

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 วรรคแรก ได้กำหนดว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” กำหนดให้มีการปรับปรุงระบบบริหารราชการ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารและกำกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่างๆ

ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังได้กำหนดในมาตรา 52 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่สอดคล้องกับบัญญัติในหมวด 5 และหมวด 7 และให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแลและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเป็นหน่วยการซึ่งทำหน้าที่แทนรัฐในการจัดบริการสาธารณะ การบริหารจัดการภารกิจต่างๆ ในพื้นที่รับผิดชอบแก่ประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนเป็นประการสำคัญ กระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการภารกิจในความรับผิดชอบต่อไป (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2555 : 7)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทุกแห่งในเขตอำเภอหนองพอกจังหวัดร้อยเอ็ดได้นำหลักเกณฑ์การบริหารบ้านเมืองที่ดีมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการภารกิจในความรับผิดชอบตำบล และที่ผ่านมามาการนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการปฏิบัติงานยังเกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต. ซึ่งเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น ผู้มีอำนาจและผู้อิทธิพลใช้อำนาจหน้าที่หรือการแทรกแซงทางด้านการเมือง เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน ปัญหาการควบคุมภายในที่ไม่ดี ข้าราชการไม่เคารพกฎหมายก่อให้เกิดช่องทางแสวงหาประโยชน์ส่วนตน การปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ ข้าราชการไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายละเลยการ

ปฏิบัติงาน ไม่มีการแต่งตั้งกรรมการตรวจสอบ ประเมิน ติดตามผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น ปัญหาต่างๆ เหล่านี้จึงเป็นสาเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งได้จัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(พ.ศ.2548-ปัจจุบัน) โดยมีกรอบแนวคิด โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2545 ซึ่งเป็นที่มาของกฎหมายการปฏิรูประบบราชการ โดยวางกรอบแนวทางการบริหารราชการไว้ว่า การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ผู้ศึกษาได้มองเห็นสภาพปัญหาในการบริหารงานทั้งภายในองค์กรเองที่ยังขาดความยุติธรรม คุณธรรม จริยธรรม ขาดการบริหารงานที่โปร่งใส พร้อมทั้งการบริหารงานบุคคลที่ไม่มีประสิทธิภาพส่งผลให้เกิดการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดการเรียกร้องสิทธิจากพนักงานส่วนตำบล เกิดการร้องเรียนจากประชาชนอย่างต่อเนื่อง จากเหตุข้างต้น ยังไม่เคยสำรวจความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลในฐานะผู้ปฏิบัติงาน

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจศึกษา การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด และเพื่อนำผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ไปใช้เป็นแนวทางให้กับผู้บริหาร ได้เป็นข้อมูลใน แก้ไข ปรับปรุง พัฒนา ให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารงานต่อไป

## คำถามการศึกษา

1. การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับใด
2. การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามองค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัด และแต่ละตำแหน่งงาน แตกต่างกันหรือไม่
3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด มีข้อเสนอแนะอะไรบ้าง

## วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตาม องค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัด และ ตำแหน่งงาน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด

## สมมติฐานการศึกษา

1. พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัด อบต.ต่างกัน การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ต่างกัน
2. พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีตำแหน่งงานต่างกัน มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ต่างกัน

## ขอบเขตการศึกษา

การศึกษากการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด มีขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งศึกษาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ใน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

### 2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ พนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวนทั้งสิ้น 336 คน อบต. จำนวน 8 แห่ง (ท้องถิ่นอำเภอหนองพอก. 2556 :7)

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา ได้แก่ พนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอ

หนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 183 คน ได้จากการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตรของทาโร่ ยามาเน (Yamane. 1967 : 725 ; อ้างถึงใน ไพศาล วรคำ. 2555 : 101) และใช้วิธีการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling)

### 3. ขอบเขตด้านตัวแปร

3.1 ตัวแปรอิสระ คือ อบต.ที่สังกัด และตำแหน่งงาน

3.2 ตัวแปรตาม คือ การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

### 4. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้ ศึกษาเฉพาะ อบต.ในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด

### 5. ขอบเขตด้านระยะเวลาการศึกษา

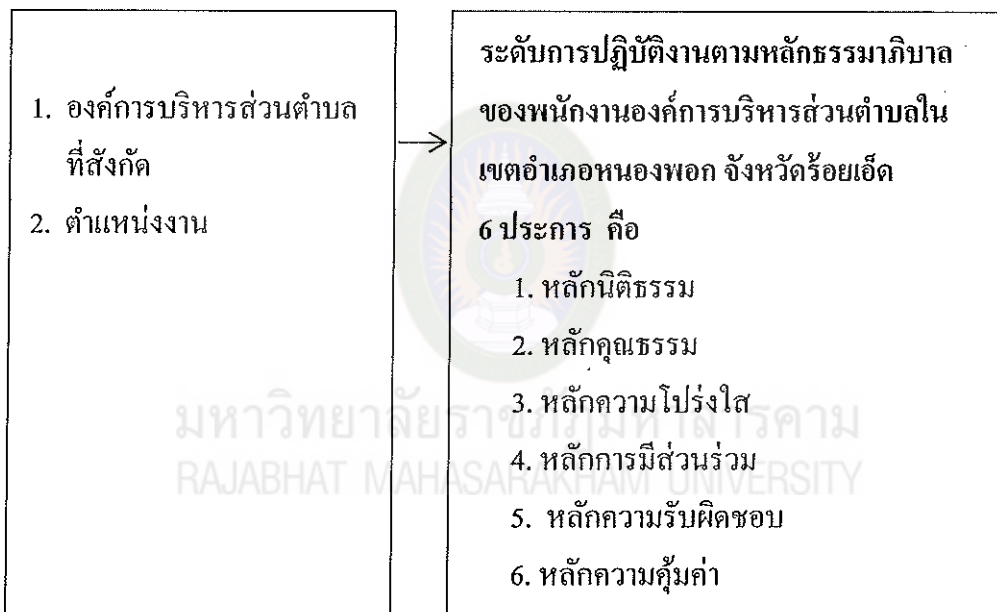
ใช้ระยะเวลาในการศึกษา กรกฎาคม – กันยายน 2557

## กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามหลัก  
 ธรรมาภิบาลของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด  
 ผู้ศึกษาจึงได้นำเอาแนวคิดเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ  
 บ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 (ราชกิจจานุเบกษา, 2546 : 1-16) โดยมีหลักการพื้นฐานของการบริหารกิจการ  
 บ้านเมืองที่ดี 6 ประการ นำมาประยุกต์ปรับใช้เป็นกรอบในการศึกษาความคิดเห็นของพนักงานส่วน  
 ตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ดังแผนภาพที่ 1

### ตัวแปรอิสระ

### ตัวแปรตาม



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

## นิยามศัพท์เฉพาะ

การปฏิบัติงาน หมายถึง การนำเอาความรู้ ทักษะ เทคนิควิธีการต่างๆ ของแต่ละอาชีพ แต่ละหน้าที่ของแต่ละคนแตกต่างกันไป โดยนำมาองค์ประกอบข้างต้นมาใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้งานบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นๆ พร้อมทั้งสามารถติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานได้

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานในองค์การเพื่อให้การทำงาน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนที่มาติดต่องานได้รับความอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 หลัก ดังนี้

1. **หลักนิติธรรม** หมายถึง พนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ได้ปฏิบัติงาน โดยยึดหลักกฎหมาย ข้อบัญญัติ ข้อบังคับต่างๆ ให้ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของประชาชนและประชาชนยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล
2. **หลักคุณธรรม** หมายถึง การปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด โดยยึดมั่นในความถูกต้องดีงามปฏิบัติให้เป็นแบบอย่างแก่สังคม และปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย
3. **หลักความโปร่งใส** หมายถึง การปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด สร้างความไว้วางใจ โดยการปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้
4. **หลักความมีส่วนร่วม** หมายถึง การปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ยึดหลักการมีส่วนร่วมและเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ
5. **หลักความรับผิดชอบ** หมายถึง การปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด มีความตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความ

รับผิดชอบต่อสังคม การเอาใจใส่ปัญหาของบ้านเมือง และมุ่งมั่นแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. **หลักความคุ้มค่า** หมายถึง การปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ยึดหลักการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้ประชาชนมีความประหยัดใช้ของอย่างมีคุณค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

**องค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัด** หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 8 แห่ง ได้แก่ อบต.ผาน้ำย้อย อบต.โคกสว่าง อบต.หนองขุ่นใหญ่ อบต.บึงงาม อบต.หนองพอก อบต.ภูเขาทอง อบต.รอบเมือง อบต.กกโพธิ์

**พนักงานส่วนตำบล** หมายถึง พนักงานที่สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามตำแหน่งงานที่ปฏิบัติงาน ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานจ้างตามภารกิจ พนักงานจ้างทั่วไปและพนักงานจ้างเหมาทั่วไป

## ประโยชน์การศึกษา

เป็นข้อมูลให้กับผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ได้นำไปใช้ในการปรับปรุงการ พัฒนา การกำหนดนโยบายต่างๆ แผนงานการปฏิบัติงานประจำปี พร้อมทั้งเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงาน