

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงโปรดมีพระราชดำรัสให้ประเทศไทยได้มีการกระจายอำนาจการปกครอง ตามหลักการปกครองทั่วไปเป็นสากล เช่นเดียวกับประเทศตะวันตกทั้งหลาย โดยมีพระราชดำริการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก และภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรปี พ.ศ. 2475 ได้มีการนำการปกครองในรูปแบบเทศบาลมาใช้ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2534 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ลักษณะ คือ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ยึดหลักการรวมอำนาจการปกครองอันได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยึดหลักการแบ่งมอบอำนาจการปกครอง อันได้แก่ จังหวัดและอำเภอ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครอง อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และสภาตำบล(ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2537 : 4-5)

การกระจายอำนาจการปกครองในลักษณะการปกครองท้องถิ่น ทั้งในชุมชนมหานคร ชุมชนเมือง และชุมชนชนบทมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อให้การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขประชาชนให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างถูกต้องและแท้จริง โดยให้มีการเลือกตั้งและปกครอง ทั้งทางตรงและทางอ้อม ตามหลักการแบ่งอำนาจโดยรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ในด้านการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นลักษณะโรงเรียนประชาธิปไตย สร้างความเข้มแข็งให้แก่ประเทศตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยจากส่วนล่างไปสู่ส่วนบน ทั้งนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา หลังจากประเทศไทย ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อชุมชน นคร เขตชุมชนเมือง และเขตชุมชนชนบท ทุกแห่งมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ โดยพื้นที่ชุมชนชนบท อยู่ในความดูแลและการกำกับของอำเภอ อันได้แก่ พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล สำหรับพื้นที่เขตเมืองอยู่ในความดูแลและการกำกับของจังหวัด อัน

ได้แก่ พื้นที่เทศบาลและเมืองพัทยา ส่วนพื้นที่ชุมชนนครอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย อันได้แก่ พื้นที่กรุงเทพมหานคร (อุทัย หิรัญโค. 2542 : 5-6)

องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เป็นรูปธรรมของการกระจายอำนาจสู่ชุมชนชนบท ทำให้ชุมชนชนบทมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานจัดการพัฒนาตนเอง จัดการทรัพยากรและจัดการงบประมาณมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันกลายเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนา เนื่องจากข้อจำกัดของชุมชนและองค์การบริหารส่วนตำบลเอง รวมทั้งข้อจำกัดของระบบ โครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ทำให้อำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเป็นเสมือนอาวุธที่ไม่ได้ถูกใช้ตามที่ควรจะเป็น กรณี เป็นเครื่องมือเพื่อผลประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม ทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีความขัดแย้ง อ่อนแอถูกครอบงำจากผู้มีอำนาจในท้องถิ่น ส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นมิได้รับผลของการกระจายอำนาจดังกล่าวอย่างี่ควรจะเป็น สภาพปัญหาและข้อจำกัดในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถจำแนกได้ ดังนี้ (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2537 : 14)

1. กระจายอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยังมีได้มีการกระจายอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้องค์การบริหารส่วนตำบลอย่างชัดเจน ได้แก่ การจัดหารายได้ การบริหารงานบุคคล ความเข้มแข็งและความเป็นอิสระเพียงพอ

2. สภาพปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้น้อยไม่สามารถดำเนินกิจกรรม แก้ไขปัญหาและการตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ครอบคลุมตามภารกิจที่กำหนดกฎหมายได้เนื่องจากการกระจายอำนาจทางการคลังมีน้อย ประกอบกับการจัดเก็บรายได้ยังขาดประสิทธิภาพ

2.2 การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เป็นผลจากระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ จึงไม่เอื้อต่อการเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมประกอบกับผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดความจริงใจที่จะให้ประชาชนรับรู้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงขวัญ อำเภอเชิงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นหนึ่งที่ถูกยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์

2540 มีหมู่บ้านในความรับผิดชอบ จำนวน 12 หมู่บ้าน มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จากการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการให้เห็นเป็นรูปธรรม ในด้านการคมนาคม การไฟฟ้า การประปา เพื่อเป็นการแก้ไขสภาพปัญหาความเดือดร้อน โดยเพิ่มบทบาทในการบริหารท้องถิ่นที่มีสภาพชุมชนท้องถิ่นและประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น ความต้องการบริการต่าง ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลย่อมจะเพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านถนนหนทาง การขนส่งและคมนาคม การสาธารณสุข โภค และสาธารณสุขการ ซึ่งได้แก่ การประปา การไฟฟ้า โทรศัพท์ การจัดการบริการด้านความสะอาดและกำจัดสิ่งปฏิกูล ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน รวมถึงลดถึงการอำนวยความสะดวกและบริการแก่ประชาชนในการบริหารราชการบ้านเมือง ซึ่งในส่วนนี้คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงขวัญประกอบไปด้วยฝ่ายบริหาร คือ นายกองค้ำการบริหารส่วนตำบล พร้อมคณะ รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล อีก 2 คน ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบไปด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 24 คน โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชา และทำหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป รับผิดชอบต่าง ๆ จากคณะผู้บริหารมาปฏิบัติ ซึ่งข้อจำกัดทางกฎหมายและผลการพัฒนาที่ผ่านมา การพัฒนาโครงสร้างและโครงการต่าง ๆ นั้นควบคุมโดยโครงสร้างภายนอก และเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ขาดการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง หรือขาดการยอมรับเป็นนโยบายและบรรจุเข้าแผนพัฒนาของหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเชียงขวัญอย่างจริงจัง และถาวร นอกจากนี้ยังขาดความเข้าใจที่ถูกต้องในการให้บริการทางด้านสาธารณสุข โภคและสาธารณสุขการ ซึ่งเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเชียงขวัญ โดยประชาชนในท้องถิ่น ไม่มีหน้าที่หรือความรับผิดชอบร่วม ในการพัฒนาหรือบำรุงรักษาทรัพย์สินเหล่านั้นเลย

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจึงทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาเพื่อให้ทราบว่าความคาดหวังเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงขวัญ นั้นได้พัฒนาตรงกับความคาดหวังและได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงขวัญหรือไม่

คำถามการศึกษา

1. ประชาชนมีความคาดหวังเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงขวัญ อยู่ในระดับใด
2. ประชาชนมีความคาดหวังเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงขวัญ เมื่อจำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ เป็นอย่างไร
3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงขวัญ มีสิ่งใดบ้าง

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคาดหวัง เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงขวัญ ทั้งภาพรวมและรายด้าน
2. เพื่อศึกษาความคาดหวังเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงขวัญ จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประชาชน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงขวัญ

ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านพื้นที่
พื้นที่ 12 หมู่บ้าน ในตำบลเชียงขวัญ อำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด
2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
การศึกษาครั้งนี้ประชากร คือประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในตำบลปี 2551 จำนวน 3,520 คน(แผนพัฒนา อบต. 3 ปี สำนักปลัด. 2551 : 3) กลุ่มตัวอย่าง 360 คน โดยจำแนกออกเป็นแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งใช้การสุ่มแบบบังเอิญ(Accidental Sampling)โดยวิธีหาขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสูตรของ ทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane) (บุญชม ศรีสะอาด. 2543 : 100)
3. ขอบเขตด้านตัวแปร
 - 3.1 ตัวแปรอิสระ คือ คุณลักษณะส่วนบุคคล ดังนี้
 - 3.1.1 เพศ
 - 3.1.2 อายุ

3.1.3 ระดับการศึกษา

3.1.4 อาชีพ

3.1.5 รายได้

3.2 ตัวแปรตาม คือ ระดับความคาดหวังเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประชาชน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชิงขั้ว

3.2.1 ด้านการคมนาคม

3.2.2 ด้านการประปา

3.2.3 ด้านการไฟฟ้า

4. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ขอบเขตด้านเนื้อหา คือ ความคาดหวังเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชิงขั้ว อำเภอเชิงขั้ว จังหวัดร้อยเอ็ด ทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการคมนาคม ด้านการประปา และด้านการไฟฟ้า

5. ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาทำการเก็บรวบรวมข้อมูล ตั้งแต่เดือน 1 ตุลาคม – 31 ธันวาคม 2552

นิยามศัพท์เฉพาะ

ความคาดหวัง หมายถึง ความต้องการ ความรู้สึก ความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชิงขั้ว ถ้าประชาชนมีความคาดหวังมากแสดงว่าประชาชนมีความต้องการให้แก้ไขในด้านนั้น ๆ มาเป็นอันดับแรก

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หมายถึง การดำเนินกิจกรรม กระบวนการ และการกระทำที่จะทำให้เกิดความก้าวหน้า การเติบโตและการปรับปรุงในทางที่ดีขึ้นพื้นที่ชุมชนบทหรือชุมชนเมือง ได้แก่

ด้านการคมนาคม หมายถึง การก่อสร้าง ปรับปรุง แก้ไข ซ่อมแซม เกี่ยวกับทางจราจร ทางบกและทางน้ำให้ดีกว่าเดิม เช่นการก่อสร้างซ่อมแซมถนนที่ชำรุด การซ่อมแซมสะพาน ส่งเสริมบำรุงรักษาห้วยหนอง คลอง ธารน้ำ เป็นต้น

ด้านการไฟฟ้า หมายถึง การก่อสร้าง ปรับปรุง แก้ไข ซ่อมแซมบुरुณะ ตลอดจนการจัดทำแผนลวงหน้า การจัดชุดพนักงานที่มีความชำนาญ และยานพาหนะต่างๆ รวมทั้งการจัดหาอุปกรณ์ที่จำเป็นให้พร้อมในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้านการประปา หมายถึง การก่อสร้าง ปรับปรุงแก้ไข จัดหาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค ซ่อมแซมเกี่ยวกับระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้กับประชาชนในเขตองค์การบริหาร ส่วนตำบลเชียงขวัญ

ประโยชน์การศึกษา

ทราบระดับความคาดหวังและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงขวัญ และเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง แผนการพัฒนาให้ตรงต่อความต้องการของประชาชน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงขวัญ ตลอดจนแนวทางในการศึกษาอื่นๆ ต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY