

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1. ราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้นำเอาหลักการรวมอำนาจการปกครองมาใช้เป็นหลักสำคัญ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ
2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งได้นำเอาหลักการแบ่งและมอบอำนาจการปกครองมาใช้เป็นหลักสำคัญ ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน
3. ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้นำเอาหลักการกระจายอำนาจการปกครองมาใช้เป็นหลักสำคัญ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

และภารกิจหลักที่รัฐต้องให้บริการประชาชนไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนใด เพื่อเป็นการตอบแทนการเสียภาษีอากรของประชาชน “ภารกิจของรัฐ” หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “บริการสาธารณะ” คือกิจกรรมหรืองานในหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แห่งมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม หรือเป็นส่วนเสริมข้อบกพร่องหรือความไม่เพียงพอของประชาชน และรัฐพึงดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ต่อเนื่อง และเท่าเทียมกัน

ดังนั้นการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น เป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อสังคมมีการพัฒนาในด้านต่างๆ ประชาชนจึงมีความต้องการ ความคาดหวัง และเรียกร้องการบริการจากรัฐเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่รัฐมีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัด ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อลดบทบาทของรัฐในส่วนกลาง และเพิ่มอำนาจของท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของท้องถิ่น เพื่อที่จะตอบสนองการเรียกร้องและความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว ทั่วถึง และตรงกับความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ การเข้ามามีส่วนร่วมใน

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ประการหนึ่งของระบอบการเมือง เพราะการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเท่ากับเป็นการยอมรับ ระบอบการปกครองของประเทศ หลายประเทศจึงยอมรับว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิทธิ ที่จะละเมิดมิได้และใช้แทนกันไม่ได้ ส่วนประเทศที่ด้อยและกำลังพัฒนาทางการเมืองเพื่อไปสู่ ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบนั้น นักทฤษฎีและนักวิชาการด้านการพัฒนาการเมืองบาง ท่านมีความเห็นว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งที่จะ ขาดเสียมิได้ในกระบวนการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในการบริหารการปกครองระดับท้องถิ่น เพื่อที่จะทำให้การบริหารงานของแต่ละท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ถึงความต้องการและปัญหาของตนเอง ได้ ดีกว่าบุคคลอื่น ซึ่งมีใช้เป็นคนในท้องถิ่นนั้น ๆ การยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ ปกครองท้องถิ่นจึงเท่ากับเป็นการยอมรับว่าความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นนั้น แตกต่างกันและผู้ที่สามารถรู้ถึงความแตกต่างในความต้องการและสามารถตอบสนองได้ตรง ความต้องการก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ เพราะเป็นรูปแบบการปกครองประเทศที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากที่สุด โดยเป็นการกระจายอำนาจในทางการปกครองจาก ส่วนกลางบางอย่าง โอนไปให้ประชาชนให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำเป็นของตนเอง โดย รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรท้องถิ่นและมีอิสระในการตัดสินใจได้ตาม สมควรเช่น ในการจัดบริการสาธารณะ โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของส่วนกลาง ซึ่งใน ปัจจุบันนี้การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยได้แบ่งออกเป็น 5 รูปแบบด้วยกันคือ องค์การ บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งแต่ ละรูปแบบนั้นมีลักษณะ โครงสร้างและการบริหารงานแตกต่างกันออกไป

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นกิจกรรมหนึ่งที่รัฐบาล กระทำ เพื่อช่วยแก้ปัญหาการปกครองในท้องถิ่น ที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะ โดยกำหนดเป็น หลักการหรือกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และรวมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับเป้าหมายนั้น ด้วย ซึ่งจะต้องมีการกำหนดเป็นแผนหรือโครงการมาดำเนินกิจกรรมนั้น จึงจะทำให้เป้าหมายนั้น บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยท้องถิ่นต้องมีการวางแผน กำหนดแนวทางของการกระทำในรูปแบบ ของคณะกรรมการ มีสิทธิเสรีภาพในการกำหนดกฎ ข้อบังคับ ให้สอดคล้องกับท้องถิ่น เป็น ขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการของนโยบายที่มีความสำคัญ

องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริการ
 สาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งจะต้องให้บริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่ซึ่งปรากฏตาม
 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับ
 ที่ 5 พ.ศ. 2546) มาตรา 68 และ 69 และยังคงให้บริการประชาชนตามพระราชบัญญัติกำหนด
 แผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

นอกจากองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้จะมีภารกิจที่จะต้องรับผิดชอบตาม
 พระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ในการให้บริการประชาชนชนแล้ว การที่อำเภอป่าเย็บ จังหวัด
 แม่ฮ่องสอน เป็นอำเภอที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวมาเที่ยวชม ประกอบกับในเขตพื้นที่
 องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้ มีผู้ประกอบการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะ
 จะเป็นร้านอาหาร ร้านขายของที่ระลึก บริษัททัวร์ โรงแรม รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ โดยมีนักท่องเที่ยว
 ทั้งที่เป็นประชาชนพื้นที่ และนักท่องเที่ยวจากที่อื่น ทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ มาลงทุนเป็นจำนวน
 มาก ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้ประสบปัญหา คือไม่สามารถให้บริการประชาชนได้
 อย่างทั่วถึง อีกทั้งการให้บริการสาธารณะในบางกิจกรรมไม่สามารถตอบสนองความต้องการของ
 ประชาชนได้ทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาด้านการบริหาร ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ และ
 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ไม่ให้ความสนใจในการเข้ามามีส่วน
 ร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างจริงจัง

โดยปัจจุบันตำบลเวียงใต้ มีจำนวนหมู่บ้านทั้งสิ้น 8 หมู่บ้าน ประกอบด้วย

หมู่ที่ 1 บ้านเมืองแพร์

หมู่ที่ 2 บ้านเจ้าหม้อ

หมู่ที่ 3 บ้านป่าขาม

หมู่ที่ 4 บ้านเมืองพร้าว

หมู่ที่ 5 บ้านน้ำฮู

หมู่ที่ 6 บ้านห้วยญี่ปุ่น

หมู่ที่ 7 บ้านใหม่สหสัมพันธ์

หมู่ที่ 8 บ้านแสงทองเวียงใต้

มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่

1. เทศบาลตำบลปาย รับผิดชอบเต็มพื้นที่ จำนวน 4 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1 บ้านเมืองแพร์, หมู่ที่ 2 บ้านเจ้าหม้อ, หมู่ที่ 3 บ้านป่าขาม และ หมู่ที่ 4 บ้านเมืองพร้าว รับผิดชอบพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ 6 บ้านห้วยปู

2. องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้มีพื้นที่รับผิดชอบเต็มพื้นที่ จำนวน 3 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 5 บ้านน้ำสุ, หมู่ที่ 7 บ้านใหม่สหสัมพันธ์ และ หมู่ที่ 8 บ้านแสงทองเวียงใต้ รับผิดชอบพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ 6 บ้านห้วยปู

เฉพาะประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้ มีทั้งสิ้น 1,667 ครัวเรือน 4,412 คน แบ่งเป็น

หมู่ที่ 5 บ้านน้ำสุ	จำนวน	1,277 คน
หมู่ที่ 6 บ้านห้วยปู	จำนวน	860 คน
หมู่ที่ 7 บ้านใหม่สหสัมพันธ์	จำนวน	1,479 คน
หมู่ที่ 8 บ้านแสงทองเวียงใต้	จำนวน	796 คน

ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่า การวิจัยประเมินผลการให้บริการสาธารณะมีความสำคัญต่อหน่วยงาน ที่จะนำมาซึ่งข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง สามารถนำไปใช้ปรับปรุง แก้ไขการดำเนินงาน เพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษายาทบาทในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้ ภายใต้ระบบการให้บริการพื้นฐาน

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษายาทบาทในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้เพื่อนำไปเป็นแนวทางการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้ อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วยกลุ่มผู้นำชุมชน จำนวน 20 คน กลุ่มผู้ประกอบการที่พักอาศัยในพื้นที่ จำนวน 10 คน และประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้ จำนวน 400 คน

1.4. ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ผลจากการศึกษาทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้ ภายใต้ระบบการให้บริการพื้นฐาน

1.5.2 ผลจากการศึกษาทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้

1.5.3 ผลจากการศึกษาทำให้สามารถนำปัญหาและอุปสรรคในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้ มาปรับปรุงแก้ไขในโอกาสต่อไป

1.5 นิยามคำศัพท์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชน โดยรัฐมอบหมายกิจการบริการบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้จัดการทำเอง และที่สำคัญจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์

ระบบการให้บริการพื้นฐาน หมายถึง กิจกรรมที่องค์กรบริหารส่วนตำบลให้บริการประชาชนในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ, ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว, ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม, ด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ เช่น กิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ตามระบอบประชาธิปไตย

การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจในทางการปกครองประเทศจากส่วนกลาง บางอย่าง โอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศักยภาพ หมายถึง ความสามารถในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น