

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

จากการที่มีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นความเข้มแข็งของภาคธุรกิจ ภาคประชาชน กระแสโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การพัฒนาประเทศสู่สังคมประชาธิปไตย และความตื่นตัวของประชาชนที่ต้องการเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในเวทีการเมืองและการบริหารงานของภาครัฐ ระบบการบริหารงานของราชการจึงนับว่าเป็นกลไกที่มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการบริหารประเทศของรัฐบาล โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ประเทศไทยต้องประสบกับสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจและสังคม ภาครัฐจึงจะต้องเป็นพลังขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศให้มีประสิทธิภาพ สามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกระดับได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ แต่ที่ผ่านมากลไกของภาครัฐโดยรวมแล้วยังล้าสมัยและขาดประสิทธิภาพ ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ถ่วงรั้งให้ระบบราชการไทยไม่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของสังคมและความต้องการของประชาชนได้มากเท่าที่ควร จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิรูประบบราชการไทยอย่างจริงจังและรวดเร็ว โดยมีการพัฒนาให้ระบบราชการไทยเป็นราชการยุคใหม่ที่มีศักยภาพในการขับเคลื่อนสังคมไทยสู่เวทีการแข่งขันในสังคมโลกและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากการมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ นั้น ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างและกระบวนการทางสังคมโดยเกิดชนชั้นกลางที่มีการศึกษาและมีอิสระทางเศรษฐกิจจำนวนมากพอที่จะเป็นฐานของประชาธิปไตย เกิดการตื่นตัวในสิทธิและหน้าที่ ในขณะที่เดียวกันการพัฒนาเศรษฐกิจในระบบเปิดได้เกิดค่านิยมใหม่ ๆ ขึ้น เกิดการหมุนเวียนของข่าวสารและทำให้การบริหารประเทศต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ การประพฤติปฏิบัติตนที่ไม่ถูกต้องดีงามของผู้นำและผู้บริหารจะไม่ได้รับการยอมรับและถูกคัดค้านจากคนส่วนใหญ่ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นรากฐานสำคัญที่มั่นคงให้กับระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย (ลิขิต ธีรเวคิน. 2549 : 556 - 561)

การสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในระบบการบริหารราชการไทยมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ธรรมาภิบาล (Good Governance) ถือเป็นหลักของการบริหารสาธารณะที่ให้

ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและให้ความสำคัญกับประชาชน เพื่อมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี เพราะหลักธรรมาภิบาลจะเป็นปัจจัยเสริมให้การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะเปิด ประชาชนมีเสรีภาพ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน อย่างกว้างขวาง เกิดกระบวนการรวมตัวกันของประชาชน ประชาสังคม และสร้างค่านิยม ใหม่ ๆ ที่จะนำไปสู่การวางรากฐานสังคมไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน สร้างความเป็นธรรม สร้าง ความสันติสุขในสังคม สร้างภูมิคุ้มกันให้สังคมไทยมีความแข็งแรงยิ่งขึ้น ธรรมาภิบาลมี บทบาทความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงโดยตรงกับความเป็นประชาธิปไตย เป็นหลักการที่นำมาใช้ในการ บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย เพราะช่วยสร้างสรรค์ส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพ และประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น พนักงานทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ผล ประสิทธิภาพขององค์กรขยายตัวอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้แล้วยัง ทำให้บุคคลภายนอกที่ เกี่ยวข้องมีความศรัทธา เชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนามั่งคั่ง องค์กรที่ โปร่งใสย่อมได้รับความไว้วางใจ ในการร่วมทำธุรกิจ รัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ย่อมสร้าง ความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลที่ดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และ ความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ซึ่งการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลนั้นเป็นการ เชื่อมโยงองค์ประกอบของสังคม 3 ส่วนเข้าด้วยกัน คือ ประชาสังคม (Civil society) ภาคธุรกิจ เอกชน (Private sector) และภาครัฐ (State or public sector) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมให้กับทุกภาคในสังคม รัฐเกิดความเข้มแข็ง มั่นคง มีเสถียรภาพและประชาชนมี ความเป็นอยู่อย่างสงบสุข เป็นการสร้าง การมีส่วนร่วมและเป็นการระดมความคิดจาก ส่วนประกอบที่สำคัญของสังคม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542 : 39 - 45)

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัด ร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2479 ใน พ.ศ. 2556 ได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นแบบ นายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล จากอดีตจนถึงปัจจุบัน เทศบาลได้มีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การบริหารจัดการบ้านเมือง เทคโนโลยี ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ โดย การบริหารงานของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ได้ยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ ของการบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นยุทธศาสตร์ ของพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาใช้ในการกำหนด นโยบายการพัฒนาของเทศบาลเมือง ร้อยเอ็ด ตามพันธกิจและจุดมุ่งหมายในการให้บริการสาธารณะ และการพัฒนาท้องถิ่น

ให้นำอยู่ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (แผนพัฒนาสามปี เทศบาลเมือง ร้อยเอ็ด พ.ศ.2557-2559)

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของพนักงานต่อการบริหารงานตามหลัก  
ธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานต่อการบริหารงานตามหลัก  
ธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับ  
การศึกษา รายได้ ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และหน่วยงานที่สังกัด
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมา  
ใช้ในเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

### สมมุติฐานการวิจัย

1. ระดับความคิดเห็นของพนักงานต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล  
ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับปานกลาง
2. พนักงานที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และ  
หน่วยงานที่สังกัด แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ  
เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

### ขอบเขตการวิจัย

#### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงาน  
เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการ คือ  
1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลัก  
ความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า (บรรศักดิ์ อูวรรณ โณ. 2542 : 41 – 43)

## 2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ พนักงานที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ที่ปฏิบัติงานใน พ.ศ. 2557 จำนวน 363 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 มีนาคม 2557) ใน 7 หน่วยงาน คือ สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองวิชาการ สำนักการศึกษา และกองสวัสดิการสังคม

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ พนักงานที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ที่ปฏิบัติงานอยู่ใน พ.ศ. 2557 จำนวน 191 คน ได้มาโดยการคำนวณจากสูตรของ Taro Yamane (Yamane. 1973 : 727)

## 3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ในการวิจัยครั้งนี้ทำการศึกษาข้อมูลและเก็บข้อมูล ตั้งแต่เดือนกันยายน – ธันวาคม พ.ศ.2557

## 4. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) คือ คุณลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม แบ่งเป็นเพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ ระยะเวลาในการปฏิบัติงานและหน่วยงานที่สังกัด

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ ความคิดเห็นของพนักงานต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 6 ประการ คือ

4.2.1 หลักนิติธรรม

4.2.2 หลักคุณธรรม

4.2.3 หลักความโปร่งใส

4.2.4 หลักการมีส่วนร่วม

4.2.5 หลักความรับผิดชอบ

4.2.6 หลักความคุ้มค่า

## นิยามศัพท์เฉพาะ

**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หมายถึง เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

**พนักงาน** หมายถึง พนักงานเทศบาลสามัญ ลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างตามภารกิจ และพนักงานจ้างทั่วไป ที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ใน พ.ศ. 2557 มีจำนวน 363 คน

**เพศ** หมายถึง เพศของพนักงานที่ตอบแบบสอบถาม

**อายุ** หมายถึง อายุของพนักงานที่นับถึงวันที่ตอบแบบสอบถาม

**ระดับการศึกษา** หมายถึง วุฒิการศึกษาสูงสุดที่พนักงานได้รับในปัจจุบัน

**รายได้** หมายถึง เงินเดือนที่พนักงานได้รับในแต่ละเดือน

**ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน** หมายถึง ระยะเวลาที่พนักงานของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ได้เริ่มรับราชการ หรือทำงานในเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จนถึง พ.ศ. 2557

**หน่วยงานที่สังกัด** หมายถึง สำนัก กอง ฝ่าย งานต่าง ๆ ในสำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จำนวน 7 หน่วยงาน คือ สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองวิชาการ สำนักงานการศึกษา กองสวัสดิการสังคม

**ความคิดเห็นของพนักงาน** หมายถึง ทศนคติ หรือความรู้สึกนึกคิดของพนักงานในสังกัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ได้แก่ สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองวิชาการ กองการศึกษา กองสวัสดิการสังคม ที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาล มาปรับใช้ในเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

**การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล** หมายถึง กระบวนการทำงานของพนักงานทุกระดับของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ที่ปฏิบัติงานราชการตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของเทศบาล ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญ 6 ประการ คือ

**1. หลักนิติธรรม** หมายถึง การตรากฎหมายข้อบังคับให้เป็นธรรม โดยการออกระเบียบและข้อบังคับของท้องถิ่น เพื่อบังคับใช้ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดการพัฒนาบุคลากรของเทศบาลตำบลสำโรงเหนือ ให้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับ การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจ ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับ โดยไม่เลือกปฏิบัติ และการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ระเบียบและข้อบังคับของท้องถิ่น

**2. หลักคุณธรรม** หมายถึง พนักงานยึดมั่น ในความถูกต้องเป็นธรรม ทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี ประพฤติตนให้อยู่ในกรอบที่ถูกต้อง ส่งเสริมให้พนักงานมีจิตสำนึกของความเป็นผู้แทนประชาชน มีความเสมอภาค ปฏิบัติงานด้วยความขยันขันแข็ง ตรงต่อเวลา ซื่อสัตย์ สุจริต มีเหตุผล มีน้ำใจ และเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

**3. หลักความโปร่งใส** หมายถึง การทำงานที่สามารถเปิดเผย ตรวจสอบได้ และมีข้อมูลโปร่งใส โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และผลการดำเนินงานของท้องถิ่นต่อสาธารณชน เช่น ข้อบังคับงบประมาณ แผนงาน โครงการ การจัดซื้อจัดจ้าง ผลการดำเนินงาน ระเบียบขั้นตอนการให้บริการ มติที่ประชุมสภาที่สำคัญ และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไป ในการดำเนินงาน ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

**4. หลักความมีส่วนร่วม** หมายถึง การให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชน ได้รับรู้ ร่วมเสนอแนะ และร่วมตัดสินใจ เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยการแต่งตั้งตัวแทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการ มีการจัดเวทีประชาคม เพื่อแสดงผลงาน เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและซักถาม เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภาท้องถิ่น ส่งเสริมการรวมกลุ่มและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชน

**5. หลักความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้** หมายถึงการตระหนักในสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อสังคม ดำเนินการตาม โครงการหรือกิจกรรม ที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ครอบคลุมภารกิจที่ต้องทำตามกฎหมายกำหนดอย่างทั่วถึง มีการกระตุ้นให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าร่วมประชุมทุกครั้ง เอาใจใส่ต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยจัดระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์และมีกระบวนการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน

**6. หลักความคุ้มค่า** หมายถึง การบริหารทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยจัดลำดับตามความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วน ของโครงการ ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมุ่งเน้นให้เกิดการประหยัดงบประมาณ การจัดกิจกรรมณรงค์คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ พนักงาน และประชาชนในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ให้มีความประหยัด ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า มีการแต่งตั้งสมาชิกสภา ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและการจัดทำทะเบียนการใช้ประโยชน์ครุภัณฑ์ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดอำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อเป็นแนวทางให้กับส่วนราชการอื่น ๆ ที่สนใจจะนำไปพิจารณาประยุกต์ใช้ได้ต่อไป
2. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ในการนำหลักธรรมาภิบาล มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของเทศบาล เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการปรับปรุงในการบริหารงาน ของเทศบาลให้ดีขึ้นได้
3. เพื่อรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้กับทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ใช้ประกอบการพิจารณาหาแนวทางให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานที่ดี ให้เป็นที่พึงพอใจของทั้งข้าราชการและประชาชนในเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY