

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มี 6 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เกิดจากพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นมีการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยมีความเป็นอิสระและมีขีดความสามารถในการบริหารงานในองค์กรของตนได้มากกว่าการเป็นสภาตำบล เนื่องจากมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ และบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบลภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนราชการน้อยที่สุด

สำหรับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546) ตามมาตรา 66 ถึง มาตรา 68 ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม จัดให้มีการบำรุงทางน้ำ และทางบก จัดให้มีการรักษาทางระบายน้ำ และรักษาความสะอาดถนน ทางน้ำ ทางเดินที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคติดต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยส่งเสริมการศึกษาศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร และส่งเสริมการพัฒนาเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ การคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร และอาจดำเนินกิจการภายในองค์การบริหารส่วนตำบลได้ คือจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค การสาธารณสุขปลอดภัย และการเกษตรให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุมการกีฬา จัดให้มีสถานพักผ่อนหย่อนใจและการกีฬาให้มี และส่งเสริมกลุ่มการเกษตร และกิจการสหกรณ์ อุตสาหกรรมในครอบครัว และการประกอบอาชีพ และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การท่องเที่ยวและผังเมือง ซึ่งการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว แต่ละแห่งการให้บริการประชาชนจะเกิดประสิทธิภาพ

ได้มากน้อยต่างกันไปตามสภาพพื้นที่ ด้านการเงินงบประมาณ ประสิทธิภาพการบริหารงานของบุคลากรของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล (กชกร รักษาสรณ์, 2541)

จากการบริหารงานในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะส่งผลให้การบริหารงานการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด คือ บุคลากรหรือคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบันงานต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ให้รับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่มีมากมายหลายกระทรวง ทำให้คณะบุคคลซึ่งเรียกว่าคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสองคน ตามมติสภา และเสนอนายอำเภอลงนามแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งมีวาระสี่ปี มีอำนาจหน้าที่บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้พบปัญหาอุปสรรคในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหลายประการได้แก่ ด้านการบริหารจัดการในงานด้านต่างๆ ยังมีปัญหาอีกมาก ด้านการบริหารงานบุคคล ยังขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมายและขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง ด้านการเงินและงบประมาณ มีความล่าช้าในการปฏิบัติยังไม่ถูกต้องรัดกุม และด้านการบริหารงานทั่วไป ยังขาดความรู้ความเข้าใจเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ตลอดจนองค์การบริหารส่วนตำบลที่คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่บริหารยังมีความแตกต่างกันด้านรายได้ที่คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสังกัด ทำให้ทรัพยากรและงบประมาณแตกต่างกัน เป็นปัญหาอุปสรรคในการวางแผนการพัฒนาการบริหารการปกครองท้องถิ่น (สุทธิชัย จรูญเนตร, 2542)

ด้วยเหตุเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นหลายประการดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยซึ่งเคยเป็นคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความสนใจ ที่จะศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาแนวคิดในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่บริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพิษณุโลก เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาเป็นแนวคิดในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานการปกครองท้องถิ่น ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพในการบริหารงานการปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดในการพัฒนาการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดพิษณุโลก
2. เพื่อเปรียบเทียบแนวคิดในการพัฒนาการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ต่างกัน
3. เพื่อนำเสนอแนวคิดในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดพิษณุโลก

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาแนวคิดการบริหารงานและแนวคิดในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดพิษณุโลก ในด้านการบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การบริหารเงินและงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไปซึ่งเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดพิษณุโลกปี พ.ศ.2544 และ พ.ศ. 2546 ทั้ง 41 แห่งจำนวน 123 คน

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยได้จากการกำหนดตามตารางของ เกรจซี่ และมอร์แกน จากคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล 31 แห่ง ในจังหวัดพิษณุโลกโดยอาศัยเกณฑ์รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมากและน้อยในการเก็บข้อมูลได้จำนวน 93 คน

3. ตัวแปรในการวิจัย

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) ได้แก่ รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่คณะผู้บริหารสังกัด ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

3.1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ไม่เกิน	3	ล้านบาท
3.1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้	3-6	ล้านบาท
3.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้	6-12	ล้านบาท
3.1.4 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้	12-20	ล้านบาท
3.1.5 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้มากกว่า	20	ล้านบาท

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) ได้แก่

3.2.1 แนวคิดในการพัฒนาการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นของ
คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในงาน 4 ด้าน คือ

- 1) การบริหารจัดการ
- 2) การบริหารงานบุคคล
- 3) การบริหารเงินและงบประมาณ
- 4) การบริหารงานทั่วไป

3.2.2 แนวคิดในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานการปกครอง
ท้องถิ่นของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดพิษณุโลกทั้งสี่ด้านคือ การบริหาร
จัดการการบริหารงานบุคคล การบริหารเงินและงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป

สมมุติฐานของการวิจัย

องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ต่างกัน มีการบริหารงานการปกครองท้องถิ่น
ใน 4 ด้าน คือ การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การบริหารเงินและงบประมาณ
การบริหารงานทั่วไป แตกต่างกัน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดพิษณุโลก หมายถึง คณะบุคคล
ที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปีพ.ศ.2544 และ พ.ศ. 2546
จำนวน 41 แห่ง ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง และรองนายกองค์การ
บริหารส่วนตำบลจำนวนสองคน ให้มาทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มี
รายได้ประจำปีงบประมาณ 2547 ไม่รวมเงินอุดหนุน (การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กร
ท้องถิ่นสำนักงบประมาณสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2544 หน้า 18) โดยแบ่งออกเป็น

- | | | |
|---|-------|---------|
| 1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ไม่เกิน | 3 | ล้านบาท |
| 2. องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ | 3-6 | ล้านบาท |
| 3. องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ | 6-12 | ล้านบาท |
| 4. องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ | 12-20 | ล้านบาท |
| 5. องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้มากกว่า | 20 | ล้านบาท |

3. การบริหารงานการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การบริหารงานในองค์การบริหาร
ส่วนท้องถิ่นของแต่ละตำบล ได้แก่

3.1 การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินการของคณะบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยร่วมแรงร่วมใจระดมความรู้ความสามารถและความคิดริเริ่มร่วมกันทำงานให้องค์กรบรรลุผลสำเร็จตามความต้องการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 การบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินการของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลในการวางแผนกำลังคน การสรรหาบุคคล การคัดเลือกบุคคล การควบคุมกำกับการทำงาน การจูงใจบุคคลเข้าสู่หน่วยงานและมีการพัฒนาบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.3 การบริหารเงินและงบประมาณ หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับเงินและงบประมาณ ซึ่งเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยการเก็บรายได้ และรับโอนจากภาครัฐ และหน่วยงานอื่น การควบคุมรายรับรายจ่าย จัดทำบัญชีมีการตรวจสอบ รายงานผลการใช้เงินต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.4 การบริหารจัดการงานทั่วไป หมายถึง การดำเนินการทั่วไป ขององค์การบริหารส่วนตำบล การประชุม งานสารบรรณ การจัดสำนักงานให้มีระบบระเบียบ และการดูแลสถานที่ของสำนักงาน

4. แนวคิดในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานหมายถึง การคิดของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดพิษณุโลก โดยมุ่งเน้นแนวคิดในการบริหารงาน การปกครองท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การบริหารเงินและงบประมาณ และการบริหารจัดการงานทั่วไปให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่คาดไว้ซึ่งทำให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นได้ผลสูงสุดคุ้มค่างบกับการใช้จ่ายเงินภาษีอากรในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจในการบริหารงานของคณะผู้บริหารองค์กรนั้นโดยอาศัยปัจจัยต่างๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงานเป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดในการพัฒนาการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิดในการพัฒนาการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ต่างกัน
3. ข้อมูลที่ได้รับสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น