

**คุณภาพชีวิตของประชาชนกับประสิทธิภาพการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลพบุรี**
THE QUALITY OF PEOPLE'S LIVES AND EFFICIENCY OF GOOD GOVERNANCE
MANAGEMENT OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION IN LOP BURI

สันติศักดิ์ กองสุทธิใจ*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดลพบุรี และ 2) เพื่อศึกษาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดลพบุรี ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมวิธี (Mixed Methods Research) ใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา และการวิเคราะห์เชิงอนุมานวิเคราะห์พหุคูณ (Multiple Regression Analysis) กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชากรที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลพบุรี จำนวน 400 คน ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยเน้นที่การสัมภาษณ์บุคคลแบบเจาะลึก (In-depth interview) ได้แก่ บุคลากรที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 10 คน

ผลการวิจัย พบว่า

การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลพบุรี มีเกณฑ์คุณภาพในภาพรวมระดับมาก มีค่า $\bar{X}$ (3.69), $SD = 0.98$ ส่วนผลการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ในภาพรวม พบว่า ระดับคุณภาพชีวิตอยู่ในระดับมาก มีค่า $\bar{X}$ (3.77), $SD = 0.77$ โดยปัจจัยด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านความพึงพอใจในการร่วมกิจกรรมของชุมชน มีผลเป็นลำดับแรก $\bar{X}$ (3.85), $SD = 0.94$ รองลงมาได้แก่ด้านความพึงพอใจในชีวิต $\bar{X}$ (3.81), $SD = 0.96$ และผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลสามารถอธิบายผลกระทบด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน ได้ร้อยละ 72.0 ($R^2 = .720$) โดยที่ปัจจัยที่ส่งผลด้านหลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มีระดับสูงขึ้นทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนสูงขึ้น ส่วนผลการวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังด้อยประสิทธิภาพในการนำนโยบายไป

* หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการพัฒนาองค์กร) คณะบริหารและการจัดการ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา

ปฏิบัติ มีข้อจำกัดทางกฎหมาย และระเบียบทางราชการ ข้อค้นพบสำคัญ คือ ขาดความจริงจังในการสร้างความเข้มแข็งกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการตรวจสอบการดำเนินงาน

คำสำคัญ: คุณภาพชีวิต, ประสิทธิภาพการดำเนินงาน, หลักธรรมาภิบาล, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ABSTRACT

The Objectives of this research Were 1) to study good governance management level of Local Administrative Organization, and the quality of people's lives in Lop Buri, and 2) To study good governance management of Local Administrative Organization that influenced to the quality of people's lives in Lop Buri by using Mixed Methods Research, Descriptive Analysis, and Multiple Regression Analysis. The sample was 400 people residing in local administration in Lop Buri, for qualitative research, the researcher focused on in-depth interview of 10 personnel having duty for Local Administrative Organization.

The result of study found that

Good governance management of Local Administrative Organization in Lop Buri had quality at high level, $\bar{X} = 3.69$, $SD = 0.98$. It found that the analysis result of good governance management influencing to the quality of people's lives in overall was at high level, $\bar{X} = 3.77$, $SD = 0.77$. As the quality of people's lives, the satisfaction for community activity participation was the highest: $\bar{X} = 3.85$, $SD = 0.94$, the next was life satisfaction: $\bar{X} = 3.81$, $SD = 0.96$, multiple regression analysis, and good governance management explaining the influence to the quality of people's lives for 72.0 % ($R^2 = .720$), the factor influencing to transparency, participation, accountability, and cost effectiveness were at higher level making the quality of people's lives better. The result of qualitative research found that Local Administrative Organization still lacked of efficiency to follow policies, statute of limitations and official regulations. The point was lack of strengthening and the community participation for management examination.

Key words: the quality of people's lives, efficiency of management, good governance, Local Administrative Organization

1. บทนำ

กระแสการเปลี่ยนแปลงในประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และแนวนโยบายการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทุกระดับอย่างเท่าเทียมกัน และมุ่งเน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ตลอดจนให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจให้กระจายตัวในระดับพื้นที่ มีการบริหารจัดการพื้นที่ให้เป็นเอกภาพและครบวงจร นอกจากนั้นในอีก 10 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะกลายเป็นประเทศที่มีประชากรเกินกว่าครึ่งอาศัยอยู่ในเขตเมือง เกิดปัญหาการเคลื่อนย้ายของประชากรเนื่องจากผลของการพัฒนาในระดับพื้นที่ ก่อให้เกิดความจำเป็นที่รัฐต้องสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเพื่อให้ความเป็นชุมชนเมืองมุ่งไปสู่โอกาสในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน บรรเทาปัญหาความยากจน ช่วยสนับสนุนภาคชนบท อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมพื้นถิ่น และรักษาสมดุลของสิ่งแวดล้อมไว้ได้ หากขาดมาตรการ “การบริหารดำเนินงาน” ที่สอดคล้องและเหมาะสม โอกาสดังกล่าวก็จะเป็นอุปสรรคส่งผลกระทบต่อชุมชนและคุณภาพชีวิตของประชาชน (สันติศักดิ์ กองสุทธิใจ, 2559) ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการบริหารภาครัฐ คือ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมาย นั่นคือ การบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำขึ้นสามารถส่งต่อการบริการสาธารณะถึงประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ภาครัฐจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น ความมีประสิทธิภาพหรือไม่ของนโยบายสาธารณะจึงขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปัจจุบันรัฐต้องปฏิรูปแนวคิดจากการรับใช้ระบบราชการสู่การบริการลูกค้า (ประชาชน) โดยมุ่งเน้นสร้างค่านิยมหลักในเรื่องความพึงพอใจของผู้ใช้บริการเป็นสำคัญ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยการมุ่งเน้นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจเพื่อปกครองตนเอง โดยมีสมาชิกทุกคนในสังคมสามารถเข้ามามีบทบาท และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องนโยบายสาธารณะที่มีผลต่อการดำรงชีวิต เพื่อเป็นการปกป้องและพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตนเอง (พงษ์ศานต์ พันธูลภ, 2546) ตามระบอบประชาธิปไตย “รัฐ” มีหน้าที่ในการบริหารจัดการภาครัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะ อำนาจความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปยังส่วนท้องถิ่น ในด้านโครงสร้างตามกลไกของรัฐธรรมนูญนั้น ต้องการให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อบริหารท้องถิ่น พร้อมกับเพิ่มอำนาจการตรวจสอบของภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงมากขึ้นกว่าในอดีตที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมแบบทางอ้อม จึงได้กำหนดกระบวนการและวางกลไกโครงสร้างที่มีระบบความมั่นคง อย่างไรก็ตามระบบการคุ้มครองต่อประชาชนอันเป็นค่านิยมของการบริหารจัดการจากภาครัฐ ยังคงต่ำกว่ามาตรฐานและเป้าหมายที่คาดหวังไว้ โดยเฉพาะเรื่องของอุปสรรคจากการแทรกแซงของนักการเมือง รวมทั้งข้าราชการที่ใช้โอกาสแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในระบบราชการ ทำให้ประชาชนจำนวนมากพลาดโอกาสหรือลดความสนใจในกิจการบ้านเมืองเพื่อปกป้องตนเองไป (อมร รักษาสัตย์, 2546)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บังคับรัฐให้ต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง และมีการจัดทำกฎหมายกำหนดแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้มีการกระจายและถ่ายโอนภารกิจ รายได้และบุคลากรลงสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรก รวมทั้งรัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ทำให้ข้าราชการที่เคยมีบทบาทโดยตรงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยุติบทบาทไปในที่สุด เท่ากับเป็นการขจัดการเข้ามาใช้อำนาจโดยตรงของ “ข้าราชการ” ในการปกครองท้องถิ่นออกไป

เป็นเวลา 56 ปี นับจากการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ปัญหาการพัฒนาที่เป็นอุปสรรคสำคัญจะต้องรีบแก้ไขอย่างเร่งด่วนมาโดยตลอด โดยเฉพาะในสังคมชนบทที่ได้รับความไม่เท่าเทียมเกิดความเหลื่อมล้ำกับสังคมเมือง รัฐได้มีความพยายามในการกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าในด้านงบประมาณ สาธารณูปโภค ระบบคมนาคม และบริการพื้นฐานต่างๆ ที่มีความจำเป็นต่อการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตให้แก่คนในภาคชนบท (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539) ในสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พอสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์มุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิและอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น ทั้งในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารบุคคล การเงินการคลัง รวมทั้งสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพเป็นของตนเอง โดยรัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และต้องกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองเป็นสำคัญ สำหรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติการมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในทุกระดับ (สรายุทธ เสี่ยงยม, 2550)

หลักธรรมาภิบาลที่นำมาใช้ในประเทศไทยสาเหตุมาจากการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ที่ส่งผลกระทบต่องานทุกภาคส่วนของสังคม ความด้อยประสิทธิภาพของกลไกการบริหารจัดการในระดับชาติและระดับองค์กร ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมไปถึงการทุจริตและการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพ การบริหารจัดการมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใสบริสุทธิ์ และยุติธรรม ส่งผลให้ตัวระบบเองที่ไร้ประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสหรือช่องทางการหาผลประโยชน์ การฉ้อฉล ทุจริตในกระบวนการนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้องในระบบราชการ นอกจากหลักธรรมาภิบาลจะครอบคลุมเรื่องการบริหารภาครัฐ (Public Administration) และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ธรรมาภิบาลยังได้ขยายไปถึงเรื่องการบริหารจัดการประชานิยมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ อย่างเหมาะสมอีกด้วย ตามคำนิยามดังกล่าวแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายต่างๆ แตกต่างกันไป ซึ่งได้แก่ ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และองค์กรบริหารงานภาครัฐ โดยองค์กรบริหารงานภาครัฐจะต้องกำหนดบทบาทของตนภายใต้ตัวชี้วัดของสังคม และคำนึงถึงจรรยาบรรณ ซึ่งจะทำให้มั่นใจได้ว่ารัฐบาลจะ

ดำเนินงานให้บริการสาธารณะได้เป็นอย่างดี และสามารถส่งต่องานภายหลังหมดวาระโดยไม่มีข้อบกพร่อง เมื่อธรรมาภิบาลเป็นสถานะสูงสุดของการพัฒนาและการบริหารจัดการกิจการของประเทศ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญในการดำเนินงานของรัฐ การเคารพลีขิทธิมนุษยชน มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และก่อประโยชน์แก่สังคม ดังที่ Weiss, M. (1971) มีทัศนะว่า ธรรมาภิบาลเป็นสิ่งที่แสดงถึงความเสมอภาค ความยากจน และคุณภาพชีวิต โดยการบริหารจัดการทางการเมือง คือ กระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย ส่วนการบริหารจัดการคือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น โดยรวมแล้วธรรมาภิบาลจึงหมายถึงกระบวนการและโครงสร้างที่จะควบคุมความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมการพัฒนาประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา เปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากเกษตรกรรมสู่อุตสาหกรรม (Industrialization) จะนำมาซึ่งการพัฒนาจากชนบทสู่ความเป็นเมือง (Urbanization) (พงษ์ศักดิ์ ฮุนตระกูล, คริสโตเฟอร์ บอลดิ้ง และ รินา มาร์วาร์ท, 2558) ส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน เกิดเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพของคนในชุมชน และผลการพัฒนาทางเศรษฐกิจมุ่งแต่ความเจริญเติบโต (Economic gain) เกิดความเหลื่อมล้ำการพัฒนา ช่องว่างระหว่างรายได้ของคนที่แตกต่างกัน สภาพเศรษฐกิจและสภาพสังคมเปิดโอกาสการแสวงหาประโยชน์ในองค์กรทุกระดับ โดยเฉพาะพฤติกรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่สอดคล้องกับลักษณะธรรมาภิบาลอยู่ค่อนข้างมาก ประชาชนส่วนมากยังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองค่อนข้างน้อย ในขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่นก็ยังไม่มืววิธีการที่จะแสดงออกถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม การบริหารดำเนินงานท้องถิ่นส่วนใหญ่มุ่งตอบสนองต่อระบบราชการมากกว่าประชาชน โดยยังมีการใช้อำนาจในลักษณะระบบอุปถัมภ์ที่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ขาดความโปร่งใสในการบริหารงานที่นำมาซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ค่อนข้างมาก ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นการสะท้อนถึงการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังขาดหลักธรรมาภิบาล (โกวิทย์ พวงงาม, 2544)

พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้” โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการอำนวยความสะดวก การตอบสนองความต้องการของประชาชนที่สอดคล้องกับบทบัญญัติ ในหมวด 5 และหมวด 7 ให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแล และให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหลักเกณฑ์⁸ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการภารกิจต่างๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยมีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักที่ติดตามตรวจสอบการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(มยุรี ทรัพย์เที่ยง, 2552)

ผู้วิจัยตระหนักถึงภารกิจสำคัญของรัฐในการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพโดยใช้หลักธรรมาภิบาลมาบริหารจัดการเพื่่อมุ่งไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลพบุรี ซึ่ง

เป็นจังหวัดขนาดกลางอยู่ใกล้กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองที่ประชาชนมีระดับการศึกษาค่อนข้างสูง และจำนวนมีข้าราชการอาศัยจำนวนมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีถึง 126 แห่ง โดยมีประชากรที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 750,668 คน การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงเป็นการศึกษาการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของจังหวัดลพบุรี ที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น โดยใช้หลักธรรมาภิบาลการดำเนินงานกิจการสาธารณะให้สอดคล้องตรงตามความต้องการ และการคาดหวังในการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดลพบุรี ที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น โดยใช้หลักธรรมาภิบาลการดำเนินงานกิจการสาธารณะให้สอดคล้องตรงตามความต้องการ และการคาดหวังในการบริหารจัดการที่ดีของชุมชน

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1) เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดลพบุรี
- 2.2) ศึกษาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดลพบุรี

3. ขอบเขตของการวิจัย

3.1) ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาเรื่อง การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดลพบุรี ผู้วิจัยจะศึกษาใน 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านหลักความโปร่งใส 2) ด้านการมีส่วนร่วม 3) ด้านความรับผิดชอบ 4) ด้านหลักความคุ้มค่า 5) ด้านหลักคุณธรรม และ 6) ด้านหลักนิติธรรม

ศึกษาคุณภาพชีวิตของประชาชน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดลพบุรี 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านสิ่งแวดล้อม 2) ด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม 3) ด้านการพักผ่อนหย่อนใจ 4) ด้านทัศนคติความพึงพอใจในชีวิต และ 5) ด้านการร่วมกิจกรรมของชุมชน

3.2) ขอบเขตด้านประชาชน

การวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาจากประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 ราย จำนวน 5 เทศบาล และ 5 องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลพบุรี และจากผู้มีหน้าที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลพบุรี เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ซึ่งได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 10 ราย

3.3) ขอบเขตด้านพื้นที่

ทำการศึกษาวิจัยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้จากการสุ่มตัวอย่างในเขตพื้นที่อำเภอท่าม่วง อำเภอเมือง อำเภอหนองม่วง อำเภอสระโบสถ์ และอำเภอท่าหลวง จังหวัดลพบุรี

3.4) ขอบเขตด้านระยะเวลา

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิจัยตั้งแต่เดือน กุมภาพันธ์ 2559 ถึง พฤศจิกายน 2559 รวมเป็นระยะเวลา 10 เดือน

4. วิธีการดำเนินการวิจัย

4.1) รูปแบบการวิจัย การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้รูปแบบวิจัยแบบผสมผสานวิธี (Mixed Methods Research) ระหว่างเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยนำข้อดีและข้อเด่นของการวิจัยทั้ง 2 รูปแบบมาผสมผสานรวมกัน Creswell และ Tashkkori & Teddlie

4.2) ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

เชิงปริมาณ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย คือ ประชากรที่มีภูมิลำเนา อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลพบุรี จำนวน 750,668 คน ใช้การสุ่มของขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางสำเร็จรูปของเครซีและมอร์แกน (Krejcie & Morgan)¹² ที่ระดับความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ 5% และระดับความเชื่อมั่น 95% สามารถคำนวณกลุ่มตัวอย่างได้ 384 คน แต่ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้จำนวนให้มากกว่ากลุ่มตัวอย่างที่สุ่มได้ คือ จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 400 คน

เชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานโดยตรงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลพบุรี เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ได้มาโดยวิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive sampling) จำนวน 10 คน

4.3) เครื่องมือและการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเชิงปริมาณ เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) วิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) โดยใช้สถิติ ค่าร้อยละ (Percentage), ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) วิเคราะห์เชิงอนุมาน ได้เลือกใช้การวิเคราะห์พหุคูณถดถอย (Multiple Regression Analysis) ใช้วิธี Enter เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม

การวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยเลือกใช้แบบบรรยายและพรรณนาความวิเคราะห์ลักษณะปัญหาและความสอดคล้องภายใน

5. ผลการวิจัย

การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดลพบุรี ดังนี้

ตารางที่ 1 สรุปผลการวิเคราะห์ภาพรวมระดับผลการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล

ผลการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล	ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$)	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)	ระดับการดำเนินงาน
หลักความโปร่งใส (X_1)	3.66	0.83	มาก
หลักการมีส่วนร่วม (X_2)	3.71	0.88	มาก
หลักความรับผิดชอบ (X_3)	3.69	0.80	มาก
หลักความคุ้มค่า (X_4)	3.73	0.85	มาก
หลักคุณธรรม (X_5)	3.64	0.91	มาก
หลักนิติธรรม (X_6)	3.68	0.82	มาก
ภาพรวม	3.69	0.98	มาก

ตารางที่ 1 ผลการศึกษา พบว่า โดยภาพรวมทั้ง 6 ข้อ มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) อยู่ระหว่าง 3.64 – 3.73 แสดงว่า กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวแปรโดยเฉลี่ยมาก ตัวแปรที่อยู่ในระดับมาก และมีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ตัวแปรที่ 4 หลักความคุ้มค่า มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) เท่ากับ 3.73 ตัวแปรที่อยู่ในระดับมากที่สุด และมีค่าเฉลี่ยสูงเป็นอันดับสอง คือตัวแปรที่ 2 หลักการมีส่วนร่วม มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) เท่ากับ 3.71 มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ตัวแปรที่ 5 หลักคุณธรรม ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) เท่ากับ 3.64

เมื่อพิจารณาค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) พบว่า มีค่าอยู่ระหว่าง .80 – 0.91 แสดงว่า กลุ่มตัวอย่าง มีความคิดเห็นต่อตัวแปรสอดคล้องกัน

ตารางที่ 2 สรุปผลการวิเคราะห์ภาพรวมระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล

คุณภาพชีวิตของประชาชน	ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$)	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)	ระดับคุณภาพชีวิต
สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ	3.72	0.88	มาก
สภาพแวดล้อมทางสังคม	3.71	0.94	มาก
การพักผ่อนหย่อนใจ	3.77	0.47	มาก
ทัศนคติความพึงพอใจในชีวิต	3.81	0.96	มาก
ความพึงพอใจในการร่วมกิจกรรมของชุมชน	3.85	0.94	มาก
ภาพรวม	3.77	0.77	มาก

ตารางที่ 2 ผลการศึกษา พบว่า ระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้ง 5 ด้าน มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) อยู่ระหว่าง 3.71 – 3.85 แสดงว่ากลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นเกี่ยวกับคำถามโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก และภาพรวมระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนมีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) อยู่ระหว่าง 3.77 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) เท่ากับ 0.77 ระดับคุณภาพชีวิตมาก แสดงว่าประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลพบุรี มีระดับคุณภาพชีวิตในภาพรวมอยู่ในระดับมาก

ตารางที่ 3 ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตาม คุณภาพชีวิตของประชาชน

	Y	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆
Y	1.000						
X ₁	.716*	1.000					
X ₂	.734*	.001	1.000				
X ₃	.774*	.043	.129*	1.000			
X ₄	.784*	.183*	.058	.052	1.000		
X ₅	.774*	.115*	.008	.035	.364*	1.000	
X ₆	.745*	.080	.028	.031	.037	.072	1.000

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ตารางที่ 3 เมื่อวิเคราะห์หาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ที่ศึกษาโดยอาศัยเทคนิคการหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson's Correlation) เพื่อจะนำตัวแปรอิสระและตัวแปรตามไปทดสอบความสัมพันธ์ด้วยสถิติการวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression Analysis) ต่อไปโดยมีหลักการพื้นฐานคือตัวแปรอิสระต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างกันน้อย ($P < .5$) และตัวแปรอิสระต้องมีความสัมพันธ์กับตัวแปรตามมาก ($P > .5$) ผลการวิเคราะห์ พบว่า การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลทุกด้าน อันประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มีความสัมพันธ์ทางบวกสูงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กับคุณภาพชีวิตของประชาชน ($P > .5$)

ตารางที่ 4 การวิเคราะห์ถดถอยพหุ คุณภาพชีวิตของประชาชน

การดำเนินงานตามหลัก ธรรมาภิบาล (ตัวแปรอิสระ)	ค่าสัมประสิทธิ์ ถดถอย (b)	ค่าสถิติ (t)	คะแนน มาตรฐาน (Beta)	ระดับนัยสำคัญ (sig)
ค่าคงที่	.325	3.180	-	.002
หลักความโปร่งใส	.256	3.932	.276	.000
หลักการมีส่วนร่วม	.285	5.237	.326	.000
หลักความรับผิดชอบ	.179	3.005	.186	.003

หลักความคุ้มค่า	.141	2.686	.157	.008
หลักคุณธรรม	-.078	1.494	-.091	.136
หลักนิติธรรม	.043	0.879	.046	.380

$$R^2 = .720 \text{ SEE} = .41215 \text{ F} = 168.575 \text{ Sig} = .000$$

ตัวแปร	Sum of Squares (SS)	dF	Mean Squares (MS)	F	Sig
Regression	171.816	6	28.636	168.575	.000
Residual	66.759	393	.170		
Total	238.575	399			

ตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุ ตามรูปแบบของสมการที่เสนอไว้ พบว่า ตัวแปรอิสระปัจจัยการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้าน มีอย่างน้อย 1 ด้าน ที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ($F = 168.575 \text{ sig} = .000$)

ตัวแปรอิสระ (การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล) สามารถอธิบายผลกระทบที่มีต่อตัวแปรตาม (คุณภาพชีวิตของประชาชน) ได้ร้อยละ 72.0 ($R^2 = .720$) ค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐานในการทำนาย (SEE) = .412 โดยที่ปัจจัยที่ส่งผลของตัวแปรอิสระ หลักความโปร่งใส ($t = 3.932 \text{ Sig} = .000$) หลักการมีส่วนร่วม ($t = 5.237 \text{ Sig} = .000$) หลักความรับผิดชอบ ($t = 3.005 \text{ Sig} = .003$) และหลักความคุ้มค่า ($t = 2.686 \text{ Sig} = .008$) สูงขึ้นทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนสูงขึ้น

ความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลในหลักการมีส่วนร่วม ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนสูงสุด ($\text{Beta} = .326$) รองลงมา ได้แก่ หลักความโปร่งใส ($\text{Beta} = .276$) หลักความรับผิดชอบ ($\text{Beta} = .186$) และมีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนน้อยที่สุด คือหลักความคุ้มค่า ($\text{Beta} = .157$)

ผลการวิเคราะห์ สามารถสรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า สามารถร่วมกันทำนายผลได้ว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในภาพรวม โดยมีค่าประสิทธิภาพในการทำนาย (R^2) ร้อยละ 71.8 มีความคลาดเคลื่อนมาตรฐานในการทำนาย (SEE) เท่ากับ .412 ซึ่งแสดงว่าเมื่อหลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าสูงขึ้น ทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงขึ้น

6. อภิปรายผล

ศึกษาวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดลพบุรี สามารถนำมาอภิปรายผลการวิจัยได้ ดังนี้

6.1) ข้อค้นพบจากการวิจัย ในด้านระดับการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นในจังหวัดลพบุรี ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับดำเนินงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลทั้ง 5 ด้าน ผลการวิจัยยังสอดคล้องกับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ให้ข้อมูลหลัก ที่มีความเห็นว่าการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องปฏิบัติตามกรอบแห่งกฎหมายอย่างชัดเจน โดยเฉพาะ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนา 4 ปี ที่บังคับให้ฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ซึ่งส่งผลให้เกิด ความตระหนักในหน้าที่แห่งตน และสำนึกต่อการรับผิดชอบในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ และแนวทางการบริหารรัฐแนวใหม่ “New Public Administration = NPA” ก็เป็นกรอบการทำงานมุ่งเน้นค่านิยมองค์กรอย่างชัดเจน สอดคล้องกับงานวิจัยของเบญจ์ พรพลธรรม (2553) ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายปฏิรูปคุณธรรม “The Ethics form Act, 1989” ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในระบบการบริหารท้องถิ่น และได้จัดตั้งองค์กรด้านคุณธรรม “The Office of Government Ethics = OGE” มาตรวจสอบและกำกับมาตรฐาน ส่วนในประเทศเดนมาร์ก มีกฎหมาย “Personal Policy” เพื่อสร้างคุณค่าต่อการให้บริการสาธารณะ เป็นมาตรฐานในการทำงานโดยคำนึงถึงจริยธรรมเจ้าหน้าที่ในการให้บริการจากภาครัฐ

6.2) ข้อค้นพบด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลพบุรี มี

ระดับคุณภาพชีวิตในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเมื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐานแล้ว พบว่า ในเขตเมืองประชากรประกอบอาชีพข้าราชการ และธุรกิจส่วนตัวเป็นส่วนใหญ่ มีพื้นที่ใกล้เมืองหลวง มีทางคมนาคมสะดวก อาณาเขตจังหวัดมีพื้นที่ขนาดกลาง โครงสร้างพื้นฐานทางหน่วยงานบริการสาธารณะ และสถานศึกษาทุกระดับมีเพียงพอต่อการให้บริการในพื้นที่ สอดคล้องกับทัศนะของ สุพรรณิ ไชยอำพร และสนิท สมัครงการ (2535) ชาวชุมชนในเขตภาคกลางของประเทศไทย มีความพอใจในวิถีชีวิตของตน ระดับคุณภาพชีวิตและเกณฑ์การมีส่วนร่วมกับชุมชนอยู่ในระดับค่อนข้างมาก

6.3) การวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression Analysis) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดลพบุรี จากการทดสอบสมมติฐาน พบว่า นัยทางสถิติที่ระดับ

ถดถอยพหุ ค่าสถิติ (sig) .02 ซึ่งน้อยกว่าค่ากำหนดที่ระดับ .05 ไปไปตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ คือ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม และหลักนิติธรรม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ใน 5 องค์ประกอบ คือ ด้านสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม ด้านการพักผ่อนหย่อนใจ ทักษะคิดด้านความพึงพอใจในชีวิต และด้านความพึงพอใจในการร่วมกิจกรรมของชุมชน อยู่ในระดับมาก ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของวรเดช จันทร (2532) เรื่องการบริหารการพัฒนากระทรวงสาธารณสุข การมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชนมีผลต่อคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้น

6.4) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากศึกษาเอกสาร แผนยุทธศาสตร์ และแผนพัฒนา 4 ปี ผู้วิจัยพบว่า มีปัญหาในการปฏิบัติในเรื่องการทำให้บ้านที่ก่อกองแนวทางเสริมสร้างธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีประโยชน์ต่อการทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกท้องถิ่น ได้ตระหนักถึงการปฏิบัติงานตามข้อกำหนดและระเบียบ แต่ยังมีแนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลบางข้อมีลักษณะเป็นนามธรรมมากเกินไป ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติตามได้ และการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ สรุปความเห็นได้ว่า ปัจจัยสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล มีหลายปัจจัย ได้แก่ (1) แหล่งที่มีของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารงาน สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ และการจัดสรรทรัพยากร เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (2) ลดความเป็นทางการ ระบบการจัดการท้องถิ่นควรมีความเป็นระบบราชการน้อยที่สุด ลดขั้นตอนระเบียบวิธีการ เพราะปัจจัยด้านกฎหมายระเบียบวิธีการปฏิบัติบางกิจกรรมให้บริการเป็นอุปสรรคต่อการบริการประชาชน (3) ทางเลือกสาธารณะ รัฐควรให้องค์กร/เอกชน ที่มีความสามารถเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทน (4) สร้างองค์กรชุมชนที่มุ่งจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อร่วมเป็นจิตอาสาของชุมชน สร้างความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะกระบวนการตรวจสอบการดำเนินงานบริการสาธารณะท้องถิ่น สอดคล้องกับหลักการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนของไพรัช เตชะรินทร์¹⁶ ข้อมูลเชิงคุณภาพขัดแย้งกับผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ซึ่งผลการวิเคราะห์อยู่ในเกณฑ์ระดับมาก และในข้อค้นพบที่สำคัญจากข้อมูลเชิงคุณภาพ ประชาชนยังขาดการตื่นตัวและจิตสำนึกในกระบวนการมีส่วนร่วมทุกระดับ และภาครัฐขาดความจริงจังในการสร้างความเข้มแข็งกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการตรวจสอบการดำเนินงาน จึงเป็นประชาธิปไตยแบบไฟฟ้า คือ ภาคประชาชนยังไม่ให้ความสำคัญการมีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าที่ควร ในบทบาท สิทธิประโยชน์ และผลกระทบที่ตนจะได้รับ

7. ข้อเสนอแนะ

7.1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) การจัดทำประชาคมแผนพัฒนา 4 ปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปจ.) จะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ เนื่องจากมีพื้นที่ความรับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด ดังนั้น ประชาชนที่มาเข้าร่วมประชาคม/ร่วมพิจารณาสอบถามอาจไม่ใช่กลุ่มที่มีส่วนได้เสียจริง ทำให้ข้อมูลที่ได้มามีความคลาดเคลื่อนได้ ในการประชาคมควรพิจารณาผู้มีส่วนได้เสียจริงๆ และประกาศให้สาธารณะรับทราบอย่างทั่วถึง เพื่อการตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่นได้อย่างเป็นจริง

2) จากปัญหาที่ผ่านมาการจัดทำแผน 4 ปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ โดยนำโครงการทั้งหมดมาบรรจุในแผนพัฒนา 4 ปี ทำให้งบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินโครงการ บางแห่งมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับงบประมาณด้านบุคลากรและการดำเนินงาน ทำให้มีงบประมาณด้านการลงทุนน้อย จึงส่งผลไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ และวิธีการจัดสรรงบประมาณให้ทุกชุมชนได้รับเท่ากันก็เกิดความเหลื่อมล้ำและมีข้อสงสัยในการได้ผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้บริหารและสมาชิกสภา ดังนั้น ในการทำแผนพัฒนาควรกำหนดเป็นนโยบายให้สาธารณะรับทราบ มีการเผยแพร่รายละเอียดโครงการและกิจกรรมที่จะดำเนินงาน ที่สำคัญ คือ ต้องมีการประกาศเผยแพร่งบประมาณจ่ายรายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยเปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสื่อต่างๆ

7.2) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) มีการจัดฝึกอบรมพนักงานท้องถิ่น ลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบ หลักธรรมาภิบาล รวมทั้งจริยธรรม/จรรยาบรรณของผู้ปฏิบัติงาน อย่างสม่ำเสมอ

2) มีการจัดให้มีระบบควบคุมภายในและให้การสนับสนุนให้มีการปฏิบัติงานตามระบบการควบคุมภายในที่วางไว้อย่างเคร่งครัด อันจะส่งผลให้มีการเบิกจ่ายที่ถูกต้อง

2.3 หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อมูลที่น่าเชื่อถืออื่นๆ เกี่ยวกับหน่วยงานของตน ที่มีข้อบ่งชี้ว่ามีการปฏิบัติไม่ถูกต้อง ผู้บริหารท้องถิ่นได้มีการตั้งกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริง หรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและถูกต้อง

7.3) ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรมีการทำวิจัยเชิงคุณภาพในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิประชาชน กระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น และการวิจัยประเมินผลแผนพัฒนา 4 ปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ

2) การกำหนดนโยบายไปสู่การปฏิบัติในแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในชุมชน หน้าที่กำหนดนโยบายต้องมีหลักธรรมาภิบาล และต้องทำเป็นสัญญาประชาคมเพื่อให้ประชาชนในเขตพื้นที่ ได้พิจารณาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นครั้งต่อไป

บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. (2544). *กระบวนทัศน์ใหม่ : พัฒนาสร้างเครือข่ายและเสริมความเข้มแข็ง*. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- เบญจ พรพลธรรม. (2553). “การจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. *ปริญาปรัชญาดุสิตบัณฑิตสาขารัฐศาสตร์*. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พงษ์ศักดิ์ อุนตระกูล. คริสโตเฟอร์ บอลดิ้ง และรีนา มาร์วาร์. (2558). *โลกตื่น เมื่อเอเชียเปลี่ยน*. กรุงเทพฯ : บริษัท โปสต์ พับลิชชิง จำกัด (มหาชน).
- ไพรัช เตชะรินทร์. (2527). *นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์การพัฒนาปัจจุบัน : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภารพิมพ์.
- มยุรี ทรัพย์เที่ยง. (2535). “ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินนโยบายธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเดช จันทร. (2532). *การบริหารเพื่อการพัฒนากระทรวงสาธารณสุข*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สรายุทธ เสงี่ยม. (2550). “ความสำเร็จของสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตกับความพึงพอใจในคุณภาพชีวิต”. *ปริญาปรัชญาดุสิตบัณฑิตสาขาสังคมวิทยา*. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุพรรณิ ไชยอำพร และสนธิ สมัครการ. (2535). *การวิเคราะห์ทางสังคมเพื่อการพัฒนา*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อมร รักษาสัตย์. (2546). *ปรัชญารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ วี. เจ.
- Creswell, J.W. (2013). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. (2nd edition). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Krejcie, R.V., and Morgan E.W. (1970). *Determining Sample Size for Research Activities*. Education and Psychological Measurement.
- Tashkkori, A., & Teddlie, C. (1998). *Mixed Methodology Combining Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Weiss, M. Political. (1971). *Participation: Crisis of political process, in Crisis and Sequences in Political Development*. Princeton NJ: Princeton University.