

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลและการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่ส่งผลต่อ
ประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลในจังหวัดตาก
**ADMINISTRATION APPLYING GOOD GOVERNANCE AND
PARTICIPATIVE MANAGEMENT AFFECTING THE PERFORMANCE
EFFECTIVENESS OF MUNICIPALITY ORGANIZATION
IN TAK PROVINCE**

ประกอบ คงยะมาศ
Prakob Kongyamast

Faculty of Law and Political Science, Northern College
corresponding author e-mail: prawinpk@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลการบริหารแบบมีส่วนร่วมและประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลในจังหวัดตาก 2) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล การบริหารแบบมีส่วนร่วมและประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลในจังหวัดตาก 3) เพื่อเสนอแนวทางการสร้างประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลในจังหวัดตากการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมวิธีกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงปริมาณ คือ คณะผู้บริหารเทศบาลข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 255 คน เลือกกลุ่มตัวอย่างโดยวิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้นและการสุ่มตัวอย่างแบบง่ายรวบรวมข้อมูลโดยแบบสอบถามสถิติที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สันและการวิเคราะห์ความถดถอยเชิงพหุ กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงคุณภาพ คือ กลุ่มนายกเทศมนตรี จำนวน 18 คน คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง รวบรวมข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนาความผลการศึกษาพบว่าการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลการบริหารแบบมีส่วนร่วมและประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลมีความสัมพันธ์ในรูปเชิงเส้นและสัมพันธ์กันในทางบวก (r เป็นบวก) ในระดับมาก มีค่า r ระหว่าง 0.790-0.841 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.01 และมีตัวแปรต้นจำนวน 11 ตัวแปรมีอิทธิพลพยากรณ์ ตัวแปรตามประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 ประกอบด้วยหลักความรับผิดชอบหลักการตอบสนองหลักความโปร่งใส หลักความเสมอภาคและเท่าเทียม หลักการมีส่วนร่วมในการประเมินผล หลักนิติธรรมหลักการมุ่งเน้นฉันทานุมัติร่วมในสังคม หลักการมีส่วนร่วมการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน หลักการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ หลักการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล การบริหารแบบมีส่วนร่วม ประสิทธิผลการดำเนินงาน

Abstract

This research aimed at: 1) studying the administration applying good governance, participative management, and the performance effectiveness of Municipality in Tak Province; 2) investigating the relationship between good governance administration and participative management that affect the performance effectiveness of Tak Municipality; and 3) proposing guidelines to develop the performance effectiveness of the organization. The study is a mixed method research. The sample populations were 255 including administrators, civil servants, employees, and members of Tak Municipality. The populations were selected using stratified random sampling and simple random techniques. Survey questionnaire was utilized to collect the information. In addition, an in-depth interview was administrated to 18 mayors of Tak Municipality. The research findings revealed that the relationship between good governance administration, participative management, and the performance effectiveness were correlated in the same direction ($r=0.790-0.0841$ at 0.01 level of significance. Factors influencing good governance administration consisted of accountability, responsiveness, transparency, equity and inclusiveness, participation on evaluation, rule of law, morality and consensus orientation, participations in the implementation, benefits, and decision-making process.

Keywords: good governance, participative management, performance effectiveness.

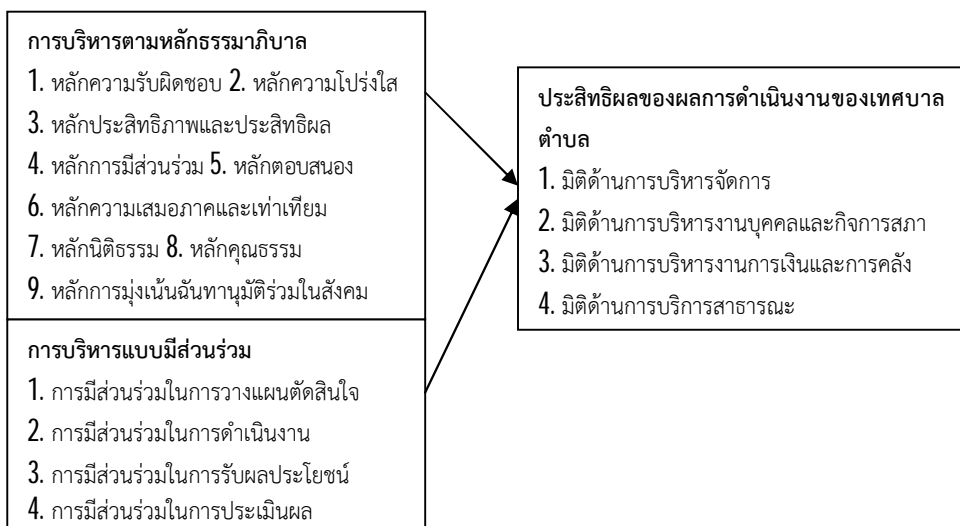
บทนำ

ในช่วงต้นปี ค.ศ. 1989 ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund; IMF) ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับ “ธรรมาภิบาล” (good governance) ไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อเป็นหลักประกันในการที่จะทำให้รัฐบาลประเทศเหล่านั้น สามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ สามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศได้ โดยธนาคารโลกได้ให้ความหมายของ คำว่า “ธรรมาภิบาล” หมายถึง ลักษณะและวิถีทางการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมืองโดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา (World Bank, 2003) ทั้งนี้เพราะการมีธรรมาภิบาลจะช่วยให้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพมีระบบที่ยุติธรรมมีกระบวนการกฎหมายที่อิสระที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาอีกทั้งมีระบบราชการฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อสารมวลชนที่มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบและมีประสิทธิภาพธรรมาภิบาลเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกันและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเกิดการกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใสเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน (สิทธิชัย, 2549; United Nations, 2000) และเพื่อสร้างหลักการบริหารสากลให้เกิดขึ้นทั่วโลก ธนาคารโลก องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) จึงได้เสนอหลักการสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย การบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพการตรวจสอบได้มีความโปร่งใสความรับผิดชอบและมีกรอบกฎหมายสำหรับการพัฒนา (สุจิตรา, 2549; ถวิลวดี และวิศิษฐ์, 2551; วิรัช, 2551) ซึ่งการนำ

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบการบริหารราชการไทยจะเป็นปัจจัยเสริมให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีลักษณะเปิดประชาชนมีเสรีภาพมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง มีการเชื่อมโยงองค์ประกอบของสังคม 3 ส่วนเข้าด้วยกันคือประชาสังคม (civil society) ภาคธุรกิจเอกชน (private sector) และภาครัฐ (state or public sector) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคส่วนก่อให้เกิดความเข้มแข็งมั่นคงมีเสถียรภาพและประชาชนมีความเป็นอยู่อย่างสงบสุขเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมที่สำคัญของสังคม (บวรศักดิ์, 2542) สำหรับการบริหารแบบมีส่วนร่วมนั้นถือเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย เพราะการปฏิบัติงานขององค์กรโดยทั่วไปจะมีการแบ่งแยกหน้าที่การทำงานแต่ละแผนกฝ่ายกองหรือหน่วยงาน ตามคำสั่งมอบหมายหน้าที่การทำงานพฤติกรรมกรปฏิบัติงานลักษณะเช่นนี้เป็นหลักการพื้นฐานขององค์กรที่ได้วางไว้การเสนอความคิดและร่วมกระทำของผู้ร่วมงานสามารถกระทำได้แต่ยังไม่สอดคล้องเท่าที่ควรจึงจำเป็นต้องจัดให้มีการพัฒนาและเร่งรัดให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม (วันชัย, 2549) ซึ่งการบริหารแบบมีส่วนร่วมถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขและกุญแจดอกสำคัญของความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการให้สามารถตอบสนองความต้องการและเอื้อต่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนได้ เพราะประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารและการดำเนินการของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549)

จังหวัดตากเป็นจังหวัดชายแดนที่สำคัญทางด้านตะวันตกของประเทศไทย มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา เป็นประตูทางการค้าชายที่มีมูลค่าสินค้าเข้าออกประเทศสูงที่สุดในประเทศไทย เป็นจุดเชื่อมโยงบนพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-west Economic Corridor; EWEC) และเป็นจังหวัดที่กำลังได้รับการศึกษาและการพัฒนาเพื่อเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนำร่องของประเทศไทย (Special Economic Zone; SEZ) (คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, 2557; ธนาคารกสิกรไทย, 2556) สภาพโดยทั่วไปจะประกอบไปด้วยป่าไม้เทือกเขาสูงมีประชากรทั้งสิ้น 539,553 คน แบ่งการปกครองออกเป็น 9 อำเภอ 63 ตำบล 562 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 16 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 50 แห่ง (องค์การบริหารส่วนจังหวัดตาก, 2558) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ถือเป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐให้ทำหน้าที่บริหารจัดการภารกิจต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่ เป็นองค์กรที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด (โกวิทย์, 2552) สำหรับเทศบาลในประเทศไทยนั้นมักประสบปัญหาในเรื่องการไร้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพราะจากการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานของเทศบาลที่ผ่านมา พบว่ายังมีปัญหาอยู่มาก (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2554) สอดคล้องกับรายงานการวิจัยเรื่อง ประเมินประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของปิยะนุช (2547) ที่ผลการวิจัยพบว่าเทศบาลส่วนใหญ่มีประสิทธิภาพการบริหารงานอยู่ในระดับต่ำ และจากผลการตัดสินใจรางวัลพระปกเกล้าทองคำสำหรับองค์กรเทศบาลที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ประจำปี 2557 ของสถาบันพระปกเกล้า (สถาบันพระปกเกล้า, 2557) พบว่ามีเทศบาลเพียง 4 แห่งที่ได้รับรางวัล และปรากฏว่าไม่มีเทศบาลในจังหวัดตากได้รับรางวัลดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาลในจังหวัดตากในเรื่องดังกล่าว พบว่า ส่วนใหญ่แล้วมีความเห็นว่าการเครื่องมือที่ใช้วัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาบางครั้งผู้ปฏิบัติยังไม่เข้าใจเกณฑ์ชี้วัดที่ถูกต้องทำให้ผลการดำเนินงานออกมาขาดประสิทธิภาพ เช่น ปิงปองประมาณ

พ.ศ. 2554 ได้ใช้แบบประเมินเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาล แบ่งออกเป็น 2 ส่วนประกอบด้วย ส่วนที่ 1 การประเมินความโปร่งใส 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านนโยบายและการวางแผน 2) ด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 3) ด้านการบริหารงบประมาณและจัดซื้อจัดจ้าง 4) ด้านการบริหารงานบุคคล และ 5) ด้านการมีส่วนร่วม ส่วนที่ 2 การประเมินการให้บริการ 3 ด้านประกอบด้วย 1) ด้านมาตรฐานการให้บริการ 2) ด้านการบูรณาการการปฏิบัติงาน และ 3) ด้านการติดตามและประเมินผล (โกวิทย์, 2554) ต่อมาในปี 2556 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ใช้การวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้แบบประเมินรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2556 แบ่งการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวน 4 ด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านการบริหารจัดการ 2) ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา 3) ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง และ 4) ด้านการบริการสาธารณะแบ่งเกณฑ์การประเมินผลเป็น 4 ระดับคือ ระดับดีเด่นร้อยละ 90.00-100.00 ระดับดีมากร้อยละ 80.00-89.99 ระดับดีร้อยละ 70.00-79.99 ระดับพอใช้ ร้อยละ 60.00-69.99 ต่ำกว่าร้อยละ 60.00 อยู่ในระดับควรปรับปรุง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2556) และจากรายงานผลการประเมินประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดตากประจำปี 2556 พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตากมีผลการประเมินในภาพรวมอยู่ในระดับควรปรับปรุง มีคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าร้อยละ 60 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558) ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการวิจัยในเรื่องการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลและการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลในจังหวัดตาก โดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัย คือ 1) เพื่อศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล การบริหารแบบมีส่วนร่วมและประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลในจังหวัดตาก 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล การบริหารแบบมีส่วนร่วมและประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลในจังหวัดตาก 3) เพื่อเสนอแนวทางการสร้างประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลในจังหวัดตาก ทั้งนี้ผลของการศึกษาที่ได้จะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารจัดการเทศบาลเพื่อเพิ่มประสิทธิผลของการดำเนินงานของเทศบาลในอนาคตต่อไปโดยมีกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้ ตัวแปรอิสระ (independent variables; IV) ตัวแปรตาม (dependent variables; DV)



วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมวิธี (mixed method) มีขั้นตอนการดำเนินการวิจัยแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอนดังนี้ 1) การออกแบบการวิจัย 2) ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง 3) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย 4) การตรวจสอบและหาคุณภาพเครื่องมือ 5) การเก็บรวบรวมข้อมูล 6) การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร คือ คณะผู้บริหารเทศบาลข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นสมาชิกสภาเทศบาลในจังหวัดตาก จำนวน 18 แห่ง รวมทั้งสิ้น 760 คน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่คณะผู้บริหารเทศบาลข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นสมาชิกสภาเทศบาลในจังหวัดตาก จำนวน 255 คน เลือกกลุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นและการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (พิชิต, 2547)

กลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ นายกเทศมนตรีจำนวน 18 คน ผู้วิจัยใช้แบบแผนการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (ประสพ, 2555)

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยเชิงปริมาณเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นแบบสอบถาม ลักษณะเป็นมาตรประมาณค่า 5 ระดับ แบบมาตราส่วนแบบลิเคิร์ต (likert scale) ตามแนวคิดของ Likert (1961) และแบบสอบถามแบบปลายเปิดสำหรับการแสดงความคิดเห็นทั่วไปและข้อเสนอแนะโดยแบบสอบถามแบ่งออกเป็น 4 ส่วน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส และตำแหน่ง

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล แบ่งออกเป็น 9 หลัก ประกอบด้วย หลักความรับผิดชอบหลักความโปร่งใส หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลหลักการมีส่วนร่วมหลักการตอบสนองหลักความเสมอภาคและเท่าเทียมหลักกนิติธรรม หลักคุณธรรมหลักการมุ่งเน้นฉันทานุมัติร่วมในสังคม จำนวน 45 ข้อ

ส่วนที่ 3 แบบสอบถามเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์และด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล จำนวน 20 ข้อ

ส่วนที่ 4 แบบสอบถามเกี่ยวกับประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภาด้านการบริหารงานการเงินและการคลังด้านการบริการสาธารณะ จำนวน 106 ข้อ

การวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย 1) แบบสัมภาษณ์ ผู้วิจัยเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกตัวต่อตัว (face-to-face In-depth Interview) ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) มุ่งประเด็นเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล การบริหารแบบมีส่วนร่วมและประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาล 2) แบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม โดยผู้วิจัยได้เตรียมไว้ล่วงหน้าก่อนเข้าทำการสัมภาษณ์เจาะลึก ร่วมสังเกตการณ์ต่าง ๆ ผู้วิจัยจะนำบันทึกข้อมูลในสมุดบันทึกของตนเองเพื่อเปรียบเทียบและตรวจสอบความถูกต้องจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ 3) เครื่องบันทึกเสียง ใช้ขณะบันทึกการสัมภาษณ์โดยผู้วิจัยจะขออนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์ก่อน ซึ่งจะช่วยให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลสามารถตรวจสอบ

กับสิ่งที่ได้บันทึกและข้อมูลที่ตกหล่นได้ 4) กล้องถ่ายรูป โดยบันทึกภาพปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในชุมชนทั้งบุคคล สถานที่ และกิจกรรมต่าง ๆ 5) รายงานผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดตาก ประจำปี 2557

3. การตรวจสอบและหาคุณภาพเครื่องมือ

3.1 การหาความตรงเชิงเนื้อหา (content validity) ผู้วิจัยนำเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่แบบสอบถามให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญจำนวน 5 ท่าน ตรวจสอบความถูกต้องด้านเนื้อหาและภาษาเมื่อตรวจสอบจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้วนำข้อคิดเห็นมาปรับปรุงตามข้อเสนอแนะหลังจากนั้นผู้วิจัยนำแบบสอบถามมาหาค่าความตรงเชิงเนื้อหาพบว่าแบบสอบถามมีดัชนีความตรงเชิงเนื้อหา (content validity index; CVI) เท่ากับ 0.83

3.2 การตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงโครงสร้าง (construct validity) โดยใช้วิธีการทดสอบความตรงตามแบบการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (exploratory factor analysis; EFA) เพื่อทดสอบค่าสถิติ Bartlett's test of sphericity และค่าดัชนีไกเซอร์-ไมเยอร์ ออลคิน (Kaiser-Meyer-Olkin Measures of Sampling Adequacy; KMO) และหาค่า Extraction communalities ได้ค่า Bartlett's test มีนัยสำคัญทางสถิติที่น้อยกว่า 0.05 (Sig.<0.05) ค่า KMO มีค่าอยู่ระหว่าง 0.50-1.00 และค่า Extraction communalities มีค่าอยู่ระหว่าง 0.50-1.00

3.3 การหาความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (reliability) ผู้วิจัยนำแบบสอบถามไปทดลองใช้กับผู้บริหารเทศบาลข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นสมาชิกสภาเทศบาลของเขตเทศบาลในจังหวัดสุโขทัย จำนวน 30 ชุด หลังจากนั้นนำแบบสอบถามมาวิเคราะห์หาความเชื่อมั่นโดยใช้สูตรสัมประสิทธิ์แอลฟา (alpha coefficient) ของครอนบาคได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.975

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล (data collection)

ผู้วิจัยทำหนังสือถึงนายกเทศมนตรีของเทศบาลทั้ง 18 แห่งในจังหวัดตาก เพื่อขออนุญาตประสานการวิจัยและขออนุญาตดำเนินการวิจัยและเก็บรวบรวมข้อมูลโดยส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มตัวอย่างและติดตามเพื่อรับคืนแบบสอบถามในระหว่างเดือนมิถุนายน-สิงหาคม พ.ศ. 2558 เดินทางเข้าพบนายกเทศมนตรีเพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกตัวต่อตัว โดยผู้วิจัยดำเนินการด้วยตนเองและใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างร่วมด้วย ในระหว่างเดือน กรกฎาคม-สิงหาคม พ.ศ. 2558

5. การวิเคราะห์ข้อมูล (data analysis)

ข้อมูลส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ อายุ เพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส และตำแหน่งวิเคราะห์ด้วยสถิติพรรณนา ได้แก่ ความถี่ร้อยละ

ข้อมูลส่วนที่ 2-4 วิเคราะห์ข้อมูลโดย 1) การวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นเพื่อหาระดับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล การบริหารแบบมีส่วนร่วมและประสิทธิผลการดำเนินงาน โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่การหาค่าเฉลี่ยและการหาค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 2) การวิเคราะห์ค่าสหสัมพันธ์ เพื่อวัดระดับและทิศทางความสัมพันธ์ที่เป็นเส้นตรงระหว่างตัวแปร การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล การบริหารแบบมีส่วนร่วมและประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาล โดยใช้สถิติเชิงอ้างอิง สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson correlation coefficient) (Gravetter & Wallnau, 2004) 3) การทดสอบอิทธิพลพยากรณ์ขององค์ประกอบตัวแปรต้นการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลและตัวแปรการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่มีต่อประสิทธิผลการ

ดำเนินงานของเทศบาลโดยใช้การวิเคราะห์ความถดถอยเชิงพหุ (multiple regression analysis) (Kelly & Maxwell, 2003)

ข้อมูลเชิงคุณภาพ วิเคราะห์ข้อมูลโดย 1) การจำแนกและจัดระบบข้อมูล (typology and taxonomy) 2) การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารหรือการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) (สุภางค์, 2553; Creswell, 2013)

ผลการวิจัย

1. ข้อมูลทั่วไป ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 51 มีอายุระหว่าง 31-40 ปี ร้อยละ 66.70 มีระดับการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรีร้อยละ 62.70 มีสถานภาพสมรสร้อยละ 65.90 เป็นข้าราชการร้อยละ 38.43

2. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่าประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ($\bar{X}=4.179$, S.D.=0.256) รองลงมาคือ การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ($\bar{X}=4.129$, S.D.=0.374) และการบริหารแบบมีส่วนร่วมมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ($\bar{X}=4.068$, S.D.= 0.363) (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ระดับความคิดเห็นของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล การบริหารแบบมีส่วนร่วมและประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาล (n=255)

ตัวแปร	\bar{X}	S.D.	ความหมาย
1. การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล	4.129	0.374	มาก
2. การบริหารแบบมีส่วนร่วม	4.068	0.363	มาก
3. ประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาล	4.179	0.256	มาก

3. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่าการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลการบริหารแบบมีส่วนร่วม และประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลมีความสัมพันธ์ในรูปเชิงเส้นและสัมพันธ์กันในทางบวก (r เป็นบวก) ที่ระดับนัยสำคัญ 0.01 โดยการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมีความสัมพันธ์กับการบริหารแบบมีส่วนร่วมในระดับมาก ที่ค่า $r=0.841$ การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลในระดับมาก ที่ค่า $r=0.802$ และการบริหารแบบมีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลในระดับมาก ที่ค่า $r=0.790$ (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล การบริหารแบบมีส่วนร่วมและประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาล (n=255)

ตัวแปร (Variables)	การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล	การบริหารแบบมีส่วนร่วม	ประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาล
การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล	1.000	-	-
การบริหารแบบมีส่วนร่วม	0.841*	1.000	-
ประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาล	0.802*	0.790*	1.000

หมายเหตุ * $p<0.01$

4. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3

ในเชิงปริมาณ ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ความถดถอยเชิงพหุ (multiple regression analysis) โดยใช้วิธี Enter สำหรับการวิจัยนี้ พบว่ามีสมการความถดถอยเชิงพหุ ดังนี้

ประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาล = $1.763 + 0.478$ (หลักความรับผิดชอบ) $+ 0.358$ (หลักการตอบสนอง) $+ 0.258$ (หลักความโปร่งใส) $+ 0.201$ (หลักความเสมอภาคและเท่าเทียม) $+ 0.139$ (การมีส่วนร่วมในการประเมินผล) $+ 0.117$ (หลักนิติธรรม) $+ 0.049$ (หลักการมุ่งเน้นฉันทานุมัติร่วมในสังคม) $+ 0.109$ (หลักการมีส่วนร่วม) $+ 0.025$ (การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน) $+ 0.028$ (การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์) $+ 0.039$ (การมีส่วนร่วมในการวางแผนตัดสินใจ) โดยมีค่า Adjusted $R^2 = 0.838$

สำหรับการเรียงลำดับอิทธิพลของปัจจัยทั้ง 11 โดยพิจารณาจากค่า standardized coefficient (β) โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย พบว่า 1) ตัวแปรการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล จำนวน 7 ตัวแปร มีอิทธิพลพยากรณ์ตัวแปรตามประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาล ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 เรียงตามลำดับอิทธิพลพยากรณ์จากมากไปหาน้อย ประกอบด้วย หลักความรับผิดชอบ ($\beta = -0.894$) หลักการตอบสนอง ($\beta = 0.656$) หลักความโปร่งใส ($\beta = 0.420$) หลักความเสมอภาคและเท่าเทียม ($\beta = 0.389$) หลักนิติธรรม ($\beta = 0.231$) หลักการมุ่งเน้นฉันทานุมัติร่วมในสังคม ($\beta = 0.187$) และหลักการมีส่วนร่วม ($\beta = 0.174$) 2) ตัวแปรการบริหารแบบมีส่วนร่วม จำนวน 4 ตัวแปร มีอิทธิพลพยากรณ์ตัวแปรตามประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาล ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 เรียงตามลำดับอิทธิพลพยากรณ์จากมากไปหาน้อย ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการประเมินผล ($\beta = 0.281$) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ($\beta = 0.045$) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ($\beta = -0.043$) และการมีส่วนร่วมในการวางแผนตัดสินใจ ($\beta = -0.021$) (ตารางที่ 3)

เชิงคุณภาพ จากการทดสอบความตรงของโครงสร้างหรือรูปแบบและความสัมพันธ์ของตัวแปรในเชิงปริมาณนั้น โอกาสที่ค่าทางสถิติที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอาจไม่เป็นไปตามโครงสร้างหรือรูปแบบที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจเกิดจากทฤษฎีที่นำมาใช้เป็นแนวคิดแบบตะวันตกเมื่อนำมาใช้ในสังคมไทยอาจเกิดการเปลี่ยนแปลงได้หรืออาจเกิดจากข้อคำถามในการวัดตัวแปรบางตัวอาจมีลักษณะไม่ครอบคลุมเพียงพอ จึงทำให้ค่าความสัมพันธ์และค่าอิทธิพลไม่เป็นไปตามโครงสร้างหรือรูปแบบที่สร้างไว้ ดังนั้น ผู้วิจัยจะใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพโดยการเข้าไปสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อเก็บข้อมูลในเชิงรายละเอียดโดยวิธีการตีความจากคำพูดและความคิดของผู้ที่ให้ข้อมูลและนำข้อมูลจากรายงานผลการประเมินประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดตาก ประจำปี 2557 มาเสริมข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาเชิงปริมาณอันจะทำให้โครงสร้างหรือรูปแบบที่สร้างขึ้นมานี้น่าเชื่อถือมากขึ้นซึ่งจากการสัมภาษณ์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องในการวิจัย 4 ประเด็น พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า 1) การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล เป็นการบริหารงานที่ยึดหลักความรับผิดชอบต่อหลักความโปร่งใสหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลหลักการมีส่วนร่วมหลักการตอบสนองหลักความเสมอภาคและเท่าเทียมหลักนิติธรรมหลักคุณธรรมและหลักการมุ่งเน้นฉันทานุมัติร่วมในสังคม 2) การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นการบริหารงานที่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนตัดสินใจการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล 3) การวัดประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลในจังหวัดตาก โดยใช้แบบประเมินรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2556 ซึ่งประกอบด้วยมิติด้านการบริหารจัดการ มิติด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภามิติด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง

และมีมิติด้านการบริการสาธารณะมีความเหมาะสมแล้ว และ 4) แนวทางการสร้างประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลในอนาคตนั้น เทศบาลควรใช้หลักการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล และการใช้หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมในกระบวนการบริหารทุกขั้นตอนและเทศบาลต้องปฏิบัติงานเพื่อให้มีผลการปฏิบัติงานผ่านเกณฑ์การประเมินของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามกรอบมาตรฐานที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดและผลการวิเคราะห์เอกสาร

ตารางที่ 3 แสดงผลการวิเคราะห์ความถดถอยเชิงพหุ (ทดสอบอหิทธิพลพยากรณ์) ขององค์ประกอบตัวแปรต้นการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลและการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่มีต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาล ($n = 255$)

ตัวแปรพยากรณ์	คะแนนดิบ (B)	ความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน (St_e)	คะแนนมาตรฐาน (β)	ผลทดสอบ (t)	นัยสำคัญ (Sig.)
1. ค่าคงที่	1.763	0.085		20.847	0.000
2. หลักความรับผิดชอบ	-0.478	0.065	-0.894	-7.386	0.000
3. หลักความโปร่งใส	0.258	0.039	0.420	6.637	0.000
4. หลักการมีส่วนร่วม	-0.109	0.026	-0.174	-4.155	0.000
5. หลักการตอบสนอง	0.358	0.057	0.656	6.266	0.000
6. หลักความเสมอภาคและเท่าเทียม	0.201	0.039	0.389	5.197	0.000
7. หลักนิติธรรม	0.117	0.035	0.231	3.372	0.001
8. หลักการมุ่งเน้นฉันทานุมัติร่วมในสังคม	0.094	0.020	0.187	4.802	0.000
9. การมีส่วนร่วมในการวางแผนตัดสินใจ	0.039	0.026	-0.021	-0.015	0.008
10. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน	0.025	0.019	0.045	1.277	0.003
11. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์	-0.028	0.025	-0.043	-1.093	0.005
12. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล	0.139	0.021	0.281	6.620	0.000

$R = 0.919$, $R^2 = 0.845$, $R^2_{Adj} = 0.838$, $F = 120.177$, $Sig = 0.000$

หมายเหตุ $P < 0.05$ ตัวแปรตามคือประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาล

จากรายงานผลการประเมินประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดตาก ประจำปี 2557 พบว่าประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี 2557 ในภาพรวมประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในระดับพอใช้ คะแนนที่ได้ร้อยละ 68.06 1) ด้านการบริหารจัดการคะแนนที่ได้ร้อยละ 73.01 2) ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา คะแนนที่ได้ร้อยละ 70.31 3) ด้านการบริหารงานการเงินและการคลังคะแนนที่ได้ร้อยละ 65.11 และ 4) ด้านการบริการสาธารณะคะแนนที่ได้ร้อยละ 65.65 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558)

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยพบว่า การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลภาพรวม มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.129$, $S.D. = 0.374$) โดยหลักความโปร่งใสมีค่าเฉลี่ยมากที่สุดรองลงมา คือ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลหลักความโปร่งใสและประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลในมิติด้านการบริการสาธารณะมีความสัมพันธ์ในรูปเชิงเส้นและสัมพันธ์กันในทางบวก (r เป็นบวก) ในระดับมาก ที่ค่า $r = 0.713$ ที่ระดับนัยสำคัญ 0.01 และหลักความโปร่งใสมีอหิทธิพลพยากรณ์ประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลร้อยละ 42 ($\beta = 0.420$) ($St_e = 0.039$ Sig. 0.000) หมายความว่าถ้าเทศบาลมีการบริหารงาน

ที่ใช้หลักความโปร่งใสมากขึ้นจะทำให้ประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลในมิติด้านบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น สอดคล้องกับผลการวิจัยของสุภัทรมาศ (2547) ผลการวิจัยพบว่า การบริหารเทศบาลที่ยึดหลักความโปร่งใส เปิดเผยตรงไปตรงมา มีความเสมอภาคและการกระจายพัฒนาอย่างทั่วถึง ก่อให้เกิดประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาล สอดคล้องที่รทส (2547) ผลการวิจัยพบว่าหลักความโปร่งใส มีค่าเฉลี่ยสูงสุดสำหรับในประเด็นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า หลักความโปร่งใสเป็นกระแสนิยมที่ทุกฝ่ายให้ความสำคัญ โดยมาจากความล้มเหลวในการทำงานของภาครัฐตามแนวทางการบริหารงานในระบบราชการแบบดั้งเดิม การใช้วัฒนธรรมองค์กรแบบเครือญาติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบรรจุแต่งตั้ง ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอรัปชั่น ดังนั้น เทศบาลจึงควรใช้หลักความโปร่งใสในการบริหาร มีกระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา สามารถชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้จัดทำข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เอื้อต่อการตัดสินใจ ประชาชน สังคมและสื่อมีโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่สำคัญได้อย่างอิสระเสรี ซึ่งจะสามารถลดปัญหาคอรัปชั่นได้

สำหรับการบริหารแบบมีส่วนร่วม ภาพรวมพบว่า มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=4.068$, $S.D.=0.363$) โดยการมีส่วนร่วมในการประเมินผล มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ($\bar{x}=4.310$, $S.D.=0.542$) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลและประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลในมิติด้านการบริหารงานบุคคล และกิจการสภาที่มีความสัมพันธ์ในรูปเชิงเส้นและสัมพันธ์กันในทางบวก (r เป็นบวก) ในระดับมาก ที่ค่า $r=0.706$ ที่ระดับนัยสำคัญ 0.01 การมีส่วนร่วมในการประเมินผลมีอิทธิพลพยากรณ์ประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลร้อยละ 28.10 ($\beta=0.281$) ($St_e=0.021$ Sig, 0.000) หมายความว่า ถ้าเทศบาลเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินผลมากขึ้นจะทำให้ประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลในมิติด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภาเพิ่มขึ้นสอดคล้องกับบอร์พินท์ (2550) ที่ได้กล่าวถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า จะช่วยให้หน่วยงานราชการเจ้าของโครงการได้ทราบปัญหาและการแก้ไข สามารถลดปัญหาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือการต่อต้านจากประชาชน เกิดแรงผลักดันที่ช่วยให้งานบรรลุผลสำเร็จได้ตรงกับความต้องการของประชาชน ได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนรวมถึงความไว้วางใจจากประชาชนสำหรับในประเด็นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการบริหารที่เปิดโอกาสให้พนักงานหรือบุคลากรด้านต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการบริหารนับตั้งแต่ การวางแผนหรือการวางโครงการ การจัดองค์การหรือการกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่การแบ่งส่วนงานการจัดสายงาน เพื่อให้การปฏิบัติงาน การจัดอัตรากำลังการสรรหาและพัฒนาบุคลากรการเสริมสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน การประสานงานหรือประสานกิจการด้านต่าง ๆ ของกิจการเพื่อให้เกิดการร่วมมือประสานงานที่ดีและนำไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางเดียวกันอันจะก่อให้เกิดประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลต่อไป

ประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาล ภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=4.179$, $S.D.=0.256$) โดยมิติด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภาที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ซึ่งด้านการบริหารงานบุคคลที่สำคัญ ได้แก่ การประกาศใช้แผนอัตรากำลัง 3 ปีการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานของบุคลากรการอบรมพัฒนาศักยภาพบุคลากรอย่างต่อเนื่อง การประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งก่อนและหลังการอบรม การไม่มีอัตรากำลังว่างทั้งในสายงานบริหารและสายปฏิบัติข้อมูลผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นปัจจุบัน โดยการประกาศใช้แผนอัตรากำลัง

3 ปีมีค่าเฉลี่ยสูงสุดด้านกิจการสภาที่สำคัญ ได้แก่การแปรรูปตรางข้อบัญญัติงบประมาณถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. 2547 การส่งหนังสือแจ้งและประชาสัมพันธ์การเรียกประชุมสมัยสามัญประจำปี สมาชิกสภาได้รับการอบรมพัฒนาความรู้มากกว่าร้อยละ 60 การนัดประชุมสภาเทศบาลมีการส่งหนังสือแจ้งให้สมาชิกทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวันและการส่งสำเนาข้อบัญญัติให้สมาชิกสภาทราบล่วงหน้าให้สมาชิกสภาตรวจสอบสำหรับในประเด็นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการนำผลการตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2556 มาเป็นเกณฑ์ในการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกณฑ์นี้ได้มีการปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันสอดคล้องกับบริบทการทำงานให้เป็นปัจจุบันเสมอและเป็นที่ยอมรับของผู้บริหาร บุคลากรเป็นอย่างดีและประเด็นสำคัญคณะกรรมการในการประเมินรับรองมาจากบุคคลภายนอกหน่วยงาน จึงถือว่าการประเมินย่อมสอดคล้องกับความเป็นจริงโดยมีความลำเอียงน้อยกว่าผู้ประเมินมาจากบุคคลภายใน และเมื่อสิ้นสุดการประเมินสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด จะจัดลำดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคะแนนมากไปหาน้อย จึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด แต่ทั้งนี้การประเมินดังกล่าวต้องมีการแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทราบก่อนถึงเวลาตรวจประเมินรับรองที่ชัดเจน แน่นนอน เพื่อป้องกันการสร้างหลักฐานเอกสารเพื่อให้ผ่านหรือได้คะแนนในด้านนั้น ๆ จึงส่งผลให้คะแนนบางแห่งมีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงที่ดำเนินการอยู่ แต่ทั้งนี้ยังถือว่าเกณฑ์ดังกล่าวเหมาะสมเนื่องจากเป็นไปตามหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องกระทำตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2456 เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง จึงสามารถวัดระดับผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เหมาะสมที่สุด

สรุปผลการวิจัย

การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล เป็นกระแสนิยมที่ทุกฝ่ายให้ความสำคัญ โดยมาจากความล้มเหลวในการทำงานของภาครัฐตามแนวทางการบริหารงานในระบบราชการแบบดั้งเดิม การใช้วัฒนธรรมองค์กรแบบเครือญาติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการใช้ระบอบอุปถัมภ์ในการบรรจุแต่งตั้งทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้นเทศบาลจึงควรนำหลักความโปร่งใสในการบริหารมีกระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา สามารถชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรีโดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้จัดทำข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเอื้อต่อการตัดสินใจประชาชน สังคมและสื่อมีโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่สำคัญได้อย่างอิสระเสรี ซึ่งจะสามารถลดปัญหาคอร์รัปชันได้ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการบริหารที่เปิดโอกาสให้พนักงานหรือบุคลากรด้านต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์การหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการบริหารซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีต่อองค์การและประชาชนตามมา เช่น 1) การบริหารจัดการปรับตัวดีขึ้น 2) การบริหารจัดการยืดหยุ่นมากขึ้น 3) มีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น 4) การครอบคลุมการบริการทั่วถึงมากขึ้น 5) สนับสนุนให้เกิดการประสานงานระหว่างองค์กรในพื้นที่เดียวกันและเทศบาลควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการประเมินผล โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถติดตามตรวจสอบความถูกต้องและความเป็นไปได้ของโครงการต่าง ๆ

อย่างต่อเนื่อง เปิดโอกาสให้ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาเสนอแนะแนวทางการพัฒนาเพื่อก่อให้เกิดบริการประชาชนอย่างรวดเร็ว สร้างความประทับใจให้ประชาชน ไม่ใช่บริหารงานตามอำเภอใจ (กิ่งดาว, 2552) การนำแบบรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2556 มาเป็นเกณฑ์ในการวัดผลการปฏิบัติงานของเทศบาล ถือว่าเหมาะสมเนื่องจากเป็นที่ยอมรับของผู้บริหาร บุคลากรเป็นอย่างดีและสามารถวัดประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลได้ครอบคลุมทุกด้าน

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่องนี้ได้รับการสนับสนุนจากวิทยาลัยนอร์ทเทิร์น ปีการศึกษา 2558 ผู้วิจัยขอขอบพระคุณที่ได้ให้โอกาสในการพัฒนางานวิจัย นอกจากนั้นงานวิจัยเรื่องนี้สำเร็จลุล่วงได้เนื่องจากคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นประจำเทศบาลทั้ง 18 แห่งในจังหวัดตาก ที่กรุณาให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม ให้คำสัมภาษณ์และเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดงานวิจัย

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2554). ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการกระจายอำนาจ บทสรุปสำหรับผู้บริหาร. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2556). แบบประเมินมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2556. จาก <https://docs.google.com/file/d/0BzWFvW8bSCICOXpYVi1reXJpU2c/edit?pref=2&pli=1>. เข้าถึงวันที่ 10 มิถุนายน 2558.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2558). รายงานผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี พ.ศ. 2558. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด.
- กิ่งดาว จินดาเทวิน. (2552). การศึกษาและพัฒนารูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดอุดรธานี. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต คณะบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2552). มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น: วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เสมาธรรม.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2554). รายงานการประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศเพื่อรับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2554. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. (2557). เขตเศรษฐกิจพิเศษ. จาก <http://www.thaigov.go.th/th/news1/item/84757.html>. เข้าถึงเมื่อ 1 กรกฎาคม 2558.
- ถวิลวดี บุรีกุล และวิศิษฐ์ ชัชวาลทิพากร. (2551). ทศวรรษ: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แก่นจันทร์.
- ธนาคารกสิกรไทย. (2556). สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์การค้าและการลงทุน. กรุงเทพฯ: ฝ่ายพัฒนาธุรกิจต่างประเทศ ศูนย์ส่งเสริมธุรกิจระหว่างประเทศ
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิญญูชนจำกัด.
- ประสพ ชัยพสุชนท์. (2555). การวิจัยการตลาด. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ท็อปจำกัด.
- ปิยะนุช เงินคล้าย. (2547). การประเมินประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยรามคำแหง, 7, 42-68.
- พิชิต ฤทธิจรรณ. (2547). ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ แฮ่สอ็อปเคอร์มีส์.

- รหัส แสงผ่อง. (2547). กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลของกรมการบริการและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย สถาบันราชภัฏรำไพพรรณี.
- วันชัย โกลละสุด. (2549). การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม. จาก http://opens.dpt.go.th/dpt_kmcenter/index.php?option=comcontent&task=view&id=26&Itemid=1. เข้าถึงวันที่ 1 มิถุนายน 2558.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2551). การวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมายของการบริหารการจัดการการบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2557). รางวัลพระปกเกล้า '57. จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M10_482.pdf. เข้าถึงวันที่ 11 กรกฎาคม 2558.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2549). คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549. กรุงเทพฯ: (ม.ป.ท.).
- วิศิษฐ์ ศรีพิบูลย์. (2551). พลังเสริมเติมพลังครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ บ้านนาสวีย์.
- สิทธิชัย ธรรมเสนห์. (2549). การศึกษาแนวทางพัฒนาการประกอบธุรกิจตามแนวพระราชดำริ ด้านสังคมตามหลักธรรมาภิบาลและธรรมาภิบาล. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. (2549). ประชาชนและธรรมาภิบาล: การสำรวจทัศนคติของคนไทยในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สุภัทรมาศ จริยเวชวัฒนา. (2547). การบริหารจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านฉาง. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2553). การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดตาก. (2558). ข้อมูลทั่วไปจังหวัดตาก. จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%>. เข้าถึงวันที่ 11 กรกฎาคม 2558.
- อรพินท์ สพโชคชัย. (2550). หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (**Participatory Governance**). จาก <http://www.opdc.go.th>. เข้าถึงวันที่ 11 มิถุนายน 2558.
- Creswell, J.W. (2013). **Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approachs**. Los Angeles: SAGE.
- Gravetter, F.J. & Wallnau, L.B. (2004). **Statistics for the Behavioral Sciences**. 6th ed. Belmont: Wadsworth.
- Kelley, K. & Maxwell, S.E. (2003). Sample size for multiple regression: Obtaining regression coefficients that are accurate, not simply significant. **Psychological Methods**, 8(3), 305-321.
- Likert, R. (1961). **New Patterns of Management**. New York: Mcgraw-Hill.
- United Nations. (2000). **Building Partnership of Good Governance**. New York: United Nation Press.
- World Bank. (2003). **Individual Performance Management**. <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/individual.htm>. June 1, 2015.