

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

กระแสแนวความคิดเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นแนวคิดที่ต้องการจะเห็นการบริหารภาครัฐเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยมีอิทธิพลมาจากนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกและนักบริหารจัดการ โดยเน้นการปรับภาคราชการให้มีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และคุณภาพสูง สามารถให้ให้บริการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ การปฏิรูประบบราชการจึงเป็นภารกิจที่รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ได้ทุ่มเทในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นำมาสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดสากลที่ได้นำมาใช้ในสังคมไทย โดยมีความหมายรวมถึงระบบ โครงสร้าง กระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนา และอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข เป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคมไม่ใช่ภาคใดภาคหนึ่ง (กลุ่มพัฒนาระบบบริหารสำนักงานอัยการสูงสุด, 2552 : 42)

หลักธรรมาภิบาล ได้กลายเป็นมาตรฐานสากลที่องค์กรและหน่วยงานทั่วไปต้องการให้เกิดขึ้น ธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่เป็นคุณแก่สำคัญประการหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศยากจน ในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นที่มาของการปฏิรูประบบราชการได้วางกรอบแนวทางการบริหารราชการไว้ว่า “การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน” และเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามกรอบ ทิศทางและแนวทางการบริหารราชการดังกล่าว จึงได้มีประกาศใช้กฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2546 โดยเนื้อหาเป็นการกำหนดแนวทางการบริหารราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการบริหารราชการ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 52 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวพระราชกฤษฎีกานี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการและอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2555 : 1-2)

การปฏิรูประบบการบริหารของส่วนราชการจะใช้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นเสมือนเครื่องมือในการพัฒนาขีดความสามารถ โดยมีการส่งเสริมบทบาทให้เกิดการทำงานที่ปราศจากการคอร์รัปชัน หรือการไม่นำผลประโยชน์ของสาธารณะมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว มีการใช้หลักนิติธรรมในการดำเนินงาน หรือสร้างกรอบในการดำเนินงานเพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ลดกฎระเบียบที่มากจนเกินไป ที่เป็นต้นเหตุของการทำงานที่ล่าช้า มีการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายการดำเนินงานให้ชัดเจนเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม มีกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใส มีกฎ กติกา มารยาท ในการบริหารงาน การส่งเสริมให้เกิดการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น มาจากความร่วมมือของทั้งสถาบันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม บทบาทของรัฐที่สำคัญนั้น คือ รัฐเป็นผู้มีบทบาทในการวางรากฐาน และรักษากฎระเบียบต่าง ๆ การสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของรัฐนั้นจำเป็นต้องอาศัยระบบการจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ มีการรับผิดชอบภายใต้กฎหมาย และนโยบายที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีการปฏิรูประบบราชการเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งจุดมุ่งหมายในการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของภาครัฐนั้น จะต้องพยายามปฏิรูปการบริหารจัดการให้ถูกต้องตามหลักเหตุผล หน้าที่ และให้มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน เพื่อยกระดับความชำนาญของภาครัฐให้มีความทันสมัย เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552 : 1)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการทำหน้าที่ส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้เกิดขึ้น ได้ทำการศึกษาและจัดทำเกณฑ์สำหรับใช้ประเมินเพื่อจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating) ขึ้น เพื่อนำไปใช้สำรวจและประเมินระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของส่วนราชการและจังหวัด ซึ่งได้กำหนดความหมายสำคัญของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ 10 องค์ประกอบ ประกอบด้วย หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ หลักการตอบสนอง หลักการรับผิดชอบต่อ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการกระจายอำนาจ หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค และหลักมุ่งเน้นฉันทามติ จากหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 10 หลักดังกล่าว สำนักงาน ก.พ.ร.

มีวัตถุประสงค์ เพื่อใช้ประเมินหน่วยงานภาครัฐและจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตาม หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นการส่งเสริมให้ หน่วยงานภาครัฐนำเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้เป็นแนวทางในการยกระดับการกำกับดูแลองค์การตาม หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน และเพื่อยกย่อง ชมเชยหน่วยงานภาครัฐที่ประสบความสำเร็จในการกำกับดูแลองค์การตามหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552 : 8)

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นหน่วยงานหลักที่สำคัญ ที่จะขับเคลื่อน การพัฒนาตั้งแต่ระดับรากหญ้า จนถึงล่างของสังคมในพื้นที่ชนบท แก้ไขปัญหาสังคมสิ่งแวดล้อม ในชุมชนเมือง อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน ความไม่ โปร่งใสในการดำเนินงาน ซึ่งต้องได้รับการแก้ไขเยียวยา การสร้างหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นการแก้ไขปัญหาคดีเพื่อนำไปสู่การเป็นองค์กรที่ทำ หน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน ที่มีการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยประกอบไปด้วยประชากร จำนวนมาก และพื้นที่อันกว้างไกลรัฐบาลที่เป็นศูนย์กลางแต่เพียงสถาบันเดียวย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากหรือเกิดสภาพของความไม่ประหยัดงบประมาณในเชิงขนาดและขาดประสิทธิภาพในด้าน การบริหารงาน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการถ่ายโอนอำนาจในทางการเมืองการปกครองให้อยู่ใน มือขององค์กรส่วนท้องถิ่นหรือสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป โดยรัฐมีการกระจายอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การปกครองตนเอง โดยรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Self Government) เป็นจุดมุ่งหมายสำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาประเทศ อันเป็นการ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวม (สำนักพัฒนาระบบรูปแบบ และโครงสร้าง, 2556 : 4)

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ถือเป็นองค์กร ปกครองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด หากบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี โดยยึดหลักนิติธรรมและคุณธรรม มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ บริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างคุ้มค่า เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรที่ เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการกำกับ ดูแล และสนับสนุนการ บริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบลจะเจริญก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ ผลประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน แต่อย่างไรก็ตามดังที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่าสาเหตุสำคัญ ประการหนึ่งที่ทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเกิดขึ้นจากความบกพร่อง

ความอ่อนแอ และหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐ และเอกชน รวมไปถึงการทุจริต และการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพ ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้ 1) การขาดกลไกและกฎเกณฑ์ที่ดีพอในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ขณะที่กลไกที่มีอยู่บกพร่อง ไม่สามารถเตือนภัยที่เคลื่อนตัวเข้ามากระทบระบบเศรษฐกิจและการเงินอย่างรวดเร็วได้ รวมทั้งเมื่อถูกกระทบแล้วยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนกลไก และฟื้นฟูเพื่อการบริหารจัดการต่าง ๆ ของภาครัฐและภาคเอกชนให้ทันต่อสถานการณ์ได้ 2) ความอ่อนด้อย และถดถอยของกลุ่มข้าราชการ นักวิชาการ หรือเทคนิคราชากร (Technocrats) คนกลุ่มนี้ต้องมีบทบาทสำคัญในการศึกษา ค้นคว้า เสนอแนะ นโยบายและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่จำเป็นในการบริหารประเทศ 3) ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจ เอกชนมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใส บริสุทธิ์ และยุติธรรม ส่งผลให้ตัวระบบเองไม่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสหรือช่องทางให้เกิดความฉ้อฉลผิดจริยธรรมในวิชาชีพขึ้นได้ 4) ประชาชนขาดข้อมูลข่าวสาร ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองอย่างชัดเจน จึงทำให้ไม่มีโอกาสในการร่วมตัดสินใจและร่วมแก้ไขปัญหา 5) ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐและเอกชน ซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและมีการร่วมกันการกระทำทุจริตอย่างเป็นทางการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552 : 8)

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม จึงมีความจำเป็นต้องต้องเร่งพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีศักยภาพและความสำเร็จในการแข่งขัน โดยการริเริ่มแนวคิดใหม่ขององค์กรในอนาคต ซึ่งก็คือ องค์กรจะต้องมีการปรับตัวทั้งทางด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ด้านกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงาน ด้านสมรรถนะ และสร้างการจูงใจในการปฏิบัติงานโดยผู้บริหารจะต้องยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดหลัก ประกอบด้วยหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยถ่วงดุลระหว่างโครงสร้าง รูปแบบ และกระบวนการบริหารจัดการ ระบบข้อมูลสารสนเทศ ระบบการจูงใจและลงโทษ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และการวางแผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน ดังนั้นรูปแบบขององค์กรในอนาคตจะมีลักษณะเป็นแบบราบ มีการทำงานเป็นทีม และการเชื่อมโยงแบบเครือข่าย แต่โครงสร้างดังกล่าวจะไม่คงที่ตายตัว คือ จะต้องมีความยืดหยุ่นเตรียมพร้อมรับการปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางการแข่งขันที่รุนแรงในปัจจุบัน และการค้นหาแนวกลยุทธ์ใหม่ ๆ ที่มีการพัฒนาให้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ผลของปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้นจะส่งผลต่อองค์กรในอนาคต คือ การให้ความสำคัญกับความหลากหลายของการเรียนรู้ การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐ

ในอนาคตจะต้องมีการนำเครื่องมือการจัดการต่าง ๆ ที่มีอยู่หลากหลายมาปรับใช้ในองค์กรให้เหมาะสม (ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภู่อระกุล, 2556 : 68)

จากสาเหตุดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม และนำไปสู่การเชื่อมโยงประเด็นต่าง ๆ เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขหรือพัฒนาการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษารื่องดังกล่าวจะช่วยให้มีการค้นพบวิธีการใหม่ ๆ ที่นำไปสู่การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลยุคใหม่ที่ดำเนินงานบนฐานความต้องการและปัญหาของประชาชน โดยยึดหลักการให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและให้บริการ โดยพิจารณาจากระดับความสำเร็จในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ และมีจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคอย่างไรบ้าง เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติเกี่ยวกับปัจจัยด้านองค์กรและบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาระดับความสำเร็จในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม
4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวทางการนำหลักการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

สมมติฐานการวิจัย

1. ระดับการปฏิบัติเกี่ยวกับปัจจัยด้านองค์กรและบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง
2. ระดับความสำเร็จในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง
3. ปัจจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ปัจจัยด้านกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงาน ปัจจัยด้านสมรรถนะ และปัจจัยด้านการจูงใจ มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 8 แห่ง
2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
 - 2.1 แหล่งข้อมูลเชิงปริมาณ
 - 2.1.1 ประชากร (Population) ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วยข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง จำนวน 498 คน (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม, 2555 : 15)
 - 2.1.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วยข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง จำนวน 222 คน ซึ่งกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่าง (Sample Size) ของยามาเน่ (Yamane, 1973 : 727) และใช้การสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ (Stratified Sampling)
 - 2.2 แหล่งข้อมูลเชิงคุณภาพ

ผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 5 คน ได้แก่ ข้าราชการฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน หัวหน้าส่วนโยธา จำนวน 1 คน และผู้อำนวยการกองคลัง จำนวน 1 คน และใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview)

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

เนื้อหาสาระของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นแนวคิดหลัก ประกอบด้วยหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า และผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิดปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีประกอบด้วย 5 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยสังเคราะห์ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn : 1975 ; อ้างถึงในสมบัติ ชำรงชัญญงค์, 2545 : 446-452) ปัจจัยด้านการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ของทศพร ศิริสัมพันธ์ (2547 : 145) ปัจจัยด้านกระบวนการทัศน วัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงาน ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552 : 3-4) ปัจจัยด้านสมรรถนะตามแนวคิดของแมคเคลิแลนด (McClelland, 1985 : 1-14) และปัจจัยด้านการจูงใจ ผู้วิจัยสังเคราะห์จากแนวคิดของแมคเคลิแลนด (McClelland, 1985 : 234 ; อ้างถึงใน ณัฐกร สิทธิชัย, 2548 : 7)

4. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) คือ ปัจจัยด้านองค์กรและบุคคล แบ่งเป็น

- 4.1.1 ปัจจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 4.1.2 ปัจจัยด้านการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
- 4.1.3 ปัจจัยด้านกระบวนการทัศน วัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงาน
- 4.1.4 ปัจจัยด้านสมรรถนะ
- 4.1.5 ปัจจัยด้านการจูงใจ

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ ความสำเร็จในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 6 ด้าน ได้แก่

- 4.2.1 ด้านหลักนิติธรรม
- 4.2.2 ด้านหลักคุณธรรม
- 4.2.3 ด้านหลักความโปร่งใส
- 4.2.4 ด้านหลักความมีส่วนร่วม
- 4.2.5 ด้านหลักความรับผิดชอบ
- 4.2.6 ด้านหลักความคุ้มค่า

5. ระยะเวลาในการวิจัย ระหว่างเดือน มิถุนายน 2556 – ธันวาคม 2556

นิยามศัพท์เฉพาะ

ปัจจัยด้านองค์กรและบุคคล หมายถึง องค์กรประกอบด้านองค์กร และด้านบุคคล ที่สามารถนำมาใช้ในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และองค์ประกอบนั้นเข้ากับ วัตถุประสงค์อย่างสมเหตุสมผลที่สุด เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัด มหาสารคาม ประกอบด้วย

1. ปัจจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลมีความ เข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และความชัดเจนการกำหนดหลักเกณฑ์การนำหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ ให้มีความพร้อมด้านโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม การสื่อสารแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นของบุคลากรในหน่วยงานให้ทุกฝ่ายยอมรับการนำหลักการเกี่ยวกับการนำหลักการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติได้ชัดเจนสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร และ การสร้างทีมงานที่มีสมรรถนะให้ประ โยชน์ของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไป ปฏิบัติ

2. ปัจจัยด้านการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล มีการบริหารงานแบบมีการกำหนดวัตถุประสงค์ชัดเจน กำหนดเป้าหมาย ขั้นตอนการปฏิบัติงาน การใช้จ่ายงบประมาณ โดยยึดหลักความคุ้มค่า ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย มีความ พร้อมด้านบุคลากรงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และความพร้อมด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ มีกิจกรรมในการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน เพื่อมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์คือ ความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า

3. ปัจจัยด้านกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงาน หมายถึง บุคลากร ขององค์การบริหารส่วนตำบลทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี มีความเสียสละ อุทิศตนเพื่อประโยชน์ต่อ ส่วนรวมด้วยความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่การงาน ความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และการมีทัศนคติ ในเชิงบวก ยึดหลักความถูกต้องในการปฏิบัติงาน รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลกให้ตรงกับสังคม มุ่งเน้นประสิทธิภาพ รับผิดชอบต่อผลงาน ต่อสังคม มีน้ำใจและมีการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วมและโปร่งใส ปฏิบัติงานให้สำเร็จตามจุดมุ่งหมายและเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน

4. ปัจจัยด้านสมรรถนะ หมายถึง การปฏิบัติงาน โดยให้ความสำคัญต่อผลสำเร็จ ของงาน มีความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะอื่น ๆ ของบุคคล ได้แก่ บทบาททางสังคม ภาพพจน์ที่รับรู้ ตนเอง อุปนิสัย และแรงกระตุ้น ที่ผลักดันให้การปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จ อัน ได้แก่ การมุ่ง ผลสัมฤทธิ์ การบริการที่ดี การส่งสมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ จริยธรรม และความร่วมแรง

ร่วมใจ โดยยึดหลักความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความเสมอภาคในการให้บริการประชาชนและหน่วยงานภายนอก ยึดหลักจริยธรรมและความถูกต้องเป็นหลักปฏิบัติ และยึดหลักการทำงานเป็นทีม และให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก

5. ปัจจัยด้านการจูงใจ หมายถึง การจูงใจให้บุคลากรปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและเป็นไปตามเป้าหมายขององค์กร ได้แก่ ค่าจ้าง เงินเดือน ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ความมั่นคง ความสำเร็จ การได้รับการยกย่อง ความรับผิดชอบ และความก้าวหน้า โดยให้มีอิสระในการตัดสินใจเพื่อความสำเร็จของงาน สร้างความพร้อมรับผิดชอบต่อผลงานทั้งด้านดีและไม่ดี ให้ความสำคัญต่อความสำเร็จในการทำงาน และการสร้างความมั่นคงในหน้าที่การงาน

การบริหาร หมายถึง ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การทำงานต่างๆ ให้ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำภายในสภาพองค์กรที่กล่าววั้นทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์กรที่เข้ามาร่วมกันทำงาน ในองค์กร ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านวัตถุอื่น ๆ เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสารสนเทศต่าง ๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการตอบสนองความพอใจให้กับสังคม

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง กติกาหรือกฎเกณฑ์ในการบริหารหรือการปกครองที่ดีเหมาะสมและเป็นธรรมที่ใช้ในการธำรงรักษาบ้านเมืองและสังคมเป็นการบริหารจัดการที่จะทำงานให้สำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลภายใต้ความถูกต้องเป็นธรรมตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการ คือ

1. **หลักนิติธรรม** หมายถึง การปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้ถูกต้องทันสมัย มีการปรับปรุงทบทวนกฎหมายให้ทันสมัยเหมาะสมอยู่เสมอเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและของเจ้าหน้าที่ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชนและเป็นที่ยอมรับของชุมชน และชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยการใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม รวมถึงการกำหนดกฏกติกา และการปฏิบัติตามกฏ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของตนเอง ด้วยความยุติธรรมของสมาชิกในระดับองค์กร ซึ่งเป็นกฏ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่กัน ในองค์กร ไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2. **หลักคุณธรรม** หมายถึง การปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามเป็นแบบอย่างแก่ประชาชน มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มาทำงานตรงต่อเวลา ให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาค ถูกต้อง

ตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมความถูกต้องเป็นธรรม มีมนุษยสัมพันธ์ มีความสุภาพ อ่อนโยน มีไมตรีจิตพร้อมให้บริการ โดยมีการกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ความ เป็นกลาง ความเสมอภาค และความเป็นธรรมของผู้บริหาร

3. **หลักความโปร่งใส** หมายถึง การเปิดเผยผลการดำเนินงาน กิจกรรมต่าง ๆ ต่อสาธารณะ โดยมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจ ง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เปิดเผย หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานเพื่อให้ทราบข้อมูล การปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงาน วิธีการ ทำงานให้มีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนติดตามตรวจสอบความถูกต้องของแผนงาน, โครงการ และการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณเป็นไปโดยเปิดเผยเป็นธรรมและ ชัดเจน

4. **หลักความมีส่วนร่วม** หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมใน การตัดสินใจเรื่องที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อชุมชน เจ้าหน้าที่ที่มีอิสระในความคิดสามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะผู้บริหารได้ การรับฟังและนำเสนอข้อเสนอแนะข้อร้องเรียนของประชาชนมา ดำเนินการอย่างรวดเร็ว และเต็มความสามารถ ประชาชนเข้าร่วมวางแผนรับรู้อุปสรรคขึ้นตอน ตั้งแต่การ เสนอปัญหาจนถึงการประเมินผล ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ และ การบริหารงาน

5. **หลักความรับผิดชอบ** หมายถึง การปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย การนำโครงการ กิจกรรม หรือแผนงานที่แถลงไว้มาดำเนินการให้เห็นเป็นรูปธรรมตามที่ได้กำหนดไว้ รับผิดชอบ ต่อผลกระทบที่มาจากการบริหารงาน การบริหารงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ทันท่วงทีเจ้าหน้าที่มีความรับผิดชอบต่อการทำงานใส่ใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้นและพร้อมที่จะแก้ไข การเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าหาญที่จะยอมรับผลจากการบริหารงานของตน

6. **หลักความคุ้มค่า** หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่าง จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน การจัดสรรตำแหน่งบุคลากรมีความเหมาะสมและความชำนาญเฉพาะด้านในการปฏิบัติหน้าที่ การจัดสรรวัสดุอุปกรณ์อย่าง เหมาะสมกับการกิจ การปฏิบัติงานมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาการปฏิบัติงาน อย่างสม่ำเสมอเพื่อให้การปฏิบัติงานรวดเร็วทันสมัย

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย หมายถึง รูปแบบการปกครองอีก รูปแบบหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนด ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 69 และมาตรา 70 และตามพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 8 แห่งในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลโคกพระ องค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่าพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า องค์การบริหารส่วนตำบลเขว้าใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลนาสีนวน องค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุข องค์การบริหารส่วนตำบลคันธารราษฎร์ และ องค์การบริหารส่วนตำบลกุฉีไส้อ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงระดับความสำเร็จในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย ว่าอยู่ในระดับใด ผลการวิจัยจะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินงานและเป็นแนวทางในการนำไปกำหนดนโยบายการพัฒนากระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไปสู่การบริหารงานแบบธรรมาภิบาล
2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สามารถนำไปพัฒนาแนวทางการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไปใช้ในทางปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม
3. นำข้อมูลไปใช้ในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ของผู้บริหาร และพนักงานในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนในท้องถิ่น