

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ที่มุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ และนอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจด้านการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้จากการกำหนดหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ซึ่งกำหนดว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

นอกจากนี้ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมจำนวน 9 มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งโดยรวมแล้วพบว่า มาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น

เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และภารกิจเดียวกันนั้นเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2543 ได้รายงานให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทราบเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2543 และ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2543 ตามลำดับ และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2544 แล้วนั้น จึงนับได้ว่าแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นแนวทางและจุดเริ่มต้นของการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 32 (1) ได้กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจ เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฯ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ได้กำหนดกรอบแนวคิดไว้ 3 ด้านคือ

1. ความอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย
2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น สนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล
3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดภารกิจการถ่ายโอนพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอน รวมทั้งการสร้าง

กลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับ ตลอดจนการปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การกิจที่ถ่ายโอนจัดเป็น 6 กลุ่มภารกิจ ประกอบด้วย

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีต และภูมิปัญญาท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีทั้งหมด 5 รูปแบบ คือ 1. กรุงเทพมหานคร 2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด 3. เทศบาล 4. องค์การบริหารส่วนตำบล และ 5. เมืองพัทยา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งลักษณะภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่มีพื้นที่รับผิดชอบเป็นของตนเองโดยตรงแต่จะครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด จากลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดการทับซ้อนกันในด้านพื้นที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ สภาพการณ์ดังกล่าวจึงทำให้เกิดกระแสความคิดแตกเป็นสองกระแสคือ กระแสแรกคิดว่าจะยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสีย โดยโอนภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของพื้นที่ดำเนินการแทน ส่วนอีกกระแสความคิดหนึ่งมองว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นเนื่องจากการก่อตั้งมานาน บุคลากรมีประสบการณ์ในการทำงานมากกว่า ถึงแม้ว่าจะไม่มีพื้นที่ในความรับผิดชอบของตนเองแต่ก็สามารถดำเนินการในลักษณะอื่นได้เช่น งานด้านการสนับสนุนช่วยเหลือ งานที่เป็นรอยต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และงานบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวไม่สามารถดำเนินการได้ ดังนั้นจึงสมควรที่จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการต่อไป (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2546)

กระแสความคิดทั้งสองดังกล่าวนี้เป็นทัศนคติของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นและกลุ่มข้าราชการประจำซึ่งถือได้ว่าเป็นชนชั้นผู้นำของประชาชนในท้องถิ่น มีอิทธิพลต่อทิศทางการเมืองในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก หากทัศนคติของผู้นำในท้องถิ่นไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันก็อาจจะทำให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างยากลำบาก แต่ถ้าทัศนคติของผู้นำในท้องถิ่นเป็นไปในทิศทาง

เดียวกันก็จะทำให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างราบรื่น ดังนั้นทัศนคติของผู้นำจึงมีผลอย่างมากในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาทัศนคติของนักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการประจำในองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการรับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง ความเข้าใจถึงทัศนคติของผู้นำท้องถิ่นดังกล่าวมีนัยยะให้เห็นถึงทิศทางขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในอนาคตว่าจะเป็นอย่างไร ภายใต้โอกาสของนโยบายการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเลือกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นกรณีศึกษาเพราะ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือแต่อดีตจนถึงปัจจุบันถูกมองว่าเป็นเมืองอริบท เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นส่วนมากมักจะมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ เช่น เป็นหัวคะแนน เป็นเครือข่ายของนักการเมืองระดับชาติ และยังมีความสัมพันธ์กับข้าราชการประจำด้วย จึงทำให้นักการเมืองท้องถิ่นสามารถแทรกแซงการทำงานของหน่วยงานราชการได้ง่าย ดังนั้นในการบริหารงานท้องถิ่นของนักการเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงค่อนข้างมีเอกภาพ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จากลักษณะดังกล่าวภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงเหมาะสมในการใช้เป็นพื้นที่ในการศึกษาดังกล่าว

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
3. เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อการปรับปรุงความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหาจะพิจารณาภารกิจที่ต้องถ่ายโอน 6 ด้านคือ
 - 1.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
 - 1.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
 - 1.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
 - 1.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
 - 1.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
 - 1.6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีต และภูมิปัญญาท้องถิ่น

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 9 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงใต้แก่
 - 2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
 - 2.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง
 - 2.3 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี
 - 2.4 องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราด
 - 2.5 องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา
 - 2.6 องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี
 - 2.7 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว
 - 2.8 องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก
 - 2.9 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเป็นข้อมูลในการเสนอแนะเชิงนโยบายให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อเป็นข้อมูลในการเสนอแนะเชิงปฏิบัติการในการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดใน 9 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงใต้