

# ยุทธศาสตร์การปฏิรูปเพื่อธรรมาภิบาล ในองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย

อุดม ทুমไผ่สิต ท.บ., พบ.ม., พบ.ด. (การบริหารการพัฒนา)\*

วรพิทย์ มีมาก ภ.บ., ศ.บ., พบ.ม., พบ.ด. (การบริหารการพัฒนา)\*\*

ประยงค์ เต็มชวลา พ.บ., M.P.H., พบ.ด. (การบริหารการพัฒนา)\*\*\*

\* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

\*\* คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

\*\*\* ประธานหลักสูตรสาธารณสุขศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาผู้นำและนวัตกรรมการจัดการสุขภาพ) วิทยาลัยบัณฑิตเอเชีย

**บทคัดย่อ** งานวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทยในแง่ของปัญหาและแนวโน้ม อุปสรรคและประสิทธิภาพในการตรวจสอบปัจจัยที่มีอิทธิพล รวมไปถึงผลกระทบและแนวทางการแก้ไขเชิงยุทธศาสตร์ เกี่ยวกับการขาดธรรมาภิบาล รูปแบบการวิจัยใช้ convergent parallel mixed methods design ผู้ให้ข้อมูลหลักเพื่อการ สัมภาษณ์ ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้จากการ สุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง จำนวน 25 คน ส่วนการวิจัยเชิงปริมาณจะใช้กลุ่มตัวอย่าง 371 คน โดยการสุ่มตัวอย่างแบบ ชั้นภูมิ จากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น และประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริตของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 3 แห่ง ได้แก่ องค์การ- บริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา เทศบาลนครปากเกร็ด และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองก่ ผลลัพธ์ที่ได้จากการวิจัย ทั้งปริมาณและคุณภาพจะนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกัน โดยใช้วิธี Side-by-side approach ผลการวิจัยพบว่า การขาด ธรรมาภิบาลจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชน ผลสัมฤทธิ์ของโครงการลงทุน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ของท้องถิ่น และกลไกการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ปัญหาหลักของธรรมาภิบาลที่พบ จะเกี่ยวข้องกับ การจัดซื้อจัดจ้าง การคัดเลือกบุคคล การเบิกจ่ายเงิน เงินขาดบัญชี และการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม อุปสรรค สำคัญในการตรวจสอบธรรมาภิบาล ได้แก่ กลไกการควบคุมการทุจริตที่ยังไม่ดีพอ การขาดการตรวจสอบภายในที่ดี และสมรรถนะของบุคลากรท้องถิ่นที่ไม่ได้มาตรฐานในการตรวจสอบ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อธรรมาภิบาล ได้แก่ การเข้า สู่อำนาจ ตระกาะของความเชื่อ พฤติกรรมของนักการเมือง แนวโน้มเอียงของผู้ปฏิบัติงาน และคุณลักษณะของประชาชน สำหรับแนวทางการแก้ไขการขาดธรรมาภิบาล ได้แก่ การใช้มาตรการทางการปกครอง การพัฒนาจริยธรรมผู้บริหาร และประชาชน การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง การทำยุทธศาสตร์ชาติเรื่องธรรมาภิบาล การรณรงค์ปกป้องคนที่ทำ ความดี และการบรรจุเนื้อหาธรรมาภิบาลในทุกหลักสูตรของการศึกษา

**คำสำคัญ:** ยุทธศาสตร์การปฏิรูป, ธรรมาภิบาล, องค์กรปกครองท้องถิ่น

## บทนำ

ในทัศนะของธนาคารโลก ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของวิธีการใช้อำนาจของรัฐในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ<sup>(1)</sup> ซึ่งการใช้อำนาจจะกระทำโดยฝ่ายบริหารที่มีความโปร่งใส ฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความรับผิดชอบ ฝ่ายตุลาการที่มีความยุติธรรม และหน่วยงานของรัฐที่เคารพสิทธิของประชาชน รวมไปถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนในการแสดงออก ธนาคารโลกกำหนดดัชนีวัดธรรมาภิบาลไว้ 6 ประการ ได้แก่ (1) สิทธิในการแสดงความคิดเห็นและการตรวจสอบได้ (2) ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง (3) ความมีประสิทธิผลของรัฐบาล (4) คุณภาพของกฎระเบียบ (5) หลักนิติธรรม (6) การควบคุมการทุจริต จากดัชนีดังกล่าว ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มที่มีการขาดธรรมาภิบาลอย่างมาก<sup>(2)</sup>

ภิญโญ ทองชัย<sup>(3)</sup> ได้กล่าวถึงการทุจริตของไทยว่า ก่อนการเข้ามียึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แนวโน้มการทุจริตของไทยเพิ่มสูงขึ้นโดยมีอัตราการจ่ายใต้โต๊ะสูงถึงร้อยละ 30-40 ของงบประมาณที่ตั้งไว้ ทำให้งบประมาณสูญไปถึง 250,000-350,000 ล้านบาทต่อปี การทุจริตเชิงนโยบายและโครงการขนาดใหญ่ก่อความเสียหายอย่างรุนแรง และการทุจริตได้กระจายตัวไปทุกระดับของสังคม

กล่าวเฉพาะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ พ.ศ. 2551-2557 องค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) ถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำการทุจริตจำนวนมากโดยการทุจริตที่เกิดขึ้นจะเกี่ยวข้องกับการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุด<sup>(4)</sup>

เนื่องจาก อปท. เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ 3 แสนกว่าล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ 24 ของเงินงบประมาณแผ่นดิน และองค์กรปกครองท้องถิ่นยังเป็นหน่วยงานที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ตรวจพบการทุจริตมากที่สุดถึง 11,000 เรื่อง<sup>(5)</sup> ดังนั้น เรื่องของธรรมาภิบาลจึงถือว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก

อย่างไรก็ตาม ธรรมาภิบาลในท้องถิ่นของไทยยังมีปัญหา มาก ดังจะเห็นได้จากงานของสุขุมวิทย์ ไสยโสภณ ที่ได้ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ผู้บริหารและประชาคมตำบลส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการที่ดี<sup>(6)</sup> ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ รุ่งอรุณ บุญสายันต์ และคณะ ที่พบว่า ผู้บริหารและประชาคมตำบลส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดี ผู้นำชาวบ้านด้านการพัฒนาชุมชนบางคนจะรับรู้ แต่ไม่เข้าใจว่าหมายถึงอะไร ขณะที่ผู้นำชาวบ้านด้านประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่นไม่เคยรับรู้เลย<sup>(7)</sup> เช่นเดียวกันกับ วาสนา ประเสริฐ ที่ศึกษา อบต. คลองสาม พบว่า ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการสามารถอธิบายถึงความหมายของหลักธรรมาภิบาลและยกตัวอย่างการนำไปใช้ได้โดยนายก อบต. คลองสาม สามารถยกตัวอย่างการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลได้ครบทั้ง 6 หลัก ส่วนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้า สามารถอธิบายการประยุกต์หลักธรรมาภิบาลพร้อมยกตัวอย่างประกอบการอธิบายให้เห็นภาพได้เช่นกัน แต่ไม่ครบทั้ง 6 หลัก โดยหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมสามารถยกตัวอย่างประกอบการอธิบายให้เห็นภาพได้น้อยที่สุด<sup>(8)</sup>

ในแง่ของการบริหารงานบุคคล สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ<sup>(9)</sup> ระวี อรรถวิสัย<sup>(10)</sup> พระมหาสุเทพ สุเทวเมธี<sup>(11)</sup> พบว่า มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในจัดหาบุคลากรเข้าทำงาน มีการเรียกรับผลประโยชน์ในการบรรจุพนักงาน ทำให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพไม่ตรงกับงาน มีการเรียกรับส่วนแบ่งจากเงินโบนัสจากผู้ใต้บังคับบัญชา ฯลฯ ในแง่ของคุณสมบัติส่วนบุคคล นพพล สุรนนครินทร์ ศึกษา อบต. ในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาต่างกัน จะมีทัศนะต่อการนำธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกัน จะมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. แตกต่างกัน<sup>(12)</sup> นันทพล พงศธรวิสุทธิ ได้ศึกษา อบต. ในจังหวัดเชียงใหม่เช่นกัน และได้เสนอ

แนะว่า อบต. ควรมีบทบาทในการสร้างธรรมาภิบาล โดยการใช้งบประมาณในการบริหารให้คุ้มค่ามากที่สุด และส่งเสริมให้บุคลากรยึดกฎระเบียบ มีความโปร่งใสในการทำงาน<sup>(13)</sup>

สภายุโรปให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลท้องถิ่นมาก โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์นวัตกรรมธรรมาภิบาลท้องถิ่น ขึ้นมา เพื่อมุ่งเน้นการแสวงหาตัวแบบและวิธีการเพื่อการสร้างประชาธิปไตยที่ดี การยึดหลักนิติธรรม การเคารพสิทธิมนุษยชน การเปิดกว้าง ความโปร่งใส การตอบสนอง การตรวจสอบได้ รวมไปถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการปฏิบัติงาน<sup>(14)</sup> โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme - UNDP) เห็นสอดคล้องว่า ธรรมาภิบาลจะเป็นหลักประกันว่า การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ความเสมอภาค หลักนิติธรรม และสิทธิของประชาชนในการตัดสินใจเพื่อการจัดสรรทรัพยากรในการพัฒนา<sup>(15)</sup> ธนาคารพัฒนาเอเชียให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลในฐานะเสาหลัก 1 ใน 3 เสาหลักที่สำคัญต่อการลดความยากจนของประชากร ซึ่งได้แก่ ความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน การพัฒนาสังคมทุกภาคส่วน และธรรมาภิบาล<sup>(16)</sup> และได้กำหนดนโยบายธรรมาภิบาลที่สำคัญขึ้นมา ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้าง การปฏิรูปกฎหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชน และการต่อต้านการทุจริต<sup>(17)</sup>

เนื่องจาก อบต. เป็นฐานรากที่สำคัญของการพัฒนาการเมืองและการบริหารของไทย ดังนั้น การสร้างองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่ใสสะอาด เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ อนึ่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งยุทธศาสตร์การป้องกันและการแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิภาพ การศึกษาในเรื่องนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ธรรมาภิบาลของ อบต. ไทย ในแง่ของปัญหาและแนวโน้ม อุปสรรคและประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ปัจจัยที่มีอิทธิพลรวมไปถึงผลกระทบและแนวทางการแก้ไขเชิงยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการขาดธรรมาภิบาล

## วิธีการศึกษา

รูปแบบของการศึกษาที่นำมาใช้ได้แก่ การวิจัยเชิงสำรวจ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณควบคู่กันตามรูปแบบ convergent parallel mixed methods design

1. การวิจัยเชิงคุณภาพ จะกระทำใน 2 ลักษณะ ได้แก่

1.1 การวิจัยเอกสาร โดยการศึกษาจากสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งจากหนังสือพิมพ์ สื่อออนไลน์ เอกสารของทางราชการ และคำพิพากษาของศาล

1.2 การสัมภาษณ์ ดำเนินการจากผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลใน อบต. โดยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ได้แก่ (1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 5 คน (2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 4 คน (3) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 4 คน (4) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน (5) คณะกรรมการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย จำนวน 2 คน (6) คณะกรรมการสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย จำนวน 3 คน (7) คณะกรรมการสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย จำนวน 2 คน (8) นักวิชาการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต จำนวน 4 คน รวมทั้งหมด 25 คน โดยเครื่องมือที่ใช้คือแบบสัมภาษณ์กึ่ง-โครงสร้าง สำหรับข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้วิเคราะห์โดยใช้การสรุปอุปนัย การจำแนกชนิดข้อมูล และการวิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบข้อมูล

2. การวิจัยเชิงปริมาณ การวิจัยจะกระทำในองค์ประกอบท้องถิ่นต้นแบบด้านการป้องกันการทุจริต ปี 2556 และปี 2557 ของ ปปช. โดยเลือกมาศึกษาแบบเจาะจง 3 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ฉะเชิงเทรา เทศบาลนครปากเกร็ด (จังหวัดนนทบุรี) และ อบต. หนองกี่ (จังหวัดปราจีนบุรี) ประชากร ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานและประชาชน ในพื้นที่ อบต. 3 แห่ง การสุ่มตัวอย่างใช้วิธีการสุ่มแบบชั้นภูมิ โดยจำแนกเป็น

เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานใน อปท. และประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของ อปท. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง โดยคัดเลือกมาจาก อบจ. 35 คน เทศบาล-นคร 30 คน และ อบต. 6 คน รวมทั้งสิ้น 71 คน ส่วนประชาชนจะใช้สูตรการคำนวณขนาดตัวอย่างในระดับความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ร้อยละ 10 ด้วยความน่าจะเป็นที่ค่าประมาณพารามิเตอร์ที่ต้องการศึกษามีความถูกต้องที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 ซึ่งจะได้ประชาชนในแต่ละพื้นที่จำนวน 100 คน รวมประชาชน จาก 3 พื้นที่ เท่ากับ 300 คน รวมตัวอย่างทั้งหมดที่จะใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณเท่ากับ 371 คน สำหรับเครื่องมือที่ใช้ได้แก่แบบสอบถามที่ผ่านการทดสอบความเชื่อถือได้ก่อนนำไปใช้จริง ข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จะนำมาวิเคราะห์โดยใช้ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ความแปรปรวน และการวิเคราะห์ถดถอยพหุ

สมการที่ใช้ในการวิเคราะห์ถดถอยพหุ ได้แก่  $Y = f(x_1, x_2, x_3, \dots, x_{14})$

$Y$  = ธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส นิติธรรม คุณธรรม ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า ความเสมอภาค)

$x_1$  = การเข้าสู่อำนาจ

$x_2$  = การใช้อำนาจ

$x_3$  = จริยธรรม

$x_4$  = สารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์

$x_5$  = พฤติกรรม ของนักการเมือง

$x_6$  = การตรวจสอบอำนาจ

$x_7$  = ลักษณะของกฎหมาย

$x_8$  = คุณลักษณะของประชาชน

$x_9$  = การอำนวยความสะดวก

$x_{10}$  = ความเสี่ยงที่จะถูกลงโทษ

$x_{11}$  = ความสัมพันธ์ทางสังคม

$x_{12}$  = แนวโน้มของการพัฒนา

$x_{13}$  = ธรรมชาติของความเชื่อ

$x_{14}$  = พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน

ผลลัพธ์ที่ได้จากการวิจัยทั้งปริมาณและคุณภาพจะนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกัน โดยใช้วิธี side-by-side approach

## ผลการศึกษา

### 1. การวิจัยเชิงคุณภาพ

1.1 ปัญหาและแนวโน้มของธรรมาภิบาลใน อปท. 5 ลำดับแรก ได้แก่ การไม่ปฏิบัติตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง การเรียกร้องค่าตอบแทนในการบรรจุตำแหน่ง การเบิกจ่ายเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบ เงินขาดบัญชี และการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมไม่ครบถ้วนและไม่ถูกต้อง

1.2 อุปสรรคในการตรวจสอบธรรมาภิบาลใน อปท. ได้แก่ กลไกการควบคุมการทุจริตยังไม่ดีพอ การขาดการตรวจสอบภายในที่ดี และสมรรถนะของบุคลากรท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ตรวจสอบยังไม่ได้มาตรฐาน สำหรับการตรวจสอบธรรมาภิบาลยังมีประสิทธิภาพค่อนข้างน้อย เพราะการทำงานของหน่วยกำกับดูแลไม่เข้มแข็งจึงการตรวจสอบไม่ได้มุ่งผลสัมฤทธิ์ และใช้มาตรฐานแตกต่างกัน

1.3 ระบบและกลไกที่อ่อนแอทั้งการบริหารและการปฏิบัติเป็นเหตุหลักทำให้ขาดธรรมาภิบาลใน อปท.

### 2. ผลการวิจัยเชิงปริมาณ

2.1 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นจะเกิดขึ้นในระดับที่รุนแรงมากกว่าผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อการบริหารงานของ อปท.

2.2 ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาลใน อปท. ได้แก่ การเข้าสู่อำนาจ ธรรมชาติของความเชื่อ พฤติกรรมของนักการเมือง พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน และคุณลักษณะของประชาชน

## วิจารณ์

1. ปัญหาและแนวโน้มของธรรมาภิบาลใน อปท. 5 ลำดับแรก ได้แก่ การไม่ปฏิบัติตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง การเรียกร้องค่าตอบแทนในการบรรจุตำแหน่ง

การเบิกจ่ายเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบ เงินขาดบัญชี การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมไม่ครบถ้วนและไม่ถูกต้องนั้น กล่าวได้ว่า ส่วนใหญ่จะมาจากพฤติกรรมของบุคคลมากกว่าโครงสร้างหรือกฎข้อบังคับ เมื่อพิจารณาจากแนวโน้มของระยะเวลา พบว่า ปัญหาดังกล่าวยังคงมีอยู่จากอดีตจนถึงปัจจุบัน<sup>(18)</sup> นवलน้อย ตรีรัตน์ และคณะ<sup>(19)</sup> ได้ศึกษาธรรมชาติใน อบต. พบว่า ปัญหาเกิดขึ้นได้ทุกขั้นตอนตั้งแต่ การตั้งงบประมาณ การออกแบบโครงการ การจัดซื้อจัดจ้าง การก่อสร้างและควบคุมงาน และการใช้งานและบำรุงรักษา ขั้นตอนที่มีปัญหามากที่สุด ได้แก่การจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งถึงแม้กระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนดระเบียบและมาตรการในการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างที่ค่อนข้างเข้มงวด แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นก็มีความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบค่อนข้างมาก จากการแสดงผลการดำเนินงานของ ปปช. ครบรอบ 8 ปี (6 ตุลาคม 2549 – 6 ตุลาคม 2557) พบว่า อบต. ถูกกล่าวหาเกี่ยวกับธรรมชาติมากที่สุด ถึงร้อยละ 50<sup>(4)</sup>

2. อุปสรรคในการตรวจสอบธรรมาภิบาลใน อบต. อธิบายได้ว่า การควบคุมท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังเป็นไปในลักษณะของการอะลุ่มอล่วยถ้อยทีถ้อยอาศัยกันอยู่มาก และถึงแม้จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมการคลังของท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติ ยังไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง นवलน้อย ตรีรัตน์ และคณะ พบว่า<sup>(19)</sup> อบต. ส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาในเรื่องบุคลากรขาดความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ในการบริหารโครงการ นอกจากนี้ ยังขาดระบบการจัดการและการตรวจสอบที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดซื้อจัดจ้างจะก่อให้เกิดการผูกขาด และการคอร์รัปชันได้มาก

3. ระบบและกลไกที่อ่อนแอทั้งการบริหารและการปฏิบัติเป็นเหตุหลักทำให้ขาดธรรมาภิบาลใน อบต. อธิบายได้ดังนี้ เหตุผลประการหนึ่งในการเข้ามายึดอำนาจของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ได้แก่ การทุจริตที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง ภัยพิบัติทางธรรมชาติ กล่าวได้ว่า นักการเมืองและนักธุรกิจการเมือง

จะสร้างเครือข่ายการทุจริตทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ในท้องถิ่น ประกอบด้วย นักการเมืองท้องถิ่นและหัวหน้าคณะผู้บริหาร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนในพื้นที่ โดยร่วมกันหาผลประโยชน์จากโครงการ การแต่งตั้งโยกย้าย การอนุมัติ การอนุญาต และการจัดซื้อจัดจ้างในท้องถิ่น สาเหตุที่ทำให้การแก้ไขการทุจริตไม่ประสบผล เพราะ (1) ฝ่ายการเมืองระดับชาติและข้าราชการระดับสูงทุจริตเสียเอง (2) องค์กรตรวจสอบถูกแทรกแซง และทำให้อ่อนแอ (3) กระบวนการยุติธรรมล่าช้า (4) กลไกตรวจสอบทางสังคมอ่อนแอ สื่อมวลชนถูกแทรกแซง หรือจูงใจด้วยผลประโยชน์ (5) ประชาชนถูกมอมเมาด้วยนโยบายประชานิยม ทำให้ชุมชนอ่อนแอ และรอพึ่งนักการเมืองทุจริต<sup>(3)</sup> อนึ่ง จากการที่ ปปช. กำหนดให้ฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นของ อบต. ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อ ปปช. ด้วยนั้น แสดงให้เห็นถึงระบบและกลไกที่อ่อนแอทั้งการบริหารและการปฏิบัติใน อบต. ดังนั้น คำถามสำคัญที่สังคมได้ตั้งขึ้นมาหลังคณะรักษาความสงบแห่งชาติยึดอำนาจ คือ ยุบ อบต. ทิ้งดีไหม<sup>(20)</sup>

4. ผลกระทบจากการขาดธรรมาภิบาลที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น จะเกิดขึ้นในระดับที่รุนแรงมากกว่าผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น อธิบายได้ว่าในภาพรวม UNDP ชี้ให้เห็นว่า การทุจริตจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม ดังนี้<sup>(21)</sup> (1) ลดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุนจากต่างประเทศ (2) ลดรายได้ของภาครัฐที่จะนำมาช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย (3) จัดสรรทรัพยากรผิดพลาด (4) ทำให้กฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์ (5) ทำลายระบบสิทธิมนุษยชน สร้างวงจรความชั่วร้ายจากการทุจริต ส่วนในท้องถิ่นนั้น ถ้า อบต. มีปัญหาการทุจริตมาก เงินที่ท้องถิ่นจะได้รับย่อมลดลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นเป็นอย่างมาก<sup>(22)</sup> เนื่องจาก อบต. เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ 3 แสนกว่าล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ 24 ของเงินงบประมาณแผ่นดิน และ

อปท. ยังเป็นหน่วยงานที่ ปชช. ตรวจพบการทุจริตมากที่สุดถึง 11,000 เรื่อง โดย อบต. พบการทุจริตมากที่สุดรองลงมา คือ เทศบาล และ อบจ.<sup>(5)</sup> กล่าวได้ว่า เงินที่สูญไปจากการทุจริตทั้งหมดโดยอนุมานจะมีจำนวนมหาศาล ซึ่งสิ่งนี้จะส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

5. ปัจจัยที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาลใน อปท. อย่างสำคัญ ได้แก่ การเข้าสู่อำนาจ ตรรกะของความเชื่อ พฤติกรรมของนักการเมือง พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน และคุณลักษณะของประชาชน อธิบายได้ดังนี้ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยชี้ให้เห็นว่าการทุจริตโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงเกิดขึ้นตลอดเวลา เพราะกฎหมายให้อำนาจใช้ดุลพินิจได้สูง อีกทั้งไม่มีระบบการตรวจสอบที่อิสระและมีประสิทธิภาพ คนจึงแข่งกันเข้าสู่ตำแหน่ง เพื่อให้ได้อำนาจและทรัพย์สิน<sup>(23)</sup> เนื่องจาก อปท. เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณจำนวนมหาศาล ซึ่งถือเป็นวงเงินที่ล่อใจทำให้เกิดกิเลสต่อการเข้าสู่วงการเมืองท้องถิ่น เพื่อที่จะได้แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ดังนั้น การทุจริตใน อปท. จึงเกิดขึ้นได้มาก ซึ่งรูปแบบการทุจริตนั้น มีทั้งการฮั้วประมูล การขอยโครงการขนาดใหญ่ให้เป็นโครงการขนาดเล็ก เพื่อจะได้มีอำนาจในการใช้งบประมาณ การเบียดบังทรัพย์สินราชการไปใช้ส่วนตัว<sup>(5)</sup> นवलน้อย ตรีรัตน์ และคณะชี้ว่า ข้าราชการยังคงมีอิทธิพลต่อการบริหารงาน อบต. ในระดับสูง ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว ยังสร้างพฤติกรรมที่ไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นอีกด้วย ในส่วนของคนไทยนั้นจะนิยมยกย่องนับถือผู้มีเงิน คนที่ร่ำรวยเพราะโกงเขามา คนไทยในสังคม ก็ให้เกียรติยกย่องเชิดชู ประชาชนบางส่วนยอมให้มีการแสวงหาผลประโยชน์ในท้องถิ่น ถ้าหากตนได้ส่วนแบ่งด้วย ที่สำคัญคือ ประชาชนส่วนใหญ่ยังเข้าใจว่า เมื่อเลือกสมาชิกท้องถิ่นไปแล้ว คนที่ได้รับเลือกจะไปทำหน้าที่แทนประชาชนทั้งหมด จึงไม่มีหน้าที่อะไรที่จะต้องทำอีก<sup>(19)</sup>

## ข้อเสนอแนะ

การนำเสนอยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาธรรมาภิบาลใน อปท. จำแนกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับกรอบแนวคิด และระดับปฏิบัติการ

1. ระดับแนวคิด จะประมวลจากผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ โดยการจำแนกธรรมาภิบาลออกเป็น 7 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส นิติธรรม คุณธรรม ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า และความเสมอภาค

1.1 การมีส่วนร่วม ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและตรวจสอบ อปท.

1.2 ความโปร่งใส ต้องไม่มีการปกปิดข้อมูล ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ได้ มีการกำหนดขั้นตอนกระบวนการทำงานที่ชัดเจน

1.3 นิติธรรม กฎหมายต้องมีความชัดเจน ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และต้องปรับปรุงกฎหมายให้ทันต่อสถานการณ์

1.4 คุณธรรม ปลุกฝังจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่ประชาชนในทุกระดับ และคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณธรรมเข้ามาปฏิบัติงาน

1.5 ความรับผิดชอบ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง ต้องปลุกฝังจิตสำนึกให้เกิดขึ้นแก่ผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงประชาชน

1.6 ความคุ้มค่า ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพ ต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของการปฏิบัติงาน คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนให้มาก

1.7 ความเสมอภาค มีการบังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัด ให้บริการต่อประชาชนโดยเท่าเทียม หรือให้สิทธิพิเศษกับคนบางกลุ่ม ปลุกฝังเยาวชนตั้งแต่ในโรงเรียนให้มีจิตสำนึกเรื่องความเท่าเทียม

2. ระดับปฏิบัติการ ข้อเสนอแนะที่ควรนำมาใช้ในการปฏิบัติจริง มีดังนี้

2.1 การสร้างประสิทธิภาพของหน่วยตรวจสอบภายใน โดยการฝึกอบรม การปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง และจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงาน

การตรวจสอบภายใน

2.2 การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยประชาชน ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นใจในการบริหารงานของ อปท. ว่า ได้มาตรฐาน และมีความโปร่งใสในการดำเนินงาน ซึ่งผลที่เกิดขึ้นคือ จะช่วยทำให้ธรรมาภิบาลของ อปท. เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะการขาดธรรมาภิบาลของ อปท. จะทำให้บริการสาธารณะที่ประชาชนผู้เสียภาษีได้รับลดน้อยลง รวมทั้งทำให้ประชาชนมีภาระที่ต้องแบกรับภาษีเพิ่มมากขึ้น

2.3 การบังคับใช้กฎหมายเชิงปฏิฐาน กล่าวคือ กฎหมายควรมีบทบัญญัติที่มุ่งใจให้มีการปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตั้งแต่ต้น เพื่อจะได้ไม่ต้องเสียเวลาและงบประมาณในการดำเนินการกับผู้กระทำผิดมากเกินไป แทนที่จะให้มีผู้กระทำความผิดก่อน หลังจากนั้นจึงจะเข้าไปดำเนินการตรวจสอบและดำเนินการกับผู้กระทำความผิดรวมทั้งให้มีการลงโทษตามกฎหมาย

2.4 การสร้างหลักสูตรธรรมาภิบาลในสถานศึกษา โดยการบรรจุหลักสูตรวิชาธรรมาภิบาลให้นักเรียนและนิสิต-นักศึกษาได้เรียนรู้ในทุกกระดับ ทั้งนี้เพื่อปลูกฝังจิตสำนึกของการมีคุณธรรมจริยธรรมและไม่ยอมรับการโกงทุกรูปแบบ

**เอกสารอ้างอิง**

1. World Bank. Governance and development. Washington DC: The World Bank; 1992.
2. World Bank. Worldwide governance indicator: country data report for Thailand [Internet]. Washington DC: The World Bank; 2013. [cited 2014 Oct 10]. Available from: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>.
3. ภิญโญ ทองชัย. เอกสารประกอบการสัมมนาวิจัยยุทธศาสตร์การปฏิรูปเพื่อธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองท้องถิ่น. มปท. 2558.
4. กรุงเทพธุรกิจ. ปปช. ชี้ ‘อปท.’ ทุจริตมากที่สุด ร้องจัดซื้อจัดจ้างอันดับ 1 [อินเทอร์เน็ต]. [สืบค้นเมื่อ 20 ธ.ค. 2557]. แหล่งข้อมูล: <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/612639>

5. ผู้จัดการออนไลน์. ป.ป.ช.-สดง. ล่าทุจริตองค์การปกครองท้องถิ่น ผลาญงบแสนล้าน [อินเทอร์เน็ต]. [สืบค้นเมื่อ 10 ต.ค. 2557]. แหล่งข้อมูล: <http://www.manager.co.th/SpecialScoop/ViewNews.aspx?NewsID=9500000079710>
6. สุขุมวิทย์ ไสยโสภณ. การรับรู้และแนวคิดการบริหารจัดการที่ดีสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประเทศไทย [วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์-มหาบัณฑิต]. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น; 2546.
7. รุ่งอรุณ บุญสายันต์, สมชัย คำเพราะ, หล้า ธรรมปัญญาไพฑูริ. รายงานการวิจัย การศึกษาธรรมาภิบาลไทย: กรณีศึกษาภูมิปัญญาอีสาน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ; 2548.
8. วาสนา ประเสริฐ. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองสาม อำเภอกลองหลวง จังหวัดปทุมธานี. วารสารวิทยบริการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 2557;25:85-91.
9. สมคิด เลิศไพฑูริย์, ศิริจันทร์รัตน์ กาญจนกฤษชวลิต, วิไลลักษณ์ อยู่สำราญ, นิรมัย พิเศษ, อัจฉิมา ฉัตรแก้ว. รายงานการวิจัย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองท้องถิ่น. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ; 2555.
10. ระวี อรรถวิสัย. การรักษาบุคลากรทางการศึกษาสังกัดองค์กรปกครองท้องถิ่น [วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต]. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศิลปากร; 2555.
11. พระมหาสุเทพ สุเทวเมธี. การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมืองจังหวัดพิษณุโลก [วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต]. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย; 2556.
12. นพพล สุรนครินทร์. การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ [วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต]. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; 2547.
13. นันทพล พงศธรวิสุทธิ. บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลในจังหวัดเชียงใหม่ [วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต]. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; 2548.
14. Council of Europe. Strategy on innovation and good governance at local level [Internet]. Conference of European minister responsible for local and regional government;

- 15<sup>th</sup> session, Valencia, 2007 Oct 15–16 [cited 2014 Oct 10]. Available from: [http://www.namcb-org.bg/gga/images/2015/06.2015/MCL-15\(2007\)8\\_EN.pdf](http://www.namcb-org.bg/gga/images/2015/06.2015/MCL-15(2007)8_EN.pdf)
15. United Nations Development Programme. Governance for sustainable development [Internet]. New York: United Nations Development Programme; 2010 [cited 2014 Oct 10]. 14 p. Available from: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Discussion-Paper—Governance-for-Sustainable-Development.pdf>
16. Asian Development Bank. Enhancing the fight against poverty in Asia and the Pacific. Manila: Asian Development Bank; 2004.
17. Asian Development Bank. Governance: sound development management. Manila: Asian Development Bank; 1999.
18. ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. ปมทุจริตหน่วยงานท้องถิ่น โยนหินถามทางยุบ อปท. 7.8 พันแห่ง [อินเทอร์เน็ต]. [สืบค้นเมื่อ 10 ต.ค. 2557]. แหล่งข้อมูล: [https://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1409196402](https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1409196402).
19. นวลน้อย ตริรัตน์, ตระกูล มีชัย, สมคิด เลิศไพฑูรย์, ภิญโญ ตันพิทยคุปต์. รายงานการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วน-ตำบล. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ; 2546.
20. ผู้จัดการออนไลน์. ยุบ อปท. 7,800 แห่ง [อินเทอร์เน็ต]. 12 พ.ย. 2557 [สืบค้นเมื่อ 12 ธ.ค. 2557]. แหล่งข้อมูล: <https://mgronline.com/daily/detail/9570000130501>.
21. โสภณ พรโชคชัย. แนวทางการแก้ปัญหาทุจริตคดีโกงในภาค ธุรกิจเอกชน [อินเทอร์เน็ต]. 14 ก.ค. 2553 [สืบค้นเมื่อ 10 ต.ค. 2557]. แหล่งข้อมูล: <https://prachatai.com/journal/2010/07/30316>.
22. สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า. สถิติร้องเรียนทุจริตต่อองค์การ-บริหารส่วนท้องถิ่น ในมือ ป.ป.ช. 6,200 เรื่องย้อนหลัง 5 ปี ข้อมูล 66 สำนวน [อินเทอร์เน็ต]. 1 ก.ย. 2557 [สืบค้น เมื่อ 10 ต.ค. 2557]. แหล่งข้อมูล: <https://thaipublica.org/2014/09/statistics-local-government-fraud/>.
23. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, ข้อเสนอกรอบความคิด ในการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัย; 2538.



**Abstract: Reform Strategies for Good Governance in Thai Local Government**

**Udom Thumkosit, D.D.S., M.P.A., Ph.D. (Development Administration)\*; Worapit Meemak, B.Sc. (Pharm.), B.A. (Economics), M.P.A., Ph.D. (Development Administration)\*\*; Prayong Temchavala\*\*\* M.D., M.P.H., Ph.D. (Development Administration)**

*\* School of Public Administration, National Institute of Development Administration; \*\* Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University; \*\*\* Collage of Asian Scholars, Thailand*

*Journal of Health Science 2018;27:342-50.*

This research aimed to study good governance of Thai local governments in aspect of problems and trends, constraints and efficiency of auditing system, affecting factors, including impacts and strategy resolution on the lack of good governance. Research approach was convergent parallel mixed method. The 25 key informants for interview were selected by purposive sampling from executives and academic scholars on good governance in Thai local governments. In quantitative study, population were local officials and residents in three areas of prototype of local governments for anti-corruption certified by Office of the National Anti-Corruption Commission, i.e., Chachoengsao provincial administration organization, Pakkret municipality, and Nongki subdistrict administration organization. Results from both qualitative and quantitative studies were analyzed comparatively through side-by-side approach. The research found that lack of good governance would affect trust of people, achievement of investment projects, local socio-economic development, and implementing mechanisms of local governments. The major problems of good governance encompassed with procurement, personnel selection, budget disbursement, cash short account, and collection of taxes and fees. The critical impediments for good governance scrutiny comprised deficiency of anti-corruption control mechanisms, lack of good internal audit, and unstandardized capability of local editors. The factors influencing local good governance consisted of access to power, credence logic, politicians' behavior, disposition of implementers, and citizen traits. Solutions for correcting the lack of good governance embraced harsh enforcement of administrative measures, development of ethic of executives and people, strict enforcement of laws, establishment of national strategy on good governance, campaign for protecting the good, and inclusion of good governance in all education programs.

**Key words:** reform strategies, good governance, local government