

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การเมืองการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นรากฐานที่สำคัญของการเมืองการปกครองของประเทศ โดยเฉพาะในด้านที่เป็นสถาบันที่ให้การศึกษอบรมกล่อมเกลากองเมืองแก่ประชาชนให้รู้จักปกครองตนเอง รวมทั้งเป็นการตอบสนองความต้องการในการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นค่อนข้างมาก กำหนดไว้ในหมวด การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ ในหมวดดังกล่าว ระบุให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญกับท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งยังได้กำหนดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น และการรับการอุดหนุนจากรัฐบาล จากข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญทำให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นหน่วยงานปกครองที่ได้รับสิทธิตามกฎหมายที่จะให้ปกครองตนเอง การมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการทั้งการบริหารและการคลัง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น และอื่น ๆ สอดคล้องกับแนวทางคิดการปกครองท้องถิ่นสากลที่ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539: 25-26) สรุปไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการคือ เป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หน่วยงานปกครองต้องมีสิทธิตามกฎหมาย หน่วยงานปกครองมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ได้เอง มีสิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง และประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบที่ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร และรายได้ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดหรือประมาณ 6,400 แห่ง ทั่วประเทศไทย (โกวิทย์ พวงงาม, 2544: 170) จึงถือว่าเป็นหน่วยงานที่ครอบคลุมพื้นที่ในระดับชุมชนมากที่สุดและมีความสำคัญที่สุดในการปลูกฝังระบอบประชาธิปไตยรวมทั้งมีความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิต สังคมให้แก่ประชากรของประเทศ

ส่วนการขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล จะดำเนินไปได้ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หรือไม่ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

2540 ซึ่งกำหนดว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งมีข้อกำหนดของผู้บริหารท้องถิ่นไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารท้องถิ่นไว้อย่างกว้าง ๆ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ต้องการเข้าไปพัฒนาท้องถิ่นสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้เกือบทุกคน แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วประชาชนทั่วไปมักจะไม่มีสนใจเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นกันมากนัก เพราะไม่สามารถเข้าสู่ระบบการเมืองในฐานะนักการเมืองท้องถิ่นได้โดยง่าย นอกจากจะต้องเป็นผู้มีแรงจูงใจที่ต้องการพัฒนาท้องถิ่นแล้ว ยังต้องอาศัยมีเงื่อนไขปัจจัยอื่น ๆ อีกค่อนข้างมากจึงจะสามารถผลักดันให้ตนเองสามารถผ่านการรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังที่ อาริรัตน์ พงษ์รัตน์ (2545: 91-92) ทำการวิจัยพบว่า นักการเมืองท้องถิ่นในระดับเทศบาลกว่าจะสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้นั้น จะต้องมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในพื้นที่เพื่อแสดงให้เห็นว่าสามารถเป็นตัวแทนที่จะเข้าทำหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน ต้องมีความสัมพันธ์กับประชาชนในชุมชนเป็นอย่างดี มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติผ่านทางผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง หรือดังจะเห็นได้จากการเข้าสู่ถนนการเมืองของนักการเมืองระดับชาติคนสำคัญ ที่ล้วนแต่ต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชาวบ้าน ต้องให้การช่วยเหลือประชาชนอย่างสม่ำเสมอด้วยความจริงใจและเป็นกันเอง รวมทั้งต้องออกพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ (วิช คำธิตา, 2541: ข-ค)

อย่างไรก็ตาม ในสายตาของบุคคลส่วนใหญ่ในปัจจุบัน มักตั้งข้อรังเกียจนักการเมือง แม้จะเป็นอาชีพที่สำคัญก็ตาม (บุญเลิศ ช่างใหญ่, 2547: 6) รวมทั้งยังมองเห็นว่าการทำงานให้แก่ท้องถิ่นมักคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ของท้องถิ่น เพราะขาดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างค่อนข้างมาก (มดิชน, 2 กุมภาพันธ์ 2548: 12) รวมทั้งการเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นยังมีปัญหาปัญหากับผู้ใหญ่บ้านและกำนันที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์เก่าในท้องถิ่นอยู่เนือง ๆ มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการ การพัฒนาท้องถิ่นค่อนข้างแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น ตลอดจนพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งทำตัวอยู่เหนือประชาชนทำให้คิดไปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลคือแหล่งอำนาจและผลประโยชน์ที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะได้รับเพื่อตนเองและพวกพ้อง แอบอิงอยู่กับนักการเมืองระดับชาติจนถูกแทรกแซงจากนักการเมืองได้ง่าย (โกวิทย์ พวงงาม, 2546: 182-184) แต่ก็มีองค์การบริหารส่วนตำบลอีกเป็นจำนวนมากที่ได้รับการพัฒนาจนได้รับการยอมรับจากท้องถิ่นทั่วไป การ

พัฒนาถูกนำไปใช้เป็นแม่แบบสำหรับไปประยุกต์เพื่อการพัฒนาในท้องถิ่นที่ยังไม่ประสบความสำเร็จในแง่ของการบริหารจัดการ จึงทำให้คิดว่าผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรบริหารส่วนตำบลที่ประสบความสำเร็จนี้ที่ต้องการเข้าสู่เมืองท้องถิ่นอันเนื่องมาจากความต้องการเข้าไปพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้มีความเจริญก้าวหน้าได้รับการยอมรับตามที่ใฝ่ฝันไว้มากกว่าการมุ่งหวังทำงานเพื่อให้เกิดประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง

ปัญหาที่พบซึ่งเกี่ยวข้องกับรายได้มาของผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนตำบลที่ส่วนใหญ่ไว้ประสิทธิภาพในการทำงาน หรืออาศัยประโยชน์ขององค์กรท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้องจนทำให้การพัฒนาท้องถิ่นไม่เท่าเทียมกัน ชเนศวร์ เจริญเมือง (2540: 169-170) ได้แสดงทัศนะไว้ว่าส่วนหนึ่งมาจากความตื่นตัวและความสนใจทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่ยังมีค่อนข้างน้อย รวมทั้งบทบาทของกลุ่มอำนาจเก่า ดังเช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงมีแอบแฝงอยู่มาก ทำให้ผลการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นพวกเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน

ความแตกต่างในแง่ของการเข้าสู่การเมืองของผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมาข้างต้นจึงมีความน่าสนใจว่านักการเมืองท้องถิ่นเหล่านี้มีวิธีการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นในลักษณะใด ก่อนเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นมีความคาดหวังใด ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร มีความรู้สึกใด ๆ เช่น ต้องการผลประโยชน์ทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ เป็นต้น แอบแฝงบ้างหรือไม่ รวมทั้งมีความน่าสนใจว่า การเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นในองค์กรบริหารส่วนตำบลของนักการเมืองท้องถิ่นต้องอาศัยเงื่อนไขหรือปัจจัยใดผลักดันให้ตนเองเข้าสู่การเมือง จึงต้องการศึกษาการเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นในองค์กรบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษากับองค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นจังหวัดใหญ่ในภาคเหนือ และจังหวัดเชียงใหม่มีจำนวนองค์กรบริหารส่วนตำบลจำนวนมากถึง 184 แห่ง ทำให้สามารถรวบรวมข้อมูลจนได้คำตอบที่ใกล้เคียงหรือตรงกับข้อเท็จจริงในการเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นมากที่สุด

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นในองค์กรบริหารส่วนตำบลของจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นในองค์กรบริหารส่วนตำบลของจังหวัดเชียงใหม่

3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมภายหลังการเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดเชียงใหม่

### 1.3 สมมติฐานการศึกษา

ในการศึกษา ได้กำหนดสมมติฐานดังนี้  
การเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดเชียงใหม่ เพราะผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ผู้ศึกษากำหนดขอบเขตการศึกษา โดยแยกเป็น 4 ขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

#### 1. ขอบเขตด้านพื้นที่

องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ทั้ง 22 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ รวมทั้งสิ้น 204 แห่ง

#### 2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ 204 แห่ง ประกอบด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภา อบต. รองประธานสภา อบต. เลขาธิการสภา อบต. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้จำนวนตัวอย่างสำหรับการศึกษาจำนวน 300 ราย โดยสุ่มตัวอย่างจากองค์การบริหารส่วนตำบล 60 แห่ง ๆ ละ 5 ราย

#### 3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษานี้ ได้ทำการกำหนดครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

- 1) การเข้าสู่ระบบการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น
- 2) ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าสู่ระบบการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น
- 3) เปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์

ส่วนรวมภายหลังการเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 4. ขอบเขตด้านเวลา

ใช้เวลาในการศึกษาวิจัยประมาณ 11 เดือน ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2548 - พฤษภาคม 2549

### 1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ทราบการเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น ที่มาจากเหตุจูงใจ หรือความคาดหวังอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการเมือง ท้องถิ่น หรือประโยชน์ส่วนตัว
2. ทราบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่ระบบการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่
3. ผลของการศึกษาสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงบทบาทของนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ให้สอดคล้องกับบทบาทที่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เพราะสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนักการเมืองระดับล่างสุด ที่เป็นฐานสำคัญของการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น

### 1.6 นิยามศัพท์

**นักการเมืองท้องถิ่น** หมายถึง ผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่ให้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

**ผลประโยชน์ส่วนตัว** หมายถึง ผลประโยชน์รูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ ที่ตนเองหรือพวกพ้องได้รับ ที่เกิดจากการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมืองในขณะที่ดำรงตำแหน่งนักการเมืองท้องถิ่น

**ผลประโยชน์ส่วนรวม** หมายถึง ผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ที่เป็นสาธารณะ ที่เกิดขึ้นจากการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมืองในขณะที่ดำรงตำแหน่งนักการเมืองท้องถิ่น

**การเข้าสู่ระบบการเมือง** หมายถึง การมีความคาดหวังในผลประโยชน์ส่วนรวม หรือมีความคาดหวังในประโยชน์ส่วนตัวจากการเป็นนักการเมือง จนแสดงตนหรือการแสดงเจตนารมณ์ลงรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

**ผู้บริหารท้องถิ่น** หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

**ปัจจัยที่มีอิทธิพล** หมายถึง เงื่อนไขที่เป็นแรงจูงใจให้เข้าสู่ระบบการเมือง ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวประกอบด้วย การมีกลุ่มสนับสนุน การมีญาติพี่น้องจำนวนมาก ความต้องการเข้าไปแก้ไขปัญหาหรือสร้างประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น ความต้องการได้รับผลตอบแทนจากการเป็นนักการเมืองท้องถิ่น หรือการได้รับผลตอบแทนอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองและกลุ่มที่ให้การสนับสนุน