

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สังคมไทยเกิดความตื่นตัวในการสร้างธรรมาภิบาลและการรณรงค์ต่อต้านการทุจริต นอกราชการบังหลวงในวงกว้าง อันเป็นผลมาจากทรัพยากรที่จำกัดและกระแสตื่นตัวในระดับสากล และภายในประเทศ ซึ่งการปกครองด้วยหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมาภิบาล นั้นเป็นเรื่องของการพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติ โดยส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของ ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล ตัดสินใจตรวจสอบ สดการทุจริตคอร์รัปชันลงเพื่อให้เกิดความ โปร่งใส โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดจนการยึดหลัก กฎหมายในการปฏิบัติงานซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการบริหารงาน และในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้อง สร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนในบทบาทหน้าที่การมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดจิตสำนึกในการ มีส่วนร่วมเสียสละเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า. 2545 : 5)

ในประเทศไทยหลักธรรมาภิบาลได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักที่ เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตยและได้มีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง ตัวอย่างที่เป็น รูปธรรม คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 ได้บัญญัติมาตราต่างๆ ที่สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล ถ้าหากมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังจะทำ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยประชาชนและ องค์กรที่เกี่ยวข้อง และระบบบริหารของรัฐบาลมีความยุติธรรมและเป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและ ต่างประเทศ อีกทั้งนำไปสู่การทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542 : 6)

ปัจจุบันแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลได้มีบทบาทอย่างมากต่อหน่วยงานภายในประเทศ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น กระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งคณะทำงานส่งเสริมการบริหาร สถาบันอุดมศึกษาด้วยหลักธรรมาภิบาลในขณะที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเองก็ให้เห็น ความสำคัญของการสร้างให้เกิดระบบการบริหาร การจัดการ และการกำกับดูแลกิจการที่ดีในบริษัท จดทะเบียนและองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตลาดทุนของประเทศ และได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อ พัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ในส่วนของภาครัฐนั้น ในระยะหลายปีที่ผ่านมารัฐบาลได้ พยายามปรับตัวเข้าสู่ระบบธรรมาภิบาลอย่างเห็นได้ชัด เช่น การก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การปรับลดขนาดของหน่วยราชการ การปรับปรุงการบริหารให้มี

คุณภาพ มีการบริการที่ประทับใจไม่เพียงองค์กรเอกชน การรวมหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชน การพัฒนาและคัดเลือกบุคลากรในองค์กร ให้มีคุณภาพและผลงาน เป็นต้น สำหรับหลักการเรื่อง ธรรมชาติบาลก็ได้มีการกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ดังนี้ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งกำหนดแผน โครงการเพื่อปรับปรุงในความรับผิดชอบต่อสังคมให้สอดคล้องกับหลักธรรมชาติบาล และในปัจจุบัน ไม่ว่าหน่วยงานของภาครัฐ และภาคเอกชน ต่างให้ความสำคัญกับหลักธรรมชาติบาล โดยนำหลัก ธรรมชาติบาลมาใช้ในองค์กร ในส่วนขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. 2544 : 39)

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการปกครองในระดับพื้นฐาน ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง และเป็นการใช้อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรในระดับ ท้องถิ่นและการดูแลแก้ไข ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระบบการปกครอง ที่เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจของการปกครองของรัฐ ถ้ารัฐบาลกลาง มอบอำนาจให้ท้องถิ่นในการปกครองตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถจัดบริการ สาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าการจัดบริการ โดยส่วนกลาง ซึ่งการ กระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐบาลมอบอำนาจการปกครอง บางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง (พยนต์ เข็มสำอาง. 2542 : 10)

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 มาตรา 50 ประกอบกับ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จะเห็นว่าหน่วยงานทั้ง ภาครัฐและภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรของราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ของเทศบาล โดยเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาล และ คณะกรรมการชุมชน ในแต่ละชุมชน ถือว่าเป็นตัวจักรสำคัญของการพัฒนาการเมืองการปกครอง ท้องถิ่น หากสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาล และคณะกรรมการชุมชน มีความรู้ความเข้าใจ ในโครงสร้างหน้าที่บทบาทของเทศบาลเป็นอย่างดี จะส่งผลให้นโยบายการกระจายอำนาจของ รัฐบาลบรรลุเป้าหมายประสพผลสำเร็จทำให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นและความผาสุกแก่ประชาชน ในทางตรงกันข้าม ถ้าสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาล และคณะกรรมการชุมชน ขาดความรู้ ความเข้าใจดังกล่าว ก็จะเป็นอุปสรรค อย่างยิ่งต่อการพัฒนาท้องถิ่นในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการ

พัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยรวมไปถึงการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น (จักรภัทร ชารีดำ. 2550 : 3)

โดยบทบาทหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องทำการในเขตเทศบาลครอบคลุมหลายด้าน การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล และคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผล การปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การทำงานตามบทบาทหน้าที่ของเทศบาล จึงมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลต้องให้บริการประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียนราษฎร การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก (เทศบาลเมืองนางรอง. 2550 : 10)

เทศบาลเมืองนางรองมีคณะกรรมการชุมชนซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละชุมชน เป็นผู้ใกล้ชิดกับประชาชนและจะเป็นตัวจักรสำคัญที่จะทราบถึงความต้องการของประชาชน และทราบถึงปัญหาของประชาชนอย่างดีว่า ประชาชนเกิดปัญหาด้านใดบ้างและมีความต้องการในด้านใดบ้าง ประชาชนสามารถเสนอความต้องการ โดยผ่านกรรมการชุมชนเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชน ได้อย่างถูกต้องตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งกรรมการชุมชนสามารถเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละชุมชนได้เป็นอย่างดี แต่การบริหารงานงานของเทศบาลที่ผ่านมาจะมีข้อสงสัยจากบุคคลบางคน บางกลุ่มว่า การบริหารงานในด้านต่าง ๆ งบประมาณที่ใช้ไปประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือไม่ มีความคุ้มค่าเพียงใด ดังนั้นถ้าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยยึดหลักนิติธรรม คุณธรรม มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ บริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม กับเทศบาล โดยการกำกับดูแลและสนับสนุนการบริหารงาน เทศบาลจะเจริญก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจผลประโยชน์สูงสุดก็จะตกแก่ประชาชน ดังนั้นการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลจึงนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง (เทศบาลเมืองนางรอง. 2550 : 13)

ฉะนั้น ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นคณะผู้บริหารท้องถิ่น มีความสนใจที่จะศึกษาถึงความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการดำเนินงานของเทศบาลเมืองนางรอง เพื่อนำไปสู่การเป็นราชการยุคใหม่ซึ่งมีลักษณะของธรรมาภิบาล จะเป็นรากฐานสังคมประชาธิปไตยในอนาคต เพราะการสร้างสังคมประชาธิปไตยต้องเริ่มต้นที่ชุมชนและ

ประชาชนในชุมชน ผลจากการศึกษาครั้งนี้จะเป็นข้อมูลให้หน่วยงานของเทศบาลนำไปใช้ในการวางแผนพัฒนาเทศบาลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

### **ความมุ่งหมายของการวิจัย**

เพื่อศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์

### **ความสำคัญของการวิจัย**

1. ทำให้ทราบความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์
2. เป็นสารสนเทศในการนำไปพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพในส่วนของ การดำเนินงาน และเป็นแนวทางปฏิบัติงานสำหรับผู้บริหาร เจ้าหน้าที่และพนักงานของเทศบาลเมืองนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ และเทศบาลอื่นๆทั่วประเทศ

### **ขอบเขตของการวิจัย**

1. ขอบเขตเนื้อหา
 

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ ใน 6 ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า
2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
  - 2.1 ประชากร ได้แก่ คณะกรรมการชุมชน ในเขตเทศบาลเมืองนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 20 ชุมชนๆละ 15 คน จำนวนทั้งสิ้น 300 คน
  - 2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชากร
3. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์

## นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน ต่อการนำหลัก  
 ธรรมาภิบาลมาใช้ในการดำเนินงานของเทศบาลเมืองนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อให้เข้าใจ  
 ความหมายของศัพท์ต่างๆที่นำมาใช้ในงานวิจัยครั้งนี้ จึงให้คำนิยามศัพท์เฉพาะ ดังนี้

1. **ความคิดเห็น** หมายถึง การแสดงออก การปฏิบัติโดยการพูด การเขียน หรือการแสดง  
 อากัปกิริยาของบุคคลในเรื่องต่างๆตามความรู้และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ไม่ว่าจะ เป็นไป  
 ทางบวกหรือทางลบซึ่ง ไม่อาจจะบอกได้ว่าสิ่งนั้นถูกต้องหรือไม่

2. **การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล** หมายถึง การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐซึ่งมี  
 ความหมายรวมถึงระบบ โครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ ความสัมพันธ์ระหว่าง  
 เศรษฐกิจบ้านเมืองและสังคมของประเทศ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบ  
 การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อให้เกิดการพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่าง  
 สันติสุข โดยยึดหลักพื้นฐาน 6 หลักได้แก่

2.1 **หลักนิติธรรม** หมายถึง การปฏิบัติตามข้อบัญญัติ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรและ  
 ชำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตาม โดยถือว่าเป็น  
 หลักการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคลโดยคำนึงถึงสิทธิ  
 เสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก รวมถึงการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับแก่ประชาชน

2.2 **หลักคุณธรรม** หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามและธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่  
 ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน  
 พัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบ  
 อาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

2.3 **หลักการมีส่วนร่วม** หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และ  
 เสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การ  
 ได้สวนสาธารณะ การประชาสัมพันธ์ การจัดทำแผนพัฒนา การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง การ  
 เข้าร่วมฟังการประชุมสภาและการแสดงประชามติหรืออื่นๆ

2.4 **หลักความโปร่งใส** หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ  
 โดยการปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูล  
 ข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้  
 สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบข้อมูลความถูกต้องชัดเจนได้ เพื่อให้คนมีความ  
 ซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

2.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในหน้าที่ รับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาลดจนการเคารพ ในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่ยอมรับผลจากการกระทำของตน

2.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีเพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ ยิ่งขึ้นตรวจสอบความเหมาะสมของโครงการและและพัฒนาระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ

3. ชุมชน หมายถึง ชุมชนในเขตเทศบาลเมืองนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 20 ชุมชน

4. คณะกรรมการชุมชน หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ประชาชนในชุมชนคัดเลือกให้เป็น กรรมการฝ่ายต่างๆ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนประสานงานระหว่างเทศบาลกับชุมชน จำนวนชุมชนละ 15 คน

5. เขตชุมชน หมายถึง เขตชุมชนแบ่งตามเขตเลือกตั้งภายในเขตเทศบาลเมืองนางรอง แบ่งเป็น 3 เขต คือ เขต 1 เขต 2 และ เขต 3

6. เทศบาลเมือง หมายถึง เทศบาลเมืองนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์