

รูปแบบการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล ในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษา จังหวัดปราจีนบุรี

The Patterns of the Application of Good Governance
in the Management of the Provincial Administrative
Organization: A Case Study of Prachinburi Province

มณฑิรา มีรส (Montira Meeros) *

สุนทร สุวรรณละออง (Sunate Suwanlaong) **

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ (1) เพื่อค้นหาปัจจัยที่มีผลต่อการนำแนวคิดหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) เพื่อศึกษารูปแบบการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยการศึกษาค้นคว้าเอกสาร การสัมภาษณ์เจาะลึก และการสัมภาษณ์กลุ่ม ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปประยุกต์ใช้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี ได้แก่ ผู้นำ การสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ การมีส่วนร่วมภาคส่วนต่าง ๆ และบุคลากร

2. รูปแบบการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี เป็นรูปแบบที่ผู้นำเน้นการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มคนต่าง ๆ และการให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วม

คำสำคัญ: รูปแบบ, การประยุกต์ใช้, หลักธรรมาภิบาล

* นิสิตบัณฑิตศึกษา หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการบริการสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

** ภาควิชาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Abstract

This Research aims (1) to search factors affecting application of good governance in an efficient manner, and (2) to study the patterns of the application of good governance for administration of Prachinburi Provincial Administrative Organization, by using qualitative research based upon documentary study, in-depth interview, and group interview. The results reveals that:

1. Factors of achievement in application of good governance for administration of Prachinburi Provincial Administrative Organization are as follows: leaders, supports from different agencies, participation of different sector, and officials.

2. The Patterns of the application of good governance for administration of Prachinburi Provincial Administrative Organization was the application of the good governance, which the leaders concentrated on result-based management, as supported by various groups of persons, and focused on participative processes.

Keywords: Patterns, Application, Good Governance

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในยุคโลกาภิวัตน์ทำให้การเป็นประชาธิปไตย และธรรมาภิบาลก่อให้เกิดการปรับตัวในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน การพยายามปรับตัวที่เน้นให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเสริมสร้างสังคมให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ เป็นการปรับตัวและปรับปรุงการบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยรวมการมีสำนึกรับผิดชอบเพื่อการสร้างวัฒนธรรมธรรมาภิบาล จำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูปการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมให้ทันสมัยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ธรรมมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) จึงเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเกิดความยุติธรรม มีความโปร่งใส และสร้างการมีส่วนร่วม

จากการพัฒนาด้านการบริหาร และการประยุกต์ศาสตร์การบริหารของภาคเอกชนจึงเป็นกุญแจสำคัญในการจัดการงานของภาครัฐ (Preston & Post, 2013) ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นมีหลักพื้นฐานสำคัญหลายประการ (Schiavo-Campo & McFerson, 2008) เช่น การจัดรูปแบบการบริหารแบบเดิมที่เป็นรากฐานฝังลึกออกจากทัศนคติผู้บริหาร (Colonization) การกระจายอำนาจการบริหารจัดการเพื่อสร้างการตรวจสอบระหว่างกัน (De-Coupling) การลดอำนาจผูกขาด (Reduce Monopoly) จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของภาครัฐที่สอดคล้องกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีจะเพิ่มความสามารถให้แก่รัฐในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มุ่งเน้นการบริหารบ้านเมืองที่โปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น รวมถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเน้นเรื่องของแนวคิดการกระจายอำนาจ เกิดการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสในการบริหารภายในท้องถิ่นของตนเองได้ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีสาระสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีบทบาท และมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรมตามแนวทางการบริหารงานแผ่นดินไปสู่หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลมีบทบาทที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์โดยตรงกับความเป็นประชาธิปไตย เป็นหลักการที่นำมาใช้ในการบริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย เพราะช่วยส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคมรัฐเกิดความเข้มแข็งมั่นคงมีเสถียรภาพและประชาชน เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมและเป็นการระดมความคิดจากส่วนประกอบที่สำคัญของสังคม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542) ในปี พ.ศ. 2546 การบริหารงานภาครัฐได้ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้งานเกิดประสิทธิผล มีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าเปิดเผยโปร่งใส และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการคิดให้มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางการสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในระบบการบริหาร

ราชการไทยจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

แนวคิดของธรรมาภิบาลในประเทศไทยมีการสอดแทรกในการบริหารราชการแผ่นดินมานานแล้ว แต่ยังไม่ชัดเจนเท่ากับปัจจุบัน และได้มีการกล่าวถึงเป็นระยะในช่วงก่อนการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) แต่ยังไม่มีความแพร่หลายมากนักจนมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) กำหนดให้มีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน ทั้งในระดับชุมชน ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนฯ เน้นสังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555) และนโยบายรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล และการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ และการปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจัดระเบียบสังคม สร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไป

การปกครองท้องถิ่นถือส่วนหนึ่งที่เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองแก่ประชาชนทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน จึงสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

องค์บริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปปฏิบัติจนประสบผลสำเร็จตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานส่วนราชการส่งผลให้การบริหารจัดการนั้นมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นจากการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในการบริหารงานนั้นทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีได้เข้าร่วมประเมินด้านความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนของสถาบันพระปกเกล้า ได้รับรางวัลประกาศเกียรติคุณนี้มาในปี พ.ศ. 2544-2545 เป็นรางวัลที่ให้ความสำคัญของการพัฒนาระบบการปกครอง

ท้องถิ่นให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงได้จัดให้มีการมอบรางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความเป็นเลิศในด้านความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่น ขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2546-2547 และปี พ.ศ. 2549 องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี ได้รับรางวัลที่ 1 จากการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล จากสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นการประกวดที่ส่งเสริมและกระตุ้นให้การดำเนินงานการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปฏิบัติภารกิจตามโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ โดยเน้นหลักการบริหารจัดการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

จากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีได้รับรางวัลประกาศเกียรติคุณถึง 5 ปี ทำให้มีความสนใจในการศึกษาว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีมีปัจจัยอะไรบ้าง ที่ทำให้ประสบความสำเร็จในการนำแนวคิดหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ และมีรูปแบบการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นอย่างไร และยังสามารถนำผลที่ได้จากการศึกษาดังกล่าวไปเป็นแนวทางให้กับท้องถิ่นอื่นในการนำไปประกอบการพิจารณาเพื่อประยุกต์ใช้ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำแนวคิดหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. เพื่อศึกษารูปแบบการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี

ขอบเขตในการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำแนวคิดหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้และรูปแบบการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีทั้ง 6 หลัก เพราะการพัฒนาด้านนี้ซึ่งวัดผลการพัฒนาระบบการบริหารจัดการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พบว่า หลักการบริหาร

กิจการที่ดีทั้ง 6 หลักการ เป็นหลักการที่มีความเหมาะสมในการอธิบายการบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักความคุ้มค่า (ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์, 2545)

ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษานี้เป็นการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี

ขอบเขตด้านประชากร

กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาจำแนกออกเป็น

ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกองดีการปกครองส่วนจังหวัดปราจีนบุรี, สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี จำนวน 2 คน

ฝ่ายข้าราชการ ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี, หัวหน้าสำนักปลัด, ผู้อำนวยการกองกิจการสภา, ผู้อำนวยการกองแผนและนโยบาย, ผู้อำนวยการกองคลัง, ผู้อำนวยการกองช่าง, ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม, ผู้อำนวยการกองพัสดุและทรัพย์สิน จำนวน 8 คน

ผู้ให้ข้อมูลทั่วไป ได้แก่ ผู้นำชุมชน และประชาชนทั่วไปจำนวน 5 คน

รวมผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมด 15 คน

ขอบเขตด้านระยะเวลา

ในการวิจัยครั้งนี้ทำการศึกษาข้อมูลและเก็บข้อมูลอยู่ในช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2557 ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2558

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาครีศึกษา จังหวัดปราจีนบุรี ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) การสัมภาษณ์กลุ่ม (Group interview) กลุ่มตัวอย่างใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ นายกองดีการปกครองส่วนจังหวัดปราจีนบุรี ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี ผู้อำนวยการกอง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี ผู้นำชุมชนและ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 15 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม คือ แนวคำถามการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม โดยสังเกตสภาพแวดล้อม ตัวบุคคล และความสัมพันธ์ทางสังคม เพื่อให้ข้อมูลมีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือมากที่สุด ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลที่หลากหลายดังกล่าวข้างต้น มาทำการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) จากแหล่งที่มา 3 แหล่ง ได้แก่ เวลา สถานที่ และบุคคล ก่อนนำข้อมูลวิเคราะห์จัดแยกประเภทหมวดหมู่ ตามเนื้อหาและตาม วัตถุประสงค์การวิจัย เพื่อนำเสนอเป็นผลการศึกษาโดยการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Analytical Description)

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องรูปแบบการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กรณีศึกษาจังหวัดปราจีนบุรี มุ่งเน้นวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการนำแนวคิดหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และรูปแบบการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีมีผลการวิจัยดังนี้

1. ปัจจัยที่มีผลต่อการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี

ปัจจัยด้านผู้นำผู้นำต่างมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารในองค์กร เพราะทำให้การบริหารงานเกิดความโปร่งใส ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดี ทำให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วม อีกทั้งผู้นำสามารถถ่ายทอดวิสัยทัศน์ไปยังบุคลากรให้เกิดความเข้าใจในจุดมุ่งหมายภารกิจหน้าที่ มีการปฏิบัติงานโดยมีการวางแผนงานไว้อย่างรัดกุม มีความเข้าใจร่วมกันและสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคลากร โดยการสร้างขวัญและกำลังใจ ยกย่องบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถ แสดงความเชื่อมั่นในตัวบุคลากร และส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาการเรียนรู้และเกิดการพัฒนาตนเอง ส่งผลที่ดีต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้รับการสนับสนุนในเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี

การสนับสนุนนี้มาจากภาครัฐ นักการเมืองทุกระดับ องค์กรท้องถิ่นต่าง ๆ ผู้นำ และประชาชน ได้ดำเนินงานตามหลักของธรรมาภิบาล ปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใสในทุกขั้นตอนของการทำงาน การได้รับการสนับสนุนที่ดีจากกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในเรื่องการนำแผนนโยบายในการบริหารงาน โดยการนำกรอบของแนวคิดหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในการบริหารงานเพื่อให้เกิดความโปร่งใส มีความยุติธรรม เนื่องจากกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรหนึ่งในการส่งเสริมสนับสนุนท้องถิ่น ให้เกิดการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ภายใต้กรอบการปฏิบัติงาน โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การคลัง และการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาล เป็นต้น เพื่อให้มีความเข้มแข็ง และเกิดศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ และองค์กรท้องถิ่นต่าง ๆ ผู้นำ และประชาชนยังได้ให้การสนับสนุนการปฏิบัติงาน โดยให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี ส่งผลให้การปฏิบัติงาน หรือการสร้างความสำเร็จร่วมกัน ทำให้เกิดการบูรณาการในการปฏิบัติงานร่วมได้

ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมภาคส่วนต่าง ๆ ภาครัฐ มีบทบาทในการมีส่วนร่วมตรวจสอบควบคุมดูแลและประเมินผลการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) การตรวจสอบจากจังหวัด คณะกรรมการติดตามจากบุคคลภายนอก เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ และคณะทำงานติดตามและประเมินผลการบริหารงานงบประมาณหรือโครงการตามแผนงานที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีได้ลงไปดำเนินการตามพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น การเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี เสมือนเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีให้เกิดการบริหารงานเป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส และสามารถเข้ามาตรวจสอบได้

องค์กรท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี) มีกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารงานทั้งผู้บริหาร บุคลากร และประชาชน โดยการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน วางแผนการดำเนินงานและตรวจสอบทุกขั้นตอน ได้เปิดช่องทางการร้องทุกข์-ร้องเรียนให้แก่ประชาชน มีการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนได้รับรู้วัตถุประสงค์ต่าง ๆ ขององค์กรอย่างตรงไปตรงมา การเปิดเผยข้อมูลที่ว่านี้ช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้น ทำให้ก้าวเดินต่อไปข้างหน้าได้อีกยาวไกล

ประชาชนสามารถรับรู้การทำงานขององค์กร ส่งผลให้ประชาชนเกิดการมีส่วนร่วมในการรับรู้ถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานเป็นอย่างดี การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้มีการจัดทำบอร์ดประชาสัมพันธ์ในองค์กร เว็บไซต์ วารสารประจำเดือน สื่อสิ่งพิมพ์วิทยุ โดยองค์กรบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีได้จัดทำขึ้นในการเผยแพร่ข่าวสารและการรายงานผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสถานะทางการเงิน การจัดซื้อ-จัดจ้าง เพื่อแสดงความโปร่งใส และทำให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามาตรวจสอบ และติดตามข่าวสารทางราชการได้

ภาคประชาชน ประชาชนสามารถเข้ามาเป็นกรรมการตรวจสอบในการจัดซื้อ-จัดจ้าง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างโปร่งใส และประชาชนสามารถเข้ามาเป็นคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย ในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีในแง่ของการดำเนินโครงการ จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ผ่านการทำประชาคมตามตำบลต่าง ๆ ในการจัดทำโครงการพัฒนาที่จะจัดทำต่อพื้นที่นั้น ๆ ว่ามีความเหมาะสม และประชาชนเห็นด้วยถึงความสำคัญ เพื่อให้เกิดข้อตกลงร่วมกันอย่างเหมาะสมต่อความต้องการ เช่น การทำประชาคมท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นเพื่อพิจารณาคัดเลือกประชาชนที่สมควรได้รับความช่วยเหลือ ในการก่อสร้าง/ซ่อมแซมที่อยู่อาศัย เป็นต้น และประชาชนสามารถเสนอแนะแนวทางข้อคิดเห็นต่าง ๆ อย่างเสรี ในสิ่งที่ต้องการให้เกิดพัฒนาชุมชนตามความต้องการ

ปัจจัยด้านบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี สามารถแสดงความคิดเห็นต่อการวางแผนการดำเนินงานได้อย่างไม่มีข้อจำกัดทางความคิด มีคุณธรรม มีความเข้าใจในในหลักธรรมาภิบาลในการนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน บุคลากรปฏิบัติงานด้วยความสุจริต และปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ มีความรู้ มีความเข้าใจต่องานที่ปฏิบัติ ซึ่งงบประมาณในการทำโครงการต่าง ๆ อย่างคุ้มค่า ประชาชนรับรู้ต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร ส่งผลให้งานที่ปฏิบัติบรรลุผลตามเป้าหมาย ทำให้พัฒนาไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การคมนาคม เป็นต้น การปฏิบัติงานของบุคลากรนั้นจะทำให้องค์กรเดินหน้าได้อย่างรวดเร็วตรงจุดความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และในความสามารถของบุคลากรจึงเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีปฏิบัติงานด้วยความถูกต้อง ชัดเจน

2. รูปแบบการประยุกต์ใช้แนวคิดธรรมาภิบาลมาประยุกต์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดปราจีนบุรี

รูปแบบการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีนั้น มีรูปแบบการบริหารงานที่ผู้นำมีบทบาทในการชี้นำองค์กรในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายขององค์กร ในการสร้างการเรียนรู้ที่ส่งเสริมผลการดำเนินงาน มีความรับผิดชอบต่อสังคม ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล โดยการวางตนเป็นแบบอย่างที่ดี คือ การถ่ายทอดจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานไปสู่บุคลากรปฏิบัติหน้าที่ให้ได้รับทราบถึง นโยบาย เป้าหมาย ทิศทางของการบริหาร เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานอย่างมีความเหมาะสม มีการรับฟังปัญหา มีวิธีการกำกับให้เกิดระบบงานที่เป็นธรรมและโปร่งใส มีการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรและผู้ปฏิบัติงานมุ่งเน้นการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ จากการที่มีระบบโครงสร้างการบริหารองค์กรที่ชัดเจน ทำให้ความสามารถในการบริหารจัดการของผู้บริหาร บุคลากรร่วมทั้งการมีส่วนร่วมของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนปฏิบัติงานร่วมกัน ทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานที่สอดคล้องตามภารกิจที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเน้นการพัฒนาประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ส่งเสริม/สนับสนุน หรือการสร้างขวัญและกำลังใจที่ปฏิบัติงานด้วยความทุ่มเท และยังคงระดับด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ตอบสนองต่อประชาชนได้และองค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีได้รับการสนับสนุนที่ดีจากหน่วยงานภาครัฐ นักการเมือง และประชาชน มีการควบคุม กำกับ ตรวจสอบ และจัดระเบียบภายใต้การกำกับของกระทรวงกลาโหม กรมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนในการผลักดันให้เกิดการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในการบริหารจัดการอย่างโปร่งใส และตรวจสอบได้ ทำให้ประชาชนไว้วางใจ และปฏิบัติงานร่วมกันได้ รวมถึงการมีส่วนร่วมภาคส่วนต่าง ๆ ส่งเสริมการทำงานร่วมกันได้ โดยการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนการปฏิบัติงาน ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติ การตรวจสอบและการร่วมรับผลประโยชน์ มีการสร้างภูมิคุ้มกัน คือ การสร้างภูมิคุ้มกันด้วยธรรมาภิบาล มีความสามารถในการจัดบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การส่งเสริมศักยภาพของการพัฒนาในการประสานงานกับหน่วยงานภายนอก

รูปแบบการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี



การอภิปรายผล

การศึกษาเรื่อง รูปแบบการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรณีศึกษา จังหวัดปราจีนบุรี ปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีประสบความสำเร็จในการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลพบว่า ผู้นำต่างมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ และสามารถถ่ายทอดวิสัยทัศน์ไปยังบุคลากรได้เข้าใจในจุดมุ่งหมายของภารกิจหน้าที่ ส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาการเรียนรู้และเกิดการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพได้สอดคล้องกับงานวิจัยของธรรมาภิบาล บัวคำภา (2553) ได้ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณี เทศบาลตำบลคิ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์ พบว่า อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกียบในฐานะผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรียังได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ จากกลุ่มคนต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐ นักการเมือง ผู้นำท้องถิ่น และประชาชน เป็นส่วนหนึ่งที่กระตุ้นให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีเกิดการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน สอดคล้องกับแนวคิดของณฤมิต นิราทร (2543) กล่าวว่า การสร้างเครือข่ายทางสังคม เป็นกิจกรรมในการก่อให้เกิดกลุ่ม ซึ่งอาจเป็นกลุ่มองค์กร หรือกลุ่มบุคคล เพื่อวัตถุประสงค์ในการ

แลกเปลี่ยน การจัดกิจกรรมต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันมาก่อนหน้าที่จะทำความตกลงเป็นองค์หรือข่าย ในด้านการมีส่วนร่วมภาคส่วนต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี ทั้งภาครัฐ องค์กรท้องถิ่นต่าง ๆ และประชาชน ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีได้เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น การบริหารงาน การปฏิบัติงานของบุคลากร การตรวจสอบควบคุมดูแล การประเมินผล เป็นต้น เพื่อพัฒนาขีดความสามารถ โดยมีการส่งเสริมบทบาทให้เกิดการทำงานร่วมกันโดยปราศจากคอร์รัปชั่นหรือการไม่นำผลประโยชน์ของสาธารณะมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว เกิดความโปร่งใสและเกิดการมีส่วนร่วมเป็นไปตามแนวคิดของวรรณิการ์ณ ภูมิวงศ์พิทักษ์ (2540) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนไม่ว่าปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกัน เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงาน โดยร่วมกันคิด ร่วมลงมือปฏิบัติการ ร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ และร่วมในการติดตามและประเมินผล และด้านบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีเปรียบเสมือนเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กรให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความโปร่งใส ซึ่งบุคลากรต่างมีความสามารถ มีทักษะและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ มีความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล ทำให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้ ทำให้บุคลากรต่างปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ มีความรู้ มีความเข้าใจต่องาน สามารถแสดงความคิดเห็นต่อการวางแผนการดำเนินงานได้อย่างไม่มีข้อจำกัดทางความคิด เช่น การวางแผนงาน/การดำเนินงาน โครงการพัฒนาท้องถิ่น หรือในการประชุมเรื่องต่าง ๆ เป็นต้น ในความสามารถของบุคลากรจึงเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีปฏิบัติงานด้วยความถูกต้อง ชัดเจน และโปร่งใส ได้สอดคล้องกับงานวิจัยของ กุลวัชร หงส์คู (2553) ได้ศึกษาธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลนครสมุทรสาครพบว่า บุคลากรภายในเทศบาลนครสมุทรสาครมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด และมีทัศนคติในทางบวกเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ระดับเห็นด้วยมาก โดยเห็นด้วยมากที่สุด

รูปแบบการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี มีรูปแบบการบริหารงานที่มีผู้นำ (Leader) มีบทบาทในการชี้นำองค์กรในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายขององค์กรในการสร้างการเรียนรู้ส่งเสริม

ผลการดำเนินงาน มีความรับผิดชอบต่อสังคม ให้มีความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล เน้นการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Management) มีระบบโครงสร้างการบริหารองค์กรที่ชัดเจนให้ความสามารถในการบริหารจัดการของผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ ร่วมทั้งการมีส่วนร่วมของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชน มีการมุ่งเน้นผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องตามภารกิจ โดยได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ (Support) จากภาครัฐ ผู้นำทางการเมือง ประชาชน และกาให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วม (Participate) เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในทุกขั้นตอนการปฏิบัติงาน ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติการตรวจสอบและการร่วมรับผลประโยชน์เป็นรูปแบบการประยุกต์ที่สอดคล้องกับแนวคิดบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ของ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2545) ที่ระบุว่าการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิม ที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความถูกต้องสุจริตและเป็นธรรม โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for Money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการโดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงานการบริหารคุณภาพโดยรวม การรื้อปรับระบบ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี ควรมีการจัดอบรมให้ความรู้ความเข้าใจ และสร้างทัศนคติที่ดีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้กับประชาชนในท้องถิ่น และจัดให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างองค์กรกับประชาชน เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเพิ่มมากขึ้น
2. ในการบริหารการจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี ควรจัดให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ผ่านเกณฑ์ และได้รับรางวัลจากการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดการที่ดี

ตามหลักธรรมาภิบาล และองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นอื่นที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประกวด เพื่อศึกษาถึงแนวทางการปฏิบัติ และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจแก่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นอื่นที่ไม่ผ่านเกณฑ์

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงานภาครัฐกับองค์กรอื่น ๆ ในบริบทที่แตกต่างกันถึงวิธีการปฏิบัติและการสนับสนุนของภาครัฐกับองค์กรอื่น ๆ ว่าปัจจัยใดมีอิทธิพลสัมพันธ์หรือแตกต่างกันหรือไม่ เพื่อเชื่อมโยงวิธีการวางรากฐานการบริหารจัดการที่ดีในระดับประเทศอย่างเป็นระบบและเกิดการต่อเนื่อง
2. ควรศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล กับประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลของการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ
3. การศึกษาวิจัยครั้งต่อไปจะต้องใช้เวลาในการศึกษาตั้งแต่การเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตลอดระยะเวลาของการบริหารของ คณะนั้น ๆ เพื่อจะได้ข้อมูลที่มีความรายละเอียดให้มากที่สุด

บรรณานุกรม

- กุลวัชร หงษ์คู่. (2553). *ธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การนศึกษา เทศบาลนครสมุทรสาคร*. มปท.
- ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์. (2545). *การพัฒนาดัชนีชี้วัดผลการพัฒนาระบบ การบริหารจัดการที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ: สถาบัน พระปกเกล้า.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2545). *การปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ธนภรณ์ บัวคำภา. (2553). *การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณี เทศบาลตำบลคิ่งตะเภา อำเภอเมือง จังหวัด อุตรดิตถ์*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนาศังคม, สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- นฤมล นิราทร. (2543). *การสร้างเครือข่ายการทำงาน : ข้อควรพิจารณาบางประการ*. กรุงเทพฯ: โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัย ป้องกันราชอาณาจักร.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะ รัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะ รัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- วรรณิการ์ณ ภูมิวงศ์พิทักษ์. (2540). *ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในโครงการครอบครัวและชุมชนพัฒนา : ศึกษากรณีชุมชนดวงแข ปทุมวัน กรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์.

- สถานิติบัญญัติ. (2557). คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี. วันที่สี่ปีคั่น 15 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.kruwandee.com/news-id11268.html>
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2555). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559. กรุงเทพฯ: สำนักงานนายกรัฐมนตรี.
- Preston, L. E., & Post, J. E. (2013). *Private management and public policy: The principle of public responsibility*. New Jersey, NJ: Stanford University Press.
- Schiavo-Campo, S., & McFerson, H. M. (2008). *Public management in global perspective*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.