

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การดำเนินวิถีชีวิตของคนเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต อันเป็นผลมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ ตลอดจนส่งผลให้มีการแลกเปลี่ยนแนวคิดหลักการทางด้านสถานะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของระบบการเมืองการปกครอง กฎหมาย เศรษฐกิจ รวมทั้งสังคม สิ่งต่างๆ ที่กล่าวถึงเหล่านี้เป็นสิ่งที่ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงให้พ้นได้ ทำให้การดำเนินชีวิตเป็นไปด้วยความยากลำบากทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ ทำให้คนในสังคมเกิดการแก่งแย่งแข่งขันกันมากขึ้น เพื่อให้ตนเองเป็นที่ยอมรับของบุคคลอื่น จึงทำให้เกิดบรรทัดฐานทางสังคมซึ่งประกอบไปด้วย วิถีประชา จารีต ประเพณี และกฎหมาย อันเป็นผลเนื่องมาจากหลากหลายสาเหตุที่ทำให้คนในสังคมมีความเห็นแก่ตัวจนทำให้ล้มการดำเนินชีวิตด้วยหลักคุณธรรมและจริยธรรม ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้นและเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือพวกพ้องในทางปกครองของผู้บริหารบ้านเมือง นับวันจะมีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน (วงศกร เจียมเผ่า, 2557)

สำหรับในประเทศไทยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้นสำหรับการพัฒนาในปัจจุบัน และที่สำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่งคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญในการจัดทำกิจกรรมสาธารณะ เพื่อให้บริการแก่ประชาชน ที่มุ่งก่อให้เกิดประโยชน์สุขโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนตั้งแต่เกิดจนถึงตาย แต่ในปัจจุบันสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหามากขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ การจัดทำบริการสาธารณะของผู้นำท้องถิ่นที่ไม่มีความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน อีกทั้งมีการทุจริตเชิงนโยบายในการพัฒนามากขึ้น เน้นการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ เฉพาะกลุ่มบุคคลที่ผู้บริหารหรือผู้นำท้องถิ่นได้รับผลประโยชน์ต่อพื้นที่หรือกลุ่มบุคคลเป็นหลักในการพัฒนา จึงเป็นเหตุให้เกิดความไม่เสมอภาค และเกิดจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการบริการสาธารณะในการพัฒนาให้แก่ประชาชนได้อย่างไม่ทั่วถึงเพิ่มมากขึ้นในท้องถิ่นปัจจุบัน

ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคงมีอาจปฏิเสธได้ว่า คุณภาพของการบริหารจัดการองค์กรให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และการจัดทำกิจกรรมสาธารณะในการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้ได้รับเป็นธรรมอย่างเท่าเทียมกันทุกคนได้นั้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบัน ผู้บริหารท้องถิ่นจึงเป็นบุคคลหนึ่งที่ต้องมีทั้งความรู้ ความสามารถ และที่ขาดไม่ได้ก็คือ เป็นผู้

คุณธรรม ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน และควรมีหลักธรรมในการบริหารงาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมของพระพุทธศาสนาที่มุ่งเน้นประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ทศพิธราชธรรมจึงเป็นแนวทางสำคัญที่จะก่อให้เกิดการให้บริการสาธารณะที่ดียิ่งขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่อันจะนำไปให้เกิดสิ่งที่ดีในองค์กร การให้บริการสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดของการให้บริการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องอาศัยแนวทางของหน่วยงานภาครัฐโดยนำแนวทางหลักทศพิธราชธรรมมาใช้ในการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ เพื่อทำให้เกิดความเสมอภาค และเป็นธรรมกันมากขึ้นในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง อีกทั้งเป็นการกำจัดการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายได้เป็นอย่างดี อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขที่แท้จริงต่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และประเทศชาติต่อไป (พระมหามหรรษามมหาโส ,(2556))

ดังนั้น ในฐานะเทศบาลนครพิษณุโลก เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2546 โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาประชาชนในเขตเทศบาลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม โดยมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และถือเป็นตัวแทนของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้นำจะต้องมีการพัฒนาศักยภาพตนเองอยู่ตลอดเวลา โดยนำหลักทศพิธราชธรรมมาเสริมสร้างให้บทบาทของผู้นำนั้นให้มีศักยภาพสูงขึ้น ที่สำคัญคือ การเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับผู้นำของแต่ละชุมชนที่ตนรับผิดชอบเพราะ สิ่งที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาได้อย่างแท้จริงนั้น ผู้นำถือเป็นปัจจัยสำคัญในการนำทิศทางของท้องถิ่นให้ก้าวหน้าไปสู่การสร้างผู้นำตามแนวทางหลักทศพิธราชธรรมทางการบริหาร และการปกครอง เพื่อให้เป็นที่ประจักษ์ต่อประชาชนในสังคมได้อย่างเป็นรูปธรรม

จากบริบทข้างต้นผู้วิจัยจึงเห็นถึงความสำคัญของผู้นำท้องถิ่นภายใต้การปกครองของเทศบาลนครพิษณุโลกในการนำหลักทศพิธราชธรรมมาปรับใช้ในการจัดทำกิจกรรมในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลนครพิษณุโลก จึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาในการนำหลักทศพิธราชธรรมไปใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการให้บริการแก่ประชาชน และทำให้ทราบถึงแนวทางปฏิบัติในการนำหลักทศพิธราชธรรมไปใช้ในการบริหารจัดการองค์กรที่เหมาะสมสืบต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการนำหลักทศพิธราชธรรม ไปใช้ในการบริหารงานของเทศบาลนครพิษณุโลก อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักทศพิธราชธรรมไปใช้ในการบริหารงานของเทศบาลนครพิษณุโลก อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก
3. เพื่อศึกษาปัญหา และข้อเสนอแนะในการบริหารงานของเทศบาลนครพิษณุโลก อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก

### สมมุติฐานในการวิจัย

1. ประชาชนที่มีเพศ อายุ สถานภาพสมรส วุฒิการศึกษา อาชีพ ประสบการณ์ในการทำงาน รายได้แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อหลักทศพิธราชธรรมไปใช้ในการบริหารงานของเทศบาลนครพิษณุโลก แตกต่างกัน

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การศึกษาความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก ในการนำหลักทศพิธราชธรรมมาใช้ ในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ มีการกำหนดขอบเขตไว้ดังนี้

#### ขอบเขตด้านเนื้อหา

งานวิจัยเรื่องนี้ มุ่งศึกษาการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักทศพิธราชธรรม ได้แก่ ทาน ศีล บริจาคะ อาชชวะ มัททวะ ตปะ อักโกระ อวิหิงสา ขันติ และอวิโรธนะ

#### ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

##### ประชากร

ประชากรที่ได้ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก จำนวน 57,464 คน

##### กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก ที่ได้จากการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างด้วยตารางสำเร็จรูปของ "Taro Yamane" ที่ระดับความเชื่อมั่น 95 % และที่ระดับความคลาดเคลื่อน  $\pm 5\%$  ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้ขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสม คือ 397 คน

### ขอบเขตด้านตัวแปร

การนำหลักทศพิธราชธรรมมาบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรต้น และ ตัวแปรตาม ดังนี้

ตัวแปรต้น (Independent Variables) คือ ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส วุฒิการศึกษา อาชีพ ประสบการณ์ในการทำงาน และรายได้

ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ ทศพิธราชธรรมกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ได้แก่ 1)ด้านทาน 2)ด้านศีล 3)ด้านปริจจาคะ 4)ด้านอาชชวะ 5)ด้านมัททวะ 6)ด้านตบะ 7)ด้านอักโกธะ 8)ด้านอวิหิงสา 9)ด้านขันติ และ 10)ด้านอวิโรธนะ

### ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ชุมชนเทศบาลนครพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลกจำนวน 64 ชุมชน โดยเทศบาลนครพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลกได้กำหนดขนาดของชุมชนที่เหมาะสมไว้ดังนี้

- 1.ชุมชนขนาดเล็ก มีทั้งหมด 19 ชุมชน จำนวนประชากร 8,653 คน
- 2.ชุมชนขนาดกลาง มีทั้งหมด 14 ชุมชนจำนวนประชากร 9,934 คน
- 3.ชุมชนขนาดใหญ่ มีทั้งหมด 31 ชุมชนจำนวนประชากร 38,877 คน

### นิยามศัพท์เฉพาะ

**โลกาภิวัตน์ (Globalization)** หมายถึง เป็นยุคของสังคมที่เต็มไปด้วยข้อมูล และ ข่าวสาร (Information Society) และเป็นยุคที่ เป็นโลกของการติดต่อสื่อสารที่ไร้พรมแดน ทั้งนี้ เพราะเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารจะมีความทันสมัย ก้าวหน้า สามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็ว มีความคล่องตัวสูง ตัวอย่างเช่น ธุรกิจใดก็ตามที่มีข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริงอยู่ในมือมากเท่าใด ธุรกิจนั้นก็มีโอกาสที่จะพัฒนาตัวเองให้เจริญรุดหน้ายิ่งขึ้น องค์กรธุรกิจจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องขวนขวายในการแสวงหาข้อมูลข่าวสารเพื่อส่งผลต่อการพัฒนาธุรกิจวิธีหนึ่งในการให้ความรู้เรื่องโลกาภิวัตน์นั้นก็คือ "การจัดสัมมนา" ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่องค์กรธุรกิจทั้งในและต่างประเทศ ต่างมองเห็นความสำคัญที่หน่วยงานจะต้องจัดให้มีขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการพัฒนาบุคลากร พัฒนางาน และทรัพยากรอื่นๆของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพสูงสุดขององค์กรตน

**หลักทศพิธราชธรรม** หมายถึง หลักธรรมที่ใช้ในการปกครองประกอบด้วย

หลักธรรม 10 ประการ ได้แก่

1 ทาน คือ ความโอบอ้อมอารี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ รู้จักแบ่งปัน กล่าวคือ ผู้ปกครองจะต้องไม่มีความละโมภติดยึดในทรัพย์สินสมบัติ ควรสละทรัพย์สินสมบัตินั้นๆ เพื่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน

2 ศีล คือ มีศีลธรรมสูงส่ง ผู้ปกครองจะต้องไม่ทำลายสิ่งที่มีชีวิต ไม่หลอกลวง ไม่ลักขโมย ไม่เอาไรต์เอาเปรียบ ไม่ประพฤติผิดในกาม ไม่กล่าวเท็จ และไม่ตีมเครื่องทองของเมาคือ อย่างน้อยต้องรักษาศีล 5 ข้อ ของคฤหัสถ์ให้ได้

3 ปรียาคะ คือ เสียสละทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ได้แก่ผู้ปกครองจะต้องเตรียมตัวสละความสุขสำราญส่วนตัว ทั้งชื่อเสียง เกียรติยศ และแม้แต่ชีวิตของตน เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน

4 อาชชวะ คือ ซื่อตรง ทรงสัตย์ ผู้ปกครองจะต้องไม่กล่าวหรือถือผิดถือฝ่ายในเวลาปฏิบัติหน้าที่ที่มีความจริงใจในความตั้งใจ และไม่หลอกลวงสาธารณชน

5 มัททวะ คือ มีความกรุณาหรืออ่อนโยน มีอหิยาตย์นุ่มนวลละมุนละไม

6 ตปะ คือ มีนิสัยเคร่งครัด จะต้องดำเนินชีวิตเรียบง่าย ไม่หมกมุ่นอยู่ในชีวิตฟุ่มเฟือยระยับยังงมงายได้

7 อักโกระ คือ ปลอดภัยจากโทษ พยาบาท จอเงเวร เป็นผู้ไม่มีความรู้สึกขุ่นเคืองต่อใครๆ

8 อวิหิงสา คือ ไม่เบียดเบียนใคร ซึ่งไม่เพียงแต่การไม่ทำให้ผู้ใดเดือดร้อนเท่านั้น แต่ยังหมายถึง การพยายามส่งเสริมสันติภาพด้วยการงดเว้นและป้องกันสงครามรวมทั้งทุกสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรงและการทำลายล้างชีวิต

9 ขันติ คือ ความอดทน อดกลั้น ข่มใจ เข้าใจผู้อื่น สามารถอดทนต่องานหนัก ความตรากตรำ และคำเสียดสีถากถาง โดยไม่เกิดอารมณ์เสีย

10 อวิโรธนะ คือ ไม่เป็นปฏิปักษ์ ไม่ขัดขวาง กล่าวคือ ไม่ขัดต่อเจตจำนงของประชาชน ไม่ขัดขวางมาตรการใด ๆ อันจะเอื้ออำนวยต่อสวัสดิภาพของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ปกครองประเทศโดยสมัครสมานน้ำใจกับประชาชน

**ทุจจริต** ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(1) หมายถึง “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น” คำว่า “ทุจจริตต่อหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 4 หมายถึง “การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้ทำหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือ

หน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่สมควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

**คุณธรรม (Moral / Virtue)** คือ คุณ + ธรรมะ คุณงามความดีที่เป็นธรรมชาติ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและสังคม ซึ่งรวมสรุปว่าเป็น สภาพคุณงาม ความดี คุณธรรม (Virtue) แนวความคิดที่ดีเป็นตัวบังคับให้ประพฤติดี

1. สภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและจิตใจ
2. คุณธรรม คือจริยธรรมที่แยกเป็นรายละเอียดแต่ละประเภท หากประพฤติปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ ก็จะเป็นสภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและจิตใจของผู้คน

**จริยธรรม (Ethics)** คือ จริย + ธรรมะ ความประพฤติที่เป็นธรรมชาติ เกิดจากคุณธรรมในตัวเอง ก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม รวมสรุปว่าเป็น ข้อควรประพฤติปฏิบัติ

จริยธรรม (Ethics) ความเป็นผู้มีจิตใจสะอาด บริสุทธิ์ เสียสละหรือประพฤติดีงาม

1. ประมวล กฎหมาย ที่กลุ่มชนหรือสังคมหนึ่ง ๆ ยอมรับเป็นแนวควบคุมความประพฤติ เพื่อแยกแยะให้เห็นว่าอะไรควรหรือไปกันได้กับการบรรลุวัตถุประสงค์ของสังคม
2. ปรัชญาสาขาหนึ่งว่าด้วย ความประพฤติ และการครองชีวิต ว่าอะไรดี อะไรชั่ว อะไรถูก อะไรผิด หรืออะไรควร อะไรไม่ควร

3. กฎเกณฑ์ความประพฤติของมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นจากธรรมชาติของมนุษย์เองได้แก่ ความเป็นผู้มีปัญญา และเหตุผลหรือปรัชญาญาณทำให้มนุษย์มีมโนธรรมและ รู้จักไตร่ตรอง แยกแยะความดี - ความชั่ว, ถูก - ผิด, ควร - ไม่ควร เป็นการควบคุมตัวเอง และเป็นการควบคุมกันเองในกลุ่ม หรือเป็นศีลธรรมเฉพาะกลุ่ม

**ความคิดเห็น** หมายถึง ความคิดเห็นส่วนบุคคล ความรู้สึก การคาดคะเนหรือทัศนะของผู้พูดหรือผู้เขียนที่แสดงต่อเหตุการณ์หรือเรื่องราวต่าง ๆ

**ศีลธรรม** หมายถึง เบญจศีล และ เบญจธรรม คือศีล 5 และธรรม 5 ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ของสังคมระดับต้นสำหรับให้สมาชิกสังคมประพฤติปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสงบสุข ไม่สับสนวุ่นวาย ไม่หวาดระแวงภัย เป็นหลักประกันสังคมที่สำคัญ สังคมที่สงบสุข ไร้วางใจกันได้ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อกัน ไม่เบียดเบียน ไม่ทะเลาะ ไม่กดขี่ข่มเหง ไม่เอารัดเอาเปรียบกัน เป็นต้น ก็เพราะสมาชิกของสังคมยึดมั่นอยู่ในหลักศีลธรรมนี้

ความหมายทางภาษาคำว่า สี-ละหรือศีลนี้ ตัวหนังสือแท้ ๆ ก็แปลว่า ปรกติ, อะไรที่คงอยู่ตามปรกติ ก็เรียกว่า สี-ละ หรือ ทำอยู่เป็นปรกติ ไม่ผิดแปลกออกไป นี่ก็เรียกว่า สี-ละ ถ้าผิดปรกติก็เรียกว่าไม่ใช่ สี-ละ. ที่เอามาใช้เป็นชื่อของการปฏิบัติที่เรียกว่า "ศีล" นี้ ก็คือ การทำให้ปรกตินั่นเอง การหมกหมิ่นไม่ใช่ปรกติ ต่อเมื่อไม่หมกหมิ่นจึงเรียกว่าปรกติ ที่นี้ ก็มาถึงความหมายของคำว่า "ธรรม" คำว่า ธรรม นี้มีความหมายหลายอย่าง ความหมายทั่วไป ก็หมายความว่า "ทรงตัวอยู่" คำว่า ธรรม นี้ แปลว่า ทรงตัวอยู่ ฉะนั้น "ศีลธรรม" ก็แปลว่า "การทรงตัวอยู่อย่าง

ปรกติ” มันก็เท่านั้นเอง ทางภาษาจึงได้เห็นภาพพจน์ขึ้นมาว่า มีความปรกติทางปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นทั้งทางรูปธรรม และนามธรรมของทุก ๆ สิ่ง

ความหมายทางอาการตามธรรมชาติ ก็เอาปรากฏการณ์ของธรรมชาติแท้เป็นหลัก เมื่อพูดถึง ธรรมชาติ ในที่นี้ก็ถึงถึงธรรมชาติตามธรรมดา ที่แวดล้อมอยู่ทั่ว ๆ ไปนี้ของสิ่งที่ไม่มีชีวิตด้วยและของสิ่งที่มีชีวิตด้วย ถ้าเป็นไปตามธรรมชาติแล้วจะปรกติเพราะ มันมีกฎของธรรมชาติอยู่อย่างหนึ่งคือ ถ้าไม่ถึงสภาพปรกติ หรือที่ควรจะต้องอยู่ตามปรกติแล้ว มันจะไม่หยุด มันจะต้องถูกผลักไสไปกลิ้งไป จนกว่าจะไปอยู่ในสภาพที่เรียกว่าปรกติที่สุด ที่มันจะอยู่ได้ แม้สิ่งที่ไม่มีชีวิต ศีลธรรมคือ สิ่งที่ทรงตัวอยู่โดยปรกติที่เป็นตามธรรมชาติ

ความหมายตามบทบัญญัติทางศาสนา ตัวการบัญญัตินั้นจะบัญญัติกันในรูปวัฒนธรรม ศีลธรรม ระเบียบประเพณี หรืออะไรก็ตาม มันก็เป็นเรื่องของการบัญญัติ ซึ่งมีหลายระดับ หลายยุค หลายสมัย ศีลธรรมจึงเปลี่ยนรูป เปลี่ยนแบบ หรือเปลี่ยนระดับ แต่อย่าลืมว่า ศีลธรรมมุ่งหมาย ความสงบ เหตุที่ทำให้ต้องบัญญัติก็เพราะว่ามันไม่สงบ เกิดการกระทบกระทั่งวุ่นวายกัน ขึ้นมานี้ทำให้ ต้องบัญญัติ, การบัญญัติก็เพื่อทำให้เกิดความสงบ ศีลธรรมตามความหมายของการบัญญัติทางศาสนา ล้วนแต่มุ่งหมายความสงบทุกระดับของความหมาย (พุทธทาส อินทปัญโญ)

**การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM)** คือ การนำเอาวิธีการของเอกชนมาใช้ในการจัดการภาครัฐ โดยเน้นการใช้มืออาชีพมาจัดการ มีหลักการบริหารที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ มีโครงสร้างองค์การที่เล็กกะทัดรัด และแบนราบ ทำให้มีความคล่องตัว มีความเป็นอิสระสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความแตกต่างจากการแนวเก่า คือ การบริหารภาครัฐแนวเก่ามีโครงสร้างการจ้างองค์การที่ใหญ่ มีสายงานเป็นลำดับชั้น บังคับบัญชา มีการยึดกฎระเบียบเป็นหลักในการปฏิบัติงาน และมีการรวมศูนย์อำนาจการบริหาร

New Public Management: NPM สาเหตุหลักสำคัญของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ มาจากแนวคิดหลัก 4 เรื่องด้วยกัน คือ

1. Good Governance หรือการปกครองที่ดี คือ การดำเนินกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างเปิดเผยคาดเดาได้ และเห็นแจ้ง ซึ่งก็คือกระบวนการที่โปร่งใส การมีระบบราชการที่สำนึกในจิตวิญญาณแห่งอาชีพ การมีรัฐบาลที่เป็นฝ่ายบริหารที่มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำของตนเอง และมีประชาสังคมที่เข้มแข็งและมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ และทั้งหมดนี้ต้องเคารพต่อการปกครองโดยหลักนิติธรรม

2. Managerialism หรือลัทธิการจัดการ เน้นความจำเป็นของการใช้วิธีการจัดการแบบเอกชนมาใช้กับภาครัฐในเรื่องการเงิน บุคลากร เทคโนโลยี เพื่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และคุ้มค่า

3. Entrepreneurial Governance หรือรัฐบาลเชิงผู้ประกอบการ โดยรัฐต้องปรับลดบทบาทภารกิจของรัฐ

ให้อำนาจกับประชาชนมีส่วนร่วมในการออกกฎ ระเบียบ ต่าง ๆ ใช้หลักการเทียบเคียงกับหน่วยงานอื่น กำหนดพันธกิจ เป้าหมาย วิสัยทัศน์ การนำองค์กรที่ชัดเจน มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อลูกค้า ลูกค้าคือพระเจ้า มีแนวคิดเชิงบูรณาการ ป้องกันปัญหาดีกว่าตามแก้ไข เน้นการกระจายอำนาจความรับผิดชอบตามความสำคัญของงาน

4. Post-Bureaucratic Organization แนวคิดที่มาจากการจัดองค์กรหลังระบบราชการ คือรัฐต้องกระจายอำนาจให้กับผู้ปฏิบัติ มีผลลानเป็นเป้าหมาย รู้จักรับผิดชอบเป้าหมาย องค์กร ลูกค้ำกำหนดขอบเขตงาน ต้องทำงานเชิงรุก มีคำตอบที่หลากหลาย พร้อมให้ความสำคัญกับผู้ชำนาญการ ยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้ ใช้การเปลี่ยนแปลงให้เป็นโอกาส ให้รางวัลแก่กลุ่ม และประเมินผลงานเพื่อปรับปรุงและพัฒนา

หลักการของ NPM

1. ใช้มืออาชีพมาจัดการ คือเน้นผู้รับผิดชอบ ๆ ต้องเป็นมืออาชีพ
2. กำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่ชัดเจน
3. มุ่งควบคุมที่ผลลัพธ์มากกว่าวิธีการ คือ เมื่อมอบอำนาจให้แล้วจะสนใจผลลัพธ์ไม่สนใจวิธีการ
4. แดกองค์กรให้เล็กลงเป็นหน่วยงานย่อยเพื่อประสิทธิภาพ
5. ใช้การแข่งขันผลักดันให้เกิดมาตรฐานที่ดีขึ้นและต้นทุนต่ำลง
6. ใช้วิธีการของเอกชน
7. เน้นวินัยและความประหยัดในการใช้ทรัพยากร

สาระสำคัญของ NPM

1. การเปลี่ยนแปลงหลักการบริหารที่เน้น ผลผลิตและผลลัพธ์ แนวเก่าเน้นที่ทรัพยากรนำเข้า หรือทรัพยากรที่ใช้ในการบริหาร หรือกระบวนการทำงาน
2. การสร้างระบบการวัดผลงาน การกำหนดตัวชี้วัด และมาตรฐาน
3. มีโครงสร้างองค์กรที่กะทัดรัด แบนราบ เป็นอิสระ แทนความใหญ่โต รุ่มร่าม
4. สร้างสายสัมพันธ์แบบสัญญา (จ้าง) มากกว่าสายการบังคับบัญชา
5. ใช้กลไกการตลาดในการจัดทำบริการสาธารณะ
6. เส้นแบ่งระหว่างภาครัฐและเอกชนไม่ชัดเจน เนื่องจากความสัมพันธ์แบบเป็นหุ้นส่วนมีมากขึ้น
7. ค่านิยม เช่น หลักสากล เสมอภาค มั่นคง ลดความสำคัญลงให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ

แนวทางการปฏิรูประบบราชการไทย เหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการไทย จากสถานการณ์และสภาพปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และการเงิน

เกิดปัญหาสังคมอ่อนแอ แรงกดดันจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก (เสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบอำนาจรัฐและปกครองประเทศ) ประชาชนมองระบบราชการเป็นระบบที่ล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาคราชการมีขนาดใหญ่เกินไป ทำงานในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ทำงานโดยยึดติดกับวิธีการมากกว่าผลลัพธ์ของงาน

หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ในการปฏิรูประบบราชการไทย เป็นการมุ่งสู่ทิศทางที่จะปรับปรุงการจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานโดยยึดหลักการเน้นผู้รับบริการจากรัฐ เน้นการปรับลดบทบาทภารกิจ การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานของภาครัฐ และปรับวิธีการบริหารกำลังคนให้สามารถเทียบเคียงได้กับเอกชน ความสำเร็จของการปรับใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของทุกฝ่ายในภาคราชการในการทำความเข้าใจและปรับเปลี่ยนกรอบแนวคิดและวิธีการทำงานให้ไปสู่เป้าประสงค์ร่วมกัน โดยมีการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้งานในหน่วยงาน เพื่อปรับปรุงการจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน ในรูปแบบการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management: RBM) ที่มุ่งเน้นปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานภาครัฐไปสู่การทำงานเพื่อประชาชน มีการวัดผลผลิตอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใส ในการตัดสินใจ มีวิธีการทำงานที่มีความรวดเร็วและคล่องตัว สอดคล้องต่อการให้บริการสาธารณะต่อสังคมและประชาชน โดยมีหลักการสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐ มาปรับใช้ ดังนี้

1. การสร้างการบริการที่มีคุณภาพแก่พี่น้องประชาชน โดยเทศบาลตำบลเขาพระงาม ให้บริการที่รวดเร็ว โปร่งใส และสร้างความประทับใจให้กับประชาชนอันเป็นเสมือนลูกค้า การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม การเสนอความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงานและตรวจสอบผลการดำเนินงาน เช่น ศูนย์บริการ One Stop Services, การให้บริการอินเทอร์เน็ต โดยเปิดเป็นศูนย์สารสนเทศประจำเทศบาล, การออกบริการเคลื่อนที่เทศบาลพบประชาชนตามชุมชนต่าง ๆ

2. สนับสนุนการพัฒนาบุคลากร เพื่อให้บุคลากรได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา สนับสนุนให้มีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น เช่น การนำ GPS มาใช้ในการจัดทำแผนที่ภาษี การนำ Pocket PC มาใช้ในการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ) การฝึกอบรมให้กับคนในชุมชนในด้านต่าง ๆ เช่น ฝึกอบรมการเขียนโครงการด้านการจัดประชุมประชาคมเมือง

3. ลดการควบคุมชุมชนจากทางเทศบาล และเพิ่มอิสระในการบริหารงานให้แก่ชุมชนมากขึ้น หรือเน้นการกระจายอำนาจ ฝอยคลายกฎระเบียบให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ เช่น มอบอำนาจการบริหารการเงินให้กับประธานคณะกรรมการชุมชนและคณะกรรมการชุมชน ได้บริหารจัดการโครงการที่เทศบาลสนับสนุนงบประมาณ

4. เทศบาลตำบลนาทวี ให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงาน หมายถึง เน้นการวัดผลการทำงานว่าประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน เช่น มีการประเมินผลการปฏิบัติงานพนักงาน , ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน KPIs, PMQA, HA

5. ปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน นำระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้ อย่างแท้จริง มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารชุมชน เน้นการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารชุมชนแบบมีส่วนร่วมบูรณาการ ทำงานประสานร่วมมือกันระหว่างส่วนราชการกับพี่น้องประชาชน

6. ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน วัฒนธรรมทางการทำงาน ค่านิยม สร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน ชุมชน ความรู้สึกผูกพันต่อพันธกิจ การทำงานเป็นทีม คิดอย่างเป็นระบบ ร่วมประสานงานชุมชน ให้บริการด้วย มิตรไมตรี ปลูกฝังค่านิยม เทศบาลยิ้ม ยินดีและเต็มใจให้บริการ

7. เสริมสร้างวินัยการใช้จ่ายงบประมาณ เน้นธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้ทุกกระบวนการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น การควบคุมภายใน, การชี้แจงผ่านสภาเทศบาล, การชี้แจงรายรับรายจ่ายผ่านสื่อทางด้านสารสนเทศ

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) NPM จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานภาครัฐไปสู่การบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result) เป็นเป้าหมายหลัก เพื่อผลประโยชน์สาธารณะของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุด โดยใช้วิธีการบริหารจัดการองค์กร เช่น ปรับบทบาท ภารกิจ การมุ่งเน้นผลงาน เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานขององค์กร จากนั้นจึงใช้หลักการบริหารแบบเอกชนที่มุ่งเน้นลูกค้า คุณภาพการบริการ และเพิ่มผลผลิตเพื่อยกระดับผลการปฏิบัติงานขององค์กรให้สูงขึ้น และสุดท้ายใช้หลักการแข่งขัน เพื่อไม่ให้องค์กรอยู่กับที่ มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยมีเป้าหมายพัฒนาองค์กรให้เป็น “องค์กรที่มีผลสัมฤทธิ์สูง” (<https://goo.gl/I6FD7L>)

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักทศพิธราชธรรมในการนำไปบริหารงานของเทศบาลนครพิษณุโลก อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก
2. ทำให้ทราบถึงการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักทศพิธราชธรรมไปใช้ในการบริหารงานของเทศบาลนครพิษณุโลก อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล
3. ทำให้ทราบถึงปัญหา และข้อเสนอแนะในการบริหารงานของเทศบาลนครพิษณุโลก อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก