

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมภายในขอบเขตที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน และดำเนินการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการบริหารและอำนาจทางการเมืองให้ประชาชนได้เลือกตัวแทนเข้าไปปกครอง และมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย อำนาจในการออกกฎข้อบังคับของท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีวิวัฒนาการมายาวนานหลายสิบปี นับตั้งแต่การจัดตั้งสภาจังหวัดพร้อมกับการจัดตั้งสภาเทศบาลเพื่อทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาแก่รัฐบาลและตรวจสอบการทำงานของเทศบาล ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงเป็นสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด จนกระทั่งได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ทั้งจังหวัด ซึ่งพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีแหล่งรายได้ที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (รสสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2546 : 70)

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างชัดเจน เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม การสาธารณสุข และการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ให้มีความเจริญก้าวหน้า นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีหน้าที่ในการทำกิจกรรมซึ่งอยู่นอกเขตเมื่อกิจกรรมนั้นมีความจำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตของตนเอง โดยต้องได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นนั้น ๆ ก่อน เช่น การก่อสร้างถนนเชื่อมระหว่างตำบลกับตำบล หรือเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น เพราะผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นย่อมรู้ถึงสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่า แต่จากการดำเนินกิจกรรมที่ผ่านมาก็มีก่อกวนปัญหาอุปสรรคในด้านต่าง ๆ ซึ่งยังไม่บรรลุนิติวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

การจัดตั้งและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ดังนี้

1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
3. สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
5. แบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
10. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังอาจทำกิจกรรมซึ่งอยู่นอกเขต ในเมื่อกิจกรรมนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน โดยได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้อง และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว ทั้งนี้ให้ดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ ซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนในฐานะที่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม จึงมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของผู้นำชุมชน และประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม ว่ามีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับใด เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนกำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ 2 ข้อ ดังนี้

1. เพื่อทราบระดับประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

สมมติฐานการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนกำหนดสมมติฐานการวิจัย ดังนี้

1. ประชาชนมีความคิดเห็นต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม อยู่ในระดับมาก
2. ความคิดเห็นของประชาชนต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนได้เลือกศึกษาครอบคลุมในทุกพื้นที่ทั้ง 7 อำเภอในจังหวัดนครปฐม

2. ขอบเขตด้านประชากร ประชากรที่ศึกษา คือ ประชาชนในจังหวัดนครปฐม จำนวน 851,426 คน และผู้นำ จำนวน 2,120 คน
3. ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ใช้ในการเก็บข้อมูล คือ ในช่วงเดือนมิถุนายนถึงเดือนสิงหาคม 2553
4. ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม ใน 3 ด้าน คือ ด้านความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และด้านความพึงพอใจในการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีฐานะเป็นนิติบุคคล

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการทำงานคราวละ 4 ปี

ผู้บริหาร หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ในมอบหมายนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้บรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้ ซึ่งประกอบด้วย คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหัวหน้าส่วนต่าง ๆ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้นำ หมายถึง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากราชการอย่างเป็นทางการให้ทำหน้าที่เป็นผู้นำในระดับต่าง คือ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาเทศบาล

ประชาชน หมายถึง ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตจังหวัดนครปฐม

ประสิทธิผล หมายถึง ผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานนั้น ๆ

ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกที่ได้รับจากการตอบสนองในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามที่คาดหวังไว้หรือมากกว่า จากการได้รับบริการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน หมายถึง ผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมในด้านการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานนั้น ๆ ซึ่งพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

ด้านความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หมายถึง ระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดนครปฐมเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

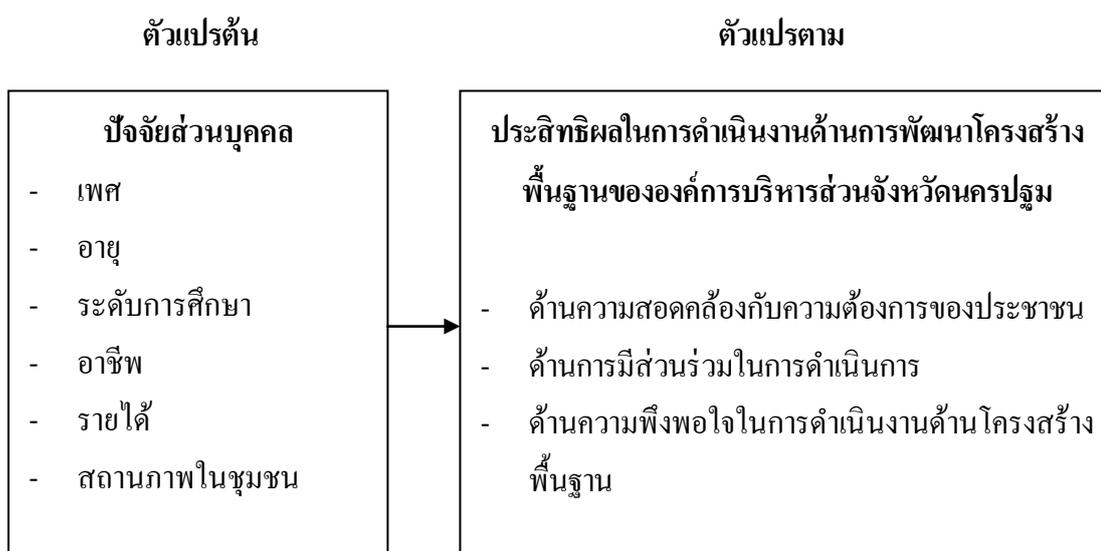
ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ

ด้านความพึงพอใจในการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน หมายถึง การที่ประชาชนมีความรู้สึกชื่นชอบกับระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดนครปฐม

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาเรื่องประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม ผู้เขียนได้สังเคราะห์แนวคิดหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักการให้บริการสาธารณะเพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ซึ่งสรุปเป็นกรอบแนวคิดได้ดังนี้

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทราบประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม
2. เพื่อใช้เป็นข้อมูลปรับปรุงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้มีผลสำเร็จที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น
3. เป็นแนวทางการศึกษาเพื่อเพิ่มองค์ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาเกณฑ์ที่ใช้ในการวัดผลการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐต่อไป