

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการปกครองตนเอง ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากประชาชนในท้องถิ่นโดยการเลือกตั้งโดยตรง ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่รัฐต้องให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักสำคัญของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย การจัดให้มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเอง มีองค์กรสภาท้องถิ่น มีเขตพื้นที่ในการบริหารและความรับผิดชอบ ตามหน้าที่กำหนดให้มีสภานิติบุคคล (Juristic Person) เพื่อผลสมบูรณ์ในการดำเนินการ การกอนิติสัมพันธ์ หรือการทำนิติกรรม (Legal Act) มีรายได้ (Revenue) มีอำนาจในการจัดงบประมาณ (Budget) และมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) โดยมีเพียงองค์กรที่คอยกำกับดูแลในระดับนโยบายทั่วไปภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายระเบียบ คำสั่งของรัฐบาลกลางตามระบบทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization Theory) (วุฒิสสาร ต้นไชย, 2545 หน้า 1-4)

พัฒนาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาจังหวัด ตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พุทธศักราช 2481 ซึ่งกำหนดให้มีสภาจังหวัดอันประกอบด้วยราษฎรที่ได้รับเลือกขึ้นมาภายในจังหวัด ให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการดำเนินการของท้องถิ่น ต่อมารัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น แยกจากระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง มีฐานะเป็นนิติบุคคลทุกจังหวัด ดังนั้น จำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีเท่ากับจำนวนจังหวัด คือ 75 จังหวัด (สมบัติ สืบสมาน, 2533 หน้า 276)

ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดให้สภาตำบลซึ่งเดิมเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีรายได้เฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี ตั้งแต่ 150,000 บาท ขึ้นไป ให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคล ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่ในการ

ดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ ต่อมารัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้กำหนดเขตจังหวัดเป็นเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด แบ่งโครงสร้างการบริหารงาน ออกเป็น 2 ฝ่ายคือ (กรมการปกครอง, 2540 หน้า 30)

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามสัดส่วนประชากรในแต่ละจังหวัด คือ ถ้าจังหวัดใดมีประชากรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้จำนวน 24 คน จังหวัดใดมีประชากรเกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1 ล้านคน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 30 คน จังหวัดใดมีประชากรเกิน 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2 ล้านคน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จำนวน 42 คน และถ้าจังหวัดใด มีประชากรเกินกว่า 2 ล้านคนขึ้นไป มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้จำนวน 48 คน

2. ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระเบียบข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปี พ.ศ. 2540 เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามที่อำนาจหน้าที่ และตามนโยบายของผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามแนวทางนโยบายของรัฐ

การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือการดำเนินการภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดถือเป็นสิ่งที่บ่งบอกได้ว่าเป็นกระบวนการบริหารการปกครองของรัฐ ที่ได้กระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบการบริหาร การก่อกวนสิทธิสัมพันธ์ต่อบุคคลภายนอก การจัดการด้านสาธารณสุขการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่อประชาชนในท้องถิ่นหลายแห่งที่ประสบกับปัญหาด้านการดำเนินงาน การจัดการและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่างมีข้อจำกัดในหลายด้าน ประกอบกับกฎหมายระเบียบ คำสั่ง และการสั่งการของส่วนกลางที่กำหนดกระบวนการดำเนินงานอย่างเป็นรูปแบบ (Formation) จึงก่อให้เกิดปัญหาทั้งภายนอกและภายในหน่วยงานของตนเอง อันเป็นภาพลักษณ์ที่บ่งบอกให้ประชาชนผู้ที่เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบว่า กระบวนการดำเนินการที่ประชาชนได้ใช้อำนาจในการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การกำหนดผู้แทนในการบริหารงานของท้องถิ่น จะเป็นการกระจายอำนาจตามแนวทางนโยบายแห่งรัฐ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 อย่างแท้จริงหรือไม่ หรือพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ถูกควบคุมโดยกลไกของรัฐจากกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่ขาดการประสานงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

หรือระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ล้วนแต่เป็นปัญหาอุปสรรคที่ต้องศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค อันจะนำไปสู่ระบบการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีความสำคัญมากต่อการบริหาร การพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (โกวิทย์ พวงงาม, 2546 หน้า 98)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร เป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งที่มีภาระหน้าที่ต้องพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนภายในจังหวัดพิจิตรให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี แต่การจะพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายจำเป็นจะต้องมีการวางแผนในทุกระดับอย่างมีระบบและประสิทธิภาพ เพื่อเป็นฐานในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนต่อไป แต่จากการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี 2549 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร พบว่า ข้าราชการลูกจ้างประจำและพนักงานจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ยังมีปัญหาในการดำเนินงานหลายด้าน โดยเฉพาะจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ใน 4 ขั้นตอนคือการวางแผนที่ขาดการรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ การลงมือปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามแผนงาน/โครงการที่วางไว้ การตรวจสอบผลการปฏิบัติที่ยังไม่ต่อเนื่องและเป็นระบบและการแก้ไขตามผลการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน ทั้งนี้เนื่องจากผู้เกี่ยวข้องยังขาดการรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นระบบ ที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร, 2549 หน้า 15) อีกทั้งตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2550 ในมาตรา 52/1 วรรค 5 กำหนดให้จังหวัดมีอำนาจภายในจังหวัด โดยจัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถและพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม (ราชกิจจานุเบกษา, ตอนที่ 55 เล่ม 125 หน้า 4)

ผู้ศึกษาในฐานะผู้ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร จึงสนใจที่จะศึกษาปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร โดยศึกษาจากประชากรทั้งหมด เนื่องจากบุคลากร ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ปี 2550 มีจำนวน 186 คน (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัด ข้าราชการลูกจ้างประจำและพนักงานจ้าง) สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลได้ทั้งหมด และเพื่อเป็นแนวทางและข้อมูลให้หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องใช้วางแผนการพัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรต่อไป

จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าปัญหาการดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร มีจุดมุ่งหมาย ดังนี้

1. เพื่อศึกษาค้นคว้าปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร

ตามความคิดเห็นของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความแตกต่างในเรื่อง เพศ อายุ ระดับการศึกษาและระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

สมมติฐานของการศึกษาค้นคว้า

บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ที่ต่างกันมีความคิดเห็นต่อปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร แตกต่างกัน

ขอบเขตการศึกษาค้นคว้า

1. ด้านเนื้อหา

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คณะผู้ศึกษาค้นคว้ามีความมุ่งหวังเพื่อศึกษาค้นคว้าปัญหาการดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรสามปี ใน 4 ขั้นตอนคือ การวางแผน(P) การลงมือปฏิบัติ(D) การตรวจสอบผลการปฏิบัติ(C) การแก้ไขตามผลการตรวจสอบ(A)

2. ด้านประชากร

ประชากรที่ศึกษา ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ปี 2550 จำนวน 186 คน โดยเก็บข้อมูลทุกหน่วยประชากร จำแนกเป็น

| | | |
|--------------|-------|--------|
| นายก อบจ. | จำนวน | 1 คน |
| รองนายก อบจ. | จำนวน | 2 คน |
| ส.อบจ. | จำนวน | 30 คน |
| ข้าราชการ | จำนวน | 79 คน |
| ลูกจ้างประจำ | จำนวน | 19 คน |
| พนักงานจ้าง | จำนวน | 55 คน |
| | รวม | 186 คน |

3. ด้านระยะเวลา

การเก็บรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้นักศึกษาได้รวบรวมข้อมูลระหว่าง วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2551 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551

4. ด้านตัวแปร

4.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาการดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรสามปี(พ.ศ.2548-2550)

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. แผนพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรสามปี (พ.ศ.2548-2550) ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่อง และเป็นแผนกำหนดกรอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ซึ่งประกอบด้วย

1.1 การวางแผน หมายถึง การวางแผนเกี่ยวกับการปฏิบัติที่จะกระทำในอนาคต ที่เป็นระบบ เพื่อให้องค์การบริหารบรรลุวัตถุประสงค์โดยใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 การลงมือปฏิบัติ หมายถึง การปฏิบัติตามขั้นตอนในแผนงานที่ได้เขียนไว้ อย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่อง

1.3 การตรวจสอบผลการปฏิบัติ หมายถึง การตรวจสอบติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานโครงการแต่ละกิจกรรม หาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ความสำเร็จของโครงการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 การแก้ไขตามผลการตรวจสอบ หมายถึง การปรับปรุงแก้ไขส่วนที่มีปัญหา หรือถ้าไม่มีปัญหาใดๆ ก็ยอมรับแนวทางการปฏิบัติตามแผนงานที่ได้ผลสำเร็จ เพื่อนำไปใช้ในการทำงานครั้งต่อไป

2. แผนปฏิบัติการ หมายถึง แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น

3. โครงการพัฒนา หมายถึง โครงการที่มีวัตถุประสงค์สนองต่อแผนยุทธศาสตร์การ
พัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และดำเนินการเพื่อให้การพัฒนาบรรลุตามวิสัยทัศน์
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้

4. การแก้ไข หมายถึง การแก้ไขข้อผิดพลาดในแผนพัฒนาหรือแผนปฏิบัติการให้ถูกต้อง
โดยไม่ทำให้วัตถุประสงค์และสาระสำคัญเดิมเปลี่ยนแปลงไป

5. การเพิ่มเติม หมายถึง การเพิ่มเติมแผนงาน โครงการที่ไม่มีอยู่ในแผนพัฒนาสามปี
ให้ปรากฏไว้ในแผนพัฒนาสามปี

6. การเปลี่ยนแปลง หมายถึง การทำให้วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของแผนพัฒนา
เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

7. ประชาคม หมายถึง การรวมตัวกันของชุมชน องค์กรภาครัฐ เอกชน และประชาชน
เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาหรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้ระบบการจัดการ
ที่มีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ซึ่งการจัดองค์กรให้เป็นไปตามที่ทางราชการกำหนด

8. ประชาคมท้องถิ่น หมายถึง ประชาคมจังหวัดสำหรับเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ประชาคมเมืองสำหรับเขตเทศบาล เมืองพัทยาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมาย
จัดตั้ง ประชาคมตำบลสำหรับเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า

1. ได้ทราบปัญหาในการแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรสามปี
(พ.ศ.2548-2550) เพื่อนำมาพิจารณาปรับปรุงการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้น

2. ได้ทราบปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรสามปี
(พ.ศ.2548-2550) ตามความคิดเห็นของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความแตกต่าง
ในเรื่อง เพศ อายุ ระดับการศึกษาและระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

3. ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร
สามปี ตลอดจนใช้เป็นแนวทางในการทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ