

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการ ส่วนท้องถิ่นที่สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย โดย องค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญต่อชุมชนในลักษณะที่เป็นองค์กรพื้นฐานของท้องถิ่น และเป็นกลไกที่สำคัญต่อการ ดำเนินการพัฒนาระดับตำบลทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ ในทางทฤษฎีมีความเชื่อว่า องค์การ บริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชนบท เป็นองค์กรที่มีพลังของ ประชาชนในท้องถิ่น อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรต่าง ๆ ในชนบท จึงน่าจะรู้ปัญหา ความ ต้องการที่แท้จริงรวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความ ล้มเหลวของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคมการเมืองและสิ่งแวดล้อมในชุมชนและเป็นองค์กรที่เปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและจัดการทรัพยากร และพัฒนาท้องถิ่นของ ตนเองได้อย่างมีอิสระและคล่องตัวมากขึ้น (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2535 : 147)

ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบกับปัญหาภาวะวิกฤตเศรษฐกิจการเงินที่ร้ายแรงและ ยู่ยากมากกว่าที่ผ่านมา จนรัฐบาลไทยภายใต้การนำของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีใน ขณะนั้น ได้ตัดสินใจกู้วิกฤตเศรษฐกิจ ด้วยการเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการ เงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ได้ตกลงให้ความช่วยเหลือเพื่อฟื้นฟู เศรษฐกิจ และมีการกำหนดเงื่อนไขการปฏิรูประบบราชการอันเป็นกลไกส่วนหนึ่งในการสร้าง ธรรมาภิบาล (Good governance) โดยมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการจัดบทบาทของภาครัฐให้ เหมาะสมในสังคมซึ่งรวมถึงการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้าง ระบบการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของสาธารณะชนเพื่อป้องกันและปราบปราม การทุจริตคอรัปชั่น ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย จึงได้กำหนดนโยบายและ วางระเบียบปฏิบัติราชการเพื่อให้ การจัดระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพตามหลักกฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้สังคมสามารถ มี ส่วนร่วมและรับผิดชอบในระบบบริหารกิจการดังกล่าวด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและให้โอกาส ตรวจสอบได้ ตลอดจนขยายการให้บริการภาครัฐไปสู่ประชาชนอย่างรวดเร็วทั่วถึงและเป็นธรรม ได้แก่ การกำหนดระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ

สังคมที่ปี พ.ศ. 2542 (วารสาร รัตนสมัย, 2543 : 1) รวมทั้งได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติ ให้มีองค์กรรับผิดชอบ ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยไม่เพียงแต่จะมีหน้าที่ในการบริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังขยายบทบาทหน้าที่ออกไป รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตรวจสอบการปฏิบัติ งานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม องค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานพื้นฐานในท้องถิ่นของรัฐที่ต้องบริหารราชการ โดยถือปฏิบัติตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ด้วยเพราะเป็นแนวทางที่ภาครัฐและท้องถิ่นต้องยึดถือเป็นหัวใจในการบริหารจัดการและการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

จากประสบการณ์การทำงานที่ผู้ศึกษาได้พบเห็น ตั้งแต่เริ่มรับราชการในหน่วยงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 จนถึงปัจจุบันพบว่า ภาพลักษณ์ของการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเท่าใดนัก ความสามารถในการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลตามนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งหวังจะให้องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรสำคัญในการดำเนินงานพัฒนาในท้องถิ่นนั้น ประสบผลสำเร็จแตกต่างกันออกไป การดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนตำบล มีการทุจริต ขาดความเป็นธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน เหตุใดจึงเกิดปัญหาเหล่านี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า สาเหตุส่วนใหญ่น่าจะมาจากกรณีที่ ผู้บริหารและพนักงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล ไม่ได้ให้ความสำคัญในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการทำงานอย่างเต็มที่ หรือขาดหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงาน เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง อำเภอกะชัง จันทบุรี มีเรื่องร้องเรียนหลายเรื่อง เช่น เรื่องการสรรหาและคัดเลือกพนักงานจ้าง เรื่องการดำเนินงานที่ขาดความเป็นธรรมและโปร่งใส เรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง วัสดุอุปกรณ์ไม่ได้คุณภาพ รวมถึง การแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนที่เป็นไปด้วยความล่าช้า ซึ่งหนังสือร้องเรียนและข้อเรียกร้อง

ส่วนใหญ่ก็มาจาก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ใหญ่บ้าน (รายงานหนังสือร้องเรียน ฝ่ายนิติกรองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง : 2551-2553) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ยังมีข้อครหา และข้อสงสัยในการดำเนินงาน ที่อาจไม่ได้ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ที่รัฐบาล ได้กำหนดเป็นระเบียบ และนโยบายเอาไว้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรจะต้องศึกษาว่าการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมานั้น ได้ดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ มากน้อยเพียงใด โดยเลือกศึกษา การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อนำผลที่ได้ไปพัฒนาให้มีความก้าวหน้าต่อไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

การศึกษาคำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังนี้

1. เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ทั้งโดยรวมและรายด้าน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

สมมติฐานการศึกษา

1. การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับปานกลาง
2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวงและผู้ใหญ่บ้านมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง แตกต่างกัน

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเรื่อง การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง อำเภอกะชวยวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาไว้ ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่

ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาเฉพาะในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง อำเภอกะชวยวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง จำนวน 30 คน และผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง จำนวน 15 คน รวมทั้งสิ้น 45 คน

3. ขอบเขตด้านตัวแปร

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่

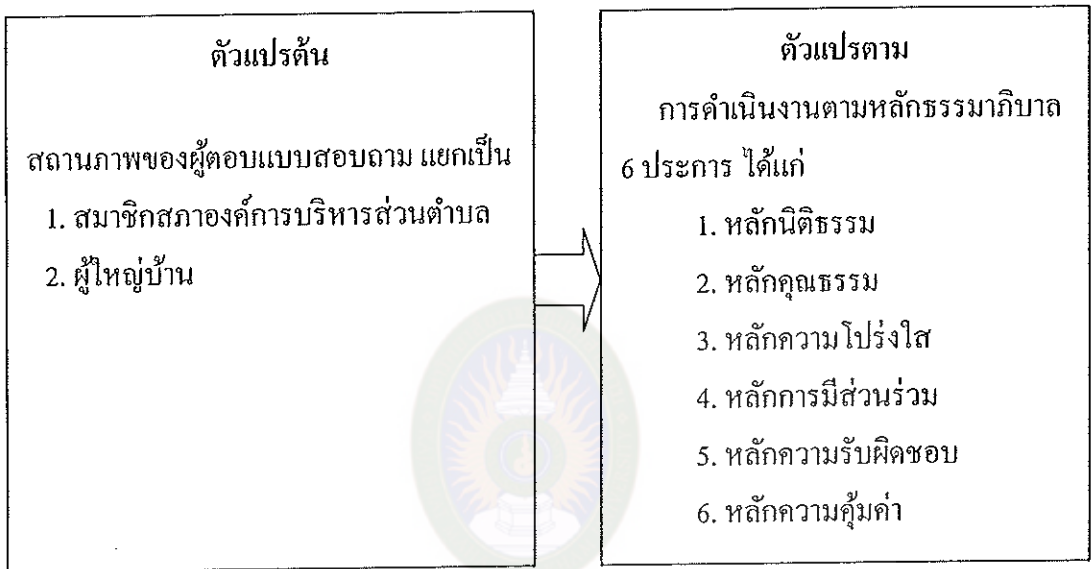
- 3.1.1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.1.2 ผู้ใหญ่บ้าน

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง อำเภอกะชวยวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วยหลัก 6 ประการ ได้แก่

- 3.2.1 หลักนิติธรรม
- 3.2.2 หลักคุณธรรม
- 3.2.3 หลักความโปร่งใส
- 3.2.4 หลักการมีส่วนร่วม
- 3.2.5 หลักความรับผิดชอบ
- 3.2.6 หลักความคุ้มค่า

กรอบแนวคิดการศึกษา

การศึกษาเรื่อง การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง อำเภอกะชังศรีวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาโดยใช้หลักธรรมาภิบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546(2546 : 1-3) ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

การศึกษาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง อำเภอกะชังศรีวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ใช้นิยามศัพท์เฉพาะในการศึกษา ดังนี้

1. การดำเนินงาน หมายถึง หมายถึง การกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานและหรือ บุคคล ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของ โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น การทำงานตามอำนาจหน้าที่ กิจกรรมที่บุคคลหรือหน่วยงานได้จัดทำ การวางแผนงาน การสั่งการ การกำหนดนโยบาย การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การประสานงาน การงบประมาณ และในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง อำเภอกะชังศรีวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

2. **หลักการมาภิบาล** หมายถึง ลักษณะของการปกครองหรือการดำเนินงานตามหลักการบริการจัดการที่ดีงาม มีแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนา โดยเน้นการใช้ กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง เพื่อให้มีพื้นฐานทางด้านประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ มีความชอบธรรมทางด้านกฎหมาย มีโครงสร้างการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส มีความคุ้มค่า มีความเป็นธรรมและสามารถตรวจสอบได้ และในการศึกษารั้งนี้ หมายถึง หลักการบริหารราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้

2.1 **หลักนิติธรรม** หมายถึง การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อ บังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

2.2 **หลักคุณธรรม** หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงต่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

2.3 **หลักความโปร่งใส** หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

2.4 **หลักความมีส่วนร่วม** หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การมีส่วนร่วมสาธารณะการประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

2.5 **หลักความรับผิดชอบ** หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

2.6 **หลักความคุ้มค่า** หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยตรงต่อให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ตัวแทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง เพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง อำเภอกะชวยวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

4. ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง ตัวแทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง เพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายปกครองในหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง ผู้ใหญ่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง อำเภอกะชวยวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

5. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง อำเภอกะชวยวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

ประโยชน์การศึกษา

ข้อสนเทศที่ได้จากการศึกษาจะใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง อำเภอกะชวยวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น