

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2540) ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารประชาชน รัฐบาลได้มอบอำนาจให้ผู้รับผิดชอบในระดับพื้นที่มากขึ้น และมีการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางโดยบังคับใช้ในรูปของพระราชกฤษฎีกา ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ.2546 (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2546, หน้า 2-3) เพื่อชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานต่อไปของภาคราชการควรเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยให้ยึดหลักธรรมาภิบาล เป็นเรื่องที่ทำนายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีภารกิจสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นและให้บริการประชาชน

ในส่วนของระบบราชการ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539) ส่วนหนึ่งที่ประกอบด้วยพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ภายใต้แนวทางที่จะนำไปสู่ธรรมาภิบาลตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นกัน เริ่มต้นด้วยกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง รวมทั้งการประเมินผลและการติดตามผลที่ต้องยึดหลักคุณธรรม โปร่งใส ไม่เห็นแก่ผลประโยชน์พวกพ้อง โดยในการปฏิบัติหน้าที่ต้องยึดความตรงไปตรงมา ซื่อสัตย์สุจริต พร้อมทั้งจะถูกตรวจสอบกล่าวดัดลั่นใจ เน้นประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการทำงาน ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ข้าราชการ และพนักงานของรัฐทุกตำแหน่งมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม อำนาวยความสะอาดและให้บริการแก่ประชาชน

ประกอบกับรัฐบาล รวมทั้งหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงบประมาณ และสำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการส่งเสริมสนับสนุนในส่วนราชการต่าง ๆ ปรับปรุงระบบบริหารจัดการขององค์กรไปในแนวทางการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลที่ประกอบด้วยองค์ประกอบ 6 ประการได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ และ

หลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นแนวทางบริหารจัดการที่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และในความพยายามดังกล่าวส่งผลให้ส่วนราชการตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มปรับตัวไปสู่ทิศทางการบริหารจัดการที่ดีมากขึ้น อาทิ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนเพื่อสร้างความโปร่งใสขององค์กร การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนและโครงการ รวมทั้งตรวจสอบการดำเนินงาน การจัดทำและการใช้งบประมาณที่คำนึงถึงความคุ้มค่าและผลของงานมากยิ่งขึ้น

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) (สุภัทรมาศ จริยเวชวัฒนา, 2547) จึงเป็นวิธีการหนึ่งในการบริหารประเทศที่รัฐบาลหลายประเทศได้นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาทางการบริหาร รวมถึงประเทศไทยด้วย ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) พบว่าปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาประเทศ ได้แก่ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งปัญหาทั้งสองเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างล่าช้า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกในระบบการบริหารประเทศ และกลายเป็นปัญหาทุกระดับชั้นในสังคม (พรินทร์ เพ็งสุวรรณ, 2550) ดังนั้น ประเทศไทยจึงได้นำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เพื่อให้ระบบบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีตัวอย่างเทศบาลนครพิษณุโลก เป็นองค์กรที่ดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในระดับท้องถิ่น ในยุคเริ่มต้นได้ถูกสังคมตั้งคำถามในเชิงลบค่อนข้างมาก เช่น ปัญหาการทุจริต ขาดความโปร่งใสในการทำงาน ประสิทธิภาพการดำเนินงานต่ำ ฯลฯ จากสภาพการณ์ดังกล่าว จึงทำให้นายกเทศมนตรีเทศบาลนครพิษณุโลกพยายามที่จะเข้ามาบริหารจัดการกำกับดูแลว่าจะทำอย่างไรจะบริหารงานภายในองค์กรโดยใช้งบประมาณให้น้อยที่สุดและเกิดประโยชน์สูงสุดโดยนายกเทศมนตรีจึงวางประชาชนเป็นตัวตั้งและได้เริ่มใช้แนวคิดในการบริหารแบบให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมาอย่างต่อเนื่องก่อนที่จะมีการให้ความสำคัญและแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

เทศบาลนครพิษณุโลกจึงได้นำหลักการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลไปสู่ยุทธศาสตร์การปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงประสิทธิผลตามพันธกิจพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการพัฒนาคุณภาพการให้บริการท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งแนวคิดการบริหารจัดการที่ดีได้รับความสนใจอย่างมาก ผู้บริหารในฐานะนายกเทศมนตรีจะต้องให้ประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารงาน ให้บรรลุผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพ

และการบริหารงานของผู้บริหารจะประสบความสำเร็จ และมีประสิทธิภาพ ย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ และจะต้องมีทักษะการบริหารงานเป็นองค์ประกอบสำคัญซึ่งผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงวิธีการที่เหมาะสม เพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายที่ต้องการ

แนวคิดและการบริหารที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จึงทำให้เทศบาลนครพิษณุโลกได้รับรางวัล อันทรงเกียรติมากมาย ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยจะขอยกตัวอย่างรางวัลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ของเทศบาลนครพิษณุโลกมาเป็นบางส่วนเท่านั้น รางวัลที่เทศบาลนครพิษณุโลกได้รับคือรางวัล พระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน จากสถาบันพระปกเกล้า ประจำปี 2545 รางวัลที่ 1 องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการดีเด่น "ธรรมมาภิบาล" ประจำปี 2547 จากกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น รางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความเป็นเลิศด้าน ความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จากสถาบันพระปกเกล้าประจำปี 2547 รางวัลที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น "ธรรมมาภิบาล" ประจำปี 2548 จากกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น รางวัลที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น "ธรรมมาภิบาล" ประจำปี 2549 จาก กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รางวัลพระปกเกล้าทองคำ ประจำปี 2549 จากสถาบัน พระปกเกล้า และรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2550 ระดับ ภาคเหนือเป็นสมัยที่ 4 ติดต่อกัน สิ่งเหล่านี้ผู้ศึกษาค้นคว้ามีความเห็นว่าสามารถเป็นตัวชี้วัดที่ ประจักษ์แก่หน่วยงานองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ในการประสบความสำเร็จด้านบริหารจัดการ ของเทศบาลนครพิษณุโลก

ดังนั้นผู้ศึกษาค้นคว้ามีความสนใจที่จะศึกษาการบริหารจัดการของเทศบาลนคร พิษณุโลกตามหลักธรรมมาภิบาล 6 หลักตามแบบ PDCA ซึ่งเป็นการบริหารจัดการ เน้นการบริหาร แบบมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ตั้งแต่การร่วมกันวางแผน ปฏิบัติตาม แผนการประเมินและการนำผลการประเมินมาปรับปรุงแก้ไขซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการบริหารแบบ PDCA นั้นเป็นที่ยอมรับจากทั่วโลกและได้นำหลักการนี้มาใช้จนกลายเป็นเครื่องมือหนึ่งของการปฏิบัติงาน ประจำและได้รับการพิสูจน์ได้ผลดี คุ่มค่าต่อการศึกษาและนำไปปฏิบัติได้ เพราะผลดีของการ บริหารแบบ PDCA นั้นสามารถจัดการงานประจำวันได้ดี ทั้งสำหรับบุคคลและระดับกลุ่ม สามารถ แก้ไขปัญหาได้ดีช่วยในการจัดการโครงการช่วยในการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่องปรับปรุง ผู้จำหน่าย ผู้ให้บริการแก่ธุรกิจและปรับปรุงคุณภาพของบุคคลกรตลอดจนช่วยปรับปรุงคุณภาพ ของผลิตภัณฑ์ใหม่และช่วยปรับเปลี่ยนการทดลองกระบวนการใหม่

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้ศึกษาค้นคว้านำเครื่องมือดัชนีตัวชี้วัดของสถาบันพระปกเกล้า (สถาบันพระปกเกล้า, 2545) พัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดีมาประยุกต์ใช้ในการวิจัย และผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานอื่น ๆ ตลอดจนการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารขององค์กรเทศบาลนครพิษณุโลกเพื่อประชาชนเป็นเป้าหมายและเป็นประโยชน์ต่อเทศบาลนครพิษณุโลกในการปรับการบริหารให้มีความสอดคล้องให้พัฒนามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไป

จุดมุ่งหมายของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครพิษณุโลก
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครพิษณุโลก

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษาค้นคว้า

1. ได้ทราบแนวทางการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครพิษณุโลก
2. ได้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครพิษณุโลกและสามารถนำไปปรับปรุงและแก้ไขในการบริหารต่อไป

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

ผู้วิจัยจะศึกษาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครพิษณุโลกตามแบบวงจรคุณภาพ (PDCA) (นายวรชัย หลักคำ, 2547) มาพิจารณาในองค์ประกอบภายใต้หลักธรรมาภิบาล 6 หลักโดยใช้ดัชนีตัวชี้วัดจากสถาบันพระปกเกล้ามาประยุกต์ใช้ในการวิจัยนี้

เพื่อให้ผู้อ่านและผู้วิจัยมีความเข้าใจตรงกัน ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยจะใช้คำว่า "การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล" แทน "การบริหารจัดการที่ดี" และผู้วิจัยได้แบ่งระเบียบวิธีวิจัย ออกเป็น 2 ลักษณะเป็นแบบผสมผสาน กล่าวคือ เป็นรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ดังนั้นผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ดังต่อไปนี้

1. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยได้แบ่งประชากรออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ

1.1 ผู้บริหารเทศบาลและผู้ที่เกี่ยวข้อง จำแนกย่อยเป็น 4 กลุ่ม คือ

1.1.1 ผู้บริหารฝ่ายการเมือง คือ นายกเทศมนตรีนครพิษณุโลก จำนวน 1 คน

1.1.2 ผู้บริหารฝ่ายข้าราชการประจำ คือ ปลัดเทศบาล และผู้อำนวยการกอง
จำนวน 4 คน

1.1.3 นักวิชาการ คือ อาจารย์คณะสังคมศาสตร์ ม.นเรศวร จำนวน 1 คน

1.1.4 ผู้แทนภาคประชาชน คือ ประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คน

1.2 ผู้ปฏิบัติงาน จำแนกย่อยเป็น 2 กลุ่ม คือ

1.2.1 ผู้ปฏิบัติงานที่เป็นข้าราชการประจำ จำนวน 247 คน

1.2.2 ผู้ปฏิบัติงานที่เป็นลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 594 คน

2. ขอบเขตด้านเวลา

ผู้วิจัยศึกษาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล โดยใช้ วงจรคุณภาพ PDCA เป็นกรอบกำหนดของการบริหารจัดการ ซึ่งในการศึกษาวิจัยนี้โดยเก็บรวบรวมข้อมูลในช่วงเดือน ตุลาคม-ธันวาคม 2551

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของ เทศบาลนครพิษณุโลก และเนื่องจากระยะเวลาในการศึกษาวิจัยมีอยู่อย่างจำกัด ผู้วิจัยจึงศึกษา การบริหารภายในเทศบาลนครพิษณุโลกโดยใช้หลักธรรมาภิบาล 6 หลักภายใต้กรอบวงจรคุณภาพ มาใช้ในการศึกษาและพิจารณาตามแบบ PDCA ที่ประกอบด้วย

1. Plan - วางแผนไว้ล่วงหน้าสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น วิเคราะห์และ คาดการณ์ผลที่อาจจะเกิดขึ้น

2. Do - ทำตามแผนที่วางไว้นั้น ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงการควบคุม

3. Check/Study - ตรวจสอบผลที่ได้ และศึกษาว่าเป็นไปตามที่คิดวางแผนไว้หรือไม่

4. Act - ทำการแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้ได้เป็นมาตรฐานหรือเพื่อปรับปรุงกระบวนการ ให้ยิ่งขึ้น

โดยผู้วิจัยจะนำการพัฒนาดัชนีตัวชี้วัดจากสถาบันพระปกเกล้ามาประยุกต์ใช้ในการ ศึกษา 6 องค์ประกอบ คือ

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักการมีส่วนร่วม
5. หลักสำนึกรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการวางแผน จัดการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และมีทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อนำสู่เป้าหมายของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก

2. ธรรมนูญ หมายถึง การบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ตีบนพื้นฐานของหลักสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

3. การบริหารจัดการตามหลักธรรมนูญ หมายถึง กระบวนการวางแผน จัดการ ส่วนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยอาศัยพื้นฐานของการบริหารจัดการตามหลักธรรมนูญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

4. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและรวดเร็ว

5. หลักคุณธรรม (Morality) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องและ ดีงาม การส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเอง ไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต เป็นนิสัย ประจำชาติ

6. หลักความโปร่งใส (Accountability) หมายถึง ความโปร่งใส พอเทียบได้ว่ามีความหมาย ตรงข้าม หรือเกือบตรงข้าม กับการทุจริต คอร์รัปชัน โดยที่เรื่องทุจริตคอร์รัปชัน ให้ความหมายในเชิงลบ และความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่บวกในเชิงบวก และให้ความสนใจในเชิงสงบสุข ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวกและเข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจน

7. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การให้โอกาสให้บุคลากรหรือผู้มี ส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เช่น เป็นคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และหรือคณะทำงาน โดยให้ข้อมูล ความคิดเห็น แนะนำ ปรึกษา ร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติ

8. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา และเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากกระทำของตนเอง

9. หลักความคุ้มค่า (Cost – effectiveness or Economy) หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้บุคลากรมีความ ประหยัด ใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

10. วงจรคุณภาพ (PDCA) คือ กระบวนการบริหารเชิงคุณภาพที่มุ่งผลสำเร็จ ดังนี้

10.1 Plan (การวางแผน) คือ มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่จะ เกิดขึ้น วิเคราะห์และคาดการณ์ผลที่อาจจะเกิดขึ้น

10.2 Do (การปฏิบัติตามแผน) คือ ทำตามแผนที่วางไว้นั้น ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลง การควบคุม

10.3 Check/Study (การตรวจสอบประเมินผล) คือ ตรวจสอบผลที่ได้ และศึกษาว่า เป็นไปตามที่คิดวางแผนไว้หรือไม่

10.4 Act (การปรับปรุงงาน) คือ ทำการแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้ได้เป็นมาตรฐานหรือ เพื่อปรับปรุงกระบวนการให้ดียิ่งขึ้น

11. พนักงานเทศบาล คือ พนักงานงานฝ่ายข้าราชการประจำ พนักงานจ้างตามภารกิจ พนักงานจ้าง ลูกจ้างประจำ และคนงาน