

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นได้มีการใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วด้วยกันหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับนั้นการกำหนดโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรการบริหารของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ไม่อาจจะทำให้การเมืองไทยทั้งระบบมีเสถียรภาพ มีประสิทธิภาพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง หลังจากการปฏิรูปการเมือง ได้มีการกำหนดและปรับปรุงแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบโดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครอง และกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันมีการกำหนดสิ่งใหม่ ๆ ที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระบบการเลือกตั้ง ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนองค์กรใหม่ ๆ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น เพราะรัฐธรรมนูญต้องการเปิดกว้างทางการเมืองให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชน เพื่อประชาชนอย่างแท้จริง (นเรศ อยู่สนิท, 2543 : 1)

การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ การปกครอง ซึ่งหมายความว่า รัฐมอบอำนาจบางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการตามงบประมาณ โดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้นมิได้เข้าไปเป็นผู้บังคับบัญชาสั่งการ (นเรศ อยู่สนิท, 2543 : 3) โดยในปัจจุบัน ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็น 5 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา พร้อมทั้งให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นรวมไปถึงการให้

ประชาชนเลือกผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรงได้ด้วย นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญยังให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงได้ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 286 ได้เปิดโอกาสให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นนั้นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยความในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (ชาญวุฒิ สีนุญา. 2551 : 2-3) แต่จากรยะเวลาดังกล่าวพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ถึงปัจจุบันนับเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าในพื้นที่เทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ผู้ศึกษาได้ปฏิบัติหน้าที่อยู่เป็นเวลามากกว่า 4 ปี ยังไม่ปรากฏว่ามีข้อบัญญัติฉบับใดเลยที่เป็นข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง มีเพียงข้อบัญญัติที่เสนอโดยสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาว่าประชาชนในเขตเทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ มีปัญหาใดหรือไม่ที่ทำให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้อย่างเต็มที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมถึงการพยายามหาสภาพปัญหาและการหาข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

คำถามการศึกษาคำถาม

1. ปัญหาของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ มีอะไรบ้าง
2. จะมีข้อเสนอแนะใดบ้างที่เป็นปัญหาของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหาของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลห้วยนาคำ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลห้วยนาคำ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

ขอบเขตการศึกษา

1. พื้นที่ศึกษา

พื้นที่ศึกษารั้งนี้ คือ พื้นที่ในเขตเทศบาลตำบลห้วยนาคำ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 19 หมู่บ้าน

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษารั้งนี้ คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลห้วยนาคำ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งมีหมู่บ้านที่อยู่ในเขตรับผิดชอบจำนวน 19 หมู่บ้าน จำนวน 10,569 คน แยกเป็นชาย จำนวน 5,187 คน หญิง จำนวน 5,382 คน (สำนักบริหารการทะเบียนกรมการปกครอง อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม 2552)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลห้วยนาคำ จำนวน 386 คน โดยใช้สูตรการคำนวณ ของ ยามาเน่ (Yamane)

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาในครั้งนี้ได้ศึกษาปัญหาของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเทศบาลตำบลห้วยนาคำ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ใน 5 ด้าน คือ (ปรีชา เพ็งแจ่ม. 2550 : 67-68)

- 3.1 ปัญหาการร่วมรับรู้
- 3.2 ปัญหาการร่วมคิด
- 3.3 ปัญหาการร่วมตัดสินใจ
- 3.4 ปัญหาการร่วมกระทำ

3.5 ปัญหาการร่วมตรวจสอบ

4. ระยะเวลาในการศึกษา

ภาคเรียนที่ 1/2553

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหาของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หมายถึง ข้อจำกัดหรือข้อขัดข้องของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ ซึ่งสามารถวัดจาก ปัญหาการร่วมรับรู้ ปัญหาการร่วมคิด ปัญหาการร่วมตัดสินใจ ปัญหาการร่วมกระทำ และปัญหาการร่วมตรวจสอบของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

2. ปัญหาการร่วมรับรู้ หมายถึง ข้อจำกัดหรือข้อขัดข้องของการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ เกี่ยวกับการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพราะฉะนั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเทศบาลสามารถเข้าชื่อเสนอร่างเทศบัญญัติเทศบาลได้ การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น มีขั้นตอนการเสนอตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเทศบาลนั้น เป็นต้น

3. ปัญหาการร่วมคิด หมายถึง ข้อจำกัดหรือข้อขัดข้องของการร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือข้อมูลข่าวสารของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลห้วยน้ำคำเกี่ยวกับการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น ท่านเคยพูดคุยกับเพื่อนบ้านเกี่ยวกับสิทธิในการเสนอร่างเทศบัญญัติหรือไม่ ท่านเคยปรึกษากับเพื่อนบ้านเกี่ยวกับเรื่องที่มีความประสงค์ให้มีการเสนอร่างเทศบัญญัติ ให้สภาเทศบาลพิจารณาหรือไม่ ท่านเคยขอคำแนะนำจากสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ในหมู่บ้านเกี่ยวกับการร่างเทศบัญญัติหรือไม่ ท่านเคยให้คำแนะนำเพื่อนบ้านเกี่ยวกับการร่างเทศบัญญัติหรือไม่ เป็นต้น

4. ปัญหาการร่วมตัดสินใจ หมายถึง ข้อจำกัดหรือข้อขัดข้องของการร่วมแสดงความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลห้วยน้ำคำเกี่ยวกับการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น ถ้ามีการจัดประชุมชี้แจงเกี่ยวกับการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ท่านต้องการจะเข้าร่วมรับฟังหรือไม่ ท่านต้องการจะเป็นผู้นำของชาวบ้านในการเข้าชื่อเสนอร่างเทศบัญญัติ

ท้องถิ่นหรือไม่ ท่านต้องการจะร่วมในการกำหนดเรื่องที่มีความประสงค์เสนอร่างเทศบัญญัติ
ท้องถิ่นให้สภาเทศบาลพิจารณาหรือไม่ ท่านต้องการจะร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล
หรือไม่ เป็นต้น

5. ปัญหาการร่วมกระทำ หมายถึง ข้อจำกัดหรือข้อขัดข้องของการร่วมดำเนินการ
ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลห้วยน้ำคำเกี่ยวกับการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น
การเข้าชื่อเสนอร่างเทศบัญญัติท้องถิ่นเป็นเรื่องใหม่ท่านสามารถชักชวนชาวบ้านให้มาร่วม
เข้าชื่อเสนอร่างเทศบัญญัติท้องถิ่นได้หรือไม่ หากชาวบ้านไม่สนใจร่วมเสนอร่างเทศบัญญัติ
ท้องถิ่นท่านสามารถพูดให้ชาวบ้านมาร่วมเสนอร่างเทศบัญญัติท้องถิ่นได้หรือไม่
รัฐธรรมนูญกำหนดว่า “วิธีการเข้าชื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ท่านสามารถอธิบาย
วิธีการเข้าชื่อเสนอร่างเทศบัญญัติท้องถิ่นได้หรือไม่ เทศบัญญัติท้องถิ่นมีผลกระทบต่อ
ชาวบ้านโดยตรงท่านสามารถอธิบายความสำคัญของการเข้าชื่อเสนอร่างเทศบัญญัติท้องถิ่น
ได้หรือไม่ เป็นต้น

6. ปัญหาการร่วมตรวจสอบ หมายถึง ข้อจำกัดหรือข้อขัดข้องของการร่วม
ตรวจสอบของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีผลบังคับใช้ เช่น
ท่านเคยอ่านข่าวสารเกี่ยวกับการเสนอร่างเทศบัญญัติท้องถิ่นที่ปีดประกาศ ณ สำนักงาน
เทศบาล หรือสถานที่อื่นๆ หรือไม่ ท่านเคยสอบถามสมาชิกสภาเทศบาลเกี่ยวกับเทศบัญญัติ
ท้องถิ่นที่ผ่านการพิจารณาของสภาเทศบาลหรือไม่ ท่านเคยอ่านเทศบัญญัติท้องถิ่นที่
ประกาศใช้แล้วหรือไม่ ท่านเคยเรียกร้องให้มีการออกเทศบัญญัติท้องถิ่นหรือไม่ เป็นต้น

7. ข้อบัญญัติท้องถิ่น หมายถึง ข้อบัญญัติสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล กรณี
เทศบาลเรียกว่า เทศบัญญัติ (เทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ) ที่นำเสนอ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามสิทธิ
ที่ได้รับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติว่าด้วย
การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไข
เพิ่มเติม (ฉบับที่12) พ.ศ. 2546

8. การเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น หมายถึง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล
ตำบลห้วยน้ำคำ มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลร่วมลง
ชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบออกข้อบัญญัติมา
บังคับใช้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประโยชน์การศึกษา

1. เพื่อนำไปเป็นแนวทางให้ประชาชนได้เข้าใจถึงปัญหาในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ในเขตเทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อใช้เป็นข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY