

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

ปัจจุบันประเทศไทยมีการพัฒนาและมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วในช่วง 40 ปี ที่ผ่านมา หลายคนคิดว่าประเทศไทยได้ก้าวพ้นความยากจนและกำลังก้าวสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วแต่เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 พบว่าสังคมไทยอ่อนแอ มีข้อบกพร่องหลายเรื่อง เช่น ด้านคุณธรรม จริยธรรม มีการทุจริตประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจอันเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าว ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางสุขภาพกายและจิตใจของคนไทยทั้งประเทศ อย่างรุนแรง ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการทำงานของภาครัฐและระบบการเมือง จนนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีลักษณะเด่นอันเป็นคุณต่อประเทศชาติ และประชาชนด้าน โครงสร้างและแนวทางอันนำไปสู่การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่วางหลักประกันด้านการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบอบการเมืองการปกครอง ธนาคาร โลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) พบว่า ปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาประเทศ ได้แก่ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งปัญหาทั้งสองเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างล่าช้า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกในระบบการบริหารประเทศ และกลายเป็นปัญหาทุกระดับชั้นในสังคม (พิทยา ว่องกุล. 2541 : 4) สาเหตุสำคัญที่ทำให้ เกิดปัญหา คือ การบริหารงานที่ขาดความโปร่งใส ปราศจากการตรวจสอบที่เข้มแข็ง เป็นปัญหาทางโครงสร้างของระบบการบริหาร เพราะไม่มีการกระจายอำนาจ อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคลเพียงบางกลุ่ม ประชาชนแทบไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร มีผลให้กลไกการตรวจสอบการบริหารขาดประสิทธิภาพ

หลักธรรมาภิบาล (Good governance) เป็นวิธีการหนึ่งในการบริหารประเทศที่รัฐบาลหลายประเทศได้นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาทางการบริหารรวมทั้งประเทศไทย มีพระราชกฤษฎีกาด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีสาระสำคัญของรูปแบบการบริหารที่มุ่งการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม ความโปร่งใสตรวจสอบได้บนพื้นฐานความยุติธรรมและคุณธรรมและความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหาร พระราชกฤษฎีกาด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เกิดขึ้นจากแนวคิด

การบริหารราชการแนวใหม่ ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ซึ่งเน้นถึงการให้บริการของรัฐที่มุ่งประโยชน์สุขของประชาชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการบริหารของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐ-ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งพิจารณาได้จากมาตรา 285 ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง มาตรา 286 สรุปลงได้ว่าประชาชนสามารถเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งได้ถ้าบุคคลดังกล่าวมีความประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และมาตราอื่นอีกหลายมาตราได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และดำเนินการในภารกิจของภาครัฐมากขึ้น เพื่อให้ภาครัฐมีการบริหารที่โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบจากองค์กรอิสระและประชาชนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยให้ยึดหลัก

ธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นเรื่องท้าทายสำหรับองค์กรบริหารส่วนตำบล เพราะเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีภารกิจสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นและให้บริการประชาชน

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) โดยเฉพาะ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชากรรัฐ ได้อาศัยหลักคิดของนักคิดและนักวิชาการที่ได้ร่วมกันเปิดเวทีความคิดซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการประยุกต์ใช้ยุทธศาสตร์สำคัญ ในการพัฒนาสังคมไทยให้มีความเข้มแข็งมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะการเน้นสิทธิ เสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐ และระบบราชการ ให้เกิดความโปร่งใสตรวจสอบได้ และหากพิจารณาประกอบกับโครงสร้างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันที่มีสาระสำคัญคือ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน ทั้งในระดับชุมชน ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนฯ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพื่อร่วมกันกำหนด วิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งร่วมจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผนฯ เพื่อมุ่งสู่ “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง” พร้อมทั้งเร่งสร้างภูมิคุ้มกันในประเทศให้เข้มแข็งขึ้น เพื่อเตรียมความพร้อมคน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากร และได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม รวมทั้งสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจด้วยฐานความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ บนพื้นฐานการผลิต และการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกัน ยังจำเป็นต้องบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้หลักการพัฒนาพื้นที่

ภารกิจ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมไทย ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทยตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสำนักนายกรัฐมนตรีนครี. 2555 : 15)

จากกระแสความก้าวหน้าของโลก โดยเฉพาะในด้านเทคโนโลยีช่วง 10 ปีที่ผ่านมาเป็นสาเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโลกที่รวดเร็ว รุนแรง เปิดกว้าง และมีการแข่งขันที่สูงจนทำให้มีผลกระทบเกิดขึ้นมากมาย โดยเฉพาะต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าประเทศใดปรับตัวไม่ทัน อ่อนแอ และภาครัฐล้มล้าสมัยก้าวไม่ทันกับความเจริญเหล่านั้น ประเทศนั้นก็จะพบกับปัญหาบ้านเมืองในเกือบทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจของหลาย ๆ ประเทศตกต่ำ เกิดภาระหนี้สินท่วมท้น ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบกับปัญหาดังกล่าว ดังนั้น หากจะแก้ปัญหานั้น ให้ผ่านพ้นโดยเร็ว ประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ จึงได้ให้ความสำคัญต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับประเทศที่จะสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงและต้านกับภาวะวิกฤตอย่างทันสถานการณ์ ซึ่งธรรมาภิบาล หรือ การบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี นับเป็น กติกา หรือ กฎเกณฑ์การบริหารปกครองที่ดี เหมาะสมและเป็นธรรม มีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างกฎเกณฑ์และกลไกบริหารให้ดีขึ้น พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถช่วยในการเสนอแนะแนวทางบริหารกิจการบ้านเมืองอย่างถูกต้อง กล้าหาญ และมีจริยธรรม ให้มีการปรับปรุงระบบการตัดสินใจและบริหารงานของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ขยายโอกาสให้ประชาชนรับรู้ข่าวสาร และการจัดการทุจริตประพฤตินิยมต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน โดยมีหลักการบริหารพื้นฐานอยู่ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งจะต้องดำเนินการทั้งระดับประเทศ ภาครัฐ และองค์กรต่าง ๆ ด้วย (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542 : 22)

การบริหารด้วยระบบ “ธรรมาภิบาล” นับว่าเป็นหัวใจที่สำคัญยิ่งของทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการหรือเอกชน ที่จะต้องปรับตัวและเตรียมความพร้อมในทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในส่วนของภาครัฐในช่วงประชาธิปไตยยุคใหม่นี้ ทุกหน่วยงานควรได้ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องนำการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือ ธรรมาภิบาลเข้ามาใช้อย่างจริงจัง (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2542 : 9)

ในการบริหารองค์การให้มีประสิทธิผล เกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น ลักษณะส่วนบุคคลของคนในองค์การ รูปแบบความเป็นผู้นำวัฒนธรรมองค์การ สภาพแวดล้อมในการทำงาน ตัวแบบการปฏิบัติการขององค์การ ความยืดหยุ่นขององค์การ และความผูกพันต่อองค์การ (Chien. 2007 : 12) อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพขององค์การค่อนข้างมีความหลากหลายและแตกต่างกันไป

สิ่งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทำให้องค์กรรู้ว่าควรจัดวางองค์การอย่างไร โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 5 องค์ประกอบหลัก ๆ ที่มีส่วนสำคัญในการจัดวางองค์การเพื่อบรรลุประสิทธิภาพสูงสุด ได้แก่ 1) การจัดวางกลยุทธ์ (Strategic alignment) หมายถึง การที่องค์การให้ความสำคัญกับส่งผ่านข้อมูลด้านกลยุทธ์ขององค์การ และมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างต่อเนื่องให้สอดคล้องกับพฤติกรรมและค่านิยมของคนในองค์กร 2) การเน้นที่ลูกค้าเป็นหลัก (Customer focus alignment) หมายถึง กลยุทธ์ วิธีการทำงานของคนในองค์กรจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับลูกค้าเป็นหลัก 3) ภาวะผู้นำและการจัดการบุคคลที่มีศักยภาพสูงหมายถึง การที่รูปแบบภาวะความเป็นผู้นำสามารถสื่อสาร จูงใจ สร้างความมีพันธสัญญาต่อองค์การ ตลอดจนสร้างพฤติกรรมหรือบรรยากาศในการทำงานที่ส่งเสริมการเพิ่มผลิตผลขององค์การ 4) การจัดวางด้านผลการปฏิบัติงาน (Performance alignment) หมายถึง การที่พฤติกรรม กระบวนการและกิจกรรมในแต่ละวันสอดคล้องและสนับสนุนกลยุทธ์ขององค์การ และ 5) การจัดวางด้านวัฒนธรรม (Cultural alignment) หมายถึง ค่านิยมและความเชื่อของพนักงานและกระบวนการสามารถเชื่อมโยงกันจนเกิดพฤติกรรมที่ส่งเสริมกลยุทธ์ขององค์การ (Jamrog & Overholt, 2005 : 11) และนำมาสู่ตัวแบบประสิทธิภาพขององค์การ

องค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุด และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อชุมชนในลักษณะที่เป็นองค์กรพื้นฐานของท้องถิ่น และเป็นกลไกที่สำคัญต่อการบริหารการพัฒนาในระดับตำบลมีความเชื่อว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชนบทเป็นองค์กรที่มีพลังของประชาชนในท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรต่าง ๆ ในชนบท จึงน่าจะรู้ถึงปัญหาความต้องการที่แท้จริง เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนาชนบทที่สำคัญ จึงต้องมีหลักการในการบริหารงานพัฒนาชนบทให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งหลักการบริหารที่มีกระแสสำคัญในช่วงเวลานี้ คือ หลักธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ตรวจสอบได้และ คือ การมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานเพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจวางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจว่าเสียง ของชาวชนบทจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเหตุให้การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นหย่อนประสิทธิภาพในการบริหารไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ ส่งผลให้ประชาชนเกิดความไม่เข้าใจในการบริหาร จะเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่สำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานพัฒนาชนบท และเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับการคาดหวังว่าเป็นแกนสำคัญในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม

และการเมืองในระดับฐานล่างตลอดจนให้ประชาชนในต้นตัว และร่วมกิจกรรมการพัฒนาในด้านต่าง ๆ

การบริหารจัดการ อบต. ที่ดีควรมีการนำหลักการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล (Good governance) มาใช้ กล่าวคือ เพื่อเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตำบล พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในตำบล สร้างการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขอันก่อให้เกิด การพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ชุมชน ได้เป็นอย่างดีทั้งนี้ประชาชนในตำบลจะรู้สึกถึงความยุติธรรมความ โปร่งใสและมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความ เป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน ซึ่งการบริหารงาน อบต. ที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (Good governance) จะสัมฤทธิ์ผลได้ตามที่มุ่งหวังมากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลักสองส่วน คือส่วนแรกจะต้อง ปรับเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ อบต. โดยให้ถือเอาประโยชน์ของ ประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน และสามารถร่วมทำงานกับประชาชน และองค์กร ภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น ส่วนที่สองคือ ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับประชาคม ในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบในการมีส่วนร่วม เพื่อเป็นพลังของชุมชนที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการสร้างธรรมาภิบาล (Good governance) ให้เกิดขึ้นในชุมชนของตน

การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ที่ผ่านมานั้น พบว่ามีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติครบถ้วนตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนวิธีการคิด การบริหารงานของผู้บริหารของแต่ละ อบต. นั้น มีปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการบริหารงานแตกต่างกันออกไป มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นหัวใจของการพัฒนาที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้องค์กรท้องถิ่นได้แก้ไขปัญหาย่างสอดคล้องและเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อให้สามารถก้าวไปสู่การกำหนดทิศทาง แผนงาน โครงการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เอื้อประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง การบริหารองค์การถ้ามีการบริหารจัดการงานท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (Good governance) ตลอดทั้งการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามมาตรฐานตามที่ประชาชนมุ่งหวัง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น จะทำให้การบริหารมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นและสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจวิจัย ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เพื่อนำผลการศึกษาวินิจฉัยเสนอต่อผู้บริหารเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนา และส่งเสริมการบริหารองค์กร

ตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาประสิทธิผลการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
3. ศึกษาข้อเสนอแนะ แนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม และเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่นต่อไป

### สมมติฐานการวิจัย

1. ประสิทธิผลการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับมาก
2. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ได้แก่ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ด้านหลักการบริหาร และด้านทรัพยากรการบริหาร

### ขอบเขตการวิจัย

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร (Population) ที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 486 คน (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ โกลสุมพิสัย. 2553 : 18)

1.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 219 คน โดยใช้สูตรยามานะ (Taro Yamane) การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดให้มีค่าความคลาดเคลื่อนของกลุ่มตัวอย่างเท่ากับ .05

$$\text{สูตร} \quad n = \frac{N}{1+Ne^2}$$

$n$  = ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

$N$  = ขนาดของประชากร

$e$  = ความคลาดเคลื่อนของการสุ่มตัวอย่าง

## 2. พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลสุมพิสัย จังหวัด

มหาสารคาม

## 3. ระยะเวลาที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล วันที่ 1 – 31 มีนาคม 2555

## 4. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลบริหารงานตามหลัก  
 ธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ภาวะผู้นำ หลักการบริหาร และทรัพยากรการบริหาร

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิภาพการบริหารงานตามหลักธรรมชาติขององค์การ  
 บริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลสุมพิสัย  
 จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล  
 พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552

2. บุคลากร หมายถึง ข้าราชการ ลูกจ้างประจำและพนักงานจ้างตามภารกิจที่ปฏิบัติงาน  
 ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

3. ภาวะผู้นำ หมายถึง คือกระบวนการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือมากกว่าพยายามใช้  
 อิทธิพลของตนหรือกลุ่มตน กระตุ้น ชี้นำ ผลักดัน ให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นมีความเต็มใจ  
 และกระตือรือร้นในการทำสิ่งต่างๆ ตามต้องการ โดยมีความสำเร็จของกลุ่มหรือองค์กรเป็น  
 เป้าหมาย ซึ่งสามารถแบ่งรูปแบบของภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผล ดังนี้

3.1 นักบริหาร (Execlutiver) ผู้นำแบบนี้จะมีความสนใจเป็นอย่างมากทั้งในเรื่องของ  
 งานและสัมพันธ์ภาพระหว่างบุคคล มีความสามารถในการจูงใจคน กำหนดมาตรฐานในงานสูง  
 เข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล และการำงานเป็นทีม

3.2 นักพัฒนา (Develop) ผู้นำแบบนี้จะให้ความสำคัญกับเรื่องสัมพันธ์ภาพ  
 ระหว่างบุคคลมากกว่าให้ความสนใจกับงาน จะให้ความไว้วางใจผู้ร่วมงานสร้างแรงจูงใจ  
 และให้กำลังใจเพื่อให้ทุกคนพัฒนาตนเอง

3.3 นักเผด็จการแบบใช้พระคุณ (Benevolent autocrat) ผู้นำแบบนี้จะให้ความสนใจอย่างมากกับงาน และให้ความสนใจเรื่องความสัมพันธ์ภาพระหว่างบุคคลน้อยมุ่งประสิทธิผลของงาน และทำให้บรรลุผลได้อย่างดี โดยไม่ทำให้เกิดความขุ่นข้องหมองใจ

3.4 ผู้รักษากฎระเบียบ (Bureaucrat) ผู้นำแบบนี้จะไม่ให้ความสนใจมากนัก ทั้งเรื่องเกี่ยวกับงานและเรื่องความสัมพันธ์ภาพระหว่างบุคคล

4. กระบวนการบริหาร หมายถึง ศิลปะในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการอาศัยคน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นปัจจัยในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย

4.1 การวางแผน (Planning) หมายถึง การจัดวางโครงการแผนการปฏิบัติงานและวิธีการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าว่าจะต้องทำอะไรบ้างและทำอย่างไรเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

4.2 การจัดหน่วยงาน (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างของหน่วยงาน การแบ่งส่วนงาน การจัดสรรงานตำแหน่งต่าง ๆ และกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน

4.3 การจัดตัวบุคคล (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากร ได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การเลื่อนขั้น การพัฒนาบุคลากร เลื่อนตำแหน่ง การส่งเสริมขวัญและกำลังใจ สวัสดิการ การเสริมสร้างบรรยากาศในการทำงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน

4.4 การอำนวยการ (Direction) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ ควบคุม บังคับบัญชา การควบคุมการปฏิบัติงาน และควบคุมดูแลการปฏิบัติของผู้บริหารในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน

4.5 การประสานงาน (Coordination) หมายถึง การประสานกิจการด้านต่าง ๆ ของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความร่วมมือที่ดีและนำไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

4.6 การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของบุคลากรระดับต่าง ๆ ในหน่วยงานเพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวและความคืบหน้าของภารกิจอย่างสม่ำเสมอ

4.7 การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การจัดทำงบประมาณการจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงินและการควบคุมตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สิน

5. ทรัพยากรบริหาร หมายถึง ปัจจัยที่ส่งผลให้การบริหารงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้คือ

5.1 คน (Man) คือทรัพยากรบุคคลที่เป็นหัวใจขององค์การ ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จในการจัดการ

5.2 เงิน (Money) คือปัจจัยสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การดำเนินการต่อไปได้



5.3 วัสดุ (Materials) คือ วัตถุดิบซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญไม่แพ้ปัจจัยอื่น จำเป็นต้องมีคุณภาพและมีต้นทุนที่ต่ำ เพราะมีผลกระทบต่อต้นทุนการดำเนินงาน

5.4 เครื่องจักร (Machine) เครื่องจักรอุปกรณ์ ที่มีศักยภาพที่ดีจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการดำเนินงาน

6. ประสิทธิภาพ หมายถึง การทำงานอย่างถูกวิธี เป็นการเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Inputs) กับผลผลิต (Outputs) หากเราสามารถทำงานได้ผลผลิตมากกว่าในขณะที่ใช้ปัจจัยนำเข้า น้อยกว่า หรือ เท่ากัน

7. หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรและสังคมที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย

7.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่เลือกปฏิบัติและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรือตามอำนาจของตัวบุคคล

7.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สำนึกในหน้าที่ของตนเอง มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และเคารพในสิทธิของผู้อื่น

7.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน โดยมีการให้และการรับข้อมูลที่สะดวกเป็นจริง ทันเหตุการณ์ ตรงไปตรงมา มีที่มาที่ไปที่ชัดเจนและเท่าเทียม มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

7.4 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมคิด ร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผิดชอบต่อผลของการกระทำนั้น

7.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เป็นการสร้างกลไกให้มีผู้รับผิดชอบ ตระหนักในหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

7.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด ให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

8. ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลลัพธ์ หรือผลงานได้จากการวิเคราะห์ข้อมูล สอดรับกับเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิจัยครั้งนี้สามารถไปใช้เป็นแนวทางพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาหน่วยงานองค์กรให้การบริหารงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY