



บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของการศึกษาวิจัย

การปกครองท้องถิ่น เป็นการจัดรูปแบบการปกครอง ในลักษณะของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ในการปกครองจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อให้งานดำเนินไปได้อย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและตรงตามความประสงค์ของประชาชน ด้วยเหตุผลที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นได้ดีกว่าบุคคลจากท้องถิ่นอื่น และยิ่งกว่านั้นประชาชนผู้เป็นเจ้าของท้องถิ่นที่อยู่แห่งท้องถิ่นนั้นย่อมมีความรู้สึกผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่นดังนั้นการปกครองท้องถิ่น นอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลส่วนกลางแล้วยังเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเองจากระดับต่ำสุดซึ่งเป็นเสมือนการปลูกฝังหยิ่งรักแก้วประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ¹

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญแก่การปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังมาตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และต่อมาได้เห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นด้วยการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช 2517 จนถึงฉบับปัจจุบัน

¹สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2515), หน้า 141.

วิวัฒนาการของสภาตำบลนั้นได้กำหนดขึ้นอย่างแท้จริงในสมัยของจอมพล ป.พิบูลสงคราม² ซึ่งได้นำแนวคิดที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประเทศยุโรปและอเมริกามาใช้ในประเทศไทย และกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้นได้มีคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่ให้มีตัวแทนที่ราษฎรแต่ละหมู่บ้านเลือกเข้าร่วมในการบริหารงานสภาตำบลโดยสภาจะทำหน้าที่เป็นผู้เสนอความเห็นให้คณะกรรมการตำบลนำไปปฏิบัติ โดยรัฐบาลในสมัยต่าง ๆ ได้พยายามที่จะพัฒนาโครงสร้างและหน้าที่ของสภาตำบล ให้เป็นองค์การที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และเรียนรู้ลักษณะการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการกำหนดรูปแบบของสภาตำบลนั้น มีระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนมากบ้าง น้อยบ้าง และประสบความสำเร็จในการปกครองตำบลแตกต่างกันไป

การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารการปกครองในระดับตำบลได้มีมาโดยลำดับ หลังจากที่มีการตรา พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยกำหนดให้มีตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องที่ ที่มีกำนันเป็นผู้ปกครองแล้ว ต่อมาได้มีการแก้ไข พ.ร.บ. นี้ ในปี 2486 โดยกำหนดให้ตำบลมีคณะกรรมการตำบล ซึ่งประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น แพทย์ประจำตำบล และครูประจำตำบล 1 คน มีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะและคำปรึกษาต่อกำนัน เกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนันซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของสภาตำบล

²ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529, หน้า 2.

พัฒนาการต่อมาของสภาตำบลคือ การกำหนดให้มีองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เพื่อให้ตำบลที่เป็นชุมชนซึ่งมีความเจริญสามารถจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระพอสมควรและราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น แต่ประสบปัญหาต่างๆ มากมายทั้งในเรื่องรายได้ บุคลากร จึงได้มีการออกกฎหมาย คำสั่งต่างๆ มาปรับปรุงรูปแบบของสภาตำบลอีกหลายครั้ง จนกระทั่งมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ในปี 2515 ยกเลิกการปกครองตำบลในรูปแบบต่างๆ และกำหนดให้ใช้รูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ คือให้มีคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกที่เป็นโดยตำแหน่ง ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กำนัน และให้ความเห็นชอบในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในตำบล ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้อยู่ในเป็นเวลานาน

อย่างไรก็ดี แนวความคิดที่จะพัฒนาการปกครองในระดับตำบลให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ยังคงมีมาโดยตลอด จนกระทั่งรัฐบาลซึ่งมี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยสาระสำคัญคือ มีการปรับปรุงรูปแบบสภาตำบลในสองลักษณะ คือ สภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งยังคงมีลักษณะเป็นกลไกส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาคอยู่เพียงแต่มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ มากขึ้น และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยเงื่อนไขในการพิจารณาว่าสภาตำบลใดควรมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะพิจารณาจากรายได้เป็นหลัก โดยสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคลอาจยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ เมื่อมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยปีละไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท*

*พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบลตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเพิ่ง ประกาศใช้ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาความเหมาะสมเกี่ยวกับรายได้ของสภาตำบลที่ เพียงพอแก่การปกครองตนเองในรูปองค์กรส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาความพร้อมในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น ประชาชน และผู้นำระดับตำบลต่อการบริหารงานของตำบลในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต.
3. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการปกครองตนเองของท้องถิ่นใน รูปแบบสภาตำบล เพื่อใช้เป็นทิศทางในการปรับปรุงให้สามารถปกครองตนเอง ได้อย่างแท้จริง

สมมติฐานของการวิจัย

ในการศึกษาริวิจัยครั้งนี้ตั้งสมมติฐานของการศึกษาริวิจัยไว้ว่าสภาตำบล ยังไม่มีความพร้อมในการดำรงตนในฐานะขององค์กรการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากยังขาดความพร้อมในด้านต่าง ๆ อันได้แก่

1. ความพร้อมในสถานะการคลัง
2. ความพร้อมทางการเมือง
3. ความพร้อมในการบริหารกิจการในหน้าที่



วิธีการศึกษาวิจัย

วิธีการศึกษาวิจัย ผู้เขียนได้ศึกษาวิจัยในรูปแบบผสมผสานในแบบการพรรณนาวิเคราะห์ (descriptive analysis) และวิจัยภาคสนาม (field reserch) ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร ทำการศึกษาค้นคว้าทางเอกสารวิชาการ ทัศนศึกษาที่เกี่ยวข้อง ระเบียบ กฎหมายข้อบังคับ ฯลฯ
2. การวิจัยภาคสนาม ใช้การรวบรวมข้อมูล การสัมภาษณ์ และการออกแบบสอบถาม

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ผู้เขียนได้กำหนดขอบเขตไว้ ดังนี้

1. ศึกษารูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลในแง่โครงสร้าง อำนาจหน้าที่
2. ศึกษาปัจจัยที่จำเป็นในการปกครองตนเองในรูปแบบสภา - ตำบลในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น อันได้แก่
 - ปัจจัยความพร้อมในฐานะการคลัง
 - ปัจจัยความพร้อมทางการเมือง
 - ปัจจัยความพร้อมในการบริหารกิจการในหน้าที่

ทั้งนี้ กลุ่มประชากรเป้าหมายที่จะทำการศึกษา จะทำการศึกษาประเด็นความพร้อมทางการเมือง และความพร้อมในการบริหารกิจการในหน้าที่ โดยกลุ่มประชากรได้แก่ ประชาชน และกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ในเขตสภาตำบลที่มีฐานะทางการคลังเพียงพอที่จะยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 สำหรับประเด็น

ความพร้อมทางการคลังกลุ่มประชากรที่ทำการศึกษาได้แก่ ข้าราชการผู้มีหน้าที่
เกี่ยวข้องในการพัฒนารายได้ท้องถิ่น

การจัดเก็บข้อมูล

ใช้เทคนิคการรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์และการออกแบบ
สอบถาม ดังนี้

1. การสัมภาษณ์ ใช้ลักษณะคำถามเปิด (open-end question) ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ตอบได้แสดงความคิดเห็น
2. การออกแบบสอบถาม เป็นลักษณะคำถามปิด (close - end question) โดยมีตัวเลือก 5 ตัวเลือก

กลุ่มเป้าหมายในการจัดเก็บข้อมูล คือ

1. ประชาชน จัดเก็บข้อมูลโดยการสอบถามตามแบบสอบถาม โดยการสุ่มตัวอย่าง (sampling)
2. ผู้นำท้องถิ่น จัดเก็บข้อมูลโดยการสอบถามตามแบบสอบถาม ประกอบการสัมภาษณ์ โดยการสุ่มตัวอย่าง (sampling)
3. ข้าราชการและนักวิชาการโดยการสัมภาษณ์

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. วิเคราะห์ความสอดคล้องด้านอำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. วิเคราะห์ความรู้ความเข้าใจและความเต็มใจ ในการปกครองตนเองของประชาชน
3. วิเคราะห์ความรู้ความสามารถในการบริหารราชการตามอำนาจหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่น โดยการสัมภาษณ์และการสังเกต

วิธีการนำเสนอเรื่อง

การนำเสนอเรื่อง กำหนดไว้เป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนแรก กล่าวถึงเค้าโครงการศึกษาริวิจัยทั้งหมดและแนวความคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าจะศึกษาในประเด็นใด

บทที่ 1 เป็นบทนำ กล่าวถึงความสำคัญของเรื่อง วัตถุประสงค์ของการศึกษาริวิจัย วิธีการศึกษาริวิจัย ขอบเขตของการศึกษาริวิจัย การจัดเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาริวิจัย

บทที่ 2 กล่าวถึงแนวความคิดทฤษฎีและพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษาริวิจัย โดยนำทฤษฎีที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมาใช้ในการวิเคราะห์ความสามารถในการปกครองตนเอง ในแบบท้องถิ่นของสภาตำบล

ส่วนที่สอง เป็นเนื้อหาของการศึกษาริวิจัย

บทที่ 3 เป็นการกล่าวถึงวิธีดำเนินการวิจัย โดยดำเนินการวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวกับรายได้ของสภาตำบล โดยการสัมภาษณ์ข้าราชการและนักวิชาการผู้เกี่ยวข้อง วิจัยความพร้อมทางการเมืองโดยดูจากความพร้อมของประชาชน และวิจัยความพร้อมในการบริหารกิจการในหน้าที่ โดยดูจากความพร้อมของผู้นำท้องถิ่น

บทที่ 4 เป็นผลการศึกษาริวิจัยและบทวิเคราะห์ผลการวิจัยตามประเด็นต่าง ๆ ที่ดำเนินการวิจัยในบทที่ 3

ส่วนสุดท้าย

บทที่ 5 เป็นการสรุปผลการวิจัยพร้อมข้อเสนอแนะ โดยพิจารณาตามสมมติฐาน เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลพัฒนาเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ