

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้นำเอา ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเข้ามาใช้โดยลอกเลียนแบบมาจากประเทศตะวันตกที่ พัฒนาแล้ว ทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองทางด้านโครงสร้างอย่างมากมาย แต่มิได้มีการ เตรียมการเปลี่ยนแปลงปัจจัยด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางการเมืองที่ เปลี่ยนไป อีกทั้งยังมิได้มีการปรับปรุงและเตรียมพื้นฐานทางการเมือง (political infrastructure) ที่เหมาะสม ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในรูปแบบและเนื้อหาของการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายและไม่สนใจต่อประชาธิปไตย ซึ่งรัฐบาลได้ พยายามแก้ไขปัญหา ได้จัดให้มีและส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้ประชาชน เกิดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง (ยูทธร พร อิศรชัช 2548: 75-85)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) รัฐบาลได้กำหนด นโยบายอย่างชัดเจน ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีการตรา พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ครอบคลุมทุกตำบลทั่วประเทศ ยกเว้นตำบลที่มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบบริหารราชการ แผ่นดินขนานใหญ่ อันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจจากรัฐบาลลงสู่องค์กรภาคประชาชนใน ระดับตำบลครั้งประวัติศาสตร์ มีผลให้สภาตำบลทุกแห่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลที่มี รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา 3 ปีติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (มาตรา 40) และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (มาตรา 43) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน มีงบประมาณเป็นของตนเองและอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลจากส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับ ประชาชนมากที่สุด

วิถีทางของการพัฒนาทางการเมืองประการหนึ่งนั้น ก็คือ การพัฒนาให้การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ตามอุดมคติอย่างแท้จริง อุดมคติของการปกครองท้องถิ่นที่นานอารยะประเทศยอมรับ ได้แก่ (ประหยัด หงษ์ทองคำ 2539: 79)

1. เพื่อจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษ การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน
2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเอง
3. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
4. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยพิจารณาจากความครอบคลุมของพื้นที่และจำนวนประชากรที่อยู่ภายใต้การปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของพนักงานส่วนตำบล มีฐานะเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นประจำองค์การบริหารส่วนตำบล แม้จะไม่พบบทบัญญัติตามกฎหมายที่ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบล แต่โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่มีลักษณะเสมือน “ภาพจำลอง” ของระบบการเมืองในระดับประเทศ พนักงานส่วนตำบลจึงมีฐานะเป็นฝ่ายประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนา ต้องแก้ไขปัญหา และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตลอดจนประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า

ปัจจุบันพบว่า ชุมชนท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็ง การบริหารจัดการทุกด้าน ยังคงถูกชี้นำจากบุคคลบางกลุ่ม ยังคงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจ และผลประโยชน์ ทำให้การพัฒนาขับเคลื่อนไปด้วยความลำบากและมีปัญหามากมาย ปัญหาจากความไม่สนใจหรือไม่เอาใจใส่ทางการเมืองของคนไทย เพราะคนไทยมีความคิดและความเชื่อว่า การเมืองการปกครองเป็นเรื่องของเจ้านายหรือชนชั้นปกครอง ทำให้มีค่านิยมเชิงวัฒนธรรมในลักษณะที่เรียกว่า แบบไพร่ฟ้า คือการยอมรับอำนาจรัฐ แต่ไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง นับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย และยังเป็นช่องทางให้ชนชั้นนำและคนบางกลุ่มที่มีโอกาสมากกว่า หาทางเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองและใช้อำนาจเพื่อสร้างประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์และปธาน สุวรรณมงคล 2545: 207)

อุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดจากความไม่รู้ ไม่เข้าใจอย่างแท้จริงต่อระบบการเมืองการปกครอง เนื่องจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาในอดีตประชาชนถูกนิยามให้มีหน้าที่ทางการเมืองเพียงการไปเลือกตั้งเท่านั้น ส่งผลให้ประชาชนคิดว่า การเลือกตั้งคือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสมบูรณ์แล้ว โดยไม่ได้เข้าใจถึงกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ อยู่ในทุก

ระดับ และประชาชนยังมีความคิดว่า เรื่องการบริหารจัดการดังกล่าว ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับตนเอง โดยตรง แต่สิ่งที่สำคัญสูงสุดคือ การประกอบอาชีพเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ ประชาชนจึงมักให้เหตุผลว่า ไม่มีเวลา จำเป็นต้องไปทำงาน หรือเสียเวลาทำมาหากิน (ยุทธพร อิศรชัย 2548: 80) งานวิจัยชิ้นนี้ เป็นความพยายามที่จะศึกษาในบริบทของความเป็นท้องถิ่น โดยเน้นไปที่ พนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นจักรกลสำคัญที่ปฏิบัติงานใกล้ชิดและมีส่วนส่งเสริมให้ประชาชนตื่นตัว มีความสนใจ และกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างจริงจัง รวมทั้งส่งเสริม ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของประชาชน โดยผู้วิจัยเลือกศึกษาในจังหวัดสระแก้ว ด้วยเหตุผล สำคัญคือ นับแต่จังหวัดสระแก้วแยกออกจากจังหวัดปราจีนบุรี ตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา กว่า 20 ปีนักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดสระแก้วทั้งหมด ตกอยู่ภายใต้การดูแลและอิทธิพลของ “ตระกูลเทียนทอง” และยังมีแนวโน้มว่าจะคงอยู่ต่อเนื่องไปอีกนาน จนกว่ากลุ่มเทียนทองจะเลิกเล่นการเมือง หรือมีกลุ่มการเมืองอื่นที่สามารถเข้ามาแข่งขัน แต่ก็ยากนักกว่าที่นักการเมืองกลุ่มอื่น จะสามารถเข้ามาประสานเชื่อมโยงผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ (นพรัตน์ วงศ์วิทยาพานิชย์ 2554: 8) ตัวผู้วิจัยเองซึ่งปฏิบัติงานในเขตจังหวัดสระแก้ว คิดว่าปัญหาความไม่เข้าใจของ ประชาชนในท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งในการผูกขาดทางการเมืองที่ครอบคลุมระบบการเมืองทั้งใน ระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในส่วนของพนักงานส่วนตำบลเอง ก็อาจมีจำนวนไม่น้อยที่ไม่เข้าใจ ถึงบทบาทหน้าที่ของตน ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมืองท้องถิ่น หรือบางคนอาจเข้าใจแต่ ไม่ได้แสดงบทบาทอย่างเด่นชัดเพราะปัญหาอุปสรรคบางอย่าง ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาว่าพนักงาน ส่วนตำบลมีบทบาทอย่างไรกับการพัฒนาการเมืองท้องถิ่น และมีปัญหาอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร ในการทำบทบาทดังกล่าว

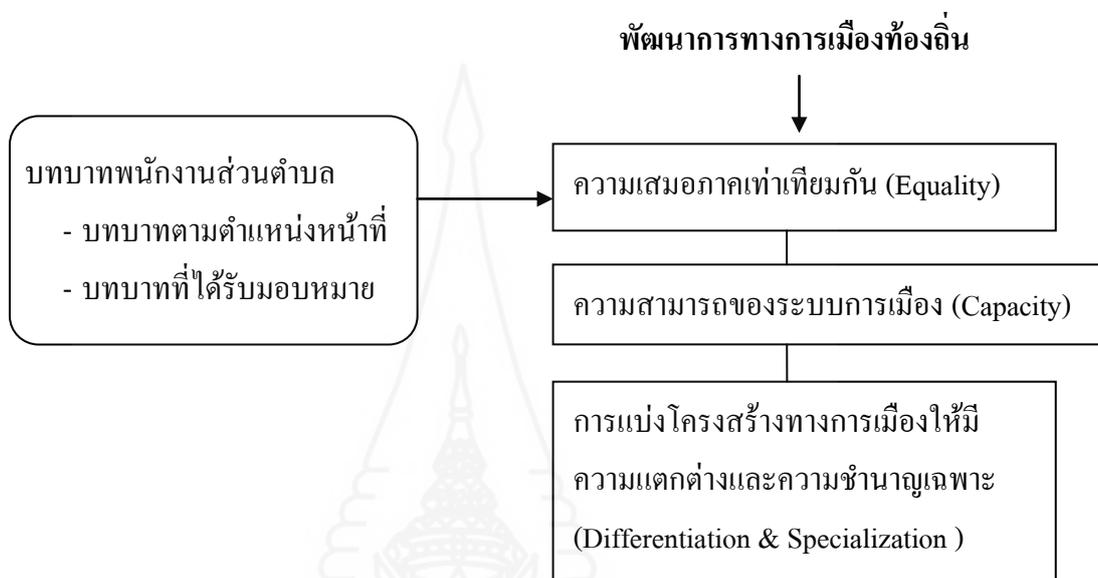
2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาบทบาทของพนักงานส่วนตำบลกับพัฒนาการเมืองท้องถิ่น ในเขตจังหวัดสระแก้ว

2.2 เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท ของพนักงานส่วนตำบลในด้านพัฒนาการเมืองท้องถิ่น

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา จึงได้กรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้



4. สมมติฐานการวิจัย

- 4.1 พนักงานส่วนตำบลมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเสมอภาคเท่าเทียม
- 4.2 พนักงานส่วนตำบลมีบทบาทในการตอบสนองข้อเรียกร้องของประชาชนได้ดี
- 4.3 พนักงานส่วนตำบลมีบทบาทเฉพาะเหมาะสมกับการดำเนินงานทางการเมืองท้องถิ่น

5. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาบทบาทของพนักงานส่วนตำบลในส่วนที่เกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองท้องถิ่น

- 5.1 กลุ่มตัวอย่างใช้วิธีคัดเลือกแบบเจาะจง ได้แก่ ข้าราชการระดับอำเภอ ผู้บริหารระดับตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) กลุ่มสื่อมวลชนท้องถิ่น กลุ่มบุคลากรทางการศึกษา ปราชญ์ชาวบ้าน และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

5.2 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

- 5.2.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ บทบาทของพนักงานส่วนตำบล
- 5.2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ พัฒนาการทางการเมืองท้องถิ่น

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 พัฒนาการทางการเมือง หมายถึง กระบวนการที่นำไปสู่ลักษณะของการเป็นสังคมอุตสาหกรรมโดยที่รัฐได้พัฒนาขีดความสามารถของโครงสร้างทางการเมือง ได้แก่ การบริหารงานและการปกครอง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งการพัฒนาความสามารถในการปกครองและการบริหารนั้น จะต้องทำโดยบูรณาการ คือทุกๆ ส่วนของโครงสร้างทางการเมือง องค์กรทางการเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชน และพัฒนาด้านเศรษฐกิจ เพื่อก่อให้เกิดความมีเสถียรภาพ ความสมดุล ไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย และนำประเทศไปสู่ความเจริญต่อไป ในการวิจัยนี้จะเน้นที่ 3 ปัจจัย คือ ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Equality) ความสามารถของระบบการเมือง (Capacity) และการแบ่งโครงสร้างทางการเมืองให้มีความแตกต่างและความชำนาญเฉพาะ (Differentiation & Specialization)

6.2 บทบาท หมายถึง พฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลที่แสดงออกตามสถานภาพหรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดควบคู่กับตำแหน่งของพนักงานส่วนตำบล ได้แก่

6.2.1 บทบาทตามตำแหน่งที่บรรจุแต่งตั้ง

6.2.2 บทบาทที่ได้รับมอบหมาย

6.3 ท้องถิ่น (local) หมายถึง การที่ประชาชนจำนวนหนึ่ง มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกัน หรือมีความเชื่อร่วมกันบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน มีเรื่องจิตใจเข้ามาช่วย มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำและมีการจัดการที่ดี หรือพื้นที่ในเขตจังหวัดสระแก้ว

6.4 องค์กรบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552

6.5 พนักงานส่วนตำบล หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 3 ให้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรบริหารส่วนตำบล โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรบริหารส่วนตำบล ในที่นี้

หมายถึงพนักงานส่วนตำบลที่ปฏิบัติงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 51 แห่ง ในเขตจังหวัดสระแก้ว

6.6 ปัญหาและอุปสรรค หมายถึง ข้อจำกัดในการปฏิบัติตามบทบาทในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองท้องถิ่นของพนักงานส่วนตำบลในเขตจังหวัดสระแก้ว

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทำให้ทราบบทบาทของพนักงานส่วนตำบลในส่วนที่เกี่ยวกับพัฒนาการเมืองท้องถิ่นในเขตจังหวัดสระแก้ว

7.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของพนักงานส่วนตำบล ในการปฏิบัติตามบทบาทในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองท้องถิ่น

7.3 สามารถนำข้อมูลที่ได้รับหรือผลการวิจัยไปเป็นแนวทางในการวางแผนกำหนดทิศทางในการพัฒนาการเมืองท้องถิ่น

