

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารระบบราชการเพื่อการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจและทางสังคม ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบายมากขึ้นในการดำรงชีวิต แต่ว่ากฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ยังล้าสมัยขาดความยืดหยุ่น ไม่เอื้อต่อการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดจิตสำนึกถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ การดำเนินการบริหารส่วนปกครองท้องถิ่นจึงขาดประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใสและความเข้มแข็ง อันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศชาติโดยส่วนรวม (อารักษ์ สังหิตกุล, 2545, หน้า 43)

การหย่อนประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์การทั้งในภาครัฐและเอกชน ระบบการตัดสินใจและการบริหารมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใส ขาดความยุติธรรมจะนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่รุนแรงในสังคมไทย ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน อีกทั้งประชาชนส่วนหนึ่งขาดข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ทำให้ไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาดังกล่าว ของชุมชนและสังคมในท้องถิ่น ดังนั้น หน่วยงานของรัฐฯ จึงต้องมีการสร้างหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเพื่อนำมาใช้ในการบริหารองค์การทั้งทางภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา ร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า (2548, หน้า 109) โดยนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิที่ตระหนักถึงความจำเป็นและความสำคัญในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้นำประเด็นเรื่อง “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” มาปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง โดยรัฐบาลได้มีหนังสือลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2540 เพื่อขอความร่วมมือจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development

Research International--TDR) ให้ดำเนินการค้นคว้าวิจัยอย่างจริงจังให้เกิดผล เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาดังกล่าวใช้เป็นแนวทางที่เหมาะสมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทย

สถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทย ได้ทำเอกสารเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2542 ซึ่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จัดทำเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 ให้เร่งสร้างหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเป็นแกนนำในการพัฒนาและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้กับสังคมไทย โดยจัดทำเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติได้และไม่ถูกยกเลิกเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบร่างระเบียบดังกล่าวและได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไปเล่ม 116 ตอนที่ 633 วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2542 และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งเวียนระเบียบนี้ให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งทราบและถือปฏิบัติตามหนังสือ สำนักเลขาธิการของรัฐมนตรี สลก. ที่ 0204ว/ว 130 ลงวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2542 จากนั้น เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ได้มีประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนองค์การปกครองท้องถิ่นนำไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบและบทบาทการบริหารงานเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยมุ่งเน้นการบริหารงานและการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน มีการปรับปรุงภารกิจของหน่วยงานให้ทันต่อเหตุการณ์ มุ่งเน้นประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าต่อภารกิจที่ได้ดำเนินการไปและสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการปรับปรุง แก้ไข ระเบียบและกฎหมายให้เข้ากับสถานการณ์ในปัจจุบันมากที่สุด สร้างความเสมอภาค ความโปร่งใสในการบริหารงาน การจัดสรรงบประมาณ โครงการพัฒนา และงานด้านการให้บริการแก่

ประชาชนเพื่อให้เกิดความพึงพอใจกับประชาชน ตลอดจนให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กำกับให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 อย่างเคร่งครัด แต่จากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2550) พบว่า เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการบริหารงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยขาดกระบวนการเรียนรู้และการรณรงค์ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนเกิดปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนในด้านแนวทางหลักการและวิธีการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้นการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จะสามารถชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลและยังเป็นการส่งเสริมการสร้างการเรียนรู้รวมทั้งเป็นการสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติงานให้เกิดความชัดเจน องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามกฎหมายกำหนด โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมและมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย แผนงานและโครงการพัฒนาได้เอง ภายใต้กรอบงบประมาณที่แต่ละท้องถิ่นมีอยู่และงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง อันเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบบประชาธิปไตย ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้มแข็งในชุมชน

จังหวัดราชบุรีเป็นหนึ่งในสามจังหวัดนำร่อง ในการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามโครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โครงการดังกล่าวนี้ได้ศึกษาทดลองจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 33 แห่ง ในจังหวัดนครราชสีมา มหาสารคามและราชบุรี โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาหารูปแบบการบริหารจัดการที่ดีสำหรับท้องถิ่น ในด้านโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ระบบงบประมาณ

การเงินการคลัง รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดราชบุรี ได้ให้ความสำคัญในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางในการ บริหารงาน และได้รับรางวัลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีติดต่อกัน ทุกปี (2546-2552) จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ดังตาราง 1

### ตาราง 1

#### รางวัลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี

จังหวัด : ราชบุรี							
รายชื่อ อบต.	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552
อบต. คูบัว	รางวัลที่ 3						
อบต. คอนตะโก		รางวัล ชมเชย					
อบต. บ้านสิงห์	รางวัลที่ 1		จัดการที่ดี				
อบต. บ้านฆ้อง		รางวัลที่ 1	จัดการที่ดี				
อบต. ตลาดบัวขาว	รางวัลที่ 2						
อบต. บ้านบึง				จัดการที่ดี	จัดการที่ดี		
อบต. หนองอ้อ					จัดการที่ดี	จัดการที่ดี	จัดการที่ดี
อบต. น้ำพุ			จัดการที่ดี	จัดการที่ดี			
อบต. หลุมดิน			จัดการที่ดี				
อบต. จอมบึง			จัดการที่ดี				
อบต. ท่าเคย		รางวัลที่ 2					
อบต. ปากท่อ		รางวัลที่ 3					
อบต. คำนทับตะโก		รางวัล ชมเชย	จัดการที่ดี				
อบต. แพงพวย						จัดการที่ดี	จัดการที่ดี

ที่มา. จาก รางวัลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการบริหารที่ดี, โดย สำนักนายกรัฐมนตรี, 2552, ค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2552, จาก [http://www.opm.go.th/opminter/contentweb/commandContent.asp?grp\\_code=20&sub\\_grp\\_code=204&topic\\_code=100&mode=query](http://www.opm.go.th/opminter/contentweb/commandContent.asp?grp_code=20&sub_grp_code=204&topic_code=100&mode=query)

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ทุกข้อ โดยมีผู้ว่าหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานทำการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด และมีกรรมการอีกอย่างน้อย 8 คน เพื่อประเมินให้คะแนน และยังมีคณะกรรมการส่วนกลาง นักวิชาการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนอื่น ๆ เข้าดำเนินการคัดเลือก การได้มาซึ่งรางวัลดังกล่าวแสดงถึงความสำเร็จในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดราชบุรี ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษารูปแบบการบริหารงานตามการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรีเพื่อเป็นต้นแบบให้กับ อบต. ในจังหวัดอื่นต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี
2. เพื่อประเมินการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี
3. เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการสำรวจ และพัฒนารูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี โดยสำรวจรูปแบบการบริหารจากกลุ่มประชากร ได้แก่ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดราชบุรีที่อยู่ในวาระช่วงเดือนกรกฎาคม 2553 ถึง กรกฎาคม 2554 จำนวน 1,494 คน

## นียมศัพท์เฉพาะ

1. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง บุคคล ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ ในจังหวัดราชบุรี และยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงกรกฎาคม 2553 - กรกฎาคม 2554

2. หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หมายถึง หลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักแห่งการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสอดคล้องตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งประกอบด้วย (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ และ (6) หลักความคุ้มค่า

3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง องค์การที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2546 จังหวัดราชบุรี จำนวน 78 แห่ง

4. ผู้เชี่ยวชาญ หมายถึง บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารงาน ประกอบด้วย

4.1 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง นายกองการบริหารรองนายกองการและเลขานุการนายกองการบริหารส่วนตำบล

4.2 ผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์การบริหารส่วนตำบล

5. การประเมินการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หมายถึง วิธีการหรือความคิดเห็นในการวัดผลการทำงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจะประเมินระดับการปฏิบัติ ได้แก่ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด

6. การพัฒนารูปแบบ หมายถึง การนำรูปแบบที่ได้จากรวบรวมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารงาน ได้แก่ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล มาพิจารณา วิเคราะห์ จัดการ และปรับเปลี่ยนให้เกิดความเหมาะสมกับรูปแบบการบริหารงานขององค์การ และนำไป

ประเมิน โดยนำรูปแบบที่สร้างไปสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับปฏิบัติ เพื่อพัฒนาให้เหมาะสมกับองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดราชบุรี

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อใช้เป็นต้นแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ
2. เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่การบริหารงานให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดราชบุรีตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี
3. นำผลการวิจัยและความรู้ไปพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลให้ตรงกับความต้องการของผู้ใช้บริการ