

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบล่าสุด โดยมีวิวัฒนาการมาจากสภาตำบล เหตุที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาใหม่นั้น เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น จึงได้พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสภาตำบลที่มีอยู่เดิม และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยให้ยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจนถึงฉบับปัจจุบัน ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2546) ปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้นจำนวน 6,620 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 1 : 2549)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลในเขต องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ และสังคม เป็นการจัดตั้งตามหลักการกระจาย อำนาจการปกครอง (Decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับตำบลซึ่งเป็นเขตชนบท อันเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสเรียนรู้การแก้ไขปัญหาและการสนองความต้องการ โดยการเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง หรือที่เรียกกันว่าการ ปกครองตนเอง (Local Self Government) องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ย่อมต้องรู้ถึงปัญหาความเดือดร้อนของ ประชาชน

การดำเนินการกระจายอำนาจการปกครอง ในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุด มีจำนวนมากที่สุดและเป็นองค์กรที่รับผิดชอบ พื้นที่ตำบลหมู่บ้าน อันถือว่าเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองประเทศนั้น อยู่ในความสนใจของหลายฝ่ายทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ นักวิชาการ ตลอดจนประชาชนทั่วไป

โดยคาดหวังว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการภายใต้กฎหมายข้อบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสามารถกำหนดแผนและกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดในพื้นที่รับผิดชอบ ได้อย่างสอดคล้องและตรงความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

แต่ภายหลังจากการมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมาองค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการบริหารงานหลายประการคุณวุฒิ ไชยคำภา อ้างถึงใน สถาบันดำรงราชานุภาพ. 2542 : 3-5)

1. ขาดงบประมาณในการบริหารงาน ทั้งนี้เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กำหนดด้านรายได้ไว้เพียงอย่างเดียว

กล่าวคือ พิจารณาจากสภาตำบลที่มีรายได้ย้อนหลัง 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ที่มีพื้นที่ชนบทห่างไกลมีรายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ข้างต้น

2. ขาดความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ ผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งที่มาจากฝ่ายการเมือง คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและในส่วนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการประจำส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ ขาดความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเอง ขาดความเข้าใจในเรื่องกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการ

3. ปัญหาความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล นับตั้งแต่ได้รับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ปรากฏว่าข่าวความขัดแย้งในการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เสมอ เช่น

3.1 ความขัดแย้งระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะทำหน้าที่ประธานการประชุมในการประชุมสภา ประธานสภาบางคนปฏิบัติงานเหมือนกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และการขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ เป็นต้น

3.2 ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาและผู้บริหาร เช่น สมาชิกสภาบางคนปฏิบัติตนเหมือนเป็นผู้บริหาร กล่าวหาผู้บริหารว่าทุจริต ในขณะที่ผู้บริหารก็เห็นว่าสมาชิกสภาเข้ามาก้าวก่ายการบริหารงานของตน

3.3 ความขัดแย้งระหว่างผู้บริหาร สมาชิกสภา และพนักงานส่วนตำบล เช่น ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาบางคนใช้อำนาจอิทธิพลในการบริหารงานและไม่พอใจพนักงานส่วนตำบลที่ไม่ยอมปฏิบัติตามความต้องการของตน หรือพนักงานส่วนตำบลบางคนมีอิทธิพลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. ปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบ ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อ การบริหารงานตามภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างยิ่ง จากการสำรวจ ข่าวสารการร้องเรียนจากสื่อมวลชนและการร้องเรียนไปยังกรมการปกครอง พบว่า ผู้บริหาร ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดคุณธรรมและความซื่อสัตย์ปฏิบัติงาน ไม่ถูกต้อง ตามระเบียบหรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ จนมีการร้องเรียนจากกลุ่ม องค์กรต่าง ๆ และประชาชนไปยังอำเภอ จังหวัดและส่วนกลาง (คุณาวุฒิ ไชยคำภา อ้างถึง ใน สถาบันดำรงราชานุภาพ. 2542 : 3-5)

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาว่าการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับใด เพื่อจะได้เป็นประโยชน์ในการนำ ไปจัดจ้ยพื้นฐานในการบริหารงานตามบทบาทหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล อัน ได้แก่ การบริหารงานบุคลากรการบริหารงบประมาณ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงาน วัสดุอุปกรณ์ การให้บริการประชาชนและจริยธรรมของบุคลากร อีกทั้งยังเป็นการประมวล ปัญหาความต้องการของประชาชนมานำเสนอและเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ทบทวนการ ปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของตนสนองต่อความต้องการของประชาชน และการศึกษาการ ปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคามในครั้งนี่จะเป็นองค์ ความรู้ให้ทราบถึงปัญหาและการปฏิบัติงานเพื่อนำไปปรับปรุงใช้กับหน่วยงานต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานตามบทบาทของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด มหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดมหาสารคาม ระหว่าง ประสบการณ์การทำงาน และระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการดำเนินงานตามบทบาทของปลัดองค์การบริหารส่วน ตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม

สมมติฐานการวิจัย

1. การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง
2. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประสบการณ์ทำงาน และระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน มีการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรฐานตำแหน่งและลักษณะงานนักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสามารถสรุปบทบาทหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ด้าน ดังนี้ (ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล : 2545)

- 1.1 ด้านการปฏิบัติตามนโยบายของแผนงาน
- 1.2 ด้านการเสนอความเห็นที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่
- 1.3 ด้านการปกครองบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง
- 1.4 ด้านการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 1.5 ด้านความรับผิดชอบงานประจำทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. ด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 131 คน

3. ด้านพื้นที่ของการศึกษา

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 131 แห่ง

4. ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระยะเวลาดำเนินการศึกษาระหว่างวันที่ ตุลาคม – ธันวาคม 2550 รวมทั้งสิ้น 90 วัน

5. ตัวแปรที่ศึกษา

5.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ สถานภาพของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประสิทธิภาพการทำงาน และระดับการศึกษา

5.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วยบทบาท 5 ด้าน

5.2.1 ด้านการปฏิบัติตามนโยบายของแผนงาน

5.2.2 ด้านการเสนอความเห็นเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่

5.2.3 ด้านการปกครองบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง

5.2.4 ด้านการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.2.5 ด้านความรับผิดชอบงานประจำทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดมหาสารคาม

2. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดมหาสารคาม หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งนักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นพนักงานส่วนตำบล โดยได้รับเงินเดือนในหมวดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม

3. บทบาทหน้าที่ หมายถึง บทบาทหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการกระทำหรือการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบตามตำแหน่ง

3.1 การปฏิบัติตามนโยบายของแผนงาน หมายถึง การปฏิบัติงานตามแผนงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้กำหนดให้สอดคล้องกับ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.2 การเสนอความเห็นเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ หมายถึง การให้คำปรึกษา เสนอแนะความคิดเห็นต่อคณะผู้บริหาร หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่

3.3 การปกครองบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง หมายถึง การปกครองบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล ในฐานะเป็นข้าราชการสูงสุดของพนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบล และลูกจ้าง

3.4 การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับงานการเจ้าหน้าที่ การจัดบุคคลเข้าทำงาน การพิจารณาเสนอความชอบเลื่อนขั้นเงินเดือน การพิจารณาเสนอการคัดเลือกหรือการเลื่อนระดับ

3.5 ความรับผิดชอบงานประจำทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การสรุปความเห็น การสรุปรายงาน การดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตการให้ข้อเสนอแนะ การพัฒนาส่งเสริมอาชีพ งานเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

4. ประสบการณ์การทำงาน หมายถึง มีประสบการณ์การทำงานต่ำกว่า 6 ปี ประสบการณ์ในการทำงาน 6-10 ปี และประสบการณ์ในการทำงาน 11 ปี ขึ้นไป ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

5. ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสำเร็จการศึกษาคือ ระดับปริญญาตรี และระดับปริญญาโท

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยเรื่อง ในครั้งนี้ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในด้านการบริหารจัดการปรับปรุงหรือพัฒนาประสิทธิภาพดังนี้

1. ทางปฏิบัติ

ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ

2. ในทางวิชาการ

ผลของการวิจัยจะก่อให้เกิดองค์ความรู้ การค้นพบได้แนวคิดของการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งนอกจากตัวผู้วิจัยเองแล้ว ยังสามารถนำไปปรับใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ และเป็นแนวทางสำหรับผู้ศึกษาวิจัยคนอื่น ๆ ในครั้งต่อไป