

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งของประเทศไทย ซึ่งมีวิวัฒนาการมายาวนานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 จนถึงปัจจุบัน มีการปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมา เพื่อสอดคล้องกับสภาพ สังคม เศรษฐกิจ การเมือง โดยมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันตามความในวรรคสองของมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กำหนดให้เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่เขตจังหวัด ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการภายในเขตพื้นที่ของจังหวัด ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำแนกออกได้ 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 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดขึ้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนในการตัดสินใจเลือกตัวแทนของตนเองขึ้นมาเป็นผู้บริหาร โดยตรงและเป็นการสร้างความรับผิดชอบของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีต่อประชาชนและการที่ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเองมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับความ

นิยมความไว้วางใจจากคนจำนวนมาก เพราะคนทั้งจังหวัดเป็นคนเลือกฉะนั้น นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมมีความชอบธรรมที่จะดำเนินการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนทั้งจังหวัด ในการดำเนินการใด ๆ นั้นจะต้องอยู่บนฐานข้อมูลว่าด้วยความจำเป็นและความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในฐานะผู้บริหารงบประมาณจะต้องทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม มีการกระจายไปยังทุกพื้นที่เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในจังหวัด เนื่องจากมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ซึ่งในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่นั้นเป็นไปตาม 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 การจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและการเกษตร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวม 29 ข้อ เช่น การสร้างบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การจัดการศึกษา การส่งเสริมการกีฬาจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เป็นต้น

อำนาจหน้าที่หรือภารกิจในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ล้วนแต่เป็นการให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่โดยตรงและในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ด้าน (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา) ได้แก่ 1. ด้านสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และศูนย์กลางวัฒนธรรม 2. ด้านพัฒนาและส่งเสริมการเกษตร การเศรษฐกิจ และการพาณิชย์ 3. ด้านสร้างชุมชนเข้มแข็งพัฒนาคนและสังคม 4. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 5. ด้านการบริหารจัดการและการพัฒนาบุคลากร ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดรวม 1,944 หมู่บ้าน 133 ตำบล 13 อำเภอ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวมีกำนันเป็นพนักงานฝ่ายปกครองสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2542 คือการรักษาความสงบเรียบร้อยและประสานงานในการจัดทำแผนพัฒนากับองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยนำข้อมูลและความต้องการของ

ประชาชนไปจัดทำแผนพัฒนาและที่สำคัญคือเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากกำนันไม่มีงบประมาณในการพัฒนาจึงต้องขอความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามได้ประสานงานกับกำนันอย่างต่อเนื่องในการทำแผนพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาดงพื้นที่ตามที่กำนันได้เสนอ

ในขณะเดียวกันในแต่ละตำบลมีองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีหน้าที่ในการพัฒนาด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งโดยมีมาตรา 66, 67 และ 68 ได้บัญญัติไว้ว่าองค์กรของรัฐสามารถดำเนินการพัฒนาเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้ ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ทราบล่วงหน้า ซึ่งกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามได้ดำเนินการในการพัฒนากรณีได้ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามระเบียบและในหลายกรณีได้ดำเนินการตามที่องค์การบริหารส่วนตำบลร้องขอผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ในปี พ.ศ. 2550 ตามยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ยุทธศาสตร์ จำนวน 20 โครงการปรากฏว่าประชาชนยังมีการร้องขอผ่านกำนันและผ่านนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามดำเนินงานด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการสร้างชุมชนเข้มแข็ง การแก้ปัญหาความเดือดร้อน การเปิด โอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในโครงการและความ โปร่งใสในการดำเนินงานตามโครงการซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามได้ดำเนินการตามที่ราษฎรร้องขอซึ่งในการดำเนินงานดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามได้แจ้งให้กำนันและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ทราบเป็นลำดับมา (องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม, 2550 : 20)

ดังนั้นกำนันและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นบุคคลที่จะสามารถแสดงความคิดเห็น ได้ดีเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยในฐานะข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามจึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยความคิดเห็นของกำนันและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เพื่อนำผลการวิจัยไปเป็นข้อมูลในการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของ กำนันและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของกำนันและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของกำนันและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

สมมติฐานการวิจัย

กำนันและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ กำนัน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 264 คน จาก 132 ตำบล

1.2 กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง (Sample Size) โดยการคำนวณตามสูตรของทาโรยามานะ (Taro Yamane. 1973 : 727) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 200 คน แยกเป็นกำนัน 100 คน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 100 คน แล้วใช้วิธีสุ่มแบบแบ่งชั้นภูมิ (Stratified random sampling)

2. ด้านพื้นที่

พื้นที่ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ จังหวัดมหาสารคาม

3. ระยะเวลา ระยะเวลาที่ทำการวิจัยระหว่างเดือนกรกฎาคม ถึง เดือนสิงหาคม 2552

4. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่ ผู้แทนประชาชนส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจำแนกเป็น

4.1.1 กำนัน

4.1.2 นายกองค้การบริหารส่วนตำบล

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) ได้แก่ ระดับความพึงพอใจต่อดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากองการบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม รวม 5 ด้าน ได้แก่

4.2.1 ด้านสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ และศูนย์กลางวัฒนธรรม

4.2.2 ด้านการพัฒนาและส่งเสริมการเกษตร การเศรษฐกิจ และการพาณิชย์

4.2.3 ด้านสร้างชุมชนเข้มแข็ง พัฒนาคณะและสังคมที่มีคุณภาพ

4.2.4 ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.2.5 ด้านการบริหารจัดการและการพัฒนาบุคลากร

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ในการวิจัยครั้งนี้หมายถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

2. กำนัน หมายถึง ผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 หรือผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกจากผู้ใหญ่บ้านในตำบล ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ในแต่ละตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม มีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

3. นายกองค้การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ผู้ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

(อสม.) อย่างต่อเนื่อง

6.4 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง มีการขุดคลองระบายน้ำอย่างทั่วถึง มีการสนับสนุนการปลูกป่าถาวรและยั่งยืน มีการก่อสร้างแหล่งเก็บกักน้ำตามธรรมชาติอย่างทั่วถึง มีการส่งเสริมให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง มีการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยอย่างเพียงพอ มีการก่อสร้างสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย อย่างเหมาะสม มีการฝึกอบรม อาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง

6.5 ด้านการบริหารจัดการและการพัฒนาบุคลากร หมายถึงมีการฝึกอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างสม่ำเสมอ มีการจัดเวทีประชาคม เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีการส่งเสริมให้ประชาคมท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดซื้อ จัดจ้างทุกชั้นตอน มีการส่งเสริมให้ประชาคมท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการควบคุมงานจ้างทุกชั้นตอน มีการประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างสม่ำเสมอ มีการฝึกอบรมให้ความรู้ประชาธิปไตยให้แก่ผู้นำชุมชน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน อย่างต่อเนื่อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อเสนอเทศที่ได้จากการวิจัยสามารถ ไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนา การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน