

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสภาพการเปลี่ยนแปลงของสิ่งต่าง ๆ ในโลก เป็นเรื่องของสภาวะธรรมชาติที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีอัตราการเร่งในการเปลี่ยนแปลงเร็วขึ้น ดังจะเห็นได้จาก Alvin Toffler มีความเห็นว่าช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านจากสังคมบรรพกาลหรือสังคมแบบดั้งเดิมเข้าสู่ยุคสังคมเกษตรกรรมใช้เวลานานนับเป็นพันปี ในขณะที่การเปลี่ยนผ่านจากสังคมเกษตรกรรมเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมใช้เวลาลดน้อยลงเหลือประมาณ 300 ปี และการเปลี่ยนผ่านจากสังคมอุตสาหกรรมเป็นสังคมบริการหรือสังคมสารสนเทศ (Information Society) ที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1990 ก็ใช้เวลาลดน้อยลงอีกเหลือเพียงประมาณ 200 ปี (อ้างถึงใน สุพจน์ ทราญแก้ว, 2545, น. 1) การเปลี่ยนแปลงยุคสมัยของสังคมโลกนั้น มิได้เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงเฉพาะรูปแบบ ลักษณะ และโครงสร้างตามยุคสมัยเท่านั้น แต่ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้าง แนวคิด ปรัชญา และวิถีการดำเนินชีวิต อันส่งผลต่อระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมวัฒนธรรมและด้านอื่น ๆ ด้วยเช่นเดียวกัน

การเปลี่ยนผ่านจากศตวรรษที่ 20 เข้าสู่ศตวรรษที่ 21 นั้น และสังคมโลกได้เข้าสู่ยุคสังคมสารสนเทศ จึงเป็นช่วงเวลาที่ยหลายประเทศได้มีการปฏิรูปและจัดระบบการปกครองของประเทศให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ภาครัฐหรือระบบราชการเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมก็ได้มีการปฏิรูประบบการจัดการภาครัฐ ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดา และสหรัฐอเมริกา ที่ดำเนินการมาโดยตลอดตั้งแต่ปี ค.ศ.1980 (Eliassen and Kooiman.,1996) ส่วนประเทศไทยก็ได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องขององค์การ สถาบัน กลุ่มบุคคลและบุคคลให้มีการปฏิรูปทั้งด้านการเมือง การศึกษา ระบบราชการ วิธีการผลิตไปสู่ระบบเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง การส่งเสริมและก่อตั้งประชาคมจังหวัด ประชาคมตำบล ฯลฯ (ประเวศ วะสี, 2541) โดยใช้แนวคิดสามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐได้มีการเปลี่ยนแปลงไปให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ กล่าวคือการจัดการภาครัฐในช่วงปัจจุบันได้เปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากแบบ Government Approach ที่เน้นความสัมพันธ์อำนาจในแนวดิ่ง ที่รัฐมีอำนาจในการปกครอง

ออกกฎเกณฑ์ ชี้นำสั่งการหรือเข้าแทรกแซงดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้ รัฐจะมีอำนาจเหนือประชาชน มาเป็นรูปแบบการจัดการปกครอง (Governance Approach) ขึ้น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542)

สำนักงาน ก.พ. ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาระบบราชการพบว่า

ในปัจจุบันสภาพปัญหาซึ่งมีการกล่าวขานกันมากเกี่ยวกับการทำงานของระบบราชการไทย คือ ระบบราชการไทยยังขาดความรับผิดชอบและขาดประสิทธิภาพ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานล่าช้า มีขั้นตอนมาก ขาดการประสานงาน มีการเล่นพรรคเล่นพวก ผู้บริหารขาดความรู้ทางด้านการบริหาร ขาดการใช้เทคนิคในการวางแผนและการประเมินผลงาน ข้าราชการชั้นผู้น้อยขาดความรับผิดชอบ ยึดมั่นในระเบียบพิธี มักมีการเลือกปฏิบัติ มีการประพฤติทุจริตมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตน และกลุ่ม กฏระเบียบต่าง ๆ ล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน ระบบราชการปรับตัวไม่ทันกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ข้าราชการขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน ปัญหาการคอร์รัปชัน และที่สำคัญคือการบริการประชาชนยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากสภาพปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สอดคล้องกับภาพทัศน์ของผู้ที่อยู่นอกระบบราชการโดยเฉพาะทัศนะของ นายแพทย์ประเวศ วะสี ที่เห็นว่าระบบราชการของไทยเป็นระบบที่มีปัญหา กล่าวคือ

เป็นระบบที่มีอำนาจครอบคลุมทุกตารางนิ้วทั่วประเทศไทย แต่การใช้อำนาจในระบบราชการเป็นการใช้โดยปราศจากพื้นฐานความรู้ ความเข้าใจในปัญหาของราษฎรในชุมชนของท้องถิ่น ระบบราชการไม่เข้าใจปัญหาสภาพแวดล้อมและปัญหาอื่น ๆ เพราะคนมีอำนาจมักไม่เรียนรู้ คิดแต่จะใช้อำนาจเพียงอย่างเดียว นอกจากนั้น ระบบราชการยังมีปัญหาพื้นฐานอย่างน้อย 5 ประการ ด้วยกัน คือ ประการแรก ระบบราชการเป็นระบบที่ใช้อำนาจยิ่งกว่าใช้ปัญญา ประการที่สอง ระบบราชการเป็นระบบที่ขาดฉันทะหรือทำงานแบบเข้าขามเย็นขาม ประการที่สาม ระบบราชการเป็นระบบที่ทำงานเชิงบูรณาการหรือทำงานเป็นทีมได้ยาก ถนัดแต่ทำงานแยกกัน แล้วยกแตกแยก ประการที่สี่ ระบบราชการเป็นระบบที่ไม่ยึดถือในความจริง ทำงานเอาหน้า เพื่ออวดอ้างและรายงานเท็จ ไม่มีข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง และประการที่ห้า ระบบราชการเป็นระบบที่มีการทุจริตและคอร์รัปชันสูง (ประเวศ วะสี, 2541, น. 361)

จากสภาพปัญหาของระบบราชการไทยในอดีตมีลักษณะค่อนข้างเป็นแบบ Government Approach ดังกล่าว จึงได้เกิดกระแสเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลง กติกาสังคม และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ใช้จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนตามยุคตามสมัย ในสังคมสมัยใหม่ทุกประเทศมีแนวทางการบริหารแบบ Governance Approach ซึ่งเป็นจุดร่วมเหมือนกัน คือ ความสงบสุขของประชาชน เสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล เท่าทันโลก อันจะนำไปสู่ความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกได้ ประเทศไทยก็มีการปรับเปลี่ยนหลายประการ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ของสังคมใหม่ โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือที่เรียกกันว่าเป็น "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน" ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 โดยมีสาระสำคัญคือ ความพยายามในการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) สำหรับสังคมไทย ได้เน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น การประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ภาครัฐมีการบริหารการปกครองที่โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบโดยประชาชนมากขึ้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2545, น. 1) รวมถึงการกระจายอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้มีอิสระในการปกครองตนเอง

เมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่ได้เริ่มแพร่หลายในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ทั้งประเทศที่ใช้การปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอย่างประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันออก โดยที่ระดับของการกระจายอำนาจจะมีความแตกต่างกันตามเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละสังคมและประเทศ สำหรับประเทศไทยภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ในหมวด 5 (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) ในมาตรา 78

กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์ด้านการบริหารการปกครองมาอย่างยาวนาน ส่วนทางด้านการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเองก็มีมานานพอสมควร โดยที่แต่ละยุคแต่ละสมัยก็มีความแตกต่างกันตามบทบาท สถานภาพ และเนื้อหาของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยที่

ในช่วงรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7 จะให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในลักษณะของการเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยแก่ประชาชน ในยุคต่อมาที่ประเทศเข้าสู่ยุคแห่งการพัฒนาและมีระบบการเมืองการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ บทบาทและความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นลดถอยลงหรืออยู่ในยุคของการระแวงท้องถิ่น มีการยุบสภาท้องถิ่น ยกเลิกรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลดทอนความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดให้ข้าราชการเขาไปเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการสร้างกลไกหรือโครงการพัฒนาของรัฐบาลเองไปดำเนินงานในท้องถิ่นโดยตรง จนมาถึงยุคปัจจุบันที่มีนักวิชาการหลายท่านเห็นว่าเป็นยุคของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง จนมีการกล่าวกันว่า การปกครองท้องถิ่นในความหมายที่แท้จริงเพิ่งจะเริ่มจะปรากฏอย่างชัดเจนในช่วงปัจจุบัน (อรทัย ก๊กผล, 2546, น. 44) จะเห็นได้จากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาที่มีการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอย่างมากมาย อาทิในปี พ.ศ.2537 มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ.2540 มีการแก้ไขกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องอำนาจหน้าที่และภาษีที่เข้าซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล และที่สำคัญอย่างมากที่สุดมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 จนถึงมาตรา 290 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายด้าน โดยต้องการให้มีบทบาททางการเมืองและการบริการสาธารณะ ต่อมาในปี พ.ศ.2542 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีเนื้อหาสาระที่สำคัญคือการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อรทัย ก๊กผล, 2546, น. 45) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลายประการที่เกี่ยวข้องคือ การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

นอกจากกฎหมายดังกล่าวแล้วในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ก็ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9, 2544, น. 29)

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะและการพัฒนารายได้ของตนเองเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีระบบและกลไกสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส”

ดังนั้น เพื่อสร้างระบบบริหารการจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ ปราศจากทุจริตบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคม ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เล็งเห็นความจำเป็นอย่างสูงกับการปฏิรูปภาครัฐให้เป็นองค์กรขนาดเล็กที่มีคุณภาพ การปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำงานประมาณให้มีประสิทธิภาพ คล่องตัวสอดคล้องกับนโยบายและแผนชาติ และการปรับระบบและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ ควบคู่กับการปราบปรามการทุจริตประพฤติดมิชอบอย่างจริงจัง โดยฉีกกำลังทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นเพื่อบรรลุผลดังกล่าวจึงต้องกำหนดแนวทางการพัฒนาไว้หลายประการ ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ในข้อ 3.2 ดังนี้ (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9, 2544, น. 31)

3.2 กระจายหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้บริการของรัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงาน ร่วมตัดสินใจ และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยดำเนินการดังนี้

(1) ปรับกลไกกำกับการกระจายอำนาจให้มีความคล่องตัว ทำงานได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ สร้างความเข้าใจและกำหนดบทบาทที่ชัดเจนระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคประชาชน ในการทำงานร่วมกัน เพื่อให้การกระจายอำนาจมีสัมฤทธิ์ผล

(2) เตรียมความพร้อมและปรับปรุงประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ โดยให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องพัฒนาความรู้ทั้งในด้านเทคนิควิชาการและการบริหารจัดการ รวมทั้งวางแผนทางกำหนดขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

(3) วางระบบสนับสนุนการกระจายอำนาจ ระบบบริหารงานและบุคลากรที่มีมาตรฐาน ระบบบัญชีแบบพึ่งพิงจ่าย ระบบงบประมาณแบบเน้นผลลัพธ์ ระบบข้อมูลการเงินการคลัง ศูนย์ให้คำปรึกษาระดับอำเภอ รวมตลอดทั้งกำหนดมาตรฐานการให้บริการสาธารณะและมาตรฐานการ จูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พัฒนาการบริการที่ดีขึ้น และกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของผู้บริการ ตลอดจนการรายงานประชาชน และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำงานและตรวจสอบ

(4) วางระบบการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน เสมอภาค และสอดคล้องกับภารกิจ ควบคู่กันกับการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาและจัดเก็บรายได้ของตนเอง รมว.คลังสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนเห็นความสำคัญในการเสียภาษีและมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบแต่รูปแบบที่เพิ่งจะเกิดขึ้นล่าสุดและอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นรากฐานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดคือ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีทั้งสิ้น 6,746 แห่ง โดยมีแต่ละชั้น ดังนี้

ตารางที่ 1.1

ลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล

ลำดับชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล
องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นที่ 1	74
องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นที่ 2	78
องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นที่ 3	205
องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นที่ 4	844
องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นที่ 5	5,196
องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นที่ 5 จัดตั้งใหม่ (14 ธันวาคม 2542)	349
รวม	6,746

จากผลงานของ สุวิทย์ ยิงวรพันธ์ พบว่าปัญหาด้านการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหลายประการ ที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้ (สุวิทย์ ยิงวรพันธ์, ม.ป.ป., น. 225-226)

- ขาดฐานข้อมูลในการประมาณรายการรายได้และตั้งงบประมาณรายจ่าย ระบบฐานสถิติต่าง ๆ แม้ของอำเภอ จังหวัด และกระทรวงไม่มีเครื่องมือจัดเก็บข้อมูลที่เชื่อถือได้

- การจัดทำงานประมาณล่ำช้าและมีความผิดพลาดบ่อย ๆ เพราะเจ้าหน้าที่ยังไม่มี ความรู้ความเข้าใจ
- ขาดแคลนเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีที่มีประสิทธิภาพ
- การเบิกจ่ายงบประมาณมีข้อบกพร่อง ซึ่งที่พบได้แก่ ทำฎีกาเบิกจ่ายไม่เรียบร้อย เบิกจ่ายเงินอุดหนุนผิดประเภท หลักฐานการยอมรับและจ่ายเงินไม่สมบูรณ์และยังพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งทำรายงานเท็จและเบิกจ่ายเงินกันภายใน

นอกจากปัญหาด้านการคลังและงบประมาณโดยตรงดังกล่าวแล้ว ยังมีปัญหาด้านอื่น ๆ และเกี่ยวข้องโดยตรงหลายประการซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารการคลังและงบประมาณ ดังตัวอย่างเช่น

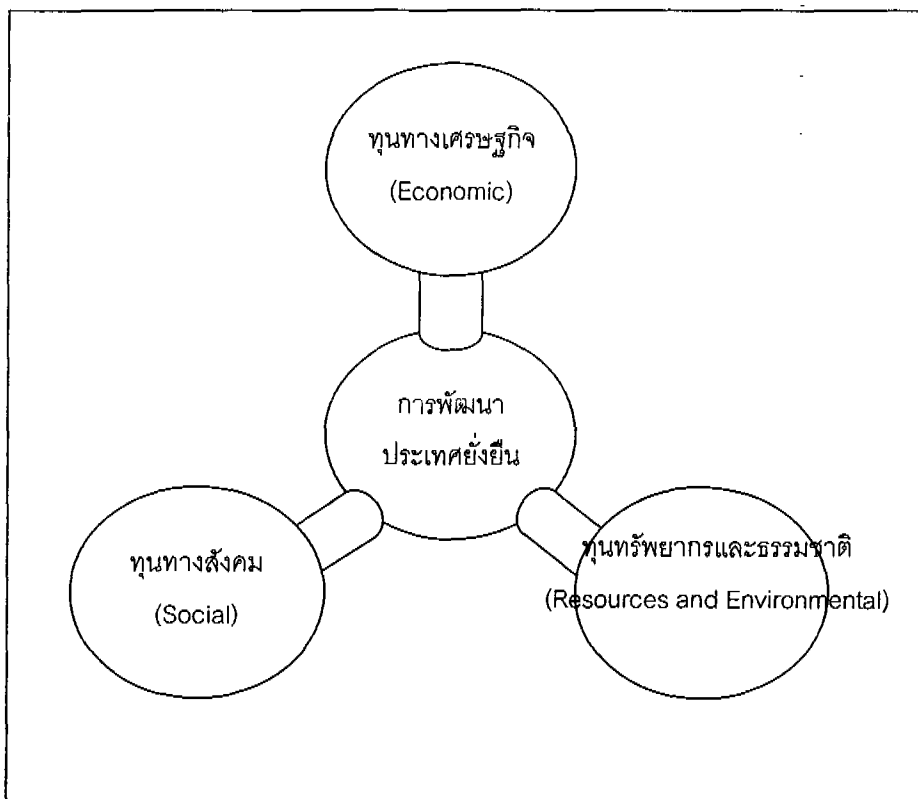
- การจัดซื้อจัดจ้างและการอนุมัติไม่เป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย เพราะขาด ความเข้าใจ บางแห่งมีการเจตนาทุจริตและสมยอมกัน
- เครื่องใช้สำนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลถูกนำไปใช้ส่วนตัวและขาดการ บำรุงรักษา
- การประมูลรับเหมาก่อสร้างงานในองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งเป็น ผู้รับเหมากลุ่มเดิม ๆ
- มีการคอร์รัปชันและเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน และแหล่งน้ำเป็น ส่วนใหญ่
- องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความขัดแย้งและมีการร้องเรียนประธา นกรรมการบริหารและคณะกรรมการบริหาร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ การ รับเหมาก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เนื่องจากการปฏิบัติงานที่ทุจริตและไม่โปร่งใส

ในขณะที่รัฐบาลมีการกระจายอำนาจให้กับประชาชนและประชาชน รวมถึงภาค ประชาชนสังคมก็เรียกร้องการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง แต่ก็พบปัญหาในการบริหารการ คลังขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมาก ซึ่งความเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์อย่างมากต่อการ บริหารจัดการให้ได้ผลหรือไม่ ก็คือสิ่งที่เรียกว่า ทุนทางสังคม (Social Capital) เนื่องจากบทบาท ของทุนทางสังคมที่สำคัญประการหนึ่งได้แก่ การทำให้เกิดการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึงและ เป็นธรรมในสังคม (วรฤดี โธมรัตน์พันธ์, 2548, น. 174) ดังนั้นการที่จะประยุกต์ใช้แนวคิดทุนทาง สังคมมาใช้ในการจัดการด้านการคลังท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ ทั้งนี้เพราะสาเหตุที่สำคัญของ ปัญหาด้านการบริหารการคลังได้แก่ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การไว้วางใจต่อกันใน การทำงาน ความสามัคคี และการขาดความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรในสังคม

ในปัจจุบันคำว่า “ทุนทางสังคม” กำลังได้รับความสนใจและเป็นที่ยอมรับว่ามีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ สำหรับกรณีของประเทศไทย แม้ว่าการพัฒนาจะประสบผลสำเร็จในหลาย ๆ ด้าน แต่ในขณะเดียวกันก็เกิดปัญหาสังคมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้การพัฒนามีลักษณะที่ไม่เข้มแข็งไม่สมดุลและไม่เป็นธรรมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลทำให้การพัฒนาขาดความยั่งยืนและกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่ปรับตัวไม่ทัน (เช่น กลุ่มยากจน กลุ่มผู้ด้อยโอกาส) จนกระทั่งเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้น

ภาพที่ 1.1

ความสำคัญของทุนทางสังคม



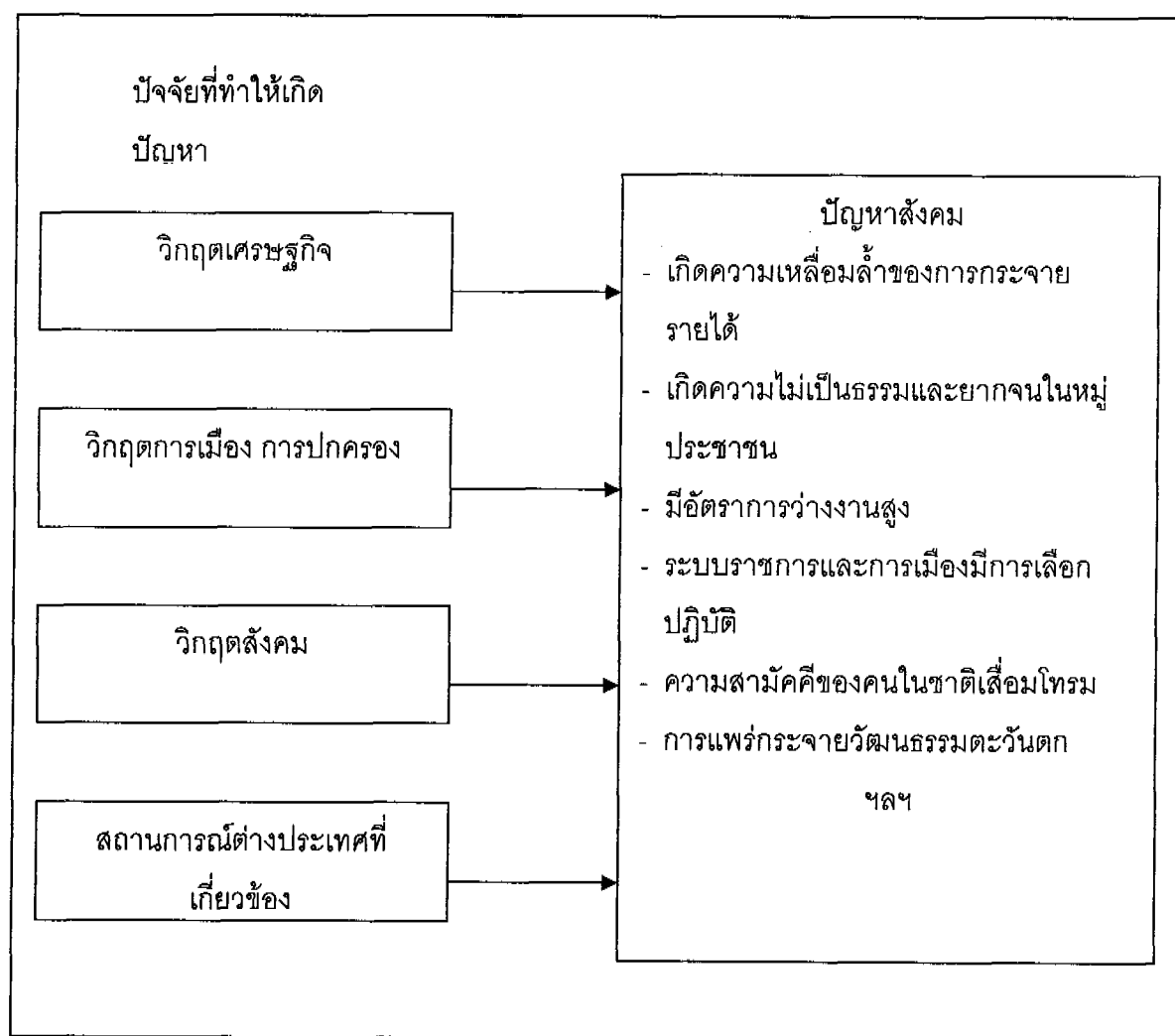
ได้มีการประเมินว่า การที่ประเทศไทยต้องประสบปัญหาเกิดจากสาเหตุหลายประการ ที่สำคัญคือ การพัฒนาในระยะที่ผ่านมาขาดการนำจุดเด่น หรือสิ่งที่ดีงามในสังคมไทย เช่น มิติทางวัฒนธรรม ซึ่งถือว่าเป็นทุนทางสังคมประเภทหนึ่งมาใช้ประโยชน์ ขณะเดียวกันก็เห็นว่าการที่สังคมไทยยังคงดำรงอยู่ได้ไม่ล่มสลาย จากวิกฤตก็เกิดจากการที่มีทุนทางสังคมหลงเหลืออยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเมตตากรุณา ความเอื้ออาทร สายใยผูกพันภายในครอบครัว ชุมชน การรวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือผู้เดือดร้อน ฯลฯ หากมีการพัฒนาทุนทางสังคมและนำมาใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ก็จะมีส่วนช่วยทำให้การพัฒนาประเทศไทยมีความยั่งยืนและประชาชนส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ภายใต้สถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (http://www.nesdb.go.th/national/attachment/1_data_1.ppt, 2005)

มูลเหตุจูงใจที่ใช้ในการศึกษา

จากวิกฤตเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สังคม และสถานการณ์ต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระแสโลกาภิวัตน์ได้สร้างปัญหาให้กับสังคมเป็นอันมาก เช่น เกิดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ สร้างความไม่เป็นธรรมและความยากจนในหมู่ประชาชน เกิดการช่วงชิงทรัพยากรธรรมชาติ มีอัตราการว่างงานสูง ประชาชนเกิดความรู้สึกว่า ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไม่สามารถจะพึ่งพาได้ ระบบราชการและระบบการเมืองมีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลบางกลุ่มบางเหล่าด้วยมาตรฐานที่ต่างกัน นำไปสู่การไม่เคารพกฎหมายและเชื่อฟังเจ้าหน้าที่ของรัฐจากประชาชน ความสามัคคีของคนในชาติเริ่มเสื่อมโทรม ขนบธรรมเนียมจารีต ประเพณีของไทยถูกกระทบกระเทือนอย่างหนักจากปัญหาการไหลบ่าของกระแสวัฒนธรรมจากตะวันตกที่ไม่เหมาะกับสังคมไทย พฤติกรรมของบุคคลมีแนวโน้มที่จะเน้นการบริโภคนิยมมากขึ้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้สร้างความระส่ำระสายให้เกิดขึ้นแก่ผู้คนในสังคม ทำให้สังคมเกิดความวุ่นวายไร้ระเบียบ เกิดความแปลกแยกระหว่างคนต่างรุ่นต่างวัย ไม่เว้นแม้แต่คนในครอบครัวเดียวกันก็แตกแยกกัน ส่งผลให้วิถีชีวิตของผู้คนในสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว มาตรฐานการดำรงชีพและคุณภาพชีวิตลดต่ำลง มีปัญหาเสื่อมโทรมด้านศีลธรรม ขาดความไว้วางใจ เกิดปัญหาอาชญากรรม คนมีความเห็นแก่ตัว ครอบครัวและชุมชนขาดความสามารถในการดูแลสมาชิกของตนไว้ ฯลฯ ปัญหาสังคมเหล่านี้จำเป็นต้องเยียวยาแก้ไขโดยเร่งด่วน โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ เพราะประชาชนเป็นทั้งผู้ก่อให้เกิด ผู้ได้รับผลกระทบ และผู้สามารถแก้ไขได้ด้วยตนเอง

สภาพปัญหาสังคมที่เกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง
สถานการณ์ต่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกระแสโลกาภิวัตน์ดังกล่าวข้างต้น แสดงได้ดังรูป
(เฉลิมพงศ์ มีสมนัย, 2547, น. 1-2)

ภาพที่ 1.2
สภาพปัญหาทางสังคม



ผู้ศึกษามีความเห็นด้วยกับแนวคิดของ คุณไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ที่นำเสนอการ
ประชุมสัมมนาครบรอบของ คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ พ.ศ.2545 ท่าน
ได้เสนอแนวคิด “วงแหวนแห่งความมั่นคงของมนุษย์” (Human Security Ring) ว่ามนุษย์เป็นส่วน

ที่อยู่วงในสุดที่มีผลต่อวงรอบนอกคือครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศ ซึ่งมนุษย์นั้นถือว่าเป็นทุนมนุษย์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทุนทางสังคม โดยถ้าหากสร้างความมั่นคงเข้มแข็งให้กับมนุษย์แล้วก็จะนำมาซึ่งความเข้มแข็งด้านอื่น ๆ ต่อไป

ภายใต้กระแสของการเปลี่ยนแปลงยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้สังคมไทยหลงไปตามกระแสของโลกาภิวัตน์ โดยให้ความสำคัญกับทุนทางเศรษฐกิจ (Economic Capital) โดยไม่มุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญกับทุนทางสังคมแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่

ผลสำเร็จที่เกิดจากระบบการต่าง ๆ ทางสังคม เช่น เศรษฐกิจเจริญเติบโตจากการพัฒนาเศรษฐกิจสำเร็จ ผลสภาพบ้านเมืองสงบเรียบร้อยจากการเมืองการปกครองที่ได้ผล เป็นต้น ไม่ใช่เป็นจุดหมายในตัว แต่เป็นสภาพแวดล้อม เป็นบรรยากาศ และเป็นปัจจัยเกื้อหนุนเพื่อเอื้อโอกาสให้มนุษย์สามารถพัฒนาตนเองเข้าถึงชีวิตที่ดีงาม ความมีอิสรภาพและ สันติสุขที่แท้จริง

จุดเน้นสำคัญของมาตรการต่าง ๆ ทางสังคม คือการสร้างบรรยากาศแห่งการไม่เบียดเบียน ตลอดจนบรรยากาศแห่งการช่วยเหลือเกื้อกูล สังคมจึงต้องให้มีมาตรการพิทักษ์และป้องกันคนที่อยู่ในสถานะต่าง ๆ ซึ่งมีโอกาส มีกำลังความสามารถมากน้อยต่างกัน ไม่ให้เบียดเบียน ช่มเหง เอารัดเอาเปรียบกัน เอื้อโอกาสที่แต่ละบุคคลจะพัฒนายิ่งขึ้นไป ทั้งในฐานะมนุษย์ และในฐานะทรัพยากรมนุษย์ ในระดับสังคม ประชาชาติ จะต้องวางมาตรการร่วมกันปกป้องมิให้มีการกดขี่บีบบังคับ เอารัดเอาเปรียบกันระหว่างประเทศ (พระธรรมปิฎก, 2539)

ดังนั้นเรื่องการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นรากฐานของทั้งด้านการเมือง การปกครอง สังคม และเศรษฐกิจจะได้ผลมากน้อยเพียงไรก็จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับทุนทางสังคม โดยที่เรื่องการคลังท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวเนื่องกับทรัพยากรของท้องถิ่น ก็จะต้องอาศัยทุนทางสังคมมาช่วยดำเนินการเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดหารายได้และมีการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากที่สุด

การศึกษาเรื่องทุนทางสังคมกับการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลนี้ มุ่งหวังที่จะศึกษาว่าจะทำอย่างไรให้การบริหารการคลังท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง โดยอาศัยทุนทางสังคมเป็นประเด็นในการศึกษา เพราะถ้าหากการบริหารการคลังท้องถิ่นมีความเข้มแข็งแล้ว ส่วนอื่น ๆ และส่วนที่ใหญ่กว่าก็必将มีความเข้มแข็งไปด้วย ท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบย่อยของสังคมและประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งสังคมประกอบด้วยท้องถิ่นจำนวนมากรวมกัน เพราะฉะนั้นหากต้องการให้สังคมภาพใหญ่เข้มแข็ง จะต้องทำให้ภาพย่อยคือท้องถิ่นหรือชุมชนเข้มแข็งก่อน เป็น

ภาพต่อยอดจากจุดเล็กไปจุดใหญ่เหมือนกับการต่อภาพจิ๊กซอว์ (Jigsaw) ที่ความสมบูรณ์ของภาพจิ๊กซอว์มาจากภาพต่อชิ้นเล็ก ๆ นำมาประกอบกัน และในเมื่อส่วนย่อยเป็นคำตอบของความมั่นคงในสังคมใหญ่ หากส่วนย่อยอ่อนแอ ส่วนรวมจะอ่อนแอด้วย แต่หากส่วนย่อยเข้มแข็ง ส่วนรวมจะได้รับอานิสงค์ให้มีความเข้มแข็งตามไปด้วย มีลักษณะการมองแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up Perspective) แตกต่างจากแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับรัฐ ซึ่งเป็นการมองแบบบนลงล่าง (Top-down Perspective) ท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นคำตอบของสังคม ด้วยเหตุนี้การสร้างความเข้มแข็งที่รากฐานระดับชุมชน จะส่งผลให้สังคมโดยรวมเกิดความมั่นคงในท้ายที่สุด (เชษฐา ทรัพย์เย็น, 2547, น. 7-13)

ประเทศไทยได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็นภาค โดยแต่ละภาคก็จะมีลักษณะที่เป็นอุปลักษณ์ (Metaphor) ของตนเอง โดยที่ภาคกลางจะเป็นภาคที่มีความสำคัญอย่างมากต่อประเทศไทย เพราะเป็นพื้นที่ที่มีทั้งด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การเกษตร และการศึกษา เป็นศูนย์กลางการคมนาคมที่มีความเชื่อมโยงกับภาคอื่น ๆ ของประเทศ มีเมืองหลวงเป็นจุดศูนย์กลางในด้านต่าง ๆ มากมาย จึงอาจกล่าวได้ว่าภาคกลางเป็นหัวใจของประเทศไทย โดยได้รับอิทธิพลอย่างมากต่อกระแสโลกาภิวัตน์ เป็นภาคที่มีสังคมทุกรูปแบบ (ทั้งสังคมแสวงหากำไร สังคมเกษตรกรรม สังคมด้อยโอกาส และสังคมฐานานุภาพ) ถ้าหากสร้างสังคมในภาคกลางให้เข้มแข็งแล้ว น่าจะเป็นแรงกระเพื่อมให้ภาคอื่น มีความเข้มแข็งตามไปด้วย

การคลังท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดชาวบ้านมากที่สุด) มีความสำคัญต่อความเข้มแข็งของท้องถิ่น เพราะเกี่ยวเนื่องกับการจัดหารายได้และการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบกับในปัจจุบันและอนาคตจะมีการกระจายและให้อำนาจกับท้องถิ่นมากขึ้นในหลายรูปแบบ ถ้าหากสร้างความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นโดยอาศัยทุนทางสังคมที่แต่ละท้องถิ่นมีอยู่แล้ว ก็จะส่งผลต่อความเข้มแข็งของท้องถิ่นเอง อันจะสามารถ “ต้านทิศทางลบ” ของกระแสเศรษฐกิจและโลกาภิวัตน์ต่าง ๆ ได้ อันช่วยเป็นภูมิคุ้มกันโรคต่าง ๆ ที่จะมาทำร้ายสังคมและท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนและประเทศมีความผาสุก แน่นแฟ้น อยู่บนพื้นฐานของการเอื้ออาทรแบบสมานฉันท์ จึงเป็นมูลเหตุที่สำคัญที่ทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล) ในภาคกลาง โดยอาศัยกลไกของทุนทางสังคม เพื่อการบริหารการคลังของท้องถิ่น จึงเลือกศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นแบบอย่างในการบริหารกิจการที่ดี คือ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยาคอ อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

งานศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพการณ์ทุนทางสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลเป้าหมาย
2. เพื่อศึกษาสมรรถนะด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลเป้าหมายอันเกี่ยวข้องกับทุนทางสังคมในองค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทุนทางสังคมกับการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลเป้าหมาย

ขอบเขตที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตการศึกษา ซึ่งการศึกษานี้มีขอบเขตดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาที่มุ่งต้องการทราบว่าทุนทางสังคมมีความเกี่ยวเนื่องหรือสัมพันธ์กับการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไร โดยที่ทุนทางสังคมประกอบด้วย ระบบคิด วิธีปฏิบัติ และผลลัพธ์ และทุนทางสังคมยังต้องสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม รวมทั้งผลที่เกิดจากระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีจากภายนอกที่มีผลกระทบต่อระบบคิดและวิธีปฏิบัติ
2. ขอบเขตด้านหน่วยการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) เพื่อให้การศึกษานี้มีความเป็นไปได้และเหมาะสม จะศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง โดยเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับรางวัลดีเด่นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จากสถาบันพระปกเกล้า ได้มา 2 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอก อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจะใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indept Interview) จากกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้ โดยหน่วยในการวิเคราะห์ก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบล

นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการศึกษา

ทุนทางสังคม หมายถึง รูปแบบความสัมพันธ์รวมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่ชาวบ้านและชุมชนมีอยู่อันเกิดจากการสั่งสมและการต่อยอดเพื่อสร้างประโยชน์ส่วนรวม บนพื้นฐานความไว้วางใจกัน ความเชื่อถือกัน ความเอื้ออาทรต่อกัน สายใยผูกพันและวัฒนธรรมที่ดีงามจนสามารถเกิดเป็นพลังทางสังคมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน และทำให้คนอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข

กระบวนการทุนทางสังคม หมายถึง ความเป็นพลวัต (Dynamic) ของทุนทางสังคมที่สามารถดึงเอาศักยภาพของทุนชุมชนเข้ามาร่วมเพื่อเป็นพลังในการขับเคลื่อนชุมชนให้สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้

สมรรถนะของการคลังองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ความสามารถในการจัดการด้านการคลัง อันประกอบด้วย การวางแผนการใช้จ่าย การใช้จ่าย การตรวจสอบการใช้จ่าย รวมถึงการจัดหารายรับเพื่อนำมาซึ่งการผลิตบริการสาธารณะและการให้บริการกับประชาชนในท้องถิ่น โดยมุ่งหวังให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง นายกององค์การบริหารส่วนตำบล และรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548

เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนจากรัฐ ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการคลัง และ/หรือหัวหน้าส่วนอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง หลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นหลักการที่มุ่งเน้นหลักการโดยมิใช่หลักการที่เป็นรูปธรรมที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการทำงานซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ทั้งนี้ยึดตามระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2548

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงสภาพการณ์และปัญหาด้านการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลเป้าหมาย
2. เป็นแนวทางในการเสริมสร้างศักยภาพการจัดการทุนทางสังคมและการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้เกิดการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
3. เป็นแนวทางในการนำเสนอเชิงนโยบายด้านสังคมในอันที่จะกำหนดเป็นนโยบายในการพัฒนาทุนทางสังคมของประเทศ ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กร สังคม และประเทศชาติ
4. เพื่อเป็นการสร้างฐานองค์ความรู้ด้านการบริหารสังคมและการบริหารการคลังสู่ระดับสากลต่อไป