

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 การเมืองการปกครองของไทยได้พัฒนาการมาเป็นลำดับจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ระบบบริหารราชการส่วนกลาง ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 4) การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใช้หลักการสำคัญ 3 ประการคือ หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) ให้การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง โดยกรมมอบอำนาจการปกครองไว้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐบาล ภารกิจบ้านเมือง อำนาจการวินิจฉัย การสั่งการต่าง ๆ อำนาจทางทหาร ตำรวจ ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Decentralization) ใช้การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคกล่าวคือ เป็นการมอบอำนาจวินิจฉัยการดำเนินการต่าง ๆ เพียงบางส่วนให้แก่ ข้าราชการเจ้าหน้าที่ หรือผู้แทน ของรัฐที่ถูกส่งไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคปฏิบัติงานแทนส่วนกลาง หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ใช้การจัดระเบียบบริหารท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นการจัดรูปแบบการปกครอง ที่ให้อิสระแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในการบริหารงาน การจัดการท้องถิ่นของตนเอง มีอำนาจเฉพาะตัว (Autonomy) ตามบทบัญญัติของกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถกระทำนิติกรรมสัญญาได้ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และคณะผู้บริหารสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นหลักสำคัญด้านการแต่งตั้งกระทำได้เฉพาะกรณีที่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (ทิพยา นภาสิริกุลกิจ, 2521)

แนวความคิดการปกครองท้องถิ่นของไทยมีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ. 2440 พระองค์ท่านทรงริเริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ขึ้นเป็นสถาบันการปกครองท้องถิ่นแห่งแรกในประเทศไทย ในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบ เทศบาล พุทธศักราช 2476 ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นตาม พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2498

ต่อมาปี พ.ศ.2499 มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้น และถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ในปีเดียวกันมีการจัดตั้ง “กรุงเทพมหานคร” ขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ปัจจุบันประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 ซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบันสำหรับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเมืองฟ้าฯ จัดตั้งเมื่อ พ.ศ.2521 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองฟ้าฯ พุทธศักราช 2521

ความที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้จะเห็นว่ามีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งถูกยกเลิกไปและปัจจุบันได้ยกเลิกมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนั้นมีควมจำเป็นและสำคัญอย่างไรรัฐบาลจึงได้นำกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง หน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังกล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะกล่าวกันตามความเป็นจริงแล้วรูปยอบนกร ปกครองท้องถิ่นนี้มิใช่สิ่งใหม่ เพราะว่้องค์การบริหารส่วนตำบลเคยมีมาก่อนหน้านั้นแล้ว โดยครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2499 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พุทธศักราช 2499 หรือประมาณ 40 ปีมาแล้ว และถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ.2515 สมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร รวมระยะเวลามีการบริหารงานรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลประมาณ 16 ปี สำหรับวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะนั้นมีเหตุผล 3 ประการ คือ ประการแรกเพื่อปรับปรุงการปกครองตำบลให้ถูกต้องตามลักษณะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง เพื่อเป็นองค์การพัฒนาระบอบประชาธิปไตย และประการที่สาม เพื่อต้องการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานในหน้าที่ของตำบลให้สูงขึ้น แต่การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ประสบผลสำเร็จและไม่สามารถส่งเสริมการให้บรรลุเป้าหมายได้

สาเหตุที่ทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจัดตั้งในปี พ.ศ.2499 ไม่ประสบผลสำเร็จนั้น ชวงส์ ฉะบวร (2539) ให้ความเห็นไว้ว่า เกิดจากปัญหามลอุปสรรค ดังนี้ ประการแรก ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองตนเอง และไม่คุ้นเคยกับการปฏิบัติงานเป็นคณะ และยังมี ความพอใจกับการปกครองแบบเดิม คือให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดัดลัดใจของตนในการดำเนินงานต่าง ๆ ประการที่สอง คณะผู้บริหารสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดความรู้ความสามารถและความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการ ปกครอง และการบริหารงานที่ดีพอ ประการที่สาม ขาดรายได้ซึ่งไม่เพียงพอในการจัดทำโครงการ และการบริหารงานต่าง ๆ ทำให้การปฏิบัติงานติดขัดขาดความคล่องตัว ประการที่สี่ การบริหารงานทั่วไปถูกรับคุมจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง นอกจากนี้สาเหตุอื่นที่ทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยจะได้ผลดีนักเนื่องจากตำบลมีรายได้น้อยทำให้ฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลให้จํานวนน้อยและมีสภาพล้มเหลวค่าตั้งอื่นๆ อีกมากทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วน

ค่าบลดความสำคัญลง สรุปว่าสาเหตุการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีสาเหตุ 2 ประการ คือความไม่พร้อมของประชาชนในเรื่องการขาดความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานตามระเบียบ กฎหมาย และทัศนคติต่อการปกครองท้องถิ่นที่ไม่แน่นอนของรัฐบาล

ต่อมาในปี พ.ศ.2537 รัฐบาลสมัย นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี นโยบายกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น โดยส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทุกระดับ และประกาศให้องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับตำบลมีฐานะ เป็นนิติบุคคลโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 เป็นผลให้สภาตำบลทั่วประเทศเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 617 แห่ง ปัจจุบันมี องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งจนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2539 ทั่วประเทศ จำนวน 2,760 แห่ง ใน ส่วนของจังหวัดขอนแก่นมีองค์การบริหารส่วนตำบล รวม 60 แห่ง ซึ่งยังมีไม่ครบทุกอำเภอ สำหรับอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น มีองค์การบริหารส่วนตำบล รวม 14 แห่ง (กรมการปกครอง, 2539) จะเห็นว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นไปตามกระแสเรียกร้องของ ประชาชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และร่วมกันแก้ไขปัญหาของชาติบ้าน เมืองระดับตำบลให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังต้องการให้รัฐบาลเห็นคุณค่าความสำคัญของการ กระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง เพราะตำบล หมู่บ้าน นั้นถือว่าเป็นราก ฐานสำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตามการพัฒนาท้องถิ่นจะให้เป็นผลสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เราจะลองย้อนกลับไปดูว่าความล้มเหลวในการบริหารงานองค์การ บริหารส่วนตำบลในช่วงปี พ.ศ.2499 ถึง พ.ศ.2515 นั้น ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญส่วนหนึ่งมาจาก ประชาชน และคณะผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ความสามารถในการบริหาร งาน อีกส่วนหนึ่งมาจากรัฐบาลไม่มีนโยบายแน่นอนชัดเจนในการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นอย่าง แท้จริง

เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมปกครองท้องถิ่นของ ตนมากขึ้นความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับผู้มี หน้าที่ปฏิบัติงาน คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และกรรมการ บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะกรรมการบริหารนั้นถือว่าเป็น บุคคลากรที่มีความสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประสบผลสำเร็จ หรือไม่ หากคณะกรรมการมีความรู้ความสามารถ และเข้าใจระเบียบกฎหมาย ขั้นตอน วิธีปฏิบัติงาน เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างดี ก็ย่อมจะทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความ เรียบร้อย มีประสิทธิภาพได้ แต่หากกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะตรงกัน

ข้ามก็อาจจะทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล และตามความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตามในระยะเริ่มต้นของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการประชาสัมพันธ์ ส่งเสริม สนับสนุน ให้ผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความรู้ความสามารถ และมีความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบกฎหมาย ให้ผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนด ดังนั้นการศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อต้องการทราบว่าปัจจัยใดบ้างที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมุ่งเน้นที่ปัจจัยส่วนบุคคล และปัจจัยแวดล้อมซึ่งคาดว่าจะมีส่วนสัมพันธ์กับความสามารถในการปฏิบัติงานของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดปัจจัยส่วนบุคคล คือ ระดับการศึกษา อาชีพ ประสบการณ์การทำงานในตำบล หมู่บ้าน ประเภทของกรรมการบริหาร และปัจจัยแวดล้อม คือ การได้รับข้อมูลข่าวสาร การได้รับการฝึกอบรม และการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้กำหนดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่นเป็นสถานที่ศึกษาวิจัยซึ่งข้อมูลที่ได้จากการวิจัยจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปรับปรุงงานและพัฒนาการปฏิบัติงานของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมให้ดียิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทราบลักษณะข้อมูลทั่วไปของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อทราบความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อทราบปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะข้อมูลทั่วไปของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ทำให้ทราบถึงความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
3. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

4. สามารถนำผลการศึกษาวิจัยที่ได้ไปใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น จำนวน 14 แห่ง ซึ่งได้รับการประกาศจัดตั้งในปี พ.ศ. 2538 และปี พ.ศ. 2539
2. ศึกษาเฉพาะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
3. ศึกษาเฉพาะปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการบริหาร
4. ศึกษาเฉพาะการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ประกอบด้วย การปฏิบัติงานด้านการประชุมคณะกรรมการบริหาร การจัดทำร่างข้อบังคับตำบล และการบริหารงานบุคคล ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช 2538

1.5 ข้อยกเว้นเบื้องต้น

1. การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยต้องการทราบว่าปัจจัยใดบ้างที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ศึกษาอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช 2538 ด้านการประชุมคณะกรรมการบริหาร การจัดทำร่างข้อบังคับตำบล และการบริหารงานบุคคล
3. การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาการดำเนินงานของกรรมการบริหารว่า ปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย ขั้นตอนการปฏิบัติ และวิธีการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่

1.6 คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

คำนิยามศัพท์ที่ใช้เฉพาะในการวิจัยกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนี้คือ

1. ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
2. อาชีพ หมายถึง อาชีพหลักที่ทำให้ได้มาซึ่งรายได้ที่มั่นคงถาวรของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

3. ประเภทของกรรมการบริหาร หมายถึง กรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการโดยการเลือกตั้งจากราษฎร

4. การได้รับข้อมูลข่าวสาร หมายถึง การที่กรรมการบริหารได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประชุมคณะกรรมการบริหาร การจัดทำร่างข้อบังคับตำบล และการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลและข่าวสารอื่นๆเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานจากแหล่งสื่อมวลชนต่าง ๆ ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ หนังสือหรือเอกสารเผยแพร่ ป้ายปิดประกาศในหมู่บ้าน หอกระจายข่าว ผู้นำในตำบล หมู่บ้าน สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และข้าราชการในอำเภอ

5. การได้รับการฝึกอบรม หมายถึง การที่กรรมการบริหารได้รับการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการประชุมคณะกรรมการบริหาร การจัดทำร่างข้อบังคับ ตำบล และการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ดำเนินการฝึกอบรมให้โดยหน่วยงานราชการ หลังจากจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว

6. การสนับสนุนจากหน่วยงานราชการ หมายถึง ความช่วยเหลือ สนับสนุน จากหน่วยงานราชการในด้านงบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ ข้อมูลข่าวสาร และระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง

7. ความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ หมายถึง ระดับความสามารถในการปฏิบัติงานของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการประชุมคณะกรรมการบริหาร การจัดทำร่างข้อบังคับตำบล และการบริหารงานบุคคล โดยวัดหรือทดสอบความสามารถจากความรู้ และการปฏิบัติงานด้านการประชุม การจัดทำร่างข้อบังคับตำบล และการบริหารงานบุคคล ตามข้อคำถามจากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยจัดทำขึ้น

8. ประสิทธิภาพการทำงานในตำบล หมู่บ้าน หมายถึง ประสิทธิภาพการทำงานในองค์กรหรือหน่วยงานของส่วนราชการและเอกชนระดับตำบล หมู่บ้าน