

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช พ.ศ. 2550 อันเป็นกฎหมายอันสูงสุดใน การปกครองประเทศ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 บัญญัติไว้ว่า รัฐ ต้อง ดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นให้สามารถ พึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น ได้เองและรัฐยังต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่น มี ส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนว นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพร้อมทั้งพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและ ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดจน โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วทั้งประเทศ โดยการบริหารราชการแผ่นดินมีการมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่กัน ไปด้วยกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

ประเทศไทยมีความตื่นตัวสนใจเรื่องธรรมาภิบาลอย่างมาก โดยเฉพาะภายหลังจาก การบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา กระทั่งเปลี่ยนมาบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ฉบับปัจจุบัน นอกจากนี้วิกฤตเศรษฐกิจก็มีส่วนทำให้ความสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาล มีมากยิ่งขึ้น เป็นที่เชื่อกันว่าหากประเทศไทยมีการนำหลักธรรมาภิบาล ไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาคราชการ เอกชน และประชาชนแล้ว จะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดี และเกิดความเป็นธรรมใน ด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยในปัจจุบันยังมีปัญหานานัปการที่เป็น อุปสรรคต่อการพัฒนาไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง เช่น วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ต้องการรักษาสถานภาพดั้งเดิมไว้ นอกจากความพยายามของ นักวิชาการ ผู้รู้ และผู้สนใจที่เกี่ยวข้องแล้ว องค์กรระหว่างประเทศจึงได้มีบทบาทในการผลักดันให้ เกิดธรรมาภิบาล ในประเทศไทย ธรรมาภิบาลได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการ ที่เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตย ได้มีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวางตัวอย่างที่เห็น อย่างเป็นรูปธรรม คือกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ได้บัญญัติมาตรา ต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล ถ้าหากมีการนำแนวคิดหลักธรรมาภิบาล ไปสู่การปฏิบัติ

อย่างจริงจัง จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องและระบบบริหารของรัฐบาลมีความยุติธรรมและเป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้งนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้ (บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. 2544 : 1)

ปัจจุบันสถานการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 14 ได้บัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่น กล่าวถึงการกระจายอำนาจ สู่ท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น รวมถึงได้ปฏิรูปลักษณะใหม่ ๆ เพิ่มเติมในหลายหมวดและหลายมาตรการประการที่สำคัญ คือ ความเป็นอิสระในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ให้หลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยกำหนดให้เป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2552 : 112-113) อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานพื้นฐานในท้องถิ่นของรัฐที่ต้องบริหารราชการโดยยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือ หลักธรรมาภิบาล เพราะเป็นแนวทางที่ภาครัฐและท้องถิ่นต้องยึดถือเป็นหัวใจในการบริหารจัดการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้หลักธรรมาภิบาล ดังกล่าว มี 6 ประการ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ดังนี้ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. 2546 : 58)

รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานราชการนำไปปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อให้มีตัวชี้วัดด้านประโยชน์สุขของประชาชนจากการบริหารจัดการที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จึงได้มอบให้สถาบันพระปกเกล้า จัดทำตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ดี และได้ทดสอบกับหน่วยงานต่าง ๆ พบว่าได้ผลดี แต่ในที่สุดเพื่อการดำเนินงานด้านการปฏิรูประบบราชการให้เป็นจริง จึงเกิดการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญ เมื่อตุลาคม พ.ศ. 2545 โดยมีการวางกรอบแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน ไว้อย่างชัดเจน ดังมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเรื่องภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงาน ที่ไม่จะเป็นการกระจายภารกิจ และทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ได้มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวแล้ว และมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นมา และ

มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2546 เพื่อให้มีการบังคับใช้แทนโดยให้มีแนวคิดครอบคลุมการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง วิถีทางและวัฒนธรรม การทำงานอย่างจริงจัง ตลอดจนสร้างแรงจูงใจ เพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า. 2548 : 1-2)

เทศบาลตำบลมิตรภาพ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม เป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้มีการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเทศบาลตำบลมิตรภาพ ตามภารกิจและบทบาทในการให้บริการสาธารณะ และพัฒนาท้องถิ่นให้น่าอยู่เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงและมีความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน ซึ่งหลังจากใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางในการบริหารจัดการทางเทศบาลตำบลมิตรภาพ ยังไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในเขตเทศบาลตำบลมิตรภาพ ผู้ศึกษาซึ่งเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในเทศบาลจึงสนใจศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลมิตรภาพอำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม จากความคิดเห็นของประชาชน

คำถามการศึกษา

1. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลมิตรภาพ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับใด
2. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลมิตรภาพ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลแตกต่างกันหรือไม่
3. ข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลมิตรภาพ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม เป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลมิตรภาพ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลมิตรภาพ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลมิตรภาพ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม

สมมติฐานการศึกษา

ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาล ตำบลมิตรภาพ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลมีความคิดเห็นแตกต่างกัน

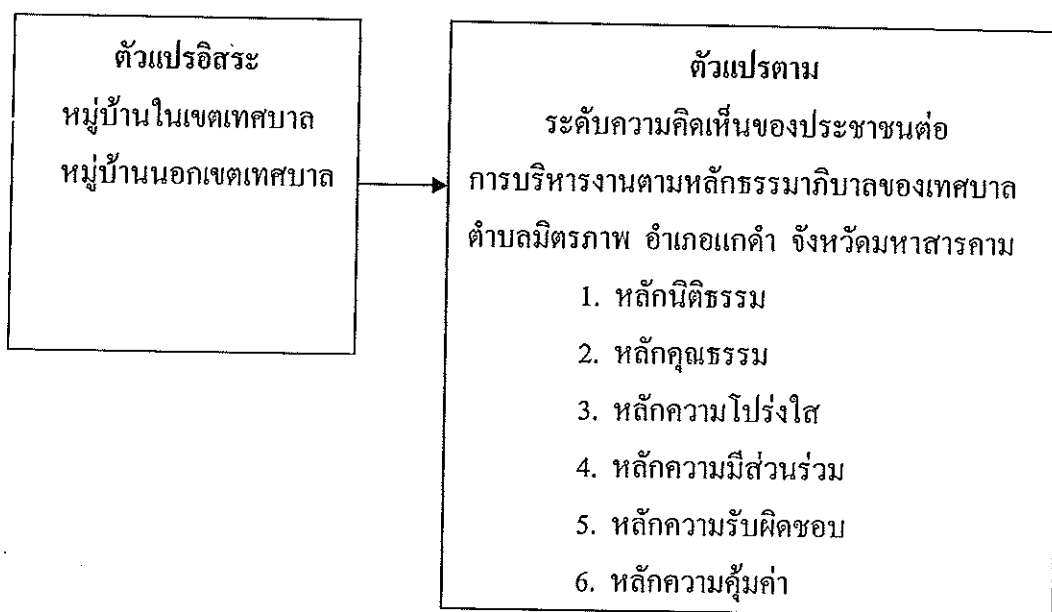
ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ คือ หมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลมิตรภาพ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 21 หมู่บ้าน ซึ่งแบ่งเป็นหมู่บ้านในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล
2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ หัวหน้าครัวเรือนทั้งหมดในพื้นที่เทศบาลตำบลมิตรภาพ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคามจำนวน 1,455 คน และได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 314 คน (เทศบาลตำบลมิตรภาพ. 2555 : 15)
3. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลมิตรภาพ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม โดยประยุกต์วรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาจัดเป็นกลุ่มแต่ละด้านให้เป็นกรอบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลมิตรภาพ จำนวน 6 หลักการ ซึ่งประกอบด้วย
 - 3.1 หลักนิติธรรม
 - 3.2 หลักคุณธรรม
 - 3.3 หลักความโปร่งใส
 - 3.4 หลักความรับผิดชอบ
 - 3.5 หลักการมีส่วนร่วม
 - 3.6 หลักความคุ้มค่า
4. ขอบเขตด้านเวลา

เดือนมกราคม – เดือนกันยายน 2556.

กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องให้เป็นกรอบแนวคิดที่สนใจ 6 หลักการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ตามกรอบแนวคิดดังนี้



นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาเรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลมิตรภาพ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาขอนิยามศัพท์เฉพาะ ดังนี้

การบริหารงาน หมายถึง กระบวนการที่บุคคลร่วมกันดำเนินการโดยอาศัยทรัพยากรและวิธีการดำเนินงานต่าง ๆ มาใช้ทั้งการวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกภายในองค์กรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และความสำเร็จภายในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ในที่นี้หมายถึง การบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมีประสิทธิภาพของเทศบาลตำบลมิตรภาพ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคามอันมีหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

1. ด้านหลักนิติธรรม หมายถึง เทศบาลตำบลมิตรภาพตราเทศบัญญัติมีความถูกต้องเป็นธรรมการบังคับให้ทันสมัยเป็นที่ยอมรับของสังคมอันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามเทศบัญญัติ และข้อบังคับ เหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. ด้านหลักคุณธรรม หมายถึง เทศบาลตำบลมิตรภาพยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยผู้บริหารของเทศบาลตำบลยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัย ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปทำหน้าที่บริหารราชการเข้าสู่หน้าที่

ด้วยความชอบธรรม จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของเทศบาลอย่างเคร่งครัด

3. ด้านหลักความโปร่งใส หมายถึง เทศบาลตำบลมิตรภาพสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของเทศบาลให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการทำให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน เทศบาลมีนโยบายที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมการบริหาร เพื่อความโปร่งใสตรวจสอบได้ สามารถตรวจสอบโดยหน่วยตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบภายนอก

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง เทศบาลตำบลมิตรภาพเปิดโอกาสให้บุคลากรของเทศบาลตำบลทุกระดับและประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอแนะความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง เทศบาลตำบลมิตรภาพตระหนักในสิทธิหน้าที่ สำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของเทศบาลและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน รับผิดชอบต่อชุมชนสังคมมีความมุ่งมั่นยึดถือในนโยบายที่ได้แถลงไว้กับประชาชนและในการบริหารงานของเทศบาล เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างสูงสุด

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรของเทศบาลตำบลที่มีอย่างจำกัดทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ รู้จักการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ประโยชน์การศึกษา

เทศบาลตำบลมิตรภาพ สามารถนำข้อสนเทศที่ได้จากการศึกษารั้วนี้ไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาการบริหารงานในเทศบาลตำบลได้ และสามารถนำไปเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์กรอื่น ๆ นำไปศึกษาและขยายผลต่อไป