

รูปแบบการส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค สังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลย

Model for promoting good governance about ethics and transparency
in the Provincial Offices of Interior Ministry of Loei Province

ธนภัทร ใจเย็น*

(Thanabhatra Jaiyen)

ได้รับบทความ: 29 มีนาคม 2564

ปรับปรุงแก้ไข: 15 สิงหาคม 2564

ตอบรับตีพิมพ์: 30 กันยายน 2564

- * ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย อีเมล: thanabh09@gmail.com
Assistant Professor, Ph.D., Public Administration Program, Faculty of Social Science and Humanities, Loei Rajabhat University, Thailand. Email: thanabh09@gmail.com

บทคัดย่อ

ปัญหาธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐนับว่าเป็นปัญหาวิกฤติเรื้อรังมานาน การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล และรูปแบบส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลย โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสม (Mixed method) ระหว่างการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) จำนวน 10 ราย และการสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ (Stratified random sampling) ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างในหน่วยงานราชการ จำนวน 223 ราย โดยใช้แบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ จำนวน 70 ข้อ วิเคราะห์ข้อมูลโดยอาศัยเทคนิคการวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้าง (Structural Equation Modeling: SEM) เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของโมเดล โดยใช้โปรแกรม LISREL 8.30

ผลการวิจัยพบว่าหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลยมีปัญหาในด้านการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย ปัญหาด้านความโปร่งใส และคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากร สาเหตุเกิดจากปัญหาด้านตัวบุคคล พฤติกรรมการปฏิบัติและจิตสำนึก ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสนั้นมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ 0.05 ได้แก่ ปัจจัยด้านตัวบุคคล ($r = 0.82$) ปัจจัยด้านการตรวจสอบ ($r = 0.77$) และปัจจัยด้านโครงสร้างและกฎเกณฑ์ ($r = 0.74$) โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ($\chi^2 = 28.86$, $df = 31$, $p\text{-value} = 0.58$, $GFI = 0.99$, $AGFI = 0.98$, $RMSEA = 0.00$, $CN = 1058.70$) ปัจจัยด้านตัวบุคคลมีอิทธิพลทางตรงต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสมากที่สุด (0.82) โดยปัจจัยทั้ง 4 สามารถร่วมกันอธิบายความแปรปรวนของการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลยได้ร้อยละ 84

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล คุณธรรม ความโปร่งใส การนำไปปฏิบัติ

Abstract

The issue of good governance in Thai government agencies has been a critical crisis for a long time. The purposes of this research were to study the issue of good governance implementation, explore the factors affecting the implementation of good governance about ethics and transparency, and develop a model to promote good governance practices in the provincial offices of the Interior Ministry in Loei province, including civil servants, officials, and office staff. This research applied both quantitative and qualitative techniques. A total of 223 individuals were selected by stratified random sampling, including civil servants, officials, and office staff. The in-depth interviews were conducted with 10 key informants. Data analysis was done using statistics of frequency, percentage, mean, standard deviation, and Pearson's product moment correlation coefficient. The analysis of confirmatory factors and the examination of goodness-of-fit between the model and the empirical data were conducted using statistical computer package, LISREL version 8.30.

The findings indicated that the issue of good governance implementation and practices about ethics and transparency in the offices of Interior Ministry in Loei province included the violations of laws and regulations for officials' personal interests and there were a general lack of transparency and common unethical behavior. These issues were caused by misconduct and the abuse of power by state officials and personnel. The factors that were found to be significantly associated with good governance implementation about ethics and transparency, included the Person factor ($r = 0.82$), Accountability factor ($r = 0.77$), Structure factor ($r = 0.74$), and Environment factor ($r = 0.40$). The model was in accordance with the empirical data ($\chi^2 = 28.86$, $df = 31$, $p = 0.58$, $GFI = 0.99$, $AGFI = 0.98$, $RMSEA = 0.00$, $CN = 1058.70$). These four factors could collectively explain the implementation of good governance about ethics and transparency in the provincial offices of the Offices of Interior Ministry in Loei province by 84 percent. The model could be applied to promote patterns of good governance practices in ethics and transparency

among state officials in the provincial offices of the Offices of Interior Ministry in Loei province.

Keywords: Good governance, Ethics, Transparency, Implementation, Interior Ministry

บทนำ

ประเทศไทยตื่นตัวและให้ความสำคัญกับแนวคิด “ธรรมาภิบาล” (Good governance) เป็นอย่างมาก หลังเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในเอเชีย อันส่งผลให้รัฐบาลไทยประกาศลดค่าเงินบาทครั้งมหาศาล เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ประกอบกับหนังสือแสดงเจตจำนงการกู้ยืมเงินจำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (I.M.F.) ที่รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะสร้าง “Good governance” ในการบริหารงานภาครัฐ (วรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542, น. 5) ตามนัยนี้มันักวิชาการบางกลุ่มเห็นว่าประเทศไทยใช้แนวคิดธรรมาภิบาลเข้ามาแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ แต่บางกลุ่มเห็นว่าเป็นการครอบงำขององค์การระหว่างประเทศ (สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2552, น. 91) ทั้งนี้ในปี ค.ศ. 1989 ธนาคารโลก (World bank) ได้ออกรายงานเผยแพร่ เรื่อง “Sub-Sahara: From crisis to sustainable growth” (นฤมล ทับจุมพล, 2541, น. 1 - 3) โดยระบุถึงความล้มเหลวในการพัฒนาของประเทศแถบตอนใต้ของทะเลทรายซาฮาราว่าเป็นวิกฤติของธรรมาภิบาล (สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2552, น. 3 - 4) และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลซึ่งจะช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2544, น. 196)

แนวคิดธรรมาภิบาล (Good governance) เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2544) มีเป้าหมายประการหนึ่งคือ “การพัฒนาประชาธิปไตย” ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ถือเป็นจุดเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงใน หลาย ๆ ด้าน เช่น การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย จริยธรรมนักการเมือง และการถอดถอนนักการเมือง เป็นต้น เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” ในหลายมาตรา จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 76 บัญญัติเอาไว้ว่า “รัฐพึงพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งในส่วนกลางส่วนภูมิภาคส่วนท้องถิ่นและงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (บุญร่วม เทียมจันทร์ และศรีธัญญา วิชาวรรณ, 2560, น. 65) นอกจากนั้นในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 5

พ.ศ. 2545) มาตรา 3/ 1 ได้บัญญัติแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 มาตรา 55/ 1 กำหนดให้จัดตั้ง “คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด” (ก.ธ.จ.) (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2559)

อย่างไรก็ตามสถานการณ์ด้านธรรมาภิบาลของประเทศไทยกลับเป็นไปในทิศทางที่ตรงกันข้าม โดยมีการเปิดโปงคดีทุจริตของนักการเมืองและข้าราชการจำนวนมากในเวทีการชุมชนประทั่วต่อต้านรัฐบาลซึ่งนำไปสู่วิกฤติการณ์ทางการเมืองอันนำไปสู่การทำรัฐประหาร 2 ครั้งล่าสุด (19 กันยายน พ.ศ. 2549 และ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557) ส่งผลให้ในรายงานข้อมูลการจัดอันดับของสถาบันที่ปรึกษาความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจและการเมือง (Political and economic risk consultant: PERC) ประจำปี พ.ศ. 2550 พบว่าไทยติดอันดับคอร์รัปชันมากที่สุดในอันดับ 3 ในเอเชีย (โกวิท พวงงาม, 2553, น. 6) รวมถึงดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption perception index: CPI) ประจำปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยได้ 36 คะแนนอยู่ในอันดับที่ 101 ของโลกจาก 180 ประเทศ (คอร์รัปชัน' ไทยพุ่ง อันดับ 101 ของโลก ค่าเฉลี่ยดัชนีที่ 36, 2563) สำหรับสถิติคดีเกี่ยวกับการทุจริตประทุติมิชอบในหน่วยงานภาครัฐ โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) โดยวิชา มหาคุณ กล่าวว่า “คดีทุจริตใน 16 จังหวัดภาคอีสานมากถึง 2,000 เรื่อง หาข้อเท็จจริงเสร็จเพียงแค่ 18 %” โดยจังหวัดเลยมีจำนวน 58 คดี (ปปช. เผยคดีทุจริตใน 16 จังหวัดภาคอีสานพุ่ง 2 พันเรื่องหาข้อเท็จจริงเสร็จแค่ 18 %, 2558) ในปี พ.ศ. 2560 ปปช.ได้จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน พบว่า ประเด็นการร้องเรียนมากที่สุดคือพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริตประทุติมิชอบ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ 41.19 % ยกยอทรัพย์ ผ้อโกง เบิกเงินอันเป็นเท็จ 9.91 % ทุจริตโครงการของรัฐบาล 9.58 % ทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เรียกรับเงิน 9.08 % และจ่านาข้าว 6.85 % หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด 5 อันดับแรกได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 17.35 % กระทรวงมหาดไทย 15.11 % สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 9.96 % กระทรวงศึกษาธิการ 4.11 % และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2.34 % (อปท.แชมป์ร้องเรียนทุจริต มท.-ตร.ไล่ตามติด ๆ, 2561) ต่อมาในปี พ.ศ. 2563 มีเรื่องร้องเรียนมายังสำนักงาน ปชช. จำนวน 3,949 คดี ส่วนใหญ่เป็นหนังสือร้องเรียน รองลงมาเป็นบัตรสนเทห์ โดยกล่าวหา “กระทรวงมหาดไทย” มากที่สุด จำนวน 1,601 เรื่อง รองลงมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1,579 เรื่อง และกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 640 เรื่อง (ป.ป.ช.เผยปีที่ผ่านมาได้รับเรื่องร้องเรียนเกือบ 4 พันเรื่องมหาดไทยมากที่สุด, 2563) สำหรับข่าวที่คึกโครมมากที่สุดเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2558 โดยกระทรวงมหาดไทยยังได้ออกคำสั่งปลดข้าราชการระดับสูงจำนวนมาก ได้แก่ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ 8 ราย และข้าราชการ

อื่น ๆ ของจังหวัดหนึ่งทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หลังจากถูกปช.ชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีทุจริตโครงการจัดซื้อปุ๋ย และยาปราบศัตรูพืชในช่วงปี พ.ศ. 2554 - พ.ศ. 2555 (ลากไศน์มท.โกกีน, 2558)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน งานวิจัยที่ผ่านมาชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ เช่น พรินทร์ เพ็งสุวรรณ (2548, น. 2) พบว่าเทศบาลที่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสูงจะส่งผลให้ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลสูงขึ้น งานวิจัยที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านตัวบุคคล เช่น ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2547, น. 119 - 131) ที่พบว่าข้าราชการไทยยังให้ความสำคัญกับความโปร่งใส และสำนึกความรับผิดชอบต่อส่วนน้อยมาก เป็นต้น ผู้วิจัยเห็นว่าการประกอบของธรรมาภิบาลที่มักอ้างถึงกันมากได้แก่ “คุณธรรม” (Ethics) และ “ความโปร่งใส” (Transparency) ซึ่งสามารถครอบคลุมองค์ประกอบด้านอื่น ๆ ประกอบงานวิจัยของ ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2546, น. 39) ศึกษาหน่วยงานภาครัฐ 10 แห่ง พบว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มีค่าต่ำสุดได้แก่ คุณธรรม (0.40) และความโปร่งใส (0.48) จากเหตุผลดังกล่าวจึงผลักดันให้ผู้วิจัยศึกษาถึงรูปแบบการส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลย

วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลย
- (2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลย
- (3) เพื่อสร้างรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลย

แนวคิดทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กรอบแนวคิด และสมมติฐาน

การวิจัยนี้มุ่งเน้นสร้างรูปแบบการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล โดยผู้วิจัยพิจารณาว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลถือเป็นนโยบายสาธารณะ (Public policy) ประเภท “การควบคุมพฤติกรรมของบุคคล” (Ewin Hargrove, 1983 อ้างใน วรเดช จันทรศร,

2552, น. 57 - 58) จุดเริ่มต้นของการศึกษาวิจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1970 เมื่อเพรสแมนและวิลดาฟสกี (Jeffrey L. Pressman และ Aaron Wildavsky) ได้ศึกษาความล้มเหลวของโครงการสร้างงานให้แก่ชนกลุ่มน้อยในเมืองโอ๊คแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย อันเนื่องมาจากการนำไปปฏิบัติแบบ Top-down มีโครงสร้างที่เป็นไปตามลำดับขั้นและมีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมากทำให้เกิดความล่าช้า (จุฬพล หนีพานิช, 2554, น. 7 และวรเดช จันทรศร, 2552, น. 76) อย่างไรก็ตามกรอบแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติมีพัฒนาการมาแล้ว 3 ยุคได้แก่ (วรเดช จันทรศร, 2552, น. 76 - 98)

ยุคแรก ข้อถกเถียงระหว่างแนวการศึกษาแบบเบื่องบนสู่เบื้องล่าง (Top-down approach) กับเบื้องล่างสู่เบื่องบน (Bottom-up approach) ในช่วงทศวรรษที่ 1970 แนวทางนี้ มุ่งเน้นความสามารถของผู้กำหนดนโยบายที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจน และควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ตัวอย่างผลงานของ Bardach, Pressman and Wildavsky และ Sabatier and Mazmanian (วรเดช จันทรศร, 2552, น. 76 - 98) ส่งผลให้แนวทางนี้มักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าแข็งเป็นเครื่องจักรเกินไป (Hill, 2009, pp. 179 - 180) ส่วนกรอบแนวคิดแบบเบื่องล่างขึ้นบน (Bottom-up approach) เป็นแนวทางที่เปิดโอกาสให้บุคลากรระดับล่าง (Street-level bureaucrat) มีบทบาทในการตัดสินใจและใช้ดุลยพินิจ โดยเห็นว่าผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเป็นผู้รับรู้สภาพปัญหาที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2548, น. 429).

ยุคที่สอง การผสมผสาน (Mixed approach) หรือการสังเคราะห์ (Synthesis) แนวทางทั้งสองแบบเข้าด้วยกันในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 ถึงต้นทศวรรษที่ 1980 กรอบแนวคิดยุคที่สอง เป็นการสังเคราะห์แนวทางแบบบนลงสู่เบื้องล่าง (Top-down) และแบบจากเบื้องล่างสู่เบื่องบน (Bottom-up) เข้าด้วยกันเป็นกรอบแนวคิดที่ประกอบไปด้วยชุดของทฤษฎีแบบสังเคราะห์ ถือว่าเป็นช่วงของการนำกรอบแนวคิดไปทดสอบ อย่างไรก็ตามตามปัญหาที่เกิดขึ้นคือเป็นการผนวกรวมตัวแปรจำนวนมาก เต็มไปด้วยรายชื่อตัวแปรและแผนภาพ (Diagram) ที่ซับซ้อน (Hill, 2009, pp. 185)

ยุคที่สาม กรอบแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม และปฏิสัมพันธ์กับองค์กรนอกภาครัฐ ปลายทศวรรษที่ 1980 ถึงทศวรรษที่ 1990 นักวิจัยพยายามพัฒนาทฤษฎีที่จะสามารถสร้างข้อสรุปทั่วไปอย่างกว้าง ๆ ในทศวรรษที่ 1980 (Charles, 2011, pp. 1) โดยได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง (Structural change) ไปสู่การกระจายอำนาจ

(Decentralization) การถ่ายโอนความรับผิดชอบ (Devolution of responsibilities) การเป็นหุ้นส่วน (Partnerships) และการปรับโครงสร้างให้มีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้

จากการศึกษากรอบแนวคิดที่ว่าด้วย “ตัวแบบ” (Models) การนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการต่างประเทศนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 มาจนถึงปลายทศวรรษที่ 1990 ผู้วิจัยสามารถสังเคราะห์แนวคิดและปัจจัย/ ตัวแปรที่อยู่ในตัวแบบเหล่านั้นออกเป็น 4 กลุ่มได้แก่ **กลุ่มแรก** ปัจจัยด้านโครงสร้างตามตัวแบบของเพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman and Wildasky, 1973) ตัวแบบของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975) และตัวแบบของซาบาร์เทียร์ และแมซมานเนียน (Sabatier and Mazmanian, 1980) **กลุ่มที่สอง** ปัจจัยด้านตัวบุคคล ตามตัวแบบของไมเคิล ลิปสกี (Michael Lipsky, 1980) และริชาร์ด เอลมอร์ (Richard F. Elmore, 1979) **กลุ่มที่สาม** ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และตัวแสดงนอกภาครัฐตามตัวแบบของชาเบียร์ ซีม่า และเดนนิส รอนดินेलลี (G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, 1983) ตัวแบบของกอกจิน บาวแมน เลสเตอร์ และโกล (Goggin et al, 1990) และเอร์เนส อาร์. อาเล็กซานเดอร์ (Ernest R. Alexander, 1985) และ**กลุ่มที่สี่** ปัจจัยด้านเงื่อนไขสภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองตามตัวแบบของชาเบียร์ ซีม่า และเดนนิส รอนดินेलลี (G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, 1983) และตัวแบบเชิงบูรณาการ

อย่างไรก็ตามผลที่ได้จากการสังเคราะห์กรอบแนวคิดและตัวแบบว่าด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการต่างประเทศในยุคบุกเบิกมาจนถึงยุคร่วมสมัยดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถประยุกต์ใช้ในการสร้างกรอบแนวคิดที่ว่าด้วย “รูปแบบ/ ตัวแบบการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล” ด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐได้ ซึ่งผู้วิจัยได้สำรวจและทบทวนงานวิจัยด้านธรรมาภิบาลทั้งของนักวิชาการไทยและต่างประเทศพบว่าสามารถจำแนกปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลได้ออกเป็น 4 กลุ่มซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

(1) **ปัจจัยด้านโครงสร้าง (Structure)** หมายถึง ปัจจัยที่เกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร หลักการบริหาร และกฎหมาย ระเบียบ ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดการบริหารจัดการยุคดั้งเดิม (Classical period) (พิทยา บวรวัฒนา, 2538. น. 12) และแนวคิดแบบการสั่งการจากเบื้องบน (Top-down approach) ตามผลงานของนักวิชาการไทย ได้แก่ ศุภชัย ยาวะประภาส (2543, น. 274) ที่พบว่า การซื้อขายตำแหน่งเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของระบบบริหารงานบุคคล และ ธนภัทร ใจเย็น (2559, น. 1365) ที่พบว่า ความชัดเจนของนโยบาย และมาตรฐานการปฏิบัติตามนโยบายมีสหสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของ

เทศบาลในเขตจังหวัดเลยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ งานวิจัยต่างประเทศ ได้แก่ ออง อัลมาซาน (Oang Almasan) และ ซีโน เรนฮาร์ท (Zeno Reinhardt) (Almasan and Reinhardt, 2009, pp. 5 - 12) ที่พบว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติงานในแนวดิ่งและแนวนอน (Vertical and horizontal dimension) เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจอร์เมน เอฟ. เบรวิงตัน (Germaine F. Brewington) ที่พบว่าโครงการฝึกอบรมด้านจริยธรรม และการลงโทษผู้กระทำความผิดมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เป็นต้น

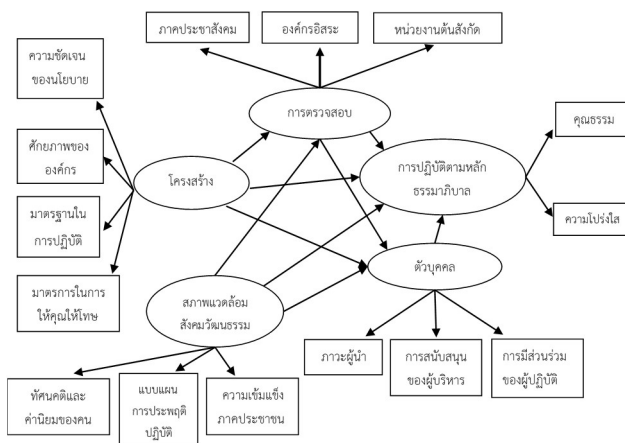
(2) **ปัจจัยด้านตัวบุคคล (Person)** หมายถึง คุณลักษณะ และพฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกมาให้เห็นภายนอก ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจ ทักษะคิด ความเชื่อและการปฏิบัติของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบาย อันมีพื้นฐานจากทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ (Human relations theory) และมนุษยนิยม (Humanism) ใน “ยุคท้าทาย” (พิทยา บวรวัฒนา, 2538, น. 12) ผลงานของนักวิจัยไทย ได้แก่ ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2547, น. 125) ที่พบว่าข้าราชการให้ความสำคัญกับความโปร่งใสและสำนึกความรับผิดชอบน้อยมาก บรรเจิด เจริญเวช (2552, น. 183) พบว่าภาวะผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าประกอบด้วยความเสมอภาค ความโปร่งใส และมีคุณธรรม ศุทธิกานต์ มีจั่น, จิตราภรณ์ สมยานทนากุล และพนารัตน์ มาศมามาต (2556, น. 107 - 109) พบว่า ผู้นำท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างหลักธรรมาภิบาลตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และธนภัทร ไชยเย็น (2559, น. 1365) ที่พบว่า การยอมรับของผู้บริหารเทศบาลมีสหสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติงานวิจัยต่างประเทศ ได้แก่ ปีเตอร์ เจ. เมย์ (Peter J. May) และโซเร็น ซี. วินเทอร์ (Soren C. Winter) (May and Winter, 2009, pp. 453 - 476) พบว่า อิทธิพลของนักการเมืองและผู้จัดการมีข้อจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง

(3) **ปัจจัยด้านการตรวจสอบ (Accountability)** หมายถึง บทบาทของของภาคประชาชน และองค์กรนอกภาครัฐในการเข้าไปเรียกร้อง ติดตาม และตรวจสอบการบริหารภาครัฐ สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ (Post-behaviorism) ปลายทศวรรษที่ 1960 (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2551, น. 37 - 39) ผลงานของนักวิจัยไทย ได้แก่ ไกรวิทย์ พวงงาม (2553, น. 101 - 135) พบว่า การเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนเข้าถึง และมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารงานของท้องถิ่น สุธาวลัย เสถียรไทย (2546, น. 45 - 50) พบว่านโยบายของรัฐด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมเป็นกระบวนการที่ขาดหลักธรรมาภิบาล โดยรัฐเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มนายทุนเป็นหลัก ละเลยการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบ งานวิจัยต่างประเทศ ได้แก่ อีริค ดับเบิลยู. เวลช์ (Eric W. Welch)

(Grimmelikhuijsen and Welch, 2012, pp. 562 - 571) ที่พบว่าการมีส่วนร่วม (Participation) มีความสัมพันธ์กับความโปร่งใส (Transparency) และอาเลสซานโด ซานซิโน (Alessandro Sancino) และคณะ (Nabatchi, Sancino, and Sicilia, 2017, pp. 766 - 776) ที่พบว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการตรวจสอบที่เป็นอิสระ เป็นต้น

(4) **ปัจจัยด้านสังคม วัฒนธรรมและการเมือง (Socio-culture)** หมายถึงสภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรมและค่านิยมของสังคมซึ่งถือเป็นการผสมผสานระหว่างกรอบแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New public administration) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management: NPM) ในช่วงทศวรรษที่ 1980 - 1990 ตัวอย่างงานวิจัย ได้แก่ มนตรี บุญพานิช (2552, น. 66 - 74) พบว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยและมีธรรมาภิบาลจะเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้รวดเร็วกว่าถึงร้อยละ 80 งานวิจัยต่างประเทศ ได้แก่ ริชาร์ด ซี. ฟอร์ดิง (Richard C. Fording), เพนนี่ เอ็ม. มิลเลอร์ (Penny M. Miller) และดانا เจ. แพตตัน (Dana J. Patton) (Schram, Soss, and Fording, 2003, pp. 223) พบว่า การปฏิบัติตามแนวทางการปฏิรูปด้านจริยธรรม ขึ้นอยู่กับการเมืองของท้องถิ่น การพัฒนาสถาบันประชาธิปไตย การเลือกตั้ง และความเข้มแข็งของสื่อมวลชน

ผลการสังเคราะห์องค์ประกอบของตัวแปรเชิงสาเหตุทั้ง 4 ตัว ดังกล่าวข้างต้น จึงนำไปสู่การสร้างรูปแบบหรือโมเดลการวิจัยเพื่อการทดสอบความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ตามรูปภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิด หรือโมเดลที่ใช้ในการวิจัย

สมมติฐานการวิจัย

(1) ปัจจัยด้านโครงสร้าง ด้านตัวบุคคล ด้านการตรวจสอบ และด้านสังคมวัฒนธรรมมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในจังหวัดเลยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.05

(2) รูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในจังหวัดเลยตามสมมติฐานมีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสานทั้งการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ (Quantitative and qualitative study) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ได้แก่ ตัวแทนผู้บริหารในองค์กรอิสระ ภาคประชาสังคม และหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดและอำเภอ จำนวน 10 ราย และการสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ (Stratified random sampling) จากบรรดาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างในหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลย ทั้ง 14 อำเภอ จำนวน 223 ราย กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างตามทัศนะของแฮร์และคณะ (Hair et al, 1995 อ้างใน ชีรวัฒน์ สุชีสาร, 2554, น. 209) ที่แนะนำว่าขนาดกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมคือ 200 - 300 ตัวอย่างและคอมเนนและลี (Comney and Lee, 1992 อ้างใน ธาณินท์ ศิลปจารุ, 2555, น. 95) ที่เสนอว่าขนาดกลุ่มตัวอย่างควรมีขนาดระหว่าง 10 - 20 เท่าของจำนวนตัวแปรสังเกตได้ ซึ่งในการวิจัยนี้กำหนดตัวแปรสังเกตได้จำนวน 15 ตัว ดังนั้นขนาดกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยนี้จึงมากกว่าขนาดตัวอย่างขั้นต่ำ (150 ราย) ตามข้อเสนอแนะดังกล่าว

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ตอน จำนวน 70 ข้อ ตามมาตรวัดประมาณค่า (Rating scale) ตรวจสอบความตรง (Validity) โดยผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 คน โดยค่าความสอดคล้องระหว่างข้อคำถาม (Index of item-objective congruence : IOC) มีค่าอยู่ระหว่าง 0.60 - 1.00 ทุกข้อ ผลทดสอบความเชื่อมั่น (Reliability) ของเครื่องมือโดยใช้สูตรสัมประสิทธิ์อัลฟาของครอนบาค (Cronbach alpha coefficient) ซึ่งกำหนดค่าตั้งแต่ 0.80 ขึ้นไปจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 40 ราย ผลการวิเคราะห์คุณภาพเครื่องมือทั้งฉบับมีค่าสัมประสิทธิ์ความเชื่อมั่น (Reliability) เท่ากับ 0.9804 เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้

ประกอบไปด้วย ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าความเบ้ และความโด่ง และค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson's r correlation) และการวิเคราะห์เส้นทางอิทธิพล (Path analysis) สำหรับสถิติที่ใช้ในการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนระหว่างรูปแบบตามสมมติฐานการวิจัยกับข้อมูลเชิงประจักษ์ (Goodness of fit measurement) ได้แก่ สถิติไค-สแควร์ (Chi-square) ดัชนีวัดระดับความสอดคล้อง (Goodness of fit index: GFI) ดัชนีวัดระดับความสอดคล้องที่ปรับแก้แล้ว (Adjusted goodness of fit index: AGFI) ค่าประมาณความคลาดเคลื่อนของรากกำลังสองเฉลี่ย (RMSEA) ค่ารากของกำลังสองเฉลี่ยของเศษ (RMR) และค่าขนาดตัวอย่างวิกฤต (CN) (นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2542, น. 210) สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้เทคนิคการตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) (สุภางค์ จันทวานิช, 2554, น. 129) กล่าวคือ เป็นการสัมภาษณ์คำถามเดียวกันกับบุคคลผู้ให้ข้อมูลหลายกลุ่มแตกต่างกัน ได้แก่ ข้าราชการ - เอกชน/ ประชาชน - ประชาสังคม หน่วยงานแตกต่างกัน ได้แก่ มหาวิทยาลัย - ประชาสังคม - องค์กรอิสระ และประเภทองค์กรแตกต่างกัน ได้แก่ รัฐ - เอกชน - อิสระ

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย พบว่า

(1) สภาพปัญหาของการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค สังกัดกระทรวงมหาดไทยในจังหวัดเลย พบว่า การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลยอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.61$) ผู้บริหารปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.68$) และสิ่งที่ควรปรับปรุงมากที่สุด ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง เป็นอันดับแรก ร้อยละ 22.07 รองลงมาได้แก่ ความโปร่งใสในการบริหารงาน ร้อยละ 18.92 และคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากรร้อยละ 18.47 ตามลำดับ ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) จากตัวแทนองค์กรอิสระ ภาคประชาสังคม และหัวหน้าส่วนราชการในเขตจังหวัดเลย จำนวน 10 ราย พบว่า ปัญหาการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลได้แก่ การแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณ การใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า การปล่อยปละละเลยเรื่องปัญหาที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ์ ร้องเรียนการทุจริตกองทุนหมู่บ้านระดับกำนันผู้ใหญ่บ้าน (สัมภาษณ์ตัวแทน ปปช.จังหวัด) หรือคดีการทุจริตยาปราบศัตรูพืชที่นำไปสู่การปลดออกอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอหลายราย หรือการร้องเรียนโครงการก่อสร้างรูปปั้นพญานาคใน

อำเภอแห่งหนึ่ง (สัมภาษณ์ตัวแทนคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด) การใช้ตำแหน่งอำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล รวมถึงการแต่งตั้งข้าราชการ พนักงานลูกจ้าง (สัมภาษณ์ตัวแทนภาคประชาสังคมในจังหวัด) สาเหตุของปัญหา เกิดจากตัวบุคคลเช่นผู้บังคับบัญชา (นาย) เข้าทำนอง “หัวไม่สายหางไม่กระดิก” จิตสำนึกหรือทัศนคติที่ยังยึดติดกับการแสวงหาผลประโยชน์ เป็นต้น (สัมภาษณ์ตัวแทนผู้บริหารระดับสูงในจังหวัด และตัวแทนนายอำเภอ) การขาดจิตสำนึกที่ศรัทธาที่ดีของบุคคล (สัมภาษณ์ตัวแทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด) เกิดจากค่านิยมเชิงวัฒนธรรมของประชาชนที่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดความสนใจในการปกป้องประโยชน์สาธารณะ (สัมภาษณ์ตัวแทนสื่อมวลชน) เกิดจากค่านิยมเชิงวัฒนธรรมของคนในสังคม (สัมภาษณ์ตัวแทนหัวหน้าส่วนราชการ) เป็นต้น สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นสอดคล้องกัน ได้แก่ ปัจจัยด้านตัวบุคคล ปัจจัยด้านทัศนคติและค่านิยม และปัจจัยด้านการตรวจสอบ

(2) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแฝงเชิงสาเหตุจำนวน 4 ตัวได้แก่ ปัจจัยด้านโครงสร้าง ปัจจัยด้านตัวบุคคล ปัจจัยด้านการตรวจสอบ และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม และวัฒนธรรมกับตัวแปรแฝงเชิงผล ได้แก่ การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในจังหวัดเลย พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสนั้นมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.05 ได้แก่ ปัจจัยด้านตัวบุคคลมีความสัมพันธ์อยู่ในระดับสูง ($r = 0.82$) ปัจจัยด้านโครงสร้างมีความสัมพันธ์อยู่ในระดับค่อนข้างสูง ($r = 0.80$) ปัจจัยด้านการตรวจสอบมีความสัมพันธ์อยู่ในระดับค่อนข้างสูง ($r = 0.77$) และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมมีความสัมพันธ์อยู่ในระดับปานกลาง ($r = 0.40$) ตามลำดับ (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 เมทริกซ์สหสัมพันธ์ของตัวแปรแฝง

เมทริกซ์สหสัมพันธ์ (Correlation Matrix)					
ตัวแปรแฝง	โครงสร้าง	สภาพแวดล้อม	การตรวจสอบ	ตัวบุคคล	การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลฯ
โครงสร้าง	-				
สภาพแวดล้อม	-	-			
การตรวจสอบ	0.73*	0.44*	-		
ตัวบุคคล	0.82*	0.53*	0.85*	-	

เมทริกซ์สหสัมพันธ์ (Correlation Matrix)					
ตัวแปรแฝง	โครงสร้าง	สภาพแวดล้อม	การตรวจสอบ	ตัวบุคคล	การปฏิบัติตามหลัก ธรรมาภิบาล ^a
การปฏิบัติตามหลัก ธรรมาภิบาล	0.80*	0.40*	0.77*	0.82*	-

* $p \leq .05$

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างในกลุ่มตัวแปรสังเกตได้กับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสพบว่า ตัวแปรสังเกตได้ที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.05 มากที่สุดได้แก่ ภาวะผู้นำมีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ($r = 0.76$) การสนับสนุนของผู้บริหารมีความกับธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ($r = 0.74$) การตรวจสอบจากองค์กรอิสระมีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ($r = 0.69$) และการยอมรับของผู้บริหารมีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ($r = 0.69$) ส่วนตัวแปรสังเกตได้ที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสมียังนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.05 มากที่สุดได้แก่ การตรวจสอบจากองค์กรอิสระมีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ($r = 0.70$) การตรวจสอบจากภาคประชาชนมีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ($r = 0.69$) และภาวะผู้นำมีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ($r = 0.69$) (ดูตารางที่ 2)

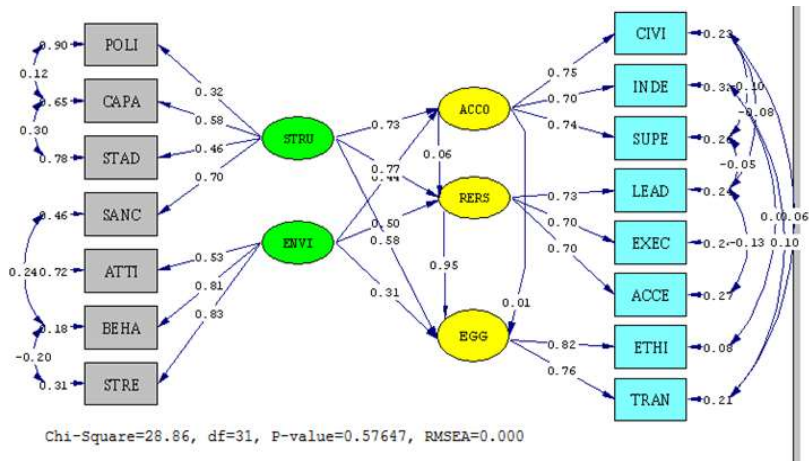
ตารางที่ 2 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สันระหว่างกันของตัวแปรสังเกตได้ของแบบจำลองความสัมพันธืโครงสร้างเชิงเส้นของการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค สังกัดกระทรวงมหาดไทยในจังหวัดเลย

ตัวแปร	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1.ความชัดเจน	1.00														
2.สมรรถนะ	0.37*	1.00													
3.มาตรฐาน	0.27*	0.59*	1.00												
4.ให้คุณโทษ	0.25*	0.46*	0.34*	1.00											
5.ทัศนคติ	0.19*	0.39*	0.30*	0.53*	1.00										
6.พฤติกรรม	0.17*	0.41*	0.31*	0.67*	0.54*	1.00									
7.ความเข้มแข็ง	0.26*	0.52*	0.39*	0.65*	0.44*	0.61*	1.00								
8.ประชาสังคม	0.23*	0.49*	0.47*	0.64*	0.38*	0.55*	0.57*	1.00							
9.องค์การอิสระ	0.22*	0.46*	0.34*	0.61*	0.46*	0.53*	0.52*	0.70*	1.00						
10.ต้นสังกัด	0.29*	0.49*	0.40*	0.60*	0.41*	0.54*	0.54*	0.65*	0.72*	1.00					
11.ภาวะผู้นำ	0.24*	0.47*	0.35*	0.65*	0.48*	0.58*	0.66*	0.61*	0.66*	0.62*	1.00				
12.ผู้บริหาร	0.20*	0.55*	0.44*	0.72*	0.40*	0.59*	0.70*	0.69*	0.62*	0.64*	0.74*	1.00			
13.ผู้ปฏิบัติ	0.21*	0.50*	0.44*	0.67*	0.45*	0.58*	0.63*	0.69*	0.63*	0.64*	0.62*	0.76*	1.00		
14.คุณธรรม	0.31*	0.56*	0.42*	0.68*	0.49*	0.56*	0.66*	0.68*	0.69*	0.67*	0.76*	0.74*	0.69*	1.00	
15.โปร่งใส	0.27*	0.53*	0.40*	0.63*	0.44*	0.54*	0.62*	0.69*	0.70*	0.63*	0.69*	0.67*	0.65*	0.85*	1.00

*p ≤ .05

(3) การทดสอบรูปแบบความสัมพันธืเชิงเส้นของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลย พบว่า มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยมีดัชนีบ่งชี้ความกลมกลืน (Goodness of fit index) ได้แก่ ค่าไค – สแควร์ (Chi-square) เท่ากับ 28.86 ที่องศาอิสระ (Degree of freedom) เท่ากับ 31 ค่าความน่าจะเป็น (p =0.58) ไม่นับนัยสำคัญทางสถิติ ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืน (GFI) เท่ากับ 0.99 มากกว่า 0.90 ค่าดัชนีวัดระดับความ

กลมกลืนที่ปรับแล้ว (AGFI) เท่ากับ 0.98 มากกว่า 0.90 ค่าประมาณความคลาดเคลื่อนของ
รากกำลังสองเฉลี่ย (RMSEA) เท่ากับ 0.00 น้อยกว่า 0.05 ค่ารากของกำลังสองเฉลี่ยของเศษ
(RMR) มีค่าเท่ากับ 0.01 มีค่าน้อยกว่า 0.05 และค่าขนาดตัวอย่างวิกฤต (CN) เท่ากับ 1058.70 มี
ค่ามากกว่า ≥ 200 (ดูรูปภาพที่ 2)



ภาพที่ 2 รูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตามหลัก
ธรรมาภิบาลของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค สังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลย

เมื่อพิจารณาค่าน้ำหนักองค์ประกอบของตัวแปรสังเกตได้ทุกตัว พบว่ามีค่าเป็นบวกและ
แตกต่างจากศูนย์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 สำหรับตัวแปรสังเกตได้ที่มีค่าน้ำหนัก
องค์ประกอบมากที่สุดคือคุณธรรม (ETHI = 0.82) รองลงมาได้แก่ แบบแผนการประพฤติปฏิบัติ
(BEHA = 0.81) และความโปร่งใส (TRAN = 0.76) ตามลำดับ โดยมีค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยงของ
ตัวบ่งชี้หรือค่า R^2 ซึ่งบอกค่าความแปรปรวนร่วมของตัวบ่งชี้มีค่าตั้งแต่ 0.10 – 0.90 สำหรับ
ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ของสมการโครงสร้าง (R^2) มีค่าเท่ากับ 0.84 หมายความว่าตัวแปรเชิง
สาเหตุทั้ง 4 ตัวได้แก่ ปัจจัยด้านโครงสร้าง (STRU) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม (ENVI) ปัจจัย
ด้านการตรวจสอบ (ACCO) ปัจจัยด้านตัวบุคคล (PERS) มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตามหลัก
ธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสังกัด
กระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลยได้ร้อยละ 84 (ดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 คำนวณหาค่าประกอบของตัวแปรสังเกตได้ภายนอกและภายในรูปแบบ

ตัวแปร สังเกตได้ ภายนอก	LAMDA X				ตัว แปร สังเกต ได้ ภายใน	LAMDA Y			
	B	SE	t	R ²		B	SE	t	R ²
โครงสร้าง (STRU)					การตรวจสอบ (ACCO)				
POLI	0.32*	0.07	4.66	0.10	CIVI	0.75*	-	-	0.71
CAPA	0.58*	0.07	8.85	0.34	INDE	0.70*	0.06	11.54	0.60
STAD	0.46*	0.07	6.84	0.21	SUPE	0.74*		11.54	0.68
SANC	0.70*	0.06	11.36	0.52					
สภาพแวดล้อมวัฒนธรรม (ENVI)					ตัวบุคคล (RERS)				
ATTI	0.53*	0.07	7.63	0.28	LEAD	0.73*	-	-	0.69
BEHA	0.81*	0.08	9.85	0.78	EXEC	0.70*	0.05	13.60	0.67
STRE	0.73*	0.08	9.93	0.69	ACCE	0.70*	0.06	11.18	0.64
					การปฏิบัติตามนโยบาย (EGG)				
					ETHI	0.82*	-	-	0.90
					TRAN	0.76*	0.04	17.77	0.73

ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ของสมการโครงสร้าง (R²) : ACCO = 0.73, RERS = 0.95, EGG = 0.84

$\chi^2 = 28.86$, df = 31, p-value = 0.58, GFI = 0.99, AGFI = 0.98, RMSE = 0.00, RMR = 0.01, CN = 1058.70

* p ≤ .05

ผลการทดสอบสมมติฐานวิจัย

(1) ปัจจัยด้านตัวบุคคล ปัจจัยด้านการตรวจสอบ ปัจจัยสภาพแวดล้อมวัฒนธรรม และ ปัจจัยด้านโครงสร้างมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลทุกตัว อย่างมีนัยสำคัญสถิติ 0.05 จึงยอมรับสมมติฐาน

(2) รูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลที่สร้างขึ้นมีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยมีค่าไค-สแควร์ (χ^2) เท่ากับ 28.86 องศาความเป็นอิสระ (df) เท่ากับ 31 และระดับนัยสำคัญเท่ากับ 0.58 (ไม่มีนัยสำคัญ) จึงยอมรับสมมติฐาน

การวิเคราะห์เส้นทางอิทธิพล

ผลการวิเคราะห์อิทธิพลทางตรง (Direct effect) พบว่าปัจจัยด้านบุคคล (PERS) มีอิทธิพลทางตรงต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในจังหวัดเลยมากที่สุดโดยมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพล เท่ากับ 0.95 รองลงมาได้แก่ ปัจจัยด้านโครงสร้าง (0.58) และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรม (0.31) ตามลำดับ

สรุปผลการวิจัย

ผลการวิเคราะห์ระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลย พบว่าอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.61$) หน่วยงานมีปัญหาด้านการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย ความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน และคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากร สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ที่พบมีหน่วยงานปัญหาในด้านการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย ความโปร่งใส การใช้ยंत्रงบประมาณของรัฐไม่คุ้มค่า และคุณธรรมจริยธรรม การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร พบว่า ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.05 มากที่สุดได้แก่ ปัจจัยด้านตัวบุคคล ($r = 0.82$) ปัจจัยด้านโครงสร้าง ($r = 0.80$) ปัจจัยด้านการตรวจสอบ ($r = 0.77$) และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ($r = 0.40$) ตามลำดับ

ผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องกลมกลืน (Goodness-of-fit) ของรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลย พบว่ามีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยมีค่าไค-สแควร์ (Chi-square) เท่ากับ 28.86 ท้องศาอิสระ (Degree of freedom) เท่ากับ 31 ระดับความน่าจะเป็น (p) เท่ากับ 0.58 (ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติระดับ 0.00) ค่าดัชนีระดับความกลมกลืน (GFI) เท่ากับ 0.99 (มากกว่า 0.90) ค่าดัชนีความกลมกลืนที่ปรับแก้แล้ว (AGFI) เท่ากับ 0.98 (มากกว่า 0.90) ดัชนีทุกตัวเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดสำหรับค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ของสมการโครงสร้าง (R^2) มีค่าเท่ากับ 0.84 แสดงว่าตัวแปรเชิงสาเหตุทั้ง 4 ตัว ได้แก่ ปัจจัยด้านตัวบุคคล ปัจจัยด้านโครงสร้าง ปัจจัยด้านการตรวจสอบ และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมสามารถร่วมกันอธิบายการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและ

ความโปร่งใสของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลยได้ร้อยละ 84

การอภิปรายผล

จากข้อค้นพบที่ว่า ปัจจัยด้านตัวบุคคล การตรวจสอบ และโครงสร้างมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (Statistical significance) ณ ระดับ 0.05 โดยปัจจัยด้านตัวบุคคลมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยในเขตจังหวัดเลยอยู่ในระดับสูง ($r = 0.82$) และมีอิทธิพลทางตรง (Direct effect) ต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในระดับสูง (ค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพล เท่ากับ 0.95) สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ที่พบว่าปัญหาธรรมาภิบาลในหน่วยงานขึ้นอยู่กับตัวบุคคลเป็นหลัก ดังนั้นจึงเชื่อว่าความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายขึ้นอยู่กับ “ตัวบุคคล” เป็นสำคัญไม่ว่าจะเป็นระดับผู้บริหาร หัวหน้าหน่วยงาน (Executives) หรือระดับตัวผู้ปฏิบัติ (Practitioners) ก็ตาม สอดคล้องกับแนวคิดการปฏิบัติจากระดับล่าง (Bottom up approach) ตามทัศนะของไมเคิล ลิปสกี (Michael Lipsky) (Lipsky, 1980, pp. 1 - 272) ที่เรียกว่า “street-level bureaucrats” หรือริชาร์ด เอฟ. เอลมอร์ (Richard F. Elmore) (Elmore, 1980, pp. 601 - 616) ที่กล่าวถึงการพิจารณาแบบย้อนกลับ (Backward mapping) สอดคล้องกับงานวิจัยของบัวพันธ์ พรหมพักพิงและคณะ (2555, น. 49 - 59) ที่พบว่าบทบาทของผู้นำท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมากต่อการบริหารจัดการตามหลัก ธรรมาภิบาล และวิโรจน์ เขมรัมย์ (2554, น. 112 - 130) ที่แสดงให้เห็นว่าทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน (Practitioners attitude) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการปฏิบัติตามนโยบาย ศุทธิกานต์ มีจั่น, จิตราภรณ์ สมยานันทนากุล และพนารัตน์ มาศฉมดล (2556, น. 107 - 109) ที่พบว่า ผู้นำท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างหลักธรรมาภิบาลตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และธนภัทร ใจเย็น (2559, น. 1365) ที่พบว่า การยอมรับของผู้บริหารเทศบาลมีสหสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ งานวิจัยต่างประเทศ ได้แก่ เทรซี เพมเบอร์ตัน เอลมอร์ (Tracey Pemberton Elmore) (Elmore, 2011, pp. 191 - 202) ที่พบว่าภาวะผู้นำที่มีจริยธรรม (Ethical leadership) เป็นปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริมพฤติกรรมที่มีคุณธรรมของพนักงาน

ปัจจัยด้านการตรวจสอบ (Accountability) ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยด้านการตรวจสอบ (Accountability) มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมในระดับค่อนข้างสูง ($r = 0.77$) สอดคล้องกับงานของ ดำรงค์ วัฒนา และคณะ (2544, น. 320 - 355) ที่พบว่าปัจจัยที่ส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วยการกระจายอำนาจและการส่งเสริมอำนาจของภาคประชาสังคม (Civil society) และสุธาวัลย์ เสถียรไทย (2546, น. 366) เห็นว่านโยบายของรัฐด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมเป็นกระบวนการที่ขาดหลักธรรมาภิบาลเพราะรัฐบาลให้ความสำคัญกับผู้ประกอบการ และพ่อค้าโดยละเลยมองข้ามการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบของประชาชนและภาคประชาสังคม งานวิจัยต่างประเทศได้แก่ อีริค ดับเบิลยู. เวลช์ (Eric W. Welch) (Grimmelikhuijsen and Welch, 2012, pp. 562 - 571) ที่พบว่าการมีส่วนร่วมมีสหสัมพันธ์เชิงบวกกับความโปร่งใส อาเลซซานโด ซานซินโน (Alessandro Sancino) และคณะ (Nabatchi, Sancino, and Sicilia, 2017, pp. 766 - 776) พบว่าธรรมาภิบาลภายใต้ความตระหนักถึงความสุจริต (Integrity) และความเป็นธรรม (Fairness) สามารถเกิดขึ้นได้ภายใต้การตรวจสอบที่เป็นอิสระ และผู้มีส่วนได้เสียภายนอก และฮิซาโกะ โคบายาชิ (Hisako Kobayashi) ที่พบว่ารูปแบบภาคประชาสังคม (Civil society) บางอย่างมีบทบาทสำคัญในการป้องกันความขัดแย้งในกลุ่มของชนเผ่า

ปัจจัยด้านโครงสร้าง (Structure) มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.05 กับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในระดับสูง ($r = 0.80$) มีอิทธิพลทางตรง (Direct Effect) ต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในระดับปานกลาง (ค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 0.58) สอดคล้องกับงานวิจัยของ นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ (2543, น. 211 - 235) ที่พบว่าภาคคอร์รัปชันในภาครัฐมีสาเหตุมาจากการใช้อำนาจในการดเว้นกฎระเบียบการปฏิบัติที่มีอยู่ และอำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์และสิทธิพิเศษให้แก่บุคคล และธนภัทร ใจเย็น (2559, น. 1365) ที่พบว่า ความชัดเจนของนโยบาย และมาตรฐานการปฏิบัติตามนโยบายมีสหสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในของเทศบาลในเขตจังหวัดเลยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ งานวิจัยต่างประเทศ ได้แก่ ออง อัลมาซาน (Oang Almasan) และซีโน เรนฮาร์ท (Zeno Reinhard) (Almasan and Reinhard, 2009, pp. 5 - 12) ที่พบว่ามิติการปฏิบัติงานแบบแนวดิ่งและแนวนอน (Vertical and horizontal dimension of working) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาดาน ลาล บาห์ซิน (Madan Lal Bhasin) (Bhasin, 2006, pp. 77 - 88) ที่พบว่าการบังคับใช้

กฎหมายที่เข้มงวด (Strongly law enforcement) เป็นข้อเสนอแนะที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) ในประเทศแถบเอเชีย เป็นต้น

ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรมและค่านิยม (Socio-culture) ผลการวิเคราะห์ ตัวแปรสังเกตได้ พบว่าความเข้มแข็งของภาคประชาชนในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ 0.05 กับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม และความโปร่งใสในระดับค่อนข้างสูง ($r = 0.66$ และ 0.62) สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ที่ระบุตรงกันว่า ปัญหาเกิดจากค่านิยมเชิงวัฒนธรรม กล่าวคือ ราษฎรส่วนใหญ่ในภูมิภาคและชนบทยังคงยึดติดอยู่กับค่านิยมเชิงวัฒนธรรมแบบเชื้อพืชมือำนาจ เคารพเกรงกลัว “ผู้หลักผู้ใหญ่” เป็นต้น สอดคล้องกับงานของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542, น. 17 - 18) ที่เห็นว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยขัดแย้งกับหลักธรรมาภิบาลสากล ศุภชัย ยาวะประภาส และคณะ (2544, น. 4 - 8) พบว่า การคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตในสังคม งานวิจัยต่างประเทศได้แก่ ริชาร์ด ซี. ฟอร์ดิง และคณะ (Richard C. Fording) (Schram, Soss. and Fording, 2003. pp. 223) ที่พบว่า การปฏิบัติตามแนวทางการปฏิรูปด้านจริยธรรมเกิดขึ้นจากปัจจัยด้านการเมืองของท้องถิ่น การพัฒนาสถาบันให้เป็นประชาธิปไตย การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันสูง และความเข้มแข็งของสื่อมวลชน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยจึงนำไปสู่การเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติ การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหาร และหัวหน้าส่วนราชการอำเภอ เพื่อให้ได้คนดีมีคุณธรรมเข้ามาสู่ตำแหน่งบริหาร การอุดช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบที่ให้อำนาจแก่ผู้บริหารหรือหัวหน้าส่วนราชการใช้ดุลยพินิจในการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้เพื่อกำจัดและคานอำนาจของผู้บริหาร การปรับปรุงระเบียบกฎหมายเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรอิสระ (Independent agency) และภาคประชาสังคม (Civil society) ให้มีช่องทางในการตรวจสอบได้ง่ายขึ้น การแก้ไขกฎหมาย ระเบียบเกี่ยวกับการใช้งบประมาณและโครงการที่มีลักษณะสุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตได้ง่าย หรือโครงการประเภทประชานิยม รวมถึงแก้ไขระเบียบ กฎหมายที่ล้าสมัยไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

ข้อเสนอแนะในเชิงการปฏิบัติ ได้แก่ การปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรมมุ่งเน้นการยกย่อง “คนดี” ให้เกิดขึ้นเป็นลักษณะนิสัยข้อดีสู่สุจริต ชยัน และมีวินัยในเด็กและเยาวชนเริ่มตั้งแต่ในครอบครัว โรงเรียนในระดับชั้นอนุบาลและประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา รวมทั้งจัดให้

มีโครงการฝึกอบรมวินัย คุณธรรมจริยธรรมแก่ผู้บริหาร ข้าราชการ และพนักงาน และลูกจ้างอย่างสม่ำเสมอ การส่งเสริมข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างด้วยการให้รางวัลเกียรติบัตรเชิดชูเกียรติ และมาตรการลงโทษเพื่อให้สามารถปฏิบัติงาน และให้บริการประชาชนอย่างมีจิตสำนึก

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป ได้แก่ การวิจัยต่อยอดเพื่อนำรูปแบบการส่งเสริมความร่วมมือของประชาชนและภาคประชาสังคมในตรวจสอบการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ การวิจัยในเชิงลึกซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งในเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณ หรือแบบผสม การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานราชการในกระทรวง กรม หรือระหว่างจังหวัด หรือการศึกษาวิจัยเพื่อถอดบทเรียนหน่วยงานราชการที่มีผลงานดีเด่นหรือเป็นการปฏิบัติที่ดี (Best practices) เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- ‘วิชา’ แลงสถิติการร้องเรียนทุจริตภาคอีสานเกือบ 2,500 เรื่อง. (2558). กรุงเทพฯธุรกิจ. สืบค้นจาก <http://www.108acc.com/index.php?mo=3&art=42240213>
- โกวิทย์ พวงงาม. (2553). *ธรรมาภิบาลท้องถิ่น: ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- คอร์รัปชันไทยพุ่ง อันดับ 101 ของโลก ค่าเฉลี่ยดัชนีที่ 36. (2563). กรุงเทพฯธุรกิจ. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/863298>
- จุมพล นหินพานิช. (2547). *การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- _____. (2554). *การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ: มุมมองในทัศนะทางรัฐศาสตร์การเมือง และรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหาร และกรณีศึกษาของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดำรงค์ วัฒนา, สุชาติ วัฒนา, และ สุริยะ วิริยะสวัสดิ์. (2544). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2547). *จับชีพจรประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2546). *การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบธรรมาภิบาลพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี*. เอกสารการประชุมทางวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 4 (พ.ศ. 2546).

- คณะกรรมการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- ธนภัทร ใจเย็น. (2559). *ตัวแบบการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมและความโปร่งในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลในเขตจังหวัดเลย*. เอกสารการประชุมวิชาการนานาชาติด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 12 (2559). คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ธานินทร์ ศิลป์จารุ. (2555). *การวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วย SPSS และ AMOS*. กรุงเทพฯ: ปิซิเนสอาร์แอนด์ที.
- ธีระวัฒน์ สุชีสาร. (2554). *การศึกษาความเที่ยงตรงของการประมาณค่าในการวิเคราะห์ โมเดลสมการโครงสร้างพหุระดับภายใต้เงื่อนไขวิธีการประมาณค่า และขนาดตัวอย่างที่แตกต่างกัน*. ปริญาการศึกษาคุณูปนิพนธ์บัณฑิต สาขาวิชาการทดสอบและวัดผลการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- นงลักษณ์ วิรัชชัย.(2542). *โมเดลลิเนล: สถิติวิเคราะห์สำหรับการวิจัย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นฤมล หับจุมพล. (2546). *แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมรัฐแห่งชาติ ใน ธรรมาภิบาลกับคอร์ปชั่นในสังคมไทย*. จุไรรัตน์ แสนใจรักษ (บรรณษธิการ). กรุงเทพฯ: วิถีทรรศน.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2543). *ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์ปชั่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- บรรเจิด เจริญเวช. (2552). *ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี พ.ศ. 2548 จังหวัดสุราษฎร์ธานี*. *วารสารเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น*. 4 (1) (กันยายน - ธันวาคม). น. 176 - 188.
- বারศักดิ์ อูวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บัวพันธ์ พรหมพักพิง และคณะ.(2555). *ปลูกพลังพลเมืองสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น*. ขอนแก่น: กลุ่มวิจัยความอยู่ดีมีสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- บุญร่วม เทียมจันทร์ และศรีธัญญา วิชาวธรรม. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พร้อมหัวข้อเรื่องทุกมาตรา ฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: The Law Group.

- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี. (2544). รายงานการวิจัย ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นจาก https://kpi.ac.th/media/pdf/M8_315.pdf
- ป.ป.ช.เผยแพร่ใน 16 จว.ภาคอีสาน พุ่ง 2 พันเรื่อง หาข้อเท็จจริงเสร็จแค่ 18% – คดีเด่น “ผู้พิพากษาเรียกสินบน-นายก อบจ.ทุจริตซื้อแบบเรียน”. (2558). *ThaiPublica*. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2015/07/nacc-9/>
- ป.ป.ช.เผยปีที่แล้วรับรองเรียนเกือบ 4 พันเรื่อง มหาดไทยมากที่สุด. (2563). *ข่าวไทยพีบีเอส*. สืบค้นจาก <https://news.thaipbs.or.th/content/295941>
- พรินทร์ เพ็งสุวรรณ.(2548). ธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล. *วารสารดำรงราชานุภาพ*. 5(17) (ตุลาคม - ธันวาคม). น. 1 - 9.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2538). *รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887 - ค.ศ. 1970)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มนตรี บุญพานิช. (2552).ธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารเศรษฐกิจและสังคม*. 46(1) (มกราคม - มีนาคม). น. 66 - 74.
- ลากไส้คนมท.โกกีน. (2558). *ไทยรัฐออนไลน์*. สืบค้นจาก <https://static.thairath.co.th/content/494828>
- วเรช จันทรสร. (2552). *ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยไทย
- วิโรจน์ เขมรัมย์. (2554). การนำนโยบายระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินไปปฏิบัติ. *วารสารพัฒนสังคม*. 13(2). (เมษายน - ตุลาคม). น. 112 - 130.
- ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา.(2551). *แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์*. เชียงใหม่: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ธนุขพรินติ้ง.
- ศุทธิกานต์ มีจั่น, จิตราภรณ์ สมยานนทนากุล และพนารัตน์ มาศណမာလ. (2556). *แนวคิดการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล (บทสังเคราะห์ประสบการณ์จากผู้นำท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)*. วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2543). แผนปฏิบัติการสร้างสังคมปลอดคอร์รัปชัน: มุมมองด้านรัฐศาสตร์. ใน *รวมบทความวิชาการ 100 ปี รัฐประศาสนศาสตร์ไทย : พ.ศ. 2442 - 2443*. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2548). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- สมบุรณ์ ศิริประชัย. (2552). ธรรมนูญภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์: นัยต่อประเทศไทย. *รัฐศาสตร์สาร*. 30(2) (พฤษภาคม - สิงหาคม). น. 1 - 92.
- สำนักงานกฤษฎีกา. (2559). คณะกรรมการธรรมนูญการปกครองจังหวัด. สืบค้นจาก <http://www.ggc.opm.go.th/index.php?page=index&language=th>
- สุธาวัลย์ เสถียรไทย. (2554). *ธรรมนูญและกระบวนการนโยบายสาธารณะในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- _____. (บรรณาธิการ) (2546). ธรรมนูญด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุภากร จันทวานิช. (2554). *การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อปท.แชมป์ร้องเรียนทุจริต มท.-ตร.ไล่ตามติด ๆ. (2561). *ไทยโพสต์*. สืบค้นจาก <https://www.thaipost.net/main/detail/10323>
- Almazan, O. and Reinhardt, Z. (2009). The Negative Impact of Legislation Pitfalls on Meaningful Public Participation, Efficient Policy-Making and Effective Governance". *Transylvanian Review of Administrative Science*. 5(25). pp. 5 - 12.
- Bhasin, M. L. (2006). Corporate Governance in Asia: The Challenge of Improving Transparency. *Paradigm*. 10 (2). pp. 77 - 88.
- Charles, C. (2011). Policy implementation in multilevel environments: Economic development in Northern Ontario. *Canadian Public Administration* 54(1). pp. 121 - 142.
- Elmore, R. F. (1980). Backward mapping: Implementation research and policy decision. *Political Science Quarterly*. 94(4). pp. 601 - 616.
- Elmore, T. P. (2001). *Promoting Ethical Behavior Among Local Government Employees: The Roles of Ethical Leadership, ethics codes, training, and audits*. Morrisville, North Carolina, United States: Proquest, Umi Dissertation Publishing.

- Grimmelikhuijsen, S. and Welch, E. W. (2012). Developing and testing a theoretical framework for computer-Mediated transparency of local governments. *Public Administration Review*. 72(4). pp. 562 - 571.
- Hill, M. (2009). *The Public Policy Process*. Hoboken, New Jersey, United States: Prentice Hall.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York, United States: Russell Sage Foundation.
- May, P. J. and Winter, S. C. (2009). Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 19(3). pp. 453 - 476.
- Nabatchi, T., Sancino, A., and Sicilia, M. (2017). Varieties of participation in public services: The who, when and what of coproduction. *Public Administration Review*, 77(5). pp. 766 - 776.
- Schram, S. F., Soss, J. and Fording, R. C. (2003). *Race and the Politics of Welfare Reform*. Ann Arbor, Michigan, United States: University of Michigan Press.
- Transparency International. (2016). *Corruption Perceptions Index 2015*. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/cpi/2015/index/nzl>