

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐกลาง หรือส่วนกลาง ได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง และประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ(Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง (สถาบันพระปกเกล้า. 2547 : 39)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัด โดยอาจพิจารณาจากหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้ง โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” (สถาบันพระปกเกล้า. 2547 : 40)

ความหมายของการกระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหาร โดยทั่วไป มี 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง การแบ่งอำนาจการปกครอง (Deacon contraption) หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ราชการในส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตามแต่รัฐบาลจะมอบหมายให้ภายใต้เขตพื้นที่ที่กำหนดขึ้น โดยให้มีอำนาจการใช้ดุลพินิจตัดสินใจแก้ปัญหา ตลอดจนการริเริ่มตามกรอบแห่งนโยบายของรัฐที่วางไว้

กรณีที่สอง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง(Devolution) หมายถึง การมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการตัดสินใจด้านการปกครองและการบริหารในเขตพื้นที่ด้วยตนเอง ลักษณะการกระจายอำนาจดังกล่าวมีองค์ประกอบที่สำคัญ

ได้แก่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้น จะต้องมีการเลือกตั้งเพื่อให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการและสภาพเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารจัดการ มีอำนาจออกกฎหมาย ข้อบังคับ และบัญชาบุคคล เพื่อดำเนินงานตามเป้าหมายขององค์กรตนเอง และมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในอาณาเขตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐ โดยทั่วไปแล้วการกระจายอำนาจรัฐมี 3 รูปแบบ แต่ละรูปแบบบ่งบอกถึงระดับของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจแบบมีการควบคุมจากส่วนกลาง (Controlled decentralization) หมายถึง รัฐมอบอำนาจการตัดสินใจให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยมีการควบคุมกำกับจากรัฐทุกชั้นตอน
2. การกระจายอำนาจแบบรัฐราชการร่วมดำเนินการ (Co-operative decentralization) มีความหมายเป็นสองลักษณะ ลักษณะแรก หมายถึง รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมเข้าร่วมตัดสินใจในการดำเนินการ ตั้งแต่ร่วมกำหนดนโยบาย วางแผน และปฏิบัติตามแผนตลอดจนการติดตามประเมินผล ลักษณะที่สอง แบ่งระดับความรับผิดชอบของการปฏิบัติงานในบางชั้นตอนมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจดำเนินการ บางชั้นตอนมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการ

3. การกระจายอำนาจแบบมีอิสระในการตัดสินใจ และรับผิดชอบดำเนินการด้วยตนเอง (Local-self decision making) หมายถึง รัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นตัดสินใจกำหนดนโยบาย วางแผนดำเนินงาน ปฏิบัติตามแผน และควบคุมกำกับให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ท้องถิ่นกำหนดโดยอิสระ (ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ, 2540 : 14-15)

องค์การบริหารส่วนตำบล คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับตำบลที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีพื้นที่เท่ากับตำบลแต่ละตำบล จัดตั้งมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดและมีราษฎรไม่น้อยกว่า 2,000 คน โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ เพื่อดูแลทุกข์สุขและให้บริการประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล เขต อบต. แทนรัฐบาลกลาง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งมีงบประมาณ และพนักงานเจ้าหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลเอง องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย โดยมีเกณฑ์พิจารณา ดังนี้

1. เป็นสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาทและ

2. กฎหมายกำหนดให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประชากรไม่ถึง 2,000 คน ต้องยุบรวมพื้นที่กับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น หรือหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน นอกจากสภาตำบลที่มีสภาพพื้นที่เป็นเกาะหรืออยู่ห่างไกลไม่สามารถติดต่อกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้สะดวก ดังนั้นสภาตำบลที่ประชากรไม่ถึง 2,000 คน ก็จะไม่ได้รับการพิจารณาจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญ คือ

1. เป็นองค์กรตามกฎหมายที่ทำหน้าที่บริหารจัดการพัฒนาตำบล หมู่บ้าน และชุมชน ตามนโยบายกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

2. เป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนฐานราก มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ทำให้สามารถแก้ไขปัญหา อำนาจความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

3. เป็นองค์กรที่มีผู้แทนประชาชนเข้าไปบริหารงานทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหาร คือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบ ทำให้การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาตำบล หมู่บ้านตรงกับความต้องการอันแท้จริงของประชาชน

4. เป็นการส่งเสริมการเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในทางปฏิบัติแก่ประชาชนในขอบเขตที่ไม่กว้างขวางมากนัก ทำให้ประชาชนมองเห็นภาพรวมอย่างชัดเจน และมีส่วนได้ไม่ยาก

5. เป็นการสร้างผู้นำทางการเมืองที่จะเข้าสู่เวทีการเมืองในระดับต่างๆ รวมทั้งในระดับชาติต่อไป

6. เป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย (มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2548 : 11-12)

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 มาตรา 67 คือ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และปฏิบัติตามหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร (มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2548 : 83)

องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย โดยมีภารกิจอำนาจหน้าที่ภายใต้ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับและมติ คณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้อง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญต่อประชาชนในเขตตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและความต้องการในการรับบริการสาธารณะจากองค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว โดยที่ผ่านมา องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว มีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งเป็นเสมือนแผนการดำเนินงานในแต่ละปี ทั้งนี้ได้ผ่านการเสนอความต้องการในการแก้ไขปัญหาของชุมชนผ่านการจัดทำเวทีประชาคมโดยกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งถือเป็นกรอบการดำเนินงานที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีงบประมาณในการดำเนินงานในแต่ละปีในจำนวนที่จำกัด ในขณะที่มีหมู่บ้านในเขตพื้นที่รับผิดชอบทั้งหมดจำนวน 12 หมู่บ้าน ทำให้การดำเนินงานในแต่ละปีต้องมีการจัดสรรงบประมาณให้สมดุลและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในทุกหมู่บ้านและขณะเดียวกันต้องจัดสรรงบประมาณบางส่วนสำหรับการอุดหนุนส่วนราชการ เอกชน หรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ ทำให้การดำเนินงานภายใต้งบประมาณที่จำกัดในแต่ละปี ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนจากทุกหมู่บ้านได้ทั้งหมด

จากการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ที่ผ่านมา ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านเกณฑ์การประเมินตามมาตรฐานการบริหารจัดการ (กระทรวงมหาดไทย. 2548 : 20) โครงการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี การบริหารจัดการที่ดีประจำปี 2548 จากกระทรวงมหาดไทยและวิทยาลัยเทคนิคหนองคาย (2549 : บทคัดย่อ) คุณภาพการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย โดยภาพรวมพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 78.00 โดยงานที่มีความพึงพอใจสูงสุดคืองานจัดเก็บภาษีและด้านที่มีความพึงพอใจสูงสุด คือ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก และเมื่อพิจารณาในรายละเอียดของแต่ละงานได้ผลดังนี้

1. งานจัดเก็บภาษี โดยภาพรวมมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก และรายการที่มีความพึงพอใจสูงสุด คือ ความสุภาพ/เรียบร้อย ในการแต่งกายของเจ้าหน้าที่
2. งาน โครงสร้างพื้นฐาน (ไฟฟ้า ถนน ประปา) โดยภาพรวมมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก และรายการที่มีความพึงพอใจสูงสุด คือ การจัดลำดับขั้นตอนการให้บริการมีความเหมาะสม
3. งานเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ โดยภาพรวมมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก และรายการที่มีความพึงพอใจสูงสุด คือ จัดบริการน้ำดื่มที่สะอาดและเพียงพอ

ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว จึงเห็นความสำคัญและมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน พร้อมทั้งให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยผ่านกระบวนการแสดงความคิดเห็น และ คาดหวังว่าข้อมูลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ สามารถนำมาปรับปรุงพัฒนาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย จำแนกตาม รายหมู่บ้าน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะทั่วไป ของประชาชนต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย

สมมติฐานการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานของการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. ความคิดเห็นของประชาชน ต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่อาศัยอยู่ในแต่ละหมู่บ้าน จำนวน 8 หมู่บ้าน มีความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าวอำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัย ดังนี้

1. พื้นที่ในการวิจัย คือ พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย
2. ประชากร คือ ประชาชนที่เป็นหัวหน้าครัวเรือน หรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในหมู่ที่ 6 บ้านยอยไฮ หมู่ที่ 7,8 บ้านโนนสง่า หมู่ที่ 9 บ้านหนองแวง หมู่ที่ 10 บ้านพานพร้าว หมู่ที่ 11,12 บ้านหัวทราย และหมู่ที่ 15 บ้านโนนสง่า ซึ่งเป็นหมู่บ้านในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย จำนวนทั้งสิ้น 1,259 คน
3. กลุ่มตัวอย่าง คือ ประชาชนที่เป็นหัวหน้าครัวเรือน หรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือน ที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ที่ได้จากการคำนวณหาจากสูตรของทาโร ยามานะ (Taro Yamane, 1973 : 727 ; อ้างถึงใน พิชัย วัฒนกิติกุล, 2549 :38) จำนวน 304 คน
4. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ มีดังนี้

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) คือ หมู่บ้านในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ได้แก่ หมู่ที่ 6 บ้านยอยไฮ หมู่ที่ 7,8 บ้านโนนสง่า หมู่ที่ 9 บ้านหนองแวง หมู่ที่ 10 บ้านพานพร้าว หมู่ที่ 11,12 บ้านหัวทราย และหมู่ที่ 15 บ้านโนนสง่า รวม 8 หมู่บ้าน

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ ความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย

อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่นกิจกรรมปลูกต้นไม้ ปล่อยปลา เป็นต้น การจัดโครงการวันอนุรักษ์คูคลอง การจัดสรรงบประมาณในการขุดลอกและกำจัดวัชพืชในหนองน้ำ บึง ต่างๆ

4.8 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ในที่นี้หมายถึง การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว เกี่ยวกับการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น เช่น ประเพณีสงกรานต์ ประเพณีแข่งเรือ ประเพณีลอยกระทง เป็นต้น โครงการส่งเสริมงานบุญประเพณีโดยการให้งบประมาณสนับสนุนการจัดงานประเพณี 12 เดือน แก่หมู่บ้านในเขตรับผิดชอบทุกปี เช่น บุญผะเหวด การจัดโครงการเรียนรู้ศิลปะ จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นผ่านผู้เฒ่าผู้แก่ เช่น โครงการประกวดทำนองสรภัญญะ ประเพณีรดน้ำคำหัว การจัดโครงการฟื้นฟูประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น โครงการงานเทศกาลมะเขือเทศ

5. ประชาชน หมายถึง หัวหน้าครัวเรือนหรือผู้แทนหัวหน้าครัวเรือน จำนวน 1,259 คน ในการวิจัยครั้งนี้คือ ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สามารถใช้เป็นข้อมูลสารสนเทศในการวางแผน การกำหนดนโยบาย ดำเนินการตามแผน เพื่อพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ให้มีความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น และเป็นข้อมูลสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป