



การพัฒนาองค์ประกอบธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น

THE DEVELOPMENT OF THE GOOD GOVERNANCE FACTORS OF
LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN ACCORDANCE
WITH LOCAL GOVERNANCE PRINCIPLES

อุไรวรรณ วุฒิกฤษ

ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2554

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

การพัฒนาองค์ประกอบธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น

THE DEVELOPMENT OF THE GOOD GOVERNANCE FACTORS OF
LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN ACCORDANCE
WITH LOCAL GOVERNANCE PRINCIPLES

อุไรวรรณ วุฒิเกษ

คุณฐิณีพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาสังคมศาสตร์

สำนักวิชาศิลปศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2554

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

การพัฒนาองค์ประกอบธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น

THE DEVELOPMENT OF THE GOOD GOVERNANCE FACTORS OF
LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN ACCORDANCE
WITH LOCAL GOVERNANCE PRINCIPLES

อุไรวรรณ วุฒิกะย

คุณฉันทิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

ตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาสังคมศาสตร์

2554

คณะกรรมการสอบคุณฉันทิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สรบุศย์ รุ่งโรจน์สุวรรณ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. จักรพันธ์ วงษ์บุญนาวาทย์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ขาวะประภาส)

.....กรรมการ
(ดร. วรรณวลี อินทร์ปิ่น)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ อำนาจ ศรีพูนสุข)

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ขาวะประภาส และรองศาสตราจารย์ ดร.จักรพันธุ์ วงษ์บุรณาวาทย์ อาจารย์ที่ปรึกษาคุณิพนธ์ ที่ให้คำแนะนำและช่วยเหลือจนคุณิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ และขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สรบุศย์ รุ่งโรจน์สุวรรณ ประธานคณะกรรมการสอบคุณิพนธ์ อาจารย์อำนาจ ศรีพูนสุข ดร. วรรณวลี อินทร์ปิ่น กรรมการสอบคุณิพนธ์ และ อาจารย์ ดร. พลวัฒน์ ประพัฒน์ทอง ที่กรุณาให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อคุณิพนธ์เป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย คุณอมรรัตน์ เรืองเดช ท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี และบุคลากรของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี ผู้แทนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ.ร. สถาบันพระปกเกล้า สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ที่กรุณาให้ข้อมูล ให้การสัมภาษณ์และให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเขียนคุณิพนธ์ และสำนักในพระคุณของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี ที่ให้การสนับสนุนในการศึกษาต่อและทุนการศึกษา

ความสำเร็จของคุณิพนธ์ฉบับนี้ เป็นผลมาจากความช่วยเหลืออย่างทุ่มเทและกำลังใจอย่างดียิ่งจากคุณขวัญแก้ว โพธิ์ทัด คุณกนกอร กบิลลิกะวานิชย์ คุณธวัชชัย มุสิดัง และความช่วยเหลือจากญาติพี่น้อง เพื่อน ๆ ที่เป็นกำลังใจและเสียสละหลายสิ่งหลายประการเพื่อให้ข้าพเจ้าได้ศึกษาจนสำเร็จสมความปรารถนาด้วยดี

อุไรวรรณ วุฒิเกษ

ชื่อเรื่องคุณิพนธ์

การพัฒนาองค์ประกอบธรรมาภิบาลขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น

ชื่อผู้เขียน

อุไรวรรณ วุฒิกษ

หลักสูตร

ปรัชญาคุณิพนธ์ (สังคมศาสตร์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร. จักรพันธ์ วังษ์บูรณาวาทย

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาส

บทคัดย่อ

คุณิพนธ์ เรื่อง การพัฒนาองค์ประกอบธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น เป็นการศึกษาเพื่อมุ่งพัฒนาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีคำถามในการวิจัย 4 ข้อ ได้แก่ (1) เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) สามารถนำมาใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้หรือไม่ (2) เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นครอบคลุมภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ (3) เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีลักษณะตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นหรือไม่ และ (4) การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นมีองค์ประกอบอย่างไร โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบตัวบ่งชี้ธรรมาภิบาลที่ใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ของสถาบันพระปกเกล้า และของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับตัวบ่งชี้ธรรมาภิบาลของหน่วยงานท้องถิ่นของต่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารโลก สหรัฐอเมริกา อังกฤษและเวลส์ นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจาก

เอกสาร แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เกี่ยวข้อง 16 คน ผลการศึกษาพบว่า (1) เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ไม่มีความเหมาะสมต่อการนำมาประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความครอบคลุมภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (3) เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีความครอบคลุมหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น 7 ประการ แต่ไม่ได้ครอบคลุมองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามที่คุณศึกษาได้นำเสนอในทุกประเด็น และ (4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาองค์ประกอบของหลักหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นให้ครบถ้วนเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ได้แก่ องค์ประกอบตามหลักนิติธรรม 5 ข้อ องค์ประกอบตามหลักคุณธรรม 3 ข้อ องค์ประกอบตามหลักการมีส่วนร่วม 6 ข้อ องค์ประกอบตามหลักความโปร่งใส 4 ข้อ องค์ประกอบตามหลักการรับผิดชอบ 6 ข้อ องค์ประกอบตามหลักความคุ้มค่า 5 ข้อ และองค์ประกอบตามหลักความเสมอภาค 4 ข้อ

คำสำคัญ: เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ/หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น 7 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักความเสมอภาค/องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น

Dissertation Title	The Development of the Good Governance Factors of Local Administrative Organizations in Accordance with Local Governance Principles
Author	Uraiwan Vutiket
Degree	Doctor of Philosophy (Social Sciences)
Advisor	Assoc. Prof. Dr. Chakrapand Wongburanavart
Co-Advisor	Prof. Dr. Supachai Yavaprabhab

ABSTRACT

The Ph. D. dissertation on The Development of the Good Governance Factors of Local Administrative Organizations in accordance with Local Governance principles is a study to develop the Good Governance indicators of three different types of Local Administrative Organizations (LAOs) namely Provincial Administrative Organization (PAO), Municipality and Sub district Administrative Organization (SAO).

There are 4 questions of the study as follows: (1) Is the criterion of Public Sector Management Award: PMQA appropriate to evaluate LAOs.? (2) Does the criterion of the Standard Performance Agreement set by the Department of Local Administration cover all the missions of the Provincial Administrative organization (PAO), Municipality and Sub district Administrative organization (SAO).? (3) Is the criterion of the Standard Performance Agreement set by the Department of Local Administration relevant to the local governance? (1) What are the factors of the good governance to evaluate LAOs in accordance with Local governance principles?. The study is designed to compare the Department of Local Administration, the Decentralization to Local Government Organization Committee and the King Prajadhipok's Institute's Good Governance

Indicators applied in measuring the management of LAOs with the Good Governance of foreign local administrative units of The World Bank, United States of America, England and Wales, New Zealand, The Philippines, Malaysia and the United Nations Development Programme. The collection of the data comes from research documents, questionnaires and in-depth interviews of 16 relevant key persons. Findings from the study conclude that: (1) PMQA criterion is not appropriate to evaluate LAOs. (2) The criterion of the Standard Performance Agreement set by the Department of Local Administration covered all the missions of the Provincial Administrative organization (PAO), Municipality and Sub district Administrative organization (SAO). (3) The criterion of the Standard Performance Agreement set by the Department of Local Administration is relevant to the local governance but does not cover all of the factors as the researcher has presented. (4) The factors to evaluate local good governance consist of many issues as: 5 rules of law, 3 virtue, 6 principles of participation, 4 principles of transparency, 6 principles of accountability, 5 principles of efficiency and 4 principles of equity.

Keywords: Public Sector Management Quality Award: PMQA/Local Governance with 7 Principles of Rule of Law, Virtue, Transparency, Participation, Accountability, Efficiency, Equity/ Good Governance Factors

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(3)
บทคัดย่อภาษาไทย	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(6)
สารบัญตาราง	(11)
สารบัญภาพ	(13)
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลัง	1
1.2 คำถามการวิจัย	6
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย	6
1.4 ขอบเขตการวิจัย	7
1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ	8
1.6 การดำเนินการศึกษา	10
1.7 สรุป	12
2 การทบทวนวรรณกรรม	13
2.1 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	13
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล	24
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลท้องถิ่น	37
2.4 เกณฑ์การประเมินหน่วยงานภาครัฐ	47
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	59
2.6 สรุป	65

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่	
3 ระเบียบวิธีการวิจัย	66
3.1 ขั้นตอนที่ 1	66
3.2 ขั้นตอนที่ 2	70
3.3 สรุป	71
4 ความเหมาะสมของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐกับการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	72
4.1 ภาพรวมของผู้ตอบแบบสอบถาม	72
4.2 ผลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเกณฑ์ PMQA	73
4.3 ความเหมาะสมของเกณฑ์ PMQA ในการประเมิน อปท.	74
4.4 การสรุปผล	77
5 เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลักษณะธรรมาภิบาลท้องถิ่น	78
5.1 ความครอบคลุมของภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	79
5.2 ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นในเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	94
5.3 ข้อเสนอองค์ประกอบที่เหมาะสมของธรรมาภิบาลท้องถิ่น	116

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่	
6 สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	128
6.1 สรุปผลการศึกษา	128
6.2 อภิปรายผล	131
6.3 ข้อเสนอแนะ	132
รายการอ้างอิง	134
ภาคผนวก	141
ภาคผนวก ก แบบสอบถามการวิจัย	142
ภาคผนวก ข ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม	161
ภาคผนวก ค สรุปผลการปฏิบัติตามเกณฑ์ PMQA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดจันทบุรี	191
ภาคผนวก ง ความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึก เกี่ยวกับการนำเกณฑ์ PMQA มาประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	198
ภาคผนวก จ สรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากคำถามปลายเปิด	205
ภาคผนวก ฉ การวิเคราะห์ผลการประเมินการตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติ ราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี ปี พ.ศ. 2554	208
ภาคผนวก ช กรณีศึกษาธรรมาภิบาลท้องถิ่น 30 กรณีศึกษา	215
ภาคผนวก ซ สรุปองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นจากกรณีศึกษา 30 กรณีศึกษา ตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	260
ภาคผนวก ฌ การนำเสนอข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก	275
ประวัติผู้เขียน	281

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
2.1 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลประเภทต่าง ๆ	18
2.2 ข้อเสนอหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นขององค์กร/นักวิชาการ	45
2.3 การสรุปองค์ประกอบในการประเมินตามหลักเกณฑ์ PMQA	48
2.4 การประเมินผลตามเกณฑ์ PMQA ปีงบประมาณ 2554	49
2.5 เกณฑ์ตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	50
2.6 หลักเกณฑ์การตรวจสอบข้อมูลการประเมินตนเองของ อบท.	52
2.7 ตัวชี้วัดของรางวัลพระปกเกล้า 3 ประเภท	55
4.1 ค่าเฉลี่ยการดำเนินงานของอบท.ในจังหวัดจันทบุรีตามเกณฑ์ PMQA	73
5.1 ภารกิจของ อบจ.ตาม พ.ร.บ.จัดตั้งกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	80
5.2 ภารกิจของ อบจ.ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น	82
5.3 การเปรียบเทียบภารกิจของเทศบาลตาม พ.ร.บ.จัดตั้งกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น	86
5.4 การเปรียบเทียบภารกิจของเทศบาลตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ กับเกณฑ์ฯ ของกรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	88
5.5 การเปรียบเทียบภารกิจของ อบต. ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น	92
5.6 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักนิติธรรมจากกรณีศึกษา	97
5.7 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักคุณธรรมจากกรณีศึกษา	99
5.8 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วมจากกรณีศึกษา	100
5.9 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใสจากกรณีศึกษา	101
5.10 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักการรับผิดชอบจากกรณีศึกษา	102

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตาราง	หน้า
5.11 องค์ประกอบของบรรณานุกรมที่อิงตามหลักความคุ้มค่าจากกรณีศึกษา	104
5.12 องค์ประกอบของบรรณานุกรมที่อิงตามหลักความเสมอภาคจากกรณีศึกษา	105
5.13 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบบรรณานุกรมที่อิงตามหลักนิติธรรมกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	107
5.14 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบบรรณานุกรมที่อิงตามหลักคุณธรรมกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	108
5.15 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบบรรณานุกรมที่อิงตามหลักการมีส่วนร่วมกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	109
5.16 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบบรรณานุกรมที่อิงตามหลักความโปร่งใสกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	110
5.17 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบบรรณานุกรมที่อิงตามหลักการรับผิดชอบต่อเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	112
5.18 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบบรรณานุกรมที่อิงตามหลักความคุ้มค่ากับเกณฑ์ฯ ของ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	113
5.19 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบบรรณานุกรมที่อิงตามหลักความเสมอภาคกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	114
5.20 องค์ประกอบบรรณานุกรมที่อิงตามหลักนิติธรรม	119
5.21 องค์ประกอบบรรณานุกรมที่อิงตามหลักคุณธรรม	120
5.22 องค์ประกอบบรรณานุกรมที่อิงตามหลักการมีส่วนร่วม	121
5.23 องค์ประกอบบรรณานุกรมที่อิงตามหลักความโปร่งใส	123
5.24 องค์ประกอบบรรณานุกรมที่อิงตามหลักการรับผิดชอบต่อ	124
5.25 องค์ประกอบบรรณานุกรมที่อิงตามหลักความคุ้มค่า	125
5.26 องค์ประกอบบรรณานุกรมที่อิงตามหลักความเสมอภาค	125

สารบัญภาพ

ภาพ

หน้า

1.1 การดำเนินการศึกษา

11



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง

การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้ประชาชนได้รู้จักสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองทำให้เกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ใส่ใจรับรู้ในปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นและเกิดความคิดหรือวิธีที่จะช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นทำให้การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยรัฐบาลได้กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นทั้งทางด้านการเงิน บุคลากรและการบริหารจัดการ โดยได้กำหนดหน่วยการปกครองท้องถิ่นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลเพื่อดำเนินการจัดหาบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น จึงถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและมีบทบาทสำคัญที่สุดในการส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน (โกวิท พวงงาม, 2550)

ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำหน้าที่ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน รัฐบาลจึงได้กระจายอำนาจและให้อิสระในการบริหารงบประมาณ บุคลากรและการบริหารจัดการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเรื่องของการปกครองท้องถิ่นที่มุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น เช่นใน มาตรา 285 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร และมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ได้มีการตรากฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลง

ฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล (โกวิทย์ พวงงาม, 2549, หน้า 3) และจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้มีศักยภาพในการรองรับภารกิจที่ถ่ายโอน และในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มีเจตนารมณ์มุ่งส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องได้ให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้รัฐจะกำกับดูแลได้เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด และได้ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง กล่าวคือ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากนั้นประชาชนในท้องถิ่นยังสามารถมีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้หากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2551, หน้า 21-22)

ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการทั้งในด้านการเงินและการบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นอิสระและได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นในการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ตามกฎหมายทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ ระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองลงมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรต้องได้รับการตรวจสอบ และประเมินว่าการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับมอบหมายนำไปสู่การส่งมอบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพได้มาตรฐานหรือไม่ ซึ่งในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรได้มีชุดเกณฑ์การประเมินภายใต้กรอบแนวคิดการวัดคุณภาพขององค์กรหลายแนวคิด อาทิ การประเมินการบริหารจัดการองค์กรตามแนวคิดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) การประเมินการบริหารจัดการองค์กรตามแนวคิดธรรมาภิบาลและแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่น

แนวคิดในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สืบเนื่องมาจากรัฐบาลได้กำหนดแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-พ.ศ. 2551 ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการพัฒนาระบบราชการ ได้มีการกำหนดให้เสริมสร้างความเป็นเลิศในการปฏิรูปราชการ โดยให้ยกระดับและพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการทำงานของภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ร่วมมือกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ได้จัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ

ภาครัฐ โดยสร้างหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อยกระดับและพัฒนาขีดความสามารถและมาตรฐานการบริหารจัดการของส่วนราชการให้เทียบเท่ามาตรฐานสากลในระดับโลก โดยนำแนวคิดเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ Malcolm Baldrige National Quality Award มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยสำนักงาน ก.พ.ร ได้นำเกณฑ์ PMQA มาใช้ในการประเมินหน่วยงานภาครัฐ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ซึ่งเกณฑ์ PMQA ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นการประเมินลักษณะสำคัญขององค์กร และความท้าทายที่สำคัญขององค์กร และส่วนที่ 2 เป็นการประเมินเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ 7 หมวด ได้แก่ หมวดที่ 1 การนำองค์กร หมวดที่ 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ หมวดที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมวดที่ 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ หมวดที่ 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล หมวดที่ 6 การจัดการกระบวนการ และหมวดที่ 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนและได้ให้ความสำคัญโดยนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการองค์กร ธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพสู่ประชาชน โดยมุ่งให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงาน การลดการควบคุม มีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ ต่อแนวทางการใช้อำนาจในการดำเนินงาน ภาครัฐไทยได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดธรรมาภิบาลหลังจากที่ประเทศไทยได้ประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งภาควิชาการและผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่าสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ ดังนั้นจึงควรมีการวางมาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นอีกในอนาคตโดยสร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมเพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงสามารถ ส่งสัญญาณเตือนภัยและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถปรับเปลี่ยนกลไกและฟันเฟืองการทำงานและการประสานงานในภาครัฐและภาคเอกชนรองรับได้อย่างทันทั่วทั้งที่ในยามที่มีปัญหาจึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อให้ภาคราชการต้องปฏิบัติตามราชการตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ หลักความคุ้มค่า และต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมาย เพื่อเกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก

สะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ โดยในมาตรา 52 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งภายใต้กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลมีหน่วยงานภาครัฐหลายแห่ง อาทิ เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ได้นำแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางในการสร้างชุดเกณฑ์การประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่น เป็นกระบวนการขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระบวนการเรียนรู้สำหรับประชาชนทั้งในเรื่องการเปิดเวทีสาธารณะ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การสร้างระบบเปิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทำให้เห็นถึงความโปร่งใสในการบริหารงาน ความรับผิดชอบในเชิงคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2553) และดำรงค์ วัฒนา (2553) ได้อธิบายว่าแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นเป็นแนวทางในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของสังคมในท้องถิ่นทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนโดยส่วนรวมให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ซึ่งสรุปหลักการที่สำคัญของธรรมาภิบาลท้องถิ่น ได้แก่ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ยึดหลักความถูกต้องดีงามเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม เปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใสตรงไปตรงมา ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของท้องถิ่น ตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบและพร้อมที่จะยอมรับผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ และบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด และองค์การระหว่างประเทศ อาทิ สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ได้กล่าวว่า Local Governance หมายถึงคุณภาพของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดหาบริการสาธารณะ คุณภาพของนโยบายสาธารณะและกระบวนการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วมโปร่งใสและพร้อมที่จะยอมรับผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ และรวมถึงลักษณะการใช้อำนาจตามภาระหน้าที่ในระดับท้องถิ่น พร้อมนี้สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ได้จัดทำคู่มือการประเมินการบริหารจัดการตามหลักการ Local Governance และได้รวบรวมกรณีศึกษาของการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ตามแนวคิด Local Governance

จากแนวคิดที่สำคัญ 3 ประการข้างต้นได้แก่ แนวคิดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) แนวคิดธรรมาภิบาลและแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นเป็นแนวคิดที่สำคัญต่อการนำมาเป็นกรอบแนวทางในการสร้างเกณฑ์และองค์ประกอบของตัวชี้วัดในการประเมินการบริหาร

จัดการขององค์กรภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพซึ่งส่งผลต่อการผลิตสินค้าและบริการที่ได้มาตรฐานและมีคุณภาพ

ในช่วงของการศึกษาในปี พ.ศ. 2550-พ.ศ. 2554 ภาครัฐไทยได้มีเกณฑ์ซึ่งเป็นชุดเครื่องมือในการประเมินการบริหารจัดการขององค์กรภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 4 ชุด ได้แก่

1. เกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) ของสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อประเมินกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

2. เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

3. เกณฑ์การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. เกณฑ์รางวัลพระปกเกล้าของสถาบันพระปกเกล้า เพื่อประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ และด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม

จากความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบาทและภาระหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และจากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540 อันมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากการหย่อนประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภาครัฐ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะทำศึกษาในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ผู้ศึกษาต้องการศึกษาว่า เกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินการบริหารจัดการของภาครัฐ ได้แก่ เกณฑ์ PMQA ซึ่งได้ใช้ในการประเมินหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะมีความเหมาะสมในการนำมาประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และ

2. ผู้ศึกษาต้องการศึกษาว่าเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นชุดเครื่องมือชุดหนึ่งที่ใช้ในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหมาะสมในการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างครอบคลุมภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะแนวทางในการสร้างเกณฑ์และตัวชี้วัดเป็นไปตามแนวคิดของธรรมาภิบาลท้องถิ่นหรือไม่ และ

3. ผู้ศึกษาจะได้นำแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นและแนวทางการสร้างเกณฑ์และตัวชี้วัดการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศมาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบและผสมผสานเพื่อนำไปสู่การพัฒนาองค์ประกอบของการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะสอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 คำถามการวิจัย

จากประเด็นความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความสำคัญของการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น จึงนำไปสู่การตั้งคำถามการวิจัยของผู้ศึกษา ดังนี้

1.2.1 เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) สามารถนำมาใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้หรือไม่

1.2.2 เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นครอบคลุมภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

1.2.3 เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีลักษณะตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น หรือไม่ และ

1.2.4 การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นมีองค์ประกอบอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามจากวิจัย ผู้ศึกษาได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1.3.1 เพื่อตรวจสอบเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) ในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.2 เพื่อตรวจสอบเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่มีความครอบคลุมภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.3 เพื่อตรวจสอบเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่มีลักษณะตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น และ

1.3.4 เพื่อพัฒนาองค์ประกอบการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น

1.4 ขอบเขตการวิจัย

ผู้ศึกษากำหนดขอบเขตการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่

1.4.1 ตรวจสอบความเหมาะสมในการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (public sector management quality award) มาประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 82 แห่งในจังหวัดจันทบุรี ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง 4 แห่ง เทศบาลตำบลตำบล 32 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 45 แห่ง

1.4.2 ศึกษาว่าเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความเหมาะสมในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างครอบคลุมภารกิจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่ พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2552 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2552 และ พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ถึง พ.ศ. 2552 และภารกิจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 หรือไม่ โดยสาเหตุที่เลือกศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่ทุกจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาซึ่งเป็นการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะดังนั้นจึงไม่ได้นำมาศึกษาร่วมกัน

1.4.3 ศึกษาว่าเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีลักษณะธรรมาภิบาลท้องถิ่นหรือไม่ และองค์ประกอบในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะธรรมาภิบาลท้องถิ่นควรมีลักษณะอย่างไร

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาครั้งนี้ มีคำนิยามศัพท์ที่ต้องกำหนดเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันในเบื้องต้นที่สอดคล้องกับประเด็นปัญหาการวิจัยที่ตั้งไว้ คือ

1.5.1 เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA)

หมายถึง กรอบการประเมินองค์กรตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำขึ้น โดยศึกษาจากแนวคิดเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA) และนำมาปรับให้เหมาะสมกับระบบราชการไทย ประกอบด้วยองค์ประกอบในการประเมิน 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ลักษณะสำคัญขององค์กร และส่วนที่ 2 เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ 7 หมวด รายละเอียดอยู่ในบทที่ 2 หัวข้อ 2.4 เกณฑ์การประเมินหน่วยงานภาครัฐ

1.5.2 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมายถึง ภารกิจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พ.ร.บ. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2552 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2552 และ พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ถึง พ.ศ. 2552 และภารกิจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 รายละเอียดอยู่ในบทที่ 2 หัวข้อ 2.1

1.5.3 เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

หมายถึง หลักเกณฑ์การประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการ ประกอบด้วยหัวข้อการประเมิน 7 หัวข้อ ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง ประกอบด้วยหัวข้อการประเมิน 5 หัวข้อ ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา ประกอบด้วยหัวข้อการประเมิน 2 หัวข้อ และด้านการบริการสาธารณะ ประกอบด้วยหัวข้อการประเมิน 16 หัวข้อ รายละเอียดอยู่ในบทที่ 2 หัวข้อ 2.4

1.5.4 ธรรมนูญท้องถิ่น (Local governance)

หมายถึง แนวทางสนับสนุนการสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีองค์ประกอบ 7 ประการ โดยได้มาจากการทบทวนวรรณกรรม ในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2 และหัวข้อ 2.3 ดังนี้

1.5.4.1 หลักนิติธรรม (Rule of law) ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรม ยุติธรรม รวดเร็วและรัดกุม และกฎหมายและข้อบังคับดังกล่าวต้องได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนของท้องถิ่น

1.5.4.2 หลักคุณธรรม (Virtue) ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักความถูกต้องความดีงาม เห็นแก่ประโยชน์ส่วนร่วม

1.5.4.3 หลักความโปร่งใส (Transparency) ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชน ให้บุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลโดยตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนหรือผู้รับบริการ รวมทั้งภาคประชาสังคมของท้องถิ่นตรวจสอบข้อมูลได้ การกระทำใดก็ตามที่มีการบิดเบือนกฎระเบียบ ปกปิดข้อเท็จจริงที่ประชาชนควรทราบ ย่อมจะขัดต่อหลักความโปร่งใส

1.5.4.4 หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ร่วมรับรู้ เสนอความเห็น และตัดสินใจในปัญหาสำคัญของท้องถิ่น

1.5.4.5 หลักการรับผิดชอบ (Accountability) ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตระหนักในหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของท้องถิ่น การกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลดีผลเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการต่าง ๆ

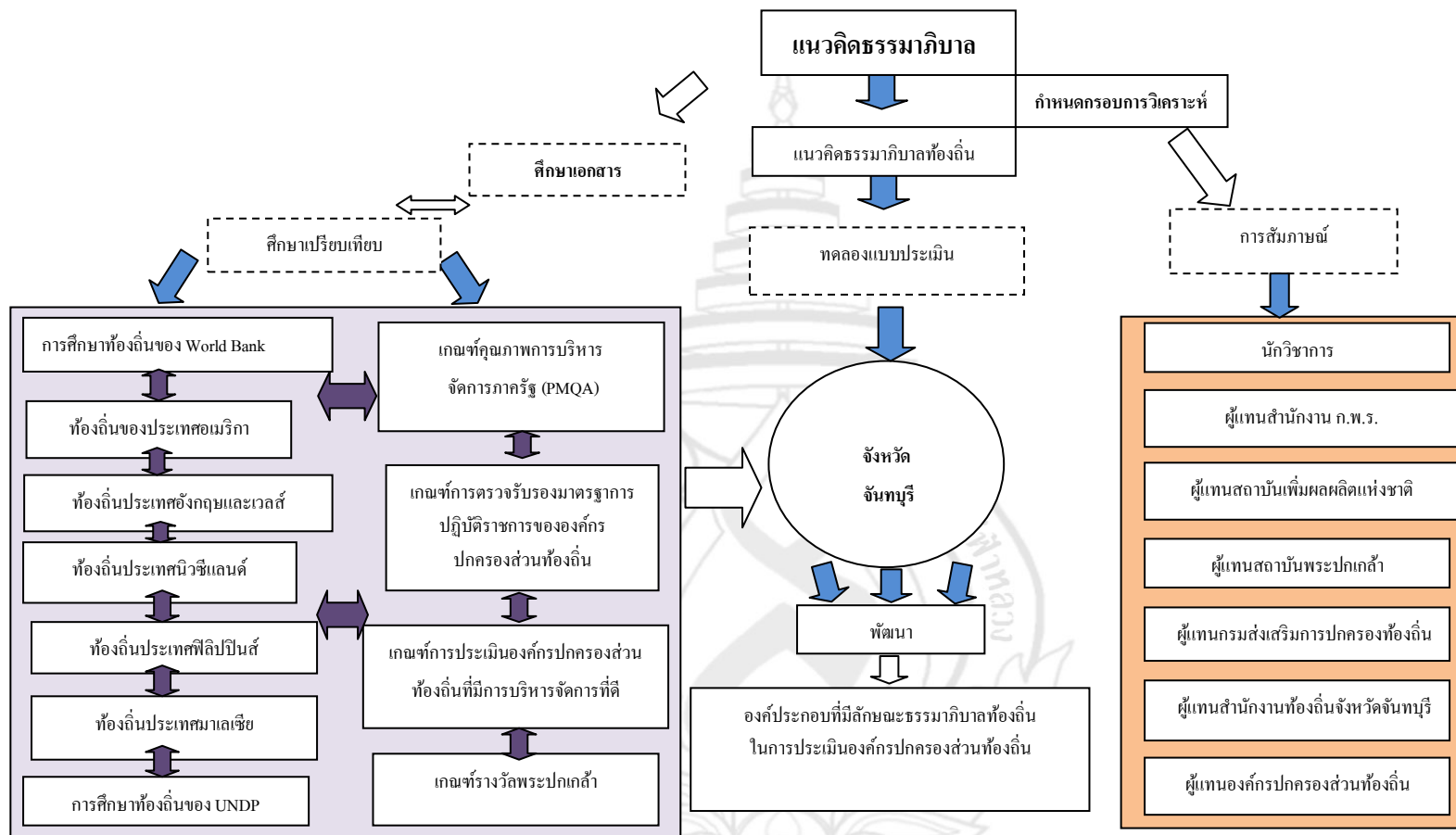
1.5.4.6 หลักความคุ้มค่า (Efficiency and effectiveness) ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม สามารถบริหารจัดการเชิงธุรกิจอย่างแข่งขันได้ มีกระบวนการควบคุมภายในที่ดี เพื่อสร้างสรรค์สินค้าและบริการให้แก่ประชาชนอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐาน งบประมาณที่คนในท้องถิ่นมีความประหยัด และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน และ

1.5.4.7 หลักความเสมอภาค (Equity) ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดกำหนดนโยบายเพื่อจัดหาบริการสาธารณะและจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนทุกกลุ่ม รวมทั้งกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มคนยากจนอย่างเท่าเทียมกันและอย่างเหมาะสม ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้สู่ถึงการมีสิทธิเท่าเทียมกัน ความเป็นเจ้าของท้องถิ่นร่วมกัน และเกิดความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นร่วมกัน

1.6 การดำเนินการวิจัย

ผู้ศึกษาดำเนินการวิจัยโดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ในขั้นตอนที่ 1 เป็นการดำเนินการวิจัยเพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 1 และในขั้นตอนที่ 2 เป็นการดำเนินการวิจัยเพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 2 ข้อที่ 3 และข้อที่ 4 รายละเอียดอยู่ในบทที่ 3





ภาพที่ 1.1 การดำเนินการวิจัย

จากภาพที่ 1.1 อธิบายการดำเนินการศึกษาเพื่อตอบคำถามการวิจัย แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่

1. เพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 1 เพื่อตรวจสอบเกณฑ์ PMQA ในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ศึกษานำแบบสอบถามที่สร้างจากเกณฑ์ PMQA ไปทดลองประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรีจำนวน 82 แห่ง และสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง และนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อสรุปผลการศึกษา โดยมีผลการศึกษาอยู่ในบทที่ 4
2. เพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 2 ข้อที่ 3 และข้อที่ 4 เพื่อศึกษาเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษาลักษณะของเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น โดยศึกษาเปรียบเทียบเกณฑ์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กับองค์ประกอบของการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะธรรมาภิบาลท้องถิ่นจากการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร กรณีศึกษาธรรมาภิบาลท้องถิ่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ และการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เรื่อง แนวคิดธรรมาภิบาล แนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่น การสร้างเกณฑ์ที่เหมาะสมและปัญหาอุปสรรค นำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อสรุปผลการศึกษาและนำเสนอองค์ประกอบการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะธรรมาภิบาลท้องถิ่น โดยมีผลการศึกษาอยู่ในบทที่ 5

1.7 สรุป

ในบทที่ 1 ผู้ศึกษาได้นำเสนอถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา คำถามการวิจัย วัตถุประสงค์การวิจัย ขอบเขตการวิจัย นิยามศัพท์เฉพาะ และแนวทางการดำเนินการวิจัย ในบทที่ 2 ผู้ศึกษาจะนำเสนอถึงผลการทบทวนวรรณกรรม โดยเฉพาะในหัวข้อ (1) ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (3) แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลท้องถิ่น (4) เกณฑ์การประเมินหน่วยงานภาครัฐ สำหรับ บทที่ 3 ผู้ศึกษาจะนำเสนอถึงระเบียบวิธีวิจัย โดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ขั้นตอนที่ 1 เป็นระเบียบวิธีวิจัยเพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 1 คือ การนำเกณฑ์ PMQA ไปใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขั้นตอนที่ 2 เป็นระเบียบวิธีวิจัยเพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 2, 3 และ 4 จากนั้นในบทที่ 4 และบทที่ 5 จะนำเสนอ ข้อค้นพบสำหรับคำถามการวิจัยแต่ละข้อ และการอภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ จะปรากฏในบทที่ 6

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

บทที่ 2 เป็นการทบทวนวรรณกรรมจากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (3) แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลท้องถิ่น (4) เกณฑ์การประเมินหน่วยงานภาครัฐ และ (5) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ศึกษาได้สืบค้นและทบทวนเอกสารทั้งหมด และนำมาประมวลและเชื่อมโยงเพื่อพัฒนาเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ตามคำถามวิจัยที่ได้ตั้งไว้

2.1 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) แนวคิดการปกครองท้องถิ่น และ (2) ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำการศึกษา ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1.1 แนวคิดการปกครองท้องถิ่น

ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดของร็อบสัน (Robson) วิท (Wit) มัทตาลิปและคาน (Muttalib and Khan) ชเนศวร์ เจริญเมือง อุดม ทุมโฆสิต ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร มานำเสนอเพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวคิดการปกครองท้องถิ่นอันเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระของการบริหารจัดการท้องถิ่นในการทำหน้าที่จัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น

ร็อบสัน (Robson, 1953, p. 574) ให้ทัศนะว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น มีอำนาจที่เป็นของตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการปกครองเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วิท (Wit, 1958, p. 2) ได้ให้คำนิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระบบการปกครองของชุมชนที่มีอาณาเขตแน่นอน แต่ไม่มีอำนาจอธิปไตย แยกตัวเป็นอิสระไปจากรัฐหรือประเทศ เป็นชุมชนที่มีสิทธิจัดบริการตามที่กฎหมายกำหนด และมีการจัดองค์การที่จำเป็นเพื่อออกข้อบัญญัติในการจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมท้องถิ่นของตนโดยอิสระ

มัทตาลิบ และคาน (Muttalib & Khan, 1982, pp. 1-2) ได้ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นถึงประชาธิปไตยเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองที่ได้รับการยอมรับภายใต้กฎหมายสำหรับการจัดการกิจการภายในประเทศ การปกครองท้องถิ่นเป็นอิสระจากการรวมศูนย์อำนาจ ท้องถิ่นไม่ได้เป็นเพียงแค่พื้นที่ แต่เป็นกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ร่วมกันภายใต้กฎหมายการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2550, หน้า 27) ได้ให้แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่นคือ ระบบการบริหารและจัดการกิจการสาธารณะและทรัพยากรต่าง ๆ ของท้องถิ่นภายในรัฐหนึ่ง เป็นท้องถิ่นที่มีขอบเขตชัดเจน (defined boundaries) ภายในรัฐนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล (legal entity) มีโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไป และ/หรือกฎหมายพิเศษ

อุดม ทุมโชนิต (2551, หน้า 222-223) ได้สรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การจัดการปกครองของท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น กระทำโดยการเลือกคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการในการจัดการปกครอง ซึ่งแต่ละท้องถิ่นอาจมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันในด้านอาณาเขต จำนวนประชากร ความเจริญมั่งคั่ง ทำให้แต่ละท้องถิ่นมีลักษณะทางการปกครองเป็นการเฉพาะของตัวเอง ในการจัดการปกครองท้องถิ่นมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปกครองไว้เป็นกรอบปฏิบัติที่ชัดเจน มีฐานะทางกฎหมาย และมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการปกครองโดยอาศัยกรอบและอำนาจที่ได้รับโดยสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และต้องเป็นสถาบันหรือมีองค์กรที่ถาวรรองรับ ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร (2552, หน้า 4) ได้สรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การจัดตั้งรูปแบบการปกครองในระดับท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยมีผลให้องค์กรที่จัดตั้งนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจอิสระบางส่วนในการบริหารงาน เพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบต่อการกิจต่าง ๆ ภายในขอบเขตพื้นที่ตามที่รัฐบาลกลางกำหนด

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทย ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยกำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้าง

พื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (โกวิทย์ พวงงาม, 2546, หน้า 9) และในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ การกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บริหารจัดการการเงินการคลังให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม และได้มีการกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่นเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและสร้างระบบความก้าวหน้าในสายอาชีพให้แก่บุคลากรของท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การจัดระบบการปกครองในระดับท้องถิ่น มีจุดมุ่งหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงความมีอิสระในการกิจในการบริหารจัดการการเงินการคลังของท้องถิ่น และภารกิจในการบริหารบุคลากร ซึ่งเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง

2.1.2 ภารกิจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

ผู้ศึกษาจะนำเสนอภารกิจตาม พ.ร.บ. ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. ทั้งนี้ภารกิจของ อบต. แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ (1) ภารกิจตาม พ.ร.บ.จัดตั้ง อบต. และ (2) ภารกิจตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ

2.1.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีจังหวัดละหนึ่งแห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อบจ. มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณะประโยชน์ในเขตจังหวัด รวมถึงการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ช่วยเหลือพัฒนางานของเทศบาลและ อบต.

ภารกิจของ อบจ. ภายใต้ข้อบัญญัติตามกฎหมาย มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2552 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการภายในเขต อบจ.ต่อไปนี้

7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
13. การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเห็นสมควรให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่นอื่น
26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
27. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

28. จัดทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

29. กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2.1.2.2 เทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552 แบ่งเป็นประเภทอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ 2 ส่วนคือ หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติและอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติดังนี้

ตารางที่ 2.1 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลประเภทต่าง ๆ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. กิจกรรมตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50	1. กิจกรรมตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	3. กิจกรรมอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษา อบรม	6. ให้มีและบำรุงส้วม สาธารณะ	6. จัดให้มีและควบคุมตลาดทำ เทียบเรือ ทำข้าม และที่ จอดรถ
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. การวางผังเมืองและการ ควบคุมการก่อสร้าง
8. บำรุงศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่นและวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น	8. ให้มีการดำเนินการโรง รับจำนำหรือสถานสินเชื่อ ท้องถิ่น	8. การส่งเสริมกิจการการ ท่องเที่ยว
9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของ เทศบาล		

มาตรา 57 เทศบาลนครอาจกระทำได้เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองเมื่อท้องที่โดยฐานะเป็นเทศบาลเขตปฏิบัติราชการส่วนภูมิภาคที่ยังคงซ้อนทับอยู่คือการปกครองตำบลและหมู่บ้านอันเป็นส่วนเชื่อมต่อกับราชการของอำเภอในฐานะระบบสนับสนุน และอำนวยความสะดวกของราชการส่วนภูมิภาคอย่างสำคัญจะถูกยุบเลิกไปหรือจะกล่าวง่าย ๆ ว่าคณะเทศมนตรีของเทศบาลเข้ามาแทนที่และรับงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปก็ได้ ทั้งนี้เพราะกฎหมายกำหนดไว้ว่าอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลตกเป็นของคณะเทศมนตรี ฉะนั้นส่วนราชการภูมิภาคที่ประชาชนในเขตเทศบาลจำเป็นต้องติดต่อขอรับบริการก็คือที่ว่าการอำเภอ ผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่ของตนตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล อบต. หรือ อบจ.

ส่วนภารกิจของเทศบาลตามมาตรา 16 ของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เทศบาลมีภารกิจดังนี้

1. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
2. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
3. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
4. การสาธารณสุขการ
5. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
6. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
7. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
8. การจัดการศึกษา
9. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
10. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
11. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
12. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
13. การส่งเสริมกีฬา
14. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
15. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
16. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
17. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
18. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
19. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
20. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
21. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
22. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
23. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
24. การผังเมือง

25. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
26. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
27. การควบคุมอาคาร
28. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
29. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
30. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2.1.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล ในปัจจุบันเป็นหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง วัฒนาการมาจาก “สภาตำบล” ที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งได้กำหนดให้มีสภาตำบลเพียงรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ ต่อมาเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนในระดับต่าง ๆ จนถึงระดับตำบล หมู่บ้าน

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2552 มีดังต่อไปนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

2. องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

- 7) คู้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

3. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

นอกจากนี้เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกันคือ

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- 5) การสาธารณูปการ
- 6) การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ
- 7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

- 9) การจัดการศึกษา
- 10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การส่งเสริมกีฬา
- 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- 24) การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 25) การผังเมือง
- 26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 28) การควบคุมอาคาร
- 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ส่วนภารกิจของ อบต. ตามพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ อบต. มีภารกิจเช่นเดียวกับเทศบาล ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

จากการศึกษาภารกิจในการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นตามกฎหมายของ อบจ. เทศบาลและ อบต. สามารถสรุปภารกิจในการจัดหาบริการสาธารณะของ อบต. ทั้ง 3 รูปแบบ ได้แก่

1. งานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน เช่น การทำถนน สะพาน สวนสาธารณะ เป็นต้น
2. งานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง งานบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ
3. งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการสาธารณสุขในท้องถิ่น สถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา คนพิการ ห้องสมุดประชาชน เป็นต้น
4. งานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสถานธนาณูปถัมภ์ การจัดการตลาด เป็นต้น งานประเภทนี้ถือเป็นการบริการประชาชน
5. งานที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ส่งเสริมการเรียนรู้ประชาธิปไตยให้ประชาชน ส่งเสริมประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การรักษาความเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น การจราจร การรักษาความสะอาด เป็นต้น

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

องค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดธรรมาภิบาล เนื่องจากเล็งเห็นว่า ธรรมาภิบาลเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งก่อให้เกิดกระแสการศึกษาแนวคิดธรรมาภิบาลของนักวิชาการอย่างหลากหลายซึ่งมีทั้งแนวคิดที่เหมือนกันและแตกต่างกัน จึงขออธิบายแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลใน 2 หัวข้อ ได้แก่ (1) ความหมายของธรรมาภิบาล (2) องค์ประกอบของธรรมาภิบาล ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.2.1 ความหมายของธรรมาภิบาล

ความหมายของธรรมาภิบาลได้มีองค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (The Asian Development Bank: ADB) องค์การพัฒนาแห่ง

สหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) และนักวิชาการต่างประเทศ ได้แก่ มหาธีร์ โมฮัมหมัด (Mohamed) ชิปลีย์และโคแวกส์ (Shipley and Kovacs) ได้ให้นิยามความหมายไว้ดังนี้

ธนาคารโลก (World Bank, 1989, pp. 60-61, 192) ได้นำแนวคิดนี้ไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณ ปี ค.ศ.1989 ในรายงานเรื่อง “Sub-Sahara: From Crisis to Sustainable Growth” โดยได้ให้ความหมายว่า “Good Governance” เป็นลักษณะและแนวทางของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อบริหารจัดการงานของบ้านเมืองโดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยเพิ่มศักยภาพของรัฐบาลให้สามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบการบริหารงานที่ยุติธรรมและมีกระบวนการทางกฎหมายที่อิสระรวมทั้งการมีระบบราชการฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใสรับผิดชอบและตรวจสอบได้ ในทัศนะของธนาคารโลกธรรมาภิบาลประกอบด้วย

1. การบริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพ (An efficient public service)
2. ระบบศาลที่เป็นอิสระ (An independent judicial system)
3. ระบบกฎหมายที่บังคับสัญญาต่าง ๆ (Legal framework to enforce contracts)
4. การบริหารกองทุนสาธารณะที่มีลักษณะรับผิดชอบต่อประชาสังคม (The accountable administration of public funds)
5. การมีระบบตรวจสอบทางบัญชีที่เป็นอิสระ (An independent public auditor) ซึ่งรับผิดชอบต่อตัวแทนในรัฐสภา
6. การเคารพในกฎหมายและสิทธิมนุษยชนทุกระดับของรัฐบาล (Respect for the law and human right at all levels of government)
7. โครงสร้างสถาบันที่มีลักษณะพหุนิยม (A pluralistic institutional structure)
8. การมีสื่อสารมวลชนที่เป็นอิสระ (A free press)

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (The Asian Development Bank: ADB) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (The Asian Development Bank, 2006, p. 3)

องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ได้นิยามธรรมาภิบาล หมายถึง การดำเนินงานทั้งทางด้านการเมือง ด้านบริหารและด้านเศรษฐกิจที่มีกลไกกระบวนการและสถาบันต่างๆที่ทำให้ประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ สามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์และปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และสามารถแสดงความเห็นที่แตกต่างกัน

บนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และมีการส่งเสริมหลักนิติธรรมในทุกระดับของการจัดการกิจการของประเทศ เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมสำหรับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาได้ขึ้นอยู่กับความเห็นพ้องต้องกันทางสังคมและเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส (United Nations Development Programme, 2011, p.1)

มหาธีร์ โมฮัมหมัด (Mohamed, 1998, p. 441) อดีตนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย กล่าวว่า ธรรมนูญมาภิบาลหมายถึงการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจและรัฐประศาสน์ เพื่อบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของชาติบ้านเมือง และหมายถึงกลไก กระบวนการ ความสัมพันธ์ และสถาบันต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันอยู่อย่างซับซ้อนซึ่งประชาชนพลเมืองใช้เป็นเครื่องมือหรือเป็นช่องทางในการบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับชีวิตของประเทศ ซึ่งการจัดการปกครองและการบริหารมิได้เป็นอาณาบริเวณที่รัฐจะผูกขาดบทบาทเอาไว้แต่เพียงผู้เดียว ปัจจุบันมีหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นหรือจัดตั้งกันขึ้นมาเอง ได้อำนาจสิทธิที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดการปกครองและการบริหารบ้านเมืองด้วยเช่นกัน

ชิป्लीและโคเวกส์ (Shipley & Kovacs, 2008, p. 216) ให้ทัศนะเกี่ยวกับธรรมนูญมาภิบาลไว้กว้าง ๆ ว่าเป็นโครงสร้างการบริหารงานที่ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม หรือความสำเร็จของการให้บริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนตามหลักกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้น ธรรมนูญมาภิบาลจะเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ความสามารถในการบริหาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และความรับผิดชอบ

ในทัศนะของธนาคารโลกและองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ธรรมนูญมาภิบาลเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมืองโดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพมีระบบที่ยุติธรรมกระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ ในขณะที่นิยามของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเน้นไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และทั้งธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียได้เน้นประเด็นการบริหารจัดการของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ดังนั้นแนวคิดขององค์กรระหว่างประเทศจึงเป็นเรื่องการสร้าง ความเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐบาลที่มีต่อต่างประเทศ

ในประเทศไทยมีหน่วยงานได้แก่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักนายกรัฐมนตรี และนักวิชาการ ได้แก่ ธีรยุทธ บุญมี ชัยอนันต์ สมุทวณิช อนันท์ ปันยารชุน ประเวศ วะสี ได้ศึกษาเกี่ยวกับธรรมนูญมาภิบาล ได้ให้ความหมายของธรรมนูญมาภิบาลที่ทั้งที่มีความเหมือนกันและแตกต่างกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2541) ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรประชาสังคมซึ่งมีส่วนในการร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนทั้งนี้ องค์กรของรัฐจะอาศัยการบริหารจัดการที่ดีเป็นกลไกเกื้อหนุนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการฟื้นฟูสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนให้ยั่งยืน

สำนักงานนายกรัฐมนตรี (2542) ในการบริหารงานภาครัฐได้มีการกล่าวถึงหลักธรรมาภิบาล โดยได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ระบุหลักการของค่านิยมการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการฝ่ายปฏิบัติการฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ธีรยุทธ บุญมี (2541) เสนอแนวคิดธรรมรัฐว่าคือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศโดยรัฐประชาชนและเอกชนซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่าระบบราชการล้าหลัง ทุกส่วนต้องการการปฏิรูปต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นและประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและนักวิชาการ นอกจากนี้ธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐสังคมเอกชนและประชาชนซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพมีคุณธรรมโปร่งใสตรวจสอบได้และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้องและยังมองว่าในการที่จะสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยได้นั้นควรให้มีการปฏิรูประบบ 4 ส่วนคือ ปฏิรูปภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคมและปฏิรูปกฎหมาย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541) ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่งมีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใสและรับผิดชอบเป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

อานันท์ ปันยารชุน (2552) กล่าวถึงธรรมาภิบาลว่าเป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไปภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทางมี

ลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ประเวศ วะสี (2542) อธิบายว่าการที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาค คือภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนเมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาลก็จะรวมถึงความโปร่งใสความถูกต้องของสามภาคดังกล่าวธรรมาภิบาลในทัศนะของนายแพทย์ประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

ตามทีนักวิชาการและหน่วยงานได้ให้ความหมายของ “ธรรมาภิบาล” ไว้อย่างหลากหลายสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลหมายถึง การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อปฏิบัติการบริหารจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ โดยเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาลในการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชน มีระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรม การบริหารงานมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และตรวจสอบได้ และกระตุ้นให้ประชาชนทุกฝ่ายทุกระดับมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมือง

2.2.2 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ในการศึกษาเรื่องแนวคิดธรรมาภิบาล นอกจากต้องศึกษาถึงนิยามความหมายของธรรมาภิบาลแล้ว การศึกษาถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาล จะทำให้เกิดความเข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาลมากขึ้น

จากการศึกษาเอกสาร ผู้ศึกษาพบว่ามีองค์การและนักวิชาการได้นำเสนอองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้อย่างหลากหลาย อาทิ คณะกรรมาธิการเพื่อเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชีย-แปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UN ESCAP) โรเบิร์ต มิลเลอร์ (Miller, 1999) อมรา พงสาพิชญ์ และนิตยา กัทรลิตระพันธ์ (2541) ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2541) อุษณา ภัทรมนตรี (2546) สำนักนายกรัฐมนตรี (2542) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550) อานันท์ ปันยารชุน (2552) ไชยวัฒน์ คำชู (2545) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

ธรรมาภิบาล (good governance) ตามที่คณะกรรมการเพื่อเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชีย-แปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ กำหนดมี 8 หลักการคือ

1. การมีส่วนร่วม (Participation) การมีส่วนร่วมของสมาชิกทั้งชายหญิงเป็นหลักสำคัญของธรรมาภิบาล การตัดสินใจที่สำคัญในสังคมและสร้างความสามัคคีให้เกิดกับประชาชน การมีส่วนร่วมสามารถทำได้โดยอิสระไม่มีการบังคับสมาชิกเต็มใจให้ความร่วมมือด้วยตนเองหรือมีส่วนร่วมผ่านหน่วยงาน สถาบันหรือผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตย

2. การปฏิบัติตามกฎหมาย (Rule of law) ธรรมชาติของการความถูกต้องตามกฎหมายของกฎหมายไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ลำเอียง มีการปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อย มีการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมกับประชาชน โดยเท่าเทียมกันทุกคนในสังคมอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายเดียวกัน

3. ความโปร่งใส (Transparency) เป็นการเปิดเผยข้อมูลที่มีผลกระทบต่อข้อมูลนั้น ๆ สามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยตรง เช่น การตัดสินใจ การบังคับใช้กฎหมาย ทั้งยังหมายถึงการให้ข้อมูลที่เพียงพอ และการให้ข้อมูลในรูปแบบหรือสื่อที่สามารถเข้าใจได้ง่าย

4. การตอบสนองความต้องการของประชาชน (Responsiveness) เป็นการพยายามให้คนทุกฝ่ายทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดในการทำงาน กล่าวที่จะตัดสินใจและรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจนั้นๆ

5. ความสอดคล้อง (Consensus oriented) เป็นการกำหนดและสรุปความต้องการของคนในสังคม ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างมากโดยพยายามหาจุดสนใจร่วมกันและนำความต้องการมีสอดคล้องกันของสังคมมาเป็นข้อปฏิบัติเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม การจะพัฒนาสังคมได้ต้องทราบความต้องการที่สอดคล้องกันของสังคมนั้น ๆ ด้วยวิธีการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมของชุมชนนั้น ๆ ก่อน

6. ความเสมอภาค (Equity and inclusiveness) สังคมที่ดีขึ้นอยู่กับสมาชิกในสังคมมีความรู้สึกร่วมกัน ไม่ถูกกีดกันจากสังคม สมาชิกอาศัยอยู่ในสังคมที่มีความมั่นคง และได้รับการปรับปรุงแก้ไขชีวิตความเป็นอยู่ให้ดียิ่งขึ้น

7. การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and efficiency) เป็นวิธีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้ตรงกับความต้องการของสังคม ในขณะเดียวกันเป็นการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่างบเงินที่ลงทุนหรือการใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุดต่อมวลมนุษยชาติ ซึ่งครอบคลุมถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและการปกป้องสิ่งแวดล้อม

8. ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ภาระรับผิดชอบเป็นธรรมชาติที่สำคัญที่ทุกส่วนในสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาชน ต้องตัดสินใจและรับผิดชอบต่อภาระของตนด้วยเหตุด้วยผลที่สมเหตุผล การมีเหตุผลไม่สามารถกระทำได้อำนาจจากปฏิบัติตามกฎหมายและความโปร่งใส

โรเบิร์ต มิลเลอร์ (Miller, 1999, p. 1) ได้สรุปไว้ในบทความ เรื่อง “Parliament and Good Governance” ว่า กระบวนการที่เป็นหัวใจของธรรมาภิบาลมี 3 ส่วนที่เชื่อมโยงกัน คือ ส่วนที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม (participation) ส่วนที่สองคือความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ (transparency) ซึ่งทำให้การทุจริตบิดเบือนของภาคอื่น ๆ ไปเป็นของตน

กระทำได้ยากหรือไม่ได้ และส่วนที่สาม คือ ความรับผิดชอบ (accountability) ที่ต้องตอบคำถามและถูกวิจารณ์ได้ รวมทั้งความรับผิดชอบในการตัดสินใจ

อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา กัทรลิตระพันธ์ (2541) อธิบายว่า Good Governance หมายถึง ธรรมรัฐและธรรมราชรัฐคือ กฎกติกาที่ตกลงร่วมกันว่าจะเป็นกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมประกอบด้วย

1. การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล ตอบสนองความต้องการของสังคม มีความชอบธรรม และรับผิดชอบในผลการตัดสินใจ (accountability)

2. การทำงานอย่างโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ (Transparency and predictability)

3. การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการรับรู้ร่วมตัดสินใจและตรวจสอบการจัดการและบริหารงาน (Participation) (อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา กัทรลิตระพันธ์, 2541)

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2541) ได้อธิบายไว้ว่า Good Governance หรือ ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน กล่าวคือธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่ประกอบด้วยเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐ (New Public Management: NPM) อันเป็นส่วนผสมระหว่างเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกที่เน้นในเรื่องการปรับเข้าสู่ระบบตลาด (marketization) กับการบริหารจัดการสมัยใหม่ (business-like approach) ซึ่งเน้นในเรื่องประสิทธิภาพ (efficiency) ความคุ้มค่าของเงิน (value-for-money) รวมถึงเน้นในเรื่องประสิทธิผล (effectiveness) คุณภาพ (quality) และการะรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (accountability for results) ประกอบกับกระแสรัฐศาสตร์ในเรื่องประชารัฐ (participatory state) ที่หันมาเน้นในเรื่องการมีส่วนร่วม (participation) การเปิดเผยโปร่งใส (transparency) การตอบสนองต่อประชาชน (responsiveness) และการกระจายอำนาจ (decentralization) อีกทั้งขณะเดียวกันกระแสกฎหมายมหาชน (rule of law) ก็มาเน้นเรื่องความยุติธรรม (fairness) และความเที่ยงธรรม (impartiality)

ทศพร ศิริสัมพันธ์ อธิบายว่า Accountability หมายถึงการะรับผิดชอบ พันธะหรือข้อผูกมัดที่บุคคลฝ่ายหนึ่งจะต้องให้ข้อมูลหรือแสดงบัญชีรายการ (ตอบคำถามหรือให้คำอธิบายแสดงเหตุผล) เกี่ยวกับการตัดสินใจ การกระทำ ผลงานของตน ต่อบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง และจำต้องยอมรับถึงการวินิจัย อันก่อให้เกิดผลพวงที่ติดตามมาทั้งในเชิงลบ (การดำเนินลงโทษ) หรือในเชิงบวก (การยกย่องชมเชย-ให้รางวัลตอบแทน) ทั้งนี้ การะรับผิดชอบแตกต่างจากจิตสำนึกความรับผิดชอบ (responsibility) เนื่องจากจิตสำนึกความรับผิดชอบเป็นเรื่องของ Personal Quality อันเป็นผลมาจากจรรยาบรรณวิชาชีพที่ฝังรากอยู่ในแต่ละบุคคล ยึดมั่นต่อการกระทำที่ดีที่สุด หรือความรู้สึกลงในการรับใช้สังคมและบริการสาธารณะ แต่การะรับผิดชอบเป็นเรื่องของ Impersonal Quality ซึ่งขึ้นอยู่กับ

พันธะ/ข้อผูกมัดในการปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขหรือสัญญา และเป็นเรื่องของ Information Flow

ประเด็นคำถามที่เกี่ยวกับการรับผิดชอบ มี 2 มิติ คือ มิติในเชิงวัตถุประสงค์ซึ่งต้องตอบคำถามว่า “การรับผิดชอบต่ออะไร (Accountable for what?)” “ทั้งในด้านการใช้อำนาจรัฐและการใช้เงินแผ่นดิน และมิติในเชิงสถาบัน ซึ่งต้องตอบคำถามว่า “การรับผิดชอบต่อใคร (Accountable to whom?)” ในมิติเชิงสถาบัน ส่วนราชการต้องมีการรับผิดชอบต่อสถาบันต่าง ๆ มากมายตั้งแต่ต้องมีการรับผิดชอบต่อตนเองเป็นลำดับแรก โดยข้าราชการจะต้องมีวินัยต่อตนเอง และมีจรรยาบรรณในวิชาชีพ รวมทั้งการรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี ส่วนในเรื่องการบริหารงานก็ต้องมีการรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการในตัวองค์กร นอกจากนั้นต้องมีการรับผิดชอบต่อรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตลาด และประชาชน องค์กรประชาสังคม กลุ่มผลประโยชน์ สำหรับความสัมพันธ์ของสถาบันต่าง ๆ ภายใต้กรอบการรับผิดชอบต่อ ในมิติเชิงสถาบัน ส่วนราชการต้องมีการรับผิดชอบต่อสถาบันต่าง ๆ มากมาย ตั้งแต่ต้องมีการรับผิดชอบต่อตนเองเป็นลำดับแรก โดยข้าราชการจะต้องมีวินัยต่อตนเอง และมีจรรยาบรรณในวิชาชีพ รวมทั้งการรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี ส่วนในเรื่องการบริหารงานก็ต้องมีการรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการในตัวองค์กร นอกจากนั้นต้องมีการรับผิดชอบต่อรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตลาด และประชาชน องค์กรประชาสังคม กลุ่มผลประโยชน์

การรับผิดชอบมี 3 ระดับ ได้แก่ ระดับแรกเป็นการรับผิดชอบต่อกระบวนการ (accountability for process หรือ compliance-based accountability) เน้นเรื่องความชอบด้วยกฎหมายและถูกต้องตามระเบียบแบบแผน ระดับที่สอง คือการรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results หรือ performance - based accountability) เน้นเรื่องความประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และระดับที่สามคือการรับผิดชอบต่อปรับปรุงขีดสมรรถนะ (capacity - based accountability) เน้นการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

อุษณา ภัทรมนตรี (2546) อธิบายว่า Good Governance ประกอบด้วยองค์ประกอบของคำต่อไปนี้ Governance Objective Vision Equality Reliability no Conflict of Interests Accountability National Benefits Competitive Advantages และ Ethics

1. Governance หมายถึง การกำกับดูแลระดับสูง การจัดระบบเพื่อการกำกับดูแลในระดับสูง
2. Objective หมายถึง วัตถุประสงค์ เป็นการกระทำเพื่อวัตถุประสงค์หลัก
3. Vision หมายถึง วิสัยทัศน์เกิดจากผู้นำที่มีวิสัยทัศน์

4. Equality หมายถึง ความเสมอภาคต้องปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสียตามสิทธิอย่างเสมอภาค

5. Reliability หมายถึง ความเชื่อถือได้เป็นระบบที่เชื่อถือได้หรือสร้างความน่าเชื่อถือในรายงาน

6. No Conflict of Interests หมายถึง ไม่มีความขัดแย้งของผลประโยชน์เป็นการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมไม่ใช่ผลประโยชน์ส่วนตัว

7. Accountability หมายถึง การรายงานตามหน้าที่รับผิดชอบ มีรายงานผลการดำเนินงานตามหน้าที่ที่พร้อมจะให้ตรวจสอบ

8. National benefits หมายถึง เพื่อประโยชน์ของประเทศและสาธารณะชน

9. Competitive Advantages หมายถึง ความสามารถแข่งขันเพื่อให้บริษัทและประเทศมีความสามารถแข่งขันกับต่างประเทศสามารถยืนหยัดในฐานะพันธมิตรไม่ใช่ผู้ขอ

10. Ethics หมายถึง จริยธรรม มีแนวประพฤติปฏิบัติทางธุรกิจที่ซื่อสัตย์เป็นมิตรและยุติธรรม

อานันท์ ปันยารชุน (2552) กล่าวว่า ระบบประชาธิปไตยถ้าอาศัยการตรวจสอบ เฉพาะที่ ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญย่อมไม่เพียงพอ ระบบประชาธิปไตยจะอยู่ได้ก็ต่อเมื่อมีการตรวจสอบอยู่ในใจของตัวเอง ใช้ความคิดวิจารณ์หาความจริงและนับถือความจริงเพราะหัวใจของการบัญญัติรัฐธรรมนูญ คือ การใช้ อำนาจอธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยยึดหลัก Good Governance ในการปกครองบริหารประเทศ ซึ่งองค์ประกอบของ Good Governance จำเป็นต้องมี Accountability คือความรับผิดชอบและมีเหตุผลที่อธิบายได้ ต้องมีการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความภาคภูมิใจได้ จะต้องมีความโปร่งใสซึ่งทั้งสี่องค์ประกอบต้องมีความเชื่อมโยงกันนอกจากนั้นยังต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญอีกสองประการคือการมีระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรมต่อทั้งสังคมและปัจเจกบุคคลและจะต้องมีผู้ใช้กฎหมายที่มีคุณธรรมและมีความเที่ยงธรรม

ไชยวัฒน์ คำชู (2545) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล ประกอบด้วยองค์ประกอบ 5 ประการ คือ

1. การะรับผิดชอบ หมายถึง การกำหนดให้บุคคลและองค์กรทั้งที่มาจาก การเลือกตั้ง และแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐต้องมีการะรับผิดชอบต่อสาธารณะ

2. ความโปร่งใส คือการที่สาธารณชนมีโอกาสรับรู้ นโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล และมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนินการตามนโยบายนั้น

3. การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ การทุจริตและประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่หรือการอาศัยความไว้วางใจที่สาธารณชนมอบให้ไป

ในทางที่เป็นการหาผลประโยชน์ส่วนตน การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่แสดงความตั้งใจจริงในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น

4. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจ ดำเนินนโยบาย และมีส่วนในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรร การใช้และการรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตน อันจะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

5. กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คือการมีกฎหมายที่มีความชัดเจน และนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพ มีบทลงโทษที่เหมาะสมเพื่อป้องปรามผู้คิดละเมิดหรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีจะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาเศรษฐกิจ

สำนักนายกรัฐมนตรี (2542) ได้มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ โดยมีการกำหนดไว้ในกฎหมาย และระเบียบของราชการ 3 ฉบับ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งขณะนี้ได้ยกเลิกและได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นแทน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 โดยมีรายละเอียดของกฎหมายและระเบียบในแต่ละฉบับ ดังนี้

ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 กล่าวว่าในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักความร่วมมือ ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชาคมติ หรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 อธิบายว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550, หน้า 117-118) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้นำแนวคิดธรรมาภิบาลมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของคนในทุกกลุ่มทุกภาคส่วนของสังคมไทย ให้มีพื้นฐานจิตใจที่ยึดมั่นในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรอบรู้ รู้จักสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในฐานะพลเมืองไทย มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการและพัฒนาประเทศ พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบโครงสร้าง กลไก และกระบวนการบริหารจัดการประเทศ บนหลักธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย ที่เปิดกว้างให้ ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม มีการปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐทั้งระบบราชการและรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพโปร่งใส เน้นการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนา ขณะเดียวกันต้องลดบทบาทอำนาจของราชการในส่วนกลาง และเพิ่มบทบาท มอบอำนาจและกระจายอำนาจการตัดสินใจ การดำเนินการ และกระจาย

การจัดสรรทรัพยากรให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และชุมชน ให้มีศักยภาพความสามารถ รับผิดชอบการพัฒนาในพื้นที่ได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

จากการศึกษาความหมายและองค์ประกอบของธรรมาภิบาลจากองค์การระหว่างประเทศ และนักวิชาการทั้งต่างประเทศและในประเทศ และจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบ ราชการของไทย สรุปว่าธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (Rule of law) คือการใช้อำนาจของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับด้วยความ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งในหลักการนี้มี องค์การและนักวิชาการที่ได้นำเสนอ อาทิ UNESCAP ทศพร ศิริสัมพันธ์

2. หลักคุณธรรม (Morality) คือการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ซึ่งในหลักการนี้มี องค์การและนักวิชาการที่ได้นำเสนอ อาทิ อานันท์ ปันยารชุน อุษณา ภักตรมนตรี สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) คือกระบวนการดำเนินการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถ ตรวจสอบได้ ซึ่งในหลักการนี้มีองค์การและนักวิชาการที่ได้นำเสนอ อาทิ ธนาคารโลก UNESCAP ชัยอนันต์ สมุทวณิช ธีรยุทธ บุญมี

4. หลักความมีส่วนร่วม (Participation) คือกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม มีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหาหรือประเด็น สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและร่วม กระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา ซึ่งในหลักการนี้มีองค์การและนักวิชาการที่ได้นำเสนอ อาทิ UNESCAP Miller ธีรยุทธ บุญมี อมรา พงศาพิชญ์

5. หลักการรับผิดชอบ (Accountability) คือการแสดงความรับผิดชอบในการ ปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนอง ต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหา สาธารณะ รวมถึงความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน ซึ่งในหลักการนี้มีองค์การและ นักวิชาการที่ได้นำเสนอ อาทิ UNESCAP Miller ชัยอนันต์ สมุทวณิช ทศพร ศิริสัมพันธ์

6. หลักความคุ้มค่า (Effectiveness and efficiency) คือการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มี จำกััด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม พร้อมทั้งสร้างสรรค์ผลงานที่มีคุณภาพ ซึ่งในหลักการนี้ มีองค์การและนักวิชาการที่ได้นำเสนอ อาทิ ธนาคารโลก ADB UNESCAP ชัยอนันต์ สมุทวณิช

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการได้ให้องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารจัดการเพิ่มเติม ดังนี้

หลักความสอดคล้อง (consensus oriented) เป็นการกำหนดและสรุปความต้องการของคนในสังคม เพื่อให้สอดคล้องกัน ลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม นักวิชาการที่นำเสนอหลักการนี้ได้แก่ UNESCAP

หลักการรับผิดชอบ (accountability) หมายถึง รัฐ ประชาชน และภาคเอกชน ทุกส่วนต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และรับผิดชอบต่อการกระทำอย่างมีเหตุ สามารถอธิบายได้ นักวิชาการที่นำเสนอหลักการนี้ได้แก่ UNESCAP อมรา พงศาพิชญ์ และนิธยา กัทรลิตระพันธ์ อุษณา ภัทรมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับความหมายและองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ผู้ศึกษาเห็นว่าธรรมาภิบาลนั้นมีลักษณะสำคัญ 7 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (Rule of law) คือการใช้อำนาจของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งในหลักการนี้มีองค์กรและนักวิชาการที่ได้นำเสนอ อาทิ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย UNESCAP

2. หลักคุณธรรม (Morality) คือการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ซึ่งในหลักการนี้มีองค์กรและนักวิชาการที่ได้นำเสนอ อาทิ อานันท์ ปันยารชุน อุษณา ภัทรมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) คือกระบวนการดำเนินการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งในหลักการนี้มีองค์กรและนักวิชาการที่ได้นำเสนอ อาทิ ธนาคารโลก ADB UNESCAP ชัยอนันต์ สมุทวณิช ธีรยุทธ บุญมี

4. หลักความมีส่วนร่วม (Participation) คือกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหาหรือประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา ซึ่งในหลักการนี้มีองค์กรและนักวิชาการที่ได้นำเสนอ อาทิ UNESCAP ธีรยุทธ บุญมี อมรา พงศาพิชญ์

5. หลักการรับผิดชอบ (Accountability) คือการแสดงความรับผิดชอบต่อปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหา

สาธารณะ รวมถึงความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน ซึ่งในหลักการนี้เมืองคักรและนักวิชาการที่ได้นำเสนอ อาทิ UNESCAP ชัยอนันต์ สมุทวณิช ทศพร ศิริสัมพันธ์

6. หลักความคุ้มค่า (Effectiveness and efficiency) คือการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม พร้อมทั้งสร้างสรรค์ผลงานที่มีคุณภาพ ซึ่งในหลักการนี้เมืองคักรและนักวิชาการที่ได้นำเสนอ อาทิ ธนาคารโลก ADB UNESCAP ชัยอนันต์ สมุทวณิช

7. หลักความเสมอภาค (Equity) คือ คือการจัดสวัสดิการทางสังคม เพื่อให้ประชาชนได้รับสวัสดิการทางสังคม ปรับปรุงแก้ไขชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ทำให้สมาชิกในสังคมมีความรู้สึกมีส่วนร่วม ไม่ถูกกีดกันจากสังคม สมาชิกอาศัยอยู่ในสังคมที่มีความมั่นคง ซึ่งในหลักการนี้เมืองคักรและนักวิชาการที่ได้นำเสนอ อาทิ UNESCAP อุษณา ภัทรมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลท้องถิ่น

ในการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่น (local governance) นั้น ได้มีหน่วยงานและนักวิชาการทั้งต่างประเทศและในประเทศ อาทิ องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ธนาคารโลก กรินเดล (Grindle) ออฟินท์ สฟโซคชัย คำรงค์ วัฒนา โกวิท พวงงาม ได้ให้ความหมายและองค์ประกอบไว้แตกต่างกัน ดังนี้

องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP, 2002) ได้ให้ความหมายของหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น ว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารท้องถิ่น เป็นการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาเรื่องงบประมาณของท้องถิ่น แก้ไขปัญหาทุจริตของข้าราชการและนักการเมือง โดยอาศัยหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นมาเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการจัดการท้องถิ่น องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติยังได้เสนอองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นไว้ 10 ประการ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วม (Participation) เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็น และตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวมทั้งทางตรงและทางอ้อม
2. หลักนิติธรรม (Rule of Law) เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ยุติธรรม ปราศจากการยกเว้น และคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน
3. ความโปร่งใส (Transparency) เพื่อสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐและประชาชนผ่านทางข้อมูลที่เข้าถึงได้ง่าย มีความถูกต้อง ชัดเจน และให้ข้อมูลที่เพียงพอ

4. ความเสมอภาค (Equality) จัดให้ประชาชนได้รับโอกาสในด้านสวัสดิการที่เท่าเทียมกัน

5. การตอบสนองความต้องการของประชาชน (Responsiveness) เพื่อให้รัฐบาลบริหารงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และเป็นแบบอย่างต่อการบริหารงานอย่างมีความรับผิดชอบของภาคเอกชน

6. การมีวิสัยทัศน์ (Vision) เพื่อพัฒนาท้องถิ่นบนพื้นฐานของกลยุทธ์ และวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนากลยุทธ์ และรู้สึกเป็นเจ้าของและรับผิดชอบต่อท้องถิ่น

7. การรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจจะตัดสินใจในเรื่องของท้องถิ่นอย่างมีเหตุผล

8. การกำกับดูแล (Supervision) เพื่อเพิ่มความสามารถในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของรัฐ และกำกับดูแล ส่งเสริมการพัฒนาภาคเอกชนและท้องถิ่น

9. ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ (Efficiency & effectiveness) เพื่อใช้ทรัพยากรในการให้บริการสาธารณะอย่างคุ้มค่า และมีความรับผิดชอบต่อ

10. ความเป็นมืออาชีพ (Professionalism) เพื่อสนับสนุนความสามารถในการบริหาร การจัดการภาครัฐอย่างมีจริยธรรม และให้บริการสาธารณะที่เข้าถึงได้ง่าย มีความรวดเร็ว และความชัดเจน

ธนาคารโลก (World Bank, 2009) ได้ให้คำนิยามของธรรมาภิบาลท้องถิ่น หมายถึง การบริหารจัดการงานของท้องถิ่น โดยสนับสนุนการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีความรับผิดชอบต่อ มีความสมดุล ผล จัดบริการแก่ท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่ธนาคารโลกกำหนดไว้ มี 6 องค์ประกอบคือ

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งของท้องถิ่น มีอิสระในการแสดงความคิดเห็น อิสระในการเข้าสมาคม และอิสระในสื่อต่าง ๆ

2. ความมั่นคงทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง การที่รัฐมีความมั่นคง มั่งคั่ง ธรรมนุญ ไม่มีความรุนแรง รวมไปถึงการมีระบอบประชาธิปไตย

3. ความมีประสิทธิภาพ หมายถึง คุณภาพของการให้บริการสาธารณะ คุณภาพของการให้บริการประชาชน และระดับของความเป็นอิสระจากการกดดันทางการเมือง คุณภาพของการออกนโยบายและการปรับปรุง และความน่าเชื่อถือของนโยบาย

4. คุณภาพของกฎระเบียบ หมายถึง ความสามารถของรัฐที่จะกำหนดและดำเนินการตามนโยบาย และกฎระเบียบ

5. หลักของกฎหมาย เป็นหลักที่จะให้ความมั่นใจว่าผู้ปกครองท้องถิ่นจะปฏิบัติตามกฎของสังคม โดยเฉพาะในระบบยุติธรรม

6. การควบคุมปัญหาการทุจริต และคอร์รัปชัน อำนาจของสาธารณะที่จะตรวจสอบการหาผลประโยชน์ส่วนตัว ในรูปแบบของการทุจริตทั้งจำนวนเพียงเล็กน้อยหรือจำนวนมากก็ตาม โดยการตรวจสอบความโปร่งใส เพื่อควบคุมปัญหาการทุจริต

อรพินทร์ สฟโชคชัย (Orapin Sopchokchai, 2001, pp. 10-11) ให้ทัศนะเกี่ยวกับธรรมาภิบาลท้องถิ่นคือ การทำให้ ประชาชนที่อยู่ในระบอบประชาธิปไตยมีโอกาสเท่าเทียมกัน มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การบริหารท้องถิ่นมีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ประชาชนสามารถควบคุมและดูแลการบริหารท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรินเดิล (Grindle, 2007, pp. 178-182) สรุปความหมายของธรรมาภิบาลท้องถิ่นว่าเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารท้องถิ่นให้แก่ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อท้องถิ่น ช่วยตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้กรินเดิลยังได้นำเสนอองค์ประกอบที่สำคัญๆ ของธรรมาภิบาลท้องถิ่น ดังนี้

1. หลักความคุ้มค่า คือการบริหารจัดการท้องถิ่น และการใช้ทรัพยากรที่อยู่จำกัดในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

2. หลักความรับผิดชอบต่อสังคม คือ การเอาใจใส่ปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง ผสานความต้องการของประชาชนและส่วนรวม เพื่อตอบสนองความต้องการนี้ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม และมีความรับผิดชอบต่อสังคม

3. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ที่เป็นธรรม และได้รับการยอมรับจากสังคม เพื่อพัฒนาท้องถิ่น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานท้องถิ่นทั้งด้านนโยบาย กระบวนการ และโครงการต่างๆ

ดำรงค์ วัฒนา (2543) อธิบายว่า การบริหารจัดการท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น เป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบองค์รวม โดยให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของสังคม ที่มีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก โดยใช้แนวคิดในเรื่องการบริหารจัดการ (governance) ซึ่งองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศผลักดันให้เกิดขึ้น ซึ่งเน้นความสัมพันธ์ของระบบการบริหารจัดการที่ดี การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและการพัฒนาภาคประชาสังคม โดยมีองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่น 6 ประการ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม (Rule of law) ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมและยุติธรรม รวดเร็วและรัดกุม มิใช่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ

2. หลักคุณธรรม (Virtue) ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักความถูกต้อง ความดีงาม เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผย ข้อมูลแก่สาธารณชน ให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลโดยตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนหรือ ผู้รับบริการรวมทั้งภาคประชาสังคมของท้องถิ่นตรวจสอบข้อมูลได้

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิด โอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นในเรื่อง ต่าง ๆ ร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของท้องถิ่น

5. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง ตระหนักในหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของท้องถิ่น การกระตือรือร้น ในการแก้ไขปัญหา เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลดีผลเสียที่เกิดจากการ ดำเนินกิจการต่าง ๆ

6. หลักความคุ้มค่า (Value for money) ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบริหาร จัดการโดยใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนในท้องถิ่นมีความ ประหยัด สร้างสรรสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ให้สมบูรณ์ยั่งยืน

โกวิท พวงงาม (2553, หน้า 19) ให้ความหมายของธรรมาภิบาลท้องถิ่นว่า เป็นการบริหารงาน ของท้องถิ่นในทุก ๆ ด้าน โดยชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการใช้กระบวนการการมีส่วนร่วม จากทุกส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่องมี ความชอบธรรมด้านกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้โกวิท พวงงาม (2553, หน้า 39) เห็นว่า องค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาล ท้องถิ่นมี 5 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

1. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม และสนับสนุนให้ประชาชนใน ท้องถิ่นมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต

2. หลักนิติธรรม ซึ่งได้แก่ การปกครองบริหาร การเสนอนโยบาย การใช้ทรัพยากรที่มี ความชอบธรรม โดยต้องสอดคล้องกับระเบียบและกฎหมาย ผู้ซึ่งทำการดังกล่าวต้องมีอำนาจตาม บทบัญญัติของกฎหมาย ขณะเดียวกันนอกจากจะต้องตามกฎหมายแล้วจะต้องมีเหตุผลอันเป็นที่ ยอมรับกับประชาชนอีกด้วย

3. หลักความโปร่งใส รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบโดยละเอียด การใช้จ่ายงบประมาณต้องมีการชี้แจงได้อย่างสมเหตุสมผล การกระทำใดก็ตามที่มีการบิดเบือนกฎระเบียบ ปกปิดข้อเท็จจริงที่ประชาชนควรทราบ ย่อมจะขัดต่อหลักความโปร่งใสทั้งสิ้น

4. หลักความเท่าเทียม ประชาชนในสังคมมีความรู้สึกมีส่วนร่วม มีสิทธิเท่าเทียมกัน

5. หลักการมีส่วนร่วม การปกครองบริหารจะต้องเปิดโอกาสให้กับประชาชนผู้เสียภาษี หรือผู้ที่ถูกกระทบโดยตรงจากนโยบาย มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมของประชาชนนอกจากจะเป็นการปฏิบัติตามสิทธิเสรีภาพภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังเป็นการสร้างความยอมรับ และความชอบธรรม

การเสริมสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีกลไกและเครื่องมือในการป้องกันการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการลดลงของปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน และการสร้างความเชื่อถือในด้านความโปร่งใส และการใช้ความสามารถอย่างเต็มศักยภาพเพื่อจัดบริการสาธารณะให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชน และเป็นไปตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553, หน้า 39)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (2541, หน้า 3) ได้ให้ความหมายของหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นว่า หมายถึง การจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุก ๆ ด้าน รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์กรของเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ส่วนองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นนั้น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเห็นว่า ควรเน้นเรื่องธรรมะเป็นแก่นกลาง หมายถึงการให้ความสำคัญต่อกฎเกณฑ์เงื่อนไขในการบริหารและดูแลกิจการบ้านเมืองที่เน้นความเป็นธรรมในสังคม และความเป็นธรรมที่ให้แก่ประชาชน เน้นผู้นำผู้บริหารที่มีความเป็นธรรม การจัดการกิจการบ้านเมืองที่ทำให้สังคมมีความสุจริตโปร่งใส เป็นสังคมที่มีสมรรถนะ คนในสังคมมีโอกาสและมีส่วนร่วม สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ มีความเอื้ออาทรและมีความเจริญรุ่งเรืองมั่นคง

การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในการบริหารงานท้องถิ่น จะนำไปสู่การบริหารกิจการสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นหลักปฏิบัติในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย หลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วม นอกจากนี้จะต้องมีระบบการควบคุมภายในที่ดี การกำหนดวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายในองค์กรปกครองท้องถิ่นควรใช้แบบผสมผสาน คือเพิ่มทั้งการบริหารที่มีความโปร่งใส การใช้ทรัพยากร

อย่างประหยัดและคุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนผู้รับบริการมากที่สุด (สำนักบริการข้อมูลและสารสนเทศ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555)

จากการศึกษาความหมายและองค์ประกอบเกี่ยวกับธรรมาภิบาลท้องถิ่นสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลท้องถิ่นจะเน้นการให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนกระบวนการทศน์ทางการปกครองท้องถิ่นจากการกระจายการรวมศูนย์อำนาจเป็นการกระจายอำนาจ โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของท้องถิ่นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจเพื่อให้เกิดการตัดสินใจในการบริหารจัดการท้องถิ่น ดังนั้นท้องถิ่นจึงต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ดี ผ่านการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความอิสระในการบริหารจัดการ และมีนโยบายเข้าถึงท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน

จากความหมายและองค์ประกอบเกี่ยวกับธรรมาภิบาลท้องถิ่นข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่าในวงวิชาการได้มีกระบวนการพัฒนาแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นแยกออกมาจากแนวคิดธรรมาภิบาลทั่วไป ดังเช่นปรากฏในภาคธุรกิจที่มีการพัฒนาแนวคิดเรื่องบรรษัทภิบาล (corporate governance) เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานในภาคเอกชนแยกออกจากแนวคิดธรรมาภิบาลทั่วไป โดยแนวคิดบรรษัทภิบาลให้ความสำคัญกับเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2554) การแยกแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นออกจากธรรมาภิบาลทั่วไปมาเป็นแนวคิดเฉพาะนั้น มีนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลให้เหตุผลสนับสนุน ดังนี้

1. ดำรงค์ วัฒนา (2543) ได้ให้เหตุผลการแยกเป็นแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่น ว่าเป็นการนำหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นมาใช้โดยตรงกับอปท. ในฐานะหน่วยงานของสังคม จากเหตุผลของดำรงค์ วัฒนา ผู้ศึกษาวิเคราะห์ได้ว่า ในสังคมนั้นมีระบบการบริหารจัดการที่มีความแตกต่างกันในแง่เป้าหมาย หรือกระบวนการบริหารตามภาคส่วนต่าง ๆ ดังนั้นจะพบว่าการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้โดยแยกออกเป็นเฉพาะภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือ ภาคประชาสังคม แต่ละภาคส่วนดังกล่าวจึงปรับหลักธรรมาภิบาลไปใช้ให้เหมาะสมเฉพาะด้านของตน

นอกจากนี้ในการทำงานภาครัฐของไทยซึ่งใช้ระบบราชการเป็นองค์กรในการบริหารนั้นมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กรณีของส่วนราชการท้องถิ่นก็มีลักษณะเฉพาะเจาะจงของพื้นที่ซึ่งเป็นเงื่อนไขทางสังคมที่ต้องมีการประยุกต์หลักธรรมาภิบาลไปใช้ให้เหมาะสม กล่าวคือ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง มิใช่บริหารภาพรวมทั้งประเทศในระดับชาติ ดังเช่น การบริหารราชการส่วนกลาง หรือ แม้แต่ราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นการการมอบอำนาจจากส่วนกลาง

2. กรินเดิล (Grindle, 2007) ได้ให้เหตุผลสนับสนุนแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นว่าเป็นแนวคิดที่นำมาใช้ในเงื่อนไขเฉพาะของการกระจายอำนาจการบริหารท้องถิ่นให้แก่ประชาชน ผู้ศึกษาขอประยุกต์เหตุผลของกรินเดิลมาใช้ในการสถานการณ์การปกครองท้องถิ่นไทย ดังนี้คือ

ในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยตามกรอบนโยบายการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญ ปี 2540 นั้นพบว่า อปท. ได้พัฒนาความเป็นนิติบุคคลและมีอิสระในการดำเนินงาน (autonomy) ได้อย่างเต็มรูปแบบโดย อปท. มีภารกิจที่สำคัญพื้นฐานก็คือ เป็นองค์กรในฐานะเครื่องมือของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2550) ภารกิจของการกระจายอำนาจนี้ถือว่าเป็นบทบาทเฉพาะของอปท. ดังนั้นในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการอปท. จึงต้องคำนึงถึงการตอบสนองของภารกิจในการกระจายอำนาจของ อปท. ที่ต่างจากภาคราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค ซึ่งไม่ถือเป็นภารกิจพื้นฐาน หรือภาคส่วนอื่น เช่น ภาครัฐกิจเอกชน

จากเหตุผลสนับสนุนแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นของนักวิชาการทั้งสองดังกล่าว ผู้ศึกษาได้นำมาเป็นฐานในการพัฒนาแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่น สำหรับใช้ในการศึกษาคุณูปพันธ์นี้ กล่าวคือ

แนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่พัฒนาแยกออกจากธรรมาภิบาลทั่วไปนั้นมีลักษณะพิเศษเฉพาะเจาะจงคือ การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการอปท. เพื่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ผู้ศึกษาขอขยายเหตุผลในการสนับสนุนการแยกเป็นแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันมีอำนาจอิสระ (autonomy) (โกวิทย์ พวงงาม, 2550, หน้า 40) คือ อปท. สามารถบริหารจัดการงานต่างๆ ด้วยตนเอง ภายในพื้นที่ของตนเองได้ ตัวอย่างเช่น กฎหมายจัดตั้ง อปท. และกฎหมายที่ออกภายใต้ของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 พบว่า อปท. มีอำนาจอิสระในการบริหารงบประมาณโดย อปท. สามารถจัดเก็บภาษีได้เอง และใช้จ่ายเงินงบประมาณได้เอง รวมถึงมีอำนาจอิสระในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายระดับชาติ ดังนั้นในการดำเนินงานอย่างเป็นอิสระของอปท. ดังกล่าวจึงควรประยุกต์หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมต่อการใช้อำนาจที่เป็นอิสระของ อปท. เช่น การประยุกต์หลักนิติธรรมเพื่อใช้เป็นกติกาในการใช้อำนาจที่เป็นอิสระของ อปท. หรือการประยุกต์หลักคุณธรรมเพื่อช่วยกำกับการใช้อำนาจใน อปท. โดยปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชันและการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น

2. อปท. มีฐานะเป็นนิติบุคคล (Legal body) สิทธิที่กฎหมายรับรองนั้น เป็นองค์กรที่สามารถทำนิติกรรมได้และต้องดำเนินการภายใต้กฎหมาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องประยุกต์ธรรมาภิบาลให้เหมาะสมต่อการเป็นนิติบุคคล เช่น การออกระเบียบกฎหมายภายใต้หลักนิติธรรม เป็นต้น

3. อปท. ในฐานะที่เป็นเครื่องมือของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม (โกวิทย์ พวงงาม, 2550, หน้า 41; ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2550, หน้า 43) คือ การจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของ อปท. กล่าวคือ การมีส่วนร่วมโดยการเลือกตั้งถือเป็นกระบวนการสำคัญซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างจากระบบราชการส่วนกลางและภูมิภาค ในขณะเดียวกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงก็ถือว่าเป็นกระบวนการสำคัญที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนท้องถิ่นอันถือว่าเป็นเป้าหมายสูงสุดของการกระจายอำนาจ ดังนั้นในการตอบสนองภารกิจดังกล่าวจำเป็นต้องประยุกต์หลักธรรมาภิบาลมาใช้กับท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

4. อปท. ต้องมีการดำเนินงานที่มีความเสมอภาคทางการเมือง ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2550, หน้า 45) กล่าวคือในการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อปท. ต้องนำไปสู่การจัดหาบริการสาธารณะที่เกิดความเท่าเทียมกันของทุกกลุ่มของสังคม ดังนั้น ความเสมอภาคจึงควรได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นหลักหนึ่งของธรรมาภิบาลท้องถิ่น อันเป็นหลักการที่ทำให้ อปท. มีลักษณะธรรมาภิบาลเฉพาะเจาะจงของตนเองที่แตกต่างจากหลักธรรมาภิบาลทั่วไปของไทยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 หรือพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ไม่ได้กำหนดความเสมอภาคเป็นหลักธรรมาภิบาล เป็นต้น

ซึ่งจากเหตุผลสนับสนุนแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นดังกล่าว และจากการที่ได้มีนักวิชาการและสถาบันทางวิชาการอื่น ๆ ได้นำเสนอหลักของธรรมาภิบาลท้องถิ่นไว้ ตามที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น ได้แก่ UNDP World Bank TDRI กรีนเดล คาร์ล วัฒนา โกวิทย์ พวงงามและอรพินทร์ สฟโชคชัย นั้น สามารถสรุปหลักของธรรมาภิบาลท้องถิ่นเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 2.2 ข้อเสนอหลักของบรรณานุกรมท้องถิ่นขององค์กร/นักวิชาการ

บรรณานุกรมท้องถิ่น	UNDP	World Bank	กรีนเดล	ดำรง วัฒนา	โกวิทย์ พวงงาม
1. การมีส่วนร่วม	✓	✓		✓	✓
2. หลักนิติธรรม	✓	✓	✓	✓	✓
3. ความโปร่งใส	✓			✓	✓
4. ความเสมอภาค เท่าเทียม	✓				✓
5. การตอบสนองความต้องการของประชาชน	✓		✓		
6. การมีวิสัยทัศน์	✓				
7. การรับผิดชอบ	✓				
8. การกำกับดูแล	✓				
9. ประสิทธิภาพ	✓	✓	✓	✓	
10. ประสิทธิผล	✓				
11. ความเป็นมืออาชีพ	✓				
12. เสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมือง		✓			
13. การปราศจากความรุนแรง		✓			
14. การควบคุมทุจริตคอร์รัปชัน		✓			
15. ความรับผิดชอบ				✓	

ในการสรุปหลักของบรรณานุกรมท้องถิ่นที่จะนำมาใช้ในดัชนีฉบับนี้ ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์การนำเสนอหลักของบรรณานุกรมท้องถิ่นของนักวิชาการและสถาบันตามตารางที่ 2.2 โดยผู้ศึกษาขอเน้นหลักความเห็นพ้องต้องกันของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับบรรณานุกรมมาเป็นเกณฑ์ในการสรุปหลักของบรรณานุกรมท้องถิ่น ซึ่งผู้ศึกษาสามารถสรุปหลักบรรณานุกรมท้องถิ่นได้เป็น 4 หลัก ดังนี้

1. หลักนิติธรรม
2. หลักการมีส่วนร่วม
3. หลักประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า
4. หลักความโปร่งใส

นอกจากหลักของธรรมาภิบาลท้องถิ่นทั้ง 4 ข้อดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาได้สรุปหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นเพิ่มเติมจากหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น 4 ประการดังกล่าว โดยอาศัยการวิเคราะห์ที่อิงความสมเหตุสมผลของลักษณะเฉพาะของความเป็นท้องถิ่น และลักษณะเฉพาะของความเป็นท้องถิ่นไทย ผู้ศึกษาได้สรุปหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นเพิ่มเติมอีก 3 หลัก คือ หลักการรับผิดชอบหลักความเสมอภาค และหลักคุณธรรม ดังนี้

1. หลักการรับผิดชอบ

สำหรับหลักการรับผิดชอบ ถึงแม้ว่าจะมี UNDP เสนอเพียงองค์การเดียว แต่เมื่อพิจารณาในระดับนโยบายของประเทศไทย จะพบว่าหลักการรับผิดชอบนั้นเป็นวิถีปฏิบัติของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังนั้น หลักการรับผิดชอบได้กลายเป็นวิถีของธรรมาภิบาลท้องถิ่นของไทยจึงสมควรนำมาใช้เป็นข้อเสนอในคุณูปาณนี้

2. หลักความเสมอภาค

สำหรับหลักความเสมอภาค พบว่า มีสถาบันต่างประเทศ เช่น UNDP และนักวิชาการในประเทศคือ โกวิท พวงงาม สนับสนุนหลักความเสมอภาค ให้เป็นหลักหนึ่งของธรรมาภิบาลท้องถิ่น ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับข้อเสนอของทั้ง UNDP และ โกวิท พวงงาม เนื่องจากความเสมอภาคจะถือได้ว่าเป็นภารกิจเฉพาะเจาะจงของ อปท. ในกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

3. หลักคุณธรรม

แม้ว่าจะมีการเสนอหลักคุณธรรมโดยตรงจากนักวิชาการคนเดียวคือ โกวิท พวงงาม แต่เมื่อพิจารณาถึงเรื่องการควบคุมการทุจริตคอร์รัปชันตามที่เสนอโดยธนาคารโลกนั้น อาจถือวาก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งบนหลักคุณธรรม นอกจากนี้เรื่องคุณธรรมนั้นถือว่าเป็นรากฐานความคิดทางพุทธศาสนาซึ่งเป็นวิถีปฏิบัติในการดำรงชีวิตของสังคมไทย ดังนั้นจึงควรนำมาเสนอไว้เป็นหลักการหนึ่งที่สำคัญของธรรมาภิบาลท้องถิ่น

ส่วนหลักของธรรมาภิบาลท้องถิ่นอื่นๆ ที่ปรากฏในตาราง ผู้ศึกษาเห็นว่ายังไม่ใช้หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นในการประเมินการบริหารจัดการ อปท. ดังนี้

1. การตอบสนองความต้องการของประชาชนอาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรับผิดชอบนั้น อปท.ต้องดำเนินการในบริบทสาธารณะต่อความต้องการของประชาชน

2. การมีวิสัยทัศน์ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นต้องยกระดับขึ้นมาเป็นหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น

3. การกำกับดูแลเป็นกิจกรรมหนึ่งในการควบคุมดูแลการทำงานของภาครัฐ ซึ่งเราอาจผนวกอยู่ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับติดตามตรวจสอบ

4. ประสิทธิภาพ คือการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยพื้นฐานว่า การทำงานที่สมเหตุสมผลในปัจจุบันต้องตั้งเป้าหมายและทำให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องแยกออกมาเป็นหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นต่างหาก

5. หลักความเป็นมืออาชีพ เป็นคุณสมบัติส่วนบุคคลในกระบวนการทำงานทั่วไป ดังนั้นจึงไม่ใช่หลักการที่สำคัญที่นำมาเป็นหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น

6. หลักเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมือง เป็นส่วนใช้วัดกับระบบการเมืองซึ่งอยู่นอกองค์กร ทำให้การใช้หลักนี้มีความไม่แน่นอนสูง

7. การปราศจากความรุนแรง เป็นส่วนที่ใช้วัดกับระบบสังคมซึ่งอยู่นอกองค์กร ทำให้การใช้หลักนี้มีความอ่อนไหวมาก

8. การควบคุมการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับจริยธรรมคุณธรรมโดยตรง ซึ่งสามารถผนวกอยู่ในหลักคุณธรรมได้

9. ความรับผิดชอบ สามารถผนวกอยู่ในหลักภาระรับผิดชอบได้เช่นกัน

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะยึดหลักของธรรมาภิบาลท้องถิ่น 7 ประการ ได้แก่ หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความเสมอภาค หลักการมีส่วนร่วม หลักการะรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักความเสมอภาค มาใช้ในดัชนีพันธกิจ กล่าวคือหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นจะช่วยในการตอบคำถามการวิจัยข้อ 4 ที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีองค์ประกอบตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นอย่างไร โดยหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น 7 ประการจะเป็นกรอบในการวิเคราะห์เพื่อพัฒนาองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น ซึ่งจะนำเสนอในบทที่ 5 ต่อไป

2.4 เกณฑ์การประเมินหน่วยงานภาครัฐ

ในหัวข้อเกณฑ์การประเมินหน่วยงานภาครัฐเป็นการนำเสนอเกณฑ์การประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันซึ่งมีทั้งสิ้น 4 รูปแบบ ได้แก่ (1) เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) (2) เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี (4) รางวัลสถาบันพระปกเกล้า ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.4.1 เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)

แนวคิดในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สืบเนื่องมาจากรัฐบาลได้กำหนดแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548- พ.ศ. 2551 และในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการพัฒนาระบบราชการ ได้มีการกำหนดให้เสริมสร้างความเป็นเลิศในการปฏิรูปราชการ โดยให้ยกระดับและพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการทำงานของภาครัฐ สำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมมือกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ได้จัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยสร้างหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อยกระดับและพัฒนาขีดความสามารถและมาตรฐานการบริหารจัดการของส่วนราชการให้เทียบเท่ามาตรฐานสากลในระดับโลก โดยนำแนวคิดเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ Malcolm Baldrige National Quality Award มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำเกณฑ์ PMQA มาใช้ในการประเมินหน่วยงานภาครัฐ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ซึ่งเกณฑ์ PMQA ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นการประเมินลักษณะสำคัญขององค์กร และความท้าทายที่สำคัญขององค์กร และส่วนที่ 2 เป็นการประเมินเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ 7 หมวด ได้แก่ หมวดที่ 1 การนำองค์กร หมวดที่ 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ หมวดที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมวดที่ 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ หมวดที่ 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล หมวดที่ 6 การจัดการกระบวนการ และหมวดที่ 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ

ตารางที่ 2.3 การสรุปองค์ประกอบในการประเมินตามหลักเกณฑ์ PMQA

ส่วนที่	องค์ประกอบ
ส่วนที่ 1	ลักษณะสำคัญขององค์กร ความท้าทายที่สำคัญขององค์กร
ส่วนที่ 2	เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หมวดที่ 1 การนำองค์กร หมวดที่ 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ หมวดที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมวดที่ 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ หมวดที่ 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล หมวดที่ 6 การจัดการกระบวนการ หมวดที่ 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ 4 ด้าน มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร

ตารางที่ 2.4 การประเมินผลตามเกณฑ์ PMQA ปีงบประมาณ 2554

ตัวชี้วัด	น้ำหนัก (ร้อยละ)
1. ระดับความสำเร็จของการดำเนินการผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ระดับพื้นฐาน	12
2. ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุเป้าหมายความสำเร็จ ของผลลัพธ์การดำเนินการของส่วนราชการตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการ ภาครัฐระดับพื้นฐาน (หมวด 7)	4
3. ระดับความสำเร็จเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของการจัดทำแผนพัฒนาองค์กร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554	4
รวม	20

จาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2553). คู่มือคำอธิบายตัวชี้วัดการพัฒนา
คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ปีงบประมาณ 2554 สำหรับส่วนราชการระดับกรม (พิมพ์
ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย.

2.4.2 เกณฑ์ตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนา
ประเทศเนื่องจากอยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนด
แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้มีการกระจายอำนาจในด้านต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่น เพื่อให้
เพื่อให้สามารถดำเนินการบริหารงานได้อย่างอิสระ ทั้งนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขและสามารถจัดหา
สินค้าและบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองให้ตรงกับความต้องการของประชาชน และได้มีการ
ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดย
บัญญัติว่าการบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยต้องใช้วิธีการบริหาร
กิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นที่มาของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ
บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 บัญญัติว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการโดยมี
เป้าหมายเพื่อเกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิด
ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการ
อำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

อย่างสม่ำเสมอ โดยในมาตรา 52 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้นำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ โดยได้กำหนดเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประเมินการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นการนำหลักการของธรรมาภิบาลมาสร้างตัวชี้วัด อีก 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารงาน การเงินและการคลัง ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภาและด้านการบริการสาธารณะ เป็นการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภาระงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีรายละเอียดของเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการ ระบบการประเมินผลและการให้คะแนน ดังนี้

ตารางที่ 2.5 เกณฑ์ตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการ	คะแนน
1. ด้านการบริหารจัดการ คะแนนรวม 155 คะแนน	
1) มิติด้านการบริหารภารกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน	50
2) มิติด้านการบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของ อปท.	40
3) มิติด้านการบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ	15
4) มิติด้านการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน	15
5) มิติด้านการปรับปรุงภารกิจของ อปท.	10
6) มิติด้านการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน	15
7) มิติด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน	10
2. ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง คะแนนรวม 135 คะแนน	
1) มิติด้านการจัดทำงบประมาณและการพัสดุ	15
2) มิติด้านการจัดเก็บรายได้	55
3) มิติด้านการบริหารการเงินและบัญชี	40
4) มิติด้านการจัดส่งเงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญ	20
5) มิติด้านการตรวจสอบภายใน	5

ตารางที่ 2.5 (ต่อ)

เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการ	คะแนน
3. ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา คะแนนรวม 125 คะแนน	
1) มิติด้านการบริหารงานบุคคล	80
2) มิติด้านการดำเนินกิจการของสภาท้องถิ่น	45
4. ด้านการบริการสาธารณะ คะแนนรวม 210 คะแนน	
1) มิติด้านถนนทางเดินและทางเท้า	25
2) มิติด้านไฟฟ้าสาธารณะ	15
3) มิติด้านระบบระบายน้ำ	5
4) มิติด้านน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค	10
5) มิติด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชน	15
6) มิติด้านการส่งเสริมกีฬา	15
7) มิติด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ	5
8) มิติด้านการส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส	10
9) มิติด้านงานสาธารณสุข	20
10) มิติด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี	5
11) มิติด้านการส่งเสริมอาชีพ	10
12) มิติด้านการส่งเสริมอาชีพ	10
13) มิติด้านการส่งเสริมศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น	15
14) มิติด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว	5
15) มิติด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	10
16) มิติด้านการศึกษา	15

2.4.3 ระบบการประเมินผลและการให้คะแนน

เกณฑ์การประเมินและการให้คะแนนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้คะแนนในแต่ละด้านไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 60 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับปานกลาง ถ้าได้ร้อยละ 70 ถือว่าอยู่ในระดับดี ถ้าได้ร้อยละ 80 ถือว่าอยู่ในระดับดีมาก และถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้คะแนนต่ำกว่า ร้อยละ

60 ติดต่อกัน 3 ปี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะออกไปนิเทศและให้คำปรึกษาเพื่อให้อปท.ได้ มีการปรับปรุงการเก็บรวบรวมข้อมูล ปรับปรุงกระบวนการทำงาน และให้คำแนะนำเรื่องการ พัฒนาศักยภาพของบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้คะแนนในด้านการบริหารจัดการ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 สามารถยื่นขอรับเงินรางวัลได้

2.4.4 เกณฑ์การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นร่วมกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินโครงการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการ ที่ดีโดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2546 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ ปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีประสิทธิภาพการ จัดหารายได้และการบริหารจัดการ ที่ดีทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ในปี พ.ศ. 2554 ได้มีการให้เงินรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี จำนวน 250 ล้านบาท

ขั้นตอนการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ขั้นตอน

2.4.4.1 ประกาศเชิญชวนอปท.สมัครเข้าร่วมโครงการ

2.4.4.2 มหาวิทยาลัยเครือข่ายตรวจสอบข้อเท็จจริงจากเอกสาร รายละเอียด ดังนี้

1. การตรวจสอบข้อมูลการประเมินตนเองของ อปท.

ตารางที่ 2.6 หลักเกณฑ์การตรวจสอบข้อมูลการประเมินตนเองของ อปท.

หลักเกณฑ์ การประเมิน	ด้าน	คะแนน
การประเมิน	1. ด้านนโยบายและการวางแผน	15
ความโปร่งใส	2. ด้านการเปิดเผยข้อมูล	30
รวม 95 คะแนน	3. ด้านการบริหารงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้าง	20
	4. ด้านการบริหารงานบุคคล	15
	5. ด้านการมีส่วนร่วม	15
การประเมิน	1. ด้านมาตรฐานการให้บริการ	10
การให้บริการ	2. ด้านการบูรณาการการปฏิบัติงาน	15
รวม 35 คะแนน	3. ด้านการติดตามและประเมินผล	10

2. สำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริหารงาน ใช้แบบสอบถามความพึงพอใจ เป็นเครื่องมือประเมิน ประเด็นประเมินความพึงพอใจ

- 1) ด้านความสามารถในการบริหารงานของ อปท.
- 2) ด้านคุณภาพชีวิตและการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติ
- 3) ด้านการให้บริการแก่ประชาชน เช่น การอำนวยความสะดวกในการ

ให้บริการ

- 4) ด้านการบริหารงานที่โปร่งใส
- 5) ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. บุคคลที่ต้องไปสำรวจความพึงพอใจ

1) ประเมินองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตัวแทนอบต.ร้อยละ 30 ของทั้งหมด ให้ตัวแทนแต่ละ 1 คนตอบคำถาม

ตัวแทนเทศบาล ร้อยละ 30 ของทั้งหมด ให้ตัวแทนแต่ละ 1 คนตอบคำถาม

ตัวแทนจากส่วนราชการ จำนวน 5 แห่งๆละ 1 คน

ตัวแทนประชาคมจังหวัด จำนวน 20 คน โดยให้มีการกระจายกลุ่ม องค์การประชาคม

2) ประเมินเทศบาล

ตัวแทนคณะกรรมการชุมชน ร้อยละ 60 ให้ตัวแทนชุมชนละ 2 คน

ตัวแทนประชาคม 15 คน

ตัวแทนครู อาจารย์ในโรงเรียนเขตเทศบาล 3 คน

3) ประเมินองค์การบริหารส่วนตำบล ตัวแทนหัวหน้าครัวเรือน จากร้อยละ 60 ของหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 6 คน

ตัวแทนสมาชิกกลุ่ม หรือคณะกรรมการหมู่บ้านหรือประชาคมหมู่บ้าน 15 คน

ตัวแทนครู อาจารย์ในโรงเรียนเขต อบต. 3 คน

ตัวแทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 3 คน

2.4.4.3 มหาวิทยาลัยเครือข่ายประมวลผลคะแนน โดยมีสัดส่วนคะแนนประเมินตนเอง ร้อยละ 70 การประเมินความพึงพอใจของประชาชน ร้อยละ 30

2.4.4.4 มหาวิทยาลัยเครือข่ายจัดอันดับคะแนนอปท. และคัดเลือกอปท. ที่สมควรได้รับรางวัล โดยเรียงตามลำดับคะแนน คือ อบจ.จำนวนไม่เกิน 15 แห่ง เทศบาลภาคละไม่เกิน 15 แห่ง อบต.ภาคละไม่เกิน 20 แห่ง

2.4.4.5 คณะกรรมการกระจายอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการจากส่วนกลาง รวม 11 คณะเพื่อประเมินคัดเลือก อปท.รอบสุดท้าย

2.4.5 รางวัลสถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพระปกเกล้ามีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภา มีพันธกิจในการส่งเสริมและพัฒนาความรู้และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงได้จัดให้มีการมอบรางวัลพระปกเกล้า และใบประกาศเกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้าขึ้นเป็นประจำทุกปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมาสำหรับในปี พ.ศ. 2552 สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นปีที่ 9 ของรางวัลพระปกเกล้าสถาบันได้ทำการปรับปรุงแบบการมอบรางวัลพระปกเกล้าใหม่เนื่องจากเล็งเห็นความจำเป็นในการกิจหน้าที่และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมากขึ้น จึงได้ขยายประเด็นการมอบรางวัลพระปกเกล้าให้ครอบคลุมการดำเนินงานของท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการท้องถิ่นการเสริมสร้างสันติสุข และความสมานฉันท์ในท้องถิ่นและการเสริมสร้างเครือข่ายจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้ขยายประเภทรางวัลพระปกเกล้าออกเป็น 3 รางวัล ได้แก่

2.4.5.1 ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเป็นการส่งเสริมและกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตระหนักถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความโปร่งใสในการบริหารงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4.5.2 ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์เพื่อเป็นการส่งเสริมและผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่สำคัญในการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นอันเป็นรากฐานสำคัญที่จะก่อให้เกิดความสันติสุขสมานฉันท์ในระดับชาติ

2.4.5.3 ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม

เพื่อเป็นการเสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่บริหารจัดการท้องถิ่นให้สามารถร่วมมือกับเครือข่ายจากภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการร่วมมือพัฒนาท้องถิ่นไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกัน

ตารางที่ 2.7 ตัวชี้วัดของรางวัลพระปกเกล้า 3 ประเภท

ประเภทรางวัลพระปกเกล้า	ตัวชี้วัด
1. ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน	1. หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจน 2. นวัตกรรมส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารงาน 3. การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล 4. การตอบสนองปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน 5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันทุจริตคอร์รัปชัน 6. การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความหมายในกระบวนการจัดทำและติดตามประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น 7. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการริเริ่มและเสนอแนะ โครงการ 8. การมีส่วนร่วมของผู้ด้อยโอกาสในสังคม 9. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของสภาท้องถิ่น 10. นวัตกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์	1. นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ 2. บุคลากรมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ 3. การมีกลไกรูปแบบต่าง ๆ ภายในหน่วยงานเพื่อเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ 4. การมีกลไกรูปแบบต่าง ๆ ภายในหน่วยงานเพื่อเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ 5. การประยุกต์ให้ศาสนา ประเพณีวัฒนธรรมในการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ 6. การมีองค์ความรู้เกี่ยวกับการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ 7. การปลูกฝังค่านิยมด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ 8. ประสบการณ์ข้อพิพาทกับประชาชน 9. กรณีศึกษาที่เป็นเลิศด้านเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์
3. ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม	1. นโยบายการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการเสริมสร้างเครือข่าย 2. แผนงานโครงการ กิจกรรมสนับสนุนการเสริมสร้างเครือข่าย 3. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการริเริ่มเครือข่าย/ เข้าร่วมเครือข่าย 4. การจัดทำฐานข้อมูลเครือข่าย

ตารางที่ 2.7 (ต่อ)

ประเภทรางวัลพระปกเกล้า	ตัวชี้วัด
	5. การสนับสนุนการเรียนรู้แลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานเครือข่าย
	6. การจัดทำผลการดำเนินงานเครือข่าย
	7. กรณีศึกษาที่ประสบผลสำเร็จของการทำงานเครือข่าย

2.4.5.4 การประเมินและการให้คะแนนเพื่อรับรางวัลพระปกเกล้าและใบประกาศเกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้ามีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การรับสมัครท้องถิ่นเข้าร่วมในโครงการเชิญชวนท้องถิ่นจำนวนกว่า 7,840 แห่งทั่วประเทศ ให้สมัครเข้าร่วมโครงการรางวัลพระปกเกล้า

2. การประเมินคุณสมบัติขั้นต้น คณะวิจัยจะพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครเข้าร่วมโครงการ โดยพิจารณาจากข้อมูลในใบสมัครเอกสาร และหลักฐานอื่น ๆ ที่ท้องถิ่นส่งให้แก่คณะกรรมการฯ การประเมินในขั้นต้นนี้ท้องถิ่นที่ผ่านเกณฑ์จะต้องมีคะแนนผลการประเมิน ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ในกรณีของ อบจ. จะต้องมีคะแนนผลการประเมินไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 โดยมีการประเมินในเรื่องสำคัญ 12 เรื่อง คือ

- 1) การแสดงข้อมูลรายรับ-จ่ายในใบสมัครเบื้องต้น
- 2) จำนวนสื่อที่ใช้ในการเปิดเผยข้อมูลที่แนบมาพร้อมกับใบสมัครเบื้องต้น
- 3) ร้อยละการได้รับข่าวสารของครัวเรือนทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) ผลการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและรายงานการเงินโดยสำนักงานตรวจเงิน

แผ่นดิน

- 5) ผลการสอบสวนเรื่องที่ประชาชนร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริต
- 6) จำนวนกลุ่มหรือชุมชนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งขึ้นหรือสนับสนุน
- 7) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน จัดทำโครงการพัฒนา จัดทำ

งบประมาณการพัฒนารายได้ จัดบริการสาธารณะ จัดการสาธารณสมบัติและอื่น ๆ

- 8) การสำรวจปัญหาการบริการสาธารณะภายในชุมชนขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น

- 9) การสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อความน่าเชื่อถือ ไว้วางใจในการทำงาน

ของผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่นโดยรวม

10) การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

11) การแสดงหลักฐานการจัดกิจกรรมของชุมชน

12) การแสดงหลักฐานการเงินหรืองบดุลโดยละเอียด

3. การประเมินความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นคณะวิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล เครื่องมือชุดนี้ถูกพัฒนาขึ้นโดยคณะวิจัยตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกได้กำหนดไว้โดยได้นำเครื่องมือฯ นี้ไปเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านเกณฑ์การคัดเลือกในรอบแรกคณะวิจัยดำเนินการนำข้อมูล ในขั้นที่ 2 และ ขั้นที่ 3 มาวิเคราะห์เพื่อจัดอันดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด สำนักงานเทศบาลนคร สำนักงานเทศบาลเมือง สำนักงานเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานครมีคณะกรรมการดำเนินงานนี้เบื้องต้นที่ได้รับจากหน่วยงาน 40% และข้อมูลจากความเห็นของประชาชน 60%

4. การคัดเลือกท้องถิ่นที่คณะกรรมการชุดใหญ่ทำการลงพื้นที่เมื่อทำการจัดเรียงอันดับท้องถิ่น โดยการถ่วงน้ำหนักคะแนน 2 ส่วนดังที่กล่าวมาแล้ว จะแบ่งคะแนนได้เป็น 7 กลุ่ม คือ A, B+, B, C+, C, D+ และ D ทั้งนี้คณะกรรมการฯ ได้กำหนดเกณฑ์ที่จะทำการลงพื้นที่ไว้ที่ระดับ A

5. การคัดเลือกท้องถิ่นเพื่อรับรางวัลพระปกเกล้า คณะกรรมการฯ จะทำการประชุมเพื่อพิจารณาท้องถิ่นที่ได้คะแนนในระดับ A ทั้งหมดและคัดเลือกที่มีความเหมาะสมที่จะได้รับรางวัลพระปกเกล้าและที่จะได้รับใบประกาศเกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้า

สรุปการนำเสนอเกณฑ์การประเมินการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 เกณฑ์ ได้แก่

1. เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ใช้ประเมินการบริหารจัดการภาครัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยนำแนวคิดมาจากเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ Malcolm Baldrige National Quality Award มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยผู้ศึกษาได้นำเกณฑ์ PMQA ไปประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

จังหวัดจันทบุรี เพื่อศึกษาถึงเหมาะสมของเกณฑ์ PMQA ในการประเมินการบริหารจัดการองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น

2. เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกปี โดยมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ประเมินในระดับจังหวัด

3. เกณฑ์การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี เป็นเกณฑ์ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจจะแต่งตั้งคณะกรรมการประเมิน และมีการประเมินโดยประชาชนในพื้นที่

4. เกณฑ์รางวัลสถาบันพระปกเกล้า เป็นเกณฑ์ของสถาบันพระปกเกล้าที่ประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล โดยสถาบันพระปกเกล้าจะแต่งตั้งคณะกรรมการประเมิน และมีการประเมินโดยประชาชนในพื้นที่

จากการศึกษาเกณฑ์ทั้ง 4 ดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจะได้นำตัวชี้วัดไปเป็นข้อมูลเพื่อตอบคำถามการวิจัยดังนี้

1. เกณฑ์ PMQA ใช้เป็นข้อมูลเพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อ 1 ว่าเกณฑ์ PMQA สามารถนำมาใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่ ซึ่งจะนำเสนอในบทที่ 4

2. เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ใช้เป็นข้อมูลเพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อ 2 ว่าเกณฑ์ฯ ครอบคลุมภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และคำถามวิจัยข้อ 3 ว่าเกณฑ์ฯ มีลักษณะตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งจะนำเสนอในบทที่ 5

3. เกณฑ์การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ และเกณฑ์รางวัลพระปกเกล้าใช้เป็นข้อมูลร่วมกับกรณีศึกษาธรรมาภิบาลต่างประเทศขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติเพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อ 4 ซึ่งจะนำเสนอในบทที่ 5

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้างานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ผู้วิจัยจะได้นำบทเรียนจากงานวิจัยดังกล่าวไปประกอบการศึกษาจัดทำกรอบการวิเคราะห์การวัดคุณภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานวิจัยที่ได้ค้นคว้ามาครอบคลุมช่วงระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2544-พ.ศ.2553 จำนวน 8 เรื่อง ได้แก่ (1) การจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ ตามเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการโดยหลักธรรมาภิบาลตามการรับรู้ของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี (4) การเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี (5) ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี: กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ (6) การพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค (7) การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ประจำปี พ.ศ. 2546 (8) ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

เบญจ พรพลธรรม (2553) ศึกษาเรื่องการจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดการความโปร่งใสและการจัดการการมีส่วนร่วมของชุมชนในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยังศึกษาเพื่ออธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นที่เสนอแนะกลไกรูปแบบตัวชี้วัดการจัดการความโปร่งใสและการจัดการการมีส่วนร่วมของชุมชนกับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งานวิจัยฉบับนี้ได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณในการสำรวจข้อมูลการเก็บข้อมูลจากเอกสาร รวมถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 110 คนโดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณครั้งนี้ได้แก่ เทศบาลนครจำนวน 12 แห่งและชุมชนในเขตเทศบาลจำนวน 94 ชุมชน รวมทั้งสิ้นจำนวน 712 ชุด

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่หนึ่ง เพื่อศึกษาการจัดการความโปร่งใสและการจัดการการมีส่วนร่วมของชุมชนในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่าการจัดการความโปร่งใสภายในองค์กรและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลสัมฤทธิ์ต่อเป้าหมายการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่สองได้ค้นพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของชุมชนในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ที่มีแนวปฏิบัติและทฤษฎีรองรับในปัจจุบัน 6 ประการดังนี้ (1) การวางแผนและการกำหนดเป้าหมายการบริหารงานให้ชัดเจน (2) การจัดระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความคล่องตัวด้านข้อมูลข่าวสาร (3) การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ (4) การส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใสและกำหนดกฎหมายที่มีบทลงโทษรุนแรง (5) การจัดการด้านการบริหารของผู้นำองค์กรที่มีความยุติธรรมโปร่งใสและเข้าถึงความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนและ (6) การมีระบบบริหารจัดการความโปร่งใสที่เป็นรูปธรรมและมีกลไก

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่สามพบว่า กลไกรูปแบบตัวชี้วัดการจัดการความโปร่งใสประกอบ ด้วยความโปร่งใสในนโยบายฝ่ายบริหาร 9 ตัวชี้วัด ความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 5 ตัวชี้วัด ความโปร่งใสในการสร้างจิตสำนึกคุณธรรมศีลธรรมและจริยธรรม 5 ตัวชี้วัด ความโปร่งใสในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ 5 ตัวชี้วัด ความโปร่งใสในการตรวจสอบ 6 ตัวชี้วัด ความโปร่งใสในระบบการให้บริการและผู้รับบริการ 4 ตัวชี้วัดและความโปร่งใสในระบบโครงสร้าง 5 ตัวชี้วัด

ในส่วนตัวชี้วัดการจัดการการมีส่วนร่วมประกอบด้วยมิติสังคม 6 ตัวชี้วัด มิติทางเศรษฐกิจหรือปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 6 ตัวชี้วัดและมิติทางการเมือง 2 ตัวชี้วัด

ปิยะวัฒน์ รุ่งเรืองวงศา (2553) ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ ตามเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์ของการศึกษาคือ (1) เพื่อศึกษาแนวทางในการบริหารจัดการองค์กรของเทศบาลนครเชียงใหม่ (2) เพื่อศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการองค์กรของเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อประสิทธิผลการดำเนินงานตามเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) เพื่อระบุปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการของเทศบาลนครเชียงใหม่ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลนครเชียงใหม่จำนวน 336 คน และใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างขององค์กร นโยบายและการบริหารองค์กร และสภาพแวดล้อมภายในองค์กรมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของประสิทธิผลการดำเนินงานตามเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ 61.6 ส่วนที่เหลือร้อยละ 38.4 เป็นอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยอื่น ๆ ที่ไม่ได้ระบุไว้ในแบบจำลอง ด้านปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการของเทศบาลนครเชียงใหม่คือ (1) ปัญหาโครงสร้างองค์กร ได้แก่ ขั้นตอนและกระบวนการทำงานค่อนข้างมากทำให้การทำงานของ

เจ้าหน้าที่ที่มีความล่าช้า รวมทั้งเทศบาลฯ มีโครงสร้างใหญ่ ทำให้การทำงานเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่คล่องตัว รวมถึงการมอบหมายงานไม่ตรงกับความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ (2) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายในองค์กร ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลบางคนไม่มีจิตบริการ ไม่มีการยิ้มแย้ม ทักทายหรือสอบถามประชาชนที่มาใช้บริการ รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์สำนักงานมีไม่เพียงพอ ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการทำงานและขาดความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างเจ้าหน้าที่เทศบาลด้วยกันเอง (3) ปัญหาด้านบุคลากรขององค์กร ได้แก่ เจ้าหน้าที่จับผิดการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง ทำให้ขาดความไว้วางใจเพราะเกิดความระแวงซึ่งกันและกัน และมีปัญหาคณลันงาน (4) ปัญหาด้านนโยบายและการบริหารองค์กร ได้แก่ นโยบายของผู้บริหารยังไม่ถูกนำมาปฏิบัติเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน รวมทั้งการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งไม่ได้รับความเป็นธรรม ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีขวัญกำลังใจในการทำงาน และผู้บริหารเทศบาลขาดความจริงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาลับรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่วางไว้

นัตริยุพิน บ่ายเที่ยง (2552) ศึกษาเรื่องแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการโดยหลักธรรมาภิบาลตามการรับรู้ของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการรับรู้ของพนักงานด้านการบริหารจัดการโดยหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรีและเพื่อจัดทำ แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการโดยหลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี จำนวน 86 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน โดยใช้โปรแกรมประมวลผลข้อมูลทางสถิติผลการวิจัยพบว่า ระดับการรับรู้ของพนักงานด้านการบริหารจัดการโดยหลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี โดยรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน อยู่ในระดับมาก 5 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านหลักความรับผิดชอบต่อ ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักคุณธรรมด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักนิติธรรม และด้านที่มีค่าเฉลี่ยปานกลางคือด้านหลักการมีส่วนร่วมและได้จัดทำแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการโดยหลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี โดยกำหนดยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาหลักการมีส่วนร่วม 5 ยุทธศาสตร์ คือ (1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย (2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการวางแผน (3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการทำงานและพัฒนางาน (5) ยุทธศาสตร์การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน

อัชกรณ วังศรีปรีดี (2552) ศึกษาเรื่องการเมืองในองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี เป็นการตอบคำถามการวิจัยที่ว่า “สภาพการเมืองภายในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ประสบความสำเร็จในการได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีนั้น มีสภาพอย่างไร” โดยผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตแบบมีส่วนร่วมกับคณะกรรมการประเมินผลการให้รางวัลธรรมาภิบาลใน อปท. และการลงพื้นที่ร่วมกับคณะกรรมการประเมินผลการพิจารณารางวัลพระปกเกล้า ประจำปี พ.ศ. 2550 ในเชิงลึก ผลการศึกษาพบว่า อปท. ที่ได้รับรางวัลในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีนั้นมีแนวโน้มที่มีสภาพทางด้านการเมือง เช่น การมีผู้บริหาร อปท. ที่มีระดับความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานด้านท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มีเสียงสนับสนุนในสภาท้องถิ่นอย่างเข้มแข็ง การแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งบริหารมีน้อย (ไม่มีผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกฯ หรือมีก็สามารถเอาชนะได้ด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น) กลุ่มการเมืองของผู้บริหาร อปท. หรือตัวผู้บริหาร อปท. มีความสัมพันธ์ที่ดีกับพรรคการเมืองในระดับชาติหรือผู้มีอำนาจทางการเมือง ในระดับจังหวัดและระดับประเทศ โดยสภาพการเมืองบางประการเหล่านี้บางครั้งก็พบอยู่ใน อปท. ที่ไม่ได้รับรางวัลด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความตั้งใจและความเอาใจใส่ของผู้บริหาร อปท. ในการให้ความสำคัญกับรางวัลเหล่านี้เพียงใด โดยส่วนใหญ่พบว่าผู้บริหาร อปท. ที่ให้ความสำคัญกับรางวัลจะสนใจหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่คณะกรรมการกำหนด ต้องมีการวางแผน การจัดเตรียมทีมงานและการแบ่งงานให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ให้รับผิดชอบในแต่ละเรื่อง โดยผู้บริหาร อปท. จะต้องเอาใจใส่ในการตรวจสอบกฎเกณฑ์การประเมินอย่างต่อเนื่อง กล่าวได้ว่าสภาพการเมืองใน อปท. เป็นสภาพที่เอื้อให้ปัจจัยทางด้านการบริหารของ อปท. สามารถกระทำได้อย่างราบรื่น แม้ว่าจะไม่ได้เป็นเงื่อนไขที่จะส่งผลโดยตรงกับการได้รับหรือไม่ได้รับรางวัลอย่างมีนัยสำคัญ เพราะรางวัลเหล่านี้เป็นรางวัลที่มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่มุ่งวัดผลด้านการบริหารงาน โดยผู้วิจัยให้ข้อสังเกตว่าหลักเกณฑ์ การประเมินเหล่านี้ควรให้ อปท. ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำเพื่อประเมินตนเองด้วย เพราะในประเทศที่มีการเมืองท้องถิ่นเข้มแข็งเช่น ประเทศญี่ปุ่น เชื่อว่ารัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นมีสถานะเท่าเทียมกัน รัฐบาลกลางจึงไม่อยู่ในสถานะที่จะประเมินผล อปท. ด้วยหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลกลางกำหนดขึ้นแต่เพียงฝ่ายเดียว

รุ่งนภา ดาอินทร์ (2551) ศึกษาเรื่องปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี: กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ตามหลักการบริหารจัดการที่ดี (2) ศึกษาปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว การศึกษานี้ใช้ทฤษฎีปัจจัยทางการบริหารตามแบบจำลอง 7's (McKinsey 7-S Framework) และในการศึกษาใช้ทั้งข้อมูล ทฤษฎี

ภูมิจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร และข้อมูลจากแบบสอบถามเจ้าหน้าที่และประชาชนผู้มาใช้บริการ ประกอบกับการสังเกตการณ์แบบไม่มีโครงสร้างเพื่อศึกษาบรรยากาศสภาพแวดล้อมและรูปแบบการดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลคอนแก้ว โดยผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ผลการศึกษาโดยแบ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพและข้อมูลเชิงปริมาณ ผลการศึกษารูปได้ว่า (1) องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว มีการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการที่ดี กล่าวคือ มีการบริหารงานที่มีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่และประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในขั้นตอนต่าง ๆ อาทิ การกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนชุมชน (2) ปัจจัยทางการบริหารตามแบบจำลอง 7's (McKinsey 7-S Framework) คือ ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านกลยุทธ์ ปัจจัยด้านระบบและวิธีการบริหาร ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านลักษณะการบริหารหรือด้านผู้นำ ปัจจัยด้านทักษะการบริหาร และปัจจัยด้านค่านิยมร่วมหรือด้านวัฒนธรรมองค์กร ทั้งหมดล้วนเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารองค์กร ส่วนด้านปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานได้แก่ ปัญหาด้านกฎระเบียบในการทำงานที่เคร่งครัดมากเกินไป และปัญหาด้านงบประมาณและอุปกรณ์ในการทำงานไม่เพียงพอ และปัญหาด้านการพัฒนาตนเองของเจ้าหน้าที่บางคนอันสืบเนื่องจากการบริหารสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

วิจิต หล่อจิระขุนทด, จิราวัลย์ จิตรถเวช, พาชิตชนัด ศรีพานิช และเดือนเพ็ญ ชีววรรณวิวัฒน์ (2549) วิจัยเรื่องการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษามิติที่เหมาะสมของธรรมาภิบาลสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคและพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในแต่ละมิติของธรรมาภิบาลทั้งนี้ การพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคความคิดเห็นและความพึงพอใจประชาชนในด้านต่างๆเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญที่ชี้ให้เห็นถึงธรรมาภิบาลสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิกาดังนั้นจึงต้องทำการสำรวจเพื่อเก็บรวบรวมความคิดเห็นและความพึงพอใจของประชาชน

ธีรเดช ฉายอรุณ, โกวิท พวงงาม, ขอบ เข้มกลัด และธีรเดช เอี่ยมสำราญ (2546) ศึกษาเรื่องการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ประจำปี พ.ศ. 2546 พบว่ารางวัลพระปกเกล้าเป็นรางวัลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยแบ่งรางวัลดังกล่าวออกตามระดับของท้องถิ่นได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา กระบวนการประเมินผลเพื่อจัดอันดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ระยะประเมินผลการปฏิบัติงาน ระยะสอบถามความพึงพอใจของประชาชน

และระยะจัดอันดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระยะที่ 1 คณะผู้วิจัยได้พัฒนาตัวชี้วัดขึ้นสองชุด ตามภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวชี้วัดชุดแรกเรียกว่าตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน (สะท้อนงานขั้นต่ำที่ควรมี) ตัวชี้วัดชุดที่สองเรียกว่าตัวชี้วัดขั้นพัฒนา (สะท้อนความก้าวหน้าหรือการพัฒนาท้องถิ่น) คณะผู้วิจัยได้นำตัวชี้วัดทั้งสองชุดบรรจุในใบสมัครให้ท้องถิ่นกรอกและเสนอมาเพื่อรับการประเมิน ในระยะที่ 1 นี้จะมีการคัดกรององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ผ่านตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน และรวมคะแนนตัวชี้วัดทั้งสองชุดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการคัดเลือก ในระยะที่ 1 นี้ ระยะที่สองเป็นการสอบถามความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นผ่านการประเมินในระยะที่ 1 มา โดยใช้แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ระยะที่ 3 เป็นการจัดอันดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำคะแนนทั้งสองระยะมาแปลงให้เป็นคะแนน T-Score แล้วรวมคะแนนให้เป็นดัชนีเดียว จากนั้นคณะผู้วิจัยเสนอชื่อท้องถิ่นที่มีคะแนนรวมสูงกว่า 60 คะแนน T-Score ไปยังคณะกรรมการตัดสินผลเพื่อประกาศรางวัลพระปกเกล้าต่อไป

เมื่อทำการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกระบวนการข้างต้นดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้เสนอชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมควรรับรางวัลพระปกเกล้าไปดังนี้ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 2 แห่ง เทศบาล 2 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 4 แห่ง และคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอต่อการประเมินในปีต่อไปว่าให้ปรับปรุงตัวชี้วัดให้เป็นตัวแทนที่ดีที่สุดและเหมาะสมกับหัวเวลาที่เปลี่ยนไป รวมทั้งควรมีการจัดทำคู่มือการกรอกใบสมัครให้แก่ท้องถิ่นหรือมีการประชาสัมพันธ์ให้แก่ท้องถิ่นได้ทราบทางใดทางหนึ่งด้วย

บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2544) วิจัยเรื่องตัวชี้วัดธรรมาภิบาลฉบับนี้เป็นการวิจัยเอกสารซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการคือ (1) เพื่อรวบรวมข้อมูลแนวปฏิบัติและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ (2) เพื่อจำแนกและจัดกลุ่มตัวชี้วัดธรรมาภิบาลและ (3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

ผลการวิจัยพบว่าการใช้คำ “ธรรมาภิบาล” มีความหมายหลากหลายเช่นในที่ต่างประเทศใช้คำว่า Good governance มีความหมายหลากหลายตามกลุ่มผู้ใช้ซึ่งแบ่งออกได้ 3 กลุ่มคือกลุ่ม ธรรมาภิบาลอำนาจนิยมกลุ่มธรรมาภิบาลเสรีนิยมและกลุ่มธรรมาภิบาลชุมชนนิยมแม้จะแตกต่างในส่วนของการอบความคิดแต่ทุกกลุ่มมีเป้าหมายตรงกันที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้เพื่อประโยชน์ของการปฏิรูปเศรษฐกิจสังคมการเมืองและการปกครองดังนั้นการเร่งรัดหาข้อยุติสำหรับกรอบความหมายของหลักธรรมาภิบาลโดยผสมผสานแนวคิดเพื่อสร้างหลักการที่ชัดเจนและมีเอกภาพซึ่งจะเป็นกรอบแม่บทในการสร้างตัวชี้วัดที่มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องจำเป็นส่วนการเรียนรู้การใช้ธรรมาภิบาลจากต่างประเทศและนำสาระที่เป็นข้อดีมาปรับใช้ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลแม้ในบางกรณีอาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับลักษณะบางประการของวัฒนธรรมไทยที่ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทยแต่ก็อาจผ่อนคลายปัญหาดังกล่าวได้โดยมีการปรับให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมของไทย

นอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับขั้นตอนการวิเคราะห์ความจำเป็นในการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลและวางแผนการสร้างตัวชี้วัดแล้วควรที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการพัฒนาฐานข้อมูลตัวชี้วัดการจัดทำฐานข้อมูลของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลโดยเฉพาะการทบทวนจัดหมวดหมู่ตัวชี้วัดและการคัดเลือกดัชนีกลางของตัวชี้วัดที่เหมาะสมโดยรายงานนี้ยังได้เสนอตัวอย่างฐานข้อมูลที่สามารถจัดพิมพ์รายงานตัวชี้วัดได้หลายรูปแบบเช่นรายงานตัวชี้วัดที่จำแนกตามประเภทองค์ประกอบและด้านต่าง ๆ รายงานตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นในแต่ละปีรายงานแสดงจำนวนตัวชี้วัดและหมวดหมู่ที่แต่ละหน่วยงานควรจะไปใช้และรายงานสรุปตัวชี้วัดที่ถึงเวลาต้องทบทวนใหม่โครงสร้างของคณะกรรมการสร้างตัวชี้วัดเป็นเรื่องสำคัญเช่นกันดังนั้นการจัดโครงสร้างให้มีขนาดกะทัดรัดประกอบด้วยทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีความชำนาญเพื่อผลักดันให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ให้มีผลในทางนโยบายและภาคปฏิบัติต่อไป

จากการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับดัชนีชี้วัดเรื่องการพัฒนาองค์กรประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นของ อปท. ตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น วิเคราะห์ได้ว่าในงานวิจัยทั้ง 8 เรื่อง ยังไม่ได้ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นโดยตรง ดังนั้นดัชนีชี้วัดนี้จึงอาจถือได้ว่าเป็นงานวิจัยในขั้นริเริ่มที่พยายามวิเคราะห์องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นและนำเสนอในเชิงองค์ประกอบที่เหมาะสมสำหรับ อปท. ในปัจจุบัน

2.6 สรุป

ในบทที่ 2 นี้ผู้ศึกษาได้เสนอการทบทวนวรรณกรรม โดยแบ่งออกเป็น 5 หัวข้อได้แก่ (1) การกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (3) แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลท้องถิ่น (4) เกณฑ์การประเมินหน่วยงานภาครัฐ และ (5) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ศึกษาได้สืบค้นและทบทวนเอกสาร และนำมาประมวลและเชื่อมโยงเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานของการพัฒนาเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ตามคำถามวิจัยที่ได้ตั้งไว้

ในบทที่ 3 เสนอถึงระเบียบวิธีวิจัย แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ขั้นตอนที่ 1 เป็นระเบียบวิธีวิจัยเพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 1 คือ การนำเกณฑ์ PMQA ไปใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขั้นตอนที่ 2 เป็นระเบียบวิธีวิจัยเพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 2 ข้อที่ 3 และข้อที่ 4

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการวิจัย

ในบทที่ 3 เป็นการนำเสนอระเบียบวิธีวิจัย ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ขั้นตอนที่ 1 เป็นการนำเสนอระเบียบวิธีวิจัยเพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 1 ตามที่ระบุไว้ในบทที่ 1 นั่นคือ เกณฑ์ PMQA สามารถนำมาใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้หรือไม่ และขั้นตอนที่ 2 เป็นการนำเสนอระเบียบวิธีวิจัยเพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 2 3 และ 4 ตามลำดับ

3.1 ขั้นตอนที่ 1

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการนำเสนอระเบียบวิธีวิจัยเพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 1 คือ เกณฑ์ PMQA สามารถนำมาใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้หรือไม่ โดยใช้การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามทั้งคำถามปลายเปิดและคำถามปลายปิดและการสัมภาษณ์เชิงลึก ตามหัวข้อดังต่อไปนี้

3.1.1 การรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม

ผู้ศึกษาได้สร้างแบบสอบถามโดยศึกษาจากการกำหนดเกณฑ์ PMQA ของสำนักงาน ก.พ.ร. ทั้ง 2 ส่วน ได้แก่ ลักษณะสำคัญขององค์กร และเกณฑ์การวัดคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ 7 หมวด ซึ่งรายละเอียดได้กล่าวถึงในบทที่ 2 ข้อ 2.4 และนำแบบสอบถามซึ่งเป็นเครื่องมือไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และผู้ทรงคุณวุฒิแก้ไข ตรวจสอบปรับปรุง เพื่อความถูกต้องและน่าเชื่อถือตามประเด็นของเนื้อหา หลังจากนั้นผู้ศึกษาได้นำแบบสอบถามไปส่งด้วยตัวเองบางส่วนและบางส่วนส่งทางไปรษณีย์ให้ผู้บริหาร(สายข้าราชการประจำ)ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดจันทบุรี 82 ราย เป็นผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล แบ่งเป็น ปลัดเทศบาลเมือง 4 ราย ปลัดเทศบาลตำบล จำนวน 32 ราย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 45 ราย แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 เป็นข้อความเกี่ยวกับลักษณะสำคัญขององค์กร จำนวน 11 ข้อ

ส่วนที่ 2 เป็นข้อคำถามเกี่ยวกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ จำนวน 101 ข้อ แบ่งเป็นกลุ่มของข้อคำถามตามหมวดของหลักเกณฑ์ PMQA 7 หมวด ได้แก่ หมวดที่ 1 การนำองค์กร หมวดที่ 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ หมวดที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมวดที่ 4 การวัด การวิเคราะห์และการจัดการความรู้ หมวดที่ 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล หมวดที่ 6 การจัดการกระบวนการ หมวดที่ 7 ผลลัพธ์ของการดำเนินการซึ่งแบ่งเป็น 4 มิติของการวัดผลลัพธ์ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการและมิติด้านการพัฒนาองค์กร

ส่วนที่ 3 เป็นข้อคำถามปลายเปิด จำนวน 2 ข้อ โดยมีประเด็นในข้อคำถามปลายเปิด ดังนี้

1. ความคิดเห็นต่อการนำเกณฑ์ PMQA มาประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเหมาะสม ปัญหาและอุปสรรค
2. ประโยชน์ที่มีต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากมีการนำเกณฑ์ PMQA มาใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 4 เป็นข้อคำถามทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 11 ข้อ (รายละเอียดแบบสอบถาม ปรากฏในภาคผนวก ก)

3.1.2 การรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างเกณฑ์ PMQA ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลส่งเสริมเรื่องมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สายข้าราชการประจำ) นักวิชาการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างเกณฑ์ PMQA และเกณฑ์การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 16 ราย ได้แก่

3.1.2.1 ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร. จำนวน 1 ราย เนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบในการสร้างเกณฑ์และการนำเกณฑ์ PMQA ไปใช้กับหน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยมีแนวคำถามในการสัมภาษณ์ รวม 7 ข้อ คือ

1. แนวคิดและหลักการสำคัญของ PMQA ที่นำมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ
2. การประยุกต์และพัฒนาแนวคิดจากต่างประเทศ ในการจัดทำเกณฑ์ PMQA
3. ความสำเร็จ ปัญหาและอุปสรรคของการนำเกณฑ์ PMQA มาใช้กับหน่วยงานภาครัฐกรณีกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานระดับจังหวัด องค์การมหาชน หน่วยงานภาครัฐรูปแบบอื่น
4. จุดเด่น จุดด้อยของเกณฑ์ PMQA 7 หมวด ในการนำมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหากมีการนำมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. การประเมินผลหน่วยงานภาครัฐ ใน 4 มิติ คือมิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพการให้บริการ มิติด้านการพัฒนาองค์กร ที่หน่วยงานภาครัฐประสบผลสำเร็จมากที่สุด และประสบผลสำเร็จน้อยที่สุด และเหตุผล

6. การพัฒนาเกณฑ์ PMQA ในการนำไปใช้กับหน่วยงานภาครัฐไทยในอนาคต และความเป็นไปได้ในการนำไปใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

7. การคาดการณ์ปัญหาอุปสรรค หากมีการนำเกณฑ์ PMQA ไปใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวทางแก้ไข

3.1.2.2 ผู้แทนสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ จำนวน 1 ราย เนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบในการสร้างเกณฑ์คุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award: TQA) ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ใช้ประเมินคุณภาพการบริหารจัดการภาคเอกชน สำนักงาน ก.พ.ร. ได้สร้างเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐโดยประยุกต์แนวคิดมาจากเกณฑ์คุณภาพแห่งชาติ โดยมีแนวคำถามในการสัมภาษณ์ รวม 4 ข้อ ดังนี้

1. แนวคิดเกณฑ์คุณภาพแห่งชาติที่ ก.พ.ร. ประยุกต์ใช้ในการจัดทำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

2. ความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรคในการนำเกณฑ์ PMQA มาใช้ประเมินการบริหารจัดการภาครัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์คุณภาพแห่งชาติ ที่ใช้กับภาคธุรกิจเอกชน

3. ความเป็นไปได้ ปัญหาอุปสรรคในการนำเกณฑ์ PMQA ไปประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น และ

4. แนวคิดในการสร้างเกณฑ์ที่เหมาะสมกับการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.2.3 ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน 3 ราย เนื่องจากเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลส่งเสริมเรื่องมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีแนวคำถามในการสัมภาษณ์ รวม 2 ข้อ ดังนี้

1. ความเห็นต่อการนำเกณฑ์ PMQA ไปใช้ในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

2. แนวคิดในการสร้างเกณฑ์ที่เหมาะสมกับการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.2.4 ผู้แทนสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี จำนวน 5 ราย เนื่องจากเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลส่งเสริมเรื่องมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนภูมิภาคและมีหน้าที่ในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีแนวคำถามในการสัมภาษณ์ รวม 4 ข้อ ดังนี้

1. ความเห็นต่อการนำเกณฑ์ PMQA ไปใช้ในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ปัญหาอุปสรรค ในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางในการแก้ไข

3. แนวคิดในการสร้างเกณฑ์ที่เหมาะสมกับการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

4. กระบวนการประเมินและลักษณะของผู้ประเมินที่เหมาะสมกับการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.2.5 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สายข้าราชการประจำ) จำนวน 4 ราย เนื่องจากเป็นผู้ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีแนวคำถามในการสัมภาษณ์ เช่นเดียวกับแนวคำถามของผู้แทนสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี

3.1.2.6 นักวิชาการ จำนวน 2 ราย เนื่องจากเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการสร้างเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินการบริหารจัดการภาครัฐและเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและมีผลงานทางวิชาการในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีแนวคำถามในการสัมภาษณ์ 2 ข้อ ดังนี้

1. ความคิดเห็นต่อการนำเกณฑ์ PMQA ไปใช้ในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

2. กระบวนการ/วิธีการที่เหมาะสมในการประเมินคุณภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผลการประเมินโปร่งใส มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

3.1.3 การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม

ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลจากแบบสอบถามมาหาค่าเฉลี่ย ค่าร้อยละและสรุปเนื้อหา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1.3.1 การนำข้อคำถามทั่วไปและข้อคำถามเกี่ยวกับเกณฑ์ PMQA มาหาค่าเฉลี่ยและค่าร้อยละ เพื่อประเมินว่า อปท.ในจังหวัดจันทบุรีมีผลการดำเนินการตามเกณฑ์ PMQA อย่างไร

3.1.3.2 การนำแบบสอบถามปลายเปิดมาสรุปเนื้อหาเกี่ยวกับความคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการนำเกณฑ์ PMQA มาใช้ในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.4 การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมาแยกแยะประเด็น จัดกลุ่ม เทียบเคียงและสรุปเนื้อหาเพื่อให้ทราบถึงความเป็นไปได้ในการนำหลักเกณฑ์ PMQA มาใช้ในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 ขั้นตอนที่ 2

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการนำเสนอระเบียบวิธีวิจัยเพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 23 และ 4 โดยผู้ศึกษาดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลตามลำดับดังนี้

3.2.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามข้อที่ 2

จากคำถามข้อที่ 2 คือเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นครอบคลุมภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือไม่ ผู้ศึกษาใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารและการสรุปเนื้อหาจากการสัมภาษณ์โดยดำเนินการใน 4 ส่วนคือ (1) วิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อปท. เพื่อสรุปภารกิจของ อปท. (2) เปรียบเทียบความครอบคลุมของเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับภารกิจของ อปท. (3) สอบทานข้อมูลจากผลของการตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดจันทบุรี โดยคณะกรรมการประเมินผลการตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดจันทบุรี ประจำปี พ.ศ. 2554 เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการนำเกณฑ์ดังกล่าวมาประเมินการบริหารจัดการของ อปท. และ (4) นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมาแยกแยะประเด็น จัดกลุ่ม เทียบเคียงและสรุปเนื้อหาเพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับความครอบคลุมของเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับภารกิจของ อปท.

3.2.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามข้อที่ 3 และข้อที่ 4

จากคำถามข้อที่ 3 คือ เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น หรือไม่ และข้อที่ 4 การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นมีองค์ประกอบอย่างไร ผู้ศึกษาใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารและการสรุปเนื้อหาจากการสัมภาษณ์ โดยดำเนินการใน 3 ส่วนคือ (1) สร้างองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น จากแนวคิดธรร

มาภิบาล แนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่น การสร้างเกณฑ์และลักษณะของเกณฑ์ชี้วัดในการประเมิน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารโลก ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และเวลส์ นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) แบบประเมินเกณฑ์ชี้วัดสำหรับการคัดเลือกองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นร่วมกับคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และรางวัลพระปกเกล้า ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้นำ แนวคิดและเกณฑ์มาพิจารณาว่ามีความเหมือน ความสอดคล้องหรือความแตกต่างอย่างไรบ้าง โดย ส่วนที่มีความแตกต่างจะนำไปตรวจสอบทบทวนกับแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นแล้วนำมาปรับเป็น องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น (2) นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมาแยกแยะประเด็น จัดกลุ่ม เทียบเคียงและสรุปเนื้อหาเพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ท้องถิ่น และสุดท้าย (3) นำเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่ปัจจุบันมาตรวจสอบกับองค์ประกอบของ ธรรมาภิบาลท้องถิ่นว่ามีลักษณะตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น หรือไม่

3.3 สรุป

บทที่ 3 ผู้ศึกษาได้นำเสนอระเบียบวิธีวิจัย แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นตอนที่ 1 เป็น การนำเสนอระเบียบวิธีวิจัยเพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 1 คือ เกณฑ์ PMQA สามารถนำมาใช้ ประเมินการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้หรือไม่ และ (2) ขั้นตอนที่ 2 เป็นการ นำเสนอระเบียบวิธีวิจัยเพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 2, 3 และ 4 ตามลำดับ คือข้อที่ 2 เกณฑ์การ ตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่นครอบคลุมภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ข้อ 3 เกณฑ์การตรวจ รับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ของกรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่น มีลักษณะตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นหรือไม่ และข้อ 4 การประเมินองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นมีองค์ประกอบอย่างไร

ในบทที่ 4 ผู้ศึกษาจะนำเสนอผลการศึกษาค้นคว้าความเหมาะสมของเกณฑ์คุณภาพการบริหาร จัดการภาครัฐกับการประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 4

ความเหมาะสมของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ กับการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 4 เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อ 1 คือเกณฑ์ PMQA มีความเหมาะสมในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ โดยผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม การสัมภาษณ์เชิงลึก และการศึกษาเอกสาร ซึ่งผู้ศึกษาจะนำเสนอเป็นลำดับเริ่มจาก (1) ภาพรวมของผู้ตอบแบบสอบถาม (2) ผลการดำเนินการของ อปท.ตามเกณฑ์ PMQA และ (3) ความเหมาะสมของเกณฑ์ PMQA ในการประเมิน อปท. ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 ภาพรวมของผู้ตอบแบบสอบถาม

จากการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามที่กล่าวแล้วในบทที่ 3 มีผู้ตอบแบบสอบถามกลับมาจำนวน 77 ราย คิดเป็นร้อยละ 93.90 จากกลุ่มตัวอย่าง แบ่งออกเป็นจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 ราย เทศบาลเมือง 4 ราย เทศบาลตำบล 21 ราย องค์การบริหารส่วนตำบล 31 ราย ไม่ระบุหน่วยงาน 20 ราย โดยสรุปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถามจากข้อคำถามทั่วไปได้ว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นข้าราชการประจำระดับบริหารของ อปท. ของจังหวัดจันทบุรี กล่าวคือ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุอยู่ระหว่าง 41 ถึง 50 ปี จบการศึกษาระดับปริญญาโท และดำรงตำแหน่งในระดับ 7 ขึ้นไป ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต่ำกว่า 10 ปีขึ้นไป และส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 84 เป็นมีความรู้ในเรื่อง PMQA (รายละเอียดข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถามปรากฏในภาคผนวก ข)

4.2 ผลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเกณฑ์ PMQA

ในการพิจารณาถึงการดำเนินงานของ อปท. ในปัจจุบัน โดยเทียบกับเกณฑ์ PMQA (รายละเอียดผลการปฏิบัติตามเกณฑ์ PMQA ของอปท. ในภาคผนวก ค) สามารถวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม ดังปรากฏผลการวิเคราะห์ในตาราง 4.1 ดังนี้

ตารางที่ 4.1 ค่าเฉลี่ยการดำเนินงานของอปท. ในจังหวัดจันทบุรีตามเกณฑ์ PMQA

เกณฑ์ PMQA	ค่าเฉลี่ย	การตีความระดับปฏิบัติ
ด้านที่ 1 การนำองค์กร	3.68	ปฏิบัติมาก
ด้านที่ 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์	3.82	ปฏิบัติมาก
ด้านที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	3.88	ปฏิบัติมาก
ด้านที่ 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้	3.61	ปฏิบัติมาก
ด้านที่ 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล	3.85	ปฏิบัติมาก
ด้านที่ 6 การจัดการกระบวนการ	3.66	ปฏิบัติมาก
ด้านที่ 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ	3.80	ปฏิบัติมาก
รวม	3.76	ปฏิบัติมาก

ในการพิจารณาว่า อปท. ในจังหวัดจันทบุรี ได้ดำเนินงานตามเกณฑ์ PMQA หรือไม่ ผู้ศึกษาจะใช้เกณฑ์ในการพิจารณาค่าเฉลี่ยที่ได้จากการศึกษาดังนี้

ค่าเฉลี่ย	การตีความ
1.00-1.79	ปฏิบัติน้อยที่สุด
1.80-2.59	ปฏิบัติน้อย
2.60-3.39	ปฏิบัติปานกลาง
3.40-4.19	ปฏิบัติมาก
4.20-5.00	ปฏิบัติมากที่สุด

จากการตีความค่าเฉลี่ยดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาสามารถสรุปผลการวิเคราะห์การดำเนินงานของ อปท. ในจังหวัดจันทบุรีตามเกณฑ์ PMQA ได้เป็น 2 ระดับคือ ในระดับภาพรวมและระดับรายด้าน

ในระดับภาพรวม สามารถสรุปได้ว่า อปท.ในจังหวัดจันทบุรีนั้นได้ดำเนินงานตามเกณฑ์ PMQA อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.76) และถ้ามองในเชิงรายด้าน ผลสรุปออกมาในลักษณะเดียวกับภาพรวมคือการดำเนินงานของ อปท.ในจังหวัดจันทบุรีตามเกณฑ์ PMQA ทั้ง 7 ด้าน อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ยระหว่าง 3.61-3.85)

สรุปว่าการที่อปท.ในจังหวัดจันทบุรีดำเนินงานตามเกณฑ์ PMQA อยู่ในระดับมากทั้งในภาพรวมและภาพรายด้านนั้น ชี้ให้เห็นว่า อปท. อย่างน้อยในจังหวัดจันทบุรี ได้ดำเนินงานอยู่ในกรอบของเกณฑ์ PMQA ค่อนข้างมาก ถึงแม้ว่าเกณฑ์ PMQA จะนำมาใช้จริงกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ไม่ได้นำมาใช้กับราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้นผู้ศึกษาจึงอยากทดสอบดูว่าเกณฑ์ PMQA จะมีความเหมาะสมกับการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ เพื่อตอบคำถามการวิจัยว่า เกณฑ์ PMQA มีความเหมาะสมในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

4.3 ความเหมาะสมของเกณฑ์ PMQA ในการประเมิน อปท.

จากผลการวิเคราะห์ในข้อ 4.2 แม้ว่า อปท. ในจังหวัดจันทบุรีได้ดำเนินงานตามเกณฑ์ PMQA อยู่ในระดับมาก แต่ในการนำเกณฑ์ PMQA มาใช้ประเมิน อปท. นั้นยังมีปัญหาว่าจะมีความเหมาะสมหรือไม่

ในการตอบคำถามดังกล่าว ผู้ศึกษาจะนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (รายละเอียดการสัมภาษณ์เชิงลึกในภาคผนวก ง) รวมถึงข้อมูลเสริมที่ได้จากคำถามปลายเปิดจากแบบสอบถาม (รายละเอียดการสรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากข้อคำถามปลายเปิดในภาคผนวก จ)

ผลการวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูล จำนวน 16 คน ผู้ศึกษาตีความได้ว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดเห็นว่า เกณฑ์ PMQA ยังไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการประเมิน อปท. ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของประโยชน์ที่ อปท. จะได้รับจากการใช้เกณฑ์หรือความเป็นไปได้ในการนำไปใช้ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้เหตุผลถึงความไม่เหมาะสมในการนำเกณฑ์ PMQA มาใช้ใน อปท. หลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับบริบทของการนำเกณฑ์ PMQA มาใช้กับอปท.

บริบทของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การดำรงอยู่ของระบบอุปถัมภ์หรือระบบพวกพ้องในราชการท้องถิ่น กล่าวคือ อปท.ในปัจจุบันได้พัฒนาระบบอุปถัมภ์หรือระบบพวกพ้องจากการสืบทอดวัฒนธรรมของราชการส่วนภูมิภาค ผสมผสานเข้ากับวัฒนธรรมอุปถัมภ์ทางการเมืองที่ดำรงอยู่ในท้องถิ่น (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552) ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวจะทำให้กระบวนการประเมินโดยใช้เกณฑ์ PMQA นั้นขาดความน่าเชื่อถือเนื่องจากผู้ตอบซึ่งอยู่ในระบบ

อุปถัมภ์หรือพวกพ้องแบบใดแบบหนึ่งก็จะต้องคำนึงถึงเครือข่ายของตนเองในเวลาตอบมากกว่าให้ข้อเท็จจริง ปัญหาดังกล่าวนี้อาจสามารถสะท้อนออกมาจากคำสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่ง (สุกชัย ยาวะประภาส และดิน ปรัชญพฤตย์, 2529) กล่าวว่า “การนำ PMQA มาใช้ในภาครัฐควรใช้เฉพาะหมวดที่ 7 ซึ่งเป็นการวัดผลลัพธ์ ส่วนหมวดที่ 1-6 เป็นการวัดกระบวนการทำงาน ส่วนราชการประสบปัญหามากเพราะเนื่องจากเกณฑ์ PMQA มีความละเอียด ซับซ้อนมากต้องอาศัยความเข้าใจอย่างลึกซึ้งและต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจมากและต้องมีการลงมือปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ปัญหาของการทำงานในหน่วยงานภาครัฐของไทยเป็นอุปสรรคอย่างมาก เช่น ความไม่เอื้อของกฎหมาย ระดับความรู้ของบุคลากร วัฒนธรรมค่านิยมของระบบราชการไทยและของสังคมไทย อาทิ ระบบอุปถัมภ์ ค่านิยมการทำงาน แบบหัวไม่ส่ายหางไม่กระดิก ซึ่งวัฒนธรรมของระบบราชการไทย และวัฒนธรรมของสังคมไทยมีความแตกต่างจากวัฒนธรรมของประเทศตะวันตก ซึ่งมีระบบการคิด ระบบการเรียนรู้ที่แตกต่างกันมาก PMQA เป็นผลพวงของวัฒนธรรมของสังคมตะวันตก หากจะมีการนำ PMQA ไปใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรนำไปใช้เฉพาะหมวดที่ 7 เท่านั้น เหตุผลเดียวกับที่กล่าวถึงข้างต้น”

และปลัดเทศบาลท่านหนึ่ง (สุวัฒน์ มานะปัญญา, 2555, 4 มกราคม) ที่กล่าวว่า “เกณฑ์ตัวชี้วัดของ PMQA ในหลักการดีมีประโยชน์ต่อการวัดและนำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพองค์กร แต่หากผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ให้ความสำคัญก็เป็นเพียงการสร้างข้อมูลในกระดาษ”

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านดังกล่าว ยังกล่าวว่าปัญหาจากการนำเกณฑ์ PMQA ไปใช้ยังเกิดจากการแทรกแซงจากนักการเมืองภายในท้องถิ่น กล่าวคือ “ผลการประเมินออกมาดีไม่มีปัญหา แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาและมีปัญหาทุกแห่ง ฝ่ายการเมืองขาดความรู้เรื่องระบบการบริหารราชการและมีลักษณะของนักธุรกิจการเมือง ทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำมีความเสี่ยงต่อการทำผิดวินัย อันสืบเนื่องมาจากต้องปฏิบัติตามความต้องการของฝ่ายการเมือง”

2. ปัญหาฐานคิดของเกณฑ์ PMQA

เกณฑ์ PMQA เป็นเครื่องมือการประเมินคุณภาพการบริหารจัดการองค์กร โดยนำแนวคิดมาจากเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการนำแนวคิดของการประเมินการบริหารจัดการของภาคธุรกิจมาใช้กับภาครัฐ ดังนั้นจึงมีมุมมองแบบภาคธุรกิจ ทำให้ขัดแย้งกับมุมมองของภาครัฐ ตามที่นักวิชาการที่ศึกษาและมิจงานวิจัยเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นท่านหนึ่ง (ตระกูล มีชัย, 2555, 23 กุมภาพันธ์) กล่าวว่า “เกณฑ์ PMQA เป็นการประยุกต์แนวคิดและการสร้างมาตรฐานวัดมาจากต่างประเทศไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยและบริบทของวัฒนธรรมราชการไทย และภารกิจของท้องถิ่นมีจำนวนมากและหลากหลายและมีหลายระดับ การสร้างเกณฑ์การวัด

ให้ครอบคลุมเป็นเรื่องยากมาก การนำเกณฑ์ที่ใช้วัดการบริหารจัดการของงานภาครัฐในส่วนกลางมาใช้ประเมินการทำงานของท้องถิ่น ผลการวัดไม่น่าเชื่อถือและไม่มีประโยชน์ใด ๆ”

และผู้ให้สัมภาษณ์อีกท่านหนึ่ง (ศุภชัย เมืองรักษ์, 2555, 15 กุมภาพันธ์) กล่าวว่า “PMQA เป็นผลพวงของวัฒนธรรมของสังคมตะวันตก หากจะมีการนำ PMQA ไปใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหตุผลเช่นเดียวกับที่กล่าวถึงกับการนำมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ คือ วัฒนธรรมของระบบราชการไทย และวัฒนธรรมของสังคมไทยมีความแตกต่างจากวัฒนธรรมของประเทศตะวันตก ซึ่งมีระบบการคิด ระบบการเรียนรู้ที่แตกต่างกันมาก การนำเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ก็จะเป็นอุปสรรคอย่างมาก”

3. ปัญหาระบบข้อมูล

ในการสัมภาษณ์ ถึงแม้ว่าผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านจะเห็นด้วยกับหลักการของ PMQA ที่จะนำมาใช้ประเมินการบริหารจัดการของ อปท. ได้ แต่ก็มักจะมีข้อแม้ในการนำมาประยุกต์ใช้เรื่องหนึ่ง ที่ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความสำคัญในประเด็นดังกล่าวคือ ระบบข้อมูลเพื่อการรองรับการใช้เกณฑ์ PMQA ดังมีผู้นำเสนอไว้หลายแง่มุม ดังนี้

ผู้แทนของสำนักงาน กพร. (อารีพันธ์ เจริญสุข, 2555, 1 กุมภาพันธ์) ที่สนับสนุนการนำเกณฑ์ PMQA มาใช้กล่าวว่า “ถ้าจะมีการนำเกณฑ์ PMQA ไปใช้ในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีข้อแม้ว่ากระบวนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการวางระบบให้ดีขึ้น อาทิเช่น การวางระบบฐานข้อมูลและการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบในลักษณะที่พร้อมต่อการวิเคราะห์และประมวลผล” และ “ส่วนราชการไม่ได้มีกระบวนการทำงานและทำการจัดเก็บเอกสารอย่างเป็นระบบ ทำให้ PMQA กลายเป็นภาระด้านเอกสารที่หน่วยงานต้องจัดทำเพิ่มเติม”

นอกจากนี้ตัวแทนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (คณิดา ราชภูณัฐ, 2555, 26 มกราคม) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการสร้างระบบข้อมูลอันเป็นภารกิจใหม่สำหรับ อปท. ว่า “ได้รู้จักเกณฑ์ PMQA จากการนำมาใช้ในส่วนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เห็นว่ามีความยุ่งยากมากและต้องมีการจัดทำเอกสารมากมาย ถ้านำไปใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดว่าจะประสบปัญหาเป็นอย่างมาก”

และผู้บริหาร อปท. ท่านหนึ่ง (ถาษา สายภัทรานุสรณ์, 2555, 4 มกราคม) มีความเห็นเกี่ยวกับปัญหาระบบข้อมูลว่า “ไม่เห็นด้วยที่จะนำเกณฑ์ PMQA มาใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกณฑ์ตัวชี้วัดโดยเฉพาะการวัดผลลัพธ์ไม่ครอบคลุมภารกิจของงานท้องถิ่น PMQA เป็นการวัดกระบวนการทำงาน ท้องถิ่นยังไม่พร้อมเพราะระบบการเก็บข้อมูลเพิ่งจะเริ่มมีการพัฒนา แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการทำภารกิจตามที่ได้รับ

มอบหมายอย่างครบถ้วนแต่อาจจะยังไม่สมบูรณ์ ถ้านำเกณฑ์ PMQA มาใช้ก็จะเป็นการเพิ่มงานเอกสารและเพิ่มภาระงานให้กับเจ้าหน้าที่”

4.4 การสรุปผล

จากคำถามวิจัยข้อที่ 1 เกณฑ์ PMQA สามารถนำมาใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้หรือไม่ อันจะเป็นฐานในการการพัฒนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นต่อไปนั้น พบว่า ถึงแม้ว่าการดำเนินงานของ อปท. จะเป็นไปตามเกณฑ์ PMQA ค่อนข้างมาก แต่จากการวิเคราะห์เจาะลึกก็ยังพบอีกว่า เกณฑ์ PMQA ยังไม่เหมาะสมหากจะนำมาใช้ในการประเมินการบริหารจัดการ อปท. ด้วยเหตุผลที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) ปัญหาเกี่ยวกับบริบทของการนำเกณฑ์ PMQA มาใช้ (2) ปัญหาฐานคิดของเกณฑ์ PMQA และ (3) ปัญหาระบบข้อมูล

จากข้อค้นพบดังกล่าวจึงนำไปสู่การหาคำตอบต่อไปว่า เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ใช้ประเมินการบริหารจัดการของ อปท. สอดคล้องตามลักษณะธรรมาภิบาลท้องถิ่นหรือไม่ และการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นควรมีองค์ประกอบอย่างไร ดังจะได้กล่าวในบทที่ 5 ต่อไป

บทที่ 5

เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลักษณะธรรมาภิบาลท้องถิ่น

ในการพัฒนาองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมนั้น ในบทที่ 4 ที่ผ่านมา ผู้ศึกษาได้ทำการทดสอบเกณฑ์ PMQA ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พบว่า เกณฑ์ PMQA ไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการประเมินการบริหารจัดการของ อปท.

ในบทที่ 5 นี้ ผู้ศึกษาจะพิจารณาถึงเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นเกณฑ์ที่พัฒนาขึ้นจากฐานคิดของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยต้องการที่จะวิเคราะห์ว่าเกณฑ์ดังกล่าวนี้มีเนื้อหาในการประเมินครอบคลุมภารกิจของ อปท. หรือไม่ ซึ่งเป็นคำถามการวิจัยข้อที่ 2 หลังจากนั้นก็จะนำไปสู่การตอบคำถามวิจัยข้อที่ 3 ว่าเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น 7 ประการว่ามีองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นครบถ้วนหรือไม่ ถ้าเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังไม่สมบูรณ์ ผู้ศึกษาก็จะวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบที่เหมาะสมของหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นแต่ละหลักว่าควรเป็นอย่างไรซึ่งจะนำเสนอเพื่อเป็นการพัฒนาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ศึกษาจะนำเสนอผลการศึกษาตามคำถามวิจัยดังกล่าวออกเป็น 3 ส่วนคือ (1) ความครอบคลุมของภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การเปรียบเทียบองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ (3) ข้อเสนอเรื่ององค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.1 ความครอบคลุมของภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ในการวิเคราะห์ภารกิจของ อปท. ทั้ง 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบลโดยใช้พระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2552 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ผู้ศึกษาสามารถสรุปภารกิจของ อปท. ได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) ภารกิจตาม พ.ร.บ. จัดตั้ง อปท. (2) ภารกิจตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ

ผลการวิเคราะห์ภารกิจของ อปท. กับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว พบว่า โดยภาพรวมเกณฑ์ฯ ดังกล่าวมีเนื้อหาครอบคลุมภารกิจของ อปท. ทั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต. ผู้ศึกษาจะนำเสนอรายละเอียดผลการวิเคราะห์เป็น 3 หัวข้อ คือ

1. ภารกิจของ อบจ. กับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
2. ภารกิจของเทศบาลกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ
3. ภารกิจของ อบต. กับเกณฑ์เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

5.1.1 ภารกิจของ อบจ.กับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าเกณฑ์ฯ มีเนื้อหาครอบคลุมภารกิจของ อบจ.หรือไม่ ผลการวิเคราะห์จะแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วนคือ (1) การเปรียบเทียบเกณฑ์ฯ ของส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับภารกิจของ อบจ.ตาม พ.ร.บ.จัดตั้ง และ (2) การเปรียบเทียบเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับภารกิจตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5.1 การกิจของ อบจ. ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภารกิจของ อบจ. ตาม พ.ร.บ. จัดตั้ง	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย	ด้านการบริหารจัดการ ข้อ 5.2 ในช่วงระยะสามปีที่ผ่านมา อบต. จัดให้มีการจัดทำแก้ไข หรือปรับปรุงหรือยกเลิกข้อบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง
2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด	ด้านการบริหารจัดการ ข้อ 1.7 อบต. มีการบริหารงบประมาณโดยการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อ 2.1 การสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนชุมชนสู่การพัฒนาท้องถิ่นและจังหวัดแบบบูรณาการ ข้อ 2.2 อบต. ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
3. สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น	ด้านการบริหารจัดการ ข้อ 2.7 อบต. มีโครงการซึ่งได้บูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกับ อบต.อื่น หรือร่วมกับหน่วยงานอื่นในรอบปีที่ผ่านมา
4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น	ด้านการบริหารจัดการ ข้อ 2.7 อบต. มีโครงการซึ่งได้บูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกับ อบต.อื่น หรือร่วมกับหน่วยงานอื่นในรอบปีที่ผ่านมา
5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น	ด้านการบริหารจัดการ ข้อ 2.7 อบต. มีโครงการซึ่งได้บูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกับ อบต.อื่น หรือร่วมกับหน่วยงานอื่นในรอบปีที่ผ่านมา
6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล	ด้านการบริการสาธารณะ ตามหัวข้อประเมิน 1-16
7. คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	ด้านการบริการสาธารณะ ตามหัวข้อประเมิน 1-16

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ภารกิจของ อบจ. ตาม พ.ร.บ. จัดตั้ง	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
8. จัดทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การ บริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้นเป็นการ สมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกัน ดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดทำทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง	ด้านการบริการสาธารณะ ตามหัวข้อประเมิน 1-16
9. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วน จังหวัดบรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของ ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด	ด้านการบริการสาธารณะ ตามหัวข้อประเมิน 1-16

จากตารางที่ 5.1 สรุปได้ว่าเกณฑ์ฯของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้นมีเนื้อหาครอบคลุมภารกิจของ อบจ. ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งทั้ง 9 ข้อ ผู้ศึกษาสามารถสรุปภารกิจของ อบจ. ได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ กลุ่มแรกคือภารกิจในฐานะที่เป็น อบต. ในระดับจังหวัดซึ่งจะต้องให้การสนับสนุน อบต. ในระดับที่ต่ำกว่าหรือหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การแบ่งสรรงบประมาณให้แก่ อบต. ดังปรากฏในข้อที่ 2, 3, 4, 5, 7, 8 กลุ่มที่ 2 เป็นภารกิจที่ อบจ. ต้องให้บริการโดยตรงต่อประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ เช่น การบำรุงรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ตารางที่ 5.2 การกิจของ อบจ.ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครอง
ท้องถิ่น

ภารกิจของ อบจ.ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและ ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตาม ระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด	ด้านการบริหารจัดการ ข้อ 1.7 อปท. มีการบริหารงบประมาณโดยการจัดทำ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อ 2.1 การสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนชุมชนสู่การ พัฒนาท้องถิ่นและจังหวัดแบบบูรณาการ ข้อ 2.2 อปท. ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน การพัฒนาท้องถิ่น	ด้านการบริหารจัดการ ข้อ 2.7 อปท. มีโครงการซึ่งได้ บูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกับ อปท. อื่น หรือร่วมกับ หน่วยงานอื่นในรอบปีที่ผ่านมา รวมถึงการสนับสนุน อปท. ในการพัฒนาท้องถิ่นด้านการบริการสาธารณะตามหัวข้อ ประเมิน 1-16
การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	ด้านการบริหารจัดการ ข้อ 2.7 อปท. มีโครงการซึ่งได้ บูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกับ อปท. อื่น หรือร่วมกับ หน่วยงานอื่นในรอบปีที่ผ่านมา รวมถึงการสนับสนุน อปท. ในการพัฒนาท้องถิ่นด้านการบริการสาธารณะตามหัวข้อ ประเมิน 1-16
การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	ด้านการบริหารจัดการ ข้อ 2.7 อปท. มีโครงการซึ่งได้ บูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกับ อปท. อื่น หรือร่วมกับ หน่วยงานอื่นในรอบปีที่ผ่านมา รวมถึงการสนับสนุน อปท. ในการพัฒนาท้องถิ่นด้านการบริการสาธารณะตามหัวข้อ ประเมิน 1-16
การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินที่ 15
การจัดการศึกษา	ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินที่ 16 ด้านการศึกษา

ตารางที่ 5.2 (ต่อ)

ภารกิจของ อบจ.ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน	ด้านการบริหารจัดการ ข้อ 2.2 อบท. ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ข้อ 6.3 กระบวนการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การรับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียน รับข้อเสนอแนะ สอบถามหรือเสนอความคิดเห็นจากประชาชน ด้านการบริการสาธารณะ ไม่ได้ระบุชัดเจน แต่อาจบรรจุอยู่หัวข้อประเมินด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชน ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี ฯลฯ
การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	ด้านการบริหารจัดการ ข้อ 1.1 การดำเนินการของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ข้อ 1.2 การจัดให้มีช่องทางประจำสำหรับเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลงานของ อบท. ข้อ 1.6 การจัดช่องทางและปรากฏหลักฐานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ข้อ 2.2 อบท. ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ข้อ 6.3 กระบวนการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การรับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียน รับข้อเสนอแนะ สอบถามหรือเสนอความคิดเห็นจากประชาชน
การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม	ด้านการบริหารจัดการ ข้อ 1.2 การจัดให้มีช่องทางประจำสำหรับเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลงานของ อบท. โดยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ข้อ 4.1 อบท. ดำเนินการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยนำใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคม มาใช้

ตารางที่ 5.2 (ต่อ)

ภารกิจของ อบจ.ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านระบบระบายน้ำ
การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านงานสาธารณสุข
การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านงานสาธารณสุข และด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านถนนทางเดิน ทางเท้า และด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
การส่งเสริมการท่องเที่ยว	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว
การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมอาชีพ
การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านถนนทางเดิน ทางเท้า
การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมอาชีพ
การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมกีฬา ด้านการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น
การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านงานสาธารณสุข
การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น
การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านถนนทางเดิน ทางเท้า
การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ตารางที่ 5.2 (ต่อ)

ภารกิจของ อบจ.ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเห็นสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด	ด้านการบริการสาธารณะตามหัวข้อประเมิน 1-16
สนับสนุนหรือช่วยเหลือราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่นอื่น	ด้านการบริหารจัดการ ข้อ 2.7 อปท.มีโครงการซึ่งได้บูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกับ อปท.อื่น หรือร่วมกับหน่วยงานอื่นในรอบปีที่ผ่านมา รวมถึงการสนับสนุน อปท. ในการพัฒนาท้องถิ่นด้านการบริการสาธารณะตามหัวข้อประเมิน 1-16
การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	ด้านการบริการสาธารณะ ตามหัวข้อประเมิน 1-16
การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	ด้านการบริการสาธารณะ ตามหัวข้อประเมินด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชนและด้านการส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส
จัดทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด	ด้านการบริการสาธารณะ ตามหัวข้อประเมิน 1-16
กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด	ด้านการบริการสาธารณะ ตามหัวข้อประเมิน 1-16

จากตารางที่ 5.2 สรุปได้ว่าเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้นมีเนื้อหาครอบคลุมภารกิจของ อบจ. ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ ผู้ศึกษาพบว่า ภารกิจของ อบจ. ตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว อาจสรุปได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ เช่นเดียวกับการกิจตาม พ.ร.บ. จัดตั้งคือ ภารกิจในฐานะที่เป็น อปท. ในระดับจังหวัดและภารกิจในการให้บริการโดยตรงต่อประชาชน

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาเฉพาะภารกิจในการให้บริการโดยตรงแก่ประชาชน ผู้ศึกษาพบว่า พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ ได้ระบุภารกิจ อบจ. กว้างขวางและเป็นรูปธรรมมากกว่าภารกิจตาม พ.ร.บ. จัดตั้ง ตัวอย่างเช่น พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ มีการระบุภารกิจของ อบจ. ในการจัดการศึกษาระดับจังหวัด การจัดตั้งโรงพยาบาลประจำจังหวัด การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ การขนส่งมวลชน เป็นต้น ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากปัญหาการวางฐานะบทบาทของ อบจ. หลังจากมีการจัดตั้ง อบต. ใน พ.ศ. 2537 กล่าวคือหลังจากได้มีการจัดตั้ง อบต. ตาม พ.ร.บ. ดังกล่าวแล้ว ได้มีความเห็นอย่างหลากหลายในเชิงนโยบายว่า อบจ. คงอยู่ต่อไปหรือไม่ ในขณะที่การดำเนินงานของ อบต. ได้ครอบคลุมพื้นที่ ต่าง ๆ ในจังหวัดแล้ว เพราะถ้า อบจ. จะคงอยู่ต่อไป อบจ. จะมีบทบาทอย่างไร เหตุผลเช่นนี้อาจทำให้มีการระบุบทบาทของ อบจ. ในกฎหมายนี้ไว้อย่างกว้าง ๆ แต่หลังจากที่มี พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ ของอบจ. แล้ว จึงได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของ อบจ. เพื่อทำหน้าที่ในระดับจังหวัด เช่น การดูแลโรงพยาบาลในระดับจังหวัด และการมีบทบาทระหว่างพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างอปท. ต่าง ๆ เช่น การสร้างถนนที่มีพื้นที่ติดต่อกันหลาย ๆ อปท. และพื้นที่ดังกล่าวไม่มี อปท. ใด อปท. หนึ่งสามารถรับผิดชอบได้ เป็นต้น

5.1.2 ภารกิจของเทศบาลกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีเนื้อหาครอบคลุมภารกิจของเทศบาลหรือไม่ ผลการวิเคราะห์ผู้ศึกษาจะแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วนคือ (1) การเปรียบเทียบเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับภารกิจตาม พ.ร.บ. จัดตั้ง และ (2) การเปรียบเทียบเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับภารกิจตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ ดังนี้

ตารางที่ 5.3 การเปรียบเทียบภารกิจของเทศบาลตาม พ.ร.บ. จัดตั้งกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภารกิจของเทศบาลตาม พ.ร.บ. จัดตั้ง	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านถนนทางเดิน ทางเท้า
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านงานสาธารณสุข

ตารางที่ 5.3 (ต่อ)

ภารกิจของเทศบาลตาม พ.ร.บ. จัดตั้ง	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านงานสาธารณสุข
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการศึกษา
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนผู้สูงอายุ ผู้พิการ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ ด้านการส่งเสริมผู้ด้อยโอกาสด้านการศึกษา
8. บำรุงศิลปประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น
9. มีน้ำสะอาดหรือการประปา	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค
10. ให้มีโรงพยาบาลสัตว์	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านงานสาธารณสุข
11. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านงานสาธารณสุข
12. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านระบบระบายน้ำ
13. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านงานสาธารณสุข
14. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านไฟฟ้าสาธารณะ
15. ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมอาชีพ
16. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านงานสาธารณสุข
17. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านงานสาธารณสุข

ตารางที่ 5.3 (ต่อ)

ภารกิจของเทศบาลตาม พ.ร.บ. จัดตั้ง	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
18. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านงานสาธารณสุข
19. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านงานสาธารณสุข
20. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านงานสาธารณสุข หัวข้อประเมินด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
21. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง	-
22. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว

ตารางที่ 5.4 การเปรียบเทียบภารกิจของเทศบาลตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ กับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภารกิจของเทศบาล ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
1. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านถนนทางเดิน ทางเท้า และด้านระบบระบายน้ำ
2. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านงานสาธารณสุขและ หัวข้อประเมินด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
3. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ	ด้านการบริการสาธารณะ ตามหัวข้อประเมิน 1-16
4. การสาธารณสุข	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านถนน ทางเดินทางเท้า ด้านไฟฟ้า สาธารณะ ด้านระบบระบายน้ำ
5. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมอาชีพ
6. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมอาชีพ

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

ภารกิจของเทศบาล ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
7. การส่งเสริมการท่องเที่ยว	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว
8. การจัดการศึกษา	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการศึกษา
9. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชน ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ ด้านการส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี
10. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น
11. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการ เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส
12. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อน หย่อนใจ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวและด้านการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
13. การส่งเสริมกีฬา	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมกีฬา
14. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และ สิทธิเสรีภาพของประชาชน	ด้านการบริหารจัดการ ข้อ 2.2 อปท. ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ข้อ 6.3 กระบวนการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของ ประชาชน การรับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียน รับ ข้อเสนอแนะ สอบถามหรือเสนอความคิดเห็นจาก ประชาชน
15. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนา ท้องถิ่น	ด้านการบริหารจัดการ ข้อ 1.1 การดำเนินการของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ข้อ 1.2 การจัดให้มีช่องทางประจำสำหรับเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารและผลงานของ อปท. ข้อ 1.6 การจัดช่องทางและปรากฏหลักฐานการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชน

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

ภารกิจของเทศบาล ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
	ข้อ 2.2 อปท. ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
	ข้อ 6.3 กระบวนการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การรับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียน รับข้อเสนอแนะ สอบถามหรือเสนอความคิดเห็นจากประชาชน
16. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
17. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านระบบระบายน้ำ
18. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านงานสาธารณสุข
19. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น
20. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านสาธารณสุข
21. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านสาธารณสุข
22. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
23. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

ภารกิจของเทศบาล ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
24. การผังเมือง	-
25. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร	-
26. การดูแลรักษาที่สาธารณะ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
27. การควบคุมอาคาร	-
28. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย
29. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย
30. กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้าน 1-16

จากตารางที่ 5.3 และ 5.4 จะพบว่า เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้น ครอบคลุมภารกิจของเทศบาลทั้งภารกิจที่ระบุใน พ.ร.บ. จัดตั้งและ พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ ตามที่แสดงไว้ในตารางข้างต้น ถึงแม้ว่า พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ จะขยายภารกิจของเทศบาลกว้างกว่า พ.ร.บ. จัดตั้งหลายประการก็ตาม เช่น ภารกิจด้านอาชีพ การพาณิชย์และการลงทุน การศึกษา การมีส่วนร่วมและการส่งเสริมประชาธิปไตย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ขณะเดียวกันผู้ศึกษาพบว่าเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังไม่ครอบคลุมรายละเอียดภารกิจในบางประเด็น เช่น การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร รวมถึงการควบคุมอาคาร การที่เกณฑ์ฯ ยังไม่ครอบคลุมดังกล่าวเนื่องมาจากปัญหาการถ่ายโอนภารกิจของ อปท. อาทิ ด้านการขนส่ง การผังเมือง ตามที่ทราบกันทั่วไปก็คือ ขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจยังไม่เรียบร้อยสมบูรณ์ ดังนั้น อปท. จึงยังไม่มีมีการจัดการงานด้านนี้ เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงไม่ได้สร้างขึ้นมาเพื่อประเมินงานด้านนี้

5.1.3 การกิจของ อบต.กับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าเกณฑ์ฯ มีเนื้อหาครอบคลุมภารกิจของ อบต. หรือไม่ ผลการวิเคราะห์จะแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วนคือ (1) การเปรียบเทียบเกณฑ์ฯ กับภารกิจตาม พ.ร.บ. จัดตั้ง และ (2) การเปรียบเทียบเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับภารกิจตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5.5 การเปรียบเทียบภารกิจของ อบต. ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภารกิจของ อบต. ตาม พ.ร.บ. จัดตั้ง	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมอาชีพ ด้านการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี ท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว
2. องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้	
1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านถนน ทางเดิน และทางเท้า
2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านงานสาธารณสุข
3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านงานสาธารณสุข
4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการศึกษา ด้านการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี ท้องถิ่น
6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริม การพัฒนาสตรี ด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชน ด้าน การส่งเสริมผู้สูงอายุ ด้านการส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส
7) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 5.5 (ต่อ)

ภารกิจของ อบต. ตาม พ.ร.บ. จัดตั้ง	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น
9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร	ด้านการบริการสาธารณะ ตามหัวข้อประเมิน 1-16
3. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้	
1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค
2) ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านไฟฟ้าสาธารณะ
3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านระบบระบายน้ำ
4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมกีฬา
5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมอาชีพ
6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมอาชีพ
7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมอาชีพ
8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมอาชีพ
10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมอาชีพ
11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมอาชีพ
12) การท่องเที่ยว	ด้านการบริการสาธารณะ หัวข้อประเมินด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว
13) การผังเมือง	-

จากตารางที่ 5.5 สรุปได้ว่าเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้นมีเนื้อหาครอบคลุมภารกิจของ อบต. ตาม พ.ร.บ. จัดตั้ง ยกเว้นแต่เฉพาะภารกิจเกี่ยวกับการผังเมือง

สำหรับภารกิจของ อบต. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ นั้นได้กำหนดไว้เหมือนกันกับภารกิจของเทศบาล ดังนั้นผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบภารกิจของ อบต. กับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปตามตารางที่ 5.4 ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

ในการวิเคราะห์ว่าเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีเนื้อหาครอบคลุมภารกิจของ อปท. หรือไม่นั้น ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น พบว่า มีความครอบคลุมภารกิจทั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต. แต่ถ้าพิจารณาเรื่องบริบทของการนำเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมาใช้ประเมินว่ามีปัญหาหรือไม่ เนื่องจากเกณฑ์ดังกล่าวถูกสร้างหรือพัฒนาขึ้นมาในลักษณะที่เป็นแบบมาตรฐานที่ใช้เหมือนกันกับ อปท.ทั้งประเทศ ผู้ศึกษาได้ใช้กรณีตัวอย่างของการนำเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมาใช้ในการประเมิน อปท. ในจังหวัดจันทบุรีเป็นตัวอย่าง ผลการวิเคราะห์พบว่า มีความแตกต่างระหว่างการจัดลำดับความสำคัญของการกิจโดยการให้น้ำหนักคะแนนที่แตกต่างกันระหว่างเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับผลการปฏิบัติจริงในจังหวัดจันทบุรี ดังรายละเอียดที่ปรากฏในภาคผนวก ก (ภาคผนวก ก แสดงการวิเคราะห์ผลการประเมินการตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี ปี พ.ศ. 2554)

5.2 ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นในเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เพื่อการตอบคำถามที่ว่าเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นอย่างไร ผู้ศึกษาจะใช้การเปรียบเทียบเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่ได้จากการวิเคราะห์กรณีศึกษา 30 กรณีศึกษา ดังนั้นในการเสนอผลการศึกษาในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษานำเสนอผลการศึกษาเป็น 2 หัวข้อ คือ

1. องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นได้จากการวิเคราะห์กรณีศึกษา 30 กรณีศึกษา

2. ผลการเปรียบเทียบองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้ศึกษาจะนำองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่น ที่ได้จากข้อ 5.2.1 มาทดสอบกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

5.2.1 องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น

ในการวิเคราะห์องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการประเมินเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยการวิเคราะห์กรณีศึกษา 30 กรณี ผู้ศึกษาจะเริ่มจากการนำหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นทั้ง 7 หลักซึ่งได้จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นทั้ง 7 หลัก ได้แก่

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักการมีส่วนร่วม
5. หลักการรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า
7. หลักความเสมอภาค

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นทั้ง 7 หลักดังกล่าวจะเป็นกรอบในการวิเคราะห์องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่ควรจะเป็น โดยใช้กรณีศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลท้องถิ่น 30 กรณีศึกษา (รายละเอียดของแต่ละกรณีศึกษาปรากฏในภาคผนวก ข)

1. กรณีศึกษาที่ 1 ดัชนีธรรมาภิบาลของเมืองหลวง (Urban Governance Index: UGI) -UN-HABITAT ของส่วนการจัดการถิ่นฐานของประชากร (UN-HABITAT) ขององค์การสหประชาชาติ
2. กรณีศึกษาที่ 2 เครื่องมือประเมินธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Local Governance Barometer) -LGB ของสถาบันเพื่อประชาธิปไตยในแอฟริกาตอนใต้ และ องค์การพัฒนามนุษย์
3. กรณีศึกษาที่ 3 ดัชนีธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Good Governance for Local Development - GOFORGOLD Index) -อัฟกานิสถาน
4. กรณีศึกษาที่ 4 คู่มือการประเมินประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Assessment Guide)-IDEA
5. กรณีศึกษาที่ 5 ตัวบ่งชี้ของธรรมาภิบาลประชาธิปไตยท้องถิ่น (Indicators of Local Democratic Governance)-ยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก
6. กรณีศึกษาที่ 6 แนวทางสำหรับการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Methodological Guidelines for Local Governance Analysis)-ลาตินอเมริกา

7. กรณีศึกษาที่ 7 ดัชนีธรรมาภิบาล (Governance Index) - อินโดนีเซีย
8. กรณีศึกษาที่ 8 การวัดผลการปฏิบัติงานของเทศบาล (Measuring Municipal Performance MIDAMOS)-ปารากวัย
9. กรณีศึกษาที่ 9 ศูนย์สังเกตการณ์ประชาธิปไตยในอเมริกากลาง: ระบบของกฎหมายและตัวชี้วัด ธรรมาภิบาลสำหรับอเมริกากลาง (Observatory of Democracy in Central America: System of Legal and Institutional Governance Indicators for Central America)-อเมริกากลาง
10. กรณีศึกษาที่ 10 ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Desde lo Local - Strategic Decentralisation for Local Development)-แม็กซิโก
11. กรณีศึกษาที่ 11 แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดี / ความคืบหน้าของพลเมืองโดยคณะกรรมการของยุโรป-การใช้งานของชุดธรรมาภิบาลในติมิโซรา (Council of Europe's Guide to Developing Well-being/Progress Indicators with Citizens-Application of the Governance Module in Timisoara)-โรมาเนีย
12. กรณีศึกษาที่ 12 ใบรายงานพลเมือง (Citizen Report Cards)-อินเดีย
13. กรณีศึกษาที่ 13 การตรวจสอบทางสังคมของธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Social Audit of Local Governance -Bosnia and Herzegovina) (บอสเนีย)
14. กรณีศึกษาที่ 14 การตรวจสอบทางสังคมของธรรมาภิบาลและการส่งมอบบริการสาธารณะ (Social Audit of Governance and Delivery of Public Services)-ปากีสถาน
15. กรณีศึกษาที่ 15 การประเมินตนเองของธรรมาภิบาลของท้องถิ่น (Local Governance Self-Assessment)-บังกลาเทศ
16. กรณีศึกษาที่ 16 ดัชนีธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Governance for Local Development Index -GOFORDEV Index)-ฟิลิปปินส์
17. กรณีศึกษาที่ 17 การประเมินผลการแจ้งการปฏิบัติงานของการจัดสรรเงิน (Assessments Informing Performance Based Grant Systems)-PBGS
18. กรณีศึกษาที่ 18 ระบบการบริหารการปฏิบัติงานท้องถิ่น (Local Governance Performance Management System -LGPMs)-ฟิลิปปินส์
19. กรณีศึกษาที่ 19 ดัชนีของความรับผิดชอบ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อสังคม (Index of Responsibility, Transparency and Accountability) -มาเซโดเนีย
20. กรณีศึกษาที่ 20 มาตรฐานของความโปร่งใสของเทศบาล (Standards of Municipal Transparency)-ชิลี
21. กรณีศึกษาที่ 21 ความคิดริเริ่มการมีเกียรติภูมิท้องถิ่น-ไลบีเรีย

22. กรณีศึกษาที่ 22 วิธีการประเมินศักยภาพการบริการของเทศบาลในตุรกีและบัลคานส์ตะวันตก (Methodology for the Assessment of Capacity of Municipalities in Turkey and the Western Balkans to Deliver Services)-ตุรกี

23. กรณีศึกษาที่ 23 แบบประเมินเกณฑ์ชี้วัดสำหรับการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี

24. กรณีศึกษาที่ 24 รางวัลสถาบันพระปกเกล้า

25. กรณีศึกษาที่ 25 โปรแกรมการสร้างความชี้วัดคุณภาพเมือง (The Global City Indicators Program - GCIP) ของธนาคารโลก

26. กรณีศึกษาที่ 26 รายงานตัวชี้วัดผลงาน (Performance measurement) กรณีศึกษารัฐบาลท้องถิ่นมลรัฐ North Carolina สหรัฐอเมริกา

27. กรณีศึกษาที่ 27 มโนทัศน์และตัวชี้วัดของผลงานรัฐบาลท้องถิ่น อังกฤษและเวลส์

28. กรณีศึกษาที่ 28 Local Government: Examples of Better Practice in Setting Local Authorities' s Performance Measures จัดทำโดย Office of the Auditor-General (2010) นิวซีแลนด์

29. กรณีศึกษาที่ 29 Philippines Performance Measurement at the Local Level ซึ่งจัดทำโดยธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย

30. กรณีศึกษาที่ 30 FM-SERYQUAL: A New Approach of Service Quality Measurement Framework in Local Authorities มาเลเซีย

ในการวิเคราะห์องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นจากกรณีศึกษา 30 กรณีศึกษาจะสรุปเนื้อหาอยู่ในภาคผนวก ข (ภาคผนวก ข แสดงองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นจากการวิเคราะห์กรณีศึกษาธรรมาภิบาลท้องถิ่น 30 กรณีศึกษา) ธรรมาภิบาลท้องถิ่นในแต่ละหลักสามารถสรุปองค์ประกอบได้ดังนี้

5.2.1.1 หลักนิติธรรม

ตารางที่ 5.6 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักนิติธรรมจากกรณีศึกษา

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น
1. หลักนิติธรรม	1. อปท.ออกระเบียบที่เอื้อต่อการบริหารจัดการ 2. กฎระเบียบของ อปท.ได้รับการยอมรับจากประชาชน 3. การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างยุติธรรม 4. การบริหารงานบุคคลของ อปท.เป็นไปตามกฎระเบียบ 5. อปท.ออกระเบียบการจัดหาบริหารสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ

จากตารางที่ 5.6 องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักนิติธรรมจากกรณีศึกษาสามารถวิเคราะห์องค์ประกอบได้เป็น 5 เรื่อง คือ

1. อปท.อกระเบียบที่เอื้อต่อการบริหารจัดการ หมายถึง ในการปกครองท้องถิ่นตามหลักนิติธรรมนั้น จำเป็นต้องมีกติกาที่เป็นกฎหมายที่เป็นฐานในการปฏิบัติไม่ใช่เกิดจากอำเภอใจของผู้บริหารหรือการใช้สิทธิพลรวมทั้งผลประโยชน์ของผู้อุปถัมภ์ต่าง ๆ องค์ประกอบดังกล่าวมาจากประสบการณ์ของกรณีศึกษาที่ 1 ดัชนีธรรมาภิบาลของเมืองหลวง (Urban Governance Index: UGI)-UN- HABITAT กรณีศึกษาที่ 6 แนวทางสำหรับการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Methodological Guidelines for Local Governance Analysis) – ลาตินอเมริกา กรณีศึกษาที่ 19 ดัชนีของความรับผิดชอบ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อสังคม (Index of Responsibility, Transparency and Accountability) – มาเซโดเนีย กรณีศึกษาที่ 21 ความคิดริเริ่มการมีเกียรติภูมิท้องถิ่น – โลปีเลีย กรณีศึกษาที่ 24 เกณฑ์รางวัลพระปกเกล้า

2. กฎระเบียบของ อปท.ได้รับการยอมรับจากประชาชน หมายถึง หลังจากทีอปท.ได้ออกกฎระเบียบที่เป็นกติกาตามกฎหมายแล้ว สิ่งที่มีความสำคัญตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ กฎระเบียบนั้นต้องได้รับการยอมรับจากประชาชน องค์ประกอบนี้มีกรณีศึกษาที่ให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้มากคือ กรณีศึกษาที่ 9 ศูนย์สังเกตการณ์ประชาธิปไตยในอเมริกากลาง: ระบบของกฎหมายและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสำหรับอเมริกากลาง

3. การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างยุติธรรม หมายถึง กฎหมายหรือระเบียบของอปท.ที่ถูกกำหนดมาแล้วจะต้องมีการบังคับใช้กับประชาชนและผู้เกี่ยวข้องอย่างเสมอหน้ากัน วิเคราะห์ได้จากประสบการณ์ของกรณีศึกษาที่ 8 การวัดผลการปฏิบัติงานของเทศบาล (Measuring Municipal Performance MIDAMOS) - ปารากวัย กรณีศึกษาที่ 10 ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Desde lo Local-Strategic Decentralisation for Local Development) – แม็กซิโก กรณีศึกษาที่ 11 แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดี/ความคืบหน้าของพลเมืองโดยคณะกรรมการของยุโรป-การใช้งานของชุดธรรมาภิบาลใน ตมิโซลา (Council of Europe's Guide to Developing Well-being/Progress Indicators with Citizens – Application of the Governance Module in Timisoara)-โรมาเนีย

4. การบริหารงานบุคคลของอปท.เป็นไปตามกฎ ระเบียบ หมายถึง ในการสรรหาคัดเลือก การมอบหมายงาน การให้ความดีความชอบและการพัฒนาบุคลากรในองค์กร ทั้งในการด้านการฝึกอบรมและการศึกษาต่อ จะต้องดำเนินการโดยมีกติกาตามกฎหมายรองรับ ไม่ใช่เกิดจากความสัมพันธ์ส่วนตัว องค์ประกอบดังกล่าวมาจากประสบการณ์ของกรณีศึกษาที่ 21 ความคิดริเริ่มการมีเกียรติภูมิท้องถิ่น-โลปีเลีย

5. อปท. ออกระเบียบการจัดหาบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ หมายถึง การให้บริการกับประชาชนในการจัดหาบริการสาธารณะในเรื่องต่าง ๆ นั้น อปท.จะต้องดำเนินการบนพื้นฐานการมีกติกาของกฎหมายเช่นกัน องค์ประกอบดังกล่าวมาจากประสบการณ์ของ กรณีศึกษาที่ 1 ดัชนีธรรมาภิบาลของเมืองหลวง (Urban Governance Index: UGI)-UN- HABITAT กรณีศึกษาที่ 10 ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Desde lo Local- Strategic Decentralisation for Local Development)-เม็กซิโก กรณีศึกษาที่ 21 ความคิดริเริ่มการมีเกียรติภูมิท้องถิ่น-ไลบีเรีย

5.2.1.2 หลักคุณธรรม

ตารางที่ 5.7 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักคุณธรรมจากกรณีศึกษา

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น
หลักคุณธรรม	1. การส่งเสริมการปฏิบัติตามจรรยาบรรณ 2. ความซื่อตรง

จากตารางที่ 5.7 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักคุณธรรมจากกรณีศึกษาสามารถวิเคราะห์องค์ประกอบได้เป็น 2 เรื่อง คือ

1. การส่งเสริมการปฏิบัติตามจรรยาบรรณ หมายถึง การส่งเสริมให้คนในวิชาชีพที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมีคุณธรรมในการปฏิบัติงาน โดยพิจารณาจากพฤติกรรมที่แสดงออกมาให้เห็น องค์ประกอบดังกล่าวมาจาก กรณีศึกษาที่ 1 ดัชนีธรรมาภิบาลของเมืองหลวง (Urban Governance Index: UGI)-UN- HABITAT กรณีศึกษาที่ 3 ดัชนีธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Good Governance for Local Development - GOFORGOLD Index)-อัฟกานิสถาน กรณีศึกษาที่ 17 การประเมินผลการแจ้งการปฏิบัติงานของการจัดสรรเงิน (Assessments Informing Performance Based Grant Systems)-PBGS

2. ความซื่อตรง หมายถึง พฤติกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันหรือฉ้อราษฎร์บังหลวงของคนทำงานใน อปท. องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 27 มโนทัศน์และตัวชี้วัดของผลงานรัฐบาลท้องถิ่น อังกฤษและเวลส์

5.2.1.3 หลักการมีส่วนร่วม

ตารางที่ 5.8 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วมจากกรณีศึกษา

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น
3.หลักการมีส่วนร่วม	1. กลไกที่มีพลังในเสริมสร้างการเข้าถึงพลเมืองเพื่อการมีส่วนร่วม 2. การเสริมสร้างความเข้มแข็งและความเป็นอิสระของภาคส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่น 3. การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอำนาจในการตัดสินใจ 4. ส่งเสริมภาวะผู้นำของบุคลากร อปท. ในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กร

จากตารางที่ 5.8 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วมจากกรณีศึกษาสามารถวิเคราะห์องค์ประกอบได้เป็น 4 เรื่อง คือ

1. กลไกที่มีพลังในเสริมสร้างการเข้าถึงพลเมืองเพื่อการมีส่วนร่วม หมายถึง การมีกลไกทางสังคมในรูปแบบขององค์กรซึ่งจะเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของ อปท. องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 4 คู่มือการประเมินประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Assessment Guide)-IDEA กรณีศึกษาที่ 5 ตัวบ่งชี้ของธรรมาภิบาลประชาธิปไตยท้องถิ่น (Indicators of Local Democratic Governance)-ยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก

2. การเสริมสร้างความเข้มแข็งและความเป็นอิสระของภาคส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่น หมายถึงการพัฒนาให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนให้มีความสามารถในการบริหารจัดการของ อปท. องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 8 การวัดผลการปฏิบัติงานของเทศบาล (Measuring Municipal Performance MIDAMOS)-ปารากวัย กรณีศึกษาที่ 13 การตรวจสอบทางสังคมของธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Social Audit of Local Governance -Bosnia and Herzegovina) (บอสเนีย) กรณีศึกษาที่ 19 การตรวจสอบทางสังคมของธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Social Audit of Local Governance -Bosnia and Herzegovina) (บอสเนีย)กรณีศึกษาที่24 เกณฑ์รางวัลพระปกเกล้า

3. การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอำนาจในการตัดสินใจ หมายถึง การพัฒนาให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนให้มีความสามารถในการตัดสินใจทำงานของตนเองได้ องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่3 คณิตธรรมาภิบาลเพื่อการ

พัฒนาท้องถิ่น (Good Governance for Local Development - GOFORGOLD Index)-อัฟกานิสถาน
กรณีศึกษาที่ 6 แนวทางสำหรับการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Methodological Guidelines for
Local Governance Analysis)-ลาตินอเมริกา กรณีศึกษาที่ 24 เกณฑ์รางวัลพระปกเกล้า

4. ส่งเสริมภาวะผู้นำของบุคลากร อปท. ในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ
องค์กร หมายถึง การพัฒนาความสามารถของบุคลากรในการนำพาการบริหารจัดการของ อปท. ในมิติ
ต่าง ๆ ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 2 เครื่องมือประเมินธรร
มาภิบาลท้องถิ่น (Local Governance Barometer)-LGB กรณีศึกษาที่ 17 การประเมินผลการแจ้งการ
ปฏิบัติงานของการจัดสรรเงิน (Assessments Informing Performance Based Grant Systems) -PBGS

5.2.1.4 หลักความโปร่งใส

ตารางที่ 5.9 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใสจากกรณีศึกษา

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น
หลักความโปร่งใส	1. การพัฒนาศูนย์ข้อมูลข่าวสารให้มีความครบถ้วนและ เป็นปัจจุบัน 2. การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล 3. ส่งเสริมความรู้ของประชาชนในการตรวจสอบความโปร่งใส 4. การเปิดเผยข้อมูลด้านคคิความที่ อปท. มีส่วนเกี่ยวข้อง 5. การอำนวยความสะดวกในการร้องเรียนของพลเมือง 6. การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานการบริการสาธารณะ

จากตารางที่ 5.9 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใสจาก
กรณีศึกษา สามารถวิเคราะห์องค์ประกอบได้เป็น 6 เรื่อง คือ

1. การพัฒนาศูนย์ข้อมูลข่าวสารให้มีความครบถ้วนและ เป็นปัจจุบัน หมายถึง การ
จัดตั้งศูนย์รวบรวมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ อปท. ที่พร้อมต่อการบริหารจัดการและเป็นข้อมูลข่าวสารที่
ทันต่อการทำงานของ อปท. ในปัจจุบัน องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 20 มาตรฐานของความ
โปร่งใสของเทศบาล (Standards of Municipal Transparency)-ชิลี กรณีศึกษาที่กรณีศึกษาที่ 23 เกณฑ์ชี้วัด
สำหรับการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของคณะกรรมการการกระจาย
อำนาจ

2. การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล หมายถึง การจัดกิจกรรมเพื่อเปิดโอกาสหรือ
กระตุ้นให้ประชาชนสามารถเข้ามาใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นในศูนย์ข้อมูล องค์ประกอบดังกล่าวมาจาก

กรณีศึกษาที่ 5 ตัวบ่งชี้ของธรรมาภิบาลประชาธิปไตยท้องถิ่น (Indicators of Local Democratic Governance)-ยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกกรณีศึกษาที่ 6 แนวทางสำหรับการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Methodological Guidelines for Local Governance Analysis)-ลาตินอเมริกา กรณีศึกษาที่ 7 ดัชนีธรรมาภิบาล (Governance Index)-อินโดนีเซีย

3. ส่งเสริมความรู้ของประชาชนในการตรวจสอบความโปร่งใส หมายถึง การจัดกิจกรรมที่มุ่งให้ความรู้เกี่ยวกับการตรวจสอบความโปร่งใสสำหรับประชาชนทั่วไป องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 3 ดัชนีธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Good Governance for Local Development-GOFORGOLD Index)-อัฟกานิสถาน กรณีศึกษาที่ 6 แนวทางสำหรับการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Methodological Guidelines for Local Governance Analysis)-ลาตินอเมริกา

4. การเปิดเผยข้อมูลด้านความโปร่งใสของเทศบาล (Standards of Municipal Transparency)-ชิลี

5. การอำนวยความสะดวกในการร้องเรียนของพลเมือง หมายถึงการที่ อบต.กำหนดกิจกรรม กลไกหรือกระบวนการในการช่วยเหลือประชาชนที่ต้องการร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารจัดการของ อบต. องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 1 ดัชนีธรรมาภิบาลของเมืองหลวง (Urban Governance Index: UGI)-UN- HABITAT กรณีศึกษาที่ 10 ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Desde lo Local - Strategic Decentralisation for Local Development)-เม็กซิโก

6. การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานการบริการสาธารณะหมายถึง การดำเนินการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องได้รับรู้ถึงมาตรฐานในการบริการสาธารณะของ อบต. องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 3 ดัชนีธรรมาภิบาลของเมืองหลวง (Urban Governance Index: UGI)-UN- HABITAT กรณีศึกษาที่ 21 ความคิดริเริ่มการมีเกียรติภูมิท้องถิ่น-ไลบีเรีย

5.2.1.5 หลักการรับผิดชอบ

ตารางที่ 5.10 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักการรับผิดชอบจากกรณีศึกษา

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น
หลักการรับผิดชอบ	1. การนำสาเหตุของปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนมากำหนดมาตรการการรับผิดชอบ 2. การกำหนดการรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีการจัดบริการสาธารณะไม่ได้มาตรฐาน

ตารางที่ 5.10 (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น
	3. การประชาสัมพันธ์กลไกการตรวจสอบการรับผิดชอบ
	4. มีกระบวนการตรวจสอบการรับผิดชอบในการบริหาร งบประมาณอย่างเปิดเผยจากทุกภาคส่วนของสังคม
	5. มีกระบวนการในการตรวจสอบการรับผิดชอบที่เป็นอิสระ
	6. การจ่ายเงินชดเชยอย่างมีประสิทธิภาพในกรณีเกิดความเสียหาย

จากตารางที่ 5.10 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักการรับผิดชอบจาก
กรณีศึกษา สามารถวิเคราะห์องค์ประกอบได้เป็น 6 เรื่อง คือ

1. การนำสาเหตุของปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนมากำหนดมาตรการ
การรับผิดชอบ หมายถึง การกำหนดมาตรการรับผิดชอบของ อปท. โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับ
ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 24 เกณฑ์รางวัลพระปกเกล้า
2. การกำหนดการรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีการจัดบริการ
สาธารณะไม่ได้มาตรฐาน หมายถึง การกำหนดมาตรการความรับผิดชอบของ อปท. จากการดำเนินการ
ให้บริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ประชาชนโดยไม่สัมฤทธิ์ผลตามมาตรฐานของการให้บริการทั่วไป
องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 21 ความคิดริเริ่มการมีเกียรติภูมิท้องถิ่น-ไลบีเลีย
3. การประชาสัมพันธ์กลไกการตรวจสอบการรับผิดชอบ หมายถึงการเผยแพร่ให้
สาธารณชนได้รับทราบถึงกลไกการตรวจสอบความรับผิดชอบของ อปท. องค์ประกอบดังกล่าวมาจาก
กรณีศึกษาที่ 8 การวัดผลการปฏิบัติงานของเทศบาล (Measuring Municipal Performance MIDAMOS)-
ปารากวัย
4. มีกระบวนการตรวจสอบการรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณอย่างเปิดเผย
จากทุกภาคส่วนของสังคม หมายถึงการกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องการบริหาร
งบประมาณโดยเปิดเผยให้กับสาธารณชนทุกภาคส่วน องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่
10 ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (Desde lo Local - Strategic Decentralisation for
Local Development)-เม็กซิโก กรณีศึกษาที่ 20 มาตรฐานของความโปร่งใสของเทศบาล (Standards of
Municipal Transparency)-ชิลี
5. มีกระบวนการในการตรวจสอบการรับผิดชอบที่เป็นอิสระ หมายถึง การที่
อปท. กำหนดขั้นตอนในการตรวจสอบการรับผิดชอบในการบริหารจัดการโดยไม่อยู่ภายใต้

อำนาจของคนหรือองค์กรใด องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 3 ดัชนีธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Good Governance for Local Development - GOFORGOLD Index)-อัฟกานิสถาน กรณีศึกษาที่ 8 การวัดผลการปฏิบัติงานของเทศบาล (Measuring Municipal Performance MIDAMOS)-ปารากวัย

6. การจ่ายเงินชดเชยอย่างมีประสิทธิภาพในกรณีเกิดความเสียหาย หมายถึงการกำหนดมาตรการการเยียวยาทางการเงินในภาคปฏิบัติในกรณีข้อบกพร่อง. ได้ดำเนินการให้ก่อให้เกิดความเสียหายกับบุคคลอื่นหรือองค์กรอื่น องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 2 เครื่องมือประเมินธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Local Governance Barometer)-LGB

5.2.1.6 หลักความคุ้มค่า

ตารางที่ 5.11 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่าจากกรณีศึกษา

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น
หลักความคุ้มค่า	1. การมีทรัพยากรพื้นฐานของ อปท.ในการบริหารจัดการ 2. การพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรให้มีความหลากหลาย แทนศักยภาพเฉพาะด้าน 3. มีการสำรวจความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ ต่อการบริการสาธารณะ 4. การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร 5. การแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในฐานะพลเมือง 6. การเป็นหุ้นส่วนระหว่าง อปท.กับประชาชนในการลงทุนจัดบริการสาธารณะ

จากตารางที่ 5.11 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่าจากกรณีศึกษาสามารถวิเคราะห์องค์ประกอบได้เป็น 5 เรื่อง คือ

1. การมีทรัพยากรพื้นฐานของ อปท.ในการบริหารจัดการ หมายถึงการมีความพร้อมของทรัพยากรในการดำเนินงานของอปท.องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 18 ระบบการบริหารการปฏิบัติงานท้องถิ่น (Local Governance Performance Management System -LGPMs) – ฟิลิปปินส์
2. การพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรให้มีความหลากหลายแทนศักยภาพเฉพาะด้าน หมายถึง การพัฒนาบุคลากรของอปท.ให้มีความพร้อมในการปฏิบัติงานได้อย่าง

หลากหลายมากกว่าการทำงานเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งไปตลอด องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่กรณีศึกษาที่ 9 ศูนย์สังเกตการณ์ประชาธิปไตยในอเมริกากลาง: ระบบของกฎหมายและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสำหรับอเมริกากลาง (Observatory of Democracy in Central America: System of Legal and Institutional Governance Indicators for Central America)-อเมริกากลาง กรณีศึกษาที่ 11 แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดี / ความคืบหน้าของพลเมืองโดยคณะกรรมการของยุโรป – การใช้งานของชุดธรรมาภิบาลในติมิโซรา (Council of Europe’s Guide to Developing Well-being/ Progress Indicators with Citizens – Application of the Governance Module in Timisoara)-โรมาเนีย

3. การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 13 การตรวจสอบทางสังคมของธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Social Audit of Local Governance -Bosnia and Herzegovina) (บอสเนีย) กรณีศึกษาที่ 15 การประเมินตนเองของธรรมาภิบาลของท้องถิ่น (Local Governance Self- Assessment)-บังกลาเทศ

4. การแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในฐานะพลเมือง หมายถึง การมีส่วนร่วมสมทบทางการเงินของประชาชนในการเข้ารับบริการสาธารณะที่อปท.จัดขึ้น องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 2 เครื่องมือประเมินธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Local Governance Barometer)-LGB กรณีศึกษาที่ 18 ระบบการบริหารการปฏิบัติงานท้องถิ่น (Local Governance Performance Management System - LGPMS)-ฟิลิปปินส์

5. การเป็นหุ้นส่วนระหว่าง อปท.กับประชาชนในการลงทุนจัดบริการสาธารณะ หมายถึง การที่ อปท. เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนในการจัดบริการสาธารณะของอปท. ในรูปแบบต่าง ๆ องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 23 เกณฑ์ชี้วัดสำหรับการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

5.2.1.7 หลักความเสมอภาค

ตารางที่ 5.12 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความเสมอภาคจากกรณีศึกษา

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น
หลักความเสมอภาค	1. การกำหนดสัดส่วนทางเพศของการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง 2. การส่งเสริมความเสมอภาคของผู้หญิงในการปฏิบัติงาน 3. การมีโอกาสดูแลเทียบในการเข้าถึงบริการพื้นฐาน 4. การมีโอกาสดูแลเทียบในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์ ผู้หญิง ผู้พิการ คนยากจน

จากตารางที่ 5.12 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความเสมอภาคจากกรณีศึกษาสามารถวิเคราะห์องค์ประกอบได้เป็น 4 เรื่อง คือ

1. การกำหนดสัดส่วนทางเพศของการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง หมายถึง การมีมาตรการในการกำหนดตำแหน่งทางการเมืองโดยคำนึงถึงสัดส่วนระหว่างเพศชายและเพศหญิงให้ชัดเจน องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 8 การวัดผลการปฏิบัติงานของเทศบาล (Measuring Municipal Performance MIDAMOS)-ปารากวัย กรณีศึกษาที่ 10 ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Desde lo Local - Strategic Decentralisation for Local Development)-เม็กซิโก

2. การส่งเสริมความเสมอภาคของผู้หญิงในการปฏิบัติงาน หมายถึง การไม่เลือกปฏิบัติหรือกีดกันผู้หญิง องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 15 การประเมินตนเองของธรรมาภิบาลของท้องถิ่น (Local Governance Self- Assessment)-บังคลาเทศ

3. การมีโอกาที่เท่าเทียมในการเข้าถึงบริการพื้นฐาน หมายถึง องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 2 เครื่องมือประเมินธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Local Governance Barometer)-LGB กรณีศึกษาที่ 22 วิธีการประเมินศักยภาพการบริการของเทศบาลในตุรกีและบัลคานส์ตะวันออก (Methodology for the Assessment of Capacity of Municipalities in Turkey and the Western Balkans to Deliver Services) -ตุรกี

4. การมีโอกาที่เท่าเทียมในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์ ผู้หญิง ผู้พิการ คนยากจน หมายถึง องค์ประกอบดังกล่าวมาจากกรณีศึกษาที่ 11 แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดี/ความคืบหน้าของพลเมืองโดยคณะกรรมการของยุโรป-การใช้งานของชุดธรรมาภิบาลในติมิโซรา (Council of Europe's Guide to Developing Well-being/Progress Indicators with Citizens- Application of the Governance Module in Timisoara)- โรมาเนีย กรณีศึกษาที่ 13 การตรวจสอบทางสังคมของธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Social Audit of Local Governance -Bosnia and Herzegovina) (บอสเนีย)

5.2.2 ผลการเปรียบเทียบธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่ได้จากกรณีศึกษากับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

จากองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่ได้จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจะนำมาเป็นบรรทัดฐานในการทดสอบองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่น ที่มีอยู่ในเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่ามีความครบถ้วนสมบูรณ์มากน้อยแค่ไหน ในการทดสอบดังกล่าวจะได้เสนอผลการวิเคราะห์ตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น 7 หัวข้อ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักการมีส่วนร่วม

4. หลักความโปร่งใส
 5. หลักการรับผิดชอบ
 6. หลักความคุ้มค่า
 7. หลักความเสมอภาค
- ดังรายละเอียดต่อไปนี้
- 5.2.2.1 หลักนิติธรรม

ตารางที่ 5.13 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักนิติธรรมกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
1. อปท.ออกระเบียบที่เอื้อต่อการบริหารจัดการ	ด้านการบริหารจัดการ เกณฑ์ 5.2 ในช่วงระยะสามปีที่ผ่านมา อปท. จัดให้มีการจัดทำแก้ไข หรือปรับปรุง หรือยกเลิกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง กฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง
2. กฎระเบียบของ อปท. ได้รับการยอมรับจากประชาชน	
3. การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างยุติธรรม	ด้านการบริหารจัดการ 1. เกณฑ์ 1.3 อปท. จัดวางระบบควบคุมภายในและกิจกรรมความเสี่ยงครบ 5 ขั้นตอน โดยมี “ความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญ” จำนวน 9 กิจกรรม 2. เกณฑ์ 1.3-1.5 การควบคุมภายใน 3. เกณฑ์ 1.7-1.10 การบริหารงบประมาณ 4. เกณฑ์ 3.1-3.3 การบริหารพัสดุและการพัฒนาระบบข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ด้านการบริหารงานบุคคล 1. เกณฑ์ 1.1-1.10 2. ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง 3. หัวข้อประเมิน 1-5 ด้านการบริการสาธารณะ 1. หัวข้อประเมิน 1-16

ตารางที่ 5.13 (ต่อ)

องค์ประกอบ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
4. การบริหารงานบุคคล ของ อปท.เป็นไปตาม กฎระเบียบ	ด้านการบริหารบุคคล เกณฑ์ 1.1-1.10 ระเบียบการบริหารงานบุคคล
5. อปท.ออกระเบียบการ จัดหาบริการสาธารณะที่ ตอบสนองความต้องการ ของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ	-

จากตาราง 5.13 เมื่อวิเคราะห์องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นด้านหลักนิติธรรมที่มีอยู่ในเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยใช้บรรทัดฐานจากกรณีศึกษาธรรมาภิบาลท้องถิ่น จะพบว่า เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบตามหลักนิติธรรมอยู่ 3 องค์ประกอบคือ ด้านการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหาร การปฏิบัติตามกฎหมาย การบริหารงานบุคคลของ อปท.เป็นไปตามกฎหมาย แต่ยังคงขาดอีก 2 องค์ประกอบคือ ด้านความชอบธรรมของระเบียบ กล่าวคือกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นมาได้รับการยอมรับจากประชาชนหรือไม่ และการออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุปแล้วจะพบว่า เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังมีองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นด้านนิติธรรมไม่เพียงพอ

5.2.2.2 หลักคุณธรรม

ตารางที่ 5.14 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักคุณธรรมกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
1. มีการส่งเสริมการ ปฏิบัติตาม จรรยาบรรณ	ด้านการบริหารบุคคล เกณฑ์ 1.15 การดำเนินกิจกรรมด้านมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรม
2. ความซื่อตรง	-

จากตารางที่ 5.14 เมื่อวิเคราะห์องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นด้านหลักคุณธรรมที่มีอยู่ในเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้บรรทัดฐานจากกรณีศึกษาธรรมาภิบาลท้องถิ่น พบว่า เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบตามหลักคุณธรรม เฉพาะด้านบริหารบุคคลและการใช้เกณฑ์ดังกล่าวเป็นการระบุในลักษณะกว้าง ๆ เช่น การดำเนินกิจกรรมด้านมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรม โดยยังไม่ได้ระบุองค์ประกอบที่เป็นรูปธรรมได้

5.2.2.3 หลักการมีส่วนร่วม

ตารางที่ 5.15 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วมกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์ประกอบ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
1. กลไกที่มีพลังในการเสริมสร้างการเข้าถึงพลเมืองเพื่อการมีส่วนร่วม	-
2. การเสริมสร้างความเข้มแข็งและความเป็นอิสระของภาคส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่น	-
3. การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอำนาจในการตัดสินใจ	-
4. ส่งเสริมภาวะผู้นำของบุคลากร อปท. ในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กร	ด้านการบริหารบุคคล 1. เกณฑ์ 1.11 การประชุมถ่ายทอดนโยบายแนวทางการปฏิบัติงานผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน 1.13 การพัฒนาบุคลากรทุกสายงานของ อปท. 2. เกณฑ์ 1.16 การสร้างองค์กรเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

จากตารางที่ 5.15 เมื่อวิเคราะห์องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นด้านหลักการมีส่วนร่วมที่มีอยู่ในเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้บรรทัดฐานจากกรณีศึกษาธรรมาภิบาลท้องถิ่น พบว่า เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น 3 ส่วน คือกลไกที่มีพลังในการเสริมสร้างการเข้าถึงพลเมืองเพื่อการมีส่วนร่วม ทำ

ให้ยังไม่มี การเสริมสร้างความเข้มแข็งและความเป็นอิสระของภาคส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่น จนในที่สุดก็ยังไม่มีการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอำนาจในการตัดสินใจ

5.2.2.4 หลักความโปร่งใส

ตารางที่ 5.16 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใสกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
1. การพัฒนาศูนย์ข้อมูลข่าวสารให้มีความครบถ้วนและ เป็นปัจจุบัน	ด้านการบริหารจัดการ เกณฑ์ 1.1 การดำเนินการของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร
2. การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล	ด้านการบริหารจัดการ 1. เกณฑ์ 1.1 การดำเนินการของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ข้อ 5) มีการอบรมหรือให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 2. เกณฑ์ 1.2 การจัดให้มีช่องทางประจำสำหรับเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลงานของ อปท.
3. ส่งเสริมความรู้ของประชาชนในการตรวจสอบความโปร่งใส	ด้านการบริหารจัดการ เกณฑ์ 1.3 อปท. จัดวางระบบควบคุมภายในและกิจกรรมความเสี่ยงครบ 5 ขั้นตอน โดยมี “ความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญ” ข้อ 1) กิจกรรม/โครงการจัดทำประชาคม เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น
4. การเปิดเผยข้อมูลด้านคดีความที่ อปท. มีส่วนเกี่ยวข้อง	ด้านการบริหารจัดการ เกณฑ์ 1.2 การจัดให้มีช่องทางประจำสำหรับเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลงานของ อปท.

ตารางที่ 5.16 (ต่อ)

องค์ประกอบ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การอำนวยความสะดวก สะดวกในการ ร้องเรียนของพลเมือง	ด้านการบริหารจัดการ 1. เกณฑ์ 1.6 การจัดช่องทางและปรากฏหลักฐานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 2. เกณฑ์ 6.3 กระบวนการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การรับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียน รับข้อเสนอแนะ สอบถาม หรือเสนอความคิดเห็นจากประชาชน โดย 1) จัดทำบัญชีรับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียนฯ 2) ดำเนินการแก้ไขปัญหา หรือแจ้งผลความคืบหน้าให้ประชาชนทราบ ภายใน 15 วัน
6. การเปิดเผยข้อมูล เกี่ยวกับมาตรฐานการ บริการสาธารณะ	ด้านการบริหารจัดการ เกณฑ์ 1.2 การจัดให้มีช่องทางประจำสำหรับเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และผลงานของ อปท.

จากตารางที่ 5.16 เมื่อวิเคราะห์องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นด้านหลักความโปร่งใสที่มีอยู่ในเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้บรรทัดฐานจากกรณีศึกษาธรรมาภิบาลท้องถิ่น พบว่า เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์ประกอบในด้านนี้ครบถ้วนสมบูรณ์และยังมีลักษณะเป็นรูปธรรมเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างจริงจังเช่น การอบรมเพื่อให้เข้าใจใน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร กระบวนการรับเรื่องราวร้องทุกข์ โดยกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน

5.2.2.5 หลักการรับประกัน

ตารางที่ 5.17 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักการรับประกันกับเกณฑ์ฯ
ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
1. การนำสาเหตุของปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนมากำหนดมาตรการการรับประกัน	ด้านการบริหารจัดการ เกณฑ์ 2.2 อปท. ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
2. การกำหนดการรับประกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีการจัดบริการสาธารณะไม่ได้มาตรฐาน	-
3. การประชาสัมพันธ์กลไกการตรวจสอบการรับประกัน	
4. มีกระบวนการตรวจสอบการรับประกันในการบริหารงบประมาณอย่างเปิดเผยจากทุกภาคส่วนของสังคม	ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง เกณฑ์ 1.2 มีการใช้สถานที่กลางสำหรับปิดประกาศรับซอง เปิดซองสอบราคา และประกวดราคา
5. มีกระบวนการในการตรวจสอบการรับประกันที่เป็นอิสระ	ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง เกณฑ์ 5.1 อปท. มีผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบภายในเป็นอิสระจากส่วนราชการ
6. การจ่ายเงินชดเชยอย่างมีประสิทธิภาพในกรณีเกิดความเสียหาย	-

จากตารางที่ 5.17 เมื่อวิเคราะห์ห้วงค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นด้านหลักภาระรับผิดชอบที่มีอยู่ในเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้บรรทัดฐานจากกรณีศึกษาธรรมาภิบาลท้องถิ่น พบว่า เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดองค์ประกอบเกี่ยวกับเรื่องการจ่ายเงินชดเชยในกรณีที่เกิดความเสียหาย การประชาสัมพันธ์กลไกตรวจสอบและการกำหนดความรับผิดชอบของ อปท. ที่บริการไม่ได้มาตรฐาน

5.2.2.6 หลักความคุ้มค่า

ตารางที่ 5.18 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่ากับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์ประกอบ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
1. การมีทรัพยากร พื้นฐานของ อปท. ใน การบริหารจัดการ	-
2. การพัฒนาศักยภาพ ในการปฏิบัติงานของ บุคลากรให้มีความ หลากหลายแทน ศักยภาพเฉพาะด้าน	ด้านการบริหารจัดการ เกณฑ์ 2.8 อปท. ส่งเสริมพัฒนาความรู้ ความสามารถ ให้แก่ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
3. มีการสำรวจความพึง พอใจของผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ ต่อการบริการ สาธารณะ	ด้านการบริหารจัดการ 1. เกณฑ์ 7.1 มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของ อปท. 2. เกณฑ์ 7.2 อปท. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามข้อ 7.1 เกี่ยวกับ (1) ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ (2) คุณภาพของบริการ (3) ความคุ้มค่าของภารกิจ (4) ความพึงพอใจของประชาชน
3. การสำรวจความพึง พอใจของประชาชน ต่อการปฏิบัติหน้าที่ ของบุคลากร	ด้านการบริหารจัดการ เกณฑ์ 7.2 อปท. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามข้อ 7.1 เกี่ยวกับ (1) ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ (2) คุณภาพของบริการ (3) ความ คุ้มค่าของภารกิจ (4) ความพึงพอใจของประชาชน

ตารางที่ 5.18 (ต่อ)

องค์ประกอบ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. การแบ่งเบาภาระ ค่าใช้จ่ายของรัฐใน ฐานะพลเมือง	-
5. การเป็นหุ้นส่วน ระหว่าง อปท. กับ ประชาชนในการ ลงทุนจัดบริการ สาธารณะ	-

จากตาราง 5.18 เมื่อวิเคราะห์องค์ประกอบบรรณานุกรมท้องถิ่นด้านความคุ้มค่าที่มีอยู่ในเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้บรรทัดฐานจากกรณีศึกษาบรรณานุกรมท้องถิ่น พบว่า เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการประเมินเกี่ยวกับทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารจัดการเรื่องการให้พลเมืองมีส่วนในการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐ รวมถึงการให้ประชาชนเข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการลงทุนด้านบริการสาธารณะ

2.2.2.7 หลักความเสมอภาค

ตารางที่ 5.19 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบบรรณานุกรมท้องถิ่นตามหลักความเสมอภาคกับเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์ประกอบ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
1. การกำหนดสัดส่วน ทางเพศของผู้เข้าสู่ ตำแหน่งทางการเมือง	-
2. การส่งเสริมความ เสมอภาคของผู้หญิง ในการปฏิบัติงาน	-

ตารางที่ 5.19 (ต่อ)

องค์ประกอบ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การจัดการบริการ สาธารณะนั้น คุณภาพและ สิ่งแวดล้อม	ด้านการบริหารจัดการ - เกณฑ์ 1.1 การดูแลรักษาถนน ทางเดิน และทางเท้าของ อปท. - เกณฑ์ 1.3 อปท. จัดวางระบบควบคุมภายในและกิจกรรมความเสี่ยงครบ 5 ขั้นตอน โดยมี “ความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญ” ข้อ 3) กิจกรรมการลดปัญหาภาวะโลกร้อน - เกณฑ์ 3.1 ร้อยละของถนนที่มีทางระบายน้ำ - เกณฑ์ 4.1 การตรวจสอบคุณภาพน้ำอุปโภคบริโภคของ อปท.
4. การมีโอกาที่เท่า เทียมในการเข้าถึง บริการพื้นฐานของ กลุ่มชาติพันธุ์ ผู้หญิง ผู้พิการ คนยากจน	ด้านการบริหารจัดการ - เกณฑ์ 6.3 กระบวนการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การรับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียน รับข้อเสนอแนะ สอบถาม หรือเสนอความคิดเห็นจากประชาชน ด้านการบริการสาธารณะ - เกณฑ์ 1.3 ร้อยละของจำนวนชุมชน/หมู่บ้านที่มีถนนตัดผ่าน - เกณฑ์ 1.4 ร้อยละของถนนที่สามารถใช้งานได้ตลอดทั้งปี - เกณฑ์ 1.5 ร้อยละของความยาวถนนลาดยาง/คอนกรีตต่อความยาวของถนนทั้งหมดที่มีในเขต อปท. - เกณฑ์ 2.1 ร้อยละของครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้ - เกณฑ์ 2.2 ถนนสายหลักที่มีการติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะตามจุดเสี่ยงต่าง ๆ - เกณฑ์ 2.3 ร้อยละของถนนสายหลักที่มีการติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะตลอดสาย - เกณฑ์ 4.2 ร้อยละของครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้ - เกณฑ์ 5.1 จำนวนกิจกรรมที่ อปท. จัดหรือสนับสนุนเพื่อการพัฒนาเด็กและเยาวชน นอกเหนือจากกิจกรรมด้านกีฬาและการศึกษา - เกณฑ์ 5.2 จำนวนความหลากหลายของประเภทกิจกรรมที่ อปท. จัด หรือสนับสนุนเพื่อการพัฒนาเด็กและเยาวชน

ตารางที่ 5.19 (ต่อ)

องค์ประกอบ	เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
	10. เกณฑ์ 7.1 จำนวนกิจกรรมเพื่อพัฒนาผู้สูงอายุ
	11. เกณฑ์ 8.1 จำนวนกิจกรรมที่จัดเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตคนพิการ
	12. เกณฑ์ 8.2 จำนวนกิจกรรมที่จัดเพื่อพัฒนาและสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง (ยกเว้นคนเร่ร่อนและขอทาน)
	13. เกณฑ์ 11.1 จำนวนประเภทอาชีพที่จัดให้มีการฝึกอบรมแก่ประชาชน
	เกณฑ์ 11.2 จำนวนกิจกรรมเพื่อการส่งเสริมอาชีพ (นอกเหนือจากการฝึกอบรม)

จากตารางที่ 5.19 เมื่อวิเคราะห์องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นด้านความเสมอภาคที่มีอยู่ในเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้บรรทัดฐานจากกรณีศึกษาธรรมาภิบาลท้องถิ่น พบว่า เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการประเมินองค์ประกอบเรื่องหนึ่งที่เด่นชัด คือ การให้ความสำคัญต่อบทบาทของเพศในการทำงานของ อปท. คือไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนทางเพศของผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง คือการระบุถึงความเท่าเทียมระหว่างชายหญิงในการทำงาน

5.3 ข้อเสนอองค์ประกอบที่เหมาะสมของธรรมาภิบาลท้องถิ่น

ในการทดสอบเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ามีองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นอย่างไร ผู้ศึกษาพบว่า โดยภาพรวมแล้ว เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่ได้จากกรณีศึกษา 30 กรณี ดังนั้น ในการพัฒนาเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่ครบถ้วนเพียงพอและเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย นอกจากจะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่ได้มาจากการวิเคราะห์ 30 กรณีศึกษาแล้ว ยังต้องมาวิเคราะห์ถึงบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม

และประวัติศาสตร์ของไทยควบคู่ไปด้วย กล่าวโดยสรุปแล้วข้อเสนอองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นเป็นผลผลิตที่ได้มาจากการบวนการวิเคราะห์ ดังนี้

1. การวิเคราะห์องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นจาก 30 กรณีศึกษา ให้สอดคล้องกับบริบทสังคมไทย โดยพิจารณาจากเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก
2. การวิเคราะห์โดยการสรุปวชอดแนวคิดขององค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นให้เป็นระบบยิ่งขึ้น เพื่อสร้างความเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติต่อไป
3. การพัฒนาองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นให้เหมาะสมกับระบบราชการส่วนท้องถิ่นของไทย เนื่องจากทั้ง อบจ. เทศบาลและอบต. ต่างก็เป็นองค์กรที่รับผิดชอบการทำงานในพื้นที่ระดับท้องถิ่นซึ่งแตกต่างจากองค์กรที่รับผิดชอบภาพรวมในระดับชาติ

อย่างไรก็ดีจากผลการวิเคราะห์ในหัวข้อ ที่ 5.1 ผู้ศึกษาสามารถพัฒนาองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่มีร่วมกันระหว่าง อบจ. เทศบาล และ อบต. เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ นั้น มีภารกิจในการจัดบริการสาธารณะที่คล้ายคลึงกัน ถึงแม้ว่า อบจ. จะถูกวางบทบาทเป็นอปท. ระดับบน (upper tier) ส่วนเทศบาล และ อบต. ถูกวางเป็นอปท. ระดับล่าง (lower tier) ความแตกต่างของอปท. ทั้งสองระดับก็ถือได้ว่าเป็นความแตกต่างไม่ใช่ในแง่ภารกิจแต่เป็นการเน้นบทบาทมากกว่า กล่าวคือ ในขณะที่ อบจ. จะเน้นการเชื่อมประสานและดูแลภารกิจในระดับจังหวัดแต่อบต. และเทศบาลจะเน้นการให้บริการประชาชนตามความต้องการเป็นสำคัญ (โกวิทย์ โพธิ์งาม, 2550)

ดังนั้นลักษณะสำคัญเฉพาะของ อปท. ที่ต้องนำมาพิจารณาในการสร้างองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นให้เหมาะสม มีเหตุผลที่สำคัญ ดังนี้

1. ลักษณะการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการทำงานเฉพาะพื้นที่หมายความว่าในการบริหารจัดการท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบ อบจ. เทศบาลหรือ อบต. นั้น ไม่ใช่เป็นการทำงานในภาพรวมระดับชาติ แต่เป็นการทำงานที่เน้นเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ดังนั้นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นจึงต้องสอดคล้องกับลักษณะเป็นเรื่องของท้องถิ่นเฉพาะที่โดยตรง
2. การปกครองท้องถิ่นมุ่งความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับประชาชน หมายความว่า ในการทำงานเฉพาะพื้นที่ในท้องถิ่นนั้น อปท. ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้น องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นจะต้องมีความไวต่อความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดดังกล่าว เช่น การจัดบริการสาธารณะที่รวดเร็ว และมีความใกล้ชิดกันระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ เป็นต้น

3. บทบาทเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันนั้นจำเป็นจะต้องอาศัยตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีบทบาทในการเมืองในลักษณะต่าง ๆ เช่น ส.ส., ส.ว. เป็นต้น เนื่องจากสถานการณ์ของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันมีจำนวนประชากรมากเกินกว่าที่ทุกคนจะเข้าไปมีส่วนร่วมได้ แต่ถ้าพิจารณาเฉพาะในระดับท้องถิ่น กลับถือว่าพื้นที่จำกัดและมีจำนวนประชากรไม่มากนัก ทำให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีบทบาทมีส่วนร่วมโดยตรงได้ ถึงแม้ระดับท้องถิ่นจะยังคงมีตัวแทนที่มีบทบาทในบางระดับ เช่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาตำบล ดังนั้น องค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นจึงต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ผลการวิเคราะห์โดยอาศัยกรณีศึกษา 30 กรณีศึกษา การคำนึงถึงบริบทสังคมไทยและลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จะนำไปสู่ข้อเสนอองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่นไทย ตามรายละเอียดดังนี้

1. องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักนิติธรรม
2. องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม
3. องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใส
4. องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วม
5. องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักการรับผิดชอบต่อ
6. องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า
7. องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความเสมอภาค

5.3.1 ข้อเสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักนิติธรรม

ในการพัฒนาองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น โดยอาศัยการสังเคราะห์ธรรมาภิบาลท้องถิ่นจากกรณีศึกษา 30 กรณีศึกษา รวมทั้งบริบทของสังคมไทยที่ได้จากการสัมภาษณ์และหลักฐานจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาสามารถสรุปผลการวิเคราะห์องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักนิติธรรมที่สอดคล้องกับ อปท.ไทย ดังนี้

ตารางที่ 5.20 องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักนิติธรรม

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น
หลักนิติธรรม	1. การออกระเบียบ กฎหมายที่เอื้อต่อการบริหารจัดการ 2. ระเบียบ กฎหมายของ อปท. มีความทันสมัย 3. ระเบียบ กฎหมายของอปท. เกี่ยวกับความเป็นธรรมทางสังคม 4. กฎหมายของอปท. ได้รับความชอบธรรมจากประชาชน 5. ประสิทธิภาพในการบังคับใช้ระเบียบกฎหมายของอปท.

จากตารางที่ 5.20 จะพบว่าองค์ประกอบที่เหมาะสมของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักนิติธรรมจากการวิเคราะห์จากกรณีศึกษาในระดับสากล และสภาพบริบทของสังคมไทย ควรเป็นดังนี้ คือ

องค์ประกอบด้านการออกระเบียบที่เอื้อต่อการบริหารจัดการ จะพบว่าเมื่อวิเคราะห์จาก 30 กรณีศึกษานั้น ได้เสนอให้ท้องถิ่นออกกฎระเบียบที่ชัดเจนทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารการเงิน รวมถึงการให้บริการสาธารณะ ดังนั้นองค์ประกอบด้านนี้จึงมีความจำเป็นต่อ อปท. ไทย

องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักนิติธรรมในด้านความทันสมัยของระเบียบกฎหมาย ถ้าพิจารณา อปท. ในยุคใหม่ คือ หลังนโยบายการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะพบว่าได้มีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายของ อปท. ให้มีความทันสมัยทั้งด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการเงินการคลัง และการบริการสาธารณะ จึงควรให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้

องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นในด้านการออกระเบียบที่เป็นธรรม ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่มีความจำเป็นสำหรับบริบทของสังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากระเบียบกฎหมาย ที่ใช้อยู่ในเมืองไทยมักมีการบังคับใช้แตกต่างกันไปตามสถานะภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม จนในปัจจุบันมีการพูดถึงระบบกฎหมายไทยว่ามีลักษณะเป็น 2 มาตรฐาน ดังนั้นการออกระเบียบกฎหมายที่ใช้กับพลเมืองทุกคนด้วยความเท่าเทียมกันจึงเป็นสิ่งที่ต้องกำหนดให้เป็นองค์ประกอบหนึ่งในหลักของธรรมาภิบาลท้องถิ่น (สุภชัย เมืองรักษ์, 15 กุมภาพันธ์ 2555)

องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักนิติธรรมในด้านความชอบธรรมนั้น พบว่ากฎหมายของ อปท. ในปัจจุบันมีกลไกที่จะช่วยให้เกิดความชอบธรรมหรือการยอมรับระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ของ อปท. อยู่แล้ว กรณีตัวอย่างเช่น มีการระบุไว้ในกฎหมายของท้องถิ่นว่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย เป็นต้น แต่เท่าที่ผ่านมากฎหมายมาตรานี้ยังไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างกว้างขวาง เนื่องจากในการบังคับใช้กฎหมายมาตรานี้ให้บังเกิดผล จำเป็นต้องอาศัยจำนวนประชาชนที่จะลงชื่อเสนอกฎหมายค่อนข้างมาก ดังนั้นจึงควรกำหนดเรื่องการสร้าง

ความชอบธรรมของกฎหมาย อปท. ให้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของธรรมาภิบาลท้องถิ่น เพื่อเป็นกรอบการปฏิบัติในรายละเอียดต่อไป

ส่วนองค์ประกอบด้านประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในที่นี้หมายถึงความสามารถในการนำกฎหมายมาใช้ให้บังเกิดผลได้ในภาคปฏิบัติ องค์ประกอบนี้ถือว่ามีความสำคัญต่อธรรมาภิบาลท้องถิ่น เนื่องจากในบริบทของท้องถิ่นไทยนั้นยังมีลักษณะการใช้อำนาจในสองรูปแบบ คือ อำนาจทางการตามตัวบทกฎหมาย และอำนาจที่ไม่เป็นทางการในรูปของอิทธิพล (โยชิฟูมิ ทามาตะ, 2540) ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้กฎหมายที่นำมาใช้ในท้องถิ่นมีความสามารถในการบังคับใช้ไม่เต็มที่ ดังนั้นต้องพัฒนาองค์ประกอบเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของ อปท. เพื่อให้การใช้อำนาจที่เป็นทางการตามตัวบทกฎหมายมากขึ้น

5.3.2 ข้อเสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม

ตารางที่ 5.21 องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น
หลักคุณธรรม	1. การส่งเสริมการปฏิบัติตามจรรยาบรรณผู้บริหารท้องถิ่น 2. การปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน 3. การปลอดจากการผิดวินัยอย่างร้ายแรง

จากตารางที่ 5.21 ผู้ศึกษาได้ปรับองค์ประกอบของหลักคุณธรรม ที่ได้จากการวิเคราะห์ มาเป็นองค์ประกอบเรื่องการส่งเสริมการปฏิบัติตามจรรยาบรรณของผู้บริหารท้องถิ่น การปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน และการปลอดจากการผิดวินัยร้ายแรง เนื่องจากในบริบทของการบริหารราชการไทย นั้น มีประเพณีการนำหลักคุณธรรมมาใช้ในการบริหารมาเป็นเวลายาวนาน ตัวอย่างเช่น การนำหลักทศพิธราชธรรม เป็นต้น ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่าควรระบุองค์ประกอบของหลักคุณธรรมให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมในเชิงปฏิบัติมากกว่าการระบุเพียงแค่ความเชื่อตรง เช่น ควรระบุให้ชัดเจนว่าหลักคุณธรรมนั้นต้องปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน และการปลอดจากการผิดวินัยร้ายแรง

องค์ประกอบในด้านการส่งเสริมการปฏิบัติตามจรรยาบรรณของผู้บริหารท้องถิ่น ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่ต้องให้ความสำคัญต่อบริบทของท้องถิ่นไทย เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นในปัจจุบันส่วนใหญ่มักจะมาจากผู้นำของกลุ่มอุปถัมภ์ซึ่งดำรงอยู่ในท้องถิ่น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550) ดังนั้นในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในกรอบของธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม จึงควรให้ความสำคัญต่อ

การส่งเสริมจรรยาบรรณของผู้บริหารของท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นผู้นำอุปถัมภ์ซึ่งจะมีผลให้การทำงานเป็นไปในลักษณะที่เรียกว่า “หัวไม่ส่าย หางก็จะไม่กระดิก”

องค์ประกอบตามหลักคุณธรรมในด้านการปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการไทยถือว่าเป็นปัญหาพื้นฐานของชาติที่ยังไม่สามารถแก้ไขให้ตกไปได้ ดังมีผลงานวิจัยจำนวนมากที่ชี้ให้เห็นถึงปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่ดำรงอยู่ในระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ในปัจจุบันก็ยังพบหลักฐานที่เกิดจากปัญหาทุจริตคอร์รัปชันใน อปท. อย่างชัดเจน เช่น การดำเนินคดีฟ้องร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้นำเสนอองค์ประกอบเรื่องการปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชันใน อปท. มาเป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักคุณธรรม

การปลอดจากการผิวนัยอย่างร้ายแรงถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม เนื่องจาก อปท. ในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีอิสระในการดำเนินงานด้วยตัวเอง นั้น ถือได้ว่าเป็นองค์กรรูปแบบใหม่โดยเริ่มมาจาก พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ต่อมาจนถึงนโยบายในการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ในการเป็นองค์กรรูปแบบใหม่ซึ่งทำงานโดยมีกฎระเบียบที่เป็นทางการรองรับ อาจจะมีความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกับอำนาจในท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม ซึ่งบางครั้งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจที่ไม่เป็นทางการ เช่น ระบบพรรคพวก ระบบเส้นสาย ผลที่ตามมาคือการทำงานของ อปท. ในปัจจุบันก็จะพบว่ามีการทำผิวนัยร้ายแรงเกิดขึ้นทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ การผิวนัยร้ายแรงตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ระบุถึงลักษณะ อาทิเช่น การปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติราชการโดยมิชอบอันทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือแก่ราชการ การกระทำความผิดอันได้ชื่อว่าประพฤติด้อยอย่างร้ายแรง การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด

5.3.3 ข้อเสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วม

ตารางที่ 5.22 องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วม

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น
หลักการมีส่วนร่วม	1. การส่งเสริมกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ อปท. เช่น สภาองค์กรชุมชนตำบล

ตารางที่ 5.22 (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น
	2. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการ อปท.
	3. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการ อปท.
	4. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ
	5. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของอปท.
	6. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลงานของ อปท.

จากตารางที่ 5.22 ผู้ศึกษาได้นำเสนอองค์ประกอบของหลักการมีส่วนร่วมในธรรมาภิบาลท้องถิ่นโดยการวิเคราะห์ทั้งจากองค์ประกอบในระดับสากลและสภาพบริบทของสังคมไทย ดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองและการบริหารจัดการท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยโดยตรง การนำเสนอหลักการมีส่วนร่วมมาเป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศไทย ที่ได้ดำเนินแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาใช้เป็นเวลาหลายสิบปีและพบจุดบกพร่องของการใช้ระบบตัวแทนดังกล่าว เช่นการเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่จำเป็นต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งอาจจะอ้างว่าได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนมาแล้ว ดังนั้นในการพัฒนาประชาธิปไตยในปัจจุบันจึงจำเป็นต้องนำหลักการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนเข้ามาเสริมให้ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2548)

ในการนำเสนอองค์ประกอบของหลักการมีส่วนร่วมนี้ จำเป็นที่จะต้องเสนอองค์ประกอบที่ครบถ้วนในทุกมิติของการมีส่วนร่วม เพื่อให้การมีส่วนร่วมมีผลมาสู่ประชาชนอย่างจริงจัง การพัฒนาการมีส่วนร่วมจึงต้องเริ่มจากการสร้างกลไกและกระบวนการของการมีส่วนร่วม (เช่น การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตาม พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551) เสียก่อน หลังจากนั้นจึงกำหนดมาตรการการมีส่วนร่วมตั้งแต่การรับรู้ การแสดงความคิดเห็น ตลอดจนถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมที่สำคัญที่สุดคือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

นอกจากนี้การที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมได้ส่งผลเป็นรูปธรรมมาถึงประชาชนนั้น ยังต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินการผลักดันผลการตัดสินใจนำมาปฏิบัติให้เป็นจริง รวมถึงการให้ประชาชนเข้าไปติดตามตรวจสอบและประเมินผลในขั้นสุดท้าย

5.3.4 ข้อเสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใส

ตารางที่ 5.23 องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น ตามหลักความโปร่งใส

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น
หลักความโปร่งใส	1. การพัฒนาศูนย์ข้อมูลข่าวสารของ อปท. ที่มีความพร้อมและทันสมัย 2. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทำงานของ อปท. ต่อสาธารณชน 3. การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ อปท. 4. การส่งเสริมให้ประชาชนตรวจสอบความโปร่งใสของ อปท.

จากตารางที่ 5.23 ผู้ศึกษาได้นำเสนอองค์ประกอบของหลักความโปร่งใสโดยการวิเคราะห์ให้เห็นว่าองค์ประกอบด้านความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบที่ให้ความสำคัญต่อเรื่องข้อมูลข่าวสารในการบริหารจัดการ อปท. เนื่องจากข้อมูลข่าวสารถือเป็นรากฐานการบริหารราชการรวมถึงการจัดการความรู้ซึ่งเป็นการรองรับสังคมแบบข้อมูลข่าวสารในกระแสโลกาภิวัตน์อีกด้วย ดังนั้นในการพัฒนาองค์ประกอบด้านความโปร่งใสจึงต้องพิจารณาอย่างเป็นขั้นตอน คือ เริ่มจากการพัฒนาหรือตั้งศูนย์ข้อมูลของ อปท. ที่มีความพร้อมและทันสมัยต่อการบริหารจัดการ หลังจากนั้นต้องมีมาตรการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทำงานของ อปท. ต่อสาธารณชนให้รับทราบ รวมทั้งเปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ อปท. และในขั้นสุดท้ายขององค์ประกอบด้านนี้จะต้องพัฒนามาตรการให้ประชาชนสามารถตรวจสอบความโปร่งใสของ อปท. ได้ (ว่าที่ร้อยตรีสุกัลวัชร เข้มหาญ, วันที่ 13 ธันวาคม 2554)

5.3.5 ข้อเสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักการรับผิดชอบ

ตารางที่ 5.24 องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักการรับผิดชอบ

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น
หลักการรับผิดชอบ	1. การนำเสนอของปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนมา กำหนดมาตรการการรับผิดชอบ 2. การกำหนดการรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการจัดบริการสาธารณะไม่ได้มาตรฐาน 3. การประชาสัมพันธ์กลไกการตรวจสอบการรับผิดชอบ 4. มีกระบวนการตรวจสอบการรับผิดชอบในการบริหาร งบประมาณอย่างเปิดเผยจากทุกภาคส่วนของสังคม 5. มีกระบวนการในการตรวจสอบการรับผิดชอบที่เป็นอิสระ 6. การจ่ายเงินชดเชยอย่างมีประสิทธิภาพในกรณีเกิดความเสียหาย

จากตารางที่ 5.24 ในหลักการรับผิดชอบ ผู้ศึกษาได้นำเสนอองค์ประกอบที่เหมาะสมของธรรมาภิบาลท้องถิ่น ไว้ดังนี้คือ

ในการที่ อบต. จะแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อองค์กรที่มีต่อสังคมท้องถิ่นนั้น ผู้ศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นด้านนี้ได้จากกรณีศึกษา ระดับสากลมาใช้ในการบริบทของท้องถิ่นไทย ดังปรากฏในตารางข้างต้น

ก่อนอื่นในการแสดงถึงการรับผิดชอบนั้น อบต. ต้องใช้หลักการทำงานที่เรียกว่าความสอดคล้องต่อความต้องการของสังคม คือต้องนำเสนอและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนมา กำหนดมาตรการการรับผิดชอบของ อบต. นอกจากนี้ในกรณีที่การบริการสาธารณะยังไม่ได้มาตรฐาน อบต. ต้องถือว่าการบริการสาธารณะนั้น เป็นภารกิจหลักที่ อบต. ควรกำหนดการรับผิดชอบให้ชัดเจน

ในการดำเนินการด้านการรับผิดชอบต่อ อบต. ให้บังเกิดผลนั้น อบต. จำเป็นจะต้องกำหนดกลไกและกระบวนการตรวจสอบอย่างชัดเจน เนื่องจากกลไกและกระบวนการตรวจสอบเป็นการวางมาตรการในเชิงระบบเข้ามาแทนที่ระบบความเชื่อที่มีต่อบุคคลซึ่งในปัจจุบันเป็นสิ่งที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ง่ายนัก

5.3.6 ข้อเสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า

ตารางที่ 5.25 องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น
หลักความคุ้มค่า	1. การจัดให้มีทรัพยากรพื้นฐานสำหรับการบริหารจัดการของ อปท. 2. การพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรให้มีความหลากหลายแทนศักยภาพเฉพาะด้าน 3. การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร 4. การแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในฐานะพลเมือง 5. การเป็นหุ้นส่วนระหว่าง อปท.กับประชาชนในการลงทุนจัดบริการสาธารณะ

ในการนำเสนอองค์ประกอบด้านความคุ้มค่าของธรรมาภิบาลท้องถิ่น โดยการวิเคราะห์ทั้งจากองค์ประกอบในระดับสากลและสภาพบริบทของสังคมไทยนั้น ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์องค์ประกอบโดยใช้แนวคิดความคุ้มค่าในความหมายที่กว้างมากกว่าการคำนึงแต่เฉพาะตัวเงิน ดังนั้นในการพัฒนาองค์ประกอบของหลักความคุ้มค่าตามตารางดังกล่าวข้างต้นจึงต้องพิจารณาทั้งด้านทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารจัดการ ศักยภาพที่หลากหลายของบุคลากร ความพึงพอใจของประชาชน ตลอดจนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแบ่งเบาภาระของรัฐ รวมถึงการเข้าเป็นหุ้นส่วนในการลงทุนด้วย

5.3.7 ข้อเสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความเสมอภาค

ตารางที่ 5.26 องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความเสมอภาค

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น
หลักความเสมอภาค	1. การกำหนดสัดส่วนทางเพศของการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง 2. การส่งเสริมความเสมอภาคของผู้หญิงในการปฏิบัติงาน

ตารางที่ 5.26 (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น
	3. การมีโอกาที่เท่าเทียมในการเข้าถึงบริการพื้นฐาน
	4. การมีโอกาที่เท่าเทียมในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์ ผู้หญิง ผู้พิการ คนยากจน

จากตารางที่ 5.26 จะพบว่าในหลักความเสมอภาคของธรรมาภิบาลท้องถิ่น สามารถพัฒนาองค์ประกอบได้จากกรณีศึกษาในระดับสากลและสภาพบริบทของสังคมไทย ดังนี้คือ

หลักความเสมอภาคในที่นี้ควรพิจารณาทั้งความเท่าเทียมในการได้รับทรัพยากรทางสังคม รวมถึงความเท่าเทียมในโอกาสด้วย อย่างไรก็ตามจะพบว่าองค์ประกอบของหลักความเสมอภาคในธรรมาภิบาลท้องถิ่นสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยก็ยังถือว่าเป็นเรื่องใหม่ แต่อปท.ควรพัฒนาองค์ประกอบด้านนี้ เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงบริบทและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เช่น การมีบทบาทของสตรีในการเมืองหรือการขยายหลักสิทธิเสรีภาพไปอย่างกว้างขวางในสังคมไทย เป็นต้น องค์ประกอบสำคัญของหลักความเสมอภาคควรมี 3 ประการดังตารางข้างต้น

ในบทที่ 5 นี้ ผู้ศึกษาได้ตอบคำถามการวิจัยใน 3 ข้อคือ

ข้อที่ 1 การวิเคราะห์ว่าเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้นมีเนื้อหาครอบคลุมภารกิจของ อปท. หรือไม่ ผลการศึกษาพบว่าเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีเนื้อหาครอบคลุมภารกิจในจัดบริการสาธารณะของ อปท. ทั้ง อบจ. เทศบาลและ อบต.

ข้อที่ 2 เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่เหมาะสมตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นหรือไม่ ผลการศึกษาพบว่า จากการวิเคราะห์องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นในเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 จำนวน 7 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักการรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักความเสมอภาค มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น โดยใช้กรณีศึกษาธรรมาภิบาลท้องถิ่น 30 กรณีศึกษาและนำองค์ประกอบที่ได้จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาดังกล่าวมาเป็นบรรทัดฐานในการทดสอบองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นในเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ปรากฏว่าเกณฑ์ดังกล่าวครอบคลุมหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น 7 ประการ แต่ยังไม่ครอบคลุมองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นอย่างครบถ้วน

ข้อที่ 3 การพัฒนาองค์ประกอบที่เหมาะสมของหลักสูตรมภิบาลท้องถิ่นว่าควรเป็นอย่างไร ผลการศึกษาได้นำเสนอองค์ประกอบธรรมภิบาลท้องถิ่นทั้ง 7 หลักคือ องค์ประกอบของหลักนิติธรรม 5 ลักษณะ องค์ประกอบของหลักคุณธรรม 3 ลักษณะ องค์ประกอบของหลักการมีส่วนร่วม 6 ลักษณะ องค์ประกอบของหลักความโปร่งใส 4 ลักษณะ องค์ประกอบของหลักการรับผิดชอบต่อ 6 ลักษณะ องค์ประกอบของหลักความคุ้มค่า 5 ลักษณะ และองค์ประกอบของหลักความเสมอภาค 4 ลักษณะ

ในบทที่ 6 เป็นการสรุปและอภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ



บทที่ 6

สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

บทที่ 6 เป็นการนำเสนอการสรุปผลการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยการสรุปข้อค้นพบจากคำถามการวิจัยข้อที่ 1 ซึ่งได้นำเสนอในบทที่ 4 และข้อค้นพบจากคำถามการวิจัยข้อที่ 2, 3 และข้อที่ 4 ซึ่งได้นำเสนอในบทที่ 5 รวมทั้งการอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการศึกษา

ในการศึกษาคุณูปนิพนธ์เรื่อง การพัฒนาองค์ประกอบธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นนั้น ผู้ศึกษาได้กำหนดคำถามการวิจัยซึ่งแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์การวิจัยอยู่ 4 ข้อ คือ (1) เกณฑ์ PMQA สามารถนำมาใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่ (2) เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นครอบคลุมภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ (3) เกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีลักษณะหรือองค์ประกอบตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น หรือไม่ และ (4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีองค์ประกอบตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นอย่างไร

ผู้ศึกษาตอบคำถามการวิจัยดังกล่าว โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จาก การวิจัยเอกสาร แบบสอบถาม การสัมภาษณ์เชิงลึก รวมถึงการศึกษาประสบการณ์ของกรณีศึกษา 30 แห่ง

จากคำถามข้อที่ 1 ที่ว่าเกณฑ์ PMQA สามารถนำมาใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่ ผลการศึกษาพบว่า เกณฑ์ PMQA ไม่เหมาะสมในการนำมาประเมินการบริหารจัดการ อปท. ด้วยเหตุผลหลัก 3 ประการคือ (1) ปัญหาเกี่ยวกับบริบทของการนำเกณฑ์ PMQA มาใช้ในระบบราชการไทย เช่น การดำรงอยู่ของระบบอุปถัมภ์ ระบบพวกพ้องในราชการไทย ซึ่งแตกต่างจากบริบทของการสร้างเกณฑ์ PMQA (2) ปัญหาฐานคิดของเกณฑ์ PMQA ซึ่งนำแนวคิดมาจากเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา แนวคิดดังกล่าวเป็นการประเมินคุณภาพการบริหารจัดการขององค์กรภาครัฐกิจ การนำแนวคิดการบริหารจัดการของภาคธุรกิจมาใช้

กับภาครัฐ ทำให้เกิดความขัดแย้ง เช่น การมองประชาชนเป็นลูกค้าแทนที่จะเป็นพลเมืองของประเทศ และ (3) ปัญหาระบบข้อมูล ตั้งแต่การวางระบบฐานข้อมูล กระบวนการจัดเก็บข้อมูลจนถึงการนำข้อมูลไปใช้ ซึ่งยังขาดความพร้อมในราชการส่วนท้องถิ่น

จากคำถามข้อที่ 2 เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้น ครอบคลุมภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือไม่ ผลการศึกษาพบว่า เกณฑ์ดังกล่าวมีเนื้อหาครอบคลุมภารกิจการจัดบริการสาธารณะของ อปท. ทั้ง อบจ. เทศบาลและ อบต.

จากคำถามข้อที่ 3 เกณฑ์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะหรือองค์ประกอบตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นหรือไม่ ผลการศึกษาพบว่า เมื่อนำองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่วิเคราะห์จากกรณีศึกษา 30 แห่ง มาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยใช้กรอบแนวคิดหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่ได้จากการสำรวจองค์ความรู้ 7 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักการรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักความเสมอภาค ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่าเกณฑ์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นครอบคลุมหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น 7 ประการ ดังกล่าว แต่ยังไม่ครอบคลุมองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นได้อย่างครบถ้วน

จากคำถามข้อที่ 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นให้ครบถ้วน เพียงพอ และเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยอย่างไร จากผลการศึกษาผู้ศึกษาได้เสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลัก 7 ประการ ดังนี้

1. ข้อเสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักนิติธรรม ได้แก่
 - 1) การออกระเบียบ กฎหมายที่เอื้อต่อการบริหารจัดการ
 - 2) ระเบียบ กฎหมายของ อปท. มีความทันสมัย
 - 3) ระเบียบ กฎหมายของอปท. เกี่ยวกับความเป็นธรรมทางสังคม
 - 4) กฎหมายของอปท. ได้รับความชอบธรรมจากประชาชน
 - 5) ประสิทธิภาพในการบังคับใช้ระเบียบกฎหมายของอปท.
2. ข้อเสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม ได้แก่
 - 1) การส่งเสริมการปฏิบัติตามจรรยาบรรณ
 - 2) การปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน
 - 3) การปลอดจากการฉ้อฉลวินัยอย่างร้ายแรง

3. ข้อเสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วม ได้แก่

- 1) การส่งเสริมกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ อปท. เช่น สภาองค์กรชุมชนตำบล
- 2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการ อปท.
- 3) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการ อปท.
- 4) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ
- 5) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของ อปท.
- 6) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลงานของ อปท.

4. ข้อเสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใส ได้แก่

- 1) การพัฒนาศูนย์ข้อมูลข่าวสารของ อปท. ที่มีความพร้อมและทันสมัย
- 2) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทำงานของ อปท.ต่อสาธารณะชน
- 3) การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ อปท.
- 4) การส่งเสริมให้ประชาชนตรวจสอบความโปร่งใสของ อปท.

5. ข้อเสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักการรับผิชอบ ได้แก่

- 1) การนำสาเหตุของปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนมากำหนดมาตรการการรับผิชอบ
- 2) การกำหนดการรับผิชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีการจัดบริการสาธารณะไม่ได้มาตรฐาน
- 3) การประชาสัมพันธ์กลไกการตรวจสอบการรับผิชอบ
- 4) มีกระบวนการตรวจสอบการรับผิชอบในการบริหารงบประมาณอย่างเปิดเผยจากทุกภาคส่วนของสังคม

- 5) มีกระบวนการในการตรวจสอบการรับผิชอบที่เป็นอิสระ
- 6) การจ่ายเงินชดเชยอย่างมีประสิทธิภาพในกรณีเกิดความเสียหาย

6. ข้อเสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า ได้แก่

- 1) การจัดให้มีทรัพยากรพื้นฐานของ อปท.ในการบริหารจัดการ
- 2) การพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรให้มีความหลากหลายทักษะเฉพาะด้าน

- 3) การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร
- 4) การแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในฐานะพลเมือง
- 5) การเป็นหุ้นส่วนระหว่าง อปท.กับประชาชนในการลงทุนจัดบริการสาธารณะ
7. ข้อเสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามหลักเสมอภาค ได้แก่
 - 1) การกำหนดสัดส่วนทางเพศของการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง
 - 2) การส่งเสริมความเสมอภาคของผู้หญิงในการปฏิบัติงาน
 - 3) การมีโอกาสที่เท่าเทียมในการเข้าถึงบริการพื้นฐาน
 - 4) การมีโอกาสที่เท่าเทียมในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์ ผู้หญิง

ผู้พิการ คนยากจน

6.2 การอภิปรายผล

ข้อเสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นจากผลการศึกษาข้างต้น อาจถือได้ว่าเป็นข้อเสนอใหม่สำหรับการบริหารจัดการท้องถิ่นในสังคมไทยปัจจุบัน เนื่องจากการทดสอบเกณฑ์เดิมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน 2 เกณฑ์ คือ เกณฑ์ PMQA และเกณฑ์ฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้น พบว่าไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการพัฒนาองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น

เกณฑ์ PMQA มาจากแนวคิดการจัดการภาครัฐกิจ คือนำแนวคิดมาจากการสร้างเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการนำหลักการบริหารจัดการที่พัฒนามาจากภาครัฐกิจเอกชนมาใช้ในภาครัฐ แต่การนำเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้มีการประยุกต์กับบริบทของราชการไทยยังไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงเกิดปัญหาข้อจำกัดในการนำมาใช้เพื่อพัฒนาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่น เนื่องจากฐานคิดของการบริหารจัดการภาครัฐกิจไม่สอดคล้องกับงานภาครัฐที่สำคัญ คือ การมองประชาชนเป็นลูกค้าซึ่งภาครัฐควรมองประชาชนเป็นพลเมือง โดยพื้นฐานแล้วพลเมืองจะหมายถึงสมาชิกขององค์กรทางการเมืองหรือประเทศใดประเทศหนึ่งซึ่งมีทั้งภาระหน้าที่และสิทธิเสรีภาพตามบัญญัติของกฎหมาย (วิทยากร เชียงกูล, 2539) ในขณะที่ลูกค้าเป็นการใช้ในทางเศรษฐกิจซึ่งหมายถึงบุคคลหรือองค์กรที่ต้องการสินค้าและบริการจากระบบเศรษฐกิจ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2540 หน้า 172)

นอกจากนี้ความไม่เหมาะสมของเกณฑ์ PMQA ยังผูกโยงกับแนวคิดเรื่องความคุ้มค่าของการบริหารจัดการระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐ กล่าวคือ ภาคเอกชนจะให้ความสำคัญกับผลกำไรหรือขาดทุนในการประกอบกิจการเป็นสำคัญ กล่าวคือ ถ้ากิจการได้ผลกำไรก็หมายความว่า การ

บริหารมีความคุ้มค่า แต่ถ้าขาดทุนก็เรียกว่าไม่คุ้มค่า การนำแนวคิดความคุ้มค่ามาใช้ในภาครัฐนั้น มีความแตกต่างจากภาคเอกชนคือ ในการพิจารณาความคุ้มค่าจะเป็นการเปรียบเทียบระหว่างเงินที่ใช้จ่ายกับผลงานที่ได้จากการทำงาน ซึ่งมีผู้นิยามผลงานในภาครัฐว่าเป็นเรื่องความพึงพอใจจากการบริการ แต่การวัดความคุ้มค่าในภาครัฐทำได้ค่อนข้างยากและทำไม่ได้ทุกเรื่องเพราะงานราชการบางอย่างจะคำนวณเป็นตัวเลขไม่ได้ เช่น งานบำบัดทุกข์บำรุงสุข เป็นต้น ดังนั้นความคุ้มค่าของภาครัฐจึงไม่อาจนำมาใช้กับภาครัฐได้โดยตรง (อุทัย หิรัญโต, ม.ป.ป., หน้า 82)

ในส่วนของเกณฑ์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นการประยุกต์หลักธรรมาภิบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาประยุกต์เพื่อประเมินการบริหารจัดการ อปท. เมื่อนำเกณฑ์ดังกล่าวมาทดสอบกับกรณีศึกษาของธรรมาภิบาลท้องถิ่น 30 กรณี จะพบว่า เกณฑ์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหลักธรรมาภิบาลเช่นเดียวกัน แต่องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วน

ดังนั้น ในการพัฒนาองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่เหมาะสมและครบถ้วน จึงต้องใช้ฐานองค์ความรู้ทางวิชาการที่กว้างขวางกว่าเดิม กล่าวคือ ผู้ศึกษาได้เสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นจากองค์ความรู้แบบบูรณาการระหว่างแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นในระดับสากลและการประยุกต์แนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นจากหลักพุทธธรรม เช่น หลักทศพิธราชธรรมในการบริหารราชการ ในหลักคุณธรรม รวมถึงทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่า ท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ

6.3 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาที่ได้จากคณาณิพนธ์นี้ ผู้ศึกษาได้นำมาเป็นฐานเพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบายและในการกำการศึกษาวิจัยต่อยอดต่อไป ดังนี้

6.3.1 จากผลการศึกษา ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการผลักดันการนำองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นจากข้อเสนอคณาณิพนธ์นี้มาใช้ในการประเมินการบริหารจัดการ อปท. เนื่องจากเป็นองค์ประกอบที่ได้รับการพิจารณาและการวิเคราะห์หว่ามีความครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งในแง่หลักของธรรมาภิบาลท้องถิ่นและองค์ประกอบแต่ละหลัก ในการผลักดันนี้ควรมีการนำเสนอองค์ประกอบจากคณาณิพนธ์ต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะผู้รับผิดชอบในการประเมินการบริหารจัดการของ อปท.

6.3.2 ในการที่จะนำองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นจากข้อเสนอจากคณาณิพนธ์นี้มาใช้ในการประเมินการบริหารจัดการ อปท. นั้น ควรมีการศึกษาต่อยอดเกี่ยวกับการ

พัฒนาตัวชี้วัดและการสร้างคู่มือหรือเกณฑ์ในการประเมิน ในการนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสามารถประสานกับนักวิชาการและ/หรือนักวิจัยทางด้านธรรมาภิบาลท้องถิ่นต่อไปได้

6.3.3 ในการนำเกณฑ์ที่พัฒนาจากองค์ประกอบของธรรมาภิบาลท้องถิ่นของชุมชนนี้ ควรมีการเตรียมความพร้อมในการใช้เกณฑ์ให้เกิดสัมฤทธิ์ผล คือ การให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินแก่ผู้บริหารท้องถิ่นอย่างจริงจัง รวมถึงการจัดระบบข้อมูลเพื่อรองรับการใช้เกณฑ์ก่อนที่จะมีการดำเนินการประเมินการบริหารจัดการ อปท.

6.3.4 ในการนำเกณฑ์ของธรรมาภิบาลท้องถิ่นมาใช้นั้น หลังจากที่มีการประเมินผลแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบควรนำผลที่ได้จากการประเมินมาเสนอแนะในการพัฒนาการบริหารจัดการของ อปท. เนื่องจากการใช้เกณฑ์เดิมที่ผ่านมา เช่น เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น นั้น ไม่ได้นำผลการประเมินแจ้ง อปท. เพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการให้ดีขึ้น



รายการอ้างอิง



รายการอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. (2546). การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกวิท พวงงาม. (2549). การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มาตรการและกลไก การป้องกัน. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- โกวิท พวงงาม. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมติใหม่ในอนาคต (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกวิท พวงงาม. (2553). ธรรมชาติของท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้.
- คณิศา ราชภูน้อย. (2555, 26 มกราคม). เจ้าพนักงานปกครอง 7 ว สำนักพัฒนาและส่งเสริมการ บริหารงานท้องถิ่น (นโยบายและแผน). สัมภาษณ์.
- ฉัตรยุพิน ป้ายเที่ยง. (2552). แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการโดยหลักธรรมาภิบาลตามการ รับรู้ของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยราชภัฏ พระนครศรีอยุธยา, พระนครศรีอยุธยา.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2541). ธรรมาภิบาลกับการพัฒนาที่ยั่งยืน. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2554, จาก <http://maracrack.hypermart.net/index103.htm>.
- ชาญชัย เหล่าจิตราพร. (2552). การบริหารจัดการงานท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่ง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ไชยวัฒน์ คำชู. (2545). ธรรมาภิบาล: การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม. กรุงเทพฯ: น้ำฝน.

- ดำรงค์ วัฒนา. (2543). ระบบบริหารจัดการท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2555, จาก http://web.nkc.kku.ac.th/manit/document/962322/962322_ch10_local_finance_administration_system.pdf
- ดำรงค์ วัฒนา. (2553). สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองไทย. กรุงเทพฯ: พาพาส พรินต์ติ้ง.
- ตระกูล มีชัย. (2555, 23 กุมภาพันธ์). อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2541). การบริหารจัดการภาครัฐในยุคโลกาภิวัตน์ ระบบการตลาดการจัดการสมัยใหม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนนิยม. กรุงเทพฯ: เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ ในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ชนสวรรค์ เจริญเมือง. (2550). การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- ธีรเดช ฉายอรุณ, โกวิท พวงงาม, ชอบ เข้มกลัด และธีรเดช เอี่ยมสำราญ. (2546). การประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน ประจำปี 2546: รายงานการวิจัย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2541). ธรรมนูญแห่งชาติ ยุทธศาสตร์กู่หลายนะประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สายธาร.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2548). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์วิทยาลัย.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี. (2544). ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Indicators of Good Governance). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- เบญจพร พลธรรม. (2553). การจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- ประเวศ วะสี. (2542). ระเบียบวาระแห่งชาติ: ปฏิรูปสังคมไทยในรัฐธรรมนูญ: จุดเปลี่ยนประเทศไทย. กรุงเทพฯ: โครงการวิถีทรรศน์.

- ปิยะวัฒน์ รุ่งเรืองวงศา. (2553). **ประสิทธิผลในการดำเนินงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ ตามเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. การค้นคว้าแบบอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2552). **โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพฯ: คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- โยชิฟูมิ ทามาเคะ. (2540). **อิทธิพล และอำนาจ การเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการ (แปลโดย พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์)**. รัฐศาสตร์สาร. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- รุ่งนภา ตาอินทร์. (2551). **ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี: กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- ฤชา สายภัทรานุสรณ์. (2555, 4 มกราคม). **อนุกรรมการ ปลัดเทศบาลเมืองจันทนิมิต**. สัมภาษณ์.
- วิจิต หล่อจิระขุนทด, จิราวัลย์ จิตรถเวช, พาชิตชนัด ศิริพานิช และเดือนเพ็ญ ชีววรรณวิวัฒน์. (2549). **รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์การพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค**. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- วิทยากร เชิงกุล. (2539). **จิตตภาพสำหรับผู้บริหารและสังคมไทย 1**. กรุงเทพฯ: มิ่งมิตร.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์. (2540). **ฟูเฟื่องเรื่องศัพท์บริหารธุรกิจ**. กรุงเทพฯ: วิสิทธิ์พัฒนา.
- ศุภชัย เมืองรักษ์. (2555, 15 กุมภาพันธ์). **ผู้อำนวยการฝ่ายปรึกษาแนะแนวด้านการจัดการองค์กรสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ**. สัมภาษณ์.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ และดิน ปรัชญพฤทธิ. (2529). **ความเป็นไปได้ในการนำแนวคิดชิมมาใช้ในระบบราชการไทยใน การปรับปรุงกระบวนการงานอย่างต่อเนื่อง: กลยุทธ์ในการเพิ่มคุณภาพบริการภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). (2541). จากวิกฤติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (กลุ่มที่ 4) ธรรมชาติของการพัฒนาที่ยั่งยืน. ใน เอกสารการสัมมนาวิชาการ TDRI ประจำปี 2541, 11-12 ธันวาคม 2541. โรงแรมเอมบาสดอร์ซิตี, จังหวัดชลบุรี.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2551). การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2550). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2553). คู่มือคำอธิบายตัวชี้วัดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ปีงบประมาณ 2554 สำหรับส่วนราชการระดับกรม (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย.

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2542). ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: สำนักฯ.

สำนักบริการข้อมูลและสารสนเทศ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (2555). แนวทางการสร้างธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อ 31 มีนาคม 2555, จาก <http://www.idis.ru.ac.th/report/index.php?topic=1177.0>

สุวัฒน์ มานะปัญญา. (2555, 4 มกราคม). ปลัดเทศบาลเมืองท่าช้าง จังหวัดจันทบุรี. สัมภาษณ์.

อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา กัทรสิระพันธ์. (2541). องค์กรให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อัครณัฐ วงศ์ปริดี. (2552). การเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี. วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, 16(1), 41-75.

อานันท์ ปันยารชุน. (2552). ประชาธิปไตยที่ยั่งยืน. ใน ภิญญ ไตรสุริยธรรมา, ประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน (หน้า 8-28). กรุงเทพฯ: Openbooks.

- อารีพันธ์ เจริญสุข. (2555, 1 กุมภาพันธ์). ผู้อำนวยการกลุ่มบริหารการเปลี่ยนแปลง 3 สำนักบริหารการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม. สัมภาษณ์.
- อุดม ทุมโกลิต. (2551). การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อุทัย หิรัญโต. (ม.ป.ป.). สารานุกรมศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์/การบริหารรัฐกิจ [เอกสารอัดสำเนา]. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- อุษณา ภัทรมนตรี. (2546). การตรวจสอบภายในสมัยใหม่แนวคิดและกรณีศึกษา. กรุงเทพฯ: เทกซ์แอนด์เจอร์นัลส์ พับลิเคชั่น.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. (2554). โลกาภิวัตน์ บริบทข้ามชาติ บริบทภิบาล และความรับผิดชอบต่อสังคมของบรรษัท. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2550). สอนนคราประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- Asian Development Bank. (2006). **Philippines performance measurement at the local level**. Retrieved January 16, 2012, from <http://www.adb.org/documents/studies/Performance-Measurement-local-level/pml12.pdf>
- Grindle, M. S. (2007). **Going local: decentralization, democratization and the promise of good governance**. New Jersey: Princeton University.
- Miller, R. (1999). Parliament and good governance. In **Parliamentarians assisting corruption control in Southeast Asia**. Nakorn Pathom: n.p.
- Mohamed, M. (1998, December). State of governance. **The International Journal of Management Research and Practice**, 18(5), 44.
- Muttalib, M. A. & Khan, M. A. A. (1982). **Theory of local government**. New Delhi: Sterling.
- Orapin Sopcholchai. (2001). **Good local governance and anti-corruption through people's participation: A case of Thailand**. Bangkok: Office of Civil Service Commission.

Robson, W. (1953). Local government. In **Encyclopedia of social sciences** (6 th ed.). New York: Macmillan.

Shipley, R. & Kovacs, J. F. (2008). Good governance principles for the cultural heritage sector: lessons from international experience. **Corporate Governance**, 8(2), 216.

United Nations Development Programme (UNDP). (2002, July 4). **Introducing good local governance : the Indonesian Experience**. Retrieved April 6, 2012, from http://www.undp.or.id/programme/governance/intro_glg.pdf

United Nations Development Programme (UNDP). (2011, May 11). **UNDP Chief: Poorest countries must have a say in shaping their future**. Retrieved April 6, 2012, from <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2011/05/11/undp-chief-poorest-countries-must-have-a-say-in-shaping-their-future.html>

Wit, D. (1958). **A Comparative survey of local government and administration**. Bangkok: Institute of Public administration.

World Bank. (1989). **Sub-saharan Africa: from crisis to sustainable growth**. Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank. (2009). Governance Matters. **Worldwide governance indicators 1996-2008**. Washington D.C.: World Bank.



ภาคผนวก ก

แบบสอบถามการวิจัย

เรื่อง คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดจันทบุรี
คำชี้แจง

แบบสอบถามการวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของชุดนิพนธ์ เรื่อง การพัฒนาองค์ประกอบธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น (The Development of the Good Governance Factors of Local Administrative Organisations in Accordance with Local Governance Principles) การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์คือ

1. เพื่อประเมินคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ตามหลักเกณฑ์ PMQA
2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคการพัฒนาองค์กรที่ดำเนินการในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี ตามหลักเกณฑ์ PMQA และ
3. เพื่อศึกษาและกำหนดแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี

แบบสอบถามฉบับนี้ใช้เพื่อการศึกษาวิจัยเท่านั้น ข้อมูลทุกอย่างจะถูกเก็บไว้เป็นความลับ จะไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพและการปฏิบัติงานขององค์กรของท่านแต่อย่างใด ขอความกรุณาให้ท่านอ่านข้อความและข้อคำถามอย่างละเอียดก่อนตอบตามความเป็นจริง กรุณาตอบข้อคำถามให้ครบทุกข้อเพื่อประโยชน์ในการนำมาประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล สิ่งที่ได้จากการวิจัยนี้จักเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและสังคมต่อไป

แบบสอบถามนี้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อคำถามเกี่ยวกับลักษณะสำคัญขององค์กร

ส่วนที่ 2 ข้อคำถามเกี่ยวกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (PMQA)

ส่วนที่ 3 ข้อคำถามปลายเปิด เนื่องจากการรับทราบข้อมูล ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากผู้ตอบแบบสอบถามอย่างอิสระ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐแบบสอบถามอย่างอิสระ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ส่วนที่ 4 ข้อคำถามทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม

ขอขอบพระคุณอย่างสูง ในความอนุเคราะห์การตอบแบบสอบถามนี้เป็นอย่างดี

นางสาวอุไรวรรณ วุฒิกษ

นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง



ส่วนที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับลักษณะสำคัญขององค์กร

คำชี้แจง โปรดอ่าน-ข้อความทางซ้ายมือและทำเครื่องหมาย ✓ ในช่องว่างด้านขวามือที่ตรงกับ ความเห็นของท่านที่มีต่อองค์กรมากที่สุดเพียงคำตอบเดียว และขอความอนุเคราะห์ตอบคำถามทุก ข้อ โดยมีเกณฑ์ในการเลือกคำตอบ ดังต่อไปนี้

เกณฑ์ในการให้คะแนนระดับความคิดเห็น ดังนี้

5	หมายถึง	เห็นด้วยมากที่สุด
4	หมายถึง	เห็นด้วยมาก
3	หมายถึง	เห็นด้วยปานกลาง
2	หมายถึง	ไม่เห็นด้วยมาก
1	หมายถึง	ไม่เห็นด้วยมากที่สุด

หมายเหตุ: องค์กร หมายถึง สถานที่ที่ปฏิบัติงานของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เทศบาลเมือง เทศบาล ตำบล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ข้อเท็จจริงขององค์กรที่ตรงกับความคิดเห็นของท่าน				
	เห็นด้วย ← → ไม่เห็นด้วย				
	5	4	3	2	1
ลักษณะพื้นฐานองค์กร					
1) มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจหรือเป้าประสงค์หลักขององค์กร ตลอดจนวัฒนธรรมและค่านิยมองค์กร					
2) มีโครงสร้างองค์กรและวิธีการจัดการที่แสดงถึงการกำกับดูแลตนเองที่ดี					
3) มีแนวทางและวิธีการในการให้บริการแก่ผู้รับบริการ					
4) มีข้อมูลลักษณะโดยรวมของบุคลากรในองค์กร เช่น จำนวน สายงาน อายุ ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่งข้อกำหนดพิเศษในการปฏิบัติงาน เป็นต้น					
5) มีเทคโนโลยี อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกที่สำคัญในการให้บริการและการปฏิบัติงาน					
6) มีการดำเนินการภายใต้กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่สำคัญ					

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ข้อเท็จจริงขององค์กรที่ตรงกับความเห็นของท่าน				
	เห็นด้วย ← → ไม่เห็นด้วย				
	5	4	3	2	1
7) มีแนวทางและวิธีการสื่อสารระหว่างกันในการให้บริการหรือส่งมอบงานต่อกันตลอดจนแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกัน					
ความท้าทายต่อองค์กร					
8) ปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้มีผลกระทบต่อสภาพการปฏิบัติงานขององค์กร					
9) องค์กรมีแนวทางและวิธีการในการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรหรือส่วนราชการ เพื่อให้เกิดผลการดำเนินงานที่ดีอย่างต่อเนื่อง					
10) ภายในองค์กรมีแนวทางในการเรียนรู้และมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันและกัน					
11) ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร เช่น ความท้าทายตามพันธกิจ ความท้าทายด้านทรัพยากรบุคคลมีผลต่อการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายและการพัฒนาองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด					

ส่วนที่ 2 ข้อคำถามเกี่ยวกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (PMQA)

คำชี้แจง โปรดอ่านข้อความในช่องทางซ้ายมือและทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องว่างในช่องด้านขวามือที่ท่านเห็นว่าตรงกับความเป็นจริงขององค์กรของท่านมากที่สุด เพียงคำตอบเดียว

โดยมีเกณฑ์ในการเลือกคำตอบ ดังต่อไปนี้

- | | | |
|---|---------|----------------------|
| 5 | หมายถึง | เห็นด้วยมากที่สุด |
| 4 | หมายถึง | เห็นด้วยมาก |
| 3 | หมายถึง | เห็นด้วยปานกลาง |
| 2 | หมายถึง | ไม่เห็นด้วยมาก |
| 1 | หมายถึง | ไม่เห็นด้วยมากที่สุด |

หมายเหตุ: องค์กร หมายถึง สถานที่ที่ปฏิบัติงานของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล

หมวด 1 การนำองค์กร

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	ข้อเท็จจริงขององค์กรที่ตรงกับความเห็นของท่าน				
	เห็นด้วย	↔			ไม่เห็นด้วย
	5	4	3	2	1
1.1 การนำองค์กร					
1. ผู้บริหารขององค์กรได้ดำเนินการในการกำหนดในเรื่องวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว ค่านิยมและผลการดำเนินการที่คาดหวังไว้ รวมทั้งการถ่ายทอดให้บุคลากรในส่วนราชการนำไปปฏิบัติ					
2. ในการกำหนดผลการดำเนินการ ผู้บริหารขององค์กรได้คำนึงถึงความต้องการหรือผลประโยชน์ของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยยึดหลักความโปร่งใสและความชัดเจนเป็นธรรม					
3. ผู้บริหารขององค์กรได้ดำเนินการในการสื่อสารแบบ 2 ทิศทางอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมไปสู่บุคลากรทุกคน รวมทั้งผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ โดยผ่านระบบการนำองค์กร					
4. ผู้บริหารขององค์กรได้ดำเนินการในการสร้างบรรยากาศองค์กร เช่น การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ นวัตกรรมและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน การเรียนรู้และส่งเสริมให้บุคลากรทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายระเบียบและหลักจริยธรรม					
5. ในการกำกับดูแลตนเองที่ดี ผู้บริหารได้ดำเนินการส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน หรือความรับผิดชอบด้านการเงินและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ					
6. ผู้บริหารขององค์กรได้ใช้ผลการประเมินมาประเมินความสำเร็จของการบรรลุเป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาวขององค์กร					
7. ผู้บริหารขององค์กรนำผลการประเมินมาทบทวนเพื่อใช้ในการประเมินความสามารถในการตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปขององค์กร					

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	ข้อเท็จจริงขององค์กรที่ตรงกับความเห็นของท่าน				
	เห็นด้วย	←	→	ไม่เห็นด้วย	
	5	4	3	2	1
8. ผู้บริหารขององค์กรมีวิธีการในการนำผลการทบทวนนั้นมาจัดลำดับความสำคัญเพื่อให้เกิดการปรับปรุงทั้งอย่างต่อเนื่องและอย่างก้าวกระโดด รวมทั้งใช้เป็นโอกาสในการสร้างนวัตกรรม					
9. องค์กรนำผลจากการประเมินผลงานของผู้บริหารไปปรับปรุงระบบการนำองค์กรของผู้บริหารทุกระดับ					
1.2 ความรับผิดชอบต่อสังคม					
1. องค์กรดำเนินการแก้ไขหรือรับผิดชอบต่อสังคมในกรณีที่การบริการและการปฏิบัติงานมีผลกระทบในทางลบต่อสังคม					
2. องค์กรได้ใช้กระบวนการ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และเป้าหมายขององค์กรในการจัดการกับผลกระทบใน ทางลบที่เกิดขึ้น					
3. องค์กรได้คาดการณ์ล่วงหน้าถึงผลกระทบในทางลบของการบริการและการปฏิบัติงานที่อาจเกิดขึ้นต่อสังคม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต					
4. องค์กรมีการเตรียมการเชิงรุกในผลกระทบที่เกิดขึ้น					
5. ผู้บริหารขององค์กรได้กำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อให้ส่วนราชการมีการดำเนินการอย่างมีจริยธรรม					
6. ผู้บริหารขององค์กรได้กำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อให้ส่วนราชการมีการดำเนินการอย่างมีจริยธรรม					

หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	ข้อเท็จจริงขององค์กรที่ตรงกับความเห็นของท่าน				
	เห็นด้วย ←				→ ไม่เห็นด้วย
	5	4	3	2	1
2.1 การจัดทำยุทธศาสตร์และกลยุทธ์					
1. ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรมีผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญต้ององค์กรเข้าร่วมด้วย					
2. ขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการขององค์กรมีผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญต้ององค์กรเข้าร่วมด้วย					
3. ชุมชนมีส่วนร่วมของในกิจกรรมหรือกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์					
4. องค์กรได้นำปัจจัยต่อไปนี้มาประกอบการวางแผน ยุทธศาสตร์ เช่น ความต้องการ ความคาดหวังของผู้รับบริการ					
5. องค์กรได้นำปัจจัยต่อไปนี้มาประกอบการวางแผนยุทธศาสตร์ เช่น นวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางเทคโนโลยีและด้านอื่นๆ ซึ่งอาจมีผลต่อบริการและการดำเนินงานขององค์กร					
6. องค์กรได้นำปัจจัยต่อไปนี้มาประกอบการวางแผนยุทธศาสตร์ เช่น จุดแข็งและจุดอ่อน การศึกษาวิเคราะห์ ถึงโอกาสในการปรับเปลี่ยนทรัพยากรที่มีอยู่ ไปใช้ กับบริการหรือกิจกรรม รวมถึงทรัพยากรบุคคล ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจ ระดับประเทศหรือระดับโลก เป็นต้น					
7. องค์กรได้นำปัจจัยต่อไปนี้มาประกอบการวางแผน ยุทธศาสตร์ เช่น จริยธรรม กฎหมาย ข้อบังคับ					
8. องค์กรสามารถนำประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์หลัก มาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ					

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	ข้อเท็จจริงขององค์กรที่ตรงกับความเห็นของท่าน				
	เห็นด้วย	←	→	ไม่เห็นด้วย	
	5	4	3	2	1
9. การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์หลัก ทำให้เกิดความท้าทายต่อองค์กรในอนาคตทั้งในระยะสั้นและระยะยาว					
2.2 การถ่ายทอดกลยุทธ์การบริหารเพื่อนำไปปฏิบัติ					
1. องค์กรได้ถ่ายทอดแผนปฏิบัติการอย่างชัดเจนเพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์กลยุทธ์หลัก					
2. องค์กรได้จัดสรรทรัพยากร เพื่อให้มั่นใจว่าสามารถปฏิบัติการตามแผนได้สำเร็จ					
3. บุคลากรขององค์กรมีความรู้ความเข้าใจ ในการนำแผนยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์หลักไปปฏิบัติ					
4. มีการประชาสัมพันธ์แผนยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ให้ผู้รับบริการหรือชุมชนได้ทราบ					

หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	ข้อเท็จจริงขององค์กรที่ตรงกับความเห็นของท่าน				
	เห็นด้วย	←	→	ไม่เห็นด้วย	
	5	4	3	2	1
3.1 ความรู้เกี่ยวกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย					
1. องค์กรได้มีการกำหนดหรือจำแนกกลุ่มผู้รับบริการและ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย					
2. องค์กรได้มีการรับฟังและเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม					
3. องค์กรได้นำข้อมูลจากการรับฟังมาใช้ในการวางแผนปฏิบัติงานและการปรับปรุงกระบวนการ รวมถึงการพัฒนาการบริการใหม่ ๆ					

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	ข้อเท็จจริงขององค์กรที่ตรงกับความเห็นของท่าน				
	เห็นด้วย	←————→			ไม่เห็นด้วย
	5	4	3	2	1
4. องค์กรได้มีการทบทวนวิธีการรับฟังและเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ					
5. องค์กรได้มีการปรับปรุงวิธีการรับฟังและเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ					
3.2 ความสัมพันธ์และความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย					
1. องค์กรมีการสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการเพื่อตอบสนองความคาดหวังและสร้างความประทับใจให้แก่ผู้รับบริการ					
2. ผู้รับบริการสามารถติดต่อขอข้อมูล ขอรับบริการหรือร้องเรียนต่อส่วนราชการได้ง่ายและรวดเร็ว					
3. องค์กรได้มีการกำหนดวิธีปฏิบัติของบุคลากรในส่วนราชการในการติดต่อกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย					
4. องค์กรมีกระบวนการจัดการข้อร้องเรียน					
5. ข้อร้องเรียนต่อองค์กรได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วทั้งตามกระบวนการที่กำหนดไว้					
6. องค์กรมีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อร้องเรียนทั้งหมดเพื่อใช้ในการปรับปรุงการดำเนินการของส่วนราชการของท่านและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง					
7. องค์กรมีการสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการรวมทั้งวิธีการติดต่อที่เหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ					
8. องค์กรมีการวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม					
9. องค์กรมีการวัดความไม่พึงพอใจของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม					

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	ข้อเท็จจริงขององค์กรที่ตรงกับความเห็นของท่าน เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย				
	5	4	3	2	1
10. การวัดพึงพอใจทำให้องค์กรได้ข้อมูลซึ่งสามารถนำไปใช้สร้างความประทับใจและทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดี					

หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์และการจัดการความรู้

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	ข้อเท็จจริงขององค์กรที่ตรงกับความเห็นของท่าน เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย				
	5	4	3	2	1
4.1 การวัดและวิเคราะห์ผลการดำเนินการขององค์กร					
1. องค์กรมีการเลือกและรวบรวมข้อมูลสารสนเทศที่มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันเพื่อใช้ในการติดตามผลการปฏิบัติงานและผลการดำเนินการของส่วนราชการโดยรวม					
2. องค์กรมีการใช้ข้อมูลและสารสนเทศหรือข้อมูลเชิงเปรียบเทียบเพื่อมาสนับสนุนการตัดสินใจในส่วนราชการและสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรม					
3. องค์กรมีระบบการวัดผลการดำเนินการที่เหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ					
4. ผู้บริหารขององค์กรมีการนำผลการวิเคราะห์มาใช้ในการทบทวนผลการดำเนินการของส่วนราชการและนำไปใช้ในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์					
5. องค์กรมีการสื่อสารให้ผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับได้รับทราบถึงผลการวิเคราะห์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ					

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	ข้อเท็จจริงขององค์กรที่ตรงกับความเห็นของท่าน				
	เห็นด้วย ←—————→ ไม่เห็นด้วย				
	5	4	3	2	1
4.2 การจัดการสารสนเทศและความรู้					
1. องค์กรมีการจัดทำข้อมูลและสารสนเทศที่มีความพร้อมใช้งานและเผยแพร่ไปยังบุคลากร ผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและองค์กรอื่นๆที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกัน สามารถเข้าถึงข้อมูลและสารสนเทศได้ง่าย					
2. องค์กรหรือหน่วยงานมีการจัดทำอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับสารสนเทศ(ฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์) ที่ใช้ในส่วนราชการมีความเชื่อถือได้ปลอดภัยและใช้งานง่าย					
3. ระบบการจัดการข้อมูลและสารสนเทศตลอดจนอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับสารสนเทศได้จัดทำให้เหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ					
4. องค์กรมีการจัดการความรู้เพื่อรวบรวมและถ่ายทอดความรู้ไปยังบุคลากรทุกระดับ					
5. องค์กรมีการจัดการความรู้เพื่อรับการถ่ายทอดความรู้ที่มีประโยชน์จากผู้รับบริการ					
6. องค์กรมีการจัดการความรู้เพื่อแสวงหาและแลกเปลี่ยนการปฏิบัติที่เป็นเลิศ					

หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	ข้อเท็จจริงขององค์กรที่ตรงกับความเห็นของท่าน				
	เห็นด้วย	←————→			ไม่เห็นด้วย
	5	4	3	2	1
5.1 ระบบบริหารงานบุคคล					
1. องค์กรได้มีการจัดโครงสร้างองค์กรและระบบการทำงานที่เป็นทางการ เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรเกิดความร่วมมือ ความคิดริเริ่ม การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ นวัตกรรม ความคล่องตัวและทันต่อความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่เสมอ					
2. องค์กรได้มีการจัดโครงสร้างองค์กรและระบบการทำงานที่ไม่เป็นทางการ เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรเกิดความร่วมมือ ความคิดริเริ่ม การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ นวัตกรรม ความคล่องตัวและทันต่อความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่เสมอ					
3. องค์กรได้คำนึงถึงวัฒนธรรมและความคิดของบุคลากรและของชุมชนซึ่งองค์กรมีปฏิสัมพันธ์ด้วยในการจัดโครงสร้างองค์กรและระบบการทำงาน					
4. องค์กรได้มีการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความรู้หรือทักษะระหว่างบุคลากรภายในส่วนราชการ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ					
5. องค์กรได้มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร เพื่อให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงการทำงาน					
6. องค์กรได้มีการแจ้งผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเพื่อให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงการทำงาน					

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	ข้อเท็จจริงขององค์กรที่ตรงกับความเห็นของท่าน				
	เห็นด้วย	←————→			ไม่เห็นด้วย
	5	4	3	2	1
7. องค์กรได้มีการยกย่องชมเชย การให้รางวัลและสิ่งจูงใจเพื่อสนับสนุนให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจ มีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีจิตสำนึกในการทำงานที่มุ่งเน้นผลประโยชน์และความต้องการของผู้รับบริการ					
8. องค์กรมีการกำหนดคุณลักษณะและทักษะที่จำเป็นของบุคลากรในแต่ละตำแหน่ง					
9. การสรรหาว่าจ้างและรักษาบุคลากรเป็นไปตามกฎหมายกำหนด					
10. ในการสรรหาว่าจ้างและรักษาบุคลากร องค์กรได้คำนึงถึงวัฒนธรรมและความคิดของบุคลากรและของชุมชนที่องค์กรตั้งอยู่					
11. องค์กรมีแผนในการเตรียมบุคลากรสำหรับตำแหน่งบริหารหรือตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อการกิจหลักขององค์กร					
12. องค์กรมีการจัดการในการสร้างความก้าวหน้าในหน้าที่การงานให้แก่บุคลากรทั่วทั้งองค์กร					
5.2 การเรียนรู้ของบุคลากร					
1. องค์กรมีการพัฒนาบุคลากร เพื่อให้แผนปฏิบัติการและผลการดำเนินการเป็นไปตามที่กำหนดไว้					
2. องค์กรมีการพัฒนาบุคลากร โดยให้การศึกษาและฝึกอบรม ซึ่งครอบคลุมในเรื่อง ได้แก่ การอบรมบุคลากรใหม่ จริยธรรม การบริหารจัดการ การพัฒนาภาวะผู้นำ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย สิ่งแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนการพัฒนาการเรียนรู้ และความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน					
3. องค์กรได้มีการนำความรู้ที่มีอยู่ในส่วนราชการมาช่วยในการพัฒนาบุคลากร					
4. องค์กรได้ส่งเสริมให้มีการนำความรู้และทักษะใหม่ ๆ ที่ได้จากการศึกษาและฝึกอบรม มาใช้ใน					

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	ข้อเท็จจริงขององค์กรที่ตรงกับความเห็นของท่าน				
	เห็นด้วย	←	→	ไม่เห็นด้วย	
	5	4	3	2	1
การปฏิบัติงาน					
5. องค์กรมีการประเมินประสิทธิผลของการศึกษา และการฝึกอบรมของบุคลากร เช่น การพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานของบุคลากร เป็นต้น					
6. องค์กรหรือผู้บริหารและผู้บังคับบัญชามีส่วนช่วยให้บุคลากรพัฒนาตนเอง เพิ่มพูนความรู้และทักษะใหม่ๆ ตลอดจนให้เกิดความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน					
5.3 การสร้างความสุขและความพึงพอใจแก่บุคลากร					
1. องค์กรได้มีการส่งเสริมสุขอนามัย ความปลอดภัย การป้องกันภัย การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานและอุปกรณ์ให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน					
2. องค์กรได้กำหนดเป้าหมายหรือตัวชี้วัดในเรื่องการสร้างความสุขและความพึงพอใจแก่บุคลากร					
3. องค์กรมีการเตรียมความพร้อมต่อภาวะฉุกเฉิน และภัยพิบัติเพื่อให้สามารถดำเนินการกิจไปได้อย่างต่อเนื่อง					
4. นอกเหนือจากระเบียบสวัสดิการกลางที่กำหนดไว้ นั้น องค์กรได้มีการสนับสนุนเรื่องสวัสดิการ การบริการ อนามัยหรือนโยบายด้านต่างๆ อีกด้วย					
5. หน่วยงานมีการนำผลการประเมินความสุข ความพึงพอใจ และการสร้างแรงจูงใจของบุคลากรมา เชื่อมโยงกับผลลัพธ์ในการดำเนินการ เพื่อจัดลำดับความสำคัญในการปรับปรุงความสุข ความพึงพอใจ และการสร้างแรงจูงใจ รวมทั้งบรรยากาศและสภาพแวดล้อมในการทำงาน					

หมวด 6 การจัดการกระบวนการ

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	ข้อเท็จจริงขององค์กรที่ตรงกับความเห็นของท่าน เห็นด้วย ← → ไม่เห็นด้วย				
	5	4	3	2	1
6.1 กระบวนการที่สร้างคุณค่า					
1. องค์กรมีการกำหนดว่ากระบวนการใดเป็นกระบวนการที่สร้างคุณค่าต่อผู้รับบริการ การปฏิบัติงานและการบรรลุพันธกิจของส่วนราชการ					
2. องค์กรมีการนำองค์ความรู้ เทคโนโลยีใหม่ๆ ความต้องการของผู้รับบริการ ปัจจัยประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ มากำหนดหรือออกแบบกระบวนการที่สร้างคุณค่า					
3. องค์กรมีตัวชี้วัดที่ใช้ในการควบคุมและปรับปรุงกระบวนการที่สร้างคุณค่า					
4. องค์กรมีการป้องกันไม่ให้เกิดข้อผิดพลาด การทำงานซ้ำ และความสูญเสียจากผลการดำเนินงาน					
5. หน่วยงานมีการนำการปรับปรุงดังกล่าวมาเผยแพร่แลกเปลี่ยนประสบการณ์ภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน					
6.2 กระบวนการสนับสนุน					
1. องค์กรมีการกำหนดว่ากระบวนการใดเป็นกระบวนการสนับสนุนในการบรรลุภารกิจ					
2. หน่วยงานมีการปรับปรุงกระบวนการสนับสนุนเพื่อให้ผลการดำเนินการและการให้บริการดีขึ้น					

หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	ข้อเท็จจริงขององค์กรที่ตรงกับความเห็นของท่าน				
	เห็นด้วย	↔			ไม่เห็นด้วย
	5	4	3	2	1
7.1. มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ					
1. องค์กรบรรลุความสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติงาน					
2. องค์กรมีการบรรลุความสำเร็จตามแผนพัฒนาหรือแผนงานโครงการ					
3. องค์กรมีผลสัมฤทธิ์ด้านผลการดำเนินงานขององค์กรเปรียบเทียบกับเป้าหมายปัจจุบัน					
4. องค์กรมีการวิเคราะห์แนวโน้มผลการดำเนินการในอนาคต					
7.2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ					
1. องค์กรมีผลประเมินด้านความพึงพอใจ ของผู้รับบริการขององค์กรอยู่ในเกณฑ์ที่ดี					
2. องค์กรมีผลประเมินด้านความไม่พึงพอใจของผู้รับบริการขององค์กรอยู่ในเกณฑ์ที่ดี					
3. ระดับของผลการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบขององค์กรอยู่ในเกณฑ์ที่ดี					
4. ผลประเมินด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในเกณฑ์ที่ดี					
7.3 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ					
1. มีการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าและได้ประโยชน์สูงสุด					
2. ผลการปฏิบัติงานของกระบวนการที่สร้างคุณค่าอยู่ในเกณฑ์ที่ดี					
3. ผลการปฏิบัติงานของกระบวนการสนับสนุนการบรรลุพันธกิจอยู่ในเกณฑ์ที่ดี					

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	ข้อเท็จจริงขององค์กรที่ตรงกับความเห็นของท่าน				
	เห็นด้วย	↔			ไม่เห็นด้วย
	5	4	3	2	1
7.4 มิติด้านการพัฒนางค์กร					
1. ผลการดำเนินการด้านการเรียนรู้และพัฒนาของบุคลากรอยู่ในเกณฑ์ที่ดี					
2. ผลการดำเนินการด้านความผาสุก ความพึงพอใจของบุคลากรอยู่ในเกณฑ์ที่ดี					
3. ผลการดำเนินการด้านการจัดการความรู้อยู่ในเกณฑ์ที่ดี					
4. ผลการดำเนินการด้านการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศอยู่ในเกณฑ์ที่ดี					
5. ผลการดำเนินการด้านการพัฒนากฎหมายอยู่ในเกณฑ์ที่ดี					
6. ผลการดำเนินการด้านการเป็นองค์กรที่สนับสนุนชุมชนที่สำคัญอยู่ในเกณฑ์ที่ดี					

ส่วนที่ 3 ข้อคำถามปลายเปิด เนื่องจากต้องการรับทราบข้อมูล ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากผู้ตอบแบบสอบถามอย่างอิสระ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐขององค์กร และพัฒนางค์กรอย่างยั่งยืน

คำชี้แจง โปรดแสดงความคิดเห็น เพื่อนำมาใช้ในการเสนอแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่เหมาะสมต่อไป

1. ปัญหา / อุปสรรคในการบริหารจัดการภาครัฐ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. ข้อเสนอแนะในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐหรือการพัฒนาองค์กร

.....

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 4 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม

1. เพศ

- ☐ ชาย ☐ หญิง

2. อายุ

- ☐ อายุต่ำกว่า 35 ปี ☐ อายุระหว่าง 36 – 40 ปี
- ☐ อายุระหว่าง 41 – 45 ปี ☐ อายุระหว่าง 46 – 50 ปี ☐ อายุ 51 ปีขึ้นไป

3. ระดับการศึกษา

- ☐ ต่ำกว่าปริญญาตรี ☐ ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- ☐ ปริญญาโท ☐ ปริญญาเอก ☐ อื่น ๆ โปรดระบุ.....

4. ระดับตำแหน่ง

- ☐ ระดับ 3 ☐ ระดับ 4 ☐ ระดับ 5 ☐ ระดับ 6
- ☐ ระดับ 7 ☐ ระดับ 8 ขึ้นไป ☐ อื่น ๆ โปรดระบุ.....

5. ตำแหน่ง (หน้าที่ความรับผิดชอบ).....

6. หน่วยงานที่สังกัด.....

7. ระยะเวลาในการปฏิบัติงานในหน่วยงานนี้

- ☐ ต่ำกว่า 5 ปี ☐ 6 – 10 ปี ☐ 11 – 15 ปี
- ☐ 16 – 20 ปี ☐ 21 – 25 ปี ☐ 26 ปีขึ้นไป

8. ระยะเวลาในการปฏิบัติงานในตำแหน่งปัจจุบัน

- ☐ ต่ำกว่า 5 ปี ☐ 6 – 10 ปี ☐ 11 – 15 ปี
- ☐ 16 – 20 ปี ☐ 21 – 25 ปี ☐ 26 ปีขึ้นไป

9. รายได้

- ☐ ต่ำกว่า 10,000 บาท ☐ 10,001 – 15,000 บาท
- ☐ 15,001 – 20,000 บาท ☐ 20,001 – 25,000 บาท
- ☐ 25,001 – 30,000 บาท ☐ 30,001 บาทขึ้นไป

10. ท่านมีความรู้เกี่ยวกับระบบเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐหรือไม่

☐ มีความรู้

☐ ไม่เคยมีความรู้

11. ท่านเคยได้รับการอบรมหรือสัมมนาเกี่ยวกับระบบเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐหรือไม่

☐ เคย

☐ ไม่เคย



ภาคผนวก ข

ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตารางที่ ข1 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามเพศ

เพศ	จำนวน	ร้อยละ
ชาย	63	81.8
หญิง	14	18.2
รวม	77	100.0

ผลจากตารางที่ ข1 ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นเพศชายจำนวน 63 คน คิดเป็นร้อยละ 81.8 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 77 คน เป็นเพศหญิงจำนวน 14 คน คิดเป็นร้อยละ 18.2 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 77 คน สรุปได้ว่าผู้บริหารฝ่ายข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี เกินกว่าร้อยละ 80 เป็นเพศชาย

ตารางที่ ข2 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามอายุ

อายุ	จำนวน	ร้อยละ
ต่ำกว่า 35 ปี	2	2.6
36 - 40 ปี	14	18.2
41 - 45 ปี	32	41.6
46 - 50 ปี	20	26.0
51 ปีขึ้นไป	9	11.7
รวม	77	100.0

จากตารางที่ ข 2 กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่มีจำนวนมากที่สุด มีช่วงอายุระหว่าง 41-45 ปี มีจำนวน 32 คน คิดเป็นร้อยละ 41.6 และกลุ่มที่มีจำนวนมากรองลงมาเป็นอันดับสอง มีช่วงอายุระหว่าง 46-50 ปี มีจำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 26 และกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่มีอายุน้อยที่สุด มีอายุต่ำกว่า 35 ปี มีจำนวน 2 คน สรุปได้ว่า ผู้บริหารฝ่ายข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี เกินกว่าร้อยละ 60 มีช่วงอายุอยู่ในวัยทำงาน คืออยู่ในช่วงอายุ 41-50 ปี

ตารางที่ ข3 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	จำนวน	ร้อยละ
ป.ตรี/เทียบเท่า	20	26.0
ป.โท	57	74.0
รวม	77	100.0

ผลจากตารางที่ ข 3 กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 57 คน คิดเป็นร้อยละ 74 มีความรู้ในระดับปริญญาโท จำนวน 20 คิดเป็นร้อยละ 26 มีความรู้ในระดับปริญญาตรี

สรุปได้ว่า ผู้บริหารฝ่ายข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี เกินกว่าร้อยละ 70 มีการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาโท

ตารางที่ ข4 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามระดับตำแหน่ง

ระดับตำแหน่ง	จำนวน	ร้อยละ
ระดับ 3	1	1.3
ระดับ 5	1	1.3
ระดับ 6	4	5.2
ระดับ 7	64	83.1
ระดับ 8 ขึ้นไป	7	9.1
รวม	77	100.0

จากตารางที่ ค4 กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 64 คน คิดเป็นร้อยละ 83 ดำรงตำแหน่งอยู่ในระดับ 7 และจำนวน 7 คน ดำรงตำแหน่งอยู่ในระดับ 8 ขึ้นไป

ตารางที่ ข5 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามระยะเวลาในการปฏิบัติงานในตำแหน่ง

ระยะเวลาปฏิบัติงานในตำแหน่ง	จำนวน	ร้อยละ
ต่ำกว่า 5 ปี	7	9.1
6-10 ปี	10	13.0
11-15 ปี	52	67.5
16-20 ปี	3	3.9
21-25 ปี	1	1.3
26 ปีขึ้นไป	1	1.3
รวม	74	96.1
ไม่ตอบ	3	3.9
รวม	77	100.0

ผลจากตารางที่ ข5 กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 52 คน คิดเป็นร้อยละ 67 ได้ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลา 11-15 ปี และจำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 13 ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลา 6-10 ปี

สรุปได้ว่า ผู้บริหารฝ่ายข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี เกินกว่าร้อยละ 60 ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า 10 ปีขึ้นไป ซึ่งนับได้ว่าผู้บริหารฝ่ายข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี มีประสบการณ์สูงในการทำงานในตำแหน่งผู้บริหารของหน่วยงานซึ่งเป็นฝ่ายข้าราชการประจำ

ตารางที่ ข6 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามกลุ่มผู้มีความรู้ PMQA

ผู้มีความรู้ PMQA	จำนวน	ร้อยละ
ไม่ตอบ	3	3.9
มีความรู้	65	84.4
ไม่มีความรู้	8	10.4
ไม่ทราบ	1	1.3
รวม	77	100.0

ผลจากตารางที่ ข6 ผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 65 คน คิดเป็นร้อยละ 84 ตอบว่ามีความรู้ในเรื่อง PMQA และผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 10 ตอบว่าไม่มีความรู้ในเรื่อง PMQA

สรุปได้ว่า ผู้บริหารฝ่ายข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี เกินกว่าร้อยละ 80 หกสิบ มีความรู้ในเรื่อง PMQA

ตารางที่ ข7 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามกลุ่มผู้ที่เคยอบรมเรื่อง PMQA

ผู้ผ่านการอบรม PMQA	จำนวน	ร้อยละ
ไม่ตอบ	3	3.9
เคย	51	66.2
ไม่เคย	22	28.6
ไม่แน่ใจ	1	1.3
รวม	77	100.0

ผลจากตารางที่ ข 7 ผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 51 คน คิดเป็นร้อยละ 66 ตอบว่าเคยได้รับการอบรมความรู้ในเรื่อง PMQA และผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 22 คน คิดเป็นร้อยละ 28 ตอบว่าไม่เคยได้รับการอบรมความรู้ในเรื่อง PMQA

สรุปได้ว่า ผู้บริหารฝ่ายข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี เกินกว่าร้อยละ 66 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด ได้รับการอบรมให้มีความรู้ในเรื่อง PMQA แล้ว จากตารางที่ ข 8 – ข 26 แสดงความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กร จำแนกตามเกณฑ์ PMQA 7 หมวด

ตารางที่ ข8 แสดงความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ← → ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
1. ลักษณะพื้นฐานองค์กร						
1) มีการดำเนินการภายใต้กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่สำคัญ	41 (63.1)	18 (27.7)	4 (6.2)	1 (1.5)	1 (1.5)	4.49
2) มีข้อมูลลักษณะโดยรวมของบุคลากรในองค์กร เช่น จำนวน สายงาน อายุ ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง ข้อกำหนดพิเศษในการปฏิบัติงาน เป็นต้น	36 (55.4)	24 (36.9)	5 (7.7)	0	0	4.48
3) มีแนวทางและวิธีการในการให้บริการแก่ผู้รับบริการ	31 (47.7)	28 (43.1)	5 (7.7)	0 (-)	1 (1.5)	4.35
4) มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจหรือเป้าประสงค์หลักขององค์กร ตลอดจนวัฒนธรรมและค่านิยมองค์กร	27 (41.5)	30 (46.2)	5 (7.7)	2 (3.1)	1 (1.5)	4.23
5) มีเทคโนโลยี อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกที่สำคัญในการให้บริการและการปฏิบัติงาน	20 (30.8)	34 (52.3)	9 (13.8)	1 (1.5)	1 (1.5)	4.09
6) มีโครงสร้างองค์กรและวิธีการจัดการที่แสดงถึงการกำกับดูแลตนเองที่ดี	19 (29.7)	31 (48.4)	12 (18.8)	2 (3.1)	0	4.05
7) มีแนวทางและวิธีการสื่อสารระหว่างกันในการให้บริการหรือส่งมอบงานต่อกันตลอดจนแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกัน	16 (24.6)	38 (58.5)	7 (10.8)	4 (6.2)	0	4.02
ค่าเฉลี่ยรวม						4.24

ลักษณะสำคัญขององค์กรในส่วนของคุณลักษณะพื้นฐานองค์กรเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ดี (ค่าเฉลี่ย 4.24) โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่

1. มีการดำเนินการภายใต้กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ
 2. มีการจัดเก็บข้อมูลด้านบุคลากรในองค์กร เช่น จำนวน สายงาน อายุ ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง
 3. มีแนวทางและวิธีการในการให้บริการแก่ผู้รับบริการ
- และมีลักษณะขององค์กรที่สำคัญน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่
1. มีแนวทางและวิธีการสื่อสารในการให้บริการส่งมอบงานและปฏิบัติงาน
 2. มีโครงสร้างองค์กรและวิธีการจัดการที่แสดงถึงการกำกับดูแลตนเองที่ดี
 3. มีเทคโนโลยีอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับให้บริการและการปฏิบัติงาน

ตารางที่ ข9 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กร ในมิติความท้าทายขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
ความท้าทายต่อองค์กร						
1. ปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้มีผลกระทบต่อสภาพการปฏิบัติงานขององค์กร	25 (38.5)	30 (46.2)	6 (9.2)	3 (4.6)	1 (1.5)	4.02
2. องค์กรมีแนวทางและวิธีการในการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรหรือส่วนราชการ เพื่อให้เกิดผลการดำเนินการที่ดีอย่างต่อเนื่อง	19 (29.7)	33 (51.6)	7 (10.9)	4 (6.3)	1 (1.6)	4.02
3. ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร เช่น ความท้าทายตามพันธกิจ ความท้าทายด้านทรัพยากรบุคคล มีผลต่อการดำเนินงานให้บริการสู่เป้าหมายและการพัฒนาองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด	20 (30.8)	31 (47.7)	9 (13.8)	4 (6.2)	1 (1.5)	4.00
4. ภายในองค์กรมีแนวทางในการเรียนรู้ และ มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันและกัน	13 (20.0)	32 (49.2)	14 (21.5)	5 (1.7)	1 (1.5)	3.78
ค่าเฉลี่ยรวม						3.99

ลักษณะสำคัญขององค์กรในด้านความท้าทายต่อองค์กรเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี (ค่าเฉลี่ย 3.99) โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 2 ลำดับแรก ได้แก่

1. การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานขององค์กร
2. การมีแนวทางและวิธีการในการปรับปรุงประสิทธิภาพทำให้มีผลการดำเนินงานที่ดี และมีลักษณะขององค์กรที่สำคัญน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่

1. องค์กรมีแนวทางและการแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ระหว่างกัน
2. ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร เช่น ความท้าทายตามพันธกิจ ความท้าทายด้านทรัพยากรบุคคล มีผลต่อการบรรลุเป้าหมายและการพัฒนาองค์กร

ตารางที่ ข10 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กรในด้านการนำองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย	↔			ไม่เห็นด้วย	
	5	4	3	2	1	
การนำองค์กร						
1. ในการกำหนดผลการดำเนินการ ผู้บริหารขององค์กรได้คำนึงถึงความต้องการหรือผลประโยชน์ของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยยึดหลักความโปร่งใสและความชัดเจนเป็นธรรม	24 (36.9)	21 (32.3)	13 (20.0)	4 (6.2)	3 (4.6)	3.91
2. ผู้บริหารขององค์กรได้ดำเนินการในการกำหนด เรื่องวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ระยะสั้น และระยะยาว ค่านิยมและผลการดำเนินการที่คาดหวังไว้ รวมทั้งการถ่ายทอดให้บุคลากรในส่วนราชการนำไปปฏิบัติ	1 (29.2)	26 (40.0)	11 (16.9)	4 (6.2)	5 (7.7)	3.77
3. ในการกำกับดูแลตนเองที่ดี ผู้บริหารได้ดำเนินการส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานหรือความรับผิดชอบด้านการเงิน และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ	18 (27.7)	23 (35.4)	16 (24.6)	5 (7.7)	3 (4.6)	3.74

ตารางที่ ข10 (ต่อ)

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย		↔		ไม่เห็นด้วย	
	5	4	3	2	1	
4. ผู้บริหารขององค์กรได้ดำเนินการในการสื่อสาร แบบ 2 ทิศทางอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมไปสู่บุคลากรทุกคน รวมทั้งผู้รับบริการและผู้มีส่วน ได้ส่วนเสียที่สำคัญ โดยผ่านระบบการนำองค์กร	12 (18.5)	28 (43.1)	16 (24.6)	5 (7.7)	4 (6.2)	3.60
5. ผู้บริหารขององค์กรได้ดำเนินการในการสร้างบรรยากาศองค์กร เช่น การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ นวัตกรรมและความคล่องตัวในการ ปฏิบัติงาน การเรียนรู้และส่งเสริมให้บุคลากร ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบและหลักจริยธรรม	17 (26.2)	17 (26.2)	18 (27.7)	9 (13.8)	4 (6.2)	3.52
6. ผู้บริหารขององค์กรได้ใช้ผลการประเมินมาประเมินความสำเร็จของการบรรลุเป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาวขององค์กร	14 (21.5)	19 (29.2)	21 (32.3)	4 (6.2)	7 (10.8)	3.45
7. องค์กรนำผลจากการประเมินผลงานของผู้บริหารไปปรับปรุงระบบการนำองค์กรของผู้บริหารทุกระดับ	11 (16.9)	25 (38.5)	17 (26.2)	6 (9.2)	6 (9.2)	3.45
8. ผู้บริหารขององค์กรนำผลการประเมินมาทบทวนเพื่อใช้ในการประเมินความสามารถในการตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป ขององค์กร	11 (16.9)	23 (35.4)	19 (29.2)	7 (10.8)	5 (7.7)	3.43
9. ผู้บริหารขององค์กรมีวิธีการในการนำผลการทบทวนนั้นมาจัดลำดับความสำคัญ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงทั้งอย่างต่อเนื่องและอย่างก้าวกระโดดรวมทั้งใช้เป็นโอกาสในการสร้าง นวัตกรรม	8 (12.3)	27 (41.5)	16 (24.6)	8 (12.3)	6 (9.2)	3.35
ค่าเฉลี่ยรวม						3.58

ด้านการนำองค์กรเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี (ค่าเฉลี่ย 3.58) โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรกได้แก่

1. การกำหนดผลงานผู้บริหารคำนึงถึงความต้องการหรือผลประโยชน์ของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยยึดหลักความโปร่งใสและความชัดเจนเป็นธรรม
 2. ผู้บริหารกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว ค่านิยมและผลการดำเนินการและถ่ายทอดให้บุคลากรไปปฏิบัติ
 3. ผู้บริหารส่งเสริมให้มีการกำกับดูแลตนเองในเรื่องความรับผิดชอบต่องาน การเงิน และการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
- และมีลักษณะขององค์กรที่สำคัญน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่

1. ผู้บริหารทบทวนผลประเมินเพื่อจัดลำดับความสำคัญในการปรับปรุงงานให้มีความต่อเนื่องก้าวกระโดดและการสร้างนวัตกรรม
2. ผู้บริหารทบทวนผลประเมินเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร
3. ผู้บริหารประเมินความสำเร็จของการบรรลุเป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว

ตารางที่ ข11 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กรในด้าน ความรับผิดชอบต่อสังคม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
ความรับผิดชอบต่อสังคม						
1. องค์กรดำเนินการแก้ไขหรือรับผิดชอบต่อสังคม ในกรณีที่การบริการและการปฏิบัติงานมี ผลกระทบในทางลบต่อสังคม	21 (32.3)	30 (46.2)	12 (18.5)	2 (3.1)	0	4.08
2. องค์กรได้ดำเนินการสนับสนุนและเสริมสร้าง ความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนสำคัญ	27 (41.5)	23 (35.4)	8 (12.3)	6 (9.2)	1 (1.5)	4.06
3. องค์กรได้ใช้กระบวนการ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และเป้าหมายขององค์กรในการจัดการกับ ผลกระทบในทางลบที่เกิดขึ้น	17 (26.2)	26 (40.0)	20 (30.8)	0	2 (3.1)	3.86

ตารางที่ ข11 (ต่อ)

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
4. องค์กรได้คาดการณ์ล่วงหน้าถึงผลกระทบในทางลบของการบริการและการปฏิบัติงานที่อาจเกิดขึ้นต่อสังคม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต	13 (20.0)	24 (36.9)	21 (32.3)	4 (6.2)	3 (4.6)	3.62
5. ผู้บริหารขององค์กรได้กำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อให้ส่วนราชการมีการดำเนินการอย่างมีจริยธรรม	12 (18.5)	29 (44.6)	11 (16.9)	8 (12.3)	5 (7.7)	3.54
6. องค์กรมีการเตรียมการเชิงรุกในผลกระทบที่เกิดขึ้น	12 (18.8)	24 (37.5)	17 (26.6)	8 (12.5)	3 (4.7)	3.53
ค่าเฉลี่ยรวม						3.78

ด้านความรับผิดชอบต่อสังคม เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ดี (ค่าเฉลี่ย 3.78) โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่

1. มีการแก้ไขเมื่อการให้บริการและการปฏิบัติงานมีผลกระทบในทางลบ สนับสนุนและเสริมสร้างชุมชนให้เกิดความเข้มแข็ง
 2. มีการทบทวนกระบวนการ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัดและ เป้าหมายเมื่อเกิดผลกระทบในทางลบ
- และมีลักษณะขององค์กรที่สำคัญน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่
1. มีการเตรียมการเชิงรุกเมื่อมีผลกระทบเกิดขึ้น
 2. ผู้บริหารกำหนดแนวทางในการทำงานอย่างมีจริยธรรม
 3. และมีการคาดการณ์ถึงผลกระทบในทางลบของการบริการและการปฏิบัติงานทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ตารางที่ ข12 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กรในด้านการจัดทำยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด จันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
การจัดทำยุทธศาสตร์และกลยุทธ์						
1. ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรมีผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญต่อองค์กรเข้าร่วมด้วย	28 (43.1)	27 (41.5)	6 (9.2)	3 (4.6)	1 (1.5)	4.20
2. องค์กรได้นำปัจจัยต่อไปนี้มาประกอบการวางแผนยุทธศาสตร์ เช่น ความต้องการ ความคาดหวังของผู้รับบริการ	21 (32.3)	36 (55.4)	5 (7.7)	2 (3.1)	1 (1.5)	4.14
3. ขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการขององค์กรมีผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญต่อองค์กรเข้าร่วมด้วย	25 (38.5)	26 (40.0)	10 (15.4)	3 (4.6)	1 (1.5)	4.09
4. ชุมชนมีส่วนร่วมของในกิจกรรมหรือกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์	26 (40.0)	20 (30.8)	15 (23.1)	3 (4.6)	1 (1.5)	4.03
5. องค์กรได้นำปัจจัยต่อไปนี้มาประกอบการวางแผน ยุทธศาสตร์ เช่น จุดแข็งและจุดอ่อน การศึกษาวิเคราะห์ถึงโอกาสในการปรับเปลี่ยนทรัพยากรที่มีอยู่ ไปใช้ กับบริการหรือกิจกรรม รวมถึงทรัพยากรบุคคล ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจระดับประเทศหรือระดับโลก เป็นต้น	18 (27.7)	30 (46.2)	13 (20.0)	3 (4.6)	1 (1.5)	3.94
6. องค์กรได้นำปัจจัยต่อไปนี้มาประกอบการวางแผนยุทธศาสตร์ เช่น จริยธรรม กฎหมาย ข้อบังคับ	21 (32.3)	26 (40.0)	12 (18.5)	5 (7.7)	1 (1.5)	3.94
7. องค์กรสามารถนำประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์หลัก มาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ	14 (21.5)	28 (27.3)	17 (26.2)	5 (7.7)	1 (1.5)	3.75

ตารางที่ ข12 (ต่อ)

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
8. องค์กรได้นำปัจจัยต่อไปนี้มาประกอบการวางแผนยุทธศาสตร์ เช่น นวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางเทคโนโลยีและด้านอื่น ๆ ซึ่งอาจมีผลต่อบริการและการดำเนินงานขององค์กร	14 (21.5)	26 (40.0)	19 (29.2)	5 (7.7)	1 (1.5)	3.72
9. การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์หลัก ทำให้เกิดความท้าทายต่อองค์กรในอนาคตทั้งในระยะสั้นและระยะยาว	15 (23.1)	24 (36.9)	17 (26.2)	8 (12.3)	1 (1.5)	3.68
ค่าเฉลี่ยรวม						3.94

ด้านการจัดทำยุทธศาสตร์และกลยุทธ์เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี (ค่าเฉลี่ย 3.94) โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรกได้แก่

1. มีผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญเข้าร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์
 2. การวางแผนยุทธศาสตร์คำนึงถึงความต้องการความคาดหวังของผู้รับบริการ
 3. การทำแผนปฏิบัติการมีผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญเข้าร่วมด้วย
- และมีลักษณะขององค์กรที่สำคัญน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่
1. ความท้าทายขององค์กรในอนาคตทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเกิดจากการกำหนดยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์
 2. องค์กรได้นำปัจจัย เช่น นวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางเทคโนโลยีและด้านอื่น ๆ มาประกอบการวางแผนยุทธศาสตร์
 3. องค์กรนำประเด็นยุทธศาสตร์เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์หลัก มาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

ตารางที่ ข13 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กรในด้านการถ่ายทอด
กลยุทธ์การบริหารเพื่อนำไปปฏิบัติ ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
การถ่ายทอดกลยุทธ์การบริหารเพื่อนำไปปฏิบัติ						
1. บุคลากรขององค์กรมีความรู้ความเข้าใจ ในการนำ แผนยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์หลักไปปฏิบัติ	14 (21.5)	30 (46.2)	16 (24.6)	4 (6.2)	1 (1.5)	3.80
2. องค์กรได้จัดสรรทรัพยากร เพื่อให้มั่นใจว่าสามารถ ปฏิบัติการตามแผนได้สำเร็จ	13 (20.0)	31 (47.7)	15 (23.1)	3 (4.6)	3 (4.6)	3.74
3. องค์กรได้ถ่ายทอดแผนปฏิบัติการอย่างชัดเจนเพื่อ นำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์กล ยุทธ์หลัก	13 (20.0)	29 (44.6)	16 (24.6)	6 (9.2)	1 (1.1)	3.72
4. มีการประชาสัมพันธ์แผนยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ เชิงยุทธศาสตร์ให้ผู้รับบริการหรือชุมชนได้ทราบ	9 (13.8)	30 (46.2)	16 (24.6)	8 (12.3)	2 (3.1)	3.55
ค่าเฉลี่ยรวม						3.70

ด้านการถ่ายทอดกลยุทธ์การบริหารเพื่อนำไปปฏิบัติเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ดี(ค่าเฉลี่ย 3.70) โดย
มีลักษณะสำคัญที่สุด 2 ลำดับแรกได้แก่

1. บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจในการนำแผนยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์หลักไปปฏิบัติ
2. องค์กรได้จัดสรรทรัพยากรเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามแผน

และมีลักษณะขององค์กรที่สำคัญน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่

1. มีการประชาสัมพันธ์แผนยุทธศาสตร์เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ให้แก่ผู้รับบริการ
หรือชุมชน
2. มีถ่ายทอดแผนปฏิบัติการเพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์กล
ยุทธ์หลัก

ตารางที่ ข14 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กรในด้านการความรู้เกี่ยวกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
ความรู้เกี่ยวกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย						
1. องค์กรได้นำข้อมูลจากการรับฟังมาใช้ในการวางแผนปฏิบัติงานและการปรับปรุงกระบวนการรวมถึงการพัฒนาการบริการใหม่ ๆ	23 (35.4)	27 (41.5)	11 (16.9)	4 (6.2)	0	4.06
2. องค์กรได้มีการรับฟังและเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม	16 (24.6)	31 (47.7)	12 (18.5)	5 (7.7)	1 (1.5)	3.86
3. องค์กรได้มีการทบทวนวิธีการรับฟังและเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ	12 (18.5)	32 (49.2)	14 (21.5)	5 (7.7)	2 (3.1)	3.72
4. องค์กรได้มีการปรับปรุงวิธีการรับฟังและเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ	14 (21.5)	29 (44.6)	14 (21.5)	6 (9.2)	2 (3.1)	3.72
5. องค์กรได้มีการกำหนดหรือจำแนกกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	7 (10.8)	28 (43.1)	19 (29.2)	7 (10.8)	4 (6.2)	3.42
ค่าเฉลี่ยรวม						3.76

ด้านการมีความรู้เกี่ยวกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ดี (ค่าเฉลี่ย 3.76) โดยมีลักษณะสำคัญที่สุดตามลำดับ ได้แก่

1. องค์กรวางแผนปรับปรุงการทำงานและพัฒนาการบริการใหม่ ๆ โดยรับฟังข้อมูลจากรอบด้าน
2. องค์กรมีการรับฟังเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังของ ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม

และมีลักษณะขององค์กรที่สำคัญน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่

1. มีการจำแนกกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
2. มีการทบทวนการรับฟังและเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
3. มีการปรับปรุงวิธีการรับฟังและเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ตารางที่ ข15 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กรในด้านความสัมพันธ์และความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
ความสัมพันธ์และความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย						
1. ผู้รับบริการสามารถติดต่อขอข้อมูล ขอรับบริการหรือร้องเรียนต่อส่วนราชการได้ง่ายและรวดเร็ว	30 (46.2)	29 (44.6)	4 (6.2)	2 (3.1)	0	4.34
2. องค์กรได้มีการกำหนดวิธีปฏิบัติของบุคลากรในส่วนราชการในการติดต่อกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	21 (32.3)	35 (53.8)	7 (10.8)	2 (3.1)	0	4.15
3. องค์กรมีการสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการเพื่อตอบสนองความคาดหวังและสร้างความประทับใจให้แก่ผู้รับบริการ	22 (33.8)	32 (49.2)	8 (12.3)	2 (3.1)	1 (1.5)	4.11
4. องค์กรมีกระบวนการจัดการข้อเรียกร้อง	18 (27.7)	33 (50.8)	13 (20.0)	1 (1.5)	0	4.05
5. ข้อเรียกร้องต่อองค์กรได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วทั้งที่ตามกระบวนการที่กำหนดไว้	18 (27.7)	32 (49.2)	13 (20.0)	2 (3.1)	0	4.02

ตารางที่ ข15 (ต่อ)

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
6. การวัดพึงพอใจทำให้องค์กรได้ข้อมูลซึ่งสามารถนำไปใช้สร้างความประทับใจและทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดี	21 (32.3)	29 (44.6)	10 (15.4)	3 (4.6)	2 (3.1)	3.98
7. องค์กรมีการสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการรวมทั้งวิธีการติดต่อที่เหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ	15 (23.1)	38 (58.5)	7 (10.0)	4 (6.2)	1 (1.5)	3.95
8. องค์กรมีการวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม	15 (23.1)	32 (49.2)	13 (20.0)	4 (6.2)	1 (1.5)	3.86
9. องค์กรมีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อร้องเรียนทั้งหมดเพื่อใช้ในการปรับปรุงการดำเนินการของส่วนราชการของท่านและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง	17 (26.2)	23 (35.4)	18 (27.7)	6 (9.2)	1 (1.5)	3.75
10. องค์กรมีการวัดความไม่พึงพอใจของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม	13 (20.0)	28 (43.1)	14 (21.5)	9 (13.8)	1 (1.5)	3.66
ค่าเฉลี่ยรวม						3.99

ด้านการมีความสัมพันธ์และความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี (ค่าเฉลี่ย 3.99) โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่

1. ผู้รับบริการขอข้อมูลและร้องเรียนได้ง่าย และรวดเร็ว
2. มีการกำหนดวิธีปฏิบัติของบุคลากรต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
3. องค์กรเห็นความสำคัญของการสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการเพื่อสร้างความประทับใจ

และมีลักษณะขององค์กรที่มีความสำคัญน้อยที่สุด ตามลำดับ ได้แก่

1. องค์กรมีการวัดความไม่พึงพอใจของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม
2. ผลการวิเคราะห์ข้อร้องเรียนถูกนำมาใช้เพื่อปรับปรุงงานขององค์กรและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และ
3. มีการวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม

ตารางที่ ข16 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กรในด้านการวัดและวิเคราะห์ผลการดำเนินการขององค์กร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
การวัดและวิเคราะห์ผลการดำเนินการขององค์กร						
1. องค์กรมีการใช้ข้อมูลและสารสนเทศหรือข้อมูลเชิงเปรียบเทียบเพื่อมาสนับสนุนการตัดสินใจในส่วนราชการและสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรม	10 (15.4)	29 (44.6)	22 (33.8)	2 (3.1)	2 (3.1)	3.66
2. องค์กรมีการสื่อสารให้ผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับได้รับทราบถึงผลการวิเคราะห์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ	12 (18.5)	29 (44.6)	16 (24.6)	6 (9.2)	2 (3.1)	3.66
3. องค์กรมีระบบการวัดผลการดำเนินการที่เหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ	10 (15.4)	27 (41.5)	22 (33.8)	5 (7.7)	1 (1.5)	3.62
4. องค์กรมีการเลือกและรวบรวมข้อมูลสารสนเทศที่มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันเพื่อใช้ในการติดตามผลการปฏิบัติงานและผลการดำเนินการของส่วนราชการโดยรวม	8 (12.3)	29 (44.6)	24 (36.9)	2 (3.1)	2 (3.1)	3.60
5. ผู้บริหารขององค์กรมีการนำผลการวิเคราะห์มาใช้ในการทบทวนผลการดำเนินการของส่วนราชการและนำไปใช้ในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์	12 (18.5)	25 (38.5)	15 (23.1)	10 (15.4)	3 (4.6)	3.51
ค่าเฉลี่ยรวม						3.61

ด้านการวัดและวิเคราะห์ผลการดำเนินการขององค์กรเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ดี (ค่าเฉลี่ย 3.61) โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่

1. มีการใช้ข้อมูลและสารสนเทศในการตัดสินใจและสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรม
2. ผู้ปฏิบัติงานใช้ผลการวิเคราะห์เป็นข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจในการปฏิบัติงาน
3. องค์กรมีระบบการวัดผลการดำเนินการที่เหมาะสมและทันสมัย

และมีลักษณะขององค์กรที่มีความสำคัญน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่

1. มีการนำผลการวิเคราะห์มาใช้ทบทวนผลการดำเนินการและใช้ในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์
2. มีการใช้ข้อมูล สารสนเทศที่มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันในการติดตามผลการปฏิบัติงานของบุคลากรและผลการดำเนินการขององค์กร

ตารางที่ ข17 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กรในด้านการจัดการสารสนเทศและความรู้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
การจัดการสารสนเทศและความรู้						
1. องค์กรมีการจัดทำข้อมูลและสารสนเทศที่มีความพร้อมใช้งานและเผยแพร่ไปยังบุคลากร ผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและองค์กรอื่นๆที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกัน สามารถเข้าถึงข้อมูลและสารสนเทศได้ง่าย	14 (21.5)	27 (41.5)	18 (27.7)	5 (7.7)	1 (1.5)	3.74
2. ระบบการจัดการข้อมูลและสารสนเทศ ตลอดจนอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับสารสนเทศได้จัดทำให้เหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ	15 (23.1)	24 (36.9)	19 (29.2)	5 (7.7)	2 (3.1)	3.69
3. องค์กรมีการจัดการความรู้เพื่อรวบรวมและถ่ายทอดความรู้ไปยังบุคลากรทุกระดับ	11 (16.9)	27 (41.5)	19 (29.2)	5 (7.7)	3 (4.6)	3.58
4. องค์กรมีการจัดการความรู้เพื่อรับการถ่ายทอดความรู้ที่มีประโยชน์จากผู้รับบริการ	8 (12.3)	28 (43.1)	23 (35.4)	5 (7.7)	1 (1.5)	3.57
5. องค์กรหรือหน่วยงานมีการจัดทำอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับสารสนเทศ(ฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์) ที่ใช้ในส่วนราชการมีความเชื่อถือได้ปลอดภัยและใช้งานง่าย	10 (15.4)	29 (44.6)	15 (23.1)	8 (12.3)	3 (4.6)	3.54
6. องค์กรมีการจัดการความรู้เพื่อแสวงหาและแลกเปลี่ยนการปฏิบัติที่เป็นเลิศ	9 (13.8)	24 (36.9)	23 (35.4)	8 (12.3)	1 (1.5)	3.49
ค่าเฉลี่ยรวม						3.60

ด้านการจัดการสารสนเทศและความรู้ที่อยู่ในเกณฑ์ ดี (ค่าเฉลี่ย 3.60) โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่

1. องค์กรมีข้อมูลและสารสนเทศที่เข้าถึงได้ง่ายและพร้อมใช้งานให้แก่บุคลากร ผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและองค์กรอื่น ๆ
2. มีระบบข้อมูลและสารสนเทศตลอดจนอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับสารสนเทศที่เหมาะสมและทันสมัย
3. องค์กรมีการจัดการความรู้และถ่ายทอดความรู้ไปยังบุคลากรทุกระดับ และมีลักษณะขององค์กรที่สำคัญน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่
 1. องค์กรมีการจัดการความรู้เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นเลิศ
 2. องค์กรมีอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับสารสนเทศ (ฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์) ที่ใช้งานง่ายปลอดภัยและน่าเชื่อถือ
 3. องค์กรพร้อมรับการถ่ายทอดความรู้ที่มีประโยชน์จากผู้รับบริการ

ตารางที่ ข18 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กรในด้านระบบบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←			→ ไม่เห็นด้วย		
	5	4	3	2	1	
ระบบบริหารงานบุคคล						
1. การสรรหาว่าจ้างและรักษาบุคลากรเป็นไปตามกฎหมายกำหนด	32 (50.8)	21 (33.3)	6 (9.5)	0	4 (6.3)	4.22
2. องค์กรมีแผนในการเตรียมบุคลากรสำหรับตำแหน่งบริหารหรือตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อภารกิจหลักขององค์กร	27 (42.2)	24 (37.3)	10 (15.6)	2 (3.1)	1 (1.6)	4.16
3. องค์กรมีการจัดการในการสร้างความก้าวหน้าในหน้าที่การงานให้แก่บุคลากรทั่วทั้งองค์กร	26 (40.6)	26 (40.6)	7 (10.9)	4 (6.3)	1 (1.6)	4.12
4. องค์กรมีการกำหนดคุณลักษณะและทักษะที่จำเป็นของบุคลากรในแต่ละตำแหน่ง	24 (37.5)	25 (39.1)	11 (17.2)	3 (4.7)	1 (1.6)	4.06
5. องค์กรได้มีการแจ้งผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเพื่อให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงการทำงาน	25 (39.1)	21 (32.8)	11 (17.2)	6 (9.4)	1 (1.6)	3.98

ตารางที่ ข18 (ต่อ)

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
6. องค์กรได้มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร เพื่อให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงการทำงาน	22 (34.4)	24 (37.5)	11 (17.2)	7 (10.9)	0	3.95
7. องค์กรได้มีการจัดโครงสร้างองค์กรและระบบการทำงานที่เป็นทางการ เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรเกิดความร่วมมือ ความคิดริเริ่ม การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ นวัตกรรม ความคล่องตัวและทันต่อความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่เสมอ	22 (33.8)	26 (40.0)	8 (12.3)	7 (10.8)	2 (3.1)	3.91
8. องค์กรได้คำนึงถึงวัฒนธรรมและความคิดของบุคลากรและของชุมชนซึ่งองค์กรมีปฏิสัมพันธ์ด้วยในการจัดโครงสร้างองค์กรและระบบการทำงาน	17 (26.2)	26 (40.0)	15 (23.1)	6 (9.2)	1 (1.5)	3.80
9. องค์กรได้มีการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความรู้หรือทักษะระหว่างบุคลากรภายในส่วนราชการ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ	18 (27.7)	27 (41.5)	13 (20.0)	6 (9.2)	1 (1.5)	3.85
10. องค์กรได้มีการจัดโครงสร้างองค์กรและระบบการทำงานที่ไม่เป็นทางการ เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรเกิดความร่วมมือ ความคิดริเริ่ม การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ นวัตกรรม ความคล่องตัวและทันต่อความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่เสมอ	16 (24.6)	26 (40.0)	16 (24.6)	7 (10.8)	0	3.78
11. ในการสรรหาว่าจ้างและรักษาบุคลากร องค์กรได้คำนึงถึงวัฒนธรรมและความคิดของบุคลากรและของชุมชนที่องค์กรตั้งอยู่	17 (26.6)	29 (45.3)	9 (14.1)	5 (7.8)	4 (6.3)	3.78

ตารางที่ ข18 (ต่อ)

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
12. องค์กรได้มีการยกย่องชมเชย การให้รางวัล และสิ่งจูงใจเพื่อสนับสนุนให้บุคลากรมีขวัญ กำลังใจ มีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มี จิตสำนึกในการทำงานที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ และความต้องการของผู้รับบริการ	16	25	16	6	1	3.77
	(25.0)	(39.1)	(25.0)	(9.4)	(1.6)	
ค่าเฉลี่ยรวม						3.95

ด้านระบบบริหารงานบุคคล เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี (ค่าเฉลี่ย 3.95) โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่

1. มีการสรรหาว่าจ้างและรักษานุคลากรตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
2. มีแผนเตรียมบุคลากรสำหรับตำแหน่งบริหารหรือตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อภารกิจหลักขององค์กร
3. องค์กรมีแผนสำหรับความก้าวหน้าของบุคลากรทั่วทั้งองค์กร และมีลักษณะขององค์กรที่มีความสำคัญน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่
 1. องค์กรมีการยกย่อง ชมเชยให้รางวัลและสิ่งจูงใจเพื่อให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจ มีจิตสำนึกในการทำงานมุ่งเน้นผลประโยชน์และความต้องการของผู้รับบริการ
 2. องค์กรมีการจัดโครงสร้างองค์กรและระบบการทำงานที่ไม่เป็นทางการเพื่อให้บุคลากรเกิดความร่วมมือ ความคิดริเริ่ม การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ นวัตกรรม ความคล่องตัวและทันต่อความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
 3. ในการสรรหาว่าจ้างและรักษานุคลากร องค์กรได้คำนึงถึงวัฒนธรรมและความคิดของบุคลากรและของชุมชนที่องค์กรตั้งอยู่

ตารางที่ ข19 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กร ในด้านการเรียนรู้
ของบุคลากร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย		ไม่เห็นด้วย			
	5	4	3	2	1	
การเรียนรู้ของบุคลากร						
1. องค์กรได้ส่งเสริมให้มีการนำความรู้และทักษะใหม่ ๆ ที่ได้จากการศึกษาและฝึกอบรม มาใช้ในการปฏิบัติงาน	19 (29.7)	32 (50.0)	11 (17.2)	1 (1.6)	1 (1.6)	4.05
2. องค์กรมีการพัฒนาบุคลากรโดยให้การศึกษาและฝึกอบรม ซึ่งครอบคลุมในเรื่อง ได้แก่ การอบรมบุคลากรใหม่ จริยธรรม การบริหารจัดการ การพัฒนาภาวะผู้นำ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย สิ่งแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนการพัฒนาการเรียนรู้ และความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน	21 (32.8)	28 (43.8)	11 (17.2)	2 (3.1)	2 (3.1)	4.00
3. องค์กรหรือผู้บริหารและผู้บังคับบัญชามีส่วนช่วยให้บุคลากรพัฒนาตนเอง เพิ่มพูนความรู้ และทักษะใหม่ๆ ตลอดจนให้เกิดความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน	22 (34.4)	26 (40.6)	11 (17.2)	4 (6.3)	1 (1.6)	4.00
4. องค์กรได้มีการนำความรู้ที่มีอยู่ในส่วนราชการ มาช่วยในการพัฒนาบุคลากร	17 (26.6)	32 (50.0)	13 (20.3)	1 (1.6)	1 (1.6)	3.98
5. องค์กรมีการพัฒนาบุคลากร เพื่อให้แผนปฏิบัติการและผลการดำเนินการเป็นไปตามที่กำหนดไว้	14 (21.9)	36 (56.3)	12 (18.8)	1 (1.6)	1 (1.6)	3.95
6. องค์กรมีการประเมินประสิทธิผลของการศึกษา และการฝึกอบรมของบุคลากร เช่น การพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานของบุคคลกร เป็นต้น	17 (26.6)	30 (46.9)	14 (21.9)	2 (3.1)	1 (1.6)	3.94
ค่าเฉลี่ยรวม						3.99

ด้านการเรียนรู้ของบุคลากร เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี (ค่าเฉลี่ย 3.99) โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรกได้แก่

1. มีการส่งเสริมให้บุคลากรนำความรู้และทักษะใหม่ๆ ที่ได้จากการศึกษาและฝึกอบรม มาใช้ในการทำงาน
2. ผู้บริหารองค์กรมีการสนับสนุนให้บุคลากรได้พัฒนาตนเองเพิ่มพูนความรู้และทักษะใหม่ๆ เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในการทำงาน
3. มีการพัฒนาบุคลากร โดยให้การศึกษาแลฝึกอบรม และมีลักษณะขององค์กรที่มีความสำคัญน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่
 1. มีการประเมินประสิทธิผลของการศึกษาและการฝึกอบรมของบุคลากร เช่น พิจารณาจากผลการปฏิบัติงานของบุคลากร เป็นต้น
 2. มีการพัฒนาบุคลากรตามแผนปฏิบัติการและผลการดำเนินการที่วางไว้
 3. องค์กรได้มีการนำความรู้ที่มีอยู่ในส่วนราชการมาช่วยในการพัฒนาบุคลากร

ตารางที่ ข 20 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กรในด้านการสร้าง ความผาสุกและความพึงพอใจแก่บุคลากร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด จันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ← → ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
การสร้างความผาสุกและความพึงพอใจแก่บุคลากร						
1. องค์กรได้มีการส่งเสริมสุขอนามัย ความปลอดภัย การป้องกันภัย การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานและอุปกรณ์ให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน	17 (26.6)	25 (39.1)	17 (26.6)	4 (6.3)	1 (1.6)	3.83
2. องค์กรมีการเตรียมความพร้อมต่อภาวะฉุกเฉินและภัยพิบัติเพื่อให้สามารถดำเนินการกิจไปได้อย่างต่อเนื่อง	16 (25.0)	24 (37.5)	16 (25.0)	8 (12.5)	0	3.75
3. องค์กรได้กำหนดเป้าหมายหรือตัวชี้วัดในเรื่องการสร้างความผาสุกและความพึงพอใจแก่บุคลากร	14 (21.9)	18 (28.1)	20 (31.3)	10 (15.6)	2 (3.1)	3.50

ตารางที่ ข 20 (ต่อ)

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ← → ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	

4. นอกเหนือจากระเบียบสวัสดิการกลางที่กำหนดไว้นั้น องค์กรได้มีการสนับสนุนเรื่องสวัสดิการ การบริการ อำนวยหรือนโยบายด้านต่างๆ อีกด้วย	14 (21.9)	20 (31.3)	16 (25.0)	12 (18.8)	2 (3.1)	3.50
5. หน่วยงานมีการนำผลการประเมินความผาสุก ความพึงพอใจ และการสร้างแรงจูงใจของบุคลากรมาเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ในการดำเนินการ เพื่อจัดลำดับความสำคัญในการปรับปรุงความผาสุก ความพึงพอใจ และการสร้างแรงจูงใจ รวมทั้งบรรยากาศและสภาพแวดล้อมในการทำงาน	13 (20.3)	22 (34.4)	15 (23.4)	12 (18.8)	2 (3.1)	3.50
ค่าเฉลี่ยรวม						3.62

ด้านการสร้างความผาสุกและความพึงพอใจแก่บุคลากร เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ดี (ค่าเฉลี่ย3.62) โดยมี ลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่

1. มีการส่งเสริมสุขอนามัย ความปลอดภัย การป้องกันภัย การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานและอุปกรณ์ให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน

2. องค์กรมีการเตรียมความพร้อมต่อภาวะฉุกเฉินและภัยพิบัติเพื่อให้สามารถดำเนินการกิจไปได้อย่างต่อเนื่อง

และมีลักษณะขององค์กรที่มีความสำคัญน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่

1. มีการกำหนดเป้าหมายหรือตัวชี้วัดในเรื่องการสร้างความผาสุกและความพึงพอใจแก่บุคลากร

2. องค์กรมีการสนับสนุนเรื่องสวัสดิการ การบริการอนามัยหรือนโยบายด้านต่างๆ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบสวัสดิการกลาง

3. หน่วยงานมีการนำผลการประเมินความผาสุก ความพึงพอใจ และการสร้างแรงจูงใจของบุคลากรมาเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ในการดำเนินการเพื่อจัดลำดับความสำคัญในการปรับปรุงความผาสุก ความพึงพอใจ และการสร้างแรงจูงใจ รวมทั้งบรรยากาศและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

ตารางที่ ข21 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กรในด้านกระบวนการ
ที่สร้างคุณค่า ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
กระบวนการที่สร้างคุณค่า						
1. องค์กรมีตัวชี้วัดที่ใช้ในการควบคุมและปรับปรุงกระบวนการที่สร้างคุณค่า	12 (18.5)	25 (38.5)	17 (26.2)	9 (13.8)	1 (1.5)	4.26
2. องค์กรมีการป้องกันไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดการทำงานซ้ำ และความสูญเสียจากผลการดำเนินงาน	12 (18.5)	29 (44.6)	14 (21.5)	9 (13.8)	1 (1.5)	3.65
3. หน่วยงานมีการนำการปรับปรุงดังกล่าวมาเผยแพร่แลกเปลี่ยนประสบการณ์ภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน	14 (21.5)	20 (30.8)	22 (33.8)	9 (13.8)	0	3.60
4. องค์กรมีการกำหนดว่ากระบวนการใดเป็นกระบวนการที่สร้างคุณค่าต่อผู้รับบริการ การปฏิบัติงานและการบรรลุพันธกิจของส่วนราชการ	11 (16.9)	24 (36.9)	21 (32.3)	7 (10.8)	2 (3.1)	3.54
5. องค์กรมีการนำองค์ความรู้ เทคโนโลยีใหม่ ๆ ความต้องการของผู้รับบริการ ปัจจัยประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ มากำหนดหรือออกแบบกระบวนการที่สร้างคุณค่า	10 (15.4)	24 (36.9)	23 (35.4)	6 (9.2)	2 (3.1)	3.52
ค่าเฉลี่ยรวม						3.71

ด้านกระบวนการที่สร้างคุณค่า เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี (ค่าเฉลี่ย 3.71) โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่

1. องค์กรมีตัวชี้วัดที่ใช้ในการควบคุมและปรับปรุงกระบวนการที่สร้างคุณค่า
2. องค์กรมีการป้องกันไม่ให้เกิดข้อผิดพลาด การทำงานซ้ำ และความสูญเสียจากผลการดำเนินงาน

3. หน่วยงานมีการนำการปรับปรุงดังกล่าวมาเผยแพร่แลกเปลี่ยนประสบการณ์ภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานและมีลักษณะขององค์กรที่มีความสำคัญน้อยที่สุดตามลำดับได้แก่

1) องค์กรมีการนำองค์ความรู้ เทคโนโลยีใหม่ๆ ความต้องการของผู้รับบริการ ปัจจัยประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ มาออกแบบกระบวนการที่สร้างคุณค่า

2) องค์กรมีการกำหนดว่ากระบวนการใดเป็นกระบวนการที่สร้างคุณค่าต่อผู้รับบริการ ต่อการปฏิบัติงานและต่อการบรรลุพันธกิจ

ตารางที่ ข 22 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กรในด้านกระบวนการสนับสนุน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย		↔	ไม่เห็นด้วย		
	5	4	3	2	1	
กระบวนการสนับสนุน						
1. หน่วยงานมีการปรับปรุงกระบวนการสนับสนุนเพื่อให้ผลการดำเนินการและการให้บริการดีขึ้น	11 (16.9)	32 (49.2)	14 (21.5)	7 (10.8)	1 (1.5)	3.69
2. องค์กรมีการกำหนดว่ากระบวนการใดเป็นกระบวนการสนับสนุนในการบรรลุภารกิจ	10 (15.4)	27 (41.5)	16 (24.6)	11 (16.9)	1 (1.5)	3.52
ค่าเฉลี่ยรวม						3.61

ด้านกระบวนการสนับสนุน เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี (ค่าเฉลี่ย 3.61) โดยมีลักษณะสำคัญที่สุดได้แก่ มีการปรับปรุงกระบวนการสนับสนุนเพื่อให้ผลการทำงานและการให้บริการดีขึ้น และมีลักษณะองค์กรที่มีความสำคัญน้อยที่สุด ได้แก่ มีการกำหนดว่ากระบวนการใดเป็นกระบวนการสนับสนุนในการบรรลุภารกิจ

ตารางที่ ข 23 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กรในด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
ประสิทธิผลตามพันธกิจ						
1. องค์กรบรรลุความสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติงาน	11 (16.9)	27 (41.5)	20 (30.8)	6 (9.2)	1 (1.5)	3.63
2. องค์กรมีการบรรลุความสำเร็จตามแผนพัฒนาหรือแผนงานโครงการ	10 (15.4)	29 (44.6)	19 (29.2)	4 (6.2)	3 (4.6)	3.60
3. องค์กรมีผลสัมฤทธิ์ด้านผลการดำเนินงานขององค์กรเปรียบเทียบกับเป้าหมายปัจจุบัน	8 (12.5)	31 (48.4)	19 (29.7)	3 (4.7)	3 (4.7)	3.59
4. องค์กรมีการวิเคราะห์แนวโน้มผลการดำเนินการในอนาคต	8 (12.5)	28 (43.8)	17 (26.6)	8 (12.5)	3 (4.7)	3.47
ค่าเฉลี่ยรวม						3.57

ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี (ค่าเฉลี่ย 3.57) โดยมีลักษณะสำคัญที่สุดตามลำดับได้แก่

1. องค์กรบรรลุความสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติงาน
2. องค์กรมีการบรรลุความสำเร็จตามแผนพัฒนาหรือแผนงานโครงการ

และมีลักษณะองค์กรที่มีความสำคัญน้อยที่สุด ได้แก่

1. องค์กรมีการวิเคราะห์แนวโน้มผลการดำเนินการในอนาคต
2. องค์กรมีผลสัมฤทธิ์ด้านผลการดำเนินงานขององค์กรเปรียบเทียบกับเป้าหมาย

ปัจจุบัน

ตารางที่ ข 24 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กรในด้านคุณภาพการให้บริการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
คุณภาพการให้บริการ						
1. องค์กรมีผลประเมินด้านความพึงพอใจ ของผู้รับบริการขององค์กรอยู่ในเกณฑ์ที่ดี	28 (43.1)	21 (32.3)	13 (20.0)	3 (4.6)	0	4.14
2. ผลประเมินด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน อยู่ในเกณฑ์ที่ดี	19 (30.2)	32 (50.8)	8 (12.7)	2 (3.2)	2 (3.2)	4.02
3. ระดับของผลการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบขององค์กรอยู่ในเกณฑ์ที่ดี	22 (33.8)	25 (38.5)	12 (18.5)	3 (4.6)	3 (4.6)	3.92
4. องค์กรมีผลประเมินด้านความไม่พึงพอใจของผู้รับบริการขององค์กรอยู่ในเกณฑ์ที่ดี	14 (21.5)	21 (32.3)	16 (24.6)	10 (15.4)	4 (6.2)	3.48
ค่าเฉลี่ยรวม						3.89

ด้านคุณภาพการให้บริการ เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี (ค่าเฉลี่ย 3.89) โดยมีลักษณะสำคัญที่สุดตามลำดับ ได้แก่

1. องค์กรมีผลประเมินด้านความพึงพอใจของผู้รับบริการ
 2. องค์กรมีผลประเมินด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน
- และมีลักษณะองค์กรที่มีความสำคัญน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่
1. องค์กรมีผลประเมินด้านความไม่พึงพอใจของผู้รับบริการ
 2. องค์กรมีผลการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ตารางที่ ข 25 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กรในด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย		↔	ไม่เห็นด้วย		
	5	4	3	2	1	
ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ						
1. มีการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าและได้ประโยชน์สูงสุด	16 (24.6)	30 (46.2)	14 (21.5)	3 (4.6)	2 (3.1)	3.85
2. ผลการปฏิบัติงานของกระบวนการที่สร้างคุณค่าอยู่ในเกณฑ์ที่ดี	14 (21.5)	32 (49.2)	15 (23.1)	3 (4.6)	1 (1.5)	3.85
3. ผลการปฏิบัติงานของกระบวนการสนับสนุนการบรรลุพันธกิจอยู่ในเกณฑ์ที่ดี	15 (23.1)	29 (44.6)	16 (24.6)	4 (6.2)	1 (1.5)	3.83
ค่าเฉลี่ยรวม						3.84

ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ดี (ค่าเฉลี่ย 3.84) โดยมีลักษณะสำคัญที่สุดตามลำดับ ได้แก่

1. องค์กรมีการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าและได้ประโยชน์สูงสุด
2. องค์กรมีผลการปฏิบัติงานของกระบวนการที่สร้างคุณค่า และมีลักษณะองค์กรที่มีความสำคัญน้อยที่สุด ได้แก่ องค์กรมีผลการปฏิบัติงานของกระบวนการสนับสนุนการบรรลุพันธกิจ

ตารางที่ ข 26 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กรในด้านการพัฒนาองค์กร ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
การพัฒนาองค์กร						
1. ผลการดำเนินการด้านการเป็นองค์กรที่สนับสนุนชุมชนที่สำคัญอยู่ในเกณฑ์ที่ดี	18	38	4	4	1	4.05
	(27.7)	(58.5)	(6.2)	(6.2)	(1.5)	

ตารางที่ ข 26 ความคิดเห็นของผู้มีความรู้ PMQA ต่อลักษณะสำคัญขององค์กรในด้านการพัฒนาองค์กร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรี

ลักษณะสำคัญขององค์กร	ความเห็นของผู้มีความรู้ PMQA					ค่าเฉลี่ย
	เห็นด้วย ←————→ ไม่เห็นด้วย					
	5	4	3	2	1	
2. ผลการดำเนินการด้านการเรียนรู้และพัฒนา ของบุคลากรอยู่ในเกณฑ์ที่ดี	19 (29.2)	29 (44.6)	13 (20.0)	2 (3.1)	2 (3.1)	3.94
3. ผลการดำเนินการด้านการพัฒนากฎหมายอยู่ใน เกณฑ์ที่ดี	17 (26.2)	28 (43.1)	15 (23.1)	4 (6.2)	1 (1.5)	3.86
4. ผลการดำเนินการด้านการจัดการความรู้อยู่ใน เกณฑ์ที่ดี	15 (23.1)	30 (46.2)	15 (23.1)	4 (6.2)	1 (1.5)	3.83
5. ผลการดำเนินการด้านความผาสุก ความพึง พอใจของบุคลากรอยู่ในเกณฑ์ที่ดี	14 (21.5)	31 (47.7)	14 (21.5)	5 (7.7)	1 (1.5)	3.80
6. ผลการดำเนินการด้านการพัฒนาระบบข้อมูล สารสนเทศอยู่ในเกณฑ์ที่ดี	14 (21.5)	29 (44.6)	18 (27.7)	3 (4.6)	1 (1.5)	3.80
ค่าเฉลี่ยรวม						3.88

ด้านการพัฒนาองค์กร เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ดี (ค่าเฉลี่ย 3.88) โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่

1. องค์กรมีบทบาทในการให้การสนับสนุนชุมชน
2. บุคลากรขององค์กรมีการเรียนรู้และพัฒนา
3. องค์กรมีการพัฒนากฎหมาย

และมีลักษณะองค์กรที่มีความสำคัญน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่

1. บุคลากรขององค์กรมีความผาสุก ความพึงพอใจ
2. องค์กรมีการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ
3. องค์กรมีการจัดการความรู้

ภาคผนวก ก

สรุปผลการปฏิบัติตามเกณฑ์ PMQA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี

1. ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 77 คน เป็นผู้มีความรู้เกี่ยวกับ PMQA 65 คน คิดเป็นร้อยละ 84.42 ของผู้ตอบทั้งหมด

2. อปท. ของจังหวัดจันทบุรีมีลักษณะสำคัญขององค์กรในส่วนของพื้นฐานองค์กรเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ดีโดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ มีการดำเนินการภายใต้กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ มีการจัดเก็บข้อมูลด้านบุคลากรในองค์กร เช่น จำนวน สายงาน อายุ ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง และมีแนวทางและวิธีการในการให้บริการแก่ผู้รับบริการ และมีลักษณะขององค์กรที่สำคัญน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่ มีแนวทางและวิธีการสื่อสารในการให้บริการส่งมอบงานและปฏิบัติงาน มีโครงสร้างองค์กรและวิธีการจัดการที่แสดงถึงการกำกับดูแลตนเองที่ดีและมีเทคโนโลยีอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับให้บริการและการปฏิบัติงาน สำหรับด้านความท้าทายต่อองค์กรนั้นเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ดี โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานขององค์กร การมีแนวทางและวิธีการในการปรับปรุงประสิทธิภาพทำให้มีผลการดำเนินงานที่ดี และมีลักษณะขององค์กรที่สำคัญน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่ องค์กรมีแนวทางและการแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ระหว่างกัน ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร เช่น ความท้าทายตามพันธกิจ ความท้าทายด้านทรัพยากรบุคคล มีผลต่อการบรรลุเป้าหมายและการพัฒนาองค์กร

ในการประเมินลักษณะพื้นฐานขององค์กร จังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญเรื่อง การดำเนินงานตามกฎหมาย ฐานข้อมูลบุคลากรและการให้บริการประชาชน และให้ความสำคัญน้อยในเรื่อง การกำกับดูแลตนเองที่ดี การแลกเปลี่ยนความรู้ในองค์กร

3. อปท. ของจังหวัดจันทบุรีมีลักษณะสำคัญขององค์กรในส่วนของการนำองค์กรอยู่ในเกณฑ์ดี (ค่าเฉลี่ย 3.68) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ด้านการนำองค์กรเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ดี โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรกได้แก่ การกำหนดผลงานผู้บริหารคำนึงถึงความต้องการหรือผลประโยชน์ของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยยึดหลักความโปร่งใสและความชัดเจนเป็นธรรม ผู้บริหารกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์

ระยะสั้นและระยะยาว ค่านิยมและผลการดำเนินการและถ่ายทอดให้บุคลากรไปปฏิบัติ และผู้บริหาร ส่งเสริมให้มีการกำกับดูแลตนเองในเรื่องความรับผิดชอบต่องาน การเงิน และการป้องกันปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบ และน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่ ผู้บริหารทบทวนผลประโยชน์เพื่อ จัดลำดับความสำคัญในการปรับปรุงงานให้มีความต่อเนื่องก้าวกระโดดและการสร้างนวัตกรรม ผู้บริหารทบทวนผลประโยชน์เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร ผู้บริหารประเมิน ความสำเร็จของการบรรลุเป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาวในการประเมินการนำองค์กร จังหวัด จันทบุรีให้ความสำคัญ เรื่อง ความโปร่งใสในการกำหนดผลงานผู้บริหาร การกำหนดวิสัยทัศน์ และการกำกับดูแลตนเองในเรื่อง การเงินการทุจริตและประพฤติมิชอบ และให้ความสำคัญน้อยใน เรื่อง การปรับปรุงงาน และความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมาย

2) ด้านความรับผิดชอบต่อสังคม เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ มีการแก้ไขเมื่อการให้บริการและการปฏิบัติงานมีผลกระทบในทางลบ สนับสนุนและ เสริมสร้างชุมชนให้เกิดความเข้มแข็ง และมีการทบทวนกระบวนการ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัดและ เป้าหมายเมื่อเกิดผลกระทบในทางลบ และน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่ มีการเตรียมการเชิงรุกเมื่อมี ผลกระทบเกิดขึ้น ผู้บริหารกำหนดแนวทางในการทำงานอย่างมีจริยธรรม และมีการคาดการณ์ 192 ถึง ผลกระทบในทางลบของการบริการและการปฏิบัติงานทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ในการประเมินด้านความรับผิดชอบต่อสังคม จังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญกับการ ปรับปรุงเป้าหมายและการดำเนินงานเมื่อมีผลกระทบในทางลบ และการสร้างความเข้มแข็งให้ ชุมชน แต่ขาดการคาดการณ์และเตรียมการในเชิงรุกเมื่อมีผลกระทบในทางลบ และให้ความสำคัญ น้อยในการทำงานอย่างมีจริยธรรม

4. อปท.ของจังหวัดจันทบุรีมีลักษณะสำคัญขององค์กรในส่วนของการวางแผนเชิง ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์อยู่ในเกณฑ์ ดี (ค่าเฉลี่ย 3.82) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ด้านการจัดทำยุทธศาสตร์และกลยุทธ์เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรกได้แก่ มีผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญเข้าร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การวางแผนยุทธศาสตร์ คำนึงถึง ความต้องการความคาดหวังของผู้รับบริการ การทำแผนปฏิบัติราชการมีผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญ เข้าร่วม ด้วย และน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่ ความท้าทายขององค์กรในอนาคตทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเกิด จากการกำหนดยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ องค์กรได้นำปัจจัย เช่น นวัตกรรม และการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางเทคโนโลยีและด้านอื่น ๆ มาประกอบการวางแผนยุทธศาสตร์ องค์กรนำประเด็นยุทธศาสตร์เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์หลัก มาปฏิบัติอย่างเป็น รูปธรรมทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

ในการประเมินด้านการจัดทำยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ จังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญเรื่อง การมีส่วนร่วมในการทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการ

2) ด้านการถ่ายทอดกลยุทธ์การบริหารเพื่อนำไปปฏิบัติเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจในการนำแผนยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์หลักไปปฏิบัติ องค์กรได้จัดสรรทรัพยากรเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามแผน และน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่ มีการประชาสัมพันธ์แผนยุทธศาสตร์เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ให้แก่ผู้รับบริการหรือชุมชน มีถ่ายทอดแผนปฏิบัติการเพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์กลยุทธ์หลัก

ในการประเมินด้านการถ่ายทอดกลยุทธ์การบริหารเพื่อนำไปปฏิบัติ จังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญเรื่อง ความเข้าใจของบุคลากรและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติตามแผน แต่ขาดการประชาสัมพันธ์ในการปฏิบัติตามแผน

5. อปท.ของจังหวัดจันทบุรีมีลักษณะสำคัญขององค์กรในส่วนของ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ในเกณฑ์ ดี (ค่าเฉลี่ย 3.88) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ด้านการมีความรู้เกี่ยวกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ องค์กรวางแผนปรับปรุงการทำงานและพัฒนาการบริการใหม่ ๆ โดยรับฟังข้อมูลจากรอบด้าน องค์กรมีการรับฟังเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม และน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่ มีการจำแนกกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีการทบทวนการรับฟังและเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ในการประเมินด้านการถ่ายทอดกลยุทธ์การบริหารเพื่อนำไปปฏิบัติ จังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญเรื่อง การรับฟังความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และให้การรับฟังและเรียนรู้ความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้คะแนนอยู่ในลำดับต่ำ

2) ด้านการมีความสัมพันธ์และความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ ผู้รับบริการขอข้อมูลและร้องเรียนได้ง่ายและรวดเร็ว มีการกำหนดวิธีปฏิบัติของบุคลากรต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์กรเห็นความสำคัญของการสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการเพื่อสร้างความประทับใจ และน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่ องค์กรมีการวัดความไม่พึงพอใจของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม ผลการวิเคราะห์ข้อร้องเรียนถูกนำมาใช้เพื่อปรับปรุงงานขององค์กรและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และมีการวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม

ในการประเมินด้านการมีความสัมพันธ์และความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญเรื่องการร้องเรียนและการสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการเพื่อสร้างความประทับใจ และให้ความสำคัญน้อยเรื่องการวิเคราะห์ผลการร้องเรียน

6. อปท.ของจังหวัดจันทบุรีมีลักษณะสำคัญขององค์กรในส่วนของการวัดการวิเคราะห์และการจัดการความรู้อยู่ในเกณฑ์ดี (ค่าเฉลี่ย 3.61) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ด้านการวัดและวิเคราะห์ผลการดำเนินการขององค์กรเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ดีโดยมีลักษณะ สำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก มีการใช้ข้อมูลและสารสนเทศในการตัดสินใจและสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรม ผู้ปฏิบัติงานใช้ผลการวิเคราะห์เป็นข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจในการปฏิบัติงาน องค์กร มีระบบการวัดผลการดำเนินการที่เหมาะสมและทันสมัย และน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่ มีการนำผล การวิเคราะห์มาใช้ทบทวนผลการดำเนินการและใช้ในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ มีการใช้ข้อมูล สารสนเทศที่มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันในการติดตามผลการปฏิบัติงานของบุคลากรและผล การดำเนินการขององค์กร

ในการประเมินด้านการวัดและวิเคราะห์ผลการดำเนินการ จังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญเรื่องการ ใช้ข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจและให้ความสำคัญน้อยเรื่องการ ใช้ข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการติดตามผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

2) ด้านการจัดการสารสนเทศและความรู้เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ดี โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ องค์กรมีข้อมูลและสารสนเทศที่เข้าถึงได้ง่ายและพร้อมใช้งานให้แก่บุคลากร ผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและองค์กรอื่น ๆ มีระบบข้อมูลและสารสนเทศตลอดจนอุปกรณ์ที่เกี่ยวกับสารสนเทศที่เหมาะสมและทันสมัย องค์กรมีการจัดการความรู้และถ่ายทอดความรู้ไปยังบุคลากรทุกระดับ และน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่ องค์กรมีการจัดการความรู้เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นเลิศ องค์กรมีอุปกรณ์ที่เกี่ยวกับสารสนเทศ (ฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์) ที่ใช้งานง่าย ปลอดภัยและน่าเชื่อถือ องค์กรพร้อมรับการถ่ายทอดความรู้ที่มีประโยชน์จากผู้รับบริการ

ในการประเมินด้านการจัดการสารสนเทศและความรู้ จังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญ เรื่องการมีข้อมูลสารสนเทศที่เหมาะสมและทันสมัย และการถ่ายทอดความรู้ในองค์กรและให้ ความสำคัญน้อยเรื่องการจัดการความรู้

7. อปท.ของจังหวัดจันทบุรีมีลักษณะสำคัญขององค์กรในส่วนของการ การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคลอยู่ในเกณฑ์ดี (ค่าเฉลี่ย 3.85) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ด้านระบบบริหารงานบุคคล เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ดี โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ มีการสรรหาว่าจ้างและรักษามูลค่าตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มีแผนเตรียมบุคลากรสำหรับตำแหน่งบริหารหรือตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อภารกิจหลักขององค์กร องค์กรมีแผน

สำหรับความก้าวหน้าของบุคลากรทั่วทั้งองค์กร และน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่ องค์กรมีการยกย่อง ชมเชยให้รางวัลและสิ่งจูงใจเพื่อให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจมีจิตสำนึกในการทำงานมุ่งมั่น ผลประโยชน์และความต้องการของผู้รับบริการ องค์กรมีการจัดโครงสร้างองค์กรและระบบการทำงานที่ไม่เป็นทางการเพื่อให้บุคลากรเกิดความร่วมมือ ความคิดริเริ่ม การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ นวัตกรรม ความคล่องตัวและทันต่อความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการสรรหาว่าจ้างและรักษามูลค่าของบุคลากร องค์กรได้คำนึงถึงวัฒนธรรมและความคิดของบุคลากรและของชุมชนที่องค์กรตั้งอยู่

ในการประเมินด้านระบบบริหารงานบุคคล จังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญเรื่อง การบริหารงานบุคคลตามกฎหมาย และให้ความสำคัญน้อยเรื่องการสร้างแรงจูงใจในการทำงานตาม ความต้องการของผู้รับบริการ

2) ด้านการเรียนรู้ของบุคลากร เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ มีการส่งเสริมให้บุคลากรนำความรู้และทักษะใหม่ ๆ ที่ได้จากการศึกษาและฝึกอบรม มาใช้ในการทำงาน ผู้บริหารองค์กรมีการสนับสนุนให้บุคลากรได้พัฒนาตนเองเพิ่มพูนความรู้และ ทักษะใหม่ ๆ เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในการทำงาน และน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่ มีการประเมิน ประสิทธิภาพของการศึกษาและการฝึกอบรมของบุคลากร เช่น พิจารณาจากผลการปฏิบัติงานของบุ คคลกร เป็นต้น มีการ พัฒนามูลฐานตามแผนปฏิบัติการและผลการดำเนินการที่วางไว้ องค์กรได้มีการ นำความรู้ที่มีอยู่ในส่วนราชการมาช่วยในการพัฒนามูลฐาน

ในการประเมินด้านการเรียนรู้ของบุคลากร จังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญเรื่อง การนำ ความรู้มาใช้ในการทำงานและให้ความสำคัญน้อยเรื่องการประเมินประสิทธิภาพของการศึกษาและ การฝึกอบรมของบุคลากร

3) ด้านการสร้างความสุขและความพึงพอใจแก่บุคลากร เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี โดยมี ลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ มีการส่งเสริมสุขอนามัย ความปลอดภัย การป้องกันภัย การ ปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานและอุปกรณ์ให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน องค์กรมีการ เตรียมความพร้อมต่อภาวะฉุกเฉินและภัยพิบัติเพื่อให้สามารถดำเนินการกิจไปได้อย่างต่อเนื่องและ น้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่ มีการกำหนดเป้าหมายหรือตัวชี้วัดในเรื่องการสร้างความสุขและความ พึงพอใจแก่บุคลากร องค์กรมีการสนับสนุนเรื่องสวัสดิการ การบริการอนามัยหรือนโยบายด้าน ต่าง ๆ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบสวัสดิการกลาง หน่วยงานมีการนำผลการประเมิน ความสุข ความพึงพอใจ และการสร้างแรงจูงใจของบุคลากรมาเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ในการ ดำเนินการ เพื่อจัดลำดับความสำคัญในการปรับปรุงความสุข ความพึงพอใจ และการสร้าง แรงจูงใจ รวมทั้งบรรยากาศและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

ในการประเมินด้านการเรียนรู้ของบุคลากร จังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญเรื่องสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยและการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและให้ความสำคัญน้อย เรื่องการกำหนดเป้าหมายของความผาสุก

8. อปท.ของจังหวัดจันทบุรีมีลักษณะสำคัญขององค์กรในส่วนของจัดการกระบวนการอยู่ในเกณฑ์ดี (ค่าเฉลี่ย 3.66) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ด้านกระบวนการที่สร้างคุณค่า เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ องค์กรมีตัวชี้วัดที่ใช้ในการควบคุมและปรับปรุงกระบวนการที่สร้างคุณค่า องค์กรมีการป้องกันไม่ให้เกิดข้อผิดพลาด การทำงานซ้ำ และความสูญเสียจากผลการดำเนินงาน หน่วยงานมีการนำการปรับปรุงดังกล่าวมาเผยแพร่แลกเปลี่ยนประสบการณ์ภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานและน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่ องค์กรมีการนำองค์ความรู้ เทคโนโลยีใหม่ ๆ ความต้องการของผู้รับบริการ ปัจจัยประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ มาออกแบบกระบวนการที่สร้างคุณค่า องค์กรมีการกำหนดว่ากระบวนการใดเป็นกระบวนการที่สร้างคุณค่าต่อผู้รับบริการ ต่อการปฏิบัติงานและต่อการบรรลุพันธกิจ

ในการประเมินด้านกระบวนการที่สร้างคุณค่า จังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญเรื่องการมีตัวชี้วัดในกระบวนการสร้างคุณค่า และให้ความสำคัญน้อย เรื่อง การออกแบบกระบวนการสร้างคุณค่า

2) ด้านกระบวนการสนับสนุน เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด ได้แก่ มีการปรับปรุงกระบวนการสนับสนุนเพื่อให้ผลการทำงานและการให้บริการดีขึ้น และน้อยที่สุด ได้แก่ มีการกำหนดว่ากระบวนการใดเป็นกระบวนการสนับสนุนในการบรรลุภารกิจ

ในการประเมินด้านกระบวนการสนับสนุนจังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญเรื่องการปรับปรุงกระบวนการสนับสนุน

9. อปท.ของจังหวัดจันทบุรีมีลักษณะสำคัญขององค์กรในส่วนของผลลัพธ์อยู่ในเกณฑ์ ดี (ค่าเฉลี่ย 3.80) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 2 ลำดับแรก ได้แก่ องค์กรบรรลุความสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติงาน องค์กรมีการบรรลุความสำเร็จตามแผนพัฒนาหรือแผนงานโครงการ และน้อยที่สุด ได้แก่ องค์กรมีการวิเคราะห์แนวโน้มผลการดำเนินการในอนาคต องค์กรมีผลสัมฤทธิ์ด้านผลการดำเนินงานขององค์กร เปรียบเทียบกับเป้าหมายปัจจุบัน

ในการประเมินด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ จังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญเรื่องความสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์

2) ด้านคุณภาพการให้บริการ เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 2 ลำดับแรก ได้แก่ องค์กรมีผลประเมินด้านความพึงพอใจของผู้รับบริการ องค์กรมีผลประเมินด้านการมีส่วนร่วมประชาชน และน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่ องค์กรมีผลประเมินด้านความไม่พึงพอใจของผู้รับบริการ องค์กรมีผลดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ในการประเมินด้านคุณภาพการให้บริการ จังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญเรื่องการประเมินความพึงพอใจและการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ

3) ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 2 ลำดับแรก ได้แก่ มีการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าและได้ประโยชน์สูงสุด และองค์กรมีผลการปฏิบัติงานของกระบวนการที่สร้างคุณค่า

ในการประเมินด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการจังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญเรื่องการใช้งานอย่างคุ้มค่า

4) ด้านการพัฒนาองค์กร เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ ดี โดยมีลักษณะสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ การเป็นองค์กรที่สนับสนุนชุมชน บุคลากรขององค์กรมีการเรียนรู้และพัฒนา องค์กรมีการพัฒนาด้านกฎหมาย และน้อยที่สุดตามลำดับ ได้แก่ บุคลากรมีความผาสุกและความพึงพอใจ องค์กรมีการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ และมีการจัดการความรู้ในองค์กร

ในการประเมินด้านการพัฒนาองค์กร จังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญเรื่อง การสนับสนุนชุมชนที่เข้มแข็ง และให้ความสำคัญน้อยเรื่อง การจัดการความรู้ในองค์กร

ภาคผนวก ง

ความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึก เกี่ยวกับการนำเกณฑ์ PMQA มาประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อคิดเห็นโดยสรุปตามความเข้าใจของผู้ศึกษาเอง จากผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร. ผู้แทนสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ผู้แทนสถาบันพระปกเกล้า ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดจันทบุรี และนักวิชาการ รวมทั้งสิ้น 16 ราย ได้แก่

1. ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร. ได้แก่ นางอรียพันธ์ เจริญสุขผู้อำนวยการกลุ่มบริหารการเปลี่ยนแปลง 3 สำนักบริหารการพัฒนาเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงานก.พ.ร.) ได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

1) PMQA ถูกนำมาใช้เป็นผลมาจากการปฏิรูปราชการเมื่อปี 2545 เมื่อมีการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการแล้ว ต้องมีการปฏิรูประบบการทำงานเพื่อให้ได้มาตรฐานสากล ก.พ.ร.ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติได้ศึกษาตัวอย่างจากต่างประเทศโดยเลือกศึกษารณีของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีเกณฑ์ MBMQA (Malcolm Baldrige National Quality Award) เป็นเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ ก.พ.ร. จึงได้นำเกณฑ์ MBMQA มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับภาครัฐไทย โดยเริ่มทดลองใช้ในปี พ.ศ. 2549 และในปี พ.ศ. 2550 บังคับให้ทุกส่วนราชการต้องจัดทำตามเกณฑ์ซึ่งกำหนดตัวชี้วัดไว้ 105 ตัวชี้วัด เริ่มต้นให้ทำปีละ 2 หมวด ต่อมาได้ลดตัวชี้วัดลงและมีการตรวจสอบจากหลักฐานเอกสารร่วมด้วย

2) PMQA ได้นำมาใช้กับกรมต่าง ๆ ของส่วนราชการ และในระดับจังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา หน่วยงานระดับกรมเห็นความสำคัญได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีแต่ให้ความสำคัญเฉพาะหมวดที่ต้องทำในปีนั้น ๆ แต่ปีถัดมาก็ไม่ได้ให้ความสำคัญ ในระดับจังหวัดประสบปัญหาเพราะมีหลายหน่วยงานและบุคลากรมีการเคลื่อนย้ายตลอดทำให้ผู้รับผิดชอบไม่ได้ทำอย่างต่อเนื่อง สถาบันอุดมศึกษามีการจัดทำระบบการประกันคุณภาพอื่น ๆ รองรับอยู่แล้ว เมื่อนำ PMQA มาใช้ก็ไม่ใช่ปัญหา PMQA ไม่ได้ถูกนำไปใช้กับองค์กรมหาชนและรัฐวิสาหกิจเพราะหน่วยงานดังกล่าวมีการกำกับตรวจสอบของตนเองอยู่แล้ว

จุดเด่น: ทำให้องค์กรตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการบริหารที่ครบถ้วนและเป็นองค์รวม ในอดีตระบบราชการมีจุดอ่อน เรื่อง ระบบข้อมูล ผู้บริหารตัดสินใจโดยขาดข้อมูล ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ ระบบ PMQA ช่วยให้ส่วนราชการต้องมีการจัดเก็บข้อมูลอย่างครบถ้วนถูกต้องและทันสมัย

จุดด้อย: มีรายละเอียดในการดำเนินการมากและในแต่ละตัวชี้วัดต้องดูรายละเอียดอีกหลายมิติได้แก่ A-D-L-I Approach Deploy Learning Integration PMQA คือกระบวนการทำงานปกติที่หน่วยงานต้องทำอยู่แล้ว แต่ส่วนราชการไม่ได้มีกระบวนการทำงานและทำการจัดเก็บเอกสารอย่างเป็นระบบ ทำให้ PMQA กลายเป็นภาระด้านเอกสารที่หน่วยงานต้องจัดทำเพิ่มเติม

จุดด้อย: ผู้บริหารไม่เห็นความสำคัญ ในขณะที่ PMQA คือเครื่องมือทางการบริหารที่ผู้บริหารใช้ติดตามการทำงาน

2. จากระบบราชการไทยประจำปี พ.ศ. 2552 ในส่วนราชการระดับกรม

1) มิติด้านประสิทธิผล ประสพผลสำเร็จมากที่สุด มีผลการประเมินอยู่ในระดับดีมาก ร้อยละ 75 เนื่องจากเป็นการปฏิบัติงานที่ส่วนราชการให้ความสำคัญและเป็นภารกิจหลักที่มีการวางแผนและได้รับการจัดสรรงบประมาณ และในมิติด้านประสิทธิผลจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม ประชาชนโดยรวม

2) มิติด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ ประสพผลสำเร็จน้อยที่สุด มีผลการประเมินอยู่ในระดับดีมากร้อยละ 49 ตัวชี้วัดภายใต้มิตินี้ เช่น การเบิกจ่ายงบประมาณตามแผนและเป้าหมาย การตรวจสอบภายในและการจัดทำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต การดำเนินการตามมาตรการประหยัดพลังงาน การรักษามาตรฐานระยะเวลาในการให้บริการ

3. จากระบบราชการไทยประจำปี พ.ศ. 2552 ในส่วนราชการระดับจังหวัด

1) มิติด้านประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ ประสพผลสำเร็จมากที่สุด มีผลการประเมินอยู่ในระดับดีมากร้อยละ 96

2) มิติด้านคุณภาพการให้บริการ ประสพผลสำเร็จน้อยที่สุด มีผลการประเมินอยู่ในระดับดีมากร้อยละ 25 กระบวนการที่สำคัญในมิตินี้ เช่น งานบริการบัตรประจำตัวประชาชน และทะเบียนราษฎร งานจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม งานบริการผู้ป่วยนอก งานบริการจัดหางาน การถ่ายทอดความรู้ และการให้บริการทางเกษตร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบผลการปฏิบัติราชการ การดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

ปัจจุบัน PMQA เริ่มมีการยอมรับ หลักการที่ต้องดำเนินการให้กระบวนการ PMQA ประสบผลสำเร็จประกอบด้วย Approach แนวทางและวิธีการ Deploy นำไปปฏิบัติตามแนวทาง และวิธีการ Learning ทบทวนเรียนรู้แนวทางวิธีการและการนำไปปฏิบัติ Integration ทำให้ทุกระบบสอดคล้องกันในองค์กร Approach เป็นขั้นตอนที่ยากที่สุดเมื่อเริ่มศึกษาและเลือกระบบมาใช้ แต่เมื่อลงตัวแล้วเพียงรักษาระบบไว้เท่านั้น

ในปี 2555 ไม่มีการบังคับใช้ PMQA ในส่วนกลางเป็นไปตามความสมัครใจถ้าต้องการเข้าประกวดเพื่อรับรางวัล แต่ในระดับจังหวัดยังใช้อยู่ปี พ.ศ. 2555 เปลี่ยนเป็นการวัด outcome เรียกว่า ระบบ GES (Government Evaluation System) เป็นการประเมินผลแบบบูรณาการ ไม่วัดกระบวนการ แต่วัดที่ผลลัพธ์ใน 2 มิติ มิติภายนอกและมิติภายใน มิติภายนอกวัดผลกระทบของโครงการภาครัฐกับประชาชน ประสิทธิภาพ และ cost-benefit แต่ขณะนี้ยังไม่มีวิธีการวัดมิติภายนอกที่ชัดเจน ในปี พ.ศ. 2555 จึงวัดประสิทธิผลอย่างเดียว ส่วนมิติภายในเป็นการวัดแผนเทียบกับผลของสำนักงานประมาณ วัดความพึงพอใจต่อการใช้ IT วัดวัฒนธรรมองค์กร ระบบ GES เป็นการให้คะแนนจากหน่วยงานกลางมาออกเป็นคำรับรองการปฏิบัติราชการ เช่น การวัดสมรรถนะใช้ข้อมูลจาก ก.พ. การใช้ยางบประมาณใช้ข้อมูลจากสำนักงานประมาณ การวัดผลกระทบและความคุ้มค่าใช้ข้อมูลของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วัดประสิทธิผลใช้ข้อมูลจาก ก.พ.ร.

ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นด้วยอย่างยิ่งถ้าจะมีการนำเกณฑ์ PMQA ไปใช้ในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีข้อแม้ว่ากระบวนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการวางระบบให้ดีขึ้น อาทิเช่น การวางระบบฐานข้อมูลและการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบในลักษณะที่พร้อมต่อการวิเคราะห์และประมวลผล อย่างไรก็ตามการนำ PMQA ไปใช้คงต้องมีการปรับให้เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่นด้วยซึ่งมีลักษณะงานที่หลากหลาย กระบวนการบริหารงานที่ซับซ้อนเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน

4. ผู้แทนสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ได้แก่ นายสุกชัย เมืองรักษ์ ผู้อำนวยการฝ่ายปรึกษาแนะนำด้านการจัดการองค์กร สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

ก.พ.ร. นำแนวคิดของเกณฑ์ Malcolm Baldrige National Quality Award ของประเทศสหรัฐอเมริกามาประยุกต์เพื่อวัดคุณภาพการบริหารจัดการของภาครัฐไทยแต่นำมาใช้เฉพาะกับส่วนกลางและระดับจังหวัดไม่ได้ใช้กับท้องถิ่น ในส่วนรูปแบบของเกณฑ์ประกอบด้วย 7 หมวด โดยมีหมวดลักษณะองค์กรเป็นหมวดพื้นฐาน ในส่วน 7 หมวดนั้นภาคเอกชนประสบความสำเร็จดีมากเพราะภาคเอกชนมีอำนาจในการตัดสินใจมีประสิทธิภาพสูง ขอบข่ายงานไม่ซับซ้อน มีเอกภาพในการบริหารจัดการทุกเรื่องไม่ว่า การเงิน คน รวมทั้งการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน แต่ในภาครัฐมีปัญหาเยอะ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าเกณฑ์ไม่ดี ในส่วนของเกณฑ์ดีมาก การนำมาใช้ใน

ภาครัฐควรใช้เฉพาะหมวดที่ 7 ซึ่งเป็นการวัดผลลัพธ์ ส่วนหมวด 1-6 เป็นการวัดกระบวนการทำงาน ส่วนราชการประสบปัญหามากเพราะเนื่องจากเกณฑ์ PMQA มีความละเอียด ซับซ้อนมาก ต้องอาศัยความเข้าใจอย่างลึกซึ้งและต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจมากและต้องมีการลงมือปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นปัญหาของการทำงานในหน่วยงานภาครัฐของไทยเป็นอุปสรรคอย่างมาก เช่น ความไม่เอื้อของกฎหมาย ระดับความรู้ของบุคลากร วัฒนธรรมค่านิยมของระบบราชการไทย และของสังคมไทย อาทิ ระบบอุปถัมภ์ ค่านิยมการทำงาน แบบหัวไม่ส่ายหางไม่กระดิก ซึ่งวัฒนธรรมของระบบราชการไทย และวัฒนธรรมของสังคมไทยมีความแตกต่างจากวัฒนธรรมของประเทศตะวันตก ซึ่งมีระบบการคิด ระบบการเรียนรู้ที่แตกต่างกันมาก PMQA เป็นผลพวงของวัฒนธรรมของสังคมตะวันตก หากจะมีการนำ PMQA ไปใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรนำไปใช้เฉพาะหมวดที่ 7 เท่านั้น เหตุผลเดียวกับที่กล่าวถึงข้างต้น

5. ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน 3 ราย ได้แก่

ดร.อัครา วงษ์เอก ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

หลักการของ PMQA ดี แต่ถ้าจะนำมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปรับให้เข้ากับบริบทของท้องถิ่นซึ่งไม่เหมือนราชการภาครัฐอื่น เช่น ผู้นำของภาครัฐมาจากการแต่งตั้งและอยู่ในตำแหน่งนาน ในขณะที่ผู้นำของหน่วยงานท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งและมีวาระในการดำรงตำแหน่ง งานท้องถิ่นมีเป้าหมายให้บริการประชาชนโดยตรงและการทำงานเกี่ยวข้องและต้องประสานงานกับหลายภาคส่วนไม่เฉพาะแต่ส่วนราชการภาครัฐ PMQA มีลักษณะเป็นการประเมินตนเองให้รู้จักจุดอ่อนจุดแข็งของหน่วยงานเพื่อสามารถพัฒนาปรับปรุงระบบงานให้ดีขึ้น ตามหลักการ PMQA Model ในหมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินงาน 4 ด้านไม่เพียงพอสำหรับภารกิจของท้องถิ่น

นางคณิตา ราชภู่นัย ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีการประเมินการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมภาระงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ในส่วนผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ได้มีข้อมูลเรื่องเกณฑ์ PMQA มากนักแต่ได้รู้จักเกณฑ์ PMQA จากการนำมาใช้ในส่วนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เห็นว่ามีความยุ่งยากมากและต้องมีการจัดทำเอกสารมากมาย ถ้านำไปใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดว่าจะประสบปัญหาเป็นอย่างมากเพราะความไม่พร้อมในเรื่องระบบการบริหารงานในหลาย ๆ เรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นางสาวโรชา นันทมนตรี ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหารกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

PMQA แปลงมาจาก TQA (เกณฑ์คุณภาพแห่งชาติ) ซึ่งใช้ครอบคลุมทั้งภาครัฐและเอกชน หลักการของ TQA เน้นที่ผลกำไรและผลประกอบการ ในขณะที่ PMQA ดูที่ความพึงพอใจประชาชนและความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณ การนำมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐผู้ที่ดูแลรับผิดชอบต้องมีความรู้ความเข้าใจอย่างมากในการที่จะแปลงผลลัพธ์จากกำไรมาเป็นความพึงพอใจของประชาชน มีความเป็นไปได้ ถ้าจะนำ PMQA ไปประยุกต์ใช้กับหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เพราะ PMQA เป็นกระบวนการในการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาคุณภาพองค์กร ตามหลักการแล้วตัวชี้วัดใน PMQA เป็นการวัดผลลัพธ์กระบวนการทำงานปกติของหน่วยงาน ถ้าหน่วยงานได้มีการดำเนินงานจริงก็ไม่ใช่ปัญหา แต่ขณะนี้หน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ยังคงประสบปัญหาอยู่อันเนื่องมาจากระบบของการบริหารจัดการของภาคราชการไทยยังไม่พร้อมเต็มที่ แม้แต่ในส่วนกลางเอง ดังนั้นการนำไปใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคงต้องมีการปรับมากและอาจจะไม่เหมาะสมในช่วงเวลานี้

6. ผู้แทนสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี จำนวน 5 ราย ได้แก่ นายอมรพันธ์ เรืองเดช ท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี นายสุมิตร บัวเฟื่อน นางสาวโชติกา เชื้อแก้ว นายบุญธรรม เทพพิชัย นายอนุพนธ์ ธิติวร ได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

PMQA หลักการดี แต่กระบวนการที่จะบรรลุตัวชี้วัดทั้ง 7 หมวด ซับซ้อนละเอียดอ่อนเกินกว่าท้องถิ่นจะนำไปปฏิบัติ PMQA กำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องมีกระบวนการทำงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมแม้แต่การนำมาใช้กับส่วนราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในขณะนี้ก็อยู่ในระดับประสบผลสำเร็จขั้นพื้นฐานเบื้องต้น ก.พ.ร. คาดหวังความสำเร็จในระดับพัฒนาต่อไป

7. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สายข้าราชการประจำ) ในจังหวัดจันทบุรี จำนวน 4 ราย ได้แก่

นางสุมาลี รัตยจริยา รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรีได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

ไม่มีข้อมูลในเรื่อง PMQA มากนัก แต่ได้รู้ว่าการประเมินการบริหารจัดการของ PMQA ประเมินโดยเน้นการตรวจสอบจากเอกสารและมอบให้บริษัทเอกชนเป็นผู้ประเมิน ขอให้ข้อสังเกตว่าการประเมินคุณภาพองค์กรโดยการตรวจสอบจากเอกสารเป็นเพียงพิธีกรรมของการบริหารจัดการ ควรมีการลงพื้นที่และตรวจสอบตามสภาพความเป็นจริง โดยเฉพาะงานของท้องถิ่นไม่ควรจะพิจารณาจากเอกสารมากนัก ในขณะที่หน่วยงานของท้องถิ่นได้มีการดำเนินงานจริง แต่ยังไม่พร้อมในเรื่องระบบการจัดเก็บข้อมูล และประเด็นที่สำคัญที่สุด การประเมินท้องถิ่นจะต้อง

ประเมินโดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของท้องถิ่นอย่างแท้จริง เช่น ประชาชน ผู้ปฏิบัติงาน ภาคส่วนประชาสังคมของท้องถิ่น

นายสุวัฒน์ มานะปัญญา ปลัดเทศบาลเมืองท่าช้าง จังหวัดจันทบุรี ได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

เกณฑ์ตัวชี้วัดของ PMQA ในหลักการดีมีประโยชน์ต่อการวัดและนำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพองค์กร แต่หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญก็เป็นเพียงการสร้างข้อมูลในกระดาษ การบริหารงานบุคคลจะโดนแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองมากที่สุดทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ตามกระบวนการที่ถูกต้อง แต่ผลการประเมินออกมาดีไม่มีปัญหา แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาและมีความยากทุกแห่ง ฝ่ายการเมืองขาดความรู้เรื่องระบบการบริหารราชการและมีลักษณะของนักธุรกิจการเมือง ทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำมีความเสี่ยงต่อการทำผิดวินัย อันสืบเนื่องมาจากต้องปฏิบัติตามความต้องการของฝ่ายการเมือง ตัวอย่างของปัญหาดังกล่าวไม่ปรากฏในการประเมินใด ๆ ทั้งที่การประเมินในเกือบทุกมิติของการวัด ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล การออกแบบเกณฑ์การวัดก็มีเป้าหมายที่ต้องการให้กระบวนการในการบริหารโปร่งใส ถูกต้อง แต่แทบจะกล่าวได้ว่าไม่มีเครื่องมือใดที่จะวัดได้อย่างน่าเชื่อถือ

ว่าที่ร้อยตรีสุกัลลวธร เขี่ยมหาญ ปลัดเทศบาลเมืองขลุง ได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

ไม่มีความรู้เรื่อง PMQA อย่างลึกซึ้งมากนัก แต่ให้ข้อสังเกตได้ว่า การประเมินงานของท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ต้องนำปัจจัยต่าง ๆ มาพิจารณาอย่างรอบด้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจมากมายและมีลักษณะการให้บริการที่มีความเฉพาะในแต่ละพื้นที่ มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายมากมาย แม้แต่การประเมินท้องถิ่นของต่างประเทศก็มีความซับซ้อนมากกว่าส่วนกลางมาก ในส่วนของท้องถิ่นไทยซึ่งเพิ่งเติบโตถ้าเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ ปัญหาต่าง ๆ เพิ่งเริ่มทยอยได้รับการแก้ไขอย่างค่อยเป็นค่อยไป การนำเกณฑ์ใดมาใช้ประเมินต้องพิจารณาให้รอบคอบ เกณฑ์ PMQA ใช้กับส่วนกลางซึ่งลักษณะงานมีความซับซ้อนไม่เท่ากับงานของท้องถิ่นยังมีปัญหาที่หน่วยงานและข้าราชการของส่วนกลางเองก็ยังไม่เห็นด้วย ดังนั้นก็มีข้อคิดเห็นว่ายังไม่เหมาะสมที่จะนำ PMQA มาใช้ประเมินการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของท้องถิ่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็มีการวัดการทำงานโดยมีเกณฑ์และมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง คือ การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นายฤชา สายภัทรานุสรณ์ ปลัดเทศบาลเมืองจันทน์มิตร ได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

ไม่เห็นด้วยที่จะนำเกณฑ์ PMQA มาใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เกณฑ์ตัวชี้วัดโดยเฉพาะการวัดผลลัพธ์ไม่ครอบคลุมภารกิจของงานท้องถิ่น PMQA เป็นการวัดกระบวนการทำงาน ท้องถิ่นยังไม่พร้อมเพราะระบบการเก็บข้อมูลเพิ่งจะเริ่มมีการพัฒนา แต่ในทางปฏิบัติองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการทำภารกิจตามที่ได้รับมอบหมายอย่างครบถ้วนแต่อาจจะยังไม่สมบูรณ์ ถ้านำเกณฑ์ PMQA มาใช้ก็จะเป็นการเพิ่มงานเอกสารและเพิ่มภาระงานให้กับเจ้าหน้าที่

8. นักวิชาการ จำนวน 2 ราย ได้แก่

ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่เห็นด้วยกับการนำเกณฑ์การวัดคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาใช้กับการวัดคุณภาพหน่วยงานภาครัฐ เพราะแนวคิดของ PMQA ผู้รับบริการหรือประชาชนเปรียบเสมือนลูกค้าประชาชนไม่ใช่ลูกค้าแต่เป็นพลเมือง เป็นเจ้านาย เป็นพลังของเมือง ต้องได้รับการเคารพ การรับบริการต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วยไม่ใช่เอาใจเหมือนลูกค้าทำให้เสียนิสัย ถ้าปฏิบัติกับประชาชนเหมือนเป็นลูกค้าเท่ากับเป็นการทำลายระบบประชาธิปไตยอย่างมาก PMQA มาจากแนวคิด New Public Management ซึ่งในยุโรปไม่นิยม PMQA ลอกมาโดยไม่ได้อำนาจใช้ไม่ได้กับงานภาครัฐ การสร้างตัวชี้วัดโดยไม่ได้ลงพื้นที่เป็นตัวชี้วัดที่ผิดเกณฑ์ TQA ใช้กับภาคเอกชนแต่นำมาใช้กับภาครัฐโดยการลอกแบบประยุกต์เป็น PMQA ย่อมประสบปัญหาดังที่กล่าวข้างต้น

รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

หลักการในการสร้างเกณฑ์การวัดการบริหารจัดการต้องมาจากการทำวิจัยที่ถูกต้องโดยศึกษาถึงบริบทของสังคมอย่างลึกซึ้ง ตัวชี้วัดต้องบูรณาการร่วมกัน ต้องแยกตามพื้นที่ และตัวชี้วัดต้องมีระดับการวัดที่สะท้อนถึงความต้องการในการวัดอย่างแท้จริง เกณฑ์ PMQA เป็นการประยุกต์แนวคิดและการสร้างมาตรวัดมาจากต่างประเทศไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยและบริบทของวัฒนธรรมราชการไทย ภารกิจของท้องถิ่นมีจำนวนมากและหลากหลายและมีหลายระดับ การสร้างเกณฑ์การวัดให้ครอบคลุมเป็นเรื่องยากมาก การนำเกณฑ์ที่ใช้วัดการบริหารจัดการของงานภาครัฐในส่วนกลางมาใช้ประเมินการทำงานของท้องถิ่น ผลการวัดไม่น่าเชื่อถือและไม่มีประโยชน์ใด ๆ นอกจากนั้นภาระงานของท้องถิ่นต้องนำบริบทของท้องถิ่นและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของท้องถิ่นมาร่วมพิจารณาอย่างรอบด้าน เกณฑ์ PMQA นอกจากจะมาจากแนวคิดของต่างประเทศแล้วการประยุกต์ก็ทำจากส่วนกลางคือ สำนักงาน ก.พ.ร. แม้แต่การนำไปวัดกับงานของราชการในส่วนกลางก็ประสบปัญหาเพราะผู้สร้างเกณฑ์ไม่ใช่เป็นผู้ใช้เกณฑ์

ภาคผนวก จ

สรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากข้อคำถามปลายเปิด

คำถามปลายเปิด จากแบบสอบถาม 2 ข้อ ได้แก่

1. ความคิดเห็นต่อการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเหมาะสม ปัญหาและอุปสรรค
2. ประโยชน์ที่มีต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากมีการนำเกณฑ์ PMQA มาใช้ประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อคิดเห็นจากคำถามปลายเปิดจากแบบสอบถามและนำมาวิเคราะห์ด้วยการแจกแจงความถี่และบรรยายสรุป โดยแบ่งกลุ่มคำตอบได้ดังนี้

1. ปัญหาอุปสรรคในการนำเกณฑ์ PMQA มาใช้ในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกคำตอบได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ความไม่พร้อมของผู้นำองค์กร ปัญหาอุปสรรคจากกฎหมาย และความไม่พร้อมในด้านการเงินการคลังและบุคลากร

1) ความไม่พร้อมของผู้นำองค์กร จำนวน 5 ข้อ ได้แก่

ก. ผู้บริหารองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนใช้อำนาจโดยไม่มีบรรทัดฐานหรือหลักความชอบธรรมรองรับ

ข. ผู้บริหารองค์กรตัดสินใจทางการบริหารอิงประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อคะแนนเสียงโดยไม่คิดถึงความก้าวหน้าอย่างยั่งยืนขององค์กร

ค. ผู้บริหารใช้หลักอุปถัมภ์ในการบริหารงานทำให้ฝ่ายประจำไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามอำนาจหน้าที่

ง. ผู้บริหารองค์กรคิดเอง ทำเอง ชี้นำไม่ชี้แนะช่วยทำแทนชุมชนไม่ส่งเสริมการเรียนรู้ของชุมชน

จ. ผู้บริหารขาดทิศทางการขับเคลื่อนองค์กรและใช้อำนาจตามอำเภอใจขาดความเข้าใจและไม่ให้ความสำคัญในหลักการบริหารและการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และกฎหมายในมิตการบริหารต่าง ๆ ทำให้เกิดความขัดแย้งกับข้าราชการฝ่ายประจำและทำให้

ข้าราชการฝ่ายประจำใจต้องทำผิดระเบียบอยู่เสมอ ทำให้การบริหารงานไม่เป็นไปตามมาตรฐานงานที่กำหนดไว้และไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

2) ปัญหาอุปสรรคจากกฎหมาย จำนวน 4 ข้อ ได้แก่

ก. กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เช่น พ.ร.บ. เทศบาลซึ่งเหมือนกับทั่วประเทศ ไม่เอื้อต่อการให้บริการสาธารณะของแต่ละพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งในด้านปัญหาและความต้องการของชุมชน

ข. กฎ ระเบียบต่างๆของท้องถิ่นใช้บังคับปฏิบัติมานาน ล้าสมัย

ค. ระเบียบ กฎเกณฑ์ มีมากเกินไปทำให้การพัฒนาองค์กรและชุมชนและการให้บริการประชาชนเกิดความล่าช้าและไม่ทันการกฎ ระเบียบ ที่กำหนดจากส่วนกลางโดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมในแต่ท้องถิ่นเป็นอุปสรรคในการทำงาน

3) ความไม่พร้อมในด้านการเงินการคลังและบุคลากร จำนวน 4 ข้อ ได้แก่

ก. การกิจที่รับ โอนอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีมากเกินไปปริมาณของบุคลากรและงบประมาณที่ได้รับและการกิจที่รับโอนจากส่วนกลางไม่ชัดเจน

ข. ประชากรของพื้นที่มีไม่มากพอ ทำให้จัดเก็บรายได้ได้น้อย จึงทำให้ไม่มีเงินเพียงพอที่จะทำให้การทำงานบรรลุตามแผนงานที่วางไว้

ค. การได้รับเงินอุดหนุนมีเงื่อนไขและข้อจำกัดมาก เช่น เทศบาลเก่าได้รับมากกว่าเทศบาลใหม่

ง. การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และกฎหมาย

2. แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขมี 3 แนวทางได้แก่ การปรับปรุงการบริหารและพัฒนาองค์กร การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ และการปรับปรุงระบบงบประมาณและบุคลากร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2) การปรับปรุงการบริหารและพัฒนาองค์กร จำนวน 4 ข้อ ได้แก่

ก. พัฒนาผู้บริหารฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะนายกเทศมนตรีหรือนายกองคการบริหารส่วนตำบลที่เข้ารับตำแหน่งเป็นสมัยแรก ควรเข้ารับการอบรมโดยจัดให้มีโรงเรียนเฉพาะเพื่อปรับแนวคิด ทัศนคติเน้นการให้ความรู้ ฝึกจิตใจ ปฏิบัติธรรม ขจัดค่านิยมเรียกผลประโยชน์เพื่อสร้างผู้นำที่มีความรู้คู่คุณธรรม

ข. ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันไม่ควรให้ฝ่ายใดมีอำนาจมากเกินไป

ค. ส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาชนให้มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนที่มีต่อท้องถิ่นและสามารถตรวจสอบการทำงานของทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

ง. ควรมีองค์การกลางที่มีบทบาทด้านการพัฒนาความรู้ของท้องถิ่นและรับผิดชอบร่วมกันกับท้องถิ่น

3) การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ จำนวน 2 ข้อ ได้แก่

ก. สร้างมาตรฐานที่เข้มข้นในการกำกับดูแลและกำหนดบทลงโทษฝ่ายการเมืองในกรณีหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎระเบียบ กำหนดความผิดทางวินัยสำหรับฝ่ายการเมืองเช่นเดียวกับข้าราชการ

ข. ควรมีกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองที่ใช้อำนาจต่อฝ่ายข้าราชการประจำอย่างไม่ต้อง ให้อำนาจการเมืองต้องรับผิดชอบหากพบการทุจริตหรือใช้อำนาจโดยมิชอบแม้จะพ้นสมัยการดำรงตำแหน่งไปแล้ว

4) การปรับปรุงระบบงบประมาณและบุคลากร จำนวน 5 ข้อ ได้แก่

ก. ควรเพิ่มการจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นอย่างน้อย 35% ของงบประมาณแผ่นดิน

ข. ให้อิสระในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นให้มากขึ้นกว่าปัจจุบันที่มีข้อจำกัดของมหาดไทยให้จัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งเหมือนกันทั่วประเทศ

ค. อิสระองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละพื้นที่กำหนดการให้บริการสาธารณะได้ด้วยตนเองเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น

ง. ให้อิสระในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้เกิดความคล่องตัวต่อการพัฒนา

จ. ควรเพิ่มงบประมาณให้เพียงพอต่อภารกิจที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น

ฉ. สนับสนุนการพัฒนาบุคลากรโดยส่งบุคลากรเข้ารับการอบรมอย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถให้เพิ่มขึ้น

ภาคผนวก จ

การวิเคราะห์ผลการประเมินการตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี ปี พ.ศ. 2554

ผู้ศึกษาได้นำผลการประเมินการตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี ปี พ.ศ. 2554 มาวิเคราะห์โดยจำแนกตามเกณฑ์การประเมิน 4 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการบริหารจัดการ (2) ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา (3) ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง และ (4) ด้านการบริการสาธารณะ ซึ่งในแต่ละด้านจะมีการให้คะแนน ซึ่งหมายถึงการให้ความสำคัญในการประเมินต่างกันเรียงลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้

1. ด้านการบริการสาธารณะ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดให้ด้านการบริการสาธารณะนี้มีคะแนนในการประเมินสูงสุดจากทั้งหมด 4 ด้านด้วยคะแนน 210 คะแนน ภายใต้ด้านการบริการสาธารณะประกอบไปด้วยมิติในการประเมิน 16 มิติ จังหวัดจันทบุรีได้คะแนนเฉลี่ยในด้านการบริการสาธารณะ 118.30 คะแนน หรือประมาณร้อยละ 56 โดยมิติที่ได้กำหนดคะแนนมากที่สุด 16 มิติ ได้แก่ มิติด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมีคะแนนเต็ม 30 คะแนน โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 14.28 จากคะแนนเต็มทุกมิติ 100 คะแนน และมิติที่ได้กำหนดคะแนนน้อยที่สุด 4 มิติ ได้แก่ มิติด้านระบบระบายน้ำ มิติด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ มิติด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี มิติด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยแต่ละมิติมีคะแนนเต็ม 5 คะแนน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.38 จากคะแนนเต็มทุกมิติ 100 คะแนนรายละเอียดปรากฏดังตาราง

ตารางที่ ๑๑ ผลการประเมินในด้านการบริการสาธารณะ จำนวน 16 มิติ

มิติ	คะแนนในแต่ ละมิติเรียงจาก สูงไปต่ำ (16 มิติ 210 คะแนน)	คะแนน เฉลี่ย ที่ได้	ร้อยละของคะแนน เฉลี่ยจากค่า สัดส่วน 100 คะแนน	ลำดับที่ได้ คะแนน จาก 16 มิติ	คะแนน (เทียบจาก คะแนนเต็ม 100 คะแนน)
1. ด้านการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย	30	16.37	7.79	8	54.55
2. ด้านถนน ทางเดิน และทางเท้า	25	15.94	7.59	4	63.76
3. ด้านงานสาธารณสุข	20	12.3	5.86	6	61.52
4. ด้านไฟฟ้าสาธารณะ	15	12.3	5.86	2	82.03
5. ด้านการพัฒนาเด็ก และเยาวชน	15	5.77	2.75	14	38.46
6. ด้านการส่งเสริมกีฬา	15	7.29	3.47	9	48.62
7. ด้านการส่งเสริม ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี ท้องถิ่น	15	5.82	2.77	13	39.67
8. ด้านการศึกษา	15	10.9	5.192	3	72.68
9. ด้านน้ำเพื่อการ อุปโภค บริโภค	10	4.72	2.25	10	47.20
10. ด้านการส่งเสริม ผู้ด้อยโอกาส	10	5.80	2.76	7	58.05
11. ด้านการส่งเสริม อาชีพ	10	4.63	2.21	11	46.34
12. ด้านการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม	10	6.15	2.93	5	62.44
13. ด้านระบบระบายน้ำ	5	4.18	2	1	83.66

ตารางที่ ๑1 (ต่อ)

มิติ	คะแนนในแต่ละ มิติเรียงจากสูงไป ต่ำ(16 มิติ 210 คะแนน)	คะแนน เฉลี่ย ที่ได้	ร้อยละของคะแนน เฉลี่ยจากค่าสัดส่วน 100 คะแนน	ลำดับที่ได้ คะแนน จาก 16 มิติ	คะแนน (เทียบจาก คะแนนเต็ม 100 คะแนน)
14. ด้านการส่งเสริม ผู้สูงอายุ	5	2.45	1.18	12	40.20
15. ด้านการส่งเสริม การพัฒนาสตรี	5	1.70	0.81	16	34.15
16. ด้านการส่งเสริม การท่องเที่ยว	5	1.73	0.83	15	34.63

จากตารางที่ ๑1 พบว่ามิติที่จังหวัดจันทบุรีได้คะแนนสูงสุดไม่ตรงกับลำดับการให้ความสำคัญของเกณฑ์กรมฯ คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นมิติที่จัดสัดส่วนคะแนนสูงสุดร้อยละ 14.28 แต่จังหวัดจันทบุรีได้คะแนนมิตินี้เป็นลำดับที่ 8 จาก 16 ลำดับ คิดเป็นร้อยละ 54.55 ในขณะที่มิติด้านระบบระบายน้ำซึ่งเป็นมิติที่จัดสัดส่วนคะแนนต่ำสุดร้อยละ 2.38 กลับได้คะแนนเป็นลำดับที่ 1 คิดเป็นร้อยละ 83.66 ด้านการบริการสาธารณะ นี้ อปท.ที่ได้คะแนนสูงสุด คือ เทศบาลเมืองจันทบุรี (คะแนนรวม 183 คะแนน)

จากตารางที่ ๑1 เห็นได้ว่าจังหวัดจันทบุรี ไม่ได้ให้ลำดับความสำคัญของเกณฑ์การประเมินตรงกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแต่ให้ความสำคัญตามความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่ เมื่อพิจารณาตามบริบทของพื้นที่อธิบายได้ว่า เนื่องจากจังหวัดจันทบุรีประสบปัญหาน้ำท่วมเกือบทุกปีเนื่องจากอยู่ในเขตมรสุมและมีพื้นที่รับน้ำน้อยมีแม่น้ำสายหลักเพียงสายเดียวและมีพื้นที่ป่าน้อย พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นสวนผลไม้ จังหวัดจันทบุรีจึงให้ความสำคัญกับเรื่องการระบายน้ำ และการบริการไฟฟ้าสาธารณะซึ่งได้คะแนนเป็นอันดับที่สองเป็นผลสืบเนื่องจากปัญหาน้ำท่วมและการอยู่ในเขตมรสุม

2. ด้านการบริหารจัดการ กรมฯได้กำหนดคะแนนในการประเมินสูงสุดที่ 155 คะแนน ประกอบไปด้วยมิติในการประเมิน 7 มิติ จังหวัดจันทบุรีได้คะแนนเฉลี่ยในการบริหารจัดการ 105.28 คะแนน หรือประมาณร้อยละ 68 โดยมิติที่ได้กำหนดคะแนนมากที่สุด ได้แก่ มิติด้านการบริหารภารกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน มีคะแนนเต็ม 50 คะแนน โดยคิดเป็นสัดส่วน

ร้อยละ 32 จากคะแนนเต็มทุกมิติ 100 คะแนน และมิติที่ได้กำหนดคะแนนน้อยที่สุด 2 มิติ ได้แก่ มิติด้านการปรับปรุงภารกิจของอปท. มิติด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยแต่ละมิติมีคะแนนเต็ม 10 คะแนน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6 จากคะแนนเต็มทุกมิติ 100 คะแนน รายละเอียดปรากฏดังตาราง

ตารางที่ ๓2 ผลการประเมินในด้านการบริหารจัดการ จำนวน 7 มิติ

มิติ	คะแนนในแต่ละ มิติเรียงสูงไปต่ำ (7 มิติ 115 คะแนน)	คะแนน เฉลี่ย ที่ได้	ร้อยละของ คะแนน เฉลี่ยจากค่า สัดส่วน 100 คะแนน	ลำดับที่ได้ คะแนน จาก 7 มิติ	คะแนน (เทียบจาก คะแนน เต็ม 100 คะแนน)
1. ด้านการบริหารภารกิจ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ ประชาชน	50	34.54	22.10	4	69.07
2. ด้านการบริหารงานเพื่อให้ เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ของ อปท.	40	24.66	16.03	5	61.65
3. ด้านการบริหารภารกิจอย่าง มีประสิทธิภาพและเกิดความ คุ้มค่า	15	10.51	7.01	3	70.08
4. ด้านการลดขั้นตอนการ ปฏิบัติงาน	15	12.48	8.32	2	83.17
5. ด้านการอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความ ต้องการของประชาชน	15	6.22	3.73	6	62.2
6. ด้านการปรับปรุงภารกิจของ อปท.	10	12.80	8.54	1	85.37
7. ด้านการประเมินผลการ ปฏิบัติงาน	10	4.07	2.44	7	40.73

จากตารางที่ ๓2 พบว่ามิติที่จังหวัดจันทบุรีได้คะแนนสูงสุดไม่ตรงกับการให้ความสำคัญของเกณฑ์กรมฯ คือ ด้านการบริหารภารกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เป็นมิติที่จัด

สัดส่วนคะแนนสูงสุดร้อยละ 22.10 แต่จังหวัดจันทบุรีได้คะแนนมิตินี้เป็นลำดับที่ 4 จาก 7 ลำดับ คิดเป็นร้อยละ 69.07 ในขณะที่มิติด้านด้านการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นมิติที่จัดสัดส่วนคะแนนอยู่ในระดับต่ำร้อยละ 10 กลับได้คะแนนเป็นลำดับที่ 1 คิดเป็นร้อยละ 85.37 ด้านการบริหารจัดการนี้ อปท.ที่ได้คะแนนสูงสุด คือเทศบาลตำบลตะเคียนทอง (คะแนนรวม 139 คะแนน)

จากตารางที่ ๓2 เห็นได้ว่าจังหวัดจันทบุรีไม่ได้ให้ลำดับความสำคัญของเกณฑ์การประเมินตรงกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจากตัวชี้วัดและการทำงานในพื้นที่ จะเห็นได้ว่าจังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญต่อการให้บริการประชาชนโดยตรงมากกว่ากระบวนการการบริหารงาน

3. ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง กรมฯได้กำหนดคะแนนในการประเมินสูงสุดที่ 135 คะแนน ประกอบไปด้วยมิติในการประเมิน 5 มิติ จังหวัดจันทบุรีได้คะแนนเฉลี่ยในด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง 97.50 คะแนน หรือประมาณร้อยละ 72.58 โดยมิติที่ได้กำหนดคะแนนมากที่สุด ได้แก่ มิติด้านการจัดเก็บรายได้ มีคะแนนเต็ม 55 คะแนน โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 40.74 จากคะแนนเต็มทุกมิติ 100 คะแนน และมิติที่ได้กำหนดคะแนนน้อยที่สุด ได้แก่ มิติด้านการตรวจสอบภายใน โดยมีคะแนนเต็ม 5 คะแนน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.71 จากคะแนนเต็มทุกมิติ 100 คะแนน รายละเอียดปรากฏดังตาราง

ตารางที่ ๓3 การประเมินในด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง จำนวน 5 มิติ

มิติ	คะแนนในแต่ละมิติ เรียงจากสูงไปต่ำ (5 มิติ 135 คะแนน)	คะแนน เฉลี่ย ที่ได้	ร้อยละของ		คะแนน (เทียบจาก คะแนน เต็ม 100 คะแนน)
			คะแนน เฉลี่ยจากค่า สัดส่วน 100 คะแนน	ลำดับที่ได้ คะแนน จาก 5 มิติ	
1. ด้านการจัดเก็บรายได้	55	34.09	25.25	4	62.34
2. ด้านการบริหารการเงิน และบัญชี	40	28.61	21.19	3	71.54
3. ด้านการจัดส่งเงินสมทบ กองทุนบำเหน็จบำนาญ	20	19	14.1	2	94.82

ตารางที่ ๓3 (ต่อ)

มิติ	คะแนนในแต่ละมิติ เรียงจากสูงไปต่ำ (5 มิติ 135 คะแนน)	คะแนน เฉลี่ย ที่ได้	ร้อยละของ	ลำดับที่ได้ คะแนน จาก 5 มิติ	คะแนน
			คะแนน เฉลี่ยจากค่า สัดส่วน 100 คะแนน		(เทียบจาก คะแนน เต็ม 100 คะแนน)
4. ด้านการจัดทำ งบประมาณและการพัสดุ	15	14.41	10.68	1	96.10
5. ด้านการตรวจสอบ ภายใน	5	1.43	1.06	5	28.54

จากตารางที่ ๓3 พบว่ามิติที่จังหวัดจันทบุรีได้คะแนนสูงสุดไม่ตรงกับการให้ความสำคัญของเกณฑ์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ ด้านการจัดเก็บรายได้เป็นมิติที่จัดสัดส่วนคะแนนสูงสุดร้อยละ 55 แต่จังหวัดจันทบุรีได้คะแนนมิตินี้เป็นลำดับที่ 4 จาก 5 ลำดับ คิดเป็นร้อยละ 62.34 ในขณะที่มิติด้านการจัดทำงบประมาณ และการพัสดุซึ่งเป็นมิติที่จัดสัดส่วนคะแนนอยู่ในระดับต่ำร้อยละ 15 กลับได้คะแนนเป็นลำดับที่ 1 คิดเป็นร้อยละ 96.10 ด้านการบริหารงานการเงินและการคลังนี้ อปท. ที่ได้คะแนนสูงสุด คือเทศบาลเมืองจันทบุรี(คะแนนรวม 117 คะแนน)

จากตารางที่ ๓3 เห็นได้ว่าจังหวัดจันทบุรีไม่ได้ให้ลำดับความสำคัญของเกณฑ์การประเมินตรงกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจากข้อจำกัดของพื้นที่ในการเพิ่มรายได้ในขณะที่ด้านการจัดทำงบประมาณและการพัสดุเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

4. ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา กรมฯ ได้กำหนดคะแนนในการประเมินสูงสุดที่ 125 คะแนน ประกอบไปด้วยมิติในการประเมิน 2 มิติ จังหวัดจันทบุรีได้คะแนนเฉลี่ยในด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา 84.85 คะแนน หรือประมาณร้อยละ 68.17 โดยมิติที่ได้กำหนดคะแนนมากที่สุด ได้แก่ มิติด้านการบริหารงานบุคคล มีคะแนนเต็ม 80 คะแนน โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 64 จากคะแนนเต็มทุกมิติ 100 คะแนน และมิติที่ได้กำหนดคะแนนลำดับสอง ได้แก่ มิติด้านการดำเนินงานของสภาท้องถิ่น โดยมีคะแนนเต็ม 45 คะแนน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 36 จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน

ตารางที่ ๓4 ผลการประเมินในด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา จำนวน 2 มิติ

มิติ	คะแนนในแต่ ละมิติเรียงจาก สูงไปต่ำ (2 มิติ 125 คะแนน)	คะแนน เฉลี่ย ที่ได้	ร้อยละของ		คะแนน (เทียบจาก คะแนน เต็ม 100 คะแนน)
			คะแนน เฉลี่ยจากค่า สัดส่วน 100 คะแนน	ลำดับที่ได้ คะแนน จาก 2 มิติ	
1. ด้านการบริหารงาน บุคคล	80	48.4	38.7	2	60.52
2. ด้านการดำเนินการ ของสภาท้องถิ่น	45	36.4	29.2	1	62.14

จากตารางที่ ๓4 ดังกล่าวพบว่ามิติที่จังหวัดจันทบุรีได้คะแนนสูงสุดไม่ตรงกับการให้ความสำคัญของเกณฑ์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ ด้านการบริหารงานบุคคล เป็นมิติที่จัดสัดส่วนคะแนนสูงสุดร้อยละ 55 แต่จังหวัดจันทบุรีได้คะแนนมิตินี้เป็นลำดับที่ 2 คิดเป็นร้อยละ 60.52 ในขณะที่มิติด้านการดำเนินการของสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นมิติที่จัดสัดส่วนคะแนนอยู่ในระดับต่ำว่่าคือ ร้อยละ 40 กลับได้คะแนนเป็นลำดับที่ 1 คิดเป็นร้อยละ 62.14 ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภานี้ อปท.ที่ได้คะแนนสูงสุด คือเทศบาลตำบลตะเคียนทอง (คะแนนรวม 110 คะแนน)

จากตารางที่ ๓4 เห็นได้ว่าจังหวัดจันทบุรีไม่ได้ให้ลำดับความสำคัญของเกณฑ์การประเมินตรงกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การให้ความสำคัญกับการดำเนินงานของฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งของการทำงานในระดับท้องถิ่น

สรุปผลจากตารางที่ ๓1 ถึงตารางที่ ๓4 ได้ว่าจังหวัดจันทบุรีไม่ได้ให้ลำดับความสำคัญของเกณฑ์การประเมินตรงกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อพิจารณาในแต่ละด้าน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้น้ำหนักคะแนนด้านการบริการสาธารณะมากที่สุด แต่จังหวัดจันทบุรีได้คะแนนด้านการบริหารงานการเงินและการคลังมากที่สุด และเมื่อพิจารณาประเด็นของการประเมินในแต่ละด้าน การให้ลำดับความสำคัญระหว่างจังหวัดจันทบุรีและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่ตรงกัน เมื่อนำบริบทของพื้นที่มาพิจารณาอาจสรุปได้ว่าจังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญกับการประเมินในเรื่องที่เป็นความจำเป็นและความเหมาะสมของพื้นที่ซึ่งไม่ตรงกับการให้ความสำคัญตามการกำหนดคะแนนการประเมินของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาคผนวก ข

กรณีศึกษาธรรมาภิบาลท้องถิ่น 30 กรณีศึกษา

กรณีศึกษาที่ 1 ดัชนีธรรมาภิบาลของเมืองหลวง (Urban Governance Index: UGI) -UN-HABITAT

1. ผู้ดำเนินการ

สหประชาชาติ-ส่วนการจัดการถิ่นฐานของประชากร (UN-HABITAT)

2. ความเป็นมา

ดัชนีธรรมาภิบาลของเมืองหลวงได้รับการพัฒนาให้เป็นสิ่งสนับสนุนและเครื่องมือในการพัฒนาขีดความสามารถภายใต้การรณรงค์ระดับโลกของสหประชาชาติ ในส่วนการจัดการถิ่นฐานของประชากร (UN-HABITAT)

หลักการของธรรมาภิบาลในเมืองและตัวชี้วัดถูกจำแนกโดยการปรึกษาหารือกับหน่วยงานส่วนต่าง ๆ ของสหประชาชาติ ได้แก่ UNDP, UNHCHR, UNDESA และองค์การยูนิเซฟจากการประชุมของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและผ่านการทำงานของมืออาชีพในท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมในการทดสอบจากภาคสนามจริง

3. วัตถุประสงค์

1) เพื่อเป็นเครื่องมือการประเมินตนเองสำหรับเมืองและหน่วยงานท้องถิ่นซึ่งสามารถช่วยในการเริ่มต้นบทสนทนากับผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ในเรื่องการค้าความสำคัญของการพัฒนาในระดับโลก

2) เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลของเมืองเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาในวงกว้าง เช่น เป้าหมายการพัฒนาสู่สหัสวรรษ และผู้ที่อยู่ในวาระของการจัดการที่อยู่อาศัย เช่น บทบัญญัติของที่พักอาศัยที่เพียงพอสำหรับทุกคน และการส่งเสริมการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน

ตารางที่ ๑1 คำนีรรมมาภิบาตของเมืองหลวงของ UN-HABITAT

ประสิทธิผล	ความเท่าเทียม
1. รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นต่อคน 2. อัตราส่วนของค่าใช้จ่ายซ้ำที่เกิดขึ้นจริงและงบประมาณเงินทุน 3. การถ่ายโอนรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น 4. อัตราส่วนของคำสั่งที่จะจัดเก็บภาษีกับการเก็บภาษีที่เกิดขึ้นจริง 5. การคาดการณ์ของการถ่ายโอนงบประมาณในการปกครองส่วนท้องถิ่น 6. มาตรฐานการเผยแพร่ของการปฏิบัติงานที่ประสบความสำเร็จ 7. สสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการ 8. การดำรงอยู่ของวิสัยทัศน์	1. กฎบัตรของประชากร โดยมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน 2. เปอร์เซนต์ของผู้หญิงที่เป็นปรีกษา 3. สัดส่วนของผู้หญิงในตำแหน่งสำคัญๆ 4. นโยบายการกำหนดราคาน้ำสำหรับคนจน 5. สิ่งจูงใจในการทำธุรกิจนอกระบบ
การมีส่วนร่วม	การรับผิดชอบ
1. สภาพที่มาจากเลือกตั้ง 2. การเลือกนายกเทศมนตรี 3. ผลการเลือกตั้ง 4. เวกีสาธารณะ 5. จำนวนสหกรณ์ ต่อจำนวนประชากร 10000	1. สิ่งพิมพ์อย่างเป็นทางการเกี่ยวกับสัญญาการประกวดราคา ที่ งบประมาณและบัญชี 2. การควบคุมจากรัฐบาลระดับสูง 3. จรรยาบรรณ 4. สิ่งอำนวยความสะดวกเวลาพลเมืองร้องเรียน 5. คณะกรรมการการต่อต้านการทุจริต 6. การเปิดเผยรายได้และทรัพย์สิน 7. การมีอิสระในตรวจสอบให้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ

กรณีศึกษาที่ 2 เครื่องมือประเมินธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Local Governance Barometer)-LGB ผู้ดำเนินการ

Impact Alliance (พันธมิตรที่มีผลกระทบ) รวมถึง PACT; IDSA-The Institute for Democracy in Southern Africa (สถาบันเพื่อประชาธิปไตยในแอฟริกาตอนใต้) และ Netherlands Development Organisation (องค์กรพัฒนาเนเธอร์แลนด์)

1. ความเป็นมา

เครื่องมือประเมินธรรมาภิบาลท้องถิ่น ได้ริเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2548 ในระหว่างทำการทดลองปฏิบัติการประเมินธรรมาภิบาลท้องถิ่นในพริทอเรีย เพื่อพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการและปรับปรุงการให้บริการที่ดีขึ้นในระดับท้องถิ่นที่ถูกระบุว่ามีความต้องการในการพัฒนาเครื่องมือที่จะช่วยให้คนในท้องถิ่นประเมินการทำงานของท้องถิ่นและจำแนกความต้องการความต้องการในการกิจการให้ดีขึ้น เครื่องมือชุดแรกได้รับการพัฒนาขึ้นในปี พ.ศ.2549 และได้รับการทดสอบในกลุ่มประเทศแอฟริกา ตอนใต้เพื่อการปรับปรุง และถูกนำไปใช้ในกว่า 10 ประเทศ โดยร่วมมือกับองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรในท้องถิ่น

2. วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์โดยรวมของ LGB คือใช้ในการอธิบาย วิเคราะห์ และทำความเข้าใจกับสถานการณ์ของการบริหารจัดการท้องถิ่น เพื่อนำผลที่ได้ไปพัฒนาความสามารถของบุคลากรในท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดีและยั่งยืน รวมถึงการปรับปรุงการให้บริการที่ดีขึ้น โดยใช้เครื่องมือในลักษณะเฉพาะที่เป็นทั้งเครื่องมือในการประเมินและเป็นเครื่องมือการสร้างความสามารถในการเจรจาประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครื่องมือการประเมินธรรมาภิบาลท้องถิ่นมีจุดมุ่งหมายดังต่อไปนี้

1) ใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างสถานการณ์ที่แตกต่างกัน เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจในวิวัฒนาการของปัจจัยของธรรมาภิบาลท้องถิ่นและเพื่อประเมินผลกระทบของการแทรกแซง

2) ตรวจสอบการมีส่วนร่วมของบุคลากรหลักในระหว่างการออกแบบจำลองของธรรมาภิบาลท้องถิ่น เช่นเดียวกันกับในช่วงการเก็บรวบรวม การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บได้

ตารางที่ ข2 เครื่องมือประเมินธรรมาภิบาลท้องถิ่น-LGB

ประสิทธิผล	ความโปร่งใสและตามหลักของกฎหมาย
1. การมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนและมีแผนยุทธศาสตร์ / การดำเนินงาน 2. ภาวะผู้นำของผู้บริหาร 3. การบริหารของทรัพยากรทางการเงินที่ดี 4. กระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องที่ขึ้นอยู่กับข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้ 5. ความพึงพอใจของประชากรที่มาจากการเข้าถึงและคุณภาพของการให้บริการ	1. การมีและการประยุกต์ใช้กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องสถาบัน 2. ประชาชนที่เข้าถึงความยุติธรรม 3. ข้อมูลที่มีและการเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้น 4. เหตุการณ์ทุจริต
ความรับผิดชอบ	การมีส่วนร่วม/การเกี่ยวข้องของพลเมือง
1. ความโปร่งใส การเข้าถึงและความพร้อมของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ การวางแผน และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้เป็นผลสำเร็จ 2. การตรวจสอบและการควบคุมซึ่งกันและกัน 3. การจ่ายเงินชดเชย (การมีการตรวจสอบอย่างตรงตามวัตถุประสงค์/เป้าหมาย) 4. การตอบสนองของรัฐบาล 5. การมีศีลธรรมจรรยา	1. กรอบของสถาบัน 2. การเกี่ยวข้องของประชาชน 3. การเกี่ยวข้องของพลเมือง
ความเท่าเทียม	
1. การมีกฎบัตรหรือกรอบทางกฎหมายที่ตระหนักถึงสิทธิของพลเมืองทั้งหมด 2. การมีโอกาสนี้เท่าเทียมกันต่อการบริการขั้นพื้นฐาน 3. การมีโอกาสนี้เท่าเทียมกันต่ออำนาจ 4. การมีโอกาสนี้เท่าเทียมกันต่อทรัพยากร 5. การมีโอกาสนี้เท่าเทียมกันในการดำรงชีวิต	

กรณีศึกษาที่ 3 ดัชนีธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Good Governance for Local Development - GOFORGOLD Index) -อัฟกานิสถาน

1. ผู้ดำเนินการ

คณะกรรมการอิสระเพื่อกำกับดูแลท้องถิ่น อัฟกานิสถาน (Independent Directorate for Local Governance, Afghanistan)

2. ความเป็นมา

การประเมินผลเกี่ยวกับสถานะของระบบอย่างรวดเร็ว (Rapid Assessment) ในประเทศ อัฟกานิสถานเดือนตุลาคม 2007 (2550) ผลการวิจัยจากการประเมินพบว่า การรายงานรูปแบบนี้ ไม่ได้ป้องกันการรายงานของรายได้ที่ต่ำกว่ารายได้จริง นอกจากนี้รูปแบบการรายงานที่มีอยู่ ก็ไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงหลักการของธรรมาภิบาลท้องถิ่น เพราะมุ่งเน้นที่ไปกิจกรรมมากกว่าที่จะมี มุ่งเน้นที่ผลปฏิบัติการหรือผลลัพธ์ ทำให้รายงานที่มีอยู่ไม่เอื้อให้วิเคราะห์ประสิทธิภาพของการ ปฏิบัติการการพัฒนาของย่อยรัฐบาลท้องถิ่นที่ควรรับผิดชอบต่อการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้นดัชนี GOFORGOLD และระบบการรายงานจึงได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อตอบสนองต่อการค้นพบเหล่านี้

3. วัตถุประสงค์

- 1) ให้ภาพโดยรวมของธรรมาภิบาลท้องถิ่นเปรียบเทียบกับมาตรฐานและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของรัฐบาลเพื่อปรับปรุงการจัดสรรทรัพยากร และปรับงบประมาณของหน่วยงานหรือการให้บริการที่เป็นปัจจัยพื้นฐานสำหรับการให้ความช่วยเหลือทางด้านยุทธศาสตร์ต่อกับรัฐบาลท้องถิ่น
- 2) ระบุปัจจัยในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการปฏิบัติการของการที่พัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนั้น จังหวัด อำเภอ และเทศบาลจะสามารถระบุได้ว่าตรงไหนที่หน่วยงานท้องถิ่นได้รับการพัฒนาไปแล้วบ้าง และตรงไหนที่ควรที่ปรับปรุงและจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุน
- 3) แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานที่มีต่อประชาชน
- 4) เพื่อการสื่อสารเกี่ยวกับการปฏิบัติการทำงานเพื่อประชาชนและเพื่อหน่วยงานรัฐบาลกลาง
- 5) พันธมิตรเพื่อการพัฒนาและผู้บริจาคเงินทุนสามารถใช้ดัชนีนี้เพื่อติดตามผลการดำเนินงานของ อปท. และติดตามผลกระทบของการริเริ่มการสร้างขีดความสามารถเช่นเดียวกับ มุ่งเน้นความช่วยเหลือไปยังหน่วยงานที่ได้คะแนนต่ำ

ตารางที่ ๓๖ คำนีธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น – อฟกานิสถาน

การเป็นตัวอย่าง	ความมีส่วนร่วม
1. สภาพที่ถูกเลือกตั้ง 2. ผู้นำหมู่บ้าน / นายกเทศมนตรีเทศบาลที่ถูกเลือกตั้ง 3. จำนวนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งที่มาเลือกตั้ง/การมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแบ่งจำนวนตามเพศ 4. ที่ปรึกษาที่เป็นผู้หญิง	1. เวทีสาธารณะสำหรับผู้หญิง เยาวชนและคนพิการ 2. การมีกลุ่มพลเรือน 3. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของพลเมือง
การรับผิดชอบ	ความโปร่งใส
1. การควบคุมโดยรัฐบาลกลาง 2. นโยบายต่อต้านการคอร์รัปชัน 3. การตรวจสอบอิสระ 4. จรรยาบรรณ	1. สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการร้องเรียนของประชาชน 2. การมีสิทธิในข้อมูลสาธารณะ 3. การทบทวนงบประมาณและรายงานทางการเงินที่กระทำโดยสาธารณชน 4. สิ่งพิมพ์อย่างเป็นทางการของสัญญา / ประกวดราคา
ความมีประสิทธิภาพ	ความปลอดภัย
1. งบประมาณและค่าใช้จ่ายหน่วยย่อยของชาติโดยรวม 2. การคาดการณ์ของการถ่ายโอนงบประมาณของการปกครองท้องถิ่น 3. จำนวนข้าราชการ 4. มาตรฐานการเผยแพร่ผลการดำเนินงานการต่อสาธารณชน	1. การแก้ปัญหาคความขัดแย้ง 2. การป้องกันอาชญากรรมและความรุนแรง 3. ขอบเขตดินแดน 4. การรักษาความปลอดภัยของการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	
1. การกระทำในเชิงบวก/ที่ดีสำหรับคนจน 2. การกระทำในเชิงบวก/ที่ดีผู้หญิง	

กรณีศึกษาที่ 4 คู่มือการประเมินประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Assessment Guide)–IDEA

1. ผู้ดำเนินการ

International IDEA

2. ประวัติความเป็นมา

ในปี 2544 IDEA ได้ตีพิมพ์หนังสือคู่มือที่ชื่อ “ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น: การเป็นตัวแทน การมีส่วนร่วม การบริหารความขัดแย้งและธรรมาภิบาล” เป็นการประมวลองค์ความรู้สำหรับหน่วยงานท้องถิ่น ภาคประชาคมและชุมชนของผู้บริจาคเงินทุนระหว่างประเทศ เป็นเครื่องมือที่ออกแบบมาเพื่อช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงานและให้ความช่วยเหลือในการสนับสนุนการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

3. วัตถุประสงค์

เพื่อให้การตรวจสอบการบริหารจัดการเป็นไปอย่างเป็นระบบและทำการรายการคุณภาพของการมีส่วนร่วมของประชาธิปไตย โดยมุ่งเน้นไปที่

- 1) การให้เจ้าหน้าที่เทศบาล ผู้บริหาร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐบาล มีเครื่องมือในการปฏิบัติการดำเนินการประเมินชีวิตในระบอบประชาธิปไตยในเมืองของตนเอง
- 2) การระบุจุดแข็งและจุดอ่อนของวิถีชีวิตในระบอบประชาธิปไตย และวิธีการที่รวมจุดแข็งเข้าด้วยกันและการแก้ไขจุดอ่อน
- 3) เพื่อตรวจสอบผลงานของระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นหรือในระดับเมืองที่มีผลต่อภาพรวมของระบอบประชาธิปไตยและการให้สังคมมีความเป็นประชาธิปไตย
- 4) การกระตุ้นการคิดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำหนดและการอธิบายวิธีที่ดีที่สุดที่เกี่ยวกับโครงสร้างและการปฏิบัติการตามระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่น
- 5) การให้เครื่องมือแก่บุคคลภายนอกร่วมกันทบทวนเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินผลแบบเป็นอิสระและเป็นกลางเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของระบอบประชาธิปไตยในระดับเมือง

ตารางที่ ๔4 หัวข้อการประเมินประชาธิปไตยท้องถิ่น – IDEA

หัวข้อประเมิน	รายละเอียด
บริบทของเมือง	1. ภูมิศาสตร์และคุณสมบัติเชิงพื้นที่ 2. ประชากรศาสตร์ ความสัมพันธ์ทางสังคมและตัวชี้วัดการพัฒนาการของมนุษย์ 3. โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเงินในเขตเทศบาลเมือง 4. สิทธิและความมั่นคงของมนุษย์
ตัวแทนระบอบประชาธิปไตย	1. กรอบของชาติและกฎหมาย 2. การออกแบบระบบการเลือกตั้งและประสิทธิภาพการทำงาน 3. ระบบพรรค 4. การประเมินการเลือกตั้งข้าราชการ 5. การบริหารการเลือกตั้ง 6. การประเมินผู้มาทำการเลือกตั้ง
การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย	1. หน่วยงานท้องถิ่นและความมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย เป็นแบบเปิดกว้าง เป็นธรรม โปร่งใส ตอบสนองความต้องการและ มีความรับผิดชอบ 2. ประชาคม ภาคเอกชน ประชาคมระหว่างประเทศและสื่อ 3. รูปแบบและวิธีการเข้าถึงพลเมือง 4. การประเมินการเข้าถึงพลเมือง 5. การลงประชามติและความคิดริเริ่มของประชาชน

กรณีศึกษาที่ 5 ตัวบ่งชี้ของธรรมาภิบาลประชาธิปไตยท้องถิ่น (Indicators of Local Democratic Governance)- ยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก

1. ผู้ดำเนินการ

สถาบันการปฏิรูปรัฐบาลท้องถิ่นและการบริการสาธารณะ (Local Government and Public Reform Initiative of Open Society Institute) โดยร่วมมือกับศูนย์วิจัย ต็อกเกอวิลล์ (Tocqueville Research Center)

2. ความเป็นมา

โครงการนี้ริเริ่มในปี พ.ศ. 2543 มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการประเมินและอธิบายสถานะของระบอบประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกของยุโรป ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐบาลท้องถิ่นใหม่ตั้งแต่การล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในปี พ.ศ.2532-2533

3. วัตถุประสงค์

- 1) สร้างข้อมูลการสำรวจแบบต้นฉบับและรวบรวมข้อมูลทางสถิติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2) รายงานเกี่ยวกับสถานะของระบอบประชาธิปไตยในประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก
- 3) เผยแพร่ผลและชุดข้อมูลที่ได้มาตรฐานเพื่อแจ้งการพัฒนาและการริเริ่มการปฏิรูปนโยบาย

ตารางที่ ๗5 ตัวบ่งชี้ของธรรมาภิบาลประชาธิปไตยท้องถิ่น - ยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก

การวัดผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่น	ตัวแปรที่อธิบายธรรมาภิบาลท้องถิ่น
1. การกำหนดนโยบาย: การประสานงานเพื่อการตัดสินใจ	1. ลักษณะของระบบรัฐบาลในท้องถิ่น (งบประมาณและอื่นๆ)
2. ผลการปฏิบัติงานในระบอบประชาธิปไตย: การเปิดกว้างและความเป็นธรรม	2. สถาบันท้องถิ่น (สื่อ ประชาสังคม พรรคการเมือง)
3. การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ประสิทธิภาพ	3. วัฒนธรรมทางการเมืองของท้องถิ่น (การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง ตัวแทนทางวัฒนธรรมและทางการเมือง)
4. การตอบสนองของผลการปฏิบัติการ : ความพึงพอใจและสอดคล้องกับเป้าหมาย	4. ลักษณะของเทศบาล (ขนาด ความไม่เท่าเทียมกัน, การพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจ และอื่นๆ)
5. ตัววัดผลการปฏิบัติการในฐานะการให้บริการ	

ตารางที่ ๕ (ต่อ)

การวัดผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่น	ตัวแปรที่อธิบายธรรมชาติของท้องถิ่น
ผลการดำเนินงานการกำกับท้องถิ่น 2 ด้าน คือ การเปิดกว้างและ ความเป็นธรรมของผลการปฏิบัติงานในระบอบประชาธิปไตย 1. ความโปร่งใสเกี่ยวกับงบประมาณ (เกณฑ์ของรายการบาง รายการที่มีนัยสำคัญ เช่น ค่าใช้จ่ายของโครงการการเรียน การสอน ระดับอันดับ) 2. ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง 3. กฎระเบียบที่ควบคุมการเข้าถึงของประชาชนต่อเอกสารการ กำกับดูแลท้องถิ่นที่มีและความซับซ้อนของกฎเหล่านั้น 4. จำนวนและองค์รวมของการประชุมของหน่วยงานรัฐบาล ท้องถิ่นเพื่อการพิจารณา และเวทีและวิธีการในการแถลงให้ ทราบ 5. การมีและพลังของคณะกรรมการให้คำปรึกษาแก่ประชาชน ที่ถูกจัดขึ้นหรือที่ได้รับการยอมรับโดยหน่วยงานรัฐบาลใน ท้องถิ่น 6. จำนวนของสำเนาของการแถลงการณ์ที่ออกมาฟรีที่ถูก จัดทำโดยรัฐบาลท้องถิ่นต่อจำนวนชาวบ้าน 1000 คน 7. คำตอบของพลเมืองที่มีต่อคำถามในแบบการสำรวจเกี่ยวกับ ความสำคัญของการมีเครือข่ายที่ดีและการตัดสินใจใน สำนักงานของรัฐบาลท้องถิ่น 8. คำตอบของพลเมืองที่มีต่อคำถามในแบบการสำรวจเกี่ยวกับ การเลือกปฏิบัติ (เช่น ชนกลุ่มน้อย) 9. คำตอบของพลเมืองที่มีต่อคำถามในแบบการสำรวจที่ เกี่ยวกับความเที่ยงธรรมและความช่วยเหลือของข้าราชการ ท้องถิ่น (ทั้งหมดถูกวัดโดยระดับอันดับ)	-

กรณีศึกษาที่ 6 แนวทางสำหรับการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Methodological Guidelines for Local Governance Analysis) – ลาตินอเมริกา

1. ผู้ดำเนินการ

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP): โครงการระดับภูมิภาคเกี่ยวกับการกำกับดูแลท้องถิ่นสำหรับลาตินอเมริกา

2. ความเป็นมา

ในลาตินอเมริกา การโอนถ่ายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่หน่วยงานรัฐบาลย่อยของชาติถูกกระทำอย่างไม่สม่ำเสมอ แต่ในระยะหลังงบประมาณได้ถูกกระจายไปสู่การบริหารงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยรับผิดชอบในการให้บริการสังคมขั้นพื้นฐาน ในทางปฏิบัติ บางครั้งเกิดจากการขาดความสามารถในการจัดการงานท้องถิ่น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างกรอบในการประเมินสถานะของการบริหารจัดการท้องถิ่น

3. วัตถุประสงค์

เสริมสร้างการกำกับดูแลของท้องถิ่นและเพื่อแนะนำเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบและส่งเสริมกระบวนการกำกับดูแลที่ดีในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้วัตถุประสงค์เฉพาะแนวทางมี 2 ประการ ดังนี้

- 1) เพื่อใช้ในการพัฒนาเครื่องมือวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไขธรรมาภิบาลท้องถิ่น
- 2) เพื่อช่วยในการกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อเสริมสร้างหรือรักษาคุณภาพมาตรฐานของธรรมาภิบาลท้องถิ่น

ตารางที่ ๖6 แนวทางสำหรับการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลท้องถิ่น– ลาตินอเมริกา

1. วิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์	2. ความชอบธรรมและความเป็นผู้นำ
เป้าหมายที่ 1.1 การมีของแผนกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งจะมีการกำหนดวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์จากมติเอกฉันท์	เป้าหมาย 2.1 การจำแนกของบุคคลและองค์กรที่มีอำนาจในการเปิดรับ
1.1.1 การมีแผนที่ทั่วไปหรือแผนของส่วนต่าง ๆ	2.1.1 ระดับความเชื่อมั่นในสถาบัน (สำรวจจากความคิดเห็น)
1.1.2 การประสานงานของแผนของแผนระดับชาติหรือแผนของส่วนต่าง ๆ	2.1.2 ทิศนคติของบุคคลต่ออนาคต
1.1.3 ระดับของมติโดยส่วนใหญ่ในการกำหนดแผนให้ดูถ่วง	เป้าหมาย 2.2 การสนับสนุนของสาธารณะสำหรับกระบวนการที่ดำเนินอยู่

ตารางที่ ๖ (ต่อ)

1. วิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์	2. ความชอบธรรมและความเป็นผู้นำ
1.1.4 ความสอดคล้องระหว่างนโยบายสาธารณะและแผนยุทธศาสตร์	2.2.1 ระดับความรู้ของประชาชนต่อกระบวนการดังกล่าว
1.1.5 การเกิดขึ้นของสถานการณ์ที่มาจากความคาดหวังและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง	2.2.2 ความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อผลลัพธ์ของกระบวนการ
1.1.6 ประสิทธิภาพที่มีของความผูกพันในระยะยาวระหว่างภาคเอกชนและภาคสาธารณะในภูมิภาคนี้ / สถานที่อยู่นี้	2.2.3 การสนับสนุนที่มาจากสาธารณชนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมของ อปท. 34
การให้ความสำคัญกับวิสัยทัศน์ 31	
เป้าหมาย 1.2 ต่อเนื่องของนโยบายสาธารณะ	
1.2.1 ระยะเวลาของรอบเวลาของสำนักงานการปกครองท้องถิ่นและความเป็นไปได้ของการได้รับรางวัลจากการจัดการที่ดี	
1.2.2 ระดับการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อนโยบาย	
1.2.3 โอกาส	
3. ความสัมพันธ์ที่กระตือรือร้นและเป็นในเชิงบวกระหว่างผู้เกี่ยวข้อง	4. ความสามารถของสถาบัน
เป้าหมาย 3.1 การใช้สิทธิเต็มที่ในการกำหนดวิถีชีวิตตนเอง	เป้าหมาย 4.1 ความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจ
3.1.1 การมีอยู่และการเคารพกฎกติกาของกฎการกระจายอำนาจระหว่างฝ่ายปกครองหน่วยย่อยแห่งชาติ	4.1.1 มีกฎระเบียบที่ชัดเจนของการเล่นเกมในกระบวนการบริหาร
3.1.2 ความสมานสามัคคีระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลแห่งชาติและระดับภูมิภาค	4.1.2 การมีกลไกการควบคุมโดยสังคมและการบริหารจากสาธารณชนที่มีความรู้
3.1.3 การมีอิทธิพลของศาลต่อการเมืองท้องถิ่น	4.1.3 นโยบาย ตัวชี้วัด และคิดเห็นเกี่ยวกับการทุจริต
3.1.4 ระดับของการถ่ายโอนความสามารถและเงินทุนให้กับหน่วยรัฐบาลย่อยแห่งชาติเป้าหมาย 3.2 ความสามัคคีในความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวนอน	เป้าหมาย 4.2 ทีมที่มีคุณสมบัติทางด้านเทคนิค
3.2.1 ระบบเลือกตั้งและระบบพรรคการเมืองท้องถิ่น	4.2.1 ระดับความเป็นมืออาชีพ หรือบุคลากรและเกณฑ์การคัดเลือก
	4.2.2 ความสามารถทางเทคนิคในการติดตั้งเป้าหมาย
	4.3 กระบวนการของยังอื่นทางการเงิน
	4.3.1 ตัวชี้วัดทางการเงิน

ตารางที่ ๖6 (ต่อ)

3. ความสัมพันธ์ที่กระตือรือร้นและเป็นในเชิงบวก ระหว่างผู้เกี่ยวข้อง	4. ความสามารถของสถาบัน
เป้าหมาย 3.3 3.3.1 การมีองค์กรเอกชนที่มีส่วนร่วมในการบรรลุวัตถุประสงค์สาธารณะ 3.3.2 ความสัมพันธ์ของการสนับสนุนของประชาชนต่อบุคลากรในความช่วงชิงเครียด	เป้าหมาย 4.4 ประสิทธิภาพของกฎหมาย 4.4.1 กลไกในการเข้าถึงความยุติธรรม 4.4.2 ดัชนีอาชญากรรม เป้าหมาย 4.5 คุณภาพในการให้บริการ 4.5.1 กลไกที่มีต่อความสนใจของประชาชน 4.5.2 คุณภาพของบริการ
5. การมีส่วนร่วมของประชาชน	6. ผลการพัฒนามนุษย์
เป้าหมาย 5.1 การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง 5.1.1 ทักษะที่ดีต่อกระบวนการเลือกตั้ง เป้าหมาย 5.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมือง 5.2.1 กลไกของการมีส่วนร่วมและในสถานการณ์ใด 5.2.2 การดำเนินงานของโปรแกรม โครงการ และอื่น ๆ กับการมีส่วนร่วมของพลเมือง 5.2.3 มีองค์กรที่อุทิศให้กับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน 5.2.4 การสร้างโครงการ 5.2.5 การมีทัศนคติที่ดีต่อความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับรัฐบาล	เป้าหมาย 6.1 การสร้างจุดมุ่งหมายในการพัฒนามนุษย์ 6.1.1 สถานการณ์ที่ท้องถิ่นต่อการพัฒนาของมนุษย์ 6.1.2 ผลของการพัฒนามนุษย์สามารถช่วยในการการคุมกำเนิด ออกแบบและการดำเนินงานของการกระทำในท้องถิ่น 6.1.3 ผลกระทบที่มีประสิทธิภาพของการกระทำที่มีต่อการพัฒนามนุษย์ในท้องถิ่น

กรณีศึกษาที่ 7 ดัชนีธรรมาภิบาล (Governance Index) - อินโดนีเซีย

1. ผู้ดำเนินการ

เคมีทราน พาร์ตเนอร์ชิพ (Kemitraan Partnership) สถาบันวิจัยอิสระในประเทศอินโดนีเซีย

2. ความเป็นมา

ในช่วงเวลาของการการกระจายอำนาจซึ่งส่งผลให้คุณภาพของรัฐบาลท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปในหลากหลายรูปแบบ การขาดข้อมูลที่ครอบคลุมและแม่นยำในการตรวจสอบรูปแบบที่

หลากหลายดังกล่าวในส่วนของคุณภาพของธรรมาภิบาลระดับจังหวัด ทำให้ Kemitraan พัฒนาดัชนีธรรมาภิบาลขึ้นเพื่อมาใช้ในการแต่ละจังหวัดและการเปรียบเทียบข้ามจังหวัดในระดับจังหวัด

3. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อการประเมินที่ครอบคลุมองค์ความรู้ที่กว้างขวางและมีวิธีการที่สมบูรณ์ในการประเมินผลการดำเนินงานการกำกับดูแลในทุกจังหวัด
- 2) เพื่อจัดลำดับประสิทธิภาพของธรรมาภิบาล
- 3) ใช้เพื่อเป็นข้อมูลให้รัฐบาลท้องถิ่น ชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ใช้ในการพัฒนาความสามารถของท้องถิ่น

ตารางที่ ข7 ดัชนีธรรมาภิบาล - อินโดนีเซีย

หลักการ	ตัวบ่งชี้	หน่วยงาน/องค์กร	หน้าที่
การมีส่วนร่วม	ระดับของการตรวจสอบของชุมชนในการดำเนินการประมวลโครงการของรัฐบาล	ประชาสังคม	สนับสนุน
ความเป็นธรรม	ระดับของการเลือกปฏิบัติในแง่ของการประสานงานโดยผู้ว่าราชการกับอำเภอ / เมือง	รัฐบาล	ประสานงานในการพัฒนา
การรับผิดชอบ	ทำตามมาตรฐานของระเบียบบริษัทเกี่ยวกับทรัพยากรบุคคลเพื่อการดำเนินการตามโครงการของรัฐบาล เช่น ค่าแรงตรงตามมาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำ	สังคมเศรษฐกิจ	การประกวดราคา โครงการงาน รัฐบาลและการ ดำเนินโครงการ
ความโปร่งใส	การพิมพ์ของกฎระเบียบท้องถิ่นและกฎระเบียบผู้ว่าราชการสามารถเข้าถึงได้อย่างสมบูรณ์ผ่านทางเว็บไซต์	รัฐบาล	กรอบของการกำกับดูแล
ประสิทธิภาพ	โครงการของรัฐบาลแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ตกลงกัน	สังคมเศรษฐกิจ	การประกวดราคา โครงการงาน รัฐบาลและการ ดำเนินโครงการ
ประสิทธิผล	มี/ที่ไม่มีข้อตกลงที่เกิดขึ้นใหม่จากการประชุมประสานงานระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ	รัฐบาล	ประสานงานในการพัฒนา

กรณีศึกษาที่ 8 การวัดผลการปฏิบัติงานของเทศบาล (Measuring Municipal Performance MIDAMOS) - ปารากวัย

1. ผู้ดำเนินการ

อัลเตอร์วีดา (AlterVida/GEAM) ด้วยการสนับสนุนจาก องค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (USAID)

2. ความเป็นมา

ในปี พ.ศ.2544 CIRD (Centro de Informacion Y Recursos Para El Desarrollo) ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศปารากวัย เปิดตัวโครงการที่มุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของการดำเนินการตามหลักประชาธิปไตย ทั้งนี้โดยการทำให้องค์กรจากภาคประชาสังคมเข้มแข็งขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโครงการมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้กลไกถาวรที่เพิ่มการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการตัดสินใจของประชาชนและเพื่อให้ภาคประชาสังคมที่มีเครื่องมือในการปรับปรุงการกำกับดูแลของสถาบันของรัฐ เครื่องมือดังกล่าวเพื่อส่งเสริมความรับผิดชอบและความโปร่งใสในระดับหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นคือการประยุกต์ใช้เครื่องมือวัดธรรมาภิบาลท้องถิ่น

3. วัตถุประสงค์

ส่งเสริมธรรมาภิบาลระดับเทศบาล โดยเสริมสร้างให้ประชาชนและองค์กรภาคประชาสังคมพัฒนาขีดความสามารถของการเข้าใจและประเมินผลการบริหารงานเทศบาล

ตารางที่ ข8 การวัดผลการปฏิบัติงานของเทศบาล - ปารากวัย

หัวข้อ รายละเอียด น้ำหนัก สัมพัทธ์ และค่าสูงสุด	ตัวชี้วัด	น้ำหนักของ ตัวชี้วัด
1. การเงิน	1. เงินทุนในการดำเนินงาน	2%
ด้านที่เกี่ยวข้องกับการ	2. ความสามารถในการลงทุนทรัพยากรของตนเอง	2%
บริหารงานของ แหล่งทรัพยากร	3. ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีที่ดิน	2%
ทางการเงินของเทศบาล	4. การลงทุนทางสังคม	2%
น้ำหนักสัมพัทธ์: 20%	5. ความสามารถของทรัพยากรตนเองที่แปรเปลี่ยนไปเป็นค่าใช้จ่าย	2%
คะแนนสูงสุด: 1.00	6. กระบวนการและการเผยแพร่การรายงานทางการเงิน	2%

ตารางที่ ข8 (ต่อ)

หัวข้อ รายละเอียด น้ำหนัก สัมพัทธ์ และค่าสูงสุด	ตัวชี้วัด	น้ำหนักของ ตัวชี้วัด
2. การบริหารงานภายใน การมีและขอบเขตของการ ดำเนินงานและ การพัฒนา กระบวนการอำนวยความสะดวก ความสำเร็จแก่ผล จากสถาบัน น้ำหนักสัมพัทธ์: 16% คะแนนสูงสุด: 0.80	7. งบประมาณที่ใช้ในโครงการ	2%
	8. กระบวนการจัดการค่าใช้จ่าย	2%
	9. การบริหารการจัดเก็บภาษี	2%
	10. การบริหารเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดิน	2%
	1. ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่เทศบาล	2%
	2. ความยืดหยุ่นของค่าใช้จ่ายปัจจุบัน	2%
	3. ความสามารถทางเทคโนโลยี	2%
3. การบริหารการให้บริการ ความสามารถในการบริหารงาน เทศบาล ที่มีผลต่อการ ให้บริการขั้นพื้นฐานและ กระบวนการที่ยั่งยืนเพื่อการ ปรับปรุง น้ำหนักสัมพัทธ์: 24 คะแนนสูงสุด: 1.20	4. การมีและขอบเขตของการวางแผนงานเทศบาล	2%
	5. การมี และขอบเขตของทรัพยากรมนุษย์	3%
	6. วิธีการในการเข้าซื้อกิจการ	2%
	7. การวางแผนและการดำเนินการของการลงทุนใน สัมปทาน	3%
	1. การให้บริการ	7%
	2. ความครอบคลุมการให้บริการหลัก	7%
	3. คุณภาพของบริการหลัก	7%
4. หลักประชาธิปไตยและการ มีส่วนร่วมความสามารถ ของการบริหารงานของ เทศบาล ในการสร้าง ความสัมพันธ์กับภาคประชา สังคม และองค์กรภาครัฐ อื่น ๆ น้ำหนักสัมพัทธ์: 25% คะแนนสูงสุด: 1.25	4. คุณภาพสิ่งแวดล้อม	3%
	1. การมีส่วนร่วมเทศบาลภายในและไปรษณีย์	3%
	2. กลไกสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน	6%
	3. ความยั่งยืนของการเข้าร่วมของประชาชน	2%
	4. การรับผิดชอบต่อสังคมและความรับผิดชอบต่อ	4%
	5. ความโปร่งใสต่อชุมชน	5%
	6. ความสัมพันธ์ในหน่วยงานรัฐบาล	3%
	7. การส่งเสริมความเท่าเทียมกันของเพศ	2%

ตารางที่ ข8 (ต่อ)

หัวข้อ รายละเอียด น้ำหนัก สัมพัทธ์ และค่าสูงสุด	ตัวชี้วัด	น้ำหนักของ ตัวชี้วัด
5. กิจกรรมทางกฎหมาย ขอบเขตการปฏิบัติงานของ สถานิติบัญญัติของเทศบาล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ เทศบาล น้ำหนักสัมพัทธ์: 15% คะแนนสูงสุด: 0.75	1. ประสิทธิภาพในการดำเนินตามกฎหมาย 2. ประสิทธิภาพทางด้านเทคนิคและการ ดำเนินการ 3. ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม	5% 5% 5%

กรณีศึกษาที่ 9 ศูนย์สังเกตการณ์ประชาธิปไตยในอเมริกากลาง: ระบบของกฎหมายและตัวชี้วัด ธรรมชาติ บาลสำหรับอเมริกากลาง (Observatory of Democracy in Central America: System of Legal and Institutional Governance Indicators for Central America) – อเมริกากลาง

1. ผู้ดำเนินการ

เซนโตร เอสตูดีโอส ฟารา เอล ฟูตูโร (Centro Estudios para el Futuro)

2. ความเป็นมา

ในช่วง พ.ศ. 2545-2546 ศูนย์สังเกตการณ์ฯ ที่มาจากเครือข่ายของสถาบันการวิจัย 9 แห่งที่อยู่ใน 5 ประเทศในอเมริกากลางได้ผลิตงานวิจัยที่ประมวลความรู้เกี่ยวกับการกำกับดูแลตามกฎหมาย/สถาบันและการปฏิบัติ วิชาการและความต้องการของหลักกฎหมายในประเทศอเมริกากลาง 5 ประเทศ คือ กัวเตมาลา เอลซัลวาดอร์ นิการากัว ฮอนดูรัสและคอสตาริกา จากปี พ.ศ. 2547-2550 ศูนย์สังเกตการณ์ฯ ได้จัดทำเอกสารบรรทัดฐานของวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศจาก 16 ประเทศสมาชิกในองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ที่เกี่ยวกับการพิจารณาดีสถาบันและกรอบกฎหมาย และนำวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศของประเทศนั้นๆ เพื่อนำไปใช้ในการออกแบบระบบของกฎหมายและตัวชี้วัดการกำกับดูแลสถาบันในอเมริกากลาง วิธีการประเมินนี้ถูกนำไปใช้กับประเทศ 5 ประเทศดังกล่าวข้างต้นในประเทศอเมริกากลางและสร้างคำแนะนำอย่างละเอียดสำหรับการปฏิรูปกฎหมายและสถาบัน

3. วัตถุประสงค์

เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและสถาบันของชนมีเกณฑ์มาตรฐานที่ใช้ในเปรียบเทียบประสิทธิภาพของการดำเนินงานของกฎหมายและองค์กรในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น

ตารางที่ ๗๑ ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของศูนย์สังเกตการณ์ประชาธิปไตยในอเมริกากลาง- อเมริกากลาง

สาขาของตัวแปร	ตัวแปร	จำนวนตัวแปรและตัวอย่างของตัวบ่งชี้
1. การปกครอง ท้องถิ่นและ คุณลักษณะ	1. การได้รับความยอมรับของ รัฐธรรมนูญและกฎหมายของกรอบ ของการแข่งขันและการดำเนินงาน ของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น	ตัวชี้วัด 6 ตัว เช่น การมีบรรทัดฐานของ รัฐธรรมนูญที่ควบคุมองค์กรและการทำงานของ หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น
	2. ลักษณะของการบริหารของ เทศบาลและควมมีประสิทธิภาพ ของการให้บริการ	ตัวชี้วัด 8 ตัว เช่น มีโครงการประจำปีที่เกี่ยวกับ คุณสมบัติและการฝึกอบรมซึ่งอำนวยความสะดวก ต่อการส่งเสริมทักษะและความรู้ของ เจ้าหน้าที่พลเรือนของเทศบาล
	3. ธรรมชาติและองค์ประกอบของ การเงินของเทศบาลและสิ่งที่รับช่วง มา	ตัวชี้วัด 11 ตัว เช่น บรรทัดฐานของรัฐธรรมนูญ และ / หรือกฎหมายการบังคับการโอน (เข้าค่าเช่า ที่จ่ายให้กับประเทศ) ของทรัพยากรไปสู่องค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่น ตัวชี้วัด 2 ตัว เช่นเทศบาลมีความสามารถที่ดังนี้ 1. มีสัมพันธภาพร่วมและความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศกับเทศบาลของประเทศอื่น ๆ 2. มีการต้อนรับความร่วมมือของหน่วยงาน ระหว่างประเทศหรือระดับทวิภาคีจากประเทศ อื่น ๆ 3. สัญญาระหว่างสถาบัน
2. ช่องว่างของการ ใช้อำนาจต่อ ประชาชน ระบบ ของการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมและ ความรับผิดชอบ ต่อสังคม	1. เทศบาลเป็นพื้นที่ของ ประชาธิปไตยที่ทำให้เข้าถึงพลเมือง กระบวนการเลือกตั้งและระบบการ เลือกตั้ง และตัวแทนของเทศบาล	ตัวชี้วัด 6 ตัว เช่นในการเลือกตั้งเทศบาลครั้งล่าสุด คุณภาพของการมีตัวแทนจากต่างประเทศมีมาก เพียงใด

ตารางที่ ๙ (ต่อ)

สาขาของตัวแปร	ตัวแปร	จำนวนตัวแปรและตัวอย่างของตัวบ่งชี้
	2. การมีรูปแบบองค์กรและพื้นที่ของการมีส่วนร่วมของพลเมืองในระดับเทศบาล	ตัวชี้วัด 4 ตัว เช่น การมีกฎหมายหรือเกณฑ์เลือกตั้งของ 1. คณะที่ปรึกษา 2. ประชาพิจารณ์ 3. สภาเทศบาล 4. สภาเทศบาลแบบเปิด 5. ประชามติในเรื่องสำคัญแบบขอขาดตายในกรณีของชาติไทยเฉพาะ 6. ประชามติแบบปกติ 7. การให้คำปรึกษาแก่ประชาชน
	3. การมีกลไกของความรับผิดชอบของเทศบาลและการร้องเรียนของประชาชน	ตัวชี้วัด 3 ตัว เช่น รูปแบบหรือกลไกในการสื่อสารเกี่ยวกับสถานการณ์ของเทศบาลในเรื่องผลกำไร ความก้าวหน้าและแผนต่างๆ
3. ธรรมชาติสภาพแวดล้อมและการกระจายอำนาจของรัฐบาล	1. สุขภาพประชาชนและความสามารถในการทางสภาพแวดล้อมของเทศบาล	ตัวชี้วัด 3 ตัว เช่น มีการควบคุมของน้ำ

กรณีศึกษาที่ 10 ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Desde lo Local - Strategic Decentralisation for Local Development)-เม็กซิโก

1. ผู้ดำเนินการ

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal - INFAED

2. ความเป็นมา

Desde lo Local เป็นโครงการที่พัฒนาโดยสำนักงานเลขานุการรัฐบาลในเม็กซิโก (SEGOB) ผ่าน INFAED เพื่อให้มั่นใจว่าความสามารถและคุณภาพของเทศบาลในเม็กซิโกทั้งหมดให้อยู่ในระดับที่เท่าเทียมกัน ในวาระยังมีการสร้างเครื่องมือการประเมินตนเองที่ขึ้นอยู่กับหัวข้อใหญ่ 4 ข้อ ได้แก่ (1)

การพัฒนาสถาบันเพื่อรัฐบาลที่ดี (2) การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน (3) การพัฒนาสังคมอย่างทั่วถึง (4) การพัฒนาสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืน

Desde lo Local เป็นส่วนหนึ่งมาจากการริเริ่มการวัดประสิทธิภาพของการทำงานของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น โดยได้รับการดัดแปลงมาจาก มาตรฐานคุณภาพ ISO9001 เพื่อการปกครองท้องถิ่น (เรียกว่าข้อตกลงระหว่างประเทศในการทำงาน 4 - IWA4) ซึ่งได้รับอิทธิพลอย่างมากมาจากวัตถุประสงค์ของวาระท้องถิ่นของสหประชาชาติที่ 21 และทำให้เครื่องมือได้รับการตอบรับในวงกว้าง

3. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อได้เครื่องมือวินิจฉัยที่สนับสนุนรัฐบาล 3 ระดับ (ชาติ รัฐบาลกลางและเทศบาล/ท้องถิ่น) เพื่อเสนอทางออกเฉพาะให้กับปัญหาของประชาชนและหน่วยงานท้องถิ่น
- 2) เพื่อการตรวจสอบการประเมินตนเองของเทศบาล เสนอข้อเสนอแนะและการดำเนินการของทางออกสำหรับพื้นที่ที่ได้คะแนนที่มาจากตัวชี้วัดที่อยู่ในระดับต่ำและการเผยแพร่ของใบรับรองเพื่อรับรองการปรับปรุงของเทศบาล

ตารางที่ ๑๐ ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น – แม็กซิโก

การพัฒนาสถาบันเพื่อรัฐบาลที่ดี	การพัฒนาสังคมอย่างทั่วถึง
1. การบริหารงานด้วยความรับผิดชอบและมีคุณภาพ	1. การให้บริการสาธารณะของเทศบาล
2. เทศบาลที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันกับเทศบาลอื่น ๆ หรือในระดับรัฐบาล	2. การส่งเสริมกีฬาและกิจกรรมสันทนาการของเทศบาล
3. เทศบาลมีเจ้าหน้าที่ที่เป็นมืออาชีพ	3. เทศบาล (มีกลุ่มที่เปราะบางในเรื่องของเชื้อชาติและสังคม)
4. การมีส่วนร่วมของเทศบาล	4. เทศบาลส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ
5. เทศบาลรับผิดชอบทางงบประมาณ	5. เทศบาลมีความรับผิดชอบต่อประชากรที่มีความเป็นไปได้กับการเข้าถึงสังคม
6. มีผู้นำเทศบาลในการป้องกันฝ่ายพลเรือนและเป็นผู้นำสนับสนุนทางวัฒนธรรม	6. มีเทศบาลที่ดำเนินการอย่างสมบูรณ์/มีประสิทธิภาพ
7. เทศบาลมีระบบอินเทอร์เน็ต	7. เทศบาลมีการส่งเสริมการศึกษาที่มีคุณภาพขั้นพื้นฐาน
8. เทศบาลปฏิบัติตามกฎหมาย	8. เทศบาลมีการจัดที่อยู่อาศัยอย่างสวยงาม
9. เทศบาลทำตามหลักนิติธรรม	9. เทศบาลส่งเสริมฐานะประชากร

ตารางที่ ข10 (ต่อ)

การพัฒนาสถาบันเพื่อรัฐบาลที่ดี	การพัฒนาสังคมอย่างทั่วถึง
10. ความโปร่งใสของเทศบาล	3.10 เทศบาลส่งเสริมวัฒนธรรมและมรดกทางโบราณคดี ประวัติศาสตร์และ มรดกตกทอดทางชีววิทยา
11. เทศบาลกันภาวะทางการเงินที่ดี	3.11 ความรับผิดชอบของเทศบาลในการต่อสู้กับความยากจน
12. ความปลอดภัยของเทศบาล	

ตารางที่ ข11 การมีส่วนร่วมของเทศบาล

ตัวชี้วัด	ตัวแปร	วิธีการในการตรวจสอบ
การมีส่วนร่วมของเทศบาล	1. ระบบการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย	มีคณะกรรมการเพื่อการวางแผนของเทศบาลใช่หรือไม่?
	2. จำนวนและชนิดของการมีส่วนร่วมของพลเมือง	ใครเป็นสภาและที่ปรึกษาเทศบาลในเขตเทศบาลเมือง?
	3. กลไกของการให้คำปรึกษาแก่ประชาชนในการดำเนินการตามนโยบายและโครงการ	มีกลไกของการให้คำปรึกษาประชาชนสำหรับการดำเนินการตามนโยบายและโครงการหรือไม่?
	4. พื้นที่หรือกรณีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน	มีพื้นที่หรือกรณีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่?
	5. ความร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคม	มีวิธีการร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคมหรือไม่? ชนิดไหน? บทบาทเป็นอย่างไร?
	6. เทศบาลจัดระเบียบให้ปรึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการประเมินการบริหารเทศบาล	เทศบาลจัดระเบียบให้ปรึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการประเมินการบริหารเทศบาลหรือไม่?
	7. กลไกและหน่วยงานสำหรับการควบคุมสังคม	มีกลไกและหน่วยงานสำหรับการควบคุมสังคม? ชนิดไหน? บทบาทคืออะไร?
	8. วิธีการในการเก็บรวบรวมการร้องเรียนจากประชาชนการร้องทุกข์ การกล่าวโทษและข้อเสนอแนะกับการติดตามจากสถาบัน	มีวิธีการในการเก็บรวบรวมการร้องเรียนจากประชาชนการร้องทุกข์ การกล่าวโทษและข้อเสนอแนะกับการติดตามจากสถาบันหรือไม่?

**กรณีศึกษาที่ 11 แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดี/ความคืบหน้าของพลเมืองโดย
คณะกรรมการของยุโรป – การใช้งานของชุดบรรณานุกรมในติมิโซรา (Council of
Europe’s Guide to Developing Well-being/Progress Indicators with Citizens-
Application of the Governance Module in Timisoara) - โรมาเนีย**

1. ผู้ดำเนินการ

คณะกรรมการของยุโรป (Council of Europe), Inter-réseau Européen des Initiatives Ethiques et Solidaires, Territoire Responsable: Groupe de Coordination Timisoara, คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission)

2. ความเป็นมา

คณะกรรมการของยุโรปได้เผยแพร่คู่มือเกี่ยวกับวิธีการในหัวข้อการพัฒนาาร่วมกันของตัวชี้วัดการรวมกันทางสังคม ซึ่งจะกำหนดแนวความคิดที่กว้างและวิธีการรวมถึงนำเสนอฐานข้อมูลของตัวชี้วัดที่เป็นไปได้ในปี พ.ศ. 2548 จากเอกสารนี้ถูกตีพิมพ์ออกมา คำแนะนำของรัฐบาลในท้องถิ่นและภูมิภาคต่าง ๆ ได้ก่อให้เกิดการทดลองใช้หลักการที่กำหนดไว้ในคู่มือการดำเนินการในระดับท้องถิ่นหลาย ๆ ครั้งเพื่อสร้างตัวชี้วัดของความคืบหน้า/ความเป็นอยู่ที่ดีกับประชาชน ด้านการใช้งานคู่มือนี้มี 8b มิติของความเป็นอยู่ให้เห็นอย่างเป็นระบบที่ถูกสะท้อนในเกณฑ์ที่นำมาใช้โดยประชาชน คือ ความรู้สึก (เชิงอัตนัยเกี่ยวกับความเป็นอยู่ที่ดี) ความสมดุลทางสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็น ความสมดุลส่วนบุคคล พันธะ / การมีส่วนร่วม ความสัมพันธ์กับสถาบัน สิ่งแวดล้อมที่อยู่อาศัย

3. วัตถุประสงค์

ตัวชี้วัดของความเป็นอยู่ที่ดีมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันท่ามกลางผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เฉพาะหรือสถาบันการศึกษา เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของทั้งหมด และให้ความมั่นใจว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องจริงจะมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามความรับผิดชอบนี้

ตารางที่ ข12 แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดี/ความคืบหน้าของพลเมืองโดยคณะกรรมการ
ของยุโรป-การใช้งานของชุดบรรณานุกรมในดิมิโซลา - โรมานี

มิติ	ตัวบ่งชี้
การกำกับดูแล	ความสัมพันธ์เชิงสถาบันกับประชาชน ไม่มีการเลือกปฏิบัติของสิทธิ หลักนิติธรรม การบริการแก่สังคม รูปสนทนาของพลเมืองและการให้คำปรึกษาของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ
การให้คะแนน	คำจำกัดความของสถานการณ์
0-ไม่มีเลย	ขาดการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน เช่นเดียวกับการไม่มีประสิทธิภาพในความช่วยการ ทูจริต และการ เล่นพรรคเล่นพวก
1-สถานการณ์ไม่ดีมาก	ข้อมูลเกี่ยวกับบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐมีลักษณะต้นเงิน และ/หรือผิด ขาดความใส่ใจจากภาครัฐที่มีต่อประชาชน ขาดความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ การทูจริตและการ เล่นพรรคเล่นพวก ภาษีท้องถิ่นสูง
2-สถานการณ์ไม่ดี	ข้อมูลเกี่ยวกับบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐมีลักษณะต้นเงิน และ/หรือผิด ขาดความใส่ใจจากภาครัฐที่มีต่อประชาชน ขาดการ ปรึกษาหารือจากภาครัฐ ระเบียบการจุกจิกและต้องคอยความช่วยเหลือนาน การทูจริต เล่นพวก ความสามารถที่ลดลงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภาษีท้องถิ่นสูง
3-สถานการณ์โดยเฉลี่ย	ข้อมูลถูกต้องและสมบูรณ์ แต่ขาดความโปร่งใสในการตัดสินใจขาด ความใส่ใจจากภาครัฐที่มีต่อประชาชน ต้องคอยความช่วยเหลือนาน การเข้าถึงที่เท่าเทียมกันสำหรับทุกคน ความสามารถที่ลดลงของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ภาษีท้องถิ่นสูง

ตารางที่ ข12 (ต่อ)

การให้คะแนน	คำจำกัดความของสถานการณ์
4-สถานการณ์ดี	ข้อมูลมีความโปร่งใสในการตัดสินใจ เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดให้ประชาชน องค์กรให้การศึกษาหรือจากภาครัฐได้รับการสนับสนุนจากการมีส่วนร่วมของพลเมือง ระบบราชการ/ระเบียบเข้าใจง่าย การเข้าถึงที่เท่าเทียมกันสำหรับทุกคน เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสามารถที่ดี ภาษีท้องถิ่นมีเหมาะสม
5-สถานการณ์ชั้นเลิศ	1. ข้อมูลมีความโปร่งใสในการตัดสินใจ 2. ความคิดเห็นประชาชนได้รับพิจารณา 3. เจ้าหน้าที่รัฐให้ความสนใจในเชิงรุกเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน 4. ระบบราชการ/ระเบียบเข้าใจง่าย 5. มีบริการทางออนไลน์ การเข้าถึงที่เท่าเทียมกันสำหรับทุกคน 6. เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสามารถที่ดี 7. ภาษีท้องถิ่นมีเหมาะสม

กรณีศึกษาที่ 12 ใบรายงานพลเมือง (Citizen Report Cards) - อินเดีย

1. ผู้ดำเนินการ

ศูนย์กิจการสาธารณะบังกาลอร์ อินเดีย (Public Affairs Centre ,Bangalore, India)

2. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อได้ข้อมูลสะท้อนกลับจากผู้รับบริการสาธารณะเช่น ในด้านน้ำเพื่อการบริโภค การบริการด้านสุขภาพ การขนส่งสาธารณะ การศึกษา
- 2) เพื่อเข้าถึงผลการปฏิบัติงานของผู้ให้บริการรายบุคคลรวมถึงการ หน่วยงาน/หน่วยงาน/ผลการปฏิบัติงานของผู้ให้บริการรายบุคคล/เปรียบเทียบ
- 3) เพื่อเป็นฐานข้อมูลสะท้อนกลับของผลการบริการในทัศนะของประชาชน

ตารางที่ ข13 ใบรายงานพลเมือง (Citizen Report Cards) - อินเดีย

ลำดับที่	ด้าน
1.	ความพึงพอใจโดยรวมต่อการให้บริการสาธารณะของหน่วยงาน
2.	ความพึงพอใจต่อพฤติกรรมของผู้ให้บริการ คุณภาพของผู้ให้บริการ ข้อมูลที่ได้รับ
3.	ความรวดเร็วในการจ่ายเงิน
4.	การจ่ายเงินปันผลคืนแก่ประชาชน
5.	การจัดลำดับคุณภาพในการให้บริการของหน่วยงาน

กรณีศึกษาที่ 13 การตรวจสอบทางสังคมของธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Social Audit of Local Governance -Bosnia and Herzegovina) (บอสเนีย)

1. ผู้ดำเนินการ

ธนาคารโลก, ธนาคารร่วมยุโรปและเอเชียกลาง, รัฐบาลออสเตรีย

2. วัตถุประสงค์

- 1) สร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นในบอสเนียและปรับปรุงความเชื่อถือให้กับพลเมือง
- 2) เก็บข้อมูลการเงิน งบประมาณในแต่ละท้องถิ่น

ตารางที่ ข14 การตรวจสอบทางสังคมของธรรมาภิบาลท้องถิ่น -บอสเนีย

ลำดับที่	ตัวชี้วัด
1	การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม
2	องค์กรประชาสังคมมีความเป็นอิสระ
3	ประชาชนรู้สึกอิสระในการแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะ
4	ประชาชนตระหนักว่าตนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นได้
5	อปท. มีความอดทนต่อความหลากหลาย เช่น กลุ่มชาติพันธุ์
6	ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
7	อปท.มีความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติต่าง ๆ

กรณีศึกษาที่ 14 การตรวจสอบทางสังคมของธรรมาภิบาลและการส่งมอบบริการสาธารณะ (Social Audit of Governance and Delivery of Public Services) - ปากีสถาน

1. ผู้ดำเนินการ

ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่น (Community Information), Empowerment and Transparency (CIET) NGO ของประเทศปากีสถาน

2. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อให้มีการดำเนินการและแจ้งผู้บริหารเกี่ยวกับการให้บริการ
- 2) เพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้ให้บริการ ประเมินความรู้พลเมืองเกี่ยวกับท้องถิ่นและวัดการมีส่วนร่วม
- 3) เพื่อเพิ่มการปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและผู้ให้บริการ

ตารางที่ ข15 การตรวจสอบทางสังคมของธรรมาภิบาลและการส่งมอบบริการสาธารณะ - ปากีสถาน

การปกครองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วม ของพลเมือง	ความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการพื้นฐาน
การประสานกับสภาพ	ถนน
การรับฟังความคิดเห็นจากตัวแทนของ สภาพ	การขนส่งสาธารณะ
ความคิดเห็นของสภาท้องถิ่นและ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น	การจัดขยะ
ทุนทางสังคม	ระบบกำจัดน้ำเสีย
	การจัดหาน้ำ
	การบริการด้านการเกษตร
	การจัดหาก๊าซ
	ไฟฟ้า
	ด้านสุขภาพ
	ความพึงพอใจของครัวเรือนต่อการบริการด้านสุขภาพ
	การใช้บริการสุขภาพ
	ประสบการณ์จากการใช้บริการด้านสุขภาพ , ราคา)

ตารางที่ ข15 (ต่อ)

การปกครองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วม ของพลเมือง	ความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการพื้นฐาน
	การศึกษา ความพึงพอใจของครัวเรือนต่อการบริการด้านการศึกษา จำนวนของนักเรียน ความพึงใจต่อโรงเรียน ตำรวจและศาล การรับรู้เกี่ยวกับตำรวจ การติดต่อกับตำรวจ การรับรู้เกี่ยวกับศาล การติดต่อกับศาล กลไกทางเลือก

กรณีศึกษาที่ 15 การประเมินตนเองของธรรมาภิบาลของท้องถิ่น (Local Governance Self-Assessment) - บังกลาเทศ

1. ผู้ดำเนินการ

Inter-cooperation (Swiss Foundation for development and International Cooperation) and CARE Bangladesh

2. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อให้คนในท้องถิ่นรับรู้ถึงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่น
- 2) ให้คนในท้องถิ่นมีสิทธิมีเสียง
- 3) กระตุ้นให้หน่วยงานท้องถิ่นปรับปรุงแผนการทำงาน
- 4) กระตุ้นให้ประชาชนสนับสนุนการปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานท้องถิ่น

ตารางที่ ข16 การตรวจสอบทางสังคมของธรรมาภิบาลและการส่งมอบบริการสาธารณะ-ปากีสถาน

ลำดับที่	ประเด็นคำถาม
1	สมาชิกสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทและได้รับความรับผิดชอบ
2	Union Parishad มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ
3	สมาชิกสภาหญิงได้มีแสดงการมีส่วนร่วมในการประชุม
4	เวลาทำการของ Union Parishad
5	สมาชิกสภาได้รับข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน
6	ความพึงพอใจในบริการที่จัดโดย

กรณีศึกษาที่ 16 ดัชนีธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Governance for Local Development Index -GOFORDEV Index) –ฟิลิปปินส์

1. ผู้ดำเนินการ

ศูนย์การศึกษานโยบายฟิลิปปินส์ (Philippines Center for Policy Studies)- ฟิลิปปินส์

2. วัตถุประสงค์

เพื่อเป็นชุดตัวชี้วัดที่จะประเมินคุณภาพของท้องถิ่น ในการนำไปสู่การทำงานที่โปร่งใส เชื่อมั่นและส่งเสริมการมีส่วนร่วม

ตารางที่ ข17 ดัชนีธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น –ฟิลิปปินส์

ดัชนี	ตัวชี้วัด
ดัชนีชี้วัดความต้องการ	1. สัดส่วนผลกระทบต่อสภาพครอบครัว
เพื่อวัดระดับการบริการด้านการพัฒนาและการ	2. สัดส่วนประสิทธิภาพการระบุปัญหาสาธารณะ
จัดสวัสดิการสังคมของ อปทกับความต้องการ .	3. สัดส่วนความพึงพอใจต่อการบริการประจำวัน
ของประชาชน	4. สัดส่วนความพึงพอใจด้านบริการสุขภาพ
	5. สัดส่วนการเข้าถึงน้ำเพื่อการบริโภค

ตารางที่ 17 (ต่อ)

ดัชนี	ตัวชี้วัด
ดัชนีด้านการลงทุนเพื่อการพัฒนา เพื่อวัดการลงทุนเพื่อการพัฒนาสังคมและ เศรษฐกิจ เช่น การศึกษา สุขภาพ โภชนาการ สาธารณสุขโลก	1. สัดส่วนค่าใช้จ่ายที่ใช้เพื่อการพัฒนา
ตัวชี้วัดด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อวัดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน กระบวนการตัดสินใจ	1. การมีส่วนร่วมกับคณะกรรมการที่ปรึกษา ท้องถิ่น 2. การมีส่วนร่วมในการพัฒนาสภา อปท. 3. สัดส่วนของการเข้าร่วมประชุม 4. สัดส่วนของการให้คำปรึกษา

กรณีศึกษาที่ 17 การประเมินผลการแจ้งการปฏิบัติงานของการจัดสรรเงิน (Assessments Informing Performance Based Grant Systems) -PBGS

1. ผู้ดำเนินการ

UNCDF, UNDP, ธนาคารโลก

2. ความเป็นมา

PBGS ได้เริ่มถูกนำมาใช้กันมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ระบบเหล่านี้ได้รับการพัฒนาเพื่อระบุข้อบกพร่องของการถ่ายโอนเงินทั่วไปจากส่วนกลางไปยังรัฐบาลท้องถิ่นที่ไม่ได้ตั้งใจให้มีการใช้เงินที่มีประสิทธิภาพของทรัพยากรทางการเงินเหล่านั้น ประสพการณ์ในยูกันดาเป็นตัวอย่างสำหรับการนำระบบเดียวกันไปใช้ในประเทศแถบแอฟริกาและเอเชียอื่น ๆ ในหลายกรณี PBGS ถูกนำไปใช้เป็นแรงจูงใจต่อรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการกำกับดูแลท้องถิ่นที่ดี เช่น ยูกันดา แทนซาเนีย เนปาล

3. วัตถุประสงค์

PBGS มีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกต่อบางแง่มุมของการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับหรือพยายามที่จะเข้าถึงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อเสริมสร้างแรงจูงใจที่แข็งแกร่งสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ให้เหมือนกับเป็นบริษัท) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานในส่วนที่สำคัญ
- 2) เพื่อปรับขนาดของทุนให้เข้ากับค่าใช้จ่ายและประสิทธิภาพการทำงานในส่วนการทำงานที่สำคัญของการบริหารจัดการท้องถิ่น ได้แก่ การวางแผน การจัดทำงบประมาณ การบริหารการเงิน ความสามารถทางการคลัง การปล่อยอนุมัติงบประมาณและการดำเนินโครงการ การสื่อสารและความโปร่งใส การตรวจสอบและประเมินผล
- 3) เสริมความต้องการของการประเมินและการตรวจสอบและระบบการประเมินผล
- 4) เพื่อปรับปรุงการบริหารและการเรียนรู้ขององค์กร
- 5) เสริมสร้างความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถ (การเพิ่มความสนใจและแรงจูงใจ)
- 6) ปรับปรุงความรับผิดชอบ (ขึ้น / ลง), การมีส่วนร่วมและการเข้าถึงประชาชนที่มีต่อข้อมูล
- 7) แสดงให้เห็นว่าเป็นเครื่องมือที่ดีที่จะใช้เงินให้อยู่ในงบประมาณ และปรับปรุงด้านสำคัญประสานงานกับผู้บริหารเงินสนับสนุน

ตารางที่ ข18 การประเมินผลการแจ้งการปฏิบัติงานของการจัดสรรเงิน -PBGS

1 เงื่อนไขขั้นต่ำ	2 เกณฑ์การปฏิบัติ
ยูกันดา 1. แผนพัฒนาสามปีแบบต่อเนื่อง 2. คณะกรรมการการวางแผนการทำงานทางด้านเทคนิค 3. ร่างสุดท้ายของบัญชีตรงเวลา 4. มีการตรวจสอบภายในที่ปฏิบัติตามหน้าที่ 5. รายได้จากแหล่งที่มาของตัวเอง ไม่มีการลดลงแม้แต่เล็กน้อย 6. มีบริษัทร่วมเงินทุนและมีบัญชีพิเศษ	ยูกันดา 1. หลักฐานของกลยุทธ์ที่ชัดเจนสำหรับการใช้ประโยชน์จากโอกาสและทรัพยากรเพื่อระบุข้อที่ท้าทายของ LG และปัญหาหลัก (ที่มีที่เน้นเกี่ยวกับความยากจนโดยตรงหรือโดยทางอ้อมและการเสริมสร้างศักยภาพของคนจน) รวมถึงโครงการที่มีความสำคัญอันดับต้นๆและการลงทุนสำคัญๆ โดยได้รับการสนับสนุนจากแต่ละภาค/ส่วน

ตารางที่ ข18 (ต่อ)

1 เงื่อนไขขั้นต่ำ	2 เกณฑ์การปฏิบัติ
	2. หลักฐานของการวิเคราะห์ที่ชัดเจนของความยากจน LG และปัญหาการดำรงชีวิต รวมถึงแนวโน้มของความยากจนสำหรับห้าปีที่ผ่านมา(ความสัมพันธ์ของสาเหตุและผลกระทบ) การวิเคราะห์การดำรงชีวิตของกลุ่มคนยากจนและกลุ่มที่เปราะบางที่แตกต่างกันไป (เช่นเด็ก คนที่มีเอชไอวี / เอดส์ ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้พลัดถิ่น คนในเมืองที่ยากจน) และกลุ่มยากจนโดยทางภูมิศาสตร์ (geographical poverty pockets) 3. แผนพัฒนาตำบลที่มีการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับเพศ รวมถึงข้อมูลที่มาจากแหล่งข้อมูลต่างๆ การวิเคราะห์ผลกระทบทางเพศ
แทนชาเนีย 1. คณะที่ปรึกษาทางการเมืองที่ปฏิบัติตามหน้าที่ 2. แผนพัฒนา ได้รับการอนุมัติจากคณะที่ปรึกษาตรงเวลา 3. มีบุคคลประจำตำแหน่งของผู้อำนวยการ คณะที่ปรึกษา เภรณูญิกและผู้ตรวจสอบภายในแล้ว 4. บัญชีสุดท้ายได้รับการส่งเพื่อถูกตรวจสอบตรงเวลา 5. ไม่มีการรายงานการตรวจสอบในทางตรงกันข้าม 6. ไม่มีความผิดปกติทางการเงิน	แทนชาเนีย 1. หลักฐานที่แสดงว่าเมื่อมีคำถามเกี่ยวกับรายงานการตรวจสอบบัญชีจากภายนอก ได้รับการดำเนินการ 2. หลักฐานที่แสดงว่าในกระบวนการวางแผนมี 1) การปฏิบัติตามขั้นตอนการวางแผนแบบมีส่วนร่วม 2) มีการรวมเรื่องเพศ สิ่งแวดล้อมและเอชไอวี / เอดส์ 3. หลักฐานการอธิบายและการดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและ รายงานความคืบหน้าที่จำเป็นต้องได้

ตารางที่ ข18 (ต่อ)

1 เงื่อนไขขั้นต่ำ	2 เกณฑ์การปฏิบัติ
7. มีการตรวจสอบภายใน 8. มีคณะที่ปรึกษาการจัดประกวดราคาตาม กฎหมายบัญญัติ เนपाल 1. แผนและงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติ 2. บัญชีเสร็จสมบูรณ์และได้รับการจัดส่งเพื่อ การตรวจสอบ 3. ไม่มีความผิดปกติในบัญชีก่อนหน้านี้และ ในการทำงานของคณะกรรมการ 4. มีศูนย์ข้อมูลที่ถูกจัดตั้งขึ้น	เนपाल 1. ตัวแทนจากองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ภาค ประชาสังคมและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสตรี และเด็กและคนพิการ ได้รับเชิญในการ ประชุมภาคของที่ประชุมคณะกรรมการ กำหนดแผน 2. ตรวจสอบทางสังคมที่ดำเนินการภายในสี่ เดือนนับจากวันสิ้นสุดของปีงบประมาณ 3. มีการกำหนดจริยธรรมของคณะกรรมการ พัฒนาอำเภอ (DDC) และเผยแพร่ให้ ประชาชนรับทราบด้วย 4. DDC ให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์การคัดเลือกโครงการ และแผน ประจำปีและงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติ

กรณีศึกษาที่ 18 ระบบการบริหารการปฏิบัติงานท้องถิ่น (Local Governance Performance Management System -LGPMs) - ฟิลิปปินส์

1. ผู้ดำเนินการ

กระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลท้องถิ่น (DILG) ผ่านสำนักงานการดูแลของรัฐบาลท้องถิ่น และสำนักงานภูมิภาค DILG ประเทศฟิลิปปินส์

2. ความเป็นมา

LGPMs สานต่อความคิดนี้จากหลายๆความคิดริเริ่มก่อนหน้านี้ในฟิลิปปินส์โดยมุ่งที่การวัดและประเมินผลการพัฒนาท้องถิ่น ระบบ LGPMs ต้องการที่จะแก้ไขข้อบกพร่องสองข้อที่เกิดจากความคิดริเริ่มก่อนหน้านี้ ได้แก่ 1) ข้อมูลถูกจำกัดเพื่อใช้ในการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการบริหาร โดยรวมและที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการพัฒนาที่ได้รับจากหน่วยการปกครองท้องถิ่น 2) การเร่งด่วนของการบริหารข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงในระดับท้องถิ่นไม่ได้ถูกระบุรวมอยู่ จากการพิจารณาบทเรียนที่ได้จากครั้งก่อนๆและการตระหนักถึงความเชื่อในเรื่องการพัฒนาของการกำกับดูแล ระบบการบริหารการปฏิบัติงานการกำกับดูแลท้องถิ่น (LGPMs) จึงได้รับการพัฒนา

3. วัตถุประสงค์

- 1) สนับสนุนการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการใช้แหล่งข้อมูลทางการเงินและทรัพยากรมนุษย์ที่ดีขึ้น
- 2) วัดประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานที่มีอยู่
- 3) แจ้งผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับสถานะการพัฒนาของรัฐบาลท้องถิ่น

ตารางที่ ข19 ระบบการบริหารการปฏิบัติงานท้องถิ่น - ฟิลิปปินส์

หัวข้อของการดำเนินการ	พื้นที่ให้บริการ	จำนวนตัวชี้วัด		
		ปัจจัยเข้า	ปัจจัยออก	ผลลัพธ์
การกำกับดูแล	กฎหมายท้องถิ่น	2	1	-
	ความโปร่งใส	1	1	-
	การมีส่วนร่วม	3	2	-

ตารางที่ ข19 (ต่อ)

หัวข้อของการ ดำเนินการ	พื้นที่ให้บริการ	จำนวนตัวชี้วัด		
การจัดการ	การวางแผนพัฒนา	2	3	-
	การสร้างรายได้	3	4	-
	การจัดสรรทรัพยากรและการใช้ประโยชน์	2	1	-
	ความรับผิดชอบทางการเงิน	3	2	-
	การให้บริการลูกค้า	2	4	-
	การบริหารทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนา	2	2	-
การบริการทาง สังคม	สุขภาพและโภชนาการ	3	2	6
การพัฒนา	การศึกษา	5	2	4
	ที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน	3	1	4
	สันติภาพความมั่นคงและการบริหารความ เสี่ยงจากภัยพิบัติ	7	3	2
	เกษตรและพัฒนาประมง	2	4	4
เศรษฐกิจ	การเป็นผู้ประกอบการ ธุรกิจและการ ส่งเสริมทางอุตสาหกรรม	3	2	2
การบริหาร	การบริหารทรัพยากรธรรมชาติ	3	1	3
สิ่งแวดล้อม	การจัดการของเสียและควบคุมมลพิษ	2	2	1

1. ปัจจัยเข้าหรือตัวชี้วัดประสิทธิภาพหมายถึงความสามารถพื้นฐานของหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น ความสามารถนี้จะมีถูกการประเมินในแง่ของโครงสร้าง นโยบายแนวทาง ระบบการจัดการ สมรรถภาพการบริหารจัดการและเทคนิค เครื่องมือ เครื่องอำนวยความสะดวก อุปกรณ์และทรัพยากรทางการเงิน ส่วนใหญ่แล้วมาจาก LPPMS

2. ปัจจัยออกหรือตัวชี้วัดผลิตภัณ์หมายถึงความพร้อมและคุณภาพของการบริการขั้นพื้นฐานที่ให้โดยรัฐบาลท้องถิ่น ส่วนใหญ่แล้วมาจาก LPPMS และ CSIS

3. ผลลัพธ์หรือสถานะของตัวชี้วัดของการพัฒนาหมายถึงสภาพเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น สถานะของการพัฒนาจะแสดงผลของการกระทำหรือการขาดการกระทำโดยรัฐบาลและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ จากภาคและบุคคลต่าง ๆ อย่างจงใจหรือไม่ตั้งใจ ตัวชี้วัดเหล่านี้ถูกพัฒนามาจากความคิดริเริ่มการดูแลการพัฒนาท้องถิ่น

กรณีศึกษาที่ 19 ดัชนีของความรับผิดชอบ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อสังคม (Index of Responsibility, Transparency and Accountability) -มาเซโดเนีย

1. ผู้ดำเนินการ

UNDP ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการรัฐมาเซโดเนียสำหรับการป้องกันการทุจริต สมาคมที่เป็นหน่วยการปกครองตนเองในท้องถิ่น กระทรวงการปกครองตนเองท้องถิ่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และตัวแทนของชาติอื่น ๆ

2. ความเป็นมา

ดัชนีของความรับผิดชอบ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อสังคมในระดับท้องถิ่นใน มาเซโดเนีย (ดัชนี RTA) ได้รับการพัฒนาภายในกรอบของ “ต่อสู้การทุจริตเพื่อการปรับปรุง ธรรมชาติ” ในโครงการ UNDP ดัชนีถูกสร้างขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของเครื่องมือในการวัดการทุจริตในระดับท้องถิ่นในบริบทของกระบวนการกระจายอำนาจอย่างเข้มข้นซึ่งเกี่ยวข้องกับจำนวนที่เพิ่มขึ้นของสมรรถภาพของรัฐบาลท้องถิ่น

3. วัตถุประสงค์

การเพิ่มความรับผิดชอบต่อสังคม ความรับผิดชอบและความโปร่งใสของรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดการกำกับดูแลในระดับท้องถิ่นที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งดัชนีถูกออกแบบมาเพื่อให้ทำการประเมินจากความสามารถของสถาบันในการต่อสู้กับทุจริตโดยระบุ “จุด” ที่เสี่ยงที่สุดที่เปราะบางต่อการทุจริต กลไกที่เฉพาะเจาะจงที่สามารถนำมาใช้เพื่อป้องกันการทุจริต ตัวชี้วัดการวัดประสิทธิผลของการกลไกเหล่านี้และเกณฑ์ในการให้คะแนนตัวชี้วัดเหล่านี้

ตารางที่ 20 ดัชนีของความรับผิดชอบ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อสังคม -มาเซโดเนีย

การวางผังเมือง	
“จุดวิกฤติ” ของการทุจริต	การพัฒนา การยอมรับและการปรับปรุงแผนเมืองทั่วไป (GUP) และแผนเมืองแบบละเอียด (DUP) โดยปราศจากการมีส่วนร่วมขององค์กรที่ควรมีส่วนร่วม
กลไกการต่อต้านการคอร์รัปชัน	การการจัดตั้งองค์กรที่มีคุณสมบัติเข้าร่วมเพื่อมีส่วนร่วมโดยตรงในการพัฒนาและการแก้ไข GUP และ DUP

ตารางที่ ข20 (ต่อ)

การวางผังเมือง	
ตัวชี้วัดต่าง ๆ	รายงานการประชุม จากการทำงานขององค์กรที่ควรมีส่วนร่วม จำนวนความคิดเห็นเชิงลบจากองค์กรที่มีความสามารถในการ นำเสนอแบบของ GUP และ DUP
การให้คะแนนตัวชี้วัด	มีการจัดบันทึกยืนยันการเข้าร่วมที่กระตือรือร้นขององค์กรที่ควร มีส่วนร่วม > 3 จุด มีการจัดบันทึกแต่ไม่มีการยืนยันการเข้าร่วมที่กระตือรือร้นของ องค์กรที่ควรมีส่วนร่วม > 2 จุด ไม่มีการจัดบันทึก >>> 1 จุด
การบริหารเงินและทรัพย์สิน	
“จุดวิกฤติ” ของการทุจริต	ไม่มีขั้นตอนที่โปร่งใสในการพัฒนาและการยอมรับของ งบประมาณเทศบาล ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและ ผู้เชี่ยวชาญ
กลไกการต่อต้านการ คอร์รัปชัน	ประชาชนและผู้เชี่ยวชาญมีส่วนร่วมในกระบวนการของการ วางแผนและการพัฒนาของงบประมาณเทศบาลเช่นเดียวกับ ได้รับการปรึกษาหารือกับประชาชนและผู้เชี่ยวชาญ
ตัวชี้วัดต่าง ๆ	ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้เชี่ยวชาญในการจัดทำ งบประมาณและการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณ
การให้คะแนนตัวชี้วัด	การเตรียมงบประมาณได้รับการเผยแพร่ และประชาชนมีส่วน ร่วม > 3 จุด การเตรียมงบประมาณได้รับการเผยแพร่ และประชาชนไม่มีส่วน ร่วม > 2 จุด การเตรียมงบประมาณไม่ได้รับการเผยแพร่ > 1 จุด
จัดซื้อสาธารณะ	
“จุดวิกฤติ” ของการทุจริต	การกำหนดรายละเอียดทางเทคนิคของสินค้าและบริการในทางที่ เข้าข้างผู้จัดหา

ตารางที่ ข20 (ต่อ)

จัดซื้อสาธารณะ	
กลไกการต่อต้านการคอร์รัปชัน	รายละเอียดทางเทคนิคของสินค้าและบริการได้ถูกกำหนดอย่างละเอียดไว้อย่างชัดเจนและเป็นส่วนหนึ่งของเอกสารการประกวดราคาโดยไม่ต้องระบุเฉพาะเจาะจง ชื่อทางการค้าหรือยี่ห้อ
ตัวชี้วัดต่าง ๆ	มีรายละเอียดทางเทคนิคของสินค้าและบริการอย่างชัดเจนในเอกสารการประกวดราคาและเอกสารระบุชื่อทางการค้าหรือยี่ห้อ
การให้คะแนนตัวชี้วัด	มีรายละเอียดทางเทคนิคที่ชัดเจนตลอด > 3 จุด มีเอกสารทางเทคนิคที่ชัดเจนในกรณีส่วนใหญ่ > 2 จุด มีเอกสารทางเทคนิคที่ชัดเจนในบางกรณี > 1 จุด

กรณีศึกษาที่ 20 มาตรฐานของความโปร่งใสของเทศบาล (Standards of Municipal Transparency) -ชิลี

1. ผู้ดำเนินการ

Asociación Chilena de Municipalidades และ Chile Transparente

2. ความเป็นมา

“มาตรฐานของความโปร่งใสของเทศบาล” เป็นผลมาจากการศึกษาประกอบด้วยในหลายขั้นตอนคือ การสำรวจกระบวนการของหน้าที่การทำงานและการบริหารของเทศบาล การคัดเลือกส่วนของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของเทศบาลที่ต้องถูกประกาศ การเก็บเกี่ยวประสบการณ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความโปร่งใสของเทศบาล ข้อเสนอแรกของมาตรฐานได้รับการทบทวนและอภิปรายโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและถูกนำมาใช้ในเทศบาลสามเขตในชิลีคือ ซานติอาโก ริโคเลตาและมายปู

3. วัตถุประสงค์

เพื่อเสนอรูปแบบเพื่อประกันการเข้าถึงข้อมูลในเขตเทศบาลทั้งหมดของชิลี โดยเน้นที่ความโปร่งใสแบบมีประสิทธิภาพ เช่น การมีและความชัดเจนของข้อมูลที่เทศบาลควรจะให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องผ่านทางเว็บไซต์และสถานที่ราชการในเขตเทศบาลของแต่ละเมือง (เปรียบเทียบกับข้อมูลที่มีจากการร้องขอพลเมือง)

ตารางที่ ข21 มาตรฐานของความโปร่งใสของเทศบาล -ชิลี

มิติ	จำนวน ตัวชี้วัด	ตัวอย่าง
1. มาตรฐานของความโปร่งใสที่กำหนดโดย Chile Transparente	1	สิ่งพิมพ์ของเอกสารที่ประกอบด้วยรายชื่อของมาตรฐานที่เสนอโดยประเทศ Chile Transparente ที่จะทำให้ประชาชนตระหนักถึงข้อมูลที่พวกเขาสามารถเรียกร้องได้ในระดับเทศบาล
2. ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างในเขตเทศบาลเมืององค์กรและกฎระเบียบ	12	สำรวจและกฎระเบียบทั่วไปของการให้เงินอุดหนุน
3. ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารเทศบาลและกระบวนการตัดสินใจ	64	การเสนอชื่อของคณะที่ปรึกษาทั้งหมดและนายกเทศมนตรี โดยกล่าวถึงพรรคการเมืองที่สังกัดอยู่และรายละเอียดการติดต่อ
4. การประมาณและ ขอร้องเรียน	1	สถิติรายเดือนเมื่อมีการประมาณและ ขอร้องเรียนตามสถานที่ตั้ง หน่วยเทศบาลที่สนใจ ชนิดของการร้องเรียน
5. ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารของเทศบาล	6	งบประมาณสาธารณะในช่วงสามปีที่ผ่านมา
6. รายการของเอกสารที่มีอยู่	1	รายชื่อในเชิงโครงสร้างของประเภทของข้อมูลที่มีอยู่ (ทั้งในเว็บไซต์และสำนักงานเทศบาล)
7. บริษัท	3	รายงานประจำเดือนของกิจกรรม
8. การรักษาความปลอดภัยในเมือง	1	หมายเลขโทรศัพท์ฉุกเฉินเช่นเดียวกันกับจำนวนและประเภทของยานพาหนะที่ใช้สำหรับการรักษาความปลอดภัยและการควบคุม
9. กิจกรรมทางกฎหมาย	3	รายการการตัดสินใจทางกฎหมายที่เทศบาลมีส่วนเกี่ยวข้อง
10. การกำหนดการควบคุมทั่วไปของสาธารณรัฐ	1	ความเห็นจากการกำหนดการควบคุมทั่วไป(the general controllership) ที่มีผลต่อเขตเทศบาลเมือง
11. การเข้าถึงข้อมูลที่มีปฎิกิริยาหรือไม่ปฎิกิริยา	2	การสร้างและการพิมพ์เอกสารเกี่ยวกับขั้นตอนของเทศบาลในการเข้าถึงข้อมูล

กรณีศึกษาที่ 21 ความคิดริเริ่มการมีเกียรติภูมิท้องถิ่น-ไลบีเลีย

1. ผู้ดำเนินการ

เกียรติภูมิสากล (Global Integrity)

2. ความเป็นมา

ความคิดริเริ่มการมีเกียรติภูมิท้องถิ่น เป็นส่วนขยายมาจากรายงานเกียรติภูมิสากลต่างๆ ของประเทศที่มุ่งเน้นทางด้านนี้ วัตถุประสงค์เพื่อตระหนักถึงการเก็บรวบรวมของโครงการที่ไม่ซ้ำแบบกันในการประเมินการต่อต้านการทุจริตและการกำกับดูแลในระดับย่อยของประเทศและใน ภูมิภาคภายในประเทศต่าง ๆ

3. วัตถุประสงค์

ความคิดริเริ่มการมีเกียรติภูมิท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนาชุมชนสำหรับข้อมูลที่สามารถดำเนินการได้ในระดับย่อยของประเทศ เพื่อที่จะแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับทางเลือกของนโยบายต่างๆและลำดับความสำคัญในประเทศ รัฐ จังหวัดหรือภูมิภาคในประเทศ ความคิดริเริ่มการมีศีลธรรมในท้องถิ่น ใช้ชุดของตัวชี้วัดในเชิงปริมาณอย่างแข็งแกร่งต่อรัฐ มณฑลหรือจังหวัด เพื่อประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของต่อต้านการคอร์รัปชันในระดับย่อยของชาติและกลไกการกำกับดูแลที่ดี เป้าหมายของความคิดริเริ่มการมีศีลธรรมในท้องถิ่นคือการสร้างข้อมูลที่น่าเชื่อถือและดำเนินการได้เพื่อประเมินการมีและประสิทธิภาพของการกำกับดูแลที่สำคัญและกลไกการต่อต้านการทุจริตในระดับเขตและการออกแบบหลักฐานที่ใช้สนับสนุนและการณรงค์ให้มีการเปิดเผยข้อมูลในวงกว้าง

ตารางที่ ข22 ตัวชี้วัดความคิดริเริ่มการมีเกียรติภูมิท้องถิ่น-ไลบีเลีย

ตัวชี้วัด	คำถาม	คะแนน
1. มีการคุ้มครองตามกฎหมายของ CSOs การต่อต้านการทุจริต/กำกับดูแลที่ดีในระดับย่อยในประเทศ ?	1a: ในทางกฎหมาย พลเมืองมีสิทธิที่จะก่อตั้งองค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) ที่เน้นการต่อต้านการทุจริตหรือการกำกับดูแลที่ดีในระดับย่อยแห่งชาติหรือไม่ 1b: ในทางกฎหมาย CSOs การต่อต้านการทุจริต/การกำกับดูแล ที่ดีที่สุดในระดับย่อยในประเทศมีอิสระที่จะรับเงินทุนจากแหล่งต่างประเทศหรือในประเทศใด ๆ หรือไม่	ใช่/ไม่ใช่ ใช่/ไม่ใช่

ตารางที่ ข22 (ต่อ)

ตัวชี้วัด	คำถาม	คะแนน
2. CSOs การกำกับดูแลกิจการที่ดี / การต่อต้านการทุจริตในระดับย่อยในประเทศที่สามารถทำงานได้อย่างอิสระหรือไม่ ?	1c: ในทางกฎหมาย CSOs การต่อต้านการทุจริต/ การกำกับดูแลที่ดีจำเป็นต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินทุนหรือไม่	100-75-50-25-0
	2a: ในทางปฏิบัติ รัฐบาลไม่ได้สร้างอุปสรรคให้กับองค์กรใหม่ CSOs ในการต่อต้านการทุจริต/ การกำกับการดูแลที่ดีที่ระดับย่อยแห่งชาติ	100-75-50-25-0
	2b: ในทางปฏิบัติ CSOs การต่อต้านทุจริต/ การกำกับดูแลที่ดี มีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการกำหนดนโยบายอย่างกระตือรือร้น	100-75-50-25-0
	2c: ในทางปฏิบัติ ไม่มี CSOs การต่อต้านทุจริต/ การกำกับดูแลที่ดี ที่ระดับย่อยในประเทศได้ถูกปิดลงโดยรัฐบาลเพราะการทำงานของพวกเขานำประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกษา	ใช่/ไม่ใช่
3. นักเคลื่อนไหวภาคประชาสังคมในระดับย่อยแห่งชาติได้รับการความปลอดภัยเมื่อทำงานเกี่ยวข้องกับประเด็นการทุจริตหรือไม่ ?	3a: ในทางปฏิบัติ ในปีที่ผ่านมาไม่มีการเคลื่อนไหวภาคประชาสังคมในระดับย่อยของชาติที่ทำงานในประเด็นการทุจริตได้รับการจำคุก	ใช่/ไม่ใช่
	3b: ในทางปฏิบัติ ในปีที่ผ่านมาไม่มีการเคลื่อนไหวภาคประชาสังคมที่ทำงานกับปัญหาการทุจริตในระดับย่อยแห่งชาติได้รับการอันตรายทางร่างกาย	ใช่/ไม่ใช่
	3c: ในทางปฏิบัติ ในปีที่ผ่านมาไม่มีการเคลื่อนไหวภาคประชาสังคมที่ทำงานกับปัญหาการทุจริตในระดับย่อยของชาติถูกฆาตกรรม	ใช่/ไม่ใช่
4. พลเมืองสามารถจัดระเบียบให้เป็นสหภาพแรงงานที่ระดับย่อยของชาติได้หรือไม่ ?	4a: ในทางกฎหมาย พลเมืองมีสิทธิที่จะจัดระเบียบให้เป็นสหภาพแรงงานได้ที่ระดับย่อยแห่งชาติ	ใช่/ไม่ใช่
	4b: ในทางปฏิบัติ ประชาชนสามารถที่จะจัดระเบียบให้เป็นสหภาพแรงงานได้ที่ระดับย่อยแห่งชาติ	100-75-50-25-0

กรณีศึกษาที่ 22 วิธีการประเมินศักยภาพการบริการของเทศบาลในตุรกีและบัลคานส์ตะวันออก
(Methodology for the Assessment of Capacity of Municipalities in Turkey
and the Western Balkans to Deliver Services) – ตุรกี

1. ผู้ดำเนินการ

UNDP-ศูนย์ภูมิภาคบาติสลาวา เพื่อการพัฒนาสมรรถนะ (Capacity Development Practice, Bratislava Regional Centre)

2. วัตถุประสงค์

เพื่อกำหนดกลยุทธ์ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐาน

ตารางที่ ข23 วิธีการประเมินศักยภาพการบริการของเทศบาลในตุรกีและบัลคานส์ตะวันออกตุรกี

ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานและกิจกรรมการพัฒนา ผู้มีส่วนร่วม กำหนดนโยบาย/กลยุทธ์มีการคำนึงถึงความเท่าเทียมทางเพศอย่างไร					
	บ่อย ๆ	บางครั้ง	นาน ๆ ครั้ง	ไม่เคย	ไม่แน่ใจ
น้ำดื่ม					
การจัดการน้ำเสีย					
การกำจัดขยะ					
การบริการสุขภาพขั้นพื้นฐาน					
การศึกษาขั้นประถม					
ในการประเมินการกำกับดูแลการบริหารจัดการกระบวนการจัดบริการสาธารณะ มีการคำนึงถึงความเท่าเทียม กันของกลุ่มต่าง ๆ ดังต่อไปนี้หรือไม่					
	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่คำนึงถึง	ไม่แน่ใจ
สาธารณะโดยรวม					
ผู้หญิง					
ชนกลุ่มน้อย					
ผู้พิการ					
ผู้มีรายได้น้อย					

กรณีศึกษาที่ 23 แบบประเมินเกณฑ์ชี้วัดสำหรับการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี

1. ผู้ดำเนินการ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นร่วมกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. วัตถุประสงค์

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีประสิทธิภาพการจัดหารายได้และการบริหารจัดการที่ดีทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ในปี 2554 ได้มีการให้เงินรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี จำนวน 250 ล้านบาท

ตารางที่ ข24 เกณฑ์ชี้วัดสำหรับการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี

เกณฑ์ชี้วัด	ตัวชี้วัด
ส่วนที่ 1 การประเมินความโปร่งใส	
1. ด้านนโยบายและการวางแผน	อปท. มีการส่งเสริมการทำงานเพื่อความโปร่งใส อปท. ได้นำโครงการ/กิจกรรม ในแผนพัฒนา 3 ปี มาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี อปท. ได้นำโครงการ/กิจกรรมในแผนพัฒนา 3 ปี มาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี อปท. ได้นำโครงการ/กิจกรรมที่เป็นข้อเสนอของประชาชนหรือแผนชุมชนมาบรรจุในงบประมาณรายจ่ายประจำปี
2. ด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	อปท. มีการตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร อปท. มีช่องทางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลงานของ อปท. ผ่านช่องทางต่างๆ อาทิ การติดประกาศ ณ สำนักงาน สื่อสิ่งพิมพ์ หอกระจายข่าว เสียงตามสาย วิทยุชุมชน เว็บไซต์ โทรศัพท์ ฯลฯ อปท. จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปี อปท. ได้รายงานข้อมูลสถิติการคลัง (รายรับจริง-รายจ่ายจริง) ส่งให้จังหวัดภายในวันที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

ตารางที่ ข24 (ต่อ)

เกณฑ์ชี้วัด	ตัวชี้วัด
3. ด้านการบริหารงบประมาณและจัดซื้อจัดจ้าง	อปท. ได้รายงานข้อมูลการประเมินการจัดมาตรฐานบริการสาธารณะของ อปท. ผ่านระบบสารสนเทศของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด อปท. ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปตามแผนการจัดหาพัสดุ อปท. มีการเปิดเผยโครงการ/กิจกรรม จัดซื้อจัดจ้าง อปท. สามารถจัดซื้อจัดจ้างได้ต่ำกว่าวงเงินที่กำหนดไว้ อปท. มีการจัดทำและเผยแพร่แผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี
4. ด้านการบริหารงานบุคคล	อปท. มีการจัดทำข้อตกลงในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกับผู้บริหาร อปท. มีการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรโดยส่งบุคลากรฝึกอบรม อปท. จัดอบรมบุคลากรเอง การศึกษาดูงาน การจัดการองค์ความรู้ในหน่วยงาน ฯลฯ อปท. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรโดยประเมินจากข้อตกลงในการปฏิบัติราชการที่ได้ทำได้
5. ด้านการมีส่วนร่วม	อปท. มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมการประชุมสภาท้องถิ่น ประชาชนให้ความร่วมมือในการเสียภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง อปท. มีการให้ความรู้แก่ประชาชนที่เป็นคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง
ส่วนที่ 2 การประเมินการให้บริการ	
1. ด้านมาตรฐานการให้บริการ	อปท. มีการจัดทำแผนผังการปฏิบัติงานและระยะเวลาการดำเนินการ และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ อปท. มีการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาการอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ ในกรณีการให้บริการแก่ประชาชนที่ต้องมีขั้นตอนการพิจารณาเพื่ออนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ

ตารางที่ ข24 (ต่อ)

เกณฑ์ชี้วัด	ตัวชี้วัด
2. ด้านการบูรณาการการปฏิบัติงาน	อปท. มีการดำเนินกิจกรรมร่วมกับ อปท.อื่น ในการจัดบริหาร ให้แก่ประชาชน อปท. มีการดำเนินกิจกรรมร่วมกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นในการจัดบริการให้แก่ประชาชน อปท.มีการร่วมลงทุนกับ อปท.อื่นในการจัดบริการให้แก่ประชาชน
3. ด้านการติดตามและประเมินผล	อปท. มีการประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดบริการ อปท. นำผลการประเมินความพึงพอใจของประชาชนไปปรับปรุงงาน

กรณีศึกษาที่ 24 รางวัลสถาบันพระปกเกล้า

1. ผู้ดำเนินการ

สถาบันพระปกเกล้า

2. วัตถุประสงค์

จัดให้มีการมอบรางวัลพระปกเกล้า และใบประกาศเกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้าเพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ตารางที่ ข25 ตัวชี้วัดรางวัลพระปกเกล้าด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเภทรางวัลพระปกเกล้า	ตัวชี้วัด
ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน	1. หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจน 2. นวัตกรรมส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารงาน 3. การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล 4. การตอบสนองปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน 5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันทุจริตคอร์รัปชัน

ตารางที่ ข25 (ต่อ)

ประเภทรางวัลพระปกเกล้า	ตัวชี้วัด
	6. การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความหมายในกระบวนการจัดทำและติดตามประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น
	7. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการริเริ่มและเสนอแนะโครงการ
	8. การมีส่วนร่วมของผู้ด้อยโอกาสในสังคม
	9. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของสภาท้องถิ่น
	10. นวัตกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน



ภาคผนวก ข

สรุปองค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่นจากกรณีศึกษา 30 กรณีศึกษา ตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น

ตารางที่ ข1 หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นกับกรณีศึกษาธรรมาภิบาลท้องถิ่น

หลักธรรมา ภิบาลท้องถิ่น	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
	ด้านบริหารจัดการ	ด้านการบริหารงานบุคคล	ด้านการบริหารการเงิน	ด้านการบริการสาธารณะ
1.หลักนิติธรรม	1. มีกฎระเบียบที่ชัดเจนในการบริหารจัดการ (6) 2. ประสิทธิภาพในการดำเนินตามกฎหมาย(8) 3. การยอมรับในกฎหมาย(9) 4. การยอมรับทางกฎหมายของโครงสร้างขององค์กรของหน่วยงาน อปท.(9) 5. การดำเนินการตามกฎหมาย (10)(11)	การออกระเบียบข้าราชการพลเรือนของท้องถิ่น (21)	1. การกำหนดมาตรการการจัดการงบประมาณ (1) 2. การกำหนดระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างที่โปร่งใสและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ (19) 3. การจัดทำระเบียบขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (21) 4. หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจน (24)	1. กฎหมายที่ให้สิทธิการเข้าถึงบริการพื้นฐานอย่างเท่าเทียม (1) 2. การกำหนดมาตรการเพื่อจูงใจการสร้างงานหรือการประกอบการอิสระ (1) 3. การมีมาตรการที่เหมาะสมในการรักษาความปลอดภัยในทรัพย์สินของประชาชน(3) 4. การออกระเบียบในการสนับสนุนงบประมาณการดำเนินกิจการสาธารณะ (20) 5. การออกกฎหมายส่งเสริมการทำธุรกิจของเอกชนในท้องถิ่น (21)

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

หลักธรรมา ภิบาลท้องถิ่น	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
	ด้านบริหารจัดการ	ด้านการบริหารงานบุคคล	ด้านการบริหารการเงิน	ด้านการบริการสาธารณะ
2.หลักคุณธรรม		1. การกำหนดจรรยาบรรณ (1) (3) (17) 2. การมีศีลธรรมจรรยา (2)		
3.หลักการ มีส่วนร่วม	1. การให้ความสำคัญกับวิสัยทัศน์ (1) (2) (6) 2. การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในเวที สาธารณะ (1) (11) (5) (12) (13) 3. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกัน การทุจริต (1) 4. การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและ ประชาคมท้องถิ่น (4) (6) (10) (12) (14) 5. กระบวนการเสริมสร้างการเข้าถึง พลเมือง (4) 6. การมีและพลังของคณะกรรมการให้ คำปรึกษาแก่ประชาชน (5)	1. การเสริมสร้างภาวะผู้นำ (2) 2. การจัดทำข้อตกลงในการปฏิบัติราชการ ระหว่างข้าราชการหรือพนักงานส่วน ท้องถิ่นกับผู้บริหาร (23)	1. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการ จัดการเงินทุน (1) 2. การมีส่วนร่วมของชุมชนการ ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง (7) 3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ บริหารจัดการงบประมาณ (19) 4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ป้องกันทุจริตคอร์รัปชัน (24) 5. มีการให้ความรู้แก่ประชาชนที่เป็น คณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง (23)	1. สำนวจความพึงพอใจ (1) (2) (12) (13) (15) (23) 2. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการ จัดบริการสาธารณะ (1) 3. การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้หญิง เยาวชน และคนพิการในเวทีสาธารณะ(3) 4. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใน นโยบาย(3) (13) 5. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน กิจกรรมของ อปท. (6) 6. กลไกของการให้คำปรึกษาแก่ ประชาชนในการดำเนินการตาม นโยบายและ โครงการ (10)

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

หลักธรรมา ภิบาลท้องถิ่น	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
	ด้านบริหารจัดการ	ด้านการบริหารงานบุคคล	ด้านการบริหารการเงิน	ด้านการบริการสาธารณะ
	7. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใน นโยบาย (17) (22)			7. พื้นที่หรือกรณีการส่งเสริมการมีส่วน ร่วมของประชาชน (10)
	8. การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและ ประชาคมท้องถิ่น (8) (14)			8. การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชา สังคมในการกำหนดนโยบาย (17)
	9. กลไกสำหรับการมีส่วนร่วมของ ประชาชน (8)			9. การกำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของ องค์กรที่ควรมีส่วนร่วม ในการ จัดบริการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อ วิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น (19)
	10. ความยั่งยืนของการเข้าร่วมของ ประชาชน(8)			10. การประชาสัมพันธ์เพื่อการเชิญชวน เข้าร่วมประชาพิจารณ์ (20)
	11. การมีรูปแบบองค์กรและพื้นที่เพื่อการมี ส่วนร่วม (9) (10) (11)			
	12. จำนวนและชนิดของการมีส่วนร่วมของ พลเมือง (10)			
	13. -การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ตัดสินใจ (11)(16)			
	14. องค์กรประชาสังคมมีความเป็นอิสระ (13)			

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

หลักธรรมา ภิบาลท้องถิ่น	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
	ด้านบริหารจัดการ	ด้านการบริหารงานบุคคล	ด้านการบริหารการเงิน	ด้านการบริการสาธารณะ
15.	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ วางแผนพัฒนาท้องถิ่น (19)			
16.	การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการ กำหนดกฎ ระเบียบในการบริหาร จัดการท้องถิ่น (20)			
17.	การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มี ความหมายในกระบวนการจัดทำ และติดตามประเมินผลแผนพัฒนา ท้องถิ่น (24)			
18.	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ริเริ่มและเสนอแนะโครงการ (24)			
19.	การมีส่วนร่วมของผู้ด้อยโอกาสใน สังคม (24)			
20.	การมีส่วนร่วมของประชาชนใน กิจการของสภาท้องถิ่น (24)			

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

หลักธรรมา ภิบาลท้องถิ่น	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
	ด้านบริหารจัดการ	ด้านการบริหารงานบุคคล	ด้านการบริหารการเงิน	ด้านการบริการสาธารณะ
21.	นวัตกรรมการมีส่วนร่วมของ ประชาชน (24)			
22.	นำโครงการ/กิจกรรมที่เป็นข้อเสนอ ของประชาคมหรือแผนชุมชน มาบรรจุ ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี (23)			
23.	การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วม การประชุมสภาท้องถิ่น (23)			
24.	มีการนำผลการประเมินความพึง พอใจของประชาชนไปปรับปรุงงาน (23)			
25.	มีองค์กรที่อุทิศให้กับการส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน (6)			

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
	ด้านบริหารจัดการ	ด้านการบริหารงานบุคคล	ด้านการบริหารการเงิน	ด้านการบริการสาธารณะ
4. หลักความโปร่งใส	1. การเข้าถึงและความพร้อมของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ (2) (5) (11) 2. กระบวนการตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารจัดการ (3) 3. การสำรวจการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการคอร์รัปชั่น (5) 4. ส่งเสริมความรู้ของสาธารณชนในการตรวจสอบความโปร่งใส (6) มาตรการเกี่ยวกับการทุจริต (6) 5. มีกระบวนการตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารจัดการ(17) 6. การเปิดเผยข้อมูลด้านคคีความที่อปท. มีส่วนเกี่ยวข้อง (20)		1. การเปิดเผยข้อมูลด้านการเงินการคลัง (1) 2. ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง (5) 3. ความโปร่งใสด้านการเงิน (6) การเปิดเผยข้อมูลด้านการเงินการคลัง (8) (17) 4. การเผยแพร่ข้อมูลด้านงบประมาณแก่สาธารณะ (19) 5. การเผยแพร่ข้อมูลด้านงบประมาณ (20) 6. นวัตกรรมการส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารงาน(24) 7. การจัดทำและเผยแพร่แผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี (23)	1. การอำนวยความสะดวกในการร้องเรียนของพลเมือง (1) 2. การเปิดเผยข้อมูลด้านผลการดำเนินงานต่อสาธารณชน(3) 3. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร(12) (20) 4. การเปิดเผยข้อมูลด้านกระบวนการตัดสินใจ (17) 5. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการบริการสาธารณะ (20) 6. การส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารจัดการตามกระบวนการประชาธิปไตย (20) 7. การเผยแพร่ข้อมูลในการบริหารจัดการท้องถิ่น (20)

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

หลักธรรมา ภิบาลท้องถิ่น	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
	ด้านบริหารจัดการ	ด้านการบริหารงานบุคคล	ด้านการบริหารการเงิน	ด้านการบริการสาธารณะ
	7. การเผยแพร่ข้อมูลด้านขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูล) 20)			8. การจัดระเบียบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะเพื่อเผยแพร่ต่อประชาชน (20)
	8. มีการตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร (23) มีช่องทางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลงานของ อปท. (23)			9. การเปิดเผยข้อมูลการจัดบริการสาธารณะ (21)
	9. จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปี (23)			10. การเผยแพร่ข้อมูลการร้องเรียนต่อสาธารณชน (20)
	10. รายงานข้อมูลการประเมินการจัดมาตรฐานบริการสาธารณะของ อปท. 41 (23)			11. ความอิสระในการตรวจสอบการทุจริต (21)
	11. มีการเปิดเผยโครงการกิจกรรม / จัดซื้อจัดจ้าง (23)			12. การคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เคลื่อนไหวด้านการ ตรวจสอบการทุจริต (21)
	12. มีการให้ความรู้แก่ประชาชนที่เป็นคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง (23)			

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

หลักธรรมา ภิบาลท้องถิ่น	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
	ด้านบริหารจัดการ	ด้านการบริหารงานบุคคล	ด้านการบริหารการเงิน	ด้านการบริการสาธารณะ
	13. การกำหนดระยะเวลาการดำเนินการ และแจ้งให้ประชาชนทราบ (23)			
	14. การเผยแพร่กฎระเบียบทางเว็บไซต์ (7)			
	15. รูปแบบหรือกลไกในการสื่อสาร เกี่ยวกับสถานการณ์ของเทศบาลใน เรื่องผลกำไร ความก้าวหน้าและแผน ต่างๆ(9)			
	16. วิธีการในการเก็บรวบรวมการ ร้องเรียนจากประชาชนการร้องทุกข์ การกล่าวโทษและข้อเสนอแนะกับ การติดตาม (10)			
	17. นวัตกรรมส่งเสริมความโปร่งใส ในการบริหารงาน (24)			
	18. การคุ้มครองตามกฎหมายเกี่ยวกับการ ต่อต้านการทุจริต (21)			

ตารางที่ ๗1 (ต่อ)

หลักธรรมา ภิบาลท้องถิ่น	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
	ด้านบริหารจัดการ	ด้านการบริหารงานบุคคล	ด้านการบริหารการเงิน	ด้านการบริการสาธารณะ
5. หลักการ รับผิดชอบ	1. การจ่ายเงินชดเชยในกรณีเกิดความ เสียหาย (2) 2. มีกระบวนการในการตรวจสอบการ รับผิดชอบที่เป็นอิสระ(3) 3. การมีความพร้อมของข้อมูลเพื่อ ตรวจสอบกำกับการทำงานของท้องถิ่น (5) 4. มีกระบวนการในการตรวจสอบการ รับผิดชอบที่เป็นอิสระ (8) 5. การประชาสัมพันธ์กลไกการ ตรวจสอบการรับผิดชอบ (8) 6. มีขั้นตอนของช่องทางในการร้องเรียน และให้คำตอบ (8) 7. การประชาสัมพันธ์การตรวจสอบ การรับผิดชอบและได้คำตอบเมื่อมี คำถาม (8)	กฎเกณฑ์และบรรทัดฐานสำหรับการ บริหารความรับผิดชอบต่อสังคม (8)	1. มีกระบวนการในการตรวจสอบ ภาระรับผิดชอบ (1) 2. ความรับผิดชอบด้านการเงิน (10) 3. การออกมาตรการเพื่อตรวจสอบ การทุจริต) 21)	การตอบสนองปัญหาและความ เดือดร้อนของประชาชน (24)

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

หลักธรรมา ภิบาลท้องถิ่น	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
	ด้านบริหารจัดการ	ด้านการบริหารงานบุคคล	ด้านการบริหารการเงิน	ด้านการบริการสาธารณะ
8.	การมีมาตรการเพื่อให้เกิดการระ รับผิดชอบในการบริหารจัดการ ท้องถิ่น (21)			
9.	การให้สถาบันระดับท้องถิ่น ระดับ ภูมิภาคและระดับชาติ ร่วมตรวจสอบ การดำเนินงานของท้องถิ่น (21)			
10.	มีการส่งเสริมการทำงานเพื่อความ โปร่งใส (23)			
11.	การออกกฎระเบียบที่เอื้อให้ ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลในการ กำกับดูแลท้องถิ่นได้รวดเร็ว (5)			

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

หลักธรรมา ภิบาลท้องถิ่น	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
	ด้านบริหารจัดการ	ด้านการบริหารงานบุคคล	ด้านการบริหารการเงิน	ด้านการบริการสาธารณะ
6.หลักความ คุ้มค่า	ทรัพยากรพื้นฐานของ อปท.ในการ บริหารจัดการ(18)	1. การสำรวจการรับรู้ของประชาชน เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ พนักงานท้องถิ่น(5) 2. ประสิทธิภาพของบุคลากร (8) (23) 3. ความสามารถทางเทคโนโลยีของ เจ้าหน้าที่ (8) 4. การพัฒนาศักยภาพบุคลากร (9) 5. ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ (10) (11) (18)	1. มีมาตรการในการบริหาร งบประมาณที่โปร่งใส (1) 2. การเสริมสร้างระบบการบริหาร จัดการการเงินที่ดี (2) (18) 3. การบริหารงานงบประมาณที่มี ประสิทธิภาพ (1) 4. ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี ที่ดิน (8) 5. ภาษีท้องถิ่นมีความเหมาะสม (11) 6. ความรวดเร็วในการจัดการการเงิน (12) 7. การเสริมสร้างระบบการบริหาร จัดการการเงินที่ดี(12)	1. มีการเผยแพร่โครงการที่ประสบ ความสำเร็จ (1) 2. คุณภาพชีวิตด้านความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน(4) 3. การนํานโยบายไปปฏิบัติอย่างมี ประสิทธิผล (5) 4. โครงการที่แล้วเสร็จในเวลา ที่กำหนด (7) 5. การนํานโยบายไปปฏิบัติอย่างมี ประสิทธิผล (8) 6. ประสิทธิภาพการบริการสาธารณะ (9) (12) (18) 7. สุขภาพประชาชนและสิ่งแวดล้อม (9)

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

หลักธรรมา ภิบาลท้องถิ่น	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
	ด้านบริหารจัดการ	ด้านการบริหารงานบุคคล	ด้านการบริหารการเงิน	ด้านการบริการสาธารณะ
			8. ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปตาม แผนการจัดหาพัสดุ (23) 9. สามารถจัดซื้อจัดจ้างได้วงเงินต่ำ กว่าที่กำหนด (23) 10. ประชาชนให้ความร่วมมือในการ เสียภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (23)	8. การบริหารงานด้วยความ รับผิดชอบและมีคุณภาพ (10) (18) 9. สุขภาพประชาชนและสิ่งแวดล้อม (13) 10. ประสิทธิภาพการบริการสาธารณะ (16) 11. อปท. มีการดำเนินกิจกรรม ร่วมกับ อปท./หน่วยงานอื่น ใน การจัดบริการสาธารณะ (23)
7.หลักความเท่า เทียม	1. การส่งเสริมความเท่าเทียมของผู้หญิง ในการบริหารจัดการท้องถิ่น (1) (22) 2. การกำหนดนโยบายสาธารณะ คำนึงถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (1) 3. มีความเท่าเทียมในสิทธิพลเมือง (2)	1. สัดส่วนทางเพศของสมาชิกสภา (9) 2. การส่งเสริมความเท่าเทียมของ ผู้หญิงในการบริหารจัดการ (15)		1. การมีโอกาสที่เท่าเทียมในการเข้าถึง บริการพื้นฐาน (2) (22) 2. การส่งเสริมกระบวนการ ประชาธิปไตยที่โปร่งใส(4) 3. การสำรวจการรับรู้ของประชาชน เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อชนกลุ่ม น้อย(5)

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

หลักธรรมา ภิบาลท้องถิ่น	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
	ด้านการจัดการ	ด้านการบริหารงานบุคคล	ด้านการบริหารการเงิน	ด้านการบริการสาธารณะ
	4. ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (2)			4. การส่งเสริมการพัฒนามนุษย์ (6)
	5. การส่งเสริมความเท่าเทียมของผู้หญิง ในการบริหารจัดการ (3) (15)			5. การลงทุนทางสังคม (8) (13) (16)
	6. กลไกในการเข้าถึงความยุติธรรม (6)			6. อัตราส่วนของการลงทุนทาง สังคมของเทศบาลเทียบกับ ค่าใช้จ่ายของเทศบาลทั้งหมด (8)
	7. การส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ (8) (10)			7. ไม่มีการเลือกปฏิบัติ (11)
				8. อปท. ไม่เลือกปฏิบัติต่อต่อกลุ่ม ชาติพันธุ์ (13)
				9. การให้ความสำคัญกับปัญหา ความยากจน (17) การให้ความสำคัญกับกลุ่ม ผู้ด้อยโอกาส (17)

หมายเหตุ. ตัวเลขกำกับท้ายตัวบ่งชี้ แสดงที่มาของตัวบ่งชี้จากกรณีศึกษา ดังนี้

(1) ดัชนีธรรมาภิบาลของเมืองหลวง (Urban Governance Index: UGI) – UN- HABITAT

- (2) เครื่องมือประเมินธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Local Governance Barometer)-LGB
- (3) ดัชนีธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Good Governance for Local Development-GOFORGOLD Index)-อัฟกานิสถาน
- (4) คู่มือการประเมินประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Assessment Guide)-IDEA
- (5) ตัวบ่งชี้ของธรรมาภิบาลประชาธิปไตยท้องถิ่น (Indicators of Local Democratic Governance)-ยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก
- (6) แนวทางสำหรับการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Methodological Guidelines for Local Governance Analysis)-ลาตินอเมริกา
- (7) ดัชนีธรรมาภิบาล (Governance Index)-อินโดนีเซีย
- (8) การวัดผลการปฏิบัติงานของเทศบาล (Measuring Municipal Performance MIDAMOS)-ปารากวัย
- (9) ศูนย์สังเกตการณ์ประชาธิปไตยในอเมริกากลาง: ระบบของกฎหมายและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสำหรับอเมริกากลาง (Observatory of Democracy in Central America: System of Legal and Institutional Governance Indicators for Central America) – อเมริกากลาง
- (10) ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Desde lo Local-Strategic Decentralisation for Local Development)-เม็กซิโก
- (11) แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดี / ความคืบหน้าของพลเมืองโดยคณะกรรมการของยุโรป – การใช้งานของชุดธรรมาภิบาลในติมิโซรา (Council of Europe’s Guide to Developing Well-being/Progress Indicators with Citizens-Application of the Governance Module in Timisoara) - โรมาเนีย
- (12) ใบรายงานพลเมือง (Citizen Report Cards)-อินเดีย
- (13) การตรวจสอบทางสังคมของธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Social Audit of Local Governance - Bosnia and Herzegovina) (บอสเนีย)
- (14) การตรวจสอบทางสังคมของธรรมาภิบาลและการส่งมอบบริการสาธารณะ (Social Audit of Governance and Delivery of Public Services)-ปากีสถาน
- (15) การประเมินตนเองของธรรมาภิบาลของท้องถิ่น (Local Governance Self- Assessment)-บังกลาเทศ
- (16) ดัชนีธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Governance for Local Development Index-GOFORDEV Index)-ฟิลิปปินส์

(17) การประเมินผลการแจ้งการปฏิบัติงานของการจัดสรรเงิน (Assessments Informing Performance Based Grant Systems)-PBGS

(18) ระบบการบริหารการปฏิบัติงานท้องถิ่น (Local Governance Performance Management System -LGPMS) - ฟิลิปปีนส์

(19) ดัชนีของความรับผิดชอบ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ (Index of Responsibility, Transparency and Accountability)-มาเซโดเนีย

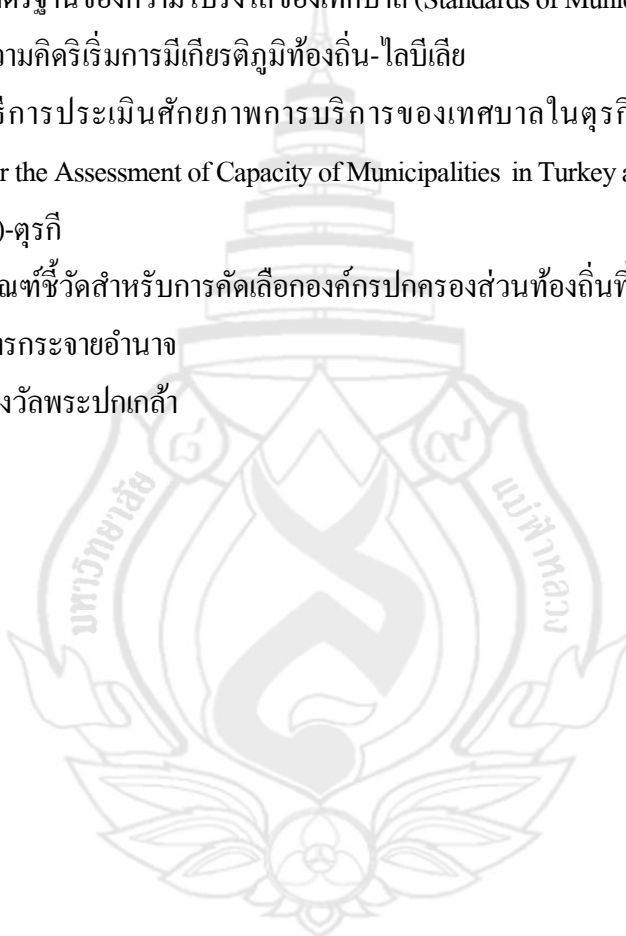
(20) มาตรฐานของความโปร่งใสของเทศบาล (Standards of Municipal Transparency) -ชิลี

(21) ความคิดริเริ่มการมีเกียรติภูมิท้องถิ่น-ไลบีเรีย

(22) วิธีการประเมินศักยภาพการบริการของเทศบาลในตุรกีและบัลแกเรียตะวันออก (Methodology for the Assessment of Capacity of Municipalities in Turkey and the Western Balkans to Deliver Services)-ตุรกี

(23) เกณฑ์ชี้วัดสำหรับการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

(24) รางวัลพระปกเกล้า



ภาคผนวก ฉ

การนำเสนอข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลและทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างเกณฑ์การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลส่งเสริมเรื่องมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ผู้ที่รับผิดชอบในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สายข้าราชการประจำ) นักวิชาการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างเกณฑ์การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 16 ราย ได้แก่

1. ผู้แทนสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ได้แก่ นายสุกชัย เมืองรักษ์ ผู้อำนวยการฝ่ายปรึกษาแนะนำด้านการจัดการองค์กร สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

แนวคิด Good Governance มีการใช้ในประเทศไทยในเรื่องการของการเมืองการปกครอง แต่ในเรื่องการบริหารจัดการองค์กรประเทศตะวันตกมีการนำมาใช้ที่เป็นรูปธรรมและแพร่หลาย ในประเทศต่างๆ จึงได้มีการเลียนแบบหรือนำมาประยุกต์ใช้ Good Governance ไม่ใช่นวัตกรรมที่เกิดขึ้นใหม่แต่คือหลักการบริหารจัดการที่มีเหตุผลเชิงกระบวนการที่จะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างยั่งยืนขององค์กร เมื่อนำมาใช้กับประเทศไทยกลายเป็นของใหม่ของดีของแปลก ทั้งนี้เนื่องจากมันใช้ได้ยากมากในบริบทของสังคมไทยตามที่กล่าวถึงแล้ว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าใช้ไม่ได้เลย ประเทศไทยต้องใช้เวลาและความพยายามของภาครัฐมาก ในการนำ Good Governance มาเป็นกรอบในการสร้างเกณฑ์การวัดคุณภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นมีปัญหามากกว่าส่วนกลางมาก เพราะโดนครอบงำโดยวัฒนธรรมของสังคมไทย และแนวคิดของระบบราชการที่ล้าสมัย การนำ Good Governance มาใช้ประสบปัญหามากประกอบกับระดับความรู้ความเข้าใจของบุคลากรและประชาชนมีน้อย การนำแนวคิด Good Governance มาใช้วัดคุณภาพต้องใช้เวลามากกว่าจะได้ผล แต่อย่างไรก็ตาม ประเมินได้ว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันคุณภาพของงานภาครัฐรวมทั้งของท้องถิ่นมีพัฒนาไปในทางดีขึ้นแต่ต้องใช้เวลา

2. ผู้แทนสถาบันพระปกเกล้า ได้แก่ นางฉวีลลิตา บุรีกุล ได้ให้ความคิดเห็นว่าเกณฑ์รางวัลพระปกเกล้าเป็นรางวัลด้านธรรมาภิบาล ตัวชี้วัดในแต่ละด้านได้มีการปรับปรุงให้มีความเข้าใจและเป็นรูปธรรม ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาในการบริหารจัดการอันเนื่องมาจากภารกิจที่มากและซับซ้อนเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายหลายระดับ สถาบันพระปกเกล้ามีความตั้งใจที่จะส่งเสริมสนับสนุนในทุกๆ ทาง ปัจจุบันสถาบันพระปกเกล้ามีหลักสูตรที่เกี่ยวกับเรื่องท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และได้รับความสนใจจากผู้บริหารของท้องถิ่น และภาคประชาชน ประชาชนในท้องถิ่นมีการเรียนรู้และเข้าใจท้องถิ่นมากขึ้น ท้องถิ่นต้องเรียนรู้ เข้าใจ พัฒนาและเติบโตด้วยตนเอง ส่วนกลางทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้คำแนะนำให้การสนับสนุน แต่การตัดสินใจต้องเป็นของท้องถิ่นเอง ท้องถิ่นมีศักยภาพถ้าได้มีการนำศักยภาพมาใช้ท้องถิ่นจะเติบโตได้

3. ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน 3 ราย ได้แก่

1) ดร.อจลรา วงษ์เอก ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

เกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการติดตามการทำงานประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งเป็นการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ การบริหารงานบุคคล งบประมาณ การบริการประชาชน สำหรับเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการฯ ด้านการบริการสาธารณะยังครอบคลุมภารกิจไม่ครบถ้วน ขณะนี้อยู่ระหว่างการศึกษาเพื่อจัดทำเพิ่มเติม

2) นางคณิตา ราษฎร์นุ้ย ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ให้ความคิดเห็นเพิ่มเติมดังนี้

การประเมินตามเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้คะแนนรวม 4 ด้าน ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับปานกลาง ถ้าได้ร้อยละ 70 ถือว่าอยู่ในระดับดี ถ้าได้ร้อยละ 80 ถือว่าอยู่ในระดับดีมาก ถ้า อปท. ได้มีผลการประเมินต่ำกว่าร้อยละ 60 ติดต่อกัน 3 ปี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะออกไปนิเทศและให้คำปรึกษาเพื่อให้ อปท. ได้มีการปรับปรุงการเก็บรวบรวมข้อมูล ปรับปรุงกระบวนการทำงาน และให้คำแนะนำเรื่องการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร จากการประเมินในภาพรวม อปท. ทั่วประเทศ ได้ผ่านเกณฑ์การประเมินร้อยละ 60 ถึง 98 % อย่างไรก็ดีตาม อปท. ต้องได้รับการพัฒนาเพราะการผ่านเกณฑ์ร้อยละ 60 ถือว่าอยู่ในระดับปานกลาง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีการปรับปรุงเกณฑ์มาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะด้านการบริหารจัดการได้นำเป้าหมายทั้งหมดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มากำหนดเป็นมิติในการประเมินการทำงานของท้องถิ่นในด้านด้านการบริหารจัดการ ส่วนการปรับปรุงเกณฑ์ในอีก 3 ด้าน ได้มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเพื่อให้

สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาท้องถิ่นและแนวการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์กรณีการทำงานของหน่วยงานท้องถิ่นภายใต้หลักธรรมาภิบาล ท้องถิ่นต้องมีการพัฒนาอีกมาก

3) นางสาวโรชา นันทมนตรี ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหารกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ได้มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการจัดทำเกณฑ์การตรวจรับรองการปฏิบัติราชการ จึงไม่มีความคิดเห็นในเรื่องเกณฑ์ แต่ได้ให้ข้อมูลเท่าที่ทราบว่า ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ไม่ได้บังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่ให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแลช่วยเหลือในการจัดทำหลักเกณฑ์ ซึ่งขณะนี้เป็นการรับผิดชอบของสำนักมาตรฐานการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมเรื่องการนำธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางในการประเมินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นสิ่งที่ดี แต่ปัญหาจะอยู่ที่การไม่นำมาปฏิบัติมากกว่า เพราะวัฒนธรรมของสังคมไทยซึ่งครอบวัฒนธรรมของราชการเป็นอุปสรรคที่สำคัญ เช่น เรื่องระบบเล่นพรรคเล่นพวก เป็นต้น

4) ผู้แทนสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี จำนวน 5 ราย ได้แก่ นายอมรพันธ์ เรืองเดช ท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี นายสุมิตร บัวเฟื่อน นางสาวโชติกา เชื้อแก้ว นายบุญธรรม เทพพิชัย นายอนุพนธ์ ธิติวร มีความคิดเห็นว่าการจัดทำเกณฑ์รับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการนำมาจากพระราชกฤษฎีกาการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี 9 หมวด ซึ่งขณะนี้กรมส่งเสริมได้ปรับปรุงเพิ่มเติมตัวชี้วัดให้ครอบคลุมทั้ง 9 หมวดแล้ว

5) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สายข้าราชการประจำ) ในจังหวัดจันทบุรี จำนวน 4 ราย ได้แก่

ก. นางสาวลลิตา รัตยจริยา รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรีได้ให้ความคิดเห็นว่าการจัดทำแผนไม่เป็นไปตามเกณฑ์การประเมินเนื่องจากฝ่ายการเมืองต้องการปรับแผนระหว่างปีอยู่เสมอ เพื่อนำเงินไปใช้กรณีเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของท้องถิ่น การให้เงินอุดหนุนโดยจัดสรรให้หน่วยงานอื่นไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร และทำให้เกิดค่าใช้จ่ายผูกพัน

ข. นายสุวัฒน์ มานะปัญญา ปลัดเทศบาลเมืองท่าช้าง จังหวัดจันทบุรี ได้ให้ความคิดเห็นว่าการจัดทำตัวชี้วัดมีประโยชน์ต่อการวัดและนำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพองค์กร แต่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้ให้ความสำคัญ การบริหารงานบุคคลจะโดนแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองมากที่สุดทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอนการรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการและหน่วยงานไม่มี

การประเมินผลตามข้อตกลงดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถวัดผลการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลตามสัญญาได้

ค. ว่าที่ร้อยตรีสุกฤษณ์ เขี่ยมหาญ ปลัดเทศบาลเมืองขลุง ได้ให้ความคิดเห็นว่าไม่สามารถพัฒนาบุคลากรได้ตามหลักเกณฑ์เพราะขาดแคลนบุคลากร โดยเฉพาะระดับหัวหน้างาน เนื่องจากหน่วยงานมีภาระค่าใช้จ่ายในด้านการบริหารจัดการเต็มเปดาน 40% แล้ว

ง. นายอุษา สายภัทรานุสรณ์ ปลัดเทศบาลเมืองจันทน์มิตร ได้ให้ความคิดเห็นว่าหน่วยงานไม่ได้ทำครบทุกตัวชี้วัดตามเกณฑ์ เพื่อให้บรรลุตัวชี้วัดจริงเป็นการสร้างเอกสารขึ้นมาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเข้าช้อนกับการทำแผนชุมชน และในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นผู้เสียประโยชน์ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมมากนัก การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติราชการไม่ชัดเจนและไม่ครบทุกมิติทำให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลยพินิจในการประเมิน

6) นักวิชาการ จำนวน 2 ราย ได้แก่

ก. ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

ความเข้าใจเรื่อง Good Governance มีหลากหลาย ถ้าพูดในแง่การประเมินผลงานของภาครัฐ Good Governance จะเป็นกลไกขององค์กรในการกำกับดูแลการบริหารงานราชการ Good Governance มี 2 ระดับ ได้แก่ External และ Internal ระดับ External คือความรับผิดชอบต่อประชาชน บริการสาธารณะ ระดับ Internal คือความรับผิดชอบต่อองค์กร เช่น มีหรือไม่มีนโยบาย แต่ External Good Governance ไม่ใช่เป็นเพียงความรับผิดชอบต่อฝ่ายเดียวของภาครัฐที่มีต่อประชาชน แต่หมายถึงความรับผิดชอบต่อร่วมกันทั้งสองฝ่าย ดังนั้นการให้บริการภาครัฐจึงไม่ใช่การแจกให้ประชาชนแบบประชานิยม ประชาชนต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อในส่วนของค่าใช้จ่ายในการจัดหาบริการสาธารณะนั้นๆด้วย การวัด External Good Governance วัดยากเพราะมีเรื่องการเมืองทับท้นอยู่ตลอดเวลา การวัดผลงานภายใต้กรอบ Good Governance ภายในองค์กรวัดยากเช่นเดียวกัน ถ้าต้องการวัดผลงานของท้องถิ่นด้าน Good Governance ควรมีการทำวิจัยเพื่อค้นพบ Good Governance ที่เหมาะสมกับท้องถิ่น โดยเป็นความเห็นร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่อง Good Governance ของท้องถิ่น ปัญหาการนำ Good Governance มาใช้คือการวัด Good Governance ไม่ตรงกับแนวคิด ในขณะที่ Good Governance ควรเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่แต่ละบริบท ไม่จำเป็นต้องตรงกับแนวคิด Good Governance สากลก็ได้

ข. รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

ก) กรอบแนวคิดของธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการที่เกิดจากจิตสำนึกของสังคมซึ่งเป็นภาพใหญ่ที่ครอบคลุมทั้งกระบวนการในการบริหารงานทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งบทบาทของภาคประชาชนและภาคการเมืองเป็นการรวมภาพย่อยๆ ทุกภาพเข้าภายใต้ภาพใหญ่ของธรรมาภิบาล ซึ่งหลักการธรรมาภิบาลไม่ประสบผลสำเร็จในสังคมไทย แนวคิดธรรมาภิบาลมาจากรากฐานของสังคมตะวันตกซึ่งเป็นสังคมที่มีการแข่งขันสูง รากฐานความรู้ของประชาชนมีความแตกต่างกับสังคมไทยมาก และวัฒนธรรมการทำงานบางอย่างซึ่งมาจากวิถีชีวิตของสังคมไทยเป็นอุปสรรคต่อการนำธรรมาภิบาลมาใช้ เช่น แนวคิดการอ่อนน้อมถ่อมตน เรื่องการทดแทนบุญคุณ

ข) การสร้างตัวชี้วัดภายใต้กรอบธรรมาภิบาลวัดได้ยากมากเพราะนิยามของธรรมาภิบาลกว้างและเป็นนามธรรม ยกตัวอย่าง รางวัลพระปกเกล้า การวัดด้านความโปร่งใสเป็นการวัดพฤติกรรมโดยการสังเกตถ้าต้องการคำตอบที่แม่นยำต้องสังเกตพฤติกรรมเป็นเวลานาน ดังนั้นการเก็บข้อมูลจึงใช้การอ้างอิงจากเอกสารจากหน่วยงานอื่น เช่น สดง. ปปช. หรือการวัดวินัยทางการคลังและการงบประมาณวัดยากมากและผู้ประเมินต้องมีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับการเงินการคลังเป็นอย่างมากจึงจะสามารถประเมินได้อย่างถูกต้องแม่นยำ และเกณฑ์การประเมินจะวัดไปที่กระบวนการทำงาน เช่น กรณีงบประมาณจะวัดที่การใช้จ่ายงบประมาณแต่ในทางปฏิบัติการวินัยการเงินการคลังมีความสัมพันธ์กับเรื่องการใช้อำนาจทางการปกครองของผู้บริหารซึ่งเป็นปัญหาในกรอบธรรมาภิบาล หรือการวัดการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการทำโครงการสาธารณะ มีการเปิดเวทีให้ชาวบ้านมาช่วยคิดงานอปท.และใส่ไว้ในแผนงานถือว่ากระบวนการทำแผนเป็นธรรมาภิบาล แต่เมื่อนำโครงการไปให้สภาท้องถิ่นพิจารณาสภาท้องถิ่นไม่เห็นชอบอันเนื่องมาจากโครงการไม่สนองผลประโยชน์ของกลุ่ม กระบวนการทำงานภายใต้กรอบธรรมาภิบาลไม่สมบูรณ์

ค) การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในบริบทของสังคมไทยบางพื้นที่อาจทำให้งานไม่บรรลุเป้าหมาย เช่น ในบางสถานการณ์การใช้อำนาจจัดการจะมีประสิทธิภาพกว่าการมีส่วนร่วม และกระบวนการทำงานตามหลักธรรมาภิบาลใช้ได้ในระดับข้าราชการประจำ หลักการธรรมาภิบาลไม่เกิดในระดับการเมืองโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นหรือไม่เกิดในระดับประชาชนผู้มีส่วนร่วมถ้ากระบวนการนั้นทำให้กลุ่มเสียผลประโยชน์

ง) การสร้างเกณฑ์มาตรฐานในการวัดที่มาจากส่วนกลางซึ่งไม่เหมาะสมกับพื้นที่ หรือสังคมหรือท้องถิ่นนั้นๆ พฤติกรรมในการบริหารของสังคมใดๆ สืบทอดมาจากวัฒนธรรมรูปแบบของการดำเนินชีวิตในสังคมนั้นๆ ซึ่งไม่เหมือนกัน การสร้างเกณฑ์ตัวชี้วัดคุณภาพการบริหารจัดการใดๆ ถ้ามาจากสังคมที่ต่างกันย่อมใช้วัดไม่ได้เที่ยงตรง ผลงานอาจวัดได้ในเชิงเศรษฐกิจแต่ในเชิงสังคมวัดยากมาก เพราะขัดกับวิถีชีวิตและแนวคิดของคนไทยโดยเฉพาะ

ชาวบ้านในท้องถิ่น เช่น การสนับสนุนเงินของอบจ. กรณีการจัดงานบั้งไฟพญานาค ถ้าวัดในเชิงเศรษฐกิจอาจไม่คุ้มค่า แต่ถ้าวัดในเชิงสังคม ชาวบ้านเห็นว่ามีค่ามากเพราะเป็นความศรัทธา ประชาชนมีความภาคภูมิใจ

จ) การตรวจประเมินคุณภาพการบริหารจัดการไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์ใดก็ตาม ถ้าเป็นผูกไว้กับการให้รางวัลการตรวจประเมินก็สามารถลงรายละเอียดได้มาก แต่ถ้าเป็นเกณฑ์เพื่อมอบรางวัลเพื่อเกียรติยศหรือชื่อเสียงหรือเป็นความสมัครใจ ผู้ประเมินไม่สามารถตรวจข้อมูลได้อย่างเจาะลึกได้

ข) การสร้างตัวชี้วัดคุณภาพการบริหารจัดการต้องมาจากการทำวิจัยที่ถูกต้อง โดยศึกษาถึงบริบทของสังคมอย่างลึกซึ้ง ตัวชี้วัดต้องบูรณาการร่วมกันต้องแยกตามพื้นที่ และตัวชี้วัดต้องมีระดับการวัดที่สะท้อนถึงความต้องการในการวัดอย่างแท้จริง มีการกำหนดคะแนนสูงต่ำตามระดับความสำคัญของตัวชี้วัดในแต่ละกลุ่ม ตัวอย่าง ตัวชี้วัดสถาบันพระปกเกล้า ด้านการสร้างเสริมสันติสุขและความสมานฉันท์ เช่น โครงการควมมีลักษณะที่ไม่ให้เกิดความขัดแย้ง จะเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนเป้าหมายในระดับสูงมากกว่า โครงการในลักษณะการจัดกิจกรรมทำบุญปีใหม่ หรือโครงการสนับสนุนการเล่นกีฬา

สรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับเกณฑ์การตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการเกณฑ์มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ด้านการบริหารจัดการได้นำเป้าหมายทั้งหมดที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มากำหนดเป็นมิติในการประเมินการทำงาน การประเมินด้านการบริหารการเงินและการคลังและด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภามีความครอบคลุมการปฏิบัติงาน การประเมินด้านการบริการสาธารณะยังไม่ครอบคลุมภารกิจทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนำเกณฑ์ไปปฏิบัติการปฏิบัติงานยังไม่เป็นไปตามเกณฑ์เนื่องจากข้อจำกัดของท้องถิ่นทั้งในด้านรายได้และความพร้อมของบุคลากรและการดำเนินงานมักถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และการสร้างเกณฑ์ภายใต้หลักธรรมาภิบาลจะประสบปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลมีนิยามที่หลากหลายและเป็นนามธรรมวัดยากและมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาวัดการทำงานของท้องถิ่นต้องเข้าใจบริบทท้องถิ่นและแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ท้องถิ่นต้องเป็นผู้กำหนดตัวชี้วัดเองและควรมีการทำวิจัยเพื่อหาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับท้องถิ่น



ประวัติผู้เขียน

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวอุไรวรรณ วุฒิกษ
วัน เดือน ปีเกิด	25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2503
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	เลขที่ 59/170 ซอยพระรามที่หก 32 ถนนพระรามที่หก แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร10400
ประวัติการศึกษา	
2528	Master of Public Administration Public Administration Iowa State University
2524	ปริญญาตรี อักษรศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ประวัติการทำงาน	
2549-ปัจจุบัน	อาจารย์ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี
2537-2548	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย
2530-2536	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู กระทรวงศึกษาธิการ