

## การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา

#### Administration in Accordance with Good Governance of Local Administrative Organization in NonDeang District, NakhonRatchasima Province

วรากร พุฒิพงศ์พยอม<sup>1</sup>

รัฐบุรุษ คุ่มทรัพย์<sup>2</sup>

#### บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการบริหาร และเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่เทศ ระดับการศึกษา และสังกัดส่วนงานต่างกัน เกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา จำนวน 159 คน (ร้อยละ 100) เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเป็นแบบสอบถามมีลักษณะแบบมาตราส่วนประมาณค่า มีความเชื่อมั่นทั้งฉบับเท่ากับ .94 สถิติที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน F-test (one way ANOVA) t-test แบบ Independent samples และทดสอบความแตกต่างเป็นรายคู่โดยวิธีการของเชฟเฟ (Scheffe) ผลการศึกษาพบว่า

1. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง มีความคิดเห็นว่าคุณภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักการมีส่วนร่วม และด้านหลักความคุ้มค่า ตามลำดับ

2. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดงที่เทศต่างกัน มีความคิดเห็นว่าคุณภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

3. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดงที่ระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นว่าคุณภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยบุคลากรที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา มีความคิดเห็นว่าคุณภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสูงกว่าบุคลากรที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา บุคลากรที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา มีความคิดเห็นว่าคุณภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสูงกว่าบุคลากรที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และบุคลากรที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า มีความคิดเห็นว่าคุณภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสูงกว่าบุคลากรที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา

4. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ที่สังกัดส่วนงานต่างกัน มีความคิดเห็นว่าคุณภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 บุคลากรที่สังกัดกองคลังและกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีความ

<sup>1</sup>นักศึกษาด้านนโยบายสาธารณะและการบริหารการพัฒนา หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยนครราชสีมา

<sup>2</sup>รองศาสตราจารย์สาขารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยนครราชสีมา

คิดเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดงมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลต่างกัน โดยบุคลากรสังกัดกองคลังมีความคิดเห็นสูงกว่าบุคลากรสังกัดกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

5. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ที่มีประสบการณ์การทำงานใน อปท. ต่างกัน มีความคิดเห็นว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา ไม่แตกต่างกัน

**คำสำคัญ** : หลักธรรมาภิบาล, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### Abstract

The purposes of this research were to study the administrative condition and compare the opinions of staff with different genders, educational backgrounds, and divisions in local administrative organization about administration in accordance with good governance of local administrative organization in Non-Deang District, Nakhon-Ratchasima Province. The sample of this research was 159 staff (100%) in Non-Deang District, Nakhon-Ratchasima. Data were collected by a rating scale questionnaire with the reliability value of 0.94. Statistical analysis used were frequency, mean ( $\bar{X}$ ), standard deviation (S.D.), F-test (One way ANOVA), t-test (Independent samples) and the Scheffé Method. The results of the research were found that

1. The staff of local administrative organization in Non-Deang District, Nakhon-Ratchasima Province had an opinion that the administration in accordance with good governance of local administrative organization in Non-Deang District was found to be at maximum level in overall. When considering individual aspects, every aspect was found to be at maximum level. The maximum level considers individual aspects from the highest to the lowest in the following order: rule of law, transparency, accountability, ethics, participation, and value for money.

2. The staff with different genders of local administrative organization in Non-Deang District, Nakhon-Ratchasima Province had an opinion that the administrative condition in accordance with good governance of local administrative organization in Non-Deang District had statistically significant difference at the .01 level.

3. The staff with different educational backgrounds of local administrative organization in Non-Deang District, Nakhon-Ratchasima Province had an opinion that the administrative condition in accordance with good governance of local administrative organization in Non-Deang District had statistically significant difference at the .01 level. The primary school education staff had an opinion that local administrative organization in Non-Deang District had more administration in accordance with good governance than the high school education staff. The bachelor or higher degree staff had more administration in accordance with good governance than the diplomatic staff.

4. The staff of different divisions of local administrative organization in Non-Deang District had an opinion that the administrative condition in accordance with good governance of local administrative organization in Non-Deang District had statistically significant difference at the .01 level. The staff of Division of Public Health and Environment and Division of Finance had an

opinion that the local administrative organization in Non-Deang District, Nakhon-Ratchasima had different administration in accordance with good governance, the staff of Finance Division had more opinions than the staff of Public Health and Environment Division

5 The staff with different working experience in local administrative organization had no different opinions of administration in accordance with good governance of local administrative organization in Non-Deang, Nakhon-Ratchasima Province.

**Keyword :** good governance, local administrative organization

## บทนำ

หลักธรรมาภิบาล ในภาษาไทยได้มีการเรียกที่แตกต่างกัน เช่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักธรรมาภิบาล บรรษัทภิบาล เป็นต้น ส่วนคำที่เรียกในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Good Governance ซึ่งหมายถึง การปกครองที่เป็นธรรม แนวความคิดการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลนี้ไม่ใช่แนวความคิดทางการบริหารที่เพิ่งเกิดขึ้นในสังคม แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษยชาติเป็นพันๆ ปี ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน สำหรับในประเทศไทย แนวคิดธรรมาภิบาล เริ่มใช้กันอย่างแพร่หลาย หลังจากที่ประเทศไทยประสบกับภาวะเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้ประเทศไทยต้องกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นผลให้ประเทศไทยต้องรับแนวคิดธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ของธนาคารโลกมาใช้ด้วย (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542 : 17) จากเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจที่ไทยต้องเผชิญดังกล่าว มีส่วนทำให้เกิดกระแสของการปฏิรูปประเทศไทยในด้านต่างๆ เช่น การปฏิรูประบบราชการ การลดบทบาทภาครัฐโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการทางการเมืองและหน่วยงานราชการ และส่วนท้องถิ่น กลายเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากขึ้น จนเกิดกระแสของการรณรงค์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบราชการคือการลดปัญหาการคอร์รัปชันโดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วม เพราะแนวคิดธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารประเทศ ให้ประชาชนเข้ามามีข้อมูล สามารถตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลได้ ทำให้เกิดความโปร่งใส ด้วยเหตุนี้แนวคิดธรรมาภิบาล จึงปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม มีการบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพิ่มกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างชอบธรรมและมีประสิทธิภาพของระบบการเมืองและระบบราชการ มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการบริหารบ้านเมืองมากขึ้น ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้อย่างครบถ้วน เช่น ด้านการบริหารจัดการที่กำหนดให้ยึดประโยชน์สาธารณะของประชาชนทุกภาคส่วนในสังคม ด้านโครงสร้างและกระบวนการได้มี การเพิ่มภาคประชาสังคมเข้าสู่โครงสร้างการจัดการของรัฐบาลและเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่นและระดับชุมชน

ปัจจุบันแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมีบทบาทอย่างมากต่อหน่วยงานทั้งในภาครัฐและเอกชน ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 283 วรรคสาม ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนด การแบ่งอำนาจหน้าที่ และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด หลักการเรื่องธรรมาภิบาลได้มีการกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมาย ดังนี้ เกิดประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เพื่อความมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ รวมถึงการปฏิบัติที่ไม่มีขั้นตอนเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ และให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ตลอดจนมีการประเมินผล การปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ยังระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดการกระจายอำนาจการปกครองไว้ในส่วนที่ 3 กล่าวถึงแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น มาตรา 78(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ และมาตรา 78 (5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550:3)

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา
2. เพื่อเปรียบเทียบสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา ตามความคิดเห็นของบุคลากรในหน่วยงานที่เพศ ระดับการศึกษา ส่วนงานที่สังกัดต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา

### เนื้อหาที่เกี่ยวข้อง

ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และหลักธรรมาภิบาลก็หมายถึง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มีความถูกต้องเป็นธรรม สุจริตโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ใช้แนวทางประชาธิปไตยและเคารพสิทธิมนุษยชน เมื่อนำไปใช้ในการบริหารจัดการทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน จะทำให้สังคมมีความเข้มแข็งและมีการพัฒนาที่ยั่งยืน ทุกภาคอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขในการเรียกใช้คำในภาษาไทยซึ่งมีความหมายเดียวกับคำว่า Good Governance นอกจากคำว่า ธรรมาภิบาลมีการใช้คำอื่น ๆ อีกหลายคำ เช่น ธรรมรัฐ ประชาธิปไตย บรรษัทภิบาล การปกครองที่ดี การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยแนวคิดธรรมาภิบาลนี้อาจมีคนจำนวนมากเข้าใจว่าเพิ่งถูกนำเข้ามาในประเทศไทย เมื่อวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 แต่ความจริงหลักธรรมาภิบาลมีอยู่ในสังคมไทยมานานแล้วในประวัติศาสตร์ไทยที่พระมหากษัตริย์ทรงปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีอำนาจโดยสมบูรณ์ พระเจ้าแผ่นดินส่วนใหญ่ทรงปกครองแผ่นดินจนประชาชนรักใคร่นับถือเพราะแต่เดิมมาการปกครองของพระเจ้าแผ่นดินนั้นทรงปกครองโดยใช้ทศพิธราชธรรมตามหลักการทางพระพุทธศาสนาที่แพร่เข้ามาสู่ภูมิภาคนี้ตั้งแต่สมัยสุโขทัยหรือก่อนหน้านั้นตลอดมาจนถึงรัชกาลปัจจุบัน ซึ่งวิธีการปกครองในสมัยนั้นรูปแบบหนึ่งที่คนไทยมีความซาบซึ้งและกล่าวถึงมาจนทุกวันนี้คือ การปกครองแบบพ่อปกครองลูกในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช (อานันท์ ปันยารชุน 2541 : 43) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะเป็นรัฐธรรมนูญของไทยฉบับแรกที่ประชาชนได้เลือกตัวแทนของตนจากทั่วประเทศเข้าไปทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 6) เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้วางรากฐานให้แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นที่ยอมรับของประชาชนจึงเท่ากับว่าประชาชนเห็นชอบและยอมรับแนวคิดธรรมาภิบาลและประสงค์จะให้เกิดขึ้นในสังคมไทยโดยเร็ว ดังนั้นการบริหารจัดการที่ดีที่มีลักษณะธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย

สาระสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎกติกา และการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีความทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตาม กฎหมายและข้อบังคับเหล่านั้นบังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติและไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การปฏิบัติตามกฎหมายกฎระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานร่วมกันในภาครัฐ เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ พัสดุ และการบริหารงานบุคคล เอื้อต่อการบริหารที่คล่องตัว และรับผิดชอบต่อผลงานและประชาชนแต่ละองค์กร กฎกติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือการประชุมให้ตรงเวลา การให้บริการประชาชนเสมอภาค รวมถึงมีข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ในองค์กร (สำนักงาน ก.พ. 2542 : 9)

2. หลักคุณธรรม คุณธรรม คือ คุณสมบัติที่เสริมสร้างจิตใจให้ตั้งงามให้เป็นผู้มีจิตใจสูง ประณีตและประเสริฐ เช่น ความรัก ความเมตตา ความสงสารอยากให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ มีความยินดี การวางตัวเป็นกลาง ความมีน้ำใจเสียสละ ความกตัญญูกตเวที ความละเอียดและกลัวบาป ความเคารพบนอบ และความสุภาพอ่อนโยน เป็นต้น

3. หลักความโปร่งใส ความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก และมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2549 : 35)

4. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง ความกล้าที่จะยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตน (วีระ ไชยธรรม. 2542 : 10)

5. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ หรือการแสดงประชามติ (วีระ ไชยธรรม. 2542 : 11)

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปด้วยความประหยัด หมั่นเวียนใช้และ

สร้างทดแทนใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดินในน้ำและบนอากาศเพื่อการส่งทอดทรัพยากรที่มีความสมบูรณ์ให้คนไทยรุ่นถัดไป

#### การเสริมสร้างธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดใหม่ในประเทศไทยที่เพิ่งได้รับความสนใจหรือกล่าวถึงเมื่อไม่นานมานี้ อย่างไรก็ตาม ธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องใหม่ เดิมองค์กรต่าง ๆ ของรัฐถูกสร้างขึ้นและดำเนินการภายใต้กฎระเบียบที่เน้นการบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อสังคมต่อมาโครงสร้างของระบบราชการขยายตัวมากขึ้นและมีกฎระเบียบมากขึ้น จนทำให้มีความหละหลวม หย่อนประสิทธิภาพ และไม่ได้ปรับตัวตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป ภายหลังจากเริ่มต้นตัวและหาวิธีการฟื้นฟู สร้างเสริม และพัฒนาเพื่อให้มีประสิทธิภาพที่ดีกว่าเดิมหรือให้ดีกว่าเดิมเหมือนที่กำลังใช้อยู่ในปัจจุบัน (บุษง ชัยเจริญ วัฒนะ และบุญมี ลี, 2544 : 69) จากการศึกษาแนวคิดและหลักการขององค์การ หน่วยงาน หรือนักวิชาการบริหารดังกล่าวมา พอสรุปแนวคิดหลักการ และวิธีการเสริมสร้างธรรมาภิบาลได้ว่า ปัจจัยพื้นฐานในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล คือ คนในประเทศที่เจริญแล้วคนที่มีระดับการศึกษาสูง มีระเบียบวินัย เคารพกฎกติกา และมีความสนใจที่จะร่วมกิจกรรมสังคม และมีสภาพธรรมาภิบาลที่เข้มแข็ง (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542 : 5-6)

การสร้างธรรมาภิบาล ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้เป็นอย่างดี ต้องมีความตั้งใจจริงมีความกล้าหาญ อดทน มีการสื่อสารที่ดีระหว่างกัน และมีสภาพแวดล้อมที่มีความพร้อม แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้ประสบความสำเร็จในการสร้างธรรมาภิบาล คือ ความร่วมมือ ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทุกฝ่ายต้องเรียนรู้ร่วมกันและแต่ละคนต้องพึ่งตนเองก่อน การสร้างเสริมธรรมาภิบาลควรเริ่มต้นด้วยการสร้างความตระหนักให้สมาชิกในสังคมนั้น ๆ เห็นความสำคัญของธรรมาภิบาลแล้วร่วมกันกำหนดเป็นนโยบาย ให้แนวทางปฏิบัติ และให้การสนับสนุนสิ่งเอื้ออำนวยต่าง ๆ ส่งเสริมการปฏิบัติงานที่มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน และจัดให้มีกลไกการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล (วิวัฒน์ ปันนิตามัย, 2544 : 48-51)

#### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา 6 แห่งจำนวน 159 คน (คิดเป็นร้อยละ 100) เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า มีค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับเท่ากับ 0.82 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการทดสอบที (t-test แบบ Independent samples) และ F-test (one way ANOVA)

#### สรุปผลการวิจัย

1 บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง มีความคิดเห็นว่าสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความรับผิดชอบต่อสังคม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักการมีส่วนร่วม และด้านหลักความคุ้มค่าตามลำดับ และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน เป็นดังนี้

1) ด้านหลักนิติธรรมโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าทุกข้ออยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 อันดับ ดังนี้ การออกข้อบัญญัติ อปท.คำนึงถึงสิทธิ หน้าที่ของประชาชน และได้เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบ การบริหารงานของ อปท. มีความชัดเจน และเป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับ รองลงมาคือ เมื่อรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน แล้วเร่งดำเนินการและรายงานให้ทราบ และอปท. จัดให้มี

การประชาสัมพันธ์ในการออกข้อบัญญัติที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชน

2) ด้านหลักคุณธรรม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าทุกข้ออยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 อันดับ ดังนี้ ผู้บริหาร สมาชิก พนักงาน มีมนุษยสัมพันธ์ สุภาพและมีเมตตาจิต พร้อมให้บริการ รองลงมาคือ การบริหารงานของ อปท. เน้นหลักการยึดประชาชนเป็นสำคัญ และผู้บริหาร สมาชิก พนักงาน ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ยึดมั่นในศีลธรรมและจรรยาบรรณ

3) ด้านหลักความโปร่งใส โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าทุกข้ออยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 อันดับ ดังนี้ การจัดเก็บภาษี และการบริหารงบประมาณ รองลงมาคือ การกำหนดตัวชี้วัดผลงานอย่างเป็นรูปธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะและข้อมูล ข่าวสารที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ มีความถูกต้องเหมาะสมและตรงตามความเป็นจริง

4) ด้านหลักการมีส่วนร่วม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าทุกข้ออยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 อันดับ ดังนี้ การรับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนและผู้เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขข้อร้องเรียนต่างๆ และดำเนินการอย่างรวดเร็วและเต็มความสามารถ รองลงมาคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมได้ โดยไม่จำกัดสิทธิ์ และเปิดโอกาสและช่องทางให้ประชาชนเสนอความคิดเห็นและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา

5) ด้านหลักความรับผิดชอบ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าทุกข้ออยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 อันดับ ดังนี้ อปท. จัดให้มีการบริการอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรม และทั่วถึงทุกชุมชน รองลงมาคือ การให้บริการต่างๆ ของ อปท. คำนึงถึงความต้องการของชุมชนและประชาชน เป็นสำคัญ ผู้บริหาร สมาชิก พนักงาน ใส่ใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้น และพร้อมที่จะแก้ไข และผู้บริหาร สมาชิก พนักงาน มีความกล้าหาญ พร้อมที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) ด้านหลักความคุ้มค่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าทุกข้ออยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 อันดับ ดังนี้ การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า เมื่อเปรียบเทียบกับผลงานที่ อปท. ตั้งเป้าหมายไว้ รองลงมาคือ มีการรณรงค์ การประหยัดทรัพยากร และผลการปฏิบัติงานของ อปท. สร้างความพึงพอใจ

2. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ที่เพศต่างกัน มีความคิดเห็นว่าคุณภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

3. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ที่ระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นว่าคุณภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยบุคลากรที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา มีความคิดเห็นว่าคุณภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสูงกว่าบุคลากรที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา บุคลากรที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา มีความคิดเห็นว่าคุณภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสูงกว่าบุคลากรที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และบุคลากรที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า มีความคิดเห็นว่าคุณภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสูงกว่าบุคลากรที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา

4. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ที่สังกัดส่วนงานต่างกัน มีความคิดเห็นว่าคุณภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 บุคลากรที่สังกัดกองคลังและกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีความคิดเห็น

ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดงมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลต่างกัน โดยบุคลากรสังกัดกองคลังมีความคิดเห็นสูงกว่าว่าบุคลากรสังกัดกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

5. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ที่มีประสบการณ์การทำงานใน อปท. ต่างกัน มีความคิดเห็นว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา ไม่แตกต่างกัน

## อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

### อภิปรายผล

1. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง มีความคิดเห็นว่าคุณภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความรับผิดชอบ รองลงมา ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักการมีส่วนร่วม และด้านหลักความคุ้มค่า จากผลการศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ได้ดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลและผู้บริหารและบุคลากรทุกฝ่ายมีความเชื่อมั่นว่าเป็นหลักการปกครองที่ดี สอดคล้องกับการศึกษาของ บุชบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544) ที่ได้ศึกษาเรื่อง “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล” โดยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการปกครองที่ดี ที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมสังคมประชาธิปไตยในประเทศไทย จึงมีการเสนอแนะกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวางอีกทั้งมีความพยายามที่จะให้มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ มีการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า ถ้าระบบบริหารราชการมีความยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้นอกจากจะมีส่วนทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพแล้ว ยังสร้างความเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ และสามารถนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศได้ ในประเทศไทยได้มีองค์กรของทางราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กระทรวงมหาดไทย และสถาบันการศึกษาได้เริ่มนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงาน และผลการศึกษายังสอดคล้องกับ สุภัทรมาศ จรรย์เวชวัฒน์ (2546) ที่ศึกษาเรื่องการบริหารการจัดการของเทศบาลตำบลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาล เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษากระบวนการในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ไม่การบริหารของเทศบาลตำบลบ้านฉาง ผลการศึกษาพบว่า การบริหารของเทศบาลตำบลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลบ้านฉางได้จัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติด้านต่าง ๆ และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนเพื่อหาจุดยืนและแนวทางร่วมกัน พบว่ายังประสบปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบโดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่า ไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ๆ ทางด้านกระบวนการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารเทศบาลตำบลบ้านฉาง พบว่าเทศบาลตำบลบ้านฉางมีความเสมอภาคและกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาและในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการต่างๆ ส่วนใหญ่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา พบว่ามีปัญหาในเรื่องของคณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นบางคนไม่เห็นแก่ประโยชน์ของชุมชน แต่เข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง ดังนั้นจึงเสนอให้ผู้บริหารของเทศบาลเร่งปรับโครงสร้างและระบบงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการบริหารการจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในด้านนิติธรรมที่ว่า การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรมการบังคับให้ทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และข้อบังคับเหล่านั้นโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจหรืออำนาจของตัวบุคคลและนำกฎระเบียบการบริหารงานของเทศบาลมาบังคับใช้ให้เป็นมาตรฐานเพื่อ เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่



ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน และสอดคล้องกับการศึกษาของ สุพพตา ประภาศิริ (2549) ที่ศึกษาเรื่องการศึกษาธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผลการวิจัยพบว่าสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีความพร้อมด้านโครงสร้างเพื่อสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในระดับสูง ไม่ว่าจะเป็น หลักนิติธรรมหลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบ เนื่องจากการเป็นส่วนราชการที่มีภารกิจและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานสำหรับด้านการบริหารและการปฏิบัติงานแล้ว ยังมีความพร้อมตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย เนื่องจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ยังไม่เห็นความสำคัญและประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานให้เกิดธรรมาภิบาล และมีระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบการทำงานที่เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน ในด้านสุดท้าย คือ ด้านวัฒนธรรมองค์การเป็นปัญหาที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานไปสู่หลักธรรมาภิบาล เนื่องจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรียังไม่มีวัฒนธรรมองค์การที่ชัดเจน มีการรับวัฒนธรรมองค์การจากข้าราชการที่โอนมาซึ่งต้องใช้เวลาในการปรับตัวและเรียนรู้วัฒนธรรมซึ่งกันและกัน ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้แก่ การขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้บริหารสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีไม่ได้ให้ความสนใจในการผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาลรวมทั้งไม่ได้ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่าความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อภาพรวมธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จากการศึกษาพบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีระดับคะแนนเฉลี่ยของหลักต่างๆ ตั้งแต่ 2.92 ไปจนถึง 3.49 โดยกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าหน่วยงานมีคะแนนเฉลี่ยหลักคุณธรรมอยู่ในระดับมากรองลงมาคือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วม ตามลำดับ ซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ การปรับทัศนคติข้าราชการทุกฝ่ายทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติการให้เห็นความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลอย่างเข้มข้น การสร้างระบบประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับหน่วยงานและระดับบุคคล โดยบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติงาน มีการกำหนดตัวชี้วัดและ best practice เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลที่ชัดเจนส่งเสริมให้ผู้บริหารยึดวัฒนธรรมธรรมาภิบาลในการดำเนินงานเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดี โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ พัฒนาทักษะความเป็นผู้นำ ทำให้ผู้บริหารเข้าใจ นำหลักธรรมาภิบาลไปใช้และสามารถถ่ายทอดไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาได้ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในหน่วยงานอย่างกว้างขวาง

จึงเห็นได้ว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลนั้นจะส่งผลดีในหลายๆ ด้าน จากการศึกษาของ สุพพตา คุณภิตติ (2548) ที่ได้ศึกษาเรื่องหลักธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น เพื่อศึกษากระบวนการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลและปัจจัยที่ส่งผลให้การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลสามารถชนะการประกวดและได้รับรางวัลจากสถาบันหรือองค์กรต่างๆ การศึกษาพบว่า 1) กระบวนการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครขอนแก่น ประกอบด้วยหลักสำคัญ ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรมและหลักคุณธรรม โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคและความยุติธรรม หลักความรับผิดชอบต่อ ได้จัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์โดยประชาชนมีระบบการติดตาม ตรวจสอบผลการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและแจ้งผลไปยังผู้ร้องเรียนโดยตรง หลักการมีส่วนร่วม นำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาเป็นแนวทางในการดำเนินงานของเทศบาล ภายใต้แนวคิดร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลได้หลายช่องทาง ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต การประชาสัมพันธ์ข่าวสารผ่านสื่อต่างๆ หลักความคุ้มค่าหรือหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้สร้างจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่เทศบาลเพื่อการประหยัด ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและให้บริการอย่างรวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรม ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม 2) ปัจจัยที่ส่งผลให้การบริหารตามหลัก

ธรรมาภิบาลสามารถชนะการประกวดและได้รับรางวัลจากสถาบันหรือองค์กรต่างๆได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นส่วนสำคัญที่สุด รองลงมาคือด้านความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการบริหารงานของเทศบาล ด้านความเป็นธรรม การทำงานที่มุ่งประชาชน การมุ่งเน้นประโยชน์ของส่วนรวม

และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าเรื่องที่มีการดำเนินการมากที่สุดในแต่ละด้าน ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม มีดังนี้ การออกข้อบัญญัติ อปท.คำนึงถึงสิทธิ หน้าที่ของประชาชน และได้เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบ การบริหารงานของ อปท. มีความชัดเจน และเป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับ รองลงมาคือ เมื่อรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน แล้วเร่งดำเนินการและรายงานให้ทราบ และอปท. จัดให้มีการประชาพิจารณ์ ในการออกข้อบัญญัติที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชน ด้านหลักคุณธรรม มีดังนี้ ผู้บริหาร สมาชิก พนักงาน มีมนุษยสัมพันธ์ สุภาพและไม่มีตรีจิต พร้อมให้บริการ รองลงมาคือ การบริหารงานของ อปท. เน้นหลักการยึดประชาชนเป็นสำคัญ และผู้บริหาร สมาชิก พนักงาน ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ยึดมั่นในศีลธรรมและจริยธรรม ด้านหลักความโปร่งใส มีดังนี้ การจัดเก็บภาษี และการบริหารงบประมาณ รองลงมาคือ การกำหนดตัวชี้วัดผลงานอย่างเป็นรูปธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะและข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ มีความถูกต้องเหมาะสมและตรงตามความเป็นจริง ด้านหลักการมีส่วนร่วม มีดังนี้ การรับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนและผู้เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขข้อร้องเรียนต่างๆ และดำเนินการอย่างรวดเร็วและเต็มความสามารถ รองลงมาคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมได้ โดยไม่จำกัดสิทธิ์ และเปิดโอกาสและช่องทางให้ประชาชนเสนอความคิดเห็นและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา ด้านหลักความรับผิดชอบ มีดังนี้ อปท. จัดให้มีการบริการอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรม และทั่วถึงทุกชุมชน รองลงมาคือ การให้บริการต่างๆ ของ อปท. คำนึงถึงความต้องการของชุมชนและประชาชนเป็นสำคัญ ผู้บริหาร สมาชิก พนักงาน ใส่ใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้น และพร้อมที่จะแก้ไข และผู้บริหาร สมาชิก พนักงาน มีความกล้าหาญ พร้อมที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน และด้านหลักความคุ้มค่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าทุกข้ออยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 อันดับ ดังนี้ การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า เมื่อเปรียบเทียบกับผลงานที่ อปท. ตั้งเป้าหมายไว้ รองลงมาคือ มีการรณรงค์ การประหยัดทรัพยากร และผลการปฏิบัติงานของ อปท. สร้างความพึงพอใจ

2. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ที่เพศต่างกัน มีความคิดเห็นว่าสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

3. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ที่ระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นว่าสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยบุคลากรที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีความคิดเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดงมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสูงกว่าบุคลากรที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา บุคลากรที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญาที่มีความคิดเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดงมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสูงกว่าบุคลากรที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และบุคลากรที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า มีความคิดเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดงมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสูงกว่าบุคลากรที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา

4. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ที่สังกัดส่วนงานต่างกัน มีความคิดเห็นว่าสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 บุคลากรที่สังกัดกองคลังและกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีความคิดเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดงมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลต่างกัน โดยบุคลากรสังกัด

กองคลังมีความคิดเห็นสูงกว่าว่าบุคลากรสังกัดกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

5. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ที่มีประสบการณ์การทำงานใน อปท. ต่างกัน มีความคิดเห็นว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา ไม่แตกต่างกัน

#### ข้อเสนอแนะ

**1. ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของตนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของภาคเอกชน ประชาชน และให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และควรมีการกำหนดนโยบายในการบริหารเชิงบูรณาการเพื่อเป็นการต่อยอดให้มีการพัฒนาต่อไป ควรมีการส่งเสริม ให้มีการนำผลงานวิจัยหรือผลการศึกษาดังกล่าว ด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไปปรับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการเข้าถึงประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่น เพื่อสร้างพลังชุมชนให้มีความเข้มแข็งและสามารถทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างสมานฉันท์ ควรมีการเสริมสร้างประสิทธิภาพของหน่วยงานท้องถิ่นโดยเน้นการบริการรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม และเสริมสร้างกลไกในการตรวจสอบโดยภาคประชาชนท้องถิ่น

**2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อไป** ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล พร้อมทั้งแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสม ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการภาครัฐกับองค์กรอื่นๆ ถึงวิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (best practices) และการสนับสนุนของภาครัฐกับองค์กรอื่นๆ เพื่อเชื่อมโยงวิธีการวางรากฐานการบริหารจัดการที่ดีในองค์กรอย่างเป็นระบบและเกิดความต่อเนื่อง

#### เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ หังสนันท์. (2552). **ธรรมาภิบาลภาครัฐ : รากฐานและความท้าทายต่อรัฐบาลไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2547). **การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี**. เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการยกระดับการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น People's Audit. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานพัฒนาระบบราชการ.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2547). **วัดระดับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี**. พิมพ์ครั้งที่ 1. สถาบันพระปกเกล้า : พิมพ์ดี จำกัด.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). **การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2543). **การวิจัยเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : สิริยาสาสน์
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. (2544). **ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. รายงานการวิจัยสถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ : ศูนย์สภากลาดพร้าว.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2549). **ชุดคู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สหมิตรพรินต์ติ้ง.
- สุพพตา ประภาศิริ. (2549). **การศึกษาธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี**.วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สุเทพ คุณกิตติ. (2548). **หลักธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย.

อรพินท์ ส孚โซคชัย. (2543). แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น.

กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

อานันท์ ปันยารชุน. (2542). มุมมองนายอานันท์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.