

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบมีฐานะเป็นนิติบุคคล และการประกาศใช้ พ.ร.บ.ดังกล่าวครั้งนี้เกิดกระบวนการที่แตกต่างจากการประกาศใช้ พ.ร.บ.การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นที่ผ่านมาในอดีต ไม่ว่าจะเป็น เทศบาล พ.ศ.2476 สุขาภิบาล พ.ศ.2495 องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2499 สภาตำบล พ.ศ.2515 กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2515 และเมืองพัทยา พ.ศ.2521

เนื่องจากการประกาศใช้ของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้ง 7 รูปแบบมีลักษณะเป็นการประกาศใช้เฉพาะพื้นที่ ให้ราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทมาก เช่น ให้นายอำเภอและปลัดอำเภอเป็นผู้ควบคุมและบริหารสุขาภิบาล ให้ผู้ว่าราชการและปลัดจังหวัด เข้าควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงและได้รับการยกฐานะอย่างซ้ำๆ แต่การประกาศใช้ พ.ร.บ.ข้างต้นทำให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งมีสัดส่วนที่มากกว่าสมาชิกโดยตำแหน่ง เกิดขึ้นในแทบทุกพื้นที่ของประเทศอย่างรวดเร็ว

ประการสำคัญอีกประการหนึ่งคือหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นระดับตำบลในรูปแบบสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นสมาชิกโดยตำแหน่งมาจาก กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล มีปลัดอำเภอหรือพัฒนากรเป็นที่ปรึกษา และมีครูประชาบาลที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอเป็นเลขานุการมีหน้าที่เพียงให้การสนับสนุนและบริหารราชการตามที่ราชการส่วนภูมิภาคมอบหมาย และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความแตกต่างในสาระสำคัญหลายประการกับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. 2537 ที่มีอำนาจหน้าที่ของตนเองชัดเจน ตามมาตรา 22,23,66,67 และ 69 อีกทั้งมีอิสระในการบริหารงานของตนเองในระดับหนึ่ง เนื่องจากมีฐานะเป็นนิติบุคคล

หากพิจารณาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมาจะเห็นว่า หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นเพียงเครื่องมือและกลไกของราชการส่วนภูมิภาคเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และสภาตำบล หรือมีอิสระในการบริหารงานบ้างอย่างเทศบาลแต่จะมีข้อจำกัดในด้านอื่น เช่น อำนาจหน้าที่ งบประมาณ และมีการขยายตัวอย่างจำกัด ดังนั้นบทบาทหรือหน้าที่ที่ควรจะเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น อย่างเช่นบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การรักษาความปลอดภัย การควบคุมดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อม บริการการศึกษา การจราจร หรือแม้กระทั่งการบริการในระดับชุมชนย่อยๆ เช่น การกำจัดมูลฝอย การปลูกพืชผักสวนครัว กลับอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนภูมิภาคทั้งทางตรงและทางอ้อมและเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง¹

การที่หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่น้อยและยังมีลักษณะเป็นกลไกของราชการส่วนภูมิภาคเช่นนี้ ประชาชนย่อมคุ้นเคยในการเป็นผู้ได้รับบริการ ไม่คุ้นเคยที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาในท้องถิ่น และไม่คุ้นเคยในการเข้าไปควบคุมตรวจสอบการทำงานของข้าราชการการเมืองส่วนท้องถิ่นโดยช่องทางอื่นๆ นอกจากการเลือกตั้ง ทำให้เกิดวิกฤตของการมีส่วนร่วม เพราะรัฐสามารถเข้าไปแทรกแซงและรวมศูนย์การจัดการทุกอย่างในภาคสาธารณะ รวมทั้งกิจกรรมของวัด ผลักดันให้ชนชั้นกลางและชุมชนไม่มีส่วนร่วมจนสร้างภาวะที่เรียกว่า "การเป็นอัมพาตทางโครงสร้าง" กล่าวคือกลุ่มชนในส่วนต่างๆ ของสังคมไม่สนใจแสดงบทบาททางสังคมของตน แต่กลับปล่อยให้เป็นที่ของภาคราชการเข้ามาจัดการด้วยความหวังดี ภาคสังคมซึ่งเคยจัดการเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ได้เองมาก่อนจึงค่อยๆ สูญเสียความสามารถในการจัดการของตนเองไปแทบหมดสิ้น² การไม่มีส่วนร่วมของภาคประชาชนทั้งหมดนี้เกิดจากความพยายามในการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ภายใต้ข้ออ้างการสร้างรัฐ(State-Building) ภายใต้มิตินี้ความมั่นคง และมิติการพัฒนา ส่งผลให้กลไกของรัฐ

¹ จรัส สุวรรณมาลา, "การกระจายอำนาจการเมืองและการคลังสู่ท้องถิ่นในทศวรรษหน้า," ใน การกระจายอำนาจอย่างไร สร้างประชาธิปไตย, สังคิต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ) (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537) หน้า 78

² อานันท์ กาญจนพันธุ์, "รายงานการศึกษาแนวความคิดเบื้องต้น เรื่องการระดมทุนเพื่อสังคม" เอกสารรายงานเสนอต่อ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541) หน้า 14

โดยเฉพาะด้านใช้กำลังบังคับมีความเป็นปึกแผ่นหนาแน่นมาก³ จนทำให้ภาคประชาชนไม่มีส่วนร่วมทั้งในด้านการบริหารการจัดการและในด้านการเมือง

และจากการที่ราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทมากในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆมีปัญหาเรื่องการเมืองอิสระในการปกครองตัวเอง ซึ่งนอกจากเทศบาลแล้ว สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มักจะถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาค แม้จะมีสมาชิกจากการเลือกตั้งในบางส่วนแต่ขาดการยืนยันสิทธิในการปกครองตนเอง และเนื่องจากวัฒนธรรมและมรดกตกทอดของระบบอุปถัมภ์ทำให้การปกครองท้องถิ่นมีสภาพอ่อนแอ⁴ กล่าวคือนอกจากภาคประชาชนแล้ว แม้แต่ในภาคนักการเมืองส่วนท้องถิ่นเอง ก็ยังขาดในด้านการมีส่วนร่วมและความจริงจังในการปกครองตัวเอง รวมทั้งกลุ่มพลังต่างๆในระดับท้องถิ่นถูกตีกรอบ ผูกมัดอย่างแน่นหนามาตั้งแต่อดีตถึงแม้ว่าในระดับชาติจะมีภาพของการจัดตั้งกลุ่มโดยเสรีและความเป็นประชาธิปไตยก็ตาม⁵

ดังนั้นการจัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.ข้างต้น ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการเปลี่ยนแปลงในอดีต คือยังเป็นการเปลี่ยนแปลงจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง(Top-down Approach)ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น⁶ หากพิจารณาจากการปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมาที่ นักการเมืองในท้องถิ่นยังขาดการยืนยันในสิทธิการปกครองตัวเอง กลุ่มพลังต่างๆถูกตีกรอบอย่างแน่นหนา และประชาชนไม่คุ้นกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการเมืองส่วนท้องถิ่นนอกจากการไปเลือกตั้ง

³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ-วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2 ,2538) หน้า 1-24

⁴ อภิชาติ พันธเสน, พัฒนาชนบทไทย : สมุทัยและมรดก การเปลี่ยนแปลงและการบริหารการจัดการ(กรุงเทพฯ : มูลนิธิภูมิปัญญา ,2539) หน้า 164

⁵ Ruland Jurgen and M.L. Bhansoon Ladavalaya, Local Associations and Municipal Government in Thailand. Arnold-Bergstraesser-Institut, 1993 หน้า 153

⁶ ธเนศวร์ เจริญเมือง, “ 99 ปีของการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2539” เอกสารชุดปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ลำดับที่ 2 โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,2539

ฉะนั้นการเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางรวดเร็ว และมีความเป็นอิสระมากขึ้นของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นครั้งนี้จึงน่าที่จะศึกษาว่า ส่วนท้องถิ่นจะได้รับอิสระในการปกครองตัวเองอย่างไร กลุ่มพลังต่างๆ ได้รับการยอมรับแค่ไหน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในช่องทางใดบ้าง หรือเป็นเพียงการขยายตัวของกลไกของรัฐ ในการเข้าไปควบคุมประชาชนในมิติที่ละเอียดซับซ้อนขึ้นภายใต้ข้ออ้างของการกระจายอำนาจ แต่มอบอำนาจที่แท้จริงไว้กับข้าราชการส่วนภูมิภาค และพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งรัฐสามารถควบคุมได้ภายใต้กลไกของระเบียบวินัย การให้คุณให้โทษ หรือกลไกอื่นๆ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) เพื่อศึกษากระบวนการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค สู่องค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) เพื่อศึกษานักการเมืองท้องถิ่นกับการมีศักยภาพในการใช้อำนาจในระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล
- (3) เพื่อศึกษาช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ที่บริหารโดยองค์การบริหารส่วนตำบล

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

- (1) การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กับท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะเป็นการถ่ายโอนหน้าที่ แต่ถ่ายโอนอำนาจเพียงบางส่วน ภายใต้เหตุผลด้านความยังไม่พร้อมของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหน่วยราชการส่วนภูมิภาคจำต้องช่วยเหลือและควบคุม
- (2) นักการเมืองและผู้บริหารระดับท้องถิ่น จะเลือกใช้อำนาจและหน้าที่ เพียงบางประการ โดยพิจารณาจากผลประโยชน์ ความเป็นไปได้ และการเมืองในท้องถิ่น
- (3) ช่องทางที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะยังเป็นไปตามที่ตัวบทกฎหมายกำหนด ส่วนช่องทางด้านอื่นเช่น ประเพณีปฏิบัติ การควบคุมทางสังคม และการเรียกร้องผลักดันจะยังมีไม่มากนัก เนื่องจากความคุ้นเคยในการเป็นผู้ให้บริการ ความคุ้นเคยในการให้ส่วนราชการเป็นผู้ตัดสินใจ และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่กระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนมากนัก

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

- (1) ทำให้ทราบถึงกระบวนการการถ่ายโอนอำนาจจากราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค สู่ องค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) จากการทราบถึงปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนตำบล ช่วยให้ได้แนวทาง ในการแก้ไข เพื่อพัฒนาขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลยิ่งขึ้น
- (3) จากการทราบถึงช่องทางที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วน ตำบลทั้งทางด้านการเมืองและด้านการบริหาร ช่วยให้การแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ตรง กับความต้องการ และเป็นการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น