

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม สังคม ชุมชน ปรับเปลี่ยนจากวิถีชีวิตเดิม การสื่อสารที่รวดเร็วและไร้พรมแดน เชื่อมโยงทั้งโลกเข้าด้วยกัน การแข่งขันในด้านต่าง ๆ จึงทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันเกิดการรวมตัว และมีความร่วมมือกันเป็นกลุ่มหรือเป็นพันธมิตรเพื่อร่วมแสวงหาประโยชน์ร่วมกัน และเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ทุกสังคมในโลก รวมทั้งประเทศไทยต่างได้รับผลกระทบ เพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน จึงจำเป็นต้องมีกลไกรองรับเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของประเทศให้พร้อมรับมือกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงที่จะทวีความรุนแรงและซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น การบริหารภาครัฐหรือการปกครองประเทศจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาให้สอดคล้องกับกระแสโลกที่ปรับเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วเพื่อเป็นสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศ (วิโรจน์ ก่อสกุล และชลิตา ศรมณี, 2560 : 1)

ธรรมาภิบาลหรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) เป็นแนวคิดสำคัญที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานภาครัฐและการปกครองของไทยในปัจจุบัน ซึ่งแนวคิดนี้จะช่วยสร้างความแข็งแกร่งให้กับประเทศชาติ ในอันที่จะรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และภาวะวิกฤติได้อย่างทันเหตุการณ์ สำหรับประเทศไทยแนวคิดหลักธรรมาภิบาลหรือระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีกรกล่าวถึงเป็นระยะในแวดวงวิชาการตั้งแต่ช่วงก่อนการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.) อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวยังไม่แพร่หลายนัก โดยมีเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ แนวคิดยังขาดความชัดเจนและคนส่วนใหญ่ยังไม่สนใจมากนัก เมื่อประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลให้ความสนใจกับแนวคิดธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง โดยพิจารณาเห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศชาติต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเป็นองค์ประกอบในการบูรณะสังคมและประเทศ เพื่อพลิกฟื้นภาวะเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างทันเหตุการณ์ โดยเชื่อว่าหากมีการเร่งสร้างธรรมาภิบาลหรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในภาคราชการและประชาชนแล้วจะเป็นกลไกเสริมสร้างความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนผู้รับบริการและจะเป็นกลไกที่มีระบบบริหารที่ดี และตัวนำให้ภาคอื่นในสังคม ได้แก่ ประชาชนและธุรกิจเอกชนมาร่วมกันพัฒนาบ้านเมืองด้วยความเต็มใจและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม โดยทั่วไปหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย 6 หลักการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า (ชนะศักดิ์ ยูบุรณ์, 2543 : 3)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ในหมวด 5 ของแนวนโยบายแห่งรัฐตามมาตรา 78 กำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้ และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง

พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขมูลฐานและสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งด้านงานโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณสุขในท้องถิ่นให้ทั่วถึงเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งด้านการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็น องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย มีอิสระในการกำหนด นโยบายการปกครองด้านการบริหารทั่วไป ด้านการบริหารบุคคล ด้านการบริหารงานการเงินการคลัง และ ให้มีอำนาจหน้าที่บริหารตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลนั้นจะเป็นผู้กำกับดูแล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าที่จำเป็นในกรอบของกฎหมายและเพื่อเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2553 : 1) อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายรองรับเกิดขึ้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนด หน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน ในท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีอิสระในการบริหารการจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแล้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงิน อย่างมีประสิทธิภาพ (อัชกรณ วังศ์ปรีดี, 2562 : 78) ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจหน้าที่ ในการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่าง้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหลายประการสู่้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การจัดแบ่ง กรอบการบริการสาธารณะ (public service) ออกเป็น 6 ด้านหลัก ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงาน ส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญา ท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2559 : 44-46)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็น้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีขนาดเล็กที่สุด มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย โดย้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อชุมชนในลักษณะที่เป็น้องค์กรพื้นฐานของท้องถิ่นและเป็นกลไกที่สำคัญต่อการบริหารการพัฒนาในระดับตำบล ทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ ในทางทฤษฎี เชื่อว่า้องค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชนบท เป็น้องค์กรที่มีพลัง ของประชาชนในท้องถิ่น อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน และทรัพยากรต่าง ๆ ในชนบท จึงน่าจะเป็น ้องค์กรที่ทราบปัญหา ความต้องการที่แท้จริงของพลเมือง รวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ สิ่งแวดล้อมในชุมชน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2552 : 79) ้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งต่างยึดหลัก ธรรมาภิบาล (good governance) เป็นแนวทางการบริหารงาน ซึ่งจะเห็นได้จากการศึกษางานวิจัย ในอดีต มีงานวิจัยพบว่าการยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของ้องค์การ (จิตติ กิตติเลิศไพศาล, 2550 : 4) โดยประสิทธิผลของ้องค์การเป็นประสิทธิผลการปฏิบัติงานของ ้องค์การบริหารส่วนตำบล ตามโครงการรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการของ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ปีพุทธศักราช 2544 ประกอบด้วยมิติของมาตรฐานทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ ด้านคุณภาพการให้บริการ ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และด้านการพัฒนาองค์กร

นอกจากธรรมาภิบาลแล้วปกติองค์กรมีระบบค่านิยมของตนเองซึ่งโดยทั่วไปเรียกว่า วัฒนธรรมองค์กร (organizational culture) (Schein, 1991 : 6) ซึ่งเป็นความเชื่อ ค่านิยม ทักษะคติ ปทัสถาน ความคาดหวังที่องค์กรกำหนดขึ้นมา เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับปฏิบัติร่วมกันในองค์กร โดยแสดงออกมาเป็นพฤติกรรมสำหรับตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมขององค์กรที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพื่อให้องค์กรสามารถอยู่รอดหรือประสบผลสำเร็จ ปัจจุบันองค์กรหลายแห่งทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมักให้ความสำคัญต่อวัฒนธรรมองค์กรและอุดมการณ์ในการทำงานอย่างสร้างสรรค์ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ผลที่ตามมาคือจะทำให้องค์กรมีวัฒนธรรมที่ดีและเข้มแข็ง กลายเป็นกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานให้บุคลากรในองค์กรนั้น ปฏิบัติตามไปในแนวทางเดียวกันจนเกิดเป็นเอกลักษณ์เฉพาะขององค์กร โดยเฉพาะองค์กรที่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชนนั้น ได้มุ่งเน้นการสร้าง “วัฒนธรรมการให้บริการ” ที่ให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์กรจึงต้องเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการ ให้สามารถตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากขึ้น ทำให้องค์กรเหล่านั้นประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด และสามารถพัฒนาองค์กรได้อย่างมั่นคงยั่งยืน โดยสามารถประเมินผลสำเร็จได้จาก “ประสิทธิผลองค์กร” หรือ “ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงาน” ขององค์กร เป็นที่ยอมรับกันว่าวัฒนธรรมองค์กรเป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลักดันให้องค์กรเกิดการขับเคลื่อนการปฏิบัติไปสู่เป้าหมาย และวิสัยทัศน์ขององค์กรได้ เนื่องจากวัฒนธรรมองค์กรมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและความคิดของบุคลากรในองค์กรให้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน (กัญญา วงศ์อุดร, 2549 : 38)

องค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี เป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ตามกฎหมาย โดยหลักการขององค์กรบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อชุมชนในลักษณะที่เป็นองค์กรพื้นฐานของท้องถิ่น และเป็นกลไกสำคัญต่อการบริหารการพัฒนาในระดับตำบล ได้บริหารและปฏิบัติราชการโดยยึดมั่นตามหลักธรรมาภิบาล ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการของประชาชน อย่างเสมอภาค และเป็นธรรม อย่างไรก็ตามจากการศึกษาข้อมูลและบริบทที่เกี่ยวข้องพบว่า มีการร้องเรียนและตรวจพบการทุจริตคอร์รัปชันหลายรูปแบบขององค์กรบริหารส่วนตำบล ปัญหาเรื่องการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหลายด้าน เช่น การปฏิบัติงานของบุคลากรภายในองค์กรภายใต้วัฒนธรรมการทำงานแบบเก่าพบว่าผู้บริหารไม่ได้ใช้ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงซึ่งมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการปกครองบังคับบัญชาตามสายงานที่ต้องรอรับคำสั่งตามสายงานจากผู้บริหารระดับสูง ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานตามวิสัยทัศน์ของตนได้อย่างชัดเจน และขาดการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานจากบุคลากร รวมทั้งไม่มีการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บุคลากรในระดับต่าง ๆ ได้มีโอกาสปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนได้อย่างเต็มที่ตามความสามารถของตน และส่งผลให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงาน ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างทันท่วงที ต้องรอรายงานให้ผู้บริหารสูงรับทราบหรือสั่งการ หรือรอให้ปัญหาเกิดขึ้นก่อนจึงมีคำสั่งจากผู้บริหารเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ยังพบว่าผู้บริหารไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสื่อสารระหว่างผู้บริหารและบุคลากรที่จะทำให้บุคลากรได้รับทราบถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลง

วิธีการปฏิบัติงานภายใต้วัฒนธรรมรูปแบบเดิมซึ่งไม่สามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่การปฏิบัติงานขององค์กรได้ (สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดเพชรบุรี, 2562)

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยจึงสนใจในการศึกษาการพัฒนาารูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี เพื่อให้ทราบถึงการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจนนำไปสู่รูปแบบที่เหมาะสม รวมไปถึงการส่งเสริมวัฒนธรรมองค์การตามรูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมและการแก้ไขวัฒนธรรมองค์การที่ไม่เหมาะสมตามรูปแบบหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สามารถจัดการกับวัฒนธรรมองค์การและการบริหารองค์การให้มีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการศึกษา “การพัฒนาารูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี” ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาระดับหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี
3. เพื่อเสนอการพัฒนาารูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี

สมมติฐานการวิจัย

ในการศึกษา “การพัฒนาารูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี” ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานการวิจัยไว้ดังนี้

1. หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี อยู่ในระดับมาก
2. รูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมมีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ตามประเด็น ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา
การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะรูปแบบหลักธรรมาภิบาลจากการทบทวนวรรณกรรม การเรียนรู้แบบนิรนัย หรือ “deductive method” จากแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ

พลเรือน (2542 : 2-9) ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประสิทธิ์ (อ้างถึงใน วิศรา รัตนสมัย, 2543 : 26) สุดจิต นิमितกุล (2543 : 13-24) ประเวศ วะสี (2547 : 9-10) สถาบันพระปกเกล้า (2549 : 44-47) มন্ত্রী กนกาวี (2549 : 1-60) บุญใจ ศรีสถิตยัณรากร (2551) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552) กัลยาณี ประสมศรี, มณฑา ชาวโพธิ์ และวรวิสรา รูปสวย (2555 : 12-14) รัชยา ภักดีจิตต์ (2557) ธนาคารโลก (World Bank, 1989 : 60-61) องค์การสหประชาชาติ (UNDP, 1997) อเจเร (Agere, 2000 : 65-66) วิส (Weiss, 2000 : 796-797) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB, 2000) พอร์เตอร์-โอ เกรดี (Porter-O'Grady, 2001) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD, 2004) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติประจำภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (UNESCAP, 2005) วิลเลียมและซิดดิส (Williams and Siddique, 2007) และคัพแมน, เกร และมัซซูนซี (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2010) นำมาสังเคราะห์เป็นตัวแปรอิสระประกอบด้วย 6 ด้าน ได้แก่ 1) การยอมรับการดำเนินงานของทุกภาคส่วนและการรับผิดชอบร่วมกัน 2) การบริหารงานอยู่บนหลักของความชอบธรรมและโปร่งใส 3) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์และพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม 4) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 5) กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และ 6) ความคุ้มค่า คุ่มทุน และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรและประชาชน ในส่วนวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ศึกษารูปแบบวัฒนธรรมองค์การของคูกซ์และลาฟเฟอร์ตี (Cooke and Lafferty, 1989 : 52) นำมาสังเคราะห์เป็นตัวแปรตาม ประกอบด้วย วัฒนธรรมองค์การแบบสร้างสรรค์ (constructive organization culture) วัฒนธรรมองค์การแบบป้องกัน-เชิงรับ (passive-defensive organizational culture) และวัฒนธรรมองค์การแบบป้องกัน-เชิงรุก (aggressive-defensive organizational culture)

2. ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

2.1 ตัวแปรอิสระ เป็นการศึกษาถึงเฉพาะรูปแบบหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย 6 ด้าน ได้แก่

2.1.1 การยอมรับการดำเนินงานของทุกภาคส่วนและการรับผิดชอบร่วมกัน

2.1.2 การบริหารงานอยู่บนหลักของความชอบธรรมและโปร่งใส

2.1.3 การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์และพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม

2.1.4 การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2.1.5 กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

2.1.6 ความคุ้มค่า คุ่มทุน และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรและประชาชน

2.2 ตัวแปรตาม เป็นการศึกษาวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

3 ด้าน ได้แก่

2.2.1 วัฒนธรรมองค์การแบบสร้างสรรค์ (constructive organization culture)

2.2.2 วัฒนธรรมองค์การแบบป้องกัน-เชิงรับ (passive-defensive organizational culture)

2.2.3 วัฒนธรรมองค์การแบบป้องกัน-เชิงรุก (aggressive-defensive organizational culture)

3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1 ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ

กลุ่มประชากรในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี จำนวน 2,135 คน (สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดเพชรบุรี, 2562)

การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี ทำการสุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรการคำนวณกลุ่มตัวอย่างของทาโร ยามาเน่ (Yamane, 1973 : 125) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 337 คน

3.2 ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key information) ได้แก่ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรีหรือบุคคลที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย และบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี จำนวน 69 แห่ง

โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่เป็นตัวแทนในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญในลักษณะแบบเจาะจง จำนวน 15 อบต. ที่เป็นนายกองค้การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรีหรือบุคคลที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมอบหมายและบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี แห่งละ 1 ท่าน ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีและมีผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในเกณฑ์สูง

4. ขอบเขตด้านพื้นที่

ทำการศึกษาวิจัยเขตพื้นที่ของค้การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี มีจำนวนทั้งสิ้น 69 แห่ง

5. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ผู้วิจัยได้กำหนดระยะเวลาในการทำวิจัยตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2562 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2563 รวมระยะเวลา 12 เดือน โดยมีรายละเอียดของข้อมูล ดังนี้

5.1 เดือนมีนาคม-พฤษภาคม พ.ศ.2563 ผู้วิจัยได้ทบทวน วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

5.2 เดือนมิถุนายน-กันยายน พ.ศ.2563 ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ข้อมูลด้านวรรณกรรมและข้อมูลเชิงเชิงสัมภาษณ์ และเชิงพื้นที่

5.3 เดือนตุลาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2563 ผู้วิจัยปรับแก้โครงร่างวิทยานิพนธ์ และหาค่าความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (IOC) ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม (try out) และลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูล

5.4 เดือนมกราคม-มีนาคม พ.ศ.2564 ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลและเตรียมรูปแบบเพื่อเสนอให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบ และเตรียมความพร้อมในการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์

5.5 เดือนเมษายน พ.ศ.2564 ผู้วิจัยสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ และแก้ไขวิทยานิพนธ์ทำเล่มฉบับสมบูรณ์

นิยามเชิงปฏิบัติการ

การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรีที่มีการกระทำให้เกิดขึ้นหรือมีการวางแผนกำหนดทิศทางไว้ล่วงหน้า โดยการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงตัวแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรีไปในทิศทางที่ดีขึ้น

การพัฒนารูปแบบ หมายถึง กระบวนการสร้างหรือการสังเคราะห์แนวคิดหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี เพื่อพัฒนาเป็นรูปแบบที่ดี มีคุณภาพแล้วนำมาใช้ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี

แนวคิดหลักธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารงานของภาครัฐในทุกๆ ด้าน โดยชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนของสังคมไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ชุมชนมีพื้นฐานประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมด้านกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างการบริหารที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ สำหรับการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย 6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านการยอมรับการดำเนินงานของทุกภาคส่วนและการรับผิดชอบร่วมกัน หมายถึง การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งจะมีการกำหนดโครงสร้างการบริหารงาน ระบุวัตถุประสงค์ และภารกิจที่ชัดเจน เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด มีการนำโครงการต่าง ๆ ที่เสนอในการประชาคมนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมด้วยความมุ่งมั่นในการทำงาน เพื่อให้ประสบผลสำเร็จ โดยไม่ละทิ้งงานและยอมรับผลที่เกิดจากการตัดสินใจและการกระทำที่เกิดจากการดำเนินงาน เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องจากผลการตรวจสอบอย่างจริงจัง

2. ด้านการบริหารงานอยู่บนหลักของความชอบธรรมและโปร่งใส หมายถึง การบริหารงานของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี บนรากฐานความชอบธรรมและความโปร่งใส เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการมอบหมายงาน เป็นต้น ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามในการปฏิบัติงาน มีการเผยแพร่ สื่อสาร และทำความเข้าใจในวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายของหน่วยงานให้แก่บุคลากรในหน่วยงานและสาธารณชนทราบอย่างทั่วถึง มีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นของบุคลากร ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อนำไปพัฒนาหรือแก้ไข มีกลไกการตรวจสอบผลการดำเนินงานอย่างโปร่งใส และรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเปิดเผยต่อสาธารณชน

3. ด้านการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์และพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง ผู้นำหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี มีการสื่อสารและทำความเข้าใจในเรื่องของแผนรวมของหน่วยงานแก่บุคลากรทุกคนที่รับผิดชอบ ประชาสัมพันธ์ให้บุคลากรทราบถึงดัชนีชี้วัดและมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน จัดกิจกรรมให้บริการประชาชนนอกสถานที่หรือจัดหน่วยงานเคลื่อนที่เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จัดบริการสาธารณะให้ครอบคลุมภารกิจทั้งหมดที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย ตระหนักในความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนและหน้าที่ต่อสังคม รวมทั้งพร้อมรับการตรวจสอบ และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและมีการวางแผนสำรองไว้ในกรณีที่เกิดปัญหา

4. ด้านการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการบริหารงาน การกำหนดแผนพัฒนา กำหนดการจัดซื้อจัดจ้าง โดยการแต่งตั้งตัวแทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการ เสนอแนวทางพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาชุมชน ร่วมแก้ไขปัญหาของชุมชน และตรวจสอบประเมินผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

5. ด้านกรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม หมายถึง การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เข้มแข็ง คือ การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน และสามารถนำมาปฏิบัติได้ การออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ ของหน่วยงานออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย พัฒนาบุคลากรให้ได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง พิจารณาออกคำสั่งต่างๆ ในหน่วยงานได้พิจารณาออกคำสั่งโดยยึดหลักความเสมอภาค อีกทั้งยังมีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยต่อการปฏิบัติงาน เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลบังคับใช้กฎ ระเบียบข้อบังคับด้วยความถูกต้องและยุติธรรม

6. ด้านความคุ้มค่า คุ่มทุน และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรและประชาชน หมายถึง การบริหารโดยคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด คุ้มค่าใช้จ่ายและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีการวางแผนการใช้ทรัพยากรอย่างรัดกุมและเกิดประโยชน์สูงสุด ปรับปรุงระบบข้อมูลสารสนเทศให้ถูกต้อง เป็นปัจจุบันและสะดวกต่อการใช้งาน จัดอัตรากำลังของบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับปริมาณงาน สนับสนุนให้บุคลากรเข้ารับการพัฒนาเพิ่มพูนความรู้อย่างสม่ำเสมอ จัดทำรายงานงบประมาณอย่างสม่ำเสมอและมีขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นระบบ และใช้เทคโนโลยี เครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ทันสมัยเพื่อลดต้นทุน

วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง แบบแผนการประพฤติปฏิบัติที่พัฒนาสืบต่อกันมา จนเกิดเป็นค่านิยมร่วม ความเชื่อในหมู่สมาชิกที่มีผลต่อโครงสร้างที่เป็นทางการขององค์การและกำหนดบรรทัดฐานของพฤติกรรม โดยแบ่งได้ดังนี้

1. วัฒนธรรมองค์การแบบสร้างสรรค์ หมายถึง ลักษณะวัฒนธรรมที่มีค่านิยมและพฤติกรรมแสดงออกมุ่งเน้นความพึงพอใจของสมาชิกในองค์การ ด้านความต้องการความสำเร็จและด้านความต้องการความสัมพันธ์ ส่งเสริมให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการทำงาน เสริมสร้างสัมพันธภาพที่ดีและการสนับสนุนซึ่งกันและกัน

2. วัฒนธรรมองค์การแบบป้องกัน-เชิงรับ หมายถึง ลักษณะวัฒนธรรมที่มีค่านิยมและพฤติกรรมแสดงออกที่ให้ความสำคัญกับกฎระเบียบ เน้นการคล้อยตามความคิดของผู้บริหาร สมาชิกในองค์การต้องการการยอมรับ และหลีกเลี่ยงความล้มเหลว ความขัดแย้ง สมาชิกรู้สึกว่าการปฏิบัติงาน ถูกคาดหวังว่าจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ จึงมุ่งเน้นสัมพันธภาพระหว่างบุคคล เพื่อทำให้เกิดความมั่นคงและความก้าวหน้าในการทำงาน

3. วัฒนธรรมองค์การแบบป้องกัน-เชิงรุก หมายถึง ลักษณะวัฒนธรรมที่มีค่านิยมและพฤติกรรมแสดงออกที่ให้ความสำคัญกับงานมากเกินไป มุ่งเน้นความต้องการด้านอำนาจ เพื่อให้เกิดความมั่นคงในงาน จึงเกิดลักษณะของการแข่งขันแก่งแย่งชิงดีชิงเด่น

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งมีงบประมาณ และ

พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้คือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในจังหวัดเพชรบุรี จำนวน 69 แห่ง

ประโยชน์ของการวิจัย

จากการศึกษาการวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี ทำให้ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ของการวิจัยมีดังนี้

1. ทำให้ทราบระดับหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาปรับปรุงวัฒนธรรมองค์การให้เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี

2. ทำให้ทราบความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี เพื่อนำข้อมูลไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์การภาครัฐเกิดความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานในอนาคต

3. ทำให้ได้แนวทางการพัฒนารูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี เพื่อนำข้อมูลไปปรับปรุงคุณภาพการบริการงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน