

บทที่ 1

บทนำ



## ความสำคัญของปัญหา

ในระบบการปกครองของทุกประเทศล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ต้องการมีเสถียรภาพความมั่นคงและประชาชนในประเทศมีความสุข แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มักจะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศ เพราะในสมัยนั้นอาณาเขตยังไม่กว้างขวาง พลเมืองยังน้อยและกิจการที่รัฐจะต้องสนองตอบประชาชนยังมีไม่มากนัก ต่อมาเมื่อประเทศมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้น การกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบก็มีเพิ่มขึ้นตามไปด้วย สักยภาพของรัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์กรเดียว ไม่อาจสนองตอบการบริการและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น แนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาล อีกทั้งยังสามารถสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และตรงความเป็นจริงที่ท้องถิ่นต้องการ

แนวความคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครอง และบริหารกันเองนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) หลักการกระจายอำนาจการปกครองนี้มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาล มีความสามารถที่จะสนองความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ในด้านการนโยบายที่สำคัญ ๆ ยังคงต้องยึดตามแนวนโยบายของรัฐอยู่ เช่น นโยบายการเงิน การคลัง นโยบายการป้องกันประเทศ เป็นต้น ดังนั้นหน่วยการ

ปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระได้ในระดับหนึ่ง ในการที่จะดำเนินกิจกรรมของ  
 คนเอง แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นรัฐบาลยังคงต้องการควบคุมเอาไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาภาพ  
 ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของชาติไว้นั่นเอง คังนั้น แนวความคิด  
 ในการจัดการปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการ  
 ปกครองตนเอง มีส่วนร่วมทางการบริหาร มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเอง  
 อันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้  
 ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกันมีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารที่ตนเองได้  
 เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เช่น ไปเลือกตั้ง ไปหาเสียง  
 สนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น ทำให้เกิดความรับผิดชอบเกิดความหวงแหน  
 และปกป้องต่อสิทธิผลประโยชน์ที่พึงได้รับ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการ  
 เมืองระดับชาติต่อไป แต่ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอย่างเป็นรูปธรรม  
 ก็คือ เหตุผลที่ว่าไม่มีผู้ใดจะรู้ถึงปัญหา และความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุด  
 ซึ่งในการนี้จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง ได้เรียนรู้  
 กระบวนการการเมือง การปกครอง และการบริหารท้องถิ่น อันจะก่อให้เกิดผู้นำ  
 ท้องถิ่นที่จะก้าวมาเป็นผู้นำระดับชาติต่อไป และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของ  
 รัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์เสรีนิยม ซึ่งสนับสนุนการ  
 ปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วยทัศนะที่ว่า เป็นการสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วม  
 ทางการเมือง มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเอง เป็นรากฐานและวิถีทาง  
 การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2524 : 14)

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบของ "องค์การบริหารส่วนตำบล" ได้รับความ  
 การจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537  
 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งการปกครอง  
 ท้องถิ่นรูปแบบ "องค์การบริหารส่วนตำบล" นี้ ก็เพื่อที่จะกระจายอำนาจการ  
 ปกครองท้องถิ่นให้ลงไปสู่ท้องถิ่นมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารองค์กร  
 การบริหารงบประมาณ หรืออื่น ๆ อีกมาก โดยผลของการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าว

จึงทำให้มีการยกเลิกสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 และให้จัดตั้งสภาตำบลซึ่งมีรายได้เฉลี่ยสามปีย้อนหลัง รวมกันไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะโครงสร้างประกอบด้วย

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้านของตำบลนั้น หมู่บ้านละ 2 คน

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จะประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งอีกไม่เกิน 4 คน ซึ่งรวมทั้งหมดแล้วไม่เกิน 7 คน

โดยหลักการของ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้น สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติโดยเป็นหน่วยในการกำหนดนโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารงานและปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาต่าง ๆ ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดและต้องรับผิดชอบการบริหารงานและปฏิบัติงานต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย โดยบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นโดยตำแหน่ง และจากสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง อันเป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ได้มารวมกันเป็นสมาชิกของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาโดยนโยบายทางการเมืองที่จะกระจายอำนาจการปกครองลงไปสู่ท้องถิ่นให้มากที่สุด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงระยะเวลาดำเนินงานที่ผ่านมาภายหลังจากการประกาศใช้ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จนถึงปัจจุบัน จะเห็นว่าเป็นระยะเวลาเพียง 4 ปีเท่านั้น ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลได้พยายามกำหนดนโยบายให้มืองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มพื้นที่ ดังนั้น จึงเกิดปัญหาสำคัญคือความพร้อมของประชาชนและรายได้ของท้องถิ่นต่าง ๆ โดยเฉพาะการไม่เข้าใจต่อกฎระเบียบและขั้นตอน ข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการ ดังนั้น ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุค่อนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจศึกษาถึงความเข้าใจในบทบาทของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าในระยะเวลาตั้งแต่กฎหมายสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลบังคับใช้ และกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารนั้น บุคคลเหล่านั้นได้มีความเข้าใจในบทบาท อำนาจและหน้าที่ของตนอย่างไร อยู่ในระดับไหน และมีปัจจัยอะไรบ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยจะมุ่งเน้นที่จะศึกษาโดยเปรียบเทียบกันระหว่างกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มาจากการเลือกตั้ง และกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาโดยตำแหน่ง เนื่องจากกรรมการบริหารทั้งสองประเภทนั้นมีพื้นฐานที่มาแตกต่างกัน

### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงระดับความเข้าใจบทบาทของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อความเข้าใจบทบาทของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระดับความเข้าใจของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในบทบาท ระหว่างกรรมการบริหารที่มาจากการเลือกตั้งกับกรรมการบริหารที่เป็นโดยตำแหน่ง ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้จะทำการศึกษากิจกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง และกรรมการบริหารที่เป็นโดยตำแหน่งขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2538 - 2539 ในอำเภอต่าง ๆ ของจังหวัดนนทบุรี ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 27 องค์การบริหารส่วนตำบล มีกรรมการบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 108 คน และที่เป็นกรรมการบริหารมาโดยตำแหน่ง จำนวน 81 คน

### สมมติฐานของการศึกษา

1. กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเข้าใจในบทบาทสูง
2. กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง มีความเข้าใจในบทบาทสูงกว่ากรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกรรมการบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง
3. กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศแตกต่างกัน ทำให้มีความเข้าใจในบทบาทแตกต่างกัน
4. กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุแตกต่างกัน ทำให้มีความเข้าใจในบทบาทแตกต่างกัน
5. กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน ทำให้มีความเข้าใจในบทบาทแตกต่างกัน
6. กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอาชีพแตกต่างกัน ทำให้มีความเข้าใจในบทบาทแตกต่างกัน
7. กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้แตกต่างกัน ทำให้มีความเข้าใจในบทบาทแตกต่างกัน

### นิยามศัพท์

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบด้วยกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง และกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง

บทบาท หมายถึง บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ความเข้าใจ หมายถึง ความสามารถเข้าใจของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อบทบาท อำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

### ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปรอิสระ ได้แก่

1. เพศ แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ เพศชาย เพศหญิง
2. อายุ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

อายุน้อย หมายถึง "กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปี - 35 ปี"

อายุปานกลาง หมายถึง "กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอายุตั้งแต่ 36 ปี - 55 ปี"

อายุสูง หมายถึง "กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอายุตั้งแต่ 56 ปีขึ้นไป"

3. ระดับการศึกษา แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

การศึกษาน้อย หมายถึง "กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการศึกษาดำรงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 หรือเทียบเท่า"

การศึกษাপานกลาง หมายถึง "กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีการศึกษาระหว่างมัธยมศึกษาปีที่ 1 - มัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือเทียบเท่า"

การศึกษาสูง หมายถึง "กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการศึกษาสูงกว่ามัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือเทียบเท่าขึ้นไป"

4. อาชีพ หมายถึง อาชีพของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งไม่ขัดต่อคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในมาตรา 9 (5), (6) และ (10) อาชีพของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการศึกษานี้ จะจำแนกออกเป็น 5 ประเภท คือ

1. เกษตรกรรม
  2. ค้าขาย
  3. รับเหมาก่อสร้าง
  4. เอกชน
  5. อื่น ๆ
5. รายได้ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

รายได้ต่ำ หมายถึง "กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่เกินเดือนละ 3,000 บาท"

รายได้อานกลาง หมายถึง "กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ระหว่างเดือนละ 3,001 บาท - 10,000 บาท"

รายได้สูง หมายถึง "กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ตั้งแต่เดือนละ 10,001 บาทขึ้นไป"

6. ที่มาของการเป็นสมาชิก แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

กรรมการบริหารโดยตำแหน่ง หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน และได้รับเลือกให้เป็นกรรมการบริหาร

กรรมการบริหารโดยการเลือกตั้ง หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจาก การเลือกตั้งและได้รับเลือกให้เป็นกรรมการบริหาร

ตัวแปรตาม ได้แก่

ความเข้าใจในบทบาท หมายถึง ความรู้ความเข้าใจในบทบาทอำนาจ และหน้าที่ของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้าง องค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล

### วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้จำแนกวิธีการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. การศึกษาวิจัยโดยอาศัยวิธีการศึกษาจากเอกสาร (documentary research) อันได้แก่ หนังสือ คู่มือ และเอกสารของทางราชการ บทความ รายงาน และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงานวิจัยที่ได้มีผู้ศึกษาไว้แล้ว

2. การศึกษาวิจัยภาคสนาม (field research) ซึ่งทำโดยการใช้แบบสอบถามเพื่อรวบรวมข้อมูล รายละเอียดในด้านต่าง ๆ ที่เป็นประเด็นในการศึกษา จากกลุ่มตัวอย่างของประชากรที่จะศึกษา ซึ่งจะได้มาเสนอรายละเอียดของวิธีดำเนินการวิจัยที่จะใช้ในการศึกษาต่อไป



### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงระดับความเข้าใจในบทบาทของกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล
2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อความเข้าใจในบทบาทของกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล
3. ทำให้ทราบถึงระดับความเข้าใจในบทบาทของกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจาก การเลือกตั้ง และกรรมการบริหารที่เป็นโดยตำแหน่ง ว่ากลุ่มใดจะมีความเข้าใจในบทบาทมากกว่ากัน
4. ทำให้เป็นแนวทางในการพัฒนาความเข้าใจของกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทอำนาจและหน้าที่ ของตนให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะ เป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

### การนำเสนอ

การศึกษาเรื่อง ความรู้ความเข้าใจในบทบาทของกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีการนำเสนอ โดยการนำเสนอ เป็นบท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการ ศึกษา ขอบเขตของการศึกษา สมมติฐานของการศึกษา นิยามศัพท์ ตัวแปรที่ใช้ใน การศึกษา วิธีการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ การนำเสนอ

บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึง แนว ความคิดเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาท หลักการและ แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวถึงความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และข้อมูลทั่วไปของจังหวัดนนทบุรี

บทที่ 4 ระเบียบวิธีวิจัย กล่าวถึง วิธีการดำเนินการวิจัย ประชากรที่ใช้ในการศึกษา เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา การสร้างและทดสอบแบบสอบถาม การเก็บรวบรวมข้อมูล การเตรียมข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 ผลการศึกษา

บทที่ 6 สรุป วิเคราะห์และข้อเสนอแนะ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย