

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 114) มาตรา 283 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน และมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริการสาธารณะโดยที่กล่าวมานั้นเป็นหลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ ตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทุกประเทศล้วนแต่มีวัตถุประสงค์คล้ายกันคือต้องการที่จะสร้างความมั่นคงของชาติ โดยมุ่งให้ประชาชนในประเทศมีความสุข แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มักมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศ เพราะในสมัยก่อนจำนวนพลเมืองของประเทศยังมีน้อย ภาระงานและกิจกรรมที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนมีไม่มากนัก ต่อมาประชาชนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดความสลับซับซ้อนในสภาพ ความเป็นอยู่ รัฐบาลเริ่มให้บริการหรือดูแลไม่ถึง ทำให้ศักยภาพของรัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์กรเดียวไม่อาจสนองต่อการบริการและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่ว จึงเกิดแนวคิดการกระจายอำนาจในการปกครองไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาล สามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงกับความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ (เอกชัย การวัฒน์. 2543 : 1)

การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ เพราะเป็นรูปแบบการปกครองประเทศที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากที่สุด โดยเป็นการกระจายอำนาจในทางการปกครองจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำเป็นของตนเอง โดยรัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรท้องถิ่นและมีอิสระในการตัดสินใจได้ตามสมควร เช่น ในการจัดบริการสาธารณะ โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของส่วนกลาง ซึ่งในปัจจุบันนี้การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยได้แบ่งออกเป็น 6 รูปแบบด้วยกัน คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล

กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งแต่ละรูปแบบนั้นมีลักษณะโครงสร้างและการบริหารงานแตกต่างกันออกไป (เอกชัย การวัดเน. 2543 : 1)

ในการพัฒนาประเทศในระดับท้องถิ่น ตำบล หมู่บ้านของไทย รัฐบาลจะเน้นให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในระดับฐานราก ทั้งนี้เพราะเป็นการกระจายอำนาจถึงระดับตำบล หมู่บ้าน ที่มีพื้นที่และประชาชนประกอบอาชีพทำการเกษตรอาศัยอยู่เป็นส่วนใหญ่ทั่วประเทศ เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและปกครองตนเองภายใต้กฎหมายบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสามารถกำหนดแผนงาน โครงการ และกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ได้สอดคล้องกับปัญหาและตรงตามความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง (สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง. 2540 : 2)

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ 6 ด้าน ดังนี้ ประกอบด้วย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยวด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจนั้นต้องพิจารณาหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ (ยูวดี กลางการ. 2547 : 2-3)

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม เป็นอีกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปรับทิศทางในการบริหารงาน และโดยอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวของ้องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วน และยังมีถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่ง้องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถดำเนินการได้สมบูรณ์ (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอนาดูน. 2551 : 7) และในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน จึงมีความสำคัญที่จะต้องรีบพัฒนาเพื่อเป็นผลดีต่อสภาพเศรษฐกิจ และสังคมโดยรวมของจังหวัดมหาสารคาม ในที่ผ่านมานั้น

องค์การบริหารส่วนตำบล ได้จัดสรรงบประมาณในด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าด้านอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะเป็นการบรรเทาทุกข์และแก้ไขปัญหาของราษฎรในการใช้สิ่งจำเป็นพื้นฐาน เช่น ถนนหนทางคมนาคม ระบบประปา ไฟฟ้า ทางระบายน้ำเสีย เส้นทางลำเลียงผลผลิตทางการเกษตร การบำรุงรักษา การก่อสร้างต่าง ๆ ดังนั้น การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานจึงถือได้ว่าเป็นความสำคัญประการแรกที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการก่อนการพัฒนาในด้านอื่น นอกจากนี้จะเป็นตัวชี้วัดการเจริญเติบโตของท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นท้องถิ่นที่มีความน่าอยู่ สะดวกสบายในด้านต่าง ๆ อีกด้วย สำหรับการวัดความเจริญเติบโตขององค์การบริหารส่วนตำบล ตัววัดที่สำคัญและมองเห็นเป็นรูปธรรมมากที่สุดคือวัดที่ โครงสร้างพื้นฐานของตำบล ผู้วิจัย จึงมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานด้าน โครงสร้างพื้นฐานตามการโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลดงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม ผลของการวิจัยจะเป็นข้อมูลอ้างอิงในการพัฒนาด้าน โครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสนองตอบการบริหารสาธารณะให้กับประชาชนให้ได้มากที่สุดต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานด้าน โครงสร้างพื้นฐานตามการโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลดงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในการดำเนินงานด้าน โครงสร้างพื้นฐานตามการโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลดงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตาม เพศ และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานด้าน โครงสร้างพื้นฐานตามการโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลดงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม

### สมมติฐานการวิจัย

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานด้าน โครงสร้างพื้นฐานตามการโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลดงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง

2. ประชาชนที่มีเพศ และหมู่บ้านที่อยู่อาศัย ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานตามการโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควอน จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

### ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานตามการโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควอน จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ดังนี้

1. **ขอบเขตด้านเนื้อหา** ดำเนินการวิจัยตามขอบเขตของเนื้อหาภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2545 : 7-8)

- 1.1 ด้านการคมนาคม
- 1.2 ด้านสาธารณูปโภค
- 1.3 ด้านสาธารณูปการ
- 1.4 ด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคาร

2. **ขอบเขตด้านพื้นที่วิจัย** พื้นที่วิจัย คือ พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควอน จังหวัดมหาสารคาม

3. **ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง**

3.1. ประชากร ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควอน จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 2,432 คน (ฝ่ายทะเบียนอำเภอ นาควอน. 2556 : 1-750)

3.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในพื้นที่องค์การบริหาร ส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควอน จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 344 คน โดยวิธีการหาขนาดกลุ่มตัวอย่าง เพื่อเป็นตัวแทนของประชากร ตามสูตรของ ทาโร่ ยามาเน่ (Taro Yamane. 1973 : 727 ; อ้างถึงในรังสรรค์ สิงห์เลิศ. 2551 : 70)

4. **ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย**

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ คุณลักษณะของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควอน จังหวัดมหาสารคาม จำแนกเป็น

4.1.1 เพศ

4.1.2 หมู่บ้านที่อยู่อาศัย

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ ผลการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานตามการโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 4 ด้าน ดังนี้

4.2.1 ด้านการคมนาคม

4.2.2 ด้านสาธารณูปโภค

4.2.3 ด้านสาธารณูปการ

4.2.4 ด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคาร

5. ระยะเวลาในการวิจัย ระหว่างเดือน มกราคม 2557 - มีนาคม 2557

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **ความคิดเห็น** หมายถึง ความคิดความรู้สึก หรือทัศนคติ รวมถึงการแสดงออกของประชาชน ต่อการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานตามการโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม
2. **การถ่ายโอนภารกิจ** หมายถึง การที่รัฐบาลได้ถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
3. **การดำเนินงาน ด้านโครงสร้างพื้นฐาน** หมายถึง ระดับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม ตามแผนการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ด้านคมนาคม ด้านสาธารณูปโภค ด้านสาธารณูปการ และด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคาร

3.1 **ด้านการคมนาคม** ได้แก่ การดำเนินการสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กอย่างทั่วถึงการสร้างทางลำเลียงผลผลิตทางการเกษตรในตำบลอย่างเพียงพอ การซ่อมแซมถนนชำรุดหรือบำรุงรักษาถนน การสร้างสะพาน ทางข้ามถนนในตำบล การขยายเขตถนนหรือทางสาธารณะเหมาะสมกับการคมนาคม ถนนที่สร้างหรือปรับปรุงมีความสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยต่อการใช้งานวัสดุที่นำมาใช้ก่อสร้างถนนมีคุณภาพทนต่อการใช้งาน มีสัญญาณไฟจราจร หรือไฟเตือนทางแยกเพื่อป้องกันอุบัติเหตุ รายละเอียดในแต่ละด้านมีดังนี้

**3.2 ด้านสาธารณูปโภค** ได้แก่ มีโครงการขุดลอกคลอง หนองน้ำสาธารณะ ธรรมชาติมีการขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค มีระบบชลประทานเพื่อการเกษตรใน ตำบล มีการก่อสร้างฝายน้ำล้น มีการขุดเจาะบ่อบาดาลหรือปรับปรุงซ่อมแซมบ่อบาดาล มีการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านครบทุกหมู่บ้าน มีการปรับปรุงและพัฒนาระบบประปาหมู่บ้าน น้ำประปามีความสะอาดคุณภาพมาตรฐาน มีการสูบน้ำด้วยพลังไฟฟ้าเพื่อการเกษตร มีการดูแลหรือบำรุงรักษาระบบชลประทาน

**3.3 ด้านสาธารณูปการ** ได้แก่ มีไฟฟ้าสาธารณะตามถนนและตามซอยต่าง ๆ อย่างทั่วถึง มีการจัดเรียงสายไฟฟ้าเป็นระเบียบเรียบร้อย มีการดูแลซ่อมแซม เปลี่ยนอุปกรณ์ ไฟฟ้าสาธารณะที่ชำรุดอย่างทั่วถึงและรวดเร็ว มีตลาดสดเพื่อเป็นแหล่งซื้อขายสินค้าและบริการการควบคุมตลาดให้ถูกสุขลักษณะตลาดมีความมาตรฐานในด้าน โครงสร้างและเพียงพอต่อการให้บริการ

**3.4 ด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคาร** ได้แก่ มีการวางผังเมืองในตำบลที่เป็นระบบ การจัดโซนการประกอบธุรกิจ ค้าขาย หรือประกอบกิจการพาณิชย์ในตำบล บ้านเรือน หรือสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในตำบล มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีการนำกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารมาบังคับใช้ในตำบล มีการอนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง บ้านเรือน ที่อยู่อาศัยของประชาชนในตำบล

**4. องค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งตาม พระราชบัญญัติสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2546ในการวิจัยนี้หมายถึง องค์การบริหาร ส่วนตำบลดงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม

**5. ประชาชน** หมายถึง ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ดงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ข้อสมมติถึงระดับการพัฒนาด้าน โครงสร้างพื้นฐาน และได้ข้อเสนอแนะของ ประชาชนเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลนำข้อเสนอแนะนั้น ไปประกอบการบริหารงาน การดำเนินงานด้าน โครงสร้างพื้นฐาน