

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม ดังที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่า สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งเกิดขึ้นจากความบกพร่อง ความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติและระดับองค์กรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมไปถึงการทุจริต และการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพ ซึ่งแยกพิจารณาได้หลายสาเหตุคือ

1. การขาดกลไกและกฎเกณฑ์ที่ดีพอในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ขณะที่กลไกที่มีอยู่บกพร่องไม่สามารถเตือนภัยที่เคลื่อนตัวเข้ามากระทบระบบเศรษฐกิจและการเงินอย่างรวดเร็วได้ รวมทั้งเมื่อถูกกระทบแล้วยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนกลไก และฟื้นฟูการบริหารจัดการต่าง ๆ ของภาครัฐและภาคเอกชนให้ทันต่อสถานการณ์ได้
2. ความอ่อนด้อยและถดถอยของกลุ่มข้าราชการ นักวิชาการ หรือเทคโนโลยี คนกลุ่มนี้ต้องมีบทบาทสำคัญในการศึกษาค้นคว้าเสนอแนะนโยบายและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่จำเป็นในการบริหารประเทศ
3. ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใสบริสุทธิ์และยุติธรรม ส่งผลให้ตัวระบบเองไม่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสหรือช่องทางให้เกิดความฉ้อฉลผิดจริยธรรมในวิชาชีพขึ้นได้
4. ประชาชนขาดข้อมูลข่าวสาร ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองอย่างชัดเจน จึงทำให้ไม่มีโอกาสในการร่วมตัดสินใจและร่วมแก้ไขปัญหา
5. ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และมีการร่วมกันกระทำทุจริตอย่างเป็นกระบวนการ จากสาเหตุดังกล่าวหากไม่ได้รับการจัดการแก้ไขและป้องกันโดยเร่งด่วนแล้ว โอกาสการฟื้นตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจของไทยอาจต้องใช้เวลานานกว่า ที่ควรจะเป็น

ดังนั้นการแก้ไขปัญหายั่งยืนก็คือการขจัดสาเหตุของปัญหาดังกล่าวข้างต้น และสร้างธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม

ที่ดีให้ปรากฏเป็นจริงในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน (กระทรวง กิจงานุกิจวัฒนา, 2552, หน้า 5)

ปัจจุบันแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีได้แพร่สู่สังคมไทยโดยองค์กรพัฒนาในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการและนักคิดที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้หยิบยกปัญหาที่เป็นผลกระทบจากการมีระบบบริหารจัดการที่ไม่ดี และแนวทางสร้างระบบที่ดีขึ้นมาเป็นประเด็นในการสร้างความเข้าใจและระดมความเห็นจากประชาชนในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม เป็นผลให้ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมเกิดการตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ การบริหารจัดการที่ดีที่ได้มีการกล่าวถึงนั้น จะมีคุณลักษณะที่สำคัญหลายประการได้แก่

1. เป็นการทำงานอย่างมีหลักการมีความรับผิดชอบ สามารถตอบอธิบายเหตุและผลต่อสาธารณะได้
2. เป็นการทำงานที่มีความโปร่งใสเปิดเผย ตรวจสอบได้ รับรู้ได้ในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ
3. ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ ร่วมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ร่วมจัดการสังคมในลักษณะประชาสังคม
4. สมาชิกในสังคมเคารพสิทธิเสรีภาพซึ่งกันและกัน รู้หน้าที่ของตนเอง เคารพกฎระเบียบของสังคม

ซึ่งในขณะนี้ได้มีความพยายามที่จะนำหลักดังกล่าวไปใช้ทั้งในส่วนภาครัฐตามแผนพัฒนาประเทศและส่วนภาคเอกชนในลักษณะการพัฒนาองค์กรและสังคม (กระทรวง กิจงานุกิจวัฒนา, 2552, หน้า 6)

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว กติกาของสังคมและการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนตามยุคตามสมัยในสังคมสมัยใหม่ ทุกประเทศมีแนวทางการปรับปรุงการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีที่เป็นจุดร่วมเหมือนกัน คือ ความสงบสุขของประชาชน เสถียรภาพ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลเท่าทันโลก อันจะนำไปสู่ความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกได้ ประเทศไทยมีการปรับเปลี่ยนหลายประการโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ของสังคมใหม่โดยปรากฏใน “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ ความพยายามในการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับสังคมไทย โดยเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น การประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ภาครัฐมีการปกครองโปร่งใสสามารถ

ถูกตรวจสอบโดยประชาชนมากขึ้น เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2550, หน้า 249) ดังนั้น สรุปได้ว่า ภาครัฐในโลกประชาธิปไตยยุคใหม่จึงมีเป้าหมายร่วมกัน 3 ประการคือ

1. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ การบริหารโดย มุ่งผลลัพธ์ที่เกิดกับประชาชนหรือ ผู้รับบริการ การปรับปรุงงานบริการให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน ตามที่ประชาชนต้องการ และรายงาน ผลงานให้สาธารณะทราบ มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ และในกระบวนการทำงานโดยเปิด โอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการร่วมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมใน การทำงาน รวมทั้งการให้ความสำคัญกับความประหยัดความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้บริหารจะบริหารงานอย่างคล่องตัว แต่ในขณะเดียวกันต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้น ๆ แทนการยึดมั่นในการทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ วิธีการอย่างเดียวเช่นในอดีต

2. การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐ ได้แก่ การเน้นงานในหน้าที่หลักของภาครัฐ ซึ่งได้แก่ การกำหนดนโยบายที่มองการณ์ไกล มีการบังคับใช้กฎหมายที่ให้ความเสมอภาค เป็นธรรมโดย กระจายงานให้บริการแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และองค์กรบริหารอิสระมีส่วนร่วม ในการดำเนินการ

3. การบริหารแบบพหุภาคี ได้แก่ การบริหารที่ให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ หรือร่วมปฏิบัติงานบริการ เพื่อให้การบริหารและการบริการ สาธารณะเป็นที่พึงพอใจของประชาชนหรือผู้รับบริการ และเป็นการจัดระบบการบริหารแบบใหม่ ที่ไม่ผูกขาดหรือรวมศูนย์อำนาจแบบในอดีตที่ทำให้รัฐไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทันการณ์หรือมี สภาพความปิดบัง ซ่อนเร้น ไม่โปร่งใสต่อสาธารณะ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า แต่ละหลักสามารถจำแนกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับภาครัฐ และ ระดับองค์กร ซึ่งแต่ละระดับมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน กล่าวคือ องค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ดี ช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดีของระดับภาครัฐและระดับประเทศต่อไป (สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544, หน้า 2 - 4)

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นข้าราชการในสังกัด กรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย คือ องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอ คลองใหญ่ จังหวัดตราด ซึ่งมีหน้าที่ในการขับเคลื่อน ผลักดัน และปฏิบัติให้เป็นไปตาม แผนนโยบายแห่งรัฐ เพื่อเป็นการตอบสนองของประชาชนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงระดับ ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหาร

ส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ว่าอยู่ในระดับใด และปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดี เพื่อนำผลการศึกษาไปเป็นข้อมูลเบื้องต้นให้กับผู้บริหาร และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้นำไปใช้ในการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อการบริหารงานภาครัฐเพื่อให้มีประสิทธิภาพ และเกิดความโปร่งใส ประชาชนตรวจสอบได้ โดยมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด จำแนกตามเพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้

สมมติฐานการวิจัย

1. ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน
2. ประชาชนที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน
3. ประชาชนที่มีสถานภาพสมรสต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน
4. ประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน
5. ประชาชนที่มีอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน
6. ประชาชนที่มีรายได้ ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา: การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ได้ทำการวิจัยใน 6 ด้าน โดยยึดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 คือ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบและ ด้านหลักความคุ้มค่า

สำหรับตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย

1. ตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ สถานภาพสมรส
2. ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ใน 6 ด้าน ได้แก่

- 2.1 ด้านหลักนิติธรรม
- 2.2 ด้านหลักคุณธรรม
- 2.3 ด้านหลักความโปร่งใส
- 2.4 ด้านหลักการมีส่วนร่วม
- 2.5 ด้านหลักความรับผิดชอบ
- 2.6 ด้านหลักความคุ้มค่า

ขอบเขตด้านพื้นที่: การวิจัยครั้งนี้ประชากรที่ใช้ในการวิจัยคือ ประชาชนที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด จำนวน 7,125 คน โดยแยกเป็นเพศชายจำนวน 3,055 คน และเพศหญิงจำนวน 4,070 คน (สำนักบริหารงานทะเบียน อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด, พฤษภาคม พ.ศ. 2554)

ขอบเขตระยะเวลา: โดยการวิจัยในครั้งนี้ทำการวิจัยและเก็บข้อมูลในช่วงเดือนกันยายน พ.ศ. 2554 - เดือนมีนาคม พ.ศ. 2555

นิยามศัพท์เฉพาะ

ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางความรู้สึกนึกคิดความเชื่อที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งซึ่งอาจจะได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้และความคิดเห็นของคนนั้นหลายระดับขึ้นอยู่กับพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์และสภาพแวดล้อมของ

แต่ละบุคคล

การบริหารจัดการที่ดี หมายถึง หลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นหลักการโดยมิใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการทำงานซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้วจะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด โดยยึดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎกติกาและการปฏิบัติตาม กฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นความถูกต้องดีงามการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

หลักความโปร่งใส หมายถึง ความโปร่งใสพอเทียบได้ว่า มีความหมายตรงกันข้ามหรือเกือบตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่การทุจริตคอร์รัปชันให้ความหมายในเชิงลบและมีความหน้าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นศัพท์ที่ให้แง่บวกและให้ความหมายในเชิงสงบสุข

หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็น ให้แนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและให้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน โดยมุ่งประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

เพศ หมายถึง เพศของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศหญิง เพศชาย

อายุ หมายถึง จำนวนปีที่นับแต่เกิดจนถึงปัจจุบันของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ต่ำกว่า 20 ปี, มากกว่า 20 ปีขึ้นไป - 30 ปี, มากกว่า 30 ปีขึ้นไปถึง 40 ปี, มากกว่า 40 ปีขึ้นไปถึง 50 ปี และ มากกว่า 50 ปีขึ้นไป

สถานภาพการสมรส หมายถึง สถานภาพสมรสปัจจุบันของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ โสด, สมรส, และหย่าร้าง/ แยกกันอยู่

ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาสูงสุดของประชาชนในวันตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ประถมศึกษาปีที่ 6, มัธยมศึกษาปีที่ 3, มัธยมศึกษาปีที่ 6/ ปวช., อนุปริญญาหรือเทียบเท่า (ปวส.) และปริญญาตรีขึ้นไป

อาชีพ หมายถึง การประกอบอาชีพการงานของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ นักเรียน/ นักศึกษา, ธุรกิจส่วนตัว, รับจ้าง, ประมง, รับราชการ/ รัฐวิสาหกิจและค้าขาย

รายได้ต่อเดือน หมายถึง รายได้ของผู้ตอบแบบสอบถามที่ได้รับต่อเดือน ได้แก่ ต่ำกว่า 10,001 บาท, 10,001 - 20,000 บาท และ 20,001 บาทขึ้นไป

พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ขอบเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด

ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด

2. ทำให้ทราบผลเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด

3. ผลการศึกษาที่ได้จะนำไปเป็นข้อมูลเบื้องต้นให้กับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้นำไปใช้ในการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลในระดับที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด