

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเมืองการปกครองที่มีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยที่มีอยู่ในทุกวันนี้ มิได้เป็นเครื่องยืนยันว่า วิธีการจัดการปกครอง (Government) ที่ใช้อยู่ เป็นวิธีการจัดการปกครองที่ดี ในทางกลับกัน การบริหารจัดการการปกครองที่ใช้อยู่ในหลายๆ ประเทศ เป็นการบริหารจัดการที่เลว หรือที่ บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ (2542: 1) เรียกว่า อธรรมาภิบาล (Bad Governance)

อธรรมาภิบาลนี้เอง ที่เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2540 วิกฤตการณ์ดังกล่าวทำให้หลายภาคส่วนเริ่มหาแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหามาและปรับปรุงระบบการบริหารงานเพื่อป้องกันการเกิดขึ้นอีกของวงจรวุฒิต่างกล่าว ในที่สุดแนวคิดเรื่องการสร้างการบริหารจัดการที่ดี ก็เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 โดยในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีแนวคิดทางการบริหารที่มุ่งให้ภาครัฐและภาคประชาชนมีปฏิสัมพันธ์กันมากขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ทั้งร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตรวจสอบ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักการบริหารจัดการซึ่งนำไปสู่ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล (Good Governance)

แม้ว่าวิกฤตการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาเกิน 1 ทศวรรษแล้วก็ตาม แต่ผลพวงของหายนะทางเศรษฐกิจที่มีความรุนแรงในครั้งนั้น ทำให้รัฐบาลยังไม่สามารถคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้นให้สถานการณ์ต่างๆ เข้าสู่ภาวะปกติเพื่อตั้งต้นในการพัฒนาต่อไปได้ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากขอบเขตของการบริหารจัดการ มีความเกี่ยวข้องกับหลายๆ ภาคส่วนของสังคมซึ่งที่ ประเวศ วะสี อธิบายว่า ธรรมรัฐ ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม โดยรัฐและธุรกิจต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบที่ถูกรตรวจสอบได้ และภาคสังคมเข้มแข็ง (นฤมล ทับจุมพล, 2541: 4) ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ยากที่จะแก้ไข ปรับเปลี่ยนทุกภาคส่วนและทุกเรื่องของสังคมให้มีความสัมฤทธิ์ผลภายในระยะเวลาอันสั้น

จากเหตุผลดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการตั้งคำถามอย่างกว้างขวางว่า เมื่อมีการเกิดขึ้นของ  
 หลักธรรมาภิบาล ที่องค์กรทั้งภายในและภายนอกประเทศ เห็นพ้องต้องกันว่า สามารถนำมาใช้เพื่อ  
 แก้ไขปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการบ้านเมืองให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจะ  
 เป็นหนทางนำพาให้ประเทศที่ใช้หลักการดังกล่าว ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการ  
 บ้านเมือง หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นเสมือน ยาวิเศษ ที่ทุกคนต่างให้ความหวังว่าเมื่อนำมาใช้แล้ว  
 สภาพปัญหาต่างๆ ที่ร่างกายต้องเผชิญ จะหายเป็นปกติและสามารถพัฒนาให้แข็งแรงได้ และเมื่อมี  
 การสนับสนุนให้นำหลักธรรมาภิบาลนั้นมาใช้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้วนั้น เหตุใด ปัญหาหลายๆ  
 ประการที่ประเทศต้องประสบอยู่ ก็ยังไม่สามารถคลี่คลายได้ และในบางประเด็น ยังสามารถเห็น  
 ได้ถึงความรุนแรงที่มีมากขึ้นกว่าเดิมอีกด้วย

ความสงสัยในประเด็นดังกล่าว เริ่มมีการตั้งคำถามถึง ขั้นตอนการนำนโยบายธรรมาภิ  
 บาลไปปฏิบัติ เพราะเมื่อมีความเห็นพ้องกันว่า การนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการบริหารงานนั้น  
 ถือว่าเป็นนโยบายที่ดีที่ได้เกิดขึ้นจริงจากความสนับสนุนจากหลายๆ ส่วน โดยเฉพาะงานของส่วน  
 ราชการต่างๆ แต่เมื่อถึงระยะหนึ่งแล้ว ยังไม่สามารถเห็นผลจากการปฏิบัติได้อย่างชัดเจนและเป็น  
 ที่พอใจ ดังเช่นข้อมูลที่ได้จากการศึกษาของบริษัทที่ปรึกษาด้านความเสี่ยงทางการเมืองและ  
 เศรษฐกิจ (Political and Economic Risk Consultancy : PERC) ประจำปี พ.ศ. 2550 ระบุถึงอันดับ  
 การคอร์รัปชันในประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในเอเชีย พบว่า ประเทศไทยมี  
 คะแนนความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ในระดับมาก (โกวิทย์ พวงงาม, 2553 : 5) ซึ่งแสดงให้เห็น  
 เห็นได้ว่า แม้ว่าประเทศไทยจะมีนโยบายในการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลก็ตาม แต่อัตรา  
 ความเสี่ยงต่อการเกิดขึ้นของกระบวนการคอร์รัปชันยังมีอยู่ในระดับมาก

การส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทย ในช่วงแรกจะเน้นไปที่การ  
 บริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่เมื่อพิจารณาการบริหารราชการในระดับ  
 ท้องถิ่นแล้ว จะเห็นว่าไม่มีการส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาลมาบูรณาการใช้เท่าใดนัก ซึ่งจะ  
 สามารถพิจารณาจาก มาตรา 4 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ  
 บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ได้ให้คำนิยามความหมาย ส่วนราชการในกฎหมายฉบับดังกล่าว ว่า  
 หมายถึง “ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่น  
 ของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” แม้จะมีการ  
 กล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงท้ายของพระราชกฤษฎีกา ในมาตรา 52 ว่า “ให้องค์กร  
 ปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราช  
 กฤษฎีกานี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการอำนวยความสะดวก

ความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด 5 และหมวด 7”

จากบทบัญญัติตามพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในการปฏิบัติราชการ จึงมักจะใช้หน่วยงานของราชการส่วนกลางเป็นหน่วยงานนำร่อง เช่น ตามที่สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้รับมอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(ก.พ.ร.) ให้ดำเนินการส่งเสริมธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐ โดยมีหน่วยงานนำร่องในครั้งนี้ ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพลังงาน และกระทรวงการคลัง หน่วยงานนำร่องดังกล่าว จะมาจากกระทรวงต่างๆ ทั้งสิ้น โดยมีได้มีการนำองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเป็นตัวอย่างนำร่องเพื่อทำการศึกษาแต่อย่างใด

ทั้งที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นนับวันจะยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศที่ขึ้นชื่อว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มักจะกล่าวอ้างถึงความเป็นประชาธิปไตยของตน โดยผ่านการมองไปยัง โครงสร้างที่ถือเป็นพื้นฐานของอำนาจ นั่นคือมุ่งเน้นให้เห็นถึงแนวคิดการกระจายอำนาจว่าได้หยั่งรากลึกกลงไปใน โครงสร้างการเมืองการปกครองและการบริหารในท้องถิ่นหรือไม่ และไม่เพียงแต่มิติที่ประเทศที่ขึ้นชื่อว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วได้พยายามนำเสนอให้ประเทศอื่นๆ ได้เห็นว่าประชาธิปไตยคือตัวตนของเขาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงมิติหรือแง่มุมที่ประเทศเหล่านั้นได้ใช้มองประเทศอื่นๆ และผลักคั้นให้รูปแบบการกระจายอำนาจนั้น กลายเป็นกฎเกณฑ์มาตรฐานที่ทุกประเทศทั่วโลก ควรจะยอมรับเพื่อนำไปใช้ปรับปรุงระบบโครงสร้างของตนเองเพื่อให้สามารถขึ้นชื่อได้ว่าเป็นหนึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อให้ได้รับการยอมรับจากนานาชาติอีกด้วย

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้มีการตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจากในทุกวันนี้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ภายใต้การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องพึ่งพาการจัดการและให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นชีวิตของประชาชนจะได้รับความสะดวกหรือไม่ขึ้นอยู่กับการบริหารกิจการบ้านเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเชื่อว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์เต็มที่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เพราะการดำเนินงานขององค์กรก็ต้องอาศัยหลักการบริหารงานที่ดีเช่นกัน จึงมีความพยายามกล่าวถึงการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในการบริหารงานในบริบทของท้องถิ่น โดยพยายามค้นหาโอกาสที่จะดำเนินการดังกล่าวพร้อมๆ กับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ไปยังส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามเมื่อมีการพิจารณาถึงระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่คาดว่าจะดีขึ้นจากการใช้นโยบายส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับเห็นได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาความบกพร่องในการ

บริหารจัดการ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นอย่างมากมาย เช่น ข้อกล่าวหา นายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหารกับพวกเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างจำนวน 20 เปอร์เซนต์ เพื่อเป็นค่าตอบแทนในการตรวจรับงานจ้างงวดสุดท้ายจากเงินค่าจ้าง จำนวน 7 ล้านบาทเศษ (สำนักงาน ป.ป.ช., ออนไลน์, 2008) และข้อมูลการกล่าวหาและเรื่องร้องเรียนบุคลากร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ว่ามีการกระทำการทุจริต ระหว่าง พ.ศ. 2543 – 2550 รวม 8 ปี พบว่า มีเรื่องที่ถูกกล่าวหา ถึง 5,508 เรื่อง โดยเกี่ยวข้องกับผู้ถูกกล่าวหาจำนวน 9,267 คน (โกวิท พวงงาม, 2553 : 8-9)

จากกรณีข้างต้น ทำให้เกิดข้อสงสัยว่า เหตุใดเมื่อมีการส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาล มาใช้ในการบริหารงานราชการแล้ว จึงยังไม่สามารถทำให้การทุจริตคอร์รัปชันหมดลงไปได้ ทั้งใน การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น ผู้วิจัย จึงเห็นว่า ถึงเวลาที่เราจะต้องหันกลับมาทบทวนกระบวนการดังกล่าวกัน ใหม่ โดยมีฐานความคิดว่านโยบายการนำหลักการบริหารจัดการที่ดีมาใช้ในวงราชการนี้มีขั้นตอน การก่อตัวของนโยบาย และการกำหนดเป็นนโยบาย (Policy Formation and Policy Formulation) ที่ สมบูรณ์ในตัวของมันเองแล้ว ผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับขั้นตอนการนำไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นสำคัญว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีปัญหา อุปสรรค และมี แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร รวมถึงมุ่งศึกษาว่า หน่วยงานมีการส่งเสริม สนับสนุน และร่วมมือจากบุคลากรในหน่วยงานปฏิบัติ อย่างจริงจัง หรือไม่ อย่างไร

โดยตระหนักว่า การบริหารจัดการภาครัฐนั้น จำเป็นต้องอาศัยหลักการหรือนโยบายที่ดี และยังจำเป็นต้องมีความจริงจังในการนำหลักการหรือนโยบายนั้นมาปฏิบัติ รวมถึงสิ่งที่มิอาจ ละเลยได้ นั่นคือการส่งเสริมให้มีการปฏิบัติใช้กันอย่างจริงจัง ให้บรรลุผลที่ตั้งไว้ เพื่อประโยชน์สุข ของประชาชนตามเป้าหมายในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่ได้กำหนดไว้ทั้ง 7 ประการ

งานวิจัยนี้ จึงมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางที่รัฐบาลส่งเสริม ภายในขอบเขตขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคาดหวังว่า ผลจากการศึกษาจะเป็นข้อมูลในเชิงประจักษ์ที่รัฐบาลจะ สามารถใช้เป็นแนวทางการส่งเสริมให้ท้องถิ่นพัฒนาโดยยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือ

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การวิจัยเรื่อง “การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเมือง จังหวัดปราจีนบุรี ” มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงระดับการนำนโยบายธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหา อุปสรรค ที่มีต่อการนำนโยบายธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
4. นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพในการนำนโยบายธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

การสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การทบทวนเพื่อสร้างตัวแปรในการวิเคราะห์ และการทบทวนเพื่อทำความเข้าใจกับเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในส่วนแรกนั้นผู้วิจัยได้ทำการทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ การมอบหมายงาน ผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน การบริหารงานบุคคล สมรรถนะองค์กร การมีส่วนร่วมของประชาชน หลักธรรมาภิบาล แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การที่เกี่ยวข้อง และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และในส่วนที่สองที่เป็นเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องนั้น ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมในเรื่อง การบริหารราชการแผ่นดินไทย แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย และการปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปราจีนบุรี

ซึ่งการทบทวนวรรณกรรมในส่วนแรกเพื่อการสร้างตัวแปรในการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและทำการปรับปรุงเพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับงานวิจัย โดยได้ใช้ตัวแบบการวิเคราะห์การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 3 ตัวแบบเป็นหลัก ซึ่งได้แก่

1. ตัวแบบการวิเคราะห์การบริหารที่สมบูรณ์ (The Model of Perfect Administration) ที่เสนอโดย C. Hood ที่ได้เสนอว่า ลักษณะระบบบริหารที่มีความเป็นหนึ่งเดียวที่ประกอบด้วย การมีสายการบังคับบัญชาสายเดียว การบังคับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ การมีอำนาจบังคับที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ การประสานงานและมีข่าวสารและข้อมูลระหว่างหน่วยงาน การไม่มีความกดดันทางด้านเวลาและทรัพยากร และการมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและการยอมรับการติดตามนโยบาย มีผลต่อความสัมฤทธิ์ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (The Model of Management) ตามกรอบวิเคราะห์การนำนโยบายสาธารณะมาปฏิบัติของ Walter Williams พบว่า สมรรถนะขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร บุคลากรขององค์กร งบประมาณ สถานที่ และวัสดุและเครื่องมือเครื่องใช้ขององค์กร มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผล

3. ตัวแบบการวิเคราะห์การจัดการนโยบาย (The Model of Policy Management) ตัวแบบนี้เสนอโดย Sabatier และคณะ ซึ่งเสนอว่าความสัมฤทธิ์ผลของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ได้แก่ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เทคโนโลยี ทักษะและการสนับสนุนนโยบาย และความเห็นพ้องต้องกันในนโยบาย

นอกจากนี้ เพื่อให้การกำหนดตัวแปรสอดคล้องกับการดำเนินงานวิจัยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง จึงได้มีการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรของรัฐ แล้วได้ทำการรวบรวมปัจจัยต่างๆ ที่ได้ถูกสร้างเพื่อทดสอบความสัมพันธ์กับการนำนโยบายธรรมาภิบาลมาปฏิบัติ เลือกเฉพาะปัจจัยที่ได้รับการทดสอบแล้วว่ามีความสัมพันธ์ต่อการนำนโยบายธรรมาภิบาลมาปฏิบัติ มากำหนดเป็นตัวแปรอิสระของงานวิจัยนี้ โดยทำการตัดตัวแปรอื่นๆ ที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายธรรมาภิบาลมาปฏิบัติออก ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงการประมวลการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อคัดเลือกตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผู้วิจัย	ตัวแปรอิสระที่ใช้ทดสอบ	ผลการทดสอบความสัมพันธ์
ศรีสำอาง หวังดี (2547)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การบังคับบัญชา</li> <li>- จำนวนผู้ปฏิบัติงาน</li> <li>- สถานที่ตั้งองค์กร</li> <li>- ลักษณะงาน</li> </ul>	มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการฯ หลังการปฏิรูประบบราชการ

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

ผู้วิจัย	ตัวแปรอิสระที่ใช้ทดสอบ	ผลการทดสอบความสัมพันธ์
กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน (2551)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพศ</li> <li>- อายุ</li> <li>- ตำแหน่ง</li> <li>- ระดับการศึกษา</li> <li>- รายได้</li> <li>- อายุราชการ</li> <li>- ลักษณะงานที่ปฏิบัติ</li> <li>- หน่วยงานที่สังกัด</li> </ul>	ไม่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไปปฏิบัติ
เสกสรร นิสัยกล้า (2550)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปัจจัยด้านการจัดหาส่งเสริม ควบคุม ประเมินผลและการให้คุณให้โทษบุคลากร</li> <li>- ปัจจัยด้านผู้บริหาร และบุคลากรผู้ปฏิบัติ</li> <li>- ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน</li> <li>- ปัจจัยด้านนโยบาย</li> <li>- ปัจจัยด้านสมรรถนะและลักษณะองค์การนำนโยบายไปปฏิบัติ</li> <li>- ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมและกลุ่มเป้าหมายประชาชนผู้รับบริการ</li> </ul>	<p>มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ</p> <p>ไม่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ</p>
สิทธิชัย รุ่งศรีทอง (2551)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ระดับการศึกษา</li> </ul>	ไม่มีความสัมพันธ์กับผลสำเร็จในการดำเนินงาน

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

ผู้วิจัย	ผู้วิจัย	ผู้วิจัย
สุภัทรา วิมลสมบัติ (2548)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้นำหรือผู้บริหาร</li> <li>- ทีมงานหรือองค์กร</li> <li>- การมีส่วนร่วมของประชาชน</li> </ul>	ส่งผลต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล
วิศัลยา พุพัฒนานุรักษ์ (2549)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความรู้ความเข้าใจในการทำงาน</li> <li>- การสนับสนุนการทำงานจากผู้บังคับบัญชา</li> <li>- การมีส่วนร่วมของพนักงาน</li> <li>- การสื่อสาร</li> <li>- การฝึกอบรม</li> <li>- เครื่องมือในการทำงาน</li> <li>- ค่านิยมของบุคลากร</li> </ul>	ส่งผลต่อความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ในยุคปฏิรูประบบราชการของพนักงานเทศบาลฯ ในระดับมาก
อาภรณ์ ชัยออน (2551)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความชัดเจนของกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ</li> <li>- ความรู้ความสามารถของบุคลากร</li> <li>- การสนับสนุนจากผู้บริหารและหน่วยงานส่วนกลาง</li> <li>- โครงสร้างหน่วยงาน</li> <li>- ความอิสระในการดำเนินงาน</li> <li>- การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน</li> <li>- การมีส่วนร่วมของประชาชน</li> </ul>	มีอิทธิพลต่อผลการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในระดับปานกลางถึงระดับมาก



จากนั้นจึงได้นำปัจจัยที่มีความคล้ายคลึงกันในแต่ละงานวิจัยมาจัดกลุ่มตัวแปร โดยได้มีการจัดกลุ่มตัวแปรขึ้น ให้มีความครอบคลุมกับเรื่องที่ทำกรวิจัย ได้แก่ นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ การมอบหมายงาน ผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน การบริหารงานบุคคล อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้เพิ่มเติมตัวแปรที่อยู่นอกเหนือจากกลุ่มที่ได้กำหนดไว้ นั่นคือ ตัวแปรของปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นตัวแปรสำคัญในบริบทของการปกครองส่วนท้องถิ่น และยังมิงงานวิจัยที่สนับสนุนว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนส่งผลโดยตรงกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น( นพพล สุรนักครินทร์, 2547, สุภัตรา วิมลสมบัติ,2548) ดังนั้น ในงานวิจัยนี้จึงได้มีการกำหนดตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ที่ใช้ในการศึกษา คือ

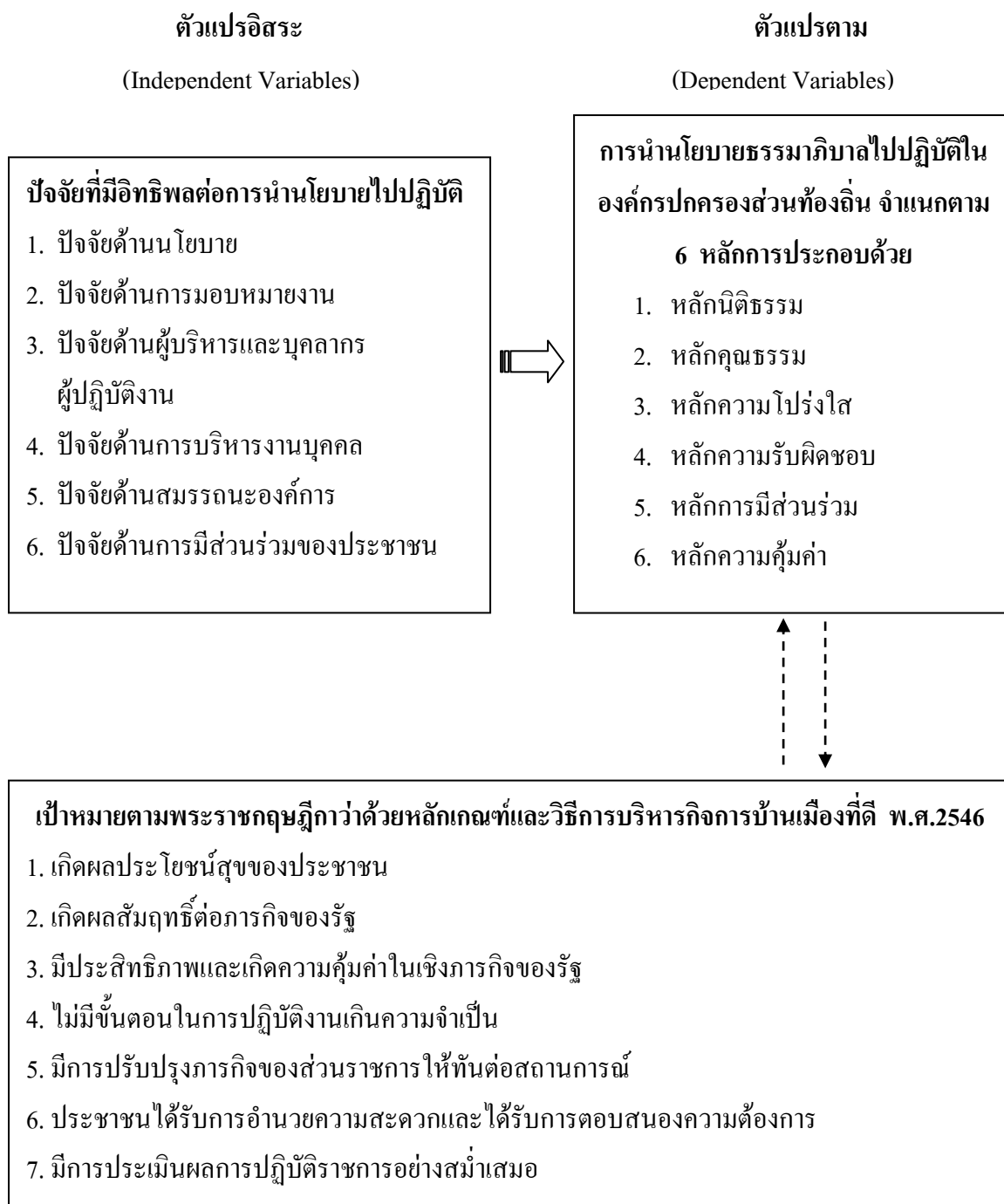
1. ปัจจัยด้านนโยบาย
2. ปัจจัยด้านการมอบหมายงาน
3. ปัจจัยด้านผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน
4. ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล
5. ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร
6. ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลังจากกำหนดตัวแปรอิสระแล้ว จึงจะได้นำตัวแปรอิสระดังกล่าวมาหาความสัมพันธ์กับตัวแปรตาม (Dependent Variables) ซึ่งใช้หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการ ที่กำหนดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้แก่

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law)
2. หลักคุณธรรม (Ethics)
3. หลักความโปร่งใส (Transparency)
4. หลักความรับผิดชอบ (Accountability)
5. หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
6. หลักความคุ้มค่า (Value for Money)

ทั้งนี้เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นระเบียบที่ออกโดยมีอำนาจรองรับการบังคับให้ปฏิบัติตามอย่างเป็นทางการ โดยมีการกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติ

นอกจากนี้ยังได้มีการนำเป้าหมายจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ได้กำหนดไว้ว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ คือ (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน(2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น(5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ มาใช้วัดระดับการนำนโยบาย ธรรมชาติมาปฏิบัติในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเห็นของประชาชนเพื่อเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลจากข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้สามารถพิจารณาได้จากแผนภาพดังนี้



ภาพประกอบที่ 1 แสดงกรอบแนวความคิดในการวิจัย

## คำถามในการวิจัย

การวิจัยนี้ ได้ตั้งคำถามในการวิจัยได้ดังนี้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดปราจีนบุรี มีการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติอยู่ในระดับใด ปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ การนำนโยบายดังกล่าวไปใช้มีปัญหา อุปสรรคหรือไม่ อย่างไร”

## สมมติฐานการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเมือง จังหวัดปราจีนบุรี ” ได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยไว้ดังนี้ “ปัจจัยด้านนโยบาย ด้านการมอบหมายงาน ด้านผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านสมรรถนะองค์กรและด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มีอิทธิพลต่อระดับการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

## ขอบเขตของการวิจัย

**ขอบเขตด้านเนื้อหา** การวิจัยนี้ มีขอบเขตในการศึกษาถึง

1. ระดับการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ
2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายธรรมาภิบาลมาปฏิบัติ
3. ปัญหา อุปสรรค ที่มีต่อการนำนโยบายธรรมาภิบาลมาใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพ การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ขอบเขตด้านประชากร** งานวิจัยนี้ ได้กำหนดพื้นที่ในการวิจัย คือ พื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งเมื่อสำรวจข้อมูลเบื้องต้นแล้วพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวิจัยนี้ ประกอบด้วย เทศบาล จำนวน 3 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 11 แห่ง ซึ่งมีการแบ่งประชากรที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้เป็น 2 ส่วนคือ

1. ผู้บริหารและข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลาที่ทำการเก็บข้อมูล
2. ประชากรที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าว โดยมีการกำหนดจาก ประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งสิ้น 79,746 คน (กรมการปกครอง, ออนไลน์, 2004)

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงระดับการนำนโยบายธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรปกครองส่วน
2. ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. สามารถระบุได้ถึง ปัญหา อุปสรรค ที่มีต่อการนำนโยบายธรรมาภิบาลมาใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าว
4. เป็นแนวทางในการหาวิธีการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการนำนโยบายธรรมาภิบาลมาใช้ให้เหมาะสมกับการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### นิยามศัพท์

การวิจัยเรื่อง การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเมือง จังหวัดปราจีนบุรี ผู้วิจัยกำหนดนิยามศัพท์ที่สำคัญ ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่รัฐบาลกระจายอำนาจการปกครองมาให้ประชาชนในเขตพื้นที่ต่างๆ ได้มีโอกาสในการบริหารจัดการบริการสาธารณะต่างๆ ด้วยตนเอง ภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยมีการจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลตามกฎหมาย มีกฎหมายจัดตั้งเป็นกฎหมายรับรองความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในงานวิจัยนี้ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประเภท ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ประเภทขององค์กร หมายถึง การแบ่งประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติไว้ ซึ่งประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

การบรรลุเป้าหมาย หมายถึง การเกิดประสิทธิผลตามตัวแปรที่กำหนดไว้ โดยใช้ความคิดเห็นของประชาชนเป็นตัวชี้วัด จากแบบสอบถามที่ได้สร้างขึ้นในการวัดการบรรลุเป้าหมายตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับนโยบายจากหน่วยงานในระดับที่สูงกว่า ที่กำหนดให้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นโยบายธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการที่ใช้เป็นส่วนประกอบในการบริหารงานราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นหลักการที่เชื่อว่า เมื่อนำมาใช้แล้วจะสามารถทำให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถเกิดประสิทธิภาพและไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน ซึ่งในงานวิจัยนี้ได้กำหนดให้นโยบายธรรมาภิบาล คือ หลักการทั้ง 6 ประการที่กำหนดไว้ใน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ประกอบไปด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาค กล่าวโดยสรุปคือ สถาปนาการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่กระทำกันตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการธรรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น หลักความโปร่งใส หมายถึง การทำให้สังคมไทย เป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง หลักการที่ทุกฝ่ายที่อยู่ในอำนาจหรือในกระบวนการบริหารประเทศต้องทำตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่น กฎ ระเบียบ ข้อกำหนดทางการบริหารอื่นๆ เพื่อให้เกิดกลไกการควบคุมทางการบริหาร

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมี

ช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ และจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

หลักความคุ้มค่า หมายถึง หลักความสามารถที่องค์กรใช้ทรัพยากรในการบริหารจัดการ ได้คุ้มค่าเมื่อเปรียบเทียบระหว่างทรัพยากรที่ได้ใช้ไปกับผลที่ได้รับทั้งในด้านผลผลิตและผลลัพธ์

ปัจจัยด้านนโยบาย หมายถึง ลักษณะข้อกำหนดการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลที่ถือเป็นนโยบายที่รัฐบาลได้ส่งเสริมให้มีการนำมาใช้ปฏิบัติในหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า

ปัจจัยด้านการมอบหมายงาน หมายถึง ลักษณะของการกำหนดอำนาจหน้าที่และการมอบหมายภาระรับผิดชอบให้แก่บุคลากรและหน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจัยด้านผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้นำองค์กรที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดทิศทางขององค์กรในการใช้ทักษะและความสามารถในการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีในการบริหารงานในองค์กร เพื่อให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ และความรู้ ความสามารถ ทักษะ ทักษะของบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร

ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึง ลักษณะและวิธีการที่ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจทำการ กำหนดวิธีการในการบรรจุ แต่งตั้ง ผู้ที่จะเข้ามารับตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการ ส่งเสริมเพื่อการเพิ่มศักยภาพของบุคลากรในองค์กร เช่น การจัดการฝึกอบรม สัมมนา การอนุมัติให้มีการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น เป็นต้น รวมถึงการใช้กฎระเบียบในการควบคุมการปฏิบัติงาน และการวางแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อใช้ในการพิจารณาความดีความชอบให้แก่บุคลากรด้วย

ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร หมายถึง ความพร้อมและความสามารถขององค์กรในการบริหารจัดการองค์ประกอบในด้านต่างๆ ขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร บุคลากรขององค์กร งบประมาณขององค์กร สถานที่ วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้

ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ชุมชน ธุรกิจหรือแม้กระทั่งภาครัฐ ในฐานะเจ้าของทรัพยากรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขและพัฒนาทรัพยากรเหล่านั้นในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะ โครงการในลักษณะนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของ

ส่วนรวมตามความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วยหลายระดับซึ่งขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมของชุมชน การพัฒนาของการปกครองแบบ ประชาธิปไตย ลักษณะของ โครงการ และจิตสำนึกร่วมของประชาชน