

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้มีความตื่นตัวและให้ความสำคัญต่อการสร้างหลัก  
ธรรมาภิบาลหรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) เพื่อ  
สร้างความแข็งแกร่งให้กับประเทศชาติของคนในอันที่จะรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงของ  
โลกและภาวะวิกฤติได้อย่างทันเหตุการณ์ หรืออย่างน้อยที่สุดก็สามารถยืดหยุ่นหยัดได้บนเวที  
โลกเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ สำหรับประเทศไทยแนวคิดในการพัฒนาหลักธรรมาภิบาล  
หรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มีการกล่าวถึงเป็นระยะในแวดวงนักวิชาการ  
ตั้งแต่ก่อนการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งได้  
กล่าวไว้ในแผนพัฒนาฯ จะอย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวก็ยังไม่แพร่หลายนัก โดยมีเหตุผล  
สำคัญ 2 ประการ คือ แนวคิดยังขาดความชัดเจน และคนส่วนใหญ่ยังไม่สนใจมากนัก เมื่อ  
ประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลให้ความสนใจกับแนวคิด  
ธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง โดยพิจารณาเห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศชาติต้องมีการบริหาร  
กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีซึ่งเป็นองค์ประกอบในการบูรณะสังคมและประเทศเพื่อพลิก  
ฟื้นภาวะเศรษฐกิจสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศเพื่อ  
รองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันเหตุการณ์โดยเชื่อว่าหากมีการเร่งสร้าง  
ธรรมาภิบาล หรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในภาคราชการและประชาชนแล้วจะ  
เป็นกลไกเสริมสร้างความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนผู้รับบริการและ  
จะเป็นกลไกที่มีระบบบริหารที่ดีและชักนำให้ภาคอื่นในสังคมได้แก่ประชาชนและธุรกิจ  
เอกชนมาร่วมกันพัฒนาบ้านเมืองด้วยความเต็มใจและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม โดยทั่วไป  
หลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความ  
โปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า (ชนะศักดิ์  
ยุวบูรณ์. 2543)

การปกครองท้องถิ่นเป็นกระบวนการทำให้เกิดการพัฒนาที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม  
ร่วมมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นประชาธิปไตยเนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็น

สถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง ทำให้ประชาชนเกิดความรู้ แจ่มแจ้งทางการเมือง ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชนเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและจำเป็นต้องดำเนินตามระบบ กฎเกณฑ์ ระเบียบราชการและการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล

ในการนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล นอกจากนี้ได้กำหนดเกณฑ์และรางวัลการบริหารจัดการที่ดีแก่องค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี เพื่อมุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับสามารถปฏิบัติภารกิจต่างๆ ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด มีประสิทธิภาพและมีการบริหารจัดการที่ดีสามารถพึ่งพาตนเองได้ระยะยาวและเป็นที่ยอมรับของสังคมทั่วไป จากผลการประเมินของท้องถิ่นจังหวัดร้อยเอ็ด คณะกรรมการให้คะแนนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2553 ซึ่งคณะกรรมการระดับจังหวัด ได้พิจารณาผลการประเมินให้คะแนนเทศบาลตำบลที่มีการบริหารจัดการที่ดีประจำปี 2553 แล้ว ปรากฏว่า เทศบาลตำบลบึงเลิศจังหวัดร้อยเอ็ด ได้คะแนนด้านการบริหารจัดการ 80 คะแนน เป็นลำดับที่ 25 จากจำนวน 58 แห่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัดร้อยเอ็ด (ท้องถิ่นอำเภอเมยวดี. 2553 : หนังสือราชการ) โดยคะแนนที่ได้รับการประเมินดังกล่าวซึ่งถือว่าอยู่ในระดับดี ดังนั้นแสดงให้เห็นว่าเทศบาลตำบลบึงเลิศจังหวัดร้อยเอ็ด มีการบริหารจัดการที่ดี

อย่างไรก็ตามการบริหารงานใดๆ ก็ตามย่อมประกอบด้วยทรัพยากรการบริหารที่มีคุณภาพ ปัจจัยที่ถือว่าเป็นทรัพยากรการบริหารที่ดี คือ ทรัพยากรมนุษย์ เพราะมนุษย์หรือคนเป็นกลไกเป็นตัวสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรให้ไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับพนักงานเทศบาล นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารงานขององค์กร หากพนักงานได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ย่อมจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้บริหาร ในการนำข้อมูลไปปรับกลยุทธ์ในการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลได้อย่างราบรื่น เกิดความสมัคคีสามัคคีในหมู่คณะ จะส่งผลต่อการบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วม แล้วเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า ถ้าระบบการบริหารมีความยุติธรรม โปร่งใสตรวจสอบได้ และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาร่วมกัน นอกจากจะทำให้เทศบาลตำบลมีบรรยากาศการ

ทำงานแบบมีส่วนร่วมและมีประสิทธิภาพแล้วยังเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนกับพนักงานเทศบาลอีกด้วย

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจศึกษาความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลตำบลที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลบึงเลิศ อำเภอมะขาม จังหวัดร้อยเอ็ด และเพื่อนำผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้เป็นแนวทางในการยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการที่ดีและเป็นข้อมูลสารสนเทศให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาภารกิจตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

### คำถามการศึกษา

1. ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลตำบลที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลบึงเลิศ อำเภอมะขาม จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับใด
2. ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลตำบลที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลบึงเลิศ อำเภอมะขาม จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามตำแหน่ง
3. ศึกษาข้อเสนอแนะต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลบึงเลิศ อำเภอมะขาม จังหวัดร้อยเอ็ด

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลตำบลที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลบึงเลิศ อำเภอมะขาม จังหวัดร้อยเอ็ด ในระดับใด
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลตำบลที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลบึงเลิศ อำเภอมะขาม จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามตำแหน่ง
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลบึงเลิศ อำเภอมะขาม จังหวัดร้อยเอ็ด

### ขอบเขตการศึกษา

#### 1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ พนักงานเทศบาลตำบลในพื้นที่ตำบลบึงเลิศ อำเภอมะขาม จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวนทั้งสิ้น 43 คน

## 2. ตัวแปรในการศึกษา

2.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ข้อมูลตำแหน่งของพนักงานเทศบาลตำบล ประกอบด้วย

- ข้าราชการ
- พนักงานจ้างตามภารกิจ
- พนักงานจ้างทั่วไป
- คนงานจ้างเหมาทั่วไป

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เทศบาลตำบลบึงเลิศ อำเภอมะขาม จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 6 ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

## 3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลบึงเลิศ อำเภอมะขาม จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งแยกเป็น 6 ประการ ได้แก่

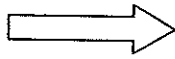
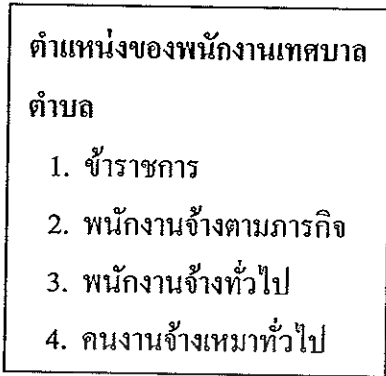
- 3.1 หลักนิติธรรม
- 3.2 หลักคุณธรรม
- 3.3 หลักความโปร่งใส
- 3.4 หลักการมีส่วนร่วม
- 3.5 หลักความรับผิดชอบ
- 3.6 หลักความคุ้มค่า

## 4. ขอบเขตด้านพื้นที่ เทศบาลตำบลบึงเลิศ อำเภอมะขาม จังหวัดร้อยเอ็ด

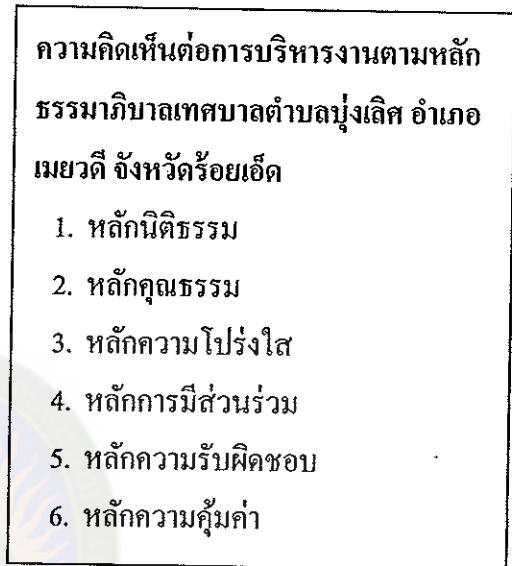
5. ระยะเวลาในการศึกษา ระหว่างเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 ถึงเดือน มีนาคม พ.ศ. 2555

## กรอบแนวคิดการศึกษา

### ตัวแปรอิสระ



### ตัวแปรตาม



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

### นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองตามหลักการบริหารจัดการที่ดี เป็นเรื่องของการจัดระเบียบสังคม การพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติ โดยส่งเสริมให้เกิดความรวมตัวของผู้นำท้องถิ่นและประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลตัดสินใจ การตรวจสอบ ลดการทุจริตคอร์รัปชันลงเพื่อให้เกิดความ โปร่งใส ตามหลักเกณฑ์ 6 ประการ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม คือ การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคลจะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความยุติธรรมรวมทั้งมีความรักคุณและรวดเร็วด้วย
2. หลักคุณธรรม คือ การปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามเป็นแบบอย่างแก่ประชาชน มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ อุดม มีระเบียบ วินัย ปฏิบัติงานด้วย

ความซื่อสัตย์สุจริตมาทำงานตรงต่อเวลาให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาค ถูกต้องตรงไปตรงมายึดหลักประโยชน์ส่วนรวมและถูกต้อง

3. **หลักความโปร่งใส** คือ การเน้นปรับกลไกและวิธีการทำงานให้มีความโปร่งใสให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้

4. **หลักการมีส่วนร่วม** คือ การให้โอกาสให้บุคลากรหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เช่น เป็นคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการและหรือคณะทำงาน โดยให้ข้อมูล ความคิดเห็นแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติ

5. **หลักความรับผิดชอบ** คือ การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา และเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง

6. **หลักความคุ้มค่า** คือ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยตรงค์ให้บุคลากรมีความประหยัดใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

เทศบาลตำบล หมายถึง เทศบาลตำบลบึงเลิศ อำเภอเมยวดี จังหวัดร้อยเอ็ด

พนักงานเทศบาลตำบล หมายถึง บุคลากรของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเทศบาลตำบลบึงเลิศ อำเภอเมยวดี จังหวัดร้อยเอ็ด แบ่งออกเป็น ข้าราชการ พนักงานจ้างตามภารกิจ พนักงานจ้างทั่วไป คนงานจ้างเหมาทั่วไป ซึ่งได้รับค่าตอบแทนในปีงบประมาณของเทศบาลตำบลบึงเลิศ

ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกซึ่งความรู้สึก เกิดจากการเรียนรู้ ตลอดจนความสามารถในการประเมินสถานการณ์ อาจจะเป็นไปในทางเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย อาจเกิดจากการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มต่างๆ หรือความรู้ความสามารถ

## ประโยชน์การศึกษา

1. ได้ทราบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลตำบลที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลบึงเลิศ ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล
2. ข้อมูลจากการศึกษาจะเป็นข้อสารสนเทศในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขการบริหารจัดการเทศบาลตำบลเพื่อเข้าสู่กรอบธรรมาภิบาลอย่างมีประสิทธิภาพ
3. เป็นข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสามารถนำไปต่อยอดศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในรูปแบบอื่นๆได้



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY