

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดครอบคลุมพื้นที่เกือบทั้งประเทศ เริ่มจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2537 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล อันมีการบริหารงานคล้ายกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหารเหมือนคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากราษฎร ผู้มีสิทธิ์ในการเลือกตั้งให้ไปทำหน้าที่ในการบริหารงานอย่างอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การบริหารงานการคลังและงบประมาณการพัสดุ และอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่มอบหมายให้ (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ. 2546 : 2-3)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดว่ารัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น กำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องทำหน้าที่จำเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในหมวด 5 มาตรา 78 และหมวด 9 มาตรา 282 - 290 ซึ่งสรุปได้ว่ารัฐต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

(สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ. 2546 : 7) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักการใหม่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าต้องกำหนดเป็นมาตรฐานกลาง ปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาจังหวัดและประเทศ แต่ต้องมีการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งทั้งการบริหารและการคลัง และร่วมกันปฏิบัติงานได้และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร การแสดงความคิดเห็น การออกเสียงประชามติ และตรวจสอบสอบการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ในหมวด 5 มาตรา 80 มาตรา 85 หมวด 14 มาตรา 281 – 290

(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 : 112 – 116)

ถึงแม้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล จะบริหารงานตามโครงสร้างหน้าที่ โดยมี กฎหมายรองรับ มีการกำหนดวิธีการดำเนินการแนวทางปฏิบัติเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างตรงจุด บริการประชาชนอย่างทั่วถึง แต่จากรายงานประจำปี 2544 ของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงาน การบริหารงบประมาณ เกิดความขัดแย้งในการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล และขัดแย้งในระดับหมู่บ้าน รวมทั้งระเบียบปฏิบัติซึ่งกำหนดโดยส่วนกลางมีขั้นตอนมากทำให้การปฏิบัติงานไม่คล่องตัว ทำให้เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติเกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน (ถวิน พรหมมีเดช. 2547 : 1)

จากผลงานวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ของจังหวัดกาฬสินธุ์” ของสัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : บทคัดย่อ) พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีประสิทธิภาพการบริหารอยู่ในระดับต่ำ 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบำรุงรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดการให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดินที่สาธารณะและกำจัดขยะมูลฝอย และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและผลงานวิจัยเรื่อง “ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์” ของสราวดี ผงศิลป์ (2551 : บทคัดย่อ) พบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก ได้แก่ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านการบริหารจัดการ

ทั้งนี้ การบริหารงานทุกอย่างย่อมมีปัญหาบ้างไม่มากก็น้อย ซึ่งในการแก้ปัญหา พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ยังไม่เจริญ มีการแข่งขันเพื่อเข้ามาสู่ตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารบางแห่งยังไม่วางระบบการทำงาน ไม่วางแผนการปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ ทำให้การบริหารไม่ครอบคลุมทุกด้าน มักให้ความสำคัญในด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าด้านอื่น ๆ ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบที่ทำให้การบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ฉะนั้นบุคคลที่มีบทบาทในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจ ความสามารถ วิธีการ เทคนิค ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ มีการวางแผนก่อนดำเนินการ มีการประสานงานทั้งในและนอกองค์กร มีเทคโนโลยีที่เหมาะสม มีการพัฒนาการเรียนรู้ มีคุณธรรม มีความโปร่งใส สามารถใช้

ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และสามารถพัฒนาองค์กรไปสู่แนวทางการปกครองอย่างแท้จริง

องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม มีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 14 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลเม็กดำ องค์การบริหารส่วนตำบลปะหลาน องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว องค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์เจริญ องค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลลานสะแก องค์การบริหารส่วนตำบลก้ามปู องค์การบริหารส่วนตำบลนาสีนวล องค์การบริหารส่วนตำบลถาวรแอน องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงสะอาด องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเสื่อ องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงชัย องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเตา และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวแก้ว มีพนักงานตำบลรวมทั้งสิ้น 186 คน องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคามแต่ละแห่งต่างมีปัญหาที่แตกต่างกันหรือคล้ายคลึงกัน ซึ่งในที่นี้ผู้ศึกษามุ่งที่จะศึกษาปัญหา 4 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างและระบบงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ ด้านการบริหารงานพัสดุ เพื่อที่จะนำผลที่ได้จากการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและส่งเสริมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

เนื่องจากผู้ศึกษาเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่และปัจจุบันดำรงตำแหน่ง เจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน เป็นพนักงานส่วนตำบลสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลลานสะแก อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ได้ทราบข้อมูลว่าปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เกิดขึ้นจากหลายสาเหตุเช่น งบประมาณไม่เพียงพอ บุคลากรไม่มีความรู้ความสามารถ ผู้บริหารมีอำนาจมาก การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ดังนั้นทำให้ผู้ศึกษาสนใจปัญหา ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัด มหาสารคาม ซึ่งผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ น่าจะเป็นข้อมูลในการแก้ไข ปัญหาการบริหารงาน และเสริมสร้างแนวทางการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคามตามความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลที่มีเพศ ประสบการณ์ทำงานที่แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

สมมติฐานการศึกษา

1. พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี เพศ มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน
2. พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี ประสบการณ์ทำงานต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน

ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาระดับปัญหาการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านโครงสร้างและระบบงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ ด้านการบริหารงานพัสดุ (สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง. 2539.

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร คือบุคลากรที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วน ในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 186 คน (ทะเบียน : ที่ว่าการอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม. 2552)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ผู้ศึกษาได้กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างจากประชากร โดยการหาขนาดกลุ่มตัวอย่าง ตามสูตรของ ทาโรยามานะ (Taro Yanane , 1973 : 727) ดังนี้

จากสูตร

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

เมื่อ n = ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง
 N = จำนวนประชากร
 e = ความคลาดเคลื่อนที่ยอมให้เกิดขึ้น กำหนดที่ร้อยละ .05

แทนค่าในสูตร

$$n = \frac{186}{1 + (186)(.05^2)}$$

$$= \frac{186}{1 + (186 \times .0025)}$$

$$= 126.96$$

คำนวณได้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง = 126.96 เพื่อให้ขนาดกลุ่มตัวอย่างมีความสมบูรณ์มากขึ้น จึงเพิ่มเป็น 127 คน

3. พื้นที่ในการศึกษา ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย

จังหวัดมหาสารคาม

4. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ ประสบการณ์ทำงาน

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอ

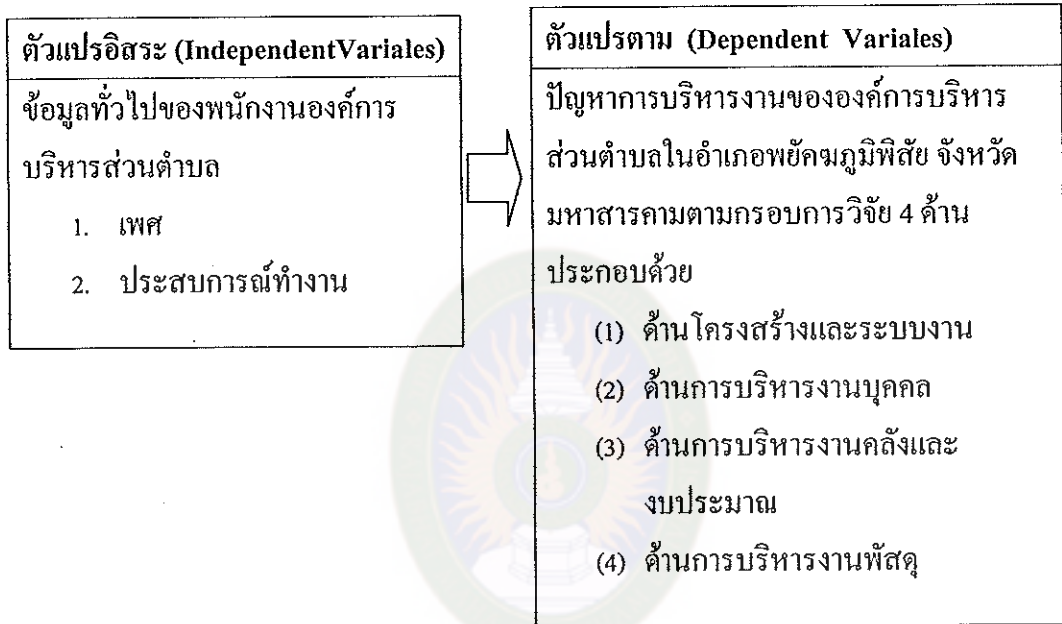
พยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างและระบบงาน

ด้านการบริหารงานบุคคลด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ ด้านการบริหารงานพัสดุ

5. ระยะเวลาในการศึกษา ใช้เวลาในการศึกษาระหว่างเดือน เมษายน – พฤษภาคม 2553

กรอบแนวคิดการศึกษา

จากแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้ปรับมาจากแนวคิดของสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. พนักงานส่วนตำบล หมายถึง บุคลากรซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีตำแหน่งและได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล นักบริหารงานคลัง นักบริหารงานช่าง นักวิชาการศึกษา นักพัฒนาชุมชน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน บุคลากร เจ้าพนักงานธุรการ เจ้าพนักงานการเงิน เจ้าหน้าที่พัสดุ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

2. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

3. ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สิ่งที่เป็นอุปสรรคหรือข้อขัดข้องต่างๆต่อการดำเนินงานทั้ง 4 ด้าน ได้แก่

3.1 ด้านโครงสร้างและระบบงาน หมายถึง ยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับงานสารบรรณและขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ ขาดแคลนหนังสือ ระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอยังไม่คล่องตัว เจ้าหน้าที่ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง การจัดเก็บเอกสาร มักกระจัดกระจาย

3.2 ด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึง พนักงานต้องให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานเท่าที่ควรและยังไม่ค่อยเข้าใจในระบบการปฏิบัติงานประจำวัน การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และทักษะในการปฏิบัติงาน พนักงานขาดความตั้งใจในการปฏิบัติงาน พนักงานอุทิศตนในการปฏิบัติงาน การสรรหาบุคคลเป็นไปด้วยความโปร่งใส

3.3 ด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ หมายถึง การทำงบประมาณรายการรายรับและร่างงบประมาณรายจ่ายยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลังการจัดเก็บรายได้และการปฏิบัติตามแผนการจัดเก็บรายได้ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล

3.4 ด้านการบริหารงานพัสดุ หมายถึง การปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย สมาชิกสภาและคณะผู้บริหารอาศัยช่องว่างกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง การปฏิบัติตามอำนาจในการสั่งซื้อหรือการสั่งจ้าง การทำรายการยืมหรือนำพัสดุไปใช้ เจ้าหน้าที่พัสดุพอเพียงต่อการปฏิบัติงาน

ประโยชน์การศึกษา

ข้อเสนอนี้ที่ได้สามารถนำไปใช้ในการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยุหะคีรี จังหวัดมหาสารคาม