

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 รูปแบบการปกครองของประเทศไทยได้ถูกปรับปรุงมาตลอด โดยมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการนำเอาหลักการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นมาใช้ โดยกำหนดให้จังหวัดเป็นนิติบุคคล จัดตั้งภาคขึ้น และได้เปลี่ยนแปลงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำเภอ ต่อมา มีการแบ่งโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ คือ กระทรวง ทบวง กรม 2) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ ราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ที่แบ่งแยกออกไปดำเนินการในพื้นที่ต่างๆ ตามการแบ่งเขตการปกครองประเทศ 3) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การจัดระเบียบบริหารราชการให้ราษฎรมีอำนาจในการปกครองตนเอง ตัดสินใจเลือกผู้บริหารของตนเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้นการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น จึงถือหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง (หลวง ชูเพ็ญ. 2546 : 11)

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย เพราะประเทศไทยมีพื้นที่กว้างขวางหากที่รัฐบาลจะดูแลได้ทั่วถึง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถช่วยเหลือตนเอง กล่าวคือ ให้ท้องถิ่นมีส่วนแบ่งเบาระยะของรัฐบาลกลาง เพราะผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นยอมเข้าไปปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดี การปกครองท้องถิ่นจึงมีผลทำให้คนในท้องถิ่นรู้จักแก้ปัญหาด้วยตนเอง รู้แนวทางที่จะพัฒนาและนำทรัพยากรมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อผลการพัฒนานั้นจะเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนั้นยังเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีสิทธิ

มีเสียง และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอันจะส่งผลให้เกิดความต้องการ ในการมีส่วนร่วม ในการพัฒนาท้องถิ่น (ลิขิต วีระเวทิน. 2533 : 306)

การปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นในด้านโครงสร้าง เป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนด โครงสร้างของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองตามระบอบ ประชาธิปไตย ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ในระบบการบริหารท้องถิ่นไทยพอสรุป ได้ 2 ประการ ประการแรก คือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบและจำนวนขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง คือ การปรับปรุงโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนการประกาศในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นไทยมี 6 รูปแบบ ดังนี้ 1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2. เทศบาล 3. สุขาภิบาล 4. องค์การบริหารส่วนตำบล 5. กรุงเทพมหานคร 6. เมืองพัทยา ทั้งนี้ รูปแบบที่ 1 - 4 เป็นรูปแบบ ที่ใช้จัดการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป ส่วนรูปแบบที่ 5 - 6 คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นรูปแบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่น ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ใหม่ บทบัญญัติในมาตรา 285 ซึ่งกำหนดให้โครงสร้างหลักขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ทำให้โครงสร้างของสุขาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการชุดเดียว กลายเป็นโครงสร้างที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ต่อมาได้เปลี่ยนแปลง นโยบายเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่ทั้งหมด เป็นเทศบาล และยกเลิกการ ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล ทั้งนี้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลง ฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2542 เป็นผลให้รูปแบบการ ปกครองส่วนท้องถิ่นไทยลดลงเหลืออยู่เพียง 5 รูปแบบ (รศสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2546 : 24)

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย มีองค์การ บริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 12 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลนาสวรรค์ องค์การบริหาร ส่วนตำบลโนนสมบูรณ์ องค์การบริหารส่วนตำบลชัยพร องค์การบริหารส่วนตำบลค่านาคี องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อง องค์การบริหารส่วนตำบลวิศิษฐ์ องค์การบริหารส่วนตำบล ไคลี องค์การบริหารส่วนตำบลหอคำ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแจ้ง องค์การบริหาร ส่วนตำบลหนองเลิง องค์การบริหารส่วนตำบลโป่งเป็ย และองค์การบริหารส่วนตำบล บึงกาฬ จัดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ทั้ง 12 แห่ง ถึงแม้้องค์การบริหาร ส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย จะได้รับการบริหารงานตามแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาของหน่วยงานมาโดยตลอด แต่้องค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละแห่งต่างมีภารกิจ

อำนาจหน้าที่จำนวนมากที่จะต้องดำเนินการเพื่อบริการประชาชนในพื้นที่ ในสภาวะเศรษฐกิจของประเทศและโลกที่เปลี่ยนแปลง ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับภาระในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้นประกอบ กับปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบริหารประเทศชุดใหม่ ซึ่งมีนโยบายมุ่งให้หน่วยงานต่างๆยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น จึงอาจทำให้ผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละแห่ง แตกต่างกัน หรือคล้ายคลึงกัน

จากสถานการณ์ดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะพนักงานผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัด จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย เพื่อจะได้ทราบข้อมูลสารสนเทศ ที่เป็นประโยชน์ในการที่จะใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ให้สามารถพัฒนาไปในทิศทางที่ถูกต้อง ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับภาครัฐ อันส่งผลให้เกิดความเจริญก้าวหน้า และเป็นแนวทางการพัฒนาระดับประเทศต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขต

อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย

2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีสถานภาพการปฏิบัติงาน และมีสังกัดแตกต่างกัน

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย

สมมุติฐานการวิจัย

1. บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีสถานภาพในการปฏิบัติงานในองค์กรแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับแตกต่างกัน

2. บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีสังกัดแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย โดยศึกษาผลการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 67 จำนวน 8 ด้านได้แก่ ด้านจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ด้านรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะ และกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล ด้านป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ด้านป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย ด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย จำนวน 370 คน จากองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย จำนวน 12 แห่ง (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ข้อมูล ณ พ.ศ. 2550) ได้แก่

1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลนาสวรรค์	จำนวน 27 คน
1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสมบูรณ์	จำนวน 35 คน
1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลชัยพร	จำนวน 35 คน
1.4 องค์การบริหารส่วนตำบลคำนาดี	จำนวน 25 คน
1.5 องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อง	จำนวน 27 คน
1.6 องค์การบริหารส่วนตำบลวิศิษฐ์	จำนวน 35 คน
1.7 องค์การบริหารส่วนตำบลไคสี	จำนวน 29 คน
1.8 องค์การบริหารส่วนตำบลหอคำ	จำนวน 37 คน

1.9 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแจ้ง	จำนวน 31 คน
1.10 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเล็ง	จำนวน 35 คน
1.11 องค์การบริหารส่วนตำบลโป่งเปือย	จำนวน 23 คน
1.12 องค์การบริหารส่วนตำบลบึงกาฬ	จำนวน 31 คน

3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) มี 2 ตัวแปร คือ คุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ได้แก่

3.1.1 สถานภาพการปฏิบัติงานในองค์กร ได้แก่ ผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล

3.1.2 สังกัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล 12 แห่ง

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent variables) ได้แก่ ระดับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล 8 ด้าน ได้แก่

3.2.1 ด้านจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

3.2.2 ด้านรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะ และกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล

3.2.3 ด้านป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

3.2.4 ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.2.5 ด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

3.2.6 ด้านส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

3.2.7 ด้านคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.2.8 ด้านบำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ

วัฒนธรรมอันดี

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย จำนวน 12 แห่ง

2. บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบล

2.1 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองกาฬ จังหวัดหนองคาย

2.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจากการเลือกตั้งหมู่บ้านๆ ละ 2 คน

2.3 พนักงานส่วนตำบล หมายถึง พนักงานผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารงานส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองกาฬ จังหวัดหนองคาย ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าสำนักปลัด หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา หัวหน้าส่วนการศึกษา

3. การบริหารงาน หมายถึง การนำเอาทรัพยากรการบริหารพื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์หรือคน(Man) เงิน(Money) วัสดุอุปกรณ์(Material) และการบริหารจัดการ(Management) มาใช้ในการดำเนินงานให้สำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ และมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารงานส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 67

4. ระดับการบริหารงาน หมายถึง ระดับการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 8 ด้าน ได้แก่ ด้านจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ด้านรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะ และกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล ด้านป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

5. สถานภาพการปฏิบัติงานในองค์กร หมายถึง ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล

6. สังกัด หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองกาฬ จังหวัดหนองคาย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลนาสวรรค์ องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสมบูรณ์ องค์การ

บริหารส่วนตำบลชัยพร องค์การบริหารส่วนตำบลคานาคี องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ
องค์การบริหารส่วนตำบลวิศิษฐ์ องค์การบริหารส่วนตำบลไคสี

องค์การบริหารส่วนตำบลหอคำ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแจ้ง องค์การบริหารส่วน
ตำบลหนองเล็ง องค์การบริหารส่วนตำบลโป่งเปือย และองค์การบริหารส่วนตำบลบึงกาฬ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยในครั้งนี้ จะได้ทราบข้อมูลสารสนเทศที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนและกำหนดนโยบายปฏิบัติงานเพื่อพัฒนางานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY