

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

เดิมนั้น ประเทศไทยมีการปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองพึ่งพาอาศัยกันและปฏิบัติตามคำสั่งผู้ปกครองอย่างเคร่งครัด ผู้ปกครองยึดการปกครองโดยอาศัยหลักทศพิธราชธรรม 10 ประการ ได้แก่ 1) ทาน - การให้ 2) สีล - รักษาศีล 3) ปริจาจาละ - สละประโยชน์ส่วนตน 4) อาชชวะ - ซื่อตรงต่อตนเองและผู้อื่น 5) มัททวะ - อ่อนโยนมีสัมมาคารวะ 6) ตปะ - พากเพียรไม่เกียจคร้าน 7) อักโกธะ - ระวังความโกรธ 8) อวิหิงสา - ไม่เบียดเบียน 9) ขันติ - อุดหนุน 10) อวิโรธนะ - แน่วแน่ในความถูกต้อง พระมหากษัตริย์บริหารบ้านเมืองสอดคล้องกับหลัก 10 ประการเป็นผลให้ประชาชนเกิดความสงบสุข ประชาชนได้รับการปกป้องคุ้มครองในชีวิตและทรัพย์สิน เกิดความเที่ยงตรง ความสุจริต ประชาชนมีความภาคภูมิใจนับถือพระมหากษัตริย์ (สุจิตรา ธรรมรัตน์. 2527 : 85)

จากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 นั้น ประชาชนได้มีโอกาส มีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ในความเป็นจริงประชาชนยังไม่เข้าใจในระบอบประชาธิปไตย ทำให้การตัดสินใจระดับชาติอยู่ในมือของข้าราชการระดับสูง ประชาชนไม่มีโอกาสหรือส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองอย่างแท้จริง เมื่อมองย้อนหลัง 40 ปีของประเทศจะพบที่ผ่านมานั้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจหรือพัฒนาทางวัตถุมาก ทำให้สังคมละเลยศีลธรรม จริยธรรมที่เกื้อกูลสังคมไทย ทำให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองไม่ดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนและสังคม ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนห่างไกลกันออกไป ประกอบกับการที่ระบบราชการขาดการตรวจสอบด้านข้อมูลข่าวสาร ส่งผลให้มีการใช้อำนาจไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีการทุจริตมิชอบบ่อยครั้งนับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจดังเช่นในปี พ.ศ. 2540 (รัชনী เค้ามื่น. 2548 : 1-2)

ธรรมาภิบาล มีความจำเป็นสำหรับทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศกำลังพัฒนา การปฏิรูปทางการเมืองและการปฏิรูประบบราชการหลายประเทศ มีการนำหลักการของธรรมาภิบาลมาปรับใช้กับภาครัฐให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน ได้แก่ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การมีกระบวนการโปร่งใส การพร้อมรับการตรวจสอบ ความชอบธรรมในการใช้อำนาจ การมีเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน และการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เมื่อพิจารณาแล้วก็จะเห็นว่าทั้งทศพิธราชธรรมหรือธรรมาภิบาลเป็นการสร้างเงื่อนไขการใช้อำนาจเพื่อให้การปกครองบ้านเมืองเป็นไปเพื่อความสุขของประชาชน ความสมานฉันท์ของสังคม ธรรมาภิบาลเป็นหลักที่ได้นำมาพัฒนาการทางการเมืองการปกครองสมัยใหม่เข้าไปด้วย จึงมีความทันสมัย ความสอดคล้องกับสภาพการบริหารในปัจจุบัน การนำหลักการของธรรมาภิบาล หรือหลักการสร้างระบบกลไกการบริหารบ้านเมือง มาใช้กับภาครัฐทำให้สามารถแก้ไขปัญหาบ้านเมืองได้อย่างรวดเร็วและเป็น การวางรากฐานการพัฒนา การบริหารที่ยั่งยืนสำหรับรัฐ หรือผู้เป็นเจ้าของรัฐ อันจะนำความ เชื่อถือเชื่อมั่นและความศรัทธาของประชาชน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงาน โดยยึดหลักธรรมาภิบาล นอกจากนี้ยังได้กำหนดเกณฑ์และรางวัลการบริหารจัดการที่ดีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี เทศบาลเป็นหน่วยราชการท้องถิ่นที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการให้บริการด้าน โครงสร้างพื้นฐาน การบริหารสาธารณะและอื่น ๆ ตามที่ กฎหมายกำหนด ตามความต้องการของท้องถิ่น โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ในการบริหารงานคณะ ผู้บริหารยึดหลักการบริหารตามแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการบริหารจัดการที่ดี หรือการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของ เทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลาลาย จังหวัดกาฬสินธุ์

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลาลาย จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อเปรียบเทียบ การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลาลาย จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของบุคลากรในหน่วยงาน ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ทำงานแตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลาลาย จังหวัดกาฬสินธุ์

สมมติฐานการวิจัย

1. การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลาลาย จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับปานกลาง

2. บุคลากรในหน่วยงานที่เพศ อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ทำงานแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาระดับการปฏิบัติงาน ตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาล ตำบลในเขตอำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยพิจารณาจากระดับการปฏิบัติงานตามหลัก ธรรมาภิบาล 6 ประการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี พ.ศ. 2542)

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักการมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบ

6. หลักความคุ้มค่า

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

ศึกษาในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ในพื้นที่ เทศบาลตำบล 3 แห่ง ประกอบด้วย

1. เทศบาลตำบลรัษฎา
2. เทศบาลตำบลหนองแปน
3. เทศบาลตำบลอมลาลัย

3. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากรในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบล ในเขตอำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 200 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ พนักงานเทศบาล และลูกจ้าง สังกัดเทศบาลตำบลในเขตอำเภอ

กมลลาไสย ประกอบด้วย เทศบาลตำบลธัญญา เทศบาลตำบลหนองแปน และเทศบาลตำบลกมลลาไสย จำนวน 133 คน ได้มาโดยการหากลุ่มตัวอย่างตามสูตร ทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane)

(Taro Yamane. 1973 : 723)

3. ระยะเวลาในการศึกษาวิจัย ระหว่างเดือนธันวาคม - มีนาคม 2549

4. ตัวแปรในการศึกษาวิจัย

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ทำงาน

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล ได้แก่
หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ
และหลักความคุ้มค่า

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง ศึกษาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขต
อำเภอกมลลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะไว้ดังนี้

1. หลักธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้ง
ภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ใน
ความถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีจำนวน 6 ด้านดังนี้

1.1 หลักนิติธรรม เป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดย
ถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของ ตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความ
เป็นธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและ รวดเร็ว

1.2 หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริม ใ้บุคลากร
พัฒนาตนเอง ไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบ
อาชีพสุจริต เป็นนิสัย ประจำชาติ

1.3 หลักความโปร่งใส เป็นการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวกและ
เข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจนใน

1.4 หลักการมีส่วนร่วม เป็นการให้โอกาสให้บุคลากรหรือผู้มี ส่วนเกี่ยวข้องเข้ามา
มีส่วนร่วมทางการ บริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เช่น เป็นคณะกรรมการ คณะ
อนุกรรมการ และหรือ คณะทำงาน โดยให้ข้อมูล ความคิดเห็น แนะนำ ปรีกษา ร่วมวางแผนและร่วม
ปฏิบัติ

1.5 หลักการรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำคัญในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา และเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากกระทำของตนเอง

1.6 หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรณาธิการให้บุคลากรมีความประหยัด ใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

2. เทศบาลตำบล หมายถึง หน่วยบริหารราชการท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทย ประกาศจัดตั้งเป็นเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในที่นี้หมายถึงเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภออมลาลาไสย ประกอบด้วย เทศบาลตำบลธัญญา เทศบาลตำบลหนองแปน และเทศบาลตำบลอมลาลาไสย

3. บุคลากรในหน่วยงาน หมายถึง พนักงานเทศบาล และลูกจ้าง สังกัดเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลาลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ซึ่งประกอบด้วย เทศบาลตำบลธัญญา เทศบาลตำบลหนองแปน และเทศบาลตำบลอมลาลาไสย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อใช้เป็นแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในเทศบาล และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานอื่นที่สนใจนำไปปรับปรุง หรือเป็นแนวทางในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลต่อไป