

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ระเบียบสำนักรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กำหนดว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งรวมเรียกว่า “หลักธรรมาภิบาล” และ พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย คือ เกิดผลประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารบ้านเมืองที่ดีตามแนวของพระราชกฤษฎีกานี้ (กรมการปกครอง. 2553 : 10)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นภายในตำบล ซึ่งแต่เดิมมีสภาพเป็นสภาตำบลที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นค่อนข้างจะจำกัด ประกอบกับมีจุดอ่อน คือ การไม่มีงบประมาณและบุคลากรเป็นของตนเอง จึงมีผลให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปด้วยความล่าช้า ด้วยประสิทธิภาพไม่ทันต่อการเจริญเติบโตของชุมชนในเขต ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ เช่น เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ดังนั้นรัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายในการที่จะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในระดับพื้นฐาน คือ ตำบล เพื่อเป็นการสร้างรากฐานของระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานระดับตำบลและเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานระดับตำบลให้เกิดความคล่องตัว รวมทั้งสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้มีทรัพยากรในการบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นการมีงบประมาณหรือบุคลากรเป็นของตนเองอย่างเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง จึงได้มีการแต่งตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นทั่วประเทศ (กรมการปกครอง. 2539 : 8)

โครงสร้างองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนราชการที่รับผิดชอบ ประกอบด้วย สำนักปลัด ซึ่งมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหัวหน้าหน่วยงาน เป็นหน่วยงาน

ที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ งานบริหารงานบุคคล งานธุรการ งานนโยบายและแผนงาน งานชุมชนและสวัสดิการสังคม งานกิจการสภา งานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส่วนการคลัง ซึ่งมีหัวหน้าส่วนการคลังเป็นหัวหน้าหน่วยงาน เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านการเงินการบัญชี งานพัสดุ การจัดทำงบประมาณ ฐานะการเงิน และทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วน โยธา ซึ่งมีหัวหน้าส่วน โยธาเป็นหัวหน้าหน่วยงาน เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านงานโยธา งานระบบสาธารณูปโภคเกี่ยวกับด้าน โครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน แอ่งน้ำ ไฟฟ้าสาธารณะ งานควบคุมอาคาร และระบบประปา เป็นต้น ส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งมีหัวหน้าส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเป็นหัวหน้าหน่วยงาน เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาในขั้นพื้นฐาน การศึกษาตามอัธยาศัย การจัดการศึกษาเด็กปฐมวัย ประสานงานกับ โรงเรียน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ดำเนินโครงการอาหารเสริม (นม) อาหารกลางวัน งานกีฬา งานด้านวัฒนธรรมและประเพณี ในแต่ละส่วนราชการจะมีผู้ปฏิบัติงานที่เรียกว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่น แยกเป็นระดับผู้บริหารและระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการหรือที่เรียกว่า หัวหน้าส่วน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และที่สำคัญในการบริการงานส่วน โยธาเป็นส่วนราชการที่มีบทบาทและความสำคัญเป็นอย่างสูงขององค์การบริหารส่วนตำบล สืบเนื่องจากเป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่โดยตรงในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งในแต่ละปีองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีงานพัฒนาโครงสร้างจำนวนมากเนื่องจากเป็นปัญหาหลักที่ประชาชนในพื้นที่ต้องการจะดำเนินการเพื่อตอบสนองปัญหา และความต้องการของประชาชนมากที่สุด (กรมการปกครอง, 2539 : 8)

การบริหารงานส่วน โยธามีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสำรวจออกแบบการจัดทำข้อมูลทางด้านวิศวกรรม การจัดเก็บและทดสอบคุณภาพวัสดุ งานออกแบบและเขียนแบบ การตรวจสอบการก่อสร้าง งานการควบคุมอาคารตามระเบียบ กฎหมาย งานแผนการปฏิบัติงาน การก่อสร้างและซ่อมบำรุง การควบคุมการก่อสร้างและซ่อมบำรุง งานแผนงานด้านวิศวกรรม เครื่องจักรกล การรวบรวมประวัติติดตาม ควบคุมการปฏิบัติงานเครื่องจักรกล การควบคุมการบำรุงรักษาเครื่องจักรและยานพาหนะ งานเกี่ยวกับแผนงาน ควบคุม เก็บรักษา การเบิกจ่ายวัสดุ อุปกรณ์ อะไหล่ น้ำมันเชื้อเพลิง และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย โดยมีส่วนราชการภายในส่วน โยธา ประกอบด้วยงานควบคุมอาคารและผังเมือง มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของงานสถาปัตยกรรม งานผังเมือง งานก่อสร้าง มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานวิศวกรรม งานประสานสาธารณูปโภค มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติในหน้าที่ของงานสวนสาธารณะงานสาธารณูปโภค

งานจัดสถานที่และไฟฟ้า สาธารณะ งานศูนย์เครื่องจักรกล งานธุรการ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของกองหรือฝ่ายและงาน

ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของบุคลากรว่าส่วนโยธาในเขตอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ นั้น มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับใด เนื่องจากส่วนโยธาเป็นส่วนบริหารจัดการที่สำคัญในองค์การบริหารส่วนตำบลเพราะเป็นส่วนงานที่จะให้ประโยชน์สุขแก่ประชาชน และอำนวยความสะดวกในด้านสาธารณูปโภคของประชาชน และการวิจัยในครั้งนี้ยังสามารถนำไปประกอบการตัดสินใจในการบริหารจัดการพัฒนาองค์กรให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพที่แท้จริงได้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของบุคลากร
2. เพื่อเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของบุคลากร จำแนกตาม ระดับการศึกษา และตำแหน่ง
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของบุคลากร

สมมุติฐานการวิจัย

1. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของบุคลากรอยู่ในระดับมาก
2. บุคลากรที่มีระดับการศึกษา และตำแหน่ง ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของบุคลากร แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกำม่วน จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของบุคลากร ผู้วิจัยได้บูรณาการกรอบแนวคิดการบริหารงานส่วนโยธาตามหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลัก 6 ประการ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542) ประกอบด้วยหลัก 6 ด้าน ได้แก่

- 1.1 ด้านหลักนิติธรรม
- 1.2 ด้านหลักคุณธรรม
- 1.3 ด้านหลักความโปร่งใส
- 1.4 ด้านหลักการมีส่วนร่วม
- 1.5 ด้านหลักความรับผิดชอบ

1.6 ด้านหลักความคุ้มค่า

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการวิจัย คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกำม่วน จังหวัดกาฬสินธุ์

3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1 ประชากร (Population) ได้แก่ บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกำม่วน จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 220 คน

3.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ได้แก่ บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกำม่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง โดยการเปิดตาราง ของ เครชชี และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) (บุญชม ศรีสะอาด. 2553 : 35) ได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 140 คน

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านระยะเวลาในการวิจัย เดือนกันยายน 2556 - เดือนธันวาคม 2556

5. ขอบเขตด้านตัวแปร

5.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ สถานภาพของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ ดังนี้

5.1.1 ตำแหน่ง ผู้วิจัยได้จำแนกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

- 1) ผู้บริหาร
- 2) ผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล

5.1.2 ระดับการศึกษา ผู้วิจัยได้จำแนกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

- 1) ต่ำกว่าปริญญาตรี
- 2) ปริญญาตรี
- 3) สูงกว่าปริญญาตรี

5.2. ตัวแปรตาม ได้แก่ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของบุคลากร ประกอบด้วยหลัก 6 ด้าน ได้แก่

5.2.1 ด้านหลักนิติธรรม

5.2.2 ด้านหลักคุณธรรม

5.2.3 ด้านหลักความโปร่งใส

5.2.4 ด้านหลักการมีส่วนร่วม

5.2.5 ด้านหลักความรับผิดชอบ

5.2.6 ด้านหลักความคุ้มค่า

นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารงาน หมายถึง การบริหารงานส่วน โยธาตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข เป็นการบริหารจัดการทำให้งานสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรมตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นเป็นที่ยอมรับ ประชาชนมีส่วนร่วม ยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกา เหล่านั้น

2. **หลักคุณธรรม** หมายถึง การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม เป็นแบบอย่างแก่ประชาชน มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ อดทนขยันหมั่นเพียร มีระเบียบวินัย ปฏิบัติตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มาทำงานตรงต่อเวลา ให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาค ถูกต้องตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมความถูกต้องเป็นธรรม มีมนุษยสัมพันธ์ มีความสุภาพอ่อนโยน มีไมตรีจิตพร้อมให้บริการ

3. **หลักความโปร่งใส** หมายถึง การเปิดเผยผลการดำเนินงาน กิจกรรมต่าง ๆ ต่อสาธารณะ โดยมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวก สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เปิดเผยหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานเพื่อให้ทราบข้อมูล การปรับปรุงระบบและกลไกการปฏิบัติงานวิธีการทำงานให้มีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนติดตามตรวจสอบความถูกต้องของแผนงาน โครงการ และการใช้งบประมาณ การจัดสรรงบประมาณเป็นไปโดยเปิดเผย เป็นธรรมและชัดเจน

4. **หลักความมีส่วนร่วม** หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องที่สำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อชุมชน เจ้าหน้าที่มีอิสระในความคิด สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะผู้บริหารได้ การรับฟังและนำเสนอข้อเสนอแนะ ข้อเสนอเรียนของประชาชนมาดำเนินการอย่างรวดเร็วและเต็มความสามารถ ประชาชนเข้าร่วมวางแผนรับรู้อุปสรรคข้อขัดข้องตั้งแต่การเสนอปัญหาจนถึงการประเมินผล ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมต่างๆและการบริหารงาน

5. **หลักความรับผิดชอบ** หมายถึง การนำโครงการ กิจกรรม หรือแผนงานที่แถลงไว้มาดำเนินการให้เป็นรูปธรรมตามที่กำหนดไว้ รับผิดชอบต่อผลกระทบที่มาจากการบริหารงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันทั่วถึง เจ้าหน้าที่มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานใส่ใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้นและพร้อมที่จะแก้ไข การเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าหาญที่จะยอมรับผลจากการบริหารของตน

6. **หลักความคุ้มค่า** หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และการจัดสรรตำแหน่งบุคลากรมีความเหมาะสมและความชำนาญเฉพาะด้านในการปฏิบัติหน้าที่ การจัดสรรวัสดุอุปกรณ์อย่างเหมาะสมกับภารกิจการปฏิบัติงาน มีการพัฒนาการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้การปฏิบัติงานรวดเร็วทันสมัย

ส่วนโยธา หมายถึง ส่วนราชการในโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสำรวจออกแบบการจัดทำข้อมูลทางด้านวิศวกรรม การจัดเก็บและทดสอบคุณภาพวัสดุ งานออกแบบและเขียนแบบ การตรวจสอบการก่อสร้าง งานการควบคุมอาคารตาม

ระเบียบ กฎหมาย งานแผนการปฏิบัติงาน การก่อสร้างและซ่อมบำรุง การควบคุมการก่อสร้างและซ่อมบำรุง

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์

ความคิดเห็นของบุคลากร หมายถึง ระดับความคิดเห็นต่อการบริหารงานส่วนโยธาตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์

บุคลากร หมายถึง พนักงานส่วนตำบลที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์

ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีการศึกษาระดับ ต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรี สูงกว่าปริญญาตรี

ผู้บริหาร หมายถึง นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายก เลขานุการ ปลัด หัวหน้าส่วน ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์

ผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างทุกคนที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อสนเทศที่ได้จากการวิจัยสามารถนำไปเป็นเป็นข้อมูลในการวางแผนปรับปรุงพัฒนา และส่งเสริมการบริหารงานส่วนโยธาทามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและเกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนในท้องถิ่น