

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การปกครองตนเองโดยรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local self government) เป็นจุดมุ่งหมายสำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาประเทศ และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานพัฒนาชนบทให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อันเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวม (เบญจวรรณ วันดีศรี, 2546 : 1)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อชุมชนในลักษณะที่เป็นองค์กรพื้นฐานของท้องถิ่น และเป็นกลไกที่สำคัญต่อการบริหารการพัฒนาในระดับตำบล ซึ่งมีความเชื่อว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชนบทเป็นองค์กรที่มีพลังของประชาชนในท้องถิ่น อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรต่าง ๆ ในชนบท จึงน่าจะรู้ถึงปัญหาความต้องการที่แท้จริง รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาได้อย่างดี อันจะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อมในชุมชน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2541 : 279) และเป็นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร และพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้อย่างอิสระและคล่องตัวมากขึ้น เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรของประชาชนที่สามารถกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อสะท้อนปัญหาความต้องการของชุมชนหรือสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นช่วยกันตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนาชนบทที่สำคัญ จึงต้องมีหลักในการบริหารงานพัฒนาชนบทให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งหลักการบริหารที่มีกระแสสำคัญในช่วงเวลานี้ คือ หลักธรรมาภิบาล นั่นก็คือ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจวางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจว่า เสียงของชาวชนบทจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการจัดสรรทรัพยากร การก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเองก็เป็นสิ่งที่รัฐบาลได้พยายามปรับตัวเข้าสู่ระบบธรรมาภิบาล เพราะเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้บริโภค

สิ่งที่ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง ดังนั้นตัวองค์กรบริหารส่วนตำบลจึงเป็นกลไกเครื่องมือ กระบวนการและเป้าหมายของธรรมาภิบาลในการพัฒนาชนบท (ภาคภูมิ นิยมวิทย์พันธุ์. 2546 : 1)

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้ สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน และเป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือ สร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศให้ประเทศดำรงอยู่ได้ ทั้งนี้ยังเป็น การบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขภาวะ วิกฤติ และอันตรายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และ ความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบ ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542 : 29) สอดคล้องกับ ความเป็นไทยรัฐธรรมนุญ และการเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบันระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี (กรมการปกครอง. 2545 : 96-100) ได้ระบุว่า จากในช่วงเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างมาก บางเรื่องมีผลในทางสร้างสรรค์ บางเรื่องมีผลในทางชะงักงัน หรือเกิดผลกระทบในทางที่ไม่พึง ประสงค์ จนบางครั้งกลายเป็นวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงหาแนวทางใน การจัดระเบียบราชการและวางมาตรการในการแก้ปัญหาต่างๆ ขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 นายกรัฐมนตรี จึงวาง ระเบียบได้ โดยระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542” โดยหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความสำคัญในการ เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่ง ครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบ สุข มีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จากหลักการดังกล่าวข้างต้นทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 2 เดือน มีนาคม พุทธศักราช 2538 เป็นองค์กรในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและเป็น องค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารพัฒนาท้องถิ่น เริ่มตั้งแต่การ คัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้านเข้ามาทำ หน้าที่ในสภาตำบล จัดทำแผนพัฒนา ร่างระเบียบข้อบังคับความต้องการของประชาชนและ ให้บริการแก่ประชาชน (โกวิทย์ พวงงาม. 2543 : 170) นอกจากองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนแล้ว ยังต้องมีการดำเนินงานเพื่อ ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประชาชน โดยคำนึงถึงการพัฒนาเพื่อ

ประโยชน์ส่วนรวมมากที่สุด เช่น มีการตรวจประเมินที่มีความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของชุมชน การปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความโปร่งใสให้ประชาชนตรวจสอบได้ การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน และมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ตระหนักในหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน รวมทั้งใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประชาชน รวมทั้งการพัฒนาท้องถิ่นด้านต่าง ๆ ให้ดียิ่งขึ้น จึงต้องมีหลักในการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งหลักการบริหารที่มีกระแสสำคัญในช่วงเวลานี้ คือ หลักธรรมาภิบาล จากรายงานผลการประเมินการดำเนินงานประจำปี 2554 ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง สรุปได้ดังนี้ ด้านการบริการประชาชนและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง ได้มีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพในการติดต่อราชการ หรือการเสียภาษีบำรุงท้องที่ภาษีโรงเรือน หรือการขออนุญาตต่าง ๆ ซึ่งได้กำหนดระยะเวลาและขั้นตอนชัดเจนปิดประกาศให้ประชาชนทราบอย่างเปิดเผย

นอกจากนี้ในการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยแจกแบบสอบถามประชาชนที่มารับบริการ เมื่อประมวลผลแล้วปรากฏว่าส่วนใหญ่ประชาชนพึงพอใจกับการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง ในด้านความสะดวกรวดเร็ว ความสุภาพเรียบร้อย และความกระตือรือร้นในการให้บริการ พบว่าโดยภาพรวมจากความคิดของประชาชนอยู่ในระดับมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 93.60 ค่าคะแนนเท่ากับ 7 คะแนน

ดังนั้น ผู้วิจัยในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงการดำเนินงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย โดยในการวิจัยครั้งนี้ได้เลือกศึกษาในเขตพื้นที่หมู่บ้าน จำนวน 13 หมู่บ้าน ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้วิจัย ผลการศึกษาที่ได้จะเป็นประโยชน์และสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคายต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย
2. เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของประชาชนจำแนกตามเพศ อาชีพ และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย

สมมติฐานการวิจัย

1. การดำเนินงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของประชาชนอยู่ในระดับมาก
2. การดำเนินงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของประชาชนจำแนกตาม เพศ อาชีพ และหมู่บ้านที่อาศัยมีความแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. พื้นที่ ได้แก่ หมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย จำนวน 13 หมู่บ้าน
2. ประชากร การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาจากประชากร ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย และเป็นผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง จำนวน 13 หมู่บ้าน รวมทั้งสิ้น 6,604 คน (ที่มา : บัญชีการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จังหวัดหนองคาย 2554)

2.1 กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย และเป็นผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง จำนวน 13 หมู่บ้าน รวมทั้งสิ้น 377 คน ได้มาโดยการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตร Taro Yamane (1973 : 727) และการเลือกตัวอย่างด้วยการสุ่มแบบแบ่งชั้นภูมิ โดยการเทียบบัญชีรายชื่อราษฎรและวิธีการสุ่มอย่างง่าย การจับสลาก

3. ขอบเขตด้านเวลา เป็นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขต ตำบลบ้านฝาง ในช่วงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2555 - เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2555

4. ขอบเขตด้านเนื้อหา

4.1 ตัวแปรอิสระ คือ สถานภาพทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่

4.1.1 เพศ

4.1.2 อาชีพ

4.1.3 หมู่บ้านที่อาศัยอยู่

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การดำเนินงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย โดยใช้กรอบแนวคิดของ พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (2546 : 37) แบ่งเป็น 6 ด้าน ดังนี้

4.2.1 หลักนิติธรรม

4.2.2 หลักคุณธรรม

4.2.3 หลักความโปร่งใส

4.2.4 หลักการมีส่วนร่วม

4.2.5 หลักความรับผิดชอบ

4.2.6 หลักความคุ้มค่า

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายของศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัย จึงได้ให้นิยามศัพท์เฉพาะ ดังนี้

1. ความคิดเห็น หมายถึง ความคิดเห็นที่ประกอบไปด้วยเหตุผล ซึ่งแม้จะแตกต่างกัน หรือขัดแย้งกันก็นับว่ามีประโยชน์เพราะจะเป็นแนวทางให้ผู้อื่นได้มีโอกาสใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ เลือกวิถีทางแก้ไขปัญหาได้หลายทางด้วยความสุ่มรอบคอบ ซึ่งในที่นี้หมายถึงความคิดเห็นของ ประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหาร ส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย

2. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง การปฏิบัติหรือการดำเนินการ เพื่อสร้างเสริม ความเจริญให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ ดีขึ้น โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย 6 องค์ประกอบด้วยกัน คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า

3. หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติหรือการดำเนินการ เพื่อสร้างเสริมความเจริญให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยดำเนินการด้วยความเป็นธรรม ยุติธรรม คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ไม่เลือกปฏิบัติให้ความเสมอภาคแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

4. หลักคุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติหรือการดำเนินการ เพื่อสร้างเสริมความเจริญให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต จริ่งใจ ขยัน มีระเบียบวินัย และรับผิดชอบต่อประชาชน

5. หลักความโปร่งใส หมายถึง การปฏิบัติหรือการดำเนินการ เพื่อสร้างเสริมความเจริญให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยดำเนินการมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างอิสระ ตรงไปตรงมา ชัดเจนประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่าย และมีกระบวนการตรวจสอบที่โปร่งใส

6. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การปฏิบัติหรือการดำเนินการ เพื่อสร้างเสริมความเจริญให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยดำเนินการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการรับรู้เสนอแนะ ตัดสินใจ ถึงปัญหาของท้องถิ่น ตลอดจนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งร่วมรับผลที่จะเกิดขึ้น และร่วมกันติดตามตรวจสอบการดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

7. หลักความรับผิดชอบต่อประชาชน หมายถึง การปฏิบัติหรือการดำเนินการ เพื่อสร้างเสริมความเจริญให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยองค์การบริหารส่วนตำบลตระหนักและสำนึกในหน้าที่ของตนใฝ่ใจ มุ่งมั่น กระตือรือร้นในการทำงาน มีการจัดตั้งงบประมาณตามแผนพัฒนาท้องถิ่น และรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการพัฒนาต่อประชาชน

8. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การปฏิบัติหรือการดำเนินการ เพื่อสร้างเสริมความเจริญให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยดำเนินการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด คุ้มค่า เหมาะสม และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด อีกทั้งตรงตามความต้องการของประชาชน มีการดำเนินการด้วยความรวดเร็วและมีคุณภาพ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สามารถนำผลการวิจัยที่ได้เสนอต่อคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย เพื่อนำไปใช้ประกอบการกำหนดแนวทาง และเสริมสร้างการพัฒนาท้องถิ่น ตามหลักกรรมมาภิบาลให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY