

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ในช่วงที่ประเทศไทยเผชิญวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีส่วนผลักดันให้เกิดกระแสความสนใจการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการการปรับบทบาทภาครัฐ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะเมื่อทรัพยากร มีจำนวนจำกัด ความสนใจจึงพุ่งเป้าไปที่การใช้จ่ายงบประมาณ และการดูแลทรัพยากรของท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในวงราชการ การเมือง และระดับท้องถิ่นกลายเป็นประเด็นที่คนให้ความสนใจ ทั้งนี้เพราะการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าพาประเทศสู่ภาวะวิกฤติ (วิศรา รัตนสมัย. 2543 : 1)

และในช่วง 2 ปี ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน สังคมไทยเกิดความตื่นตัวในการสร้างธรรมาภิบาลและการรณรงค์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในวงกว้าง อันเป็นผลมาจากทรัพยากรที่จำกัดและกระแสตื่นตัวในระดับสากลและภายในประเทศ ซึ่งการปกครองด้วยหลักบริหารจัดการที่ดีงามหรือหลักธรรมาภิบาล นั้นเป็นเรื่องของการพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติโดยส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลตัดสินใจตรวจสอบ ลดการทุจริตคอร์รัปชันลง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใสและการมี ส่วนร่วมของประชาชนตลอดจนการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงานซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการบริหารงาน และในขณะเดียวกันก็จำเป็นจะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในบทบาทหน้าที่การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมเสียสละเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (ประมวล รุจนเสรี. 2542 : 2)

สิ่งที่ประเทศชาติและสังคมต้องการอย่างยิ่ง คือ เจตนาอันแน่วแน่ มั่นคง ไม่แปรเปลี่ยนของบุคคลทุกคนในชาติ ในทุก ๆ วงการ คือ เจตนารมณ์ที่จะนำพาประเทศชาติไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ดีงาม ที่มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมสติห้วงใจของคนทั้งชาติ ปวงชนชาวไทยควรดำเนินรอยตามเบื้องพระยุคลบาทค้ำพระปฐมบรมราช โองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพล

อศุลยเดช เมื่อครั้งเสด็จขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. 2489 ที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” ซึ่งเป็นธรรมาภิบาล โดยการใช้หลักธรรมาภิบาล กำหนดกลไกและกติกาในสังคม เพื่อใช้บริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อพัฒนาเสถียรภาพ ความสงบสุขและความมั่นคงในสังคม โดยการบริหารปกครองที่ดี ใช้กลไกประชารัฐที่ดี ดำเนินการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (วรทัต ลัยนันท์. 2545 : 5)

ในประเทศไทย ธรรมาภิบาล ได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตยและได้มีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง ตัวอย่างที่เห็นอย่างเห็นรูปธรรมคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ได้ยุติมาตราต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาลถ้าหากมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องและระบบบริหารของรัฐมีความยุติธรรมและเป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้งนำไปสู่การลดการทุจริต ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้ (บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. 2550 : 7)

องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความสำคัญทางการเมืองเพราะเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยและมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งยึดหลักว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้ อนึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (2550 : 16) ก็ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการบริหารส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 ซึ่งการตระหนักถึงความสำคัญกล่าวแสดงให้เห็นถึงศักยภาพการบริหารประเทศ เพราะการกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่นเปรียบเสมือน การกระจายอำนาจสู่ประชาชนมากที่สุด มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บังคับใช้ไปแล้ว พบว่า มีการร้องเรียนและตรวจพบการทุจริตคอร์รัปชันหลายรูปแบบในองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเหตุในการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นหย่อนประสิทธิภาพ

ในการบริหาร ไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ ส่งผลให้สังคมเกิดความเคลือบแคลงใจในกระบวนการกระจายอำนาจ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2530 : 279)

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 มีพื้นที่ทั้งหมด 23,682 ไร่ หรือ 50.48 ตารางกิโลเมตร รับผิดชอบพื้นที่ตำบลท่าคือทั้งหมด ประกอบด้วย 14 หมู่บ้าน เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจในการบริการสาธารณะ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยต้องพัฒนาคนและคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตเทศบาลให้อยู่ดีกินดี มีสุขภาพดี เพื่อประกอบเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็ง พร้อมทั้งพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดตามสมดุลต่อระบบนิเวศวิทยา พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ พัฒนาภูมิทัศน์สภาพแวดล้อมของเมือง รวมทั้งต้องพัฒนาและรักษาวัฒนธรรม การศึกษาและประเพณีท้องถิ่น แต่จากผลการรายงานการดำเนินงานประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ท่าคือ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ มีศักยภาพในการพัฒนาอยู่ในขีดจำกัด ทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร ฐานะการเงินการคลัง การจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ตลอดจนเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงาน ประกอบกับมีปัญหาของท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของประชาชน ที่ต้องพิจารณาแก้ไขดำเนินการตลอดเวลา อาทิ ปัญหาการจัดเก็บ และกำจัดขยะมูลฝอย ปัญหาระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย ปัญหาถนนชำรุดและไม่ได้มาตรฐานและปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จากปัญหาดังกล่าว มีความเกี่ยวข้องกับหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล เป็นอย่างมาก เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือมีประสิทธิภาพการบริหารงาน ที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ในระดับที่ยังไม่น่าพึงพอใจ เพราะยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการจำเป็นพื้นฐานของประชาชนให้เกิดคุณค่า และมีประสิทธิผลอย่างที่ดีควรจะเป็น ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม เพื่อนำผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้เป็นแนวในการยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการที่ดี และเป็นข้อมูลสารสนเทศให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาภารกิจและปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

สมมุติฐานการวิจัย

1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา ที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย ไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ได้แก่ ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการทำวิจัย คือ พื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม จำนวน 14 หมู่บ้าน

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ผู้วิจัยใช้ระยะเวลาในการวิจัยตั้งแต่เดือนกันยายน 2555 ถึง พฤศจิกายน 2555

4. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

4.1 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปที่มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม จาก 14 หมู่บ้านจำนวนทั้งสิ้น 8,686 คน (สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ข้อมูล ณ เดือน มีนาคม 2555)

4.2 ขอบเขตด้านกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปที่มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม จำนวน 383 คน ซึ่งได้มาจากการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างของยามานะ (Yamane, 1973 : 727)

5. ขอบเขตด้านตัวแปร

การวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม มีตัวแปรที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

5.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกเป็น

5.1.1 เพศ

5.1.2 อายุ

5.1.3 ระดับการศึกษา

5.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ใน 6 หลัก ได้แก่ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546)

5.2.1 หลักนิติธรรม

5.2.2 หลักคุณธรรม

5.2.3 หลักความโปร่งใส

5.2.4 หลักการมีส่วนร่วม

5.2.5 หลักความรับผิดชอบ

5.2.6 หลักความคุ้มค่า

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันจึงได้นิยามศัพท์เฉพาะไว้ ดังนี้

1. **ความคิดเห็น** หมายถึง การแสดงออกถึงความรู้สึก ทศนคติ ความเชื่อ และ ค่านิยม ของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ประสบใน สังคม โดยมีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทางสังคม ในการวิจัยครั้งนี้ ความคิดเห็น หมายถึง ความ คิดเห็นของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ ที่มีต่อการดำเนินงานตาม หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

2. **ประชาชน** หมายถึง บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

3. **การดำเนินงาน** หมายถึง กระบวนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยทรัพยากรหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน ในการวิจัยครั้งนี้หมายถึง การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม โดย พิจารณาตามลักษณะงานในหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละบุคคล

4. **การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล** หมายถึง กระบวนการดำเนินงานโดยยึด พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ใน การวิจัยครั้งนี้ หมายถึง การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่า ค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ประกอบด้วย 6 หลัก ดังต่อไปนี้

4.1 **หลักนิติธรรม** หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการประชา พิจารณ์ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวสาร การตราข้อบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของ องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทันสมัยสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน มีแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

4.2 หลักคุณธรรม หมายถึง คณะผู้บริหารและพนักงานปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตยึดมั่นในความถูกต้อง ให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาค มีเป้าหมายในการปฏิบัติงานเพื่อความผาสุกและความอยู่ดีกินดีของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

4.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การบริหารกิจการต่างๆ ของ อบต. มีการสรุปรงานอย่างเปิดเผย และเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบได้ มีการจัดตั้งหน่วยงานการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการทำงานของคณะผู้บริหาร สมาชิกสภา และพนักงานเจ้าหน้าที่

4.4 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง คณะผู้บริหารได้ใช้กลไกประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้าง ของ อบต.

4.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลรับฟังข้อร้องเรียนของประชาชนและนำไปปรับปรุงแก้ไขอย่างเต็มความสามารถ มีการเอาใจใส่ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

4.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลมีการระดมค่าใช้จ่าย รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ที่มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีการใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์และคุ้มค่าที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับผลงานที่ท้องถิ่นได้รับ สนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่

5. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546 ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อสนเทศที่ได้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป