

บทที่ 1

บทนำ



ความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่ที่มีการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นในปี พ.ศ. 2499 จนถึงปัจจุบัน ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงรูปแบบสภาตำบลหลายครั้ง พิจารณาจากประวัติความเป็นมาของสภาตำบลจะเห็นว่า สภาตำบลเกิดขึ้นมาจากแนวความคิดประชาธิปไตยในช่วงปลายของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต่อมาการพัฒนาในรูปแบบการปกครองเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง สามารถเข้าร่วมตัดสินใจปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้นั้น มีอันต้องหยุดชะงักลงไป ในสมัยของรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งในช่วงดังกล่าวแนวความคิดในการพัฒนาประเทศจะมีลักษณะเป็นการพัฒนาโดยรัฐ และเพื่อความมั่นคงเป็นสาระสำคัญ ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวสภาตำบลมิได้มีการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบใดๆ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 สภาตำบลจึงมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบครั้งสำคัญ โดยมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 พ.ศ. 2515 กำหนดให้สภาตำบลเป็นกลไกของรัฐบาลในการพัฒนาท้องถิ่นมิใช่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเจตนารมย์เริ่มแรกแห่งการจัดตั้งสภาตำบล

ในด้านการพัฒนารูปแบบของสภาตำบลนับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน สภาตำบลของไทยได้มีการปรับปรุงมาถึง 4 รูปแบบ คือ

1. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499
2. องค์กรบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติ ระเบียบการบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499
3. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509
4. สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

การดำเนินงานของสภาตำบลตามรูปแบบต่างๆก่อให้เกิดปัญหามาตลอดนั่นคือ ปัญหาในด้านงบประมาณ บรรทัดฐานของสังคม ผู้นำท้องถิ่น ระเบียบกฎหมาย ความเป็นอิสระทางการบริหาร และความรู้ความเข้าใจของประชาชน ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความพยายามที่จะแสวงหารูปแบบสภาตำบลที่เหมาะสม สำหรับการปกครองตนเองในระดับชนบทของไทยตลอดมา ทั้งจากรัฐบาลและพรรคการเมืองต่างๆ¹

กระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการปกครอง เกิดขึ้นอย่างมากในหมู่ประชาชนภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในเดือน พฤษภาคม 2535 ที่ชัยชนะเป็นของพลังประชาธิปไตย

เหนือความพยายามสืบทอดอำนาจของคณะทหารในการบริหารประเทศ นับจากนั้นเป็นต้นมา กระแสประชาธิปไตยได้แผ่กว้างไปยังทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ พรรคการเมืองเกือบทุกพรรคได้นำนโยบายกระจายอำนาจการปกครองมาเป็นประเด็นสำคัญในการหาเสียง ซึ่งประเด็นสำคัญคือการยกฐานะสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล

เมื่อรัฐบาลผสมจาก 5 พรรคการเมือง ประกอบด้วย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคกิจสังคม และพรรคเอกภาพ ซึ่งมีนายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เข้าบริหารประเทศได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ในเรื่องนโยบายเกี่ยวกับสภาตำบลไว้ว่า “เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัว และร่วมแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

เพื่อตอบสนองนโยบายดังกล่าว รัฐบาลได้มอบหมายให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แต่เมื่อผ่านขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาส่วนใหญ่คือ ข้าราชการประจำ และบางส่วนยังเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยด้วย ปรากฏว่าวุฒิสภาได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอย่างมาก โดยมีการแก้ไขถึง 44 มาตรา จากทั้งหมด 90 มาตรา ทั้งที่ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ เกิดขึ้นจากความพยายามต้องการตอบสนองกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจในหมู่ประชาชน ซึ่งถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ในความสนใจของประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากจุดมุ่งหมายของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น คือสภาตำบล ที่ถือว่าเป็นระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และควรเป็นไปเพื่อการแก้ไข ประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 ที่มีลักษณะไม่สนองต่อการกระจายอำนาจ แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับการประกาศใช้เป็นร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กลับมีเนื้อหาที่ขัดต่อหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

นอกจากนั้นตั้งแต่ต้นของการจัดทำนโยบายนี้ จนแม้กระทั่งขั้นสุดท้ายคือ การพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเป็นอย่างมาก ทั้งที่พรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรคต่างมีนโยบายกระจายอำนาจการปกครองไม่แตกต่างกัน และความพยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลของพรรคร่วมรัฐบาลน่าจะเป็นไปอย่างสะดวกราบรื่น เนื่องจากหากพรรคร่วมรัฐบาลช่วยกันผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้ จะเป็นผลงานครั้งใหญ่ของรัฐบาลชุดนี้ เนื่องจากกฎหมายสภาตำบลที่ผ่านมาไม่ตอบสนองต่อการปกครองตนเองของประชาชน

ดังนั้นสิ่งที่น่าสนใจและศึกษาคือ เพราะเหตุใดร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการประกาศใช้เป็นร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จึงมีลักษณะที่ขัดต่อหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ทั้งๆที่การจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นท่ามกลางกระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ นอกจากนั้นยังเป็นไปเพื่อแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ที่มีลักษณะไม่กระจายอำนาจการปกครอง และความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ตั้งแต่การจัดทำจนในขั้นสุดท้ายคือ การพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เกิดจากสาเหตุใด ทั้งๆที่การจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้ก็เป็นการตอบสนองนโยบายของพรรคร่วมรัฐบาลที่มีนโยบายต้องการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่แตกต่างกัน และจะเป็นผลงานของพรรคร่วมรัฐบาลที่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องของประชาชนได้สำเร็จ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่แล้่วมา เป็นผลให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
2. เพื่อศึกษาความเป็นไปในการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
3. เพื่อแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งทางการเมืองของพรรคการเมือง ในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

สมมติฐานการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ปัญหาของนโยบายกระจายอำนาจการปกครอง ศึกษากรณี การผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานถึง ปัจจัยสำคัญที่มีผลโดยตรงต่อการผ่านร่างพระราชบัญญัติไว้ 2 ประการ คือ

1. ปัจจัยด้านการผลักดันจากวุฒิสมาชิกที่ได้รับอิทธิพลจากข้าราชการและผู้ที่มีบทบาทในกระทรวงมหาดไทย
2. ปัจจัยด้านความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล โดยต่างฝ่ายต่างต้องการได้มาและคงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมือง

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาเรื่องนี้ จะศึกษาถึงปัญหาของการผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ว่ามีปัจจัยใดที่ส่งผลต่อการผ่านร่างพระราชบัญญัติ โดยกำหนด

ขอบเขตของการศึกษาดังแต่การเข้าร่วมรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีการแถลงนโยบายด้านการกระจายอำนาจในเดือนตุลาคม 2535 จนกระทั่งถึงปลายปี พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นช่วงการลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติ และเป็นช่วงที่พรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลพรรคหนึ่ง ที่มีความขัดแย้งจากนโยบายกระจายอำนาจปกครองตนเองออกจากเข้าร่วมรัฐบาล หรือเรียกว่า รัฐบาลชวน 1 ถึง ชวน 3

วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ศึกษาโดยใช้วิธีการพรรณนาและการวิเคราะห์ซึ่งจะมีการเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลใน 2 ลักษณะ คือ

1. การเก็บข้อมูลขั้นปฐมภูมิ (Primary Data) ผู้วิจัยจะศึกษาข้อมูลจากเอกสารรายงานการประชุมของรัฐบาลและของวุฒิสภา รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา หนังสือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล คำอภิปรายแปรญัตติต่างๆ
2. การเก็บข้อมูลขั้นทุติยภูมิ (Secondary Data) ผู้วิจัยจะศึกษาจากตำราและบทความวิชาการ ผลงานวิจัย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง หนังสือพิมพ์รายวัน วารสารต่างๆ รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในเรื่องสภาตำบล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นไปในการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยด้านระบบราชการ และความขัดแย้งทางการเมืองที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายในเมืองไทย
3. ผลการวิจัยเป็นตัวอย่างที่อาจใช้ในการอธิบายลักษณะของระบบการเมืองไทยที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และจะเป็นแนวทางในการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ ในกรณีประเด็นปัญหาการเมืองเรื่องอื่นๆต่อไป

นิยามศัพท์

ในการศึกษาจำเป็นต้องทราบถึงความหมาย เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ตั้งแต่เบื้องต้น และเป็นรากฐานของการศึกษาต่อไป ดังนี้

1. รัฐบาลผสม หมายถึง รัฐบาลที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองตั้งแต่สองพรรคขึ้นไปมา รวมตัวกันจัดสรรแบ่งปันอำนาจตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ
2. สภาตำบล หมายถึง องค์การปกครองตนเองในท้องถิ่นชนบทที่อยู่นอกเขตการปกครองท้องถิ่น รูปแบบเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา
3. นโยบาย หมายถึง หลักและวิธีการปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นแนวทางดำเนินการ

การนำเสนอเรื่อง

- บทที่ 1 ความเป็นมาและสภาพทั่วไปของปัญหา
- บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา
- บทที่ 3 กล่าวถึง ความเป็นมา โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ สภาพปัญหาและอุปสรรคของ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จนมีผลให้จัดทำร่าง พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล
- บทที่ 4 ปัญหาในการผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
- บทที่ 5 วิเคราะห์ บทสรุป และข้อเสนอแนะ