

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองตนเองโดยรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (local self government) เป็นจุดมุ่งหมายสำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาประเทศ และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานพัฒนาชนบทให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง อันเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่น และประเทศชาติโดยรวม

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อชุมชนในลักษณะที่เป็นองค์กรพื้นฐานของท้องถิ่น และเป็นกลไกที่สำคัญต่อการบริหารการพัฒนาในระดับตำบลทั้งในทางทฤษฎี และในทางปฏิบัติ ในทางทฤษฎีมีความเชื่อว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชนบท เป็นองค์กรที่มีพลังของประชาชนในท้องถิ่น อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรต่าง ๆ ในชนบท จึงน่าจะรู้ปัญหาความต้องการที่แท้จริงรวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาก็ได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมในชุมชน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2536 : 279) และเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน และจัดการทรัพยากรและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัวมากขึ้น (สำนักประเมินผล สำนักงานประมาณ, 2540 : 1)

องค์การบริหารส่วนตำบลถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้ (โกวิท พวงงาม, 2544 : 170)

1. รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท

2. รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีเจตนารมณ์ ดังนี้ (กองราชการส่วนตำบล, 2539 : 43)

2.1 กระจายอำนาจการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาภายในตำบล และตอบสนองความต้องการของประชาชน อำนาจที่รัฐมอบให้ต้องมีขอบเขตตามที่รัฐกำหนด

2.2 เปิดโอกาสให้หน่วยบริหารราชการท้องถิ่น ปกครองตนเอง ทำหน้าที่และกิจกรรมเพื่อพัฒนาและบริหารตามสมควร ให้มีการปกครองที่เข้มแข็งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล รัฐบาลกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้หลายทางรวมทั้งเงินอุดหนุน

2.3 เพื่อเสริมสร้างแนวคิดประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้มีกระบวนการสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีการเลือกตั้ง มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร และที่สำคัญส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางในการเสนอแก้ปัญหา รวมถึงการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากเจตนารมณ์ดังกล่าว จะเห็นว่าการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะตรงตามองค์ประกอบของธรรมาภิบาล (good governance) ในประเด็นหลักๆหลายประเด็น โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) หลักความโปร่งใส (transparency) ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการกำหนดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวขององค์การบริหารส่วนตำบล

จึงกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหารงานพัฒนาในระดับตำบล เป็นองค์กรที่ได้รับการคาดหวังว่าจะเป็นหลักหรือเป็นแกนนำที่สำคัญในการพัฒนาที่จะแก้ไขปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในระดับตำบล ตลอดจนกระตุ้นให้ประชาชนในพื้นที่ได้ตื่นตัว และร่วมกิจกรรมพัฒนาในด้านต่างๆ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าความสามารถในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามนโยบายรัฐบาลที่มุ่งหวังให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรดำเนินงานพัฒนาในท้องถิ่นนั้นประสบผลสำเร็จแตกต่างกันออกไป ความสำเร็จในการพัฒนา ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามกฎหมายมาตรา 60 ได้กำหนดให้นายองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นตัวแทนขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นผู้ที่มีบทบาท และมีความสำคัญต่อการบริหารงานพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล หากผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

บริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลคือหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพ และหลักการมีส่วนร่วมแล้ว เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า ถ้าระบบการบริหารมีความ ยุติธรรม โปร่งใสตรวจสอบได้ และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาร่วมกัน นอกจากจะทำให้ห้องค์การบริหารส่วนตำบลมีบรรยากาศการทำงานแบบมีส่วนร่วมและมีประสิทธิภาพ ยังสร้างความน่าเชื่อถือให้กับองค์กร สามารถนำไปสู่ความโปร่งใสในองค์การบริหารส่วนตำบลและลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังที่ผ่านมาลงได้

คำถามการวิจัย

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี อยู่ในระดับใด

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความเป็นธรรมาภิบาลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี
2. เพื่อเปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี
3. เพื่อหาแนวทางการพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

สมมติฐานของการวิจัย

ปัจจัยส่วนบุคคลต่างกันส่งผลต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรีแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ มีขอบเขตการวิจัย ได้แก่

1. ขอบเขตด้านตัวแปร

1.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษาความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ และความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล

1.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ หลักธรรมาภิบาล ซึ่งมี 6 ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม หลักความมีประสิทธิภาพ และหลักความโปร่งใส (วริศรา รัตนสมัย, 2543 : 1)

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ ประกอบด้วย 2 กลุ่ม คือ

2.1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี จำนวน 69 แห่ง ๆ ละ 5 คน รวมเป็นจำนวน 345 คน

2.1.2 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอบ้านลาด จังหวัดเพชรบุรี 14 แห่ง จำนวน 42 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย 2 กลุ่ม คือ

2.2.1 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี คำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรของทาโรยามาเน่ (Yamane Taro, 1973 : 108) ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 186 คน ใช้วิธีการสุ่มแบบชั้นภูมิ แบบเป็นสัดส่วน

2.2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอบ้านลาด จังหวัดเพชรบุรี จำนวน 15 คน ใช้การเลือกแบบเจาะจง

3. ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี

นิยามศัพท์

เพื่อความเข้าใจต่อการศึกษาที่ชัดเจนและตรงกัน จึงได้นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยงานปกครองระดับตำบล ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 โดยยกฐานะจากสภาตำบล ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทที่ตั้งอยู่ในจังหวัดเพชรบุรี

คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มาจากการเลือกตั้ง จากประชาชนทั้งตำบล สำหรับรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 ท่าน และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากนายกเป็นผู้สรรหาและแต่งตั้ง

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มีความถูกต้อง เป็นธรรม สุจริต โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การวิจัยครั้งนี้ยึดถือองค์ประกอบ ธรรมาภิบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

หลักนิติธรรม หมายถึง ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นข้อตกลงของหน่วยงาน โดยที่ ระเบียบและหลักเกณฑ์การบังคับใช้เหล่านั้นต้องเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับจากสมาชิก ระเบียบและหลักเกณฑ์เหล่านั้นต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในหน่วยงานและผู้รับบริการ รวมทั้งมีสภาพเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนาผู้รับบริการด้วยการกำหนดและการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงไว้อย่างเคร่งครัด

หลักคุณธรรม หมายถึง หลักปฏิบัติในการทำในสิ่งที่ถูกต้อง ด้วยความซื่อสัตย์ จริงใจ ยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม บนพื้นฐานของศีลธรรม จริยธรรม ภายใต้ระเบียบข้อบังคับของผู้รับบริการ และยังประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ให้บรรลุความสำเร็จ สอดคล้องตามกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ของทางราชการที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ สังคม ประชาชน และประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการและส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานดังกล่าว ทั้งที่เป็นผลดีและผลเสียหาผลตอบจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบการกิจต่อสาธารณชน สามารถชี้แจงเหตุผลได้และพร้อมต่อการรับตรวจสอบจากสาธารณะ

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานและผู้รับบริการ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้ผลกระทบจากการบริหารงานหรือการดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยงาน ได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุนติดตามและตรวจสอบ การปฏิบัติตามสิ่งที่ตนเองได้ร่วมตัดสินใจ

หลักประสิทธิภาพ หมายถึง การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ทรัพยากร/ งบประมาณ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ได้แก่ การจัดซื้อ-จัดจ้างที่มุ่งให้เกิดการประหยัด มีการจัดลำดับขั้นการดำเนินงาน การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

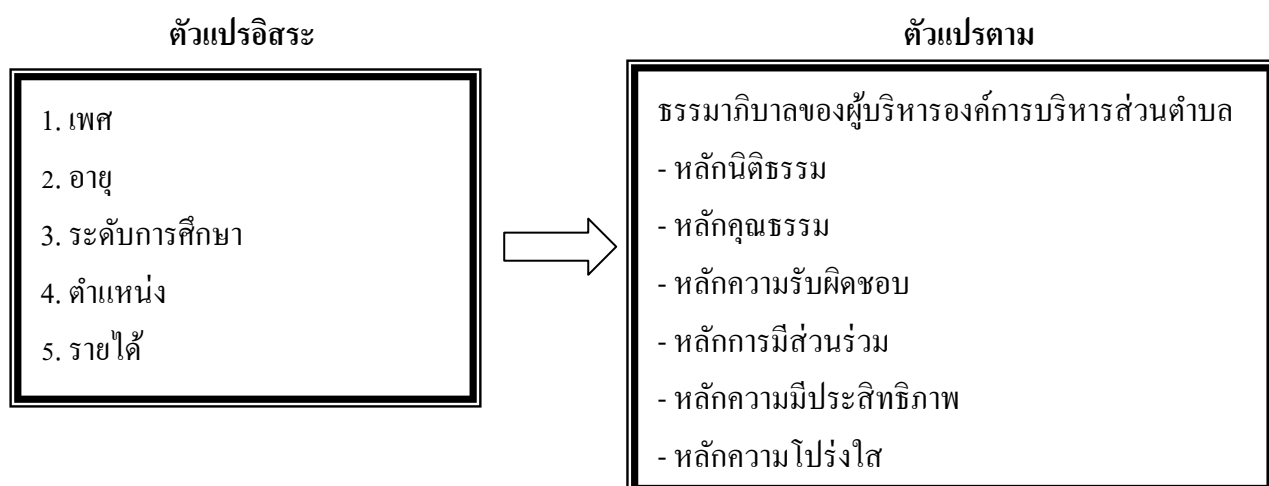
หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของหน่วยงานและผู้บริการ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทำให้ผู้อ่านงานวิจัยได้ทราบความคิดเห็นของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล
2. ทำให้ผู้อ่านงานวิจัยได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี
3. ผลการศึกษาจะได้ข้อมูลทางวิชาการที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจและองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาเรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี สำหรับตัวแปรอิสระผู้ศึกษาได้นำปัจจัยส่วนบุคคลและความรู้ความเข้าใจ แยกเป็น ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล สำหรับตัวแปรตามผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2552 ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (จริยธรรมทางธุรกิจ, 2551 : 107) มากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย