

# บทที่ 1

## บทนำ

บทนี้จะเป็นการนำเสนอความสำคัญของประเด็นการศึกษา วัตถุประสงค์ ขอบเขตข้อจำกัด นิยามศัพท์เฉพาะ ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดตามลำดับต่อไปนี้

### ความสำคัญของประเด็นการศึกษา

ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันได้ระบุในมาตรา 282 กำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยเน้นหลักการกระจายอำนาจอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางสู่ระดับพื้นที่ชุมชนแต่ละแห่งสามารถดำเนินกิจกรรมโดยชุมชน เพื่อชุมชนและเป็นของชุมชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการดังกล่าวนั้นในปัจจุบันจะต้องนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนอย่างแท้จริง ซึ่งถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการบริหารการพัฒนาที่ยึดปรัชญาการเมืองการปกครองระบบประชาธิปไตย

องค์การบริหารส่วนตำบล จัดเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นในระดับฐานราก (grassroots) ที่สำคัญของภาคชนบท อีกทั้งเป็นกลไกการบริหารเบื้องต้นที่จะทำให้ชุมชนแต่ละแห่งมีความเข้มแข็ง หากชุมชนทุกแห่งมีความเข้มแข็งประเทศหรือรัฐก็ย่อมจะมีความเข้มแข็ง ความเชื่อดังกล่าวนี้นำไปสู่ประเด็นที่เป็นปัญหาว่า “ในขณะนี้โครงสร้างการบริหารส่วนตำบลมีความเหมาะสมเอื้ออำนวยต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนหรือไม่เพียงใด โครงสร้างส่วนใดที่ต้องปรับปรุง ถ้าหากจะปรับปรุงจะปรับปรุงในระดับใด และมากน้อยเพียงไรภายใต้กระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน” ซึ่งมีผลการศึกษาของสถาบันดำรงราชานุภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2539) ได้สรุปประเด็นปัญหาดังกล่าว ที่สามารถยกมาเป็นตัวอย่างได้ดังนี้:-

1. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจาก การเลือกตั้งบางคนมีความเข้าใจว่า ตนมีบทบาทคล้ายคลึงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นเมื่อประชาชนในหมู่บ้านเลือกตนเป็นตัวแทน ตนต้องแสดงผลงานในปรากฏ โดยเฉพาะการหางบประมาณมาพัฒนาหมู่บ้านเพื่อให้ประชาชนพึงพอใจและเลือกตั้งตนเข้ามาอีก ทำให้เกิดการเจรจาต่อรองขึ้นในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีทำให้งบประมาณโครงการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดข้อโต้แย้งในลักษณะเช่นนี้ มักจะออกมาในลักษณะ “เบี้ยหวัดตก” กระจัดกระจายไปตามหมู่บ้านโดยไม่คำนึงถึงแผนพัฒนาตำบลและความสำคัญของปัญหา

2. ขาดการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบลซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นให้สอดคล้องกัน

3. องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบลมากนักทำให้การจัดสรรงบประมาณในโครงการต่างๆ กระจัดกระจายและมีการปรับแผนพัฒนาตำบลกันบ่อย

4. การดำเนินการโครงการพัฒนาต่างๆ ยังมีปัญหาเรื่องบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนได้ส่วนเสีย โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย เช่น ใช้ชื่อบุคคลอื่นเป็นผู้รับจ้างในโครงการเหล่านั้น แต่เจ้าของกิจการที่แท้จริงเป็นคนขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

5. โครงสร้างการบริหารงานของอำเภอและจังหวัด ยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น แต่ละอำเภอหรือแต่ละจังหวัด จึงมีมาตรการและวิธีการในทางปฏิบัติเพื่อกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล แตกต่างกันไปตามขีดความสามารถหรือศักยภาพและความพร้อมด้านต่างๆ ทั้งในด้านกำลังคน งบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่โดยเฉพาะในระดับอำเภอนั้น นายอำเภอจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และปรับบทบาทของฝ่ายปกครองและพัฒนา และข้าราชการส่วนอำเภอ (ในสังกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด) ให้เข้ามาช่วยเหลือและสนับสนุนงานด้านกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้น เช่น ให้ปลัดอำเภอที่เคยทำหน้าที่เป็นปลัดงานพัฒนาท้องถิ่นมาทำหน้าที่ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นก็คือ ปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบมีเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเริ่มแรกที่องค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่งเกิดขึ้นใหม่ๆ และยังขาดความพร้อมในด้านต่างๆ อีกมากมาย ทำให้อำเภอต้องรับผิดชอบงานเป็นจำนวนมากเกินกำลัง ส่งผลให้การดำเนินการต่าง ๆ มักเป็นไปค่อนข้างล่าช้า และมักเกิดความผิดพลาดได้ง่าย เช่นเดียวกับปัญหาโครงสร้างการบริหารงานในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดในเรื่องจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เช่นเดียวกัน

นอกจากนั้นยังปรากฏหรือพบปรากฏการณ์การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จากสื่อ อาทิ

“.....จากพันธกิจหลักของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เน้น 3 ประการ คือ การส่งเสริมการปกครองตนเอง การอำนวยความสะดวกและสร้างสาธารณะขั้นพื้นฐานและสุดท้ายคือการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นยังไม่ถูกตอบสนอง เพราะเนื้อหาการทำงานยังคงมุ่งเน้นเกี่ยวกับบริการสาธารณะเช่น ซ่อมถนน ซ่อมท่อเท่านั้น .....” (ผู้จัดการ, 14-15 กันยายน 2539)

โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังเอื้อโอกาสให้ผู้บริหารบางแห่งดำเนินการคอร์รัปชันโดยร่วมกับเครือญาติเข้าหุนรับเหมางานในองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นการแสดงความไม่โปร่งใสในการบริหารงาน (มติชน, 1 ตุลาคม 2541)

ปรากฏการณ์เช่นนี้นำไปสู่การตั้งข้อสงสัยและคำถามเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมทั้งประเทศภายใต้โครงสร้างการบริหารในปัจจุบันได้เอื้อให้มากนักน้อยเพียงใด ประเด็นใดเป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรค การระบุเลือกพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งประกอบด้วย สงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาสและสตูล ซึ่งมีความหลากหลายทางวัฒนธรรมเพื่อทำการศึกษาแสวงหาคำตอบดังกล่าว จึงน่าจะเป็นข้อสรุปพร้อมที่นำไปสู่การอธิบายผลการศึกษาดังกล่าวได้อย่างครอบคลุมทั้งประเทศได้

จากประเด็นดังกล่าวจึงนำมาสู่ข้อสรุปถึงความจำเป็นที่ต้องดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการสร้างความเข้มแข็งชุมชนเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารและการสร้างชุมชนเข้มแข็งอย่างเหมาะสมกับพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

### วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล กับกระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน
- 2) เพื่อศึกษาข้อจำกัดของโครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อกระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน
- 3) เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความสอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

### นิยามเชิงปฏิบัติการ

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึงองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ สงขลา ยะลา ปัตตานี นราธิวาสและสตูล

โครงสร้างการบริหาร หมายถึง โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ถึง พ.ศ. 2542) ขอบเขตและข้อจำกัดการศึกษา

- 1) ขอบเขตและข้อจำกัดด้านพื้นที่และหน่วยงาน กล่าวคือ จำกัดเฉพาะพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ สงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล
- 2) จำกัดการศึกษาโครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ถึง พ.ศ. 2542)

## ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้ทราบความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลกับกระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน
- 2) ได้ทราบข้อจำกัดของโครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นปัญหา/อุปสรรคต่อกระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน
- 3) ได้ทราบแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน
- 4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล /กรมการปกครอง สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

## หน่วยการวิเคราะห์

หน่วยการวิเคราะห์ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล

## สรุปท้ายบท

จากที่กล่าวมาในบทนี้จะเป็นการนำเสนอถึงภาพรวมความสำคัญของประเด็นการศึกษา วัตถุประสงค์ ขอบเขตและข้อจำกัดการศึกษา ซึ่งจะนำไปสู่การเชื่อมโยงกับแนวคิดทฤษฎี ตลอดจนผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 ต่อไป