

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลในภาคตะวันออกของประเทศไทย
Administration According to the Principle of Good Governance of
Municipality in the Eastern Region of Thailand

สมพร หลงเจริญ

Somporn Lungcharoen

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร

Doctor of Public Administration in Public Administration

Faculty of Political Science, Bangkokthonburi University

E-mail: sompornlungcharoen@gmail.com

วันที่รับบทความ (Received) : 10 ธันวาคม 2566

วันที่แก้ไขบทความ (Revised) : 30 ธันวาคม 2566

วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) : 30 ธันวาคม 2566

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้มี 3 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาสภาวะทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารที่ใช้หลักธรรมาภิบาลของเทศบาลในภาคตะวันออกของประเทศไทย (2) เพื่อศึกษามาตรการการป้องกันการทุจริตในเทศบาลในภาคตะวันออกของประเทศไทย และ (3) เพื่อค้นหารูปแบบของการบริหารที่ใช้หลักธรรมาภิบาลที่พึงประสงค์

การวิจัยนี้มีคุณลักษณะเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อมูลที่ต้องการได้มาจาก 3 แหล่ง คือ (1) เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (2) การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม และ (3) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 30 ท่าน เกี่ยวกับผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ ปรากฏว่า พวกเขาทั้งหมดมีความรู้และประสบการณ์ต่างๆ อย่างมากเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล และการบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง เครื่องมือนี้ใช้เพื่อสัมภาษณ์เจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ ผู้วิจัยได้ให้การรับรองในเรื่องความเป็นส่วนตัว ความลับและการไม่เปิดเผยชื่อของผู้ให้ข้อมูล ข้อมูลทั้งหมดที่เก็บรวบรวมได้ ได้ทำการวิเคราะห์โดยวิธีการบรรยายความและแบบอุปนัย

ข้อค้นพบจากการวิจัย (1) เกี่ยวกับสภาวะการทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล พบว่าผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าใจหลักการของธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง “ความโปร่งใส” และ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” (2) เกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันการกระทำที่ทุจริต พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนโยบายที่ชัดเจนและระเบียบวิธีปฏิบัติที่กล่าวระบุไว้อย่างแจ่มชัด มีการสร้างระเบียบวิธีปฏิบัติที่ส่งเสริมพฤติกรรมที่ถูกต้องหลักจริยธรรมและให้พนักงานมีความรับผิดชอบต่อการประพฤติปฏิบัติของ

ตน ตลอดจนมีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมการบริหารต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) เกี่ยวกับรูปแบบของการบริหารที่อิงหลักธรรมาภิบาลที่พึงประสงค์ พบว่า รูปแบบของการบริหารควรจะประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้ คือ 1) การบริหารที่ยึดคนเป็นศูนย์กลาง 2) การบริหารจัดการความรู้ของชุมชน 3) การใช้ผู้นำที่มีความเก่งกล้าสามารถจริงๆ บริหาร และ 4) การตั้งมาตรฐานในการปฏิบัติงานไว้ในระดับสูง

คำสำคัญ: หลักธรรมาภิบาล, เทศบาล, ภาคตะวันออก

ABSTRACT

The objective of this study were threefold: (1) to ascertain the general condition pertaining to the administration based on the principle of good governance of Municipality in the eastern region of Thailand; (2) to determine the preventive measures of corruption practices in Municipality; and (3) to bring to light the desirable pattern of administration based on the principle of good governance.

The study was qualitative research. The required data were collected from three sources: (1) related documents (2) the participant observations and (3) in-depth interviews with 30 key informants. With regard to the key informants, they all had the wealth of information and experiences about the principle of good governance and the administrative practices of Municipality. The study instrument was a structured interview questionnaire; it was used for in-depth interviews with the key informants. Protect the human subjects or the key informants, the researcher provided them with a guarantee of privacy, confidentiality and anonymity. All the collected data were analyzed by resorting to descriptive analysis and inductive method.

Research findings: (1) Concerning the general condition about the administration based on the principle of good governance, it was found that most of the administrators of local government organizations failed to gain insights about the principle of good governance: particularly “transparency” and “people’s participation” (2) Concerning the preventive measures of corruption practices, it was discovered that the local government organizations had clearcut policies and clearly defined procedures, established procedures that promote ethical behavior and hold public employees accountable for their conduct, and encouraged people to participate in various administrative activities of local government organizations. (3) Concerning the desirable pattern of administration based on the principle of good governance, it was found that the desirable pattern of administration should consist of the following :1)

human-centered administration; (2) community knowledge management; (3) use of top flight leaders; and (4) setting up high performance standards.

Keywords: principle of good governance, Municipality, Eastern Region

1. บทนำ

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมือง ศึกษากรณีเทศบาลนครในเขตภาคตะวันออก หลักธรรมาภิบาลให้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่สามารถแก้หุนหันสังคมประชาธิปไตยได้ โครงสร้างธรรมาภิบาลไม่เคยสมบูรณ์และหยุดนิ่ง แต่มีพลังพลวัตและพัฒนาปรับตัวไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะธรรมาภิบาลแบบตะวันตกเข้ามาในสังคมไทยหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ นัยว่ายังห่างไกลกับความสำเร็จ แม้ว่ารัฐบาลไทยได้ตรากฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ส่วนสำคัญมาจากความเข้าใจอย่างคลาดเคลื่อนต่อแนวความคิดนี้ แต่เหนือสิ่งอื่นใดก็คือ ธรรมาภิบาล เป็นเรื่องของการปฏิรูปสถาบันในสังคมให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งขึ้นกับความสามารถของรัฐนั้นในการยกระดับการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและยั่งยืน โดยเฉพาะสถาบันแบบไม่เป็นการ มักเป็นอุปสรรคสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาล

การเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานที่สำคัญของการเมืองการปกครองของประเทศ โดยเฉพาะในด้านที่เป็นสถาบันที่ให้การศึกษ อบรม กล่อมเกลากองการเมืองแก่ประชาชนให้รู้จักการปกครอง จัดทำบริการสาธารณะ สนองความต้องการของตนเอง และเป็นเสมือนตะแกรงสำหรับการกรองเลือกสรรบุคคลในท้องถิ่นที่มีความรู้ ความสามารถ มีอุดมการณ์ ได้มีโอกาสเป็นนักการเมืองระดับชาติ

ธรรมาภิบาลภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลกับโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะหลังจากเกิดวิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย เมื่อปี พ.ศ. 2540 คือ การกล่าวอ้างขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทั้งสององค์กรมีบทบาทสำคัญในการผลักดันวาระของธรรมาภิบาลให้เป็นวาระของโลก ในแง่ที่ว่า มูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ การเงินในเอเชียนั้น ก็เพราะในประเทศภูมิภาคแถบนี้ไร้ซึ่งธรรมาภิบาล ด้วยเหตุนี้ ทั้งธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงได้เสนอแนวทาง “ธรรมาภิบาลระดับโลก” (GLOBAL GOVERNANCE) ที่พยายามผลักดันให้ประเทศในแถบเอเชีย และประเทศอื่นๆ พยายามเดินตามกรอบของธรรมาภิบาล เพราะเชื่อว่าด้วยหนทางนี้เท่านั้น ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากจะสามารถพัฒนาประเทศ ให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืน ธนาคารโลกดูจะเป็นเหมือนองค์กรโลกบาลที่เชื่อมั่นดังกล่าวย่างจริงจัง เพราะก่อนหน้าวิกฤตการณ์ทางการเงิน ปี 2540 ธนาคารโลกเองได้ตีพิมพ์เผยแพร่เอกสารจำนวนไม่น้อยชี้ให้เห็นถึง “ธรรมาภิบาลกับการพัฒนา”

ประวัติความเป็นมาของคำว่า “ธรรมาภิบาล” การเลือกใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” เห็นว่าเป็นคำใกล้เคียงกับคำว่า “good governance” มากที่สุด ในความเป็นจริงสิ่งที่ควรพิจารณาเป็นอันดับแรกคือ การแยกคำว่า “governance” กับคำคุณศัพท์ว่า “good” ออกจากกัน ในวงการวิชาการนั้น รู้จักคำว่า governance มานานมาแล้ว ส่วนการใส่คุณศัพท์เพื่อกำกับคุณค่าบางอย่างนี้ เพิ่งเริ่มเมื่อไม่นานมานี้ โดยหลักฐานที่ปรากฏหลาย ๆ แห่ง ระบุตรงกันว่า คำว่า “governance” เพิ่งมีใช้อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ.

2532 เมื่อธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศของประเทศต่าง ๆ หลังจากนั้น คำนี้ก็เริ่มมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้นเรื่อย ๆ เป็นลำดับ

ตามหลักฐานที่ปรากฏในตำราหลายเล่ม ชี้ว่าคำว่า good governance เพิ่งมีการใช้อย่างเป็นทางการ ครั้งแรกในปี 1989 ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็น รายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในแอฟริกา ในการพัฒนาประเทศคำว่า “good governance” เริ่มมีบทบาทในแง่โลกาภิวัตน์ ก็เพราะทั้งธนาคารโลกและกองทุนระหว่างประเทศต่างเชื่อว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืน จะทำไม่ได้เลย ถ้าประเทศนั้น ๆ ปราศจาก “good governance” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง มีการผูกโยงคำว่า “การพัฒนา” ให้ควบคู่กับคำว่า good governance นั่นคือ การกำหนดกลไกอำนาจของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากร ทั้งแง่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา

ความหมายที่แอบแฝงของธรรมาภิบาล อย่างที่กล่าวได้ว่า “ธรรมาภิบาล” มิใช่ศัพท์ที่เกิดขึ้นในสุญญากาศ แท้ที่จริงนั้นมีการแอบแฝงแนวความคิดธรรมาภิบาลประชาธิปไตยไว้ ซึ่งมีความชัดเจนขึ้นเรื่อย ๆ ในความหมายของธนาคารโลก ซึ่งสิ่งที่จะซ่อนอยู่ในคำศัพท์ก็คือ ปัจจัย 3 ด้านที่แวดล้อม คำว่า “ธรรมาภิบาล” นั่นคือ ความเป็นระบบ (Systematic) ทางการเมือง (Political) และการบริหารราชการแผ่นดิน (administrative)

ประการแรก ในแง่ความเป็นระบบ เป็นที่ยอมรับว่า คำว่า “ธรรมาภิบาล” มีความหมายกว้างกว่าคำว่ารัฐบาล (government) ซึ่งโดยทั่วไปมักหมายถึง โครงสร้างทางสถาบันแบบที่เป็นทางการ และเป็นเรื่องตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ในรัฐสมัยใหม่ทั่วไป แต่คำว่า ธรรมาภิบาล นั้น มีในที่หลวมกว่าและกว้างกว่า การใช้ อำนาจทางการเมืองภายในและภายนอกของระบบทางการเมือง ในแง่นี้ธรรมาภิบาล จึงมีลักษณะเป็นระบบความสัมพันธ์ ทางการเมืองและสังคมเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ในความหมายที่แคบ ที่ใช้กันอยู่นั้น “ธรรมาภิบาล” มีความหมายถึงระบบทุนนิยมแบบประชาธิปไตย (Democratic capitalist regime) ที่มีรัฐบาลมีอำนาจน้อยที่สุด คือ รัฐมีหน้าที่รักษากฎหมาย และความสงบเรียบร้อยเท่านั้น (Law and order) ซึ่งเป็นความคิดที่กว้างของธรรมาภิบาลตะวันตก

ประการที่สอง ในด้านการเมือง ซึ่งมีลักษณะจำกัดและระบุทางการเมืองอย่างชัดเจน ธรรมาภิบาลมีนัยว่า รัฐมีความชอบธรรม (Legitimacy) และมีอำนาจหน้าที่ (Authority) อย่างถูกต้อง ซึ่งเป็นสิ่งที่ระบบประชาธิปไตยสร้างขึ้นมา เพื่อแบ่งแยกหน้าที่ทางการเมืองอย่างชัดเจน ในแง่ของนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ซึ่งไม่ว่า จะอยู่ภายใต้ระบบประธานาธิบดี หรือระบบรัฐสภา ระบบสหพันธรัฐ หรือรัฐเดี่ยว ก็ใช้ระบบเดียวกัน ในแง่ของการมีสังคมแบบพหุนิยม ที่มีการเลือกตั้งอย่างเสรี มีการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำงานในฝ่ายบริหาร โดยที่ต้องมีการตรวจสอบ ให้มีการใช้อำนาจอย่างถูกต้อง (Checks and balance) เพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นความหมายธรรมาภิบาลในทางการเมือง ที่ประเทศตะวันตกยึดถือตลอดมา

ประการที่สาม ในแง่การบริหารราชการแผ่นดินแบบแคบ ธรรมาภิบาล หมายถึง ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพเปิดเผย มีความรับผิดชอบ มีการตรวจสอบทางบัญชีอย่างถี่ถ้วน โดยมีระบบข้าราชการที่เข้มแข็ง เพื่อออกแบบนโยบายและปฏิบัตินโยบายที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังต้องมีระบบตุลาการที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง เพื่อแก้ไขกรณีพิพาทต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจตลาดอย่างเสรี

ดังนั้น “ธรรมาภิบาล” จึงเป็นความคิดธรรมาภิบาลประชาธิปไตยภายใต้ระเบียบของโลกใหม่ (New world order) ด้วยเหตุนี้ หากเราเดินตามเส้นทางของธนาคารโลก และองค์กรโลกบาลทั้งหมด “ธรรมาภิบาล” ในความหมายนี้ เราจึงได้เลือกรูปแบบและกลไกแบบประชาธิปไตยตะวันตก พร้อมกันไปด้วย ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาอาจไม่สามารถสร้างขึ้นได้ชั่วข้ามคืน

หลักธรรมาภิบาล (good governance) 6 ประการ

1) หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับ และกติกาต่างๆ ให้ทันสมัยเป็นธรรม ตลอดจน เป็นที่ยอมรับของสังคม และสมาชิก โดยมรการยินยอมพร้อมใจ และถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาค และเป็นธรรม

2) หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยม ที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กร หรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทน ขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3) หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทย เป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบ และกลไกการทำงานขององค์กร ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือเปิดให้ประชาชนสามารถ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือขบวนการตรวจสอบ และประเมินผลที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐ และภาคเอกชน ปลอดภัยจากการทุจริตคอร์รัปชัน

4) หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทย เป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมกันเสนอความเห็น ในการตัดสินใจสำคัญของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ ประชาชนมีช่องทาง ในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ และขจัดกาผูกขาด ทั้งโดยภาครัฐ หรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคี และความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน

5) หลักความรับผิดชอบ คือ ผู้บริหาร พนักงานและลูกจ้าง ต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจ ตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงาน ที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันท่วงที

6) หลักความคุ้มค่า ผู้บริหารต้องตระหนักว่า มีทรัพยากรคนค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ในการบริหารจัดการจำเป็นต้องยึดหลัก ความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ ผู้รับบริการ หรือประชาชนส่วนร่วม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล คือ การกระจายอำนาจในการตอบสนองความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น มีการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศชาติ และการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การนำการบริหารภาครัฐลงสู่ประชาชน ได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น รัฐบาล จึงมีนโยบายให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล (good governance) โดยมีการกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการ คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลัก

คุณธรรม 3) หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ 4) หลักความรับผิดชอบ 5) หลักความคุ้มค่า 6) ประชาชนมีส่วนร่วม โดยมุ่งเน้นสร้างองค์กรให้เป็นไปตามหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีการบริหารจัดการที่มีความเที่ยงธรรม โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยการดำเนินนโยบายของภาครัฐ และบรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการนำนโยบายของภาครัฐ ที่สนองต่อความต้องการของภาคประชาชนอย่างแท้จริงไปปฏิบัติ เพื่อให้ได้รับการบริการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550 หน้า 15)

การที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และขับเคลื่อนกิจกรรมหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตที่แท้จริง รวมทั้งได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยความรู้สึกร่วมกัน และมีอิสระในด้านความคิดนั้น ในทางปฏิบัติถือว่าเป็นเรื่องยาก เนื่องด้วยอุปสรรคในทางกลไก โดยมีสาเหตุหลักสำคัญ 3 ประการ

ประการที่ 1 การมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องปรับให้เข้ากับกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกระแสโลกาภิวัตน์ ได้แพร่เข้ามาอย่างรุนแรงทั่วทั้งสังคม จำเป็นจะต้องปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วให้ได้ (พงษ์ศานต์ พันธลาภ, 2546 หน้า 3)

ประการที่ 2 ว่าด้วยผลกระทบต่อหลักการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะแก่ประชาชน และส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นนั้น ปัญหาในทางปฏิบัติของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังขาดความโปร่งใส ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบได้โดยประเด็นนี้ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากระบบการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (จรัส สุวรรณมาลา 2543 หน้า 521)

ประการที่ 3 ไม่มีวาระที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาส่วนท้องถิ่น ประชาชนขาดบริษัททางการมีส่วนร่วม จึงได้เรียกร้องให้ตนได้เข้ามามีบทบาท และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งล้วนเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งเกิดขึ้นในอนาคต อันถือเป็นพื้นฐานสำคัญ ของการปกครองระบบประชาธิปไตย และเพื่อให้สังคมสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน (วันชัย วัฒนศัพท์ 2543 หน้า 20) (พนัส ทัศนียานนท์ 2543 หน้า 30)

ในปัจจุบันได้มีหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สถาบันพระปกเกล้า สถาบันปว้ย อังภากรณ์ โดยการดำเนินการแสวงหาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีลักษณะธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อมอบรางวัลให้เป็นตัวอย่างเพื่อให้เกิดการแพร่ขยายขององค์กรที่ดี เพื่อส่งเสริมให้เกิดขวัญและกำลังใจในการบริหารงานขององค์กรระดับท้องถิ่น และพัฒนามาตรฐานธรรมาภิบาลในองค์กรส่วนท้องถิ่น (สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, 2544 หน้า 13 – 18)

นอกจากนี้ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันความไม่โปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้ผ่านการร้องเรียนหรือไม่ได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานต่าง ๆ ยังมีอีกมาก ซึ่งล้วนเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไข สิ่งทำทนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในขณะนี้ คือ การปรับกลยุทธ์ทัศนคติ วิธีคิด วิธีการทำงานของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ไปสู่การเป็นข้าราชการยุคใหม่และตระหนักถึงการดูแลบำบัดทุกข์ บำรุงสุข แก่พี่น้องประชาชนในท้องถิ่นอย่างดียิ่ง ปกป้อง รักษา เป็นที่พึ่งยามทุกข์ สร้างความสุขให้แก่ราษฎรอย่างทั่วถึง รอบด้านมุ่งปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมาย คือ การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า มุ่งกระจายอำนาจ ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน (นพดล สุรนันท์, 2547 หน้า 8)

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานะทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารที่ใช้หลักธรรมาภิบาลของเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษามาตรการการป้องกันการทุจริตในเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย
3. เพื่อค้นหารูปแบบของการบริหารที่ใช้หลักธรรมาภิบาลที่พึงประสงค์

3. ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นองค์ความรู้ในการประยุกต์ การบริหารจัดการภาครัฐโดยใช้ธรรมาภิบาล โดยการออกระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เป็นแนวทางในการกำหนดกรอบการวิจัย

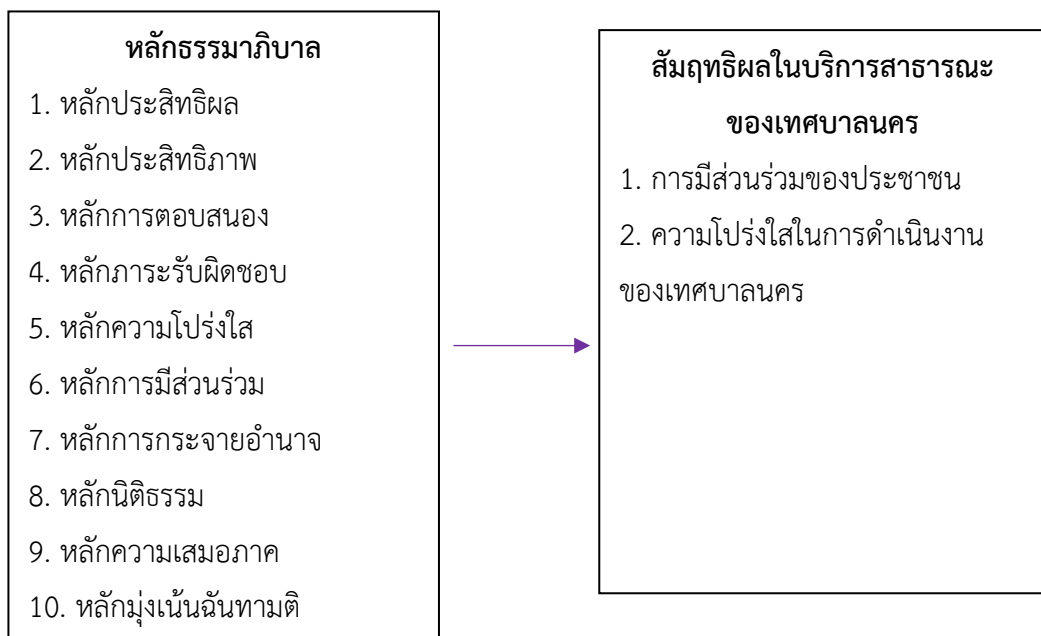
ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาเฉพาะเทศบาลนครในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง

ขอบเขตด้านระยะเวลา ศึกษาตั้งแต่เดือน กุมภาพันธ์ 2565-เดือนธันวาคม 2565

4. กรอบแนวคิดของการวิจัย

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม



5. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย และนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเข้าใจในแนวคิดดังกล่าวเป็นอย่างดี รวมทั้งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งใช้วิธีสุ่มกลุ่มตัวอย่างโดยไม่ใช้ทฤษฎีความน่าจะเป็น ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง รวมมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 30 คน

6. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

6.1 เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (structured interviews) ในการดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก เนื่องจากรูปแบบของแบบสัมภาษณ์ดังกล่าว เปิดโอกาสให้ผู้สัมภาษณ์สามารถเรียงลำดับการถามคำถามได้ตามความเหมาะสมกับสภาพและเหตุการณ์ ในการสัมภาษณ์เชิงลึก จึงมีความยืดหยุ่นมากกว่า แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์ทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึก

6.2 การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ คือ การสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interviews) โดยการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับภาษาที่ใช้ และความตรงของเนื้อหาหรือประเด็นที่นำมาใช้กำหนดเป็นคำถามในการสัมภาษณ์ โดยพิจารณาจากกรอบแนวความคิดของการวิจัยร่วมกับลักษณะของหน่วยงานหรือองค์การที่จะต้องเข้าทำการเก็บรวบรวมข้อมูล ตลอดจนบทบาท ภาระหน้าที่ต่าง ๆ ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ก่อนจะนำแนวคำถามที่ได้ไปเสนอให้ผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 3 คน ได้ช่วยพิจารณา และนำกลับมาพัฒนาปรับปรุงก่อนนำไปใช้ในการดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อไป

7 .การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ และข้อมูลทุติยภูมิ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

7.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนี้ ซึ่งในการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ทำการบันทึกเสียง ซึ่งผู้วิจัยได้ขออนุญาตทำการ การบันทึกเสียงระหว่างสัมภาษณ์ และทำการถอดเทปภายหลังการสัมภาษณ์ทุกครั้ง และสามารถนำมาเปิดซ้ำในระหว่างการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และใช้การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม โดยเป็นการสังเกตแบบมีโครงสร้าง เป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลร่วมด้วย ซึ่งผู้วิจัยจะมีได้เข้าไป มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เพียงแต่คอยเฝ้าดูพฤติกรรม และความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกัน และสายสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาว่าเป็นเช่นใด หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า คือ การวิเคราะห์ความหมายทางความรู้สึก หรือวิเคราะห์หน้าที่แอบแฝงอยู่ ซึ่ง

ผู้วิจัยจะทำการจัดบันทึกเรื่องราว เหตุการณ์ และรายละเอียดของสิ่งที่พบเห็นต่างๆ ไว้เพื่อใช้ประกอบการสรุปผลการศึกษาต่อไป

7.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ

1) โดยการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ ตำรา และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการรายงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ วรรณกรรม บทความ เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อทบทวน ตรวจสอบและแสวงหาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ในองค์การปกครองท้องถิ่นไทยที่เป็นชุมชนเมือง

2) จากการสืบค้นผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่เป็นรายงานวิจัย และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่เป็นชุมชนเมือง

8. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยนี้ ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการวิเคราะห์เนื้อหา ซึ่งเป็นเทคนิคที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูล ทั้งในรูปเอกสารหรือข้อเขียน และคำพูดที่ได้จากการสัมภาษณ์ หรือการสนทนา ซึ่งสามารถจัดกระทำได้ 2 แนวทางคือ วิเคราะห์ความหมายทางภาษา โดยตรงของตัวบทและเนื้อในของบท (และวิเคราะห์ความหมายทางความรู้สึก หรือวิเคราะห์นัยที่แอบแฝงอยู่ ซึ่งจะรวมถึงการตีความและนัยทางบริบท หรือสภาพแวดล้อมประกอบข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์ด้วย (นิศา ชูโต, 2548 : 233-234) ดังนั้น การวิเคราะห์เนื้อหาในงานวิจัยนี้ จะเริ่มต้นจากการจัดข้อมูลที่ได้มาทั้งหมด อย่างเป็นระบบให้สอดคล้องกับกรอบแนวคิด ในการวิจัยที่กำหนดไว้ จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป โดยนำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมภาคสนาม นำมาวิเคราะห์ทั้งในส่วนที่เป็นคำพูดจากการสัมภาษณ์ การสังเกตพฤติกรรมและปรากฏการณ์ที่พบในสถานการณ์จริง และจากเอกสารที่ได้นำมาสังเคราะห์ โดยให้ความสำคัญทั้งความหมายในภาษา และตีความจากความรู้สึกที่แฝงอยู่ในข้อมูลนั้นๆ

9. ผลการวิจัย

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า เทศบาลนครระยอง จังหวัดระยองและเทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี ได้พยายามใช้ทรัพยากรบุคคลให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด เพราะมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร การถ่ายทอดประสบการณ์การทำงานของเจ้าหน้าที่เป็นความรู้ที่มีคุณค่าสามารถใช้เป็นแนวทางในการทำงานและเป็นพื้นฐานของการพัฒนาให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ต่อไป ส่วนข้อจำกัด คือ การไม่สามารถสร้างแรงจูงใจในเรื่องการศึกษาต่อให้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กร โดยได้พยายามสนับสนุนในเรื่องอื่นๆ เช่น การสนับสนุนอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการศึกษา การช่วยเหลือในการค้นคว้าข้อมูล เป็นต้น รวมทั้งการสนับสนุนจัดหาหลักสูตรการฝึกอบรมที่เป็นประโยชน์เป็นการทดแทน ส่วนเรื่องค่าตอบแทน ความมั่นคงและสวัสดิการ ก็ยังไม่สามารถดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมเพราะขาดแคลนงบประมาณและแนวทางที่เหมาะสม สำหรับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

นำมาใช้ประยุกต์กับการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งบางแห่งยังมีปัญหาเรื่องอุปกรณ์และความพร้อมของบุคลากรที่จะพัฒนาเพื่อการใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

10. ข้อค้นพบจากการวิจัย

ในส่วนข้อค้นพบ การป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การจัดการความโปร่งใสและการจัดการการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการเสริมสร้างในบริการสาธารณะเป็นการเสริมสร้างกรอบปฏิบัติในหลักการของคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่การเมืองท้องถิ่นและข้าราชการท้องถิ่น และเป็นเสมือนหนึ่งสิ่งที่ผู้บริหารท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด กรอบบัญญัตินี้มีผลต่อการปฏิบัติงานและการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น คณะผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อมุ่งเน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งสอดคล้องกับนักทฤษฎีด้านโครงสร้างของ Moore (1996) ทฤษฎีความคาดหวังของ Vroom (1964) ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow (1954) และแนวคิดการบริการภาครัฐแนวใหม่ (new public service) การบริหารจัดการภาครัฐในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และองค์กร มองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นคุณค่าที่มีร่วมกัน มองประชาชนว่าเป็นพลเมืองซึ่งมีทั้งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ มีบทบาทรับใช้ประชาชน (serving) และสร้างกลไกที่จะทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน มีกลไกการตรวจสอบด้านกฎหมาย ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานทางด้านวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง โครงสร้างองค์กรควรเป็นแบบร่วมมือกันโดยมีผู้นำร่วมทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร ส่วนปัจจัยจูงใจ คือ การได้รับใช้ประชาชน และการได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคม ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2546) และสอดคล้องกับงานวิจัยของ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, จำนง อภิวัฒน์สิทธิ์ และปราโมทย์ ประจนปัจจนึก (2548) โดยผลการวิจัย พบว่า

1. ประชากรที่ศึกษาเห็นด้วยในระดับสูง คือ การจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้ชัดเจน เพราะว่าเมื่อขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะกำหนดไว้ชัดเจน การดำเนินการแก่ส่วนท้องถิ่น จะส่งผลเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะได้อย่างแท้จริง

2. ประชาชนให้ความเห็นด้วยในระดับสูงเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลให้สูงขึ้น การมีส่วนร่วมในกฎหมายและการกำกับในเรื่องอื่นๆ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรู้สึกรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนเอง สำหรับการจัดการการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดด้านจริยธรรมและปรัชญาชีวิตของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการบริการสาธารณะของท้องถิ่น สังคม ชุมชนระหว่างประเทศ เป็นเวทีแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจ-การเมือง สอดคล้องกับนักทฤษฎีในด้านโครงสร้าง Moore Mark ทฤษฎีบริบทในการมีส่วนร่วม Cohen and Uphoff และแบบอย่างประชาธิปไตยของ Michael Sandel การแข่งขันที่เกิดขึ้นและกำลังจะเกิดในอนาคต จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางยุทธศาสตร์ ความสัมพันธ์จะเปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยและเงื่อนไขเวลา สภาพแวดล้อมของการเมืองภายในประเทศและระหว่างประเทศ

รัฐแต่ละรัฐต้องปรับปรุงพัฒนาตนเองเพื่อความมั่นคง อยู่รอดทางเศรษฐกิจเกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีแห่งรัฐตน (พงษ์ศานต์ พันธฺธาก, 2546) รัฐเป็นประชาคมแห่งศีลธรรม มีจริยธรรมเป็นจุดหมาย รับเป็นกิจการของประชาชนที่ตั้งอยู่เพื่อรักษาไว้ซึ่งคุณงามความดีและความยุติธรรม รัฐเป็นประชาคมที่ปกครองกันอย่างมีศีลธรรมและฐานะของสมาชิกของรัฐก็ไม่ใช้ทาสหรือผู้รับใช้ แต่เป็นผู้ที่อยู่ใต้การปกครองอย่างอิสระ (จรัญ โฆษณานันท์, 2549) สอดคล้องกับตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (models of community and civil society) ที่เห็นว่า ความเป็นชุมชนเป็นหนทางในการทำให้เกิดความสมานฉันท์ โดยการสร้างสถาบันที่เป็นตัวเชื่อมซึ่งทำหน้าที่ไปพร้อมๆ กันทั้งในการเน้นความต้องการและผลประโยชน์ของพลเมือง และให้ประสบการณ์ที่จะช่วยเตรียมให้พลเมืองเหล่านั้นเข้าร่วมในระบบการเมืองที่ใหญ่กว่าต่อไป สถาบันดังกล่าวเป็นการรวมตัวกันของประชาชนที่เรียกว่า “ประชาสังคม” (Civil society) องค์การพัฒนาชุมชน (2551) สอดคล้องกับนักทฤษฎีแรงจูงใจ Vroom และผู้มีทรงคุณวุฒิเห็นด้วยกับผลของการวิจัยที่ค้นพบดังกล่าว ที่กล่าวไว้ในบทที่ 4

ปัจจัยในการจัดการความโปร่งใสและการจัดการการมีส่วนร่วมของชุมชนในบริการสาธารณะ ข้อค้นพบปัจจัยในการจัดการความโปร่งใสสอดคล้องกับการทำกระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาทั่วๆ ไปและ Focus Group และยังสอดคล้องกับทฤษฎีของนักทฤษฎีในด้านโครงสร้าง Moore Mark ทฤษฎีบริบทในการมีส่วนร่วม Cohen and Uphoff (1997) ทฤษฎีแบบอย่างประชาธิปไตยของ Michael (1996) ทฤษฎีความคาดหวังของ Vroom (1964) และทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow (1954) โดยมีผลสรุปปัจจัยที่ส่งผลกระทบ ดังต่อไปนี้

1. การวางแผนและการกำหนดเป้าหมายการบริหารงานให้ชัดเจน ผู้บริหารต้องกำหนดนโยบายที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงผู้ที่อยู่ในระดับปฏิบัติงาน จะต้องมีความเต็มใจในการให้บริการ และทำได้รวดเร็วถูกต้อง โดยเน้นการสร้างทัศนคติของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานให้เห็นแก่ประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

2. การจัดระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความคล่องตัวด้านข้อมูลข่าวสาร โดยการดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมจากการรับรู้ข่าวสารเพิ่มขึ้นในทุกชั้นตอน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนมากขึ้น

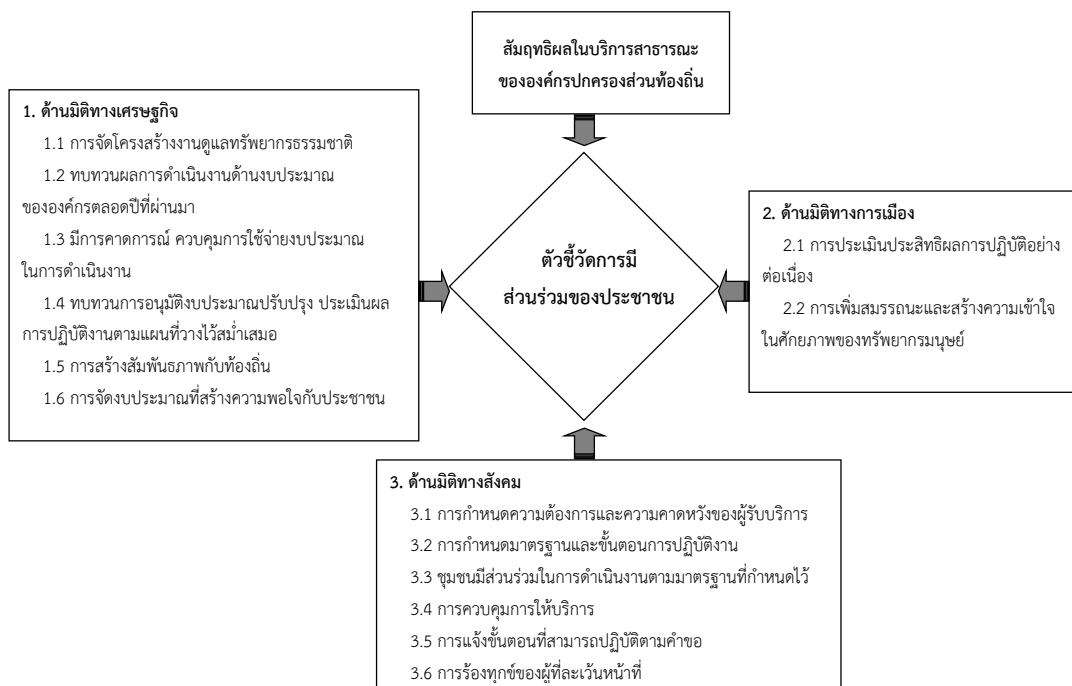
3. การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ ต้องปลูกจิตสำนึกให้ผู้ให้บริการและผู้รับบริการเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการดำเนินงานการบริการสาธารณะ โดยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ จิตสำนึกของผู้ให้บริการ จิตสำนึกของผู้รับบริการและตอบสนองความต้องการและคาดหวังที่ตรงกัน

4. การส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใส และกำหนดกฎหมายที่มีบทลงโทษที่รุนแรง เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้บริหารที่ขาดจริยธรรม สามารถเบียดบังหาโอกาสทุจริตได้

5. การจัดการด้านการบริหารของผู้มีองค์กรที่มีความยุติธรรม โปร่งใส และเข้าถึงความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด มีการประเมินผลการทำงานพนักงานระดับปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความโปร่งใสอันจะนำไปสู่การพัฒนาองค์กรและช่วยลดความขัดแย้ง

6. การมีระบบบริหารจัดการความโปร่งใสที่เป็นรูปธรรมและมีกลไก ที่สามารถตรวจสอบและเปิดเผยได้ว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ กฎระเบียบและข้อบังคับทางราชการโดยทุกภาคทุกส่วนต้องมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังภาพที่ 2

11. ข้อเสนอแนะสำหรับนำผลการวิจัยไปใช้



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานที่ดีช่วยให้องค์กรบริหารส่วนตำบลมีธรรมาภิบาลในมิติต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบตามภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ หากตรวจสอบพบว่า การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนงาน มีข้อผิดพลาด บกพร่อง หรือเกิดการทุจริต ตัวอย่างเช่น หัวหน้าส่วนการคลังองค์กรบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในฐานะเจ้าพนักงานได้ปลอมแปลงเอกสารรับรองเอกสารอันเป็นเท็จ ยักยอก ฉ้อโกง และเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบและทำลายเอกสารที่เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องเก็บรักษาไว้เพื่อการตรวจสอบ ทำให้มีเงินขาดบัญชี แจ้งให้ต้นสังกัดดำเนินการตามกฎหมายทางอาญา ทางแพ่ง และทางวินัยกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง

2. ความโปร่งใสในการดำเนินงาน (transparency) ความโปร่งใสในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้การดำเนินการจัดหาพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสมเหตุสมผล โปร่งใส และมีการแข่งขันด้านราคาอย่างเป็นธรรม ตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง กำหนดเงื่อนไขในเรื่องการทำหนังสือมอบอำนาจ หนังสือรับรองผลงาน และการวางหลักประกันของ แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2538 โดยมีได้มีความจำเป็นและไม่เป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมิได้หารือกับอำเภอหรือจังหวัดก่อนแต่อย่างใด การกระทำดังกล่าวทำให้ได้ผู้เสนอราคาหรือผู้รับจ้างในจำนวนเงินที่สูงกว่าผู้เสนอราคาต่ำสุด ทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ความคุ้มครองของการใช้จ่ายเงิน เป็นการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานในส่วนกลางให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยเน้นการตรวจสอบความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การใช้งบประมาณมีความคุ้มค่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ

12. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ในการวิเคราะห์นโยบายของผู้บริหาร โดยที่ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทกำหนดให้ผู้บริหารจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภานั้น ๆ การไม่ให้ความสำคัญในการนำนโยบายในการกำหนดยุทธศาสตร์ อาจทำให้เกิดช่องว่างระหว่างยุทธศาสตร์และนโยบาย ซึ่งจะส่งผลให้ยุทธศาสตร์ อาจทำให้เกิดช่องว่างระหว่างยุทธศาสตร์และนโยบาย ซึ่งจะส่งผลให้ยุทธศาสตร์ซึ่งกำหนดให้จัดทำขึ้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้นจึงควรนำนโยบายและวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร เป็นจุดเริ่มต้นในการวิเคราะห์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

2. การกำหนดนโยบาย ควรจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในทุกขั้นตอน การจัดประชาคมเพื่อการรับฟังปัญหาและความต้องการไม่เป็นการเพียงพอ เนื่องจากจะทำให้ประชาชนซึ่งจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบไม่ได้รับรู้หรือเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานตลอดทั้งไม่ได้รับรู้ดำเนินงาน จะทำให้ขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของ

3. การกำหนดนโยบาย ควรเชื่อมโยงกับการปฏิบัติและการเรียนรู้ และการถ่ายโอนความรู้สึกการเป็นเจ้าของให้แก่ชุมชน

4. การกำหนดนโยบาย การพัฒนาท้องถิ่น ควรเปิดกว้างให้มีการนำแนวความคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์แบบอื่น ๆ ไม่ควรกำหนดกรอบที่เน้นหนักความคิดแบบสำนักคิดออกแบบและสำนักคิดการวางแผนเท่านั้น จากกรณีศึกษาของการศึกษาวิจัยนี้จะเห็นได้ว่าแนวความคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์แบบอื่น ๆ ก็สามารถนำไปสู่การดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จได้เช่นกัน

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ สามารถนำแนวทางการดำเนินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา และการนำรูปแบบในการกำหนดนโยบาย พัฒนาท้องถิ่นตามผลการศึกษานี้ไปใช้ได้ เนื่องจากเป็นแนวทางการดำเนินที่ส่งเสริมการนำนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งและได้นำเสนอต่อสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดทั้งสาธารณชนทราบแล้วไปสู่การปฏิบัติ และรูปแบบการดำเนินงานตามผลการศึกษานี้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน และยังสนับสนุนความยั่งยืนของการดำเนินงานโดยผ่านกระบวนการสร้างความเป็นเจ้าของในการดำเนินงานของประชาชน ดังนั้นรูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ตามผลการศึกษานี้จะก่อให้เกิดความร่วมมือทั้งภาคการเมือง ภาคประชาชน และภาคราชการ แต่อย่างไร ก็ตาม รูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ตามผลการศึกษานี้ เป็นรูปแบบในภาพรวม ดังนั้นในการดำเนินงานจะต้องพิจารณาเทคนิควิธีการระดับย่อย ๆ ให้เหมาะสมกับกิจกรรม และบริบทเป็นรายกรณี

13. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. การมีส่วนร่วมทางสังคม สังคมที่อุดมปัญญาเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นโดยมุ่งเน้นในประโยชน์ของชุมชน ต้องมีการกำหนดแผนการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นภายใต้วิธีการดำเนินการที่โปร่งใสโดยการตรวจสอบจากภาคประชาชน ด้วยการสร้างปัจจัยให้ประชาชนมีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของประชาชนมีความเชื่อมั่นในอุดมการณ์ และความผูกพันต่อชุมชน ซึ่งผลของการพัฒนาจะสร้างความสัมพันธ์ทั้งมิติทางสังคมและเศรษฐกิจ มีการประชาสัมพันธ์ต่อชุมชนในการรวมตัวเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะการณ์แห่งปัญหาของชุมชน โดยเฉพาะวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นมุ่งเน้นให้มี การประชุม อภิปราย ร่วมวางแผน พัฒนา แก้ไขปัญหา มีการร่วมปฏิบัติการในกิจกรรมของ การพัฒนาและแผนงาน ตลอดจนเข้าร่วมติดตามประเมินผลภายใต้จิตสำนึกของความรับผิดชอบสังคม มีการจัดการการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการ มีการกำหนดมาตรฐานและขั้นตอนการปฏิบัติงาน ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามมาตรฐานที่กำหนดไว้การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการควบคุมการให้บริการ และมีส่วนร่วมในการแจ้งขั้นตอนร้องทุกข์กล่าวโทษผู้ละเว้นหน้าที่การให้บริการ

2. การมีส่วนร่วมด้านทางเศรษฐกิจ หรือปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนทุกระดับครอบครัว ระดับชุมชนจนถึงระดับรัฐทั้งในการพัฒนาและการบริหารประเทศต้องดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ที่อยู่ภายใต้ความพอประมาณ ความมีเหตุผลและการมีภูมิคุ้มกันดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายในทั้งนี้จะต้องอาศัยความรู้ ความรอบคอบและความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสมดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติปัญญาและความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุสังคมสิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี มีการจัดโครงสร้างใน

งานดูแลทรัพยากรธรรมชาติอย่างพอเพียง มีการทบทวนผลลัพธ์ทางการดำเนินการด้านงบประมาณรายรับ – รายจ่ายของ องค์กรตลอดปีที่ผ่านมา มีการคาดการณ์ผลและควบคุมค่าใช้จ่ายของงบประมาณในการดำเนินงาน มีการทบทวนขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ โดยนำความผิดพลาดมาแก้ไขปรับปรุง มีการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติทางประสิทธิภาพขององค์กร

14. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาวิจัยแนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีด้านการตรวจสอบและตัวชี้วัดด้านการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ควรศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และความล้มเหลวของการดำเนินการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรอบแนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี
3. ควรพิจารณาเปรียบเทียบว่าการดำเนินการตามธรรมาภิบาลของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ได้ดำเนินการลักษณะอย่างไรบ้าง และภาคส่วนใดดำเนินการอยู่ในระดับใด

บรรณานุกรม

- จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. (2556). **แนวโน้มของคอร์ปชั่นในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- จุมพล หนิมพานิช. (2548). **การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ หลักการ แนวคิดและกรณีตัวอย่างของไทย**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร, (2539). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์เกษมพรินต์ติ้ง เซนเตอร์ จำกัด.
- ณัฐรัฐ วิฒนพานิช. (2550). **รูปแบบการจัดองค์กรแห่งการเรียนรู้สำหรับบุคลากรกลุ่มโรงเรียนในเครือข่าย**. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2550). **ความสามารถหารรายได้ของเทศบาลและ อบต. ทบทวนทฤษฎีและการศึกษาเชิงประจักษ์**. ค้นเมื่อ 3 เมษายน, 2559 จาก <http://isc.ru.ac.th/data/PS0003283.doc>.
- ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. (2546). **การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันพระปกเกล้า.
- ทิพาวดี เมฆสุวรรณ. (2543). **สามประสานในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในนานาสาระจากรวมพลังเพื่อการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี**. นนทบุรี: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- นพพล สุรศักดิ์รินทร์. (2547). **การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2543). **คอร์รัปชันในวงราชการ: กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้าน คอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์**, ใน รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย. สำนักงาน ก.พ.
- นวนลน้อย ตีร์รัตน์ และคณะ. (2544). **การทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานราชการของไทย : กรณีศึกษากระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร)**. รายงานผลการวิจัย. กรุงเทพฯ : คณะทำงาน ติดตามและศึกษาปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 1.
- สุดาภรณ์ คำมุกชิก. (2552). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโนนสะอาด อำเภอ โนนสะอาด จังหวัดอุดรธานี**. การศึกษาค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานโยบายสาธารณะ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- สมยศ นาวิการ. (2540). **การบริหารพฤติกรรมองค์กร**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตะวันออก.
- สมศักดิ์ คงเที่ยงและอัญชลีโพธิ์ทอง. (2550). **เอกสารการบรรยายกระบวนการวิชา EA 733 การบริหารบุคลากรและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สายันต์ แสงสุริยันต์. (2550). **ประโยชน์ของการจัดการความรู้. การจัดการนวัตกรรมและสารสนเทศ** [Online]. Available : <https://portal.in.th/inno-sayan/pages/1139> [สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2558].
- อลัมพล เจียมศรีพงษ์. (2554). **การบริหารงานตาม : Palgrave**. มปท.
- Holbeche, L. (2006). **HR and the high performance organizations**. Strategic HR Review. 5(2).
- Hughes, Owen E. (2003). **Public management and administration: An introduction**. (3rd ed.) New York: Palgrave Macmillan.
- Jessop, B. (2003). **“From The KWNS to the SWPR.”** In Rethinking Social Policy. Edited by Gail Lewis, Sharon Gewirtz, and Jogn Clark. London: SAGE Publications, 2003.
- Jolle Demmer, Alex E. Fernández Jilberto and Barbara Hogenboom. (2004). **Good Governance in the Era of Global Neoliberalism : Conflict and depolitsation in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa**. New York: Routledge.
- Jonathan Bostan amd et.al. (1996). **Public Management: The New Zealand Model**. Auckland: Oxford University Press.
- Kehl, (2010). **Issues Related to Language Assessment, Migration and Citizenship**.Invited symposium, American Association for Applied Linguistics conference. Washington, DC, March.
- Kjare, (2004). **The Price of Government: Getting the Results We need in an Age of Permanent**. Fiscal Crisis New York: Basic Books.