

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเผชิญวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ปრაภฏ การณ์ ดังกล่าวมีส่วนผลักดันให้เกิดกระแสความสนใจการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการการปรับบทบาทภาครัฐ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะเมื่อทรัพยากร มีจำนวนจำกัด ความสนใจจึงพุ่งเป้าไปที่การใช้จ่ายงบประมาณ และการดูแลทรัพยากรของท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในวงราชการ การเมืองและระดับท้องถิ่น กลายเป็นประเด็นที่คนให้ความสนใจ ทั้งนี้เพราะการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าพาประเทศ สู่วภาวะวิกฤติ (วริศรา รัตนสมัย. 2543 : 1)

ในช่วง 2 ปี ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน สังคมไทยเกิดความตื่นตัวในการสร้างธรรมาภิบาลและการรณรงค์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในวงกว้าง อันเป็นผลมาจากทรัพยากรที่จำกัดและกระแสตื่นตัวในระดับสากลและภายในประเทศ ซึ่งการปกครองด้วยหลักบริหารจัดการที่ดีงานหรือ ธรรมาภิบาลนั้นเป็นเรื่องของการพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติ โดยส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล ตัดสินใจตรวจสอบลดการทุจริตคอร์รัปชันลง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงานซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการบริหารงาน และในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในบทบาทหน้าที่การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม และเสียสละเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (ประมวล รุจนเสรี. 2542 : 2)

สิ่งที่ประเทศชาติและสังคมต้องการอย่างยิ่ง คือ เจตนาอันแน่วแน่ มั่นคง ไม่แปรเปลี่ยนของบุคคลทุกคนในชาติ ในทุก ๆ วงการ คือ เจตนาธรรมณ์ที่จะนำพาประเทศชาติไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ดีงาม ที่มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมสติท้วดวงใจของคนทั้งชาติ ปวงชนชาวไทยควรดำเนินรอยตามเบื้องพระยุคลบาทดังพระปฐมบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เมื่อครั้งเสด็จขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. 2489 ที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชน

ชาวสยาม” ซึ่งเป็นธรรมนูญ โดยการใช้หลักธรรมนูญกำหนดกลไกและกติกาในสังคม เพื่อใช้บริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อพัฒนา เสถียรภาพ ความสงบสุขและความมั่นคงในสังคม โดยการบริหารปกครองที่ดี ใช้กลไก ประชากรที่ดี ดำเนินการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (วรทัต ถัยนันท์, 2445 : 5)

สำหรับประเทศไทย ธรรมนูญ ได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็น หลักการที่เกี่ยวพันสังคมประชาธิปไตยและได้มีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่าง กว้างขวาง ตัวอย่างที่เห็นอย่างเห็นรูปธรรมคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่ใช้ อยู่ในปัจจุบันนี้ ได้ยึดตีมาตรต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับหลักธรรมนูญถ้าหากมีการนำแนวคิด ธรรมนูญไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการ ตรวจสอบการทำงานของรัฐโดยประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องและระบบบริหารของรัฐมี ความยุติธรรมและเป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้งนำไปสู่การลดการทุจริต ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้ (บุญยง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี., 2550 : 7)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการจัดตั้งตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีความสำคัญทางการเมือง เพราะเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยและมีความสำคัญ ทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งยึดหลักว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมของประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยกำหนดบทบัญญัติ ว่าด้วยการบริหารส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 ซึ่งการตระหนักถึงความสำคัญกล่าวแสดงให้เห็น ถึงศักยภาพการบริหารประเทศ เพราะการกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่นเปรียบเสมือนการ กระจายอำนาจสู่ประชาชนมากที่สุด มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ แก้ไขปัญหาความ เดือดร้อน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถบริหารจัดการกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือ การปรับกลยุทธ์ ทักษะคิด วิธี คิด วิธีการทำงานของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลให้ไปสู่การเป็นข้าราชการยุคใหม่ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และข้าราชการท้องถิ่น ควรตระหนักถึงการดูแล บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่พี่น้องประชาชนในท้องถิ่นอย่างดียิ่ง เป็นที่พึ่ง ยามทุกข์สร้างความสุขให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงรอบด้านมุ่งปฏิบัติงาน เพื่อเป้าหมาย ซึ่งก็คือ พัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง มุ่งการกระจายอำนาจ ปราศจาก

การทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี และจะต้องยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือที่เรียกว่า หลักธรรมาภิบาล โดยยึดหลักนิติธรรม และคุณธรรม มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ บริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดอย่างคุ้มค่ามีประสิทธิภาพ เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมกับการบริหารส่วนตำบล โดยการกำกับดูแลสนับสนุนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บังคับใช้ไปแล้ว พบว่า มีการร้องเรียนและตรวจพบการทุจริตคอร์รัปชันหลายรูปแบบในองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเหตุในการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นหย่อนประสิทธิภาพในการบริหาร ไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ ส่งผลให้สังคมเกิดความเคลือบแคลงใจในกระบวนการกระจายอำนาจ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2540 : 279)

องค์การบริหารส่วนตำบลยอชชาติได้รับการประเมินการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 ปี ติดต่อกัน พบว่า ปี พ.ศ. 2551 ได้ผลการประเมินร้อยละ 82 ปี พ.ศ. 2552 ร้อยละ 79 และปี พ.ศ. 2553 ร้อยละ 84 ซึ่งผลการประเมินดังกล่าว น่าสนใจที่จะนำมาศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลยอชชาติ จึงมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของประชาคมหมู่บ้านต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชชาติ อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม เพราะประชาคมหมู่บ้านเป็นคณะบุคคล ที่ทำงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นตัวแทนของประชาชน ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลไปใช้เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชชาติ ต่อไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาคมหมู่บ้านต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชชาติ อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม

2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาคมหมู่บ้านต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชขาด อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม จำแนกตาม ตำแหน่งของประชาคมหมู่บ้าน และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาคมหมู่บ้านเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชขาด อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม

สมมติฐานการศึกษา

1. ความคิดเห็นของประชาคมหมู่บ้านต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชขาด อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม อยู่ในระดับมาก

2. ความคิดเห็นของประชาคมหมู่บ้าน ที่มีตำแหน่งและหมู่บ้านที่อาศัยอยู่มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชขาด อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม แตกต่างกัน

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตไว้ ดังนี้

1. เนื้อหา

ผู้ศึกษาใช้กรอบแนวคิดของการศึกษานี้ โดยปรับปรุงจากกรอบแนวคิดของสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2545 : 60-61 ; อ้างถึงใน อนิรุทธ์ แดงหยง. 2554 : 25) ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ ดังนี้

- 1.1 หลักนิติธรรม (Rule of law)
- 1.2 หลักคุณธรรม (Morality)
- 1.3 หลักความโปร่งใส (Transparency)
- 1.4 หลักความรับผิดชอบ (Responsibility)
- 1.5 หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
- 1.6 หลักความคุ้มค่า (Efficiency)

2. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษานี้ คือ ประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งเป็นประชาชนที่ได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้านในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของหมู่บ้าน

และมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลยอดชาติ อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม จำนวน 7 หมู่บ้าน ๆ ละ 15 คน จำนวน 105 คน (องค์การบริหารส่วนตำบลยอดชาติ 2553 : 34)

2. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้คำนวณหากลุ่มตัวอย่างจากประชากร 84 คน โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างเพื่อเป็นตัวแทนประชากรตามสูตรของยามาเน่ (Yamane. 1973 : 727)

3. พื้นที่

ในการศึกษานี้มีขอบเขตด้านพื้นที่ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลยอดชาติ อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม

4. ระยะเวลา

ระยะเวลาในการศึกษา ตั้งแต่วันที่ 15 มีนาคม 2554 ถึงวันที่ 30 เมษายน 2554

5. ตัวแปร

5.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของประชากรหมู่บ้าน จำแนกเป็น

5.1.1 ตำแหน่งประชากรหมู่บ้าน

5.1.2 หมู่บ้านที่อาศัยอยู่

5.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลยอดชาติ อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม 6 ประการ ได้แก่

5.2.1 หลักนิติธรรม

5.2.2 หลักคุณธรรม

5.2.3 หลักความโปร่งใส

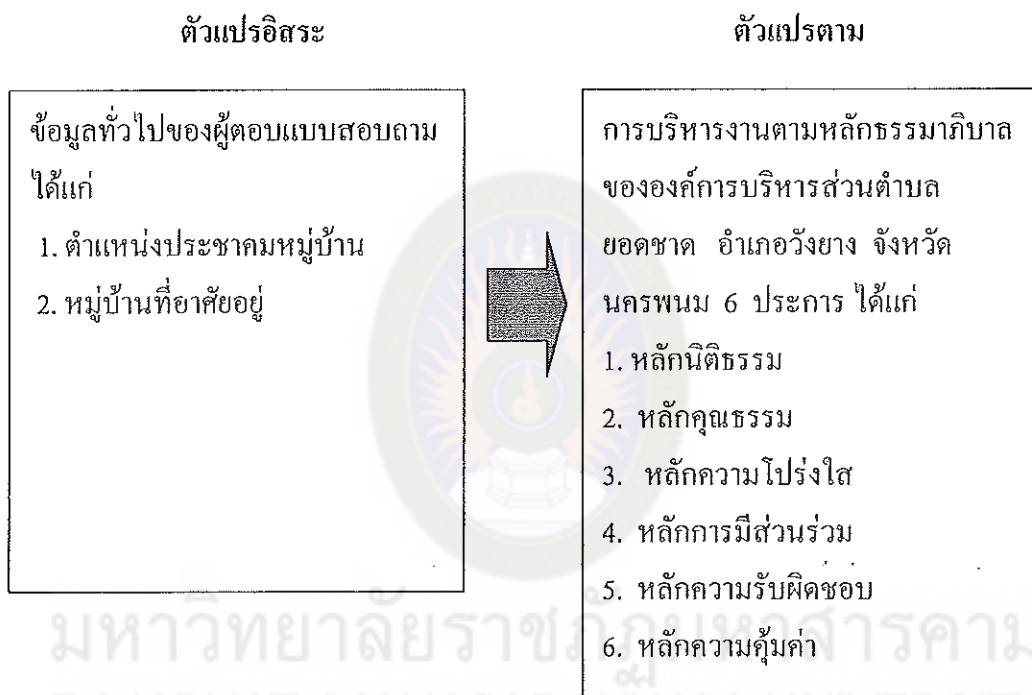
5.2.4 หลักความรับผิดชอบ

5.2.5 หลักการมีส่วนร่วม

5.2.6 หลักความคุ้มค่า

กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษา การบริหารงาน ตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชชาติ อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม ผู้ศึกษาได้สรุปจากกรอบแนวคิดของสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2546 : 60-64) ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

ประชาคมหมู่บ้าน หมายถึง ประชาชนที่ได้รับเลือกจากหมู่บ้านให้เป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้าน ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของหมู่บ้าน และมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชชาติ อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม จำนวน 7 หมู่บ้าน ๆ ละ 15 คน

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน

ตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลยอชขาด อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม

ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออก โดยการพูดการเขียนหรือความรู้สึกรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้บุคคลอื่นรับรู้ เพื่อเป็นประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน ซึ่งความคิดเห็นนั้นสังเกตและวัดได้จากคน ซึ่งความหมายในการคิดเห็นในครั้งนี้ หมายถึงความคิดเห็นของประชามหมู่บ้านต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชขาด อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม

ธรรมาภิบาล หมายถึง ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ของสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2546 : 60-64) ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชขาด อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม ประกอบด้วย

1. **หลักนิติธรรม** หมายถึง หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชขาด อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. **หลักคุณธรรม** หมายถึง หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชขาด อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม ได้แก่ การยึดมั่นในทางถูกต้องดีงาม โดยแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริต

3. **หลักความโปร่งใส** หมายถึง หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชขาด อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจ ซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์การทุกวงการ ให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. **หลักความมีส่วนร่วม** หมายถึง หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชขาด อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5. **หลักความรับผิดชอบ** หมายถึง หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชชาติ อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. **หลักความคุ้มค่า** ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทย มีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ประโยชน์การศึกษา

ข้อสนเทศที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้จะสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชชาติ อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนมต่อไป