

# บทที่ 1

## บทนำ



### ความสำคัญของการศึกษาวิจัย

เมื่อเกิดเหตุการณ์รัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะผู้เรียกตนเองว่า "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)" เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 นักวิเคราะห์ทางการเมืองหลายคนวิจารณ์ว่าวิวัฒนาการทางการเมืองของไทยกลับเข้าสู่วงจรอุบาทว์อีกครั้งหนึ่ง การเมืองและการปกครองยังเป็นเรื่องของกลุ่มคนหรือกลุ่มชนชั้นหนึ่งเท่านั้น แต่ไม่นานนักหลังจากการยึดอำนาจ รัฐบาลพลเรือนของนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 ตามกระแสการเรียกร้องของนักวิชาการ สื่อมวลชนและองค์กรทางสังคม ซึ่งภายหลังจากการเลือกตั้งพรรคการเมืองซึ่งได้รับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาเป็นเสียงข้างมากได้ร่วมกันผลักดันให้ พล.อ. สุจินดา คราประยูร บุคคลสำคัญของคณะ รสช. เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวแทบจะเป็นสูตรสำเร็จทางการเมืองที่ยืนยันการเข้าสู่วงจรอุบาทว์ทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง แต่แล้วก็เกิดเหตุการณ์นองเลือดเมื่อเดือนพฤษภาคม 2535 ขึ้นซึ่งเป็นการพลิกผวนทางการเมืองทำให้ต้องมีการยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่งในเดือนกันยายนปีเดียวกัน

อาจกล่าวได้ว่าเหตุการณ์เมื่อเดือนพฤษภาคม 2535 เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการทางความคิดในทางประชาธิปไตยของประชาชนที่ร่วมกันต่อต้านบุคคลที่เข้ามาสู่อำนาจทางการเมืองโดยไม่เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย เหตุการณ์ดังกล่าวนอกจากจะเป็นการตัดวงจรอุบาทว์ทางการเมืองได้แล้ว ยังเป็นการริเริ่มของ

สิ่งที่เรียกว่ากระแสของประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับช่วงจังหวะของกระแสโลกาภิวัตน์ของ "โลกาภิวัตน์" (globalization)<sup>1</sup>

ดังนั้นหลังจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 รัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีจึงได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2538 ในส่วนของนโยบายด้านการเมืองและการบริหารราชการข้อ 1.10 ใน 4 ประเด็น คือ

1. กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง
2. กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นได้มีบทบาทตัดสินใจในการบริหารงานอย่างมีอิสระ
3. กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเองอย่างเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นได้
4. เพิ่มอำนาจในการบริหารงานแก่องค์กรสภาตำบล โดยยกฐานะสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล

ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 262/2535 แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นขึ้น โดยมี ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานและคณะกรรมการชุดดังกล่าวก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 ชุด คือ

<sup>1</sup>ทิศทาง การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สำคัญในยุคโลกาภิวัตน์ มี 4 ประการ คือ ความ เป็นสากล (internationalization) ความเป็นประชาธิปไตย (democratization) การกระจายอำนาจ (decentralization) และการโอนกิจการให้เอกชน (privatization) (สถาบันดำรงราชานุภาพ, รายงานการวิจัยเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น, 2537), หน้า 14-15.

1. คณะอนุกรรมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น
2. คณะอนุกรรมการงบประมาณและการคลัง

กล่าวได้ว่าผลงานของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นเพื่อ  
ให้เป็นไปตามนโยบายการกระจายของรัฐบาลชุดนี้ที่สามารถดำเนินการได้อย่างสำเร็จเป็นรูปธรรม  
ได้แก่ การยกร่าง พ.ร.บ. สมาคมตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถผ่านความเห็นชอบ  
จากรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายในวันที่ 2 ธันวาคม 2537 โดยใช้เวลากว่า 2 ปีเต็ม

สาระสำคัญของ พ.ร.บ. สมาคมตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

นอกจากจะเป็นการปรับปรุงฐานะของสมาคมตำบลให้เป็นนิติบุคคลตามนโยบายแล้ว ยังได้มีการ  
ปรับปรุงส่วนอื่น ๆ สรุปได้ดังนี้

1. ปรับปรุงฐานะของสมาคมตำบลทุกแห่งให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล
2. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสมาคมตำบลให้กว้างขวางเพิ่มมากยิ่งขึ้น
3. ปรับปรุงและขยายประเภทที่มาของรายได้ของสมาคมตำบลมากขึ้น
4. กำหนดให้สมาคมตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 3 ปีซ้อนหลัง เฉลี่ยไม่น้อยกว่า  
150,000 บาท กระทรวงมหาดไทยอาจจัดตั้งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่  
เรียกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล

ทั้งนี้ด้วยความมุ่งหวังว่าสมาคมตำบลที่ได้รับการปรับปรุงตามกฎหมายฉบับใหม่นี้จะมีความ  
เข้มแข็ง สามารถสนองตอบต่อปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ  
และเป็นสถาบันในการศึกษาและฝึกสอนประชาชนปวงชนให้แกประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาให้ทราบถึงความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนความคิดเห็นของสมาชิกสภาตำบล ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงฐานะของสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล
2. เพื่อศึกษาว่าสภาตำบล (นิติบุคคล) จะสามารถสนองตอบต่อความต้องการและการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงไร
3. เพื่อศึกษาบทบาทของสภาตำบลในการเป็นสถาบันให้การศึกษาและฝึกสอนประชาชนโดยแก่ประชาชน

#### สมมติฐานของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ตั้งสมมติฐานของการวิจัยไว้ว่า สภาตำบลที่เป็นนิติบุคคลจะสามารถสนองตอบต่อความต้องการและการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นสถาบันให้การศึกษาและฝึกสอนประชาชนโดยแก่ประชาชนในท้องถิ่น

#### วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัย ผู้เขียนได้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยในรูปแบบผสมผสานในแบบการพรรณาวิเคราะห์ (descriptive analysis) และวิจัยภาคสนาม (field research) กล่าวคือ

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ทำการศึกษาค้นคว้าเอกสารทางวิชาการ ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
2. การวิจัยภาคสนาม ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม

## ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ผู้เขียนได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาวิจัยไว้ดังนี้

1. ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบของสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 กับสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในแง่โครงสร้างอำนาจหน้าที่ รายได้ และบุคลากร
2. ศึกษาความสามารถในการเป็นนิติบุคคลของสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
3. ศึกษาบทบาทของสภาตำบลในการสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นและเป็นสถาบันฝึกสอนประชาชนโดยกลุ่มประชากรที่จะทำการศึกษาได้แก่ สมาชิกของสภาตำบลในเขต 3 อำเภอ ของจังหวัดนครปฐม คือ อำเภอเมืองนครปฐม อำเภอกำแพงแสน และอำเภอดอนตูม จำนวน 160 คน ซึ่งเหตุที่ผู้วิจัยเลือกกลุ่มประชากรศึกษาในเขต 3 อำเภอ เนื่องจากอำเภอทั้ง 3 แห่งจะมีความแตกต่างกันทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ

อำเภอเมืองนครปฐม มีสภาพเศรษฐกิจและสังคมในระดับดี

อำเภอกำแพงแสน มีสภาพเศรษฐกิจและสังคมในระดับปานกลาง

อำเภอดอนตูม มีสภาพเศรษฐกิจและสังคมในระดับต่ำ

ดังนั้น สมาชิกสภาตำบลในแต่ละอำเภอน่าจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งจากการเลือกศึกษาในอำเภอทั้งสามนี้คาดว่าลักษณะเฉพาะของสภาตำบลที่ศึกษาน่าจะสะท้อนภาพของสภาตำบลในเขตจังหวัดที่มีลักษณะสภาพสังคมและเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน

## การจัดเก็บข้อมูล

1. ใช้เทคนิคการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการออกแบบสอบถามซึ่งเป็นลักษณะคำถามปิด (close-end question) โดยมีตัวเลือก 5 ตัวเลือก
2. กลุ่มเป้าหมายในการจัดเก็บข้อมูล คือสมาชิกสภาตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองนครปฐม อำเภอกำแพงแสน และอำเภอดอนตูม โดยการสุ่มตัวอย่าง (sampling)

## การวิเคราะห์ข้อมูล

1. วิเคราะห์รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รายได้ และบุคลากรของสภาตำบล (นิติบุคคล) โดยเปรียบเทียบกับสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326

2. วิเคราะห์ความสามารถในการเป็นนิติบุคคลของสมาคม
3. วิเคราะห์บทบาทของสมาคมในการสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ตลอดจนการเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยแก่ประชาชนโดยแบบสอบถาม

### วิธีการนำเสนอเรื่อง

การนำเสนอเรื่อง กำหนดไว้เป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนแรก กล่าวถึงเค้าโครงการศึกษาวิจัยทั้งหมดและแนวความคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าจะศึกษาในประเด็นใด

บทที่ 1 เป็นบทนำ กล่าวถึงความสำคัญของเรื่อง วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย วิธีการศึกษาวิจัย ขอบเขตของการศึกษาวิจัย การจัดเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาวิจัย

บทที่ 2 กล่าวถึงแนวความคิด ทฤษฎี และพระราชบัญญัติสมาคมและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิจัย โดยนำแนวคิดที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองมาใช้ในการวิเคราะห์ความสามารถในการสนองตอบแก่การแก้ไขปัญหาความต้องการของท้องถิ่นและการเป็นสถาบันในการฝึกสอนประชาธิปไตยแก่ประชาชน

ส่วนที่ 2 เป็นเนื้อหาของการศึกษาวิจัย

บทที่ 3 เป็นการกล่าวถึงวิธิตำเนินการวิจัย โดยดำเนินการวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รายได้ บุคลากรและความสามารถทางนิติบุคคลของสมาคม โดยการศึกษาเปรียบเทียบการวิจัยบทบาทของสมาคมในการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาความต้องการของท้องถิ่นและเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยแก่ประชาชนโดยการสอบถามความคิดเห็นจากสมาชิกสมาคม

บทที่ 4 เป็นผลการศึกษาวิจัยและบทวิเคราะห์ผลการวิจัยตามประเด็นต่าง ๆ ที่ดำเนินการวิจัยในบทที่ 3

ส่วนสุดท้าย

บทที่ 5 เป็นการสรุปผลการวิจัยพร้อมข้อเสนอแนะ โดยพิจารณาตามสมมติฐานเพื่อให้สมาคมสามารถเป็นองค์กรพัฒนาตามระบอบประชาธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป