

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา การเมือง การปกครองของไทยได้เปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน การบริหาร ราชการแผ่นดิน ปัจจุบันแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนี้ใช้หลัก 3 ประการ คือ (1) หลักการรวมอำนาจการปกครอง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม (2) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง กับการปกครองส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ (3) หลักการกระจายอำนาจการปกครอง กับการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ส่วนการปกครองแบบสุขาภิบาลนั้นได้รับการยกฐานะ ให้เป็นเทศบาลทั้งประเทศโดยพระราชบัญญัติยกฐานะสุขาภิบาลอันเนื่องมาจากบทบัญญัติ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 285 ที่บัญญัติให้องค์กร ปกครองท้องถิ่นต้องมีฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน จึงทำให้ สุขาภิบาลซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธานโดยตำแหน่ง และไม่ได้แยกฝ่ายบริหารและสภา ออกจากกันได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ตามพระราชบัญญัติ ยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542

เป็นที่ยอมรับกันว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยของไทย เพราะประเทศไทยมีพื้นที่กว้างขวาง ยากที่รัฐบาลจะดูแล ได้ทั่วถึง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถช่วยเหลือ ตนเอง กล่าวคือ ให้ท้องถิ่นมีส่วนแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เพราะผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและ ผู้นำท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดี การปกครองท้องถิ่นจึงมีผล ทำให้คนในท้องถิ่นรู้จักแก้ปัญหาด้วยตนเอง รู้แนวทางที่จะพัฒนาและนำทรัพยากรมาใช้ อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อผลการพัฒนานั้นจะเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตนเอง

นอกจากนั้นยังเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีสิทธิ มีเสียง และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อันจะส่งผลให้เกิดความต้องการในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น (ลิขิต วีระเวทิน. 2533 : 306 )

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นล่าสุด เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจของรัฐให้สอดคล้องและสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างดี และกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้จักรับผิดชอบต่อประโยชน์ของส่วนรวมร่วมกัน (ฉลาด ชามช่วง. 2542 : 22) จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศอย่างแท้จริง อันเป็นการสนองนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาล ที่จะให้อำนาจการบริหารแก่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นตามขอบข่ายที่กฎหมายกำหนด (กรมการปกครอง. 2539 : 14-15) ภาสารคาม

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลเดิมประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิก ซึ่งได้รับเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน และส่วนของคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่เกิน 7 คน ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกไม่เกิน 4 คน ปัจจุบันโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลได้เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน ซึ่งคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลนี้จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยประธานกรรมการบริหารจะเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล และมีพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหารสวนตำบลทำหน้าที่บริหารงานและโครงการตามแผนพัฒนา องค์การบริหารสวนตำบล โดยมีพนักงานสวนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติ องค์การบริหารสวนตำบล ยังมีอำนาจในการออกข้อบังคับตำบลซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่น เพื่อใช้บังคับแก่ประชาชน เขตตำบลนั้นได้ ในการแบ่งส่วนการบริหารงานขององค์การบริหารสวนตำบล แบ่งออกเป็น 3 ส่วนดังนี้ (กรมการปกครอง. 2542 : 27 - 28)

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารสวนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานสวนตำบลและลูกจ้างประจำ งานการประชุม งานเกี่ยวกับการออกข้อบังคับตำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณ ประจำปี งานอนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ

2. ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน งานหักภาษีเงินได้ และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานการเงินคงเหลือประจำวัน งานอนุมัติ งบประมาณเบิกตัดปี และขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานจัดทำงบประมาณแสดงฐานะการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ งบสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียน คุมเงินรายได้ รายจ่าย ทรัพย์สิน

3. ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานการประมาณราคาค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 งานการก่อสร้างและซ่อมบำรุงอาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

จากการแบ่งส่วนการบริหารงานขององค์การบริหารสวนตำบลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าพนักงานสวนตำบลทั้ง 3 ส่วนดังกล่าว มีบทบาทและอำนาจหน้าที่สำคัญยิ่ง ตามระเบียบกฎหมายกำหนด และยังมีบทบาทในการประสานประโยชน์ระหว่างประชาชน ในท้องถิ่นกับองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน และจากการปฏิบัติงานตามอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าว พนักงานสวนตำบลจำเป็นต้องอาศัยศักยภาพในการ ปฏิบัติงานและปัจจัยสนับสนุนหลายประการที่จะเสริมสร้างการปฏิบัติงานของพนักงาน สวนตำบลให้มีประสิทธิภาพ

จากการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในระยะที่ผ่านมาปรากฏว่ายังไม่มี ความคล่องตัวและประสิทธิภาพยังไม่สูงนัก ทั้งนี้เพราะมี ปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ลักษณะของงานที่รับผิดชอบ ระดับความรู้ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญ ประสบการณ์ในการทำงานของพนักงาน สภาพการทำงาน ผลประโยชน์ คุณภาพของการปกครองบังคับบัญชา ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน อัตรา กำลัง ทรัพยากรและงบประมาณ ความก้าวหน้า สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล ตลอดจน ปัจจัยทางด้านสภาวะแวดล้อมอื่น ๆ ส่งผลให้การปฏิบัติงานของพนักงานดังกล่าวยังไม่เกิด ประสิทธิภาพเท่าที่ควร (กรมการปกครอง. 2542 : 29)

จากสภาพปัญหาด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหาร ส่วนตำบลดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาว จังหวัดกาฬสินธุ์ จึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อทราบข้อมูลสารสนเทศ ที่เป็นประโยชน์ในการที่จะใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถพัฒนางานไปในทิศทางที่ถูกต้อง และตรงกับความต้องการ ของประชาชนอย่างแท้จริง อันจะส่งผลให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและเป็นแนวทางในการ พัฒนาในระดับประเทศต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงาน สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของพนักงาน สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์
3. เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของพนักงาน สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งจากการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคคลตามแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำมาสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย

### 2. ขอบเขตด้านพื้นที่

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้พื้นที่ศึกษาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ทั้งหมด จำนวน 129 แห่ง

### 3. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากร ได้แก่ พนักงานส่วนตำบลจากองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 387 คน โดยแบ่งออกเป็น

3.1 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ตำบลละ 1 คน รวม 129 คน

3.2 หัวหน้าส่วนการคลัง ตำบลละ 1 คน รวม 129 คน

3.3 หัวหน้าส่วนโยธา ตำบลละ 1 คน รวม 129 คน

### 4. ตัวแปรที่ศึกษา แบ่งออกเป็น

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ ปัจจัยที่น่าจะมีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งประกอบด้วยตัวแปร 12 ตัว ดังนี้

4.1.1 อายุ (Age)

4.1.2 ระดับการศึกษา (Education Level)

4.1.3 ความสำเร็จในการทำงาน (Achievement)

4.1.4 ลักษณะงานที่ปฏิบัติ (The Kind of work )

4.1.5 การได้รับการยอมรับนับถือ (Recognition)

4.1.6 ความรับผิดชอบ (Responsibility)

4.1.7 ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ (Advancement)

4.1.8 การปกครองบังคับบัญชา (Supervision)

4.1.9 นโยบายและการบริหาร (Policy and Administration)

4.1.10 สภาพแวดล้อมในการทำงาน (Work Conditions)

4.1.11 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relation)

4.1.12 เงินเดือนและสวัสดิการ (Salary and Fringe Benefits)

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงาน สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์

### นิยามศัพท์เฉพาะ

จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยขอกำหนดคำนิยามศัพท์ที่ใช้ในงานวิจัยเรื่องนี้ ดังต่อไปนี้

**บทบาท** หมายถึง พฤติกรรมที่ตนเองปฏิบัติตามที่ผู้อื่นคาดหวัง ตามตำแหน่งนั้นๆ  
**การพัฒนา** หมายถึง การปฏิบัติหรือการกระทำสิ่งทีกระทำให้ดีขึ้น หรือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ต้องการให้ดีขึ้น

**องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ **Rajabhat Mahasarakham University**

**คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์

**แผนพัฒนาตำบล** หมายถึง แผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลห้าปี และแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนทางด้านเศรษฐกิจสังคมของประชาชนในตำบล

**พนักงานส่วนตำบล** หมายถึง พนักงานผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งได้แก่ หัวหน้าสำนักงานปลัด หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนโยธา

**ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน** หมายถึง การที่พนักงานส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ สามารถปฏิบัติงานได้ตามแผนหรือบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและมีผลงานเป็นที่น่าพอใจแก่ทุก ๆ ฝ่าย

**ความสำเร็จในการทำงาน** หมายถึง การปฏิบัติงานและดำเนินงานต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายของราชการและของตนเอง

**ลักษณะงานที่ปฏิบัติ** หมายถึง งานที่ปฏิบัติซึ่งอาจเป็นงานประจำหรืองานชั่วคราว งานที่ทำหายหรืองานธรรมดา งานที่สร้างสรรค์เป็นประโยชน์ หรืองานนำเบ็ดหน้า งานที่ง่ายหรืองานที่ยากรวมถึงความมีอิสระในการทำงาน

**การได้รับการยอมรับนับถือ** หมายถึง การได้รับการยกย่อง ชมเชย รับการแสดงความยินดีหรือการยอมรับในความสามารถจากเพื่อนร่วมงาน หรือผู้บังคับบัญชา เมื่อได้ปฏิบัติงานจนบรรลุผลสำเร็จ

**ความรับผิดชอบ** หมายถึง การปฏิบัติงานในหน้าที่หรืองานที่ได้รับมอบหมาย และเป็นงานที่เหมาะสมกับความสามารถให้สำเร็จลุล่วง

**ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่** หมายถึง การได้รับการพิจารณาความดี ความชอบประจำปี การเลื่อนตำแหน่งในหน้าที่การงาน รวมถึงการได้เพิ่มพูนความรู้ และประสบการณ์

**การปกครองบังคับบัญชา** หมายถึง การอยู่ร่วมกัน การพบปะสังสรรค์ การทำงานร่วมกัน การช่วยเหลือ การปรึกษาหารือระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา หรือผู้บริหาร

**นโยบายและการบริหาร** หมายถึง นโยบายและการบริหาร ตลอดจนการบริหารงานของหน่วยงานหลักและหน่วยงานย่อยสอดคล้องเหมาะสมกัน สนับสนุน การปฏิบัติงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายมากน้อยเพียงใด มีความชัดเจน ทั้งระหว่างเพื่อนร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหาร

**สภาพแวดล้อมในการทำงาน** หมายถึง สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในการทำงาน เช่น อัตรากำลังคน อาคารสถานที่ ห้องทำงาน ห้องพัก วัสดุอุปกรณ์ สภาพแวดล้อม ทางภูมิศาสตร์ อุณหภูมิ แสง เสียง ฝุ่นละออง ท่าเลที่ตั้ง ความสะดวกสบายในการเดินทาง จากบ้านถึงที่ทำงาน การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

**ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล** หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน ในการปฏิบัติงานร่วมกัน การเลือกกลุ่มการทำงาน การประสานงาน ที่ก่อให้เกิดความพอใจหรือไม่พอใจในงาน

**เงินเดือนและสวัสดิการ** หมายถึง รายได้ที่ได้รับจากการปฏิบัติงานทั้งที่เป็นตัวเงิน และสวัสดิการอื่น ๆ

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์
2. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อนำไปพัฒนางานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
3. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานของพนักงานส่วนตำบลต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Rajabhat Mahasarakham University