

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สู่ระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยมีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุข ทำให้สถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การบริหารภาครัฐและภาคเอกชน มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจนทำให้แนวคิดการปกครอง นำไปสู่ประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะความก้าวหน้าทางด้านการสื่อสารเทคโนโลยี การรับรู้ ข้อมูลข่าวสาร และความต้องการระบบการบริหารการจัดการของภาครัฐและภาคเอกชนเกิดความไม่ สอดคล้อง และสามารถตามทันต่อเหตุการณ์ ด้วยหลักธรรมาภิบาล

ดังนั้นการบริหารการพัฒนาบ้านเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กร เนื่องจากเป็นเครื่องมือชี้วัดถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลว มีประสิทธิภาพหรือไร้ประสิทธิภาพของ องค์กรนั้น ๆ ซึ่งในสภาพปัจจุบันการบริหารบ้านเมือง และการพัฒนาองค์กรของหน่วยงานภาครัฐมี ความสลับซับซ้อนกว่าในอดีต แต่การบริหารของหน่วยงานภาครัฐยังอยู่ในระหว่างการปรับตัว ค่อนข้าง กับการใช้รูปแบบไม่มีการกระจายอำนาจ โดยแต่ละหน่วยงานยังยึดติดกับกลุ่มบุคคลมุ่งทำงานส่วนตัว เป็นหลักไม่คำนึงถึงส่วนรวมและประเทศชาติ จนทำให้การบริหารพัฒนาบ้านเมืองไร้ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเท่าที่ควร ไม่มีการคำนึงถึงเป้าหมายและความต้องการของประชาชน การ ประสานงานระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องจะช่วยนำไปสู่การบริหารจัดการพัฒนาท้องถิ่นที่ดีได้ คือ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างเป็นเอกภาพ

สำหรับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์ในการบริหารการพัฒนาท้องถิ่น หรือการบริหารจัดการบ้านเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง ลง เหลือแต่ภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำ เท่าที่มีความจำเป็น และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ บริหารงานชุมชน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะเหตุผลของการกระจายอำนาจสู่ ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญเป็นไปเพื่อการดำเนินงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ด้วยการลดขั้นตอน การดำเนินการ อันเนื่องจากการล่าช้าในการตัดสินใจจากส่วนกลาง โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ในการวางแผน ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมดำเนินการพัฒนาท้องถิ่น^๑ รวมถึงร่วมกันตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง ด้วยการประชาชนร่วมกันตัดสินใจ ต่อการส่งเสริม การพัฒนาท้องถิ่น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในรูปแบบการพัฒนาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม มุ่งเน้นการหลักพัฒนาวัฒนธรรมท้องถิ่น ด้วยการสืบสาน วัฒนธรรมประเพณี แบบยั่งยืน

โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่มีความใกล้ชิดต่อประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเอง ต่อการพัฒนาระดับตำบลและหมู่บ้าน เป็นองค์กรที่มีการคาดหวังและเป็นหลักการพัฒนาสามารถแก้ไขปัญหาท้องถิ่น ทางด้าน การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามนโยบายของภาครัฐที่มีวัตถุประสงค์มุ่งหวังให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรดำเนินงานกิจกรรมพัฒนาท้องถิ่นประสบผลสำเร็จ โดยยึดหลักการบริหารงานแบบบูรณาการ ตามหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า สามารถนำความเชื่อถือให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และลดบทบาทการทุจริตการคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นปัญหาต่อการพัฒนาชุมชน

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอมะนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการดำเนินการพัฒนาโครงสร้าง และมีการเตรียมยกระดับเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแบบบูรณาการ ด้วยการพัฒนามูลฐาน และประชาชนในชุมชน ปลุกฝังจิตสำนึกทางด้าน คุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรม เพื่อการบรรลุผลสำเร็จอย่างมีคุณภาพประสิทธิภาพในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยการยึดหลักธรรมาภิบาล ด้วยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้เป็นรูปแบบมาตรฐาน การกำหนดนโยบายการพัฒนาชุมชนตามภารกิจบทบาทในการให้บริการสาธารณะ เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่การปกครอง ให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงต่อชีวิตและมีความปลอดภัยต่อทรัพย์สิน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบรรลุผล คือความร่วมมือของประชาชนในชุมชนของตนเอง^๒

ด้วยเหตุนี้ ทางองค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียนเลื่อน จึงได้ให้ความสำคัญกับปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับผู้วิจัยมีความสนใจที่ต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลตะเคียนเลื่อน เพื่อนำมาศึกษาแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นแบบยั่งยืน โดย

^๑ลิขิต ธีรเวคิน, รายงานเรื่องการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕),หน้า ๑๗.

^๒โกวิทย์ พวงงาม, ดร., อดต.ในกระบวนทัศน์ใหม่ : พัฒนาสร้างเครือข่าย และเสริมสร้างความเข้มแข็ง, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมาธรรม , ๒๕๔๖),หน้า ๑๑.

การนำเอาหลักการปกครองของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล นำมาบูรณาการกับวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น มากำหนดเป็นนโยบายการพัฒนาชุมชน

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดกลางในเขตพื้นที่ ตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอมือง จังหวัดนครสวรรค์

๑.๒.๒ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางในเขตพื้นที่ ตำบลตะเคียนเลื่อนอำเภอมือง จังหวัด นครสวรรค์ โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางในเขตพื้นที่ ตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอมือง จังหวัด นครสวรรค์

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง ในเขตพื้นที่ตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอมือง จังหวัดนครสวรรค์ เป็นอย่างไร

๑.๓.๒ ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงาน ตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางในเขตพื้นที่ตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอมือง จังหวัดนครสวรรค์ โดยจำแนกตามปัจจัยบุคคลมีความแตกต่างกันอย่างไร

๑.๓.๓ ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางในเขตพื้นที่ตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอมือง จังหวัดนครสวรรค์ เป็นอย่างไร

๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษา การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลขนาดกลางในเขตพื้นที่ ตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอมือง จังหวัดนครสวรรค์ ด้วยการใช้ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ก.ญ พ.ศ. ๒๕๔๖ คือ หลักธรรมาภิบาล (Good governance) ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญ ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ได้แก่ ประชาชนผู้ที่มีอายุ ๑๘ ปี ขึ้นไปซึ่งมีสิทธิเลือกตั้ง ขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางในเขตพื้นที่ ตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ จำนวน ๖,๐๒๑ คน^๑ กลุ่มตัวอย่าง

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านสถานที่

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดพื้นที่การวิจัยเฉพาะใน องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง ในเขตพื้นที่ตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านระยะเวลา

ดำเนินการวิจัยตั้งแต่เดือน เมษายน พ.ศ.๒๕๕๕ ถึงเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๖ รวมเป็นระยะเวลา ๖ เดือน ที่ใช้ในการวิจัย

๑.๕ สมมติฐานการวิจัย

๑.๕.๑ ประชาชนที่มีเพศ ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางในเขตพื้นที่ตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ แตกต่างกัน

๑.๕.๒ ประชาชนที่มีอายุ ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางในเขตพื้นที่ ตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ แตกต่างกัน

๑.๕.๓ ประชาชนที่มีระดับการศึกษา ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางในเขตพื้นที่ ตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ แตกต่างกัน

๑.๕.๔ ประชาชนที่มีอาชีพ ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางในเขตพื้นที่ ตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ แตกต่างกัน

๑.๕.๕ ประชาชน มีรายได้ ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางในเขตพื้นที่ ตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ แตกต่างกัน

^๑อดิสร ทองอ่อน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์, ข้อมูลจากเอกสารประชากรบรรยายสรุปประจำปี ๒๕๕๓, (วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓),

๑.๖. นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัย ครั้งนี้ผู้วิจัยได้ให้ความหมายศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ ไว้ดังนี้

การบริหารงาน หมายถึง การดำเนินการที่เกี่ยวกับด้านต่าง ๆ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกเพื่อการส่งเสริมและปรับปรุงการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ โดยมีแผนปฏิบัติงาน ปฏิบัติการนิเทศ การติดตามและตรวจสอบการทำงานให้เป็นไปตามเป้าหมายของภารกิจที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการพื้นฐาน ๖ ประการ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

หลักนิติธรรม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎข้อบังคับให้ทันสมัย และเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน และชุมชนยอมปฏิบัติตามกฎหมาย

หลักคุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ยึดความถูกต้องให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนดไว้

หลักความโปร่งใส หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีการส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรและประชาชน พร้อมกับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาให้ประชาชนในเขตพื้นที่ชุมชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก และมีขบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้ โดยถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ทราบ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาบุคลากรและประชาชน ขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียนเลื่อน มีส่วนร่วมทุกขั้นตอน โดยเฉพาะส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้บริหาร และการรับรู้ข่าวสารข้อมูล รวมถึงการแสดงความคิดเห็น การประเมินผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชน ได้แก่การตระหนักในหน้าที่ ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน พร้อมการใส่ใจต่อปัญหาของชุมชน มีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผล และกล้ายอมรับผลการกระทำที่ผิดพลาด

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารการพัฒนาบุคลากรและประชาชนให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อการใช้ทรัพยากร พร้อมกับการใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่

ประชาชน ได้แก่การจัดซื้อ- จัดจ้าง ที่มุ่งเน้นถึงการประหยัด ด้วยการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง และขั้นตอนของการดำเนินการโครงการพัฒนาท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหาร จากองค์การบริหารจากส่วนตำบล กลุ่มผู้องค์กร หน่วยงานระดับล่าง หรือ หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลละเป็นตัวแทนขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วนำเสนอต่อให้นายอำเภอแต่งตั้ง

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ ๒ คน ไม่มีการดำรงตำแหน่งทางฝ่ายบริหาร

พนักงานส่วนตำบล หมายถึง บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ ในหมวดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าโยธา หัวหน้าคลัง

ประชาชน หมายถึง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบล ตะเคียนเลื่อน อำเภอมือง จังหวัดนครสวรรค์

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยงานราชการท้องถิ่น ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นให้เป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจตัดสินใจ ในการบริหารงานของตำบลทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

๑.๗ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๗.๑ ทำให้ทราบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ตะเคียนเลื่อน อำเภอมือง จังหวัดนครสวรรค์

๑.๗.๒ ทำให้ทราบผลเปรียบเทียบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอมือง จังหวัดนครสวรรค์ โดยจำแนกปัจจัยส่วนบุคคล

๑.๗.๓ ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรค และแนวทางการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียนเลื่อน อำเภอมือง จังหวัดนครสวรรค์