

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อ กระจายอำนาจบริหารไปสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางในขอบเขตการกำกับดูแล เพื่อให้ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ แต่จะให้อำนาจในการกำกับดูแล เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน จากการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น และเพื่อเป็นหลักประกันแก่ราษฎรในท้องถิ่นว่าจะได้รับการบริการสาธารณะอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ จะกำกับดูแลและตรวจสอบให้ราชการส่วนท้องถิ่น กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย หากมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น ก็จะมีอำนาจในการเพิกถอน หรือยับยั้งการกระทำนั้นได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่ราชการส่วนกลางให้กระทำได้อย่างชัดเจนด้วย แม้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ หมวด ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๒ ยังบัญญัติไว้ว่า "ภายใต้ บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระ แก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในท้องถิ่น" และมาตรา ๒๘๓ วรรค ๒ "การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็น ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญ แห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้" ^๑ ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง ตรงกับความต้องการของราษฎรและเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่เพื่อเป็นกระบวนการให้การเรียนรู้ในระบบประชาธิปไตย แก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น มีบทบาทในการกำกับดูแล และให้ความช่วยเหลือท้องถิ่นต้องมีอิสระในการตัดสินใจ กำหนดทิศทาง นโยบาย และการบริหารจัดการ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

จากเจตนารมณ์ของกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย หรือกล่าวในอีกนัยหนึ่ง ก็คือ "ราชการส่วนท้องถิ่น" จึงถูกจัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของแนวความคิดในการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงถือได้ว่าองค์กรปกครอง

^๑สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ , (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๗).

ส่วนท้องถิ่น เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นกลไกการปกครองที่จะ "บำบัดทุกข์ บำรุงสุข" ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน ได้อย่างแท้จริง

การกำหนดวิสัยทัศน์ การวิเคราะห์ปัญหา การวางแผน การดำเนินการ และติดตามกำกับ การในการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน้าที่ของผู้บริหารในการเผชิญกับปัญหาอุปสรรค มีอิสรภาพในการตัดสินใจ ช่วยเหลือสังคม ชุมชน และองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับการเปลี่ยนแปลงแนวทางการทำงานที่มีความชัดเจน ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และ การควบคุม ให้มีมาตรฐานเหมาะสมกับการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นักบริหารในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน ด้านทักษะและประสบการณ์ทำงานในหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนหรือสัญลักษณ์ของหน่วยงาน มีบทบาทสำคัญให้บริการแก่ประชาชนผู้มาติดต่องานกับทางราชการ อย่างมีหลักการ สะดวก รวดเร็ว สร้างความประทับใจให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจ^๒ ในการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ นั้น Talcott Parsons ได้เสนอแนวคิดเรื่องความจำเป็นทางหน้าที่ ๔ ประการคือ ๑) การปรับตัว (Adaptation) ระบบจำเป็นต้องปรับให้เข้ากับสถานการณ์ต่าง ๆ อาทิ สิ่งแวดล้อมและความต้องการของสังคม ๒) การบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment) ระบบต้องกำหนดและตอบสนองต่อเป้าหมายหลัก ๓) การบูรณาการ (Integration) ระบบต้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ และต้องจัดการกับความสัมพันธ์ของหน้าที่พื้นฐานอื่นๆ ๔) การธำรงรักษา (Latency/Pattern Maintenance) ระบบต้องธำรงรักษาฟื้นฟู กระตุ้น สร้างและสนับสนุน แบบแผนทางวัฒนธรรม และองค์ประกอบสำคัญของระบบสังคม ประกอบด้วยผู้กระทำ (Actor) การปฏิสัมพันธ์ (Interaction) สภาพแวดล้อม (Environment) ความพึงพอใจสูงสุด (Optimization of Gratification) และวัฒนธรรม (Culture)^๓ การพัฒนาการบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างปฏิสัมพันธ์และเปิดโอกาสให้ประชาชน เพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการบริหารจัดการกิจกรรมสาธารณะ ซึ่งนับว่าเป็นความจำเป็นและมีประโยชน์ต่อการบริหารท้องถิ่น อย่างน้อยก็เป็นการลดภาระและงบประมาณของรัฐ ซึ่งเป็นการพัฒนาภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมแบกรับภาระกิจร่วมกับรัฐบาล สามารถช่วยเหลือและพึ่งตนเองได้ ไม่ต้องคอยรับความช่วยเหลือจากองค์การภาครัฐเพียงอย่างเดียว กิจกรรมบางอย่างที่ประชาชนหรือภาคเอกชนดำเนินการได้ด้วยตนเอง รัฐบาลก็ควรปล่อยให้ดำเนินการได้โดยรัฐบาลไม่จำเป็นต้องเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซง รัฐหรือส่วนราชการควร ส่งเสริมหรือโอนหน้าที่ในการบริการสาธารณะ

^๒ นพรัฐพล ศรีบุญนาท, การบริหารการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, ๒๕๕๕), หน้า ๑๗๕.

^๓ Talcott Parsons, อ้างใน พชรินทร์ สิริสุนทร, แนวคิด ทฤษฎี เทคนิค และการประยุกต์เพื่อพัฒนาสังคม, (กรุงเทพมหานครบริษัท วิ.พรีน(๑๙๙๑) จำกัด, ๒๕๕๖), หน้า ๑๙๕๙๗.

ให้กับสถาบันหรือองค์กรต่างๆ^๔ การพัฒนาการบริหารเชิงรุกคือ ผู้บริหารจะต้องมีวิสัยทัศน์ไกลมองปัญหาออก ทราบถึงผลกระทบถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง พิจารณากระบวนการบริหารอย่างมีระบบ คือ ทราบจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และปัญหาอุปสรรค ปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่เป็นผู้มีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาของรัฐ ด้วยการทำหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ สุจริต จริ่งใจอย่าง ต่อเนื่องครบวงจร สามารถตรวจสอบได้

การบริหารงาน หมายถึงบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งเป็นไปตาม วัตถุประสงค์ขององค์กร เช่น บัณฑิตนำเข้า ได้แก่คน เงินทุน วัสดุสิ่งของ การจัดการ กระบวนการทำงาน ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม และบัณฑิตนำออก คือ ผลลัพธ์จากการทำงานของบุคลากร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^๕ เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้วางหลักประกันในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวางใน ทุกๆ ด้าน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองประเทศ โดยมีการวางแนวนโยบาย ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา ๗๘ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(๒) จัดระบบการบริหารราชการ ส่วนส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(๓) กระจาย อำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นเอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ การพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุข ภูมิภาค ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สารสนเทศใน ท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(๔) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

^๔ธีรเดช นรัตถรักษา, ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ๒๕๕๐, (กรุงเทพมหานคร บริษัท ไฮเอ็ด พับลิชชิง จำกัด, ๒๕๕๕), หน้า ๑.

^๕เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๗.

(๕) จัดระบบราชการและงานของ รัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการ สาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ของประชาชน

(๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมาย ที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงาน ของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของ รัฐดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การ บริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

(๗) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพทางการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(๘) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามมาตรา ๒๘๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความสำคัญ เป็นอิสระแก่ องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ ประชาชน และส่งเสริมให้องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการ จัดทำบริการ สาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตามมาตรา ๒๘๒ การกำกับดูแลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมี หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์การปกครอง ส่วน ท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประ โยชน์ของประชาชนใน ท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วน และกระทบ ถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน ท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมาย บัญญัติไว้มิได้ ในการกำกับ ดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น เลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการ พัฒนาและ ประสิทธิภาพในการบริหารขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่ กระทบ ต่อ ความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัด ให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลักและมาตรา ๒๘๓ องค์การปกครอง ส่วน ท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการ ดูแล และ จัดทำบริการสาธารณะประโยชน์ของ ประชาชนใน ท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการ กำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการ สาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดย ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประชาชนมีส่วนร่วมด้วย เพื่อให้เกิดความ คุ่มค่าเป็นประโยชน์และให้บริการประชาชน อย่างทั่วถึงให้มีกฎหมาย กำหนดแผนและ ขั้นตอนการ กระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการ ส่วนกลางและ ราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจาย อำนาจเพิ่มขึ้น ตามระดับความสมารถ ขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผลโดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทน

หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงวุฒิ เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการจัดสรรทรัพยากร เศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดอำนาจหน้าที่พิจารณาถึงความเหมาะสมของ และความพร้อมของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการองค์กรและรองรับภารกิจการให้บริการแก่ประชาชนในเทศบาลนครนนทบุรีเทศบาลปากเกร็ดเทศบาลเมืองบางศรีเมืองเทศบาลบางบัวทอง และเทศบาลตำบลปลายบาง ที่มีความเจริญ อยู่ในเขตปริมณฑล และมีประชาชนจากหลากหลายถิ่นฐานอาชีพ บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จึงต้องมีการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ของตนเองและเตรียมความพร้อมให้สามารถบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการให้บริการประชาชน จากผลการวิจัยของ

วรวิทย์ มีมาก เรื่อง “การบริหารงานและประสิทธิผลของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ” พบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มการรวบอำนาจมากกว่ากระจายอำนาจ ดังนั้น การพัฒนาบทบาทหน้าที่ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องนำหลักสัปปริสธรรม ๗ สามารถจะนำมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ให้ผู้บริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมได้อย่างเหมาะสม หลักสัปปริสธรรม ๗ จะประกอบด้วย อัมมัญญ อัตถัญญ อุตตัญญ มัตตัญญ กาลัญญ ปริสสัญญ และปุคคลปโรปรัญญ เป็นหลักธรรมที่มุ่งส่งเสริมผู้นำหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถวิเคราะห์หาสาเหตุ รู้ผล รู้จักรู้รู้ รุ่งบประมาณ รู้เวลาไหนควรไม่ควร และรู้จักชุมชน ประชาชนในท้องถิ่น สามารถพัฒนาบทบาทและหน้าที่ในการให้บริการประชาชนอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผล ประชาชนและสังคมมีความสงบสุข

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาเรื่อง “การพัฒนาบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อ นำเสนอ รูปแบบ การพัฒนาบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปและปัญหาอุปสรรคการ พัฒนาบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาการบูรณาการหลักพุทธธรรม สำหรับการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๒.๓ เพื่อนำเสนอรูปแบบการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

^๖วรวิทย์ มีมาก “การวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารงานและประสิทธิผลของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสุขาภิบาลและเทศบาล”, **ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต**, การบริหารการพัฒนา (บัณฑิตวิทยาลัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์๒๕๓๒).

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑ สภาพทั่วไปและปัญหาอุปสรรคการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอย่างไร

๑.๓.๒ การบูรณาการหลักพุทธธรรม ต่อการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอย่างไรบ้าง

๑.๓.๓ รูปแบบ การพัฒนาบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอย่างไร

๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง “การพัฒนาบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นงาน วิจัย คุณภาพ (Qualitative research) และงาน วิจัย ปริมาณ (Quantitative Research) โดยมีขอบเขตการวิจัยดังนี้

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

จากการทบทวนเอกสารและ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ ๑) แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ๒) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ ๓) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหาร ๔) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ๕) หลักพุทธธรรมเพื่อการพัฒนา และ ๖) สภาพพื้นที่ที่ศึกษา

๑.๔.๒ ผู้ให้ข้อมูลหลัก

การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการสุ่มแบบเจาะจงเลือกบุคคล ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยได้แบ่งผู้สัมภาษณ์ออกเป็น ๓ กลุ่มดังนี้ ๑) ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านหลักพุทธธรรม จำนวน ๓ รูป ๒) ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๖ คน ๓) ผู้ปฏิบัติงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๖ คน รวมทั้งหมด ๑๗ รูป/คน

๑.๔.๓ ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และเจ้าพนักงานระดับปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดนนทบุรี จำนวน ๔๕๒ คน

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่การวิจัยได้แก่ จังหวัดนนทบุรีประกอบด้วย ๑) เทศบาลนครนนทบุรี ๒) เทศบาลปากเกร็ด ๓) เทศบาลเมืองบางศรีเมือง ๔) เทศบาลบางบัวทอง และ ๕) เทศบาลตำบลปลาขาว

๑.๔.๕ ขอบเขตด้านระยะเวลา

ผู้วิจัยได้ทำการวิจัย ตั้งแต่เดือน ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๖ จนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๘ รวมเป็นระยะเวลา ๒๐ เดือน

๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงไปทิศทางที่ดีกว่าเดิมเพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้

บทบาทและหน้าที่ หมายถึง บทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารในหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เช่น ผู้บริหารมีความสามารถเผชิญกับปัญหาอุปสรรค มีประสิทธิภาพในการตัดสินใจช่วยเหลือสังคม ชุมชน และองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับการเปลี่ยนแปลงแนวทางการทำงานที่มีความชัดเจน ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม ให้มีมาตรฐานเหมาะสมกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึง องค์กร การปกครองที่รัฐบาลกลางได้กระจาย อำนาจ ไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ดังนี้ เทศบาลนคร ได้แก่ เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลปากเกร็ด เทศบาลเมืองได้แก่ เทศบาลเมืองบางศรีเมือง เทศบาลบางบัวทอง และเทศบาลตำบลได้แก่ เทศบาลตำบลปลายบาง

การบริหารงาน หมายถึง บทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร เช่น ปัจจัยนำเข้า กระบวนการทำงาน และปัจจัยนำออกคือผลลัพธ์จากการทำงานของบุคลากร กระบวนการบริหารประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม

การวางแผน หมายถึง การวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการพัฒนาบุคลากร การบริหารงบประมาณ และรายได้

การจัดองค์การ หมายถึง การจัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถให้บริการที่ตรงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น สามารถเอื้ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในด้านต่าง ๆ และรองรับการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

การสั่งการ หมายถึง ความสามารถในการสั่งการของผู้บริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ มีความรวดเร็ว ตรงความต้องการ เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่

การประสานงาน หมายถึง การทำงานร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สถานศึกษา สถานีนามัยขั้นพื้นฐาน องค์การปกครองส่วนจังหวัด รวมทั้งการประสานงานกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน เพื่อสร้างการมีส่วนร่วม

การควบคุม หมายถึง การสั่งการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคลากรเจ้าหน้าที่ สามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักสัปปุริสธรรม ในการพัฒนาบทบาทและหน้าที่ในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- ๑) ฌัมมัญญตา: การรู้เหตุ หมายถึง การบริหารมีการพัฒนาบทบาทให้รองรับกับสถานการณ์

ในปัจจุบัน เพื่อให้สอดคล้องกับความรับผิดชอบขององค์กร ตามระเบียบ กฎเกณฑ์ปฏิบัติ

๒) อัตถัญญตา: การรู้ผล หมายถึง การบริหารในการพัฒนาการทำงานขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีจุดหมายปลายทางที่ชัดเจน

๓) อัตตัญญตา: การรู้ตน หมายถึง การบริหารที่องค์กรรู้กำลังความสามารถของบุคลากร ทรัพยากรของหน่วยงาน

๔) มัตถัญญตา: การรู้ประมาณ หมายถึง การบริหารมีการจัดสรรงบประมาณตามเหตุผล ความจำเป็น และกำลังความสามารถขององค์กร

๕) กาลัญญตา: การรู้กาล หมายถึง การบริหารที่มีวาระ กรอบของการบริหารที่แน่นอน มีการดำเนินการตามแผนงาน โครงการ เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่นตามความจำเป็น และเหมาะสม

๖) บุริสญญตา: การรู้สังคม หมายถึง การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เน้นการให้บริการสังคม เช่น การให้บริการประชาชน การบำรุงศาสนสถานที่อยู่ในอาณาเขตของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๗) ปุคคัลญญตา: การรู้บุคคล หมายถึง การบริหารที่เข้าถึงชุมชน ผู้นำชุมชน ประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การติดตามการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบูรณาการหลักธรรม หมายถึง การนำหลักธรรมมาประยุกต์ให้เหมาะสมกับการ พัฒนากับบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการวางแผนการจัดองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุมให้เหมาะสมกับการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบูรณาการหลักสัปปริสธรรม หมายถึง การนำหลักธรรมในการรู้เหตุ รู้ผล รู้ตน รู้ประมาณ รู้กาล รู้สังคม และรู้จักบุคคล มาประยุกต์ให้เหมาะสมในการพัฒนากับบทบาทและหน้าที่ ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการ วางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การ ประสานงาน และการควบคุม ให้มีมาตรฐานเหมาะสมกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น

๑.๖ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๖.๑ ได้ทราบสภาพ ทัวไปและ ปัญหาอุปสรรคการ พัฒนากับ บทบาทและหน้าที่ในการ บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๖.๒ ได้ทราบการบูรณาการหลัก สัปปริสธรรมต่อการพัฒนากับบทบาทและหน้าที่ในการ บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๖.๓ ทำให้ได้รูปแบบ การพัฒนากับบทบาท และหน้าที่ในการบริหารงานขององ ค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักสัปปริสธรรม

๑.๖.๔ ได้องค์ความรู้เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนากับบทบาทและหน้าที่การบริหาร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น