

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กระแสอุดมการณ์ประชาธิปไตย ตามแนวความคิดการจัดระเบียบโลกใหม่ได้เป็นที่แพร่หลายไปในนานาประเทศรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งกระแสดังกล่าวก่อให้เกิดความตื่นตัว และมีการเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบมาอย่างต่อเนื่องโดยประเทศที่มีการปกครองแบบอุดมการณ์ประชาธิปไตยทั้งหลาย ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองตนเอง หรือการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นอย่างมากเพราะถือเป็นสัญลักษณ์อีกประการหนึ่งของการปกครองในระบบประชาธิปไตย รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวเกิดจากการนำเอาหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) มาใช้ โดยรัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครอง และจัดทำกิจการต่าง ๆ ด้วยตนเอง ท้องถิ่นสามารถกำหนดวิถีชีวิตของท้องถิ่น โดยคนของท้องถิ่นและตามความประสงค์ของท้องถิ่นเอง สำหรับในประเทศที่พัฒนาแล้วรัฐบาลกลางถือว่าการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการสร้างความเข้มแข็งแก่ประเทศเพราะทำให้มีนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ช่วยลดการติดขัดของการดำเนินการแบบเดิม ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่ส่วนกลาง ช่วยปรับปรุงและเร่งการดำเนินการของรัฐ รวมทั้งกระตุ้นให้ท้องถิ่นมีการริเริ่มดำเนินการใหม่ ๆ ด้วย

ในประเทศไทยได้มีการรับเอาแนวคิดในเรื่องการปกครองตนเอง โดยการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น มาใช้ตั้งแต่สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงมีพระราชดำริให้จัดการปกครองรูปแบบ "สุขาภิบาล" ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ขึ้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2448 แต่ก็ยังไม่มีการเลือกตั้งผู้แทนประชาชน เข้ามาทำหน้าที่บริหารกิจการของสุขาภิบาลตามหลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่อมาจึงได้มีการวิวัฒนาการมาตามลำดับจนจนกระทั่งปัจจุบัน รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยประกอบไปด้วย กรุงเทพมหานคร เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า ความพยายามในการกระจายอำนาจการปกครอง ไปสู่ท้องถิ่นให้ถึงมือประชาชนในระดับรากหญ้า คือ ระดับตำบล หมู่บ้าน อันเป็นรากฐานของการปกครองประเทศนั้น ได้ก่อกำเนิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ทำให้สภาตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่มีอยู่เดิม ส่วนหนึ่งได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 และทำให้สภาตำบลอีกส่วนหนึ่งที่มีรายได้ ไม่รวมเงินอุดหนุน 3 ปี ย้อนหลังติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เรียกว่า "องค์การบริหารส่วนตำบล" มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีอิสระในการบริหาร การกำหนดนโยบายการตัดสินใจ การจัดทำแผนพัฒนาตำบล ตลอดจนการทำนิติกรรมที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโอน สงวนหรือระงับซึ่งสิทธิในทางกฎหมายด้วยตนเองภายใต้อำนาจหน้าที่ ที่กฎหมายได้กำหนดไว้และนอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีอำนาจในการออกข้อบังคับตำบล เพื่อใช้บังคับกับราษฎรในพื้นที่อีกด้วย

การดำเนินกิจกรรมกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติที่เป็นการวางพื้นฐานและเป็นตัวเร่งให้เกิดการปฏิรูปเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดโอกาสให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ สามารถเพิ่มศักยภาพในการปกครองตนเองทั้งในด้านการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยการส่งเสริมให้มีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ให้รัฐบาลกลางตรากฎหมายในลักษณะที่เป็นการควบคุมท้องถิ่นจนขาดความเป็นอิสระที่จะบริหารงานเพื่อสนองความต้องการของประชาชน นอกจากนั้น ยังมีการออกกฎหมายที่มีความสำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือ "พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542" ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 กฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากได้มีการกำหนดสาระสำคัญในการกระจายอำนาจไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ และภารกิจหรือการกระจายอำนาจทางการคลัง โดยกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 4 ปี คือ ภายในปี 2547 แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมก็ให้ขยายเวลาเป็น 10 ปี หรือภายในปี 2553

ผลจากการกระจายอำนาจดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากโดยเฉพาะวิธีการบริหารภารกิจหลาย ๆ อย่างของภาครัฐรวมถึงภายในองค์การบริหารส่วนตำบลเอง ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการอันได้แก่

1. **ความมีอิสระในการตัดสินใจ** องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคลและการเงินการคลังของตนเอง และสามารถดำเนินงานตามภารกิจ อำนาจหน้าที่เพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างอิสระมากยิ่งขึ้น โดยรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงหรือเข้าไปกำกับดูแลน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น ภายใต้กรอบของกฎหมาย

2. **ความเข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้** จากการจัดสรรภาษีอากรเงินอุดหนุนและรายได้อื่นๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้เรียนรู้และพึ่งตนเองได้มากขึ้น

3. **ความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่มีความชัดเจน** การปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นจากที่เคยทำ เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทหน้าที่ชัดเจนมากขึ้น ไม่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอีกต่อไป ทำให้การประสานงานและความร่วมมือในด้านการดำเนินการแก้ไขปัญหาร่วมกันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4. **มีการจัดการปกครองที่โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้** โดยที่ประชาชนจะมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้นในทุกขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นในฐานะผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง ผู้ลงคะแนนเสียง การถอดถอนสมาชิกสภาหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล การเข้าชื่อเสนอข้อบังคับตำบล รวมไปถึงการเสนอแนะแนวทางและวิธีการบริหารงาน การติดตามความเคลื่อนไหว ตลอดจนการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะคงไม่มีสิ่งใดที่จะมีประสิทธิภาพได้เท่ากับการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร การเป็นผู้ตรวจสอบและดูแลท้องถิ่นของตนเอง

การดำเนินการกระจายอำนาจการปกครอง ในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยที่เล็กที่สุด มีจำนวนมากที่สุดและเป็นองค์กรที่รับผิดชอบพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน อันถือเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองประเทศนั้น อยู่ใน

ความสนใจของหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ นักวิชาการ ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไป โดยคาดหวังว่าองค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการภายใต้กฎหมายบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถกำหนดแผนงานและกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบ ได้อย่างสอดคล้องและตรงตามความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

แต่ภายหลังจากมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา องค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดในการบริหารงานหลายประการ (สถาบันดำรงราชานุภาพ. 2542 : 3-5) เช่น

1. ขาดงบประมาณในการบริหารงาน ทั้งนี้เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กำหนดด้านรายได้ไว้เพียงอย่างเดียว กล่าวคือพิจารณาจากสภาตำบลที่มีรายได้ย้อนหลัง 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ที่อยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกลมีรายได้ไม่น้อยไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ข้างต้น

2. ขาดความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ ผู้บริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งที่มาจากฝ่ายการเมือง คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและในส่วนของพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นข้าราชการประจำส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ ขาดความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเอง ขาดความเข้าใจในเรื่องกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับและหนังสือสั่งการ

3. ปัญหาความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล นับตั้งแต่ได้รับการจัดตั้งเป็นต้นมาปรากฏว่าความขัดแย้งในการบริหารงานในด้านต่างๆ ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เสมอ เช่น

3.1 ระหว่างประธานกรรมการบริหารและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ประธานบริหาร จะทำหน้าที่ประธานการประชุมในการประชุมสภา ประธานสภา บางคนปฏิบัติงานเหมือนประธานกรรมการบริหาร และการขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ เป็นต้น

3.2 ระหว่างสมาชิกสภาและกรรมการบริหาร เช่นสมาชิกสภาบางคนปฏิบัติตนเหมือนเป็นกรรมการบริหารกล่าวหากรรมการบริหารว่าทุจริตในขณะที่คณะกรรมการบริหารก็เห็นว่าสมาชิกสภา เข้ามาก้าวก่ายการบริหารงานของตน

3.3 ระหว่างกรรมการบริหาร สมาชิกสภาและพนักงานส่วนตำบล เช่น กรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาบางคนใช้อำนาจอิทธิพลในการบริหารงานและไม่พอใจพนักงานส่วนตำบลที่ไม่ยอมปฏิบัติตามความต้องการของตนหรือพนักงานส่วนตำบลบางคนมีอิทธิพลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. ปัญหาการทุจริตประพตติมิชอบ ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานตามภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างยิ่ง จากการสำรวจข่าวสารการร้องเรียนจากสื่อมวลชนและการร้องเรียนไปยังกรมการปกครอง พบว่าผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดคุณธรรมและความซื่อสัตย์ปฏิบัติงานไม่ถูกต้องตามระเบียบหรือมีพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ จนมีการร้องเรียนจากกลุ่ม องค์กรต่างๆ และประชาชน ไปยังอำเภอจังหวัดและส่วนกลาง การทุจริตดังกล่าวนี้ยังปรากฏในผลการตรวจสอบของหน่วยงานส่วนกลาง เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) และหน่วยงานในระดับจังหวัดและอำเภอ อยู่เสมอ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้พยายามหามาตรการและแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวในด้านต่าง ๆ เช่น ฝึกอบรมให้ความรู้ต่าง ๆ ให้แก่ผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงานส่วนตำบล เพื่อให้บุคคลดังกล่าวมีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จัดประชุมซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติงานแก่ข้าราชการระดับจังหวัด และอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ เพื่อให้สามารถบริหารงานได้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมอบหมายให้จังหวัดและอำเภอทำหน้าที่ตรวจแนะนำการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการออกตรวจนิเทศงานเป็นประจำ ปีละ 4 ครั้ง เพื่อมุ่งเน้นให้องค์การบริหารส่วนตำบล “ทำถูก คิดเป็นและประชาชนมีส่วนร่วม” ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งประชาคมตำบล เพื่อให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งที่ปรึกษาจากผู้ทรงคุณวุฒิในชุมชน เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะให้คำปรึกษา แนะนำแนวทางการพัฒนาและการบริหารงานด้วย

แม้ว่าจะมีการดำเนินการตามมาตรการและแนวทางดังกล่าวข้างต้น แต่ปรากฏว่า ยังมีชาวการทุจริตต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นระยะ ๆ ซึ่งจากสถิติของกรมการปกครอง (กรมการปกครอง : 2542) ในช่วงเวลาเพียง 2 ปีเศษตั้งแต่เดือนมกราคม 2540-สิงหาคม 2542 มีเรื่องร้องเรียนเข้ามายังส่วนกลางเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริต ทั้งในด้านการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายเงิน ตลอดจนการปฏิบัติงานไม่ถูกต้องตามระเบียบฯ ข้อบังคับ รวมแล้วประมาณ 538 เรื่อง กลุ่มบุคคลที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารฝ่ายการเมือง คิดเป็นร้อยละ 69 กลุ่มพนักงานส่วนตำบล ร้อยละ 24 และกลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาคร้อยละ 7 สถิติดังกล่าวยังไม่รวมถึงการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และเรื่องที่ร้องเรียนไปยังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และหน่วยงานอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มที่จะมีชาวการทุจริตประพฤติมิชอบ และการร้องเรียนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศมากขึ้นทุกวัน การทุจริตและการขาดศักยภาพในการบริหารงานนี้ ย่อมมีผลต่องบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่น และประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบลอ่อนแอลง

จังหวัดกาฬสินธุ์มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับจัดตั้งในปี 2539 จำนวน 14 แห่ง ปี 2540 จำนวน 101 แห่ง และในปี 2543 จำนวน 14 แห่ง รวมทั้งสิ้น 129 แห่ง แยกออกเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 จำนวน 6 แห่ง และชั้น 5 จำนวน 123 แห่ง สภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมา ประสบกับปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัด เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อื่น ๆ โดยทั่วไป นับจากที่ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมาเห็นได้ชัดเจนว่า ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในเรื่องของโครงสร้างอำนาจทางการปกครอง กล่าวคือ จากเดิมที่อำนาจการปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับอำเภอและจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค ปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวไปให้องค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตามความเปลี่ยนแปลงที่ประสงค์ให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงนั้นมิใช่การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างอำนาจเท่านั้น เป้าหมายหลักก็คือ การให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจการปกครองการบริหารเพื่อนำพาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาระดับพื้นที่ไปสู่การเป็นองค์กรที่มีศักยภาพในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลอันจะก่อประโยชน์สนองความต้องการของประชาชนในที่สุด

ระยะเวลาที่ผ่านมา หากมองในแง่ประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์อาจจะกล่าวได้ว่าไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเมื่อครั้งอำนาจการปกครองการบริหารยังอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนภูมิภาคมากนัก สภาพปัญหาเดิม ๆ ที่เคยเกิดขึ้นกับหน่วยงานส่วนภูมิภาค ปัจจุบันยังคงเป็นปัญหาสำหรับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กร ปัญหาความขัดแย้งซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากผลประโยชน์ ปัญหาความเฉื่อยชาไร้ประสิทธิภาพขององค์กรระบบราชการ รวมทั้งการที่ประชาชนยังละเลยไม่สนใจ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยเพื่อประเมินว่า ผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ในช่วงระยะที่ผ่านมา นั้น มีประสิทธิผล สนองตอบต่อภารกิจหน้าที่หลักที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใดและในความสำเร็จหรือล้มเหลวเหล่านั้น มีปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลกระทบ รวมทั้งต้องการศึกษาถึงสภาพปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาวางแผนการปรับปรุงเพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงประสิทธิผลของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผล การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

### ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 129 แห่ง

## คำนิยามศัพท์เฉพาะ

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์

ประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือภารกิจหลักตามอำนาจหน้าที่ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 และมาตรา 68 ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนนทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน และผู้สูงอายุ
7. คัดค้าน คัดค้าน และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค
9. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
10. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก ได้แก่

1. ปัจจัยภายในองค์กร
  - 1.1 ความขัดแย้ง
  - 1.2 การทุจริตคอร์รัปชัน
  - 1.3 พฤติกรรมผู้นำ
  - 1.4 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
  - 1.5 ความสามารถด้านการบริหารงานคลัง
  - 1.6 การติดต่อสื่อสาร
  - 1.7 การประสานงาน



1.8 การพัฒนาองค์กรและเครือข่าย

2. ปัจจัยภายนอกองค์กร

2.1 การกำกับดูแลและตรวจสอบ

2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน

**การประเมินประสิทธิผล** หมายถึง การวัดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้น โดยมีเกณฑ์พิจารณาได้แก่

1. ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์แต่ละด้านโดยวัดจากผลผลิต

2. ประโยชน์ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

**ความขัดแย้ง** หมายถึง การกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแสดงออกในทางที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน ขัดกัน กีดขวางกีดกัน อันสืบเนื่องมาจาก ความต้องการทั้งในเรื่องผลประโยชน์ และการใช้อำนาจ

**การทุจริตคอร์รัปชัน** หมายถึง วิธีการกระทำทั้งหลายของคณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภาและพนักงานส่วนตำบล อันเป็นการละเว้นจากการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย และใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์สำหรับประโยชน์ส่วนตน

**พฤติกรรมผู้นำ** หมายถึง แบบความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะนำผู้ร่วมงานไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้

**การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์** หมายถึง กระบวนการของการเพิ่มความรอบรู้ ทักษะและความสามารถให้แก่บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**ความสามารถด้านการบริหารงานคลัง** หมายถึง ความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการบริหารเรื่องรายได้การงบประมาณ และการใช้จ่ายเงิน เพื่อให้สอดคล้องต่อการบรรลุวัตถุประสงค์หรือภารกิจหลัก

**การติดต่อสื่อสาร** หมายถึง การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในระดับบุคคล และระดับกลุ่ม เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหา และการตัดสินใจ

**การประสานงาน** หมายถึง การร่วมมือกันปฏิบัติงานโดยสอดคล้องกันไม่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน เพื่อให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยแบ่งวิธีการประสานงานออกเป็นสองลักษณะ คือ การประสานงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบลและการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับหน่วยงานอื่น

**การกำกับดูแลและการตรวจสอบ** หมายถึง กระบวนการปฏิบัติงานของจังหวัดและอำเภอและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในการกำกับดูแลกิจการ การตรวจสอบการเงินการคลัง และการพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล

**การมีส่วนร่วมของประชาชน** หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การเลือกตั้งสมาชิกสภาหรือผู้บริหารและการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอแนะและการนำปัญหาของท้องถิ่นผ่านสมาชิกหรือผู้บริหาร เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายในการแก้ไข รวมทั้งการเข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

**การพัฒนาองค์กรและเครือข่าย** หมายถึง การรวมตัวกันเพื่อสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกันเองหรือองค์กรอื่น ๆ เพื่อพัฒนาขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการบริหารจัดการ การริเริ่มโครงการใหม่ ๆ และการระดมทรัพยากรการบริหารจากภายนอก

**ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง ปัญหาด้านบุคลากรปัญหาด้านระบบการบริหาร ปัญหาด้านการตรวจสอบ

**ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ทำให้ทราบถึงประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. ผลของการวิจัยจะเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาวางแผน ปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น