

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร ซึ่งนำโดย พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุดในการเมืองการปกครองของไทย เพราะเป็นการเปลี่ยนจากระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบการปกครองโดยรัฐธรรมนูญมีเป้าหมายจะสถาปนาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นหลักในการปกครอง เมื่อคณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้สำเร็จแล้ว ก็มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกแม้จะเป็นกฎหมายที่ใช้ชั่วคราวก็ตาม และหลักจากนั้นประเทศไทยก็ปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักมาโดยตลอด แม้จะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญบ้างก็เป็นการชั่วคราวครั้งชั่วคราว ในที่สุดก็ต้องมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาทดแทนเสมอไป คงกล่าวได้ว่า การปกครองของไทยนั้นพยายามที่จะยึดหลักการปกครองโดยกฎหมาย คือ ให้มีบทบัญญัติกฎหมาย กติกาที่แน่นอนเป็นแนวทางในการปกครอง การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมา ซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝน ให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป (สาคินิตย์ บุญชู การพัฒนาชุมชน, 2527: 40)

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตลอดมาเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละช่วงเวลา ซึ่งปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่สามารถอำนวยประโยชน์ให้กับประชาชนได้

อย่างเต็มที่ตามวัตถุประสงค์ในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะวัตถุประสงค์หลักในการปกครองท้องถิ่น คือการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง โดยมีตัวแทนของประชาชนในรูปของกรรมการชุมชนที่ทำหน้าที่แทนประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า “หลักธรรมาภิบาล” หรืออาจเรียกได้ว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักธรรมรัฐ ซึ่งเรารู้จักกันในนาม “Good Governance” ซึ่งหมายถึง การปกครองที่เป็นธรรม นั้นไม่ใช่แนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษย์เป็นพันๆ ปี ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหา ข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งประกอบด้วยหลัก 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า นั้นเป็นสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับองค์กรให้เกิดการพัฒนาได้ เช่นเดียวกันการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลเหมือนกันย่อมทำให้เกิดการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นเช่นกัน(สุภัทรมาศ จริยเวชวัฒนา, 2547: 101)

องค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว เดิมอยู่ในพื้นที่การปกครองของอำเภอเมืองเชียงใหม่ ต่อมาได้โอนอยู่ในการปกครองของอำเภอแมริม เมื่อปี พ.ศ. 2483 และได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็น “ตำบลเหมืองแก้ว” และได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว ตามประกาศลงวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2539 องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่มีการพยายามในการจัดการทั้งทรัพยากรบุคคลและพนักงานฝ่ายต่างๆ อยู่เสมอ แต่ในขณะเดียวกันอดีตที่ผ่านมาก็ยังมีความปัญหาด้านบุคลากรอยู่บ้างเกี่ยวกับเรื่องของการบริหารงานก็ต้องมีบุคลากรที่บริหารงานที่มีคุณภาพ มีคุณธรรมจริยธรรมด้วย แน่นอนที่สุดว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกที่ล้วนต้องมีความปัญหาในองค์กรทุกองค์กร อาทิ เช่น ปัญหาขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญไม่เพียงพอต่อหน่วยงาน และปัญหาที่มีข้อจำกัดในด้านงบประมาณต่อการบริหารงานในการจัดซื้อจัดหาอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ในหน่วยงาน เป็นต้น พอนำหลักธรรมาภิบาลซึ่งประกอบด้วยหลัก 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มาใช้บริหารงาน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบริหารจัดการที่ดี

ดังนั้น จากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ นั้นมีมาตรฐานในการบริหารจัดการทรัพยากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นอย่างดี อันนำมาซึ่งความสุขของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล การมีคุณธรรมและ จริยธรรม การมีเสรีภาพ การแก้ไขปัญหาความยากจนให้ประชาชนมีรายได้โดยให้ทุกชุมชน รวมกลุ่มทำสินค้าตามที่ตนเองถนัดในแต่ละท้องถิ่นแล้วจัดการสิ่งแวดล้อม ในการดำรงชีพที่ดี มี คุณภาพ และเศรษฐกิจมีความรุ่งเรืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาว่าการ บริหารตามหลักธรรมาภิบาล โดยใช้หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมี ส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า จะเกิดการพัฒนาระบบการบริหารท้องถิ่นและจะ มีแนวทางในการบริหารอย่างไรเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้บรรลุเป้าหมายความสำเร็จของการบริหาร จัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัด เชียงใหม่ และนำไปสู่การเสริมสร้าง พัฒนาความเข้มแข็งให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

คำถามการวิจัย

เพื่อให้การศึกษามีความชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นปัญหาของงานวิจัยผู้วิจัยได้ตั้ง โจทย์หรือคำถามการวิจัยครั้งนี้

1. ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว มีการนำการบริหารตามหลัก ธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การหรือไม่อย่างไร
2. ประชาชนในเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว มี ทักษะคติต่อการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้วตามหลักธรรมอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อให้การศึกษามีกรอบของการศึกษาเพื่อนำไปสู่ผลของการศึกษาที่ จะได้รับอย่างตรงเป้าหมาย ผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับคำถามการวิจัยดังนี้

1. เพื่อศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วน ตำบลเหมืองแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาทัศนคติของประชาชนที่มีต่อกระบวนการบริหารตามหลักธรรมาภิ บาลขององค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

ขอบเขตของการวิจัย

เพื่อให้การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีขอบเขตพื้นที่การศึกษาที่ชัดเจนเพื่อนำไปสู่ผลของการศึกษาที่จะได้รับอย่างตรงเป้าหมาย ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ดังนี้

1. **ขอบเขตพื้นที่** การศึกษาครั้งนี้ใช้องค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่
2. **ขอบเขตประชากร** สำหรับประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ กลุ่มประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว โดยการสุ่มตัวอย่าง จำนวน 373 คน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมีความมุ่งหวังว่าผลการวิจัยจะออกมาจะสามารถนำมาให้ประโยชน์ได้จริง ผู้วิจัยจึงได้กำหนดประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับไว้ดังนี้

1. ได้ทราบถึงลักษณะการบริหารงานของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้วที่มีการบริหารองค์การตามหลักธรรมาภิบาล
2. ได้ทราบถึงทัศนคติของประชาชนที่มีต่อกระบวนการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว
3. ข้อค้นพบจากการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อบุคคล คณะบุคคลที่มีความสนใจและมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรในรูปแบบอื่นๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนชุมชนท้องถิ่นอื่นๆ ในการนำไปประยุกต์ใช้ทางด้านการบริหารจัดการเพื่อให้องค์กรเกิดการพัฒนาและเกิดความเข้มแข็ง

นิยามศัพท์

การบริหาร หมายถึง กระบวนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยทรัพยากรหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่

การวางแผน หมายถึง การวางแผนยุทธศาสตร์การ发展和แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ และขั้นตอนของการ

วางแผนที่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นแนวทาง โดยยึดระเบียบของการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทุกภาคส่วน มีการเปิดเผยข้อมูล เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดทำแผนทุกขั้นตอน โดยการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำและประเมินผลแผน เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นในการกำหนดกิจกรรม/โครงการ ที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนารายปีและโครงการต่างๆที่อยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว พิจารณาจากความคุ้มค่าและประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

การจัดการองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและจัดแบ่งสายงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ที่มีการนำระบบบริหารจัดการที่มีหลักความโปร่งใส

การจัดการบุคคล หมายถึง การจัดการบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล มีกระบวนการบริหารจัดการที่ผู้ร่วมงานภาคภูมิใจในเนื้องาน ที่มีหลักการความรับผิดชอบ

การอำนวยความสะดวก หมายถึง การช่วยเหลือและการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานที่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ กระทำกับผู้ได้บังคับบัญชา ประกอบด้วย การตัดสินใจ การสั่งการ การชูงใจ การสร้างขวัญและกำลังใจ การประสานงาน และการสื่อสารที่ยึดหลักธรรมาภิบาลที่มีการนำหลักคุณธรรมมาใช้

การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบการทำงานเพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภายใน และหน่วยงานภายนอกขององค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล ที่มีการนำหลักการมีส่วนร่วมมาใช้

การรายงานผลการปฏิบัติงาน หมายถึง การอธิบายรายละเอียดผลการดำเนินงานของการปฏิบัติงานที่แสดงถึงขั้นตอนการทำงาน การประสานงานกับบุคคลอื่น และเอกสารที่เกี่ยวข้องในการทำงาน ผลการดำเนินงาน ที่บรรลุตามมาตรฐานของวัตถุประสงค์

การงบประมาณ หมายถึง แผนการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆของหน่วยงานที่แสดงออกมาในรูปของค่าใช้จ่ายในช่วงเวลาใดช่วงเวลานึง

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักในการบริหารงานของผู้บริหารและพนักงานที่ส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานแก่บุคลากรและประชาชนในด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า

ด้านหลักนิติธรรม หมายถึง การบริหารงานตามกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ด้วยความถูกต้อง ความดีงาม มีการกระจายอำนาจการพัฒนามูลฐานอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ไม่มี

การเลือกปฏิบัติ มีกระบวนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ธรรมคำให้บุคลากรยึดถือหลักความชอบธรรม ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่สังคม

ด้านหลักคุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรยึดมั่นความถูกต้องดีงาม สร้างคุณภาพชีวิตของคนในสังคมให้ดีขึ้น ทำให้สังคมมีเสถียรภาพ ทุกคนสามารถอยู่ด้วยกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

ด้านหลักความโปร่งใส หมายถึง กระบวนการทำงานและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีการเปิดเผยตรงไปตรงมา สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ บุคลากรและประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารได้อย่างทั่วถึง มีกระบวนการให้บุคลากรสามารถตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

ด้านหลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารงานที่เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วม รับรู้การวางแผนการปฏิบัติงาน การประเมินผลงานและเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาเพื่อให้ เกิดความคิดริเริ่มและมีพลังในการทำงานร่วมกัน

ด้านหลักความรับผิดชอบ หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรและผู้บริหารใส่ใจต่อปัญหาอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม ผลของการปฏิบัติหน้าที่สามารถตรวจสอบความ ถูกต้องได้และสร้างความพึงพอใจต่อทุกฝ่าย

ด้านหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในการดำเนินงานอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม การปฏิบัติงานต่าง ๆ ต้องมีความ รวดเร็ว มีคุณภาพ ธรรมคำให้บุคลากรปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของงาน