

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน เป็นผลมาจากความบกพร่องของการหย่อนประสิทธิภาพของการบริหารด้านจัดการทั้งในระดับประเทศและระดับองค์กร มีส่วนผลักดันให้เกิดกระแสความสนใจการปฏิรูประบบราชการการปรับบทบาทภาครัฐ จึงทำให้ประเทศไทยต้องขอความช่วยเหลือโดยการกู้เงินมาพัฒนาประเทศจากกองทุนระหว่างประเทศหรือ International Monetary Fund (IMF) และประกอบด้วยสถานการณ์การตื่นตัวกับกระแสของการบริหารจัดการที่ทำให้ (IMF) นำหลักธรรมาภิบาล (Good governance) มาใช้ควบคู่กับการช่วยเหลือ เพื่อให้ประเทศที่กู้เงินใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ และให้นำเงินไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความโปร่งใส

จากการผันผวนทางการเมืองนั้น ประเทศไทยได้นำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารประเทศ โดยรัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างระบบต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน และภาคประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542, หน้า 1) ซึ่งระเบียบได้กำหนดหลักการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า หลักการดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศควบคู่กับกฎหมายปฏิรูประบบราชการ หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 กำหนดให้ส่วนราชการใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีคำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การเปิดเผยข้อมูลการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน และการมีส่วนร่วม (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, 2542, เว็บไซต์)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทยที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง เพื่อกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับตำบลได้มีโอกาสเรียนรู้การแก้ไขปัญหา และการสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยการเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) หรือที่เรียกกันว่า ปกครองตนเอง

(Local self government) ตามระบบประชาธิปไตย เป็นของประชาชนอย่างแท้จริงกล่าวคือมีนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล มีการดำเนินงานโดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางและวางแผนพัฒนาตำบล กำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลก็ย่อมที่จะสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลให้ประชาชนในตำบลมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และรู้สึกถึงความผูกพันมีส่วนได้ส่วนเสียต่อท้องถิ่นที่อาศัย ซึ่งเป็นการสร้างพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ (Responsible citizen) ให้แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รู้ปัญหาความต้องการของประชาชน มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะให้กับประชาชน ตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ประชากรไทยอยู่ในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นส่วนมาก หากองค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลก็จะเกิดผลดีต่อประชาชน และส่งผลต่อประเทศชาติโดยรวม เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ พนักงานส่วนตำบลซึ่งถือว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่จะทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานหลักธรรมาภิบาล โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง มุ่งการกระจายอำนาจปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี และพนักงานส่วนตำบลที่ดีจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงตามวาระของการเมือง เป็นหลักในการปฏิบัติงานให้ถูกต้อง เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย และเป็นผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ในปัจจุบันสภาพการปฏิบัติงานใน องค์การบริหารส่วนตำบลของพนักงานส่วนตำบลมีสภาพไม่โปร่งใส การทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นมากมาย และปัญหาในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผู้วิจัยได้เคยปฏิบัติงาน พบว่ามีหน่วยงานอื่นได้เข้ามาตรวจสอบด้านการเงินและบัญชี ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งได้พบปัญหาในการใช้วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในสำนักงาน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างถูกต้องตามระเบียบแล้ว แต่มีการใช้วัสดุอุปกรณ์ที่แตกต่างออกไปจากลักษณะของวัสดุอุปกรณ์ที่ได้ระบุลักษณะการใช้งานไว้ในข้อบัญญัติ จึงทำให้เกิดการท้วงติงและเรียกเงินคืนจากหน่วยงานดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐต้องมีความถูกต้อง ชัดเจน และเป็นธรรม

จากความสำคัญและปัญหาดังกล่าว ดังนั้นในฐานะที่ผู้วิจัยปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

เพื่อนำผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขและการพัฒนาการบริหารจัดการในองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันของการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
2. เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

### ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านประชากร
 

ประชากรที่ใช้ในวิจัยครั้งนี้ได้แก่ พนักงานส่วนตำบล ประกอบด้วย ข้าราชการพนักงานจ้างตามภารกิจ พนักงานจ้างประจำ และพนักงานจ้างทั่วไปที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีจำนวนทั้งหมด 293 คน
2. ขอบเขตด้านพื้นที่
 

พื้นที่ในการศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 9 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะเกิด องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแป้ง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพลับ องค์การบริหารส่วนตำบลวัดยม องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโพ องค์การบริหารส่วนตำบลบางประแดง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหว้า องค์การบริหารส่วนตำบลสามเรือน และองค์การบริหารส่วนตำบลคลังชัน
3. ขอบเขตด้านเวลา
 

ในการศึกษาการวิจัยในครั้งนี้ใช้เวลาจำนวน 2 เดือนในการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตัวแปรอิสระ (Independent variable) หมายถึง ข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ อายุงาน ระดับการศึกษา และตำแหน่ง

ตัวแปรตาม (Dependent variable) หมายถึง สภาพปัจจุบันของการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล 6 ด้าน คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อ และหลักความคุ้มค่า และปัญหาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล 6 ด้าน คือ

หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

### นิยามศัพท์เฉพาะ

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการสำคัญ 6 ประการ ที่ใช้ในการบริหารงานภาครัฐขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วมและหลักคุณธรรม

หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆให้ทันสมัย ถูกต้องเป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของสังคม ซึ่งสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรือตามอำนาจตัวบุคคล

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้พนักงานส่วนตำบลปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ยึดเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัย

หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของพนักงานประจำที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกส่วนให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของพนักงานประจำที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของพนักงานประจำที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีค่าและมีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้พนักงานประจำที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล มีความประหยัดใช้ทรัพยากรในการบริหารงานอย่างคุ้มค่า

สภาพปัจจุบันของการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง การปฏิบัติให้เกิดกิจกรรมหรือผลงานอันแสดงว่าได้ดำเนินตามหลักธรรมาภิบาลนั้นได้ในปัจจุบัน

ปัญหาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง อุปสรรคที่ขัดขวางไม่ให้เกิดกิจกรรมหรือผลงานอันแสดงว่าได้ดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

แนวทางการแก้ไขการปฏิบัติงาน หมายถึง หลักการ วิธีการหรือกิจกรรมที่สามารถนำมาใช้ปรับปรุงการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

พนักงานส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา หมายถึง ข้าราชการ พนักงานจ้างตามภารกิจ พนักงานจ้างประจำ และพนักงานจ้างทั่วไปที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 9 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะเกิด องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพลับ องค์การบริหารส่วนตำบลวัดยม องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโพ องค์การบริหารส่วนตำบลบางประแดง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหว้า องค์การบริหารส่วนตำบลสามเรือน และองค์การบริหารส่วนตำบลคลังชัน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบสภาพปัจจุบันของการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
2. ทำให้ทราบสภาพปัญหาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา