



บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

การจัดระเบียบรูปแบบการปกครองประเทศ การกระจายอำนาจเป็นหลักการอย่างหนึ่งซึ่งยึดถือเสรีภาพและประชาธิปไตยเป็นสำคัญ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองหรือที่เรียกกันว่าเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงมีลักษณะของการคลายอำนาจจากส่วนกลางมาให้รวมอยู่เพียงจุดเดียว (Arthur W. Macmanon, 1961:15) และเมื่อพิจารณาในด้านการเมืองการปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจนั้นเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจในนโยบายของรัฐบาลจากส่วนกลางที่จะเปิดโอกาสให้หน่วยงานระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นมีโอกาสที่จะพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ๆ ของท้องถิ่นได้ (จรรยา สุภาพ, 2512:35) โดยหน่วยงานนั้นถูกจัดตั้งขึ้นด้วยอำนาจอิสระที่แน่นอน เพื่อที่จะปฏิบัติงานอย่างแท้จริงในการแสดงออกถึงการริเริ่มการบริหารและการตกลงใจ (Harold F. Alderfer, 1964:176-177) ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะได้มีสิทธิร่วมกันในอันที่จะได้รับการบริการจากรัฐทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเสริมสร้างความผาสุกให้แก่ตน

หลักการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบย่อยอย่างหนึ่งของการปกครองในระดับชาติ เพื่อให้การบริการของรัฐตกถึงประชาชนในลักษณะที่สอดคล้องกับความต้องการ และความจำเป็นของท้องถิ่น โดยสร้างความรู้สึกรู้สึกว่าตนเองได้เข้าร่วมในการมีส่วนร่วมในการปกครองรวมทั้งเป็นบันไดขั้นแรกที่จะเป็นการฝึกหัดประชาชน และนักการเมืองเข้าสู่รูปแบบการปกครองในระดับชาติต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม ระดับหรือขนาดการ

ปกครองท้องถิ่นจะเป็นรูปแบบที่อิสระมากน้อยขนาดไหนก็ย่อมขึ้นอยู่กับระดับการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่นด้วย

ในการศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบและลักษณะของการกระจายอำนาจที่มีต่อการปกครองในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย ได้พบว่า ส่วนกลางยังคงมีอำนาจควบคุมท้องถิ่นอยู่อย่างมากทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระในการทำงานและจากการที่ท้องถิ่นมีรายได้น้อยพอเพียงทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินงานการบริหารที่สำคัญบางอย่างให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การที่การปกครองของไทยมีการเน้นอำนาจจากเบื้องบน โดยให้การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ มาจากส่วนบนและประกอบกับการใช้ระบบราชการเข้าควบคุม รวมทั้งการที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังมีความเฉื่อยชาต่อการเมืองหมายถึงความไม่สนใจที่เข้าร่วมในการปกครองเท่าที่ควรตลอดจนรูปแบบการปกครองยังคงยึดเอารูปแบบสถาบันจากทางตะวันตกมากเกินไป จึงทำให้นโยบายของผู้บริหารระดับชาติต่อการปกครองท้องถิ่นซึ่งเริ่มมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ยังไม่เป็นรูปแบบที่สมบูรณ์อย่างแท้จริง ทั้ง ๆ ที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 (อิสรเสรี ตีพิมพ์, 2522 : 14-17)

สาเหตุที่การปกครองท้องถิ่นของไทยไม่สามารถที่จะบรรลุถึงจุดหมายที่จะให้อิสระอย่างแท้จริงแก่ท้องถิ่นได้ก็เนื่องจากว่า การปกครองและบริหารประเทศยังมีลักษณะที่พยายามดึงและรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยใช้การปกครองในรูปแบบราชการส่วนภูมิภาคซึ่งจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาเอกภาพและประสิทธิภาพในการจัดระเบียบการปกครองเพื่อความมั่นคงมากกว่า รวมทั้งในการพัฒนา นโยบายเกี่ยวกับการคลังของประเทศ ตลอดจนความรับผิดชอบของงาน โดยให้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางที่เข้าไปประจำอยู่ในภูมิภาค เข้ามาใช้อำนาจและความรับผิดชอบอย่างเต็มที่และให้อำนาจสูงสุดตกอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวเท่านั้น และรูปแบบของการปกครองก็จัดอยู่ในลักษณะรูปแบบเดียวกันมาโดยตลอด โดยมีได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแต่อย่างไร (เทียม จริญญาสุศล 2516: 150-156)

อย่างไรก็ตามสถานการณ์ของโลกในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเศรษฐกิจของทุกประเทศในโลกมีความเกี่ยวพัน เกี่ยวเนื่องกันอย่างไม่สามารถที่จะแยกตัวออกมาได้ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิวัติ ด้านการสื่อสารและเทคโนโลยีทางการผลิตใหม่ ๆ นอกจากนั้นแล้วรูปแบบการ ปกครองก็ได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อความเหมาะสมกับรูปแบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยน ไปด้วย กล่าวคือการปกครองในปัจจุบันส่วนมากมักจะเป็นการปกครองที่เป็นรูป แบบประชาธิปไตยซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นพื้นฐานที่สำคัญในทุก ระดับของการปกครองและการที่ประชาชนถูกปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมือง มาก ๆ ก็อาจจะเกิดการต่อต้านโดยความรุนแรงจากประชาชนได้ ซึ่งเราจะ เห็นปรากฏการณ์ที่ชัดเจนจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในบ้านเรา (เขียน ชีววิทย์, 2536:9-11)

ผลจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬได้ส่งผลให้ประชาชนได้มีความตื่นตัวในทาง การเมืองกันมากขึ้น ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬดังกล่าวได้มีการแต่งตั้ง นายอานันท์ ปันยารชุน เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ และที่สำคัญก็คือการเข้ามาเป็นผู้ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งใหม่ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่มีการเลือกตั้งไปได้ไม่นานนัก เมื่อเดือนมีนาคม 2535 การจัดทำมี การเลือกตั้งขึ้นใหม่ในวันที่ 13 กันยายน 2535 นั้น บรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่จะเข้าทำการแข่งขันในการเลือกตั้งครั้งนี้ มีการนำนโยบายที่เกี่ยว ข้องกับการกระจายอำนาจที่น่าสนใจก็คือ การที่จะจัดทำให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราช การจังหวัดขึ้น ซึ่งพรรคการเมืองที่เสนอว่าจะจัดทำให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ จังหวัดได้แก่พรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ พรรคความหวังใหม่ พรรคประชาธิปัตย์ (มณวิภา วงศ์รุจิระ, 2535:56-60 (61))

ต่อมาพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ จังหวัดมีการปรับเปลี่ยนแนวทางดำเนินการจากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการขอเสนอพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องกับระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างเป็นจริงมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา นอกจากนั้นแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการที่ผลักดันให้รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจการปกครองตนเองที่ได้ถูกผูกขาดไว้ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ไปคืนให้กับท้องถิ่นเพื่อที่จะทำให้องค์กรท้องถิ่นได้มีอิสระมากขึ้นในการจัดการปกครองตนเอง เพื่อให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและสภาพปัญหาของชุมชนนั้น ๆ เอง (มณวิภา วงศ์รุจิระ, 2535:56-60)

ดังนั้นจากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ก่อให้เกิดความสนใจแก่ผู้วิจัยว่าการกระจายอำนาจสู่ปวงชนโดยพิจารณาผ่านรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะมีความล้มเหลวมากน้อยเพียงใด เป็นการพยายามทำการศึกษา ความสำนึกรับผิดชอบของประชาชนต่อการปฏิบัติภารกิจอันเป็นหน้าที่อันเกิดจากการกระจายอำนาจซึ่งโดยเนื้อหาแล้วองค์การบริหารส่วนตำบล ก็คือการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนนั่นเอง

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล และความสำนึกรับผิดชอบของประชาชนต่อการปฏิบัติภารกิจอันเป็นหน้าที่อันเกิดจากการกระจายอำนาจ

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

การศึกษาความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายการกระจายอำนาจศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ในครั้งนี้จะเป็นการศึกษาที่กำหนดขอบเขตการศึกษา เฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ

องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยที่การศึกษาจะมุ่งพิจารณาปัจจัยด้านความสำนึกรับผิดชอบของประชาชนต่อการปฏิบัติการกิจ อันเป็นหน้าที่อันเกิดจากการกระจายอำนาจ โดยการวิเคราะห์สรุปความคิดเห็นจากสื่อสารมวลชน และการประมวลเอกสารการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์ผู้ที่มีความเกี่ยวข้อง

วิธีการศึกษาวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนาวิเคราะห์ โดยวิธีวิจัยทางเอกสารอันได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ หนังสือพิมพ์ การสัมภาษณ์ทางหนังสือพิมพ์ เอกสารต่าง ๆ ที่ได้แสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องที่ทำการศึกษาตลอดจนการให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการ นักการเมือง ข้าราชการ ประชาชนในอาชีพสาขาต่าง ๆ ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

สมมติฐานในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ หลังจากได้ศึกษาทำความเข้าใจและสภาพปัญหาแล้วผู้วิจัยได้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดสมมติฐานในการศึกษาครั้งนี้ คือ

"ความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบล จะมีความเป็นไปได้สูงถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมของประชาชนและการคลังท้องถิ่นสูง"

กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้กำหนดสมมติฐานทางความคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย โดยนำทฤษฎีที่เกี่ยวกับหลักการบริหารราชการแผ่นดิน หลักการรวมอำนาจ การปกครองลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจการปกครอง จุดอ่อนและจุดแข็งของการรวมอำนาจการปกครอง หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง ลักษณะสำคัญ

ของการแบ่งอำนาจการปกครอง จุดอ่อนและจุดแข็งของการแบ่งอำนาจการปกครอง
 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ
 การปกครอง จุดอ่อนและจุดแข็งของการกระจายอำนาจการปกครอง องค์ประกอบ
 ของการปกครองท้องถิ่น ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น นโยบายสาธารณะ
 และประชาธิปไตย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบการกระจายอำนาจของการปกครองของไทย
2. ทำให้ทราบรูปแบบการกระจายอำนาจโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล
3. ทำให้ทราบปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะความสำนึกรับผิดชอบของประชาชนด้วยการปฏิบัติภารกิจอันเป็นหน้าที่อันเกิดจากการกระจายอำนาจ

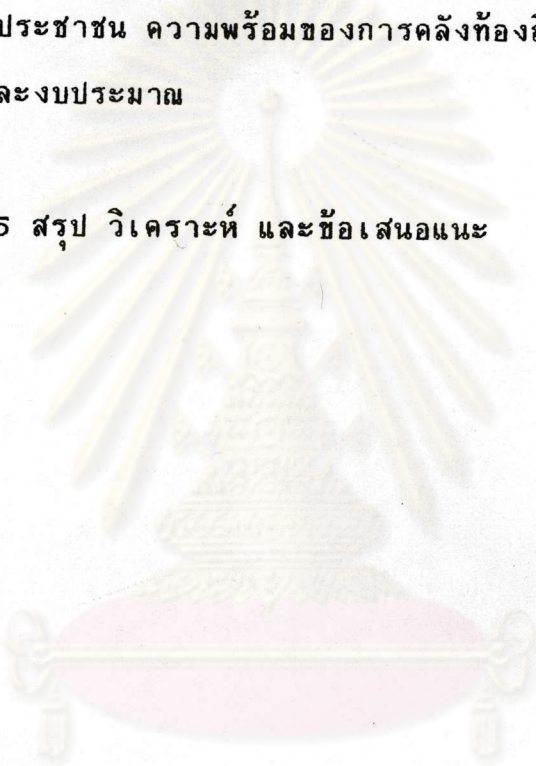
การนำเสนอ

1. บทที่ 1 บทนำกล่าวถึง ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย ขอบเขตการศึกษาวิจัย วิธีการศึกษาวิจัย สมมติฐานในการศึกษาวิจัย กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับและการนำเสนอ
2. บทที่ 2 ทฤษฎี แนวคิด และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึงหลักการบริหารราชการแผ่นดิน หลักการรวมอำนาจการปกครอง หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง หลักการกระจายอำนาจการปกครอง การปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่น นโยบายสาธารณะ ประชาธิปไตย และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3. บทที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวถึงสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

4. บทที่ 4 ปัจจัยอันมีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวถึง ความรู้ความสามารถของประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ความพร้อมของการคลังท้องถิ่นและการบริหารด้านการเงินการคลังและงบประมาณ

5. บทที่ 5 สรุป วิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย