

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) ถือว่าเป็นหัวใจและเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นองค์การที่กระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนอย่างแท้จริงและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง การบริหารการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานท้องถิ่นของตนตามวิถีทางประชาธิปไตย ให้เป็นไปในทิศทางที่ตนปรารถนาอันเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังเป็นการยอมรับในคุณค่าศักดิ์ศรีและความสำคัญของประชาชนในท้องถิ่นให้รู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องมีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารที่ตนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้ง การควบคุมการตรวจสอบและการถอดถอน เป็นต้น ให้เกิดความรับผิดชอบ เกิดความหวงแหนและปกป้องผลประโยชน์อันมีต่อท้องถิ่นที่ตนอาศัย และเป็นกลไกในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมร่วมกันในประชาชนของท้องถิ่น อันจะนำมาซึ่งความเลื่อมใสศรัทธาในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ให้ความสำคัญกับการบริหารส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๒๘๑ ภายใต้อำนาจมาตรา ๑ รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองแห่งตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ มาตรา ๒๘๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจโดยทั่วไปในการดูแลและให้บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนร่วมด้วย^๑

^๑สถาบันพระปกเกล้า, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและพระราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๒), หน้า ๒๓๗-๒๓๘.

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น มีการจัดสรรผลประโยชน์และให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนในพื้นที่ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความตอบสนองของประชาชนยอมรับฟังความคิดเห็นของกันและกันทำให้เกิดความร่วมมือทางกิจกรรมต่างๆ ของคนในชุมชน มีการส่งเสริมคมนาคมในหมู่บ้านเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การบริหารงานประสบความสำเร็จ เสริมสร้างความมั่นคงของการพัฒนาท้องถิ่น จูงใจให้คนมาร่วมกันทำกิจกรรมหรือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น ยังนำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต เป็นหลักในการแก้ไขปัญหการพัฒนาท้องถิ่นโดยมติของส่วนรวมและเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในท้องถิ่น โดยเฉพาะนักการเมืองท้องถิ่นมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชน พันัส หัสนาคินทร์ ได้กล่าวว่า กระบวนการที่ผู้บริหารใช้อำนาจตลอดจนทรัพยากรต่างๆ เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ ที่มีอยู่หรือคาดว่าจะมีการดำเนินงานของสถาบันหรือหน่วยงานนั้นๆ ให้ดำเนินไปสู่จุดหมายที่ต้องการ^๒

ในอดีตที่ผ่านมา การจัดทำแผนการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลมักประสบปัญหาการจัดบริการไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานอยู่บ่อยครั้งเพื่อการจัดการสาธารณะที่ตรงต่อความต้องการของประชาชน^๓ ซึ่งหลักธรรมในทางพระพุทธศาสนาถือว่าได้สนับสนุนในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะสอนให้คนมีความเสมอภาคและเสรีภาพ ไม่ได้บังคับให้เชื่อ สอนให้คนใช้เหตุผล สอนให้สังคมเกิดความสามัคคีกันและรวมกลุ่ม สอนให้คนประพฤติดีมีศีลธรรมหลักสาราณียธรรม เป็นธรรมที่ส่งเสริมความพร้อมเพียงความสมัครสมานสามัคคีของหมู่คณะเป็นธรรมที่สร้างความปรารถนาดีและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทางกาย วาจาและใจ คือ ทำดี พูดดี และคิดดีต่อกัน มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กันและกัน มีความประพฤติเหมือนกันคนอื่น ๆ ไม่ทำให้หมู่คณะเสียหาย เพราะความประพฤติชั่วของตน ยอมรับฟังความคิดเห็นของกันและกันทำให้เกิดความร่วมมือต่างๆของคนในชุมชนจึงต้องการนำหลักสาราณียธรรมมาใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อช่วยให้การทำงานหรือการบริหารงานประสบความสำเร็จ เสริมสร้างความมั่นคงของการพัฒนาท้องถิ่นนำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต เป็นหลักในการแก้ไขปัญหการพัฒนาท้องถิ่น

^๒ พันัส หัสนาคินทร์, *ประสบการณ์ในการบริหารบุคลากร*, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๑๐.

^๓ วีระศักดิ์ เกื้อเทพ, *นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๘), หน้า ๑๕๘.

ดังนั้น จึงเป็นที่น่าศึกษาว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีการบริหารงานตามหลักสาราณิยธรรมอยู่ในระดับใด และมีความแตกต่างกันหรือไม่ และควรมีการศึกษาต่อไปว่า องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีรูปแบบการบริหารงานตามหลักสาราณิยธรรมอย่างไร โดยทำการสอบถามจากประชาชนในพื้นที่อันจะเป็นเสียงสะท้อนให้เห็นถึงระดับการบริหารงานดังกล่าวได้เป็นอย่างดี จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงทำการวิจัยเรื่องการบริหารงานตามหลักสาราณิยธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งผลที่ได้จากการวิจัยจะเป็นข้อมูลสำหรับนำไปพัฒนาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด และหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องต่อไป

๑. ๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาการบริหารงานตามหลักสาราณิยธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

๑.๒.๒ เพื่อเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักสาราณิยธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของประชาชน โดยจำแนกปัจจัยส่วนบุคคล

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารงานตามหลักสาราณิยธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑ ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักสาราณิยธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ดอยู่ในระดับใด

๑.๓.๒ ประชาชนที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักสาราณิยธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด มีความแตกต่างกันหรือไม่

๑.๓.๓ แนวทางการบริหารงานตามหลักสาราณิยธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นอย่างไร

๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

๑.๔.๑ ขอบเขตทางด้านเนื้อหา

ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักสราณิธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ดใน ๖ ด้าน ได้แก่ ๑) ด้านเมตตากายกรรม ๒) ด้านเมตตาวจีกรรม ๓) ด้านเมตตามโนกรรม ๔) ด้านสาธารณโกถิ ๕) ด้านสืลสามัญญดา ๖) ด้านทิกุฐิสามัญญดา

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านตัวแปร

๑.๔.๒.๑ ตัวแปรต้น (Independent Variables) ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคลประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับศึกษา อาชีพและรายได้ต่อเดือน

๑.๔.๒.๒ ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ การบริหารงานตามหลักสราณิธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมืองจังหวัดร้อยเอ็ด ๖ ด้าน ได้แก่ ๑) ด้านเมตตากายกรรม ๒) ด้านเมตตาวจีกรรม ๓) ด้านเมตตามโนกรรม ๔) ด้านสาธารณโกถิ ๕) ด้านสืลสามัญญดา ๖) ด้านทิกุฐิสามัญญดา

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือประชาชนในเขตตำบลขอนแก่น มี ๑๔ หมู่บ้าน จำนวนประชาชน ๓,๒๔๐ คน^๔ โดยใช้ตารางกลุ่มตัวอย่างของเครซีและมอร์แกน คือ ๓๖๗ คน

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านพื้นที่

สถานที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

๑.๔.๕ ขอบเขตด้านเวลา

ทำการศึกษาระหว่าง เดือน ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึง เดือน มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๖

๑.๕ สมมติฐานการวิจัย

๑.๕.๑ ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักสราณิธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมืองจังหวัดร้อยเอ็ดแตกต่างกัน

๑.๕.๒ ประชาชนที่มีอายุต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักสราณิธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมืองจังหวัดร้อยเอ็ดแตกต่างกัน

^๔สำนักงานทะเบียนตำบลขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๕๕.

๑.๕.๓ ประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลัก
 สาราณียธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมืองจังหวัดร้อยเอ็ดแตกต่างกัน

๑.๕.๔ ประชาชนที่มีอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักสาราณีย
 ธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมืองจังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

๑.๕.๕ ประชาชนที่มีรายได้ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักสาราณีย
 ธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมืองจังหวัดร้อยเอ็ดแตกต่างกัน

๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

การบริหาร(Administration) หมายถึง กระบวนการในการในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ
 ให้บรรลุเป้าหมายหรือบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการใช้ศาสตร์และศิลป์ในการนำ
 ทรัพยากรทางการบริหารต่างๆ อันได้แก่ คน เงิน วัสดุ สิ่งของ และวิธีการจัดการ ผ่านกระบวนการ
 ทางการบริหาร คือ การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุม เพื่อให้เกิดประโยชน์
 สูงสุด

หลักสาราณียธรรม หมายถึง หลักธรรมในทางพระพุทธศาสนา การช่วยเหลือซึ่งกัน
 และกันด้วยความเต็มใจ แสดงกิริยาอาการสุภาพ เคารพนับถือ ช่วยบอกแจ้งสิ่งที่เป็นประโยชน์ สั
 สอน แนะนำตักเตือนด้วยความหวังดี กล่าววาจาสุภาพ แสดงความเคารพนับถือกัน ทั้งต่อหน้าและ
 ถ้อยหลัง ซึ่งเป็นแนวทางที่ดีควรนำมาปฏิบัติ เพื่อทำให้เกิดผลที่ดีแก่ชุมชน มี ๖ ประการ
 ประกอบด้วย เมตตาภาวกรรม, เมตตาวัจกรรม,เมตตาโมกกรรม,สาธารณ โภคี,สิดสามัญญดา, ทิฏฐิ
 สามัญญดา^๕

การบริหารงานตามหลักสาราณียธรรม หมายถึง กระบวนการบริหารจึงเป็นเรื่องที่
 สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กรอย่างมีระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับการทำงาน
 ให้งานดำเนินการไปอย่างราบรื่นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ด้วยความร่วมมือของกลุ่มบุคคล
 ในองค์กร การนำหลักสาราณียธรรมหลักธรรมในทางพระพุทธศาสนาใช้ในการบริหารงานช่วย
 ให้งานเสริมสร้างความสามัคคีมีน้ำใจเดียวกันให้เกิดขึ้น อันจะนำมาซึ่งความสุขความสามัคคีของ
 คนในท้องถิ่น การบริหารงานเป็นไปด้วยความประสบความสำเร็จ และเพื่อให้การบริหารงานนั้น
 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไปประกอบด้วย ดังนี้

^๕ ทิ.ปา.(ไทย) ๑๑/๓๑๓/๓๒๑.

เมตตาการุณยธรรม หมายถึง ให้ความช่วยเหลือประชาชนด้วยความเต็มใจ มุ่งทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ให้บริการด้วยความยิ้มแย้มแจ่มใส ไม่เบียดเบียน ไม่กดขี่ประชาชน ไม่หลงระเหิรในอำนาจ ช่วยบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน

เมตตาวิจิตรธรรม หมายถึง กล่าววาจาปรารภนาถกับผู้ใช้บริการมีการประชาสัมพันธ์กิจกรรมต่างๆ ให้ประชาชนรับทราบมีการแนะนำชี้แจงรายละเอียดให้ทราบถี่ถ้วนด้วยวาจาที่สุภาพ อ่อนหวานบริหารงานตามคำสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนใช้สัมมาวาจาสุภาพอ่อนหวาน คือวาจาที่เป็นจริงไพเราะ ถูกกาลเทศะ สร้างสรรค์ประโยชน์แก่ชุมชน

เมตตาเมตตาธรรม หมายถึง มีการให้บริการแก่ประชาชนในชุมชนอย่างสม่ำเสมอด้วยใจที่บริสุทธิ์มีความเสียสละ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนตนเอาใจใส่ความสุขทุกข์ของประชาชนในชุมชนโดยไม่เลือกปฏิบัติตามลำดับก่อนหลังให้เกียรติประชาชนที่มาติดต่อและต้อนรับด้วยไมตรีมิตรยิ้มแย้มแจ่มใสมีการส่งเสริมศีลธรรมแก่เยาวชนให้ห่างไกลยาเสพติดเป็นคนดีของสังคม

สาธารณโภคี หมายถึง ช่วยเหลือประชาชนอย่างทั่วถึงมีการจัดสรรงบประมาณตามความต้องการของประชาชนด้วยความเป็นธรรมจัดสรรประโยชน์ต่างๆ ที่ชุมชนสมควรจะได้ ให้เสมอภาคแบ่งปันสิ่งของเครื่องใช้ให้แก่ผู้ขาดแคลนด้วยความยุติธรรมดูแลและป้องกัน ช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ ให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

ศีลสามัญญตา หมายถึง การบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต มีวินัยในตนเอง รักษากฎระเบียบที่ตั้งไว้มีคุณธรรมและศีลธรรมตั้งอยู่ในความถูกต้องไม่ประพฤติดิจจริตประเพณีที่ดีงามมีความประพฤติดี ทางกาย วาจา และใจไม่ถืออภิสิทธิ์ใดๆ ที่กระทำให้ประชาชนเดือดร้อนไม่เลือกปฏิบัติให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันโดยปราศจากอคติ

ทัญญูสามัญญตา หมายถึง รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการปฏิบัติงานมีการจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเขตตำบลรู้จักยอมรับฟังความคิดเห็นและแสดงความจริงใจไม่เอารัดเอาเปรียบประชาชนมีการจัดกิจกรรมต่างๆ ร่วมกับประชาชนเพื่อสร้างทัศนคติที่ดีต่อกันรับฟังปัญหาความเดือดร้อนที่ประชาชนเสนอได้รับการตอบรับไปสู่การพัฒนาและแก้ไขปัญหาปรับปรุงตามสภาพจริง

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น เป็นการบริหารด้วยความความโปร่งใสดูแลเอาใจใส่พนักงานในองค์กร ส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้ในชุมชน ได้ออกพบปะกับประชาชนในชุมชนและร่วมประชุมกับคณะกรรมการ

หมู่บ้านเพื่อรับทราบปัญหา ข้อเสนอแนะ และนำปัญหาที่เสนอนำมาแก้ไขให้ตรงกับความต้องการของประชาชน โดยยึดหลักพื้นฐานของกฎระเบียบ และหลักธรรมาภิบาลในการบริหาร

ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ ๑๘ ปีขึ้นไปยังหมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และบุคลากร ที่อาศัยในเขตตำบลขอนแก่นอำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

๑.๗ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๗.๑ ได้ทราบความคิดเห็นของประชาชนที่มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

๑.๗.๒ ได้ทำให้ทราบถึงผลของการเปรียบเทียบความเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

๑.๗.๓ ได้ทำให้ทราบถึงแนวทางในการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

๑.๗.๔ ผลที่ได้จากการวิจัยจะเป็นข้อมูลสำหรับนำไปพัฒนาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด และหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง