

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้วางหลักประกันในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวางในทุก ๆ ด้าน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง มีการวางแนวทางและหลักการในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้นำแนวความคิดหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิรูปการเมืองโดยวางรากฐานแนวคิดนี้ไว้ในหลายประเด็น เช่น หลักนิติธรรมเป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยเป็นธรรมการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ หลักความมีส่วนร่วม เป็นการให้โอกาสประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม ซึ่งทั้งหมดนี้จะเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศชาติ

หลักธรรมาภิบาลได้เข้ามาเผยแพร่สู่สังคมไทยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๙-๒๕๔๐ ซึ่งเป็นช่วงของการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากความบกพร่อง และการหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติและระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงการทุจริตและการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากการขาดการบริหารจัดการที่ดี หรือที่เรียกว่า “ธรรมาภิบาล (Bad Governance)” นั้นเอง จากวิกฤตการณ์ในครั้งนั้นทำให้ไทยต้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นจำนวนเงินถึง ๑๗.๒ พันล้านบาทเพื่อนำมาฟื้นฟูและพัฒนาประเทศ ประกอบกับสถานการณ์ในขณะนั้นได้เกิดกระแสการตื่นตัวในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดีจากองค์กรทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงทำให้องค์กรที่ให้เงินกู้และเงินช่วยเหลือ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาให้ประเทศที่กู้เงินใช้ควบคู่ไปกับการช่วยเหลือสนับสนุน เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นแนวทางในการปฏิบัติ และนำเงินไปใช้อย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งสถานการณ์ที่ได้กล่าวไปนี้ส่งผลให้การขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) นั้น ประเทศไทยต้องนำหลัก

ธรรมาภิบาล (Good Governance) ขององค์การสหประชาชาติ (United Nations) มาใช้ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและการบริหารงานภาครัฐ โดยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ คือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความสำนึกรับผิดชอบ และหลักประสิทธิภาพประสิทธิผล^๑

“หลักธรรมาภิบาล” ซึ่งรู้จักกันในนาม “Good Governance” หมายถึงการปกครองที่เป็นธรรม นั้นไม่ใช่แนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษยชาติเป็นพัน ๆ ปี ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน^๒

อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี นับว่าเป็นอำเภอที่มีขนาดใหญ่ซึ่งมีบุคลากรรวมทั้งหมด ๔๔๒ คน เป็นหน่วยงานของรัฐหน่วยงานหนึ่งที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘^๓ (๔) และ (๕) ตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้ออกกระเบียบว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม และส่วนหน่วยราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติ เนื่องจากอำเภอบางกรวยเป็นหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการแก่ประชาชนและบุคคลโดยทั่วไปที่มาติดต่อราชการ ดังนั้นอำเภอบางกรวยจะต้องปฏิบัติราชการให้เกิดความพอใจแก่ประชาชนโดยทั่วไป คือ ต้องบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพ เป็นธรรม โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้โดยนำหลักการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการกระบวนการทำงานขององค์กร อีกทั้งยังมีการกระตุ้นเจ้าหน้าที่ให้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งประกอบด้วยหลัก ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า อีกทั้งยังเน้นให้เจ้าหน้าที่คำนึงถึงการบริการที่มีต่อประชาชนเพื่อให้เกิดความพึงพอใจมากที่สุด

^๑ถวิลวดี บุรีกุล, การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี, เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการยกระดับการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น People's Audit. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานพัฒนาระบบราชการ, ๒๕๔๗), หน้า ๒.

^๒สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คู่มืออธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, (กรุงเทพมหานคร : สิริบุตรการพิมพ์, ๒๕๔๖), หน้า ๕.

^๓Constitution2550.pdf,

<http://www.ombudsman.go.th/10/documents/law/Constitution2550.pdf>, (เข้าถึงเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓).

ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาหลักการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ ส่วนภูมิภาค กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ในส่วนของการประยุกต์ใช้หลัก ธรรมาภิบาลในการบริหารงาน ผลจากการใช้หลักธรรมาภิบาล และข้อเสนอแนะในการ บริหารงานของอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี เพื่อนำผลการวิจัยมาใช้เป็นแนวทางในการ บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสำหรับผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนำไปวางแผนกำหนด นโยบายการบริหารในด้านต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกับธรรมาภิบาล และเป็นตัวอย่างแก่ องค์การอื่นต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี

๑.๒.๒ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรต่อการบริหารราชการส่วน ภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี จำแนกตามปัจจัย ส่วนบุคคล

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวทางในการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี

๑.๓ ขอบเขตการวิจัย

๑.๓.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลัก ธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี โดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบด้วยหลักธรรมาภิบาล ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

๑.๓.๒ ขอบเขตด้านตัวแปร

๑. ตัวแปรต้น คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพ ระดับ การศึกษา รายได้ ตำแหน่งหน้าที่ และประสบการณ์ทำงาน

๒. ตัวแปรตาม คือ ความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ใน ๖ ด้าน คือ

๒.๑ หลักนิติธรรม

๒.๒ หลักคุณธรรม

๒.๓ หลักความโปร่งใส

๒.๔ หลักการมีส่วนร่วม

๒.๕ หลักความรับผิดชอบ

๒.๖ หลักความคุ้มค่า

๑.๓.๓ ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่ บุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในอำเภอ บางกรวย จังหวัดนนทบุรี ทั้งหมดจำนวน ๔๔๒ คน

๑.๓.๔ ระยะเวลาในการดำเนินการ

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ ถึง เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ รวม ๑๐ เดือน

๑.๔ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๔.๑ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอ บางกรวย จังหวัดนนทบุรีเป็นอย่างไร

๑.๔.๒ บุคลากรมีความคิดเห็นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรีแตกต่างกันตามปัจจัยส่วนบุคคลหรือไม่อย่างไร

๑.๔.๓ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวทางในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ว่ามีอะไรบ้าง

๑.๕ สมมติฐานการวิจัย

สมมติฐานที่ ๑ บุคลากรที่มีเพศต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรีแตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๒ บุคลากรที่มีอายุต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรีแตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๓ บุคลากรที่มีสถานภาพต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรีแตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๔ บุคลากรที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรีแตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๕ บุคลากรที่มีรายได้ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรีแตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๖ บุคลากรที่มีตำแหน่งหน้าที่ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรีแตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๗ บุคลากรที่มีประสบการณ์ทำงานต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรีแตกต่างกัน

๑.๖ คำจำกัดความของศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานของอำเภอบางกรวยเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยทรัพยากรหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหาร

ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรม โดยบริหารงานภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ได้แก่ จังหวัด อำเภอ

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักในการบริหารงานของผู้บริหารที่ส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานแก่บุคลากร ประกอบด้วย หลักการบริหารงานด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

หลักนิติธรรม หมายถึง การบริหารงานตามกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ด้วยความถูกต้อง ความดีงาม มีการกระจายอำนาจการพัฒนาบุคลากรอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีกระบวนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ธรรมรงค์ให้บุคลากรยึดถือหลักความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่สังคม

หลักคุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรยึดมั่นความถูกต้องดีงาม สร้างคุณภาพชีวิตของคนในสังคมให้ดีขึ้น ทำให้สังคมมีเสถียรภาพ ทุกคนสามารถอยู่ด้วยกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

หลักความโปร่งใส หมายถึง กระบวนการทำงานและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีการเปิดเผยตรงไปตรงมา สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ บุคลากรและประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารได้อย่างทั่วถึง มีกระบวนการให้บุคลากรสามารถตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารงานที่เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมรับรู้ การวางแผนการปฏิบัติงาน การประเมินผลงานและเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหา เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและมีพลังในการทำงานร่วมกัน

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรและผู้บริหารใส่ใจต่อปัญหาอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม ผลของการปฏิบัติหน้าที่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้และสร้างความพึงพอใจต่อทุกฝ่าย

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในการดำเนินงานอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม การปฏิบัติงานต่าง ๆ ต้องมีความรวดเร็ว มีคุณภาพ วรรณคดีให้บุคลากรปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของงาน

อำเภอ หมายถึง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี

บุคลากร หมายถึง ผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานราชการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ของอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี

๑.๗ ประโยชน์ที่ได้รับ

๑.๗.๑ ทำให้ทราบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี

๑.๗.๒ ทำให้ทราบความคิดเห็นของบุคลากรต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

๑.๗.๓ ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวทางในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี

๑.๗.๔ ผลการวิจัยที่ได้ ผู้บริหาร หรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น