# บทที่ 1
# บทนำ

## 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ คือการที่รัฐบาลส่วนกลางได้ยินยอมมอบอำนาจการปกครองและการบริหารในกิจการต่างๆ ให้กับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยประชาชนจะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่บริหาร และกำหนดนโยบายในท้องถิ่นของตน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระเต็มที่ในการดำเนินงาน มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีกำลังเจ้าหน้าที่ของตนเอง ตลอดจนสามารถกำหนดนโยบายและวินิจฉัยสั่งการด้วยตนเอง แต่ถึงแม้จะเป็นอิสระ ส่วนกลางก็จะคอยควบคุมดูแลการดำเนินงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยความเรียบร้อยและถูกต้อง

องค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2499 สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2499 กำหนดให้จัดตั้งตำบลภายใน 3 เดือน โดยแบ่งตำบลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาตำบล ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และคณะกรรมการตำบลทำหน้าที่ด้านบริหาร ซึ่งสภาตำบลประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน หรือนายอำเภอเป็นผู้เลือก ส่วนคณะกรรมการตำบลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยกำนัน แพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้าน ครูใหญ่ของทุกโรงเรียนในตำบลนั้น หัวหน้าสถานีตำรวจ นายช่างชลประทาน ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก

หลังจากคำสั่งที่ 222/2499 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ออกใช้บังคับ หลักการคือให้ตำบลที่ได้รับการคัดเลือกให้จัดตั้งมีฐานะเป็นหน่วยราชการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ คือให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล เงื่อนไขตามพ.ร.บ.นี้ก็คือ กระทรวงมหาดไทยเห็นควรว่าตำบลไหนเหมาะสมก็จัดตั้งขึ้นหรือประชาชนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ร้องขอ อบต.ตามพ.ร.บ.นี้มี 2 ส่วน คือ

- สภาตำบล ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย กำนัน และผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล สมาชิกซึ่งประชาชนเลือกหมู่บ้านละ 1 คน
- คณะกรรมการสภาตำบล หรือฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง โดยมีกำนันเป็นประธาน

หลังจากนั้น กระทรวงมหาดไทย ได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เมื่อวันที่1 มีนาคม พ.ศ. 2509 ให้มีเฉพาะสภาตำบล ซึ่งประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครูประชาบาล 1 คน มีกำนันเป็นประธานและรองประธานมาจากการเลือกตั้งในหมู่คณะกรรมการ ในที่นี้คำสั่งที่ 222/2499 และ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 ก็ยังคงใช้บังคับอยู่ การประกาศใช้คำสั่งนี้ก็เพราะรัฐบาลมีความเห็นว่า คำสั่งที่ 222/2499 และพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลไม่เหมาะสมที่จะใช้กับบางตำบล แต่ก็ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 236 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยให้ปรับปรุงการบริหารงานเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากขึ้น โดยให้จัดตั้งสภาตำบลภายในเวลา 3 ปี สภาตำบลประกอบด้วยกรรมการ 3 ประเภท คือ ประเภทโดยตำแหน่ง ได้แก่ ครูประชาบาล 1 คน โดยนายอำเภอเป็นผู้เลือก เพื่อมาเป็นเลขานุการสภาตำบล สภาตำบลนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

จนมาถึงปี พ.ศ. 2537 สมัย นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2537 ให้แต่ละตำบลมีสภาตำบล และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล สมาชิกสภาตำบลมี 2 ประเภท คือ

- สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล
- สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 1 คน มีกำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง

ส่วนสภาตำบลใดมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ให้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) องค์การบริหารส่วนตำบลมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีกรรมการ 2 ประเภท คือ

- โดยตำแหน่ง มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล
- มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และคณะกรรมการบริหาร 2 คน รวม 3 คน ซึ่งคัดเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และจากผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอย่างขนานใหญ่ อันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจจากรัฐบาลลงสู่ประชาชนในตำบลอีกครั้งหนึ่ง

การเปลี่ยนแปลงครั้งหลังสุดเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ตำบลยังคงเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางการเมืองการปกครอง แม้ว่าระบบการปกครองท้องถิ่นมีใช้ได้หมายถึงการมุ่งสร้างรูปแบบการปกครองตนเองและระดับตำบลเท่านั้น แต่ตำบลก็เป็นพื้นที่ระดับล่างสุดที่หลายฝ่ายต่างให้ความสำคัญ โดยมีเหตุผลว่าเพื่อพัฒนาจิตสำนึกแห่งประชาธิปไตย อันจะส่งผลต่อความแข็งแกร่งของการเมือง

ในระดับชาติ ตลอดจนเป็นการกระจายความเจริญและการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนที่รากเหง้าของปัญหา ซึ่งประหยัด หงษ์ทองคำ (2523:13-17) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยหลักการทั่วไปมีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกัน คือ

1. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่จะให้การศึกษาการเมือง ในระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง

3. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก็คงอยู่ในกรอบแห่งหลักการทั้งสามประการข้างต้นเช่นกัน เป็นเวลาหลายทศวรรษแล้วที่ประเทศไทยได้ริเริ่มกิจกรรมหลายๆ อย่างทั้งด้านงานพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ระดับตำบล ระดับหมู่บ้าน จะด้วยเหตุผลเนื่องจากสภาพการเมืองบีบบังคับให้ต้องกระทำหรือไม่ก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวล้วนอยู่ในความสนใจใคร่รู้ของประชาชนโดยทั่วไป แต่อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายก็สร้างปัญหาอื่นๆ ตามมา เช่น พื้นที่อบต. ทับซ้อนกับพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) หรือการตั้งคำถามว่าผู้นำท้องถิ่นจะสามารถนำอบต. สู่เป้าหมายตามเจตนารมย์ ที่ทุกฝ่ายคาดหวังหรือไม่

จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ จึงยังมีปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นมากมายทั้งทางด้านสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการพัฒนา บริหาร สร้างความเจริญให้กับตำบล ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ที่ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษานี้ ได้เริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2538 มีงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2545 เป็นเงินจำนวน 15,000,000 บาท และ งบประมาณรายรับจริง ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เป็นเงินจำนวน 20,000,000 บาท มีพื้นที่ 25 ตารางกิโลเมตร มีลักษณะกึ่งเมืองกึ่งชนบทจึงทำให้มีแผนและโครงการในการดำเนินงานต่างๆ อยู่มาก ดังนั้นทำให้ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่ง หัวหน้าสำนักงานปลัด สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อ.เมืองเชียงใหม่ จ.เชียงใหม่ ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป จึงมีความสนใจว่าประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นมีความพึงพอใจมากน้อยเพียงใดต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้มีการดำเนินงานแก้ไขปัญหาต่างๆ และวางแนวทางในการพัฒนาตำบล จึงขอศึกษาในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อ.เมืองเชียงใหม่ จ.เชียงใหม่ เพื่อที่ผู้วิจัย จะได้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานพัฒนาตำบลต่อไป

**1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา**

1. เพื่อศึกษาความพึงพอใจของประชาชน ที่มีต่อการดำเนินงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

2. เพื่อศึกษาถึงศักยภาพ ขีดความสามารถ และปัญหาในการดำเนินงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

3. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน ต่อการดำเนินงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

**1.3 สมมุติฐาน**

1. เพศ อายุ และการศึกษาต่างกัน เป็นปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่างกัน

2. เพศ อายุ และการศึกษาต่างกัน เป็นปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต่างกัน

3. เพศ อายุ และการศึกษาต่างกัน เป็นปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของพนักงานส่วนตำบลต่างกัน

**1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับ**

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาในการดำเนินงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

2. ทำให้ทราบถึงความพึงพอใจของประชาชน ต่อการดำเนินงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

3. เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบาย แนวทางในการพัฒนารูปแบบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในระดับกลางและส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนต่อไป

**1.5 ขอบเขตของการศึกษา**

การศึกษาครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะประชากรตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

**1.6 กำหนดเวลาตามขั้นตอนการศึกษา**

ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการศึกษารวมทั้งสิ้น 6 เดือน เริ่มตั้งแต่เดือนกันยายน 2545 - กุมภาพันธ์ 2546 โดยมีตารางในการศึกษาตามแผนภูมิ ดังนี้

| การดำเนินการ | ก.ย. 2545 | ต.ค. 2545 | พ.ย. 2545 | ธ.ค. 2545 | ม . ค 2546 | ก.พ. 2546 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. ศึกษาข้อมูลและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง | / | | | | | |
| 2. สร้างเครื่องมือแบบสอบถาม | | / | | | | |
| 3. เก็บรวบรวมข้อมูล | | | / | | | |
| 4. ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล | | | | / | | |
| 5. สรุปรายงานวิจัยฉบับร่างและปรับปรุงแก้ไข | | | | / | / | |
| 6. จัดพิมพ์รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์และเสนอผลงาน | | | | | | / |

**1.7 นิยามศัพท์**

<u>สภาองค์การบริหารส่วนตำบล</u> หมายถึง สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง จากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คน หากตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้เลือกตั้งหมู่บ้านละ 3 คน (ในสภา อบต. จะต้องมีสมาชิกสภาฯ ไม่น้อยกว่า 6 คน)

<u>คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล</u> หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับคัดเลือกขึ้นเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารฯ 1 คน และกรรมการบริหารฯ 2 คน

<u>พนักงานส่วนตำบล</u> หมายถึง พนักงาน เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล