

บทที่ 1

บทนำ

1.1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การจัดระเบียบการปกครองประเทศตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย โดยรัฐบาลจะต้องจัดให้มีและส่งเสริมการปกครองตนเองของราษฎรขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐาน ที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติ สอนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและถูกเป้าหมาย (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ที่มุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ

นอกจากนี้ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมจำนวน 9 มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งโดยรวมแล้วพบว่ามาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระ แก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น

เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และภารกิจเดียวกันนั้นเององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมกับการกิจที่ได้รับ มอบหมาย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดทำ

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีหลักการอันเป็นกรอบความคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ ตลอดจนการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพ ของประเทศโดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ

ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงเสมือนเป็นการมอบความรับผิดชอบ ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับผิดชอบ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระมิใช่เป็นการมอบภารกิจ ที่รัฐเคยดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนเท่านั้น

ประการที่สอง หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปรับบทบาท อำนาจ หน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่ ซึ่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการหลักในการดำเนินการของรัฐบาล ในขณะที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกิจระดับมหภาค และทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการดำเนินงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (เท่าที่จำเป็น)

ประการที่สาม หลักประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงการเพิ่มขีดความสามารถ และประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ตลอดจนการเร่งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น สนับสนุน และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นสถาบันที่มีผลต่อการสร้างความเข้าใจกระบวนการ และกลไกทางการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย รู้จักการปกครองตนเอง และสร้างความเข้าใจ และการยอมรับจากประชาชนว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็นและมีประโยชน์ต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนเอง สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย และความต้องการของประชาชน เป็นองค์กรที่ใกล้ชิดประชาชนและเปิดโอกาส ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ทั้งทางตรงและทางอ้อมได้อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นยังช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางเมื่อสังคมมีการขยายตัวและความสลับซับซ้อน มากขึ้น

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงกฎหมายครั้งสำคัญที่มีผลต่อการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจของรัฐ รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิหน้าที่ของชนชาวไทย หน้าที่ของรัฐบาล ตลอดจนแนวนโยบายการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปในแนวทางที่ให้อำนาจต่อหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการปกครองตนเองอย่างอิสระมากขึ้น รวมทั้งพัฒนาศักยภาพในการปกครองตนเอง ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร นอกจากนี้ยังให้อำนาจประชาชนเข้ามีส่วนร่วมจัดการในการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

แนวทางของการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฯ โดยการกำหนดความหมายของภารกิจที่จะถ่ายโอน และหลักการทั่วไปในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยหลักการทั่วไปจำนวน 18 ข้อ การกำหนดรูปแบบการถ่ายโอนและเงื่อนไขระยะเวลาการถ่ายโอน การกำหนดกลุ่มภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน จำนวน 6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
5. ด้านบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งที่จะศึกษา ปัญหาการถ่ายโอนกิจกรรมงานบำรุงรักษา ทางหลวงของกรมทางหลวงมาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้ทราบถึงปัญหา ผลกระทบ ความคิดเห็น และการยอมรับ ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากส่วนกลาง สู่อำนาจปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งความพึงพอใจและความพร้อมของท้องถิ่นเองโดยผ่านวิธีการของเจ้าหน้าที่สำนักงานหลวงที่ 1 (เชียงใหม่) และแขวงการทางในสังกัด นักการเมืองท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการถ่ายโอนงานในครั้งนี้ การศึกษาครั้งนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติเพื่อนำไปตรวจสอบวิธีการในการถ่ายโอนงานว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด ทั้งนี้ผลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้จะได้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการบริหารงานและการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อทราบความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนงาน กรมทางหลวงสู่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.2.2 เพื่อทราบปัญหาในการถ่ายโอนงาน
- 1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการถ่ายโอนงาน

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึง ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่สำนักงานหลวงที่ 1 (เชียงใหม่) และแขวงการทางในสังกัด นักการเมืองท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ที่มีต่อการถ่ายโอนงานกรมทางหลวงมาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

1.4 สมมติฐาน

การถ่ายโอนงาน ในปัจจุบันจากส่วนกลางสู่อำนาจปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่สอดคล้อง และเอื้อประโยชน์เพียงพอ ต่อการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.5.1 ช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจปัญหาและอุปสรรค จากการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

1.5.2 ทำให้เห็นถึงวิสัยทัศน์การพัฒนา การบริหารงานปกครองท้องถิ่นที่มีความสอดคล้องต่อสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในปัจจุบัน และทำให้เกิดการยอมรับต่อการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

1.5.3 ทำให้ทราบถึงความรู้ความเข้าใจ ปัญหา และความต้องการของ นักการเมืองท้องถิ่นที่มีต่อการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล

1.6 นิยามศัพท์

งานกรมทางหลวง หมายถึง กิจกรรมงานบำรุงรักษาทางหลวงทางหลวงในพื้นที่ที่แนวเส้นทางหลวงตัดผ่านเฉพาะเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจในทางการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่าง โอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและ คณะผู้บริหารซึ่งประกอบด้วย รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

บทบาททางด้านการบริหาร หมายถึง การที่ผู้นำปฏิบัติหน้าที่ และภารกิจตามพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น