

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ในช่วงที่ประเทศไทยเผชิญวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีส่วนผลักดันให้เกิดกระแสความสนใจการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการการปรับบทบาทภาครัฐกระจายอำนาจผู้ท้องถิ่น โดยเฉพาะเมื่อทรัพยากรมีจำนวนจำกัด ความสนใจจึงพุ่งเป้าไปที่การใช้จ่ายงบประมาณและการดูแลทรัพยากรของท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในวงราชการการเมืองและระดับท้องถิ่นกลายเป็นประเด็นที่คนให้ความสนใจทั้งนี้เพราะการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าพาประเทศสู่ภาวะวิกฤติ (วิศรา รัตนสมัย, 2543 : 1) และในช่วง 2 ปีหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินสังคมไทยเกิดความตื่นตัว ในการสร้างธรรมาภิบาลและการรณรงค์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในวงกว้างอันเป็นผลมาจากทรัพยากรที่จำกัดและกระแสดังกล่าวในระดับสากลและภายในประเทศ ซึ่งการปกครองด้วยหลักบริหารจัดการที่ดีงามหรือหลักธรรมาภิบาลนั้นเป็นเรื่องของการพัฒนา และการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติโดยส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลตัดสินใจตรวจสอบลดการทุจริตคอร์รัปชันลงเพื่อให้เกิดความโปร่งใสโดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดจนการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงานซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการบริหารงานและในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจ แก่ประชาชนในบทบาทหน้าที่การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมเสียสละ เพื่อพัฒนาท้องถิ่น (ประมวล รุจนเสรี, 2542 : 2)

หลักธรรมาภิบาล ได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการ ที่เกี่ยวเนื่องสังคมประชาธิปไตยและได้มีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวางตัวอย่างที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรม คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ได้บัญญัติมาตรา ต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล ถ้าหากมีการนำแนวคิด ธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องและระบบบริหารของรัฐบาลมีความยุติธรรมและเป็นที่น่าเชื่อถือ ทั้งในและต่างประเทศอีกทั้งนำไปสู่การลดการทุจริต ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้ (บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2544 : 7)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถ บริหารจัดการกิจการตามอำนาจหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นั้นสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงก็คือ การปรับกลยุทธ์ทัศนคติ วิธีคิด วิธีการทำงานของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ไปสู่การเป็นข้าราชการ ยุคใหม่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ข้าราชการท้องถิ่น ควรตระหนักถึงการดูแลบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่พี่น้องประชาชนในท้องถิ่น อย่างดียิ่ง เป็นที่พึ่งยามทุกข์สร้างให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงรอบด้านมุ่งปฏิบัติงานเพื่อ เป้าหมายซึ่งก็คือพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าสร้างชุมชนให้เข้มแข็งมุ่งการกระจายอำนาจ ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีและ จะต้องยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือที่เรียกว่า หลักธรรมาภิบาล โดยยึด หลักนิติธรรมและคุณธรรมมีความโปร่งใสมีความรับผิดชอบบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่ มีอย่างจำกัดอย่างคุ้มค่ามีประสิทธิภาพ เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรที่ เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วม โดยการกำกับดูแลและสนับสนุนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจในการบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของ ประชาชน โดยต้องพัฒนาคนและคุณภาพชีวิตของประชาชนให้อยู่ดีกินดีมีความสุขเพื่อ ประกอบเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งพร้อมทั้งพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมให้เกิดตามสมดุลต่อระบบนิเวศวิทยาพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงคุณภาพพัฒนาภูมิ ทัศน์สภาพแวดล้อมของเมืองรวมทั้งต้องพัฒนาและรักษาวัฒนธรรมการศึกษาและประเพณี ท้องถิ่น

จากสภาพพื้นที่ในเขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ มีความสำคัญทั้งด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และการคมนาคมที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีการขยายตัวทางด้านการเกษตร กรรม มีการเปลี่ยนแปลงไปใช้เป็นที่การอยู่อาศัยการพาณิชยกรรมที่สำคัญของจังหวัด กาฬสินธุ์ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงทำให้เกิดปัญหาทางสังคมต่าง ๆ ตามมา เช่น การ ให้บริการสาธารณะที่ไม่เพียงพอ ปัญหาเสพติดที่กำลงแพร่ระบาดหนักในปัจจุบัน เป็นต้น ดังนั้นการพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อชุมชน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้รับประโยชน์สูงสุด มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีความปลอดภัยใน ทรัพย์สิน ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของหลายฝ่าย ตั้งแต่ความร่วมมือภายในหน่วยงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ภาครัฐและเอกชน ความร่วมมือ จากพี่น้อง ประชาชนในเขตอำเภอยางตลาด มีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผนร่วมดำเนินการ ร่วม

ตรวจสอบ และป้องกันการทุจริตประพตมิชอบ เป็นการสร้างกลไก การตรวจสอบ การ ถ่วงดุลอำนาจทางการบริหารงานของราชการให้มีประสิทธิภาพ และเกิดความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปให้เกิดระบบการบริหารจัดการที่ดีทั้งในระดับ ภาครัฐและเอกชน

ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญที่จะศึกษาเรื่อง การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อนำมาใช้เป็น ข้อมูลในการวางแผนปรับปรุงการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อตอบสนอง ความต้องการของท้องถิ่นและประชาชนอย่างแท้จริง และเพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการ ปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอยางตลาดจังหวัดกาฬสินธุ์

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ประยุกต์มาจากแนวคิด ของ (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. 46 : 60-64) ประกอบด้วยหลัก 6 ประการดังนี้

- 1.1 หลักนิติธรรม
- 1.2 หลักคุณธรรม
- 1.3 หลักความโปร่งใส
- 1.4 หลักความรับผิดชอบ
- 1.5 หลักการมีส่วนร่วม
- 1.6 หลักความคุ้มค่า

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

- 2.1 กลุ่มตัวอย่างของการวิจัยเชิงปริมาณ

2.1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 765 คน (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์, 2558)

2.2.2 กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตร ทาโร่ ยามาเน่ (Yamane, 1973 : 727 - 728) ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 265 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่างของการวิจัยเชิงคุณภาพ

2.21 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้แก่ นายกเทศมนตรีตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 17 คน

3. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการวิจัยในครั้งนี้ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

นิยามศัพท์เฉพาะ

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครอง การบริหารจัดการ การควบคุมดูแลกิจการ บ้านเมืองและสังคมให้เป็นไปในครรลองครองธรรม อยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญ 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมาย ถูกต้องเป็นธรรม การกำหนดกฎกติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึง สิทธิเสรีภาพความ ยุติธรรม

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกันรวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วย จรรยาบรรณข้าราชการ คือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อประชาชนและสังคม

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร ได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5. หลักการรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมรวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน

การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ปฏิบัติงานราชการตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง นายกเทศมนตรีตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

ประชากร หมายถึง บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. นำมาใช้เป็นข้อมูลในการวางแผน ปรับปรุง และพัฒนาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

2. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะในการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ที่สอดคล้องและเหมาะสม ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้