

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

นับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้นมา บทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบความคิดเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนและความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และการมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุครัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้ จึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยมีเพียงจะมีบทบาทหน้าที่ในการบริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังคงขยายบทบาทหน้าที่ออกไป รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นด้วย

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

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตอบสนองนโยบายต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่

ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ต้องใช้วิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็นและประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ และเนื่องจากจากมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้น หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ หลักธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นหลักปฏิบัติที่ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดถือในการบริหารราชการและการบริหารกิจการของท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของราชการและท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยแท้จริง (วิจิตรภรณ์ ไชยโคตร. 2550 : 2)

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบกับปัญหาภาวะวิกฤตเศรษฐกิจเงินที่ร้ายแรงและยุ่งยากมากกว่าที่ผ่านมา จนรัฐบาลไทยภายใต้การนำของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ตัดสินใจกู้วิกฤตเศรษฐกิจ ด้วยการเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Money Fund) ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ได้ตกลงให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูเศรษฐกิจและมีการกำหนดเงื่อนไขการปฏิรูประบบราชการ อันเป็นกลไกส่วนหนึ่งในการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการจัดบทบาทของภาครัฐให้เหมาะสมในสังคม ซึ่งรวมถึงการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างระบบการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของสาธารณชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (วิศรา รัตนสมัย. 2543 : 1)

จากสภาพการณ์ของประเทศไทยที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อโดยตรงและโดยอ้อมต่อวิถีการดำรงชีพของประชาชนอย่างกว้างขวาง และการปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นรากฐานของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเน้นคุณค่าของประชาชนในการควบคุมกิจการท้องถิ่นหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ เป็นที่ยอมรับว่า การจัด

การปกครองท้องถิ่นเป็นวิธีที่ดีที่สุดวิธีหนึ่งในการพัฒนาสังคมของประเทศเป็นส่วนรวม ประเทศไทยได้ใช้หลักการกระจายอำนาจเป็นหลักการปกครองประการหนึ่งของไทย ซึ่งแสดงออกเป็นรูปธรรมในรูปของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (น้ำทิพย์ สิงห์คำก้อง. 2545 : 1)

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้การบริหารบ้านเมืองเป็นหลัก สำหรับประเทศไทย เทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการบริการประชาชนให้เกิดประโยชน์สุขในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม (สิริวิภา ศรีปลั่ง. 2548 : 4) โดยใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เทศบาลมีการปรับเปลี่ยนองค์กร ปัจจุบันรูปแบบขององค์กรเทศบาล แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยมีเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนประเภทเทศบาล คือ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น (วิจิต โภธาราม. 2547 : 1)

เทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้นำหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักบริหารงานเช่นกัน แต่เนื่องจากที่ผ่านมายังไม่ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กรให้ตอบสนองต่อหลักธรรมาภิบาล และจากผลการตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดกาฬสินธุ์ เทศบาลตำบลห้วยโพธิ์มีผลการตรวจรับรองมาตรฐานที่ระดับผ่าน มีคะแนน 80.83 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้น การที่เทศบาลตำบลห้วยโพธิ์จะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ต้องบริหารงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยยึดหลักธรรมาภิบาล โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้การบริหารงานนั้นเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจในเรื่องดังกล่าว จึงได้ทำการศึกษาถึงการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ ทั้งนี้เพื่อนำผล

การศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานของเทศบาล ให้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีอายุ อาชีพ ระดับการศึกษา และหมู่บ้าน (ที่อยู่) แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นแบบสอบถามปลายปิดและแบบสอบถามปลายเปิด

### สมมติฐานการวิจัย

1. การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับปานกลาง
2. คณะกรรมการหมู่บ้านที่มีอายุ อาชีพ ระดับการศึกษา และหมู่บ้าน (ที่อยู่) แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกัน

### ขอบเขตการวิจัย

1. ด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดองค์ประกอบธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยองค์ประกอบ 6 ประการ คือ

- 1.1 หลักนิติธรรม
- 1.2 หลักคุณธรรม
- 1.3 หลักความโปร่งใส
- 1.4 หลักการมีส่วนร่วม

1.5 หลักความรับผิดชอบ

1.6 หลักความคุ้มค่า

2. ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 442 คน

3. กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ใช้การกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางสำเร็จรูปของเคร์จซ์และมอร์แกน จากประชากรที่เป็นคณะกรรมการหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ จำนวน 442 คน ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างจำนวน 205 คน

4. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ สถานภาพของคณะกรรมการหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา และหมู่บ้าน (ที่อยู่)

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ หลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ประกอบด้วย

4.2.1 หลักนิติธรรม

4.2.2 หลักคุณธรรม

4.2.3 หลักความโปร่งใส

4.2.4 หลักการมีส่วนร่วม

4.2.5 หลักความรับผิดชอบ

4.2.6 หลักความคุ้มค่า

5. ระยะเวลาในการวิจัย ระยะเวลาในการวิจัยครั้งนี้ ระหว่างเดือนกรกฎาคม 2554 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2554

6. สถานที่ในการวิจัย เขตเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. เทศบาล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในการวิจัยครั้งนี้หมายถึง เทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

2. คณะกรรมการหมู่บ้าน หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งมีบทบาทหน้าที่เป็นศูนย์กลางของชุมชนในการประสานงาน เสนอความคิดเห็น ปัญหา ตลอดจนบริหารงานภายในชุมชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหมู่บ้าน ในการวิจัยครั้งนี้หมายถึง คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

3. หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการดำเนินงานหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยอาศัยกลไกในการบริหารที่ยึดหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

4. การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ หมายถึง การปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์โดยยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นศูนย์กลาง ดังนี้

4.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การตราเทศบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และเทศบัญญัติ ด้วยความยุติธรรม เสมอภาค และเป็นธรรม ได้แก่ การตราเทศบัญญัติคำนึงถึงความยุติธรรม เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อเทศบัญญัติ การบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือเทศบัญญัติโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีความเป็นธรรม การเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือเทศบัญญัติทางระบบเสียงไร้สายอย่างสม่ำเสมอ

4.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง คิงาม ของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน และการธรรงค์ การส่งเสริมคุณธรรมแก่ประชาชนในท้องถิ่น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้บริการอย่างเสมอภาค มีคุณธรรม มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีความกระตือรือร้น เต็มใจให้บริการ และเทศบาลมีการจัดกิจกรรมธรรงค์ปลูกฝังเรื่องคุณธรรมแก่ประชาชน

4.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง กลไกการทำงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบได้ ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนสามารถเข้ามาดูได้อย่างสะดวก การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางระบบเสียงไร้สายอย่างสม่ำเสมอ การจัดให้มีกล่องหรือตู้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนหรือผู้ขอรับบริการ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

การจัดซื้อและจัดจ้าง การเปิดเผยเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และการจัดทำแผนผัง/  
ขั้นตอน/ระยะเวลาแล้วเสร็จ และกำหนดผู้รับผิดชอบ ปิดประกาศให้ทราบ

4.4 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การดำเนินงานที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม รับรู้ และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้แก่ การแต่งตั้งประชาชนหรือคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นคณะกรรมการจัดซื้อและจัดจ้าง เป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล เป็นคณะกรรมการประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาล การนำข้อร้องทุกข์ ร้องเรียนของประชาชนมาจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล และการจัดทำประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

4.5 หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึก ในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา และเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากกระทำของตนเอง ได้แก่ การตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลอย่างครบถ้วน การมีระบบการรับข้อร้องทุกข์ ร้องเรียนจากประชาชน การดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างรวดเร็ว คณะผู้บริหารท้องถิ่นมีการติดตามผล การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างต่อเนื่อง และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อประสานงานกับหมู่บ้าน

4.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การดำเนินงานที่มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม และตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ได้แก่ ขั้นตอนการให้บริการไม่ซับซ้อน จำนวนบุคลากรในการปฏิบัติงานเหมาะสมกับปริมาณงาน การใช้จ่ายงบประมาณโดยคำนึงถึงความคุ้มค่า การวางแผนพัฒนาเทศบาล สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน และการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาล

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อนำผลจากการศึกษาวิจัย ไปประกอบการพิจารณาในการดำเนินงานตามหลัก  
ธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้มี  
ประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป