

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน จวบจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นการใช้หลักการกระจายอำนาจที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่ง ให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยที่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน กิจกรรมที่ทำได้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการพัฒนา มีอิสระในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาหรือการสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น ออกข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ มาบังคับในเขตการปกครองของตนได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีสองรูปแบบใหญ่ ๆ คือ 1) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วประเทศทุกจังหวัด มีสามประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ 2) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการบริหารจัดการไม่เหมือนกับรูปแบบทั่วไป จะมีขึ้นเป็นกรณี ๆ ไป ส่วนใหญ่จะเป็นเขตเมืองใหญ่ เช่น เมืองหลวงหรือเมืองท่องเที่ยว ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบทั่วไปมาใช้ในการปกครอง ปัจจุบันมีกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาที่เป็นประเภทนี้

ปัจจุบันรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในหมวด 9 ได้บัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่น กล่าวถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นรวมถึงได้ปฏิรูปหลักการใหม่ ๆ เพิ่มเติมในหลายหมวดและหลายมาตรา ประการที่สำคัญ คือความเป็นอิสระในการบริหารกิจการของท้องถิ่นให้หลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างกว้างขวางโดยกำหนดให้เป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้สืบทอดเจตนารมณ์ในสาระสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โกวิท พวงงาม, 2552, หน้า 115)

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตลอดมา เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละช่วงเวลา ซึ่งปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างเต็มที่ตามวัตถุประสงค์ในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะวัตถุประสงค์หลักในการปกครองท้องถิ่น คือการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง โดยมีตัวแทนของประชาชนในรูปของกรรมการชุมชน

ที่ทำหน้าแทนประชาชนในการบริหารเทศบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า “หลักธรรมาภิบาล” หรืออาจเรียกได้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักธรรมรัฐ ซึ่งเรารู้จักกันในนาม “Good Governance” ซึ่งหมายถึง การปกครองที่เป็นธรรมนั้นไม่ใช่แนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษย์เป็นพัน ๆ ปี ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหา ข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี และพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน (พระปิยะวัฒน์ ปิยสีโล, 2554, หน้า 2)

เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นอีกหนึ่งองค์กรที่ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน เพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุข และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมาโดยตลอด เพราะหลักธรรมาภิบาลคือหลักการบริหารที่องค์การต่าง ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศให้การยอมรับ ว่าเป็นหลักการบริหารเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี และพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน ซึ่งที่ผ่านมาคณะผู้บริหารและพนักงานเทศบาลต่างมีความเชื่อมั่นว่าเทศบาลมีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล แต่ในทางวิชาการยังไม่เคยมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนอย่างเป็นทางการ เพื่อเป็นแหล่งอ้างอิง หรือเพื่อนำข้อมูลไปใช้ในการตัดสินใจทางการบริหาร ประกอบกับเทศบาลตำบลท่าข้ามเป็นสถานที่ปฏิบัติงานของผู้วิจัย โดยเห็นว่าข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนโดยเฉพาะในกลุ่มของผู้นำครัวเรือนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องทำการเก็บรวบรวมข้อมูลทางสถิติ เพราะข้อมูลมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการการวิเคราะห์ และตัดสินใจทางการบริหาร ทั้งนี้สามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการวางแผนดำเนินงาน การจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อการแก้ไขปัญหา และพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด อีกทั้งการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล จะช่วยสร้างการยอมรับ สร้างความเชื่อมั่นจากสังคม และสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กร ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องความคิดเห็นของผู้นำครัวเรือนที่มีต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลท่าข้ามตามหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ที่จะทำหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้กับคนในท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เกิดการยอมรับจากสังคมในการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลัก
ธรรมาภิบาล

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นของผู้นำครัวเรือนที่มีต่อการบริหารงานตามหลัก
ธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้นำครัวเรือนที่มีต่อการบริหารงานตามหลัก
ธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลท่าข้าม กับปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ
และรายได้ต่อเดือน

ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความคิดเห็นของผู้นำครัวเรือนที่มีต่อการบริหารงาน
ตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งมีขอบเขต
การวิจัยดังนี้

1. ขอบเขตของประชากร
ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือ ผู้นำครัวเรือนในเขตเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอ
บางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา
2. ขอบเขตของเนื้อหา
ทำการศึกษาในประเด็นความคิดเห็นของผู้นำครัวเรือนที่มีต่อการบริหารงานตามหลัก
ธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งมีองค์ประกอบของ
หลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ได้แก่ 1) ด้านหลักนิติธรรม 2) ด้านหลักคุณธรรม 3) ด้านหลัก
ความโปร่งใส 4) ด้านหลักการมีส่วนร่วม 5) ด้านหลักความรับผิดชอบ 6) ด้านหลักความคุ้มค่า
3. ขอบเขตของระยะเวลา
ในการวิจัยครั้งนี้ทำการวิจัยและเก็บข้อมูลในช่วงเดือนมกราคม ถึง เดือนเมษายน 2556

สมมติฐานการวิจัย

1. ผู้นำครัวเรือนที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล
ของเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา แตกต่างกัน
2. ผู้นำครัวเรือนที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล
ของเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา แตกต่างกัน

3. ผู้นำครัวเรือนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลัก
 ธรรมเนียมของเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา แตกต่างกัน

4. ผู้นำครัวเรือนที่มีอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมเนียม
 ของเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา แตกต่างกัน

5. ผู้นำครัวเรือนที่มีรายได้ต่อเดือนต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลัก
 ธรรมเนียมของเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา แตกต่างกัน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของผู้นำครัวเรือนที่มีต่อการบริหารงานตามหลัก
 ธรรมเนียมของเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา

2. ผลการวิจัยสามารถนำเสนอเป็นข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจทางการบริหาร
 พร้อมข้อเสนอแนะในการวางแผน หรือสร้างระบบการบริหารโดยใช้หลักธรรมเนียม ให้แก่
 เทศบาลตำบลท่าข้าม ในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการบริหารงานตามหลักธรรมเนียมให้ดียิ่งขึ้น

กรอบแนวคิดการวิจัย

สรุปจากการทบทวนวรรณกรรม ทำให้ได้กรอบแนวคิดในการวิจัย คือ ความคิดเห็นของ
 ผู้นำครัวเรือนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมเนียมของเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภ
 บางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยยึดแนวคิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ
 บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดองค์ประกอบของธรรมเนียมไว้
 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม
 หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มากำหนดเป็นตัวแปรที่ศึกษา แล้วนำไปประยุกต์สร้าง
 เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

นิยามศัพท์เฉพาะ

ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกที่เกิดจากความรู้สึกภายในต่าง ๆ ซึ่งความรู้สึกภายในนั้นอาจเป็นเพียงเจตคติหรือความเชื่อหรือความนิยม หรือถ้าจะว่าในลักษณะของพฤติกรรมในแง่ของจิตวิทยาก็กล่าวได้ว่าเป็น เจตคติ ความเชื่อ

การบริหารงาน หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา เพื่อให้ได้คุณสมบัติที่พึงประสงค์ขององค์การบริหารลุ่มน้ำหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยทรัพยากรหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของพนักงานเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักในการบริหารงานของผู้บริหารและพนักงานที่ส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานแก่ประชาชนในด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า

ด้านหลักนิติธรรม หมายถึง การบริหารงานตามกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ด้วยความถูกต้อง ความดีงาม มีการกระจายอำนาจการพัฒนาบุคลากรอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีกระบวนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ธรรมรงค์ให้บุคลากรยึดถือหลักความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่สังคม

ด้านหลักคุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรยึดมั่นความถูกต้องดีงาม สร้างคุณภาพชีวิตของคนในสังคมให้ดีขึ้น ทำให้สังคมมีเสถียรภาพ ทุกคนสามารถอยู่ด้วยกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

ด้านหลักความโปร่งใส หมายถึง กระบวนการทำงานและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีการเปิดเผยตรงไปตรงมา สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารได้อย่างทั่วถึง สามารถตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

ด้านหลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารงานที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ การวางแผนการปฏิบัติงาน การประเมินผลงานและเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหา เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและมีพลังในการทำงานร่วมกัน

ด้านหลักความรับผิดชอบ หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรและผู้บริหารใส่ใจต่อปัญหาอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม ผลของการปฏิบัติหน้าที่ที่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ และสร้างความพึงพอใจต่อทุกฝ่าย

ด้านหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในการดำเนินงานอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม การปฏิบัติงานต่าง ๆ ต้องมีความรวดเร็ว มีคุณภาพ คุ้มค่า ให้บุคลากรปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของงาน

เทศบาล หมายถึง เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา

ครัวเรือน หมายถึง บุคคลคนเดียว หรือหลายคน ซึ่งมีรายชื่ออาศัยอยู่ในบ้านหรือสถานที่เดียวกัน ตามข้อมูลสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลท่าข้าม ทั้งนี้ไม่คำนึงถึงว่าบุคคลเหล่านั้นจะมีความสัมพันธ์กันที่ญาติพี่น้องหรือไม่ก็ตาม

ผู้นำครัวเรือน หมายถึง สมาชิกในครัวเรือนส่วนบุคคล ซึ่งได้รับการยกย่องให้เป็นผู้นำครัวเรือน และโดยทั่วไปเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบสูงสุดในการปกครองหรือเป็นผู้อุปถัมภ์ในเชิงเศรษฐกิจและสวัสดิภาพของสมาชิกในครัวเรือน