

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตที่ผ่านมา การปกครอง การบริหาร และการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล เป็นไปตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งกำหนดให้หลายบ้านรวมกันเป็นหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแล และหมู่บ้านหลาย ๆ หมู่บ้านรวมกันเป็นตำบลมีกำนันเป็นผู้ดูแล ทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านจะมีหน้าที่ช่วยเหลือทางราชการโดยการรับนโยบายจากราชการส่วนกลางที่รวมศูนย์อำนาจมาดำเนินการในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ การปกครองระบบสั่งการจากข้างบนหรือการตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจโดยนัยนี้ ทำให้ประชาชนไม่รู้สิทธิผูกพันหรือมีความรู้สึกเป็นเจ้าของกับกิจกรรม/โครงการที่ทางราชการจัดทำให้ เพราะตนไม่มีสิทธิมีส่วน คิด ตัดสินใจ แต่จะรู้สึกว่าการกิจกรรมหรือโครงการเหล่านั้นเป็นของหลวง ประชาชนจึงไม่มีหน้าที่ดูแลบำรุงรักษาแต่อย่างใด นอกจากนั้นโดยวิธีคิด วิธีทำงานนี้ยังเป็นการไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรี และศักยภาพของประชาชนว่าเป็นผู้คิดเองได้ ตัดสินใจเองได้ และวิธีการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง หรือการสั่งลงมาเป็นทอด ๆ จากส่วนกลาง ไปจังหวัด ไปอำเภอ จากอำเภอสั่งการไปยังกำนันผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวนี้ก็จะถึงประชาชนที่ล่าช้าและไม่สอดคล้อง หรือไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่

จากสภาพปัญหาดังกล่าว เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2535 รัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี จึงได้กำหนดนโยบายการเมืองการปกครองเพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่า และเงื่อนไขทางสังคมแบบเก่า ทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นภาพสะท้อนของการเมืองระดับชาติที่มีภาพลักษณ์เป็นลบ และเต็มไปด้วยปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการซื้อเสียง การใช้อิทธิพล การใช้ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นอุปสรรคทำให้้องค์กรนี้ไม่สามารถพัฒนาไปได้อย่างสมบูรณ์เท่าที่ควรจะเป็น และไม่ได้เป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ยิ่งกว่านั้นถ้าเรานำภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มาวิเคราะห์จะเห็นภาพความไม่ไว้วางใจของประชาชนดำรงอยู่ในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารที่ไม่โปร่งใส การทุจริต ประพฤติมิชอบ การเอาแต่

พวกพ้องของตนเอง ตลอดจนการเป็นกลุ่มผู้รับเหมาในท้องถิ่น หรือผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น หรือกลุ่มหัวคะแนนนักการเมืองระดับชาติเป็นต้น

กล่าวเฉพาะ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก็กำลังเผชิญหน้ากับปัญหา นานับประการ และถูกท้าทายศักยภาพและวิธีคิด วิธีทำงานว่า เป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือไม่เพียงใด เช่นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 การที่รัฐบาลกลางยอมแก้ไขกฎกระทรวงให้เลื่อนการถ่ายโอนการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีกำหนด เนื่องมาจากการเดินขบวนประท้วงคัดค้านของครูทั่วประเทศก็ดี และเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2548 ได้มีการนำเสนอร่างแก้ไข พ.ร.บ. ขึ้นตอน และแผนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการศึกษาตรวจสอบของคณะกรรมการกฤษฎีกา และหรือรัฐบาลกลาง อาจแก้กฎหมายตัดลดงบประมาณ จากเดิม 35% ให้เหลือ 24.1% ในปี พ.ศ. 2549 หรือขยายเวลาการโอนงบประมาณดังกล่าวให้เลยปี พ.ศ. 2549 ก็ได้ ปรากฏการณ์เช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากยังไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนโดยทั่วไปแล้วยังไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลกลางอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลมีนโยบายให้องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานโดยยึดถือหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และสร้างการมีส่วนร่วมจากชุมชนในท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นโดยรวมให้มีประสิทธิภาพ และบรรลุประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของทุกฝ่าย แต่ก็ยังพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล อีกทั้งยังไม่ได้นำหลักพุทธธรรมซึ่งเป็นทั้งหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลและหลักการพื้นฐานในการดำเนินชีวิตของประชาชน ส่วนใหญ่ในสังคมไทยมาใช้ในการบริหารงาน ซึ่งส่งผลต่อความล้มเหลวในการบริหารงาน รวมทั้งทำให้ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน และจากรัฐบาลกลางดังที่กล่าวมา จึงเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการศึกษาว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้นำหลักพุทธธรรม ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานหรือไม่อย่างไร และมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง เพื่อแสวงหาแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการใช้หลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาล เพื่อดำเนินงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีแนวคิดพื้นฐานเชิงพุทธธรรมไปใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคำแคน
2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลคำแคน
3. เพื่อแสวงหาแนวทางและมาตรการต่างๆที่เหมาะสมในการบริหารให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีแนวคิดพื้นฐานเชิงพุทธธรรมไปใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทั่วไป

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การดำเนินการศึกษาวิจัยครั้งนี้กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาและพื้นที่ทำการวิจัยดังนี้

1. ด้านเนื้อหาของการวิจัย จะทำการศึกษการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคำแคน ตามหลักธรรมาภิบาลสากล 6 ประการซึ่งแต่ละหลักมีแนวคิดเชิงพุทธธรรมเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว คือ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ (6) หลักความคุ้มค่า
2. ด้านพื้นที่ทำการศึกษา จะใช้องค์การบริหารส่วนตำบลคำแคน อำเภอเมืองจัตุมะ จังหวัดขอนแก่น เป็นหน่วยในการวิเคราะห์

1.4 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5) 2546 ในการวิจัยเรื่องนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลคำแคน
2. ธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางในการบริหารองค์กรและการจัดระเบียบ สังคม เพื่อให้ทุกภาคส่วนดำรงอยู่ได้อย่างอย่างสมานฉันท์และสันติสุข โดยใช้หลักธรรมเป็นธงนำซึ่งมีความหมายเดียวกันกับคำว่า “ธรรมรัฐ” สำหรับการท้าววิจัยครั้งนี้ ได้ยึดถือธรรมาภิบาลหรือธรรมรัฐ 6 หลัก คือ
 - 2.1 หลักนิติธรรม คือ การกระทำใด ๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมายและกฎหมายนั้น ต้องเป็นธรรม คือ กฎหมายนั้นต้องอิงอยู่กับผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

2.2 หลักคุณธรรม คือ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามเป็นธรรม ไม่เอารัดเอาเปรียบ คนอื่นและมีความซื่อสัตย์ ขยัน มีระเบียบวินัย

2.3 หลักความโปร่งใส คือ การบริหารราชการทั้งปวงโดยให้ประชาชนทราบทุกขั้นตอน โดยการแจ้งเป็นหนังสือ หรือสื่ออื่น ๆ ในชุมชน/หมู่บ้าน

2.4 หลักการมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการ การพัฒนาของ อบต. โดยร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผลประโยชน์ทุกขั้นตอนได้อย่างอิสระ และไม่ครอบงำ

2.5 หลักความรับผิดชอบ คือ ความตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อ และแก้ปัญหาที่ตอบสนองความจำเป็น/ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

2.6 หลักความคุ้มค่า คือการใช้ทรัพยากร หรือปัจจัยที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่น

1.5 สมมติฐานการวิจัย

1. องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้นำหลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน
2. ปัญหา อุปสรรคของการใช้หลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาลเกิดจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีผลประโยชน์ทับซ้อน
3. แนวทางและมาตรการในการควบคุมการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลให้ เป็นไปตามหลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาล คือ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างใกล้ชิด

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลค่าแค้นว่าเป็นไปตามหลักพุทธธรรมหรือไม่อย่างไร
2. ได้รับทราบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลค่าแค้น
3. ได้แนวทางและมาตรการในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลค่าแค้น

4. ข้อค้นพบจากการศึกษาจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและมาตรการขับเคลื่อน
พุทธธรรมในธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อื่น ๆ โดยทั่วไป

