

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นของไทย เริ่มต้นด้วยการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวางรากฐานให้ประชาชน ได้รู้จักการปกครองตนเอง ตามหลักการและวิธีการประชาธิปไตย สิ่งเหล่านี้เป็นผลมาจากพระราชประสงค์ของ พระมหากษัตริย์ในอดีต ทำให้ปัจจุบันในประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมือง พัทยา ซึ่งแต่ละรูปแบบต่างมีการจัดรูปองค์กรขอบเขตอำนาจหน้าที่และการบริหารงานที่แตกต่างกันออกไป

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นนโยบายของรัฐที่ต้องการให้อิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลัก แห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การเกิดองค์การบริหารส่วน ตำบล เป็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ต้องการให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับฐานรากคือระดับ ตำบล เพื่อดูแลปัญหาความต้องการของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นรูปแบบที่ รัฐบาลมุ่งหวังให้เป็นหน่วยการปกครองตนเองสำหรับชุมชนชนบท โดยกำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการบริหารจัดการตนเอง มีหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนด มีงบประมาณของตนเอง โดยมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่ กฎหมายกำหนด มีสภาและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากกรเลือกตั้ง มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานของตนเอง ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประ โยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม

การกระจายอำนาจการปกครองในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นอยู่ในความ สนใจของประชาชนส่วนใหญ่ ที่อาศัยอยู่ตามชนบททั่วประเทศและอยู่ภายใต้การปกครองส่วน ท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด และมีพื้นที่ครอบคลุมมากที่สุดจะเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการ พัฒนาท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านพัฒนาคนและสังคม ด้านพัฒนาเศรษฐกิจ ด้าน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านพัฒนาแหล่งน้ำ ด้านพัฒนาการเมืองการบริหาร และด้านพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ตามมาตราดังต่อไปนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำให้เขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง

กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
7. คุ้มครองดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษา ศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

งามของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือ

บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา และพักผ่อนหย่อนใจ และสวน

สาธารณะ

5. ให้มีและส่งเสริมเกษตรกรรมและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

## 12. การท่องเที่ยว

## 13. การผังเมือง

หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง และพัฒนาท้องถิ่นตนเองให้เกิดความเจริญรุ่งเรือง อย่างไรก็ตามในขณะที่สภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ย่อมเปลี่ยนไป

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นถือว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประสบความสำเร็จ หากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ ความสามารถ และเข้าใจบทบาทหน้าที่ ระเบียบกฎหมาย ขั้นตอนวิธีปฏิบัติงานเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างดีย่อมทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพได้ แต่หากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะตรงกันข้ามก็อาจทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐ และตามความต้องการของประชาชนได้ อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบลยังจำเป็นต้องมีการประดับประดาส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ ความสามารถและมีความเข้าใจบทบาทเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมุ่งเน้นไปที่ปัจจัยส่วนบุคคล และปัจจัยแวดล้อมที่มีผลต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 59 เพื่อจะทราบความคิดเห็นว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงงานและพัฒนาการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมให้ดียิ่งขึ้น และเป็นประโยชน์สำหรับตัวนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการปรับเปลี่ยนบทบาทของตนให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ และยังเป็นข้อมูลเพื่อการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของเขาในอนาคตต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

#### 1. เพื่อศึกษาระดับการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัด

มหาสารคาม

2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระดับการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม

3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม

### สมมติฐานการวิจัย

1. ระดับการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคามดังนี้

2.1 อายุ

2.2 ระดับการศึกษา

2.3 ประสบการณ์ในการทำงาน

### ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากรในการศึกษา ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม (สำนักงานท้องถิ่นมหาสารคาม, 2548 ) รวมทั้งสิ้น จำนวน 131 คน

2. พื้นที่ในการศึกษา ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม รวม 131 แห่ง

3. ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล ระหว่างเดือนมีนาคม – เดือนพฤษภาคม 2550

4. ตัวแปรที่ศึกษา

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่ ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงาน ประกอบด้วย 3 ตัวแปร คือ

4.1.1 อายุ

4.1.2 ระดับการศึกษา

4.1.3 ประสบการณ์ในการทำงาน

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent variables) คือ การบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามแนวความคิดของ เฟย์โยล์ (Fayol) จำนวน 5 ด้าน ดังนี้

4.2.1 ด้านการวางแผน

4.2.2 ด้านการจัดองค์กร

4.2.3 การบังคับบัญชาสั่งการ

4.2.4 การประสานงาน

4.2.5 การควบคุม

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 131 แห่ง
2. นายกององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หัวหน้าองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546
3. ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาสูงสุดของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม
4. ความรู้ในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความรู้ในการปฏิบัติงานในหน้าที่หรืองานที่ได้รับมอบหมายในตำแหน่ง ตามระเบียบ กฎหมาย ของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม
5. ประสบการณ์ในการทำงาน หมายถึง ระยะเวลาตั้งแต่ ดำรงตำแหน่ง ให้เป็นนายกององค์การบริหารส่วนตำบล
6. อายุ หมายถึง ระยะเวลา นับตั้งแต่เกิดจนถึงปัจจุบันของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่ตอบแบบสอบถาม โดยนับอายุเต็มปีบริบูรณ์
7. ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกและแนวคิดต่าง ๆ ของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม
8. การบริหารงานของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ตามแนวความคิดของเฟโยล์ (Fayol) ประกอบด้วย 5 ด้านดังนี้
  - 8.1 การวางแผน (Planning) หมายถึง การคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนการการปฏิบัติงานหรือวิถีทางที่จะปฏิบัติขึ้นไว้เป็นแนวทางการทำงานในอนาคต
  - 8.2 การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดให้มีโครงสร้างของงานต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

8.3 การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง การสั่งงานต่าง ๆ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี และต้องเข้าใจผู้ปฏิบัติงานด้วย ตลอดจนเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของพนักงานและองค์การที่มีอยู่ รวมถึง การติดต่อสื่อสารภายในองค์การด้วย

8.4 การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การเชื่อมโยงงานของทุกคนให้ เข้ากัน ได้และไปสู่เป้าหมายเดียวกันในที่สุด

8.5 การควบคุม (Controlling) หมายถึง การที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่า กิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำไปนั้น สามารถเข้ากันได้กับแผนที่วางไว้แล้ว

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงานของนายกองค์การ บริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดมหาสารคาม ทำให้ทราบถึงระดับการบริหารงาน ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นข้อสนเทศในการนำไปประกอบการ วางแผนพัฒนาตำบล และใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มี ประสิทธิภาพต่อไป