

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ภูมิหลัง

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยปัจจุบัน ได้อาศัยพระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดินพุทธศักราช 2534 เป็นหลัก โดยได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1. ราชการส่วนกลาง 2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค 3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยได้นำหลักการทั้งสามมาประยุกต์ใช้แบบผสมผสานกันไปกล่าวคือ การปกครองส่วนกลางจะใช้หลักการรวมอำนาจ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม การปกครองส่วนภูมิภาคจะใช้หลักการแบ่งอำนาจ ได้แก่ จังหวัด อำเภอ และการปกครองส่วนท้องถิ่น จะใช้หลักการกระจายอำนาจ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่นและมาตรา 289 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิ์ที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 มาตรา 81 ทั้งนี้ ตาม กฎหมายบัญญัติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2540 : 11)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นี้ มีการแบ่งโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน คือ (ทควณ ชูเพ็ญ. 2546 :11)

1. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาล ไปปฏิบัติ คือ กระทรวง ทบวง กรม

2. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ที่แบ่งแยกออกไปดำเนินการในพื้นที่ต่าง ตามการแบ่งเขตการปกครองประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน ส่วนกลางจึงแต่งตั้งข้าราชการไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ส่วนภูมิภาคนี้จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล

และหมู่บ้าน แต่ละจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครอง ข้าราชการในจังหวัด แต่ละอำเภอจะมีนายอำเภอทำหน้าที่เช่นเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอคือ ผู้ที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจหรือหน้าที่และดำเนินกิจการต่าง ๆ แทน ส่วนกลาง และสำหรับตำบล หมู่บ้าน ให้ขึ้นตรงต่อนายอำเภอตามการจัดระเบียบการบริหารงานตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457

3. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การจัดระเบียบบริหารราชการให้ราษฎรมีอำนาจในการปกครองตนเอง คัดเลือกผู้บริหารของตนเองและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งจะดำเนินงานตามนโยบายที่แถลงไว้ขณะรณรงค์หาเสียง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงถือหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง

องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม มีองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งสิ้น 15 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลเสือโก้ก องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสีทองกลาง องค์การบริหารส่วนตำบลขามป้อม องค์การบริหารส่วนตำบลคงใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแสง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองไฮ องค์การบริหารส่วนตำบลหัวเรือ องค์การบริหารส่วนตำบลแดน องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย องค์การบริหารส่วนตำบลงัวบา องค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า องค์การบริหารส่วนตำบลประชาพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแสง และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองทุ่ม มีพนักงานส่วนตำบล จำนวนทั้งสิ้น 131 คน องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดจัดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ทั้งนี้ แต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ต่างมีปัญหาที่แตกต่างกันหรือคล้ายคลึงกันซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาปัญหา 4 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างและระบบงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ ด้านการบริหารงานพัสดุ เพื่อที่จะนำผลที่ได้จากการวิจัย ไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและส่งเสริมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

เนื่องจากผู้วิจัยเป็นประชาชนในท้องถิ่นต้องรับบริการจากหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและได้ทราบข้อมูลจากพนักงานบางท่านว่าปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม เกิดขึ้นจากหลายสาเหตุเช่น ด้านโครงสร้างระบบงาน ด้านบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ ด้านการ

บริหารงานพัสดุ ซึ่งผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ น่าจะเป็นข้อมูลในการแก้ไขปัญหาการบริหารงาน และสร้างเสริมแนวทางการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอ วาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลที่มี เพศ อายุ ประสบการณ์ทำงาน ระดับการศึกษา ที่แตกต่างกัน ต่อปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอ วาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม

### สมมุติฐานของการวิจัย

1. ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอวาปีปทุม จังหวัด มหาสารคามอยู่ในระดับมาก
2. พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีความแตกต่างในเรื่อง เพศ อายุ ประสบการณ์ทำงาน ระดับการศึกษา มีปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แตกต่างกันอย่าง โดยมึนัยสำคัญทางสถิติ

### ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาระดับปัญหาการบริหารของ องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม 4 ด้าน ประกอบด้วย
  - ด้านโครงสร้างและระบบงาน เช่น ขังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับงาน สารบรรณและขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ ขาดแคลนหนังสือ ระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการ ปฏิบัติงาน ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอยังไม่คล่องตัว เจ้าหน้าที่ยังไม่เข้าใจบทบาท หน้าที่ของตนเอง การจัดเก็บเอกสาร มักกระจัดกระจาย
  - ด้านการบริหารงานบุคคล เช่น พนักงานต้องให้ความสำคัญกับการลงเวลา ปฏิบัติงานเท่าที่ควรและยังไม่ค่อยเข้าใจในระบบการปฏิบัติงานประจำวัน การฝึกอบรม เจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และทักษะในการปฏิบัติงาน พนักงานขาดความตั้งใจใน การปฏิบัติงาน พนักงานอุทิศตนในการปฏิบัติงาน การสรรหาบุคคลเป็น ไปด้วยความโปร่งใส

ด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ เช่น การจัดทำประมาณการรายรับ และร่างงบประมาณรายจ่ายยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ องค์กรบริหารส่วนตำบลบางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง การจัดเก็บรายได้ และการปฏิบัติตามแผนการจัดเก็บรายได้ องค์กรบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล

ด้านการบริหารงานพัสดุ เช่น การปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย สมาชิกสภาและคณะผู้บริหารอาศัยช่องว่างกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กรบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง การปฏิบัติตามอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง การทำรายการยืมหรือนำพัสดุไปใช้ เจ้าหน้าที่พัสดุเพียงพอดต่อการปฏิบัติงาน

## 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร คือ พนักงานส่วนตำบล คือ ปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ เจ้าหน้าที่งานธุรการ เจ้าหน้าที่งานการเงิน เจ้าหน้าที่จัดเก็บ เจ้าหน้าที่พัสดุ นักวิชาการศึกษา นักพัฒนาชุมชน นิติกร ทั้ง 15 แห่ง รวมทั้งสิ้น 131 คน ในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยใช้ประชากร จำนวนทั้งสิ้น 131 คน จากองค์กรบริหารส่วนตำบลทั้งหมด 15 แห่ง ในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

3. พื้นที่ในการวิจัย ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม จำนวนทั้งสิ้น 15 แห่ง

## 4. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ ประสบการณ์ทำงาน และระดับการศึกษา

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาในการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างและระบบงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ ด้านการบริหารงานพัสดุ

## นิยามศัพท์เฉพาะ

การนิยามศัพท์เพื่อความชัดเจนในการทำความเข้าใจตรงกับความหมายของการวิจัย ดังนี้

1. พนักงานส่วนตำบล หมายถึง พนักงานส่วนตำบลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในองค์กรบริหารส่วนตำบล โดยมีตำแหน่งและได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ

หมวดเงินเดือนในองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ เจ้าหน้าที่งานธุรการ เจ้าหน้าที่งานการเงิน เจ้าหน้าที่จัดเก็บ เจ้าหน้าที่พัสดุ นักวิชาการศึกษา นักพัฒนาชุมชน นิติกร ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม

2. **องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546

3. **การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วยงาน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างและระบบงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ ด้านการบริหารงานพัสดุ

4. **ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง สิ่งที่เป็นอุปสรรคหรือข้อขัดข้องต่าง ๆ ต่อการดำเนินงานทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างและระบบงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ ด้านการบริหารงานพัสดุ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งคาดว่าจะทำให้งานไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ หรือทำให้งานบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้น้อย

5. **ด้านโครงสร้างและระบบงาน** คือ เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบัญชี สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองมีการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีการประสานงานที่ใกล้ชิดเกี่ยวข้องกันในการจัดทำข้อมูลบังคับตำบล

6. **ด้านการบริหารงานบุคคล** คือ การใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการให้เพียงพอในการครองชีพ การมอบอำนาจการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา ระบบการสรรหาบุคลากรการจัดหาอัตรากำลังให้เหมาะสมกับงานการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานการตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงาน

7. **ด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ** คือ องค์การบริหารส่วนตำบลมีงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับภารกิจ การจ่ายเงินไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้การจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมไม่มี ประสิทธิภาพ การจ่ายเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการมีการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์เกิดความจำเป็น มีการทุจริต และแสวงหาผลประโยชน์ในการจัดซื้อจัดจ้าง

8. ด้านการบริหารงานพัสดุ คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ได้มีการจัดทำบางส่วนที่ไม่สามารถจัดทำได้ตามกำหนดหรือล่าช้า พนักงานในองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ ความเข้าใจในข้อกำหนด ระเบียบในการปฏิบัติ อีกส่วนหนึ่งเกิดจากความงมงายหรือเจตนาของผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานโดยตรง (อัญญา ปฐวีกิจจากุล. 2547 : 25-26)

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทราบถึงระดับปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม
2. พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลใช้เป็นแนวทางในการนำข้อมูลไปแก้ไขปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคามต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY