

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันเกิดกระแสการเรียกร้องในการปฏิรูประบบราชการเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบบราชการที่มีลักษณะใหญ่โต และมีความเชื่องช้าในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน อีกทั้งอำนาจการบริหารงานของรัฐนั้นขึ้นกับส่วนกลางมากเกินไป ส่งผลให้การบริการของรัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงความต้องการเท่าที่ควร ทั้งในด้านของเวลาและชนิดของบริการนั้นๆ รวมถึงนโยบายบางอย่างไม่ได้รับการยอมรับจากคนในท้องถิ่น ส่งผลเสียถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการและประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ แนวทางหนึ่งในการปฏิรูประบบราชการคือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบราชการโดยเน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ทำให้มีการนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลกลับมาใช้อีก นับว่าเป็นการเริ่มต้นพัฒนาระบบราชการส่วนท้องถิ่นที่สำคัญเป็นอย่างมาก

องค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการบริหารงานในระดับตำบลและหมู่บ้าน โดยเริ่มนำมาใช้ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2499 โดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” แต่การบริหารส่วนตำบล และหมู่บ้านตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222 / 2499 ประสบปัญหาหลายประการ ส่งผลให้มีการยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 โดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 แล้วทำการจัดระเบียบการบริหารงานในตำบลเสียใหม่ จากนั้นในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดระเบียบการบริหารในตำบลเสียใหม่ให้เหลือเพียงรูปเดียว เรียกว่า “สภาตำบล” ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จึงถูกยกเลิกไปด้วย

เนื่องจากรูปแบบการบริหารงานแบบสภาตำบลประสบปัญหาในด้านการดำเนินงานหลายประการ ได้แก่ ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ระดับตำบลและหมู่บ้านที่ประจำอยู่ในระดับตำบลต่าง ๆ ไม่มีส่วนช่วยงานของสภาตำบลอย่างแท้จริง คณะกรรมการตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตน การทำงานของคณะกรรมการสภาตำบลไม่เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง และปัญหาด้านงบประมาณ

ประมาณที่ไม่เพียงพอ ฯลฯ รวมถึงการพัฒนาของโลกปัจจุบันมีความรวดเร็ว ส่งผลในการดำเนินการพัฒนาในระดับท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับยุคปัจจุบัน จึงได้มีการนำรูปแบบการดำเนินงานแบบ องค์การบริหารส่วนตำบล กลับมาใช้อีก โดยในปี 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่งผลให้สภาตำบลทั้งหมดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถบริหารการคลังโดยการจัดเก็บภาษีตามที่รูปแบบที่กฎหมายกำหนด สามารถจัดหาบุคลากรภายในหน่วยงานได้บางส่วน มีสิทธิในการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรในเขตพื้นที่ของตนเอง อีกทั้งยังสามารถออกกฎหมายข้อบังคับใช้เองได้บางส่วน ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก อันสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อันเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งบุคคลในท้องถิ่นมีสิทธิอนุรักษ์ ฟื้นฟูจารีต ประเพณี ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีแห่งท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่าง สมดุลและยั่งยืน และมีสิทธิที่จะร่วมในกรรมการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจ ไปสู่ท้องถิ่นนั้นไม่สามารถกระทำได้โดยง่าย และงานบางอย่างก็ไม่สามารถมอบหมายให้ท้องถิ่นรับผิดชอบได้ในทันที เนื่องจากการกระจายอำนาจสู่องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องอาศัยความพร้อมของท้องถิ่นนั้นๆ ค่อนข้างมาก ควรดำเนินการอย่างเป็นระบบ ค่อยเป็นค่อยไปตามความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น และควรสามารถหาตัวอย่างหรือ รูปแบบของความสำเร็จได้(รุ่ง แก้วแดง, 2538) การศึกษาเรื่องนี้มุ่งที่จะศึกษาประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ โดยศึกษาถึงปัจจัยที่มีต่อประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อทำความเข้าใจว่าเหตุใดบางองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีประสิทธิผลในการดำเนินงาน และบางองค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่มีประสิทธิผลการดำเนินงาน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการนำไปพิจารณาการดำเนินงาน และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพในอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเชียงใหม่
- 2) เพื่อทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเชียงใหม่
- 3) เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และเสนอแนะแนวทางแก้ไข

## 1.3 สมมุติฐานการศึกษา

ประสิทธิผลของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเชียงใหม่ มีความสัมพันธ์กับ โครงสร้างระบบงาน เทคโนโลยี บรรยากาศภายในของการบริหารงาน และ ความสามารถทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งนี้ จะทำการศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่จำนวน 5 องค์การบริหารส่วนตำบลโดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ ข้าราชการฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำและพนักงาน และประชาชนที่อยู่อาศัยในแต่ละเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น
- 2) สามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) ทำให้องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ ได้มีแนวทางในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับท้องถิ่น

## 1.6 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

โครงสร้างและระบบงาน หมายถึง รูปแบบความสัมพันธ์ในการบริหารงานตามตำแหน่งและบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ เช่น บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในจังหวัดเชียงใหม่ อำนาจการตัดสินใจ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายข้าราชการการเมือง การประสานงานกันระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงและ การมีส่วนร่วมของประชาชน

เทคโนโลยี หมายถึง ความพร้อมสิ่งของหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินงานและบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

บรรยากาศภายในองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง บรรยากาศที่ส่งผลต่อการทำงานของข้าราชการและพนักงานในองค์การบริหารส่วนตำบล อันได้แก่ ขวัญและกำลังใจของข้าราชการ/พนักงาน การให้รางวัลการลงโทษ ความโปร่งใสในการทำงาน และความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบล

ความสามารถทางการบริหารงาน หมายถึง ความสามารถในการนำองค์การไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยเกิดจาก การมีเป้าหมายในการดำเนินการที่ชัดเจน อิทธิพลของรัฐบาลกลาง การปฏิบัติตามระเบียบราชการ การจัดการและการใช้งบประมาณ และการตัดสินใจในการแก้ปัญหา

ความพึงพอใจ หมายถึง ทศนคติด้านความพอใจของประชาชน และ ข้าราชการประจำและพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

กิจกรรมและภาระหน้าที่ หมายถึง กิจกรรมและภาระหน้าที่ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและหน้าที่ของรัฐ ที่รัฐกำหนดไว้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่