

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑.ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แรงผลักดันจากกระแสโลกาภิวัตน์ การขยายขนาดของภาครัฐ ความสามารถของภาครัฐที่เน้นระบบราชการในเรื่องของการให้บริการ เนื่องจากรัฐบาลมีกิจกรรมที่ต้องดำเนินการมีมากขึ้นไป และความด้อยประสิทธิภาพการบริหารงาน ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๗๐ จากการจัดโครงสร้างการบริหารการปกครองที่ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) เสนอหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การขนาดใหญ่ที่มีแบบแผน (Bureaucracy) มาเป็นการจัดการสมัยใหม่ (New Public Management) ที่เน้นที่การประหยัด (Economy) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และความสำเร็จ (Effectiveness) โดยมีหลักการคือ มุ่งเน้นไปที่การบริหารจัดการไม่ใช่มุ่งเน้นไปที่นโยบาย มีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่สมดุลระหว่างวัตถุประสงค์และวัตถุประสงค์ เห็นได้ถึงความเจริญทางด้านวัตถุเป็นไปอย่างรวดเร็วจนความเจริญทางด้านจิตใจไม่สามารถมีอำนาจเทียบเคียงได้

ในสถานการณ์ปัจจุบันสังคมไทยนับวันจะมีความซับซ้อน วิกฤตซ้อนวิกฤตและรุนแรงมากขึ้น วัฒนธรรมในยุคโลกาภิวัตน์ที่ทำให้โครงสร้างสังคมอ่อนแอ ท่างเห็นศาสนาและมนุษย์ถูกปฏิเสธ มนุษย์มีพฤติกรรมเบี่ยงเบน ล่อแหลมต่อการกระทำผิดกฎหมาย หมั่นเหมต่อศีลธรรมอันดีงาม มีค่านิยมที่ไม่พึงประสงค์เป็นเพราะสังคมไทยเป็นสังคมเปิดได้รับอิทธิพลจากภายนอกประเทศอย่างเต็มที่ อารยธรรม วิถีชีวิตและค่านิยมต่างๆ จากต่างประเทศได้เข้ามามีอิทธิพลในสังคมไทยในปัจจุบัน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมหลายด้าน ทั้งทางด้านวัฒนธรรม การเมือง และการศึกษา โดยการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารมีความสำคัญมาก เพราะการบริหารเปรียบเสมือนตัวขับเคลื่อนของประเทศ ผู้บริหารถือว่ามีความสำคัญมากที่เป็นตัวขับเคลื่อนการบริหารงานให้ประสบผลสำเร็จ เพราะแต่ละท้องถิ่นมีปัญหาที่แตกต่างกันออกไป^๑ เช่น สภาพแวดล้อม งบประมาณ การทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานบางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความโปร่งใสในการบริหารงาน การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนยังน้อย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^๒ พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิขั้นพื้นฐานในการปกครองตนเอง รัฐจะต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารต่างๆ เช่น การ

^๑ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, “การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงาน”, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตบริหารศาสตร์, ๒๕๔๗), หน้า ๑๔๖-๑๕๑.

^๒ มาตรา ๒๘๓, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔, ตอนที่ ๔๗ ก, วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐.

บริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองในการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการบริหารสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยให้ผู้บริหารและข้าราชการที่ปฏิบัติงานประจำ ปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ กฎระเบียบต่าง ๆ เช่นใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารและปฏิบัติงานโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและข้าราชการประจำ โดยการนำเอาปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นเสนอผู้บริหารให้จัดงบประมาณมาสนับสนุนแก้ไขปัญหาและบริหารให้เกิดประสิทธิภาพ

การปกครองท้องถิ่น (Local government) ทำให้เกิดการถ่ายโอนอำนาจ ทรัพยากร และความรับผิดชอบต่างๆ ไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นระบบการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเป็นรูปแบบการบริหารการปกครองที่ให้โอกาสแก่ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ และแก้ไขปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่นจึงถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญมาก อาทิเช่น ๑) การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นสถาบันการเรียนรู้ทางการเมืองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิ และหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย ๒) การปกครองท้องถิ่นถือเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ๓) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ที่เรียกว่า สำนึกท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยแก้ปัญหาของท้องถิ่นตนเอง ๔) การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ ๕) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารประเทศในอนาคต ๖) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับการกระจายอำนาจ ที่ประชาชนจะต้องใช้ศักยภาพของท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง ๗) การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดประชาธิปไตยเป็นรากฐานสำหรับประชาธิปไตยในระดับชาติ^๓ ถึงแม้จะมีการมอบอำนาจในการตัดสินใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด การตัดสินใจในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง แต่ปัญหาที่เกิดจากการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความโปร่งใสก็ยังไม่หมดไปจากท้องถิ่น

ดังนั้นจึงต้องร่วมมือในการนำระบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมาใช้อย่างจริงจัง มิใช่เป็นเพียง กฎ ระเบียบ ที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญและต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารอย่างจริงจังถึงแม้จะมีการมอบอำนาจในการตัดสินใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด การตัดสินใจในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ในการ

^๓พิสิษฐ์ จอมบุญเรือง, โลกาวัดกับท้องถิ่น, (มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ : ๒๕๕๒), หน้า ๖๓.

ให้บริการกับประชาชน เพราะฉะนั้นจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การบริหารจัดการที่สามารถตอบสนองความต้องการของทุกส่วนได้อย่างมีความสมดุล^๔

ธรรมาภิบาล (good governance) เป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่เป็นหลักการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารแล้วจะเกิดความเชื่อมั่นว่า จะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดี คือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ดำเนินการเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล ก็คือการเสริมสร้างการมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อและให้ความสำคัญในเรื่องของการตัดสินใจทางการบริหาร ซึ่งเดิมอาจจะถูกอิทธิพลครอบงำอำนาจไปสู่ การคอร์รัปชัน การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) หรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) หากกระบวนการตัดสินใจขาดหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อและหลักความคุ้มค่า ทุกหลักการมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันแล้วแต่ผู้ที่นำไปใช้จะให้ความสำคัญกับหลักการใดมากกว่ากัน และการนำไปใช้นั้นต้องมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ ๓ ส่วนของสังคมเข้าด้วยกัน คือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสมดุล ซึ่งจะส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความแข็งแกร่ง

โดยเฉพาะภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาท หน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงาน และกลไกการบริหารภาครัฐให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมให้โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ ให้ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญของการทำงาน และสามารถร่วมงานกับทุกภาคส่วนได้อย่างราบรื่น^๕

ในประเด็นการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ธนาคารโลกนอกจากจะให้ความสำคัญและช่วยเหลือประเทศไทยที่นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารประเทศ ยังรวมถึงการปรับปรุงเกณฑ์ในด้านความช่วยเหลือแก่ไขกฏระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้ทันสมัยมากขึ้น ในขณะที่กองทุนเงินกู้ระหว่างประเทศ (International Money Fund : IMF) ได้มีการกระตุ้นให้ปรับโครงสร้างการเงินและการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วน UNDP (United Nation Development Programme) ได้สนับสนุนให้มีการจัดทำโครงการนำร่องเพื่อกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ทำให้ประเทศไทยให้ความสนใจในเรื่องธรรมาภิบาลมากขึ้น เพราะถือเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูปภาครัฐ ที่หลายฝ่ายเชื่อว่าการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน ก่อให้เกิดการบูรณาการหลักธรรมาภิบาล กับ

^๔ สมชาย สุธะ, “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม”, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต (สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ฯ, ๒๕๕๖).

^๕ สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, **หลักรัฐประศาสนศาสตร์แนวคิดทฤษฎี**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทรัตนพรชัย จำกัด, ๒๕๔๘), หน้า ๒๔๕.

แนวทางการปฏิบัติอันดีงามที่เกิดจากการมีความรู้ ความเชื่อ จนก่อให้เกิดเป็น จริยธรรมาภีบาล ที่จะให้มีการพัฒนาไปในทางที่ดี เกิดคุณภาพของความเป็นธรรม ในทุกด้าน^๖

ดังนั้นก็แสดงถึงความเจริญงอกงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความกลมเกลียว ก้าวหน้าของชาติและศีลธรรมอันดีงามของประชาชน^๗ ที่มีการเรียนรู้ที่จะแก้ไขปัญหา เรียนรู้ถึงความดีงาม มีการถ่ายทอดโดยสัญลักษณ์จากรุ่นสู่รุ่น ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม จนจริยธรรมาภีบาล กลายเป็นวิถีชีวิต อันเป็นสิ่งที่ควบคุมสังคม สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้แก่สังคม^๘ จนเกิดเป็น บรรทัดฐานซึ่งยึดถือเป็นมาตรฐานของพฤติกรรม และแนวทางในการปฏิบัติซึ่งจะต้องเรียนรู้เพื่อการ ปฏิสัมพันธ์ของคนในสังคม^๙ และในการสร้าง“จริยธรรมาภีบาล” ในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ต้องใช้ ระยะเวลาในการปลูกฝังจริยธรรมของการบริหารจัดการที่มีคุณธรรมลงในจิตใจของทุกคน ส่งผ่าน เครื่องมือทางจริยธรรม บูรณาการกับหลักธรรมาภิบาลการบริหารบนความยุติธรรมของสังคม สิ่ง เหล่านี้ล้วนจะหลอมรวมกลายเป็นจริยธรรมขององค์กรโดยอัตโนมัติ และเป็นธรรมชาติโดยไม่ จำเป็นต้องตราเป็นกฎที่ทุกคนต้องปฏิบัติเหมือนกฎหมายที่มีข้อบัญญัติมากมายแต่สิ่งเหล่านั้น ปรากฏอยู่บนหน้ากระดาษไม่ได้มีความหมายใดต่อจิตใจจึงทำให้คนในสังคมทำความผิดจนเป็นปกติ วิสัย แต่จริยธรรมของสังคมจะเป็นสิ่งที่ตราตรึงเข้าไปในจิตสำนึกของทุกคนให้สามารถแยกแยะได้ว่า “สิ่งใดถูก สิ่งใดผิด สิ่งใดควรทำเวลาไหน” โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ใดมากำหนดกฎเกณฑ์แม้แต่ด้วย สิ่งที่อยู่ในใจเป็นตัวขับเคลื่อนที่ทรงพลังมากที่สุดจากคนสู่สังคมโดยรวม

ปัญหาของการบริหารงานของเทศบาลในเขตภาคกลางตอนบน ส่วนมากเกิดจาก ปัจจัยในหลายๆ ด้านด้วยกัน อาทิเช่น การบริหารงานไม่มีธรรมาภิบาล^{๑๐} โครงสร้างองค์กรที่ไม่ คล่องตัว ภาวะเปื้อนและเทคโนโลยีล้าสมัย กำลังคนไม่มีคุณภาพ ทัศนคติแบบดั้งเดิม การทุจริต การ บริหารแบบรวมศูนย์ ผู้บริหารและบุคลากรเทศบาลขาดคุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนขาด วิสัยทัศน์ ไม่กำหนดยุทธศาสตร์ให้ตรงตามความต้องการของประชาชน และปัญหาที่เกิดจากฝ่าย ข้าราชการประจำที่ไม่ปฏิบัติงานตามระเบียบ กฎหมาย หรือมีการปฏิบัติงานเอื้อประโยชน์กับ ข้าราชการการเมืองโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องตามระเบียบกฎหมายจึงทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน

^๖ จุมพล หนีมพานิช, **การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ : หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่าง ของไทย**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, ๒๕๔๘), หน้า ๔๔๙-๔๕๑.

^๗ พระมหาสนอง ปัจโจปการี, **มนุษย์กับสังคม**, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๓๓๓.

^๘ สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, **หลักรัฐประศาสนศาสตร์แนวคิดทฤษฎี**, หน้า ๓๔๒-๓๔๕.

^๙ Alvesson, M, **Organization culture and ideology**, (New York : McGraw-Hill, 1989), pp. 4-18.

^{๑๐} กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และ UNDP, “โครงการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความ โปร่งใสในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, **รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์**, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยและ ให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒) หน้า ๒.

การบริหารงานไม่โปร่งใส^{๑๑} สูญเสียงบประมาณแผ่นดิน การบริหารงานที่ผิดพลาดของฝ่ายการเมือง โดยมุ่งเอาแต่ประโยชน์ส่วนตนมีการสั่งการให้ข้าราชการปฏิบัติในทางมิชอบ ก่อเกิดผลกระทบการสูญเสียเวลาและงบประมาณ ประชาชนขาดโอกาสในการรับบริการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากแต่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ แก่ประชาชน การบริการประชาชน มุ่งเน้นแต่กิจกรรมที่ไม่จำเป็นมาบริการ ขาดการนำเอาวัสดุเทคโนโลยีมาใช้ในการบริการ ประชาชนให้ประชาชนผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจได้

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพการบริหารก็ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผล อันนำไปสู่องค์กรที่ไร้ประสิทธิภาพ และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการคิด การวางแผน การตรวจสอบโครงการกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาที่พบโดยทั่วไปของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกๆ ที่คล้ายคลึงกันคือประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ ผู้บริหารของแต่ละท้องถิ่นกำหนดเป็นนโยบาย ซึ่งขัดหลักวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการ ปกครอง และปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคืออำนาจการบริหารที่แท้จริงอยู่ที่ส่วนภูมิภาคกล่าวคือ ผู้ว่า ราชการหรือนายอำเภอที่กำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการบริหารงาน แบบไม่ยืดหยุ่นต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อกฎหมายที่เก่าและล้าสมัยไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทาง สังคมที่ถูกผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ กับบริบทสังคมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน ซึ่งมีทั้ง สังคมเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม

หลักธรรมที่สำคัญในการเป็นผู้นำมีหลายหลักธรรมด้วยกันเช่นทศพิธราชธรรม^{๑๒} และสัปปุริสธรรม ๗ เป็นต้น แต่หลักธรรมที่เหมาะสมกับนักบริหารของผู้นำท้องถิ่น ซึ่งหลักธรรม ดังกล่าวข้างต้น คือ หลักธรรมที่ผู้นำที่ดีมีคุณธรรมจริยธรรมในการบริหารจัดการกิจการงานทุกอย่าง ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เพื่อประโยชน์สุขแห่งหมู่คณะ องค์กรสังคมอย่างมั่นคงและ ยั่งยืน คือหลักทศพิธราชธรรม^{๑๓} คือ คนดี หรือคนที่แท้จริง ซึ่งมีคุณสมบัติของความเป็นคนสมบูรณ์ และถือเป็นคุณธรรมที่สำคัญของการเป็นผู้นำที่สมบูรณ์ หลักธรรมนี้ หากได้มีการนำมาประยุกต์ใช้ จะ ทำให้เกิดประสิทธิภาพการบริหาร ทั้งระบบการทำงานและการมีบุคลากรของเทศบาลที่ดี

การวิจัยครั้งนี้จะทำให้เกิดระบบการพัฒนาความเป็นธรรมาภิบาลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยหลักพุทธธรรมที่จะสามารถนำเสนอเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลเพื่อใช้ บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบนได้โดยทั่วไป

^{๑๑}โกวิทย์ พวงงาม, “การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน,” รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า ๒๕๕๐), หน้า ๑๑๖-๑๒๔.

^{๑๒} พ.ชา. ๒๘/๒๔๐/๖๒.

^{๑๓} พระพรหมคุณภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), พระพุทธศาสนาพัฒนาคนและสังคม, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๔๙), หน้า ๒.

๑.๒.วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบนทั้งสภาพทั่วไป ปัญหาและผลกระทบด้านการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีหลักธรรมาภิบาลและหลักพุทธธรรมที่เหมาะสมกับการปกครองท้องถิ่น

๑.๒.๓ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นองค์กรธรรมาภิบาลโดยบูรณาการตามหลักพุทธธรรม

๑.๓.ปัญหาที่ต้องการทราบ

ผู้วิจัยกำหนดปัญหาที่ต้องการทราบเป็นคำถามการวิจัยเรื่อง“ยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน”ไว้ดังนี้

๑.๓.๑ ระบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบนมีประเด็นปัญหา ปัจจัยและผลกระทบที่เกิดจากการบริหารงานเป็นอย่างไร

๑.๓.๒ แนวคิดของหลักธรรมาภิบาลและหลักทศพิธราชธรรมมีประสิทธิภาพและสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ดีของการบริหาร การบริการ และการสนับสนุนเป็นอย่างไร

๑.๓.๓ ยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักพุทธธรรมควรเป็นอย่างไร

๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยในเรื่อง“ยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน” ผู้วิจัยมุ่งศึกษาวิเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร การบริการ และการสนับสนุนในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน ถึงสาเหตุ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารของเทศบาลในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน ประกอบด้วย ๔ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสระบุรี และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจากเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร รวม ๒๘ แห่ง โดยศึกษาหลักธรรมาภิบาลในการบริหาร การบริการ และการสนับสนุนของเทศบาลพร้อมนำมาบูรณาการกับหลักพุทธธรรมกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลที่ยั่งยืน โดยอาศัยข้อมูลจากคัมภีร์พระไตรปิฎก อรรถกถา ฎีกา หนังสือสำคัญทางพระพุทธศาสนา และระเบียบราชการบริหารของแผ่นดิน เอกสารที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้บริหารขององค์กรส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และพระเถระ ในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Designs) ระหว่างวิธีวิจัยเชิงปริมาณและวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ วิธีการเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และให้ความสำคัญวิธีการเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาไว้ดังนี้

๑) แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา

- ๒) แนวคิดการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
- ๓) แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น “การบริหารของเทศบาล”
- ๔) หลักพุทธธรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านประชากร/ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดผู้มีส่วนร่วม ที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย ๓ กลุ่มคือ

๑) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักเชิงปริมาณ (Key Informants) หมายถึง ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด ภาคกลางตอนบน ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสระบุรี และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยประชากร และกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา จำแนกตามประเภทของ เทศบาลครบทั้ง ๓ ขนาด (เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร) ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน จังหวัดละ ๔ แห่ง รวม ๒๘ แห่ง ประกอบด้วย ๒ กลุ่มคือ กลุ่มผู้ให้บริการ คือบุคลากรเทศบาล จำนวน ๒๐๐ คน กลุ่มผู้รับบริการ คือประชาชน จำนวน ๒๐๐ คน รวมทั้งหมด จำนวน ๔๐๐ คน (คำนวณจากตารางสำเร็จรูปของ ทาโร ยามาเน)

๒) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักเชิงคุณภาพ (Key Informants) หมายถึง ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสระบุรี และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประกอบด้วย ๕ กลุ่มคือ กลุ่มนักวิชาการ จำนวน ๓ คน กลุ่มผู้รู้ธรรม จำนวน ๔ รูป กลุ่มบุคลากรเทศบาลผู้ให้บริการ จำนวน ๗ คน กลุ่มประชาชนผู้รับบริการ จำนวน ๓ คน และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๑ คน รวมทั้งหมด จำนวน ๑๘ รูป/ คน

๓) กลุ่มผู้ร่วมสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus group discussion) หมายถึง ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสระบุรี และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประกอบด้วย ๕ กลุ่มคือ กลุ่มนักวิชาการ จำนวน ๒ คน กลุ่มผู้รู้ธรรม จำนวน ๓ รูป กลุ่มบุคลากรเทศบาล จำนวน ๒ คน กลุ่มประชาชนผู้รับบริการ จำนวน ๒ คน และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปกครอง จำนวน ๓ คน รวมทั้งหมด จำนวน ๑๒ รูป/ คน

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ คือเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครของกลุ่มจังหวัดในเขตภาคกลางตอนบน ๔ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสระบุรี และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาการดำเนินวิจัยเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕ ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๖ รวมระยะเวลา ๑๕ เดือน

๑.๕.นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการดังนี้

ยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง ระบบและกระบวนการบริหารที่ประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมายความสำเร็จที่ชัดเจน (Target) การระบุงานที่ต้องปฏิบัติให้ชัดเจน (Work) การระบุทรัพยากรการจัดการที่เหมาะสม (Resource) การกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง (Function) กิจกรรมการดำเนินงานและการประเมินผล (Assessment) เป็นการสร้างรูปแบบ ธรรมนูญเพื่อนำไปใช้กับเทศบาลในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน ให้มีการบริหารจัดการที่ดีให้เป็นองค์กรที่ยั่งยืน

กลยุทธ์ หมายถึง วิธีการ หนทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการโดยตั้งอยู่บนหลักพื้นฐาน ๖ ประการ ได้แก่

หลักนิติธรรม หมายถึง การมีกฎหมาย กฎระเบียบที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย มีการบังคับใช้อย่างเสมอภาคและไม่มีการเลือกปฏิบัติไม่มีมาตรฐานเชิงซ้อน มีการดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ไม่ให้มีการใช้กฎหมายไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ มีการปรับปรุงให้ทันสมัย สอดคล้องกับอารยประเทศ มีการอบการปฏิบัติที่เคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งกำหนดกรอบเวลาการปฏิบัติที่ชัดเจนให้ประชาชนทราบ

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยแรงศรัทธาให้บุคลากรภายในวัดยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ข้าราชการผู้บริหาร ได้ตั้งอยู่ในคุณธรรมจริยธรรมอันดีงามทางพระพุทธศาสนา

หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ทำให้ทุกคนทุกฝ่ายเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคลากรในองค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมรับรู้ในการบริหาร และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญขององค์กรไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การทำประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ตระหนักในสิทธิและหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อการสังคมในการให้ความช่วยเหลือแก่สังคมในด้านต่างๆ ทั้งมีการใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์อันสูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยแรงศรัทธาให้บุคลากรและประชาชนมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน โดยเน้นความเป็นระเบียบเรียบร้อย ประหยัดได้ประโยชน์ และส่งเสริมสติปัญญา

จังหวัดในเขตภาคกลางตอนบน หมายถึง จังหวัดในเขตภาคกลางตอนบน ประกอบด้วยจังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสระบุรี และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เท่านั้น

ระบบการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การจัดแบ่งระบบการจัดการของ เทศบาล มีการจำแนกออกเป็น ๓ กลุ่มงานสำคัญ คือ ๑) งานบริหารเทศบาล. ๒) งานบริการของเทศบาล และ ๓) งานสนับสนุนของเทศบาล

บุคลากรเทศบาล หมายถึง ผู้บริหาร ข้าราชการและพนักงานที่ปฏิบัติงานในเทศบาลในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน

ประชาชน หมายถึง ผู้รับบริการที่อยู่ในชุมชนที่เป็นสถานที่ตั้งของเทศบาลในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน

นักวิชาการ หมายถึง ผู้รู้หลักวิชาการด้านการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย

ผู้รู้ธรรม หมายถึง พระภิกษุสงฆ์ผู้รู้หลักพุทธธรรม

หลักพุทธธรรม หมายถึง หลักธรรมในทางพระพุทธศาสนาที่ว่าด้วยการบริหารทั้งในด้านการบริหารตนเองของผู้บริหาร การบริหารบุคคลและการบริหารงานในองค์กรและมีความสอดคล้องกับหลักการบริหาร สำหรับการวิจัยครั้งนี้ สนใจศึกษา หลักทศพิธราชธรรม ๑๐ หมายถึง หลักธรรมที่ใช้ในการปกครอง

หลักทศพิธราชธรรม^{๑๔} หมายถึง หลักธรรมที่ใช้ในการปกครองประกอบด้วยหลักธรรม ๑๐ ประการ ได้แก่

๑. ทาน คือ ความโอบอ้อมอารี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ รู้จักแบ่งปันต้องไม่มีความละโมภยึดติดในทรัพย์ของหลวง เพื่อความเป็นอยู่ดีของประชาชน

๒. ศีล คือ มีศีลธรรมสูงส่ง ไม่โกหกหลอกลวง ไม่เอารัดเอาเปรียบ ไม่กล่าวเท็จ

๓. ปริจาคะ คือ เสียสละทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อประโยชน์ของประชาชน จะต้องสละความสุขสำราญส่วนตัว ทั้งชื่อเสียง เกียรติยศ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน

๔. อาชวระ คือ ซื่อตรง มีความสัตย์ตรง ไม่ถือฝักถือฝ่ายในเวลาปฏิบัติหน้าที่มีความจริงใจในความตั้งใจปฏิบัติงานเพื่อสาธารณชน

๕. มัททวะ คือ มีความกรุณาหรืออ่อนโยน มีอัธยาศัยนุ่มนวลละมุนละไม

๖. ตปะ คือ มีนิสัยเคร่งครัดในกฎหมาย ปฏิบัติงานตามหลักกฎหมาย ระเบียบยังเข้มงวด

๗. อักโกธะ คือ การไม่โกรธ พยาบาท เป็นผู้ไม่มีความรู้สึกขุ่นเคืองต่อใครๆ

๘. อวิหิงสา คือ การไม่เบียดเบียนใคร ไม่ทำให้ผู้ใดเดือดร้อนเท่านั้น

๙. ขันติ คือ ความอดทน อดกลั้น ข่มใจ เข้าใจผู้อื่น สามารถอดทนต่องานหนักความตรากตรำงานหนักได้

๑๐. อวิโรธนะ คือ การไม่เป็นปฏิปักษ์ ไม่ขัดขวาง ไม่ขัดต่อเจตจำนงของประชาชน ไม่ขัดขวางมาตรการใด ๆ อันจะเอื้ออำนวยต่อสวัสดิภาพของประชาชน

^{๑๔} พ.ชา. ๒๘/๒๕๐/๖๒.

๑.๖ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๖.๑. ทำให้ได้ทราบถึงระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นปัญหาผลกระทบที่เกิดจากการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน

๑.๖.๒. ได้เห็นคุณค่าของหลักพุทธธรรมการนำมาประยุกต์ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๖.๓. ได้กระบวนการนำยุทธศาสตร์ไปพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สู่ความเป็นองค์กรธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรม

๑.๖.๔. นำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น