

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบอบการปกครองโดยรัฐธรรมนูญของประเทศไทย เป้าหมายเพื่อสถาปนาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเป็นหลักในการปกครองประเทศ เมื่อคณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้สำเร็จแล้ว ก็มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกแม้จะเป็นกฎหมายที่ใช้ชั่วคราวก็ตาม และหลังจากนั้นประเทศไทย ก็ปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักมาโดยตลอดแม้จะมีการยุบเลิกรัฐธรรมนูญบ้างก็เป็นการชั่วคราว ในที่สุดก็ต้องมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาทดแทนเสมอไป คงกล่าวได้ว่าการปกครองของไทยนั้นพยายามที่จะยึดหลักการปกครองโดยกฎหมาย คือ ให้มีบทบัญญัติ กฎเกณฑ์ กติกาที่แน่นอนเป็นแนวทางในการปกครองประเทศ และการปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบัน ฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน^๑ นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นยังเป็นการแบ่งเบาภาระในการจัดทำบริการของส่วนกลาง ช่วยสร้างสำนึกในหมู่ประชาชนให้รักท้องถิ่น และร่วมมือกันในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า^๒ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช ๒๕๓๗ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐ ถือเป็นกระจายอำนาจจากส่วนกลาง เพื่อให้ประชาชนได้มีการปกครองตามความต้องการของท้องถิ่น^๓ ซึ่งการตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงศักยภาพการบริหารประเทศ เพราะการกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่นเปรียบเสมือนการกระจายอำนาจสู่ประชาชน และองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นองค์การระดับรากหญ้าซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง^๔

^๑ สนิท สุยะใหญ่, *ประวัติรูปแบบความเป็นมาของเทศบาล*, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๔๙), หน้า ๑๓.

^๒ ธนรัชต์ คล้ายมณี, “รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการเมืองพัทยา”, *วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๙), หน้า ๔-๕.

^๓ สุพจน์ เจริญข้า, “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า อำเภอลำดวนบุรี จังหวัดกำแพงเพชร”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔), หน้า ๓.

^๔ จตุพร ผ่องสุข, “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่างอำเภอนองพอกจังหวัดร้อยเอ็ด”, *วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๕๐), หน้า ๒.

การบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่นของตำบลก้อ ได้เริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งในขณะนั้นยังเป็นสภาตำบลก้อ โดยการแต่งตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกจากหมู่บ้านๆ ละ ๑ คน เข้ามาบริหารจัดการในรูปแบบของสภาตำบล และประสบปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการมากมาย ต่อมาได้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลก้อ เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๓ โดยผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง เริ่มมีการบริหารจัดการดีขึ้นและได้ยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลก้อ เป็นเทศบาลตำบลก้อ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๗ พื้นที่ตำบลก้อ ในภาพรวมต้องการพัฒนาอีกหลายด้าน จึงมีโครงการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนจำนวนมากในแต่ละปี และอาจเกิดความผิดพลาดในการบริหารโครงการได้ และอาจไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลอีกด้วย

ดังนั้น ข้าพเจ้าในฐานะผู้วิจัย และเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลก้อ จึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอฉะเชิงเทรา เพื่อก่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ในการพัฒนา และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน จะทำให้สังคม มีความยุติธรรม มีความโปร่งใส และสร้างการมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นหลักที่ให้อำนาจอยู่ร่วมกันอย่าง สงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและรวมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นการ เสริมสร้างความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไข เยียวยา ภาวะวิกฤต ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต คือหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า เพื่อให้สอดคล้องกับธรรมาภิบาล^๕

การบริหารจัดการที่ดีจำเป็นต้องมีหลักยึดเหนี่ยว “จากหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ให้ผู้บริหารและประชาคมท้องถิ่น” ควรมีหลักธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจของผู้อื่น ผูกไมตรี เอื้อเฟื้อ เกื้อกูล หรือเป็นหลักการสงเคราะห์ซึ่งกันและกัน เหตุผลเพราะเทศบาลตำบลก้อนั้นมีมาตรฐานในการบริหารจัดการทรัพยากรในเขตเทศบาลอันนำมาซึ่งความสุขของประชาชนในเขตเทศบาล การมีคุณธรรมและจริยธรรมของฝ่ายบริหาร รวมทั้งการแก้ไขปัญหาความยากจนให้ประชาชนมีรายได้ โดยให้ทุกชุมชนรวมกลุ่มกันทำสินค้าตามที่ตนเองถนัดในแต่ละท้องถิ่น แล้วจัดการมีสิ่งแวดล้อมให้น่าอยู่โดยไม่ทำลายแต่สร้างสรรค์ ในการดำรงชีพที่ดี มีคุณภาพ และเศรษฐกิจมีความรุ่งเรือง ประโยชน์ที่ได้รับ คือ ประชาชนมีงานทำและมีรายได้ที่เกิดจากการนำวัสดุในหมู่บ้านที่มีอยู่มากของแต่ละหมู่บ้านมาเพิ่มมูลค่า ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตเทศบาลก้อดีขึ้น เมื่อมีงานมีเงินประชาชนก็มีความสุข ยังรวมถึงการรณรงค์ให้ประชาชนร่วมกันเชิดชูและสืบสารพระพุทธศาสนา ทำให้ประชาชนเลื่อมใสศรัทธา และปฏิบัติตามหลักศีลธรรมอันดีงาม ทำให้มีคุณธรรม จริยธรรม การนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน เมื่อผู้วิจัยได้ทำการวิจัยเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยก็จะดำเนินการทำเอกสารเผยแพร่ผลการวิจัยไปยังเทศบาลตำบลก้อ และ เทศบาลอื่นๆที่มีความสนใจต่อไป^๖

^๕ บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลิ้ม, “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : ครุสภาลาดพร้าว, ๒๕๔๔), หน้า ๔๗.

^๖ เทศบาลตำบลก้อ, ยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนา ๓ ปี, (ลำพูน : ๒๕๕๕), หน้า ๑๙.

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน

๑.๒.๒ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน

๑.๒.๔ เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารงาน ตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑ ระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน เป็นอย่างไร

๑.๓.๒ ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน จำแนกตามปัจจัยบุคคล แตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

๑.๓.๓ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน เป็นอย่างไร

๑.๓.๔ แนวทางการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมาของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน ควรเป็นอย่างไร

๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยมุ่งศึกษาขอบเขตของเนื้อหาครอบคลุมแนวคิดการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน โดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการของระเบียบบริหารราชการที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบด้วยหลักธรรมาภิบาล ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า^๗

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านตัวแปร

ประกอบด้วย ตัวแปรต้น และตัวแปรตาม ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

๑. ตัวแปรต้น (Independent Variables) ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้

^๗ ธีระพล อรุณะภัสกร (บรรณาธิการ), ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๘ - ๑๐.

๒. ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ความคิดเห็นของประชาชนการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน ซึ่งประกอบด้วยหลักธรรมาภิบาล ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่มีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป และอยู่ในเขตเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน จำนวน ๒,๔๕๑ คน

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ พื้นที่ตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นเขตรับผิดชอบของเทศบาลตำบลก้อ จำนวน ๔ หมู่บ้าน

๑.๔.๕ ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาวิจัยเริ่มตั้งแต่ สิงหาคม ๒๕๕๘ – กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

๑.๕ สมมติฐานการวิจัย

สมมติฐานที่ ๑ ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๒ ประชาชนที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๓ ประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๔ ประชาชนที่มีอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๕ ประชาชนที่มีรายได้ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน แตกต่างกัน

๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

๑.๖.๑ ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกที่เกิดจากความรู้สึกภายในต่างๆ ซึ่งเป็นการรู้สึกภายในนั้นอาจเป็นเพียงเจตคติหรือความเชื่อหรือความนิยม หรือถ้าจะกล่าวในลักษณะของพฤติกรรมในแง่ของจิตวิทยาก็กล่าวได้ว่าเจตคติ ความเชื่อ ที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน

๑.๖.๒ การบริหารงาน หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของเทศบาลตำบลก้อ เพื่อให้ได้คุณสมบัติที่พึงประสงค์ขององค์การบริหารลุ่มงหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยทรัพยากรหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของพนักงานเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน

๑.๖.๓ หลักธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือหลักในการบริหารงานของผู้บริหารและพนักงานที่ ส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานแก่บุคลากรและประชาชนประกอบไปด้วย

๑.๖.๔ หลักนิติธรรม หมายถึง การบริหารงานตามกฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ ด้วยความถูกต้อง ความดีงาม มีการกระจายอำนาจการพัฒนาบุคลากรอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีกระบวนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ผนวกให้บุคลากรยึดถือหลักความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่สังคม

๑.๖.๕ หลักคุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรยึดมั่นความถูกต้องดีงาม สร้างคุณภาพชีวิตของคนในสังคมให้ดีขึ้นทำให้สังคมมีเสถียรภาพทุกคนสามารถอยู่ด้วยกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

๑.๖.๖ หลักความโปร่งใส หมายถึง กระบวนการทำงานและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีการเปิดเผยตรงไปตรงมา สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ บุคลากรและประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารได้อย่างทั่วถึง มีกระบวนการให้บุคลากรสามารถตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

๑.๖.๗ หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารงานที่เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วม รับรู้ การวางแผนการปฏิบัติงาน การประเมินผลงานและเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาเพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและมีพลังในการทำงานร่วมกัน

๑.๖.๘ หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรและผู้บริหาร ใส่ใจต่อปัญหาอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม ผลของการปฏิบัติหน้าที่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ และสร้างความพึงพอใจต่อทุกฝ่าย

๑.๖.๙ หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในการดำเนินงานอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมการปฏิบัติงานต่างๆ ต้องมีความรวดเร็ว มีคุณภาพ ผนวกให้บุคลากรปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของงาน

๑.๖.๑๐ เทศบาล หมายถึง เทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน

๑.๖.๑๑ ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่อยู่ในเขตรับผิดชอบของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน

๑.๗ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๗.๑ ทราบระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน

๑.๗.๒ ทราบผลการเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

๑.๗.๓ ทราบถึงปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน

๑.๗.๔ ทราบแนวทางในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน

๑.๗.๕ ผลการวิจัยจะนำไปใช้เพื่อการพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน