

# การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการ ส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา

## Implementation of Good Governance Principles of Provincial Administration in Nakhon Ratchasima Peovince

อลงกต แพนสนิท\*

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ความสัมพันธ์การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลและเพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรค ตลอดจนเสนอแนวทางในการพัฒนาการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาค เครื่องมือวิจัยเป็นแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 312 คน และแบบสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 9 คน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน วิเคราะห์สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สันและการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ ผลการศึกษาพบว่า ราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมามีผลการปฏิบัติงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในนโยบายไปปฏิบัติทุกด้าน ซึ่งได้แก่ หลักเปิดเผย/ โปร่งใส หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล หลักความพร้อมรับผิด หลักนิติธรรม หลักการตอบสนอง หลักการมีส่วนร่วม/ การพยายามแสวงหาฉันทามติ และหลักการกระจายอำนาจ อยู่ในระดับสูง และหลักคุณธรรม/ จริยธรรม

\* นักศึกษาระดับปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยบัณฑิตศึกษา  
ด้านการจัดการ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

หลักความเสมอภาค อยู่ในระดับสูงมาก ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อผลการปฏิบัติงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมาประกอบด้วย ปัจจัยทางด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร ปัจจัยทางด้านทัศนคติของเจ้าหน้าที่ ปัจจัยทางการจัดหา ส่งเสริม ควบคุม ประเมินผลและการให้คุณให้โทษบุคลากร รวมทั้งปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร โดยเมื่อมีการวิเคราะห์หุ้มูลโดยวิธีการถดถอยพหุคูณเพื่อทำนายความเป็นไปได้ของปัจจัยที่มีผลต่อการนำไปปฏิบัติทั้ง 4 ด้าน พบว่า มีเพียง 3 ปัจจัยเท่านั้นคือ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร และปัจจัยด้านทัศนคติของเจ้าหน้าที่ ผลการศึกษาโดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาจากระบบอุปถัมภ์ในองค์กร ปัญหาด้านการขาดแคลนงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ ปัญหาด้านการกระจายอำนาจ ปัญหาด้านโครงสร้าง และปัญหาด้านสถานที่ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในราชการส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่จะทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวางการดำเนินงานภายในองค์กรของตน แต่ทุกท่านก็มีทัศนคติที่ดีโดยเห็นว่า หากปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลได้ก็จะเกิดแนวทางที่ดีเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ดังกล่าวต่อไปในอนาคต

**คำสำคัญ:** การปฏิบัติ, ธรรมาภิบาล, ราชการส่วนภูมิภาค

## Abstract

The aims of this research are to study the level, relationship of the factors and factors affecting the implementation of good governance principles of provincial administration, to study the obstacles and offer the guidance in developing implementation of good governance principles of provincial administration. Based on both quantitative and qualitative approach, 312 questionnaires were used and nine key informants were interviewed. Statistics used in the analysis are the mean, standard deviation, Pearson's correlation, and stepwise multiple regression. It was

found from the study that Nakhonratchasima provincial governance scores high on all count of transparency, efficiency, effectiveness, accountability, rule of law responsiveness, participation/consensus oriented, and decentralization in higher level, with two exceptions of morality/ethic, and equity, which in turn score very high. The results of the study present that factors in correlation with the operation in accordance with good governance principles of the provincial governance in Nakhonratchasima Province consist of factors on executive's leadership, factors on official governor's attitude, factors on procuring, supporting, controlling, evaluating, and providing benefit and harmful to personnel as well as the factors on outer organization environment. When data are analyzed by using stepwise multiple regression to predict the possibility of the factors that affect 4 sides of policy implementation, it is found that only three factors which are the factors of the executive's leadership, the factors on outer organization environment, and the factors on official governor's attitude affecting policy implementation in accordance with good governance principles of the provincial administration in Nakhonratchasima province. From the result of the study by means of qualitative research, it is found that problems and obstacles in applying good governance principles implementation in provincial administration management are those on personnel, patronage system lacking of budgets and materials, decentralization, organization structure, places and properties. Even though most executives and provincial governance personnel are aware of problems and obstacles which hinder the policy implementation within the their own organization, everybody has a positive attitude that if everyone follow the good governance principles, there shall be a good approach to solve the above mentioned problems and obstacles in the years to come.

**Keywords :** Implementation, Good governance, Provincial administration

## บทนำ

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดที่ธนาคารโลก (World Bank) ได้เสนอให้แก่กลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาตั้งแต่ปลายปี ค.ศ. 1989 เนื่องจากเล็งเห็นความไม่ได้มาตรฐานในการบริหารบ้านเมืองของกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา โดยอธิบายความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล ไว้ 3 ลักษณะ คือ 1) โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง 2) กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในทางการเมืองใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ และ 3) ความสามารถของผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศในการวางแผน การกำหนดนโยบาย และการแปลงแผนและนโยบายไปสู่ การปฏิบัติ ตลอดจนการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารประเทศ ซึ่งในเวลาต่อมา ธนาคารโลกได้ปรับปรุงแนวทางของ ธรรมาภิบาล โดยต้องมีหลักการสำคัญ ดังนี้ คือ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักคุณธรรม (Ethics/ Integrity) หลักความ โปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และหลักความคุ้มค่า (Value of Money)

การใช้หลักธรรมาภิบาลครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลกเมื่อปี 1989 ใน รายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth (World Bank, 1989) ซึ่งเป็นรายงานของธนาคารในยุคแรกที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลและการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ผลการศึกษาที่วิเคราะห์ประสบการณ์ ของ IMF ในการให้ประเทศต่างๆ กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ มูลเหตุสำคัญที่ ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์การเงินในเอเชียขึ้น ก็เพราะประเทศในแถบนี้ไร้ซึ่ง ธรรมาภิบาล ด้วยเหตุนี้ทั้งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงได้เสนอ แนวทาง “ธรรมาภิบาลระดับโลก” (Global Governance) ที่พยายามผลักดันให้ ประเทศในแถบเอเชียและประเทศอื่นๆ พยายามเดินตามกรอบของธรรมาภิบาล เพราะเชื่อว่า ด้วยหนทางนี้เท่านั้น ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากจะสามารถพัฒนา ประเทศให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืน ธนาคารโลกเชื่อมั่นดังกล่าวอย่างจริงจัง เพราะ ก่อนหน้าวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี 1997 นั้น ธนาคารโลกเองได้ตีพิมพ์เผยแพร่ เอกสารจำนวนไม่น้อย ซึ่งให้เห็นถึง “ธรรมาภิบาลกับการพัฒนา” (World Bank,

1992) แม้ว่าจะเริ่มมีการใช้ธรรมาภิบาล (Good Governance) กันมากขึ้นแต่ในระยะแรกพบว่า หน่วยงานต่างๆ ยังคงใช้คำที่ต่างกันไป เช่น คณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือด้านการพัฒนาขององค์กร Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) และ Overseas Development Administration (ODA) ของรัฐบาลสหราชอาณาจักรอังกฤษนิยมใช้คำเดียวกับธนาคารโลก ในขณะที่ Inter-American Development Bank (IDB) ยังคุ้นเคยกับการใช้คำว่า การพัฒนาปรับปรุงการบริหาร รัฐกิจให้ทันสมัย (Modernization of Public Administration) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานการพัฒนาอื่นๆ เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank, ADB) องค์กรความร่วมมือระหว่างชาติญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency, JICA) องค์กรสหประชาชาติ (United Nations, UN) และสถาบันทางวิชาการอื่นๆ ก็หันมาใช้คำนี้ในความหมายเดียวกับคำนิยามของธนาคารโลก ต่อมา มีการนำธรรมาภิบาล (Good Governance) นี้ไปใช้ในการพัฒนาด้านต่างๆ เช่น องค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme, UNDP) เป็นแกนนำในการผลักดันแนวคิดและสร้างการยอมรับร่วมกันในระดับโลกว่า “กลไกประชาธิปไตยและการพัฒนา คนที่ยั่งยืนเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ กลไกประชาธิปไตยเป็นรากฐานที่ทำให้คนในสังคมโดยรวมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข” ดังนั้น เรื่องที่ทำทลายมวลมนุษยทุกสังคมไม่ว่าจะเป็นสังคมที่พัฒนาแล้วหรือสังคมที่ยังด้อยพัฒนา สังคมประชาธิปไตยหรือสังคมเผด็จการ คือ การสร้างกลไกประชาธิปไตย ที่สามารถส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาคนในสังคมที่ยั่งยืน ประเด็นนี้ UNDP ได้ศึกษาและอธิบายรายละเอียดไว้ในเอกสารนโยบายเรื่อง Governance for Sustainable Human Development ซึ่งได้ให้คำนิยามของคำนี้ที่ชัดเจนขึ้นว่า โดยทั่วไป กลไกประชาธิปไตยเป็นส่วนที่เชื่อมโยงองค์ประกอบของสังคมทั้ง 3 ส่วนเข้าด้วยกัน คือ ประชาสังคม (Civil Society) ภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector) และภาครัฐ (State หรือ Public Sector) (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2540, หน้า 11)

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ที่ได้เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยได้ตัดสินใจขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF ที่ผู้กู้จะต้องทำความตกลงกับ IMF

เกี่ยวกับแผนการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ หรือที่เรียกว่า Structural Adjustment Programs: SAPs หลักการสำคัญ 4 ประการคือ 1) ทำให้ระบบเศรษฐกิจและการเงินมีเสถียรภาพทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ โดยลดการชำระดุลบัญชีเดินสะพัด และดำเนินการให้เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราเหมาะสม 2) สนับสนุนการเปิดเสรีทางการเงินและการค้าระหว่างประเทศ 3) ผ่อนคลายกฎระเบียบที่เข้มงวดสำหรับธุรกิจบางประเภท ปล่อยให้กลไกของตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น 4) โอนกิจการที่เป็นของรัฐหรือรัฐที่มีส่วนเป็นเจ้าของให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน ทำให้ประเทศไทยได้มีการตื่นตัวและให้ความสำคัญต่อการสร้างหลักธรรมาภิบาลหรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับประเทศชาติจะสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกและภาวะวิกฤติได้อย่างทันสถานการณ์สามารถยืนหยัดได้ในเวทีโลก เช่นเดียวกับกับนานาประเทศ แนวคิดหลักธรรมาภิบาลหรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมีการกล่าวถึงเป็นระยะในแวดวงนักวิชาการ ตั้งแต่ช่วงก่อนการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544 อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวยังไม่แพร่หลายนัก โดยมีเหตุผลสำคัญ 2 ประการ ประการแรกขาดความชัดเจนในการวางแผนนโยบายการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล และประการที่สอง คนส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความใส่ใจเท่าที่ควร จนกระทั่งประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐบาลไทยหันมาให้ความสนใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง โดยพิจารณาเห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศชาติต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเป็นองค์ประกอบในการบูรณะสังคมและประเทศ เพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศเพื่อรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่าง ทันเหตุการณ์ โดยเชื่อว่าหากมีการเร่งสร้างธรรมาภิบาลหรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ในภาคราชการแล้ว จะเป็นกลไกส่งเสริมความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน ผู้รับบริการ และจะเป็นกลไกที่มีระบบบริหารที่ดีและชักนำให้ภาคอื่นในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสามารถ

ประเมินผลงานได้ชัดเจน และทำให้องค์การประสบผลสำเร็จได้อย่างแท้จริง (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542, หน้า 17) รัฐบาลในขณะนั้น นำโดย นายชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2540-2543) เห็นความจำเป็นที่ประเทศจะต้องมีการบริหารบ้านเมือง และสังคมที่ดีเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของประเทศสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันการณ์ จึงได้ออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542” มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างระบบต่างๆ ของประเทศทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547, หน้า 52) ระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบต่อหลักความมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า หลักการดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้เป็นหลักการบริหารประเทศและในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายปฏิรูประบบราชการ มาตรา 3/1 กำหนดให้ส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน (ราชกิจจานุเบกษา, 2546, หน้า 23-28) เพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยมีการพัฒนาที่ยั่งยืน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้ให้นิยามของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ว่า หมายถึง “การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อย่างสมดุล มีการใช้อำนาจในการพัฒนาให้เป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน และมีเสถียรภาพ” โดยมีเป้าหมายและกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อ 1) ประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) ให้มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่ให้มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) ให้มีการปรับปรุง

ภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ 6) ให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ 7) ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547, หน้า 62) ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการในการประชุมครั้งที่ 7 พ.ศ. 2554 เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 ได้มีมติเห็นชอบข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนารัฐบาลในภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2555 ในแผนการส่งเสริมและพัฒนารัฐบาลในภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืนตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเสนอ โดยที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ 10 ประการ ได้แก่ หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักความพร้อมรับผิด (Accountability) หลักเปิดเผย/ โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักการมีส่วนร่วม/ การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/ Consensus Oriented) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักคุณธรรม/ จริยธรรม (Morality/ Ethic) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556, ออนไลน์)

จังหวัดนครราชสีมาเป็นจังหวัดในเขตพื้นที่ 3 ประกอบไปด้วยจังหวัดอำนาจเจริญ ยโสธร บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ ชัยภูมิ อุบลราชธานี สุรินทร์ และนครราชสีมา โดยจังหวัดนครราชสีมาถูกร้อยเรียงเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันจากประชาชนเป็นลำดับที่ 1 ในเขตพื้นที่ 3 และเป็นอันดับ 3 ของประเทศรองจากกรุงเทพมหานคร และขอนแก่น โดยพฤติการณ์ที่ประชาชนร้องเรียนเข้ามาได้แก่ ปลอมลายมือชื่อ ปลอมเอกสาร ใช้เอกสารปลอม ยกยอกเงินงบประมาณ ทำร้ายร่างกาย หน่วยงานเยี่ยงกักขัง ไม่โปร่งใส ทุจริตเงินงบประมาณ เบียดบังเงินงบประมาณ เป็นต้น ข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ในปี พ.ศ. 2553 (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2553, ออนไลน์) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของฝ่ายบริหาร



ที่มีภารกิจหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ จากการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการทุจริตคอร์รัปชันจากหน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ โดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ถูกร้องเรียนมากเป็นลำดับที่ 3 คิดเป็นอัตราร้อยละ 15.7 จำนวน 197 เรื่อง โดยเรื่องที่ถูกประชาชนร้องเรียนในพฤติการณ์การกระทำความผิดที่ประชาชนร้องเรียน เรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างไม่โปร่งใส เช่น โครงการพัฒนาระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ เครื่องมือ เครื่องมือการสอนคุณธรรมจริยธรรมให้เยาวชน โกงภาษี ยกยอเกียรติยศ ปลอมแปลงเอกสารที่ดิน การซื้อขายตำแหน่ง การเบิกจ่ายค่าตอบแทนทำงานนอกเวลาราชการโดยไม่ได้ทำจริง เบิกค่าเช่าบ้านเป็นเท็จ มีการก่อสร้างตัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ การทำบัตรประชาชนปลอมฯ ดังนั้น การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดนครราชสีมาจึงมีความสำคัญและความจำเป็น เพราะจะก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาระบบราชการและระบบการบริหารงาน และการที่องค์การภาครัฐและเอกชนได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การก็เพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลขององค์การให้มีเพิ่มมากขึ้น

การศึกษาเรื่องการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทยมีอยู่จำนวนมากส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของธรรมาภิบาลในระดับจุลภาค หรือเป็นการศึกษาระดับหน่วยงาน องค์การ ซึ่งจะออกมาในรูปการสำรวจตัวชี้วัดระดับความเป็นธรรมาภิบาลในองค์การหรือโครงการนั้นๆ ตลอดจนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการศึกษาว่าจะอย่างไรให้สามารถนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ให้เป็นรูปธรรมหรือให้ประสบความสำเร็จนั้น มีการศึกษาและวิจัยในระดับมหภาคน้อยมาก ในขณะที่ต่างประเทศมีการศึกษางานวิจัยงานในลักษณะนี้จำนวนมาก เช่น ธนาคารโลก ประเทศฟิลิปปินส์ สถาบันการเพิ่มผลผลิตแห่งชาติฟิลิปปินส์และสถาบันพัฒนาวิชาการ ได้มีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลกับผลผลิต (Gonzales & Mendoza, 2001, Online) และองค์การผลผลิตแห่งเอเชีย ได้ศึกษาเรื่องลักษณะนี้ในหลายประเทศ (Gonzales, 2004)

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจว่าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของจังหวัดนครราชสีมา ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ โดยปัจจัยต่างๆ เหล่านั้น มีความสัมพันธ์กับการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติอย่างไรและค้นหาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่สามารถทำนายการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ การวิจัยในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ในการนำผลที่ได้ไปเป็นแนวทางในการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดนครราชสีมาให้ประสบความสำเร็จต่อไป

### วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิจัย 2 ส่วน แบบ Mix Method ได้แก่ วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) พร้อมทั้งวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีประชากรในการศึกษา คือ หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา ประชากรในการศึกษาคือ ข้าราชการพลเรือน ลูกจ้างประจำและพนักงานราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งสิ้น 1,092 คน จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 312 คน

#### 2. เครื่องมือการวิจัย

เครื่องมือในการวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยใช้แบบสอบถาม แบ่งเป็น 5 ตอน และการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้ทำการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) แบบเจาะจงเพื่อสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งมีจำนวน 9 คน

#### 3. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระดับธรรมาภิบาล ในการดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมาและระดับของปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อผลการปฏิบัติงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลตามความเห็นของข้าราชการพลเรือน ลูกจ้างประจำและพนักงานราชการ โดยวิธีการหาความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย  $\bar{X}$  ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) แล้วเปรียบเทียบกับเกณฑ์แปล

ความหมาย จากการใช้สูตรการหาอันตรภาคชั้น และวิเคราะห์ข้อมูลในการทดสอบสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้เกี่ยวกับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติกับผลการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ในราชการส่วนภูมิภาคจังหวัดนครราชสีมา โดยการทดสอบจากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Coefficient of Correlation) ตลอดจนการศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อผลการปฏิบัติงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา จะวิเคราะห์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ (Stepwise Multiple Regression)

### ผลการวิจัย

การวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงคิดเป็นร้อยละ 67.9 และเป็นเพศชายคิดเป็นร้อยละ 32.1 มีอายุระหว่าง 41 - 50 ปี คิดเป็นร้อยละ 32.1 มีอายุระหว่าง 30 - 40 ปี คิดเป็นร้อยละ 27.9 มีอายุไม่เกิน 30 ปี คิดเป็นร้อยละ 20.1 และมีอายุ 50 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 19.9 ระดับการศึกษาปริญญาตรีคิดเป็นร้อยละ 76.6 มีระดับการศึกษาปริญญาโทคิดเป็นร้อยละ 14.4 และมีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 9.0 อายุงานที่ได้ปฏิบัติงานในองค์การ 6-10 ปี คิดเป็นร้อยละ 34.6 อายุงานที่ได้ปฏิบัติงานในองค์การ 11 - 15 ปี คิดเป็นร้อยละ 24.0 อายุงานที่ได้ปฏิบัติงานในองค์การ 16 ปีขึ้นไป มีจำนวน 72 คน คิดเป็นร้อยละ 23.1 และอายุงานที่ได้ปฏิบัติงานในองค์การ 1 - 5 ปี คิดเป็นร้อยละ 18.3 เป็นข้าราชการพลเรือน คิดเป็นร้อยละ 63.8 พนักงานราชการ คิดเป็นร้อยละ 29.5 และลูกจ้างประจำ คิดเป็นร้อยละ 6.7 สังกัดหน่วยงานสำนักงานสาธารณสุข คิดเป็นร้อยละ 53.6 สำนักงานเกษตรอำเภอ คิดเป็นร้อยละ 11.5 ที่ทำการปกครองอำเภอ คิดเป็นร้อยละ 9.9 สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ คิดเป็นร้อยละ 6.4 สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ คิดเป็นร้อยละ 6.4 สำนักงานวัฒนธรรมอำเภอ คิดเป็นร้อยละ 3.2 สำนักงานสวัสดิ์อำเภอ คิดเป็นร้อยละ 3.2 สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ คิดเป็นร้อยละ 3.2 และสำนักงานประมงอำเภอ คิดเป็นร้อยละ 2.6

ตารางที่ 1 แสดงค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การแปลผล และการจัดอันดับของผลการปฏิบัติงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาค

ผลการปฏิบัติงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาล	ค่าเฉลี่ย	S.D.	แปลผล	จัดลำดับ
หลักประสิทธิภาพ	4.14	0.653	สูง	4
หลักประสิทธิผล	4.12	0.605	สูง	5
หลักการตอบสนอง	4.08	0.573	สูง	8
หลักความพร้อมรับผิด	4.11	0.579	สูง	6
หลักเปิดเผย/ โปร่งใส	4.17	0.504	สูง	3
หลักนิติธรรม	4.09	0.606	สูง	7
หลักความเสมอภาค	4.24	0.554	สูงมาก	2
หลักการมีส่วนร่วม/ การพยายามแสวงหาฉันทามติ	4.08	0.591	สูง	8
หลักการกระจายอำนาจ	3.86	0.672	สูง	10
หลักคุณธรรม/ จริยธรรม	4.29	0.572	สูงมาก	1

จากตารางที่ 1 พบว่า ผลการปฏิบัติงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในราชการส่วนภูมิภาค ได้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลตามหลักคุณธรรม/ จริยธรรม มากเป็นอันดับที่ 1 กล่าวคือ อยู่ในระดับสูงมาก ที่ระดับค่าเฉลี่ย 4.29 หลักความเสมอภาคเป็นอันดับ 2 อยู่ในระดับสูงมาก ที่ระดับค่าเฉลี่ย 4.24 หลักเปิดเผย/ โปร่งใสเป็นอันดับ 3 อยู่ในระดับสูง ที่ระดับค่าเฉลี่ย 4.17 และหลักการกระจายอำนาจเป็นลำดับสุดท้าย อยู่ในระดับสูง ที่ระดับค่าเฉลี่ย 3.86

ตารางที่ 2 แสดงค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การแปลผล และการจัดอันดับของตัวแปรปัจจัยที่มีผลต่อผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาค

ตัวแปรปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล	ค่าเฉลี่ย	S.D.	แปลผล	จัดลำดับ
ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร	4.13	0.509	สูง	1
ปัจจัยด้านทัศนคติของเจ้าหน้าที่	4.10	0.588	สูง	2
ปัจจัยด้านการจัดหา ส่งเสริม ควบคุม ประเมินผล และการให้คุณโทษบุคลากร	4.07	0.504	สูง	3
ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ	4.00	0.547	สูง	4

จากตารางที่ 2 พบว่า ตัวแปรปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา คือ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารมากเป็นอันดับที่ 1 กล่าวคือ อยู่ในระดับสูง ที่ระดับค่าเฉลี่ย 4.13 ปัจจัยด้านทัศนคติของเจ้าหน้าที่ เป็นอันดับ 2 อยู่ในระดับสูง ที่ระดับค่าเฉลี่ย 4.10 ปัจจัยด้านการจัดหา ส่งเสริม ควบคุม ประเมินผล และการให้คุณโทษบุคลากร เป็นอันดับ 3 อยู่ในระดับสูง ที่ระดับค่าเฉลี่ย 4.07 และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ อยู่ในอันดับสุดท้าย อยู่ในระดับสูง ที่ระดับค่าเฉลี่ย 4.00

**ตารางที่ 3** ค่าสรุปค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมาด้วยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน

	ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ ระหว่างตัวแปรปัจจัยที่มี ผลต่อการปฏิบัติงานโดย ใช้หลักธรรมาภิบาล
ปัจจัยทางด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร	.412**
ปัจจัยทางด้านทัศนคติของเจ้าหน้าที่	.297**
ปัจจัยทางด้านการจัดหา ส่งเสริม ควบคุม	
ประเมินผลและการให้คุณให้โทษบุคลากร	.293**
ปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ	.278**

จากตารางที่ 3 เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ภายในระหว่างตัวแปรปัจจัยที่ส่งผลได้แก่ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร ปัจจัยด้านทัศนคติของเจ้าหน้าที่ ปัจจัยด้านการจัดหา ส่งเสริม ควบคุม ประเมินผลและการให้คุณให้โทษบุคลากร และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การมีค่าอยู่ระหว่าง .123 ถึง .397 ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ภายในระหว่างผลการปฏิบัติงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักประสิทธิภาพหลักประสิทธิผล หลักการตอบสนอง หลักความพร้อมรับผิด หลักเปิดเผย/โปร่งใส หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค หลักการมีส่วนร่วม/ การพยายามแสวงหาฉันทามติ หลักการกระจายอำนาจ และหลักคุณธรรม/ จริยธรรม มีค่าอยู่ระหว่าง .057 ถึง .459 ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ตารางที่ 4 ผลการศึกษาสัมประสิทธิ์การถดถอยพหุคูณ การนำค่าน้ำหนักความสำคัญอำนาจพยากรณ์ ของตัวแปรปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา ด้านผลการปฏิบัติงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาล

ตัวแปร	R	R <sup>2</sup>	b	S.E.est	$\beta$	t	Sig.
ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร	0.142	0.170	0.226	0.033	0.353	6.950*	0.000
ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร	0.471	0.222	0.112	0.031	0.187	3.630*	0.000
ปัจจัยด้านทัศนคติของเจ้าหน้าที่	0.498	0.248	0.094	0.029	0.170	3.238*	0.001

$$a = 2.354 \quad S.E.estY = 0.28475$$

\* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากตารางที่ 4 ผลการศึกษาสัมประสิทธิ์การถดถอยพหุคูณการนำค่าน้ำหนักความสำคัญอำนาจพยากรณ์ของตัวแปรปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา ด้านผลการปฏิบัติงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาล ได้ผลการวิจัยดังนี้ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร และปัจจัยด้านทัศนคติของเจ้าหน้าที่ สามารถพยากรณ์ผลการปฏิบัติงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาล ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยมีน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรพยากรณ์แต่ละตัวในรูปแบบคะแนนดิบ ตามลำดับความสำคัญดังนี้ 1) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร 2) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร 3) ปัจจัยด้านทัศนคติของเจ้าหน้าที่

## ตารางที่ 5 สรุปผลการทดสอบสมมติฐาน

สมมติฐาน	ยอมรับ ปฏิเสธ
1) บัณฑิตทางด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร มีความสัมพันธ์ต่อผลการปฏิบัติงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา	✓
2) บัณฑิตทางด้านทัศนคติของเจ้าหน้าที่ มีความสัมพันธ์ต่อผลการปฏิบัติงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา	✓
3) บัณฑิตด้านการจัดหา ส่งเสริม ควบคุม ประเมินผลและการให้คุณให้โทษบุคลากร มีความสัมพันธ์ต่อผลการปฏิบัติงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา	✓
4) บัณฑิตด้านสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร มีความสัมพันธ์ต่อผลการปฏิบัติงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา	✓
5) บัณฑิตด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา	✓
6) บัณฑิตด้านทัศนคติของเจ้าหน้าที่ ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา	✓
7) บัณฑิตด้านการจัดหา ส่งเสริม ควบคุม ประเมินผลและการให้คุณให้โทษบุคลากรส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา	✓
8) บัณฑิตด้านสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา	✓

สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ในด้านปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาค ปัญหาและอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาค่า



ระบบอุปถัมภ์ในองค์การ ปัญหาด้านการขาดแคลนงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์  
ปัญหาด้านการกระจายอำนาจ ปัญหาด้านโครงสร้าง และปัญหาด้านสถานที่

### อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

จากผลการศึกษาค้นคว้าวิจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของ “การปฏิบัติตามหลัก  
ธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา” มีประเด็นที่น่าสนใจ  
นำมาอภิปราย ดังนี้

ผลการศึกษาระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วน  
ภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติตามหลัก  
ธรรมาภิบาลในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับสูงและสูงมาก โดยเรียงลำดับตามค่า  
คะแนนเฉลี่ยดังนี้ ค่าคะแนนเฉลี่ยสูงมาก ได้แก่ หลักคุณธรรม/ จริยธรรม รองลง  
มาคือ หลักความเสมอภาค ค่าคะแนนเฉลี่ยสูงได้แก่ หลักเปิดเผย/ โปร่งใส  
หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล หลักความพร้อมรับผิด หลักนิติธรรม หลักการ  
ตอบสนอง การมีส่วนร่วม/ การพยายามแสวงหาฉันทามติ และหลักการกระจาย  
อำนาจเป็นลำดับสุดท้าย และจากข้อสังเกตผลการวิจัยเชิงปริมาณซึ่งผู้วิจัยได้ใช้  
แบบสอบถามเป็นเครื่องมือแก่ข้าราชการระดับปฏิบัติการ ซึ่งผลการวิจัยในด้าน  
หลักคุณธรรม/ จริยธรรมได้ค่าเฉลี่ยสูงสุด อยู่ในระดับสูงมากเนื่องจากผู้ตอบ  
แบบสอบถามอยู่ในระดับปฏิบัติการซึ่งเป็นผู้ที่ใกล้ชิดและจะต้องให้บริการ  
แก่ประชาชนจึงต้องยึดหลักคุณธรรม/ จริยธรรม เป็นเกณฑ์ในการให้บริการให้  
แก่ประชาชนซึ่งอำนาจในการใช้ระบบอุปถัมภ์ที่น้อยซึ่งต่างจากระดับผู้บริหาร  
ที่สามารถใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง แสดง  
ให้เห็นว่าผลการวิจัยเชิงปริมาณได้ผลตรงกันข้ามกับผลการวิจัยเชิงคุณภาพที่  
ผู้บริหารให้มุมมองที่แตกต่างเช่นกัน ที่แสดงให้เห็นว่าการบริหารงานของราชการ  
ส่วนภูมิภาคยังมีปัญหาที่สำคัญคือปัญหาาระบบอุปถัมภ์ ซึ่งได้ข้อสรุปผลในการ  
วิจัยในครั้งนี้ว่า จากผลการวิจัยแสดงให้เห็นถึงข้าราชการระดับปฏิบัติการได้แก่  
ข้าราชการพลเรือน ลูกจ้างประจำและพนักงานราชการที่ปฏิบัติงานในราชการ  
ส่วนภูมิภาคได้มีความพยายามในการปฏิบัติงานตามหลักคุณธรรม/ จริยธรรม

มากถึงมากที่สุดถึงแม้ว่าจะมีระบบอุปถัมภ์เข้ามาแทรกแซงในการบริหารงาน  
ในองค์กร ซึ่งผู้บริหารที่ได้ให้ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพได้แสดงความเห็น  
เรื่องปัญหาที่สำคัญของระบบอุปถัมภ์ที่เข้ามาแทรกแซงการบริหารงาน ที่มีผล  
กระทบต่อหลายๆ ด้าน ทั้งในด้าน บุคลากร งบประมาณ การกระจายอำนาจ  
การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าถึงแม้ว่าผู้บริหารจะมีมุมมอง  
ที่ทราบถึงปัญหาสำคัญที่มาจากระบบอุปถัมภ์แต่ข้าราชการระดับปฏิบัติการผู้  
ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละด้านที่ตนเองรับผิดชอบก็ยังมีทัศนคติที่ดีและมุ่งผลที่ดีต่อ  
การทำงานและได้ปฏิบัติตามหลักคุณธรรม/จริยธรรม ตามที่ผลการวิจัยได้ปรากฏ

ในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในด้านการกระจายอำนาจซึ่งมีระดับ  
ค่าเฉลี่ยที่ต่ำที่สุดแสดงให้เห็นถึงปัญหาของการกระจายอำนาจในระบบราชการ  
ส่วนภูมิภาค ความล่าช้าในการตัดสินใจในภารกิจต่างๆ โดยเฉพาะในด้านการ  
บริการสาธารณะเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน  
เนื่องจากต้องรออำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลาง เนื่องจากข้าราชการระดับ  
ปฏิบัติการผู้ซึ่งให้ข้อมูลในการวิจัยเชิงปริมาณเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมาก  
ที่สุดจึงทราบถึงปัญหาที่สำคัญในการให้บริการแก่ประชาชน อีกทั้งยังทำให้เกิด  
ปัญหาความไม่ทั่วถึง เนื่องจากต้องรอการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารจาก  
หน่วยงานในส่วนกลาง โดยผู้บริหารที่ได้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพก็ได้มีความเห็นที่  
ตรงกันว่า ราชการส่วนกลางยังมีได้ให้อำนาจการตัดสินใจในการทำงานอย่าง  
แท้จริง ผลจากการวิจัยจึงแสดงให้เห็นถึงปัญหาในด้านการกระจายอำนาจที่ต้อง  
ได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนโดย ราชการส่วนกลางที่มีอำนาจควบคุม สั่งการ  
การทำงานของราชการส่วนภูมิภาคจะต้องให้ความร่วมมือแก่ราชการส่วนภูมิภาค  
ในการกระจายอำนาจมาสู่ภูมิภาคทั้งในด้าน อำนาจการสั่งการ งบประมาณ  
ทำหน้าที่ควบคุมดูแลกำกับและให้การช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติงานอยู่เสมอ

การวิจัยในครั้งนี้ได้วัดระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการ  
ส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมาโดยวิธีการเชิงปริมาณยังมีการสอดคล้องกับ  
ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ ที่พบว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ เห็นว่าหลักธรรมาภิบาล  
ยังเป็นหลักสำคัญที่ใช้ในการปฏิบัติงานต่อหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค เพราะ  
การบริหารงานภาครัฐนั้นจะต้องเป็นไปได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพทุก

ขั้นตอนของการดำเนินงานมีความรับผิดชอบร่วมกันทุกภาคส่วน ลดความขัดแย้งระหว่างองค์กร ภาครัฐ และชุมชน โดยยึดหลักของการมีส่วนร่วม ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างโปร่งใส ทุกองค์กรสามารถตรวจสอบได้ โดยนำหลักจริยธรรมมาใช้ในการดำเนินงาน และสามารถสร้างความเชื่อถือทั้งยังส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ทั้งในเรื่องการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย กลยุทธ์ กิจกรรม และโครงการ รวมถึงการปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในการทำงาน เช่น การให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเสนอความเห็นในการกำหนดนโยบาย เป็นต้น เพื่อผลิตและให้บริการที่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุด นอกจากนี้ธรรมาภิบาลยังกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกของบุคลากรให้ปฏิบัติงานโดยยึดหลักคุณธรรมปราศจากปัญหาคอร์รัปชันซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของระบบราชการไทยที่เป็นเนื้อร้ายของการบริหารราชการแผ่นดิน และการส่งเสริมให้ราชการส่วนภูมิภาคตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของหลักธรรมาภิบาล และเนื่องจากการบริหารราชการนั้นจะต้องมีความคล่องตัว มีผลงาน มีผลสัมฤทธิ์ที่ดี การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ รวมทั้งอำนาจความเป็นธรรมชาติความอยู่ดีกินดีแก่ประชาชน โดยสรุปเมื่อนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้จะทำให้การบริหารงานราชการคล่องตัวขึ้นและมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นตามไปด้วย และทุกองค์กรได้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติและผู้บริหารทุกท่านตอบไปในแนวทางเดียวกันคือ อยากรเห็นการบริหารราชการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวอย่างจริงจัง จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้บริหารมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลเป็นอย่างดีและได้มีการผลักดันให้เกิดการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่เสมอ

โดยสรุปแล้วจากข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลโดยวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ โดยการตอบแบบสอบถามและการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกแก่ผู้บริหารหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค โดยกระจายตามแต่ละอำเภอเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ในทรรณะของผู้บริหารและในผู้ปฏิบัติงานอันได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ลูกจ้างประจำและพนักงานราชการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนมากมีความเข้าใจ

เกี่ยวกับธรรมาภิบาลอยู่ในระดับความเข้าใจแต่ยังไม่ถึงในระดับพฤติกรรม ภาครัฐจะต้องทำการส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยการเพิ่มการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจถึงแก่นแท้วิธีการของการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ให้ได้ถึงในระดับพฤติกรรมที่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล อยู่เสมอ และจากผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคได้มีความพยายามดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลตามนโยบายการส่งเสริมของรัฐแล้ว ซึ่งอาจหมายถึงความพยายามทำมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่การดำเนินการดังกล่าวบางส่วนยังประสบปัญหาและข้อจำกัดบางประการ เช่น ด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ โครงสร้าง สถานที่ ระบบอุปถัมภ์ การกระจายอำนาจ สั่งการ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นอุปสรรคที่ทำให้การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลยังไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคยังมีทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับวิธีการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติใช้ในองค์การ และทราบถึงปัญหาและข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคขัดขวางขององค์การที่บริหาร ซึ่งถือเป็นแนวทางและทิศทางที่ดีที่จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ในอนาคต

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การผลักดันให้เกิดการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลจะต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่โดยตรง ดังนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่ที่จะต้องผลักดันให้เกิดการปฏิบัติตามหลัก ธรรมาภิบาล เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จะต้องวางแนวทาง การจัดอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่บุคลากร และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายหันมาให้ความสนใจหลักธรรมาภิบาลให้มากยิ่งขึ้น โดยการจัดทำยุทธศาสตร์ และทำการวางแผน จัดทำกรปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลและทำการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ เช่น วิทยู โทรทัศน์ โดยมีกรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้นำอย่างจริงจัง โดยอาจให้กระทรวงศึกษาธิการได้เข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลโดยการ ปลุกฝังทำความเข้าใจให้แก่เยาวชน ตั้งแต่ในสถานศึกษาก่อนที่จะเข้ามาปฏิบัติงานในภาครัฐ

2. จากผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า ผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคจากทั้ง 10 หลักการ พบว่า ในหลักการ

กระจายอำนาจมีคะแนนอยู่ในระดับต่ำสุด ซึ่งปัญหาเกิดจากการสงวนอำนาจของราชการส่วนกลางทำให้ราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถปฏิบัติงานหรือตัดสินใจในการแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนหรือผู้มาใช้บริการ และปัญหาการถ่ายโอนภารกิจบทบาทและภารกิจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม โดยภาครัฐจะต้องกำหนดบทบาทให้ราชการส่วนกลางเป็นผู้คอยกำกับดูแล (Monitoring and Control) แก่ราชการส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง โดยให้ความอิสระในการตัดสินใจ ลดบทบาท การครอบงำอำนาจการสั่งการ เพิ่มการสนับสนุน จัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการบริหารซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

3. ภาครัฐในฐานะผู้นำของประเทศจะต้องกำหนดนโยบายกรอบทิศทางและแผนการส่งเสริมธรรมาภิบาล (Roadmap) และส่งเสริม สนับสนุน ผลักดันให้เกิดการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้ตัวชี้วัดเข้ามาเป็นเครื่องมือในการวัดผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอย่างจริงจังโดยทำการประเมินอย่างต่อเนื่อง และติดตาม เฝ้าระวัง และปรับปรุงกระบวนการหรือขั้นตอนการปฏิบัติราชการตามภารกิจให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และแผนส่งเสริมธรรมาภิบาลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการอย่างเข้มข้น

4. ภาครัฐจะต้องผลักดันให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ต้องบริหารงานด้วยความสุจริต ยึดมั่นในหลักคุณธรรม/ จริยธรรมเป็นที่ตั้ง โดยจะใช้วิธีการที่สามารถให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถเข้ามาตรวจสอบการบริหารงานได้ทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน

### ข้อเสนอแนะเชิงบริหาร

1. เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ควรมีการสร้าง ความเข้าใจในหลักปฏิบัติต่างๆ ของนโยบายให้ทั่วถึง โดยการจัดการอบรม สัมมนา เพิ่มพูนความรู้ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน บุคลากร หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เพิ่มการประชาสัมพันธ์แนวทาง

การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลให้บุคลากรในองค์กรอยู่เสมอๆ เพื่อให้บุคลากรได้ระลึกถึงการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ตลอดเวลา

2. จากผลการศึกษาพบว่า ผลการปฏิบัติงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลทุกหลักอยู่ในระดับที่สูงถึงสูงมาก แต่กลับพบว่า หลักการกระจายอำนาจมีค่าเฉลี่ยที่ต่ำที่สุดจากทั้งหมด 10 หลัก ดังนั้น ผู้บริหารที่มีอำนาจสั่งการจากราชการส่วนกลางจะต้องกระจายอำนาจในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาคทุกระดับให้มีอำนาจในการสั่งการ และตัดสินใจได้ภายในขอบเขตที่กำหนดเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของผู้บริหาร โดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องรอคำสั่งและสามารถปฏิบัติงานทดแทนกันได้ในแต่ละตำแหน่ง เพื่อความรวดเร็วในการบริหารราชการ ซึ่งช่วยให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความรวดเร็วและทันเหตุการณ์ และเป็นการฝึกฝนบุคลากรให้มีความสามารถในการตัดสินใจและรับผิดชอบ

3. จากผลการวิจัยจะเห็นได้ว่า ปัจจัยด้านภาวะผู้นำได้ส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลโดยมีค่าเฉลี่ยที่สูงที่สุด ดังนั้น ผู้บริหารระดับสูงในองค์กรจะต้องให้ความสำคัญกับการนำนโยบายไปปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง โดยผู้บริหารจะต้องทำตัวเป็นแบบอย่าง โดยไม่มีวาระซ่อนเร้น แบบปากว่าตาขยิบ เพราะพฤติกรรมแบบนี้จะนำไปสู่การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดการควบคุมที่ดีและขาดความร่วมมือภายในองค์กร มีผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลล้มเหลวได้ง่าย

### ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

1. ควรศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยอิทธิพลในด้านอื่นๆ เพิ่มเติมเพื่อต่อยอดความสำเร็จในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานอื่นๆ ต่อไป

2. ศึกษาเปรียบเทียบการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา กับราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดอื่นๆ ต่อไป หรือขยายของเขตด้านพื้นที่และประชากรเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3. จากการวิเคราะห์ผลการวิจัยโดยวิธีการเชิงคุณภาพ พบว่า มีความจำเป็นต้องหาข้อมูลเชิงลึกเพื่อค้นคว้าหาความสำเร็จ ฉะนั้นในการวิจัยครั้งต่อไปในส่วนของข้อมูลเชิงคุณภาพควรมีการใช้เทคนิคในการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยอาจใช้การสนทนาแบบกลุ่ม (Focus Group) เข้ามาเพิ่มเติมเพื่อให้ข้อมูลจากการวิจัยได้ผลลัพธ์ที่ดียิ่งขึ้น และเพื่อเพิ่มองค์ความรู้และความหลากหลายทางด้านระเบียบวิธีวิจัย

## รายการอ้างอิง

- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 55 ก.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2553). *สรุปสถานการณ์ทุจริตประจำปี 2553*. วันที่ค้นข้อมูล 6 กันยายน 2556, จาก [http://www.pacc.go.th/pacc\\_website/uploads/files/20120313/sum%20Corruption%2053.pdf](http://www.pacc.go.th/pacc_website/uploads/files/20120313/sum%20Corruption%2053.pdf)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556). *การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. วันที่ค้นข้อมูล 11 พฤศจิกายน 2556, จาก [http://www.opdc.go.th/special.php?spc\\_id=3&content\\_id=2225](http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=3&content_id=2225)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2547). *รายงานผลการพัฒนาระบบราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2542). *รายงานประจำปีสรุปผลการสัมมนาปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- อรพินท์ สฟโชคชัย. (2540). *สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี*. กรุงเทพฯ: ทีดีอาร์ไอ.
- World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington DC: The World Bank.
- \_\_\_\_\_. (1992). *Governance and Development*. Washington DC: The World Bank.
- Gonzales, E. T. (2004). *Impact of Corporate Governance on Productivity: Asian Experience*. New York: Asian Productivity Organization.
- Gonzales, E. T., & Mendoza, M.L. (2013). *Linkages Between Governance and Productivity*. (2001). Retrieved September 8, 2013, from [http://www.dap.edu.ph/?page\\_id=39](http://www.dap.edu.ph/?page_id=39)





