

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรท้องถิ่น ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในนโยบายของทางราชการ โดยเฉพาะภายหลังที่สาธารณชนได้มีความตื่นตัวในเรื่องประชาธิปไตยเมื่อเร็ว ๆ นี้ ความตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งมาจากประสบการณ์ความล้มเหลวของการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งมีลักษณะเป็นการพัฒนาภายใต้การบริหารแบบ "รวมศูนย์อำนาจ" เข้าสู่ส่วนกลางนั่นเอง

แนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจของประเทศไทยนั้น เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ที่ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนคือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นออกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลและสภาตำบล การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของสภาตำบล ซึ่งเป็นหน่วยบริหารราชการท้องถิ่นระดับล่างสุดนั้น รัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาถึงรัฐบาลชุดปัจจุบันที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้พยายามให้มีการปรับปรุงโครงสร้างหน้าที่และขอบเขตของอำนาจสภาตำบลให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อการบริหารที่คล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการทำงาน โดยได้มีการปรับปรุงโครงสร้างมาแล้วจำนวน 5 ฉบับ กล่าวคือ มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลปี พ.ศ. 2499 จำนวน 2 ครั้ง ปี พ.ศ. 2509, ปี พ.ศ. 2515 และปรับปรุงครั้งล่าสุด เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. 2537

ดังที่ได้กล่าวในตอนต้นว่าการกระจายอำนาจนั้นเป็น "กระแสทางสังคม" ที่ตื่นตัวในระบบประชาธิปไตยและอาจกล่าวได้ว่า ความรู้ความเข้าใจและความคาดหวังในเรื่องการกระจายอำนาจของแต่ละกลุ่มคนในช่วงที่เป็น "กระแส" อยู่เนี่ย่อมแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะในกลุ่มกรรมการสภาตำบล การรับรู้แนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในทัศนะของ

กรรมการสภาตำบล ตลอดจนทัศนคติของกรรมการสภาตำบลต่อการกระจายอำนาจ มีความสำคัญต่อสัมฤทธิ์ผลของการนํานโยบายการกระจายอำนาจออกไปปฏิบัติ

การวิจัยในครั้งนี้ จึงมุ่งให้ความสนใจกับกลุ่มกรรมการสภาตำบลที่มีบทบาทและหน้าที่ในการทำงานและนํานโยบายไปปฏิบัติโดยตรงว่ามีทัศนคติอย่างไรต่อการกระจายอำนาจไปสู่สภาตำบล

ผู้วิจัยได้เลือกจังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดตัวอย่างในการวิจัย เพราะจังหวัดขอนแก่นเป็นเมืองศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ และการปกครองเป็นอย่างมาก ตลอดทั้งประชาชนในจังหวัดมีการตื่นตัวในทางการเมืองจะเห็นได้จากนักการเมืองระดับหัวหน้าพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างมุ่งหมายที่จะมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดขอนแก่น เพื่อเป็นการสร้างฐานอำนาจไปสู่จังหวัดอื่น ทำให้การปกครองระดับท้องถิ่นของจังหวัดขอนแก่นมีการรับรู้ข่าวสารการเคลื่อนไหวการเมืองการปกครองอยู่ตลอดเวลา ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยจึงได้เลือกจังหวัดขอนแก่นเป็นกรณีตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะส่วนบุคคลของกรรมการสภาตำบลในจังหวัดขอนแก่น
2. เพื่อศึกษาลักษณะของสภาตำบลในจังหวัดขอนแก่น
3. เพื่อศึกษาทัศนคติของกรรมการสภาตำบลต่อการกระจายอำนาจของสภาตำบล
4. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของกรรมการสภาตำบลต่อการกระจาย

อำนาจของสภาตำบล

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการศึกษาจะทำให้ทราบถึงลักษณะส่วนบุคคลของกรรมการสภาตำบล
2. ผลการศึกษาจะทำให้ทราบถึงลักษณะของสภาตำบล
3. ทำให้ทราบถึงทัศนคติของกรรมการสภาตำบลต่อการกระจายอำนาจของสภาตำบล
4. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของกรรมการสภาตำบลต่อการ

กระจายอำนาจของสภาตำบล

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ทำการสำรวจทัศนคติของกรรมการสภาตำบลในจังหวัดขอนแก่น โดยใช้ตัวอย่าง 6 อำเภอ กรรมการสภาตำบล จำนวน 294 คน จากกรรมการสภาตำบลทั้งหมด 1086 คน ดังนี้

- 1) ลักษณะส่วนบุคคลของกรรมการสภาตำบล ได้แก่ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ประสบการณ์เดิม ตำแหน่งในองค์กรและระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง
- 2) ลักษณะของสภาตำบล ได้แก่ ขนาดสภาตำบล ขนาดงบประมาณ ความเป็นอิสระในการบริหารงานและการพิจารณางบประมาณแต่ละสภาตำบล

1.5 คำนยามศัพท์ที่ใช้เฉพาะในการวิจัย

1. การกระจายอำนาจ ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง การบริหารส่วนท้องถิ่น (สภาตำบล) สามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการขึ้นาจากรัฐบาลกลาง โดยให้ความเป็นอิสระในด้านโครงสร้างการบริหาร ด้านขอบเขต ด้านอำนาจของสภาตำบล และบทบาทของรัฐบาลกลาง

2. สภาตำบล หมายถึง พระราชบัญญัติสภาตำบลที่ใช้ในปัจจุบันปี 2537 ซึ่งมีกำหนดท้องถิ่นที่เป็นประธานกรรมการสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลนั้นเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือก

3. กรรมการสภาตำบล หมายถึง คณะกรรมการสภาตำบลที่ปฏิบัติงานในสภาตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คนและแพทย์ประจำตำบล

4. ทัศนคติ หมายถึง ความคิดเห็นหรือความรู้สึกและความรู้ความเข้าใจต่อสิ่งต่าง ๆ หรือเรื่องราวต่าง ๆ ว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ใช่หรือไม่ใช่ เป็นความพร้อมที่จะตอบสนองต่อสิ่งเร้าอย่างใดอย่างหนึ่ง

5. ลักษณะส่วนบุคคล หมายถึง ลักษณะหรือคุณสมบัติส่วนบุคคลของกรรมการสภาตำบล ซึ่งการศึกษาได้แก่

5.1 การศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาของกรรมการสภาตำบล

5.2 อาชีพ หมายถึง อาชีพหลักของกรรมการสภาตำบล

5.3 รายได้ หมายถึง รายได้เป็นเงินสดในรอบปีของครัวเรือนกรรมการสภาตำบล

5.4 ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง หมายถึง ระยะเวลาดำรงตำแหน่งในสภาตำบล

5.5 ตำแหน่งในองค์กร แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล

5.6 ประสบการณ์เดิม หมายถึง ประสบการณ์จากการทำงานนอกหมู่บ้านในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา และตำแหน่งกรรมการสภาตำบลในอดีต

6. ลักษณะของสภาตำบล หมายถึง คุณลักษณะของตำบล ซึ่งประกอบด้วย

6.1 ขนาดสภาตำบล ประกอบด้วย

6.1.1 ขนาดสภาตำบล หมายถึง จำนวนหมู่บ้านในแต่ละตำบล โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ ซึ่งกำหนดจากค่าเฉลี่ยของจำนวนหมู่บ้านในแต่ละตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

6.1.2 ขนาดประชากรในตำบล หมายถึง จำนวนประชากรในแต่ละตำบล โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ ซึ่งกำหนดจากค่าเฉลี่ยของจำนวนประชากรในแต่ละตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

6.1.3 ขนาดของพื้นที่ตำบล หมายถึง จำนวนพื้นที่เป็นตารางกิโลเมตรของแต่ละตำบล ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ขนาดพื้นที่ คือ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ โดยกำหนดจากค่าเฉลี่ยของพื้นที่แต่ละตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

6.2 ขนาดงบประมาณ หมายถึง จำนวนงบประมาณของสภาตำบล ที่ได้รับทั้งหมดในปี 2535 ประกอบด้วย

6.2.1 ภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละตำบลปี 2535 หมายถึง ภาษีบำรุงท้องที่ที่แต่ละตำบลจัดเก็บได้ปี 2535 แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มขนาดเล็ก กลุ่มขนาดปานกลาง กลุ่มขนาดใหญ่ โดยกำหนดจากค่าเฉลี่ยเงินภาษีบำรุงท้องที่แต่ละตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

6.2.2 เงินภาษีที่รัฐจัดสรรคืนให้ตำบลปี 2535 หมายถึง เงินภาษีบำรุงท้องที่ที่แต่ละตำบลจัดเก็บให้รัฐและได้รับการจัดสรรคืนปี 2535 เพื่อนำมาพัฒนาในแต่ละตำบล ได้แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือกลุ่มขนาดเล็ก, กลุ่มขนาดปานกลาง กลุ่มขนาดใหญ่ โดยกำหนดจากค่าเฉลี่ยเงินภาษีที่รัฐจัดสรรคืนให้ตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

6.2.3 งบประมาณพัฒนาแต่ละตำบลปี 2535 หมายถึง งบพัฒนาที่รัฐบาลจัดสรรให้แต่ละตำบล รวมถึงงบพัฒนาจากองค์กรเอกชน หรือนักการเมืองสนับสนุนให้มีการดำเนินโครงการพัฒนาในแต่ละตำบลปี 2535 แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มขนาดเล็ก กลุ่มขนาดปานกลาง และกลุ่มขนาดใหญ่ โดยกำหนดจากค่าเฉลี่ยงบประมาณพัฒนาแต่ละตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

6.3 ความเป็นอิสระในการบริหารงาน หมายถึง ในสภาพปัจจุบันปัจจุบันสภาพตำบลมีอิสระในการบริหารงานหรือไม่เพราะเหตุใด

6.4 การพิจารณางบประมาณ หมายถึง ลักษณะการดำเนินการในการพิจารณา งบประมาณแต่ละตำบล ซึ่งอยู่ในลักษณะ ใช้เสียงส่วนใหญ่ การหมุนเวียน ข้าราชการเป็นผู้เสนอแนะ ประธานสภาตำบลกำหนด ตามความจำเป็นของแต่ละหมู่บ้าน