

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ประเทศไทยประสบกับปัญหาภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ การเงินที่ร้ายแรง และยุ่งยากมากกว่าที่ผ่านมา จนรัฐบาลไทยภายใต้การนำของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ตัดสินใจกู้วิกฤตเศรษฐกิจ ด้วยการเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงิน จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund ; IMF) ซึ่งกองทุน การเงินระหว่างประเทศได้ตกลงให้ความช่วยเหลือเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ และมีการกำหนด เงื่อนไขการปฏิรูประบบราชการอันเป็นกลไก ส่วนหนึ่งในการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการจัดบทบาทของภาครัฐให้เหมาะสม ในสังคม

ผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างมากบางเรื่องมีผลในทาง ขยายตัวและสร้างสรรค์บางเรื่องมีผลในทางชะลอตัวหรือการให้เกิดผลกระทบในทางที่ ไม่พึงประสงค์ จนบางครั้งกลายเป็นภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ซึ่ง ภาควิชาการและผู้ที่ได้รับผลกระทบเห็นว่าสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความหย่อนยาน ประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง (สำนักมาตรฐานการบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2547 : 2) การบริหารราชการ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ อันเป็นความรับผิดชอบของภาคราชการทั้งฝ่าย การเมือง และฝ่ายประจำ ขณะเดียวกัน ในภาคเอกชนอันเป็นพลังสำคัญก็มีความ จำเป็นที่จะต้องสร้างความตื่นตัวและรับผิดชอบต่อสังคมตลอดจนความตระหนักใน สิทธิและหน้าที่ของตลาดฝ่ายเพิ่มขึ้น หากความอ่อนแอและหย่อนยานประสิทธิภาพ ดังกล่าวไม่ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างแท้จริงและรีบด่วน โอกาสที่จะนำพาประเทศฟื้นตัว จากวิกฤติที่ยอมเป็นไปได้อย่างที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจสังคมและ การเมืองของประเทศมากยิ่งขึ้นอีกด้วย ด้วยเหตุนี้จึงมีข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยและตรวจสอบทั้งในภาควิชาการและภาคปฏิบัติว่าควรจะกำหนดแนวทางในการจัดระเบียบราชการและวางมาตรการในการแก้ไขปัญหา สำนักนายกรัฐมนตรี จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยการนำเอาหลักการธรรมาภิบาลมากำหนดเป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อสร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงสามารถส่งสัญญาณเตือนภัยและปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถปรับเปลี่ยนกลไกและฟันเฟืองการทำงานและการประสานงานในภาครัฐและภาคเอกชนรองรับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงทีในยามที่มีปัญหาพัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษา ค้นคว้าและเสนอแนะแนวทางแก้ไขจุดบกพร่องต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้อง กล้าหาญและมีจริยธรรม ปรับปรุงระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข่าวสารข้อมูล โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการต้องตัดสินใจและแก้ไขปัญหาาร่วมกันขจัดการทุจริตประพฤติมิชอบและการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตนหรือกิจการที่ตนมีส่วนได้เสียทั้งในภาครัฐและภาค ธุรกิจเอกชนเพื่อให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน

จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ที่ได้นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทยทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ภาครัฐเองต้องมีหน้าที่ให้การปฏิรูบบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารภาครัฐให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่โปร่งใสซื่อตรงเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูงในการนำบริการของภาครัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเป็นการเปลี่ยนทัศนคติค่านิยมและวิถีทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงานและสามารถร่วมทำงานกับประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น

ในด้านภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้หน่วยงานของเอกชนและองค์กรเอกชนต่าง ๆ มีการทำงานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น

ที่ชัดเจนเป็นธรรมต่อลูกค้ามีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานการให้บริการ ร่วมทำงานกับภาครัฐและประชาชนอย่างราบรื่น และไว้วางใจซึ่งกันและกัน

ในขณะที่เดียวกันภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาสังคมในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพมีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานราชการที่ใกล้ชิดประชาชนและเป็นความหวังในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าและมีความมั่นคง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้นำเอาหลักการปกครองตนเองของประชาชนมาใช้โดยบัญญัติในมาตรา 282 กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารการเงิน การคลัง และการบริหารงานบุคคล ถึงแม้จะมีการประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ใช้แทนในระยะเวลาต่อมาแต่หลักการในการปกครองท้องถิ่นยังคงบทบัญญัติที่เป็นหลักการในการกระจายอำนาจไว้เช่นเดิม และนอกจากนั้นยังมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งยังคงมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน จึงถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยหรือองค์กรที่เป็นความหวังของประชาชนที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มีความเจริญก้าวหน้าเป็น แหล่งเรียนรู้ หลักการประชาธิปไตย แหล่งเรียนรู้ระบบบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาบังคับมาถือปฏิบัติเพื่อให้ท้องถิ่นมีการพัฒนา นอกจากนั้นกรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย ยังจัดให้มีการประเมินผลการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกปี เพื่อมอบรางวัลเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบนำมาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานทุกปี

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ดมีการส่งเสริมท้องถิ่นจากท้องถิ่นจังหวัดให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำหลักธรรมาภิบาลตามหนังสือกรมส่งเสริมส่วนท้องถิ่น ที่ มท 0810.3/39 ลงวันที่ 15 มกราคม 2546 ให้มีการประกวดรางวัล

วิทยาลัยและสนับสนุนให้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้อย่างกว้างขวางนอกจากนี้ยังมี
 การประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรทุกปีโดยมีการมอบรางวัลให้กับ
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการประเมินได้คะแนนสูงสุดลำดับที่ 1 ถึง 3 ทั้งที่องค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวผ่านการประเมินในเกณฑ์ดีผู้ศึกษา จึงเกิดคำถามว่า
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกส่วนใหญ่ที่ยังไม่เข้าใจในหลักธรรมาภิบาล รวมทั้ง
 ประโยชน์ของการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล ตลอดจนวิธีการนำ หลักธรรมาภิบาล
 มาใช้ในการบริหารงานทำให้เกิดข้อร้องเรียน และความขัดแย้งขึ้นในองค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นหลายแห่งผู้ศึกษา จึงมีความสนใจ ที่จะศึกษาความรู้ความเข้าใจและการนำ
 หลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่นของผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นในเขต
 อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด

คำถามการศึกษา

1. ผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับใด
2. ผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่นมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในองค์กรอยู่ในระดับใด
3. ข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไรบ้าง

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อศึกษาระดับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่นของผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด

ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านประชากร

ในการศึกษาคั้งนี้ จะศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ดทั้งหมด จำนวน 14 แห่ง โดยทำการศึกษาจากผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่น รวมประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยทั้งสิ้น จำนวน 348 คน (สำนึกทะเบียนท้องถิ่น อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2552)

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานของผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่น ดังนี้

2.1 ความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย

- 2.1.1 หลักนิติธรรม
- 2.1.2 หลักคุณธรรม
- 2.1.3 หลักความรับผิดชอบ
- 2.1.4 หลักการมีส่วนร่วม
- 2.1.5 หลักความมีประสิทธิภาพ
- 2.1.6 หลักความโปร่งใส

2.2. ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นิยามศัพท์เฉพาะ

การศึกษาวิจัยคั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ให้ความหมายศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานของผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่นในเขต อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ดังนี้

1. ธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการพื้นฐาน 6 ประการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้แก่หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพโดยมีรายละเอียดคั้งนี้

1.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎข้อบังคับให้ทันสมัย และเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของชนในชุมชน และชุมชนยอมรับปฏิบัติตามกฎหมาย

1.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักความถูกต้องให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้

1.3 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชน ได้แก่การตระหนักในหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชนใส่ใจต่อปัญหาของชุมชนมีความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผล และกล้ายอมรับผลการกระทำ

1.4 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้บริหาร การรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น การประเมินผลงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล

1.5 หลักประสิทธิภาพ หมายถึง การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ทรัพยากรและงบประมาณ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างที่มุ่งให้ เกิดการประหยัดมีการจัดลำดับขั้นการดำเนินงาน การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

1.6 หลักความโปร่งใส หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้ โดยถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2539

2. ความรู้ความเข้าใจ หมายถึง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยวัดจากการดำเนินการตามหลักของธรรมาภิบาล ในหน่วยงาน

3. การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ หมายถึง การนำหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารองค์กรทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

ประโยชน์การศึกษา

1. ผลการศึกษาใช้เป็นแนวทางแก่หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับปรุงและพัฒนาธรรมาภิบาลของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ผลการศึกษานำไปสู่การส่งเสริมบทบาทการปกครองแบบธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นในอนาคต .



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY