

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในการบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ก้าวผ่านการปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชรวมทั้งการปกครองในระบอบเทศบาลในอดีต มาสู่การบริหารราชการแผ่นดินระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งเป็นการปกครองโดยใช้การรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลางตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เรื่อยมา ซึ่งการบริหารประเทศโดยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางนั้น มีข้อดีหลายอย่าง ได้แก่ ทำให้การปกครองของรัฐเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ง่ายต่อการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของรัฐ อำนาจประโยชน์แก่ประชาชนในทุกพื้นที่อย่างเสมอภาคกัน ทำให้สามารถระดมทรัพยากรกำลังคนและเครื่องมือไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ได้โดยง่ายและสามารถใช้ทรัพยากรเหล่านี้ร่วมกัน ซึ่งทำให้เกิดการประหยัด รัฐมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วราชอาณาจักร ทำให้นโยบาย แผน และคำสั่งเกิดผลได้ทั่วประเทศอย่างทันที มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

แต่ในขณะเดียวกัน การปกครองโดยรวมศูนย์อำนาจไว้แต่เฉพาะที่ส่วนกลางย่อมมีผลเสียหรือข้อจำกัด ได้แก่ รัฐบาลกลางต้องรับภาระในเรื่องปลีกย่อยต่าง ๆ ทุกเรื่อง จนกระทั่งไม่อาจบริหารงานระดับนโยบายได้ดี ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง มีความล่าช้าในการดำเนินงาน เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมายตามลำดับการบังคับบัญชา ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละภูมิภาคได้อย่างแท้จริง เพราะความหลากหลายของลักษณะและความต้องการในแต่ละภูมิภาค

การปกครองในส่วนภูมิภาค จึงเกิดขึ้นเพื่อทำให้การปกครองระบบรวมศูนย์อำนาจ ทอดอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนภูมิกาคนี้ เป็นการสร้างแบบจำลองอย่างย่อของการปกครองส่วนกลางที่มีรูปแบบ กระบวนการ และวิถีทางการปกครองลดหลั่นเป็นขั้น ๆ จากส่วนกลางไปสู่ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และมีผู้รับผิดชอบกำกับดูแลที่แตกเป็นเครือข่ายได้ละเอียดมากขึ้น ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งการปกครองโดยส่วนภูมิกาคนี้ สามารถบริหารราชการได้ใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น แต่นโยบายรวมถึงการปฏิบัติของข้าราชการระดับต่าง ๆ ล้วนขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ทำให้บางครั้งเกิดความล่าช้าในการกระจายนโยบาย หรือนโยบายไม่ได้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

ดังนั้น จึงเกิดความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินไปให้ส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและการประสานงานในส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อที่จะรับใช้ประชาชนในท้องถิ่นได้มากขึ้น จึงกลายความคิดมาเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายและสามารถปฏิบัติตามนโยบายที่ท้องถิ่นได้กำหนดมาเอง นอกจากนี้ท้องถิ่นยังทำการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยตนเอง ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดความคล่องตัวขึ้นอย่างมาก การปกครองที่มีผลจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมาสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ อาศัยองค์กรที่มาบริหารท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร การบริหารงานในการปกครองแบบพิเศษของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เป็นต้น

ประเทศไทยได้เห็นความสำคัญในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและภูมิภาคสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ตามความในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดการแยกส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยออกมาเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และ พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เป็นต้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงนับเป็นกรมสำคัญกรมใหม่ที่สำคัญ ที่มีภาระกิจในการจัดการส่งเสริมให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล นอกจากนี้ยังต้องส่งเสริมให้องค์กรเหล่านั้นรวมทั้งกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา มีการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับภาระกิจที่ได้รับการกระจายอำนาจออกไป รวมทั้งต้องส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการให้เป็นการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล

ในปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภาระกิจในการส่งเสริมการปกครองในส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 7,855 องค์กร ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 75 แห่ง เทศบาล 1,162 แห่ง องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) 6,616 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร) อีก 2 แห่ง รวมทั้งงานที่จะต้องส่งเสริมและประสานงานกับองค์กรดังกล่าวมีเป็นจำนวนมาก เช่น การประสานงานเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจ การส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการจัดการสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการพัฒนาสังคม และการส่งเสริมการรักษาความมั่นคงของรัฐและความสงบสุขของประชาชน เมื่อพิจารณาขอบเขตงานที่มีจำนวนมาก เปรียบเทียบกับจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนกลางของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่มีอยู่เพียง 537 คน จึงอาจจะมีปัญหาในการปฏิบัติงาน เช่นการประสานงานระหว่างกองหรือสำนักในส่วนกลางด้วยกัน หรือการประสานงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ จึงสมควรที่จะพิจารณาถึงกรอบภาระงาน รวมถึง

ความสอดคล้องของภาระงานในหน่วยงานของกรมที่เพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างและกรอบอัตรากำลังของในส่วนราชการระดับกรม นอกจากนี้ยังอาจจะม้งานหรือโครงการที่เกิดขึ้นตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลให้ปฏิบัติเพิ่มเติมซึ่งไม่ปรากฏในภาระงานเดิม ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวอาจจะส่งผลกระทบต่อไปสู่การปฏิบัติ เช่น ปัญหาการประสานงานทั้งภายในและภายนอกกรม ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรที่ออกมาในรูปของความสอดคล้องเพื่อหาข้อเสนอแนะถึงโครงสร้างองค์กรและกรอบอัตรากำลังของกรม ฯ เพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจที่จะเพิ่มมากขึ้นและการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น

1.2 คำถามการวิจัย

- 1) ภาระงานของหน่วยงานของส่วนกลางในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับโครงสร้างและกรอบอัตรากำลังปัจจุบันหรือไม่
- 2) ในส่วนกลางของกรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภาระงานใดที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องปฏิบัติแล้วหรือควรเพิ่มเติมนอกเหนือจากสิ่งทีระบุไว้ในกฎหมาย
- 3) โครงสร้างที่เหมาะสมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาระงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในส่วนกลางของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับโครงสร้างและกรอบอัตรากำลังของกรม
- 2) เพื่อศึกษาถึงภาระงานที่หน่วยงานต่าง ๆ ในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องพึงกระทำแต่มีได้ระบุในกฎหมายฉบับใด ๆ
- 3) เพื่อศึกษาโครงสร้างองค์กรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสม

1.4 ประโยชน์ที่ได้รับ

- 1) การวิจัยได้ความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาระงานตามหน้าที่กับโครงสร้างและกรอบอัตรากำลังของส่วนกลางของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย
- 2) นำผลการวิจัยเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวคิดในการปรับปรุงและการบริหารจัดการองค์กร อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปกครองท้องถิ่นอีกด้านหนึ่ง

3) เป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างมหาวิทยาลัยราชภัฏกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสร้างเครือข่ายทางวิชาการระหว่างหน่วยงานให้เพิ่มมากขึ้นด้วย

1.5 ขอบเขตการวิจัย

1) การวิจัยครั้งนี้จำกัดขอบเขตการวิจัยอยู่เฉพาะส่วนกลางของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นประชากรที่ศึกษาจึงเป็นประชากรที่เป็นบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนกลาง

2) การวิจัยครั้งนี้ศึกษาเฉพาะความสอดคล้องระหว่างภาระงานตามอำนาจหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างและกรอบอัตรากำลัง

3) การวิจัยครั้งนี้ศึกษาเพิ่มเติมถึงการปฏิบัติงานของบุคลากรในส่วนกลางของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มีได้เป็นภาระงานที่ระบุไว้ตามอำนาจหน้าที่

1.6 คำนิยามศัพท์ปฏิบัติการ

บุคลากรในส่วนกลาง

หมายถึงบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในสำนักและกองที่ตั้งกีดในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีที่ตั้งสำนักงานอยู่ภายในกรมฯ

ภาระงานตามอำนาจหน้าที่

หมายถึงภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติที่ระบุในกฎหมายของพระราชบัญญัติการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

โครงสร้าง

หมายถึงการจัดแบ่งองค์กรของกรมเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ สำนัก กอง เป็นต้น รวมถึงหน้าที่ของหน่วยงานและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน

กรอบอัตรากำลัง

หมายถึงจำนวนบุคลากรของหน่วยงานที่กำหนดไว้โดยกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

1.7 กรอบความคิดการวิจัย

