

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กำหนดว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งรวมเรียกว่า “หลักธรรมาภิบาล” และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย คือ เกิดผลประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวของพระราชกฤษฎีกานี้ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย. 2553 : 10)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 มีพื้นที่เต็มทั้งจังหวัด มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รายได้เป็นของตนเองและมีภารกิจเกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริการสาธารณะ มีความใกล้ชิดกับประชาชน และมาตรา 45/1 ได้กำหนดว่าการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด (องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย. 2554 ก : 149)

ปี พ.ศ. 2548 องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ได้เข้าร่วมประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2548 ประเภทองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามโครงการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2548 จัด โดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายได้รับคัดเลือกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีการบริหารจัดการที่ดี ได้รับรางวัล 5 ล้านบาท และหลังจากนั้นจนถึงปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายไม่ได้เข้าร่วมการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี (องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย. 2548 : 5)

ปี พ.ศ. 2554 องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ได้ผ่านการตรวจประเมินมาตรฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากคณะทำงานตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี 2554 (Core team) ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คณะกรรมการระดับจังหวัด จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการ ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา ด้านการบริหารการเงินและการคลัง และด้านการบริการสาธารณะ ซึ่งผลการประเมินทั้ง 4 ด้าน คะแนนเต็ม 560 คะแนน ผลคะแนนที่ได้ 458 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 81.79 (สำนักปลัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย. 2554 ก : 1) และมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ศูนย์หนองคาย ได้ดำเนินการสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ใน 3 ด้าน ประกอบด้วย ด้านงานขอใช้บริการเครื่องจักรกล ด้านงานพัฒนาและส่งเสริมกลุ่มอาชีพ ด้านงานศูนย์การเรียนรู้ชุมชนผู้สูงอายุ ซึ่งผลการประเมินทั้ง 3 ด้าน คิดเป็นร้อยละ 89.42 ระดับมาก (องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย. 2554 ค : 93) และได้ผ่านการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการเพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 จากคณะอนุกรรมการประเมินระดับจังหวัด คะแนนเต็ม 100 คะแนน ผลคะแนนที่ได้ 87 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 87 (สำนักปลัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย. 2554 ข : 15)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ได้ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งผลการประเมินจะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินงานและเป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ให้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป และจากผลการประเมินที่ผ่านมาอยู่ในระดับมาก แต่เหตุใดจึงไม่ได้เข้าร่วมประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น การวิจัยเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จึงเป็นไปเพื่อให้เกิดผลสะท้อนถึงการบริหารงานตามหลัก

ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ว่าอยู่ในระดับใด เพื่อจะได้นำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการวางแผนปรับปรุงพัฒนาและส่งเสริม การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนในท้องถิ่น

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

### สมมติฐานการวิจัย

1. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายอยู่ในระดับมาก
2. บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ที่มี เพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย แตกต่างกัน

### ขอบเขตการวิจัย

1. พื้นที่ในการวิจัย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

## 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

### 2.1 แหล่งข้อมูลเชิงปริมาณ

2.1.1 ประชากร ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ประกอบด้วยข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง จำนวน 203 คน (องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย. 2554 ง : 5)

2.1.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ประกอบด้วยข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง ซึ่งกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่าง (Sample size) ของยามานะ (Yamane. 1973 : 727) ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง 135 คน

### 2.2 แหล่งข้อมูลเชิงคุณภาพ

ผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 6 คน ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จำนวน 1 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จำนวน 1 คน ผู้อำนวยการกองกิจการสภา จำนวน 1 คน ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ จำนวน 1 คน ผู้อำนวยการกองช่าง จำนวน 1 คน และหัวหน้าลูกจ้างประจำ จำนวน 1 คน

## 3. ระยะเวลาในการวิจัย

ตั้งแต่วันที่ 1-31 มีนาคม พ.ศ. 2555

## 4. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) คือ คุณลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม แบ่งเป็น

4.1.1 เพศ ได้แก่ เพศชาย และเพศหญิง

4.1.2 ระดับการศึกษา ได้แก่ ต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรี/สูงกว่าปริญญาตรี

4.1.3 ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ต่ำกว่า 5 ปี 5-10 ปี และมากกว่า 10 ปี

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent variables) คือ ระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จำนวน 6 ด้าน ได้แก่ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542)

- 4.2.1 ด้านหลักนิติธรรม
- 4.2.2 ด้านหลักคุณธรรม
- 4.2.3 ด้านหลักความโปร่งใส
- 4.2.4 ด้านหลักความมีส่วนร่วม
- 4.2.5 ด้านหลักความรับผิดชอบ
- 4.2.6 ด้านหลักความคุ้มค่า

## นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย หมายถึง รูปแบบการปกครองอีกรูปแบบหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 69 และมาตรา 70 และตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

การบริหารงาน หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลต้องทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ การนำเอาทรัพยากรการบริหารต่างๆ มาประกอบตามกระบวนการบริหาร วิธีการปฏิบัติ การจัดหากำลังคน งบประมาณที่จะสนับสนุนให้การดำเนินกิจกรรม เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภายใต้กรอบกฎเกณฑ์ ทฤษฎีและเทคนิคการบริหารต่างๆ ที่เชื่อถือได้ ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรมตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย หลักสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นเป็นที่ยอมรับ ประชาชนมีส่วนร่วมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเหล่านั้น

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เป็นแบบอย่างแก่ประชาชน มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์

สุจริต มาทำงานตรงต่อเวลา ให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาค ถูกต้องตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมความถูกต้องเป็นธรรม มีมนุษยสัมพันธ์ มีความสุภาพอ่อนโยน มีไมตรีจิตพร้อมให้บริการ

3. **หลักความโปร่งใส** หมายถึง การเปิดเผยผลการดำเนินงาน กิจกรรมต่างๆ ต่อสาธารณะ โดยมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวก การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เปิดเผยหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานเพื่อให้ทราบข้อมูล การปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงาน วิธีการทำงานให้มีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนติดตามตรวจสอบความถูกต้องของ แผนงาน โครงการ และการใช้งบประมาณ การจัดสรรงบประมาณเป็นไปโดยเปิดเผยเป็นธรรม และชัดเจน

4. **หลักความมีส่วนร่วม** หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจเรื่องที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อชุมชน เจ้าหน้าที่มีอิสระในความคิด สามารถ แสดงความคิดเห็นและเสนอแนะผู้บริหาร ได้ การรับฟังและนำเสนอข้อเสนอแนะ ข้อร้องเรียน ของประชาชนมาดำเนินการอย่างรวดเร็วและเต็มความสามารถ ประชาชนเข้าร่วมวางแผนรับรู้ ทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเสนอปัญหาจนถึงการประเมินผล ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัด กิจกรรมต่างๆ และการบริหารงาน

5. **หลักความรับผิดชอบ** หมายถึง การนำโครงการ กิจกรรม หรือแผนงานที่ แดลงไว้มาดำเนินการให้เห็นเป็นรูปธรรมตามที่ได้กำหนดไว้ รับผิดชอบต่อผลกระทบที่มาจาก การบริหารงาน การบริหารงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้ทันที่ทั้งที่ เจ้าหน้าที่มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานใส่ใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้นและพร้อมที่จะแก้ไข การเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าหาญที่จะยอมรับผลจากการบริหารงานของตน

6. **หลักความคุ้มค่า** หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่าง จำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุด การจัดสรรตำแหน่งบุคลากรมีความเหมาะสมและความชำนาญ เฉพาะด้านในการปฏิบัติหน้าที่ การจัดสรรวัสดุอุปกรณ์อย่างเหมาะสมกับการกิจการปฏิบัติงาน มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้การ ปฏิบัติงานรวดเร็วทันสมัย

**เพศ** หมายถึง เพศของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย มีเพศชาย และ เพศหญิง



ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
หนองคาย มีทั้งหมด 2 ระดับ คือ ต่ำกว่าปริญญาตรี, ปริญญาตรี/สูงกว่าปริญญาตรี

ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน หมายถึง ระยะเวลาในการปฏิบัติงานของบุคลากร  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย มีทั้งหมด 3 ระยะ คือ ต่ำกว่า 5 ปี, 5-10 ปี และมากกว่า  
10 ปี

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อสนเทศที่ได้จากการวิจัยสามารถนำไปเป็นข้อมูลในการวางแผนปรับปรุงพัฒนา  
และส่งเสริมการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย  
ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนในท้องถิ่น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY