

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของการศึกษาวิจัย

ประเทศไทย ได้พัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาถึงฉบับที่ 7 ในปัจจุบัน ผลของการพัฒนาโดยภาพรวมมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับที่น่าพอใจ อย่างไรก็ตามในอีกด้านหนึ่งของผลสำเร็จในการพัฒนานี้ หากมีการพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์จากการเติบโตดังกล่าว กลับเห็นได้ชัดว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจเป็นไปอย่างขาดความสมดุลทั้งระหว่างภาคเศรษฐกิจและภาคภูมิศาสตร์กล่าวคือ การพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวเติบโตสูงกว่าภาคเกษตรกรรม และผลลัพธ์ของการพัฒนาส่วนใหญ่ตกอยู่ในเขตเมืองมากกว่าในชนบท ผลดังกล่าวทำให้ช่องว่างทางรายได้ของประชาชนในเขตเมืองกับในชนบทมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น ปัญหาความไม่สมดุลนี้ ประกอบกับปัญหาพื้นฐานของชาวชนบทที่มีอยู่แล้ว ก็ยิ่งเร่งให้ความรุนแรงของปัญหาความยากจนในชนบททวีขึ้น ปัญหานี้หากปล่อยให้เรื้อรังต่อไปย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อประเทศเป็นส่วนรวม ด้วยเหตุที่ประชากรของประเทศส่วนใหญ่คือ ร้อยละ 80 อาศัยอยู่ในเขตชนบทและมีชีวิตความเป็นอยู่ผูกพันกับการเกษตร ยิ่งกว่านั้นปัญหาความยากจนในชนบทส่งผลเชื่อมโยงไปยังปัญหาอื่น ๆ อีกมาก เช่น อาชญากรรม การอพยพเข้าสู่กรุงเทพฯ การว่างงาน โสเภณี ทุโภชนาการ ฯลฯ การแก้ไขปัญหาคความยากจนในชนบทจึงมีความสำคัญและเร่งด่วน ดังนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และฉบับที่ 7 จึงได้บรรจุการแก้ไขปัญหานี้ โดยให้การพัฒนาชนบทเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาประเทศในระยะยาว ที่สำคัญคือมีการปรับกลยุทธ์เพื่อแก้ไขความบกพร่องของการพัฒนาชนบทในอดีต โดยกำหนดให้มีการวางแผนการพัฒนาจากเบื้องล่างให้ประสานสอดคล้อง และมีทิศทางเดียวกันกับแผนพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม

ด้วยกลยุทธ์ใหม่นี้ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาตำบล ซึ่งเป็นองค์กรท้องถิ่นพื้นฐานในชนบทจะมีบทบาทที่สำคัญและเป็นกลไกที่มีผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาชนบทมาก ด้วยเหตุที่สภาตำบลเป็นองค์กรที่เป็นที่รวมของตัวแทนประชาชนในระดับหมู่บ้าน ซึ่งทราบถึงปัญหาและความต้องการของชุมชน ตลอดจนแนวทางแก้ไขที่เป็นไปได้จริงในท้องถิ่นของตนได้ดี สามารถแก้ไขได้ตรงจุดทันที่ เพราะลดขั้นตอนที่จะต้องขอรับการบริการจากหน่วยงานของราชการส่วนกลาง นอกจากนี้สภาตำบลจะเป็นการฝึกหัดและการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับพื้นฐานไปในตัวอีกด้วย

จากอดีตที่ผ่านมา 38 ปี (พ.ศ. 2499-2537) ที่รัฐบาลได้มองเห็นความสำคัญและมีนโยบายสนับสนุนให้จัดตั้งสภาตำบลขึ้นนั้น ปรากฏว่าสภาตำบลประสบกับปัญหาในการดำเนินการในหลายด้าน ประกอบกับรัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายในการวางโครงสร้างการบริหารสภาตำบลและระเบียบต่าง ๆ หลายครั้ง¹ จึงทำให้การดำเนินงานของสภาตำบลขาดความต่อเนื่อง และมีปัญหาในการบริหารงานอันมากสามารถประมวลได้ดังนี้²

1. ด้านกรรมการสภาตำบล โดยทั่วไปกรรมการสภาตำบลมีพื้นฐานการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ บางคนยังขาดความรับผิดชอบ บางคนไม่ค่อยกระตือรือร้นในการทำงานเท่าที่ควร

¹ ปธาน สุวรรณมงคล, สภาตำบลสามสิบปี : ยิ่งหาบทบาทไม่พบ (กรุงเทพฯ : ประโยชน์การพิมพ์, 2530), หน้า 14.

² ชิต นิลพานิช, สภาตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน : กลวิธี "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา" ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : คัดดีโสภาการพิมพ์, 2527), หน้า 51-80.

2. ด้านระเบียบวิธีปฏิบัติ มีขั้นตอนยุ่งยากไม่คล่องตัวต่อกรรมการสภาตำบล ในการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ
3. จุดอ่อนในด้านงบประมาณ สภาตำบลส่วนใหญ่มีรายได้ไม่น้อยไม่เพียงพอต่อการสนองความต้องการของท้องถิ่น ต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางอยู่ เช่น โครงการการสร้างงานในชนบท (กสช.) (ปัจจุบันเรียกว่า โครงการพัฒนาตำบล)
4. การจัดทำแผนและการกำหนดโครงการของสภาตำบล ไม่เคยถูกต้องตามหลักวิชาการ เนื่องจากกรรมการสภาตำบลยังมีขีดความสามารถในการจัดทำแผนจำกัด
5. การประสานงานกับหน่วยงานของทางราชการในพื้นที่ไม่ทั่วถึง หน่วยงานราชการ ไม่เข้าใจบทบาทของสภาตำบลเท่าที่ควร

จากปัญหาที่หยิบยกมานี้ จะเห็นได้ว่าปัญหาด้านบุคลากรหรือกรรมการสภาตำบล นับเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่ง เพราะอาจส่งผลเชื่อมโยงไปยังปัญหาอื่น ๆ ได้โดยง่าย เช่น หากกรรมการสภาตำบลขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องระเบียบเกี่ยวกับสภาตำบล ก็อาจทำให้ปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบผิดพลาด ส่งผลเสียหายได้ หากขาดความรู้ในการจัดทำงบประมาณก็อาจทำให้ล่าช้าหรือผิดพลาด หากขาดความรู้ในการวางแผนและจัดทำโครงการต่างๆ ก็อาจทำให้เงินงบประมาณที่ใช้จ่ายไปไม่คุ้มค่ากับผลที่ได้รับหรือหากขาดความเข้าใจต่อหน่วยงานอื่น ๆ ก็อาจทำให้การทำงานต้องติดขัดล่าช้ากว่าที่ควร ปัญหาด้านบุคลากรของสภาตำบลจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ที่เื้ออำนวยการดำเนินการดำเนินงานของสภาตำบลประสบความสำเร็จ

จุดอ่อนในด้านความรู้ความสามารถของกรรมการสภาตำบล มีลักษณะเช่นเดียวกันกับของกรรมการหมู่บ้าน คือมีความสำคัญและมีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนการปฏิบัติงานเกือบทุกด้าน หากสามารถแก้ไขข้อบกพร่องในด้านนี้ของกรรมการ

สภาตำบลได้ จุดอ่อนในด้านอื่น ๆ ก็จะไม่เป็นปัญหาที่สำคัญอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความรู้ ความเข้าใจในบทบาทภารกิจ ความรับผิดชอบในหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลแต่ละคนนั้น เป็นสิ่งที่สำคัญ ทั้งนี้จากการวิจัยของกรมการปกครอง ในปี พ.ศ. 2524 พบว่า ความรู้ความเข้าใจในบทบาทภารกิจ หน้าที่ของกรรมการหมู่บ้านแต่ละคนนั้น มีผลต่อการดำเนินงานตามเป้าหมายโดยมีผลอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาของหมู่บ้าน กล่าวคือ หมู่บ้านใดที่มีกรรมการหมู่บ้านเข้าใจในบทบาท ภารกิจ หน้าที่ของตนเป็นอย่างดี ก็มีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพในการพัฒนาได้ดี และสูงกว่าหมู่บ้านที่มีกรรมการที่ไม่ค่อยจะเข้าใจในบทบาทของตนเองเท่าไรนัก^๓ ผลของการวิจัยนี้ น่าจะใช้ได้กับคณะกรรมการสภาตำบลในลักษณะเดียวกัน เพราะโดยปกติ กรรมการสภาตำบลทุกคนจะเป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่งด้วย

ปัจจุบันโครงสร้างของสภาตำบล ได้รับการกำหนดตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 โดยผลของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้มีการปรับปรุงฐานะของสภาตำบลดังนี้

1. ปรับปรุงฐานะของสภาตำบลทุกแห่งให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล
2. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลให้กว้างขวางเพิ่มมากยิ่งขึ้น
3. ปรับปรุงและขยายประเภทที่มาของรายได้สภาตำบลให้เพิ่มมากขึ้น

ทั้งนี้ด้วยความมุ่งหวังว่าสภาตำบลซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนที่ได้รับการปรับปรุงตามกฎหมายฉบับใหม่จะมีความเข้มแข็ง สามารถสนองตอบต่อปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นสถาบันในการศึกษา และฝึกสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในตำบลได้เป็นอย่างดี

^๓ งานวิจัยและประเมินผล, "ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของหมู่บ้าน อพป.", (วิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง, ธันวาคม 2524) หน้า 117.

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงระดับความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาตำบลในด้านบทบาท อำนาจ หน้าที่ และปัญหาของสภาตำบล
2. เพื่อให้ทราบลักษณะภูมิหลังของสมาชิกสภาตำบลในด้านต่าง ๆ
3. เพื่อศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ของภูมิหลังที่สำคัญของสมาชิกสภาตำบลในข้อ 2 กับระดับความรู้ในข้อ 1
4. เพื่อศึกษาบทบาทที่เป็นจริงของสมาชิกสภาตำบลในสภาตำบล

สมมติฐานของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ตั้งสมมติฐานของการวิจัยไว้ว่า

1. สมาชิกสภาตำบลจะให้ความสำคัญในความรู้ ความเข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่และปัญหาของสภาตำบลที่แตกต่างกัน สืบเนื่องจากประสบการณ์ภูมิหลังและความตั้งใจเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาตำบลแต่ละคน
2. สภาตำบลยังขาดปัจจัยที่ทำให้สามารถบริหารงานได้เองหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาท อำนาจ หน้าที่ และปัญหาของสภาตำบล
3. การขาดความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาตำบล ทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในฐานะนิติบุคคล

วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัย ผู้เขียนได้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยในรูปแบบผสมผสานในแบบ การพรรณนาวิเคราะห์ (descriptive analysis) และวิจัยภาคสนาม (field research) กล่าวคือ

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ทำการศึกษา ค้นคว้าเอกสารทางวิชาการ ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
2. การวิจัยภาคสนาม ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาวิจัยไว้ดังนี้

1. ศึกษาถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาตำบลในฐานะที่สภาตำบลเป็นนิติบุคคล
2. ศึกษาความรู้ความเข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่และปัญหาสภาตำบลของสมาชิกสภาตำบล
3. ศึกษาบทบาทที่เป็นจริงของสมาชิกสภาตำบล โดยกลุ่มประชากรที่จะทำการศึกษา ได้แก่ สมาชิกสภาตำบลในเขต 3 อำเภอของจังหวัดสระบุรี โดยแบ่งอำเภอที่มีอยู่ทั้งหมด 12 อำเภอ เป็น 3 ระดับ ตามชั้นของอำเภอที่จัดโดยกรมการปกครอง ดังนี้
 - 3.1 อำเภอขนาดใหญ่ (ชั้น 1) ซึ่งมีอยู่ 5 อำเภอ
เลือก 1 อำเภอคือ อำเภอเมืองสระบุรี
 - 3.2 อำเภอขนาดกลาง (ชั้น 2-3) ซึ่งมีอยู่ 4 อำเภอ
เลือก 1 อำเภอ คือ อำเภอหนองแซง

3.3 อำเภอขนาดเล็ก (ชั้น 4-5) ซึ่งมีอยู่ 3 อำเภอ

เลือก 1 อำเภอ คือ อำเภอดอนพุด

โดยในการเลือกอำเภอ นอกจากจะพิจารณาถึงระดับชั้นของอำเภอแล้วยังได้พิจารณาถึงลักษณะการกระจายตัวในทางภูมิศาสตร์ด้วย กล่าวคือ อำเภอที่เลือกจะครอบคลุมถึงตอนบน ตอนกลาง และตอนใต้ของพื้นที่ในจังหวัด รวมทั้งพิจารณาถึงอำเภอที่มีลักษณะสังคมทางภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมด้วย

การจัดเก็บข้อมูล

1. ใช้เทคนิคการจัดเก็บข้อมูลโดยการออกแบบสอบถาม ซึ่งเป็นลักษณะคำถามปิด (close-end question) โดยมีตัวเลือก 5 ตัวเลือก นอกจากนี้ยังอาศัยการสัมภาษณ์ ในกรณีที่ต้องการข้อมูลเชิงลึก
2. กลุ่มเป้าหมายในการจัดเก็บข้อมูล คือ สมาชิกสภาตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองสระบุรี อำเภอหนองแซง และอำเภอดอนพุด โดยการสุ่มตัวอย่าง (sampling)

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. วิเคราะห์บทบาท อำนาจหน้าที่ ของสมาชิกสภาตำบลในฐานะที่สภาตำบลเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
2. วิเคราะห์ระดับความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาตำบลในบทบาท อำนาจหน้าที่และปัญหาของสภาตำบล
3. วิเคราะห์ลักษณะความสัมพันธ์ของภูมิหลังที่สำคัญของสมาชิกสภาตำบลกับความรู้ความเข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่และปัญหาของสภาตำบล

วิธีการนำเสนอเรื่อง

การนำเสนอเรื่อง กำหนดไว้เป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 เป็นการกล่าวถึงเค้าโครงการศึกษาวิจัยทั้งหมด และแนวความคิด ทฤษฎี และกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องว่าจะศึกษาในประเด็นใด ประกอบด้วย

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความสำคัญของเรื่อง วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย วิธีการศึกษาวิจัย ขอบเขตของการศึกษาวิจัย การจัดเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาวิจัย

บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎี และระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิจัย โดยนำแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายภารกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ แก่สภาตำบลมาใช้ในการวิเคราะห์ความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาตำบล

ส่วนที่ 2 เป็นเนื้อหาของการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย เป็นการกล่าวถึงวิธีดำเนินการวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภูมิหลัง บทบาท อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาตำบล โดยเปรียบเทียบกับระดับความรู้ความเข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่และปัญหาของตำบล

บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัยและบทวิเคราะห์ เป็นการเสนอผลการวิจัยที่ค้นพบพร้อมการวิเคราะห์ตามประเด็นต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการวิจัยในบทที่ 3

ส่วนที่ 3 สรุป

บทที่ 5 บทสรุป เป็นการสรุปผลการวิจัยพร้อมข้อเสนอแนะ โดยพิจารณาตามสมมติฐาน เพื่อให้การบริหารงานของสภาตำบลในฐานะที่เป็นนิติบุคคล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาวิจัย

1. ผลการศึกษาวิจัย จะช่วยให้ทราบถึงลักษณะภูมิหลังทางสังคม และเศรษฐกิจ รวมถึงระดับความรู้ของสมาชิกสภาตำบลในจังหวัดสระบุรี
2. ผลการวิจัยจะเป็นแนวทางในการพัฒนาความรู้ ของสมาชิกสภาตำบลนี้ให้มีความรู้มากขึ้น ซึ่งจะเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสภาตำบลต่อไป
3. ผลการวิจัย สามารถนำไปศึกษาเปรียบเทียบกับบุคลากรในองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นได้ต่อไป
4. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงในสภาตำบล ตลอดจนสภาพข้อเท็จจริงของบุคลากรของสภาตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง
5. ช่วยสะสมองค์ความรู้ในด้านสภาตำบลให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น
6. ทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า การกระจายอำนาจให้สภาตำบลบริหารงานด้วยตนเอง ด้วยการยกฐานะเป็นนิติบุคคล มีแนวโน้มประสบความสำเร็จเพียงใด