

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

วิวัฒนาการของโลกยุคโลกาภิวัตน์ทำให้สถานการณ์ด้านการเมืองเศรษฐกิจสังคม การบริหารงานภาครัฐและเอกชน มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว กว้างขวาง เพราะ ความก้าวหน้าทางด้านการสื่อสารเทคโนโลยี การถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็วสู่ ประชาชน แต่ระบบการบริหารงานทั้งภาครัฐและเอกชนเกิดความไม่สอดคล้องและทันต่อ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงทำให้สังคมโลกหันกลับมามองถึงสาเหตุปัญหาที่แท้จริงในการ บริหารของแต่ละประเทศที่มีผลกระทบต่อด้านการเมืองเศรษฐกิจและสังคมซึ่งส่งผลต่อ องค์การอื่น ๆ อย่างมากมาย การบริหารเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะเป็นเครื่องมือที่ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จและความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพหรือความ ไร้ประสิทธิภาพขององค์การ ในปัจจุบันการบริหารจัดการมีความสลับซับซ้อนกว่าในอดีต แต่ การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐยังอยู่ในช่วงปรับตัวและยังคงคุ้นเคยอยู่กับการใช้รูปแบบ การบริหารจัดการที่เป็นการบริหารจัดการแบบแยกส่วน (Fragment Administration) ผลลัพธ์ก็คือ หน่วยงานแต่ละหน่วยและบุคคลแต่ละบุคคลต่างก็มุ่งทำงานเฉพาะส่วนของตนไม่ได้มุ่งเน้น ให้มีการประสานงานและบูรณาการกับหน่วยงานหรือบุคคลอื่นๆ ทำให้การบริหาร ไม่มี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควรการบริหารจัดการแบบบูรณาการที่ดำเนินถึงเป้าหมาย และความต้องการของประชาชนการประสานงานระหว่างทุกส่วนที่เกี่ยวข้องจะช่วยนำไปสู่การ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ภายใต้อำนาจมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างมี เอกภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวมต่อไป (กฤษฎี เพิ่มทันจิตต์. 2554 : 1)

จากการที่ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 ที่ผ่านมา การกู้วิกฤติเศรษฐกิจในตอนนั้นก็คือมีการเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินจาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ซึ่งกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศหรือ IMF ได้ตกลงให้ความช่วยเหลือเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและมีการกำหนดเงื่อนไขการ ปฏิรูประบบราชการอันเป็นกลไกส่วนหนึ่งในการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance)

โดยมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการจัดบทบาทของภาครัฐให้เหมาะสมในสังคมซึ่งรวมถึงการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการสร้างระบบการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสการมีส่วนร่วมของสาธารณะชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (วิศรา รัตนสมัย, 2543 : 1)

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล หรือหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันให้ความสำคัญ เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับประเทศของตน ในอันที่จะรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกและภาวะวิกฤติได้อย่างทันเหตุการณ์ ในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1980-1990 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่าแนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลา และความจำเป็นต้องการปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น ธนาคาร โลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “Good Governance” หรือ “ธรรมาภิบาล” นักวิชาการและนักบริหารส่วนหนึ่ง นำแนวคิดธรรมาภิบาลไปขยายผลใช้กับการปรับโครงสร้างและกระบวนการทั้งในองค์กรของรัฐ และองค์กรธุรกิจ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 5)

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง (Decentralize) ลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่จำเป็นต้องทำเท่าที่จำเป็นและให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนมากขึ้นซึ่งเหตุผลการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญก็เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้นลดขั้นตอนการดำเนินการอันเนื่องจากการล่าช้าในการตัดสินใจจากส่วนกลางโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมดำเนินการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริงและเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจส่งเสริมให้การพัฒนาส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม, 2554)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหารงานพัฒนาในระดับตำบลเป็นองค์กรที่ได้รับการคาดหวังว่าจะเป็นหลักหรือเป็นแกนนำที่สำคัญในการพัฒนาที่จะแก้ไขปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองในระดับตำบลโดยยึดหลัก

ธรรมาภิบาล คือ หลักนิติธรรมหลักคุณธรรมหลักความโปร่งใสหลักความรับผิดชอบหลักประสิทธิภาพและหลักการมีส่วนร่วม(องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม. 2554)

การดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีอยู่ 4 ด้าน คือ 1) ด้านการคมนาคมขนส่ง มีการก่อสร้างทั้งถนนลูกรัง ถนนคอนกรีตและถนนลาดยาง 2) ด้านไฟฟ้าสาธารณะมีการติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะในสถานที่ที่มีความสำคัญเช่น ตลาด ถนนหลักกลางบ้าน ตามแยกต่าง ๆ 3) ด้านระบบน้ำประปา มีการก่อสร้างระบบน้ำประปาผิวดินที่สะอาดปลอดภัยต่อผู้อุปโภค และ 4) ด้านแหล่งน้ำอุปโภคบริโภคและน้ำเพื่อการเกษตร มีการจัดให้มีแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร แต่อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูมสามารถให้การบริการแก่ประชาชนได้แต่ยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูมเนื่องจากยังขาดงบประมาณและการจัดการที่ดี นับวันการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและการเพิ่มจำนวนของประชากรในเขตพื้นที่มีแนวโน้มจะขยายตัวสูงขึ้นเรื่อย ๆ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานถือเป็นเป้าหมายที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม. แผนพัฒนาปีสาม พ.ศ. 2555- 2557. งานวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม. 2554)

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการวิจัยและนำผลการวิจัยที่ได้ไปใช้ในการพัฒนางานในด้านการบริหารงานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการงานโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนจำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ ต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการงานโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชน ต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการงานโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูมอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

## สมมติฐานการวิจัย

1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในงานโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง

2. ประชาชนจำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในงานโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยนี้ได้ใช้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 10 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1 บ้านหนองโคน หมู่ที่ 2 บ้านคูคเวียน หมู่ที่ 3 บ้านท่าตูม หมู่ที่ 4 บ้านโปโล หมู่ที่ 5 บ้านหนองข่า หมู่ที่ 6 บ้านดอนเรือ หมู่ที่ 7 บ้านอ้อยช้าง หมู่ที่ 8 บ้านหนองกู่ หมู่ที่ 9 บ้านท่าตูมวารินทร์ และหมู่ที่ 10 บ้านหนองข่า

### 2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในงานโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

1. ด้านนิติธรรม
2. ด้านคุณธรรม
3. ด้านความโปร่งใส
4. ด้านการมีส่วนร่วม
5. ด้านความรับผิดชอบ
6. ด้านความคุ้มค่า

### 3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1 ประชากร ได้แก่ หัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ที่อยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 1,270 คน (จากแผนพัฒนา 3 ปี พ.ศ. 2555 – 2557 ตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม)

3.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ หัวหน้าครัวเรือนของจำนวนครัวเรือนหรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือนที่อยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 305 คน โดยใช้สูตรการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างของ ทาโรยามาเน่ (Taro Yamane. 1973 : 727)

#### 4. ขอบเขตด้านตัวแปรที่ศึกษา

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) คือ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามหมู่บ้านที่อยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด อาชีพ และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ ความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

#### 5. ขอบเขตด้านระยะเวลา

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระยะเวลาของการศึกษาระหว่าง เดือน 1 - 31 มกราคม พ.ศ. 2557

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

ความคิดเห็น หมายถึง ทัศนคติ หรือ ข้อเท็จจริง จากความรู้ และประสบการณ์จากสิ่งนั้น ๆ ที่มีต่อสิ่งนั้น ๆ ของแต่ละบุคคล ซึ่งสามารถแสดงออกมาในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือ การพูด ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน  
ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่เป็นหัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

งานโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง งานด้านการก่อสร้าง การบำรุงรักษาและซ่อมแซม ในด้านต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีทั้งหมด 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการคมนาคมขนส่ง ด้านไฟฟ้าสาธารณะ ด้านระบบประปา และด้านแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร

**หลักธรรมาภิบาล** หมายถึง หลักปฏิบัติหรือแนวทางปฏิบัติในการจัดระเบียบ เพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ใน ความถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีหลักในการปฏิบัติ 6 หลัก ดังนี้

1. **หลักนิติธรรม** หมายถึง การดำเนินงานด้าน โครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลทำตามการออกข้อบัญญัติโดยคำนึงถึงสิทธิหน้าที่ของประชาชน มีการจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่างๆที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อบังคับต่างๆที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชน
2. **หลักคุณธรรม** หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้าน โครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลทำตาม ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตไม่รับสินบน ให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักของความถูกต้องและเป็นธรรม ให้บริการประชาชนด้วยความสุภาพ เป็นมิตรและปฏิบัติงานบนพื้นฐานของศีลธรรมและจริยธรรม
3. **หลักความโปร่งใส** หมายถึง การดำเนินงานด้าน โครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลทำตาม มีการสรุปและเปิดเผยต่อสาธารณชน เปิดโอกาสให้ประชาชนติดตามตรวจสอบแผนงานและโครงการต่างๆ มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วทั้ง ร้องเรียนการจัดซื้อ-จัดจ้างได้ โดยมีศูนย์ให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบตลอดเวลาและข้อมูลข่าวสารด้าน โครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลทำตามที่เผยแพร่ต่อสาธารณะชนมีความถูกต้องตรงกับความเป็นจริง
4. **หลักการมีส่วนร่วม** หมายถึง การดำเนินงานด้าน โครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลทำตามได้ใช้กลไกประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆด้าน โครงสร้างพื้นฐานที่มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการรับฟังการประชุมของสภา อบต. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาประจำปีงบประมาณและเปิด โอกาสให้ประชาชนได้เสนอความคิดเห็นในการแก้ไข ปัญหา
5. **หลักความรับผิดชอบ** หมายถึง ผู้บริหารด้าน โครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลทำตามรับฟังและนำข้อเสนอข้อร้องเรียนของประชาชนไปดำเนินการอย่างเต็มความสามารถ มีการบันทึกเรื่องร้องเรียนและมีการรายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนนั้นให้ประชาชน หรือผู้ร้องเรียนทราบ อบต. นำโครงการกิจกรรมที่เสนอต่อประชาชนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ผู้บริหารและพนักงานผู้บริหารด้าน โครงสร้าง

พื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม เอาใจใส่ต่อปัญหาชุมชน จัดให้มีบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพเป็นธรรมทั่วถึง และเมื่อเกิดปัญหาหรือข้อผิดพลาดเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน ผู้บริหารด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูมพร้อมรับผิดชอบ

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูมดำเนินการจัดซื้อ-จัดจ้างโดยมุ่งเน้นให้เกิดความประหยัดงบประมาณและคุ้มค่าที่สุดได้ใช้งบประมาณไปอย่างคุ้มค่าและได้ประโยชน์สูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับผลงานที่ท้องถิ่น ได้รับการตรวจสอบการใช้วัสดุครุภัณฑ์เป็นประจำทุกปีจัดสรรอัตรากำลังของบุคลากรมีความเหมาะสมกับปริมาณงานและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมและชุมชน

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

จากผลการวิจัยนี้สามารถนำไปประกอบการเพื่อวางแผนการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่และผู้สนใจสามารถนำไปศึกษาต่อไป