

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของสังคมโลกอย่างรวดเร็ว ทำให้ระบบการบริหารจัดการที่มีอยู่ปรับตัวไม่ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลง สถานการณ์ดังกล่าวนำไปสู่ความขัดแย้งและปัญหาที่ทำให้นานับการ เนื่องจากเครื่องมือและระเบียบกลไกการบริหารจัดการแบบเดิมไม่สามารถต่อสู้กับสถานการณ์และแก้ไข ปัญหาเหล่านี้ได้ ดังนั้นประเทศไทยจำเป็นต้องวางระเบียบกลไกใหม่ โดยคำนึงถึงภาวะแวดล้อมภายในประเทศควบคู่กับระบบเศรษฐกิจใหม่ของโลก ในการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งชุมชนและครอบครัวเพื่อเสริมสร้างรากฐานของสังคมและปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้แข็งแรงและยั่งยืน โดยมุ่งเน้นความ โปร่งใส การมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเป็นธรรมและทั่วถึงทุกภาคส่วน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544 : 25)

องค์กรการพัฒนาทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการและนักคิดที่มีความตระหนักถึงความจำเป็นและความสำคัญในการบริหารจัดการที่ดี มีความตื่นตัวเรื่องธรรมาภิบาลอย่างมาก โดยเฉพาะภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้วิกฤติเศรษฐกิจก็มีส่วนทำให้ความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมีมากยิ่งขึ้น เป็นที่เชื่อกันว่าหากประเทศไทยมีการนำหลักธรรมาภิบาล ไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาครัฐ เอกชนและประชาชนแล้ว จะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีและเกิดความเป็นธรรมในสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ธรรมาภิบาลจึงได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมรับว่าเป็นหลักการที่เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตยและได้มีการกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2546 : 9) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน ความสนใจของรัฐบาลไทยได้เกิดขึ้นหลังจากมีปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและการเงินในปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศโดย นายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย จึงหันมาสนใจประเด็นนี้อย่างจริงจัง ได้มีหนังสือขอความร่วมมือจาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ให้ดำเนินการค้นคว้า วิจัย เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวในการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ขอให้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดทำเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติ เร่งสร้างธรรมาภิบาล

ในหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นแกนนำในการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลให้สังคมไทย โดยได้จัดทำเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งทราบและถือปฏิบัติ (วันชัย วัฒนศัพท์. 2547 : 122)

รัฐบาลรวมทั้งหน่วยงานของรัฐได้ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง กับการส่งเสริมให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการขององค์กร ไปในแนวทางการบริหารจัดการที่ดี สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามกรอบทิศทางและแนวทางการบริหารราชการ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยเนื้อหาเป็นการกำหนดแนวทางเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการบริหารราชการ ซึ่งหมายถึงทุกระทรวง ทบวง กรม ทั้งที่เป็นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มีการจัดตั้งขึ้น และมีการปฏิบัติราชการ เช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม ส่วนการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ปกติตามกฎหมายจัดตั้ง จะให้อำนาจอิสระในการบริหารงานขององค์กรจึงไม่อาจนำพระราชกฤษฎีกาฯ นี้ไปใช้บังคับทันทีได้ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากการปฏิบัติงานขององค์กรเหล่านี้มีส่วนไปกำหนดหลักเกณฑ์ ขององค์กรให้มีแนวทางสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกาฯ นี้ จึงให้หน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรตามกฎหมาย คือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่ดูแลให้มีการกำหนดแนวทางการบริหารงานเป็นไปตามตามพระราชกฤษฎีกาฯ นี้ด้วย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. 2549 : 1-2)

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับตำบล ซึ่งเป็นเขตชนบทอันเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ ได้มีโอกาสเรียนรู้การแก้ไขปัญหาและการตอบสนองความต้องการของตนเอง โดยการเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองหรือที่เรียกกันว่าการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย องค์การบริหารส่วนตำบล มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตตำบลที่อยู่นอกเหนือเขตเทศบาลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. ม.ป.ป. : 24) องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย มีความสำคัญต่อชุมชนในลักษณะ

ที่เป็นองค์กรพื้นฐานของท้องถิ่นและเป็นกลไกที่สำคัญต่อการดำเนินการพัฒนาระดับตำบลทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ในทางทฤษฎีมีความเชื่อว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชนบท เป็นองค์กรที่มีพลังของประชาชนในท้องถิ่น อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรต่าง ๆ ในชนบทจึงน่าจะรู้ปัญหาความต้องการที่แท้จริงรวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อมในชุมชน และเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและจัดการทรัพยากร และพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ อย่างมีอิสระและคล่องตัวมากขึ้น (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2535 : 147)

องค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด มี จำนวน 6 แห่ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น ด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการท่องเที่ยวด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปวัฒนธรรม ประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งด้านการเมืองและการบริหาร มีการนำหลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกากว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาเป็นแนวทางในการบริหารงาน ซึ่งจากการตรวจประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล ประจำปี 2555 ได้คะแนนเฉลี่ย 579.83 คะแนน จากคะแนนเต็ม 645 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 89.43 (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอจตุรพักตรพิมาน. 2556 : 18)

องค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ได้รับการตรวจประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล ซึ่งผลการประเมินอยู่ในเกณฑ์มาก ดังนั้นเพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรจะต้องศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อเป็นข้อมูลสารสนเทศ ในการพัฒนาการบริหารงานตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความเจริญก้าวหน้า และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากร

จำแนกตามประเภทบุคลากร ระดับการศึกษา และระยะเวลาการปฏิบัติงาน

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

สมมติฐานการวิจัย

1. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับมาก
2. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากร จำแนกตามประเภทบุคลากร ระดับการศึกษาและระยะเวลาการปฏิบัติงาน มีความแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ใช้เนื้อหาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 จำนวน 6 ด้านดังนี้

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

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

3. ขอบเขตประชากร คือ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ทั้ง 6 แห่ง จำนวน 217คน จำแนกได้ดังนี้

3.1 พนักงานส่วนตำบล	จำนวน	118	คน
3.2 พนักงานจ้าง	จำนวน	99	คน

4. ขอบเขตกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 141 คน โดยการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสูตรของทาคิยามาเน่ (Yamana. 1937 : 727) และใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling) และการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling)

4.1 พนักงานส่วนตำบล	จำนวน	76	คน
4.2 พนักงานจ้าง	จำนวน	65	คน

5. ขอบเขตตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

5.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ได้แก่

5.1.1 ประเภทบุคลากร

5.1.2 ระดับการศึกษา

5.1.3 ระยะเวลาการปฏิบัติงาน

5.2 ตัวแปรตาม คือ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 6 ด้าน คือ

5.2.1 หลักนิติธรรม

5.2.2 หลักคุณธรรม

5.2.3 หลักความโปร่งใส

5.2.4 หลักการมีส่วนร่วม

5.2.5 หลักความรับผิดชอบ

5.2.6 หลักความคุ้มค่า

6. ขอบเขตด้านระยะเวลาในการศึกษา เดือน กันยายน – ธันวาคม 2556

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด
2. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการที่คณะบุคคลร่วมมือกันดำเนินการโดยอาศัยทรัพยากรและวิธีดำเนินการต่าง ๆ มาใช้ ทั้งการวางแผน การจัดองค์กร การตั้ง

การและการควบคุมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และประสพผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลัก
 ธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ

จตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

3. หลักธรรมาภิบาล หมายถึง กติกาหรือกฎเกณฑ์ในการบริหารหรือการปกครองที่ดี
 เหมาะสมและเป็นธรรม ที่ใช้ในการธำรงรักษาบ้านเมืองและสังคม เป็นการบริหารจัดการที่จะ
 ทำงานให้สำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขต
 อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

3.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎ ระเบียบ ข้อบัญญัติ เป็นไปตามอำนาจ
 หน้าที่ ที่กฎหมายกำหนด การเผยแพร่ การบังคับใช้ด้วยความยุติธรรม มีความเหมาะสมกับ
 สถานการณ์ปัจจุบัน และการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ด้านกฎหมาย

3.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามในการบริหารงานการ
 ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาค และการใช้หลัก
 คุณธรรมในการบริหารงานบุคคล

3.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง มีการบริหารงานที่ประชาชนสามารถตรวจสอบได้
 มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การจัดซื้อจัดจ้างให้ประชาชนทราบ มีการ
 จัดทำแผนผัง ขั้นตอนการปฏิบัติงานและการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้รับบริการ

3.4 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ
 ประชาคมจัดทำแผนพัฒนาตำบล ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมหรือโครงการ
 ที่ อบต.จัดขึ้น การให้ประชาชนเป็นคณะกรรมการประเมินผลแผนพัฒนาตำบล และการ
 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน

3.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การบริหารงานตามอำนาจ หน้าที่ ที่กฎหมาย
 กำหนด การปฏิบัติตามนโยบาย โครงการที่ได้แสดงไว้ การแก้ไขปัญหาได้ตรงกับความต้องการ
 ของประชาชน บุคลากรกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และมีการออกหน่วยเคลื่อนที่ให้บริการ
 ประชาชน

3.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารงานและการใช้จ่ายงบประมาณประหยัด
 คุ้มค่า บุคลากรเหมาะสมกับปริมาณงาน การรณรงค์ใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ ด้วยความคุ้มค่า มีการวางแผน
 พัฒนาอย่างยั่งยืน และมีการบริหารงานที่บรรลุวัตถุประสงค์

4. ประเภทบุคลากร หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขต
 อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งมีคำสั่งบรรจุแต่งตั้งหรือสัญญาจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่
 พนักงานส่วนตำบลและพนักงานจ้างตามภารกิจ

5. ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด แบ่งเป็นดังนี้ ต่ำกว่าปริญญาตรีและปริญญาตรีหรือปริญญาโท

6. ระยะเวลาการปฏิบัติงาน หมายถึง การปฏิบัติงานของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด แบ่งเป็นดังนี้ ไม่เกิน 3 ปี 3-5 ปี และมากกว่า 5 ปี ขึ้นไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อมูลสารสนเทศที่ได้ สามารถนำไปใช้ในการยกระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY