

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงโดยมีรูปแบบขององค์กรท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป อาทิองค์กรท้องถิ่นที่มีความเก่าแก่มากที่สุด ได้แก่ เทศบาลัตตมา คือองค์กรบริหารส่วน และองค์กรท้องถิ่นที่เกิดขึ้นหลังสุด คือ องค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองตนเองโดยรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Self Government) เป็นจุดมุ่งหมายสำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาประเทศและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานพัฒนาชนบทให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งยังเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอันเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวม

การเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันเป็นลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางโลกทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมืองและสิ่งแวดล้อมในท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว นับว่ามีข้อมูลข่าวสารเกิดขึ้นอย่างมากมายมีการผลิตความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างมากมายให้เกิดสังคมที่เรียกว่าสังคมแห่งความรู้ (Knowledge Society) ซึ่งในโลกยุคสังคมแห่งความรู้ยุคโลกาภิวัตน์และยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงหน่วยบริการสาธารณะหรือที่เรียกว่าหน่วยราชการจะต้องปรับเปลี่ยน กระบวนทัศน์ใหม่และปรับวิธีการทำงานใหม่มิฉะนั้นสังคมไทยจะไม่สามารถแข่งขันได้ในสังคมโลก

การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบสังคมทั้งในระดับประเทศระดับองค์การหรือแม้แต่ในระดับหน่วยของสังคมที่เล็กที่สุดคือระดับครอบครัวการปฏิรูประบบราชการรัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับปรุงระบบงานภาคราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นระบบเปิดโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น ปราศจากการเลือกปฏิบัติและเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพเป็นธรรมโดยการจัดทำแผนพัฒนาระบบราชการและมาตรฐานคุณภาพงานราชการเร่งรัดการออกกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำรงอยู่ในฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นพื้นฐานของประเทศไทย โดยเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางการเมืองการปกครองแม้ว่าระบบการปกครองท้องถิ่นมิได้หมายถึงการมุ่งสร้างรูปแบบการปกครองตนเองระดับตำบลเท่านั้น แต่ตำบลหมู่บ้านก็เป็นพื้นที่ระดับล่างสุดที่หลายฝ่ายต่างให้ความสำคัญโดยมีเหตุ ผลว่าเพื่อพัฒนาจิตสำนึกแห่งความเป็นประชาธิปไตยอันจะส่งผลต่อความแข็งแกร่งของการเมืองในระดับชาติตลอดจนเป็นการกระจายความเจริญ และการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาความต้องการของ ประชาชนที่รากเหง้าของปัญหาซึ่งได้ปรับแนวคิด การพัฒนาจากอดีตที่ให้ความสำคัญกับการเร่งพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจพัฒนา อุตสาหกรรมและการผลิตเพื่อส่งออกมาเป็นการเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยเน้นมนุษย์เป็น ศูนย์กลางของการพัฒนา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองของทางราชการที่สามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ตามกฎหมายโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อชุมชนในลักษณะที่เป็นองค์กรพื้นฐานของท้องถิ่นและเป็นกลไกที่สำคัญต่อการบริหารการพัฒนาในระดับตำบลชุมชนและจังหวัด มีความเชื่อว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีแนวโน้มจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชนบทเป็นองค์กรที่มีพลังของประชาชนในท้องถิ่น อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรต่างๆ ในชนบทจึงน่าจะรู้ถึงปัญหาความต้องการที่แท้จริงรวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดีอันจะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคมการเมืองและสิ่งแวดล้อมในชุมชน^๑

จากที่กล่าวมา ผู้วิจัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองท้องถิ่นจึงมีความสนใจที่จะศึกษา การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง และนำผลการวิจัยไปเป็นข้อมูลในการประยุกต์ใช้ในการบริหารงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดประโยชน์กับประชาชนมากที่สุด ผู้นำนักบริหารที่ยึดหลักคุณธรรมเหล่านี้ในการบริหารงาน ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อตนเอง ต่อองค์กร ต่อสังคม และประเทศชาติ

อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญที่ผู้วิจัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตั้งข้อสังเกตไว้ คือ ประเด็นปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ก่อให้เกิดผลกระทบกับประชาชนหลายเรื่องหลายประเด็น เช่น มีบางโครงการที่ผู้บริหารมีนโยบายให้ดำเนินการซึ่งไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนโดยประชาชนไม่มีโอกาสร่วมกันคิดเสนอโครงการเพียงเพราะผู้บริหาร มุ่งการทำงานเพื่อประโยชน์ตัวเองและพวกพ้องเท่านั้น กระบวนการบริหารตามหลักธรรม ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงควรที่จะเริ่มที่ตัวบุคคลที่เป็นผู้นำของท้องถิ่นต้องเป็นคนดีมีคุณธรรม เพราะถ้าผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ดีไม่มีคุณธรรมจะส่งผลต่อสภาพแวดล้อมทั้งปวงของท้องถิ่นนั้นๆ ผู้บริหารในยุคปัจจุบันที่อยู่ภายใต้โลกของการเปลี่ยนแปลงหรือโลกาภิวัตน์ จึงต้องพัฒนาตนเองตามกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลงนั้นโดยนำกลยุทธ์การบริหารงานตามหลักธรรม มาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงสุดก็จะทำให้ประเทศชาติพัฒนาต่อไป และก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานในด้านการบริการประชาชน อย่างแท้จริง และทั่วถึง

การพัฒนาคือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและการว่าจ้างงานตามที่ได้วางแผนไว้แล้วเพื่อลดสัดส่วน^๒ ของภาคเกษตรกรรมในขณะที่เพิ่มสัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมและการบริการ (แนวคิดในช่วงต้นทศวรรษที่ 1970) อย่างไรก็ตามในสมัยต่อมาเมื่อมีการวิพากษ์และปฏิเสธแนวความคิดนี้โดยมีความเห็นว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มิใช่สิ่งเดียวกับการพัฒนาแล้วคือความ

^๑ วิชา นิการวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๖), หน้า ๒๗๙.

^๒ พิสิษฐ์ จอมบุญเรือง, เอกสารประกอบการเรียนการสอนวิชาโลกาภิวัตน์กับท้องถิ่น, (มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ : ๒๕๕๒), หน้า ๖๓.

เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีขอบเขตของเป้าหมายจำกัดเพียงการ เพิ่มรายได้เฉลี่ยของมวลรวม ประชาชาติและอาจมีความสัมพันธ์ในเชิงลบกับการพัฒนาเช่นกรณีการเจริญเติบโตโดยปราศจากการ พัฒนาหรือการมีการพัฒนาโดยที่เศรษฐกิจของประเทศ ไม่เติบโตหรือมีค่าติดลบซึ่งลักษณะของการ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยไม่มีการพัฒนานั้นเป็นสถานการณ์ ที่พบได้ในประเทศที่ผลผลิตมวลรวม ประชาชาติโดยเฉลี่ยต่อบุคคลสูงแต่ประชาชนต้องประสบปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการกระจาย รายได้มากขึ้นสภาพความยากจนรุนแรงขึ้นเป้าหมายของการพัฒนาในด้านอื่นๆ เสื่อมลงเช่นทัศนคติ ภาวะทางสถาบันสังคมวัฒนธรรมการเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบล ยังต้องเผชิญกับสภาพปัญหา และการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้ง ในระดับโลกและภายในประเทศซึ่งมีผลกระทบทั้งที่เป็นโอกาสและความเสี่ยงต่อการพัฒนาประเทศ ดังนี้ การเปลี่ยนแปลงสถานะด้านเศรษฐกิจ อัตราการขยายตัวและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของ ประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ดีภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคการผลิตที่มีบทบาทสูงภาคเกษตรเป็นแหล่งสร้าง รายได้หลักของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศและเป็นฐานในการสร้างมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการมีบทบาทสำคัญในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่เศรษฐกิจขณะที่การเชื่อมโยงเศรษฐกิจใน ประเทศกับต่างประเทศทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยเฉพาะด้านการค้าและ การลงทุนสำหรับการลงทุน โดยตรงจากต่างประเทศยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของระบบ เศรษฐกิจไทยแต่ภาวะเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำและขีดความสามารถในการแข่งขันลดลงทำให้บทบาท ของการลงทุนในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ มีแนวโน้มลดลงอย่างไรก็ตามระบบเศรษฐกิจของไทยมี ความอ่อนแอด้านปัจจัยสนับสนุนในส่วนของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีคุณภาพการบริการของ โครงสร้างพื้นฐานกฎหมาย และระเบียบทางเศรษฐกิจที่ไม่เอื้อต่อการจัดระบบการแข่งขันที่เป็น ธรรมและเหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงสถานะด้านสังคม ประเทศไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุจากการมีโครงสร้างประชากรที่วัยสูงอายุเพิ่มขึ้นวัยเด็กและวัย แรงงานลดลงคนไทยได้รับการพัฒนาศักยภาพทุกช่วงวัยแต่มีปัญหาคุณภาพการศึกษาและระดับ สติปัญญาของเด็กพฤติกรรมเสี่ยงต่อสุขภาพและผลิตภาพแรงงานต่ำประชาชนได้รับการคุ้มครองทาง สังคมเพิ่มขึ้นและมีการจัดสวัสดิการทางสังคมในหลายรูปแบบแต่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสยังไม่สามารถเข้าถึง บริการทางสังคมได้อย่างทั่วถึงความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประชากรและโอกาสการเข้าถึงทรัพยากร เป็นปัญหาการพัฒนาประเทศสังคมไทยเผชิญวิกฤตความเสื่อมถอย ด้านคุณธรรมและจริยธรรมและมี การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่หลากหลายรวมถึงเผชิญปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดและ การเพิ่มขึ้นของการพนันโดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชนแต่คนไทยตื่นตัวทางการเมืองและให้ ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักธรรมมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงสถานะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทุนทรัพยากรธรรมชาติ เสื่อมโทรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลซ้ำเติมให้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รุนแรงกระทบต่อผลผลิตภาคเกษตรและความยากจนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรขณะที่มีความขัดแย้งทางนโยบายในการบูรณาการการ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไรก็ตามประเทศไทยยังมีความมั่นคง ด้านอาหารแม้ จะต้องเผชิญกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และความต้องการพืชพลังงาน

การเปลี่ยนแปลงสภาวะด้านวัฒนธรรม เป็นภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และวัฒนธรรมในสังคมไทยโดยทั่วไปในขณะนี้ ก็อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นสังคมอุตสาหกรรมก็ดี หรือการเปลี่ยนแปลงจากสังคมชาวนามาเป็นสังคมกรรมกรก็ดีเป็นไปในลักษณะที่ผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมปรับตัวไม่ทัน เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงจากสังคมที่มีค่านิยมทางวัฒนธรรมที่เน้นการทำตัวเองให้กลมกลืนกับจักรวาล และการสร้างดุลยภาพระหว่างความต้องการทางวัตถุกับทางจิตใจที่มีผลทำให้ผู้คนต้องพึ่งพาตนเอง และร่วมมือกันอนุรักษ์ทรัพยากรและสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ มาเป็นสังคมสมัยใหม่ที่มีแต่ความต้องการทางวัตถุและการเป็นปัจเจกบุคคล แล้วสร้างค่านิยมทางวัฒนธรรมที่เน้นการควบคุมจักรวาลแทน ผลที่เห็นในปัจจุบันก็คือการใช้เทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์ เพื่อการผลิตผลิตผลทางเศรษฐกิจจนเกินความจำเป็นทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมธรรมชาติที่พอจะเหลือไว้ให้คนในรุ่นหลังๆ ได้ดำรงอยู่อย่างราบรื่นนั้นหมดสิ้นไปโดยไม่จำเป็น

ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนา ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง ตามหลักหลักธรรมเพื่อเสริมสร้างคุณภาพในการบริหารให้เกิดขึ้นในองค์กร โดยทำการวิจัยในส่วนขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นภาคเหนือตอนล่าง ซึ่งถือว่าเป็นศูนย์รวม ของเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ครอบคลุมรูปแบบการปกครอง ในเรื่องของโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจังหวัดที่มี ขนาด อบต. ตามการแบ่งเกณฑ์รายได้ ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นตัวแทนของการวิจัยครั้งนี้ได้เป็นอย่างดี เพราะจะทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาทั่วไปในงานบริหารองค์กรด้วยหลักหลักธรรมและสร้างรูปแบบ หลักธรรมาภิบาล เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลมี “หลักธรรมาภิบาล” อยู่ในจิตสำนึกจนเกิดการบริหารที่มีธรรมเป็นหลักในการบริหารที่เป็นธรรมาภิบาล หลอมรวมทัศนคติ ความเชื่อ ความศรัทธาค่านิยม จากการปลูกฝังถ่ายทอดจากผู้บริหารท้องถิ่นสู่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้ปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจให้บริการประชาชนด้วยความ เสมอภาคอันจะนำไปสู่ “การพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน”

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาองค์ประกอบของยุทธศาสตร์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนายุทธศาสตร์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง

๑.๒.๓ เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑ องค์ประกอบของยุทธศาสตร์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง เป็นอย่างไร

๑.๓.๒ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนายุทธศาสตร์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างอะไรบ้าง

๑.๓.๓ นำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง ควรเป็นอย่างไร

๑.๔. ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง มีรายละเอียดดังนี้

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง โดยศึกษาองค์ประกอบของยุทธศาสตร์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง แนวคิด ทฤษฎี และหลักธรรมาภิบาล ที่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์การพัฒนา และนำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง

๒. ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรที่ศึกษาในครั้งนี้ จะมุ่งเน้นศึกษา ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง ตามหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักนิติธรรม, หลักคุณธรรม, หลักความโปร่งใส, หลักการมีส่วนร่วม, หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของยุทธศาสตร์การพัฒนาและกระบวนการบริหารที่ประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมายความสำเร็จที่ชัดเจน (Target) การระบุงานที่ต้องปฏิบัติให้ชัดเจน (Work) การระบุทรัพยากรการจัดการที่เหมาะสม (Resource) การกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง (Function) กิจกรรมการดำเนินงานและการประเมินผล (Assessment) และสามารถนำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง ได้อย่างกลมกลืนและลงตัว

๓. ขอบเขตด้านประชากร

๑. เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านประชากร คือ ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มคือ

๑. กลุ่มข้าราชการการเมือง จำนวน ๑๐ คน

๒. กลุ่มข้าราชการประจำ จำนวน ๑๐ คน

๑) ฝ่ายบริหาร, นิติบัญญัติ ได้แก่ นายก, รองนายก รองประธานสภา ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายแผน และเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลวังหมัน อำเภอสามเงา จังหวัดตาก, จำนวน ๔ คน

๒) ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายก รองนายก รองประธานสภา ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายแผน และเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลคลองกระเจง อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย จำนวน ๔ คน

๓) ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายก รองนายก รองประธานสภา ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายแผนและเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลปากโทก อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก จำนวน ๔ คน

๔) ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายก, รองนายก รองประธานสภา ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายแผน และเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำพี้ อำเภอลำสนธิ จังหวัดอุดรธานี จำนวน ๔ คน

๕) ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายก, รองนายก รองประธานสภา ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายแผน และเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลปากดุก อำเภอลำสนธิ จังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน ๔ คน

๒. เชิงปริมาณ (Quantitative Research) ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ประชาชนที่มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง โดยแบ่งการปกครองออก ๕ จังหวัด ๕ อำเภอ ๕ ตำบล ๕ หมู่บ้าน ๒๘๕ ประชากร คือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน/ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และครู จำนวน ๒๔๖ คน

๔. ขอบเขตด้านพื้นที่

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดเขตพื้นที่คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง ประกอบไปด้วย ๕ องค์การบริหารส่วนตำบล คือ องค์การบริหารส่วนตำบลวังหมัน อำเภอสางแก้ว จังหวัดตาก, องค์การบริหารส่วนตำบลคลองกระเจง อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย, องค์การบริหารส่วนตำบลปากโทก อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก, องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำพี้ อำเภอลำสนธิ จังหวัดอุดรธานี และองค์การบริหารส่วนตำบลปากดุก อำเภอลำสนธิ จังหวัดเพชรบูรณ์

๕. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ผู้วิจัยจะดำเนินการวิจัยตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๘ รวมเป็นระยะ ๑ ปี ๑ เดือน

๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

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

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง

ภาคเหนือตอนล่าง หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลตอนใต้ของภาคเหนือโดยมี ๕ จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดตาก จังหวัดสุโขทัย จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดอุดรธานี และจังหวัดเพชรบูรณ์

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการโดยตั้งอยู่บนหลักพื้นฐาน ๖ ประการ ได้แก่

หลักนิติธรรม หมายถึง การมีกฎหมาย กฎระเบียบที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย มีการบังคับใช้อย่างเสมอภาคและไม่มีการเลือกปฏิบัติไม่มีมาตรฐานเชิงซ้อน มีการดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ไม่ให้มีการใช้กฎหมายไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ มีการปรับปรุงให้ทันสมัยสอดคล้องกับอารยประเทศ มีการอบการปฏิบัติที่เคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งกำหนดกรอบเวลาการปฏิบัติที่ชัดเจนให้ประชาชนทราบ

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้บุคลากรภายในวัดยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ข้าราชการ ผู้บริหารได้ตั้งอยู่ในคุณธรรมจริยธรรมอันดีงามทางพระพุทธศาสนา

หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ทำให้ทุกคนทุกฝ่ายเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคลากรในองค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมรับรู้ในการบริหาร และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญขององค์กรไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การทำประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ตระหนักในสิทธิและหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมในการให้ความช่วยเหลือแก่สังคมในด้านต่างๆ ทั้งการใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์อันสูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยธรรมาภิบาลให้บุคลากรและประชาชนมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน โดยเน้นความเป็นระเบียบเรียบร้อย ประหยัดได้ประโยชน์และส่งเสริมสติปัญญา

๑.๖. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๖.๑ ได้ทราบถึงองค์ประกอบของยุทธศาสตร์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง

๑.๖.๒ ได้ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนายุทธศาสตร์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง

๑.๖.๓ ได้นำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง

๑.๖.๔ ผลนี้ได้จากการวิจัยจะเป็นองค์ความรู้สำหรับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคเหนือตอนล่าง ต่อไป