

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตที่ผ่านมา ประชาชนโดยทั่วไปมักจะมองการทำงานขององค์กรภาครัฐหรือระบบราชการว่า เป็นระบบที่ทำงานล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน ไม่โปร่งใส และไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เจ้าหน้าที่รัฐทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ปฏิรูประบบราชการเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการจัดทำแผนปฏิรูประบบราชการ ตลอดจนแผนการกำหนดบทบาท ภารกิจและวิธีการบริการภาครัฐ แผนการปรับเปลี่ยนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล แผนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมาย และแผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยม เพื่อปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานภาครัฐไปสู่ระบบการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่เน้นการทำงานแบบองค์รวม มีความรวดเร็ว คล่องตัว โปร่งใสในการใช้อำนาจ และการตัดสินใจ เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมอย่างเป็นระบบ โดยเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (ศุภชัย ศิริธรรมรักษ์, 2551: 3)

ปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศ เข้ามามีบทบาทอย่างสูงในการดำเนินธุรกิจทั้งภาครัฐและเอกชน จะเห็นได้จากการประกาศใช้นโยบายรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e - Government) ภายใต้หลักการ “ที่เดียว ทันใจ ทั่วไทย ทุกเวลา ทั่วถึงเท่าเทียม โปร่งใสและเป็นธรรมาภิบาล” เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับแผนการปฏิรูประบบราชการกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เนื่องจากหลักการ e - Government เป็นการให้บริการภาครัฐผ่านเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีประชาชนหรือลูกค้า เป็นศูนย์กลาง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการเข้าถึงบริการของภาครัฐ เสริมสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนทำให้หน่วยงานของภาครัฐรับผิดชอบต่อประชาชน รูปแบบ e - Government ที่เห็นได้ชัดได้แก่ e - Service เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ การยื่นแบบและการชำระภาษีผ่านระบบอินเทอร์เน็ต หนังสือเดินทาง และบัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2548: 47)

ผลของการปฏิรูประบบราชการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หลายประการ เช่น ขนาดขององค์กรภาครัฐเล็กลง โครงสร้างงานภายในสายการบังคับบัญชาสั้นลง การให้บริการประชาชนสะดวก

รวดเร็วยิ่งขึ้น ประชาชนได้รับการบริการข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐได้เร็วขึ้น สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพิ่มขึ้น ส่งผลให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทั้งในเรื่องการบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ การจัดสรรงบประมาณ และขนาดขององค์กร ดังจะเห็นจากภาระกิจการถ่ายโอนที่ท้องถิ่นรับโอนจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น การบริการสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้น เนื่องจากมีภารกิจที่ต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนและประชาชนมากกว่าหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง และภูมิภาค เป็นหน่วยงานที่รับรู้ความต้องการ และปัญหาของชุมชนท้องถิ่น และประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้นการจัดบริการสาธารณะ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถตอบสนองความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทัวถึง และรวดเร็ว อีกทั้งก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ชุมชน และประชาชน และอาจกล่าวได้ว่าประเทศจะพัฒนาเป็นไปตามที่รัฐตั้งเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด หรือประชาชนในประเทศจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการปกครองในระดับล่างสุด คือระดับท้องถิ่น (จรรยาโรจน์ สุทระนะ, 2552:1-2)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีกระจายอำนาจ ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไทยปัจจุบัน จำแนกได้ 4 รูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล ราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ประเภทของเทศบาลแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ (1) เทศบาลนคร (2) เทศบาลเมือง และ (3) เทศบาลตำบล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทจะมีความแตกต่างกันในเรื่องรายได้ อำนาจหน้าที่ โครงสร้าง การบริหารจัดการภายในองค์กร (วิระชัย คำล้าน, 2551: 25)

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นการปกครองที่ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองโดยอิสระภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และจะต้องมีลักษณะอย่างน้อย 4 ประการ คือ (1) เป็นนิติบุคคล (2) ผู้บริหารเทศบาลมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วน (3) มีรายได้และงบประมาณเป็นของตนเอง และ (4) มีอิสระในการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ปัจจุบัน มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น จำนวน 7,852 แห่ง แยกได้ ดังนี้ (1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 75 แห่ง (2) เทศบาล จำนวน 2,008 แห่ง แยกเป็น เทศบาลนคร จำนวน 25 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 142 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 1,841

แห่ง (3) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,767 แห่ง (4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2553 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) สำหรับจังหวัดเชียงใหม่มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น จำนวน 211 แห่ง แยกได้ ดังนี้ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง (2) เทศบาลนคร จำนวน 1 แห่ง เทศบาลเมือง 3 แห่ง และเทศบาลตำบล 93 แห่ง (3) องค์การบริหารส่วนตำบล 113 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2554, สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่)

อย่างไรก็ตามในด้านการปฏิบัติงานตามภารกิจ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันก็ยังมีปัญหาอยู่หลายด้าน เช่นปัญหาการบริหารงานบุคคล ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ปัญหาเรื่องงบประมาณ สำหรับปัญหาใหญ่ที่ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากที่สุด คือ ปัญหาความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการ หรือการทุจริตคอร์รัปชันในการใช้งบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้าง ถือเป็นงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการจัดหาพัสดุและทรัพย์สิน เพราะหน่วยงานหรือองค์การทุกองค์การมีความจำเป็นต้องใช้พัสดุในการบริหารงาน ประกอบกับพัสดุเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ช่วยเสริมแรงให้การบริการงานอื่น ๆ ดำเนินไปได้ด้วยความสะดวก รวดเร็ว และง่ายต่อการปฏิบัติ การจัดหาพัสดุถือได้ว่าเป็นเครื่องมืออันสำคัญยิ่งสำหรับการบริหารงานทุกประเภท เพราะช่วยให้การจัดการทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ คน เงิน พัสดุ และเทคนิคการจัดการ เป็นไปอย่างประหยัด คุ่มค่า และยังช่วยสนับสนุนแผนงาน โครงการต่าง ๆ ให้มีของใช้ตลอดเวลา ทำให้งานดำเนินไปได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ รวมถึงการสร้างความสะดวกสบายและการสร้างบรรยากาศที่ดีในหน่วยงาน ดังนั้นการจัดหาพัสดุจึงเป็นงานที่มีความสำคัญยิ่งที่ทำให้การบริหารงานทุกประเภทประสบความสำเร็จ พัสดุเปรียบเสมือนเส้นเลือดที่หล่อเลี้ยงชีวิตให้ดำรงอยู่ได้ 'ไม่มีองค์การใดที่อยู่ได้โดยปราศจากพัสดุ' (วัชร แสนสิงห์ชัย, 2541: 1-2)

การจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เริ่มครั้งแรกตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2545 โดยให้กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง เริ่มดำเนินการจัดซื้อพัสดุครุภัณฑ์ในรูปแบบการประมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ในระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยให้จัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบ e-Auction อย่างน้อย 1 รายการ ภายในเดือนธันวาคม 2545 รายงานความก้าวหน้าในระบบดังกล่าวให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีทราบทุก 3 เดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม 2546 เป็นต้นไป แต่มีข้อจำกัดในการดำเนินการ จึงให้ดำเนินการสำหรับราชการส่วนกลางก่อน โดยกรมบัญชีกลางจะเป็นศูนย์กลางสนับสนุนและให้คำปรึกษาแก่ส่วนราชการ โดยทดสอบกับระบบหน่วยงานนำร่อง จำนวน 6 แห่ง คือ

- 1) สำนักงบประมาณ
- 2) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
- 3) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
- 4) สำนักงาน

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 5) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และ 6) กระทรวงพลังงาน ทั้งนี้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และกระทรวงพลังงาน เป็นกระทรวงใหม่ยังไม่มี ความซับซ้อนในการทำงานมากสามารถใช้ระบบนี้ได้ทันที เพราะฉะนั้นระบบใหม่จะเป็นระบบที่ใช้ควบคุมการเงินของประเทศ การเบิกจ่าย การประมูลงาน การจัดผู้ที่มาจัดซื้อจัดจ้างกับรัฐบาลจะใช้ระบบคอมพิวเตอร์ทั้งหมด เพื่อลดปัญหาการคอร์รัปชัน และสามารถมีตัวเลขไว้เปรียบเทียบว่าประสิทธิภาพในการบริหารเงินของแต่ละหน่วยงานมีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีตัวเลขสำหรับใช้ในการวางยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาได้ในโอกาสต่อไป จะทำให้ระบบราชการทันสมัยขึ้น โดยสนับสนุนระบบ e-Procurement (ระบบการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์) ซึ่งเป็นกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐผ่านทางเว็บไซต์ การนำระบบ e-Procurement มาบังคับใช้ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจะทำให้กระบวนการดำเนินการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากให้ส่วนราชการใช้บริการของผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Market Place Service Provider) ของภาคเอกชนซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้คัดเลือกและมีมาตรการป้องกันการมีส่วนได้ส่วนเสีย อันจะนำไปสู่การเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ขายรายใดรายหนึ่งของผู้มีหน้าที่ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย ในช่วงแรกของการดำเนินการให้ใช้ประกาศกระทรวงการคลัง ตามที่เสนอไปชั่วคราวก่อน ในระยะต่อไปให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเร่งดำเนินการประสานงานกับกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งมีฐานข้อมูลที่จะสนับสนุนให้ภาครัฐสามารถทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ได้ด้วยตนเอง (อรรวรรณ คิวปฐมชัย, 2549: 10)

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2553 กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ให้ลงประกาศการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีสอบราคา ประกวดราคา และประกวดราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ทางเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ที่ [www.gprocurement.go.th](http://www.gprocurement.go.th) และเว็บไซต์ของหน่วยงาน โดยให้ดำเนินการระยะแรกตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2553 เป็นต้นไป

ขณะเดียวกันการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความพร้อมในด้านคอมพิวเตอร์ และระบบการประมวลผล ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ไม่มีทักษะและความชำนาญในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้ประสบปัญหาไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากระบบการทำงานที่มีความซับซ้อนและยุ่งยากในเรื่องของการใช้มาตรฐานรหัสสินค้าและบริการภาครัฐ (Government Product and Service Code : GPSC) เพื่อใช้เป็นรหัสพัสดุมาตรฐานสำหรับส่วนราชการทุกส่วนราชการทั่วประเทศจะใช้เหมือนกันหมดเมื่อเข้าสู่ระบบ GFMS ในการจัดหาสินค้าหรือบริการไม่สามารถขอดูสินค้าหรือบริการได้ก่อน ทำให้สินค้าและบริการไม่มีมาตรฐาน เนื่องจากผู้ที่ประมูลได้มักจะเสนอราคาต่ำเพื่อขายสินค้าให้ได้ การจัดซื้อจัดจ้างด้วยการนำ



ระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ร่วมกับบุคคลที่มีประสบการณ์ในระบบเทคโนโลยีที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานด้านการพัสดุ ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับระบบ (e-Government Procurement) อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่พัสดุที่มีประสบการณ์ที่แตกต่างกันจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน (อรรวรรณ ศิวปฐมชัย, 2549: 12)

นอกจากนี้ พบว่า การจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการที่ผ่านมามีปัญหาความล่าช้า ไม่สามารถจัดหาพัสดุได้ทันกับความต้องการใช้งาน หรือไม่ปฏิบัติตามแผน หรือของงานที่กำหนดและปัญหาการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานราชการให้กับผู้ขายมีความล่าช้า ปัญหาประสิทธิภาพของระบบการจัดการ ปัญหาพัสดุที่ได้มามีคุณภาพไม่ได้มาตรฐานตามที่ต้องการ ปัญหาราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ตลอดจนปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของผู้เกี่ยวข้องในการจัดหาพัสดุ (ทิพย์วรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2548: 154)

การปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับตั้งแต่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ถูกกำหนดให้ปฏิบัติ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือสั่งการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่เมื่อพิจารณาด้านภารกิจ งบประมาณ และด้านบุคลากร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับนั้น มีความสามารถในการจัดซื้อจัดจ้างแตกต่างกันโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจที่จะต้องดำเนินการมากกว่า งบประมาณในการดำเนินงานมากกว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและเล็ก ดังนั้นความจำเป็นในการจัดหาพัสดุ ตลอดจนจำนวน โครงการที่ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างย่อมมีมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง และเล็ก ในเรื่องของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็เช่นกัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ค่อนข้างมีกระบวนการที่สลับซับซ้อนหลายขั้นตอน เนื่องจากมีสายการบังคับบัญชายาวกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง และเล็ก ระบบการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการต่างๆ ความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมาย และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง การวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างและดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้มีความแตกต่างกันตามขนาดของหน่วยงาน ดังนั้นการดำเนินงานในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมมีศักยภาพแตกต่างกัน และเนื่องจากผู้ศึกษาซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในขั้นตอนตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารด้านการเบิกจ่ายเงินของเทศบาลขนาดใหญ่ (เทศบาลนคร) เห็นว่าเอกสารการจัดซื้อจัดจ้างมักมีปัญหา เช่น งบประมาณไม่เพียงพอกับการเบิกจ่าย ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างได้ทันตามเวลาที่กำหนด วัสดุไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน วัสดุที่ซื้อมาขาดคุณภาพ และเมื่อเบิกจ่ายเงินแล้ว เอกสารทางด้าน

การเงินยังต้องเก็บไว้เพื่อให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ตรวจสอบในขั้นตอนต่อไปเป็นประจำทุกปี และการเข้าตรวจของ สตง. มักจะได้รับการทักท้วงจาก สตง. คือเรียกเงินคืน เนื่องจากพัสดุที่หามาราคาสูงกว่าราคาท้องตลาด พัสดุที่ได้มาไม่ตรงตามแบบที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การจัดหาไม่ถูกต้องตามระเบียบ ไม่มีระเบียบกำหนด ดังจะเห็นได้จากรายงานผลการปฏิบัติงานของ สตง. ประจำปี 2545 – 2549 เพื่อรายงานต่อรัฐบาลและรัฐสภา พอสรุปได้ดังนี้

ในปี พ.ศ. 2548 สตง. ตรวจพบข้อบกพร่องในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ รวม 418 หน่วยงาน และตรวจสอบงบการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพบข้อสังเกตที่ก่อให้เกิดความเสียหาย 43 หน่วยงาน ถูกเรียกเงินคืน 21 หน่วยงาน เป็นเงินจำนวน 106.89 ล้านบาท

ในปี พ.ศ. 2549 สตง. ตรวจพบข้อบกพร่องในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ รวม 316 หน่วยงาน และตรวจสอบงบการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพบข้อสังเกตที่ก่อให้เกิดความเสียหาย 53 หน่วยงาน ถูกเรียกเงินคืน 26 หน่วยงาน เป็นเงินจำนวน 15.11 ล้านบาท

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวเบื้องต้น ผู้ศึกษาจึงเกิดความสนใจที่จะศึกษาเปรียบเทียบความรู้ความเข้าใจของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติด้านการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมุ่งเน้นเปรียบเทียบระดับความรู้ความเข้าใจของบุคลากรเรื่อง e- Government และหลักธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนศึกษาปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการนำ e - Government มาใช้ในการปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาล เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีกฎหมายรองรับ มีระเบียบให้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดอยู่แล้ว แต่ก็ยังมีข้อผิดพลาดและได้รับข้อทักท้วงจากหน่วยเหนือเป็นประจำทุกรอบการตรวจสอบ และบางกรณีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้รับการลงโทษทางวินัยถึงขั้นร้ายแรง ดังนั้นจึงเป็นประเด็นปัญหาที่น่าสนใจ เพื่อจะได้นำผลการศึกษาที่ได้รับไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งจะได้เป็นข้ออ้างอิงในการนำเสนอแนวคิดต่อผู้บริหารในการที่จะปรับปรุง พัฒนาการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาระดับความรู้ความเข้าใจของบุคลากรเกี่ยวกับ e - Government ในการปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่

1.2.2 เพื่อศึกษาระดับของหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่

### 1.3 สมมติฐานการวิจัย

1.3.1 บุคลากรของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ มีระดับความรู้ความเข้าใจเรื่อง e-Government ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต่างกัน

1.3.2 เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ มีระดับของธรรมาภิบาลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต่างกัน

1.3.3 เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ มีระดับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างต่างกัน

### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเปรียบเทียบความรู้ความเข้าใจเรื่องรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์และระดับธรรมาภิบาลของบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ ครั้งนี้ผู้ศึกษามุ่งที่จะศึกษาเฉพาะประเด็นระดับความรู้ความเข้าใจของบุคลากรเกี่ยวกับ e-Government ในการทำงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ โดยเป็นการศึกษาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิด e-Government และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ e-Government ในการทำงาน ด้านการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลฯ

ประเด็นระดับของหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ เป็นการศึกษาถึงระดับหลักธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างตามแนวคิดหลักธรรมาภิบาลที่กำหนดเอาไว้ 6 หลักคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า นอกจากนี้เป็นวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่

กลุ่มประชากรในการศึกษาครั้งนี้ คือ บุคลากรของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในจังหวัดเชียงใหม่ โดยการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดระยะเวลาการศึกษาไว้ 10 เดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม 2554 – ตุลาคม 2554

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สามารถนำผลการศึกษาที่ได้รับไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งได้เป็นข้ออ้างอิงในการนำเสนอแนวคิดต่อผู้บริหารในการที่จะปรับปรุง พัฒนาการปฏิบัติงาน ด้านการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดกับองค์กรต่อไป

## 1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

**บุคลากร** หมายถึง ข้าราชการ พนักงานของรัฐ พนักงานจ้าง และลูกจ้างประจำ ที่สังกัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

**กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง** หมายถึง ลำดับขั้นตอนในการจัดหาพัสดุ และวิธีการปฏิบัติ เพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุที่ต้องการทั้งในเรื่องคุณสมบัติ จำนวน ราคา เวลาและแหล่งขาย เพื่อดำเนินงาน ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามที่ต้องการ

**การจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์** หมายถึง กระบวนการจัดซื้อจัดหาสินค้าและบริการภาครัฐ ที่เกิดจากการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เชื่อมโยงกระบวนการทำงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทำให้การทำงานมีความสะดวกรวดเร็ว และประหยัดต้นทุน ค่าใช้จ่ายโดยรวม โดยระบบจะเชื่อมโยงขั้นตอนในการจัดซื้อจัดหา

**e – Government** หมายถึง วิธีการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ โดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐ ส่งผลให้ภาคประชาชนได้รับการบริการที่สะดวก รวดเร็ว ทั่วถึงและเป็นธรรม

**e – GP (e – Government Procurement)** หมายถึง การจัดซื้อจัดหาสินค้าและบริการภาครัฐ ที่มีการกระบวนการดำเนินการโดยผ่านทางอินเทอร์เน็ต

**หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)** หมายถึง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่รัฐบาลประกาศใช้เพื่อเป็นแนวทางในการจัดระเบียบสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งรัฐมีความเชื่อว่าหากสังคม องค์กร หรือหน่วยงานใด ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการจะทำให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างความเข้มแข็งให้กับสังคม และประเทศชาติได้

**ระดับความรู้ความเข้าใจ** หมายถึง ระดับความรู้ความเข้าใจของบุคลากรในการนำหลักการ e-Government มาปฏิบัติงานในองค์กร

**เทศบาลนคร** หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดใหญ่ที่มีประชากร ตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปและมีรายได้พอเพียงต่อการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ



ไว้ การจัดตั้งเทศบาลนครกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 การศึกษาครั้งนี้ เทศบาลนคร คือ เทศบาลนครเชียงใหม่

**เทศบาลเมือง** หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับเมืองขนาดกลาง การจัดตั้งเทศบาลเมืองกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลเมือง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จำนวนราษฎรมากกว่า 10,000 คน และมีรายได้เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมืองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ก็มีท้องถิ่นบางแห่งที่ไม่ได้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดและมีจำนวนประชากรไม่ถึง 10,000 คน แต่ก็มีฐานะเป็นเทศบาลเมือง เนื่องจากได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเทศบาลสมัยแรก ๆ ซึ่งใช้เกณฑ์การจัดตั้งแตกต่างกับกฎหมายเทศบาลที่ใช้ในปัจจุบัน การศึกษาครั้งนี้ เทศบาลเมือง คือ เทศบาลเมืองแม่โจ้ และเทศบาลเมืองเมืองเก่าพัฒนา

**เทศบาลตำบล** หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดเล็ก โดยทั่วไปเทศบาลตำบลมีฐานะเดิมเป็นสุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การจัดตั้งเทศบาลตำบลกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 การศึกษาครั้งนี้เทศบาลตำบลคือ เทศบาลตำบลช้างเผือก เทศบาลตำบลหนองป่าครั่ง เทศบาลตำบลแม่เหิยะ เทศบาลตำบลท่าศาลา เทศบาลตำบลสุเทพ เทศบาลตำบลป่าแดด เทศบาลตำบลหนองหอย เทศบาลตำบลฟ้าฮ่าม อำเภอเมือง เทศบาลตำบลสันทรายหลวง อำเภอสันทราย และเทศบาลตำบลจอมทอง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่