

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอิสระสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน แต่ไม่สามารถที่จะให้ประชาชนทุกคนเข้ามาปกครองหรือบริหารประเทศได้ ดังนั้นจึงต้องมีการเลือกตัวแทนในการเข้าไปบริหารจัดการแทน หรือที่เรียกว่า นักการเมือง ซึ่งเป็นบุคคล ที่ยอมเสียสละเวลาของตนเองเพื่อส่วนรวม โดยมาจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 16 พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ประชาชนต้องไปเลือกตัวแทนของตน ซึ่งแยกเป็นตัวแทนในการปกครองระดับประเทศ และการปกครองระดับท้องถิ่น ตัวแทนในระดับประเทศได้แบ่งเป็นตัวแทนใน 2 สภา (Bicameral) คือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สมาชิกของทั้งสองสภาถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนที่จะไปทำหน้าที่ในการปกครองประเทศแทนประชาชน ตัวแทนในระดับท้องถิ่นนั้น ประชาชนมีโอกาที่จะเลือกตัวแทนของตนในลักษณะของการปกครองท้องถิ่น คือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลก็จะมีโอกาสเลือกนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ส่วนประชาชนที่อยู่ในชนบทนั้น แม้ประชาชนจะไม่มีโอกาสเลือกนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล แต่จะมีโอกาสเลือกนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (สาริจน์ เอกระ, 2553, น. 1)

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา มีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความมั่นคงและความสะดวกในการบริหารงาน และด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ บุคลากรและศักยภาพในการดำเนินงานของการบริหารงานแบบรวมศูนย์ ทำให้การดำเนินการต่างๆ ของรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในด้านการบริการ และการอำนวยความสะดวกได้ ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล และเพื่อให้การดำเนินการให้บริการและอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง (วุฒิสภา ตันไชย, เว็บไซต์) การปกครองส่วน

ท้องถิ่นนับว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญในการบริหารจัดการประเทศในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 16 พุทธศักราช 2540 ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ในหมวดที่ 9 จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด 13 การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนับว่ามีความสำคัญกับประชาชน เพราะเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากขึ้น เพิ่มช่องทางในการบริหารและสร้างนักการเมืองระดับท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การปกครองระดับชาติต่อไป การปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นหลักการที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยดังที่กล่าวคือเป็นการกระจายอำนาจมุ่งเน้นให้ประชาชนรู้จักหน้าที่ รักและหวงแหนชุมชนที่อยู่อาศัย เพราะถ้าเกิดปัญหาในท้องถิ่นใดคนในท้องถิ่นนั้นย่อมที่จะรู้สาเหตุหรือปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาได้มากกว่าคนนอกพื้นที่ การแก้ไขปัญหาก็จะตรงจุดและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งประชาชนยังร่วมตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิดความโปร่งใสตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจและนำไปสู่การบริหารบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555)

นักการเมืองนับว่ามีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นกลไกหรือตัวเชื่อมประสานระหว่างประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ โดยนักการเมืองเป็นผู้ที่รับนโยบายหรือความต้องการจากประชาชนไปยังภาครัฐ เพื่อให้ภาครัฐดำเนินงานและตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นหากมีนักการเมืองที่มีความรู้ความสามารถ มีความตั้งใจในการทำงาน และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตนเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากเท่าใด ก็จะทำให้การบริหารประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้นเท่านั้น นักการเมืองของไทยมี 2 ประเภทดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นคือนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกันในเรื่องของบทบาทหน้าที่ ผลตอบแทนที่ได้รับและชื่อเสียงทางสังคม โดยนักการเมืองระดับชาติย่อมที่จะมีอำนาจหรือบารมีมากกว่านักการเมืองระดับท้องถิ่นแต่จากประสบการณ์ของผู้วิจัยพบว่า หลังจากที่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นทำให้นักการเมืองระดับชาติทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้ลาออกเพื่อมาลงสมัครเลือกตั้งเป็นนักการเมืองในระดับท้องถิ่นมากขึ้นโดยเฉพาะการลงสมัครเลือกตั้งในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทางผู้วิจัยขอยกตัวอย่างนักการเมืองที่มีการเปลี่ยนแนวทางการเมืองจากนักการเมืองระดับชาติสู่การเมืองระดับท้องถิ่น จำนวน 5 คน ดังนี้

1. นายไพโร พัฒโน ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว 2 สมัย คือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2539 จังหวัดสงขลา สังกัดพรรค

ประชาธิปไตย และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2544 จังหวัดสงขลา สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ได้ลาออกเพื่อมาลงสมัครเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหาดใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2544

2. ว่าที่ร้อยตรีหญิง ระนองรักษ์ สุวรรณฉวี ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และเป็นรองหัวหน้าพรรคเพื่อแผ่นดิน ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2552 และต่อเนืองมาถึงในรัฐบาลของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ต่อมาได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ในรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ลงสมัครและได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมาในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2555

3. นายวิเชียร ขาวขำ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุดรธานี สังกัดพรรคปวงชนชาวไทย เมื่อปี พ.ศ. 2531 ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. จังหวัดอุดรธานี สังกัดพรรคพลังประชาชน และการเลือกตั้ง พ.ศ. 2554 ได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อ สังกัดพรรคเพื่อไทย ต่อมาได้ลาออกเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี ในวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2555 และได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. นางพรรณศิริ กุลนาถศิริ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข ตั้งแต่วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2553 ต่อมาในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2554 ได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี (ในขณะรักษาการ) เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัยและได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัยในการเลือกตั้งครั้งดังกล่าว

5. นายนิพนธ์ บุญญามณี เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสงขลา 5 สมัย (2535, 2535, 2538, 2539, 2544) และเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ/สัดส่วนพรรคประชาธิปัตย์ (2548, 2550, 2554) ตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2537 ตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2541 ตำแหน่งรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สมัยพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ในช่วง พ.ศ. 2542-2543 ตำแหน่งรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สมัยนาย บุญนาค บวรทัศนัยในช่วง พ.ศ. 2543-2544 เป็นอดีตรองเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ระบบบัญชีรายชื่อ และได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2556 มาจนถึงปัจจุบัน

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้วิจัยอยากทราบถึงสาเหตุสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระดับชาติสู่การเมืองระดับท้องถิ่นของนักการเมืองกลุ่มดังกล่าว โดยผู้วิจัยได้เลือกนายนิพนธ์ บุญญามณี เป็นผู้มีภูมิหลังทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกันทั้งในการเมือง

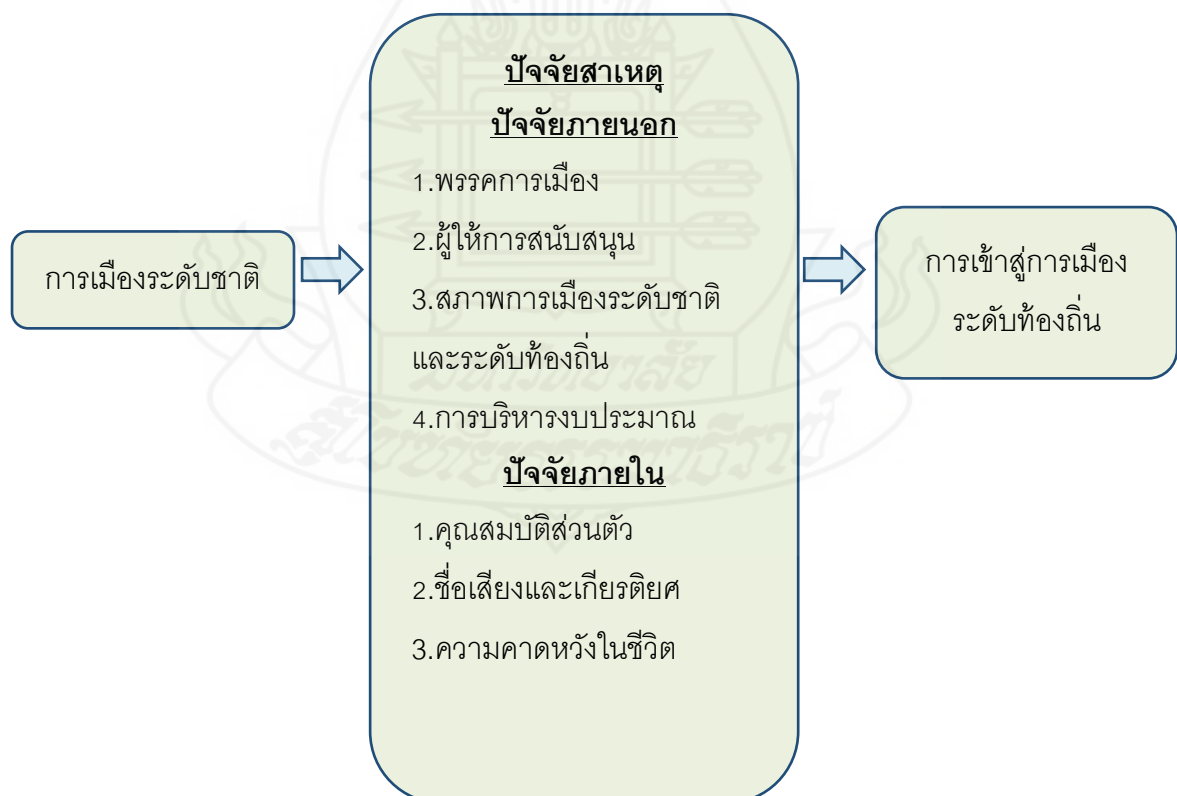
ระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่น นั่นคือ ท่านเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัดซึ่งถือเป็นนักการเมืองท้องถิ่นก่อนจะเข้าสู่การเมืองระดับชาติและดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับชาติอย่างตำแหน่งรองเลขาธิการพรรคการเมือง รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาและเลขานุการพรรคการเมือง แต่กลับย้อนกลับมาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกครั้ง จุดนี้จึงเป็นประเด็นที่ควรค่าแก่การศึกษาในครั้งนี้

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาสาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงแนวทางการเมืองจากระดับชาติสู่ระดับท้องถิ่น ของนายนิพนธ์ บุญญามณี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา

2.2 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคของนายนิพนธ์ บุญญามณี กับการเข้าสู่ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา

3. กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4. ขอบเขตการวิจัย

4.1 ขอบเขตด้านประชากร

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเจาะลึกถึงสาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงแนวทางการเมืองจากระดับชาติสู่ระดับท้องถิ่น ของนายนิพนธ์ บุญญามณี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา โดยมีประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ นายนิพนธ์ บุญญามณี กรรมการสภาพรรคประชาธิปัตย์ จังหวัดสงขลา กลุ่มหัวหน้าสมัชชาสภาจังหวัดสงขลา แกนนำพรรคประชาธิปัตย์ และกลุ่มประชาชนผู้ให้การสนับสนุน

4.2 ขอบเขตด้านเวลา

ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2558 ถึงวันที่ 10 เมษายน 2560

5. นิยามศัพท์

ในส่วนของการจำกัดความที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เรื่องสาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงแนวทางการเมืองจากระดับชาติสู่ระดับท้องถิ่น ของนายนิพนธ์ บุญญามณี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา เพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน จึงมีการกำหนดความหมายศัพท์ ดังนี้

5.1 การเมืองระดับชาติ หมายถึงการเมืองในระบบรัฐสภา ทั้งในรูปของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

5.2 การเมืองระดับท้องถิ่น หมายถึงการเมืองในระดับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และพัทยา

5.3 นักการเมืองระดับชาติ หมายถึงนักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

5.4 นักการเมืองระดับท้องถิ่น หมายถึงนักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

5.5 การเปลี่ยนแนวทางการเมือง หมายถึงการเปลี่ยนแปลงแนวคิดของนักการเมืองซึ่งเดิมเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระบบรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร สู่การดำรงตำแหน่งการเมืองระดับท้องถิ่น

5.6 สาเหตุปัจจัย หมายถึง สิ่งที่ทำให้นายนิพนธ์ บุญญามณีเปลี่ยนแนวทางการเมืองจากระดับชาติสู่การเมืองระดับท้องถิ่น

5.7 **ผู้ให้การสนับสนุน** หมายถึง นักการเมืองระดับชาติระดับท้องถิ่นและประชาชนที่ให้การสนับสนุนนายนิพนธ์ บุญญามณี ลงสมัครเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา

5.8 **พรรคการเมือง** หมายถึง พรรคการเมือง(พรรคประชาธิปัตย์) ที่ให้การสนับสนุนนายนิพนธ์ บุญญามณี ลงสมัครเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา

5.9 **การเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรง** หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชน

5.10 **ชื่อเสียง เกียรติยศ** หมายถึง ชื่อเสียง เกียรติยศของนายนิพนธ์ บุญญามณี หลังชนะการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา

5.11 **คาดหวังในชีวิต** หมายถึง ความใฝ่ฝัน หรือความคาดหวังของนายนิพนธ์ บุญญามณีที่จะดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในอนาคต

5.12 **ความมุ่งมั่นในการพัฒนาบ้านเกิด** หมายถึง ความต้องการที่จะพัฒนาจังหวัดสงขลาของ นายนิพนธ์ บุญญามณี

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงสาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงแนวทางการเมืองจากระดับชาติสู่ระดับท้องถิ่น ของนายนิพนธ์ บุญญามณี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา

6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคของนายนิพนธ์ บุญญามณี กับการเข้าสู่ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา

6.3 ทำให้ทราบสภาพปัญหาการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดสงขลา อันจะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานภาครัฐ และผู้สนใจการเมืองท้องถิ่น