

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 กำหนดไว้ดังกล่าวกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงได้จัดให้มีการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมา โดยมีหลักเกณฑ์การประเมินการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองได้กำหนดไว้ 7 ตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังนี้คือ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2556, เว็บไซต์)

จากหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good governance) ที่ทางภาครัฐได้กำหนดเป็นแนวทางในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ 6 ประการ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม (Rule of law) หลักคุณธรรม (Virtues) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และหลักความคุ้มค่า (Effectiveness) รวมทั้งการจูงใจให้ใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการให้รางวัลแก่องค์กรการบริหารส่วนตำบลที่มีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในแต่ละปี และการมีโอกาสดำเนินการประเมินเพื่อได้รับประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษหรือที่เรียกว่าโบนัส ประจำปีในระดับที่สูง ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดแรงกระตุ้น ให้มีการปรับปรุงการบริหารจัดการ เช่น การกำหนดระยะเวลา การให้บริการประชาชน การลดขั้นตอนการให้บริการประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้าร่วมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน เป็นต้น ซึ่งทำให้การบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันมีความแตกต่างจากการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลจากเดิม (พ.ศ. 2542 - 2546) ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในการบริหารราชการ ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบลแทบจะไม่มีหรือไม่มีส่วนร่วมในการ แสดงความคิดเห็น การรับรู้เกี่ยวกับการดำเนินงาน

และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่สามารถตรวจสอบได้รวมถึงไม่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งการให้บริการประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชนแม้แต่น้อย

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) มาตรา 67 ได้กำหนดหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำในการให้บริการสาธารณะ ดังนี้ 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก 2) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 3) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 7) คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และ 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร นอกจากนี้ ได้ให้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะได้ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ (กระทรวงมหาดไทย, 2546, หน้า 11-12)

องค์การบริหารส่วนตำบลเสนา ตั้งอยู่ในเขตอำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประกอบไปด้วยหมู่บ้านที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวน 6 หมู่บ้าน มีจำนวนประชากรทั้งหมด 3,018 คน ที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนตำบลเสนาได้จัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนที่อยู่ในเขตตำบลเสนาตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลเสนาได้กำหนดแนวทางการดำเนินการด้านการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนาไว้ในแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2555 - 2557) โดยได้วางยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการบริการสาธารณะและเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณประจำปี (ข้อบัญญัติ)

ในการดำเนินงาน องค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้มีการใช้หลักธรรมาภิบาล เป็นแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นโดยจะเห็นได้ อย่างชัดเจน จากงานจัดทำบริการสาธารณะ การให้ผู้แทนประชาคมมีส่วนร่วมในการตรวจการจ้างในงานก่อสร้าง สาธารณูปโภคในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชน ได้รับทราบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ซึ่งการใช้หลักธรรมาภิบาลในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวย่อมจะส่งผลดีต่อประชาชนและองค์การบริหารส่วนตำบลเสนาเพิ่มมากขึ้น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลลดลง การที่มีการบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับด้วยความเสมอภาค เป็นต้น การดำเนินโครงการหรือการ

จัดบริการสาธารณะกลับพบปัญหาหลายประการ เช่น การจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน การดำเนินการจัดบริการสาธารณะเป็นไปด้วยความไม่ยุติธรรม การจัดสรรบริการสาธารณะให้แต่ละหมู่บ้านไม่เท่าเทียมกัน ประชาชนไม่สามารถใช้บริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง เกิดความไม่คุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรบางอย่าง แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถทำได้ทำการประเมินผลการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์การประเมินการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขการทำงานให้ดีขึ้นทุกปี แต่ปัญหาเหล่านี้ก็ยังเกิดขึ้น จึงอาจพิจารณาได้ว่าการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเพียงแต่การกระทำตามที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยไม่พิจารณาว่าบริการสาธารณะที่ประชาชนต้องการที่แท้จริงแล้วเป็นอย่างไร และผลที่ได้รับเป็นอย่างไร จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถแก้ไข หรือปรับปรุงในส่วนของการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะที่มีปัญหาได้อย่างตรงจุดและตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง หลังจากพบปัญหาและอุปสรรคผู้จัดทำโครงการ ผู้บริหาร และผู้นำชุมชนจึงได้มีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือและดำเนินการหาแนวทางแก้ไขเพื่อการบริหารงานสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชน โดยในการจะจัดทำโครงการในแต่ละด้านองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอดุสิต จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตัวแทนชุมชน และผู้นำชุมชนเพื่อสอบถามถึงความต้องการในการดำเนินโครงการว่าต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอดุสิต จังหวัดพระนครศรีอยุธยาดำเนินโครงการเรื่องใด ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานให้เกิดผลดีต่อองค์กรต่อไป

จากการที่ผู้วิจัยเป็นผู้ที่ดำเนินการจัดทำโครงการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารงานสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอดุสิต จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยการดำเนินการบริหารงานด้านสาธารณะนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดโครงการเอาไว้ในแผนพัฒนาสามปี และข้อบัญญัติ และโครงการที่ดำเนินการนั้นครอบคลุมการบริการสาธารณะเอาไว้หลายด้านด้วยกันรวมทั้งยังรับเรื่องราว ร้องเรียน ร้องทุกข์ต่าง ๆ และยังเป็นการทำงานแบบบูรณาการร่วมกับหน่วยงานการศึกษานอกโรงเรียน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล สำนักงานเกษตรอำเภอดุสิต และเป็นการบริการประชาชนอย่างทั่วถึงทั้งตำบล ผู้วิจัยต้องการทราบการบริหารงานสาธารณะโดยการใช้หลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในการดำเนินงานนั้น ประชาชนมีระดับความคิดเห็นต่อผลที่ได้รับอย่างไร ทั้งนี้เพื่อที่จะนำข้อมูลที่ได้ศึกษามาใช้ในการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนา เพื่อให้การดำเนินงานการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอดุสิต จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีประสิทธิผลที่ดี มีผลที่ดีต่อองค์กรและประชาชนอีก ทั้งถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกรมส่งเสริม

การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้สร้างมาตรฐานขึ้นมาตามแบบประเมินมาตรฐานการปฏิบัติราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตัวกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการไว้ 4 ด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านการบริหารจัดการ 2) ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภาขององค์กรบริหาร ส่วนตำบล 3) ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง และ 4) ด้านการบริการสาธารณะ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลของ องค์กรบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลของ องค์กรบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

ขอบเขตของการวิจัย

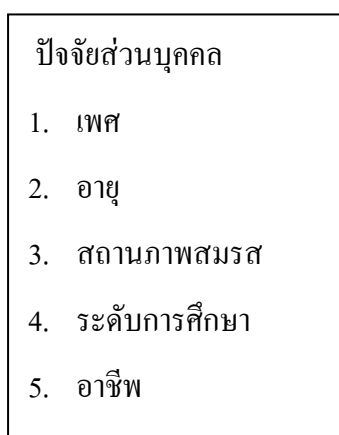
ขอบเขตการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นแนวทางในการ บริการสาธารณะตามกรอบในการจัดทำงบประมาณประจำปี (ข้อบัญญัติประจำปี)

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
 - 1.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในเขตตำบลเสนาจากประชากรจำนวน 3,018 คน
 - 1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้จากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตำบลเสนา โดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบกลุ่มโดยการใช้สูตรของ ทาโร่ ยามาเน่ (Taro Yamane) และกำหนด ตัวอย่างต่อการวิจัยจำนวน 320 คน
2. ตัวแปรที่เกี่ยวข้อง
 - 2.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variable) ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย 1) เพศ 2) อายุ 3) สถานภาพสมรส 4) ระดับการศึกษา และ 5) อาชีพ
 - 2.2 ตัวแปรตาม (Dependent variables) ได้แก่ ระดับความคิดเห็นในการใช้หลัก ธรรมาภิบาลของประชาชนในเขตตำบลเสนา อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประกอบด้วย 6 ประการ ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า

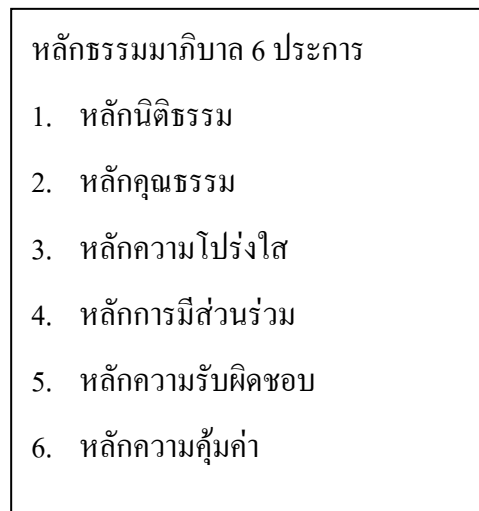
กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลองค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตามแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2555-2557) โดยได้วางยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการการบริการสาธารณะและเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณประจำปี (องค์การบริหารส่วนตำบลเสนา, 2555, หน้า 113)

ตัวแปรอิสระ



ตัวแปรตาม



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

นิยามศัพท์เฉพาะ

อบต.เสนา หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
 ประชาชน หมายถึง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ประชาคม หมายถึง การรวมตัวกันของชุมชนในองค์การบริหารส่วนตำบลเสนาเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาหรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์

บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมหรือโครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลเสนา จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน และมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการปกครองบริหารงานด้วยหลักบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่งประกอบด้วยหลัก 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม (Rule of law) หมายถึง มีระเบียบข้อบังคับชัดเจน เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ มีการตรวจสอบจากภายนอกและองค์กรท้องถิ่นตลอดเวลา
2. หลักคุณธรรม (Virtues) หมายถึง ดำเนินอย่างสุจริต ถูกต้อง คิงาม บนพื้นฐานของศีลธรรมและจริยธรรม กฎระเบียบของสังคม
3. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การบริหารกิจการต่างๆ สามารถเปิดเผยให้สาธารณะตรวจสอบได้ ประชาชนร่วมเป็นกรรมการและตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง
4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมและเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหา
5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง โดยมุ่งปฏิบัติงานเต็มความสามารถ และรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานด้านการบริการประชาชนควรยึดหลักความสะดวกรู้ข้อมูลขั้นตอนการปฏิบัติรวดเร็ว ทราบระยะเวลาแล้วเสร็จ
6. หลักความคุ้มค่า (Effectiveness) หมายถึง ในการบริหารจัดการต้องใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดผลประโยชน์คุ้มค่าแก่ส่วนรวม

การมีส่วนร่วมในการใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารงานสาธารณะ หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานสาธารณะ โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภอกุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน

สมมติฐานการวิจัย

ประชาชนที่มีปัจจัยส่วนบุคคลที่ต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนาที่ต่างกัน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารงานสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภอกุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยการใช้หลักธรรมาภิบาล
2. การนำไปใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมให้ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเสนา มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารงานสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภอกุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา