

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวนโยบายหลักของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐบาลได้ดำเนินการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เช่น การแก้ไขกฎหมายระเบียบปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยได้กำหนดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542

การกำหนดหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองโดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และภารกิจเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถรับผิดชอบและดำเนินการได้ และรัฐก็จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ปฏิบัติโดยตรง มาเป็นผู้ให้การสนับสนุน ส่งเสริม จัดให้มีและอำนวยความสะดวกให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประการสำคัญ การปรับเปลี่ยนดังกล่าวส่งผลให้การบริการราชการส่วนภูมิภาคต่างมีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในระดับพื้นที่แทนอำนาจของรัฐ และขณะเดียวกันการบริการราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะเพื่อบริการประชาชน

ซึ่งรัฐได้ตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2544 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญ และในมาตรา 282 ถึง 290 ที่ให้ความอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบาย

การปกครอง การบริการ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ สำหรับภารกิจที่จะมีการถ่ายโอนมี 6 ด้าน รวม 245 เรื่อง และส่วนราชการที่จะต้องถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม รวม 11 กระทรวง

จากการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมาเป็นการเริ่มต้นของการกระจายอำนาจยุคใหม่ของระบบการปกครองไทยจึงย่อมมีปัญหาข้อบกพร่องในเรื่องความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับทิศทางและมาตรการดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งและข้อโต้แย้งในการดำเนินงานและขั้นตอนอย่างกว้างขวาง

เป็นที่น่าสังเกตว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมายังไม่ปรากฏว่ามีกรทบทวน ตรวจสอบ ประเมินผลความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจในประเทศไทยอย่างเป็นระบบโดยรัฐบาลหรือองค์กรอื่น ๆ ในสังคมไทยเลย หากจะมีอยู่บ้างก็เป็นเพียงการสำรวจกิจกรรมที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปแล้วในระดับชาติ โดยไม่ได้มีการตรวจสอบความพร้อมในการกระจายอำนาจหรือความพร้อมในการรับภารกิจถ่ายโอนในระดับท้องถิ่น และมีผลกระทบต่อชุมชนและประชาชนผู้รับบริการสาธารณะในระดับล่างสุดแต่อย่างใด

จากสถานการณ์ดังกล่าวผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจอย่างไร และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีตำแหน่งแตกต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ แตกต่างกันหรือไม่ และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจอย่างไร

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจของผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังนี้

1. ได้ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถ่ายโอนภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
2. ได้ข้อมูลเกี่ยวกับผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับถ่ายโอนภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจของผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่น
3. ได้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและข้อเสนอแนะของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ซึ่งจะใช้เป็นข้อมูลในการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจต่อไป

## ขอบเขตของการวิจัย

### ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยความคิดเห็นของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งจำแนกเป็น 9 ด้านคือ ด้านการบริหารทั่วไป ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านบริการประชาชน ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว ด้านบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีต และภูมิปัญญาท้องถิ่น

### ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยครั้งนี้มีพื้นที่ในการวิจัย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

### ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 33 คน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง

จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 74 คน พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 33 คน ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 11 คน

### ตัวแปร

ตัวแปรในการวิจัยครั้งนี้ มีดังนี้คือ

1. ตัวแปรต้น คือ สถานภาพของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ตัวแปรตาม คือ ความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจงานแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

### สมมติฐานการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีสมมติฐาน ดังนี้ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจงานแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแตกต่างกัน

### นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อความเข้าใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิจัยครั้งนี้ได้นิยามศัพท์เฉพาะไว้ดังนี้  
การถ่ายโอน หมายถึง การปรับเปลี่ยนความรับผิดชอบในภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นผู้ปฏิบัติงานแทน ซึ่งจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงินการคลัง งบประมาณ และการแบ่งรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจ หมายถึง ภารกิจที่กำหนดในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งได้แก่งานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นพื้นฐานและงานที่ส่วนราชการเดิมจัดทำแผนงานและตั้งงบประมาณไว้ ถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำ จำแนกเป็น 9 ด้าน คือ ด้านการบริหารทั่วไป ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านบริการประชาชน ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านบริหารการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีต และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ความคิดเห็น หมายถึง ทักษะของบุคคลที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง  
จังหวัดเชียงใหม่และมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 284 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ  
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจ  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นกรอบทิศทางและแนวทางกระจายอำนาจให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่