

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การปกครองประเทศต่างๆ ไป นอกจากจะมีรัฐบาลที่บริหารประเทศแล้ว ยังมีหน่วยการปกครองประจำอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ สำหรับประเทศไทยนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2475 ในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 ได้วางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินหลังจากที่มีการเปลี่ยนระบบการปกครองใหม่ โดยเหตุผลสำคัญของการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อต้องการจัดรูปงานให้เข้าลักษณะการปกครองอย่างรัฐธรรมนูญและเพื่อจะให้การบริหารราชการแผ่นดินรวดเร็วและรัดกุมยิ่งขึ้น (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 10)

การที่รัฐจะดำเนินการกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ เพื่อความมั่นคงปลอดภัย ความสะดวก ในชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของประเทศนั้น รัฐจำเป็นจะต้องมีการจัดองค์กรและกลไกของรัฐ เพื่อดำเนินการดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วง ซึ่งตามหลักการปกครองเรียกว่า หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอันเป็นการกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ และจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ ซึ่งหลักที่ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้แบ่งหลักในการปกครองประเทศออกเป็น 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2547 : 11)

องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งของประเทศไทย ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งมีวิวัฒนาการมายาวนานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) รวม 52 ปี มีการปรับปรุงแก้ไข

เรื่อยมา เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพ สังคม เศรษฐกิจ การเมือง ในแต่ละยุคสมัย พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยความในวรรคสองของมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดให้เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่เขตจังหวัด ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการ ภายในเขตพื้นที่ของจังหวัด ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำแนกออก ได้ 2 ประเภท คือ

1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

2. อำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามกฎหมายเดิมนั้น ได้แก่ ผู้ว่าราชการ จังหวัดดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดจังหวัด ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การ บริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอ/ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้า ส่วนอำเภอ ซึ่งทั้งหมดเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค แต่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันได้กำหนด ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนในการตัดสินใจเลือกตัวแทน ของตนเองขึ้นมาเป็นผู้บริหาร โดยตรงและเป็นการสร้างความรับผิดชอบของนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัดให้ มีต่อประชาชนและการที่ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเองมาเป็นนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็หมายความว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับความนิยมน หรือมีฐานนิยมและได้รับความไว้วางใจจากคนจำนวนมาก เพราะคนทั้งจังหวัดเป็นคนเลือก ฉะนั้น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมมีความชอบธรรมที่จะดำเนินการพัฒนาต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนทั้งจังหวัด อย่างไรก็ตาม ความชอบธรรมในการดำเนินการใดๆ จะต้องอยู่บนฐานข้อมูลว่าด้วยความจำเป็นและ ความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้ที่มี บทบาทสำคัญยิ่ง ในฐานะผู้บริหารงบประมาณ จะต้องทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณให้

เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่เห็นแก่พวกพ้องและจัดสรรงบประมาณให้มีกระจายไปยังทุกพื้นที่ ทุกกลุ่ม ทุกเพศ ทุกวัย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในจังหวัด เนื่องจากมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ซึ่งในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่นั้น เป็นไปตาม มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 รวม 9 ข้อ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) รวม 18 ข้อ เช่น การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวม 29 ข้อ เช่น การสร้างบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การจัดการศึกษา การส่งเสริมการกีฬาจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องปฏิบัติตาม เพื่อเป็นการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการให้บริการสาธารณะหรือการปฏิบัติงาน เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและหมวด 7 การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นต้น

อำนาจหน้าที่หรือภารกิจในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด นั้นล้วนแต่เป็นการให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่โดยตรงและในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการให้บริการสาธารณะไว้ 6 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2. ด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว 3. ด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม 4. ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ 5. ด้านการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม 6. ด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด รวม 2,431 หมู่บ้าน 192 ตำบล 20 อำเภอ ซึ่งจากรายงานการติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ในปี พ.ศ. 2549 ตามยุทธศาสตร์ทั้ง 6 ยุทธศาสตร์ จำนวน 26 โครงการ ปรากฏว่ามีบางโครงการที่ประชาชนมีความพอใจอยู่ในระดับมาก เช่น การดำเนินงานเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้และมีบางโครงการที่ประชาชนมีระดับความพอใจในระดับ

ปานกลาง เช่น การตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนตามความต้องการของประชาชน แต่มีโครงการอีกส่วนหนึ่งที่ประชาชนมีระดับความพอใจน้อย เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในโครงการและความโปร่งใสในการปฏิบัติงานตามโครงการ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด. 2549 : 43 – 52)

ในขณะที่กำนัน เป็นบุคคลซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระดับตำบลมาเป็นเวลายาวนาน มีความสัมพันธ์กับราษฎรในตำบลล้นทีเรื่อญาติ เป็นผู้ที่ราษฎรในหมู่บ้าน ตำบล เลือกลงมา เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนหรือเป็นผู้นำในการปกครองตำบล กำนันจึงเป็นผู้นำตามธรรมชาติและมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง (มานิตย์ จุมปา. 2548 : 148)

เหตุที่กำนันเป็นผู้นำชุมชนที่สำคัญนั้น เพราะว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน คือ คนในหมู่บ้านหรือตำบลนั้น ๆ ทำให้กำนันนอกจากจะมีความสัมพันธ์เป็นทางการกับราษฎรที่เป็นลูกบ้านแล้ว ยังมีความสัมพันธ์ตามประเพณีกับราษฎรในตำบลทั้งในฐานะที่เป็นญาติพี่น้อง ลูกหลานหรือในฐานะที่เป็นคนในตำบลเดียวกัน กำนัน จึงย่อมรู้สภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในตำบลได้เป็นอย่างดีและยังมีหน้าที่ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ราษฎรโดยการนำปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในตำบลเสนอแก่หน่วยงานราชการต่างๆ เพื่อช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้เล็งเห็นความสำคัญดังกล่าว จึงได้จัดโครงการต่าง ๆ เพื่อฝึกอบรมให้ความรู้แก่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน อยู่เป็นประจำทุกปี เช่น โครงการฝึกอบรมคุณธรรม จริยธรรมของผู้ใหญ่บ้าน กำนัน โครงการฝึกอบรมให้ความรู้ประชาธิปไตยแก่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน เป็นต้น แต่จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ปรากฏว่ามี กำนันได้เสนอปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น ถึงแม้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด จะได้ปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่วางไว้ครบทุกด้านแล้วก็ตาม

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นแรงจูงใจให้ผู้วิจัย ต้องการทราบความคิดเห็นของกำนัน ต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีต่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในจังหวัดในด้านต่างๆว่า จะสามารถพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้ตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจได้เพียงใด

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของ กำนัน ต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของกำนัน ที่มีอายุ ระดับการศึกษาและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งต่างกัน ต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของกำนัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด

สมมติฐานการวิจัย

1. ความคิดเห็นของกำนัน ต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดอยู่ในระดับปานกลาง
2. กำนัน ที่มี อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาความคิดเห็นของกำนัน ในจังหวัดร้อยเอ็ด ทั้งหมด 20 อำเภอ รวม 192 คน (ปกครองจังหวัดร้อยเอ็ด. 2549 : 17)

1.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้จากการหาขนาดของกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตรของทาโรยามานะ (Yamane) และทำการสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sampling) ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 130 คน

2. ด้านพื้นที่

พื้นที่ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ จังหวัดร้อยเอ็ด

3. ระยะเวลา ระยะเวลาที่ทำการวิจัยระหว่าง เดือนกันยายน ถึง เดือนพฤศจิกายน

4. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่ คุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่

4.1.1 อายุ

4.1.2 ระดับการศึกษา

4.1.3 ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent variables) ได้แก่ ระดับความคิดเห็นของกำนันต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะ 5 ปี (2548 – 2552) รวม 6 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2. ด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว 3. ด้านการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม 4. ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ 5. ด้านการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม 6. ด้านการพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

2. กำนัน หมายถึง ผู้ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งตำบลในแต่ละตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด มีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่น จำนวน 130 คน

3. ความคิดเห็น หมายถึง สิ่งที่นึกหรือความรู้ที่เกิดขึ้นภายในใจและสิ่งที่เห็นและรู้เข้าใจนำไปสู่ข้อวินิจฉัยหรือความเชื่อที่แสดงออกตามที่เห็น รู้หรือคิด ของกำนันในจังหวัดร้อยเอ็ดต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด

4. การปฏิบัติงาน หมายถึง การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะ 5 ปี (2548 – 2552) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด รวม 6 ด้าน ได้แก่

4.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการก่อสร้างซ่อมแซม บูรณะถนน การก่อสร้างสะพาน การจัดหาเงินเพื่อการอุปโภคบริโภค การดูแลรักษาสวนสาธารณะรวมถึงการใช้เครื่องจักรกลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการก่อสร้างซ่อมแซมถนน เป็นต้น

4.2 ด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการดูแลรักษาพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวในจังหวัด การก่อสร้าง และปรับปรุงถนนเข้าสู่แหล่งท่องเที่ยวให้ใช้การได้ดี เป็นต้น

4.3 ด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ทางการศึกษา การให้ทุนการศึกษา การจัดกิจกรรมในวันสำคัญต่างๆทางศาสนาเพื่อสืบทอดประเพณีหรือวัฒนธรรมของท้องถิ่น เป็นต้น

4.4 ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการก่อสร้างปรับปรุง ซ่อมแซม ดูแลรักษา คลองส่งน้ำที่ใช้ทางการเกษตร การฝึกอบรมอาชีพให้แก่ประชาชน ส่งเสริมการปลูกผักสวนครัว เป็นต้น

4.5 ด้านการพัฒนาสังคม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการฝึกอบรมศึกษางานของอาสาสมัครสาธารณสุข กลุ่มแม่บ้าน ฝึกอบรมคุณธรรม จริยธรรมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การให้การสงเคราะห์แก่คนพิการ การฝึกอบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การปลูกป่าทดแทนในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม เป็นต้น

4.6 ด้านการพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการฝึกอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา การฝึกอบรมให้ความรู้ประชาธิปไตยแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน เป็นต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อเสนอเทศจากการวิจัย จะทำให้ทราบถึงระดับความคิดเห็นของกำนันต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อเป็นข้อมูลอ้างอิงหรือแนวทางสำหรับการค้นคว้าวิจัยที่เกี่ยวข้องและเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน