

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ในการจัดระเบียบบริหารราชการของไทยได้ยึดถือแนวทางตามหลักการบริหาร 3 ประการ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ หมายถึง การรวมอำนาจไว้ที่หน่วยการปกครอง ส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ หลักการแบ่งอำนาจ หมายถึง การแบ่งมอบ อำนาจวินิจฉัย สั่งการบางเรื่องให้เขตการปกครอง เช่น จังหวัด อำเภอ โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่ง ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางเป็นผู้ปฏิบัติภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาจากส่วนกลาง และ หลักการสุดท้าย คือ หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางมอบหมายอำนาจ หน้าที่บางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้ง ไปทำหน้าที่แทนประชาชนในท้องถิ่น สำหรับประเทศไทย นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการ ปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข เมื่อ พ.ศ.2475 รัฐบาลเลือกที่จะนำหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้งสามหลักการนี้มาผสมผสาน กันเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติมากที่สุด กล่าวคือ ได้แบ่งการบริหาร ราชการแผ่นดินออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการ บริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละส่วนมีความ จำเป็นและมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกให้แก่ ประชาชนตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการปรับปรุงการ บริหารราชการแผ่นดินให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลง โดยยึดหลักการจัดระเบียบ บริหารราชการแผ่นดินทั้งสามหลักนี้ควบคู่กันมาโดยตลอด (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป ระบบราชการ. 2540 : 98)

สำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ การปกครองท้องถิ่น คือ ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง มีบทบาทในการ พัฒนาความเจริญของท้องถิ่นได้ตรงกับสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่นนั้น แต่การปกครองท้องถิ่นของไทยยังมีปัญหาอุปสรรค เช่น ปัญหาด้านรายได้และ กำลังคน ปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่ชัดเจนที่จะกระจายอำนาจการเมืองการ

ปกครองให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารราชการให้แก่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง มีอำนาจในการปกครองตนเอง ตลอดจนร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาความเจริญก้าวหน้าให้แก่ท้องถิ่น (ประยูร กาญจนคุลย์. 2535 : 10) โดยได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งบัญญัติให้มืองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระขึ้นมา (ทพวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2542 : 1) ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้ จึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยมีเพียงจะมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทหน้าที่ที่ออกไปรวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

ในประเทศไทยแบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นออกได้ดังนี้ คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงจากสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ตั้งแต่วันที่ 30 พฤษภาคม 2538 ปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับตำบลซึ่งเป็นเขตชนบทอันเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองการปกครอง (Political Participation) และที่สำคัญคือประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ เริ่มจากการทำแผนพัฒนาโดยประชาชนมีส่วนร่วมจัดทำ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น (ทิวสิทธ์ คำนวนศิลป์ และ สุภวัฏฒนากร วงศ์ธนวุธ. 2546 : 11)

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (รวมแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 มาตรา 44) องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างการบริหารประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล และให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกององค์การบริหารส่วนตำบลและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่ตามที่มิถุหมายกำหนดหรือตามที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย ซึ่งจากภารกิจหน้าที่จะเห็นได้ว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากจะต้องเป็นผู้มีความรู้แล้ว ยังควรจะต้องมีศิลปะ และรอบรู้วิธีการนำหลักทางการบริหาร ไปใช้เพื่อให้การควบคุมดูแลการปฏิบัติงานตามบทบาทอำนาจหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล และในการปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายประจำและเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล จากการปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนับตั้งแต่ได้มีการจัดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะในจังหวัดกาฬสินธุ์ ยังไม่มีเอกสารหรือผลงานทางวิชาที่เป็นหลักฐานแสดงให้เห็นว่า การปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีการปฏิบัติอยู่ในระดับใด มีข้อบกพร่องประการใดหรือไม่อย่างไร ผู้วิจัยเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยหว้า ตำบล ห้วยหว้า อำเภอ ยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ มีความสนใจที่จะศึกษาระดับการปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยมีนายกององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แสดงความคิดเห็น เพื่อจะได้เป็นข้อมูลในการนำไปพัฒนากระบวนการบริหารงานและการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มี อายุระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันต่อการปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์

สมมติฐานของการวิจัย

1. การปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง
2. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมแตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 125 คน

2. ด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 125 แห่ง

3. ด้านระยะเวลา

ระยะเวลาที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิจัย คือ 1 กุมภาพันธ์ 2550 ถึง 31 มีนาคม 2550

4. ด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาระดับการปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้ได้นำทฤษฎีทางการบริหารมาเป็นแนวทางศึกษา เนื่องจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารขององค์กร ผู้วิจัยจึงนำทฤษฎีกระบวนการบริหาร ตามแนวคิดของ กุลลิก และ เออร์วิค (Gulick and Urwick, 1937 ; อ้างถึงใน สัจฉญา สัจฉญาวิวัฒน์. 2540 : 47 - 48) ซึ่งกระบวนการบริหารประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า POSDCoRB Model ประกอบด้วย

4.1 P = Planning หมายถึง การวางแผนงาน

4.2 O = Organizing หมายถึง การจัดองค์การ

4.3 S = Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคล

4.4 D = Directing หมายถึง การอำนวยการ รวมทั้งการควบคุมงาน

และนิเทศงาน

4.5 Co = Coordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน

4.6 R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน

4.7 B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ

5. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

5.1 ตัวแปรอิสระ คือ ลักษณะทั่วไปของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่ง

5.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การปฏิบัติงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ตามความคิดเห็นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

5.2.1 ด้านการวางแผนงาน

5.2.2 ด้านการจัดองค์การ

5.2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล

5.2.4 ด้านการอำนวยการ/ ควบคุมงาน /นิเทศงาน

5.2.5 ด้านการประสานงาน

5.2.6 ด้านการรายงานและการประเมินผลการปฏิบัติงาน

5.2.7 ด้านงบประมาณ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 58/1 ในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 125 คน

2. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 125 คน เป็นบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำ

ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

3. **องค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 125 แห่ง

4. **การปฏิบัติงาน** หมายถึง การปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย การปฏิบัติงาน ด้านการวางแผนงาน ด้านการจัดองค์การ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการอำนวยความสะดวก/นิเทศก์งาน/ควบคุมงาน ด้านการประสานงาน ด้านการรายงานและการประเมินผล และ ด้านงบประมาณ แต่ละด้านมีความหมาย ดังนี้

4.1. **การปฏิบัติงานด้านการวางแผน** หมายถึง การวางแผนยุทธศาสตร์ แผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการอย่างสอดคล้องต่อเนื่องกัน การวางแผนชัดเจน เป็นไปได้ และวัดผลสัมฤทธิ์ได้ ทบทวนแผนงานจากปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การขอความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเช่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชน

4.2. **การปฏิบัติด้านการจัดองค์การ** หมายถึง การจัดโครงสร้างงานแต่ละฝ่ายมีความเหมาะสมกับปริมาณงาน การจัดโครงสร้างองค์การให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน การแบ่งสายบังคับบัญชาเหมาะสมกับภารกิจ การจัดโครงสร้างองค์การยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน

4.3. **การปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคล** หมายถึง การจัดสรรจำนวนบุคลากรเป็นไปตามโครงสร้างองค์การและปริมาณงานในแต่ละฝ่าย การมอบหมายงานให้แก่บุคลากรโดยใช้หลักคุณธรรม การแต่งตั้งบุคลากรให้ปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส สุจริตและเที่ยงธรรม การนำหลักการบริหารงานบุคคลมาใช้ในการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม

4.4. **การปฏิบัติงานด้านการอำนวยความสะดวก/ควบคุมงาน/นิเทศก์งาน** หมายถึง การนิเทศก์งานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างต่อเนื่อง การควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามเป้าหมายขององค์กร การควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใส การอำนวยความสะดวกการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เช่น การให้คำแนะนำและแก้ไขปัญหาการให้การสนับสนุนด้านอุปกรณ์ เทคโนโลยี

4.5. การปฏิบัติงานด้านการประสานงาน หมายถึง การประสานงานกับ
ผู้บังคับบัญชาสม่ำเสมอ การประสานงานกับหน่วยงานอื่นอย่างสม่ำเสมอ การใช้เทคโนโลยี
ที่ทันสมัยในการติดต่อประสานงาน การรับรู้ข้อมูลข่าวสารใหม่ๆอย่างชัดเจนถูกต้อง และ
เป็นปัจจุบัน

4.6. การปฏิบัติงานด้านการรายงานและประเมินผลการปฏิบัติงาน หมายถึง
การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน
เป็นประจำอย่างสม่ำเสมอ การรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อผู้บริหาร การนำผล
การประเมินมาเป็นข้อมูลเพื่อปรับปรุงพัฒนางาน

4.7. การปฏิบัติงานด้านงบประมาณ หมายถึง การบริหารงบประมาณเน้นหลัก
ความคุ้มค่าบริหารงบประมาณโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ การจัดทำแผนงาน/โครงการ
เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากทางราชการ การใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงาน/
โครงการที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อสนเทศที่ได้จากการวิจัยจะเป็นข้อมูลในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของ
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY