

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จเถลิงราชสมบัติ เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พุทธศักราช 2489 ถึงปัจจุบัน กว่า 60 ปี ยิ่งยืนนานที่สุดในประวัติศาสตร์ของไทย พระองค์ทรงดำรงไว้ซึ่ง “ธรรม” ทั้งปวงและทรงเปรียบประดุจแสงสว่างที่คอยส่องนำทางการพัฒนาประเทศให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืนมาโดยตลอดเวลานับยาวนานนี้ ด้วยมีพระปณิธานอันแกร่งกล้าที่จะทรงเสียสละประโยชน์ส่วนพระองค์เพื่อพสกนิกรชาวไทยทั้งมวลโดยไม่แบ่งแยกสถานะ ศาสนา ชาติพันธุ์หรือหมู่เหล่า และทรงถือว่าทุกข์พสกนิกรคือทุกข์ของพระองค์ จึงได้ทรงอุทิศพระวรกาย พุ่มเทพระสติปัญญาและพระราชทรัพย์ในการบำเพ็ญพระราชกรณียกิจหลากหลายนานัปการด้วยพระวิริยะอุตสาหะ ทั้งพระราชทานคำสอนและพระจริยวัตรอันเป็นแบบอย่างที่ดีงาม ซึ่งล้วนแต่นำประโยชน์สุขมาสู่พสกนิกรชาวไทยทั้งชาติ สมดังที่ได้พระราชทานพระปฐมราชโองการเป็นพระราชสัตยาธิษฐานเนื่องในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พุทธศักราช 2493 ที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม (สุเมธ ตันติเวชกุล. 2547 : 6) ดังที่ วิษซ์ จีระแพทย์. 2552 : 11) กล่าวไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นฉบับที่ 16 ได้ให้ความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และตามมาด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุดุจประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทยในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การทำนุบำรุงรักษาศาสนาทุกศาสนา ให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์ เป็นประมุขและมิ่งขวัญของชาติ การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมือง ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา

รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่น สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตเที่ยงธรรม เมื่อกฎหมายบัญญัติไว้ครั้งครัดเด็ดขาดเช่นนี้ ภาคราชการจะต้องพึงระมัดระวัง ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีจุดสมดุล มิให้มีการใช้สิทธิที่พร่ำเพรื่อ หรือกลั่นแกล้ง เพื่อให้ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเข้มแข็ง เป็นธรรม เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและความสงบเรียบร้อยในสังคมเป็นส่วนรวม

ในช่วงระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา ธรรมนูญศาลถือเป็นกระบวนการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่ให้ความสำคัญกับหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและให้ความสำคัญกับประชาชน การมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดธรรมนูญศาล หากพิจารณาตามหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ จะพบว่าประชาชนเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จัดเป็นเอกสารสำคัญของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่โดยมีเจตนารมณ์ที่มุ่งส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบอำนาจรัฐ การสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ และการกระจายอำนาจ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดแนวทางเพื่อสร้างการบริหารจัดการที่ดีในยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของภาคราชการ การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน เพื่อให้เกิดการประสานร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ยังคงให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี โดยได้ขยายกรอบการดำเนินงานให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมไปถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ที่ยังมีการบรรจุแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเข้าไปด้วย นอกจากนี้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ยังให้ความสำคัญกับการทำงานของข้าราชการที่มุ่งเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นการบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย คือ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (นรนิติ เศรษฐบุตร. 2550 : 4)

งานอำนวยความสะดวกเป็นธรรมถือว่าเป็นภารกิจสำคัญของข้าราชการฝ่ายปกครองในการแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนให้กับประชาชน ภารกิจของกระทรวงมหาดไทย “การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข” คือ เรื่องของการอำนวยความสะดวก ปัจจุบันมีกฎหมายอยู่หลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวก สำหรับการปฏิบัติงานในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมจะมีความแตกต่างกันในเรื่องมาตรฐานของอำเภอ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจในเรื่องของการอำนวยความสะดวก เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันมีรูปแบบที่ชัดเจนทั้งในด้านอาญาแพ่ง ปกครอง ร้องทุกข์กล่าวโทษ และในการแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งแต่เดิมภารกิจไม่ชัดเจน แต่หลังจากที่มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ภารกิจของกรมการปกครองก็ชัดเจนขึ้นข้อพิพาทบางเรื่องสามารถยุติได้ที่อำเภอไม่ต้องไปฟ้องร้องต่อศาล การประนีประนอมข้อพิพาท เป็นงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปลัดอำเภอ ที่จะต้องทำให้เกิดการยอมรับ เชื่อถือ ภาพความเป็นอำเภอซึ่งเป็นที่ยอมรับมาแต่เดิมกลับคืนมา (ชาญชัย สุนทรมัญญ์. 2551 : 3) ดังที่ ชาญชัย สุนทรมัญญ์ (2549 : 754) กล่าวไว้ว่า งานอำนวยความสะดวกเป็นธรรม ที่ทำอย่างเป็นรูปธรรมอย่างยั่งยืน คือ งานที่ยิ่งใหญ่ของกรมการปกครอง และจะเป็นสิ่งเชิดหน้าชูตาของกรมการปกครอง พวกเรามีหน้าที่ต้องสร้างชื่อเสียงสร้างกรมการปกครองให้เป็นบ้านที่ดีที่มั่นคงแข็งแรง สวยงาม เป็นที่ยอมรับ เป็นที่พึ่งและเป็นที่ยอมรับของประชาชนให้มากที่สุด เหมือนกับสมัยก่อนใครมีปัญหาที่อำเภอขอให้ทำการช่วยเหลือแก้ไข ภาพความเป็นอำเภอ ซึ่งยอมรับมาตั้งแต่อดีตจะกลับคืนมา ถ้าเราทำอย่างเต็มรูปแบบให้เกิดความเป็นรูปธรรมของงานที่ชัดเจน มีเนื้องานปริมาณที่วัดกันได้ทุกวัน วันต่อวัน สัปดาห์ต่อสัปดาห์ เดือนต่อเดือน ในการช่วยเหลือประชาชนให้ได้รับการเยียวยาแก้ไขโดยฝ่ายปกครอง

ด้วยรอยยิ้มของประชาชน คือ เป้าหมายสำคัญจากการดำเนินงาน “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มุ่งหวังให้เกิดแก่พี่น้องประชาชนคนไทย ทุกหมู่เหล่า กรมการปกครองได้เสริมสร้างด้วยผลการดำเนินงานในรอบปี 2552 รายงานโดย ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย (2552 : 41) พบว่า 1) คู่้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยได้ดำเนินการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่ร้องเรียน ทั้งทางอาญา ทางแพ่ง ทางปกครองและอื่น ๆ ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและความเป็นธรรมได้จำนวน 250,330 คดี/เรื่อง 2) แก้ไขเรื่องร้องทุกข์ของราษฎร เพื่อให้สามารถวินิจฉัยและแก้ไขปัญหาที่ราษฎรร้องทุกข์ได้อย่างรวดเร็ว จึงให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องราวร้องทุกข์โดยผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดอำเภอขึ้น และได้เพิ่มช่องทางการร้องทุกข์

ของประชาชน เป็น 5 ช่องทาง คือ 1) ทางโทรศัพท์หมายเลข 1567 และ 1111 โดยได้ติดต่อ
ไปแล้วครอบคลุมทั่วประเทศ 2) ตู้ ปณ. 101 3) อินเทอร์เน็ต 4) มาร้องเรียนด้วยตนเอง
5) ช่องทางอื่น ๆ นอกจากนี้ได้พัฒนาประสิทธิภาพของการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมทั้งในระดับ
กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ ให้มีมาตรฐาน ทำให้ในปี 2552 สามารถรับเรื่อง
ร้องเรียนได้ทั้งสิ้น 12,067 เรื่อง ในจำนวนนี้แก้ไขจนได้ข้อยุติแล้วจำนวน 11,633 เรื่อง
อยู่ระหว่างการดำเนินการ จำนวน 434 เรื่อง

จากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นเป็นสาเหตุให้ต้องเร่งการปรับปรุงหรือยกระดับการอำนวยความสะดวก
เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในอันที่จะบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะการมุ่ง
พัฒนาคุณลักษณะของบุคลากรฝ่ายปกครองซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรม จาก
การศึกษาระยะแรก ๆ ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยบางประการกับความสามารถในการ
อำนวยความสะดวกเป็นธรรม จะเห็นได้ว่า มุ่งประเด็นการศึกษาไปที่ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ
บ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ใน 6 หลักการ คือ หลักนิติธรรม
คุณธรรม ความโปร่งใส มีส่วนร่วม สำนึกรับผิดชอบและคุ้มค่า ซึ่งมีกลไกอันก่อให้เกิดการ
บริหารจัดการที่ดี ซึ่งประกอบไปด้วย 2 ส่วน ได้แก่ การสร้างและพัฒนาระบบการบริหาร
จัดการที่ดีที่เอื้อต่อการพัฒนาประสิทธิภาพ และการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความเข้าใจ
ในการบริหารจัดการที่ดีซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ การสร้าง และพัฒนาระบบการ
บริหารจัดการที่เอื้อต่อการพัฒนาประสิทธิภาพและการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความเข้าใจ
ในการบริหารจัดการ

เมื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดีได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่ดีที่
เป็นประโยชน์ต่อการ ส่งเสริมสังคมประชาธิปไตยในประเทศไทย จึงมีการเสนอและกล่าวถึง
แนวคิดนี้ อย่างกว้างขวาง อีกทั้งมีความพยายามที่จะให้มีการนำแนวคิด ไปสู่การปฏิบัติ มีการ
กระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและเป็นที่
เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า ถ้าระบบบริหารราชการมีความยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้
นอกจากจะมีส่วนทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพแล้วยังสร้างความเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ
และสามารถนำไปสู่ การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศได้

ตั้งแต่วันที่รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหาร
กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 มุ่งเน้นให้หน่วยงานรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่
โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ (สถาบันพระปกเกล้า, 2550 : 12-13) 1) หลักนิติ
ธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความ

รับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2546 ได้มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 พร้อมทั้งออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เพื่อให้มีผลบังคับใช้แทน ซึ่งแนวความคิดการบริหารจัดการที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับใหม่ได้ขยายกรอบความคิดจากเดิมที่ให้ความสำคัญกับ 6 หลักการ ให้ครอบคลุมในเรื่องของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ จึงเห็นว่า หลักการที่สำคัญควรเพิ่ม ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ เพื่อให้ครอบคลุมการบริหารจัดการที่ดีในภาพกว้าง ตามหลักบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (สถาบันพระปกเกล้า. 2548 : 2-4)

หลักทศธรรม มีหลักเกณฑ์ในการศึกษาและวัดการปฏิบัติงานจัดเป็น Good Governance Balance Score Card ที่ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 10 ประการ ประกอบด้วย 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักสำนึกรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า 7) หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 8) หลักองค์กรแห่งการเรียนรู้ 9) หลักการบริหารจัดการ 10) หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งหลักการทศธรรมสามารถนำไปใช้ได้กับหน่วยงานของรัฐอย่างเหมาะสม เป็นการมองภาพรวมอย่างครบวงจร สามารถวัดทั้งปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบขององค์กรได้ มิได้คำนึงเฉพาะแก่นแท้ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่เน้นความคุ้มค่า ความมีประสิทธิภาพของการทำงานและผลสัมฤทธิ์เท่านั้น แต่เน้นการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นองค์รวม การคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ทำให้หน่วยงานที่จะพัฒนาตนเองให้เป็นองค์กรสมัยใหม่สามารถมีแนวปฏิบัติได้จริง (สถาบันพระปกเกล้า. 2548 : 6-10)

ทศธรรมเป็นเรื่องของการเสริมสร้างทักษะใหม่ในการพัฒนานโยบายและปฏิบัติตนตามนโยบาย มีการรับรู้ มีการเคารพและยอมรับศักดิ์ศรีของการเป็นพลเมืองมากขึ้น เมื่อมีการเพิ่มหรือขยายการให้บริการของตนและมีการติดต่อกับประชาชนมากขึ้น ผู้บริหารจะรู้สึกว่าคุณได้ประโยชน์จากการรับฟังประชาชนมากขึ้นและจากการบริการมากกว่าการกำกับดูแลเท่านั้น ประชาชนและข้าราชการจึงทำงานร่วมกันและระบุนปัญหาและแนวทางแก้ไขร่วมกันด้วย กระแสการบริหารตามหลักทศธรรมให้ความสำคัญกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมการให้ความสำคัญกับประชาชน การมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดของการบริหารแนวใหม่จึงเกิดขึ้น (สถาบันพระปกเกล้า. 2548 : 46-48) ดังที่ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541 : 42 ; อ้างถึงใน สถาบันพระปกเกล้า. 2550 : 16) ได้ศึกษาเรื่องธรรมรัฐ

ภาคเมืองบทบาทภาคีเมือง ได้กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของธรรมนูญ 9 ประการ ตามความหมายของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) 2) กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of law) 3) ความเปิดเผย โปร่งใส (Transparency) 4) การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) 5) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) 6) ความเสมอภาค (Equity) 7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) 8) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) 9) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic vision)

การอำนวยความสะดวกเป็นธรรม ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง จากกรณีการร้องเรียนพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมของบุคลากรฝ่ายปกครองในจังหวัดร้อยเอ็ด ว่ามีการเลือกปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ดังนั้น การพัฒนาคุณลักษณะ หรือพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรฝ่ายปกครองในการอำนวยความสะดวกให้ยึดหลักบริหาร ทศธรรมเป็นสำคัญ ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประชาชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง สามารถแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม ตามหลักทศธรรมที่สามารถนำมาใช้พัฒนาคุณลักษณะของบุคลากรฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดี

ผู้วิจัยเห็นว่า หากมีการพัฒนาพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครองแล้ว น่าจะส่งผลต่อประสิทธิภาพการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมตามอำนาจหน้าที่ได้ ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมการทำงานตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครอง ที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่งการศึกษาจะสามารถนำไปประยุกต์เพื่อการพัฒนาบุคลากรซึ่งปฏิบัติหน้าที่อำนวยความสะดวก เพื่อนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถของอำเภอ จังหวัดในการบริหารจัดการงานอำนวยความสะดวก และปรับกระบวนการทำงานและปรับระบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล อันจะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของอำเภอในพื้นที่จังหวัดร้อยเอ็ด โดยเฉพาะการอำนวยความสะดวกให้มีประสิทธิภาพต่อไป

คำถามการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งชื่อคำถามการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครองในจังหวัดร้อยเอ็ดมีอะไรบ้าง
2. รูปแบบการพัฒนาพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครองในจังหวัดร้อยเอ็ดที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังนี้

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครองในจังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อสร้างรูปแบบการพัฒนาพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครองในจังหวัดร้อยเอ็ด

สมมติฐานการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยนำมากำหนดเป็นสมมติฐานเพื่อใช้ทดสอบความถูกต้องของทฤษฎีได้ว่า

1. ปัจจัยด้านการสนับสนุนทางสังคม ปัจจัยด้านการเห็นแบบอย่างที่ดี ปัจจัยด้านสถานการณ์ในการทำงาน ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ ปัจจัยด้านเหตุผลเชิงจริยธรรม ปัจจัยด้านค่านิยมทางวัตถุ และปัจจัยด้านทัศนคติที่ดีต่อพฤติกรรมการทำงานอย่างมีจริยธรรม มีผลต่อพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครองในจังหวัดร้อยเอ็ด
2. รูปแบบการพัฒนามูลนิธิฝ่ายปกครองในจังหวัดร้อยเอ็ดที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้น หากบุคลากรฝ่ายปกครองได้รับการพัฒนาพฤติกรรมจะทำให้มีพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาล ที่ดีขึ้น

ข้อตกลงเบื้องต้น

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความหมายของข้อมูลและการตีความที่ตรงกัน จึงกำหนดข้อตกลงเบื้องต้นไว้ดังนี้

1. เสิมียนตรา หน่วยวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้เป็นบุคลากรฝ่ายปกครองที่ทำการปกครองจังหวัดและที่ทำการปกครองอำเภอในจังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบไปด้วย

1.1 ที่ทำการปกครองจังหวัด ได้แก่ ปลัดจังหวัด เจ้าพนักงานปกครอง นิติกร เจ้าหน้าที่ปกครอง เสมียนตราจังหวัด นักวิชาการการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี

1.2 ที่ทำการปกครองอำเภอ ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เสมียนตราอำเภอ เจ้าหน้าที่ปกครอง

1.3 สำหรับตัวแทนราษฎรที่ร่วมสนทนากลุ่ม จะเป็นตัวแทนจาก ประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านของแต่ละอำเภอเนื่องจากมีความเชี่ยวชาญการประสานงานระหว่างส่วนราชการและประชาชน และเป็นกลไกการทำงานของฝ่ายปกครองเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนด้านต่าง ๆ

2. เสิมียนตรา การให้ข้อมูลในลักษณะต่าง ๆ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ การสนทนากลุ่ม และเอกสารในการศึกษา ถือเป็นอิสระจากกันและเป็นข้อมูลที่เชื่อถือได้

3. ตัวแปรแทรกซ้อนที่อาจเกิดขึ้นหรือตัวแปรย่อยอื่น ๆ ที่ไม่ได้นำมาศึกษาในครั้งนี้ ถือว่าเป็นความคลาดเคลื่อนแบบสุ่ม (Random Error) หรือสิ่งรบกวน (Noise)

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขต ไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายในการวิจัยเป็นการศึกษาเฉพาะจังหวัดร้อยเอ็ด แยกออกเป็นที่ทำการปกครองจังหวัด 1 แห่ง และที่ว่าการอำเภอ 20 แห่ง

2. ขอบเขตด้านแหล่งข้อมูล เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยและพัฒนา ดำเนินการวิจัยโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลหลายอย่าง ตามขั้นตอนการวิจัย ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อศึกษาปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครองในจังหวัดร้อยเอ็ด

1. แหล่งข้อมูลเอกสาร (Secondary sources) ได้แก่ กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การสอบสวน การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมทางอาญา การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมทางแพ่ง หนังสือสั่งการ ที่ นร0206/218 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2541 เรื่อง การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมด้านการรับเรื่องราวร้องทุกข์ กล่าวโทษและแจ้งเบาะแสการกระทำผิดกฎหมาย การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมด้านการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน คู่มือการปฏิบัติงานอำนวยความสะดวกเป็นธรรม เอกสารวิชาการและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาล

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง (Population and samples)

2.1 ประชากร คือ บุคลากรฝ่ายปกครอง จำนวน 216 คน (ข้อมูล : ข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง จังหวัดร้อยเอ็ด ประจำปี 2555)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง คือ บุคลากรฝ่ายปกครอง จำนวน 160 คน ที่ได้จากการสุ่มตัวอย่างตามแนวคิดของโบลเลน(Bollten) (นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2542 : 54) กำหนดว่า ข้อมูลการวิเคราะห์โมเดลลิเนล การพิจารณาขนาดกลุ่มตัวอย่างควรพิจารณาควบคู่ไปกับจำนวนพารามิเตอร์ที่ต้องการประมาณค่า ถ้ามีจำนวนมากควรจะต้องมีขนาดกลุ่มตัวอย่างเพิ่มมากขึ้นด้วย ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการกำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้กฎของ ลินเดอร์แมน มีเรินดา และโกลด์ (Linderman, Merenda & Gold) นงลักษณ์ วิรัชชัย (2542 : 54) ที่ว่า อัตราส่วนระหว่างหน่วยตัวอย่างและจำนวนพารามิเตอร์หรือตัวแปรวัดได้ควรจะเป็น 20 : 1 ในการวิจัยครั้งนี้ มีตัวแปรวัดได้จำนวน 8 ตัวแปร จึงประมาณขนาดกลุ่มตัวอย่างตามข้อกำหนดนี้ได้ 160 คน

ระยะที่ 2 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อสร้างรูปแบบการพัฒนาพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครองในจังหวัดร้อยเอ็ด ดังนั้น แหล่งข้อมูล แยกออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. แหล่งข้อมูลเอกสาร (Secondary sources) ได้แก่ กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การสอบสวน การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมทางอาญา การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมทางแพ่ง หนังสือสั่งการ ที่ นร0206/218 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2541 เรื่อง การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมด้านการรับเรื่องราวร้องทุกข์ กล่าวโทษและแจ้งเบาะแสการกระทำผิดกฎหมาย การ

อำนวยความสะดวกเป็นธรรมด้านการแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนของประชาชน คู่มือการปฏิบัติงาน
อำนวยความสะดวกเป็นธรรม เอกสารวิชาการและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพฤติกรรม
การทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาล

2. กลุ่มตัวอย่างเป้าหมาย กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยในระยะที่ 2 ซึ่งเป็นการ
วิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อสร้างรูปแบบการพัฒนาพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตาม
หลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครองในจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มตัวอย่าง
เป้าหมายได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และตัวแทนประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา
พฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาล จำนวน 40 คน ใช้การ
เลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling)

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่

3.1 ตัวแปรอิสระ ซึ่งเป็นปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการทำงานเพื่อ
สร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครองในจังหวัดร้อยเอ็ด คือ

- 1.1) ปัจจัยด้านเหตุผลเชิงจริยธรรม
- 1.2) ปัจจัยด้านสถานการณ์ในการทำงาน
- 1.3) ปัจจัยด้านการเห็นแบบอย่างที่ดี
- 1.4) ปัจจัยแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์
- 1.5) ปัจจัยด้านการสนับสนุนทางสังคม

2) ตัวแปรคั่นกลาง ซึ่งเป็นปัจจัยเชิงเหตุและผล คือ

2.1) ปัจจัยด้านเจตคติต่อพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรม
ตามหลักธรรมาภิบาล

2.2) ปัจจัยด้านค่านิยมทางวัตถุ

3) ตัวแปรตาม ซึ่งเป็นปัจจัยผลลัพธ์คือพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้าง
ความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาล

ค่านิยมศัพท์เฉพาะ

1. รูปแบบการพัฒนาพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลัก
 ธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรม
 ของบุคลากรฝ่ายปกครองในจังหวัดมหาสารคามให้มีพฤติกรรมกรบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
 มีวิธีการ กิจกรรม โครงการ หรือแนวทางการดำเนินกิจกรรมให้เปลี่ยนจากพฤติกรรมเดิมไปสู่
 พฤติกรรมใหม่ในเชิงบวก ที่มีคุณลักษณะตามหลักบริหารทศธรรม

2. บุคลากรฝ่ายปกครอง หมายถึง อำเภอ จังหวัด ป้องกันจังหวัด นิติกรที่ทำการ
 ปกครองจังหวัด เจ้าหน้าที่พนักงานปกครองที่ทำการปกครองจังหวัด ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ปกครอง
 สังกัดกรมการปกครอง ในจังหวัดร้อยเอ็ด

3. พฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมภายใต้หลักธรรมาภิบาล ของ
 บุคลากรฝ่ายปกครอง หมายถึง การที่บุคลากรฝ่ายปกครองมีความสามารถในการอำนวยความสะดวก
 เป็นธรรม ตามดัชนีชี้วัด คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมี
 ส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ หลักการ
 บริหารจัดการ หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการ
 สื่อสาร ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และ
 ปรับปรุงให้ครอบคลุมการบริหารตามหลักทศธรรมของสถาบันพระปกเกล้าฯ

4. ปัจจัยด้านค่านิยมทางวัตถุ หมายถึง การที่บุคลากรฝ่ายปกครองให้ความสำคัญ
 กับวัตถุสิ่งของและเงินเหนือสิ่งอื่นใด โดยเชื่อว่าเงินและวัตถุสิ่งของที่มีค่าสามารถซื้อหา
 จัดหาได้ทุกอย่างในชีวิต ขุนายกย่องสิ่งของเงินทอง วัตถุ เหนือจิตใจเหนือคุณธรรม

5. ปัจจัยด้านเจตคติต่อพฤติกรรมการทำงานอำนวยความสะดวกเป็นธรรมตามหลัก
 ธรรมาภิบาล หมายถึง การประเมินค่าของบุคลากรฝ่ายปกครองว่าพฤติกรรมการทำงาน
 อำนวยความสะดวกภายใต้หลักบริหารทศธรรม เป็นสิ่งที่ดี มีคุณค่า เป็นสิ่งที่มีประโยชน์
 มากน้อยเพียงใด มีความรู้สึกพอใจหรือไม่พอใจ มีความรู้สึกชอบหรือไม่ชอบในพฤติกรรม
 การทำงานอำนวยความสะดวกภายใต้หลักบริหารทศธรรมและพร้อมที่จะส่งเสริม
 สนับสนุนในการกระทำพฤติกรรมดังกล่าว

6. ปัจจัยด้านเหตุผลเชิงจริยธรรม หมายถึง การที่บุคลากรฝ่ายปกครองใช้เหตุผล
 ในการเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เหตุผลดังกล่าวนี้จะแสดง
 ให้เห็นถึงเหตุผลใจที่อยู่เบื้องหลังการกระทำต่าง ๆ ของบุคคล

7. ปัจจัยด้านสถานการณ์ในการทำงาน หมายถึง สถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่อำนวยความสะดวกเป็นธรรมชาติ เช่น การปรับเปลี่ยนกฎ ระเบียบ ปริมาณงานที่ได้รับมอบหมายการแสดงออกทางอารมณ์ของผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานหรือผู้มาติดต่อที่กระทบต่อความรู้สึก อารมณ์และส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงาน

8. ปัจจัยด้านการเห็นแบบอย่างที่ดี หมายถึง การที่บุคลากรฝ่ายปกครอง ได้เห็นตัวอย่างจากเพื่อนร่วมงาน ทำงานในหน้าที่ได้ดีและประสบความสำเร็จ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประชาชนเป็นสำคัญ

9. ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ หมายถึง การที่บุคลากรฝ่ายปกครองสามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย ถึงแม้ว่าจะพบอุปสรรคก็ไม่ย่อท้อ รู้จักกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสมกับความสามารถของตน อดทนทำงานที่ยากได้เป็นเวลานาน

10. ปัจจัยด้านการสนับสนุนทางสังคม หมายถึง การที่บุคลากรฝ่ายปกครอง ได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้าทางด้านอารมณ์ ได้แก่ ให้ความจริงใจ ให้กำลังใจในการทำงานทางด้านข้อมูลข่าวสาร เช่น ให้ความรู้ คำปรึกษา พุดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ทางด้านสิ่งของหรือบริการ ได้แก่ วัสดุอุปกรณ์การบริการต่าง ๆ ในการวัดการได้รับการสนับสนุนทางสังคมจากหัวหน้า

11. พฤติกรรมการทำงานอำนวยความสะดวกเป็นธรรมชาติตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง การปฏิบัติงานของบุคลากรฝ่ายปกครองในการอำนวยความสะดวกที่เป็นไปตามภารกิจ และบรรลุมิติวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้รวมทั้งคุ้มค้ำกับทรัพยากรที่ใช้ไป แนวทางการดำเนินงานซึ่งเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด โดยยึดหลักการ 10 หลักการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ หลักการบริหารจัดการ และ หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

12. หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักบริหารทศธรรม เป็นหลักการบริหารงานภายใต้กรอบแนวคิดของหลักการบริหารจัดการที่ดี 6 หลักการ และหลักการบริหารแนวใหม่ อีก 4 องค์ประกอบ รวมเป็นหลักการบริหารทศธรรม ได้แก่ หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็น หลัก

ความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบของสังคม หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ หมายถึง การพัฒนาองค์กรโดยเน้นการพัฒนาการเรียนรู้เพื่อให้เกิดการถ่ายทอดแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ประสบการณ์ และทักษะร่วมกัน หลักการบริหารจัดการ หมายถึง การบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการที่สร้างให้บุคลากรในองค์กรได้มีโอกาสเรียนรู้ร่วมกัน และหลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

1. ได้สารสนเทศว่าด้วยปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครองเพื่อนำไปพัฒนารูปแบบการพัฒนาบุคลากรฝ่ายปกครองที่สามารถนำไปปรับพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ได้รูปแบบการพัฒนาพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครอง ที่มีประสิทธิภาพที่สามารถนำไปพัฒนาพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้ดียิ่งขึ้น