

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นภายในตำบล ซึ่งแต่เดิมมีสภาพเป็นสภาตำบลที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นค่อนข้างจำกัด ประกอบกับมีจุดอ่อน คือการไม่มีงบประมาณและบุคลากรเป็นของตนเอง จึงมีผลทำให้การพัฒนาท้องถิ่นในตำบลเป็นไปด้วยความล่าช้าด้วยประสิทธิภาพไม่ทันต่อการเติบโตของชุมชนในเขตเมือง ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ เช่น เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายในการที่จะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในระดับพื้นฐาน คือ “ตำบล” เพื่อเป็นการสร้างรากฐานของระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารงานระดับตำบลและเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานในระดับตำบลให้เกิดความคล่องตัว รวมทั้งสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีทรัพยากรในการบริหารงานไม่ว่าจะเป็นการมีงบประมาณ หรือบุคลากรเป็นของตนเองอย่างพอเพียงที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง จึงได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นทั่วประเทศ (กรมการปกครอง. 2539 : 8)

องค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุข ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบล เมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2539 อยู่ทางทิศตะวันตกของอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม มีพื้นที่ทั้งหมด 51 ตารางกิโลเมตร มีลักษณะของภูมิประเทศเป็นที่ราบ ไม่มีภูเขา หรือแหล่งน้ำธรรมชาติไหลผ่าน มีเขตการปกครอง จำนวน 24 หมู่บ้าน จำนวนครัวเรือน 2,409 ครัวเรือน มีประชากรทั้งสิ้น 10,081 คน สภาพทางเศรษฐกิจ และอาชีพของประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนาเป็นหลัก มีรายได้จากการประกอบอาชีพเสริมในครัวเรือน และเป็นกลุ่มอาชีพต่าง ๆ องค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุข มีบุคลากรทั้งสิ้น 36 คน แต่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานพัฒนาหลายหมู่บ้าน

นับแต่มีการประกาศยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมกันทั่วประเทศ ครั้งแรกเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่าขณะนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการยกฐานะก็ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่มาเป็นระยะเวลาพอสมควร

ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือได้ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารราชการในรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจากรูปแบบเดิมเป็นรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและอยู่ในความสนใจของบุคคลหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ นักวิชาการ ภาคเอกชน ตลอดจนประชาชนทั่วไปด้วยความคาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นเวทีที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง แต่ก็มีบุคคลอีกหลายฝ่ายที่ได้ตั้งข้อสงสัยว่าการปกครองในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวจะสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้มากหรือน้อยกว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมหรือไม่เพียงใด

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ต้องพัฒนาตำบลทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ประเพณี และรวมถึงการรักษาสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กฎหมายได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดูแลความทุกข์สุขของประชาชนในหมู่บ้านและตำบล โดยได้วางขอบเขตอำนาจความรับผิดชอบการบริหารการจัดการองค์กรไว้อย่างมากมายทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดและรับรู้ปัญหาของประชาชนได้มากที่สุด เพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของแต่ละหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้านนั้น ๆ เป็นผู้นำเสนอปัญหาจากการประชุมของประชามในหมู่บ้านแบบมีส่วนร่วมแล้วนำเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น เข้าสู่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อวางแผนพัฒนาและศึกษาวิธีในการแก้ไขปัญหาที่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วมคือ ร่วมคิด ร่วมจัดทำแผนร่วมกัน ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามผลและประเมินผล ร่วมรับผลประโยชน์ (โกวิทย์ พวงงาม, 2544 : 28)

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีบทบาทหน้าที่ในการเข้าประชุมสภาตามกำหนดสมัย ทำหน้าที่ในการเลือกบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบล ลงมติการกำหนดประชุมสภาในแต่ละครั้ง วางแผนพัฒนาตำบลและเป็นผู้ให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์พัฒนา แผนพัฒนาสามปี พิจารณาเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เสนอร่างข้อบัญญัติตำบล และพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล ตั้งกระตุ้ถาม ยื่นบัญชีและการอภิปรายในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอแนะแนวทางการบริหารให้แก่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตรวจสอบการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นได้ว่าบทบาทหน้าที่อำนาจหน้าที่และการกระทำหน้าที่ของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นผู้กำหนดแนวทางการพัฒนา และการควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร คือ ผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นได้ว่า ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่อันสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ แต่ภาพรวมในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลต้องพบกับปัญหา ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการประชาชน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดความสามารถ ขาดความสามัคคี ขาดการประสานงานที่ดี และขาดการประชาสัมพันธ์ จึงส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นขาดจิตสำนึกในการปกครองตนเอง และขาดความศรัทธาต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นจากการขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ขาดความรู้ และประสบการณ์ทางการบริหาร ซึ่งในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เป็นไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่ไม่ตรงกับการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชน การจัดทำโครงการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยวิธีตกลงราคา ตลอดจนการควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขาดการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่มีศักยภาพอย่างแท้จริง ดังนั้น การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นอย่างไร จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการศึกษาถึงการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และความคาดหวังของชุมชนสังคมต่อไป

### คำถามการศึกษา

1. การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุข อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับใด
2. การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุข อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามขนาดของหมู่บ้าน แตกต่างกันหรือไม่

3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุข อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม เป็นเช่นใด .

### วัตถุประสงค์การศึกษา

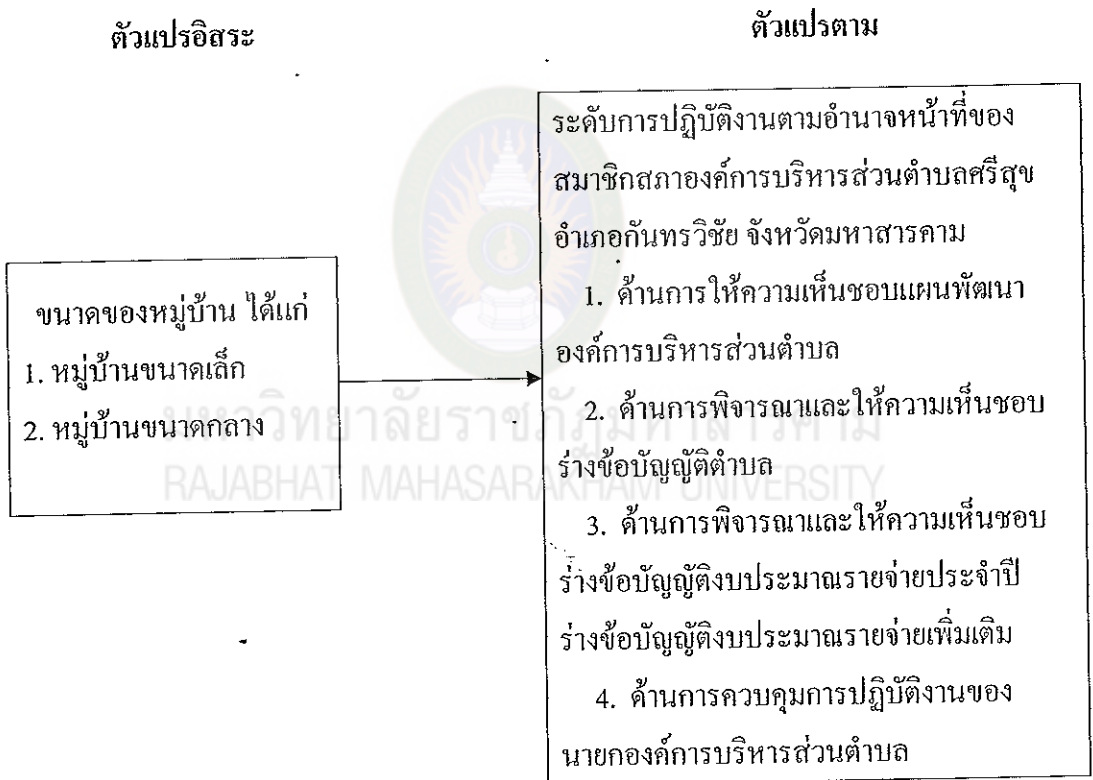
1. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุข อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุข อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามขนาดหมู่บ้าน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุข อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

### ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านพื้นที่  
องค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุข อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม
2. ขอบเขตด้านประชากร  
ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุข อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ชุดปัจจุบัน จำนวน 48 คน โดยใช้ศึกษาทั้งหมด
3. ขอบเขตด้านเนื้อหา  
ศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุข อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 4 ด้าน
  - 3.1 ด้านการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล
  - 3.2 ด้านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล
  - 3.3 ด้านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
  - 3.4 ด้านการควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
4. ขอบเขตด้านระยะเวลา  
ภาคเรียนที่ 2/2556

## กรอบแนวคิดการศึกษา

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 มาตรา 46 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล ด้านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และด้านการควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุข อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 48 คน



2. การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (เป็นกฎหมายของท้องถิ่น) ออกมาใช้ในการดูแลสวัสดิการ ตลอดจน “ทุกข์” “สุข” ของประชาชนรวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นจึงต้อง เป็นผู้ยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตยที่ต้องเผยแพร่และปลูกฝังแนวคิดประชาธิปไตยไปยังประชาชนในตำบล

3. ขนาดของหมู่บ้าน หมายถึง จำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรของหมู่บ้านหรือชุมชนที่ได้จัดสรรงบประมาณตาม โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ดังนี้

3.1 หมู่บ้านขนาดเล็ก (S) หมายถึง หมู่บ้านและชุมชนที่มีประชากรไม่เกิน 500 คน

3.2 หมู่บ้านขนาดกลาง (M) หมายถึง หมู่บ้านและชุมชนที่มีประชากรตั้งแต่ 501 คนขึ้นไป

4. การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การกิจ หรือหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 มีหน้าที่ 4 ด้าน ประกอบด้วย

4.1 ด้านการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ในการสำรวจและรับทราบปัญหาความต้องการของประชาชน ประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน นำปัญหาความต้องการของประชาชนในหมู่บ้าน มาประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนา หาข้อมูลประกอบการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและชุมชน และติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

4.2 ด้านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาเห็นชอบร่างข้อบัญญัติต่างๆ พิจารณาความสอดคล้องกับปัญหาของประชาชนในพื้นที่ ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติอย่างละเอียดก่อน ให้ความเห็นชอบและตรวจสอบ การตีตราประกาศข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนได้รับทราบ

4.3 ด้านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ นำปัญหาของประชาชนมาประกอบการพิจารณา โดยเสนอขอบัญญัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย อภิปรายร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้ที่ประชุม

ทราบ ตรวจสอบและจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาตำบล และประกาศข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ประชาชนทราบ

4.4 ด้านการควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งกระทู้ถามผู้บริหาร เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้บริหาร ทุกครั้งที่มีการประชุม ติดตามการดำเนินการคณะกรรมการสอบราคาและประกวดราคา และ กรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง การตีประกาศข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้ประชาชนทราบ

### ประโยชน์การศึกษา

ผลการศึกษาครั้งนี้ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุข อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY