

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทยปี พ.ศ.2540 ทำให้ทุกภาคส่วนเห็นความสำคัญในการปฏิรูประบบราชการ ด้วยการบริหารภาครัฐแนวใหม่ โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา รวมทั้งนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) กำหนดไว้ในบทที่ 6 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ เพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน และพัฒนาประเทศให้เกิดดุลยภาพทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง ซึ่งจะนำไปสู่สันติสุขและความยั่งยืน โดยมีแนวทางการพัฒนาดังนี้

1.1 การเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและวัฒนธรรมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย

รณรงค์สร้างกระบวนการเรียนรู้ ปลุกฝังจิตสำนึก ค่านิยมวัฒนธรรมประชาธิปไตย วัฒนธรรมธรรมาภิบาลแก่เยาวชน และประชาชนทุกกลุ่ม ทุกภาคส่วนในสังคมอย่างต่อเนื่องจริงจัง

พัฒนาภาวะความเป็นผู้นำประชาธิปไตยที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในสังคมทุกระดับ ให้เป็นแบบอย่างที่ดีในสังคมไทย

เสริมสร้างการพัฒนาการเมืองให้โปร่งใส สุจริต เพื่อสนับสนุนการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย และวัฒนธรรมธรรมาภิบาล

1.2 เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศ

ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่ายภาคประชาชนให้เข้มแข็ง และมีบทบาทมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้น

เสริมสร้างความเข้มแข็ง และประสิทธิภาพของกลไกการตรวจสอบภาคประชาชน

สนับสนุนการสร้างวัฒนธรรมสันติวิธีและจัดให้มีกลไกที่ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธี

ส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม อย่างเท่าเทียมในทุกขั้นตอนของการดำเนินคดี

เร่งรัดการก่อตั้งองค์การภาคสังคมตามรัฐธรรมนูญ

1.3 สร้างภาคราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล เน้นการอำนวยความสะดวกแทนการกำกับควบคุม และทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา

พัฒนาระบบราชการ และข้าราชการ ให้ทันสมัย โปร่งใส และมีขีดสมรรถนะสูงขึ้น

พัฒนาระบบราชการ และข้าราชการให้ยึดหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติราชการ พัฒนาระบบบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใสพร้อมรับการตรวจสอบ

1.4 การกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชน เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง

ปรับโครงสร้าง กลไก และหลักเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ ให้กระจายอำนาจตัดสินใจสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้น

กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถรับผิดชอบจัดบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสร้างความเจริญในเศรษฐกิจ สังคม แก่ท้องถิ่น ชุมชน

1.5 ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และเป็นบรรษัทภิบาลมากขึ้น

มีมาตรการส่งเสริมธุรกิจเอกชน

ส่งเสริมสถาบันวิชาชีพ สมาคมวิชาชีพ กลุ่ม ชมรมให้มีบทบาทในการสร้างธรรมาภิบาล

1.6 การปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ และขั้นตอนกระบวนการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จากการพัฒนา

ศึกษาทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ปรับปรุงกระบวนการตรากฎหมาย

สร้างความเข้มแข็งของกลไกการบังคับใช้กฎหมาย

กำหนดให้มีกฎ ระเบียบ ให้โครงการ/มาตรการของรัฐ ต้องวิเคราะห์ความเหมาะสมและผลกระทบและเผยแพร่ข้อมูลแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

1.7 การรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่คุณภาพและความยั่งยืน

นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ตราไว้ในหมวด 1 มาตรา 6 คือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

จะเห็นได้ว่าหลักธรรมาภิบาล ถูกกำหนดให้เป็นนโยบายและแนวทางในการพัฒนาประเทศและปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะนำไปใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่จำนวนมากและกระจายอยู่ทั่วประเทศ

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา ให้กับประชาชนในท้องถิ่น อย่างใกล้ชิด โดยมีโครงสร้าง 3 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายบริหาร ซึ่งทำหน้าที่บริหารงาน จัดทำแผนพัฒนา ข้อบัญญัติและข้อบังคับตำบล รวมถึงงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด
2. ฝ่ายสภา ซึ่งทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนา ข้อบัญญัติและข้อบังคับตำบล รวมถึงงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด
3. ฝ่ายข้าราชการประจำ(พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง) โดยมีพนักงานส่วนตำบลสายงานบริหาร เป็นหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชา

ปฏิเสธไม่ได้ว่าผู้นำซึ่งมีบทบาทชี้นำองค์กร ในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งต้องบริหารราชการ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน และนำพาองค์กรไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีภาวะผู้นำ ในทุก ๆ สถานการณ์ ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง แห่งยุคสมัยการแข่งขัน ด้านทุนมนุษย์ (Human Capital) เพื่อเป็นกำลังสำคัญใน

การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อย่างสมบูรณ์แบบ

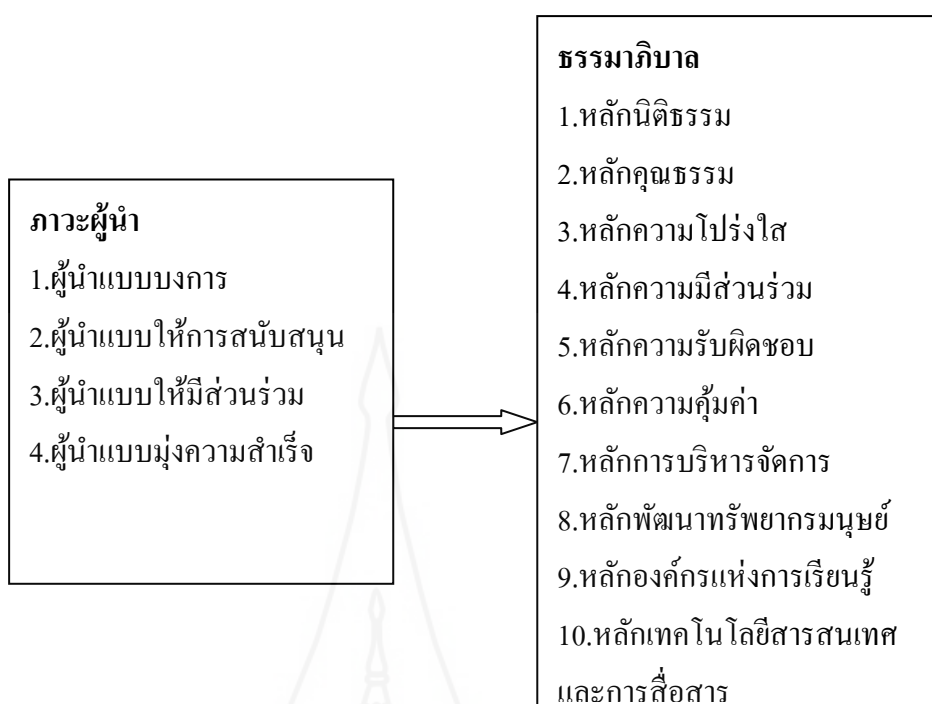
นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยุคปัจจุบัน ยังต้องมุ่งสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์กร เพื่อนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชน โดยมีผู้บริหาร ในองค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง เพราะมีหน้าที่โดยตรงในการบริหารโครงการพัฒนาต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องทำงานท่ามกลางผลประโยชน์และความเลื่อม รวมทั้งต้องมียุทธศาสตร์หลักในการกำหนดเม็ดเงินในการพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทางราชการและประชาชน รวมไปถึงช่วยลดปัญหาการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำของผู้บริหาร กับธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อทราบถึงภาวะผู้นำของผู้บริหาร ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล และความสัมพันธ์ระหว่างกัน เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กร และประชาชน

2. วัตถุประสงค์

- 2.1 เพื่อศึกษาธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดบุรีรัมย์
- 2.2 เพื่อศึกษาภาวะผู้นำของผู้บริหาร ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดบุรีรัมย์
- 2.3 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำของผู้บริหาร กับธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดบุรีรัมย์

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำของผู้บริหาร กับธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดบุรีรัมย์ โดยผู้วิจัยได้นำหลักธรรมาภิบาลตามแนวคิดของสถาบันพระปกเกล้า และรูปแบบภาวะผู้นำตามแนวคิดของ เฮ้าส์และมิทเชลล์ (House and Mitchell) มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

4. สมมติฐานการวิจัย

ภาวะผู้นำของผู้บริหารมีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดบุรีรัมย์

5. ขอบเขตการวิจัย

5.1 ขอบเขตด้านพื้นที่และประชากร

ประชากร คือ ผู้บริหารและพนักงานส่วนตำบล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดบุรีรัมย์ 155 แห่ง รวม 3,100.- คน

5.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาธรรมาภิบาล ภาวะผู้นำของผู้บริหาร และความสัมพันธระหว่างภาวะผู้นำของผู้บริหาร กับธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดบุรีรัมย์

ด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร ผู้วิจัยศึกษาตามแนวคิดของ เฮ้าส์และมิทเชลล์ (House and Mitchell) ซึ่งพิจารณาตามความเหมาะสมของสถานการณ์ (อ้างใน วิเชียร วิทย์อุดม, 2553:79) ประกอบด้วย

1. ผู้นำแบบบงการ
2. ผู้นำแบบให้การสนับสนุน
3. ผู้นำแบบให้มีส่วนร่วม
4. ผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จ

ด้านธรรมาภิบาล ผู้วิจัยศึกษาตามแนวคิดของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งนำแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาบูรณาการกับแนวคิดการบริหารจัดการรัฐกิจแนวใหม่ (สถาบันพระปกเกล้า, 2551:153) ประกอบด้วย

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักการมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า
7. หลักการบริหารจัดการ
8. หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
9. หลักองค์กรแห่งการเรียนรู้
10. หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

5.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา เก็บรวบรวมข้อมูลช่วงเดือนสิงหาคม พ.ศ.2555

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำของผู้บริหาร กับธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดบุรีรัมย์ ผู้วิจัยได้นิยามศัพท์ดังนี้

6.1 ธรรมาภิบาล คือ การบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามหลักพื้นฐาน 10 ประการ ได้แก่

6.1.1 หลักนิติธรรม คือ กฎหมายที่เป็นธรรมและเหมาะสม เป็นที่ยอมรับของสังคม

6.1.2 หลักคุณธรรม คือ ความดีงามในจิตใจ มุ่งสร้างความคิด มีศีลธรรมซื่อสัตย์ สุจริต เห็นอกเห็นใจและช่วยเหลือผู้อื่น

6.1.3 หลักความโปร่งใส คือ เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารได้สะดวก

6.1.4 หลักการมีส่วนร่วม คือ ประชาชนร่วมคิดร่วมตัดสินใจ มีเวทีสาธารณะ มีการปรึกษาหารือ รวมถึงมีการลงประชามติ

6.1.5 หลักความรับผิดชอบ คือ สำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะ กระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา

6.1.6 หลักความคุ้มค่า คือ ใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด สร้างสรรค์ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ

6.1.7 หลักการบริหารจัดการ คือ กระบวนการคิด ตัดสินใจ และนำไปปฏิบัติ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6.1.8 หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คือ การเพิ่มศักยภาพของบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้เกิดความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน

6.1.9 หลักองค์กรแห่งการเรียนรู้ คือ องค์กรที่คนในองค์กรมุ่งมั่นใฝ่เรียนรู้ ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการสร้างและพัฒนาองค์ความรู้

6.1.10 หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร คือ การใช้เทคโนโลยีสร้าง เครือข่ายสารสนเทศและการสื่อสาร และใช้เป็นฐานข้อมูลในการพัฒนาท้องถิ่น

6.2 ภาวะผู้นำของผู้บริหาร คือ ผู้บริหารที่มีพฤติกรรมรูปแบบภาวะผู้นำตามแนวคิด ของ เฮาส์และมิทเชลล์ (House and Mitchell) ซึ่งพิจารณาตามความเหมาะสมของสถานการณ์ ประกอบด้วย 1.ผู้นำแบบบงการ 2.ผู้นำแบบให้การสนับสนุน 3.ผู้นำแบบให้มีส่วนร่วม 4.ผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จ

6.2.1 ผู้นำแบบบงการ คือ ผู้นำที่ชอบใช้อำนาจและบงการผู้ใต้บังคับบัญชา ให้ทำตามการสั่งการของตนเอง

6.2.2 ผู้นำแบบให้การสนับสนุน คือ ผู้นำที่เข้าใจและเป็นกันเองกับ ผู้ใต้บังคับบัญชา สร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน

6.2.3 ผู้นำแบบให้มีส่วนร่วม คือ ผู้นำที่เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ

6.2.4 ผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จ คือ ผู้นำที่จูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานให้บรรลุผลสำเร็จ ตามเป้าหมาย พัฒนาผลการปฏิบัติงาน และเชื่อมั่นในความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา

6.3 องค์การบริหารส่วนตำบล คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา ให้กับประชาชนในท้องถิ่น โดยมีโครงสร้าง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา ฝ่ายข้าราชการประจำ(พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง)

6.4 ผู้บริหาร คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดบุรีรัมย์

7. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

7.1 นำไปพัฒนาธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดบุรีรัมย์ ให้ดียิ่งขึ้น

7.2 นำไปพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหาร ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดบุรีรัมย์

7.3 นำผลความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำของผู้บริหาร กับธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดบุรีรัมย์ มาใช้พัฒนาองค์กร

7.4 เป็นแนวทางปรับปรุงธรรมาภิบาล และภาวะผู้นำของผู้บริหารของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

7.5 จุดประกายในการกำหนดนโยบายด้านทุนมนุษย์ (Human Capital) ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น