

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยปัจจุบันสังคมไทยเกิดความตื่นตัวในการเรื่องธรรมาภิบาลโดยเฉพาะภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นอกจากนี้วิกฤตเศรษฐกิจก็มีส่วนทำให้ความสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมีมากยิ่งขึ้น เป็นที่เชื่อกันว่าหากประเทศไทยมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาครัฐ เอกชนและประชาชนแล้ว จะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดี และเกิดความเป็นธรรมในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง (จักรภัทร ชารีคำ, 2550 : 1)

ประเทศไทยหลักธรรมาภิบาลได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตยและได้มีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง ตัวอย่าง ที่เห็นอย่างป็นรูปธรรมคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้บัญญัติมาตราต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล ถ้าหากมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐโดยประชาชน และองค์กรที่เกี่ยวข้องและระบบบริหารของรัฐมีความยุติธรรม และเป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้งนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมือง ได้ ปัจจุบันแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลได้มีบทบาทอย่างมากต่อหน่วยงานภายในประเทศทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเองได้เห็นความสำคัญของการสร้างให้เกิดระบบการบริหาร การจัดการและการกำกับดูแลกิจการที่ดีในบริษัทจดทะเบียนและองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตลาดทุนของประเทศ และได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ในส่วนภาครัฐนั้นในระยะหลายปีที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามปรับตัวเข้าสู่ระบบธรรมาภิบาลอย่างเห็นได้ชัด เช่น การก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การปรับลดขนาดหน่วยราชการ การปรับปรุงการบริหารให้มีคุณภาพ มีการบริหารผลงานประทับใจไม่เพียงองค์กรเอกชน การรวมหน่วยงานภาครัฐกับเอกชน การพัฒนาและคัดเลือกบุคลากร ในองค์กรให้มีคุณภาพและผลงานเป็นต้น สำหรับหลักการเรื่องธรรมาภิบาลก็

ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 ดังนี้ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งกำหนดแผน โครงการ เพื่อปรับปรุง ในความรับผิดชอบต่อสังคมต้องกับหลักธรรมาภิบาล (อริสรา อรรถชาติศรี. 2551 : 2)

ดังนั้น การปรับเปลี่ยนบทบาทของสังคม โดยการนำหลักการบริหารการจัดการ บ้านเมืองที่ดี (Good Governance) หรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับ ประเทศไทย เพราะหลักธรรมาภิบาลก็คือการบริหารที่สามารถตรวจสอบได้ มีประสิทธิผลและเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม โดยสามารถเสนอข้อเรียกร้องมีการรวมตัวของประชาชน กลุ่มมวลชนผู้ใช้แรงงานและองค์กรภาคเอกชน เพื่อเข้ามามีบทบาทในการ ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินการทางการเมืองและการบริหารงานภาครัฐ ตลอดจนการ ประกอบธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชน โดยรวมและสังคมไทยเติบโตด้วยความแข็งแกร่ง สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยให้ประเทศชาติมีความสงบสุขและพัฒนาอย่างรวดเร็วและยั่งยืนต่อไป (จักรภัทร ชารีคำ. 2550 : 4)

เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด เดิมมีฐานะเป็น สุขาภิบาลจัดตั้งขึ้น โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 มีพื้นที่ทั้งหมด 8.22 ตารางกิโลเมตร รับผิดชอบพื้นที่ตำบลเกษตรวิสัยทั้งหมด ประกอบด้วย 11 หมู่บ้าน 13 ชุมชน จำนวนประชากร เพศชาย 5,864 คน และเพศหญิง 6,110 คน รวมทั้ง ประชากรทั้งสิ้น 11,974 คน มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลเกษตรวิสัยจำนวน 8,686 คน (สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย ณ วันที่ 19 พฤษภาคม 2552) ตาม บทบาทหน้าที่ของเทศบาล เทศบาลมีหน้าที่ต้องดำเนินการติดตามครอบครัวหลายด้าน ตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และในขณะเดียวกันเทศบาลก็มีข้อจำกัดในด้านงบประมาณ ในการให้บริการประชาชนทำให้บางพื้นที่ที่ไม่ได้รับการตอบสนอง ซึ่งปัญหาเหล่านี้การทำงาน ของคณะผู้บริหารและข้าราชการประจำจำเป็นต้องดำเนินการให้เกิดความโปร่งใส และเป็น ธรรมเพื่อให้การตรวจสอบของภาคประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาล โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางการบริการซึ่งถือว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานที่ทำงาน ใกล้ชิดกับ ประชาชนมากที่สุด (เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย. 2553 : 6)

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐ ต้องดำเนินการ โดยยึดหลักการภายใต้ 6 ประการ ซึ่งประกอบด้วย

1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า การให้บริการประชาชนภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณจำเป็นจะต้องยึดหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลและติดตามประเมินผลการดำเนินงาน เทศบาลจะเจริญก้าวหน้าจำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน อันจะทำให้เทศบาลเจริญก้าวหน้า ตามเจตนารมณ์ของหลักการกระจายอำนาจ หลังจกดำเนินงาน ไม่มีการศึกษา หรือการวิจัยเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย แต่อย่างใด ผู้ศึกษาเป็นพนักงานเทศบาล ที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด จึงมีความสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อนำผลการศึกษาเสนอต่อผู้บริหารในการพัฒนาปรับปรุงการให้บริการเพื่อใช้ในการพัฒนาเทศบาลดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนผู้มารับบริการ และการสนองต่อนโยบายของรัฐ อันจะทำให้ความเจริญก้าวหน้า ของท้องถิ่นในอนาคตต่อไป

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

### สมมติฐานการศึกษา

1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับปานกลาง

2. ประชาชนที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา ที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

## ขอบเขตการศึกษา

### 1. ด้านเนื้อหา

ผู้ศึกษาได้ศึกษาตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ได้แก่

1.1 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

1.2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

1.3 การบริหารราชการเพื่อให้มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ

ของรัฐ

1.4 การบริหารราชการเพื่อไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

1.5 การบริหารราชการเพื่อมีการปรับปรุงภารกิจให้ทันต่อสถานการณ์

1.6 การบริหารราชการเพื่อให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับ

การตอบสนองความต้องการ

### 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร (Population) ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนอายุ 18 ปีขึ้นไปที่มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด 13 ชุมชน จำนวน 8,686 คน (สำนักทะเบียนท้องถิ่นอำเภอเกษตรวิสัยข้อมูล ณ เดือน กันยายน 2553)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนอายุ 18 ปีขึ้นไปที่มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 13 ชุมชน จำนวน 383 คน ซึ่งได้จากการคำนวณด้วยสูตรยามานะ (Yamanac, 1973 : 727)

### 3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

#### 3.1 ตัวแปรต้น (Independent variables) ได้แก่

- 3.1.1 เพศ
- 3.1.2 อายุ
- 3.1.3 ระดับการศึกษา

#### 3.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) ได้แก่ การนำหลักธรรมภิบาลมาปฏิบัติ

ในเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด มี 6 หลัก คือ

- 3.2.1 หลักนิติธรรม
- 3.2.2 หลักคุณธรรม
- 3.2.3 หลักความโปร่งใส
- 3.2.4 หลักความมีส่วนร่วม
- 3.2.5 หลักความรับผิดชอบ
- 3.2.6 หลักความคุ้มค่า

### 4. พื้นที่การศึกษา

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา คือ เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 13 ชุมชน

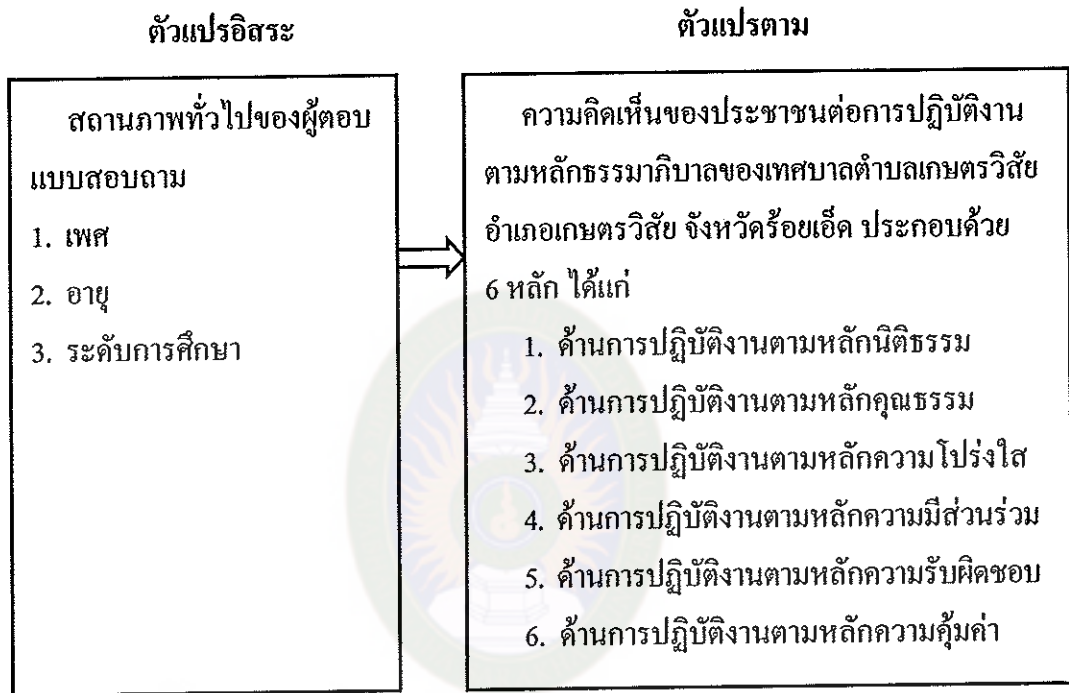
### 5. ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา คือ ระหว่างเดือน พฤศจิกายน ถึง เดือน ธันวาคม

พ.ศ. 2553

## กรอบแนวคิดการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังแผนภูมิที่ 1



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
 RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

## นิยามศัพท์เฉพาะ

**ความคิดเห็น** หมายถึง การแสดงออกถึงความรู้สึก ทศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ประสบในสังคมโดยมีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทางสังคมของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติในเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอกเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

**การปฏิบัติงาน** หมายถึง การดำเนินงานของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอกเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด โดยพิจารณาตามลักษณะงานในหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานต่าง ๆ

หลักสูตรมาภิบาล หมายถึง หลักแห่งการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งเทศบาลตำบลเกษตรวิสัยนำมาใช้ในการปฏิบัติ ประกอบด้วย

1. ด้านการปฏิบัติงานตามหลักนิติธรรม หมายถึง เทศบาลจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวสาร การตราเทศบัญญัติ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของเทศบาลที่ทันสมัยสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน มีแผนปฏิบัติงานที่ชัดเจน

2. ด้านการปฏิบัติงานตามหลักคุณธรรม หมายถึง คณะผู้บริหารเทศบาล พนักงานเทศบาล ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตยึดมั่นในความถูกต้อง ให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาค มีเป้าหมายการปฏิบัติงานเพื่อความผาสุกและความอยู่ดีกินดีของประชาชนในเขตเทศบาล

3. ด้านการปฏิบัติงานตามหลักความโปร่งใส หมายถึง การบริหารกิจการต่าง ๆ เทศบาลมีการสรุปเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบได้ ให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสของสมาชิกสภาเทศบาล

4. ด้านการปฏิบัติงานตามหลักการมีส่วนร่วม หมายถึง คณะผู้บริหารได้ใช้กลไกประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลและมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัยส่วนรับผิดชอบ

5. ด้านการปฏิบัติงานตามหลักความรับผิดชอบต่อ หมายถึง เทศบาลรับฟังและนำข้อเสนอ ข้อร้องเรียนของประชาชนไปดำเนินการอย่างเต็มความสามารถ มีการเอาใจใส่ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

6. ด้านการปฏิบัติงานตามหลักความคุ้มค่า หมายถึง เทศบาลได้มีการรณรงค์ให้ทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ให้มีความประหยัดในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดรวมทั้งให้มีรายได้เพิ่มขึ้นจากทรัพยากรในชุมชน

ประชาชน หมายถึง บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

เทศบาล หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

## ประโยชน์การศึกษา

ข้อเสนอแนะที่ได้สามารถนำไปเป็นข้อมูลในการพัฒนาเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย  
อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY