

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอีกสถาบันหนึ่งที่มีส่วนช่วยให้ประชาชนมีความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองที่ดี อันนำไปสู่ความกลมไสศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นองค์กรที่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเพื่อให้มีส่วนช่วยเหลือดูแลประชาชนในท้องถิ่น ภายใต้กรอบของกฎหมายรัฐบาลเป็นผู้ทำหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการ เทคนิคต่างๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการเปิด โอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆด้านของตนเอง กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลจัดการดำเนินงานในท้องถิ่นที่สำคัญ เช่น การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ทำให้ท้องถิ่นได้รับการดำเนินงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นๆ นอกจากนี้เป็นการส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่น ได้มีโอกาสแสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นตนเอง และยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่น ได้รับความเชื่อถือต่อท้องถิ่นตนเอง เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็ง สังคมมีความเจริญก้าวหน้าทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น (โกวิท พวงงาม, 2550 : 18) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 มาตรา 283 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศ

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นที่มีความเจริญน้อยและกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ของประเทศ ถือว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับต่ำสุด และใกล้ชิดกับประชาชนในระดับฐานรากมากที่สุด องค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบันจัดขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นกฎหมาย

ที่ตราขึ้นเพื่อใช้แทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 และมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งจนถึงฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สามารถรับรองการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้นและพัฒนาไปสู่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล (สนธิ จรอนันต์. 2549 : 63)

อย่างไรก็ตามหลังจากมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา องค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินงานหลายประการ ได้แก่ 1) ขาดงบประมาณในการบริหารงาน ทั้งนี้เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กำหนดด้านรายได้ไว้เพียงด้านเดียว 2) ขาดความรู้ความสามารถและประสบการณ์ผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งที่มาจากฝ่ายการเมือง คณะกรรมการบริหารสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและในสวนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ ขาดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ขาดความเข้าใจในเรื่องของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและหนังสือสั่งการ 3) ปัญหาความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบล นับตั้งแต่ได้รับ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปรากฏว่าความขัดแย้งในการบริหารงาน ในด้านต่าง ๆ ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เสมอ 4) ปัญหาการทุจริตประพฤติ มิชอบ ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานตามภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างยิ่งจากการสำรวจข่าวสารการร้องเรียนจากสื่อมวลชนและการร้องเรียนไปยังกรมการปกครอง พบว่าผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดคุณธรรมและ ความซื่อสัตย์ ปฏิบัติงานไม่ถูกต้อง ตามระเบียบหรือมีพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางทุจริตในรูปแบบต่างๆ จนมีการร้องเรียนจากกลุ่มองค์กรต่าง ๆ และประชาชน ไปยังอำเภอ จังหวัดและส่วนกลาง

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานและสภาพการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ วัฒนศักดิ์ จังจรูญ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเขาสนกวาง จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาค้นพบว่า ปัญหาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเขาสนกวาง จังหวัดขอนแก่น โดยรวมและรายได้มีปัญหายุอยู่ในระดับปานกลาง คือ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารงบประมาณ การบริหารการพัสดุ การบริหารงานบุคคล และการบริหารสำนักงานและ

ปราณีเต ไชยพันธ์ (2547 : 164) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดนครพนม ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดนครพนม มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก สำหรับปัญหาสภาพการดำเนินงานโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับน้อย ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครพนม ที่มีสถานภาพแตกต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน

องค์การบริหารส่วนตำบลนาถ่อน ได้รับการแต่งตั้งขึ้นจากสภาตำบลนาถ่อนตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0318/51601 ลงในวันที่ 16 ธันวาคม 2539 เรื่องการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อขอให้ดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 113 ตอนพิเศษที่ 52 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2539 โดยได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-2552 องค์การบริหารส่วนตำบลนาถ่อน ประสบและรับทราบปัญหาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมาตลอด จึงเกิดปัญหาตามมาจากประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ เกิดการต่อต้านมีการร้องเรียน หรือเกิดข้อพิพาทขึ้นกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ(รัฐบาล) กับประชาชนในท้องถิ่น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาถ่อน โดยกำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นคณะบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนเป็นตัวแทนของประชาชนและประสานงานระหว่างประชาชนกับองค์การบริหารส่วนตำบล จึงน่าจะเป็นกลุ่มประชากรที่สามารถตอบข้อสอบถามได้ตรงประเด็นและเป็นไปตาม ข้อเท็จจริงซึ่งข้อสนเทศที่ได้น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาถ่อนสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาถ่อน อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม

2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาถ่อน อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม จำแนกตามหมู่บ้านและประเภทของคณะกรรมการหมู่บ้าน

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการหมู่บ้าน ต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาถ่อน อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม

### สมมติฐานการศึกษา

1. คณะกรรมการหมู่บ้าน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาถ่อน อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม อยู่ในระดับปานกลาง

2. คณะกรรมการหมู่บ้าน ที่อยู่ในหมู่บ้านและประเภทของคณะกรรมการ แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาถ่อน อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม แตกต่างกัน

### ขอบเขตการศึกษา

#### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาถ่อน อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 จำนวน 9 ด้าน ดังนี้

1.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

1.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูล

ฝอยและสิ่งปฏิกูล

1.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

1.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

1.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

1.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

1.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

## 2. ขอบเขตด้านประชากร

2.1 ประชากร คือ คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นาดอน อำเภอชาติชุมพล จังหวัดนครพนม จำนวน 210 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง คือ คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นาดอน อำเภอชาติชุมพล จังหวัดนครพนม ที่ได้จากการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่าง เพื่อเป็นตัวแทนของประชากรโดยวิธีการคำนวณทางสถิติตามวิธีการของ ยามาเน (Yamane. 1973 : 727) จำนวน 140 คน

3. ขอบเขตด้านพื้นที่ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลนาดอน อำเภอชาติชุมพล จังหวัดนครพนม

4. ขอบเขตระยะเวลา คือ ใช้เวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลตั้งแต่ เดือนกันยายน - เดือนตุลาคม พ.ศ. 2553

## 5. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา มีดังนี้

5.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน จำนวน 14 หมู่บ้าน

5.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ ความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาดอน อำเภอชาติชุมพล จังหวัดนครพนม จำนวน 9 ด้าน ได้แก่

5.2.1 ด้านจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก

5.2.2 ด้านรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

5.2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

5.2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5.2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

5.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

5.2.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีงามของท้องถิ่น

5.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือ

บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร



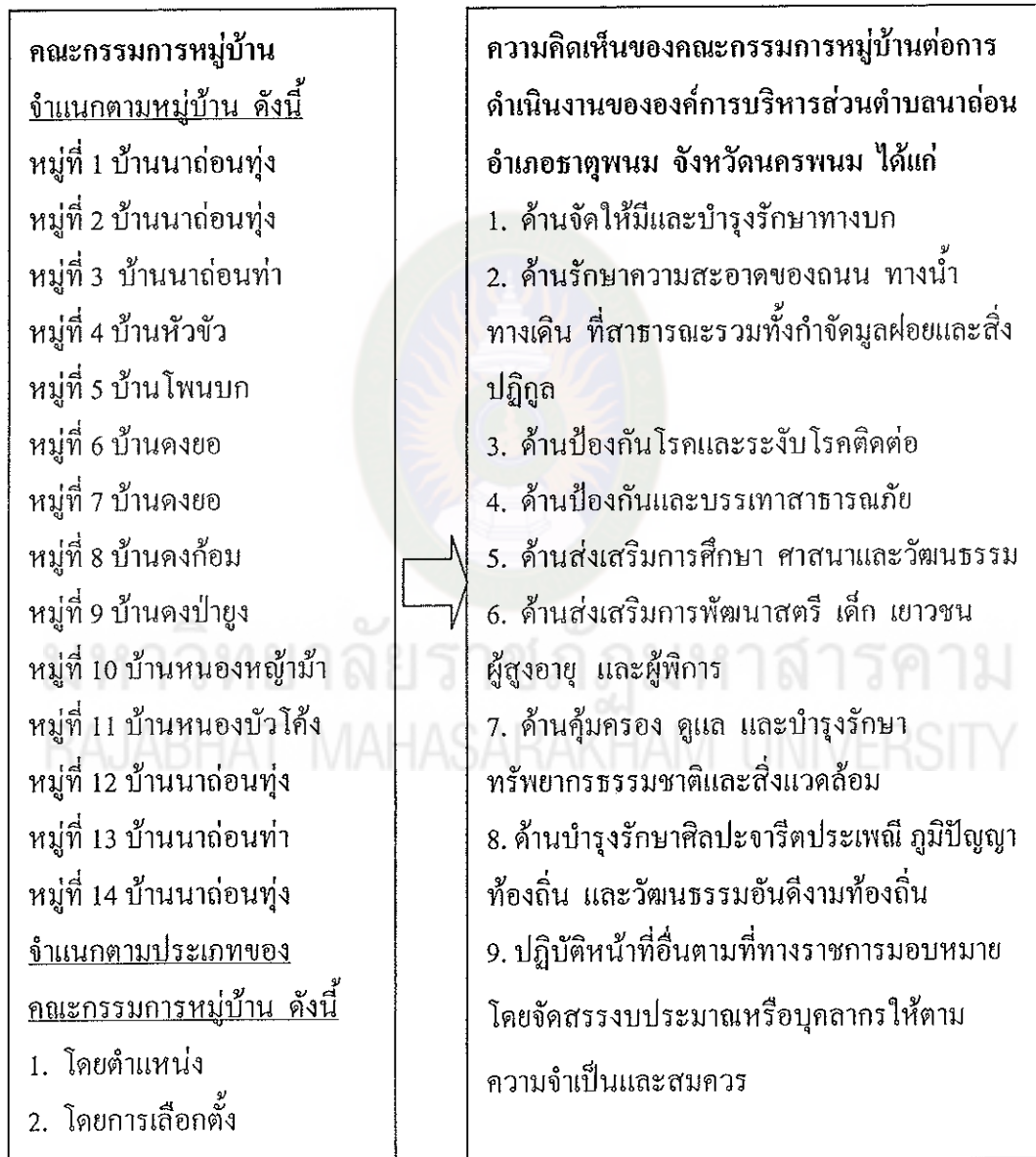
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาสร้างกรอบแนวคิดใน  
ศึกษาวิจัย ดังแผนภูมิที่ 1

### ตัวแปรอิสระ

### ตัวแปรตาม



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **ความคิดเห็น** หมายถึง การแสดงออกที่เกิดจากการรับรู้ ความรู้สึก ความเชื่อต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยอาจแสดงออกมาในรูปแบบของการพูด การเขียนก็ได้ ความคิดเห็นของแต่ละคนอาจแตกต่างกันหรือคล้ายคลึงกันก็ได้ ขึ้นอยู่กับพื้นฐานในการแสดงออกของแต่ละบุคคล เช่น ความรู้ ประสบการณ์ การได้รับข้อมูลข่าวสาร บทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ หมายถึง ความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาถ่อน อำเภอชาติชุมพล จังหวัดนครพนม

2. **การดำเนินงาน** หมายถึง การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาถ่อนตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ดังนี้

2.1 **ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก** หมายถึง การจัดสรรงบประมาณในการสร้างถนนอย่างเหมาะสม การซ่อมแซมรักษาดินหนที่ชำรุดอย่างสม่ำเสมอ การสร้างถนนคอนกรีตครอบคลุมทุกหมู่บ้าน การสร้างถนนได้ตามมาตรฐาน

2.2 **ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย** หมายถึง การเก็บขยะมูลฝอยเป็นประจำ จัดให้มีบริการรถดูดส้วม มีการทำความสะอาดที่สาธารณะ จัดหาภาชนะรองรับขยะอย่างพอเพียง

2.3 **ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ** หมายถึง การกำจัดขุยกลายเป็นประจำการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าเป็นประจำทุกปี การรณรงค์และป้องกันโรคติดต่อ

2.4 **ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย** หมายถึง การจัดให้มีวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือในการดับเพลิง การให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยแล้ง

2.5 **ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม** หมายถึง การจัดโครงการอาหารกลางวันให้เด็กนักเรียน จัดให้มีห้องสมุดประจำตำบล จัดให้มีศูนย์บริการอินเทอร์เน็ตการสนับสนุนทุนการศึกษาในแก่ประชาชนในท้องถิ่น

2.6 **ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ** หมายถึง การช่วยเหลือกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน การช่วยเหลือสงเคราะห์คนชราอย่างทั่วถึง การช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้พิการอย่างทั่วถึง มีกิจกรรมให้เยาวชนได้แสดงออกถึงความสามารถ



2.7 ด้านการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง การรณรงค์อนุรักษ์ป่าไม้ จัดให้มีกิจกรรมปลูกต้นไม้เป็นประจำทุกปี จัดกิจกรรมรณรงค์ในด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม การรณรงค์อนุรักษ์แหล่งน้ำธรรมชาติ

2.8 ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หมายถึง การจัดประเพณีตามเทศกาลเป็นประจำทุกปี สนับสนุนการผลิตผลการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมประเพณีท้องถิ่น ส่งเสริมสนับสนุนการสืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลจัดงบประมาณตามโครงการ ไทยเข้มแข็งเพียงพอ

3. คณะกรรมการหมู่บ้าน หมายถึง คณะบุคคลที่มาจากการแต่งตั้งหรือการเลือกตั้งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่ และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

4. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลนาถ่อน อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม

RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ประโยชน์การศึกษา

ข้อเสน�텍ที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้จะนำไปใช้ปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาถ่อน อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น