

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือที่เรียกกันว่า “อบต.” นั้น เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่เป็นของตัวเอง มีทรัพยากรและปัจจัยในการบริหารเป็นของตนเองและมีความเป็นอิสระในการบริหารกิจการทั้งหลายทั้งปวง ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยคุณสมบัติดังกล่าว ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นกลไกที่สำคัญในการปกครองและการบริหาร การพัฒนา ในระดับท้องถิ่น ซึ่งทำให้ชุมชนสามารถกำหนดทิศทางการวางแผนงานหรือ โครงการ เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของตนเองมากขึ้น

กองราชการส่วนตำบล, กรมการปกครอง (2543 : 144 – 153) กล่าวว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแต่ฝ่ายมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมายระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
3. รายงานการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงิน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

กองราชการส่วนตำบล, กรมการปกครอง (2543 : 92 – 93) ได้จำแนกแนวทางสำหรับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีลักษณะครอบคลุมตามอำนาจหน้าที่ โดยแบ่งกลุ่มงาน หรือลักษณะการดำเนินงาน เพื่อสนองความต้องการของชุมชนไว้ 8 ด้าน ดังนี้

 1. ด้านเศรษฐกิจ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพและเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชน ส่งเสริมการกระจายรายได้แก่ประชาชนหรือการประกอบอาชีพต่างๆ
 2. ด้านสังคม เกี่ยวข้องกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมสวัสดิการและการนันทนาการ ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือภาวะการว่างงาน
 3. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นปัญหาหรือความต้องการด้านกายภาพ อันเกี่ยวข้องกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ รวมทั้งการอำนวยความสะดวกในท้องถิ่น เช่น การคมนาคม การระบายน้ำ การไฟฟ้า การผังเมือง เป็นต้น
 4. ด้านแหล่งน้ำ ได้แก่ ปัญหาหรือความต้องการน้ำเพื่อการบริโภค อุปโภค รวมทั้งน้ำเพื่อการเกษตร
 5. ด้านการเมืองการบริหาร เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง การบริการสาธารณะ เช่น การบริการข้อมูลข่าวสาร การอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาติดต่อราชการ หรือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น
 6. ด้านสาธารณสุข เป็นการบริหารและดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับ สุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การป้องกันไม่ให้เกิดโรคหรือป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ
 7. ด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นด้านที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนด้านการศึกษา งานประเพณี ศาสนาและภูมิปัญญาท้องถิ่น

8. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นด้านที่เกี่ยวข้องกับการดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมบรรยากาศให้ชุมชนน่าอยู่ การจัดการกับขยะมูลฝอย ต่างๆ กลุ่มรองดูแลที่สาธารณประโยชน์

กองราชการส่วนตำบล, กรมการปกครอง (2542 : 195) กล่าวว่า ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 13 แห่ง เป็นองค์การบริหาร ส่วนตำบลชั้น 4 จำนวน 3 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลเขวา องค์การบริหารส่วนตำบล แวงน่าง และองค์การบริหารส่วนตำบลเกิ้ง ส่วนที่เหลือเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 5 จำนวน 10 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม องค์การบริหารส่วนตำบล แก่งเลิงจาน องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสองคอน องค์การบริหารส่วนตำบลลาดพัฒนาองค์การ บริหารส่วนตำบลดอนหวาน องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน องค์การบริหารส่วนตำบล หนองปลิง องค์การบริหารส่วนตำบลบัวค้อ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแอ่ง และองค์การ บริหารส่วนตำบลโคกก่อ

กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย (2539 : 108-109) กล่าวว่า องค์การบริหารส่วน ตำบลทั้ง 13 แห่งที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ได้รับยกฐานะจากสภาตำบลให้เป็น องค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมกัน เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 ทุกแห่งมีอำนาจและหน้าที่ เท่ากัน

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้นทำให้ผู้วิจัย ซึ่งรับราชการเป็นปลัดองค์การบริหาร ส่วนตำบล มีความสนใจที่จะศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542) เพื่อนำผลการศึกษามาเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุง การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ให้ก้าวหน้า ยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 และชั้น 5 ในเขตอำเภอ เมือง จังหวัดมหาสารคาม

2. เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 และชั้น 5 ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

ปัญหาที่ต้องการทราบจากการวิจัย

1. การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และชั้น 5 ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับใด
2. การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และชั้น 5 ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกันหรือไม่

สมมติฐานของการวิจัย

1. การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และชั้น 5 ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง
2. การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และชั้น 5 ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาจากพื้นที่ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ ที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 13 ตำบล ซึ่งมี 2 ชั้น คือ

องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลแก้ง องค์การบริหารส่วนตำบลเขวา และองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงนาง

องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลท่าคูม องค์การบริหารส่วนตำบลแก้งเลิงจาน องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสองคอน องค์การบริหารส่วนตำบลลาดพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลิง องค์การบริหารส่วนตำบลบัวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแอ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ องค์การบริหารส่วนตำบลคอนหวาน และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม โดยศึกษาผลการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ด้านต่างๆ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 รวมทั้งสิ้น 8 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านแหล่งน้ำ ด้านการเมืองการบริหาร ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร คือ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล ที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 547 คน กลุ่มตัวอย่างที่ต้องการศึกษาแบบหลายขั้นตอน ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 231 คน ประกอบด้วย

- 3.1 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 34 คน
- 3.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 160 คน
- 3.3 พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง จำนวน 37 คน

4. ขอบเขตด้านตัวแปร

- 4.1. ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 และองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5
- 4.2. ตัวแปรตาม ได้แก่ การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542) ที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542) ที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนเกิน 3,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 6,000,000 บาท

องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542) ที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ไม่เกิน 3,000,000 บาท

อำนาจหน้าที่ หมายถึง อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542)

การดำเนินงาน หมายถึง การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542)

ปัญหา หมายถึง อุปสรรคในการดำเนินงาน ตามอำนาจหน้าที่แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2542)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งชั้น 4 และชั้น 5 ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่พึงมีอยู่ในระดับใด เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานที่จะนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้น
2. ทำให้ทราบว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 และชั้น 5 ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีความแตกต่างกันหรือไม่ ซึ่งจะนำไปสู่การหาทางพัฒนาให้ดีขึ้นและใกล้เคียงกันในโอกาสต่อไป