

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยนั้น ได้ยึดหลักการบริหารอยู่ 3 ด้านด้วยกันได้แก่ การรวมอำนาจ หมายถึงการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม การแบ่งอำนาจ หมายถึง การแบ่งมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางเรื่องให้เขตการปกครอง เช่น จังหวัด อำเภอ โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางเป็นผู้ปฏิบัติ ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาจากส่วนกลาง และหลักการสุดท้ายคือ หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางมอบหมายอำนาจหน้าที่บางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่ที่สามารถปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายกำหนด

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อ พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้เลือกที่จะนำหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้งสามหลักการนี้มาผสมผสานกันเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในประเทศชาติมากที่สุด ได้มีการแบ่งราชการแผ่นดินออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละส่วนมีความจำเป็นและมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนตามขอบเขตอำนาจที่มีอยู่และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลง (สวาท ศิริโกมุท. 2547 : 1)

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย ได้มีวิวัฒนาการมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน และได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปกครองไทยมาตลอด นับตั้งแต่จอมพลถนอม กิตติขจรเป็นนายกรัฐมนตรี ได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสม โดยมีเหตุผลว่า หากการปกครองชั้นพื้นฐานในตำบล ไม่นั่นคงและไม่เหมาะสมแล้วก็จะมีผลกระทบต่อ การปกครองของประเทศโดยรวม จะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

ซึ่งมีการจัดระเบียบบริหารส่วนตำบลเพียงรูปเดียว เรียกว่า “สภาตำบล” ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการสภาตำบล ประกอบด้วยกำนันท้องที่เป็นประธานผู้ใหญ่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบล มีที่ปรึกษาหนึ่งคน ซึ่งรายอำเภอคัดเลือกจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องถื่นแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง และเลขานุการสภาตำบลหนึ่งคนโดยนายอำเภอคัดเลือกจากครูประชาบาลในตำบลนั้นแล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแต่งตั้ง (สุเทพ เหนือโพธิ์ทอง, 2550 : 2)

ต่อมารัฐบาลที่นำโดยนายชวนหลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายด้านการเมือง การปกครองที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมกันแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 802/2535 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อศึกษาปรับปรุงระบบบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น และในเวลาต่อมารัฐบาลได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 26/2535 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารราชการปกครองท้องถิ่น เพื่อพิจารณาปรับปรุงสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 พบว่า สภาตำบลได้จัดตั้งมาเป็นระยะเวลาเกินกว่า 20 ปี ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน ทำให้ในเวลาต่อมาเกิดการยกเลิกสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 ทั้งหมด และให้กระทรวงมหาดไทยยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา 3 ปี ติดต่อกัน เหลือไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล (ชานาญ ยูวบูรณ์, 2540 : 14)

องค์การบริหารส่วนตำบล ที่จัดตั้งขึ้นนอกจากกฎหมายกำหนดฐานะให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วยังกระจายอำนาจหน้าที่ให้มากกว่าสภาตำบลเดิมมาก โดยกำหนดให้มีหน้าที่หลักในการพัฒนาตำบล ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบังคับให้ทำรวมทั้งอาจจัดทำหน้าที่อื่น ได้อีก สามารถระดมข้อบังคับใช้บังคับในตำบล และดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ด้วยตนเองอย่างมีอิสระ มีการจัดโครงสร้างการปกครองออกเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ประกอบด้วยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน นับเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง และการบริหารงานพัฒนาชนบทอย่างเต็มที่ โดยมุ่งหวังว่าสิ่งนี้ย่อมเป็นปัจจัย

นำไปสู่การเพิ่มพูนประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (เกรียงศักดิ์  
 ตันนะตะนัย. 2543 : 3)

นอกจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้  
 กำหนดอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล แล้ว ยังมีพระราชบัญญัติ  
 กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542  
 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 เป็นต้นมา โดยแผนการกระจายอำนาจได้  
 กำหนดภารกิจหน้าที่ที่ความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อย ๆ

ด้วยการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของ  
 รัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี พ.ศ. 2549 รวมถึงมีการโอนกิจกรรม/งานต่าง ๆ  
 ของส่วนภูมิภาคลงสู่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมี  
 พื้นที่ครอบคลุมทั่วประเทศมากที่สุดในบรรดาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ  
 ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้  
 ทันต่อความเปลี่ยนแปลงโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา ผู้วิจัยในฐานะ  
 ผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย ซึ่งเป็นอำเภอหนึ่งของ  
 จังหวัดมหาสารคาม โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ รวมทั้งสิ้น 10 แห่ง  
 ผู้วิจัยได้ตระหนักถึงความสำคัญในการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหาร  
 ส่วนตำบล ที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์การ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบ  
 ถึงการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าที่ผ่านมาเป็นอย่างไร มีข้อดี ข้อเสีย  
 อย่างไร ทั้งนี้เสียงสะท้อนกลับที่ดีที่สุดคือ ประชาชน ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะสำรวจ  
 ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมะค่าอำเภอ  
 กันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ว่าในระยะเวลาที่ผ่านมา มีการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่มาก  
 น้อยเพียงใดบ้าง โดยได้กำหนดแนวทางในการสำรวจความคิดเห็นไว้ 8 ด้าน ตามอำนาจ  
 หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องทำ และข้อมูลที่ได้จะเป็นประโยชน์ใน  
 การปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมะค่าให้มีประสิทธิภาพและ  
 ประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนตำบลเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตาม เพศ ระดับการศึกษา และอาชีพ แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนตำบลมะค่าอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

## สมมติฐานของการวิจัย

1. ระดับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของประชาชน อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่มี เพศ ระดับการศึกษา และอาชีพ แตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

#### 1.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า จำนวน 4,118 คน (ฝ่ายทะเบียนอำเภอกันทรวิชัย, 2550 : 1-45)  
ข้อมูล ณ วันที่ 23 ธันวาคม 2550

#### 1.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ประชาชนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า จำนวน 365 คน ได้มาจากการหาขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรของ ทาโร ยามาเน (Taro Yamane, 1973 : 727)

## 2. ขอบเขตพื้นที่ของการวิจัย

พื้นที่ในการวิจัย คือองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

## 3. ระยะเวลาในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้เวลาในการวิจัย ระหว่าง เดือน พฤษภาคม 2551 - กรกฎาคม 2551

## 4. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัย ผู้ศึกษาได้กำหนดตัวแปรในการวิจัย ดังนี้

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) คือคุณลักษณะของประชากร ได้แก่

4.1.1 เพศ

4.1.2 ระดับการศึกษา

4.1.3 อาชีพ

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 67

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความคิดเห็น หมายถึง ความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

2. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในการวิจัยนี้หมายถึงองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

3. ประชาชน หมายถึง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

4. การดำเนินงาน หมายถึง การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำและเพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ ตามอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 8 ด้าน ได้แก่

4.1 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการสร้างถนนครบจำนวนตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และจัดให้มีการซ่อมแซมคูระบายน้ำให้ใช้งานได้คืออย่างสม่ำเสมอ ซึ่งประชาชนได้รับความสะดวกในการเดินทางภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

4.2 การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการทำความสะอาดในที่สาธารณะเป็นประจำ จัดให้มีภาชนะรองรับขยะสำหรับประชาชนอย่างเพียงพอ มีการจัดกิจกรรมรณรงค์รักษาความสะอาดเป็นประจำทุกเดือนและมีการประสานงานร่วมมือกับหน่วยราชการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลในการรักษาความสะอาด

4.3 การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการกำจัดขุขี้และป้องกันโรคไข้เลือดออกเป็นประจำทุกปี จัดให้มีการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าเป็นประจำทุกปี และมีการอบรมประชาชนให้มีความรู้เกี่ยวกับการป้องกันโรคติดต่อเป็นประจำทุกปี

4.4 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีเครื่องมือ วัสดุและอุปกรณ์ที่ใช้ในการดับเพลิงอย่างเพียงพอและทันสมัย และมีการจัดตั้งอาสาสมัครรักษาความสงบเรียบร้อยภายในแต่ละชุมชน

4.5 การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดให้มีการอบรมประชาชนเพื่อให้ได้รับความรู้ด้านต่าง ๆ และบำรุงศาสนา ส่งเสริมวัฒนธรรมอันดีของประชาชน

4.6 การส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดกิจกรรมของกลุ่มสตรีและเยาวชน จัดให้มีการช่วยเหลือกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน จัดให้มีการสงเคราะห์ผู้สูงอายุอย่างสม่ำเสมอ และจัดโครงการช่วยเหลือผู้พิการ

4.7 การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการรณรงค์อนุรักษ์ป่าไม้และแหล่งน้ำธรรมชาติและอื่น ๆ

4.8 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตและประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้เป็นศูนย์กลางใน



การจัดประเพณีต่าง ๆ ของชุมชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทุกปี และจัดให้มีกิจกรรม เพื่อรณรงค์การสืบทอดประเพณีหรือวัฒนธรรมท้องถิ่น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทราบความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลสามารถให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้กำกับดูแล สามารถนำ ความคิดเห็นของประชาชนไปบริหารงาน หรือนำไปปรับปรุงแก้ไขในการทำงานให้มี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY