



บทที่ 1

บทนำ

1.ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์นั้น การกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ราษฎรในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้แก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยคนของท้องถิ่นเองเป็นเรื่องที่จำเป็น เพื่อให้การตอบสนองต่อปัญหาเป็นไปอย่างเหมาะสม ถูกต้อง และทันต่อเหตุการณ์ นอกจากนี้ยังเป็นการเสริมสร้างความผูกพันระหว่างคนกับท้องถิ่นให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นและที่สำคัญ เป็นการฝึกฝนให้ประชาชนในระดับพื้นฐานได้เรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในภาคปฏิบัติอันเป็นการเสริมสร้างให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติเข้มแข็งขึ้น

เนื่องจากท้องที่ในชนบทเป็นพื้นที่กว้างขวาง ประชาชนระดับตำบล หมู่บ้าน ยังไม่มีความรู้ในเรื่องประชาธิปไตย และไม่มีโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากนัก ดังนั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงมีแนวความคิดที่จะพัฒนาประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยในระดับตำบลขึ้น โดยจัดตั้งสภาตำบลเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2499 เป็นการนำแนวความคิดที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประเทศยุโรปและอเมริกามาใช้ในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการปกครองตนเอง ตลอดจนเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเอาใจใส่ในกิจกรรมส่วนรวมของท้องถิ่นของตน และเป็นการปูพื้นฐานประชาธิปไตย ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่ง ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 ซึ่งถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีตัวแทนที่ราษฎรแต่ละหมู่บ้านเลือกเข้ามาร่วมในการบริหารงานสภาตำบล โดยสภาตำบลจะทำหน้าที่เป็นผู้เสนอความเห็นให้คณะกรรมการตำบลนำไปปฏิบัติ

พัฒนาการต่อมาของสภาตำบล คือ การกำหนดให้มีองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เพื่อให้ตำบลเป็นชุมชนซึ่งมีความเจริญ สามารถจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระพอสมควรและราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น แต่ประสบปัญหาต่างๆ มากมายทั้งในเรื่องรายได้ บุคลากร จึงได้มีการออกกฎหมาย คำสั่งต่าง ๆ ปรับปรุงรูปแบบของสภาตำบลอีก คือ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 274/2509 ต่อมาในปี 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ซึ่งยกเลิกการปกครองตำบลในรูปแบบต่างๆ และกำหนดให้ใช้รูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ คือ ให้มีคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกที่เป็นโดยตำแหน่ง ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กำนัน และให้ความเห็นชอบในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในตำบล ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลไปให้ตำบล เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง และเพื่อตอบสนองความต้องการและการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองของประชาชน ดังเช่นสภาตำบลนี้ ถือได้ว่าเป็นการสร้างและพัฒนาสถาบันทางการเมืองการปกครองของประเทศในระดับท้องถิ่นให้มีความมั่นคงและเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองที่แท้จริงอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งการที่จะพัฒนาสถาบันทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพ สถาบันทางการเมืองจะต้องมีความคล่องตัวและมีความสามารถและอำนาจพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอจากประชาชนแต่ละสถานะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สภาตำบลอันถือได้ว่าเป็นองค์กรในตำบลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้ร่วมกันบริหารงานในแนวทางที่เป็นประชาธิปไตยและร่วมกันพัฒนาตำบลให้เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชน ยังมีรูปแบบที่ไม่แน่ชัด¹ ประกอบกับประชาชนยังขาดความร่วมมือ สนับสนุนกิจกรรมของสภาตำบลในรูปของ

¹ปธาน สุวรรณมงคล, สภาตำบลสามสิบปี : ยังหาไม่พบ.(กรุงเทพมหานคร : ประโยชน์การพิมพ์,2530) หน้า 14

อาสาสมัครอย่างที่ควร ตลอดจนผู้ปกครองตำบล หมู่บ้าน หลายคนเป็นผู้มีอิทธิพลครอบงำและผูกขาดอำนาจ ตลอดจนรัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายในการวางโครงสร้างการบริหารสภาตำบล และระเบียบต่าง ๆ หลายครั้ง จึงทำให้การพัฒนาของสภาตำบลขาดความต่อเนื่อง และมีปัญหาในการบริหารงาน²

ด้วยสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ จึงมีผลกระทบอย่างสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาสถาบันทางการเมืองไทย โดยเฉพาะในระดับการเมืองการปกครองท้องถิ่น ซึ่งถือกันว่าเป็นการปกครองขั้นพื้นฐานที่นับว่าเป็นหัวใจอันสำคัญของการเมืองการปกครองระดับชาติ เพราะย่อมเป็นการป้องกันและขัดขวางมิให้การปกครองท้องถิ่นได้มีโอกาสที่จะพัฒนาปรับปรุงตัวเองให้มีความเจริญมั่นคงจนสามารถที่จะเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองที่แท้จริง และเป็นพื้นฐานการพัฒนาการเมืองระดับชาติ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงการพัฒนาของสถาบันสภาตำบล ว่ามีระดับของการพัฒนามากน้อยเพียงใด ตลอดจนมีปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาของสภาตำบล เพื่อที่จะได้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาสภาตำบลต่อไปในที่สุด

2.วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาสถาบันสภาตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีสภาตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ คือ

- 2.1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงการพัฒนาของสถาบันสภาตำบลว่ามีระดับของการพัฒนามากน้อยเพียงใด
- 2.2. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาของสถาบันสภาตำบล
- 2.3. หาแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาสถาบันสภาตำบล

²ชิต นิลพานิช, สภาตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน : กลวิธี "ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา,

3. สมมติฐานในการศึกษา

จากการศึกษาทฤษฎีแนวความคิดที่เกี่ยวกับการพัฒนาสถาบัน ตลอดจนงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยขอตั้งสมมติฐานในการวิจัยดังนี้

- 3.1. การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอิทธิพลต่อการพัฒนาสถาบันสภาตำบล
- 3.2. นโยบายของรัฐมีอิทธิพลต่อการพัฒนาสถาบันสภาตำบล
- 3.3. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อการพัฒนาสถาบันสภาตำบล
- 3.4. สภาพแวดล้อมทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการพัฒนาสถาบันสภาตำบล
- 3.5. สภาพแวดล้อมทางสังคมมีอิทธิพลต่อการพัฒนาสถาบันสภาตำบล
- 3.6. ภาวะผู้นำมีอิทธิพลต่อการพัฒนาสถาบันสภาตำบล

4. วิธีการศึกษา

เพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษา 2 วิธี คือ

4.1. การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร เป็นการสำรวจทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้ รวมถึงประกาศคณะปฏิบัติ คำสั่งทางราชการ หนังสือเวียนของทางราชการ บทความวิชาการ และรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นพื้นฐานในการกำหนดตัวแปร และองค์ประกอบของตัวแปรที่จะทำการวิจัย

4.2. การศึกษาข้อมูลจากแบบสอบถาม โดยจะทำการทดสอบแบบสอบถามให้ประชาชนในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาสถาบันสภาตำบล และระดับของการพัฒนาสถาบันสภาตำบล

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 5.1. ได้ทราบถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการพัฒนาของสถาบันสภาตำบล
- 5.2. ได้ทราบถึงระดับของการพัฒนาของสถาบันสภาตำบล

5.3. ผลการศึกษาจะเป็นข้อมูลสำหรับสภาตำบล และผู้ที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบล เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาสถาบันสภาตำบล

5.4. เป็นการขยายขอบเขตการศึกษาทางรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะในส่วนของการเมืองการปกครองท้องถิ่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

6. นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

6.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาสภาตำบล หมายถึง คุณลักษณะที่ส่งเสริมสนับสนุนเอื้ออำนวยให้การปฏิบัติงานของสภาตำบลดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยดูจาก

- การมีส่วนร่วมของประชาชน
- นโยบายของรัฐ
- สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง
- ภาวะผู้นำของผู้นำชุมชน

6.1.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กิจกรรมที่ประชาชนในตำบล หมู่บ้านมีส่วนร่วมกำหนด เสนอแนะ หรือตรวจสอบแผนงาน โครงการของสภาตำบล

6.1.2 นโยบายของรัฐ หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติของรัฐบาลเกี่ยวกับสภาตำบล โดยดูจาก

- ความแน่นอนของนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรูปแบบของสภาตำบล
- การเปิดโอกาสให้สภาตำบลดำเนินงานด้วยตนเอง

6.1.3 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ หมายถึง ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ส่งเสริมสนับสนุนให้การปฏิบัติงานของสภาตำบลดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยดูจาก

- รายได้ของประชาชนในพื้นที่
- ระดับความเจริญในพื้นที่

6.1.4 สภาพแวดล้อมทางสังคม หมายถึง ปัจจัยทางสังคมที่ส่งเสริมสนับสนุนให้การปฏิบัติงานของสภาตำบลดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยดูจาก

- การศึกษาของประชาชน
- การเปลี่ยนแปลงด้านวัฒนธรรม ซึ่งเกิดจากการเรียนรู้การใช้ชีวิตแบบสังคมเมือง
- การเปลี่ยนแปลงอาชีพจากเกษตรกรรมมาทำงาน โรงงาน หรือภาคอุตสาหกรรม หรือภาคการบริการต่างๆ

6.1.5 สภาพแวดล้อมทางการเมือง หมายถึง ปัจจัยทางการเมืองที่ส่งเสริมสนับสนุนให้การปฏิบัติงานของสภาตำบลดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยดูจาก

- การรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ของประชาชน
- การเรียนรู้จากประสบการณ์ จากระบบการเมืองทั้งในระดับชาติหรือการเมืองระดับท้องถิ่น

6.1.6 ภาวะผู้นำของผู้นำชุมชน หมายถึง ความสามารถของผู้นำชุมชน ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการสภาตำบลในด้านต่างๆ ดังนี้ คือ

- ความสามารถในการเป็นตัวแทนของประชาชน
- ความสามารถชักจูงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
- ความรู้ความเข้าใจในระเบียบแบบแผนต่างๆ

6.2 การพัฒนาสถาบันสภาตำบล หมายถึง กระบวนการที่ทำให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาตำบลให้ได้มาซึ่งคุณค่า และเสถียรภาพ โดยดูจาก

- ความสามารถในการปรับตัวของสภาตำบล
- ความซับซ้อนของสภาตำบล
- การมีอำนาจเป็นของตนเองของสภาตำบล
- ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสภาตำบล

6.2.1 ความสามารถในการปรับตัวของสภาตำบล หมายถึง การกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดเพื่อให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมได้ดี โดยดูจาก

- อายุของสภาตำบล
- ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้นำแต่ละรุ่น
- การปรับตัวเองในการกระทำหน้าที่ของสภาตำบล

6.2.2 ความซับซ้อนของสภาตำบล หมายถึง การมีหน่วยงานในรูปของการบังคับบัญชา การทำหน้าที่และการแจกแจงรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป โดยดูจาก

- การมีตัวแทนของหมู่บ้านรองรับความต้องการของประชาชน
- ความสามารถในการทำหน้าที่ของสภาตำบล

6.2.3 การมีอำนาจเป็นของตนเองของสภาตำบล หมายถึง ความเป็นอิสระที่ไม่ขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมอื่นๆ หรือพฤติกรรมของกลุ่มใดๆ โดยดูจาก

- ความเป็นอิสระจากกลุ่มต่างๆ ทางสังคม
- การไม่ถูกรอบงำโดยระบบราชการ

6.2.4 ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสภาตำบล หมายถึง การมีความกลมเกลียว ปราศจากการแตกแยกในความคิดเห็นของสภาตำบล โดยดูจาก

- ความสอดคล้องกันในความคิดเห็นของกรรมการสภาตำบล
- ความตื่นตัวในการเข้าร่วมกิจกรรมของคณะกรรมการสภาตำบล