

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ธรรมาภิบาล เป็นศัพท์ธนาคารโลกนำแนวคิดนี้มาใช้ในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงินกับประเทศในซีกโลกใต้ เมื่อปี พ.ศ.2532 เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพ และการคอร์รัปชันของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากกู้เงินธนาคาร โลกไปแล้วไม่สามารถหาเงินมาชำระคืนได้ ส่วนประเทศไทยจากการล่มสลายของเศรษฐกิจที่เริ่มต้นเมื่อ พ.ศ.2540 ทำให้ไทยต้องกู้ยืมเงินจาก International Monetary Fund และทำให้ไทยต้องรับแนวคิดธรรมาภิบาลของธนาคาร โลกมาใช้ จึงทำให้เกิดการผลักดันในการปฏิรูปด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการ การปรับบทบาทภาครัฐ โดยได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดการกระจายอำนาจมากขึ้น ซึ่งผลจากแนวคิดการกระจายอำนาจได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยเน้นให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสในการบริหารภายในท้องถิ่นของตนเองได้ ทั้งนี้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไปซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา แต่รูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมากที่สุดและมีผู้กล่าวว่าเป็นองค์การที่สะท้อนถึงการกระจายอำนาจที่ลงไปถึงประชาชนมากที่สุด คือ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะความสนใจได้เน้นไปที่การใช้จ่ายงบประมาณ การดูแลทรัพยากรของท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในวงราชการการเมืองและระดับท้องถิ่นกลายเป็นประเด็นที่คนสนใจ ทั้งนี้เพราะการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าพาประเทศเข้าสู่ภาวะวิกฤตดังกล่าว

โดยหลักการเรื่องธรรมาภิบาลได้มีการกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2542 ดังนี้ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งกำหนดแผน โครงการเพื่อปรับปรุงความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นองค์กรหนึ่งที่เกิดจากการกระจายอำนาจของส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งอำนาจและความรับผิดชอบการบริหารจัดการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหลายรูปแบบแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่ จำนวนงบประมาณที่ได้รับและจำนวนประชากรที่รับผิดชอบในการให้บริการ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละหน่วยงานก็มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการบริหารจัดการและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนให้มีความพึงพอใจสูงสุด ซึ่งปัจจุบันจะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีจำนวนมากขึ้น ทั้งนี้ก็แสดงว่าประเทศไทยของเรามีรูปแบบการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจมากขึ้นและจากการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบลที่เป็นองค์กรขนาดเล็กซึ่งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญทางการเมืองเพราะเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจของประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้ จึงทำให้การบริหารจัดการมีลักษณะที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรบริหารส่วนตำบลแต่ละที่แต่ทั้งนี้ปัญหาและอุปสรรคที่พบจึงเหมือนและแตกต่างกันออกไปตามขนาดและพื้นที่รับผิดชอบของแต่ละท้องถิ่นด้วย โดยทั้งนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรหนึ่งที่ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองและมีอำนาจอิสระในการบริหารงานและปกครองตนเองได้ แต่ในช่วงเวลาที่ผ่านมาองค์กรบริหารส่วนตำบลยังประสบปัญหาหลายอย่าง เช่น ปัญหาจากเงื่อนไขการจัดตั้งปัญหาอำนาจหน้าที่ ปัญหาการคลัง ปัญหาอำนาจอิทธิพล ปัญหาการขาดทักษะการบริหาร และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น จากปัญหาที่เกิดขึ้นมากมายทำให้มีการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว และแนวคิดหนึ่งที่องค์กรบริหารส่วนตำบลได้นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหานั้นในองค์กรบริหารส่วนตำบลคือการนำหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลมาใช้

ในปัจจุบันมีหน่วยงานหรือสถาบันต่างๆ ซึ่งได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยได้เข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการสนับสนุนการสร้างหลักธรรมาภิบาลในองค์กรบริหารส่วนตำบล เช่น สถาบันพระปกเกล้า สถาบันปวช อึ้งภากรณ์ โดยการดำเนินการแสวงหาองค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีลักษณะธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อมอบรางวัลและประกาศเป็นตัวอย่างเพื่อส่งเสริมให้มีเจ้าหน้าที่มีขวัญกำลังใจในการบริหารงานขององค์กรระดับท้องถิ่น ในเวลาต่อมารัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีการบริหารจัดการที่ดีเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและขีดความสามารถในการบริหารจัดการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยทางคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีมติเห็นชอบการจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับ

เป็นรางวัลสูงใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่มาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2546 เป็นต้นมาและดำเนินการอย่างต่อเนื่องทุกปีภายใต้ความร่วมมือของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ในเรื่องของการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้ข้อมูลในการบริหารจัดการที่ดี และนำข้อมูลไปใช้ในการพัฒนาประสิทธิภาพและยกระดับมาตรฐานการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนากรอบแนวคิด วิสัยทัศน์ของผู้บริหาร ข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล และเพื่อเป็นการกระตุ้นและสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาระบบการบริหารจัดการของตนเองและเป็นแบบอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาต่อไป (ระบบศูนย์ข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : 30 มีนาคม 2555)

จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่และมีจำนวนประชากรมาก รองจากเมืองหลวงของประเทศไทย ดังนั้นจึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากขึ้นด้วย โดยเฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งในจังหวัดเชียงใหม่มีมากถึง 113 แห่ง (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ : <http://local.chiangmai.go.th/index09.php>, 15 มีนาคม 2555) และมีองค์กรบริหารส่วนตำบลที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการดีเด่นหลายองค์กรด้วยเช่นกัน เช่น ในระดับเทศบาล ได้แก่ เทศบาลตำบลหางดง อำเภอหางดง ระดับองค์กรบริหารส่วนตำบล ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง อำเภอสันป่าตอง องค์กรบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอฝาง และองค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแมริ่ม โดยเฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแมริ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีจากกรมส่งเสริมการปกครองกระทรวงมหาดไทยถึง 8 ปีซ้อน คือตั้งแต่ พ.ศ.2546-พ.ศ.2554 (องค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว : ส่วนงานนโยบายและวางแผน) ซึ่งองค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้วถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการดำเนินงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นมาเป็นเวลายาวนาน และมีผลงานและรางวัลที่ได้รับการยกย่องมากมายและจากผลงานและรางวัลที่ได้รับการยกย่องขององค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้วดังกล่าวน่าจะเป็นเครื่องบ่งชี้ได้ดีถึงความสำเร็จในการบริหารงานองค์กรที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้วได้เป็นอย่างดี

จากเหตุผลข้างต้นทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี โดยศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริ่ม จังหวัดเชียงใหม่ โดยการบริหารงานดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักการบริหารจัดการที่ดีที่มีการกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2542 ดังนี้ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยการศึกษาว่าองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วมีการบริหารจัดการองค์การอย่างไร ที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วประสบความสำเร็จได้มากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น นอกจากนี้ยังศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการบริหารงานนั้นๆ ทั้งนี้เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วให้มีการพัฒนาการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นแนวทางแก่องค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆ ในการปรับปรุงการบริหารและ การดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี โดยศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริ่ม จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาแนวการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) โดยการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี โดยศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริ่ม จังหวัดเชียงใหม่

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงแนวทางการใช้หลักธรรมาภิบาล ในการบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี
2. เพื่อเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางให้แก่หน่วยงานต่างๆ สามารถนำหลักการมาใช้
3. นำธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีไปศึกษาประยุกต์ใช้และปฏิบัติต่อไปได้

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษานี้มีขอบเขตด้านเนื้อหาโดยมุ่งเน้นการศึกษการใช้หลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน ประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ขอบเขตระยะเวลา

1 กรกฎาคม พ.ศ.2555 ถึง 31 พฤศจิกายน พ.ศ.2556

ขอบเขตด้านสถานที่

องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแม่อิง จังหวัดเชียงใหม่

ขอบเขตด้านประชากร

ในการศึกษานี้มีขอบเขตด้านประชากร ได้แก่ บุคลากรในหน่วยงานองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว ในช่วงปี พ.ศ.2556 ได้แก่ ฝ่ายบริหารจำนวน 9 คน ผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วจำนวน 60 คน และประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วจำนวน 14,639 คน

นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารจัดการที่ดี หมายถึง หลักการในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความสุจริต โปร่งใส ความคุ้มค่าเงิน และอื่นๆ เป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่สภาพแห่งการพัฒนาขององค์กรและสังคม ประเทศชาติอย่างยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุด

หลักธรรมาภิบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หมายถึงหลักบริหารตามระเบียบว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (พ.ศ.2542) การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า

รางวัลการบริหารจัดการที่ดี เป็นรางวัลที่กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ร่วมกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการโครงการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันโดยมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการตามหลักเกณฑ์

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร
กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารและกำกับการปฏิบัติงานของส่วน
ราชการต่างๆ

