

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานในระดับตำบลในรูปแบบของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เกิดจากแรงจูงใจของผู้นำประเทศ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ เดินทางไปเยือนประเทศในแถบยุโรปและสหรัฐอเมริกา เห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศเหล่านั้น เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการวางแผนพัฒนาทั้งทางตรงและทางอ้อม ส่งผลให้การบริหารงานการพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปตาม ความต้องการของคนในท้องถิ่น ดังนั้น จึงมีความตั้งใจที่จะให้ประเทศไทยมีองค์กรประชาธิปไตย ในท้องถิ่น เหมือนกับนานาอารยประเทศ เมื่อเดินทางกลับประเทศไทยจึงได้สั่งการให้ กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสภาตำบลขึ้นในปี พ.ศ. 2499 ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 222 / 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน เพื่อให้สภาตำบลเป็นองค์กรที่เปิดโอกาส ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และในปีเดียวกันนั้น ได้จัดตั้งองค์การบริหาร ส่วนตำบลขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกับสภาตำบล (กรมการปกครอง. 2547 : 32)

องค์การบริหารส่วนตำบล มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 ทำให้มีการปรับฐานะ การบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสภาตำบลและรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อปี พ.ศ. 2542 รัฐบาล ได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล คือ หน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะ เป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา

ติดต่อกันเป็นเวลาสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยจัดทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จาก พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ได้กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย (โกวิทย์ พวงงาม. 2548 : 170-176)

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำ คือ 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 3) ป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) บำรุงรักษาสีลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และ 9) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล. 2537)

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความสามารถ มีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ คือ 1) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ 12) การท่องเที่ยว และ 13) การผังเมือง

จากภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่น ก้าวหน้า มีฐานะเศรษฐกิจที่ดี และความสะอาดสบายแต่เนื่องจากปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันออกไปตามปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเป็นองค์การสาธารณะ (Public Organization) จะมีบทบาทเป็นตัวแสดงนโยบายเจ้าของเรื่อง ซึ่งเป็นขั้นตอนการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) กล่าวคือ จะเริ่ม

กำหนดคน โขบายหรือแผนก่อนจากนั้นจึงนำนโยบายหรือแผนที่กำหนดขึ้นไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ จะได้รับผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ออกมาเมื่อเป็นเช่นนี้การปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงหมายถึงการดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ และผลของนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล (สุวรรณ พิศตานนท์. 2546 : 17)

เมื่อพิจารณาจากความเป็นองค์กรสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลและจากภาระหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นนั้นก้าวหน้า มีฐานะเศรษฐกิจที่ดี และมีความสะดวกสบาย ผู้ศึกษาในฐานะผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม จึงสนใจที่จะศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอ นาทม จังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน ทั้งนี้เพื่อจะได้ข้อมูลสอดคล้องกับความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอ นาทม จังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอ นาทม จังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอ นาทม จังหวัดนครพนม ที่มีเพศ อายุและระดับการศึกษา แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอ นาทม จังหวัดนครพนม

### สมมติฐานการศึกษา

1. ระดับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอ นาทม จังหวัดนครพนม อยู่ในระดับปานกลาง
2. คณะกรรมการหมู่บ้านที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอ นาทม จังหวัดนครพนม แตกต่างกัน

## ขอบเขตการศึกษา

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาท จังหวัดนครพนม ตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวม 8 ประการ ได้แก่

- 1.1 ด้านการจัดให้มี และบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 1.2 ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และสาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 1.3 ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 1.4 ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 1.5 ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 1.6 ด้านการส่งเสริมและพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 1.7 ด้านการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 1.8 ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีของท้องถิ่นวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

ประการที่ 9 เป็นการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรตามความจำเป็นและสมควร จึงไม่นำมารวมในการศึกษาครั้งนี้

### 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาท จังหวัดนครพนม จำนวน 90 คน ในการศึกษาครั้งนี้ใช้ประชากรทั้งหมดเป็นกลุ่มตัวอย่าง

### 3. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาท จังหวัดนครพนม

### 4. ระยะเวลา

ระยะเวลาที่ทำการศึกษาระหว่างเดือน สิงหาคม - กันยายน พ.ศ. 2553

5. ตัวแปร

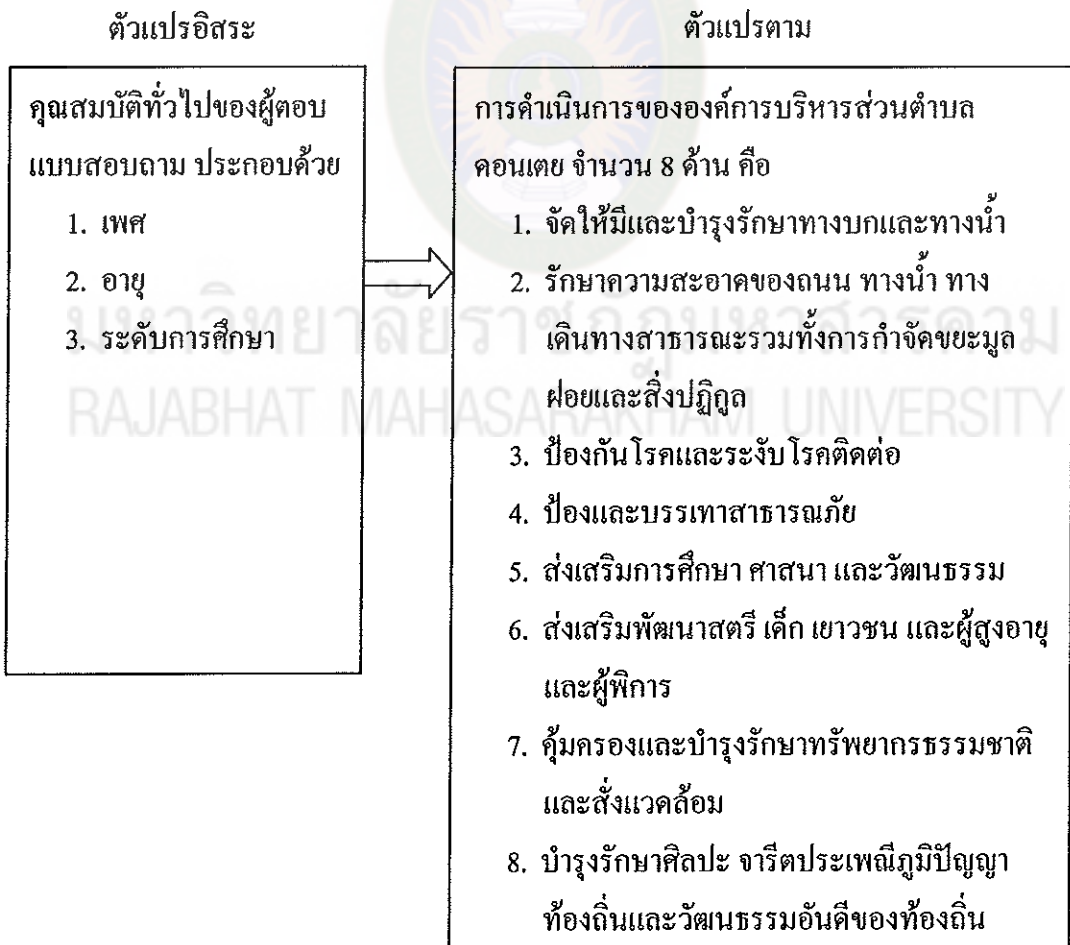
ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษามี ดังนี้

5.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) คือ คุณสมบัติทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เพศ อายุและระดับการศึกษา

5.2 ตัวแปรตาม (Dependent variables) คือ การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน

กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎี ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ผู้ศึกษาได้สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา



## นियามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ. 2546 ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม

2. คณะกรรมการหมู่บ้าน หมายถึง กลุ่มบุคคลภายในหมู่บ้านที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกอบด้วย กรรมการ โดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีหน้าที่หลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยและพัฒนาหมู่บ้าน ส่งเสริมเศรษฐกิจ พัฒนาสิ่งแวดล้อม สตรี เด็ก ผู้สูงอายุและด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2475 ซึ่งแก้ไขปรับปรุง (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

3. การดำเนินงาน หมายถึง การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 67 ได้แก่

3.1 ด้านการจัดให้มี และบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างถนน จัดให้มีการสร้างถนนครบจำนวนและครบทุกหมู่บ้าน จัดให้มีการซ่อมแซมคูแล่งรักษาดถนนให้ใช้การได้คืออย่างสม่ำเสมอ

3.2 ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และสาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย ได้ดำเนินการ ดังนี้ จัดให้มีการทำความสะอาดถนนและที่สาธารณะเป็นประจำ จัดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยสำหรับประชาชนอย่างเพียงพอ มีการกำจัดขยะมูลฝอยทุกวัน มีการจัดกิจกรรมรณรงค์รักษาความสะอาดเป็นประจำทุกเดือน

3.3 ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย จัดให้มีการกำจัดขุยกลายเป็นประจำ มีการจัดกิจกรรมป้องกันโรคไข้เลือดออกเป็นประจำทุกปี จัดให้มีการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าเป็นประจำทุกปี และมีการจัดกิจกรรมให้บริการสาธารณสุขสำหรับประชาชน

3.4 ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย จัดให้มีเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการดับเพลิงอย่างเพียงพอ มีการจัดอุปกรณ์ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากภัยน้ำท่วม มีการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยแล้ง พร้อมกับมีศูนย์รับแจ้งและประสานงานความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย เช่น ภัยแล้ง ไฟไหม้ น้ำท่วม และมีการฝึกอบรมทบทวนเจ้าหน้าที่ อปพร. เป็นประจำทุกปี เป็นต้น

3.5 ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย มีการปฏิบัติงาน ดังนี้ มีการสนับสนุนงบประมาณแก่โรงเรียนหรือสถานศึกษา มีการสนับสนุนอาหารเสริม (นม) และอาหารกลางวันให้แก่นักเรียน มีการจัดกิจกรรมทางศาสนาในวันสำคัญต่างๆ มีการจัดงานประเพณีท้องถิ่นเป็นประจำทุกปีและมีการส่งเสริมให้เยาวชนเข้าร่วมประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น

3.6 ด้านการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย มีกิจกรรมณรงค์อนุรักษ์ป่าไม้และแหล่งน้ำธรรมชาติ มีกิจกรรมการปลูกต้นไม้เพิ่มป่าชุมชนเป็นประจำทุกปี มีการสนับสนุนงบประมาณโครงการปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ มีการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมและมีการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปลูกต้นไม้

3.7 ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ของท้องถิ่นสุวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย มีการจัดงานประเพณีตามเทศกาลเป็นประจำทุกปี มีการส่งเสริมให้มีผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ มีการจัดกิจกรรมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดงานประเพณี มีการจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น และมีการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลการจัดงานประเพณี

3.8 ด้านการส่งเสริมและพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย มีการสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มสตรี เด็กและเยาวชน มีการสนับสนุนกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก่อนวัยเรียน มีการสนับสนุนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและผู้พิการ และมีการจัดกีฬาเชื่อมสัมพันธ์เยาวชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

### ประโยชน์การศึกษา

ข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษาสามารถนำไปเป็นข้อมูลในการนำเสนอผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม เพื่อพัฒนา ปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น