

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้หลักบริหารจัดการ คือการใช้คนอื่นทำงานแทนตนจนเสร็จ การเข้ามาจัดการโดยการใช้ผู้อื่นทำงานแทนตนจนเสร็จ เหตุที่การบริหารและการจัดการมีความแตกต่างกัน เพราะโดยหลักการบริหารเราต้องดึงใจผู้อื่นมาทำงานแทนตัวเรา แต่ในหลักการจัดการ เราก็ต้องทำงานในส่วนที่เป็นหน้าที่ของเรา เช่น การแบ่งงาน การมอบหมายงาน การควบคุมงานตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ประธาน ซึ่งรวมถึงการเตรียมคำกล่าวในงานต่าง ๆ เป็นต้น แต่ทั้งการบริหารและการจัดการล้วนมุ่งหวังการทำงานให้สำเร็จ โดยอาศัยผู้อื่นเป็นหลัก การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เหมือนการบริหารงานของเอกชนที่มุ่งกำไรเป็นเป้าหมาย แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมุ่งความพึงพอใจของประชาชนเป็นหลักและสิ่งที่ต้องมุ่งเน้นอย่างเต็มທີ່คือการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” หรือการทำให้ประชาชนพันทุกข์ มีสุข นั่นเองในการบริหารงานใด ๆ ผลงานที่ได้รับจะถือว่าเป็น ผลผลิต (Output) ซึ่งจะได้มาพร้อมกับ ผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) เมื่อรวมกันทั้งหมดเรียกว่า ผลสัมฤทธิ์ (Result) ทั้งนี้ การบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นประเด็นที่ถูกอ้างอิงถึงอย่างแพร่หลายในยุคปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่ยอมรับ จึงควรมีการพิจารณาเรื่องการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์กรมีคุณลักษณะน่าพึงพอใจ ๕ ประการ ดังนี้ ๑.ภาพพจน์เยี่ยม ๒.ภาพลักษณ์ดี ๓.มีความทันสมัย ๔.ใส่ใจบริการ ๕.ประสานการมีส่วนร่วม

เมื่อกล่าวถึงหลักการบริหารงาน หากมีการนำหลักธรรมในศาสนาของตนมาเป็นเครื่องวัดค่าของคุณธรรมจริยธรรม เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลย่อมก่อให้เกิดผลดีอย่างยิ่งต่อองค์กรหรือองค์กรนั้นๆ เกี่ยวกับการบริหารงานไม่ว่าในยุคใดสมัยใดปัญหามักจะอยู่ที่การทุจริตคอร์รัปชันที่ทำให้ “คุณธรรมทางการบริหาร” เสียหายอยู่มากมาย แต่ในสังคมของประเทศอังกฤษ มีวิธีการ สร้างคุณธรรมและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน คือ เขาจัดให้มีการอบรมบ่มนิสัยประชากรกันตั้งแต่วัยเด็ก โดยการฝึกให้เกิดการซึมซับหลักคตินิยมที่สำคัญอย่างน้อย ๗ ประการ คือ ๑. มีสัจจะ พูดความจริง (Truth) ๒. มีความซื่อสัตย์สุจริต (Honesty) ๓. มีความสำนึกในหน้าที่ (Sense of Duty) ๔.มีความอดทนอดกลั้น (Patience) ๕.มีความเที่ยงธรรม (Fair) ๖.เอาใจเขามาใส่ใจเรา (Consideration for Others) และ ๗.มีเมตตาธรรม (Kindness)^๑

ตามหลักการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตลอดมาเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละช่วงเวลา ซึ่งปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่ทำให้

^๑ สุเมธ แสงนิมนวล, ภาวะผู้นำกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒), หน้า ๓๓-๓๕.

การปกครองท้องถิ่นไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างเต็มที่ตามวัตถุประสงค์ในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะวัตถุประสงค์หลักในการปกครองท้องถิ่นคือการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง โดยมีตัวแทนของประชาชนในรูปของกรรมการชุมชนที่ทำหน้าแทนประชาชนในการบริหารเทศบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า “หลักธรรมาภิบาล” หรืออาจเรียกได้ว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักธรรมาภิบาล” ซึ่งเรารู้จักกันในนาม “Good Governance” ซึ่งหมายถึง การปกครองที่เป็นธรรม นั้นไม่ใช่แนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษย์เป็นพันๆ ปี ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการ อยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหา ข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืนการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งประกอบด้วยหลัก ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

สภาพการบริหารงานของเทศบาลตำบลพุเตยเป็นการบริหารองค์กรตามนโยบายของรัฐบาลและนโยบายของคณะผู้บริหารเป็นหลัก ซึ่งต้องอาศัยหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานอย่างยิ่ง เทศบาลตำบลพุเตย มีที่ตั้งและอาณาเขตอยู่ในพื้นที่ตำบลพุเตย อำเภอลำปาง จังหวัดพิจิตร จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลตำบลพุเตยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลพุเตยปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ “**เทศบาลพุเตยเมืองน่าอยู่ มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน**” จากคำกล่าวข้างต้น เทศบาลตำบลพุเตย อำเภอลำปาง จังหวัดพิจิตร ได้วางแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอลำปาง จังหวัดพิจิตร เหตุผลเพราะต้องการทราบแนวทางการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอลำปาง จังหวัดพิจิตร เป็นอย่างไร ถ้าเปรียบเทียบความคิดเห็นประชาชนแล้ว การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอลำปาง จังหวัดพิจิตร จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร และต้องการทราบปัญหา อุปสรรค รวมถึงข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของประชาชนในการพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอลำปาง จังหวัดพิจิตร มีอะไรบ้าง

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์จะทำวิจัยเรื่อง “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอลำปาง จังหวัดพิจิตร” ซึ่งผลการวิจัยครั้งนี้ จะทำให้ทราบแนวทางการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอลำปาง จังหวัดพิจิตร ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอลำปาง จังหวัดพิจิตร และจะทราบปัญหา อุปสรรค รวมถึงข้อเสนอแนะ รวมถึงความคิดเห็นของประชาชนเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

ของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ ซึ่งจะช่วยสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างดีสืบต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์การวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์

๑.๒.๒ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นประชาชนผู้มาติดต่อราชการต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคมีอะไรบ้าง และข้อเสนอแนะ ในการพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ควรเป็นอย่างไร

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นอย่างไร

๑.๓.๒ เปรียบเทียบความคิดเห็นประชาชนผู้มาติดต่อราชการต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

๑.๓.๓ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ มีอะไรบ้าง

๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ ๖ ประการ ได้แก่ ๑. ด้านหลักนิติธรรม ๒. ด้านหลักคุณธรรม ๓. ด้านหลักความโปร่งใส ๔. ด้านหลักการมีส่วนร่วม ๕. ด้านหลักความรับผิดชอบ ๖.ด้านหลักความคุ้มค่า^๒

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรต้น (Independent Variables) คือ ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้

ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์” ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตเนื้อหาโดยสังเคราะห์จากแนวคิดของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้กล่าวถึงการบริหารงานตามหลัก

^๒ สำนักนายกรัฐมนตรี, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๘ - ๑๐.

ธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ด้าน ดังนี้ ๑. ด้านหลักนิติธรรม ๒. ด้านหลักคุณธรรม ๓. ด้านหลักความโปร่งใส ๔. ด้านหลักการมีส่วนร่วม ๕. ด้านหลักความรับผิดชอบ ๖. ด้านหลักความคุ้มค่า^๓

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านประชากร/ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

๑. ประชากร (Population) ได้แก่ ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งมีจำนวน ๘,๑๐๖ คน^๔

๒. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยแบ่งออกเป็นข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และประชาชนชุมชน จำนวน ๑๐ ท่าน

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ เทศบาลตำบลพุเตย อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครราชสีมา

๑.๔.๕ ขอบเขตด้านระยะเวลา

ดำเนินการวิจัยตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๗ ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๘ รวมเป็นระยะเวลา ๑๐ เดือน

๑.๕ สมมติฐานการวิจัย

๑.๕.๑ เพศ ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกัน

๑.๕.๒ อายุ ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกัน

๑.๕.๓ ระดับการศึกษา ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกัน

๑.๕.๔ อาชีพ ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกัน

๑.๕.๕ รายได้ ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพุเตย อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกัน

^๓ สำนักนายกรัฐมนตรี, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒, อ้างแล้ว.

^๔ เทศบาลตำบลพุเตย, แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๘) บทที่ ๒ สภาพทั่วไป และข้อมูลพื้นฐานสำคัญของท้องถิ่น เทศบาลตำบลพุเตย อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครราชสีมา, หน้า ๗.

๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

๑.๖.๑ การบริหารงาน หมายถึง ระบบ ขั้นตอน และวิธีการบริหารจัดการของเทศบาล ตำบลพุเตย อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์

๑.๖.๒ ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกที่เกิดจากความรู้สึกภายในต่างๆ ซึ่งความรู้สึกภายในนั้นอาจเป็นเพียงเจตคติหรือความเชื่อหรือความนิยม หรือถ้าจะกว่าในลักษณะของพฤติกรรมในแง่ของจิตวิทยาก็กล่าวได้ว่าเจตคติ ความเชื่อ

๑.๖.๔ เทศบาล หมายถึง เทศบาลตำบลพุเตย อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์

๑.๖.๕ หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักในการบริหารงานของผู้บริหารและพนักงานที่ส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานแก่บุคลากรและประชาชนในด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า

๑. ด้านหลักนิติธรรม หมายถึง การบริหารงานตามกฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ ด้วยความถูกต้อง ความดีงาม มีการกระจายอำนาจการพัฒนาบุคลากรอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีกระบวนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน รณรงคให้บุคลากรยึดถือหลักความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่สังคม

๒. ด้านหลักคุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรยึดมั่นความถูกต้องดีงาม สร้างคุณภาพชีวิตของคนในสังคมให้ดีขึ้น ทำให้สังคมมีเสถียรภาพ ทุกคนสามารถอยู่ด้วยกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

๓. ด้านหลักความโปร่งใส หมายถึง กระบวนการทำงานและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีการเปิดเผยตรงไปตรงมา สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ บุคลากรและประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารได้อย่างทั่วถึง มีกระบวนการให้บุคลากรสามารถตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

๔. ด้านหลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารงานที่เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนรับรู้การวางแผนการปฏิบัติงาน การประเมินผลงานและเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหา เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและมีพลังในการทำงานร่วมกัน

๕. ด้านหลักความรับผิดชอบ หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรและผู้บริหารใส่ใจต่อปัญหาอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม ผลของการปฏิบัติหน้าที่ที่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้และสร้างความพึงพอใจต่อทุกฝ่าย

๖. ด้านหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารการใช้ทรัพยากรต่างๆ ในการดำเนินงานอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม การปฏิบัติงานต่างๆ ต้องมีความรวดเร็ว มีคุณภาพ รณรงคให้บุคลากรปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของงาน

๑.๗ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๗.๑ ทำให้ทราบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพยุหะ
อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์

๑.๗.๒ ทำให้ทราบข้อเปรียบเทียบความคิดเห็นประชาชนผู้มาติดต่อราชการต่อ
การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพยุหะ อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์
จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

๑.๗.๓ ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ ในการพัฒนาการบริหารงาน
ตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพยุหะ อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์

๑.๗.๔ ผลที่ได้จากการวิจัยจะเป็นองค์ความรู้สำหรับพัฒนาการบริหารงานตาม
หลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลพยุหะ อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ และใช้กับหน่วยงาน
อื่นๆ ต่อไป