

รูปแบบการขับเคลื่อนหลักทศธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

The Driving Model of Principle of Ten Good Governance of Local Administrative Organizations in Northeastern Region

ประมุข ศรีชัยวงศ์, ปกติ โพธิ์สิงห์ และสัญญา เคนาภูมิ
Pramuk Srichaiwong, Pakdee Posing and Sanya Kenaphoom
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University, Thailand
Corresponding Author, E-mail: pramuk@cpru.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระดับความสำเร็จของการนำตัวชี้วัดตามหลักทศธรรมไปใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำตัวชี้วัด ตามหลักทศธรรมไปใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ 3) เพื่อสร้างและยืนยันรูปแบบการขับเคลื่อนหลักทศธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำการเก็บข้อมูลจากพนักงาน เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณด้วยสถิติเชิงพรรณนา และสถิติเชิงอนุมาน ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และพหุคูณถดถอย และทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า

1. ระดับความสำเร็จของการนำตัวชี้วัดตามหลักทศธรรมไปใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในภาพรวมพบว่า อยู่ในระดับมาก โดยหลักความโปร่งใส ($\bar{x} = 4.19$) มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ หลักสำนักับผิดชอบ ($\bar{x} = 4.13$) หลักองค์กรแห่งการเรียนรู้ ($\bar{x} = 4.09$) หลักการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และหลักการมีส่วนร่วม ($\bar{x} = 4.04$) โดยมีด้านหลักนิติธรรม ($\bar{x} = 3.62$) อยู่ในระดับที่น้อยที่สุด

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำตัวชี้วัดตามหลักทศธรรมไปใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในภาพรวมพบว่าอยู่ในระดับมาก โดยด้านสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ ($\bar{x} = 4.16$) มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ ด้านความ



เหมาะสมด้านโครงสร้างของหน่วยงาน ($\bar{x} = 4.15$) ด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร ($\bar{x} = 4.02$) ด้านค่านิยมร่วม และวัฒนธรรมองค์กร ($\bar{x} = 3.99$) ด้านความชัดเจนของยุทธศาสตร์ ($\bar{x} = 3.94$) ด้านการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ ($\bar{x} = 3.90$) และด้านความพร้อมของระบบงาน ($\bar{x} = 3.86$) ตามลำดับ

3. รูปแบบการขับเคลื่อนหลักทศธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้รูปแบบที่ประกอบไปด้วยปัจจัย ภาวะผู้นำของผู้บริหาร (Style) สมรรถนะเจ้าหน้าที่ (Skills) โครงสร้างหน่วยงาน (Structure) ความชัดเจนยุทธศาสตร์ (Strategy) ความพร้อมระบบงาน (Systems) ค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กร (Share Values) และการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ (Staff)

คำสำคัญ: หลักทศธรรม; ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ; ตัวชี้วัดตามหลักทศธรรม; รูปแบบการขับเคลื่อน ทศธรรม

Abstract

This research aimed 1) study level of achievement of implementing administrative indications derived from principles of ten good governance in local administrative organizations in northeastern region, 2) study factors that affected the achievement of implementation of indication local administrative organizations in northeastern region and 3) develop and affirm model of the indications based on principles of ten good governance of local administrative organizations in northeastern region. The data were collected from officers and staff who work in local administrative organizations with in northeastern region. Then analyzed with descriptive statistics for means and standard derivation and inferential statistics for multiple linear regression. In addition, content was analyzed for the qualitative data of this research.

The findings revealed:

1. That in overall, the offericers and staff's level of achievement of implementing administrating indication derived from principles of ten good governance in local administrative organizations in northeastern region is at high level. Considering each aspect, the findings showed that principle of transparency ($\bar{x} = 4.19$) received the highest average, following by principle of accountability ($\bar{x} = 4.13$), Learning Organization ($\bar{x} = 4.09$), Information and principle of participation ($\bar{x} = 4.04$) respectively. However, the least successful implementation was Rule of Law principle ($\bar{x} = 3.62$).



2. That factors affecting the officers and staff's achievement on implementing the indication derived from principle of ten good governance in northeastern region were overall in high level. Considering each aspect, the findings reported that skills ($\bar{x} = 4.16$) the highest mean score, following by Structure ($\bar{x} = 4.15$), Style ($\bar{x} = 4.02$), Shared Values ($\bar{x} = 3.99$), Strategy ($\bar{x} = 3.94$), Staff ($\bar{x} = 3.90$) and Systems ($\bar{x} = 3.86$) respectively.

3. That models of the indication based on principles of ten good governance of local administrative organizations in northeastern region comprised system readiness, participation of the officers, structural suitability of units, lucid strategies, staff's competence and style of leader.

Keywords: Principle of Ten Good Governance; Factors affected the Achievement; Driving Model of Principles of Ten Good Governance

1. บทนำ

การบริหารงานภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ถือเป็นมิติใหม่ของการบริหารงานภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนทั้งภาคประชาชน ที่ได้เกิดการตื่นตัวและนำมาใช้เป็นเครื่องมือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา (Pakdeejit, 2007) โดยมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ คือ บทบาทของผู้บริหารงานภาครัฐ ในฐานะที่เป็นผู้บริหารองค์กรให้มีคุณภาพ เกิดความเป็นธรรมและได้รับการยอมรับ ซึ่งประเทศไทยได้พยายามปรับตัวเข้าสู่ระบบของธรรมาภิบาล (Good Governance) จากการกระจายอำนาจการปกครอง การปรับลดขนาดของหน่วยงานราชการ การปรับบริการให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว การรวมหน่วยงานรัฐกับหน่วยงานเอกชน การพัฒนาและคัดเลือกบุคลากรในองค์กรให้มีผลงานและคุณภาพที่ดีขึ้น

(Kumchoo, et al., 2002) ซึ่งระบบธรรมาภิบาลได้กลายเป็นหัวใจสำคัญในทุกองค์กร เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงาน ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เกิดกระบวนการตัดสินใจอย่างเปิดเผย หรือเรียกได้ว่า เป็นความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการสื่อสารนโยบายของรัฐต่อกลุ่มที่ให้ความสนใจ หรือกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) โดยหลักธรรมาภิบาล ได้ถูกนำมาเป็นกลไกในการบริหารงานในทุกๆ ด้าน ยึดหลักความชอบธรรม และมีประสิทธิภาพเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การบริหารจัดการที่โปร่งใสตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากหน่วยงานหรือองค์กรในทุกๆ ระดับ ทั้งในและต่างประเทศ จากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2540 ทำให้องค์กรต่างๆ ได้เข้ามามีบทบาทเสนอแนวทางที่เป็นมาตรฐานสากล หรือแนวทางธรรมาภิบาลโลก (Global Governance) และได้



กำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศ (Chongvisal, 2009) เป็นต้นว่า ธนาคารโลก (World Bank) ได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการบริหารการใช้จ่ายภาครัฐและการปฏิรูประบบราชการ ในขณะที่องค์การการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) กระตุ้นให้มีการปรับโครงสร้างของสถาบันการเงิน และการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) สนับสนุนให้มีการจัดทำโครงการนำร่อง เพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมเรื่องการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ส่วนธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ได้สนับสนุนและช่วยเหลือประเทศไทย ในด้านการกระจายอำนาจการปกครอง การมีส่วนร่วมของประชาชน การปรับโครงสร้างองค์กร การปฏิรูปกฎหมายและระบบตุลาการ (King Prajadhipok's Institute, 2007)

ประเทศไทยได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ภายหลังเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในประเทศและในปี พ.ศ. 2542 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ สำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มาประยุกต์ใช้กับการบริหารราชการแผ่นดิน จากการออกกฎหมายมารองรับแนวคิดการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมรัฐนั่นเอง ซึ่งกฎหมายฉบับแรกที่ออกมาคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

พ.ศ.2542 และฉบับที่ 2 ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการที่ดี พ.ศ. 2546 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับเน้นหลักการบริการที่เน้นผลลัพธ์ (Outcomes) กล่าวคือการเน้นการปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมาย และในขณะเดียวกันก็ให้มีการใช้หลักการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมรัฐ เป็นกรอบในการปฏิบัติงานส่วนราชการในทุกระดับ โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า แต่อย่างไรก็ตามจากการประเมินผ่านดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทยในปี 2556 ซึ่งว่าสังคมไทยยังมีวิกฤตคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไข อย่างเร่งด่วน (King Prajadhipok's Institute, 2014) นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีภาพลักษณ์เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในทางลบ จากประเมินภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index : CPI) พ.ศ. 2557 ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติพบว่า ประเทศไทยได้ 38 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนนอยู่อันดับที่ 85 จากการจัดอันดับทั้งหมด 175 ประเทศทั่วโลก (The Twelve National Economic and Social Development) และผลการประเมินขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International-TI) ระหว่าง ปี พ.ศ. 2544-2556 พบว่า มีค่าคะแนนอยู่ที่ 3.2-3.8 จากคะแนนเต็ม 10 เป็นเหตุให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)



ในฐานะองค์กรหลักในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้กำหนดยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556-2560) ขึ้น ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์ที่ 1 ปลุกและปลุกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริต เน้นการปรับเปลี่ยนฐานความคิดของคนในทุกภาคส่วนในการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ยุทธศาสตร์ที่ 2 บูรณาการการทำงานของหน่วยงานในการต่อต้านการทุจริตและพัฒนาเครือข่ายในประเทศให้เกิดการประสานงานสร้างความร่วมมือและความเข้มแข็ง พัฒนาระบบฐานข้อมูล ตลอดจนการปรับปรุง กฎหมาย กฎระเบียบ หลักเกณฑ์ให้สอดคล้องกัน ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาคือความร่วมมือกับองค์กรต่อต้านการทุจริตและเครือข่ายระหว่างประเทศ เพื่อประสานความร่วมมือกับหน่วยงานในระดับนานาชาติ ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาระบบบริหารและเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อบรรลุเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล การจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการป้องกันการทุจริต การสนับสนุนการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนามาตรการและเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนการเสริมระบบการแจ้งเบาะแส ระบบการร้องเรียนให้กับองค์กรที่ต่อต้านการทุจริต และยุทธศาสตร์ที่ 5 การเสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการต่อต้านการทุจริตให้กับบุคลากรทุกภาคส่วน ทั้งจากการศึกษาวิจัยและพัฒนาการพัฒนาระบบการจัดการความรู้ การสร้างบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา และการจัดตั้ง

ศูนย์การเรียนรู้การป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2015) เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 ที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสอดคล้องกับแผนแม่บทในการป้องกันการทุจริตของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) พ.ศ. 2558-2561 ตามโครงการพัฒนาความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2014) เพื่อสร้างระบบการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี จำเป็นที่ทุกภาคส่วนในสังคม จะต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์โดยภาครัฐ ต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง กระบวนการทำงาน ให้มีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ ซื่อตรง มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลภาคเอกชน ก็ต้องปฏิรูปการทำงานโดยยึดกติกาที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นธรรม รับผิดชอบต่อสังคม มีมาตรฐานในการบริการ มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ ส่วนภาคประชาชน ต้องเสริมสร้างให้เกิดความตระหนักในสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มีความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี (King Prajadhipok's Institute, 2007) ในการนำหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) มาใช้



ในการบริหารนั้นเพื่อให้องค์กรมีความน่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับจากสังคม จึงมีความจำเป็น ต้องร่วมกันทำงานเป็นกลุ่มมีการดูแล ควบคุม การ แบ่งสรรงาน ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ กำหนดไว้ (Phisitsakunchai, 2017 : 187-195)

การเข้ามามีส่วนร่วมและให้ความสนใจ ของประชาชน โดยเฉพาะเรื่องของความโปร่งใส ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐนั้น เพื่อให้ ประชาชนเกิดความเชื่อถือว่าปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริต คอร์รัปชั่นของหน่วยงาน ภาครัฐ จะลดลงจากการกระจายอำนาจการ ปกครองออกไปยังส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชน ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การตัดสินใจ ตลอดจนการติดตามควบคุมการดำเนินการต่างๆ ในหน่วยงานภาครัฐ ให้เกิดความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินงาน Orapin (2001) Kofi Annan (1998) และ Lynn, et al (2001) ได้เสนอแนวทางการบริหารจัดการ บ้านเมืองที่ดี โดยเน้นเรื่องหลักสิทธิมนุษยชน และการปฏิบัติตามหลักของกฎหมาย ส่วน Williamson (1996) ได้ให้ความสำคัญต่อการใช้อำนาจ (Authority) ที่เชื่อมโยงถึงระบบตรวจสอบ ความรับผิดชอบและการควบคุม (Accountability and Control) ทั้งในการจัดตั้งระดับสากลและ ท้องถิ่นในโครงสร้างบรรทัดฐาน การปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์เป็นอยู่มีความ จำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน ภายใต้อำนาจการบริหารบ้านเมืองที่ดี ได้มีการพัฒนา องค์กรประกอบและตัวชี้วัดเพื่อเป็นเครื่องมือในการ ปรับเปลี่ยนองค์กรแนวใหม่ของสถาบันพระปกเกล้า

ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยเรียกว่า หลักการบริหารบ้านเมืองตามหลักทศธรรม (King Prajadhipok's Institute, 2007) หลักการบริหาร บ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือ Good Governance ประกอบด้วย 10 องค์ประกอบ ได้แก่ หลักการ ตอบสนอง (Responsiveness) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ และคุ้มค่า (Efficiency/Value for more) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักมุ่งฉันทมติ (Consensus Oriented) หลักการตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ (Accountability) หลักการเปิดเผยความโปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และ หลักนิติธรรม (Rule of Law) (Ploenta Tanrangsang, 2014) อย่างไรก็ตาม ยังมีความแตกต่างขององค์ประกอบของหลักการ บริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีที่สอดคล้องกับ สถานการณ์ เป็นเครื่องมือเพื่อปรับ เปลี่ยนองค์กร แนวใหม่ ให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management-NPM) หรือหลักการ บริหารบ้านเมืองตามหลักทศธรรม (Principle of Ten Good Governance) King Prajadhipok's Institute (2007) ซึ่งได้นำตัวชี้วัดที่มีความจำเป็น ต่อการปรับเปลี่ยนองค์กรให้มีความสอดคล้องกับ สภาพสังคมจำนวน 10 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักคุณธรรม (Ethics) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความ รับผิดชอบ (Accountability) หลักความคุ้มค่า



(Value) หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) หลักการบริหารจัดการ (Management) หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) และหลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information) มาใช้ในการพัฒนาองค์กร

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำหลักทศธรรม ทั้ง 10 หลักมาสู่การปฏิบัติในระดับหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสะท้อนผลการบริหารงานขององค์กรในช่วงที่ผ่านมาและเพื่อสร้างรูปแบบการขับเคลื่อนหลักทศธรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น จากการนำปัจจัยตามกรอบแนวคิด 7-S ของแมคคินซี (Mckinsey 7-S Framework) มาศึกษาหาความสัมพันธ์ที่มีผลต่อความสำเร็จต่อการขับเคลื่อนหลักทศธรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และนำมาสร้างเป็นรูปแบบการขับเคลื่อนที่มีประสิทธิภาพต่อการบริหารงานตามหลักทศธรรม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความสำเร็จของการนำเอาตัวชี้วัดตามหลักทศธรรมไปใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำเอาตัวชี้วัดตามหลักทศธรรมไปใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3. เพื่อสร้างรูปแบบการขับเคลื่อนหลักทศธรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำเอาตัวชี้วัดการบริหารงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามหลักทศธรรม โดยใช้กรอบแนวคิด 7-S ของแมคคินซี (Mckinsey 7 - S Framework) ที่ประกอบไปด้วย

- 1) ความชัดเจนของยุทธศาสตร์ (Strategy)
- 2) ความเหมาะสมด้านโครงสร้างของหน่วยงาน (Structure)
- 3) ความพร้อมของระบบงาน (Systems)
- 4) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร (Style)
- 5) การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ (Staff)
- 6) สมรรถนะของเจ้าหน้าที่ (Skills) และ 7) ค่านิยมร่วมและวัฒนธรรมองค์กร (Shared Values) เป็นตัวแปรอิสระและหลักทศธรรม ประกอบไปด้วย

- 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
- 2) หลักคุณธรรม (Ethics)
- 3) หลักความโปร่งใส (Transparency)
- 4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
- 5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability)
- 6) หลักความคุ้มค่า (Value)
- 7) หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization)
- 8) หลักการบริหารจัดการ (Management)
- 9) หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) และ 10) หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information) เป็นตัวแปรตาม



ศึกษาในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนบน คือ จังหวัดบึงกาฬ และจังหวัดหนองบัวลำภู ตอนกลาง คือ จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดมหาสารคาม ตอนล่าง คือ จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดนครราชสีมา แล้วทำการสุ่มอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอละ 2 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาล 1 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 1 แห่ง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ในการเก็บข้อมูล ได้แก่ 1) พนักงาน เจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเจาะจง (Purposive sampling) ตามคุณสมบัติที่กำหนด คือ เป็นพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีประสบการณ์ในการทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่สังกัดไม่น้อยกว่า 1 ปี จำนวน 223 คน 2) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) จากภาครัฐ ภาคประชาชน และจากหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เกี่ยวกับความคิดเห็นการนำตัวชี้วัดตามหลักทศธรรม จำนวน 10 คน และ 3) ผู้เชี่ยวชาญในการสร้างและยืนยันรูปแบบการขับเคลื่อนหลักทศธรรมมาใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 20 คน

4. สรุปผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ตอน ตามผลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. ระดับความสำเร็จในการนำตัวชี้วัดตามหลักทศธรรม มาใช้ในการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าความสำเร็จของการนำเอาตัวชี้วัดตามหลักทศธรรม มาใช้ในการบริหารงานในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านของพนักงาน เจ้าหน้าที่ พบว่า หลักความโปร่งใส ($\bar{x} = 4.19$) มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ หลักสำนึกรับผิดชอบ ($\bar{x} = 4.13$) หลักองค์กรแห่งการเรียนรู้ ($\bar{x} = 4.09$) และหลักการมีส่วนร่วม ($\bar{x} = 4.04$) ตามลำดับ โดยมีด้านที่ระดับความสำเร็จน้อยที่สุดคือ หลักนิติธรรม ($\bar{x} = 3.62$)

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำเอาตัวชี้วัดการบริหารงาน ตามหลักทศธรรมไปใช้บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ปัจจัยตัวแปร มีผลต่อความสำเร็จในการนำเอาตัวชี้วัดการบริหารงานตามหลักทศธรรม ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า สมรรถนะของเจ้าหน้าที่ ($\bar{x} = 4.16$) มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ความเหมาะสมด้านโครงสร้างของหน่วยงาน ($\bar{x} = 4.15$) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร ($\bar{x} = 4.02$) ค่านิยมร่วมและวัฒนธรรมองค์กร ($\bar{x} = 3.99$) ความชัดเจนของยุทธศาสตร์ ($\bar{x} = 3.94$) การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ ($\bar{x} = 3.90$) และความพร้อมของระบบงาน ($\bar{x} = 3.86$) ตามลำดับ

3. ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรพยากรณ์ของตัวแปรปัจจัยที่ส่งผลความสำเร็จของการนำเอาตัวชี้วัดตามหลักทศธรรมมาใช้ในการบริหาร



งานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิเคราะห์พบว่า ปัจจัยทั้ง 7 ด้าน ส่งผลทางบวกต่อความสำเร็จของการนำเอาตัวชี้วัดตามหลักทศธรรมมาใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

5. อภิปรายผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัย พบว่า ระดับความสำเร็จในการนำเอาหลักทศธรรม มาใช้ในการบริหารจัดการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในภาพรวม อยู่ในระดับมาก ทั้งนี้เป็นเพราะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้มีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ในปี พ.ศ. 2558 โดยมีดัชนีในการประเมินที่คล้ายกัน คือ ดัชนีความโปร่งใส ดัชนีความพร้อมรับผิด ดัชนีความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร และดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน ทำให้ผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีค่าดัชนีดังกล่าวสูงทั้งภาพรวม และแยกเป็นรายด้าน ซึ่งสอดคล้องกับรายงานผลการศึกษาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐของศิริศักดิ์ อัจฉริยะ และคณะ ได้ทำการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยทำการประเมินในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดชัยภูมิ จำนวน 141 แห่ง

พบว่า ในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เช่นเดียวกับผลการประเมินของ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ที่พบว่า การบริหารงานของเทศบาลตำบลสันป่าเป่า อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ในภาพรวมอยู่ในระดับสูง และผลการประเมินของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ พบว่าอยู่ในระดับมาก เช่นเดียวกัน ซึ่งจะสอดคล้องกับผลการประเมินของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พบว่า ภาพรวมความโปร่งใส และคุณธรรมอยู่ในระดับสูงมาก และเมื่อดูเฉพาะรายจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ พบว่า ระดับคะแนนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ของ จังหวัดขอนแก่น อยู่ในระดับสูงมาก (82.21) จังหวัดมหาสารคาม สูงมาก (83.18) จังหวัดชัยภูมิ สูงมาก (82.88) จังหวัดนครราชสีมา สูงมาก (81.64) จังหวัดบึงกาฬ สูงมาก (82.74) และจังหวัดหนองบัวลำภู อยู่ในระดับสูง (77.65) และสอดคล้องกับรายงานของของสาธิตี สายสุวรรณ และคณะ พบว่า เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในองค์กรบริหารส่วนตำบล อำเภอหันคา จังหวัดชัยนาท มีความคิดเห็นต่อปัญหาในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบและด้านหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับมาก เช่นเดียวกับการศึกษาของรัชชานนท์ ทองอร่าม ทำการศึกษาวิจัยเรื่องธรรมาภิบาลของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดสมุทรปราการ พบว่า ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม ด้านความรับผิดชอบต่อ



มีธรรมาภิบาลอยู่ในระดับสูง

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำเอาตัวชี้วัดตามหลักทศธรรมไปใช้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามกรอบแนวคิด 7-S ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) ซึ่งประกอบไปด้วย 1) ความชัดเจนของยุทธศาสตร์ (Strategy) 2) ความเหมาะสมด้านโครงสร้างของหน่วยงาน (Structure) 3) ความพร้อมของระบบงาน (Systems) 4) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร (Style) 5) การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ (Staff) 6) สมรรถนะของเจ้าหน้าที่ (Skills) และ 7) ค่านิยมร่วมและวัฒนธรรมองค์กร (Shared Values) พบว่าปัจจัยทั้ง 7 ด้านส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อวิเคราะห์เป็นรายประเด็น ปรากฏว่า ด้านสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ความเหมาะสมด้านโครงสร้างของหน่วยงาน ภาวะผู้นำของผู้บริหาร ค่านิยมร่วมและวัฒนธรรมองค์กร ความชัดเจนของยุทธศาสตร์ การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ และความพร้อมของระบบงาน ตามลำดับ ซึ่งจะคล้ายกับการศึกษาของสุรศักดิ์ ชะมารัมย์ ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าปัจจัยที่ส่งผลได้แก่ ปัจจัยค่านิยมร่วมและวัฒนธรรมองค์กร ปัจจัยความชัดเจนของยุทธศาสตร์ ปัจจัยภาวะผู้นำของผู้บริหาร ปัจจัยความเหมาะสมด้านโครงสร้างหน่วยงาน และปัจจัยการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่

และสอดคล้องกับผลการศึกษาของเนาวรัตน์ พุ่มจันทร์ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ความสำเร็จของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปใช้ในการบริหารงานเทศบาล: กรณีศึกษาเทศบาลจังหวัดภูเก็ต พบว่าปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงานเทศบาล คือ กลยุทธ์ โครงสร้าง ระบบการดำเนินงาน รูปแบบการบริหาร ทักษะของบุคลากร และการจัดการด้านบุคลากร แต่ปรากฏว่าค่านิยมร่วมเป็นปัจจัยเชิงลบต่อระดับความสำเร็จในการนำเอาหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงานของเทศบาล นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน จากการศึกษาของเนาวรัตน์ จำจด ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีกรมการพัฒนาชุมชนในสังกัดส่วนกลาง พบว่ามีปัจจัยที่สำคัญ คือ ปัจจัยจิตใจ ปัจจัยด้านกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมใหม่ของข้าราชการ “ I AM READY” ซึ่งมีความสอดคล้องกับการศึกษาของสายลม ปิ่นรัตน์ ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักการหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงาน ปัจจัยด้านการจิตใจ ปัจจัยด้านสมรรถนะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักการหลักการ



บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 นอกจากนี้ ฉัตรณรงค์ศักดิ์ สุธรรมดี กล่าวถึงปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ การสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง นโยบายของรัฐบาล และการสนับสนุนจากภาคประชาชน

6. ข้อเสนอแนะ

1. ควรศึกษาวิจัยถึงปัญหาและอุปสรรค

จากการนำเอาหลักทศธรรมมาใช้ในการบริหารงาน

2. ควรหากลไกที่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานที่ดี ตามหลักทศธรรมมาส่งเสริมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ความสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้ได้เกิดการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา

4. ควรทำการศึกษาวิจัยในกลุ่มผู้รับบริการของ อปท. เกี่ยวกับผลการขับเคลื่อนหลักทศธรรม เพื่อให้ครอบคลุมกับผู้มีส่วนได้เสีย

References

- Bangkok Office of the National Anti-Corruption Commission. (2015). *The Twelfth National Economic and Social Development Plan (2012-2016)*. Bangkok : Bangkok Office of the National Anti-Corruption Commission.
- Chongvisal, R. (2009). Good Governance of Thai Small and Medium Sized Enterprises, *International Journal of Behavioral Science*, 15(1).
- King Prajadhipok's Institute. (2007). *On the Meaning, Importance, and Assessment of Good Governance, with Particular Reference to Thailand*. Bangkok : N.p.
- _____. (2014). *Global governance Research and Development Office*. Thammada Place Co., Ltd. Bangkok : N.p.
- Kofi Annan. (1998). *Partnerships for Global Community: Annual Report on the Work of Organization*. New York: United Nations.
- Kumchoo, C., et al. (2002). *Good Governance*. Bangkok : Namfon.
- Lynn, Jr., L.E., C.J. Heinrich, and C.J. Hill. (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Pakdeejit, R. (2014). *Good Governance Public and Private Management*. Bangkok : Chulalongkorn University.



- Phisitsakunchai, P. (2017). An Analytical Administrative Model Principle of TQM and Buddhist Management. *Dhammathas Academic Journal*, 17(3) *Special Issue*, 187-195.
- Sopchokchai, O. (2001). *Good Local Governance and Anti-corruption Through*. Bangkok : Project Management Office Public Sector Reform Project.
- Tanrangsarn, P. (2014). *Good Governance*. <http://www.click.senate.go.th/?p=3772> (Accessed 24 July 2014).
- Williamson, O. E. (1996). *The Mechanism of Governance*. New York : Oxford University Press.