

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ความสำคัญการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบความคิดเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนและความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และการมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุครัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้ จึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยมีเพียงจะมีบทบาทหน้าที่การบริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังขยายบทบาทหน้าที่ออกไป รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิด โอกาส ให้ประชาชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหน่วยงานพื้นฐานในท้องถิ่นของรัฐ ที่ต้องบริหารราชการ โดยยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือ หลักธรรมาภิบาล เพราะเป็นแนวทางที่ภาครัฐและท้องถิ่นต้องยึดถือเป็นหัวใจในการบริหารจัดการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ หลักธรรมาภิบาลดังกล่าว มี 6 ประการ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อ และหลักความคุ้มค่า (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. 2546 : 58)

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตอบสนองนโยบายต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วน

ราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ต้องใช้วิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็นและประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ และเนื่องจากจากมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 บัญญัติให้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและตั้งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้น หลักการบริหารกิจการเมืองที่ดี หรือ หลักธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นหลักปฏิบัติที่ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดถือในการบริหารราชการและการบริหารกิจการของท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของราชการและท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยแท้จริง (วิจิตรภรณ์ ไชยโคตร. 2550 : 2)

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบกับปัญหาภาวะวิกฤตเศรษฐกิจการเงินที่ร้ายแรงและยุ่งยากมากกว่าที่ผ่านมา จนรัฐบาลไทยภายใต้การนำของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ตัดสินใจกู้วิกฤตเศรษฐกิจ ด้วยการเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International money fund) ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ได้ตกลงให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูเศรษฐกิจและมีการกำหนดเงื่อนไขการปฏิรูประบบราชการอันเป็นกลไกส่วนหนึ่งในการสร้างธรรมาภิบาล (Good governance) โดยมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการจัดบทบาทของภาครัฐให้เหมาะสมในสังคม ซึ่งรวมถึงการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างระบบการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของสาธารณะชนเพื่อป้องและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (วิศรา รัตนสมัย. 2543 : 1)

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้การบริการบ้านเมืองเป็นหลัก สำหรับประเทศไทย เทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการบริการประชาชนให้เกิดประโยชน์สุขในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม (ศิริวิภา ศรีปลั่ง. 2548 : 4) โดยใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ปัจจุบันรูปแบบขององค์กรเทศบาลตำบล แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยมีเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนประเภทเทศบาลคือ จำนวนและความหนาแน่นของประชาชนในท้องถิ่น ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น (วิจิต โภธาราม. 2547 : 1)

เทศบาลตำบลโพธิ์ชัย เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานและการให้บริการประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการเกิดประโยชน์สุขของประชาชน บุคลากรบางส่วนไม่ได้ปฏิบัติงานที่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน ด้านการเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ด้านการประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ไม่มีการวัดประสิทธิภาพและไม่สามารถแสดงความคุ้มค่าของการปฏิบัติงาน ด้านการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน จึงทำให้ประชาชนที่มาใช้บริการเกิดความล่าช้าเสียเวลา ด้านการปรับปรุงภารกิจให้ทันต่อสถานการณ์ ซึ่งยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีที่ทันสมัย ด้านการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ด้านการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ไม่มีแผนการประเมินอย่างเป็นระบบ (สำนักงานเทศบาลตำบลโพธิ์ชัย. 2554 : 7)

ดังนั้นทางเทศบาลตำบลโพธิ์ชัยจึงได้นำหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักบริหารงานเช่นกัน ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในเรื่อง การเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน การเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของราชการมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

การปรับปรุงภารกิจให้ทันต่อสถานการณ์ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน การประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจในเรื่องดังกล่าว จึงได้ทำการศึกษาถึงการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโพธิ์ชัย ทั้งนี้เพื่อนำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานของเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ให้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลโพธิ์ชัย
2. เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีเพศและหมู่บ้านที่อยู่อาศัยแตกต่างกัน

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการหมู่บ้านในการดำเนินงานตาม  
หลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

### สมมติฐานการวิจัย

1. การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง  
จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลโพธิ์ชัย  
อยู่ในระดับปานกลาง
2. คณะกรรมการหมู่บ้านที่มีเพศและหมู่บ้านอาศัยแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อ  
การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย  
แตกต่างกัน

### ขอบเขตการวิจัย

#### 1. ด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดองค์ประกอบธรรมาภิบาลตามพระราช  
กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย  
(ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2548 : 5)

- 1.1 ด้านการเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน
- 1.2 ด้านการเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 1.3 ด้านการมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 1.4 ด้านการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
- 1.5 ด้านการปรับปรุงภารกิจให้ทันต่อสถานการณ์
- 1.6 ด้านการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน
- 1.7 ด้านการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

#### 2. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตเทศบาล  
ตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย จำนวน 224 คน

### 3. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย จำนวน 144 คน ใช้สูตรการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างของ ยามาเน่ (Yamane)

### 4. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่ สถานภาพของคณะกรรมการหมู่บ้าน ในเขตเทศบาลตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ดังนี้

#### 4.1.1 เพศ จำแนกเป็น

- 1) เพศชาย
- 2) เพศหญิง

#### 4.1.2 คณะกรรมการหมู่บ้านที่มีที่อยู่อาศัย จำแนกเป็น

- 1) หมู่ที่ 1 บ้านหนอง
- 2) หมู่ที่ 2 บ้านคำแค
- 3) หมู่ที่ 3 บ้านโนนสังข์
- 4) หมู่ที่ 4 บ้านเนินพระเนาวิ
- 5) หมู่ที่ 6 บ้านหนองแดง
- 6) หมู่ที่ 7 บ้านร่องเม็ก
- 7) หมู่ที่ 8 บ้านนาจันทร์
- 8) หมู่ที่ 12 บ้านม่วงคำ

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent variables) การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ประกอบด้วย องค์ประกอบ 7 ประการ คือ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546)

- 4.2.1 ด้านการเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน
- 4.2.2 ด้านการเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 4.2.3 ด้านการมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าเชิงภารกิจของรัฐ
- 4.2.4 ด้านการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
- 4.2.5 ด้านการปรับปรุงภารกิจให้ทันต่อสถานการณ์
- 4.2.6 ด้านการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน
- 4.2.7 ด้านการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

## 5. ระยะเวลาการวิจัย

ระหว่างเดือน กุมภาพันธ์ 2555 ถึงเดือน เมษายน 2555

## 6. พื้นที่ในการวิจัย

เขตเทศบาลตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. เทศบาล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในการวิจัยครั้งนี้หมายถึง เทศบาลตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

2. คณะกรรมการหมู่บ้าน หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งมีบทบาทหน้าที่เป็นศูนย์กลางของชุมชนในการประสานงาน เสนอความคิดเห็น ปัญหา ตลอดจนบริหารงานภายในชุมชนให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหมู่บ้านในการวิจัยครั้งนี้หมายถึง คณะกรรมการหมู่บ้าน ในเขตเทศบาลตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

3. หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการดำเนินงานหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยอาศัยกลไกในการบริหารที่ยึดหลัก 7 ประการ คือ

3.1 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม โดยการถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ

3.2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ หมายถึง การบริหารงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Results) โดยมีตัวชี้วัด (Indicators) ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งจะสามารถสะท้อนผลงานว่ามีความสอดคล้องเป็นแนวเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้ รวมทั้งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับทรัพยากรที่ใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ หมายถึง การทำงานของส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ)

3.4 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน หมายถึง การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Process simplification)

3.5 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ หมายถึง การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ (Process redesign) ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ (Program evaluation) การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็น และการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ให้เหมาะสมกับสภาวการณ์อยู่เสมอ

3.6 การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชน ผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน (Citizen survey) และความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Customer survey) ในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป

3.7 การประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ หมายถึง การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการควบคุมตนเอง (Internal control) ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

เพื่อนำผลจากการศึกษาวิจัย ไปประกอบการพิจารณาในการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป