

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาของปัญหา

จากนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 78 ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมีใจความสำคัญคือ มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจ และระบบสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” บทบัญญัติดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นแนวทางที่รัฐจะดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองหรือดูแลท้องถิ่นของตนเองได้มากขึ้นซึ่งจะมีผลตามมา คือ เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2543, หน้า 90)

องค์การบริหารส่วนตำบลนับว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในมาตรา 40 ว่า สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีการประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อาจตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (พรทิพย์ คำพอ, 2544, หน้า 53) องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองที่สะท้อนการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศโดยแท้จริง อันเป็นการตอบสนองต่อนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลที่จะให้อำนาจการบริหารแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระในการตัดสินใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เหตุผลที่สนับสนุนว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น คือ มีฐานะเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการทำนิติกรรมและสัญญาทางกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องผ่านทางราชการ ทำให้มีความคล่องตัวในการบริหาร คณะกรรมการและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเกือบทั้งหมด กล่าวคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหาร

ส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 198 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลักและมีจำนวนมากกว่าผู้ที่มาจากการแต่งตั้งอำนาจอิสระของผู้บริหาร มีขอบเขตอำนาจและกิจกรรมมากขึ้นกว่าเดิมที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 และยังมีอำนาจในพื้นที่ตำบลเพิ่มขึ้น หากหน่วยราชการที่ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ในตำบลจะต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบเสียก่อน อำนาจทางการคลัง สามารถจัดเก็บภาษีได้เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น จากเหตุผลข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจหน่วยการบริหารระดับตำบล ซึ่งส่งผลให้ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการพัฒนาตำบล ซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดและกระแสประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำบลจะมีมากขึ้น โดยผ่านผู้แทนของตนในองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ฐานะ คือ ฐานะผู้ส่งเสริม ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมด้านกฎหมาย การมีส่วนร่วมในด้านความร่วมมือ ฐานะผู้รับบริการ ได้แก่ แจ้งปัญหาหรือความเดือดร้อน สะท้อนให้ผู้บริหารเห็นภาพการบริการที่ดี ประชาชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งขอให้ออกข้อบังคับ ประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา ประกวดราคาและวิธีพิเศษคณะละ 2 คน ฐานะผู้ตรวจสอบ เช่น ตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตรวจสอบแผนพัฒนา เป็นต้น (วรทัต ลัยนันท์, 2545) จากความร่วมมือระหว่างประชาชนกับคนของรัฐบาล (อบต.) เพื่อการใช้อำนาจของท้องถิ่นไปด้วยความสุจริต มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนสูงสุด

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อปี พ.ศ. 2539 มีความพร้อมในด้านขนาดของพื้นที่ โครงสร้างขององค์กรและงบประมาณ ได้แก่ มีพื้นที่ 50.1 ตารางกิโลเมตร มีประชากรในพื้นที่ 15,261 คน รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 35,508,306.74 บาท การคมนาคมสะดวก (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์, 2550 หน้า 17) ซึ่งจากโครงสร้างดังกล่าวทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ สามารถพัฒนาเพื่อยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ตามเกณฑ์การยกฐานะ คือ มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป และมีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539. หน้า 92) ในด้านประชาชนต้องมีมติเห็นชอบในการยกฐานะซึ่งเป็นข้อสำคัญและเป็นขั้นตอนสำคัญที่ต้องมีการปฏิบัติตามขั้นตอนของการยกฐานะ โดยการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่

และประชาชนต้องมีความเห็นชอบจึงจะสามารถดำเนินการได้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548 หน้า 71) ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ยังไม่ได้มีการดำเนินการในเรื่องนี้ ไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบและยังไม่ได้มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ คณะผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์เป็นเทศบาลตำบลเป็นอย่างไร ความคิดเห็นของประชาชน คณะผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์เป็นเทศบาลตำบลแตกต่างกันหรือไม่ ตลอดจนศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์เป็นเทศบาลตำบลมีอะไรบ้าง เพื่อเป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาเพื่อยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์เป็นเทศบาลตำบลต่อไป

2. จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล
2. เพื่อศึกษาข้อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนกับคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะของคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

3. ขอบเขตของการวิจัย

1. รูปแบบการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) พื้นที่การศึกษาเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก
2. ประชากร ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก จำนวน 11 หมู่บ้าน มีประชากรรวมทั้งสิ้น 15,261 คน กลุ่มผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ จำนวน 25 คน กลุ่มข้าราชการเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ จำนวน 20 คน กลุ่มกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ จำนวน 11 คน รวมทั้งสิ้น 15,317 คน
3. พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย คือ เขตตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก

4. ช่วงระยะเวลาในการวิจัย เริ่มตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2550 ถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2551

4. นิยามศัพท์เฉพาะ

ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงทัศนะหรือความเข้าใจ ความรู้สึกต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ในด้านโครงสร้าง ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ การยอมรับของประชาชน ปัญหาและอุปสรรคในการยกฐานะ

การยกฐานะ หมายถึง การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 และพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมืองจังหวัดพิษณุโลก ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคล

เทศบาลตำบล หมายถึง ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ฉบับแก้ไข ฉบับที่ 12 พ.ศ.2546 ตามมาตรา 9 มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ประชาชน หมายถึง ประชาชนตามบัญชีรายชื่อในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ และคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์

คณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ หมายถึง กลุ่มผู้บริหาร ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงความคิดเห็นประชาชนต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบล ในประชาชนแต่ละกลุ่ม องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถนำมาวางแผน เพื่อเตรียมความพร้อมในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้

2. ได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบล เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางให้องค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาต่อไป