

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากนี้ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมทั้งหมด 9 มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตราที่ 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งโดยรวมแล้วพบว่า มาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการรวมอำนาจ (Centralization of Power) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกลักษณะไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยาหรือกรุงเทพมหานครล้วนมีสถานะเป็นนิติบุคคล ในทางกฎหมายองค์กรเหล่านี้สามารถทำนิติกรรม และ/หรือสัญญาได้เองโดยไม่ต้องรอให้อำเภอหรือจังหวัดเป็นผู้ทำให้เหมือนแต่ก่อน หากมองในแง่ดีสามารถพิจารณาได้ว่า นี่คือการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นที่เป็นการแบ่งเบาภาระของอำเภอ จังหวัด รวมไปถึงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นองค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ยิ่งไปกว่านี้คือ ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และการดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้เหมาะสมยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม หากมองในแง่ลบการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นดังกล่าวสามารถนำไปสู่การบริหารจัดการที่ไม่โปร่งใสขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการอนุมัติและกิจกรรมทั้งหลายที่เกี่ยวกับการใช้เงินเพื่อการบริหารกิจการสาธารณะ แม้จะมีระบบการตรวจสอบหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่นอยู่แล้วหลายลักษณะ ทั้งในระบบควบคุมทางการเมือง การปกครอง และระบบการควบคุมและตรวจสอบทางการเงินการคลัง แต่ก็พบว่า มีช่องโหว่หรือช่องทางที่นำไปสู่การดำเนินงานที่ไม่โปร่งใสได้ การตรวจสอบหรือการมีส่วนร่วมโดยให้ภาคประชาชนซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น น่าจะเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศชาติโดยรวมและต่อชุมชนเองโดยตรง (มนัส สุวรรณ, เอกกมล สายจันทร์, ไพสิฐ พาณิชย์กุล, 2546: 4)

ระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นระบบการทำงานที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งต้องเป็นระบบการบริหารที่มี

แต่ขณะเดียวกันสภาพความเป็นจริงในระบบการบริหารงานและการจัดการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบปัญหาในด้าน นโยบาย/แผนงาน/โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นมานั้นไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนขาดข้อมูลข่าวสาร ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองอย่างชัดเจน จึงทำให้ไม่มีโอกาสในการร่วมตัดสินใจและร่วมแก้ไขปัญหา ระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความพร้อมในการรองรับภารกิจที่ถ่ายโอนมา เช่น งบประมาณมีจำนวนจำกัด ระบบการทำงานของผู้บริหารขึ้นอยู่กับฐานเสียงและความนิยมชมชอบของประชาชน บุคลากรของหน่วยงานขาดทักษะ ความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน กิจกรรมสาธารณะที่ได้รับถ่ายโอนภารกิจมายังไม่มีความชัดเจน และ ไม่มีความอิสระในการดำเนินงาน อีกทั้งรวมถึงปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการ ซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและมีการร่วมกันทุจริตอย่างเป็นกระบวนการ เป็นต้น

จากสาเหตุดังกล่าว หากไม่ได้รับการจัดการแก้ไขและป้องกันโดยเร่งด่วนแล้ว โอกาสการฟื้นตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจไทย ความมั่นคงทางการเมืองภายในประเทศ อาจต้องใช้เวลาานกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างยั่งยืนก็คือ การขจัดสาเหตุของปัญหาดังกล่าวข้างต้น และสร้างรัฐธรรมนูญ หรือธรรมนูญ เพื่อการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้ปรากฏเป็นจริงในภาครัฐ และภาคประชาชน

จากสถานการณ์ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้ผู้ศึกษาสนใจว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดลำพูน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในจังหวัด ตราข้อบัญญัติ จัดทำและประสานแผนพัฒนาจังหวัด สนับสนุน ประสานให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ภายในเขตจังหวัด ทั้งเทศบาล องค์กรการบริหารส่วนตำบล ราชการส่วนท้องถิ่น ให้การคุ้มครอง ดูแล รักษาสิ่งแวดล้อม จารีตประเพณี วัฒนธรรม ศิลปะภูมิปัญญาท้องถิ่น จัดทำกิจการสาธารณะในเขตจังหวัด โดยให้ราชการส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วม และปฏิบัติตาม

ดังนั้นเพื่อผลสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในระบบบริหารงานและกิจการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากหลายภาคส่วน ทั้งฝ่ายบริหาร โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ส่วนราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติและผู้บริหารจังหวัด รวมถึง ประชาชน กลุ่ม องค์กร เครือข่ายชุมชน เพื่อรับฟังความคิดเห็น ความต้องการ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงาน ร่วมตรวจสอบ ร่วมปฏิบัติงาน และร่วมประเมินผลการดำเนินงาน กิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลำพูนที่ได้กำหนดขึ้นสามารถบรรเทา ช่วยเหลือ และเกิดผลประโยชน์ต่อประชาชนมากขึ้น เพียงใด ตลอดจนผลการศึกษานั้นผู้ศึกษาจะใช้เป็นข้อเสนอแนะ และแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนตามหลักธรรมาภิบาล

1.2.2 เพื่อศึกษาประเมินผลกระทบของการบริหารงานและการจัดกิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานและการจัดกิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้มุ่งที่จะศึกษาในประเด็นกระบวนการในการบริหารงานและการจัดกิจกรรมสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน และปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานและการจัดกิจกรรมสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน โดยทำการศึกษาในกลุ่มประชากรตัวอย่าง คือ กลุ่มผู้บริหารและบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 36 คน และประชาชน จำนวน 400 คน ทำการศึกษาตั้งแต่เดือนธันวาคม 2549 – กันยายน 2550

### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับทราบถึงความคิดเห็น ความต้องการของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.4.2 เป็นข้อมูลในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสม

### 1.5 นิยามศัพท์ทั่วไป

**การมีส่วนร่วมของประชาชน** หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการบริหารงาน และกิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตั้งแต่ การแสดงความคิดเห็น ความต้องการ ร่วมปฏิบัติงาน ร่วมติดตามประเมินผล และมีส่วนร่วมในผลประโยชน์จากกิจการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดทำขึ้น

**ภาคประชาชน** หมายถึง กลุ่มที่ประชาชนได้รวมตัวการจัดตั้งขึ้น เช่น กลุ่มหนุ่มสาว กลุ่มผู้สูงอายุ และรวมไปถึงองค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายประชาชน และสมาคมผู้สื่อข่าวสมัครเล่นจังหวัดลำพูน

**กิจการสาธารณะ** หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนวยความสะดวกหรือในความควบคุมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนที่จัดทำขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ตามภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งได้จัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

- 6
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
  4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
  5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
  6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved