

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อบจ. หรือเรียกชื่อเต็มว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ถือเป็นรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการด้านการบริการและการพัฒนาพื้นที่ในจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ที่มีความเป็นมาและมีวิวัฒนาการปรับปรุงแก้ไขตลอดมา พ.ศ.2476 ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม (โกวิทย์ พวงงาม 2542: 93-94) กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารส่วนภูมิภาคฯ โดยอำนาจการบริหารงานในจังหวัดอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกรมการจังหวัด ซึ่งมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน และได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เพื่อให้มีบทบาทหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด โดยฐานะของสภาจังหวัดยังมีได้เป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการภูมิภาค พ.ศ.2481 มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแยกกฎหมายสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ แต่สภาจังหวัดยังมีลักษณะคงเดิม กล่าวคือ ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัด พ.ศ.2485 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและความรับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทำให้อำนาจของกรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น โดยผลของกฎหมายฉบับนี้ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย พ.ศ.2498 มีความพยายามในการจัดการปกครองท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และแยกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้มาจนถึง พ.ศ.2540 สำหรับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในตอนนั้น กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 โดยเกิดขึ้นจากนโยบายทางการเมืองของบางพรรคการเมืองและแรงกดดันจากการรวมตัวของสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยประกอบ และผลกระทบจากการมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ที่มีการประกาศยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้น มีพื้นที่ดำเนินการเกือบครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ (ปัจจุบันมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไปแล้ว 6,369 แห่ง) ทำให้มีปัญหาพื้นที่ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซ้อนทับกับองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนั้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ซึ่งเดิมผู้ว่าราชการจังหวัดเคยดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด) มาให้สภาจังหวัดเป็นผู้เลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารแทน ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นอิสระ เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในระดับจังหวัดที่มาจากกาแต่งตั้งและเลือกตั้ง ได้กระจายอยู่ทั่วประเทศโดยอำนาจหน้าที่ที่มอบให้ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงานอาจไม่เท่ากันได้ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารจัดการในระดับจังหวัดย่อมขึ้นอยู่กับผู้บริหารสูงสุดดังกล่าวด้วย หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เรียกว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดรูปแบบหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และสังกัดราชการส่วนท้องถิ่น (วิรัช นิภาวรรณ 2546:109)

นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 เป็นต้นมา (ประกาศเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540) พระราชบัญญัตินี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ที่ใช้มา 42 ปี และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมภายในเวลา 90 วัน นับแต่วันประกาศใช้ (วันที่ 1 พฤศจิกายน 2540) ดังนั้น จึงมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นครั้งแรก (ทางอ้อม) ในวันที่ 16 ธันวาคม 2540 ผู้ว่าราชการจังหวัดที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงมีอำนาจหน้าที่สำคัญอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย เช่น เป็นผู้เสนอรัฐมนตรีเพื่อให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (วิรัช นิภาวรรณ 2546:109-111)

ต่อมาพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2542 กำหนดให้ทุกจังหวัดมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเต็มเขตพื้นที่ของเขตจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

จึงต้องจัดระเบียบบริหารและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญใหม่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2546 ฉบับปัจจุบัน เป็นฉบับที่ถือว่ามีความสมบูรณ์ในหลักการบริหารมากที่สุด เนื่องจากได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมีการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 ทั่วประเทศ ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน ในตอนนี้ถือว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารเต็มที่ มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างอิสระ

เราจะเห็นได้ว่าพัฒนาการทางการเมืองระดับท้องถิ่น เริ่มตั้งแต่การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางการเมืองด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนว่ามีมากขึ้นเพียงใด และเป็นการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นครั้งแรก แต่มิได้หมายความว่าประชาชนให้ความสำคัญมากกว่าการเลือกตั้งที่ผ่านมาเพราะยังมีพัฒนาการทางการเมืองบางอย่างไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นการซื้อเสียงขายสิทธิ การไม่เห็นคุณค่าของการเลือกตั้งโดยตรง องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงควรต้องเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นของตนให้มีส่วนร่วมทางการเมือง มีการตื่นตัวทางการเมือง และมีความรู้ทางการเมืองให้มากที่สุด องค์การบริหารส่วนจังหวัดถือเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญและเกิดขึ้น ทุกจังหวัดที่จะช่วยให้ท้องถิ่นของตนเองมีพัฒนาการทางการเมืองในระดับหนึ่ง เราจำเป็นต้องศึกษาบทบาททางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับพัฒนาการทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อจะสามารถพัฒนาการเมืองและแก้ไขปัญหาทางการเมืองในท้องถิ่นหลายประการ ได้แก่ (1) การเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (2) การมีส่วนร่วมในเชิงสัญลักษณ์โดยปราศจากความตระหนัก ความเข้าใจในคุณค่า และความสำคัญของการมีส่วนร่วมในเชิงการเมืองอย่างแท้จริง (3) การมีส่วนร่วมอย่างไม่มีระบบ (4) การมีส่วนร่วมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่มากเกินไป (5) การมีส่วนร่วมในลักษณะการจัดตั้งเพื่อผลประโยชน์แอบแฝง และ (6) วิธีคิดและพฤติกรรมของบุคลากรของรัฐที่เห็นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมด้วยการชุมนุมประท้วงไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านนโยบายของรัฐเป็นพฤติกรรมของการก่อความไม่สงบ เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของรัฐบาล (จันทนา สุทธิจารี อ่างในอมร รักษาสมัย 2544: 427-429)

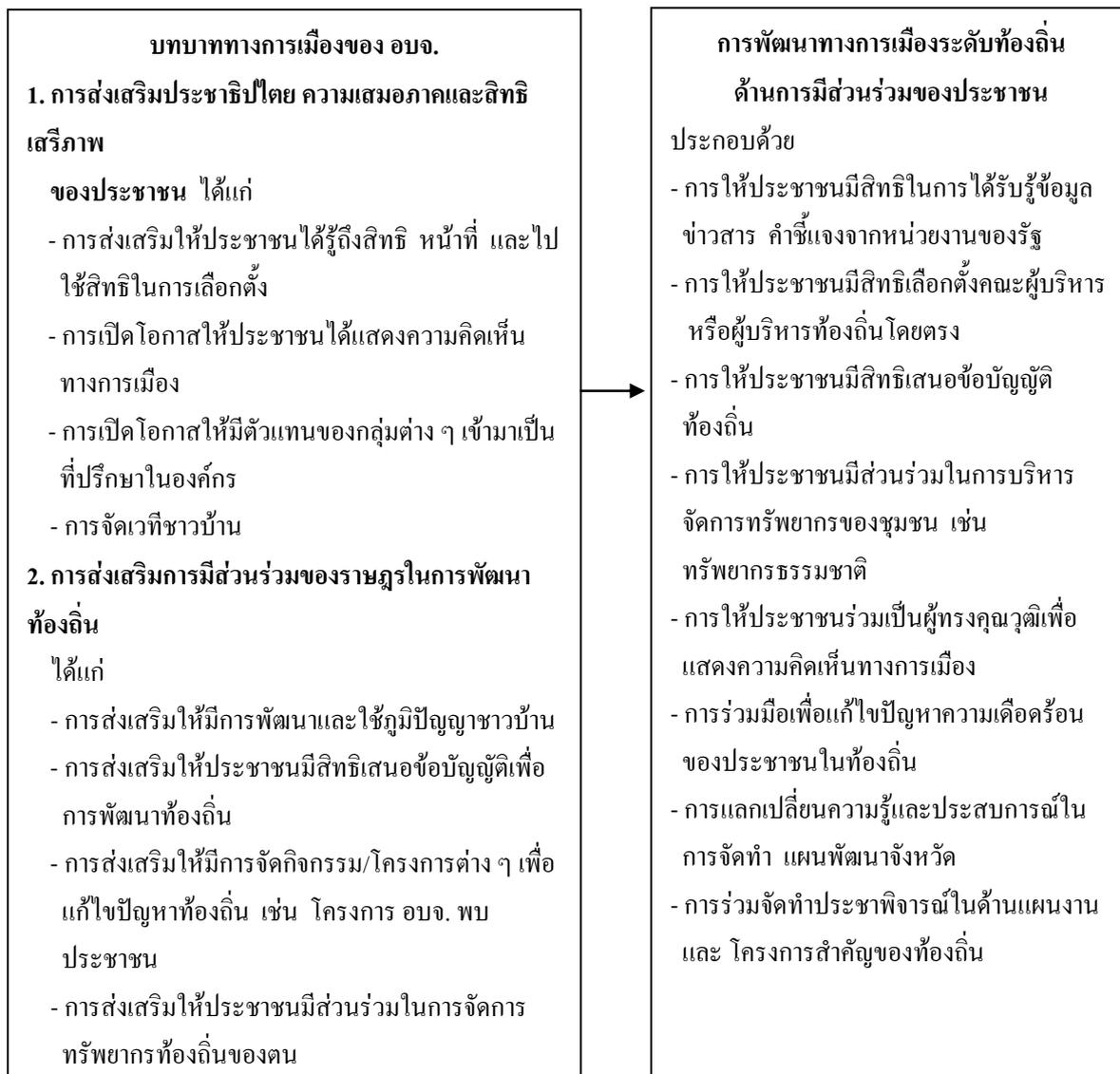
จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา เราจะเห็นได้ว่านับแต่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประมาณ 77 ปี (2476-ปัจจุบัน) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

มิได้มีการพัฒนาเท่าที่ควร โดยเฉพาะเป็นองค์กรที่ควรมีบทบาททางการเมืองเป็นหน่วยแรก เนื่องจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งถือว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาทางการเมืองมาโดยตลอด แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลับไม่ได้มีส่วนในการพัฒนาทางการเมืองให้เติบโตตามยุคสมัยเท่าที่ควร และมีน้อยคนนักที่จะรู้จักองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้ง ๆ ที่ประชาชนส่วนใหญ่เกือบทั้งประเทศรู้จักคำว่า สจ. ดี แต่ไม่รู้ว่าจะ ออบจ. คืออะไร และนี่เองก็เป็นปัญหาหนึ่งที่เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากที่สุดกว่าหน่วยงานอื่น ๆ เมื่อก่อนองค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้มีบทบาททางการเมืองมากนัก คงเป็นเพราะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้มีอำนาจเต็มที่ในการบริหาร เมื่อมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอิสระในการบริหารและปกครองเต็มที่ บทบาททางการเมืองของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะมีผลสำคัญในการพัฒนาที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ เมื่อเทียบกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จึงน่าจะคิดว่าภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีส่วนในการพัฒนาทางการเมืองส่วนหนึ่งน่าจะมาจากการที่องค์กรไม่มีบทบาททางการเมือง ไม่มีอำนาจหน้าที่อิสระ ในการปกครองท้องถิ่นของตนเต็มที่ การพัฒนาในด้านต่าง ๆ จึงลดลงตามไปด้วย หรืออีกประการ หนึ่งผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมิได้มีบทบาททางการเมืองเพื่อพัฒนาทาง การเมืองระดับท้องถิ่นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนมากนัก องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีความเจริญก้าวหน้าและได้มีการพัฒนาต่อไปในแนวทางหรือทิศทางอย่างไร ตลอดจนการปลูกฝัง ค่านิยมแบบประชาธิปไตยในท้องถิ่นของตนแบบรากหญ้า ซึ่งการพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นถือว่า มีความสำคัญมาก เพราะเป็นจุดเริ่มต้นเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระดับชาติ นำความเจริญมาสู่ สังคมและประเทศชาติ ผู้ทำการวิจัยจึงสนใจที่ศึกษาถึงบทบาททางการเมืองขององค์การบริหารส่วน จังหวัดกับการพัฒนาทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาบทบาททางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2.2 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางบทบาททางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดบทบาททางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการพัฒนาทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

4. สมมติฐานการวิจัย

บทบาททางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

5. ขอบเขตการวิจัย

5.1 **ขอบเขตด้านเนื้อหา** ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงบทบาททางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการพัฒนาทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี

5.2 **ประชากร** ประชากรที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ ประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี จำนวน 339,963 คน

5.3 **ตัวแปร**

5.3.1 **ตัวแปรอิสระ** ได้แก่ บทบาททางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

5.3.2 **ตัวแปรตาม** ได้แก่ การพัฒนาทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 **องค์การบริหารส่วนจังหวัด** หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี

6.2 **บทบาททางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด** หมายถึง บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

6.2.1 **การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน** ได้แก่ การส่งเสริมให้ประชาชนได้รู้ถึงสิทธิหน้าที่และไปใช้สิทธิในการเลือกตั้ง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นทางการเมือง การเปิดโอกาสให้มีตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาเป็นที่ปรึกษาในองค์กร การจัดเวทีชาวบ้าน

6.2.2 **การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น** ได้แก่ การส่งเสริมให้มีการพัฒนาและใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน การส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิเสนอข้อบัญญัติเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรม/โครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาท้องถิ่น การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นของตน

6.3 **การพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นด้านการมีส่วนร่วม** หมายถึง การพัฒนาระบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การให้

ประชาชนมีสิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจงจากหน่วยงานของรัฐ การให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง การให้ประชาชนมีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรของชุมชน เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ การให้ประชาชนร่วมเป็นผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น การแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การร่วมจัดทำประชาพิจารณ์ในด้านแผนงานและโครงการสำคัญของท้องถิ่น

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 7.1 ทำให้ทราบถึงบทบาททางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 7.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาททางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 7.3 ทำให้ได้แนวทางในการแสดงบทบาททางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 7.4 ทำให้รัฐบาลมองเห็นความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถนำมาปรับใช้ในการให้อำนาจหน้าที่และบทบาททางการเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น