

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

หลังจากที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2547 และมีการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 รูปแบบการปกครองของประเทศไทยมีการพัฒนามาโดยตลอด โดยมีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 1 ในปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2547 ซึ่งได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการนำเอาหลักการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นมาใช้ โดยการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2477 มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกและในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ และได้เปลี่ยนชื่อจาก “ระเบียบราชการบริหาร” เป็น “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” โดยกำหนดให้จังหวัดเป็นนิติบุคคล จัดตั้งภาคขึ้น และได้เปลี่ยนแปลงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำเภอ ต่อมาใน พ.ศ. 2515 ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกครั้ง โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยเพิ่มอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไว้กว้างขวางในการกำกับการบริหารราชการแผ่นดินทั่วไป ต่อมาใน พ.ศ. 2534 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่ไม่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารเพียงแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดบางประการ เช่น การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ให้ชัดเจน เพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่างๆ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นี้ มีการแบ่งโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน คือ (หจวณ ชูเพ็ญ, 2546 : 11)

1. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยรัฐบาล หรือรัฐมนตรี มีอำนาจที่กำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ คือ กระทรวง ทบวง กรม

2. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ ราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ที่แบ่งแยกออกไปดำเนินการในพื้นที่ต่างๆ ตามการแบ่งเขตการปกครองประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน ส่วนกลางจึงแต่งตั้งข้าราชการไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ส่วนภูมิภาคนี้จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน แต่ละจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองข้าราชการในจังหวัด และแต่ละอำเภอจะมีนายอำเภอทำหน้าที่เช่นเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ คือ ผู้ที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจหรือหน้าที่และดำเนินการต่างๆ แทนส่วนกลาง และสำหรับตำบล หมู่บ้าน ให้ขึ้นตรงต่อนายอำเภอ ตามการจัดระเบียบบริหารงานตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

3. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การจัดระเบียบบริหารราชการให้ราษฎรมีอำนาจในการปกครองตนเอง ตัดสินใจเลือกผู้บริหารของตนเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นนั้นๆ ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งจะดำเนินงานตามนโยบายที่แถลงไว้ขณะรณรงค์หาเสียง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงถือหลักการกระจาย (Decentralization) ให้กับประชาชน โดยตรง

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นภายในตำบล ซึ่งแต่เดิมมีสถานะภาพเป็นสภาตำบลที่มีบทบาท และอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นค่อนข้างจำกัด ประกอบกับมีจุดอ่อน คือ การไม่มีงบประมาณและบุคลากรของตนเอง จึงมีผลทำให้การพัฒนาท้องถิ่นในตำบลเป็นไปด้วยความล่าช้าด้วยประสิทธิภาพ ไม่ทันต่อการเติบโตของชุมชนในเขตเมือง ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ เช่น เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา (กรมการปกครอง, 2539 : 8) ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายเพื่อให้การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในระดับพื้นฐาน คือ “ตำบล” เพื่อเป็นการสร้างรากฐานของระบอบ-ประชาธิปไตยให้มั่นคง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานระดับตำบลและเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานในระดับตำบลให้เกิดความคล่องตัว รวมทั้งสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีทรัพยากรในการบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณหรือบุคลากรเป็นของตนเองอย่างเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง จึงได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ การดำเนินการกระจายอำนาจลงสู่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปธรรมมากขึ้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งมี

เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ที่มีอยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกล มีรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ข้างต้น

2. ขาดความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ ผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งที่มาจากฝ่ายการเมือง คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และในสวนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการประจำส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ ขาดความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเอง ขาดความเข้าใจเรื่องกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและหนังสือสั่งการ

3. ปัญหาความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลนับตั้งแต่ได้รับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ปรากฏข่าวความขัดแย้งในการบริหารงานด้านต่างๆ ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เสมอ เช่น

3.1 ความขัดแย้งระหว่างประธานกรรมการบริหารและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ประธานกรรมการบริหาร จะทำหน้าที่ประธานการประชุมในการประชุมสภา ประธานสภาบางคนปฏิบัติงานเหมือนประธานกรรมการบริหาร และขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์

3.2 ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาและกรรมการบริหาร เช่น สมาชิกสภาบางคนปฏิบัติตนเหมือนกรรมการบริหาร กล่าวหาว่ากรรมการบริหารทุจริต ในขณะที่กรรมการบริหารก็เห็นว่า สมาชิกสภาก้าวล่วงการบริหารงานของตน

3.3 ความขัดแย้งระหว่างกรรมการบริหาร สมาชิกสภาและพนักงานส่วนตำบล เช่น กรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาบางคนใช้อำนาจอิทธิพลในการบริหารงานและไม่พอใจพนักงานส่วนตำบลที่ไม่ยอมปฏิบัติตามความต้องการของตน หรือพนักงานส่วนตำบลบางคนมีอิทธิพลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. ปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบ ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานตามภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างยิ่ง จากการสำรวจข่าวสารการร้องเรียนจากสื่อมวลชน และการร้องเรียนไปยังกรมการปกครอง พบว่า ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดคุณธรรมและความซื่อสัตย์ ปฏิบัติงานไม่ถูกต้องตามระเบียบหรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ จนมีการร้องเรียนจากกลุ่มองค์กรต่างๆ และประชาชนไปยังอำเภอ จังหวัดและส่วนกลาง

นอกจากข้อจำกัดในด้านการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวแล้ว ในด้านการบริหารงาน โยธามีผู้วิจัยไว้หลายคน เช่น ผลงานการศึกษาวิจัย เรื่องความคิดเห็นของ

บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อปัญหาการบริหารงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ของ พรชัย รินทริก (2550 : บทคัดย่อ) พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง จำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมาก 1 ด้าน คือ ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน อยู่ในระดับปานกลาง 3 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการคลังและงบประมาณ และด้านการพัสดุ ผลการศึกษาวิจัยเรื่องการดำเนินงานโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดกาฬสินธุ์ ของอัจฉรา ปฐวีกิจจานุกูล (2547 : บทคัดย่อ) พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน คือ ด้านงบประมาณงานโยธา ด้านการบริหารจัดการงานโยธา มีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านบุคลากร และมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านอุปกรณ์และเครื่องมืองานโยธา และผลการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาในงานโยธาและงานสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ของ สาริต กฤตลักษณ์ (2541 : บทคัดย่อ) พบว่า ปัญหาในงานโยธาและงานสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม มีปัญหาตรงกันทุกด้าน ได้แก่ ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ ปัญหาด้านการบริหารงานและปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล

เนื่องจากงาน โยธาเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกือบทุกด้าน โดยไม่เพียงเฉพาะด้าน โครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับงาน โยธาโดยตรงเท่านั้น ในส่วนของงานโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคายจากรายงานการประชุมสรุปครึ่งปี 2551 ที่หัวหน้าฝ่ายโยธาและเจ้าหน้าที่ฝ่ายโยธาได้มีการประชุมพบปะหารือ (บันทึกการประชุมของหัวหน้าส่วนโยธา สิงหาคม 2551) มีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาด้านการบริหารงาน โยธาพบว่าโดยภาพรวมยังมีปัญหาทั้ง 4 ด้าน เช่น จำนวนบุคลากรด้าน โยธา มีไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่ปฏิบัติ ด้านงบประมาณยังขาดโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งขาดงบในการซ่อมบำรุงเส้นทางจราจรของประชาชน เครื่องมือทางด้านโยธาไม่ทันสมัยและยังมีความไม่ชัดเจนในนโยบายการบริหารงาน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล จากบันทึกการประชุมดังกล่าวจึงเป็นเรื่องน่าสนใจที่จะมีการศึกษาปัญหาการบริหารงานโยธาของจังหวัดหนองคายเพื่อนำผลการวิจัยไปพิจารณาไปเป็นทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาในการบริหารงาน โยธาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อสนเทศที่ได้จากการวิจัยจะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงาน เพื่อพัฒนา
งานด้านการบริหารงาน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY