

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองของไทย ซึ่งทำหน้าที่ให้บริการและอยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดองค์กรหนึ่ง โดยมีรูปแบบการดำเนินงานให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากที่สุด (locally self-government) ผ่านการเลือกตั้งสมาชิกของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบเขตพื้นที่ที่กำหนด โดยมีกฎหมายรองรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากร และการให้บริการประชาชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้และทรัพยากรจากการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ตลอดจนได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการทำงานภายใต้กรอบกฎหมายและนโยบายของชาติ มีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ตรวจสอบและคานอำนาจกัน นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐบาล ดำเนินงานภายใต้การกำกับของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 46) หลังจากได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อปรับโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐให้อยู่ในกลุ่มที่เหมาะสม เป็นองค์กรตามภารกิจ (Agenda Based Organization) โดยกระทรวงมหาดไทย มีการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ ตามหลักการปกครองตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จึงอยู่ในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น, 2545 : 1)

ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยสมัยปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างไปจากเดิมมาก เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยได้นำระบบการจักระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ได้ยุบเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326

พ.ศ. 2515 ก็เพราะได้พิจารณาเห็นว่า สภาตำบลเป็นหน่วยการปกครองระดับพื้นฐาน หากการปกครองพื้นฐานไม่มั่นคงแล้ว จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปกครองส่วนภูมิภาคอื่น อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าและการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 60)

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้เปลี่ยนรูปแบบสภาตำบลเสียใหม่ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อสภาตำบลมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทหรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ให้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล(มาตรา 95)(ธนศวี เจริญเมือง. 2539: 25)

ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการและอาจดำเนินการไว้อย่างกว้างขวาง และในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลอาศัยงบประมาณและรายได้จาก 3 แหล่งด้วยกัน (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2538 : 21-22) แหล่งที่หนึ่งได้จากองค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองจากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับต่างๆ และรายได้จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภค และการพาณิชย์ แหล่งที่สองเป็นรายได้ที่หน่วยงานอื่นมีหน้าที่จัดเก็บเพิ่มให้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษียรถยนต์ และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน และการจัดเก็บหรือแบ่งให้จากการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ จากอากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อากรประมง ค่าภาคหลวงไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าจดทะเบียนและนิติกรรมที่ดิน และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ แหล่งที่สามเป็นรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลจัดสรรให้ (ธนศวี เจริญเมือง. 2539 : 42)

จะเห็นว่างบประมาณและรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะนำไปใช้ดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่นั้นมาจากหลายแหล่งและหลายประเภท และเมื่อพิจารณาจากคู่มือพนักงานส่วนตำบล (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2538 : 82) กำหนดเกณฑ์พิจารณาระดับขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ 5 ชั้นด้วยกัน คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นที่ 1 มีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป ชั้นที่ 2 มีรายได้ 12-20 ล้านบาท ชั้นที่ 3 มีรายได้ 6-12 ล้านบาท ชั้นที่ 4 มีรายได้ 3-6 ล้านบาท และชั้นที่ 5 มีรายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท ซึ่งเป็นรายได้ที่มากพอสมควร และจากการพิจารณาข้อมูลสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี 2540 (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2538 : 39-40) ซึ่งรายได้จากแหล่งต่างๆ ดังที่กล่าวมานี้ล้วนมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะกลับลงไปสู่ประชาชนในพื้นที่โดยผ่านการดำเนินโครงการในรูปแบบต่างๆ

จากภารกิจและความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวนี้ การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องมีกระบวนการบริหารและพฤติกรรมการบริหารให้มีสมรรถนะหรือความสามารถที่จะรองรับนโยบาย แผนและแผนงาน โครงการหรือกิจกรรม (ดิน ปรัชญพฤทธ์. 2535 : 8) ซึ่งจะช่วยให้สามารถเพิ่มพูนสมรรถนะหรือความสามารถของระบบบริหารเพื่อรองรับปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการสร้างความก้าวหน้าและการพัฒนาให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่จะต้องอาศัยความร่วมมือกันของบุคคลฝ่ายต่างๆ เพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมายโดยการแบ่งงานกันทำตามหน้าที่และสายงาน ซึ่งโดยปกติองค์การจะประกอบด้วย กำลังคน (Manpower) โครงสร้างและระบบงาน (Structure) วิทยาการและเทคโนโลยี (Technology) ในแง่โครงสร้างหรือระบบงานขององค์การจะแสดงให้เห็นกิจกรรมต่างๆ ขององค์การ ช่วยให้เห็นความสัมพันธ์และกรอบงานหรือความรับผิดชอบของงานที่จะต้องปฏิบัติ (Framework) และช่วยกระตุ้นเตือน (Motivation) ให้สมาชิกในองค์การทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (French and Bell. 1995 : 236 อ้างใน ดิน ปรัชญพฤทธ์. 2535 : 12)

บุคลากรที่เป็นกำลังหลักที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากหมู่บ้านต่างๆ ในตำบล หมู่บ้านละ 2 คน และพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลนั้น เนื่องจากเป็นภารกิจตามกรอบของกฎหมายที่มีระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน คล้ายคลึงกับหน่วยงานราชการอื่นๆ อยู่แล้ว การปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลจึงมักไม่ค่อยมีปัญหาหรือมีความเข้าใจสับสนในด้านบทบาทหน้าที่มากนัก ซึ่งตรงกันข้ามกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากหลากหลายอาชีพ มีระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน มีระดับความรู้ความเข้าใจต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน จึงทำให้ทัศนคติ ความคิดเห็น และแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันไป

ดังนั้นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะจะทำให้ทราบว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่อยู่ในระดับใด มีบทบาทด้านใดบ้างที่ยังเข้าใจไม่ชัดเจน อันจะทำให้สามารถนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือการเพิ่มระดับความรู้ความเข้าใจต่อบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะทำให้การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อเปรียบเทียบการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์
3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์

ปัญหาที่ต้องการทราบจากการวิจัย

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตามเพศ กลุ่มอายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่และระยะเวลาการปฏิบัติงาน มีการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ อยู่ในระดับใด
2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์ ระหว่างเพศ กลุ่มอายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่และระยะเวลาการปฏิบัติงาน มีการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันหรือไม่
3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไรบ้าง

สมมติฐานการวิจัย

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีกลุ่มอายุแตกต่างกัน มีระดับการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน
2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการศึกษาแตกต่างกัน มีระดับการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน
3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสถานภาพสมรสแตกต่างกัน มีระดับการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน
4. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นสมาชิกสภาเพียงอย่างเดียวกับที่เป็นทั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน
5. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระยะเวลาในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน มีระดับการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

ขอบเขตของการวิจัย Rajabhat Mahasarakham University

1. ขอบเขตด้านพื้นที่
การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์
2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
 - 2.1 ประชากร ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์ ในองค์การบริหารส่วนตำบล 129 แห่ง จำนวนรวมทั้งสิ้น 2,713 คน
 - 2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 349 คน โดยใช้สูตร Yamanae (1867) ซึ่งได้มาโดยการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) (บุญชม ศรีสะอาด, 2535 : 36)

3. ขอบเขตด้านเนื้อหาที่ใช้ศึกษา

เป็นการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
ใน 2 ด้านคือ

3.1 บทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) จำนวน 3 ด้าน คือ

3.1.1 บทบาทการควบคุมฝ่ายบริหารโดยใช้แผนพัฒนาตำบลเป็นเครื่องมือ

3.1.2 บทบาทในการพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณ

3.1.3 บทบาทในการควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร

3.2 บทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนแบบพึ่งตนเองและการช่วยเหลือ
ประชาชนในภาวะเศรษฐกิจถดถอย ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (หนังสือ
กระทรวงมหาดไทย คำนวณที่ มท 0318/ว 2719 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2540 และหนังสือ
กระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0318/ว 376 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2541) จำนวน 6 ด้านคือ

3.2.1 บทบาทในการส่งเสริมอาชีพและรายได้

3.2.2 บทบาทในการส่งเสริมสถาบันครอบครัวให้มีความมั่นคง

3.2.3 บทบาทในการสงเคราะห์และช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส

3.2.4 บทบาทในการดูแลความสงบเรียบร้อย

3.2.5 บทบาทในการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม

3.2.6 บทบาทในการส่งเสริมการพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

4. ขอบเขตด้านตัวแปร

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ กลุ่มอายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่
และระยะเวลาการปฏิบัติงาน

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ค่านิยมศัพท์เฉพาะ

1. บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การกิจหรือหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับมอบหมายจากองค์การบริหารส่วนตำบล มีระเบียบ คำสั่ง กฎหมาย กำหนดไว้และตามบุคลิกภาพของแต่ละคนในขอบเขตที่ถูกต้อง

2. บทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร หมายถึง การกิจหรือหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในการควบคุมฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ปฏิบัติตามระเบียบ คำสั่งและกฎหมายที่กำหนด

3. บทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนแบบพึ่งตนเองและการช่วยเหลือประชาชนในภาวะเศรษฐกิจถดถอย หมายถึง การกิจหรือหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในการช่วยเหลือประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนแบบพึ่งตนเองและการช่วยเหลือประชาชนในภาวะเศรษฐกิจถดถอย โดยแบ่งออกเป็น 6 ด้าน คือ 1. การส่งเสริมอาชีพและรายได้ 2. การส่งเสริมสถาบันครอบครัวให้มีความมั่นคง 3. การสงเคราะห์และช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส 4. การดูแลความสงบเรียบร้อย 5. การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม และ 6. การส่งเสริมการพัฒนาด้านทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

5. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

6. คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง คณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย คณะผู้บริหาร มีที่มาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบระดับการรับรู้บทบาท ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์
2. ได้ทราบความแตกต่างระหว่างการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์
3. สามารถนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปเป็นแนวทางในการจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในด้านการรับรู้และปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องกับระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และตรงตามความต้องการของประชาชน



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Rajabhat Mahasarakham University