

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้มีผลทำให้ต้องมีการปฏิรูปทางการเมือง มีการถ่ายโอนและกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบการบริหารงานของภาครัฐ เพื่อให้การบริหารงานของภาครัฐเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ผลจากการปฏิรูประบบราชการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรของรัฐ มีการออกกฎหมายมารองรับ อาทิ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยมีเป้าหมายสูงสุดคือการให้บริการประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539 : 4)

ในส่วนของท้องถิ่นนั้น การมีระบบโครงสร้างพื้นฐานที่คืบคลานจากจะส่งผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ของคนในชุมชนแล้ว ระบบโครงสร้างพื้นฐานยังเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน เช่นเป็นปัจจัยในการผลิต อำนวยความสะดวกในการคมนาคมขนส่งสินค้าทางการเกษตรและบริการต่างๆ ของชุมชนออกสู่ตลาดภายนอก ซึ่งจะเห็นได้ว่าภารกิจต่าง ๆ ตามกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ที่ต้องจัดทำในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนนั้น โครงการก่อสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานนับเป็นภารกิจหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำกันมากเนื่องจากความต้องการของคนในชุมชน และสามารถตอบสนองความต้องการที่เป็นรูปธรรมชัดเจนที่สุด

ปัญหาที่ตามมาก็คือ โครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากที่ก่อสร้างเสร็จแล้วประชาชนในท้องถิ่นกลับไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านั้นเท่าที่ควร ทั้งนี้ อาจเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจ หรือขาดแนวคิดในการบริหารจัดการที่ถูกต้อง ทำให้การตัดสินใจทำการใดๆ เป็นไปอย่างไม่เหมาะสม ขาดความสมบูรณ์ครบถ้วนทั้งในหลักวิชาการและการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ซึ่งนำไปสู่ความล้มเหลวของโครงการในที่สุด ดังนั้น หลักการบริหารงานโครงสร้างพื้นฐานสำหรับท้องถิ่นจึงจำเป็นสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องควรทำการศึกษา เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหาร โครงการระบบ โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ซึ่งจะทำให้ระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อคนในชุมชน

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นหน่วยปกครอง  
 ชั้นพื้นฐานของรัฐบาลที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช  
 2537 โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับตำบล เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงาน  
 ระดับตำบลให้เกิดความคล่องตัว องค์การบริหารส่วนตำบล มีการบริหารงานให้เจริญก้าวหน้าไป  
 ทุกๆ ด้าน โดยกำหนดการจัดบริการสาธารณะ เช่นการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจ  
 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสังคม และด้านการเมืองการบริหาร โดยคำนึงถึงประโยชน์  
 สุขของประชาชนเป็นหลัก การดำเนินงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวนำมาพัฒนา  
 โครงการสร้าง เพื่อพัฒนาชุมชนของตนเอง ร่วมกับหน่วยงานของรัฐและของภาคเอกชน มีส่วนร่วม  
 และมีบทบาทในการป้องกันแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือชุมชนตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย  
 ทำให้ต้องสร้างเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการ  
 บริการสาธารณะพื้นฐานให้มากขึ้นกว่าเดิม เพราะวาระเบียบข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ  
 ได้ให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณมากขึ้น มี  
 ความโปร่งใส และเป็นประโยชน์กับประชาชนสูงสุด มีคุณภาพมากขึ้นเพียงใด และเพียงพอต่อความ  
 ต้องการของประชาชนหรือไม่

ในการดำเนินการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง  
 เป็นงานที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้วิจัยเป็นพนักงาน  
 ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบในงานของส่วนโยธา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการ  
 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะวิจัยในเรื่องความคิดเห็นของผู้บริหาร  
 และผู้ปฏิบัติงานส่วนโยธาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด  
 สมุทรสงคราม เพื่อเป็นข้อมูลไปใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านการจัดทำแผนพัฒนาของ  
 องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนรวมทั้งการปรับปรุงการบริหาร  
 จัดการให้ดียิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนศึกษา  
 ถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจดำเนินงานผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในด้าน  
 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและผู้ปฏิบัติงานด้านโยธาอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปรับปรุง  
 และการพัฒนาการด้านการจัดทำแผนงานโครงสร้างพื้นฐานต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานส่วนโยธาในการ  
 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสมุทรสงคราม

2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานส่วนโยธา ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสมุทรสงคราม จำแนกตาม อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง

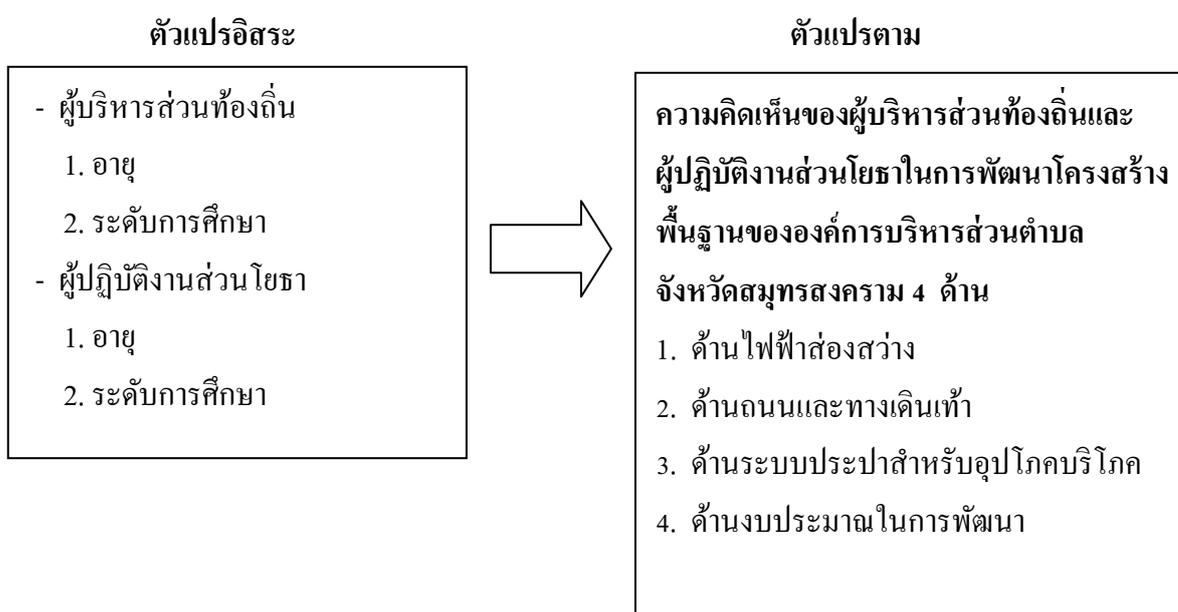
### สมมติฐานของการวิจัย

1. ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานส่วนโยชามีระดับความคิดเห็นในด้านการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสมุทรสงครามมีความคิดเห็นระดับมาก
2. สถานภาพของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานแตกต่างกัน มีความคิดเห็น ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสมุทรสงคราม แตกต่างกัน

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาสังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสงคราม ตามความเห็นของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและ ผู้ปฏิบัติงานส่วนโยธาสามารถกำหนดตัวแปรอิสระ และตัวแปรตามในการวิจัยครั้งนี้ได้ดังต่อไปนี้

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัยเรื่องความคิดเห็นของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานส่วนโยธาใน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสมุทรสงคราม



## ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาเรื่องความคิดเห็นของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานส่วนโยธาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสมุทรสงคราม โดยศึกษาจาก ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดสมุทรสงครามและผู้ที่ดำรงตำแหน่งใน ส่วนโยธา สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสมุทรสงคราม จำนวน 112 คน (สำนักงาน ปกครองท้องถิ่นจังหวัดสมุทรสงคราม เดือนกุมภาพันธ์ 2553)

ขอบเขตเนื้อหาในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น และผู้ปฏิบัติงานส่วนโยธาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัด สมุทรสงคราม

### 1. ขอบเขตเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานส่วน โยธาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสมุทรสงคราม

### 2. ตัวแปรที่ศึกษา

#### 2.1 ตัวแปรอิสระ

##### 2.1.1 อายุ

##### 2.1.2 ระดับการศึกษา

##### 2.1.3 ตำแหน่ง

#### 1) ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น

##### 1.1) นายกององค์การบริหารส่วนตำบล

##### 1.2) รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล

#### 2) ผู้ปฏิบัติงานส่วนโยธา

##### 2.1) หัวหน้าส่วนโยธา

##### 2.2) นายช่างโยธา หรือ ช่างโยธา

#### 2.2 ตัวแปรตาม

2.2.1 ความคิดเห็นของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานส่วนโยธาในการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสมุทรสงคราม ทั้งหมด 4 ด้าน

##### 1) ด้านไฟฟ้าส่องสว่าง

##### 2) ด้านถนนและทางเดินเท้า

##### 3) ด้านระบบสำหรับอุปโภคบริโภค

#### 4) ด้านงบประมาณในการพัฒนา

##### 3. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ประชากรในงานวิจัยนี้ ได้แก่ ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น และผู้ปฏิบัติงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสมุทรสงคราม จำนวน 28 แห่งรวมทั้งสิ้น 112 คน (สำนักงานปกครองท้องถิ่นจังหวัดสมุทรสงคราม เดือนกุมภาพันธ์ 2553)

3.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสมุทรสงคราม ในการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางสำเร็จรูปของ เครอซี และมอร์แกน (Krejcie and Morgan, 1970 : 608 - 610) จำนวน 96 คน

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานส่วนโยธาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสมุทรสงครามได้กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสงคราม จำนวน 3 อำเภอ ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 28 แห่ง
2. โครงสร้างพื้นฐาน หมายถึง กิจกรรมพื้นฐานที่กำหนดขึ้น เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยมีพื้นฐานโดยที่กิจกรรมพื้นฐานมีระยะเวลากำหนดแน่นอน
3. แผนการพัฒนา หมายถึง แนวทางในการทำงานไว้ล่วงหน้า โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เพื่อให้งานเสร็จตามเป้าหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิด การประเมินค่า ความเชื่อ การแสดงออกหรือการแสดงความรู้สึกของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานส่วนโยธาที่มีต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ของ องค์การบริหารส่วนตำบล ภายในจังหวัดสมุทรสงคราม
5. ไฟฟ้าส่องสว่าง หมายถึง การดูแลติดตั้ง ปรับปรุง แก้ไข บุรณะซ่อมแซมไฟฟ้าสาธารณะให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ดี เพื่อความสะดวกและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสงคราม จัดบริการให้แก่ประชาชน
6. ด้านถนนและทางเดินเท้า หมายถึง การก่อสร้าง ปรับปรุง แก้ไข บุรณะซ่อมแซมถนนและทางเดินเท้าสาธารณะให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ดี เพื่อความสะดวกและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสงคราม จัดบริการให้แก่ประชาชน

7. ด้านระบบประปาสำหรับอุปโภคบริโภค หมายถึง การก่อสร้าง ปรับปรุง แก้ไข บำรุงซ่อมแซมระบบประปาสาธารณะให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ดี เพื่อความสะดวกและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสงคราม จัดบริการให้แก่ประชาชน

8. ด้านงบประมาณในการพัฒนา หมายถึง งบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรในรูปแบบต่างๆ ที่ทางราชการจัดให้มาดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสงคราม จัดบริการให้แก่ประชาชน

9. ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น หมายถึง นายกององค์การบริหารส่วนตำบล และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่อยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสงคราม และยังคงดำรงตำแหน่งอยู่เท่านั้น

10. ผู้ปฏิบัติงานส่วนโยธา หมายถึง หัวหน้าส่วนโยธา นายช่างโยธา ช่างโยธา รวมถึง ผู้ช่วยช่างตามภารกิจ ที่มีการออกปฏิบัติงานจริงภาคสนาม สำรวจ ออกแบบ ควบคุมงานก่อสร้าง ที่อยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสงคราม เท่านั้น

11. การพัฒนา หมายถึง การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานตามความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ที่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสงคราม เท่านั้น

12. หัวหน้าส่วนโยธา หมายถึง สายงานการปฏิบัติงานเป็นผู้บริหารงานของส่วนโยธา มีหน้าที่กำกับดูแลงานในส่วนต่างๆของส่วนโยธาสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสงคราม

13. นายช่างโยธา หมายถึง สายงานการปฏิบัติงานที่เริ่มต้นจากขั้นที่ 1 - 5 มีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการช่วยออกแบบด้านช่างโยธา สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสงคราม

14. ช่างโยธา หมายถึง สายงานการปฏิบัติงานที่เริ่มต้นจากขั้นที่ 2 - 6 มีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการการคำนวณการออกแบบ การควบคุมการก่อสร้างด้านงานโยธา สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสงคราม

15. ผู้ช่วยช่างตามภารกิจ หมายถึง ลูกจ้างตามภารกิจที่มีหน้าที่คอยช่วยเหลืองานของส่วนโยธาในด้านต่าง ๆ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสงคราม