



ความเป็นธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากร

องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง อำเภอประจันตคาม

จังหวัดปราจีนบุรี

State of Good Governance in Tambon Administrative Organization (TAO) :

A Case Study of Dongbung TAO, Prachantakam District,

Prachinburi Province

โดย

ภาคภูมิ นียมวิทย์พันธ์

Mr.Phakphum Niyomwitthayaphan



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาชนบทศึกษาและการพัฒนา

สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2546

ISBN 974 – 368 – 024 - 1

อภิสิทธิ์ ทนการ

๕ พ.ย. 2546

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร

วิทยานิพนธ์

ของ

นายภาคภูมิ นิยมวิทย์พันธ์ุ


เรื่อง

ความเป็นธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง
อำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาชนบทศึกษาและการพัฒนา

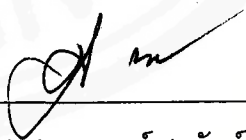
เมื่อ วันที่ 18 ตุลาคม พ. ศ. 2546

ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์




(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. โกวิทย์ พวงงาม)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



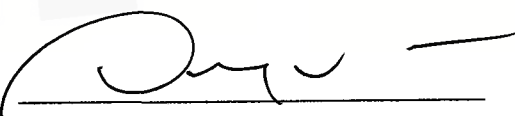
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ศุภรัตน์ รัตนสุข)

กรรมการวิทยานิพนธ์



(อาจารย์ ดร. สุรพล จรรยากุล)

ผู้อำนวยการสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร



(รองศาสตราจารย์ ดร. วรุดม หิรัญรักษ์)

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง "ความเป็นธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง อำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี" มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง โดยใช้รูปแบบการศึกษาเชิงคุณลักษณะ ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง 6 ด้าน คือ นิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบและความคุ้มค่า ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาให้ครอบคลุมทั้ง 3 ด้าน คือ การจัดทำแผนพัฒนา การนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติ และผลการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่ออธิบายความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง ในช่วงเวลาดังตั้งปีงบประมาณ 2545 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2546 การศึกษาในครั้งนี้มุ่งที่จะได้รับองค์ความรู้ความเป็นธรรมาภิบาลในบริบทขององค์การบริหารส่วนตำบล แนวทางในการพัฒนาและเสริมสร้างความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบังและยังเป็นการกระตุ้นให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลดงบังเกิดความตระหนักในการสร้างธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลดงบังให้ดียิ่งขึ้น

การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งนี้ ได้พิจารณาจากตัวชี้วัดของแต่ละด้าน ซึ่งมีผลการศึกษาดังนี้

ด้านนิติธรรม ในด้านนี้มีข้อน่าสังเกตว่าประชาชนยังไม่ได้เข้ามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบกพร่องข้อบังคับตำบล โดยส่วนใหญ่ประชาชนมักจะใช้วิธีการร้องเรียนผ่านสมาชิกหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้แก้ไขปัญหาที่ตนเองเผชิญอยู่ ซึ่งมีอยู่หลายปัญหาที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำไปประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาและได้ออกเป็นข้อบังคับตำบล ส่วนการอบรมเรื่องกฎหมายท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบังได้ดำเนินการในเรื่องนี้น้อย

ด้านคุณธรรม พบว่า คณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลไม่เคยถูกร้องเรียนเรื่องทุจริตและให้บริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติงานที่มีความเป็นธรรมาภิบาล

ด้านความโปร่งใส พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบังได้จัดให้มีกิจกรรม เพื่อประชาสัมพันธ์ข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลในหลายรูปแบบ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้บุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ เข้ามาศึกษาและตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง

ด้านการมีส่วนร่วม พบว่า ในหลายกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในตำบลดงบัง องค์การบริหารส่วนตำบล จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ดำเนินงาน

และตรวจสอบ ดังที่พบในกิจกรรมป่าชุมชน การวางแผนพัฒนาตำบล 5 ปีหรือวางแผนพัฒนาตำบลประจำปี รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง

ด้านความรับผิดชอบ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรับผิดชอบต่อการประชุม โดยไม่ขาดการประชุมบ่อยครั้ง แต่ก็ยังมีบรรยากาศในการประชุมที่มีการแสดงความคิดเห็นหรือการซักถามยังไม่ทั่วถึงและองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนพัฒนามากกว่าร้อยละ 70 องค์การบริหารส่วนตำบลดงบังให้ความสำคัญกับประชาชนที่มาใช้บริการเป็นอันดับแรก

ด้านความคุ้มค่า พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างได้ต่ำกว่าราคากลางที่ตั้งไว้ และได้จัดให้มีการตรวจสอบการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ โดยมีหลายฝ่ายเป็นผู้ตรวจสอบ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้งบประมาณได้ตลอดเวลา แต่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการอบรมคณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลในเรื่องเทคนิควิธีการต่าง ๆ ค่อนข้างน้อย

ส่วนข้อเสนอแนะจากการศึกษาเพื่อการพัฒนาชนบท มีดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสในการดำเนินกิจกรรมโครงการเอง โดยองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณดำเนินการ
2. องค์การบริหารส่วนตำบล ควรระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนในท้องถิ่นอย่างจริงจังและให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกขั้นตอน
3. องค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีการอบรมหรือศึกษาดูงานเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
4. องค์การบริหารส่วนตำบลควรส่งเสริมและสร้างบรรยากาศการมีส่วนร่วมให้เกิดในตำบลเพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

Abstract

This is a study on good governance in Tambon Administrative Organization (TAO); a case study of the Dongbang TAO, Prachantakham District, Prachinburi Province. Its objective is to study good governance at the Dongbang TAO through six fields of qualitative data analysis of concerned document and persons. These six fields consist of law, virtue, transparency, participation, responsibility, and worthiness. This study also searches for other three aspects; formulation of the TAO development plan, implementation of the development plan, and outcomes of the development plan implementation in order to explain good governance of the Dongabang TAO during the fiscal year 2002 until February 2003. This study aims to gain knowledge from the context of good governance in the Dongbang TAO, its way of development, and its building of good governance in the TAO. This study would stimulate the concerned persons in the TAO to realize better governance building in the TAO itself.

This study will be considered from six indicators as follows:

The law indicator shows that its people do not participate in formulation of Tambon regulation. Most of the people will make their complain through members of the TAO council or the chief administrator in order to solve their problems. Several problems will be considered in the TAO meeting and issued as the Tambon regulations. It is found that the TAO rarely holds the local law training for its people.

The virtue indicator shows that the TAO executive board and staff have never been complained of corruption or discrimination in services. It makes understanding within its local people concerning way of good governance in practice.

The transparency indicator shows that the TAO provides diverse channels in transferring its data and information to its local people, and opens an opportunity for individuals or organizations to study and monitor its work.

The participation indicator shows that the TAO opens opportunities for its local people to participate in formulation and evaluation of its development plan. These include the community forest activity, formulation of its five-year Tambon development

plan or the annual Tambon development plan, as well as evaluation in contracts for construction work.

The responsibility indicator shows that the members of the TAO council vigorously attend the meetings or hardly absent the meetings. However, some of them do not give any ideas nor raise any questions. The TAO provides its budget according to the development plan for over 70%. It gives importance to its services to the local people as its first priority.

The worthiness indicator shows that the TAO makes contracts for construction work at the lower rates than those set by the central government, and examined the budget use systematically by various evaluators including its local people. However, the TAO rarely holds the trainings for techniques and ways of their work to the members of the executive board and its staff.

Recommendations from the study for rural development are as follows:

1. The TAO should open an opportunity for its local people to implement the projects themselves with the TAO's budget support for the implementation.
2. The TAO should make the brain storming with all local sectors seriously and have people participate in every step of the development.
3. The TAO should provide trainings or observation study concerning the good governance.
4. The TAO should promote and create the atmosphere of participation in the Tambon in order to stimulate local people to participate in local development.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จได้ด้วยการสนับสนุนจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ศุภรัตน์ รัตนมุขย์ กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. โกวิทย์ พวงงาม ประธาน กรรมการวิทยานิพนธ์ และ อาจารย์ ดร. สุรพล จรรยากุล กรรมการวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้ ข้อเสนอแนะในกระบวนการศึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ศึกษาขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ของสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร ที่ได้ช่วยอำนวยความสะดวกในการศึกษาตลอดหลักสูตรจนจบศึกษาและการพัฒนา

ขอขอบคุณ เพื่อนเรียนร่วมรุ่นจนจบศึกษาและการพัฒนารุ่นที่ 2 คือ พระมหาสุวิชัย ที่กุ่ม และพี่พง ที่ได้ร่วมเรียนและให้กำลังใจกันจนประสบความสำเร็จในครั้งนี้

ขอขอบคุณ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลดงบังและพนักงานส่วนตำบลทุกท่าน ตลอดจนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านประชาคมหมู่บ้านหรือประชาชนในตำบลดงบังทุกท่านที่ร่วมกัน แลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง จนวิทยานิพนธ์นี้ สำเร็จ

ขอขอบคุณ ผู้มีพระคุณทุกท่านที่สนับสนุนทุนและกำลังใจในการศึกษา ทำயที่สุด ขอมอบส่วนดีของวิทยานิพนธ์นี้ให้กับชาวตำบลดงบังทุกท่าน

ภาคภูมิ นิยมวิทย์พันธ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ. ศ. 2546

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	(1)
กิตติกรรมประกาศ.....	(5)
สารบัญตาราง.....	(8)
สารบัญแผนภูมิ.....	(9)
บทที่	
1. บทนำ.....	1
ความสำคัญของการศึกษา.....	1
วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	2
ขอบเขตการศึกษา.....	2
ระเบียบวิธีการศึกษา.....	3
ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
นิยามศัพท์ปฏิบัติการ.....	5
2. ทบทวนวรรณกรรม.....	7
วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล.....	7
ค่านิยมของธรรมาภิบาล.....	8
องค์ประกอบของธรรมาภิบาล.....	13
หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.).....	20
ธรรมาภิบาลในต่างประเทศ.....	25
งานศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาล.....	40
กรอบแนวคิดในการศึกษา.....	43

3. สภาพทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง.....	45
ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง.....	45
การดำเนินงานตามระเบียบปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง.....	47
4. ความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง.....	54
ด้านนิติธรรม.....	54
ด้านคุณธรรม.....	61
ด้านความโปร่งใส.....	67
ด้านการมีส่วนร่วม.....	77
ด้านความรับผิดชอบ.....	89
ด้านความคุ้มค่า.....	96
5. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ.....	102
สรุปผลการศึกษา.....	102
อภิปรายผล.....	105
ข้อเสนอแนะ.....	109
บรรณานุกรม.....	112

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า	
2.1	เปรียบเทียบการแบ่งธรรมาภิบาลขององค์กรต่าง ๆ.....	19
2.2	ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล.....	21
2.3	เกณฑ์ชี้วัดองค์การบริหารส่วนตำบลดีเด่นด้านธรรมาภิบาล.....	24
2.4	การปฏิรูปองค์กรของรัฐในสหรัฐอเมริกา.....	26
2.5	ผลการปฏิรูปองค์กรของรัฐตามคำแนะนำของ NPR.....	28
2.6	การใช้ TQM เป็นตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของฟิลิปปินส์.....	32
2.7	สถานะและสถานภาพทางเศรษฐกิจของประเทศอินโดนีเซีย.....	36
2.8	ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในประเทศบอสซาวันนา.....	39
2.9	ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง.....	44
4.1	แสดงการขาดประชุมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง.....	90

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า
1. ความเป็นธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	43
2. ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี.....	85
3. ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ประจำปี.....	86

สำนักหอสมุด