

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนและความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง โดยเฉพาะ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีองค์กรรับผิดชอบ ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็น อิสระมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุครัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้จึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยมีเพียงจะมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังคงขยายบทบาทหน้าที่ออกไป รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริการ ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นด้วย

การปกครองท้องถิ่นไทยได้มีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ซึ่งการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ 2 ระบบ คือ (1) ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) ระบบพิเศษ ที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดเพื่อพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะความต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบชุมชนของตนเองและเท่ากับเป็นการเพิ่มความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานพื้นฐานในท้องถิ่นของรัฐที่ต้องบริหารราชการ โดยยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือ หลักธรรมาภิบาล เพราะเป็นแนวทางที่ภาครัฐและท้องถิ่นต้องยึดถือ เป็นหัวใจในการบริหารจัดการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้หลักธรรมาภิบาลดังกล่าว มี 6 ประการ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ดังนี้ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. 2546 : 58)

การสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล ให้เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการบริหารกิจการสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนผู้รับบริการ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นหลักปฏิบัติแล้ว จะส่งผลต่อการสร้างภาพลักษณ์อันดีงามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง จนทำให้ประชาชนมีความยอมรับนับถือ และสามารถสร้างความเชื่อมั่นได้ว่า ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่บริหารท้องถิ่น มีความตั้งใจเข้ามาบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

เทศบาล ถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้การบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จจากการใช้เทศบาลเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับประเทศไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ที่ผ่านมาเทศบาลมีการปรับเปลี่ยนองค์กร ปัจจุบันรูปแบบองค์กรของเทศบาล แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร โดยมีเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนเป็นเทศบาล คือ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด (วิจิต โปธาราม. 2547 : 1)

เทศบาลตำบลปทุมรัตน์ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจ หน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 รวมทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ

กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เทศบาลตำบลปทุมรัตน์ได้กำหนดวิธีการดำเนินงานตามภารกิจให้ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด นโยบายรัฐบาล เพื่อ เป็นการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เพื่อร่วมกันสร้างแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง และนำหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักปฏิบัติในการดำเนินงาน คณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นกลุ่มบุคคลภายในหมู่บ้านที่ได้รับแต่งตั้งจากนายอำเภอตามระเบียบของ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกอบด้วย กรรมการ โดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มี หน้าที่หลักในการรักษาความสงบเรียบร้อย และพัฒนาหมู่บ้าน ส่งเสริมเศรษฐกิจพัฒนา สิ่งแวดล้อม สตรี เด็ก ผู้สูงอายุ และด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (กรมการปกครอง. 2551 : 23)

การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์จะเจริญก้าวหน้า และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ได้ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคประชาชน ซึ่งประชาชนเหล่านี้มีคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นกลุ่ม องค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรม เพื่อพัฒนาหมู่บ้าน เพื่อให้ราษฎรให้หมู่บ้านได้รับการบริการ และได้รับประโยชน์สูงสุด เทศบาลจะได้ประสานงานกับคณะกรรมการหมู่บ้านในกิจกรรมต่างๆ เช่นการจัดเวทีประชาคม การร่วมเป็นคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาล

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นพนักงานเทศบาลที่ปฏิบัติงานอยู่ใน เทศบาลตำบลปทุมรัตน์ จึงมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อ การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัด ร้อยเอ็ด เพื่อนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของ เทศบาลตำบล ปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานตาม หลัก ธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานตาม หลัก ธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตาม หมู่บ้านที่อาศัยอยู่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานตามหลัก
 ธรรมนูญของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

สมมติฐานการศึกษา

1. ความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมนูญ
 ของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับปานกลาง
2. คณะกรรมการหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามหลัก
 ธรรมนูญของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ต่างกัน

ขอบเขตการศึกษา

1. ประชากร

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้าน ในเขตเทศบาลตำบลปทุมรัตน์
 อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 240 คน ประกอบด้วย กรรมการ โดยตำแหน่ง และ
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยได้รับเลือกจากราษฎรในหมู่บ้าน

2. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตเทศบาล
 ตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งได้จากขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยการคำนวณ
 ตามสูตรของยามานะ (Yamane) จำนวน 150 คน

3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ หมู่บ้านที่อาศัยอยู่ของคณะกรรมการหมู่บ้านในเขต
 เทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการ
 ดำเนินงานตามหลักธรรมนูญของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด
 จำนวน 6 ด้าน ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546 : 1- 90)

3.2.1 หลักนิติธรรม

3.2.2 หลักคุณธรรม

3.2.3 หลักความโปร่งใส

3.2.4 หลักการมีส่วนร่วม

3.2.5 หลักความรับผิดชอบ

3.2.6 หลักความคุ้มค่า

กรอบแนวคิดการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ใช้กรอบแนวคิดหลักธรรมาภิบาล ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 6 ด้าน ดังแผนภาพที่ 1 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2546 : 1 – 90)



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษา เรื่อง ความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานตามหลัก ธรรมนูญของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษาได้ กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะไว้ ดังนี้

ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ ความคิด ความเข้าใจของคณะกรรมการหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมนูญของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

คณะกรรมการหมู่บ้าน หมายถึง กลุ่มบุคคลภายในหมู่บ้านที่ได้รับแต่งตั้งจากนายอำเภอตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบท. ที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากการเลือกของราษฎร ในหมู่บ้าน มีหน้าที่หลักในการรักษาความสงบเรียบร้อย พัฒนาหมู่บ้าน ส่งเสริมเศรษฐกิจ พัฒนาสิ่งแวดล้อม สตรี เด็ก ผู้สูงอายุ และด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ในการศึกษารั้งนี้ หมายถึง คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

หมู่บ้านที่อาศัยอยู่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน หมายถึง หมู่บ้านที่คณะกรรมการหมู่บ้านอาศัยอยู่ ได้แก่ บ้านบัวแดงหมู่ 1 บ้านจานเหนือหมู่ 3 บ้านคุดแต่หมู่ 5 บ้านโนนรังหมู่ 6 บ้านหนองขามหมู่ 7 บ้านตลาด หมู่ 9 บ้านบัวแดง หมู่ 11 บ้านตลาด หมู่ 12 และหมู่บ้านในพื้นที่ตำบลโนนสง่า จำนวน 3 หมู่บ้านคือ บ้านดงช้าง หมู่ 1 บ้านดงช้าง หมู่ 2 บ้านดงช้าง หมู่ 9

การดำเนินงานตามหลักธรรมนูญ หมายถึง การปฏิบัติงานของกลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งผู้บริหารในเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ โดยอาศัยทรัพยากรและวิธีดำเนินงานต่างๆ มาใช้ ทั้งการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมการทำงานของสมาชิกในองค์กร เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ให้บรรลุวัตถุประสงค์และประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักธรรมนูญของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

หลักธรรมนูญ หมายถึง วิธีการทำงานที่เทศบาลตำบลปทุมรัตน์ นำมาใช้เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุด คือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงาน โดยมีหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่

1. **หลักนิติธรรม** หมายถึง การตราระเบียบ กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล มีความเป็นธรรมและเสมอภาค ซึ่ง ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำเทศบัญญัติ บังคับใช้ในเทศบาล ที่มีความเป็นธรรมและเสมอภาค อันเอื้อต่อการควบคุมและการพัฒนาเทศบาลตำบล

2. **หลักคุณธรรม** หมายถึง เทศบาลมีการบริหารโดยยึดมั่นในความถูกต้องดีงามของคุณธรรมจริยธรรมมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการทำงานที่ซื่อสัตย์ สุจริต จริงใจ ขยัน อดทนมีระเบียบวินัย เสียสละเพื่ออำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชน

3. **หลักความโปร่งใส** หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ให้ทำงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ทั้งด้านการบริหารงาน การบริหารคน การบริหารเงินงบประมาณ และมีการสื่อสารที่ดี ให้ทราบข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหวของเทศบาล

4. **หลักการมีส่วนร่วม** หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคลากรของเทศบาลทุกระดับ ได้ร่วมรับรู้ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุนตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนได้ร่วมตัดสินใจ

5. **หลักความรับผิดชอบ** หมายถึง ความมุ่งมั่น ตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ และมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ ประชาชน สังคมและประเทศชาติของบุคลากรเทศบาล โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนผู้รับบริการและส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน พร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ

6. **หลักความคุ้มค่า** หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากร เช่น งบประมาณที่มีอย่างจำกัดของเทศบาล เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน

ประโยชน์การศึกษา

ข้อเสน�향ที่ได้จากการศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลปทุมรัตต์ อำเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด สามารถนำมาเป็นแนวทางในการวางแผนการดำเนินงานของเทศบาลตำบลปทุมรัตต์ อำเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป