

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย มีการแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยรัฐบาล หรือรัฐมนตรีมีอำนาจที่กำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ คือ กระทรวง ทบวง กรม การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ ราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ที่แบ่งแยกออกไปดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ตามการแบ่งเขตการปกครองประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการของประชาชน ในแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน ส่วนกลางจึงแต่งตั้งข้าราชการไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ส่วนภูมิภาคนี้จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน แต่ละจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองข้าราชการในจังหวัด และแต่ละอำเภอจะมีนายอำเภอทำหน้าที่เช่นเดียวกันกับผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ คือ ผู้ที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจหรือหน้าที่และดำเนินการต่างๆ แทนส่วนกลาง ในส่วนของตำบลและหมู่บ้านขึ้นตรงต่อนายอำเภอ ตามการจัดระเบียบบริหารงานในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การจัดระเบียบบริหารราชการให้ราษฎรมีอำนาจในการปกครองตนเอง ตัดสินใจเลือกผู้บริหารของตนเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นนั้นๆ ผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งจะดำเนินงานตามนโยบายที่แถลงไว้ขณะรณรงค์หาเสียง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงอาจได้ถือว่าเป็นหลักการกระจาย อำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง (ทวณ ชูเพ็ญ. 2546 : 11)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นหน่วยการปกครองขึ้นเพื่อฐานของรัฐบาล ที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2537 (มาตรา 40) โดยการยกฐานะจากสภาตำบลที่มีรายได้ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท โดยไม่รวมเงินอุดหนุน และในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

(มาตรา 47) ได้ยกฐานะให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (กรมการปกครอง. 2539 : 137-138)

องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดำเนินงานทั้งในด้านการพัฒนาตำบลและภารกิจที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย กล่าวคือ มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และ มาตรา 67 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำ 9 ประการ ได้แก่ จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร (ชวงค์ ฉายบุตร. 2539 : 145)

อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่าการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนภายในเขตรับผิดชอบและงานด้านโยธาเป็นก็ถือเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกือบทุกด้านซึ่งไม่เพียงเฉพาะด้าน โครงสร้างพื้นฐานอย่างที่หลายคนเข้าใจเท่านั้น

การดำเนินงานด้าน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคามจากรายงานการประชุมสรุปครึ่งปีงบประมาณ 2553 ที่หัวหน้าฝ่ายโยธาและเจ้าหน้าที่ฝ่ายโยธาได้มีการประชุมพบปะหารือ ในการประชุมดังกล่าวได้มีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านโยธาหลายประการ โดยสรุปพบว่าการดำเนินงานด้านโยธาโดยรวมยังมีปัญหาอยู่ 4 ด้าน ได้แก่ ปัญหาจำนวนบุคลากรด้านโยธามีไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่ปฏิบัติ ในเรื่องของงบประมาณยังขาดอยู่อีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งขาดงบประมาณในการซ่อมบำรุงเส้นทาง การสัญจรของประชาชน เครื่องมือทางด้านงานโยธาไม่ทันสมัย และองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งผู้บริหารไม่มีความชัดเจนในนโยบายการบริหารงานโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคาม. 2553 : 25)

จากเหตุผลดังกล่าวผู้ศึกษาซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานด้าน โยธา จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการดำเนินงานด้าน โยธาขององค์การองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนการดำเนินงาน ด้าน โยธาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าต่อไป

## วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานด้าน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานด้าน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคามตาม ความคิดเห็นของบุคลากรที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้าน โยธา ที่มีคุณลักษณะด้านตำแหน่ง อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการดำเนินงานด้าน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม

## สมมติฐานการศึกษา

1. การดำเนินงานด้าน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคามอยู่ในระดับปานกลาง
2. บุคลากรที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้าน โยธา ที่มีคุณลักษณะด้านตำแหน่ง อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานด้าน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

## ขอบเขตของการศึกษา

### 1. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

#### 1.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ บุคลากรที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้าน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล 4 ตำแหน่ง คือ นายกองการบริหาร

ส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วน โยธา สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม 123 แห่ง จำนวน 492 คน

## 1.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการดำเนินงานด้าน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล 4 ตำแหน่ง คือ นายกององค์การบริหาร ส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วน โยธาโดยใช้ สูตรการคำนวณของยามานะ (Yamane, 1973 : 727) ได้กลุ่มตัวอย่าง สังกัดองค์การบริหาร ส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม 95 แห่ง จำนวน 380 คน

## 2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาการดำเนินงานด้าน โยธาขององค์การบริหารส่วน ตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคามตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 รวม 4 ด้าน ได้แก่

- 2.1 ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน
- 2.2 ด้านการบริหารงานบุคคล
- 2.3 ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ
- 2.4 ด้านการบริหารพัสดุ

## 3. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม

## 4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาในการศึกษา คือ ระหว่างเดือนมกราคม – มีนาคม 2554

## 5. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

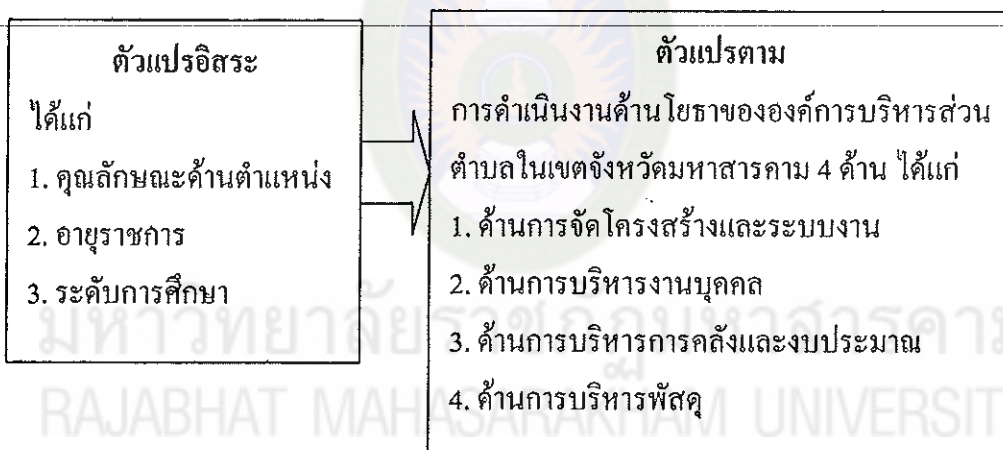
5.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่ คุณลักษณะด้านตำแหน่ง อายุ และระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ปลัด องค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วน โยธาขององค์การบริหารส่วน ตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม

5.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) ได้แก่ การดำเนินงานด้าน โยธาของ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม 4 ด้าน ได้แก่

- 5.2.1 ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน
- 5.2.2 ด้านการบริหารงานบุคคล
- 5.2.3 ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ
- 5.2.4 ด้านการบริหารพัสดุ

### กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาการดำเนินงาน ด้าน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้สรุปเป็น กรอบแนวคิด ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

## นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2547 ในการศึกษา ครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ข้าราชการการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2546 ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานทั่วไปของหน่วยงาน ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม

หัวหน้าส่วนการคลังองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงาน ในการศึกษา ครั้งนี้ หมายถึง หัวหน้าส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม

หัวหน้าส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการควบคุมการก่อสร้างสาธารณูปโภคของหน่วยงาน ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง หัวหน้าส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม

ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นการแสดงทัศนคติ ความคิดเห็นอาจเกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ของผู้แสดงความคิดเห็นซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนกับบุคคลอื่น และอาจจะผิดหรือถูกก็ได้ ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง ความคิดเห็นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนโยธาที่มีต่อการดำเนินงานด้าน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคามตาม

การดำเนินงานด้านโยธา หมายถึง การปฏิบัติงานในสายงาน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 4 ด้าน ได้แก่

1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน หมายถึง ผู้บริหารมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับงานโยธาไว้ชัดเจน มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินงานโยธา มีการประสานงานกับส่วนราชการอื่นเกี่ยวกับการดำเนินงานโยธา มีการสำรวจสภาพปัจจุบันของพื้นที่ก่อนการวางแผนงาน มีการประชุมเชิงปฏิบัติการก่อนกำหนดแผนงาน เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงาน ได้แสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติงาน มีการตรวจรับงานในรูปของคณะกรรมการ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

2. ด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึง การบรรจุแต่งตั้งบุคลากรเป็นไปตามระเบียบของทางราชการ มีการจัดอบรมบุคลากรก่อนลงมือปฏิบัติงาน มีการจัดบุคลากรที่เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ มีการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของบุคลากร มีการพัฒนาความชำนาญของบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ มีการส่งเสริมให้การทำงานเป็นทีม มีการสนับสนุนการศึกษาดูงานนอกสถานที่

3. ด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ หมายถึง มีการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับแผนงาน มีการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจรับงาน มีการประมูลงานอย่างเปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

4. ด้านการบริหารพัสดุ หมายถึง มีการจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมืออย่างเหมาะสมและเพียงพอ มีเครื่องมือที่ทันสมัย มีอุปกรณ์และเครื่องมืออยู่ในสภาพดีพร้อมใช้งาน มีการจัดสถานที่ในการเก็บรักษาอุปกรณ์และเครื่องมืออย่างเหมาะสมและเป็นระเบียบ มีการจัดห้องทำงานของแต่ละฝ่ายที่เหมาะสม มีการป้องกันการทุจริตและแสวงหาผลประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้าง

## ประโยชน์การศึกษา

ข้อสนเทศที่ได้จากการศึกษานี้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนางานด้านโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดมหาสารคามให้ดียิ่งขึ้นต่อไป