

การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

Administration Applying The Good Governance of Khok-Pho Sub-District Administrative Organization, Khok-Pho District, Pattani Province

พิมพ์ทักษอร แสงทองไชย

คณะรัฐศาสตร์ วิทยาลัยกรุงเทพสุวรรณภูมิ

E-mail : pimtucksa-on@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์ รวมถึงปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไขปัญหาหรือข้อเสนอแนะในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี โดยใช้วิธีวิจัยเอกสารและวิจัยสนาม และการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 20 คน และใช้การวิเคราะห์ข้อมูลแบบการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งผลการวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์ได้บริหารงานตามแนวทางพื้นฐาน 6 ประการของหลักธรรมาภิบาล คือ นิติธรรม คุณธรรม โปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบและความคุ้มค่ามาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

คำสำคัญ : การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

ABSTRACT

This research aimed to study the administration applying the good governance of Khok-Pho Subdistrict Administrative Organization, Khok-Pho District, Pattani Province. This study also sought the problems and difficulties in administration of officers and findings of study could help to find good solutions. The study gathered data from studying documents and fieldwork. Some data also came from 5 officers in the area. The findings of study showed that effective administration was from the administration following to the six principles, covering the rule of law, the principles of Ethics, the principle of transparency, the principles of participation, the main sense of responsibility, and the principles of efficiency.

KEYWORDS : Administration Applying The God Governance

บทนำ

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารประเทศที่รัฐบาลหลาย ๆ ประเทศได้นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาทางการบริหารรวมทั้งประเทศไทย จึงมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้รวมสาระสำคัญของรูปแบบการบริหารที่มุ่งการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ บนพื้นฐานความยุติธรรม ความมีคุณธรรมและความรับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงาน เน้นถึงการให้บริการของภาครัฐที่มุ่งประโยชน์สุขและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก มีการปฏิรูประบบราชการหรือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานและตอบสนองความต้องการของประชาชน ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์ อำเภโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี ซึ่งได้นำหลักธรรมาภิบาลนี้มาใช้ตั้งแต่ปี 2550 ว่าเป็นอย่างไร มีปัญหา อุปสรรคอะไรบ้าง เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์ ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์ อำเภโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์ อำเภโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี
3. เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรครวมทั้งข้อเสนอแนะในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์ อำเภโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์ ประกอบด้วย หลักธรรมาภิบาล 6 ด้าน คือ

- 1) ด้านหลักนิติธรรม
- 2) ด้านหลักคุณธรรม
- 3) ด้านหลักความโปร่งใส
- 4) ด้านหลักการมีส่วนร่วม
- 5) ด้านหลักความรับผิดชอบ
- 6) ด้านหลักความคุ้มค่า

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์ อำเภโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี
3. ขอบเขตด้านระยะเวลา ระยะเวลาในการวิจัย ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม - กรกฎาคม 2556

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

หลักธรรมาภิบาล

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2552: 8) อธิบายว่า Administration การบริหาร คือ กระบวนการของการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ การบริหารรัฐกิจเกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้จึงมีความแตกต่างจากการบริหารธุรกิจ การบริหารของเอกชนและการบริหารที่ไม่หวังผลกำไรสำหรับในแวดวงของรัฐบาลนี้ การบริหารส่วนใหญ่เป็นภารกิจของฝ่ายบริหาร แม้ว่าฝ่ายตุลาการและนิติบัญญัติจะมีความรับผิดชอบทางการบริหารอยู่ด้วยก็ตาม

กิตติ ประเสริฐสุข (2555: 24-25) อธิบายว่า Good Governance (ธรรมรัฐ) หมายถึง รัฐที่เป็นธรรม มีองค์ประกอบ คือ

1. ทำงานด้วยความรับผิดชอบ (Accountability) ความมีเหตุผลที่สามารถอธิบายได้
2. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด (Participation)

3. มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ (Transparency)

4. มีความสามารถที่จะคาดการณ์อนาคตได้ (Vision)

5. มีระเบียบกฎหมายที่ให้ความยุติธรรมต่อสังคมและปัจเจกบุคคล (Rule of Law) ธรรมชาติ จะอยู่ในสังคมที่ดี (มีคุณภาพและเข้มแข็ง) รัฐบาลดี คือ สัตย์ โปร่งใส มีคุณภาพ มีการจัดการที่ดี

World Bank (อ้างถึงใน สุพิน เกษาคุปต์, 2555: 75-76) กล่าวว่า Good Governance คือ การดำเนินกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy) อย่างเปิดเผย คาดเดาได้และเห็นแจ้ง (ซึ่งคือกระบวนการที่โปร่งใส); การมีระบบราชการ (Bureaucracy) ที่สำนึกในจิตวิญญาณแห่งอาชีพ การมีรัฐบาลที่เป็นฝ่ายบริหารที่มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำของตนเอง (Accountability); และมีประชาสังคม (Civil Society) ที่เข้มแข็งและมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ และทั้งหมดนี้เคารพต่อการปกครองโดยหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

- ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ คือ ปรับปรุงด้านงบประมาณ บุคลากรและการตรวจสอบ
- ระบบกฎหมายและศาลที่เป็นอิสระและวางใจได้ มีการกระจายอำนาจและตอบสนองประชาชน
- ระบบบริหารที่รับผิดชอบต่อประชาชน
- เปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส เพื่อให้สาธารณชนได้กลั่นกรองประเด็นนโยบายและลดความเสี่ยงของการคอร์รัปชัน

บุญฤทธิ เกตุจันงค์ (2550) ศีกษาวิจัยเรื่อง "การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา เทศบาลนครนนทบุรี" พบว่าการบริหารงานและการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารและพนักงานเทศบาลนครนนทบุรีได้นำแนวทางพื้นฐาน 6 ประการ ของหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติ ซึ่งโดยรวมแล้วก่อนที่จะมีการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ เทศบาลนครนนทบุรีก็ได้ยึด กฎระเบียบ ข้อบังคับของส่วนราชการในการดำเนินการปฏิบัติงานอยู่ก่อนแล้ว เพียงแต่หลักธรรมาภิบาลที่นำมาใช้เป็น การประยุกต์ใช้เพื่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และให้เกิดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน

การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ โดยมีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

การปกครองท้องถิ่น คือ เครื่องจักรที่รัฐบาลจัดให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ มีทรัพยากร มีกฎหมายเพียงพอที่จะสร้างบ้านสร้างเมืองของตนเองด้วยตนเองได้มากขึ้น (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2543) นักวิชาการอีกท่านหนึ่ง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547) ได้ให้นิยามการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่าเป็นการให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดได้ คือ กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Segal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง

สิทธิตามกฎหมาย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4. เมืองครุฑที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากทม. กรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิสัยทัศน์ของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัย 2 วิธี คือ วิธีวิจัยเอกสาร และวิธีวิจัยสนาม ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. **วิธีวิจัยเอกสาร** เป็นการเก็บรวบรวม ตำรา บทความทางวิชาการ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งที่เป็นแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารวิจัยในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร

2. **วิธีวิจัยสนาม** เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ แบบไม่มีโครงสร้าง "ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ" (Key Informant Interview) ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างที่เลือกมาโดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive or Judgmental

Sampling) จำนวน 20 คน ประกอบด้วย

2.1 ข้าราชการฝ่ายการเมือง, ข้าราชการประจำระดับบริหารและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน จำนวน 10 คน

2.2 ประชาชนผู้มารับบริการ จำนวน 10 คน

โดยใช้แบบสัมภาษณ์จำนวน 2 ข้อ คือ

1. การบริหารงานและการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์ ได้นำแนวทางพื้นฐาน 6 ประการของหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือไม่อย่างไร

2. องค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองหรือไม่อย่างไร

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างมาเปรียบเทียบกัน รวมทั้งเปรียบเทียบกับเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยนำข้อมูลที่ได้มาจำแนกและจัดหมวดหมู่ในแต่ละประเด็นที่มีความคล้ายคลึงกัน แล้วจึงสรุปเป็นประเด็นหลักและพรรณนาข้อความอย่างละเอียดซึ่งใช้การวิเคราะห์ข้อมูลตามหลักวิจัยเชิงคุณภาพ

สรุปผลการดำเนินการ

ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงาน และการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์ ได้นำแนวทางพื้นฐาน 6 ประการของหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร พร้อมทั้งให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง อีกทั้งยังทำให้ทราบถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่อีกด้วย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

องค์การบริหารส่วนตำบลโคกโพธิ์ได้บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในภาพรวม แต่ยังขาดความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากไม่ได้รับการตอบสนองความต้องการที่เคยเสนอไปเป็นอันดับแรก ทำให้ประชาชน

คิดว่าถึงออกไปแสดงความคิดเห็น บอกความต้องการแต่
องค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่ได้ตอบสนองความต้องการ
เท่าที่ควร จะดำเนินการตามความต้องการของผู้บริหาร
หรือผู้มีอำนาจมากกว่า ไม่ได้ฟังเสียงของประชาชนส่วนใหญ่
เป็นหลัก

ข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการบริหารงาน
ตามหลักธรรมาภิบาล คือ ควรส่งเสริมให้ประชาชนได้มี
ส่วนร่วมอย่างแท้จริง เช่น การให้ประชาชนแสดง
ความคิดเห็นเพื่อตอบสนองในสิ่งที่ประชาชนหรือชุมชน
ต้องการ ก็ควรจะเคารพการตัดสินใจของชุมชนและเลือก
ทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการ ไม่ใช่ทำตาม
ความต้องการของผู้บริหารหรือทำโครงการเพื่อผลประโยชน์
ของคนบางกลุ่ม เพราะจะทำให้ลายระบอบประชาธิปไตย
อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- กิตติ ประเสริฐสุข. 2555. **เอกสารประกอบการบรรยาย
กระบวนการวิชาการระบบการเมืองและระบบ
ราชการไทย**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัย
รามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตร
มหาบัณฑิต ภาคพิเศษ.
- ดิน ปรัชญพฤทธิ. 2552. **ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์**.
(พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญฤทธิ์ เกตุจำนงค์. 2550. “การนำหลักธรรมาภิบาล
ไปใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณี
เทศบาลนครนนทบุรี.” ปัญหาพิเศษรัฐประศาสน-
ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ,
วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สุพิน เกษาคุปต์. 2555. **เอกสารประกอบการบรรยาย
กระบวนการวิชาการระบบราชการแนวคิดเชิงทฤษฎี
รัฐประศาสนศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสน-
ศาสตรมหาบัณฑิต ภาคพิเศษ.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2547. **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและ
ราชกิจจานุเบกษา.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2543. **เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น ปัญหา
การเมืองการปกครองระดับชาติที่มีสาเหตุมาจก
การปกครองท้องถิ่นที่ไม่พอเพียง**, กรุงเทพฯ:
ศูนย์ศึกษาและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.