

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยเห็นจากการมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นถึง 10 มาตรา คือ มาตรา 78 ซึ่งอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 282-290 ซึ่งอยู่ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น บทบัญญัติดังกล่าวได้ส่งผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นอย่างมาก เห็นได้จากในระยะเวลาต่อมาได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และส่วนหนึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไป เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542 และ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมื่อพหยา พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 และส่วนหนึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นต้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546 : 37)

โดยกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบโครงสร้างบริหารงานภายในองค์กรที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้น มีอำนาจหน้าที่และความชอบธรรมในการใช้อำนาจบริหารงาน มีงบประมาณและการจัดเก็บรายได้ มีความเป็นอิสระในการบริหารการคลัง มีระบบการบริหารงานบุคคล มีความเป็นอิสระในการบริหาร และกำหนดนโยบายการพัฒนาต่าง ๆ มากขึ้น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามีส่วนร่วมและมีอำนาจตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น (โกวิทย์ พวงทอง, 2546 : 231)

ปัจจุบันมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปีพุทธศักราช 2560 โดยหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา 249 - มาตรา 254 ได้ให้ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา โดยบทบัญญัติให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจซึ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และบทบาทหน้าที่

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนายั่งยืน

องค์การบริหารส่วนตำบล มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2562 โดยยกฐานะจากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละหนึ่งคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร อบต. (ม.58) ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รององค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่น เรียกว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง (โกวิทย์ พวงทอง, 2546 : 30)

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องกระทำและอาจกระทำได้ รวมทั้งภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่ได้รับจากการถ่ายโอนกระจายอำนาจนั้น เรียกได้ว่าเป็นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะ (Public Service) หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547 : 34) และในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถสรุปและแบ่งออกเป็น 5 ด้าน ดังนี้ คือ ด้านระบบสาธารณสุขโรค และสาธารณสุขการในชุมชน ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในชุมชน ด้านการสาธารณสุขอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล ด้านการส่งเสริมอาชีพการลงทุน การจ้างงานและการท่องเที่ยว ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม (โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น, 2544 : 25) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์เป็นสำคัญ กล่าวคือ การจัดบริการสาธารณะจะต้องสอดคล้องและสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการส่วนรวมของประชาชนทุกคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นความต้องการของประชาชนที่

จะมีชีวิตเป็นอยู่อย่างสุขสบาย และความต้องการที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมนั้นอย่างปลอดภัย (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547 : 159)

ดังนั้นการจัดการทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับความต้องการและความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งสอดคล้องกับหลักของการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการและปกครองดูแลตัวเองได้ มีความสามารถที่จะรับรู้สภาพการเปลี่ยนแปลงของปัญหาต่างๆ และแก้ไขปัญหาเหล่านั้นที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ดีและรวดเร็วกว่าราชการส่วนกลาง และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้ได้มากที่สุดอย่างแท้จริง

จากความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะองค์การบริหารส่วนตำบลบุงน้ำเต้า เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่มีความสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี พ.ศ.2561-2565 ได้จัดทำขึ้นโดยยึดระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 มาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาล โดยกำหนดยุทธศาสตร์ดังนี้ (1) ยุทธศาสตร์ด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (2) ยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ (3) ยุทธศาสตร์ด้านสวัสดิการสังคมและชุมชน (4) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาศักยภาพเมือง (5) ยุทธศาสตร์ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง และ (6) ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขณะเดียวกัน องค์การบริหารส่วนตำบลบุงน้ำเต้า ได้จัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2560-2562) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งอดีตที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนตำบลบุงน้ำเต้า ได้ดำเนินการโดยนำยุทธศาสตร์มาเป็นตัวกำหนดตามความคิดเห็นการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การจัดเวทีประชาคม เพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ก่อนนำมาจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาพื้นที่ก่อนนำมาจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาพื้นที่

ปัจจุบันสืบเนื่องจากสภาพการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจของพื้นที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลบุงน้ำเต้า แม้ในขณะที่อยู่ในช่วงการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาสามปีปดั่งที่ องค์การบริหารส่วนตำบลบุงน้ำเต้า ได้วางไว้ก็ตาม หากรูปแบบในการจัดทำบริการสาธารณะได้เหมาะสมตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร การจัดทำบริการสาธารณะ มีการมุ่งเน้นด้านหนึ่งด้านใดหรือไม่อย่างไร สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่เพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในแต่ละด้านได้ดีเพียงใด รวมทั้งบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นมีคุณภาพและมาตรฐานตามหลักการจัดทำบริการสาธารณะที่ดีหรือไม่ ซึ่งจากประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นเรื่องที่ผู้วิจัยต้องการวิจัยในครั้งนี้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงรูปแบบ และวิธีดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนของ องค์การบริหารส่วนตำบลบุงน้ำเต้า อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล บุงน้ำเต้า อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ จัดทำขึ้นกับสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของ ประชาชนในพื้นที่

1.2.3 เพื่อทราบถึงปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขให้ สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

1.3.1 การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลบุงน้ำเต้า ได้เน้นการจัดทำ บริการสาธารณะในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในชุมชนมากกว่าด้านอื่น ๆ

1.3.2 การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลบุงน้ำเต้า ไม่สอดคล้องกับ ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่

1.3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลบุงน้ำเต้า จัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน ตามหลักเกณฑ์การจัดทำบริการสาธารณะในระดับปานกลาง

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

สถานที่ที่ใช้ดำเนินการวิจัย คือ เขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบุงน้ำเต้า อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์

1.4.2 ขอบเขตด้านเวลา

การวิจัยครั้งนี้ใช้เวลา 1 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2563 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2564

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 มีความรู้และเข้าใจถึงรูปแบบ และวิธีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้กับ ประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลบุงน้ำเต้า อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์

1.5.2 รับรู้ถึงความสอดคล้องระหว่างบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลบุงน้ำเต้า จัดทำกับความต้องการบริการสาธารณะที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่

1.5.3 เพื่อใช้ผลการวิจัยที่ได้เป็นข้อมูลและแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนารูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะ และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลบุงน้ำเต้า ให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงประชาชนในพื้นที่ต่อไป

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.6.1 การจัดบริการ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบาย และตอบสนองความต้องการที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมแห่งนั้นอย่างปลอดภัย ซึ่งถูกจัดทำขึ้นโดยรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

1.6.2 บริการสาธารณะด้านระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในชุมชน หมายถึง งานบริการอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป โดยเกี่ยวกับงานจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก งานการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ งานการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล งานจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับอุปโภคและบริโภค งานจัดให้มีและบำรุงรักษาไฟฟ้า งานจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ งานจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน เป็นต้น

1.6.3 บริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในชุมชน หมายถึง งานบริการอันเกี่ยวกับงานบรรเทาและป้องกันสาธารณภัย งานคุ้มครองดูแลทรัพย์สินสาธารณะของชุมชนและของแผ่นดิน งานส่งเสริมความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น

1.6.4 บริการสาธารณะด้านการสาธารณสุข อนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล หมายถึง งานบริการอันเกี่ยวกับงานดูแลรักษาสุขภาพอนามัย งานป้องกันและระงับโรคติดต่อในท้องถิ่น งานส่งเสริมการเล่นกีฬาและการออกกำลังกายของคนในท้องถิ่น งานควบคุมการฆ่าสัตว์ในท้องถิ่น เป็นต้น

1.6.5 บริการสาธารณะด้านการศึกษา และพัฒนาคุณภาพชีวิต ส่งเสริมอาชีพ การลงทุนและสร้างรายได้ หมายถึง งานบริการอันเกี่ยวกับงานส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา งานส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน งานดูแลผู้สูงอายุและคนพิการ งานส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกลุ่มสหกรณ์ งานส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น งานจัดให้มีตลาด เป็นต้น

1.6.6 บริการสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว และศิลปวัฒนธรรม หมายถึง งานบริการอันเกี่ยวกับงานส่งเสริมศาสนา งานเกี่ยวกับประเพณีและวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น งานดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของชุมชน งานส่งเสริมการท่องเที่ยว และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

