

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐาน การพัฒนาประเทศ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีความสำคัญต่อการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนท้องถิ่นที่มีสภาพปัญหาสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ และทรัพยากรธรรมชาติ ที่แตกต่างกัน ถ้าพึ่งเพียงรัฐบาลกลางในฐานะที่ต้องดูแลประชาชน โดยรวมทั้งประเทศ ย่อมไม่สามารถตอบสนองความต้องการ หรือแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึง และตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ รวมถึงการเรียกร้องของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่ต้องการมีส่วนร่วมในการปกครอง และพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมาอย่างยาวนานทำให้รัฐบาลในหลายประเทศ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลางมาสู่การปกครองแบบการกระจายอำนาจมากขึ้น เพื่อให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินการกิจของท้องถิ่น และถือเป็นสถาบันฝึกปฏิบัติการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (โกวิท พวงงาม, 2550, น. 16)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ เป็นองค์กรที่รับมอบภารกิจบางอย่างจากรัฐมาดำเนินการจัดทำเองโดยภารกิจที่จัดทำนั้น เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับท้องถิ่น เพราะคนท้องถิ่นจะรู้ปัญหาของท้องถิ่นเอง และท้องถิ่นสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐ เนื่องจากเป็นกิจการที่มีลักษณะเฉพาะขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นอยู่ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงน่าจะเข้าใจปัญหาและจัดทำภารกิจเหล่านี้ได้ดีกว่าส่วนกลางการจัดทำภารกิจดังกล่าว จึงถือเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐมอบหมายให้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการบริหารจัดการภารกิจดังกล่าวตามแนวของตนเองโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีขอบเขตเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับรัฐเป็นผู้กำหนดการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย มีปัญหาหลายประการ ได้แก่ ปัญหาด้านพื้นที่ และอำนาจหน้าที่ ปัญหาด้านรายได้ ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคล และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับแนวโน้มขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดในอนาคตจะเป็นองค์กรที่รับผิดชอบการ

ประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดรับผิดชอบในโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างท้องถิ่นต่างๆ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, น. 49)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย เป็นราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ประกอบกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 มาตรา 45 / 1 ได้กำหนดไว้ว่า การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยงานนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทย และองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ได้จัดเวทีประชาคมท้องถิ่น โดยเชิญผู้แทนประชาคมท้องถิ่นเข้าร่วมประชุม เพื่อเสนอปัญหา และความต้องการของประชาชนในจังหวัดหนองคาย การแก้ไขปัญหาไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร การให้บริการสาธารณะขององค์กรไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่ และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2553, น. 58)

เรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้เพราะตามหลักทั่วไปในการบริหารงานนั้น แม้ว่าจะมีงบประมาณให้เพียงพอมีการจัดองค์การ และการบริหารงานที่ดี มีอุปกรณ์ และวัสดุต่าง ๆ พร้อมมูลสักเพียงใด ถ้าผู้ปฏิบัติงานไม่ดีไม่มีความรู้ความสามารถ ขาดความซื่อสัตย์สุจริต และไม่ประพฤติอยู่ในระเบียบวินัยอันดีแล้ว ก็เป็นการยากที่การบริหารงานจะบรรลุผลตามความมุ่งหมาย แต่ถ้าได้คนดีมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานปัญหาอื่น ๆ เกือบหมดไป ส่วนสาเหตุที่ทำให้การบริหารงานบุคคลยุ่งยากมากขึ้น อาจเป็นเพราะว่าเป็นเรื่องเกี่ยวพัน และมีผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่ต่อเนื่อง และจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานในด้านอื่น ๆ เพราะงานทุกด้านมีบุคลากรเป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งในปี 2558 พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย มีเรื่องร้องเรียนของเกี่ยวกับการบริหารงานเป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการบริหารงานของผู้บริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ อาทิเช่น เรื่องการบริหารงานแบบไม่โปร่งใส

เรื่องการเลือกปฏิบัติต่อประชาชน เรื่องการให้บริการอย่างไม่เป็นธรรม เรื่องไม่มีคุณธรรมในการบริหารงาน (องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย, 2558, น. 15)

จากที่ได้กล่าวมา เป็นเหตุให้ผู้วิจัยในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย มีความสนใจที่จะศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ผลจากการศึกษาจะนำเสนอต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ที่มีอายุ และอำเภอที่อยู่อาศัย แตกต่างกัน

1.2.3 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

1.3 สมมติฐานการวิจัย

1.3.1 การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับปานกลาง

1.3.2 ประชาชนที่มี อายุ และอำเภอที่อยู่อาศัย แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ต่างกัน

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.4.1.1 ประชากร ได้แก่ ประชาชนในจังหวัดหนองคาย ที่มีอายุ ตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป จำนวน 395,902 คน (คณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559)

1.4.1.2 กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คน โดยใช้สูตรการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างของ (Yamane, 1973, p. 727)

1.4.2 ขอบเขตด้านตัวแปร

1.4.2.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่

- 1) อายุ
- 2) อำเภอที่อยู่อาศัย

1.4.2.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จำนวน 7 ด้าน ได้แก่

- 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- 2) ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว
- 5) ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6) ด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 7) ด้านการบริหารจัดการ และการสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของส่วนราชการ

และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

“องค์การบริหารส่วนจังหวัด” หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

“เจ้าหน้าที่” หมายถึง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

“ประชาชน” หมายถึง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดหนองคาย มีอายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน คือ เป็นการจัดการ และดูแลสถานีขนส่งทางบก และทางน้ำ การสร้าง และบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขนส่งมวลชน และการวิศวกรรมจราจร การสาธารณสุข การจัดให้มี และบำรุงทางน้ำ และทางบก การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ การจัดให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา การจัดให้มีตลาด และจัดให้มีการบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่าง

2. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตคือ การจัดการศึกษาการจัดให้มี โรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ การบำบัดโรค และการจัดตั้ง และบำรุงสถานพยาบาล การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การรักษาความสะอาดของถนน และที่สาธารณะ การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ การจัดให้มีสุสาน และฌาปนสถาน การจัดให้มีและบำรุงสถานที่การศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร และมีการบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย คือ มีการส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน จัดให้มีการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด การรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ในเขตการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว คือ การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การจัดตั้ง และดูแลตลาดกลาง ส่งเสริมการท่องเที่ยว ส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม การจัดตั้ง และดูแลระบบบำบัดน้ำเสีย กำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลรวม และการจัดการสิ่งแวดล้อม และมลพิษต่าง ๆ

6. ด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น คือ บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ส่งเสริมการศึกษา การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุ และการศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา

7. ด้านการบริหารจัดการ และการสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การสนับสนุนสภาตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โครงการพัฒนาท้องถิ่นสนับสนุน หรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โครงการพัฒนาท้องถิ่น ประสาน และให้ความร่วมมือโครงการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การแบ่งสรรเงินให้แก่สภาตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ผลที่ได้รับจากการวิจัย สามารถนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตอบสนองความต้องการของประชาชน และให้ประชาชนเกิดความพึงใจมากที่สุด