

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

ในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ใช้หลักการสำคัญ 3 ประการ คือ หลักการรวมอำนาจ ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง โดยมอบอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หลักการแบ่งอำนาจการปกครองใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค กล่าวคือ มีการมอบอำนาจวินิจฉัยดำเนินการบางส่วนให้แก่ส่วนราชการ เจ้าหน้าที่ หรือผู้แทนของรัฐที่ถูกส่งไปปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค อันได้แก่ ระดับจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ ส่วนหลักการบริหารราชการอีกประการหนึ่ง คือ หลักการกระจายอำนาจการปกครอง ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นรูปแบบ ที่ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน รวมถึงการจัดการและบริการประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง มีอำนาจเฉพาะตามบทบัญญัติของกฎหมาย มีฐานะเป็น นิติบุคคล สามารถทำนิติกรรมสัญญาได้ตามขอบข่ายที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นหลักสำคัญ ส่วนการแต่งตั้งกระทำได้เฉพาะกรณีจำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (กรมการปกครอง. 2536 : 30)

ประเทศไทยได้มีการรับเอาแนวคิดในเรื่องการปกครองตนเอง โดยการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น มาใช้ตั้งแต่สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2547 โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงมีพระราชดำริให้จัดการปกครองรูปแบบ “สุขาภิบาล” ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยจัดตั้งสุขาภิบาลท่าลอม ขึ้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2448 แต่ก็ยังไม่มีการเลือกตั้งผู้แทนประชาชน เข้ามาทำหน้าที่บริหารกิจการของสุขาภิบาลตามหลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่อมาจึงได้วิวัฒนาการมาตามลำดับจนกระทั่งปัจจุบันรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ประกอบไปด้วย กรุงเทพมหานคร เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 : 2)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นภายในตำบล ซึ่งแต่เดิมมีสถานภาพเป็นสภาตำบลที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่น ก่อนข้างจะจำกัด ประกอบกับมีจุดอ่อน คือ การไม่มีงบประมาณและบุคลากรเป็นของตนเอง จึงมีผลทำให้การพัฒนาท้องถิ่นในตำบลเป็นไปด้วยความล่าช้า ค่อยประสิทธิภาพไม่ทันต่อการเติบโตของชุมชนในเขตเมือง ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ เช่น เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายในการที่จะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในระดับพื้นฐาน คือ “ตำบล” เพื่อเป็นการสร้างรากฐานของระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานระดับตำบลและเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานในระดับตำบลให้เกิดความคล่องตัว รวมทั้งสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีทรัพยากรในการบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นการมีงบประมาณหรือบุคลากรเป็นของตนเองอย่างพอเพียง ที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่น ได้อย่างทั่วถึง จึงได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นทั่วประเทศ (กรมการปกครอง .2539 : 8)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองขั้นพื้นฐานของรัฐบาลที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตามมาตรา 40 โดยการยกฐานะจากสภาตำบลที่มีรายได้ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท โดยไม่รวมเงินอุดหนุน และในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 43 ได้ยกฐานะให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนา ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (กรมการปกครอง. 2539 : 137- 138)

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 44 ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรูปแบบแตกต่างจากสภาตำบลในรูปแบบเดิม โดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะได้ กำหนดไว้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และให้มีพนักงานส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี และส่วน โยธาซึ่งมีหัวหน้าส่วนโยธา หรือ นายช่างโยธา เป็นผู้รับผิดชอบงานในแต่ละหน่วยงาน โดยให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกองค์การบริหาร

ส่วนตำบลและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

ในส่วนของงานด้าน โยชานั้น เป็นงานที่ต้องรับผิดชอบงานด้าน โครงสร้างพื้นฐาน เช่น งาน ก่อสร้างถนน สะพาน ไฟฟ้า ประปา ซึ่งถือว่าเป็นงานหลักของช่างที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถ เป็นพิเศษในการออกแบบ เขียนแบบ ประมาณการจัดทำโครงการจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งขึ้นประมาณ 10 ปี ซึ่งถือเป็นหน่วยงานใหม่ พนักงานส่วนตำบลล้วนแต่เป็นบุคลากรใหม่ จะมีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่โอนมาจากส่วนราชการอื่น นอกจากนี้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และพระราชบัญญัติต่างๆที่เป็นตัวบทในการปฏิบัติและบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลล้วนเป็นเรื่องใหม่กับบุคลากรทั้งสิ้น โดยเฉพาะการปฏิบัติงานช่างเป็นงานที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถที่เป็นวิชาชีพเฉพาะ ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญด้านงานช่างโดยตรง งานด้าน โครงสร้างพื้นฐาน เช่น งานก่อสร้างถนน สะพาน ไฟฟ้า ประปา ถือเป็นงานหลักของช่างที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถด้านช่าง ในการออกแบบ เขียนแบบ ประมาณการ จัดทำโครงการ เพื่อจะได้มาซึ่งการก่อสร้างต่าง ๆ เช่น ถนน โครงสร้างอาคาร สะพาน(กรมการปกครอง. 2541 : 144) และจากผลการวิจัยของ สุทธินันท์ บุญมี (2541:บทคัดย่อ) พบว่า พนักงานส่วนตำบลรวมทั้งหัวหน้าส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลยังเป็นบุคลากรใหม่ในการรับราชการ ขาดความรู้ความชำนาญขาดประสบการณ์ในการทำงาน และไม่เข้าใจกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างถ่องแท้

ผู้วิจัยในฐานะผู้รับผิดชอบงานด้านส่วน โยชาขององค์การบริหารส่วนตำบล โลกพระ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม จึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการบริหารงานส่วน โยชาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม พร้อมทั้งศึกษาข้อเสนอแนะจากผู้ปฏิบัติงาน เพื่อที่จะนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนและการบริหารงานเพื่อพัฒนาทางด้านส่วนโยชาต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อปัญหาการบริหารงานส่วน โยชาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม

#### 4. ตัวแปร

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ สถานภาพของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล  
ในจังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย

4.1.1 อายุ

4.1.2 การศึกษา

4.1.3 ตำแหน่ง

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาการบริหารงานส่วน โยธาขององค์การบริหาร  
ส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม 4 ด้าน ได้แก่

4.2.1 ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน

4.2.2 ด้านการบริหารงานบุคคล

4.2.3 ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ

4.2.4 ด้านการบริหารพัสดุ

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล  
ในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 131 แห่ง ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล  
พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

2. บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง บุคลากรผู้ปฏิบัติงานส่วน โยธา  
ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย นายกององค์การบริหาร  
ส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลังและพนักงานส่วนตำบล  
ผู้รับผิดชอบงานส่วน โยธา

3. การบริหารงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การบริหารงาน  
ส่วน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย งานด้านการจัด  
โครงสร้างและระบบงาน งานด้านการบริหารงานบุคคล งานด้านการบริหารการคลังและ  
งบประมาณ และงานด้านการบริหารพัสดุ

4. ปัญหาการบริหารงานส่วนโยธา หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการบริหาร  
กิจกรรมต่างๆเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อความสำเร็จของงานส่วน โยธาของ องค์การ  
บริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วยข้อขัดข้องหรืออุปสรรคใน 4 ด้าน

ได้แก่ การจัดโครงสร้างและระบบงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารการคลังและงบประมาณและการบริหารพัสดุ

4.1 การจัดโครงสร้างและระบบงาน หมายถึง การจัดสำนักงานเป็นส่วน การจัดบุคลากรตามกรอบอัตรากำลัง การกำหนดบทบาทหน้าที่ การสำรวจสภาพปัจจุบันของชุมชนก่อนการวางแผน การกำหนดนโยบาย แผนงาน/โครงการ การจัดซื้อ - จัดจ้างเปิดเผย โปร่งใส การตรวจสอบการปฏิบัติงาน การควบคุมการปฏิบัติงาน

4.2 การบริหารงานบุคคล หมายถึง การจัดหาบุคลากรที่เหมาะสมกับงาน การพัฒนาความรู้ความสามารถบุคลากร การฝึกอบรมด้านต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับงานโยธา การฝึกอบรมพัฒนาความชำนาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับงานโยธา การสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบังคับ อบต. การทำงานเป็นทีม การศึกษาดูงาน การสร้างขวัญกำลังใจ

4.3 การบริหารการคลังและงบประมาณงาน หมายถึง การสำรวจความต้องการของประชาชนด้านงานโยธา การจัดลำดับความสำคัญเพื่อขอรับจัดสรรงบประมาณ งบประมาณที่รับการจัดสรรสอดคล้องกับแผนงานโยธา งบประมาณส่วนโยธาได้รับการจัดสรรอย่างเพียงพอ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน งบประมาณด้านอุปกรณ์และเครื่องมือเหมาะสม การเบิก - จ่าย งบประมาณโครงการด้านโยธา การจัดทำงบประมาณโครงการด้านโยธาไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและผู้บริหาร

4.4 การบริหารพัสดุ หมายถึง การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ การจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมืออย่างเหมาะสมและเพียงพอ การจัดเครื่องมืออยู่ในการก่อสร้างและซ่อมบำรุง ที่ทันสมัย การจัดอุปกรณ์และเครื่องมืออยู่ในสภาพที่ดีพร้อมใช้ การจัดสถานที่ในการเก็บรักษาอุปกรณ์และเครื่องมืออย่างเหมาะสมเป็นระเบียบ การจัดหาเครื่องมือในการตรวจรับงาน การจัดทำราคากลางของวัสดุ การจัดทำทะเบียนคุมพัสดุในการเบิก - จ่ายประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ใช้เป็นข้อสนเทศในการบริหารงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคามและใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางแผนและปรับปรุงการบริหารงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคามให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น