

ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง

Good Governance Leader of Local Administrative Organization at Lower Northeastern Region

สุรินทร์ธร ศิริกุล*

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง” มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2) เพื่อศึกษาระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง และ 3) เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง

ผลการศึกษาพบว่า:

องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ได้แก่แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล และแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความคิดเห็นของพนักงานต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างโดยรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งมากที่สุดคือด้านหลักนิติธรรม รองลงมาหลักคุณธรรม น้อยที่สุดคือหลักความคุ้มค่า ส่วนความคิดเห็นของประชาชนใน ต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งด้านที่มากที่สุดคือ หลักนิติธรรม รองลงมาหลักคุณธรรม น้อยที่สุดคือด้านหลักการมีส่วนร่วม

แนวทางในการพัฒนาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง คือการพัฒนาภาวะผู้นำโดยใช้ “SHADED Model” ที่มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ Sociability มีสังคมที่ดี Human Relation ผู้นำจะต้องตระหนักในคุณค่าและศักดิ์ศรีของตัวเองของลูกน้อง Ability มีความรู้ ความสามารถในการใช้สติปัญญาต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ Director มีศิลปะในการปกครองคือมีจิตสำนึกเกิดขึ้นในตัวของผู้ว่า Executive เป็นนักบริหารมืออาชีพ Developer เป็นนักพัฒนามืออาชีพ

*สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์

คำสำคัญ: ผู้นำ การบริหารกิจการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The objectives of this research entitled Good Governance Leader of Local Administrative Organization at Lower Northeastern Region, were to 1) study the knowledge of good governance used in the administration of the local administrative organization at the lower Northeastern Region, 2) study the level of good governance of local administrative organizations at the lower Northeastern Region, 3) study the approaches to develop the leaders in good governance of local administrative organizations at the lower Northeastern Region

Findings were as follows:

The knowledge of good governance used for the administration of local administrative organizations at the lower Northeastern Region were leadership concepts, administration concept, administration theories, good governance concept and local administration concept.

The opinions of staff and personnel about the good governance of local administrative organization at the lower Northeastern Region were at high level. The highest level was the rules of laws, the second level was the virtues and the lowest level was the worthiness. The peoples' opinions towards the good governance by overall were at high level; the highest level was the rule of laws, the second level to the highest was the virtues and the lowest level was the participation.

The approaches to develop the leaders of good governance of the local administrative organization at the lower Northeastern Region were to apply SHADED Model which coincides with good governance. They are S is for sociability. Leaders must have good social status and sociable. H is for Human Relations. Leaders must be aware of self dignity and the dignity of those who are under them. A is for ability. Leaders must be able to use their ability and wisdom to solve any problems. D is for Director. Leaders must be good directors, must have an art of directing with conscious mind. E is for Executive. Leaders must be professional Executive and D is for Developer. Leaders must be professional developers in all fields.

Keywords: Leader, Governance, Local Administrative Organizations

บทนำ

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 และประชาชนชาวไทยได้ถูกบ่มเพาะวัฒนธรรมทางการเมือง ความเชื่อ และการดำเนินวิถีทางการเมือง (ลิขิต ธีรเวคิน, 2545: 32) และนักวิชาการอื่นๆ ได้แสดงให้เห็นถึงรากฐานทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยที่ผ่านมามาตั้งแต่สมัยสุโขทัย จนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ประชาชนมีความเคยชินกับการเป็นผู้ถูกปกครอง หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2555) ประชาธิปไตยของไทยได้ถูกทำรัฐประหารหลายครั้ง มีการแย่งชิงอำนาจระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายการเมือง มีการซื้อสิทธิ์ขายเสียง มีการทุจริตคอร์รัปชันมากมาย

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนได้ถูกประกาศ

ใช้เป็นครั้งแรกเมื่อ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 โดยสนับสนุนหลักการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด 9 มาตรา 284 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นและแบ่งการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาล (นคร เมือง ตำบล) องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ความสำคัญกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อต้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นซึ่งกำหนดหลักการและสาระสำคัญไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญกับท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะเพื่อเป็นการพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจโดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริหารสาธารณะ การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จากประเด็นปัญหาการกระจายอำนาจดังกล่าว ได้สะท้อนถึงวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมไทยที่เป็นไปในลักษณะของระบบอุปถัมภ์ ทำให้การบริหารจัดการไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการ หรืออุดมการณ์การกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยได้อย่างสมบูรณ์ การปกครองบ้านเมืองที่ผ่านมาจึงต้องประสบปัญหาต่าง ดังนั้นเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา แนวคิดหนึ่งที่ปรากฏขึ้นในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2532 คือการปกครองที่ดี (Good Governance) และได้มีการวิเคราะห์ขยายความโดยองค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) และได้นำไปใช้ในหลายองค์กรทั้งกับภาครัฐและภาคเอกชน สำหรับประเทศไทยได้แบ่งเป็น

4 สำนักคิด โดยได้ใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” ในการสะท้อนความหมายไปในการใช้อำนาจทางการเมืองที่มีการคานอำนาจ มีการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหารเพื่อประโยชน์ร่วมกันของคนในชาติ นอกจากนี้ยังได้มีการนำเสนอผ่านสื่อมวลชนด้วยคำที่แตกต่างกันไป จนได้คำที่ลงตัวคือ คำว่า “ธรรมาภิบาล” และภาครัฐได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุปเป้าหมายตามมาตรา 6 ในพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในการบริหารงาน อบต. โดยได้กำหนดให้อย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์และการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและอำนวยความสะดวก รวมทั้งภาครัฐได้ใช้แรงจูงใจจัดทำโครงการประกวดการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลของ อบต. และกำหนดเป้าหมาย 2 ประการคือ 1) หลักธรรมาภิบาลเป็นการบริหารจัดการที่สร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองให้ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องในสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นของตน ตามสิทธิที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และ 2) หลักประสิทธิภาพ เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ การใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นอย่างคุ้มค่าเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและอยู่ภายใต้การตรวจสอบของประชาชนในชุมชน

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบและบทบาทการบริหารงานเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยมุ่งเน้นการบริหารงานและการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน มีการปรับปรุงภารกิจของหน่วยงานให้ทันต่อเหตุการณ์ มุ่งเน้นประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าต่อภารกิจที่ได้ดำเนินการไป และสามารถอำนวยความสะดวก

สะดวกแก่ประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการปรับปรุงแก้ไข ระเบียบและกฎหมายให้เข้ากับสถานการณ์ในปัจจุบันมากที่สุด สร้างความเสมอภาค ความโปร่งใสในการบริหารงาน การจัดสรรงบประมาณ โครงการพัฒนาและงานด้านการให้บริการแก่ประชาชนเพื่อให้เกิดความพึงพอใจกับประชาชน ตลอดจนให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546

อนึ่ง การตอบสนองและความอยู่รอดภายใต้ความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ภาครัฐต้องการผู้นำที่เป็นผู้นำยุคใหม่ซึ่งมีใช้เพียงผู้จัดการธรรมดา แต่จะต้องเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาวะผู้นำและองค์ประกอบของผู้นำที่มีประสิทธิภาพ (McFarland, L. J., Senn, L. E., & Childress, J. R., 1994: 81) เพราะทักษะการจัดการแบบดั้งเดิม อาทิ ความเฉียบแหลมทางการเงินความเชี่ยวชาญด้านการผลิตหรือความสามารถทางการตลาด ฯลฯ แม้ว่าจะเป็นองค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จขององค์กร หากแต่ยังไม่เพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงองค์กร เพื่อการแข่งขันที่เพิ่มทวีสูงขึ้นได้ ภาวะผู้นำ คือ องค์ประกอบสำคัญที่สุดที่ทุกองค์กรต้องมุ่งเน้น เพราะระบบอาจถูกออกแบบให้สร้างการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพได้ แต่ภาวะผู้นำสามารถทำให้องค์กรรักษาตำแหน่งที่มีอำนาจหรืออิทธิพลในแต่ละภาคธุรกิจได้หรืออีกนัยหนึ่งคือ ผู้นำระดับสูง (Executive Leader) ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ต้องมีลักษณะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) และเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานปรับปรุงพฤติกรรมองค์กรสร้างสมรรถนะของข้าราชการ พัฒนาชุมชน และสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น (Chowdhury, S., 2003: 132) โดยมีส่วนสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ ด้วยการประสานกระบวนการด้านคน (The People Process) กระบวนการด้านยุทธศาสตร์ (The Strategic Process) และกระบวนการ

ด้านปฏิบัติการ (The Operations Process) ซึ่งทั้งสามกระบวนการนี้เป็นหัวใจของการบริหารงาน นอกจากนี้การเป็นผู้นำทางการบริหารจะต้องมีหน้าที่คัดเลือกผู้นำอื่น ๆ ที่มีสมรรถนะสูง กำหนดทิศทางของยุทธศาสตร์และลงมือปฏิบัติงานจริงภายใต้กระบวนการทั้งสามและการสร้างวัฒนธรรมองค์กร โดยเริ่มต้นจากความเชื่อ (Belief) มีใช้ค่านิยม (value) เพื่อกำหนดพฤติกรรมของคนในองค์กรและเชื่อมโยงกับระบบการให้รางวัลจากผลงานและการสื่อสารผ่านกลไกการทำงานทางสังคม ดังเช่นการประชุมแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และประเด็นสำคัญต้องจัดคนให้เหมาะสมกับงานและสังเคราะห์ (synchronize) ทุกส่วนขององค์กรตลอดจนเชื่อมโยงทุกส่วนนั้นให้เข้ากับกระบวนการด้านคนและกระบวนการด้านยุทธศาสตร์ (The Strategy and the People Processes)

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง เพื่อให้ได้รูปแบบที่มีความเหมาะสมในการใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง และสำหรับพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถตอบรับอย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์อยู่เสมอ

1. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.1 เพื่อศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างตอนล่าง

1.2 เพื่อศึกษาระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างตอนล่าง

1.3 เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง

2. ขอบเขตการวิจัย

2.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ด้านเนื้อหาและเอกสาร มุ่งศึกษาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ตอนล่าง ตามปัจจัยพื้นฐานสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ทฤษฎีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ทฤษฎีภาวะผู้นำ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนาตัวชี้วัด

2.2 ขอบเขตด้านประชากร

ได้กำหนดขอบเขตด้านประชากรในการศึกษาวิจัยครั้งนี้แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มผู้บริหารองค์การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 4 จังหวัด คือจังหวัดสุรินทร์ จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดนครราชสีมา ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศบาลตำบล เลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขาธิการนายกเทศบาลตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดเทศบาลตำบล จำนวน 20 คน

2. พนักงานใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดนครราชสีมา จำนวน 304 คน

3. กลุ่มประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดนครราชสีมา จำนวน 397 คน

2.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตการศึกษาด้านพื้นที่ไว้ดังนี้ คือได้ทำการศึกษาประชาชน พนักงานและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 4 จังหวัดที่ได้รับรางวัลในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดนครราชสีมา โดยเลือกศึกษาจังหวัดละ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้นแบบ

2.4 ขอบเขตด้านระยะเวลา

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ผู้วิจัยจะดำเนินการวิจัยตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ.2555 ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ.2556 รวมระยะเวลา 14 เดือน

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

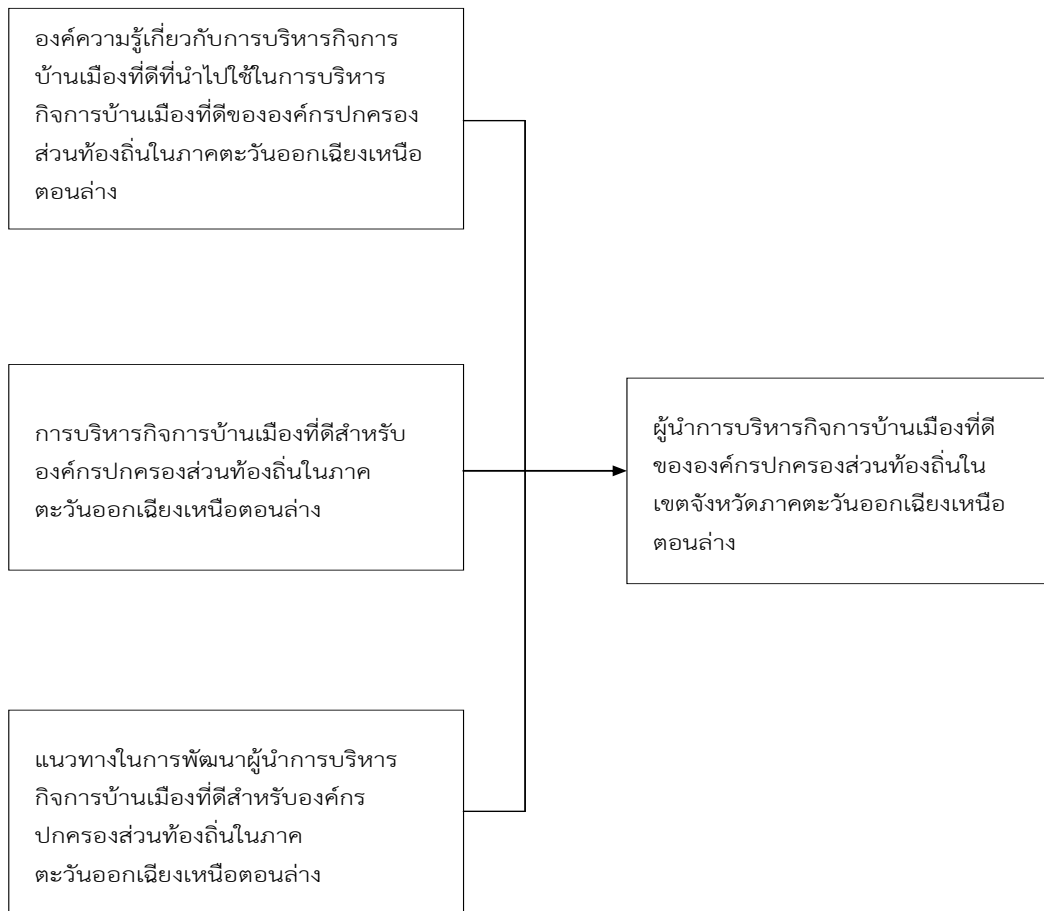
การวิจัยเพื่อศึกษาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง สามารถกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยได้ดังนี้

4. วิธีดำเนินการวิจัย

4.1 รูปแบบการวิจัย

รูปแบบของการวิจัย ครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมวิธี (Mixed Method Research) กล่าวคือใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยทำการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) กับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) และระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางในการวิจัยไว้เป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรกจะทำการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือในเชิงประจักษ์ข้อมูล และวิเคราะห์ให้ทราบถึงเหตุผลที่มีส่วนสัมพันธ์กันกับข้อมูลในเชิงคุณภาพ ส่วนที่สอง จะทำการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อให้ทราบถึงประเด็นของการศึกษาในรายละเอียดที่สำคัญ และมีความครอบคลุมในเนื้อหาสาระสำคัญที่ทำการศึกษาอย่างครบถ้วน โดยทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) สัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่งตามแบบสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

กรอบแนวคิดการวิจัย



แผนกรอบแนวคิดการวิจัย

4.2 กลุ่มประชากร กลุ่มตัวอย่าง และกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

กลุ่มประชากร ประกอบด้วย พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง จำนวน 304 คน และประชาชนในพื้นที่จำนวน 397 นายกองการปกครองส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศบาลตำบล รองนายกเทศบาลตำบล ปลัดเทศบาลตำบล และเลขานุการนายกเทศบาลตำบล ขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 20 คน

กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ประชาชนทั่วไปที่ได้รับการบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้ง 4 แห่ง ได้แก่ จังหวัด สุรินทร์ ชัยภูมิ บุรีรัมย์ และ นครราชสีมา จำนวน 397 คน

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) จากผู้บริหารระดับสูง กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเลือกแบบเจาะจง กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักของแต่ละองค์กร แต่ละแห่งที่เลือกมา ได้แก่ นายก องค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศบาลตำบล รองนายกเทศบาลตำบล ปลัดเทศบาลตำบล และเลขานุการนายกเทศบาลตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่

แบบสอบถามแบบมีโครงสร้าง (Questionnaire) และแบบสัมภาษณ์ สำหรับผู้บริหารระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจากแนวคิดทฤษฎีหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4 การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative Analysis) เป็นหลักโดยการดำเนินการขั้นแรก คือ นำแบบสอบถามที่เก็บรวบรวมได้จากสองกลุ่ม คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 304 ชุด และประชากรของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด จำนวน 397 ชุด นำมาตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสำรวจ (Editing) แล้วดำเนินการลงรหัสตามคู่มือการลงรหัส (Code Book) หลังจากนั้นได้มีการตรวจสอบแบบสำรวจเพื่อความถูกต้องอีก 1 ครั้ง แล้วจึงดำเนินการถ่ายรหัสทั้งหลายลงในแบบฟอร์มถ่ายข้อมูล (Transfer Sheet) บรรจุข้อมูลลงในคอมพิวเตอร์ และวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ เพื่อหาค่าทางสถิติ

4.5 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลนั้นผู้วิจัยหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นและตัวแปรตาม โดยการใช้การประมวลผลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์เสนอข้อมูล ดังนี้

การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบปัญหาการวิจัย

ข้อมูลเชิงปริมาณ ได้จากแบบสอบถามความคิดเห็นของประชาชนและแบบสอบถามพนักงาน/ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีทางสถิติ ดังนี้ ค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพมีขั้นตอนดังนี้

1) ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเนื้อหา (Content Analysis) นำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนา

2) ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ (Interview) ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยนำข้อมูลมาเรียบเรียงและจำแนกอย่างเป็นระบบ จากนั้นนำมาตีความหมาย เชื่อมโยงความสัมพันธ์และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้ โดยทำไปพร้อม ๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งนี้เพื่อจะได้ศึกษาประเด็นต่าง ๆ ได้ลึกซึ้ง เมื่อประเด็นใดวิเคราะห์แล้วไม่มีความชัดเจนก็จะตามไปเก็บข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้น เพื่อตอบคำถามหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อมูลเชิงคุณภาพได้นำมาวิเคราะห์เพื่อหาความเชื่อมโยง ความสัมพันธ์เชิงทฤษฎี

ผลการวิจัย

1. ผลการวิเคราะห์ ข้อมูลจากผู้ตอบแบบสอบถามตอนที่ 1 พบว่าพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงจำนวน 156 คน คิดเป็นร้อยละ 51.32 มีอายุ 31-40 ปี จำนวน 105 คน คิดเป็นร้อยละ 31.54 มีรายได้ต่อเดือน 15,001 - 20,000 บาท จำนวน 115 คน คิดเป็นร้อยละ 37.83 มีการศึกษาระดับปริญญาตรี จำนวน 188 คน คิดเป็นร้อยละ 61.84 และมีประสบการณ์ในการทำงาน 6-10 ปี จำนวน 101 คน คิดเป็นร้อยละ 33.22

และผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นประชาชนส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 219 คน คิดเป็นร้อยละ 55.16 มีอายุ 41.50 ปี จำนวน 159 คน คิดเป็นร้อยละ 40.05 มีอาชีพรับจ้าง จำนวน 135 คน คิดเป็นร้อยละ 34.01 มีรายได้ต่อเดือน 10,001 - 20,000 บาท จำนวน 178 คน คิดเป็นร้อยละ 44.84 และมีการศึกษามัธยมศึกษา จำนวน 114 คน คิดเป็น ร้อยละ 28.72

2. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลตอนที่ 2 ซึ่งถามถึงระดับความคิดเห็นของพนักงานและประชาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการบริหารตามหลักการ

บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้นำในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ตามความคิดเห็นของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวม อยู่ในระดับมาก ด้านที่มีการดำเนินงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มากที่สุดคือด้านหลักนิติธรรม รองลงมาหลักคุณธรรม น้อยที่สุดคือหลักความคุ้มค่า ส่วนความคิดเห็นของประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยรวม อยู่ในระดับมาก ด้านที่มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มากที่สุดคือด้านหลักนิติธรรม รองลงมาหลักคุณธรรม ค่าเฉลี่ย น้อยที่สุดคือด้านหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งอภิปรายผลแต่ละด้านดังนี้

2.1 หลักนิติธรรม พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสอดคล้องกันทุกข้อ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือในการบริหารงาน มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรบริหารส่วนตำบลต้องบริหารงานให้สอดคล้องกับนโยบายจากส่วนกลาง ต้องปฏิบัติตามโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาและองค์กรบริหารส่วนตำบล นายกองค์กรบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่กำหนดนโยบายที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และทำหน้าที่ในการบริหารราชการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ดังนั้นนายกองค์กรบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบลสามารถวางแผนและกำหนดนโยบายในการบริหารด้วยปฏิบัติตามข้อบังคับและกฎหมาย โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่น และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นด้วยในระดับมาก ทั้ง 5 รายการ

ดังนี้ การใช้กฎระเบียบต่าง ๆ มีความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันโดยไม่แบ่งแยกการใช้สำหรับระดับบริหาร พนักงาน หรือลูกจ้าง การกำหนดกฎระเบียบหรือข้อบังคับควรคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่าประโยชน์ขององค์กร มีการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และมีการทำประชาพิจารณ์ หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีผลบังคับใช้กับชุมชนและผลการศึกษาอย่างสอดคล้องกับ นาคม ชีรสุวรรณจกร (นาคม ชีรสุวรรณจกร, 2554: 5) ได้วิจัย “รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ขององค์กรบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี พบว่ารูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรบริหารส่วนตำบล จังหวัดราชบุรี ประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ผลการประเมินการปฏิบัติงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดราชบุรี ตามรูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พบว่าสมาชิกองค์กรบริหารส่วนตำบลมีการประเมินการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่ามีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกด้านตามลำดับได้แก่หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบ และยังสอดคล้องกับ นรินดี เศรษฐบุตร และคณะ (2545: 115) ได้วิจัยเรื่อง การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจเป็นนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของนโยบายดังกล่าว คือ การส่งเสริมการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ

เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งกรมการปกครองเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างเสริมศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการวางแผนพัฒนาการบริหารงาน ด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร

2.2 หลักคุณธรรมพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านหลักคุณธรรม อยู่ในระดับมากที่สุดคือการประเมินผลการปฏิบัติงานหรือการพิจารณาความดีความชอบ ควรมีหลักการเกณฑ์การประเมินจากผลงานที่ชัดเจนและเป็นระบบ โดยไม่ใช้ระบบอาวุโส และองค์กรไม่มีระบบพรรคพวกและเส้นสายที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ถึงแม้ว่าจะทำให้งานที่รับผิดชอบเสร็จเร็วขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Fayol ได้เสนอหลักการบริหาร (Principles of Management) ว่าผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ควรต้องสำคัญกว่าคนส่วนน้อย ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ขององค์กรโดยรวมมากกว่าผลประโยชน์ของพนักงานบางคนหรือบางกลุ่ม การให้ผลตอบแทน (Remuneration) พนักงานต้องได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม ความเสมอภาค (Equity) ผู้บริหารควรให้ความเมตตาและความเป็นธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนอย่างเท่าเทียมกันและความมั่นคงในงาน (Stability or Ensure of Personnel) ผู้บริหารควรมีแผนงานและหลักเกณฑ์ในการบรรจุ แต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ของพนักงานให้ก้าวหน้าขึ้นตามลำดับ และยังสอดคล้องกับแนวคิดของ Weber เป็นผู้พัฒนาหลักการจัดการที่เน้นโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่เรียกว่า “หลักราชการ” (Bureaucracy) ที่เน้นการแบ่งงานกันทำ กำหนดสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน กฎระเบียบละเอียด และไม่เน้นความสัมพันธ์แบบส่วนตัว รวมทั้งให้ความสำคัญกับการยึดหลักคุณธรรม (Merit) ในการเลือกประเมินผลงาน

พนักงานหลักการ Bureaucracy ของ Weber เหมาะที่จะใช้ในองค์กรใหญ่ แต่อาจไม่เหมาะสมสำหรับองค์กรขนาดเล็กที่จำเป็นต้องมีความคล่องตัวต่อการตอบสนองความเปลี่ยนแปลงต่างๆ และผลการศึกษายังสอดคล้องกับงานวิจัยของพีรสิทธิ์ คำภีร์ (2546: 125) ได้วิจัยเรื่อง “ศึกษาการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การศึกษาครั้งนี้จำแนกศักยภาพการบริหารเป็น 2 ด้านคือศักยภาพของระบบสนับสนุนการบริหารจัดการและศักยภาพในการบริหารจัดการของผู้บริหาร อบต. โดยศักยภาพของระบบสนับสนุนการบริหารจัดการประเมินจากความเข้มแข็งขององค์ประกอบการบริหาร 8 อย่างได้แก่ การวางแผน การฝึกอบรม การนิเทศงาน การบริหารบุคคล การบริหารการเงิน การบริหารวัสดุครุภัณฑ์ การบริหารระบบสารสนเทศ และการเตรียมความพร้อมของชุมชน

2.3 หลักความโปร่งใส พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านหลักความโปร่งใส อยู่ในระดับมากที่สุดคือการเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ ขององค์กร มีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา และไม่มี การขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานขององค์กรให้ประชาชนได้รับทราบ โดยผ่านสื่อต่างๆ นั้น ควรทำเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง องค์กรแสดงขั้นตอน และกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ณ พื้นที่ให้บริการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้มาติดต่อทราบ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดริชานา คานดิยานนท์ (2544) ได้วิจัยเรื่องรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยโดยได้ให้ข้อสรุปในภาพรวมว่าการบริหารจัดการที่ดีเป็นแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษาในปัจจุบันจะเน้นความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติ และ

ความโปร่งใสในขณะเดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมการกระจายอำนาจและความยุติธรรม นอกจากนี้ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาให้ข้อสรุปเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการมหาลัยในส่วนต่างๆ ที่สะท้อนองค์ประกอบของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่ดี

2.4 หลักการมีส่วนร่วม พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านหลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมากที่สุดคือล้องกันทุกรายการ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือมีการจัดเวทีประชาคมในการรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชนมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่บุคลากรตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย จะทำให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างมีส่วนร่วม องค์กรควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ รวมถึงการทำประชาพิจารณ์ให้ความรู้ความเข้าใจ และข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องเพียงพอแก่ประชาชน จะทำให้การมีส่วนร่วมมีคุณภาพมากขึ้น สอดคล้องกับเสน่ห์ จัยโต และบุญศรี พรหมมาพันธ์ (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “แบบจำลององค์การบริหารส่วนตำบลที่มุ่งเน้นกลยุทธ์ในการดำเนินงาน โดยการนำ Balanced Scorecard มาประยุกต์ใช้” จากการศึกษาวิจัยดังกล่าวพบว่า อบต. การนำแนวคิดองค์กรมุ่งเน้นกลยุทธ์องค์กรแบบใหม่ไปใช้ใน อบต. บ้านใหม่ ทำให้บุคลากรกระตือรือร้น พร้อมร่วมคิดร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ และร่วมพัฒนาให้ อบต. มีความเป็นเลิศด้านการบริหารสาธารณะอย่างแท้จริง และสร้างผู้บริหารเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง กล้าคิด กล้าทำ กล้าเปลี่ยนแปลง เพื่อน้ององค์กรไปสู่การบริการที่เป็นเลิศอย่างแท้จริง มีการจัดองค์กรแบบใหม่มีการปรับเปลี่ยนองค์กรสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยมีการพัฒนาบุคลากรทุกคนให้มีความรู้ความสามารถมากขึ้นโดยการฝึกอบรม

2.5 หลักความรับผิดชอบต่อพนักงานองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านหลักความรับผิดชอบ อยู่ในระดับมากที่สุดคือล้องกันทุกรายการ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือทำรายงานแสดงผลการดำเนินงาน ผลดีและผลเสียรวมถึงปัญหาและอุปสรรค ให้ประชาชนรับทราบ และเรียกดูข้อมูลได้ตลอดเวลา บันทึกข้อร้องเรียน / ร้องทุกข์ และมีการรายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับข้อร้องเรียนนั้นให้ประชาชนหรือผู้ร้องเรียน/ร้องทุกข์ทราบ มีความมุ่งมั่นในการพัฒนา/ปฏิรูปงานขององค์กรเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ สอดคล้องกับอุบล ยะไวยัณณะวิชัย (2553) ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่” พบว่า การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวทางในการบริหารจัดการ ๒ ส่วน คือ ๑) การบริหารการพัฒนา (Administrative Development) เป็นการบริหารงานในพื้นที่ชุมชนหมู่บ้าน โดยมุ่งตรงไปที่ประชาชนให้ประชาชนอยู่ดี มีสุข สุขภาพจิตดี สุขภาพกายดี สิ่งแวดล้อมดี และสังคมดี และ ๒) การบริหารจัดการองค์กร (Organization Administration) มุ่งเน้นบริหารจัดการด้านบุคลากรและระบบการทำงานในองค์กรเพื่ออำนวยความสะดวกและบริการประชาชนอย่างรวดเร็ว และสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยบริหารงานอย่างโปร่งใส ทำงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่ทุจริต ไม่คอร์รัปชั่นเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สร้างความมีส่วนร่วมเน้นการทำงานเป็นทีม สามารถทำงานแทนกันได้ มีการรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะซึ่งกันและกัน นำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคลโดยมีการสร้างสรรค์ส่งเสริมให้บุคลากรคิดนอกกรอบ สร้างนวัตกรรมและสร้างวัฒนธรรมองค์กรเพื่อสนับสนุนการทำงานเพื่อประชาชน โดยการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งในการบริหารเช่นนี้จะรวมถึงการที่มี Bureaucracy Accountability และ Political Accountability ซึ่งมีความหมายที่اما

กว่าความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม

2.6 ด้านหลักความคุ้มค่า พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับมากที่สุดคือองค์กรมีการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อความสะดวกรวดเร็ว และประหยัดทรัพยากร และการถ่ายโอนงานหรือยุบเลิกงานให้หน่วยงานเอกชนรับไปดำเนินการ จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น และประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การวางแผนและติดตามผล แสดงถึงการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรสอดคล้องกับชุมชน ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544: 47) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล” โดยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการปกครองที่ดีที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมสังคมประชาธิปไตยในประเทศไทย จึงมีการเสนอแนะกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวางอีกทั้งมีความพยายามที่จะให้มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ มีการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าถ้าระบบบริหารราชการมีความยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้และสอดคล้องกับสถาบันราชประชาสมาสัย (2549: 6) ได้กล่าวว่าธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหมายถึงขบวนการหรือขั้นตอนในการทำงานหรือกิจกรรมใด ๆ ที่จัดขึ้นในสถาบัน เริ่มจากงานในหน้าที่รับผิดชอบแต่ละคนงานที่ได้รับคำสั่งให้ทำหรืองานที่ร่วมกันทำจะต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก

3. ผลการวิเคราะห์ในส่วนที่ 3 แนวทางในการพัฒนาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลจากการสัมภาษณ์ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยสามารถนำมากำหนดเป็นรูปแบบแนวทางในการพัฒนาผู้นำในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งผู้วิจัยเรียกรูปแบบนี้ว่า “SHADED” สามารถอธิบายได้ดังนี้

S = Socialbilty	มีสังคมที่ดี
H = Human relation	มีมนุษย์สัมพันธ์ที่ดี
A = Ability	มีความสามารถ
D = Director	มีศิลปะในการปกครอง
E = Executive	เป็นนักบริหารมืออาชีพ
D = Developer	เป็นนักพัฒนามืออาชีพ

แนวทางในการพัฒนาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง พบว่า มีคุณลักษณะ 6 ประการ ได้แก่

Sociability มีสังคมที่ดี คือจะต้องมีลักษณะของการเป็นผู้นำที่มีอารมณ์มั่นคง มีวุฒิภาวะ มีความเชื่อมั่นในตนเองมีความสนใจและใช้กิจกรรมต่างๆ อย่างกว้างขวางเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักคุณธรรม คือการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทนมีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

Human Relation ผู้นำจะต้องตระหนักในคุณค่าและศักดิ์ศรีของตัวเองของลูกน้องมีความสัมพันธ์ที่ดีกับทุกคน มองโลกในแง่ดีในการที่จะทำให้งานต่าง ๆ ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในด้าน**หลักการมีส่วนร่วม** การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการ

แสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ

Ability มีความรู้ ความสามารถ การใช้สติปัญญานั้น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักความรับผิดชอบ คือการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

Director มีศิลปะในการปกครองคือมีจิตสำนึกเกิดขึ้นในตัวของผู้ นำ เป็นแรงกระตุ้นที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธต่อแรงจูงใจที่จะโน้มน้าวให้ผู้ปฏิบัติงานมีความปรารถนาที่จะทำงานตรงนั้นให้เกิดความสำเร็จ สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมอันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มีใจอาภาใจหรืออำนาจของบุคคล

Executive เป็นนักบริหารมีอาชีพผู้นำประเภทนี้จะใช้การทำงานด้วยวิธีใหม่ ๆ เปิดโอกาสให้สมาชิกได้ร่วมแสดงความคิดเห็นแม้กระทั่งในการวางนโยบายต่าง ๆ การทำงานโดยทั่วไปจึงเป็นไปในลักษณะประชาธิปไตย ผู้ร่วมงานจะต้องเป็นผู้มีคุณภาพเพียงพอ สามารถตอบสนองการทำงานในระบบใหม่ ๆ ได้เป็นอย่างดี สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยตรงค์ให้มีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

Developer เป็นนักพัฒนามืออาชีพที่ได้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่นั่นไม่มีการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงคือการพัฒนา (Changing is Development) ผู้บริหาร

ที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญ 3 ประการคือ “มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความรู้สึกและรู้รอบ มีความกล้าที่จะเปลี่ยนแปลง” สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจน

ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ความรู้ที่ได้ออกมาเป็นรูปแบบผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง โดยผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวความคิดได้ออกมาเป็น Model ดังนี้

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 หลักนิติธรรม ควรพัฒนาระบบประเมินผลการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในส่วนงานและในระดับบุคคล โดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม และนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาการจัดสรรรางวัลประจำปี รวมทั้งการพิจารณาความดีความชอบในระดับเจ้าหน้าที่ และให้มีบทลงโทษสำหรับข้าราชการที่ผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ ทั้งนี้ควรพิจารณาให้มีหน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการประเมินผล และรายงานผลต่อสาธารณะ

1.2 หลักคุณธรรม ควรพัฒนาศักยภาพข้าราชการ/เจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเน้นในประเด็นสำคัญ ๆ คือ การทำงานแบบมืออาชีพ สามารถให้ความเห็นและข้อเสนอแนะตามหลักอย่างตรงไปตรงมา ปลุกฝังข้าราชการให้มีจิตสำนึกสาธารณะ คำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะ พร้อมรับผิดชอบต่อส่วนรวม และสามารถ

แยกเรื่องส่วนตัวออกจากส่วนรวม

1.3 หลักความโปร่งใส สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินโครงการ และมีการเผยแพร่ข้อมูลข้อเท็จจริงที่ถูกต้องอย่างครบถ้วน เพื่อสร้างความเข้าใจ เกิดความร่วมมือ และการยอมรับ

1.4 หลักการมีส่วนร่วม ควรมีการรณรงค์ และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากรและประชาชนเห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

1.5 หลักความรับผิดชอบ ควรกำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน จัดโครงการสนับสนุน ยกย่องและส่งเสริมบุคลากรที่เป็นแบบอย่างที่ดี ให้บุคลากรและประชาชนมีส่วนร่วมในระบบตรวจสอบ และการประเมินผลที่น่าเชื่อถือ

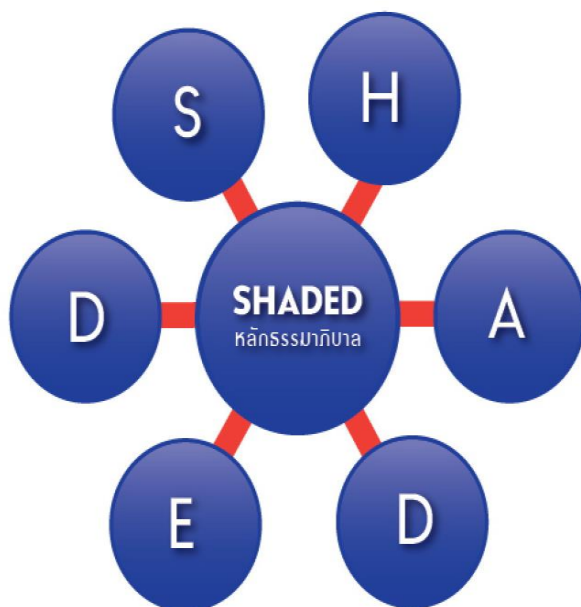
1.6 หลักความคุ้มค่า ให้มีการรายงาน

ผลการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ ในเรื่องของงบประมาณ

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

2.1 หลักนิติธรรม ควรให้ความรู้เพิ่มเติมแก่ผู้บริหาร สมาชิก และบุคลากรในองค์กรเรื่อง กฎระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพบทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร ผู้ควบคุมและผู้ดูแลควรมีมาตรการที่ชัดเจนทุก องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล นำรูปแบบไปใช้โดยการสร้างแรงจูงใจ และเสริมแรง โดยการให้รางวัลหรือการจัดงบประมาณพิเศษให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ที่ปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมาย และควรแต่งตั้งผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

2.2 หลักคุณธรรม ควรส่งเสริมการจัด



S	Socialbility มีสังคมที่ดี
H	Human relation มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี
A	Ability มีความสามารถ
D	Director มีศิลปะในการปกครอง
E	Executive เป็นนักบริหารมืออาชีพ
D	Developer เป็นนักพัฒนามืออาชีพ

แผนภาพ โมเดล รูปแบบผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สันเคราะห์จาก ผู้วิจัย นางสาวสุรินทร์ธร ศิริกุล

กิจกรรมการเรียนรู้ และปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม วรรณคดีให้หลักคุณธรรมอย่างจริงจัง โดยเริ่มจาก ผู้บังคับบัญชา และวรรณคดีให้สมาชิกและประชาชน ร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณธรรม จัดการอบรม ศึกษาดูงาน จัดให้มีกิจกรรมยกย่องแก่เจ้าหน้าที่ ที่มีคุณธรรมจริยธรรม มีการประเมินการปฏิบัติงาน แบบ 360 องศา เพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานของผู้บริหาร พนักงานและการให้บริการแก่ประชาชน

2.3 ควรจัดทำเอกสารคู่มือเกี่ยวกับการ ให้บริการประชาชน พัฒนาระบบเอกสาร จัดระบบ สารสนเทศและนวัตกรรมใหม่ ๆ ให้สะดวกต่อการ ใช้งานและเพื่อรองรับการตรวจสอบของประชาชน อีกทั้ง มีการประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติงานและดำเนินงาน ทั้งภายในและภายนอกองค์กรเพื่อสร้างความเข้าใจ ให้เกิด ความร่วมมือ และการยอมรับ

2.4 หลักการมีส่วนร่วม หลักการมีส่วนร่วม สนับสนุนให้มีพื้นที่สาธารณะทางสังคมเพิ่มขึ้น เพื่อ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ ระดมความคิดเห็น ปรีक्षा หรือ และร่วม ติดตามตรวจสอบอย่างสร้างสรรค์ ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารจัดการประเทศ และการกำหนดนโยบาย สาธารณะ จัดทำคู่มือชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมใน กิจกรรมและโครงการต่าง ๆ เปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมสนในการจัดทำแผนพัฒนา จัดทำคู่มือและ ช่องทางรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหลักการ มีส่วนร่วม สนับสนุนให้มีพื้นที่สาธารณะทางสังคม เพิ่มขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการ

แลกเปลี่ยน เรียนรู้ ระดมความคิดเห็น ปรีक्षा หรือ และร่วมติดตามตรวจสอบอย่างสร้างสรรค์ ในเรื่อง ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการประเทศ และการกำหนด นโยบายสาธารณะ

2.5 หลักความรับผิดชอบ แต่งตั้งผู้ประเมิน ผลการปฏิบัติงานของพนักงาน /ข้าราชการองค์การ บริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

2.6 หลักความคุ้มค่า ควรมีการรายงานผล การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ เพื่อตรวจสอบ รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในองค์กร มีระบบติดตาม ประเมินผลและควรมีการประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

3. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 ในการศึกษาครั้งต่อไป ควรทำการ ศึกษาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคอื่น ๆ เพื่อนำผลมาเป็น ข้อมูลในการศึกษาเปรียบเทียบและพัฒนากิจการ บริหารบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ดีต่อไป

3.2 ควรศึกษาถึงรูปแบบการบริหารตาม หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3 ควรทำการศึกษาถึงภาวะผู้นำของ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงเพื่อให้ ทราบถึงความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น



บรรณานุกรม

(1) หนังสือ:

- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. (2544). **รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ลิขิต ชีรเวคิน. (2545). **การเมืองการปกครองไทย**. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันราชประชาสมาสัย. (2549). **ธรรมาภิบาลบันดาลสุข**. กรุงเทพฯ: กระทรวงสาธารณสุข.
- สุวิมล ตีรภานนท์. (2546). **การใช้สถิติในงานวิจัยทางสังคมศาสตร์: แนวทางสู่การปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Chowdhury. S. (2003). *Organization 21c*. Englewood Cliffs. NJ: Person Education.
- McFarland. L. J., Senn. L. E., & Childress. J. R. (1994). *21th century leadership: Dialogues with 100 top leaders*. New York: The Leadership Tichy.
- N. M., & Devanna. M. A. 1990. *The transformational leader*. New York: John.

(2) วิทยานิพนธ์:

- นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. (2545). “โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น เรื่อง การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง.
- นาคม ชีรสวรรณ์จักร. (2554). **รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี**. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนารัพยาการมนุษย์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ชนวสุ. (2546). **การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**. ขอนแก่น: โรงพิมพ์ธรรมชนันท์.
- รัชนา คานตียนนท์. (2544). **รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสนห์ จัยโต และบุญศรี พรหมมาพันธ์. (2550). **แบบจำลององค์การบริหารส่วนตำบลที่มุ่งเน้นกลยุทธ์ในการดำเนินงาน โดยนำ Balanced Scorecard มาประยุกต์ใช้**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- อุบล ยะไวยถณะวิชัย. (2553). **การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สำนักบริหารและพัฒนาวิชาการ มหาวิทยาลัยแม่โจ้.