

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

ประเทศไทยมีความตื่นตัวสนใจเรื่องธรรมาภิบาลอย่างมาก โดยเฉพาะภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นอกจากนี้วิกฤติเศรษฐกิจมีส่วนทำให้ความสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมีมากยิ่งขึ้น เป็นที่เชื่อกันว่าหากประเทศไทยมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาครัฐ เอกชน และประชาชนแล้ว จะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดี และเกิดความเป็นธรรมในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

ในช่วงที่ประเทศไทยเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีส่วนผลักดันให้เกิดกระแสความสนใจการปฏิรูปด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการ การปรับปรุงบทบาทภาครัฐ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะเมื่อทรัพยากร มีจำนวนจำกัด ความสนใจจึงพุ่งเป้าไปที่การใช้งบประมาณ และการดูแลทรัพยากรของท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ การเมือง และระดับท้องถิ่นกลายเป็นประเด็นที่คนให้ความสนใจ ทั้งนี้เพราะการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าพาประเทศเข้าสู่ภาวะวิกฤต และในช่วง 2 ปี ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน สังคมไทยเกิดความตื่นตัวในการสร้างธรรมาภิบาลและการรณรงค์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ในวงกว้าง อันเป็นผลมาจากทรัพยากรที่มีจำกัด และกระแสตื่นตัวในระดับสากลและภายในประเทศ ซึ่งการปกครองด้วยหลักบริหารจัดการที่ดีงามหรือ ธรรมาภิบาล นั้นเป็นเรื่องของการพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติโดยส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล ตัดสินใจ ตรวจสอบ ลดการทุจริตคอร์รัปชันลง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดจนการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงานซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการบริหารงาน และในขณะเดียวกันก็จำเป็นจะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในบทบาทหน้าที่การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม เสียสละเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

จากคำประกาศวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐของนายกรัฐมนตรี (พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์) ที่ประกาศเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2549 ซึ่งได้ประกาศให้นโยบายธรรมาภิบาลกับเศรษฐกิจพอเพียงเป็นวาระแห่งชาติที่จะพัฒนาการเมืองการปกครองของประเทศไปสู่การปกครองระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองและพิทักษ์สิทธิของตนเองมากยิ่งขึ้น รวมทั้งมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพ สร้างความโปร่งใสและจัดการทุจริตในการบริหารราชการแผ่นดินและให้บริการประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคมและองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การจัดซื้อจัดจ้าง และการแต่งตั้ง ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนเร่งส่งเสริมความเข้าใจในบทบาทและการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประสานให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกิดประสิทธิผล (สุรยุทธ์ จุลานนท์. 2549 : 4)

ในประเทศไทย ธรรมาภิบาลได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตยและได้มีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง ตัวอย่างที่เห็นอย่างป็นรูปธรรมคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่ได้บัญญัติมาตราต่างๆ ที่สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล ถ้าหากมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐโดยประชาชน และองค์กรที่เกี่ยวข้องและระบบบริการของรัฐมีความยุติธรรม และเป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้งนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้ (บุญบงชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. 2544 : 5) และในปัจจุบันแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลได้มีบทบาทอย่างมากต่อหน่วยงานภายในประเทศทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเองได้เห็นความสำคัญของการสร้างให้เกิดระบบการบริหาร การจัดการและการกำกับดูแลกิจการที่ดีในบริษัทจดทะเบียนและองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตลาดทุนของประเทศ และได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ในส่วนภาครัฐนั้นในระยะหลายปีที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามปรับตัวเข้าสู่ระบบธรรมาภิบาลอย่างเห็นได้ชัด เช่น การก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การปรับลดขนาดหน่วยราชการ การปรับปรุงการบริหารให้มีคุณภาพ มีการบริหารที่ประทับใจไม่แพ้องค์กรเอกชน การรวมหน่วยงานภาครัฐกับเอกชน การพัฒนาและคัดเลือกบุคลากรในองค์กรให้มีคุณภาพและผลงาน

เป็นต้น สำหรับหลักการเรื่องธรรมาภิบาลก็ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 ดังนี้คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งกำหนดแผน โครงการ เพื่อปรับปรุงในความรับผิดชอบต่อสังคม สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 เป็นองค์กรที่มีความสำคัญทางการเมืองเพราะเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยและมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งยิ่งไปกว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้ อนึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการบริหารส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา นับแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 บังคับใช้มาพบว่ามีปัญหาการร้องเรียนและตรวจสอบพบการทุจริต คอร์รัปชัน หลากหลายรูปแบบ (ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนที่สุด ที่ มท 0804.2/10392 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2550) ด้วยเหตุนี้ทำให้เกิดปัญหาขึ้นในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเหตุให้การบริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นหย่อนประสิทธิภาพในการบริหารไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ ส่งผลให้สังคมเกิดความเคลือบแคลงใจในกระบวนการกระจายอำนาจ นอกจากปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน ความไม่โปร่งใสในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ได้ผ่านการร้องเรียน หรือไม่ได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานต่างๆ ก็ยังมีอีกมากซึ่งล้วนเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไข สิ่งที่ทำนายขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในขณะนี้คือ การปรับกลยุทธ์ทัศนคติ วิถีคิด วิถีการทำงานของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ไปสู่การเป็นข้าราชการยุคใหม่ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ควรตระหนักถึงการดูแล บำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่พี่น้องประชาชนในท้องถิ่นอย่างดียิ่ง ปกป้องรักษาเป็นที่พึ่งยามทุกข์สร้างความสุขให้แก่ราษฎรอย่างทั่วถึงรอบด้าน มุ่งปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายคือ การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง มุ่งการกระจายอำนาจปราศจากการทุจริต คอร์รัปชัน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี

ดังนั้น การปรับเปลี่ยนบทบาทของสังคม โดยการนำหลักการบริหารจัดการ บ้านเมืองที่ดี (Good Governance) หรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับ ประเทศไทยเราเพราะหลักธรรมาภิบาลก็คือ การบริหารที่สามารถตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ และเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม โดยสามารถเสนอข้อเรียกร้องมีการ รวมตัวของประชาชน กลุ่มมวลชนผู้ใช้แรงงานและองค์กรภาคเอกชน เพื่อเข้ามามีบทบาทในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินการทางการเมืองและการบริหารงานภาครัฐ ตลอดจนการ ประกอบธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชน โดยรวมและสังคมไทยเติบโตด้วยความแข็งแกร่ง สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยให้ประเทศชาติมีความสงบสุขและพัฒนาอย่างรวดเร็วและยั่งยืนต่อไป

อย่างไรก็ตามเพื่อให้สังคมไทยพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์หนึ่งซึ่งไม่ควรเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่เป็นการรวมตัวกัน จากทุกภาคของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงาน เชื่อมโยงการทำงานทั้ง 3 ภาคให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ เพื่อสร้างธรรมาภิบาลที่แท้จริงให้เกิดในสังคมไทยอย่างยั่งยืน

ถ้าหากว่าองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยยึดหลักนิติ-ธรรม และคุณธรรม มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ บริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มี อย่างจำกัด อย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ เปิด โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรที่ เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมกับการบริหารส่วนตำบล โดยการกำกับ ดูแล และสนับสนุนการ ปฏิบัติงาน องค์กรบริหารส่วนตำบลจะเจริญก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ ผลประโยชน์สูงสุดจะตกแก่ประชาชนทั่วไป ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาถึงความ ตระหนักและการมองเห็นความสำคัญในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งผู้วิจัยเป็น ข้าราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบาย ของรัฐบาลดังกล่าว จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การ บริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เพื่อใช้ในการพัฒนาองค์การ บริหารส่วนตำบล และสนองต่อ นโยบายของรัฐให้มีประสิทธิภาพ และบังเกิดประสิทธิผล สูงสุดในการปฏิบัติงานต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะความคิดเห็นของประชาชน ต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

## สมมติฐานการวิจัย

1. ความคิดเห็นของประชาชน ที่มีต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ ที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
  - 1.1 ประชากร (Population) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม 14 ตำบล 227 หมู่บ้าน จำนวน 62,587 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2549)
  - 1.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม 14 ตำบล 227 หมู่บ้าน จำนวน 397 คน ซึ่งได้จากการคำนวณด้วยสูตรทาโร่ ยามาเน่ (Taro Yamanae. 1973 : 727)

## 2. ระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัย

ระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัย คือระหว่าง เดือนมิถุนายน ถึง เดือนกันยายน พ.ศ. 2550

### 3. พื้นที่ของการวิจัย

พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอพยุหะภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 14 แห่ง

### 4. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

#### 4.1 ตัวแปรต้น (Independent Variables) ได้แก่

- 4.1.1 เพศ
- 4.1.2 อายุ
- 4.1.3 ระดับการศึกษา
- 4.1.4 อาชีพ

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล มี 6 หลัก คือ

- 4.2.1 การปฏิบัติตามหลักนิติธรรม
- 4.2.2 การปฏิบัติตามหลักคุณธรรม
- 4.2.3 การปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส
- 4.2.4 การปฏิบัติตามหลักความมีส่วนร่วม
- 4.2.5 การปฏิบัติตามหลักความรับผิดชอบ
- 4.2.6 การปฏิบัติตามหลักความคุ้มค่า

### นิยามศัพท์เฉพาะ

**ความคิดเห็น** หมายถึง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยุหะภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม 5 ระดับ คือ ความคิดเห็นในระดับมากที่สุด ความคิดเห็นในระดับมาก ความคิดเห็นในระดับปานกลาง ความคิดเห็นในระดับน้อย และความคิดเห็นในระดับน้อยที่สุด

**การปฏิบัติงาน** หมายถึง การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยุหะภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยพิจารณาตามลักษณะงานในหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานต่างๆ

**หลักธรรมาภิบาล** หมายถึง หลักแห่งการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งประกอบด้วยหลักดังต่อไปนี้

1. การปฏิบัติตามหลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย ฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ หรือแนวปฏิบัติใดๆ ที่ถือปฏิบัติให้มีความสอดคล้องกับ หลักการพื้นฐานการบริหาร
2. การปฏิบัติตามหลักคุณธรรม หมายถึง การบริหาร โดยยึดหลักความถูกต้อง ดีงาม ส่งเสริมให้ตนเองและคนไทยมีความซื่อสัตย์ อดทนและอดออม
3. การปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส หมายถึง การบริหาร โดยสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
4. การปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหาร โดยการเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกฝ่าย ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมรับผิดชอบ
5. การปฏิบัติตามหลักความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง การบริหาร โดยความตระหนักในความรับผิดชอบต่อองค์การบริหารส่วนตำบล
6. การปฏิบัติตามหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหาร โดยยึดหลักการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดขององค์การบริหารส่วนตำบล
 

ประชาชน หมายถึง บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2546 ในเขตอำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 14 แห่ง สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ในคำกล่าวถึงคำว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยขอใช้คำย่อว่า “อบต.”

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่ได้จากการวิจัยความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม สามารถใช้เป็นข้อเสนอแนะในการวางแผนพัฒนาระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป