

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการปกครองสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจการตัดสินใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของตนเองทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตยนอกจากรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายสามารถมีสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายได้อันจะทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองนับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 จนถึงปัจจุบันมี้องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6,594 แห่ง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นทางการมีข้อเด่นข้อด้อยหลายประการ คือ

- 1) การมีอิสระในการทำงานด้านบริการที่ใกล้ชิดกับประชาชนทำให้รู้ปัญหาและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วเป็นองค์กรที่ถูกระดมตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นการเข้ามาเป็นผู้บริหารและสภาท้องถิ่นต้องได้รับความไว้วางใจจากประชาชนแต่ในสภาพความเป็นจริงการทำงานของ้องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากไม่เป็นตามที่คาดหวัง
- 2) การผูกขาดการเมืองระดับท้องถิ่นทำให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นเป็นกลุ่มเดียวกันดังนั้นจึงขาดการตรวจสอบและคานอำนาจกัน
- 3) การขาดความกระตือรือร้นของประชาชนในพื้นที่เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัวหรืออาจจะมีการกิจการทำมาหากินจนไม่มีเวลาเข้าร่วมกิจกรรมหรือตรวจสอบการทำงานของ้องค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) ้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้มีอิสระในการบริหารงานอย่างแท้จริงเนื่องจากในพื้นที่รับผิดชอบมีการทำงานทับซ้อนกับหน่วยราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จำนวนมาก
- 5) ความจำกัดและความอ่อนแอซึ่งมีหลายด้านเช่นพนักงานระดับมัธยมมีจำกัดงบประมาณจำกัดขาดแคลนเครื่องมือและอุปกรณ์ขาดข้อมูลสารสนเทศฐานข้อมูลภาษีของท้องถิ่นเล็กน้อยทำให้พึ่งพิงเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินสูงเกินไป และ
- 6) การมีกฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นไม่เหมาะสมกับพื้นที่เนื่องจากระเบียบต่าง ๆ ลอกเลียนแบบจากราชการส่วนกลาง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551)

การบริหารราชการแผ่นดินต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือหรือกลไกการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ เมื่อฝ่ายบริหารมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน ประชาชนซึ่งอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายจึงต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจเช่นกัน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับ “หลักธรรมาภิบาล” (Good Government) เห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือสิทธิได้รู้ของประชาชน เป็นต้น โดยสิทธิดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความโปร่งใส เมื่อการบริหารของฝ่ายปกครองตั้งอยู่บนความโปร่งใส ย่อมทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนเองที่มีอยู่ตามกฎหมายตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้โดยชอบธรรม ถึงแม้จะมีการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในการบริหารงานภาครัฐแต่การบริหารราชการแผ่นดินจะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดได้ย่อมต้องมีความโปร่งใสและเป็นธรรมที่เกิดจากการตรวจสอบของประชาชน เพราะหากขาดการตรวจสอบอย่างแท้จริงหรือไม่มีสภาพบังคับแล้วการ บังคับใช้กฎหมายย่อมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่จะเป็นเครื่องมือให้ผู้มีอำนาจรัฐในการแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายได้ หากเป็นเช่นนี้ก็ย่อมทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องความโปร่งใส ดังนั้นประชาชนต้องใช้สิทธิของตนเองตามกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารแผ่นดินอย่างแท้จริง (สถาบันพระปกเกล้า, 2549, หน้า 4-5)

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลคือการกระจายอำนาจในการสนองความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น มีการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นำการบริหารของรัฐลงสู่ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้นรัฐจึงมีนโยบายให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรมหลักคุณธรรมหลักความโปร่งใสหลักความมีส่วนร่วมหลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเป้าหมายสูงสุดในการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นันทพล พงศธรวิสุทธิ, 2548, หน้า 56-58)

เนื่องจากในปี พ.ศ. 2555 องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งในจังหวัดระนอง ที่ได้รับการประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจากคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดระนอง 107 คะแนน จากคะแนนเต็ม 155 คิดเป็นร้อยละ 67.03 เมื่อพิจารณาจากค่าเฉลี่ยคะแนนธรรมชาติมาภิบาลจากการประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามมติคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล (ก.อบต.) ครั้งที่ 10/ 2555 สรุปผลการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย, 2554, หน้า 21-22) ซึ่งพบว่า คะแนนธรรมชาติมาภิบาลอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเดียวกัน ผู้วิจัยในฐานะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย อำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง ได้ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมในภาคประชาชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม จึงสนใจศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมชาติมาภิบาล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย อำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง อีกทั้งเพื่อเป็นแรงผลักดันให้องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย ได้รับคะแนนการบริหารจัดการตามเกณฑ์การประเมินที่สูงขึ้นในโอกาสต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมชาติมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย อำเภอกระบุรีจังหวัดระนอง
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมชาติมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย อำเภอกระบุรีอำเภอกระบุรีจังหวัดระนอง จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

สมมติฐานการวิจัย

1. ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมชาติมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย อำเภอกระบุรีจังหวัดระนองแตกต่างกัน
2. ประชาชนที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมชาติมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย อำเภอกระบุรีจังหวัดระนอง แตกต่างกัน
3. ประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมชาติมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย อำเภอกระบุรีจังหวัดระนอง แตกต่างกัน
4. ประชาชนที่มีอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมชาติมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย อำเภอกระบุรีจังหวัดระนอง แตกต่างกัน

5. ประชาชนที่มีหมู่ที่อยู่อาศัยต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลัก
ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย อำเภอกะบุรี จังหวัดระนอง แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา: ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาระดับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย อำเภอกะบุรี จังหวัดระนอง ดังนี้

1. ตัวแปรต้น ได้แก่ ลักษณะส่วนบุคคลประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ
และหมู่ที่อยู่อาศัย

2. ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นของประชาชนในตำบลน้ำจืดน้อย จังหวัดระนอง
ที่มีต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย

2.1 หลักนิติธรรม

2.2 หลักคุณธรรม

2.3 หลักความโปร่งใส

2.4 หลักการมีส่วนร่วม

2.5 หลักความรับผิดชอบ

2.6 หลักความคุ้มค่า

ขอบเขตด้านพื้นที่: ในการเก็บรวบรวมข้อมูลและประชากร ประกอบด้วย

1. พื้นที่ การวิจัยครั้งนี้ เฉพาะในเขตพื้นที่ตำบลน้ำจืดน้อย อำเภอกะบุรี จังหวัดระนอง

2. ประชากร เป็นประชาชนที่มีรายชื่อตามทะเบียนราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง ในวันที่ 1

มกราคม พ.ศ. 2556 ในเขตตำบลน้ำจืดน้อย อำเภอกะบุรี จังหวัดระนอง จำนวน 351 คน

ขอบเขตทางด้านระยะเวลา: การวิจัยเรื่อง “การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การ
บริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย อำเภอกะบุรี จังหวัดระนอง” ผู้วิจัยได้กำหนดระยะเวลาในการศึกษา
มกราคม พ.ศ. 2556-มิถุนายน พ.ศ. 2556

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายของศัพท์ตรงกันผู้วิจัยจึงได้กำหนดนิยามความหมาย
ของศัพท์ที่สำคัญต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ดังต่อไปนี้

ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลัก
ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย จังหวัดระนอง

ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่มีรายชื่อตามทะเบียนราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง ณ วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2556 ในเขตตำบลน้ำจืดน้อย อำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง

การบริหารงาน หมายถึง กระบวนการการดำเนินงานที่คณะบุคคลร่วมกันวางแผน การจัดองค์การ การนำและการควบคุมอันเป็นการดำเนินการในกิจกรรมการบริหารต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนด

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง วิธีการใช้อำนาจที่ดีของผู้มีอำนาจเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กรโดยเป็นเรื่องของการพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของประชาชนการเข้าถึงข้อมูลการตัดสินใจและการตรวจสอบผลการทุจริตคอร์รัปชันลง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย

หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายกฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงกล้าให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมให้ประชาชนพัฒนาตนเอง ไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจขยันอดทนมีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในตำบล โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกวงการให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาท ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในลักษณะแตกต่างกันได้แก่การมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญการจัดทำแผนและโครงการการปฏิบัติงาน การติดตามตรวจสอบประเมินผลและการแก้ไขปัญหา ทั้งการแจ้งความเห็นการได้สวนสาธารณะ การประชาสัมพันธ์การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ เป็นต้น

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึก ในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้น ในการแก้ปัญหา

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงคำให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เป้าหมาย คือ องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย อำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง ประกอบด้วย 6 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 บ้านน้ำจืดน้อย หมู่ 2 บ้านน้ำจืดน้อย หมู่ 3 บ้านน้ำจืดน้อย หมู่ 4 บ้านตรอกปรือ หมู่ 5 บ้านน้ำแดงนอก และหมู่ 6 บ้านน้ำแดงใน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การบริหารหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย อำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง” ผู้วิจัยได้อาศัยแนวคิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 จำนวน 6 ประการ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า แสดงเป็นกรอบกรอบแนวคิดในการวิจัยดังนี้

ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม

ปัจจัยส่วนบุคคล		ความคิดเห็นของประชาชนในตำบลน้ำจืดน้อย จังหวัดระนอง ที่มีต่อการบริหารหลักธรรมาภิบาล
1. เพศ 2. อายุ 3. ระดับการศึกษา 4. อาชีพ 5. หมู่ที่อยู่อาศัย	⇒	1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักความมีส่วนร่วม 5. หลักความรับผิดชอบ 6. หลักความคุ้มค่า

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

1. ทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทราบและเข้าใจถึงความคิดเห็นของประชาชนในตำบลน้ำจืดน้อย จังหวัดระนอง ที่มีต่อการบริหารหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย เพื่อที่จะสามารถนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย จังหวัดระนอง ในโอกาสต่อไป
2. ข้อมูลที่ได้จากการวิจัย จะมีส่วนช่วยให้ของประชาชนที่เกี่ยวข้องเกิดความเข้าใจและเกิดความมั่นใจในการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย จังหวัดระนองมากยิ่งขึ้น
3. เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมการบริหารหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืดน้อย จังหวัดระนอง ทั้งในทางอ้อมและในทางตรงในโอกาสต่อไป
4. ความรู้ที่ได้จากการวิจัย สามารถขยายผลไปใช้ประโยชน์ในเรื่องของการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและเอกชนหรือประชาชนพื้นที่อื่น ๆ ในจังหวัดระนองได้