

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) อย่างประเทศไทย ใช้หลักการจัดระเบียบปกครองประเทศออกเป็น 3 หลัก ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) โดยทั้ง 3 หลักมีความสัมพันธ์กับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือ การรวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง มีการแบ่งอำนาจไปที่ส่วนภูมิภาคและมีการกระจายอำนาจลงมายังส่วนท้องถิ่น การปกครองจากส่วนกลางมายังส่วนภูมิภาค เป็นการแบ่งอำนาจ เพราะการปกครองส่วนภูมิภาคขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการแต่งตั้งคนมาปกครอง ไม่ใช่การเลือกตั้งและภูมิภาคไม่สามารถตัดสินใจได้ทุกเรื่อง เรื่องที่มีความสำคัญ ส่วนกลางจะพิจารณาตัดสินใจ แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือหลักการกระจายอำนาจเป็นการปกครองตนเอง การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้นเป็นการกระจายอำนาจการปกครองถือเป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ เพราะรัฐบาลมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการเกือบทุกอย่าง แต่ต้องดำเนินการในพื้นที่ ที่รับผิดชอบ เช่น เทศบาลดำเนินการในเขตพื้นที่เทศบาล ซึ่งต่างกับการกระจายอำนาจทางบริการที่ครอบคลุมทั่วประเทศ เช่น รัฐวิสาหกิจ ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น คือ มีอำนาจน้อยทำเพียงอย่างเดียวแต่ทำในพื้นที่มาก ส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจมากทำทุกอย่างแต่ต้องทำในพื้นที่น้อย (ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2540 : 14)

การปกครองของประเทศมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคงของชาติ พัฒนาประเทศเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข เดิมการปกครองรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางต่อมาเมื่อเมืองเกิดการขยายตัวและประชาชนมีจำนวนเพิ่มขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลให้บริการไม่ทั่วถึง จึงเกิดแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการสนองตอบความต้องการของประชาชนและชุมชน (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 27) แนวคิดในการให้ประชาชนมีการปกครอง และบริหารกันเองมีความสัมพันธ์กับแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครอง เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แนวความคิดการจัดการปกครองท้องถิ่น จึงส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเอง

มีส่วนร่วมทางการบริหาร การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2540 : 5)

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย เพราะประเทศไทยมีพื้นที่กว้างขวางยากที่รัฐบาลจะดูแลได้ทั่วถึง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถช่วยเหลือตนเอง กล่าวคือ ให้ท้องถิ่นมีส่วนแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เพราะผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นย่อมเข้าใจปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดี การปกครองท้องถิ่นจึงมีผลทำให้คนในท้องถิ่นรู้จักแก้ปัญหาด้วยตนเอง รู้แนวทางที่จะพัฒนาและนำทรัพยากรมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อผลการพัฒนานั้นจะเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้ยังเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีสิทธิมีเสียงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อันจะส่งผลให้เกิดความต้องการในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น (ลิจิต ชีรวคิน. 2533 : 306)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นภายในตำบล ซึ่งแต่เดิมมีสภาพเป็นสภาตำบลที่มีบทบาท และอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นค่อนข้างจำกัด ประกอบกับมีจุดอ่อน คือการไม่มีงบประมาณและบุคลากรเป็นของตนเอง จึงมีผลทำให้การพัฒนาท้องถิ่นในตำบลเป็นไปด้วยความล่าช้าด้วยประสิทธิภาพ ไม่ทันต่อการเติบโตของชุมชนในเขตเมือง ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ เช่น เทศบาลกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา (กรมการปกครอง. 2539 : 8) ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นทั่วประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ 1) องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลและเป็นเอกเทศ 2) มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง 3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง (ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2523 : 4)

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน เป็นตัวแทนของประชาชนในการให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่ออกโดยองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหาร และมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นข้าราชการประจำ เป็นผู้ปฏิบัติงานการบริหารงานจึงมักเกิดปัญหาในด้านความคิดเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล งบประมาณและการคลัง ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอปทุมรัตน์. 2553 : 3)

จากความสำคัญและปัญหาดังกล่าว จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งจะนำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามองค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัด
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

สมมติฐานการวิจัย

1. ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับปานกลาง
2. องค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัด ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยได้นำปัจจัยในการบริหาร 4 M's มาปรับปรุงเป็นเนื้อหาในการศึกษา ประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2532 : 28)

- 1.1 ด้านบุคลากร (Man)
- 1.2 ด้านงบประมาณ (Money)
- 1.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ (Material)
- 1.4 ด้านการบริหารจัดการ (Management)

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 8 แห่ง ในเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1 ประชากร ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลตำบลโนนเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด 8 แห่ง ประกอบด้วย คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบล จำนวน 341 คน (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอปทุมรัตน์. 2554 : 5)

3.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลตำบลโนนเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด 8 แห่ง ประกอบด้วย คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบล จำนวน 185 คน คำนวณจากประชากรโดยใช้สูตรการคำนวณของ ยามาเน่ (Yamane. 1973 : 727)

4. ขอบเขตด้านตัวแปร

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัด ได้แก่

- 4.1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสง่า
- 4.1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลดอกกล้า
- 4.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลบัวแดง
- 4.1.4 องค์การบริหารส่วนตำบลโพนสูง
- 4.1.5 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแคน
- 4.1.6 องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์
- 4.1.7 องค์การบริหารส่วนตำบลชีเหล็ก
- 4.1.8 องค์การบริหารส่วนตำบลสระบัว

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด 4 ด้าน ดังนี้

- 4.2.1 ด้านบุคลากร
- 4.2.2 ด้านงบประมาณ
- 4.2.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์
- 4.2.4 ด้านการบริหารจัดการ

5. ระยะเวลาในการศึกษา

ใช้เวลาในการศึกษาระหว่าง เดือน 1-30 เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2555

นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึงองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 8 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสง่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอกกล้า องค์การบริหารส่วนตำบลบัวแดง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแคน องค์การบริหารส่วนตำบลสระบัว องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ องค์การบริหารส่วนตำบลโพนสูง และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

บุคลากร หมายถึง บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 8 แห่ง ประกอบด้วย

1. คณะผู้บริหาร หมายถึง นายกององค์การบริหารส่วนตำบล, รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ปฏิบัติงานในเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

3. พนักงานส่วนตำบล หมายถึง พนักงานส่วนตำบล ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้รับราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีตำแหน่งและได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

ปัญหาในการบริหารงาน หมายถึง อุปสรรคหรือปัจจัยที่ขัดขวางความสำเร็จในด้านการบริหารงาน ในการศึกษาครั้งนี้หมายถึงปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 4 ด้าน ได้แก่

1. ด้านบุคลากร หมายถึง อุปสรรคหรือปัจจัยที่ขัดขวางในการบริหารงานด้านบุคลากร ดังนี้ การสรรหาบุคลากรไม่เป็นระบบ การบรรจุบุคลากรไม่ตรงตามสายงานที่ปฏิบัติการฝึกอบรมบุคลากรไม่ต่อเนื่อง จำนวนบุคลากรไม่เหมาะสมกับภารกิจ วุฒิการศึกษาของบุคลากรไม่สอดคล้องกับงานที่ปฏิบัติทุกตำแหน่ง บุคลากรปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ การใช้ระบบอุปถัมภ์ในการแต่งตั้งโยกย้าย บุคลากรไม่เข้าใจในระเบียบการปฏิบัติงาน

2. ด้านงบประมาณ หมายถึง อุปสรรคหรือปัจจัยที่ขัดขวางในการบริหารงานด้านงบประมาณ ดังนี้ งบประมาณของหน่วยงานไม่ได้รับการจัดสรรอย่างเพียงพอ การเบิกจ่ายงบประมาณไม่ถูกต้องตามระเบียบ การใช้งบประมาณไม่เป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณของ

องค์กร การจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ถูกต้องตามระเบียบ งบประมาณที่ได้รับ ไม่มีความสอดคล้องกับการกิจการควบคุมการใช้งบประมาณไม่เป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบ

3. ด้านวัสดุอุปกรณ์ หมายถึง ปัญหาหรืออุปสรรคหรือปัจจัยที่ขัดขวางในการบริหารงานด้านวัสดุอุปกรณ์ ดังนี้ การวางแผนการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ไม่กระทำล่วงหน้า การแยกประเภทวัสดุอุปกรณ์ไม่ชัดเจน การจัดตั้งคณะกรรมการจัดวัสดุอุปกรณ์ไม่เป็นไปตามระเบียบ วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ การควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้อง มีการจัดทำทะเบียนวัสดุอุปกรณ์ไม่เป็นปัจจุบัน การรายงานการใช้วัสดุอุปกรณ์ไม่ปฏิบัติตามอย่างสม่ำเสมอ การจัดสรรงบประมาณจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ไม่เหมาะสม

4. ด้านการบริหารจัดการ หมายถึง ปัญหาหรืออุปสรรคหรือปัจจัยที่ขัดขวางในการบริหารงานด้านการบริหารจัดการ ดังนี้ มีการวางแผนการบริหารไม่เป็นระบบ ไม่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง การกำหนดวิสัยทัศน์ในการบริหารงานไม่ชัดเจน การบริหารงานไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ ไม่มีการรับฟังความคิดเห็นจากพนักงานอย่างสม่ำเสมอ การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เป็นระบบ ไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรอย่างสม่ำเสมอ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาจะสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูล เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น