

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของการศึกษา

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุด ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อชุมชนในลักษณะที่เป็นองค์กรพื้นฐานของท้องถิ่น และเป็นกลไกที่สำคัญต่อการบริหารการพัฒนาในระดับตำบล มีความเชื่อว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชนบทเป็นองค์กรที่มีพลังของประชาชนในท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรต่าง ๆ ในชนบท จึงน่าจะรู้ถึงปัญหาความต้องการที่แท้จริง รวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาก็เป็นอย่างดี อันจะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อมในชุมชน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2536, น. 279) และเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน การจัดการทรัพยากร และพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้อย่างอิสระและคล่องตัวมากขึ้น เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรของประชาชนที่สามารถกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อสะท้อนปัญหาความต้องการของชุมชนหรือสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นได้ช่วยกันตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (ปรีดี โชติช่วง, 2538, น. 1)

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนาชนบทที่สำคัญ จึงต้องมีหลักการในการบริหารงานพัฒนาชนบทให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งหลักการบริหารที่มีกระแสสำคัญในช่วงเวลานี้ คือ หลักธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ตรวจสอบได้และการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจวางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจว่า เสียงของชาวชนบทจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร การก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเอง ก็เป็นสิ่งที่รัฐบาลได้พยายามปรับตัวเข้าสู่ระบบธรรมาภิบาล เพราะเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้บริโภคสิ่งที่ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง ดังนั้น ตัวองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นทั้ง กลไกเครื่องมือ กระบวนการและเป้าหมายของธรรมาภิบาลในการพัฒนาชนบท

ประเด็นปัญหาที่ตามมาขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ ตัวองค์การบริหารส่วนตำบลเองนั้นที่เป็น กลไกเครื่องมือ กระบวนการและเป้าหมายของธรรมาภิบาล มีธรรมาภิบาลหรือยัง ถ้ามีธรรมาภิบาลแล้ว มีปัจจัยเงื่อนไขอะไรที่ทำให้มีและถ้ายังไม่มีธรรมาภิบาล เป็นเพราะอะไร ถึงไม่มี มีปัญหาอุปสรรคอะไร ตรงนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่จะต้องหาคำตอบให้ได้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีธรรมาภิบาล อันจะส่งผลไปถึงการพัฒนาชนบทให้มีประสิทธิภาพด้วย

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาประเด็นดังกล่าวในเรื่อง "ความเป็นธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง อำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี" โดยกำหนดพื้นที่ในการศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง สาเหตุสำคัญในการเลือกพื้นที่นี้เป็นพื้นที่ศึกษา เพราะผู้ศึกษาเป็นกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายนโยบายและการวางแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง จึงได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง กำหนดผู้ใหญ่บ้านและพนักงานส่วนตำบล ต่างมีความเห็นเป็นข้อสงสัยว่า ได้มีผู้มาศึกษาดูงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง บ่อยครั้งแล้วบอกว่าที่องค์การบริหารส่วนตำบลดงบังนี้มีความเข้มแข็งมีลักษณะของธรรมาภิบาล ซึ่งจริงๆ แล้วก็ทำงานกันแบบปกติ ผู้ศึกษาจึงเกิดคำถามในการศึกษาเรื่องนี้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลดงบังมีความเป็นธรรมาภิบาลอย่างไร เพื่อจะได้วางแนวทางการบริหารการพัฒนาและส่งเสริมความเป็นธรรมาภิบาลนั้น อีกทั้งยังจะได้องค์ความรู้ความเป็นธรรมาภิบาลในบริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบังอีกประการด้วย ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษาไว้ดังนี้

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เพื่อศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง

ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านพื้นที่และประชากร

พื้นที่ในการศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง อำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี

ประชากรในการศึกษา คือ

1. ประชาคมหมู่บ้าน
2. กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน
3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง จำนวน 17 คน
4. พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง จำนวน 3 คน

ขอบเขตด้านเนื้อหา

1. ความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบังใน 6 ด้าน คือ นิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบและความคุ้มค่า
2. การดำเนินงานตามระเบียบปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลใน 3 ด้าน คือ การจัดทำแผนพัฒนา การนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติ และผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ขอบเขตด้านช่วงเวลา

ได้กำหนดช่วงเวลาที่ใช้ศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง ในช่วงปีงบประมาณ 2545 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2546 และเป็นช่วงเริ่มต้นเวลาวาระที่สองในการบริหารงานท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง

ระเบียบวิธีการศึกษา

ในการศึกษานี้ใช้รูปแบบการศึกษาเชิงคุณลักษณะ การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบังแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ช่วง คือ

ช่วงที่ 1 เป็นการศึกษารวบรวมค่านิยม องค์ประกอบ และแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ใช้เวลาในการศึกษา 1 เดือน

ช่วงที่ 2 เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ตามระเบียบวิธีศึกษาที่กำหนดไว้ ใช้เวลาในการศึกษา 2 เดือน

ช่วงที่ 3 เป็นการเขียนรายงานการศึกษา เรื่อง ความเป็นธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง อำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี ใช้เวลาในการศึกษา 1 เดือน

การศึกษารวบรวมข้อมูล

ได้กำหนดการศึกษารวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบังไว้ 3 ขั้นตอน แต่ละขั้นตอนจะมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นลำดับขั้นดังนี้

1. ศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบข้อบังคับ แผนพัฒนาตำบล บันทึกการประชุม บัญชีงบประมาณ และเอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น เพื่อตรวจสอบความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล แล้ววิเคราะห์และประมวลสรุปความเป็นธรรมาภิบาลจากเอกสาร และในบางประเด็นที่ไม่สามารถสรุปได้ ก็จะดำเนินการศึกษาในขั้นตอนที่ 2

2. ศึกษาข้อมูลจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง คือ ประชาคมหมู่บ้าน กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อที่จะรวบรวมข้อมูลให้ลึกซึ้ง และมีความชัดเจนขึ้นในประเด็นที่ไม่สามารถสรุปได้จากเอกสาร

3. ศึกษากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบมีจุดความสนใจเฉพาะ (Focus Group) เพื่อที่จะหาข้อมูลเพิ่มเติมและตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูล และประเด็นวิเคราะห์ ที่ได้จาก ขั้นตอนที่ 1 และขั้นตอนที่ 2

การวิเคราะห์ข้อมูล

ได้กำหนดวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง โดยใช้วิธีการสร้างข้อสรุปเป็นวิธีการหลักในการวิเคราะห์จากข้อมูลต่าง ๆ ที่แสดงถึงความเป็นธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรอบกำหนด คือ

1. ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบข้อบังคับ แผนพัฒนาตำบล บันทึกการประชุม บัญชีงบประมาณ และเอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

2. ข้อมูลจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง คือ ประชาคมหมู่บ้าน กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

3. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบมีจุดความสนใจเฉพาะ (Focus Group) จากนั้นสร้างข้อสรุปจากการวิเคราะห์ให้เชื่อมโยงสัมพันธ์กันในรูปแบบการบรรยาย เพื่อให้เห็นความเป็นธรรมาภิบาล ว่ามีธรรมาภิบาลอย่างไร แล้วตรวจสอบข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบมีจุดความสนใจเฉพาะ (Focus Group)

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. องค์ความรู้ความเป็นธรรมาภิบาลในบริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง
2. แนวทางในการพัฒนาและเสริมสร้างความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง
3. กระตุ้นให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลดงบังเกิดความตระหนักในการสร้างธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลดงบังให้ดียิ่งขึ้น

นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

1. ความเป็นธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ลักษณะการปฏิบัติงานและการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีองค์ประกอบ 6 ประเด็นเป็นตัวชี้วัด คือ นิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบและความคุ้มค่า
2. นิติธรรม คือ ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเสนอข้อบังคับตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลยอมรับเกี่ยวกับระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
3. คุณธรรม คือ คณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลไม่เคยถูกร้องเรียนเรื่องการทุจริตและให้บริการโดยเลือกปฏิบัติ องค์การบริหารส่วนตำบลมีการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติงานที่มีความเป็นธรรมาภิบาล
4. ความโปร่งใส คือ องค์การบริหารส่วนตำบลมีช่องทางที่หลากหลายในการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนทราบและเปิดโอกาสให้ซักถาม องค์การบริหารส่วนตำบลเปิดโอกาสให้บุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ เข้ามาศึกษาและตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
5. การมีส่วนร่วม คือ องค์การบริหารส่วนตำบลเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่สำคัญของท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วมคิดและตัดสินใจ

โครงการกิจกรรมสำคัญของท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการกิจกรรมสำคัญของท้องถิ่น ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการกิจกรรมสำคัญของท้องถิ่น

6. ความรับผิดชอบ คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างแข็งขันและขาดประชุมไม่เกินร้อยละ 20 องค์การบริหารส่วนตำบล จัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนพัฒนาตำบลมากกว่าร้อยละ 70 องค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญกับประชาชนที่มาให้บริการเป็นอันดับแรก

7. ความคุ้มค่า คือ การจัดซื้อจัดจ้างทำได้ต่ำกว่าราคากลางที่ตั้งไว้ องค์การบริหารส่วนตำบลตรวจสอบการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ องค์การบริหารส่วนตำบลอบรมคณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลเรื่องเทคนิควิธีการทำงานต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน

8. การดำเนินงานตามระเบียบปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ ลักษณะการปฏิบัติงานใน 3 ด้าน คือ การจัดทำแผนพัฒนา การนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติ และผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

9. การจัดทำแผนพัฒนา คือ การจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี การจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปี และการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนา

10. การนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติ คือ การจัดทำข้อบังคับงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การพัสดุและการเงินการบัญชี

11. ผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ ความประหยัดและประโยชน์ที่ได้รับ และผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินงาน

12. ความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง คือ ลักษณะการปฏิบัติงานและการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง

13. ประชาคมหมู่บ้าน คือ ผู้ที่ได้รับเลือกจากประชาชนให้เป็นตัวแทนในการร่วมดำเนินกิจกรรมกับองค์การบริหารส่วนตำบล