

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

แนวคิดหลักในการบริหารบ้านเมืองนั้นมีอยู่ 2 ประการ คือ แนวคิดเรื่องรัฐ และแนวคิดเรื่องปัจเจกชน บ้านเมืองใดเน้นความสำคัญของรัฐมาก ก็จะรวมอำนาจมาก บ้านเมืองใดเน้นความสำคัญของปัจเจกชนมาก ก็จะกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพอย่างกว้างขวางและกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง การบริหารประเทศภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยปกติก็มักมีการรวมอำนาจสูง แต่สำหรับประเทศไทยกลับปรากฏว่าการกระจายอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (รสสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2546 : 5) ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬใน พ.ศ. 2535 ได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย มีความเป็นอิสระ และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น อันเป็นผลทำให้มีการยกฐานะสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล และมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งการร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ดำเนินการไปพร้อม ๆ กับการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปประชาธิปไตย ได้กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญ และได้แสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนที่จะสนับสนุนให้ประชาชนชาวไทยมีอำนาจปกครองตนเองอย่างเป็นอิสระในระดับท้องถิ่น (รสสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2546 : 19)

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศภายใต้หลักการสำคัญคือ “รัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” (มาตรา 282) และได้กำหนดแนวทางและเงื่อนไขในการดำเนินการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวหลายประการ ดังนี้ (รสสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2546 : 19 – 20)

1. การกำหนดสิทธิในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ท้องถิ่นที่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ มีสิทธิที่จะจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย (มาตรา 283)
2. การจำกัดอำนาจของรัฐลงโดยกำหนดให้รัฐใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น (มาตรา 283)
3. การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (มาตรา 284)
4. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม โดยคณะกรรมการซึ่งเป็นไตรภาคีประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ (มาตรา 284)
5. การกำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างประกอบด้วย สภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (มาตรา 285)
6. การขยายอำนาจการปกครองของตนเองของประชาชนในท้องถิ่นโดยให้ประชาชนมีอำนาจเลือกตั้ง (มาตรา 285) และถอดถอนสภาท้องถิ่น (มาตรา 286)
7. การกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายท้องถิ่น อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น (มาตรา 287)
8. การกำหนดให้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไตรภาคี ประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ (มาตรา 288)
9. การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษา ศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตลอดจนมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น รวมทั้งการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ (มาตรา 289)

10. การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ รวมถึงนอกเขตพื้นที่ ในกรณีที่ผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน คุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ด้วย (มาตรา 290)

การปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นในด้านโครงสร้าง เป็นผลมาจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระบบการบริหารท้องถิ่นของไทยพอสรุปได้ 2 ประการ ประการแรก คือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง คือ การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มี 6 รูปแบบ ดังนี้ 1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2. เทศบาล 3. สุขาภิบาล 4. องค์การบริหารส่วนตำบล 5. กรุงเทพมหานคร 6. เมืองพัทยา ทั้งนี้ รูปแบบที่ 1-4 เป็นรูปแบบที่ใช้จัดการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป ส่วนรูปแบบที่ 5 และ 6 คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นรูปแบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่น ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่บทบัญญัติในมาตรา 285 ซึ่งกำหนดให้โครงสร้างหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ทำให้โครงสร้างของสุขาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการชุดเดียว กลายเป็นโครงสร้างที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่ทั้งหมดเป็นเทศบาลและยกเลิกการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล ทั้งนี้ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2542 เป็นผลให้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยลดลงเหลืออยู่เพียง 5 รูปแบบ (รสสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2546 : 24)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีพัฒนาการมายาวนานหลายสิบปี นับตั้งแต่การจัดตั้งสภาจังหวัดพร้อมกับการจัดตั้งสภาเทศบาล เพื่อทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาแก่รัฐบาลและตรวจสอบการทำงานของเทศบาล ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงเป็นสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด จนกระทั่งได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ทั้งจังหวัดแล้ว พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ

อื่น ๆ ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีแหล่งรายได้ที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น(รศสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2546 : 70)

ปัจจุบันการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 45 จำนวน 9 ข้อ เช่น ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เป็นต้น กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จำนวน 18 ข้อ เช่น จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 มาตรา 17 จำนวน 29 ข้อ เช่น การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องปฏิบัติตาม เพื่อเป็นพัฒนาปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสาธารณะ หรือการดำเนินงาน เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติ และการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นต้น

อำนาจหน้าที่หรือภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายล้วนแล้วแต่เป็นการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง การบริการสาธารณะดังกล่าว ถือว่าเป็นการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการศึกษาและการศาสนาวัฒนธรรมท้องถิ่น ด้านการกีฬาและการท่องเที่ยว ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการป้องกันปราบปรามยาเสพติด ด้านการเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาความยากจน ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการบริหารและพัฒนาบุคลากร (องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย. 2549 : 14 – 21) ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดหนองคาย ทั้งหมด 7,332.38 ตารางกิโลเมตร เขตการปกครอง 13 อำเภอ 4 กิ่งอำเภอ 115 ตำบล 1,331 หมู่บ้าน ประชากรจำนวน 906,746 คน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2549 : 291)

ถึงแม้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จะได้ดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ได้ครบทุกด้านแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีตัวแทนประชาชน ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน หรือกลุ่มผู้นำชุมชน ตลอดจนส่วนราชการต่าง ๆ ได้มีหนังสือร้องขอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ดำเนินการช่วยเหลือ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย. 2549 : 5 - 9) และปรากฏว่ายังมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับ โครงการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการยืนยันว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จะต้องมีการปรับปรุงการดำเนินงานของตนเอง

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นแรงจูงใจให้ผู้วิจัยในฐานะข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย และในฐานะคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาได้ทำการวิจัยเรื่อง การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามความคิดเห็นของกำนันในจังหวัดหนองคาย โดยให้กำนันในจังหวัดหนองคายทั้งหมดเป็นผู้ตอบแบบสอบถาม เพราะกำนันมาจากการเลือกของประชาชนและเป็นบุคคลที่ทราบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานวิจัยจะเป็นผลงานทางวิชาการที่น่าเชื่อถือในการเสนอ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ได้พิจารณานำไปเป็นทางเลือกหนึ่งในการกำหนด ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนางานองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ที่สามารถสนองตอบต่อความต้องการสูงสุดของประชาชนได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของกำนันในจังหวัดหนองคาย
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของกำนันในจังหวัดหนองคาย ที่มีระดับการศึกษา อายุ และระยะเวลา การดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

สมมติฐานของการวิจัย

1. การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของกำนันในจังหวัดหนองคายอยู่ในระดับปานกลาง
2. กำนันที่มีระดับการศึกษา อายุ และระยะเวลาการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายแตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของกำนันในจังหวัดหนองคาย ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มาตรา 45 กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ได้กำหนดกรอบในการพัฒนา 7 ด้าน คือ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย. 2549 : 14 – 21)

- 1.1 ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
- 1.2 ด้านการศึกษาและการศาสนาวัฒนธรรมท้องถิ่น
- 1.3 ด้านการกีฬาและการท่องเที่ยว
- 1.4 ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการป้องกันปราบปรามยาเสพติด
- 1.5 ด้านการเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาความยากจน
- 1.6 ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 1.7 ด้านการบริหารและพัฒนาบุคลากร

2. ด้านระยะเวลา ตั้งแต่เดือนกันยายน 2549 - เดือนพฤศจิกายน 2549

3. ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ กำนันในจังหวัดหนองคายทุกคน จำนวน 113 คน ผู้วิจัยศึกษาจากประชากรทั้งหมด

4. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ คุณลักษณะของกำนัน แบ่งเป็น

- 4.1.1 ระดับการศึกษา
- 4.1.2 อายุ
- 4.1.3 ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายตามความคิดเห็นของกำนันในจังหวัดหนองคาย 7 ด้าน คือ

- 4.2.1 ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
- 4.2.2 ด้านการศึกษาและการศาสนาวัฒนธรรมท้องถิ่น
- 4.2.3 ด้านการกีฬาและการท่องเที่ยว
- 4.2.4 ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการป้องกันปราบปรามยาเสพติด
- 4.2.5 ด้านการเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาความยากจน
- 4.2.6 ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 4.2.7 ด้านการบริหารและพัฒนาบุคลากร

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546
2. กำนัน หมายถึง กำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในเขตจังหวัดหนองคายทั้งหมด จำนวน 113 คน
3. ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกของกำนันในจังหวัดหนองคายทั้งหมดโดยอาศัย ความรู้และประสบการณ์ ต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย 7 ด้าน

4. การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง การปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 มาตรา 17 และกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย และตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่

1. ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 2. ด้านการศึกษาและการศาสนาวัฒนธรรมท้องถิ่น
3. ด้านการกีฬาและการท่องเที่ยว 4. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการป้องกันปราบปรามยาเสพติด 5. ด้านการเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาความยากจน 6. ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 7. ด้านการบริหารและพัฒนาบุคลากร

5. ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หมายถึง เส้นทางคมนาคมเชื่อมระหว่างตำบล การซ่อมแซมถนน คูคลองให้ใช้การได้ดี การก่อสร้างถนนได้ครบจำนวนตามแผนพัฒนาการปรับปรุงแหล่งน้ำสาธารณะสามารถเก็บกักน้ำได้ตลอดปี จัดหาน้ำสะอาดเพื่ออุปโภคบริโภค ได้ตลอดปี การสร้างทางระบายน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วม และการฝึกอบรมผั่งเมืองรวมสำหรับผู้นำท้องถิ่นและผู้นำชุมชน

6. ด้านการศึกษาและการศาสนาวัฒนธรรมท้องถิ่น หมายถึง การสนับสนุนวัสดุทางการศึกษา การฝึกอบรมสัมมนาคณะกรรมการการศึกษา การส่งเสริมการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ การดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุจังหวัดหนองคาย การดูแล บำรุงรักษาโบราณสถาน การส่งเสริมการอนุรักษ์ประเพณีท้องถิ่น และการส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น

7. ด้านการกีฬาและการท่องเที่ยว หมายถึง การจัดตั้งโรงเรียนกีฬาจังหวัดหนองคาย การจัดการแข่งขันกีฬาประชาชน การสนับสนุนสมาคม,ชมรมและผู้เล่นกีฬา การอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว การประชาสัมพันธ์และจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว การจัดการท่องเที่ยวแบบโฮมสเตย์ (Home stay) และลองสเตย์ (Long stay) และการฝึกอบรมมัคคุเทศก์

8. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการป้องกันปราบปรามยาเสพติด หมายถึง การส่งเสริมดูแลผู้สูงอายุ การส่งเสริมวินัยในการใช้รถใช้ถนน การป้องกันไข้เลือดออกและการกำจัดยุงลาย การช่วยเหลือประชาชนกรณีภัยแล้งหรือน้ำท่วม การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การฝึกอบรมด้านยาเสพติด และการฝึกอบรมกฎหมายให้แก่ประชาชน

9. ด้านการเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาความยากจน หมายถึง การอบรมอาชีพ กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มสหกรณ์ การฝึกอบรมพัฒนาผลิตภัณฑ์ของกลุ่มอาชีพ การจัดตั้ง

ตลาดกลางจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตร ส่งเสริม การวิจัยผลิตภัณฑ์การเกษตร การอบรมและส่งเสริมโครงการปฎิเศษอินทรีย์ และ การส่งเสริมให้มีการปลูกพืชเศรษฐกิจ

10. ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง การอบรมราษฎรอาสาป้องกันไฟ การจัดทำแนวป้องกันไฟป่าเพื่อป้องกันอัคคีภัยที่จะเกิดขึ้น การปลูกต้นไม้ในที่สาธารณะและพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม การจัดทำแนวป้องกันตลิ่งแม่น้ำโขงที่มีปัญหาการกัดเซาะ การก่อสร้างฝายต้นน้ำเพื่อเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของดิน การกำจัดขยะมูลฝอยรวม และ การส่งเสริมอบรมการใช้ปุ๋ยชีวภาพแทนปุ๋ยเคมีในการเกษตรกรรม

11. ด้านการบริหารและพัฒนาบุคลากร หมายถึง การฝึกอบรมให้ความรู้แก่สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมกิจกรรมกลุ่มพลังมวลชน ได้แก่ ชมรมกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน สมาคมกีฬา การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบระดับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของกำนันในจังหวัดหนองคาย พร้อมข้อเสนอแนะ
2. ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยจะใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนาในการทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย
3. เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัยการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย