบด้วย

7.2.1 ภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2538 หมายถึง ภาษีบำรุงท้องที่แต่ละตำบลที่จัดเก็บได้ปี 2538 แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มขนาดเล็กและกลุ่มขนาดใหญ่ โดยกำหนดจากค่าเฉลี่ยเงินภาษีบำรุงท้องที่แต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

7.2.2 งบประมาณพัฒนาแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2538 หมายถึง งบพัฒนาที่รัฐบาลจัดสรร, งบพัฒนาจากองค์กรเอกชนหรือนักการเมืองสนับสนุนให้มีการดำเนินโครงการพัฒนาในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2538 โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มขนาดเล็ก และกลุ่มขนาดใหญ่ โดยกำหนดจากค่าเฉลี่ยงบประมาณพัฒนาแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

7.3 ความเป็นอิสระในการบริหารงาน หมายถึง กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเป็นอิสระในการบริหารงานหรือไม่

7.4 การจัดสรรงบประมาณ หมายถึง ลักษณะการดำเนินการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณให้แก่หมู่บ้านในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ ซึ่งอยู่ในลักษณะ

- มติในที่ประชุมเสียงข้างมาก
- การหมุนเวียน
- ประธานองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด
- ชำราชากรเป็นผู้เสนอแนะ
- ตามความจำเป็นของแต่ละหมู่บ้าน

1.6 ทฤษฎีและแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดองค์การบริหารส่วนตำบล
3. ทฤษฎีเกี่ยวกับทัศนคติ

1.7 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ทำการสำรวจความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลใน จังหวัดนครปฐม โดยครอบคลุมถึงองค์การบริหารส่วนตำบล 21 แห่ง ใน 5 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 284 คน จากกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหมด 525 คน ส่วนเนื้อหาประกอบด้วย

1. ลักษณะส่วนบุคคลและการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ตำแหน่งในองค์กร
2. ลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ขนาดองค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดงบประมาณ ความเป็นอิสระในการบริหารงานและการจัดสรรงบประมาณ

1.8 วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วนกล่าวคือ

ส่วนที่ 1 เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (documentary research) ได้แก่ ตำรา, เอกสาร, รายงานการวิจัย, วิทยานิพนธ์, เอกสารจากหน่วยงานของรัฐ

ส่วนที่ 2 เป็นการศึกษาวิจัยภาคสนาม (field research) ซึ่งจะใช้แบบสอบถาม (questionnaire) เป็นหลักใช้ในการสัมภาษณ์กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในประเด็นความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งจะวัดความคิดเห็นในด้านความรู้สึก ด้านความรู้ความเข้าใจ และด้านปฏิบัติ ซึ่งลักษณะของคำถามจะเป็นคำถามปิดและคำถามเปิด และในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้การวัด (measurement) ความคิดเห็นของ Likert

ส่วนที่ 3 เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากการเก็บข้อมูลภาคสนามในการวิจัยครั้งนี้ ทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ด้วยโปรแกรม SPSS/PC+ ช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูล

ส่วนที่ 4 เป็นการสรุปและอภิปรายผลการวิจัยเปรียบเทียบกับสมมติฐานที่ตั้งไว้

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ได้แบ่งออกเป็น 4 ส่วนใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 เป็นการศึกษาเอกสารต่าง ๆ เพื่อนำมากำหนดเป็นหัวข้อทางการศึกษาวิจัย และเสนอสภาพความเป็นมาของปัญหาและศึกษาแนวคิดทฤษฎีและผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมากำหนดวัตถุประสงค์ กรอบแนวคิดและสมมติฐาน

ส่วนที่ 2 เป็นการสร้างแบบสอบถาม ผู้วิจัยได้สร้างแบบสอบถามขึ้นโดยจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วนำแบบสอบถามไปสัมภาษณ์กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนที่ 3 นำแบบสอบถามที่ไปสัมภาษณ์กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วนำข้อมูลที่ได้มาบรรณาธิกร (edit) แปลงข้อมูลที่ได้เป็นรหัสตัวเลขเพื่อให้สามารถประมวลผลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์และทำการวิเคราะห์ข้อมูล

ส่วนที่ 4 สรุปผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับสมมติฐานที่ตั้งไว้และข้อเสนอแนะในการวิจัย เพื่อใช้เป็นแนวทางการนำผลการวิจัยไปสู่การกำหนดกรอบนโยบายของรัฐบาลดำเนินงานของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลและการศึกษาเพิ่มเติมในอนาคตต่อไป

1.9 การเสนอรายงานการวิจัย

การเสนอรายงานการวิจัยครั้งนี้แบ่งออกเป็น 5 บท ดังนี้คือ

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา, วัตถุประสงค์การวิจัย, กรอบแนวคิดและสมมติฐานในการวิจัย, นิยามศัพท์, ทฤษฎีและแนวคิดในการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย, วิธีการดำเนินการวิจัย การนำเสนอบทวิจัย และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

บทที่ 2 กล่าวถึง แนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 กล่าวถึง ระเบียบวิธีในการดำเนินการวิจัย

บทที่ 4 กล่าวถึง ผลการวิจัยและอภิปรายผล

บทที่ 5 กล่าวถึง สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะและในส่วนสุดท้ายเป็นบรรณานุกรม


และภาคผนวก

1.10 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการศึกษาจะทำให้ทราบถึงลักษณะส่วนบุคคลของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีผลต่อความคิดเห็นการกระจายอำนาจในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตัวแปรต่าง ๆ ของลักษณะส่วนบุคคลของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล จะนำมาประกอบการพิจารณาในการคัดเลือกคนเข้ามาบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล

2. ผลการศึกษา จะทำให้ทราบถึงลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเหตุปัจจัยต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาว่า ปัจจัยต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีปัจจัยใดบ้างที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจในการทำงานที่คล่องตัวขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นประโยชน์ในด้านนโยบายการบริหารและด้านการปฏิบัติในอนาคตต่อไป

3. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อแนวทางการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล และเหตุปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งทางด้านนโยบายการบริหารด้านปฏิบัติและด้านการศึกษาต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย