

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การปกครองท้องถิ่นถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองและบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งขึ้น มีอำนาจในการปกครองตนเองมีความเป็นอิสระในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ (วิวัฒน์ ศรีแก้ว. 2546 : 1-12)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ในหมวด 9 รวม 9 มาตรา ตั้งแต่ 282 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่ารัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังบัญญัติสิทธิของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง : 2547)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย มีกระบวนการที่ชัดเจน

หุ่่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

การกระจายอำนาจในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 - 2547) จะเป็นช่วงปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณและทรัพย์สิน ตลอดจนการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การกระจายอำนาจในช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2548 - 2553) จะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านมีการปรับบทบาทของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีขึ้น

การกระจายอำนาจในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแลและตรวจสอบ ตลอดจนสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ราชการส่วนภูมิภาคจะปรับบทบาทจากผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงซึ่งกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดหลักการ 3 ด้าน คือ

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคลและการเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความเป็นเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคแล้วให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินขีด

ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ โดยกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย และด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุนด้านเทคนิค วิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล (สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2547 : 9 - 10)

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ การบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริหารสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจนและการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง (สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. 2545 : 247 - 248)

เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ราชการบริหารส่วนกลางต้องถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในภารกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่อง ตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2545 : 241)

และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้รัฐสร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนและประชาสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสร้างระบบการติดตามตรวจสอบกำกับดูแลและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2545 :199)

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องทำการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนภารกิจด้านต่างๆ และประเมินการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลพื้นฐานสำหรับการพัฒนาระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2511 ได้กำหนดให้ตำบลเป็นหน่วยการปกครองขั้นพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค อันประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล ต่อมาโดยการอ้างเหตุผลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 พ.ศ. 2515 ว่าการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล ไม่อาจนำไปสู่การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพได้อันเป็นผลกระทบกระเทือนต่อการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่นๆ จึงได้ประกาศยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์การฝ่ายบริหารเสีย แต่ยังคงอนุญาตให้มีสภาตำบลอยู่ ต่อมาเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ประกาศใช้ ผลที่ตามมาคือเกิดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งพระราชบัญญัติได้กำหนดรายละเอียดของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหาร อำนาจหน้าที่ รายได้ รายจ่าย พนักงานส่วนตำบล การกำกับดูแล การเกิด ขององค์การบริหารส่วนตำบล สะท้อนให้เห็นการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศโดยแท้เป็นประวัติศาสตร์สนองนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นภายในชุมชนซึ่งแต่เดิมมีสถานภาพเป็นสภาตำบลที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นค่อนข้างจำกัด ประกอบกับมีจุดอ่อนที่ไม่มีงบประมาณและบุคลากรเป็นของตัวเอง ทำให้การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในตำบลเป็นไปด้วยความล่าช้า ด้อยประสิทธิภาพ

ไม่ทันต่อ การเติบโตของชุมชนในเขตเมือง ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่แล้ว เช่น เทศบาล ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายในการที่จะกระจายอำนาจการปกครอง ไปสู่ท้องถิ่นในระดับพื้นฐาน คือ “ตำบล” เพื่อเป็นการสร้างรากฐานของระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานระดับตำบลและปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานในระดับตำบลให้เกิดความคล่องตัว รวมทั้งสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีทรัพยากรในการบริหารงานไม่ว่าจะเป็นงบประมาณหรือบุคลากรเป็นของตนเองพอเพียงที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง จึงได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นทั่วประเทศ โดยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษ ดังนี้

1. มีอิสระในการบริหารงานและมีความเป็นนิติบุคคล โดยรัฐบาลได้กระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจในการบริหารงานให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล การกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการพัฒนาตำบลการให้อำนาจอิสระในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย อำนาจอิสระในการออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตตำบลเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมาย และอำนาจอิสระในการจัดเก็บรายได้ของตนเองคือภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย
2. มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นได้ว่ามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546
3. เป็นการฝึกหัดให้ประชาชนได้เรียนรู้วิธีการบริหารงาน การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รวมทั้งจะทำให้การแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนนั้นตรงเป้าหมายมากที่สุดด้วยโดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างในการบริหารงานดังนี้ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย นายก 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งไม่ใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อ พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา องค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดในการบริหารงานหลายประการ เช่น (สถาบันดำรงราชานุภาพ 2539 : 3 - 5)

1. ขาดงบประมาณในการบริหารงาน ทั้งนี้เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กำหนดด้านรายได้ไว้เพียงอย่างเดียว กล่าวคือ พิจารณาจากสภาตำบลที่มีรายได้ย้อนหลัง 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ที่มีอยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกล มีรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ข้างต้น

2. ขาดความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ ผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งที่มาจากฝ่ายการเมือง ผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและในส่วนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการประจำส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ ขาดความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเอง ขาดความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและหนังสือสั่งการ

3. ปัญหาความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล นับตั้งแต่ได้รับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ปรากฏว่าความขัดแย้งในการบริหารงานในด้านต่างๆ ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เสมอ เช่น

3.1 ความขัดแย้งระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น นายกจะทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมในการประชุมสภา ประธานสภาบางคนปฏิบัติงานเหมือนนายกและการขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ เป็นต้น

3.2 ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาและผู้บริหาร เช่นสมาชิกสภาบางคนปฏิบัติตนเป็นเหมือนนายหรือรองนายก การกล่าวหากันว่าทำการทุจริต ในขณะที่ผู้บริหารก็เห็นว่าสมาชิกสภาเข้ามาก้าวก่ายการปฏิบัติงานของตน

3.3 ความขัดแย้งระหว่างผู้บริหาร สมาชิกสภาและพนักงานส่วนตำบล เช่นผู้บริหารหรือสมาชิกบางคนใช้อำนาจอิทธิพลในการบริหารงาน และไม่พอใจพนักงานส่วนตำบลที่ไม่ยอมปฏิบัติงานตามความต้องการของตน หรือพนักงานส่วนตำบลบางคนมีอิทธิพลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. ปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบ ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานตามภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างมาก จากการสำรวจข่าวสารการร้องเรียนจากสื่อมวลชนการร้องเรียน ไปยังกรมการปกครอง

พบว่า ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดคุณธรรมและความซื่อสัตย์
ปฏิบัติงานไม่ถูกต้องตามระเบียบหรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตในรูปแบบต่างๆ จนมี
การร้องเรียนจากกลุ่มองค์กรต่างๆ และประชาชนไปยังอำเภอ จังหวัดและส่วนกลาง

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยในฐานะเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่ง
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน มีความสนใจในการศึกษาถึงปัญหาการปฏิบัติงานของ
ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์รวม เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน และ
เชื่อมั่นว่าการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจคือหัวใจสำคัญของการพัฒนาระบบ
การปกครองแบบประชาธิปไตย การพัฒนาดังกล่าวจะสำเร็จนั้น การบริหารเป็นปัจจัย
สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเบื้องต้น ทั้งนี้เพราะ
องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับ
ประชาชนและมีจำนวนมากที่สุด การที่จะสามารถสร้างระบบบริหารที่มีคุณภาพได้นั้น
จะต้องมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการปฏิบัติงาน ในการบริหารงานของผู้บริหารของ
องค์การบริหารส่วนตำบลอย่างทอ้งแท้เสียก่อน ถึงจะสามารถรู้จุดอ่อนที่จะนำมาแก้ไข
ปัญหาได้ตรงประเด็นและตรงจุด ผู้วิจัยมีตำแหน่งเป็นพนักงานส่วนตำบล จึงมีความสนใจ
ที่จะศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดหนองคาย
ซึ่งผลที่ได้รับจากการวิจัยครั้งนี้ น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาการบริหารงาน
และสร้างเสริมแนวทางการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงระดับปัญหาการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์การบริหารส่วน
ตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคาย
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการปฏิบัติงานของผู้บริหาร
องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคาย จำแนกตาม เพศ ประสบการณ์
และการศึกษา
3. เพื่อศึกษาข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์การ
บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคาย

สมมติฐานการวิจัย

1. ปัญหาการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับมาก
2. ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคาย ที่มีเพศ ประสบการณ์ และการศึกษาแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อปัญหาการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ที่แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานของผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่
ในการวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตด้านพื้นที่ คือ จังหวัดหนองคาย
2. ขอบเขตประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่างผู้วิจัยได้กำหนดไว้ดังนี้
 - 2.1 ประชากร (Population) ที่ใช้ในการศึกษานี้ หมายถึง ผู้บริหาร ประกอบด้วย นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล
เลขานายกององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่จังหวัดหนองคาย จำนวน 109 อบต. จำนวน 436 คน
(สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดหนองคาย ; 2550)
 - 2.2 ขอบเขตด้านระยะเวลา ตั้งแต่เดือนมกราคม 2550 - เมษายน 2550
3. ตัวแปรที่ศึกษา
 - 3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ คุณลักษณะของผู้บริหาร ในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคาย
 - 3.1.1 เพศ
 - 3.1.2 ประสบการณ์
 - 3.1.3 การศึกษา
 - 3.2 ตัวแปรตาม (Dependent variables) ได้แก่ ปัญหาการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคายแบ่งการศึกษาวิจัยใน 4 ด้าน

- 3.2.1 ด้านการปฏิบัติงานของบุคลากร (Man)
- 3.2.2 ด้านการจัดสรรงบประมาณ (Money)
- 3.2.3 ด้านการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ (Material)
- 3.2.4 ด้านบริหารจัดการ (Management)

นิยามศัพท์

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายข้อความเฉพาะที่ใช้ในการวิจัยผู้วิจัยจึงให้นิยามศัพท์เฉพาะดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)
2. การปฏิบัติงานราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหนังสือสั่งการ ขั้ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. การปฏิบัติงาน หมายถึง การทำงานของผู้บริหาร พนักงาน ลูกจ้างประจำและพนักงานจ้างในองค์การบริหารส่วนตำบล
4. การกระจายอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจจากหน่วยงานรัฐให้ท้องถิ่น มีอำนาจดำเนินการตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้กระทำได้
5. การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การมอบอำนาจจากหน่วยงานรัฐให้ท้องถิ่น มีอำนาจการมาให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการในด้านต่างๆ ดังนี้
 - 5.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
 - 5.2 ด้านการศึกษา
 - 5.3 ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต
 - 5.4 ด้านการจัดระเบียบชุมชนและสังคม
 - 5.5 ด้านการวางแผนงานโครงการ
 - 5.6 ด้านบริหารจัดการและอนุรักษ์
 - 5.7 ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี
6. อำนาจหน้าที่ หมายถึง หน้าที่ของขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องปฏิบัติให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ของตนตามที่กฎหมายบัญญัติ และการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

7. ปัญหาการปฏิบัติงาน หมายถึง ปัญหาการปฏิบัติงานของผู้บริหารและพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคาย 4 ด้าน คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านบริหารจัดการ

8. ปัญหาด้านการปฏิบัติงานของบุคลากร (man) หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหาร ภายใต้ระเบียบ หนังสือสั่งการ ข้อบัญญัติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

9. ปัญหาด้านการจัดสรรงบประมาณ (moncy) หมายถึง การจัดทำและจัดสรรงบประมาณตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

10. ปัญหาด้านการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ (material) หมายถึง วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

11. ปัญหาด้านบริหารจัดการ (management) หมายถึง การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้บริการประชาชนและดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลกลาง ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงระดับปัญหาการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคาย เพื่อเป็นข้อมูลในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้น

2. ได้ทราบถึงปัญหาการปฏิบัติงานของผู้บริหาร และปัญหาที่เป็นสาเหตุทำให้การปฏิบัติงานเกิดความบกพร่องขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคาย

3. ได้ทราบถึงข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะและข้อสนเทศ ในปัญหาปัญหาการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคาย เพื่อวางแผนการปฏิบัติงานเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้น