

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในการจัดระดับการปกครองในประเทศไทยปัจจุบัน ได้แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งราชการส่วนกลางประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ และราชการส่วนท้องถิ่น จะประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งในการแบ่งระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว เป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) เพื่อให้เหมาะกับการปฏิบัติงานของราชการให้มีสมรรถภาพยิ่งขึ้น โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและร่วมมือกันแก้ไขปัญหาต่างๆ เป็นการแบ่งเบาภาระส่วนกลาง เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดี โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังทำหน้าที่คอยช่วยเหลือ กำกับดูแลและให้คำแนะนำส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการกิจต่างๆ ในการบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรม เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด ดังจะเห็นได้จากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ปรากฏในหมวด 14 ในเรื่องการปกครองท้องถิ่น ที่ระบุให้รัฐต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ต้องส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน (มาตรา 281 – 283)

จากการที่ส่วนกลางได้กระจายภารกิจหน้าที่พื้นฐานต่างๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่พัฒนาตำบลด้านโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินที่สาธารณะ กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และหากมีโรคติดต่อให้หาทางป้องกันและระงับโรคติดต่อ นั้น ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เตรียมพร้อมในการป้องกันสาธารณภัยที่จะเกิดในพื้นที่ และให้ความช่วยเหลือประชาชนได้อย่างทันท่วงทีเมื่อ

ประสพภัยต่างๆ และนอกจากนี้ยังกำหนดให้ส่งเสริมการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนาและวัฒนธรรม ท้องถิ่นอันดีให้ดำรงอยู่ต่อไป และพร้อมกันนี้ได้กำหนดให้ปฏิบัติการกิจด้านการพัฒนาคุณภาพ ชีวิตของสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิมและเท่าเทียมกัน (พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67)

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังอาจจัดทำกิจการในเขตของตนเอง ไม่ว่าจะเป็น การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การเกษตร ไม่ให้เกิดการขาดแคลน พร้อมทั้งบำรุงรักษา ทางระบายน้ำเพื่อป้องกันอุทกภัย ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่นเพื่อความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ให้มีความสำคัญด้านสุขภาพของประชาชน เนื่องจากประชาชน มีสุขภาพที่แข็งแรงทำให้สามารถพัฒนาศักยภาพด้านอื่นๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยการส่งเสริมให้มีการ ออกกำลังกายจากการเล่นกีฬา จัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจไม่ว่าจะเป็นสวนสาธารณะประจำ หมู่บ้านหรือตำบล ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยการส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการ สหกรณ์ จัดให้มีสถานที่ประชุม ส่งเสริมด้านเศรษฐกิจของชุมชนด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรม ในครอบครัวในการประกอบอาชีพ ให้มีรายได้ ทำให้พัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองให้ดียิ่งขึ้น และนอกจากนี้อาจส่งเสริมด้านเศรษฐกิจภายในตำบลให้ดียิ่งขึ้น โดยจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือหรือ ท่าข้ามต่างๆ (มาตรา 68)

สำหรับเทศบาล มีหน้าที่ที่ต้องทำได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รักษาความสะอาดของถนนทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ให้มี และบำรุงทางบกและทางน้ำ จัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงาม

นอกจากนี้เทศบาลอาจจัด ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา มีโรงฆ่าสัตว์ ตลาด ท่าเทียบ เรือและท่าข้าม บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ รักษาคนเจ็บไข้ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และ สำหรับเทศบาลเมืองให้เพิ่มการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น ให้มี โรงพยาบาล กิจการที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข สถานกีฬา และพลศึกษา รวมถึงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และเทศบาลนครให้เพิ่มการควบคุมสุขลักษณะและอนามัย ในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น การวางผังเมืองและการควบคุมการ ก่อสร้าง ส่งเสริมการท่องเที่ยวฯ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2543 , มาตรา 50, 51)

สำหรับอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 หมวด 4 มาตรา 45 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้สนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น กลุ่มครอบครัวและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ทำกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ หรืออำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคอาจอาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวง (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือจัดทำ ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล บำบัดน้ำเสีย บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วางผังเมือง จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ ท่าเทียบเรือ ที่จอดรถ และตลาด ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณสุขการ ป้องกันและบำบัดรักษาโรค จัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล ส่งเสริมการท่องเที่ยว ส่งเสริมและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ และกิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 17 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ได้แก่ กลุ่มครอบครัวและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษา ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น ส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม การจัดตั้งและระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ จัดการดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ การส่งเสริมการท่องเที่ยว การพาณิชย์ ส่งเสริมการลงทุน สร้างและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง ส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น จัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล

การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ การขนส่งมวลชน และการวิศวกรรมจราจร การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อย ในจังหวัด สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนา ท้องถิ่น ให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่น การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส และจัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และ กิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การ บริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศกำหนด ซึ่งประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ.2546 ได้ประกาศกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดไว้ ได้แก่ ดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ ที่เกินศักยภาพขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด เป็นกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัด ที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนชนเป็นส่วนรวม และไม่เข้าไปดำเนินงาน ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง เข้าไปดำเนินงานตาม แผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป การก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงการที่เป็นโครงการ พื้นฐานขนาดใหญ่หรือมีการเกี่ยวเนื่องกันหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในระดับจังหวัด และ ไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายศักยภาพ และมุ่งต่อผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพ ชีวิตของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด กำหนดให้องค์การบริหารส่วน จังหวัด ส่งเสริมจารีตประเพณี วัฒนธรรม การท่องเที่ยว การส่งเสริมการลงทุน และพาณิชย์กรรม ของจังหวัด การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ ทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลรวม การดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวมให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด ให้บริการด้านเทคนิค วิชาการ เครื่องมือ เครื่องจักรกล บุคลากร แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด ดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอน

จะเห็นได้ว่าภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบข้างต้น มีลักษณะการ บริการสาธารณะที่คล้ายกัน ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการ

จัดระบบบริการสาธารณะ มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่การจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การจัดสาธารณูปโภคสาธารณูปการและการก่อสร้างอื่นๆ การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การบำรุงรักษาสีลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมกีฬา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การจัดให้มีและควบคุมสุสานและ฼าปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่นๆ การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

จากภารกิจตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการ สาธารณะ ให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล บางส่วนคล้ายกับ มาตรา 17 กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่ง หน้าที่ดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกันมีจุดมุ่งหมายและกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน แตกต่างกันในด้าน ขอบเขตพื้นที่เท่านั้น โดยองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลปฏิบัติการกิจในพื้นที่เขต ของตนเอง หากกระทำการนอกเขตพื้นที่และการทำการร่วมกับบุคคลอื่นจะมีหลักเกณฑ์กำหนด ไว้เฉพาะ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติการกิจในภาพรวมทั้งจังหวัด โดยมีผู้รับประโยชน์ ไม่เฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

จังหวัดเชียงใหม่ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วน ตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งสิ้น 211 แห่งมีพื้นที่ 12,566,910 ไร่ แบ่งเป็น

25 อำเภอ มีประชากร 1,662,349 คน (ข้อมูลเดือนธันวาคม 2554) เนื่องจากพื้นที่ที่กว้างและสภาพภูมิประเทศที่เป็นภูเขาและที่ราบบางส่วน และมีประชากรที่หลากหลายชาติพันธุ์ จึงทำให้ต้องพัฒนาหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคุณภาพชีวิต การสาธารณสุข การบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ ตลอดจนถึงการท่องเที่ยวที่เป็นจุดเด่นของจังหวัด จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่มีอยู่ต้องรับผิดชอบภารกิจในการบริการสาธารณะในพื้นที่ของตนเองอย่างเต็มความสามารถ

จากภารกิจจำนวนมากและหลายด้านที่ได้รับมอบหมายในการพัฒนาและบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กบางแห่งที่จัดเก็บรายได้น้อย ไม่สมดุลกับรายจ่าย แม้จะได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลก็ตาม ทำให้หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณในการพัฒนาฯ และเมื่อโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการประชุมประชาคมของประชาชนในพื้นที่ ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ครบตามความต้องการ จึงได้ขอรับการสนับสนุนโครงการต่างๆ ที่ประชาชนเสนอมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ โดยผ่านคณะกรรมการประสานแผนระดับอำเภอมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาบรรจุในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810.2/ว 712 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2549 เรื่องซักซ้อมแนวทางการจัดทำและประสานแผนพัฒนาสามปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่บรรจุในแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และนำไปสู่การปฏิบัติได้

ในการเสนอโครงการจำนวนมากขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ที่เป็นการต้องการของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ ในเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ มายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ที่ผ่านมา องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เองก็มีข้อจำกัดในการให้การสนับสนุนหรือปฏิบัติการกิจกรรมตามที่ได้รับการร้องขอมา เนื่องจากตามที่ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังกล่าวข้างต้นแล้ว หากโครงการที่เสนอมาไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ไม่สามารถบรรจุในแผนพัฒนา เป็นจำนวนมาก

จากสถิติโครงการที่เป็นความต้องการของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ ที่ขอรับการสนับสนุนมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ที่ไม่สามารถบรรจุในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ได้ที่ผ่านมา มีเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น ปี พ.ศ.2552 มีจำนวน 223 โครงการ ที่เสนอขอรับการสนับสนุน แต่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ปี พ.ศ.2553 มีจำนวน 81 โครงการ และปี พ.ศ. 2554 มีจำนวน 211 โครงการ (เอกสารประกอบการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.2552 - พ.ศ. 2554)

จากสถิติข้างต้น หลายโครงการไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะพิจารณาบรรจุในแผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ แม้ข้อระเบียบกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ชัดเจนแล้วก็ตาม แต่ประเภทภารกิจและการมีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะด้านสังคมสงเคราะห์ พัฒนาคุณภาพชีวิต การจัดการศึกษา การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ มีลักษณะที่ยังคล้ายกันของอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านต่างๆ แตกต่างเฉพาะพื้นที่รับผิดชอบและขนาดของโครงการเท่านั้น อาจเป็นเหตุให้ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ เกิดความสับสนหรือไม่เข้าใจไม่รับรู้อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ว่าแตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น จากหลายโครงการไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ เนื่องจากไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะกระทำได้ ซึ่งอาจส่งผลให้สัมพันธภาพและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนต่อภาพลักษณ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ในการให้บริการสาธารณะในอนาคตได้

ในกระบวนการต่างๆ ที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุซึ่งหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับภาคประชาชนตามเขตพื้นที่ให้เกิดประสิทธิภาพ นั้นบริบทสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จ มีปัจจัยสนับสนุนทั้งในมิติด้านการรับรู้ของประชาชน ด้านพื้นฐานทางการศึกษา ด้านความสนใจต่อข่าวสารต่างๆ ตลอดจนหน้าที่ของประชาชนที่มีอยู่ในชุมชนเอง ทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม ที่มีความเชื่อมโยงหรือปฏิสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อการบริการสาธารณะล้วนมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงต่อกัน

จากสภาพปัญหาประเภทและกิจการที่จัดทำบริการสาธารณะที่คล้ายกัน อาจเกิดความสับสนของประชาชนต่ออำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ตลอดจนข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้การสนับสนุนหรือปฏิบัติการกิจกรรมตามที่ได้รับร้องขอมา ดังกล่าวฯ ทำให้ผู้ศึกษา มีความสนใจที่จะศึกษาว่าประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ รับรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่หรือไม่ มากน้อยเพียงใด และปัจจัยด้านการดำรงตำแหน่งผู้นำในชุมชน และระดับการศึกษาของประชาชนมีความสัมพันธ์กับการรับรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาถึงการรับรู้ของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
- 2) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยด้านการดำรงตำแหน่งผู้นำในชุมชน การศึกษา ที่ส่งผลต่อการรับรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่

1.3 คำถามการวิจัย

- 1) ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ มีการรับรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือไม่ มากน้อยเพียงใด
- 2) ระดับการศึกษาของประชาชน มีความสัมพันธ์กับการรับรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือไม่
- 3) การดำรงตำแหน่งผู้นำในชุมชน มีความสัมพันธ์กับการรับรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือไม่

1.4 สมมติฐานการวิจัย

- 1) ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ มีการรับรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในระดับน้อย
- 2) ระดับการศึกษามีความสัมพันธ์กับการรับรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่
- 3) การดำรงตำแหน่งผู้นำในชุมชน มีความสัมพันธ์กับการรับรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ผลการศึกษาใช้เป็นแนวทางการในการส่งเสริมการรับรู้ของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
- 2) ประชาชนได้รับการส่งเสริมการรับรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถเสนอโครงการที่ถูกต้องหลักเกณฑ์ ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของตนเองมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ต่อไป

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด

การบริการสาธารณะที่คล้ายกัน หมายถึง ประเภทและกิจการการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านเศรษฐกิจพัฒนาคุณภาพชีวิต การจัดการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ฯลฯ ที่คล้ายกันขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การรับรู้ หมายถึง การรับรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านเศรษฐกิจพัฒนาคุณภาพชีวิต การจัดการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การดำรงตำแหน่งผู้นำในชุมชน หมายถึง ตำแหน่งผู้นำในชุมชนทั้งที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ประธานชุมชน ฯลฯ ประธานกลุ่มแม่บ้าน ฯลฯ

ระดับการศึกษาของประชาชน หมายถึง

- 1) ไม่ได้รับการศึกษาในระบบ
- 2) ระดับประถมศึกษา
- 3) ระดับมัธยมศึกษา
- 4) ระดับอาชีวศึกษา
- 5) ระดับปริญญาตรี
- 6) สูงกว่าระดับปริญญาตรี

อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง อำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 หมวด 4 มาตรา 45 กฎกระทรวง (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 17 ภายใต้มตรา 16 และประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องกำหนดอำนาจ และหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2546