

การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาล  
ในภาคตะวันออก บนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี\*

THE DEVELOPMENT OF MANAGEMENT MODEL  
FOR THE MUNICIPALITIES IN THE EASTERN REGION BASED  
ON GOOD GOVERNANCE

อ้อวดี สุนทรวิภาต\*\*

ดร.ธนวิน ทองแพง\*\*\*

นาวาตรี ดร.พงศ์เทพ จิระโร\*\*\*\*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาล ในภาคตะวันออก บนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเพื่อประเมินความเหมาะสมของรูปแบบ การบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัย 5 ขั้นตอน คือ 1) การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลในภาคตะวันออก โดยการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) 2) การสร้างเครื่องมือที่ใช้รวบรวมข้อมูลและการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อร่างรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออก บนพื้นฐานของการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี โดยใช้แบบสอบถามจากนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีของเทศบาล ในภาคตะวันออก จำนวน 254 คน จำแนกเป็น นายกเทศมนตรี 80 คน และรองนายกเทศมนตรี 174 คน ซึ่งใช้การสุ่มแบบ แบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) ตามเทศบาลต่างๆในภาคตะวันออก 3) การพัฒนารูปแบบการบริหาร จัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยนำข้อมูล ที่ได้มาวิเคราะห์หาค่าประจักษ์ยืนยัน(Confirmatory Factor Analysis : CFA) 4) การประเมินความเหมาะสม ของรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกบนพื้นฐานของการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี โดยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญ คือ นายกเทศมนตรีเทศบาลในภาคตะวันออก จำนวน 17 คน ซึ่งเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) 5)การสรุปรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาล ในภาคตะวันออกบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

\*คุณภิญโญปรัชญาคุณภิญโญบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

\*\*นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

\*\*\*อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ภาควิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

\*\*\*\*อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชาวิจัยและจิตวิทยาประยุกต์ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

## ผลการศึกษาพบว่า

1. รูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย 21 องค์ประกอบภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 10 ด้าน ได้แก่

- 1) ด้านหลักประสิทธิภาพ มี 2 องค์ประกอบ คือ ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด ลดขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติงาน
- 2) ด้านหลักประสิทธิผล มี 4 องค์ประกอบ คือ มีวิสัยทัศน์ ปฏิบัติตามพันธกิจ มีการจัดการความเสี่ยง ติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงงาน
- 3) ด้านหลักการตอบสนอง มี 2 องค์ประกอบ และระยะเวลาปฏิบัติงาน 2) ด้านหลักประสิทธิผล มี 4 องค์ประกอบคือ มีวิสัยทัศน์ ปฏิบัติตามพันธกิจ มีการจัดการความเสี่ยง ติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงงาน
- 3) ด้านหลักการตอบสนอง มี 2 องค์ประกอบคือ บริการอย่างมีคุณภาพ และสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ
- 4) ด้านหลักการระับผิดชอบ มี 2 องค์ประกอบ คือ รับผิดชอบต่อตนเองและสังคม มีระบบติดตามและประเมินผล
- 5) ด้านหลักความโปร่งใส มี 3 องค์ประกอบ คือ เปิดเผยข้อมูลครบถ้วน ฟังความคิดเห็นจากทุกด้าน และตรวจสอบได้
- 6) ด้านหลักนิติธรรม มี 2 องค์ประกอบ คือ ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติ
- 7) ด้านหลักความเสมอภาค มี 1 องค์ประกอบ คือ ให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน
- 8) ด้านหลักการมีส่วนร่วม มี 2 องค์ประกอบ คือ รับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเปิดโอกาสให้บุคลากรหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการ
- 9) ด้านหลักการกระจายอำนาจ มี 1 องค์ประกอบ คือ มอบอำนาจการบริหารและตัดสินใจ และ
- 10) ด้านหลักคุณธรรม มี 2 องค์ประกอบ คือ ความถูกต้องดีงาม และปฏิบัติตนเป็นตัวอย่าง

2. ผลการประเมินความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความถูกต้อง ความเหมาะสม ความเป็นไปได้และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ แต่ละองค์ประกอบทั้ง 10 ด้านมีค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์มากกว่าเกณฑ์ที่กำหนด

**คำสำคัญ :** การพัฒนารูปแบบ/ การบริหารจัดการ/ เทศบาล/ ภาคตะวันออกเฉียง

## ABSTRACT

The purposes of this study were to develop the management model for the municipalities in the Eastern region in Thailand based on the good governance and to evaluate the developed model. The research process consisted of five steps. The first step was to collect the baseline data of the municipalities in the Eastern region using document analysis. The second step was to develop the questionnaire as a research instrument. Then the questionnaires were distributed to 80 mayors and 174 deputy mayors of 225 municipalities in the Eastern region. Those samples were obtained using stratified random sampling. The third step was to develop the management model based on good governance. The confirmatory factor analysis was used to test and confirm the model. The fourth step was to evaluate the appropriateness of

the model. The evaluation was conducted by 17 mayors from the Eastern region obtained by purposive sampling. The fifth step was to finalize the model.

The findings were as follows:

1. The management model for the municipalities in the Eastern region consisted of elements/characteristics under the 10 major characteristics as the followings. (1) Efficiency, which consisted of reduction in steps in work process and reduction in time spent on work activities; (2) Effectiveness, which consisted of having work vision, following missions, managing risks and following up, evaluating and improving work; (3) Responsiveness, which consisted of providing quality service and establishing trust; (4) Accountability, which consisted of being responsible for oneself and society and having follow-up and evaluation systems; (5) Transparency, which consisted of revealing complete information, listening to people opinions and being accountable; (6) Rule of Law, which consisted of issuing rules and regulations that are fair and equitable and avoiding discrimination or double standard; (7) Equity, which consisted of giving equal services and treatment to all people; (8) Participation, which consisted of listening to public opinions and providing stakeholders with opportunities to participate in the management process; (9) Decentralization, which consisted of involving employees or subordinates in management and decision-making processes; and (10) Integrity, which consisted of having virtues and being a good example. The median and the interquartile range are higher than the set standard criteria.

2. The evaluation results reveal that the management model is accurate, appropriate, feasible/practical, and usable

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมโลก ทำให้ทิศทางของสังคมและการบริหารจัดการบ้านเมือง ต้องมีการปรับเปลี่ยนตามยุคสมัย ทุกประเทศต่าง มีแนวทางที่เป็นจุดร่วมเหมือนกัน คือ ความสงบสุข ของประชาชน เสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล เท่าทันโลก ซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถในการแข่งขัน ในเวทีโลกได้ จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการ นักบริหาร หน่วยงาน และองค์กรต่างๆ สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดีเป็นทั้งหลักพื้นฐานและยุทธศาสตร์ที่สังคมโลก

ต้องการให้เกิดขึ้น และนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ช่วยสร้างคุณค่าและจิตสำนึกทางปัญญา วัฒนธรรม และจริยธรรม ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ทำให้ ความเป็นธรรมในสังคม มีความโปร่งใส ได้รับการ ยอมรับและเชื่อถือ มีประสิทธิภาพและคุณภาพ มาตรฐานสูงขึ้น มีการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นภูมิคุ้มกัน ที่ทำให้มีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพ มีความมั่นคง ปลอดภัย สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและมีคุณภาพ ชีวิตที่ดีขึ้น (สุรชิต พิสัยพันธ์, 2550, หน้า 1)

ประเทศไทยได้นำหลักธรรมาภิบาลหรือหลัก การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้โดยได้วางรากฐาน ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2540 เช่น ความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ การตรวจสอบและการกระจายอำนาจ หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นหลักการที่องค์การสหประชาชาติ ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารพัฒนาเอเชียมีข้อสรุปพร้อมกันว่า จะนำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศยากจน รวมทั้งใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือ ประเทศเหล่านั้นจะต้องสร้าง หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้เกิดขึ้นในระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในช่วงปี พ.ศ. 2540 จนต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและอยู่ภายใต้โครงการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เงื่อนไขนี้ได้ถูกนำมาใช้กับประเทศไทยด้วย หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้รับการขานรับจากนักวิชาการ นักธุรกิจ นักบริหาร ปัญญาชน และองค์กรต่างๆ รวมทั้งรัฐบาลในขณะนั้น ก็เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ รวมทั้งสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันการณ์ จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อสร้างระบบต่างๆ ของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ต่อมาในปี 2545 ได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กฎหมายนี้เป็นที่มาของการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งในมาตรา 3/1 ได้บัญญัติให้ส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน

การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน (สุรชิต พิสัยพันธ์, 2550, หน้า 1-2)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ถูกยกเลิกในปี พ.ศ.2546 และได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แทน พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้บัญญัติขอบเขต แบบแผน และแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (พระมหาจรรยา ชูวงศ์, 2556, หน้า 4) นอกจากนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) รัฐบาลยังได้กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยต้องมีการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบราชการและข้าราชการ ยึดหลักธรรมาภิบาล เพิ่มประสิทธิภาพการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาระบบและกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกันและสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรควบคู่ไปกับการปลูกจิตสำนึก ค่านิยมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลแก่ประชาชนทุกกลุ่ม รวมทั้งกำหนดให้ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็น 1 ใน 6 กลุ่มยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการพัฒนาประเทศ โดยได้วางยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการสร้างความเป็นธรรมในสังคมและแนวทางการพัฒนาในเรื่องการเสริมสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีระบบการตรวจสอบและการรับผิดชอบที่รัดกุม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, หน้า 21-24)

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วยหลักสำคัญ 10 ประการ ได้แก่ 1) หลัก

ประสิทธิภาพ หมายถึง การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม โดยมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย ยกเลิกภารกิจที่ล่าสมัยและไม่มีผลจำเป็น

2) หลักประสิทธิผล หมายถึง การมีวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางแผนเป้าหมาย การปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น

3) หลักการตอบสนอง หมายถึง สามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

4) หลักการรับผิดชอบ หมายถึง สามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย มีการจัดวางระบบ การรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น

5) หลักความโปร่งใส หมายถึง การบริหารจัดการมีความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบ รวมทั้งวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นไปโดยง่าย

6) หลักนิติธรรม หมายถึง มีการใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มี

ส่วนได้ส่วนเสีย 7) หลักความเสมอภาค หมายถึง การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

8) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแก้ไขปัญหา และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนแสวงหาฉันทมติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

9) หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ และ

10) หลักคุณธรรม หมายถึง การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555, หน้า 18-22)

องค์ กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ถูกจับตามองและถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมภายนอก ว่ามีการทุจริตคอร์รัปชัน เกิดความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง ระบบการตรวจสอบไม่ทั่วถึง การขาดการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ขาดคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งไม่เป็นผลดี มีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ดำเนินการกิจการกำลังถูกท้าทายความสามารถในเชิงการบริหารจัดการ ให้มีความน่าเชื่อถือและความโปร่งใส รวมทั้งได้สะท้อนสภาพการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเป้าหมายสำคัญ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550, หน้า 1)

เทศบาลเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางเพื่อที่จะสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆได้อย่างเป็นอิสระ สามารถรับรู้และเข้าใจถึงปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชน ได้ชัดเจนกว่าที่รัฐบาลกลางจะเข้าใจ เทศบาลมีหลักของการดำเนินงานโดยที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ ประชาชนจะเลือกผู้ที่เป็นตัวแทนเข้าไปดำเนินการและประชาชนก็จะเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงาน ซึ่งจะช่วยให้ทราบได้ว่าการดำเนินงานนั้นมุ่งผลประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวมหรือไม่ ซึ่งมีหลักการบริหารที่สำคัญคือ หลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ศุภจิตา ธนิตกุล, 2557, หน้า 2)

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาพบว่า มีการร้องเรียนและตรวจสอบพบการทุจริตคอร์รัปชัน และความไม่โปร่งใสในการบริหารเทศบาลหลายรูปแบบที่น่าสนใจคือ จากรายงานผลการปฏิบัติงานปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พบว่า ในการตรวจสอบสืบสวนมีหน่วยงานราชการ จำนวน 189 หน่วยงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนที่ทางราชการกำหนด ทั้งที่เจตนาและไม่เจตนา การขาดการเอาใจใส่ในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานและผู้บังคับบัญชา การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ การปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ และการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม รวมถึงการเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดต่องบประมาณของทางราชการ มีมูลค่าความเสียหาย 4,445.21 ล้านบาท หน่วยงานราชการดังกล่าวรวมหน่วยงานราชการ

ส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งมี 111หน่วยงาน มีมูลค่าความเสียหาย 193.43 ล้านบาท ที่ตรวจพบส่วนใหญ่ คือ เทศบาล โดยเฉพาะเทศบาลในภาคตะวันออก พบถึง 6 แห่ง นอกจากนี้ในการตรวจสอบเงินอุดหนุนยังพบว่า เทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเบิกจ่ายเงินอุดหนุนที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน จึงถูกเรียกเงินคืนจำนวน 5 ล้านบาท (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2558, หน้า 80-146) การทุจริตคอร์รัปชันและความไม่โปร่งใส เป็นเหตุให้การบริหารเทศบาลหย่อนประสิทธิภาพ ไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ ส่งผลให้สังคมเกิดความเคลือบแคลงใจในกระบวนการกระจายอำนาจ ซึ่งล้วนเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไข เทศบาลควรต้องมีการปรับกลยุทธ์ทัศนคติ วิธีคิด วิธีการทำงานของบุคลากรในเทศบาล ให้ก้าวไปสู่การเป็นข้าราชการยุคใหม่ ผู้บริหารเทศบาลควรตระหนักถึงการดูแล บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนในท้องถิ่น มุ่งปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายคือ การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า สร้างชุมชนให้เข้มแข็ง มุ่งการกระจายอำนาจ ปรากฏจากการทุจริตคอร์รัปชัน (สงวน คำรศ, 2551, หน้า 3)

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า พื้นที่ภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดนครนายก จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสระแก้ว เป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่มีแหล่งอุตสาหกรรม แหล่งท่องเที่ยว และแหล่งผลิตสินค้าเกษตร รวมทั้งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วของชุมชนเมือง การพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลในภาคตะวันออกได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ได้รับความผาสุกและสะดวกสบาย รวมทั้งมีการนำหลักธรรมาภิบาลหรือ

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารจัดการเทศบาลเพื่อไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพด้วย ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าในการบริหารจัดการเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงใต้ได้มีการนำหลักการและวิธีการของหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาประยุกต์ใช้เพียงใด มีความเหมาะสมหรือไม่ ประสิทธิภาพความสำเร็จอยู่ในระดับใด และควรมีการพัฒนา รูปแบบการบริหารจัดการเพื่อให้ได้รูปแบบที่เหมาะสมในการใช้ เป็นเครื่องมือบริหารจัดการเทศบาลอย่างไร ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางการปรับปรุง การบริหารงานของเทศบาลเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด



### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงบนพื้นฐาน ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
2. เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
3. เพื่อประเมินความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

### คำถามการวิจัย

1. ผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงใต้มีการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารจัดการเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงอยู่ในระดับใด

2. รูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีควรเป็นแบบใด
3. รูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษากรอบแนวคิดหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552, หน้า 18-22; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, หน้า21-37; Asian Development Bank, 1995, pp. 3-11; Rhodes,

1996, pp. 652-667; United Nation Development Programme, 1997, p. 5; World Bank, 1998, pp. 60-61) แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารของธรรมาธิบดี (2553, หน้า 3-6) Gulick and Urwick (1936, p. 13) Fayol (1949, pp. 5-6) Likert (1967, pp. 4-9) Koontz and O'Donnell (2001, p. 9) และ Dubrin (2010, pp. 12-13) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของจุมพล นิมพานิช (2550, หน้า 97-98) ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2551, หน้า 443) และ พิทยา บวรวัฒนา (2552, หน้า 194) และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ของวัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ (2551, หน้า 27-28) สุพานี สฤกษ์วานิช (2553, หน้า 8-9) ธรรมาธิบดี (2554, หน้า 215-217) David (1997, p. 13) และ Wheelen and Hunger (2006, pp. 10-18) แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำของ House (1967, pp. 31-38) Stogdill (1974, p. 91) Barnard (1968, pp. 92-102) Steers (1991, p. 46) Greenberg and Baron (1999, pp. 447-463) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมของ David McClelland (1961, pp. 100-112) Swanberg (1996, pp. 391-394) และ Linked (2002, p. 44) แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของโกวิท พวงงาม (2550, หน้า 30) Holloway (1951, p. 39) Robson (1953, p. 574) Clark (1957, p. 398) Wit (1967, pp. 101-103) และ Montagu (1984, p. 574) และข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการเทศบาลของจักษ์ พันธุ์ชูเพชร (2551, หน้า 225-239) มาใช้เป็นตัวแปรในการศึกษา โดยนำมาบูรณาการเพื่อให้มีความเหมาะสมกับเรื่องที่ศึกษา และเพื่อให้มีความเฉพาะเจาะจง รวมทั้งมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

## วิธีดำเนินการวิจัย

### ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ ทบทวนวรรณกรรมหลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### ขั้นตอนที่ 2 การสร้างเครื่องมือที่ใช้รวบรวมข้อมูลและการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อร่างรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลและการเก็บข้อมูล

1. ผู้วิจัยได้สร้างแบบสอบถามเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขึ้นมาเอง แบ่งเป็น 2 ตอน ตอนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับสภาพทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง ประสบการณ์ทำงาน และสถานภาพสมรส เป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check list) จำนวน 6 ข้อ ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จำนวน 90 ข้อ ซึ่งแบ่งออกเป็น 10 ด้าน ลักษณะแบบสอบถามเป็นมาตราส่วนประมาณค่า มี 5 ระดับ (Rating scale) มีจำนวนข้อคำถาม 5 ข้อ กำหนดเกณฑ์การให้คะแนนตามแนวคิดของ Likert (1967, pp. 90-95)

2. นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นไปขอคำแนะนำจากประธานกรรมการควบคุมคุณภาพเพื่อพิจารณาตรวจสอบ ปรับปรุง และแก้ไขข้อบกพร่อง



3. เสนอแบบสอบถามต่อผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญจำนวน 5 คนให้พิจารณาตรวจสอบความเหมาะสมและความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยวิธีหาค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามและวัตถุประสงค์ (Index of Item Objecting Congruence : IOC) ได้ค่าดัชนีความสอดคล้องของแบบสอบถามตั้งแต่ 0.95 ขึ้นไป ถือว่ามีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการวัด

4. นำแบบสอบถามที่ได้ผ่านการพิจารณาตรวจสอบและปรับปรุงตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว เสนอต่อประธานกรรมการควบคุมคุณภาพเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขอีกครั้งหนึ่งและนำไปทดลองใช้ (Try-out ) กับผู้บริหารเทศบาลซึ่งไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 คน เพื่อหา ดังนี้

4.1 หาค่าอำนาจจำแนกรายข้อ (Item Discrimination Power) โดยการหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson's Product Moment correlation Coefficient) ค่าคะแนนเฉลี่ยรายข้อกับค่าคะแนนเฉลี่ยรวมของแบบสอบถามแต่ละด้าน (Item-total correlation) ของแบบสอบถามแต่ละตอน และได้ค่าอำนาจจำแนกรายข้อระหว่าง 0.26 ถึง 0.92

4.2 หาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถามโดยการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha Coefficient) ตามวิธีของ Cronbach (1990, pp. 202-204) และได้ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับเท่ากับ 0.98

5. นำแบบสอบถามที่ผ่านการทดลองใช้และได้ปรับปรุงแก้ไขแล้วจัดทำเป็นแบบสอบถามฉบับสมบูรณ์จำนวน 254 ฉบับ 254 คน ส่งไปยังผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างที่เลือกอย่างเจาะจงจำแนกเป็นนายกเทศมนตรี 80 คน และรองนายก

เทศมนตรี 174 คน เพื่อขอความร่วมมือในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล ได้รับคืน 254 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 100

### การวิเคราะห์ข้อมูล

1. นำแบบสอบถามที่สมบูรณ์มาลงรหัสให้คะแนนตามน้ำหนักคะแนนแต่ละข้อและบันทึกข้อมูลลงในคอมพิวเตอร์ โดยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปทางสถิติ

2. นำแบบสอบถามที่สมบูรณ์ทั้งหมดมาหาคะแนนตามแนวทางการประเมิน เป็นมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (Rating scale) โดยมีเกณฑ์ให้เลือกตอบและให้คะแนน ซึ่งผู้วิจัยกำหนดน้ำหนักตามแนวคิดของ Likert (1967, pp. 90-95) ส่วนการแปลความหมายของคะแนนการวิเคราะห์เพื่อทราบว่าการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอยู่ในระดับใด เอาค่าเฉลี่ย (Mean) ของคะแนนเป็นตัวชี้วัด

### สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ข้อมูลสถานภาพทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยการแจกแจงความถี่ใช้สถิติบรรยายคือ ร้อยละ ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สถิติที่ใช้ คือ ค่าคะแนนเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) และค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน ( $SD$ )

ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

1. นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis : CFA) เพื่อตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้าง ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปทางสถิติ

2. การวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีใช้การวิเคราะห์ด้านเนื้อหา (Content Analysis) สร้างข้อสรุป จำแนกชนิดของข้อมูลตามตัวแปรขององค์ประกอบหลักของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีบนพื้นฐาน 10 ประการ

3. ร่างรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

**ขั้นตอนที่ 4 การประเมินความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**

**เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลและการเก็บข้อมูล**

1. นำรูปแบบที่ได้จากขั้นตอนที่ 3 มาตรวจสอบและเพิ่มความน่าเชื่อถือในการสร้างรูปแบบที่เหมาะสมที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น โดยสร้างเป็นแบบสอบถาม จำนวน 1 ฉบับ แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ด้านความถูกต้องและด้านความเหมาะสม จำนวน 21 ข้อ ส่วนที่ 2 ด้านความเป็นไปได้ และด้านการนำไปใช้ประโยชน์ จำนวน 21 ข้อ ทั้ง 2 ส่วนประกอบด้วย 10 ด้าน ลักษณะของแบบสอบถามเป็นมาตราส่วนประมาณค่ามี 5 ระดับ (Rating scale) มีจำนวนข้อคำถาม 5 ข้อ

2. นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นไปขอคำแนะนำจากประธานกรรมการควบคุมคุณภาพเพื่อพิจารณาตรวจสอบ ปรับปรุง และแก้ไขข้อบกพร่อง แล้วเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญ คือนายกเทศมนตรีเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียง โดยเลือกแบบเจาะจงจำนวน 17 คนให้พิจารณาประเด็นความถูกต้อง ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และการนำไปใช้ประโยชน์ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงให้ได้รูปแบบที่

สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ได้รับคืน 17 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 100

### **การวิเคราะห์ข้อมูล**

1. นำแบบสอบถามที่สมบูรณ์มาลงรหัสให้คะแนนตามน้ำหนักคะแนนแต่ละข้อ ซึ่งมี 5 ระดับ (Rating scale) โดยมีเกณฑ์ให้เลือกตอบและให้คะแนนผู้วิจัยกำหนดน้ำหนักตามแนวคิดของ Likert (1967, pp. 90-95)

2. รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ความเหมาะสมของรูปแบบ โดยใช้ค่าสถิติมัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Inter quartile range) สำหรับเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาว่าจะนำรูปแบบใดมาเป็นข้อสรุปผลของการวิจัยนั้น ผู้วิจัยใช้รูปแบบที่ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นสอดคล้องกันมากและมากที่สุด (ค่ามัธยฐานตั้งแต่ 3.50 ขึ้นไป โดยใช้เกณฑ์ของ MacMillan) และสำหรับค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) เป็นการคำนวณหาความแตกต่างระหว่างควอไทล์ที่ 1 กับระหว่างควอไทล์ที่ 3 ถ้าค่าที่คำนวณได้มีค่าต่ำกว่า 1.50 ลงมา แสดงว่า ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิสอดคล้องกัน (Consensus) แต่ถ้าค่าพิสัยระหว่างควอไทล์มากกว่า 1.50 แสดงว่าความคิดเห็นของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิไม่สอดคล้องกัน

**ขั้นตอนที่ 5 การสรุปรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**

ผู้วิจัยเสนอผลการดำเนินการ สรุปและรายงานผลการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

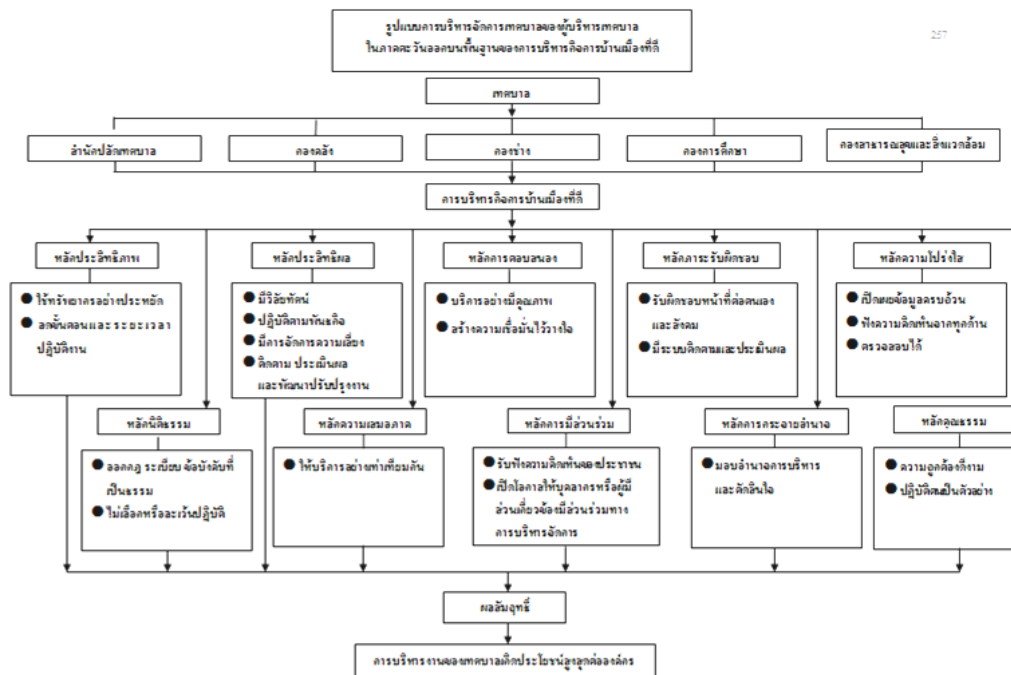
### **ผลการวิจัย**

1. การบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในภาพรวม ผู้บริหารเทศบาลได้

นำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 10 ด้านมาใช้ในระดับมาก หลักที่นำมาใช้มากที่สุด คือ หลักความเสมอภาค หลักที่นำมาใช้น้อยที่สุดคือ หลักประสิทธิภาพ

การบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ บนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	n = 254		ระดับ	อันดับ
	$\bar{X}$	SD		
1. ด้านหลักประสิทธิภาพ	4.10	0.77	มาก	10
2. ด้านหลักประสิทธิผล	4.31	0.71	มาก	9
3. ด้านหลักการตอบสนอง	4.36	0.69	มาก	4
4. ด้านหลักการรับผิดชอบต่อ	4.38	0.69	มาก	3
5. ด้านหลักความโปร่งใส	4.46	0.71	มาก	2
6. ด้านหลักนิติธรรม	4.33	0.70	มาก	7
7. ด้านหลักความเสมอภาค	4.55	0.60	มากที่สุด	1
8. ด้านหลักการมีส่วนร่วม	4.35	0.77	มาก	5
9. ด้านหลักการกระจายอำนาจ	4.33	0.77	มาก	8
10. ด้านหลักคุณธรรม	4.34	0.72	มาก	6
รวม	4.35	0.71	มาก	-

2. รูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี



3. ผลการประเมินความถูกต้อง ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และการนำไปใช้ประโยชน์ของรูปแบบ การบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาค ตะวันออกบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ ดี ทุกด้านอยู่ในระดับมาก และผลการประเมินของผู้ทรง คุณวุฒิมีความสอดคล้อง

### อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัยเพื่อ ประยุกต์ใช้

1. การบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหาร เทศบาลในภาคตะวันออกบนพื้นฐานของการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี มีค่าเฉลี่ยโดยรวมและรายด้าน อยู่ในระดับมาก ทั้งนี้ เป็นเพราะการบริหารจัดการ เทศบาลเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ประกอบ กับเทศบาลมีความคล่องตัวในการบริหารราชการ มี ฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการดำเนินงาน สามารถ จัดสรรงบประมาณได้เอง ตามหลักการกระจายอำนาจ โดยที่ไม่ขัดต่อระเบียบ กฎหมาย ทำให้สามารถบริหาร ราชการได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และ ตอบสนองกับความต้องการของท้องถิ่นได้มาก อีกทั้ง ผู้บริหารเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนใน ท้องถิ่น ทำให้รับทราบปัญหาและความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่น จึงสามารถบริหารราชการเทศบาล เพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขความเดือดร้อน ได้รวดเร็วและตรงกับความต้องการ

ผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยของ ภัทราวดี ศรีสวัสดิ์ (2552) ที่ศึกษาเรื่อง

การบริหารตามแนวทางการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีของเทศบาลตำบลนครไทย และเทศบาล ตำบลบ้านแยง อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก พบว่า การบริหารตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดีในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เนื่องจากเทศบาลใช้

ระเบียบกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติงาน บุคลากร ของเทศบาลปฏิบัติหน้าที่โดยเคารพสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน มีการแยกใช้อำนาจกันอย่างชัดเจนระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร สอดคล้องกับงานวิจัย ของ Clarke (2001) ที่ได้ทำการวิจัยเรื่องการใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจ การปกครองระบอบ ประชาธิปไตยในประเทศกาน่า ผลการศึกษาพบว่า ในประเทศที่ด้อยพัฒนา การปกครองตามระบอบ ประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ไปสู่ท้องถิ่นโดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ทำให้ เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นจริงเป็นจัง มีการปรับตัว ในการปฏิบัติต่างๆ ของท้องถิ่น โดยใช้หลักธรรมาภิ บาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่นจนถือเป็นกุญแจสำคัญ การใช้หลักธรรมาภิบาล ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไป ในทางที่ดีขึ้น และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Kimmet (2005) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาล มาใช้ในระบอบการเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ ผลการศึกษาพบว่า ในประเทศที่พัฒนา แล้ว หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้ในเชิงของกลยุทธ์ ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ ใช้ในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยนี้เกี่ยว กับการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในประเทศเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ 4 ประเทศ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยพิจารณาเป็นประเทศไป และเปรียบเทียบกับกรณีศึกษา โดยศึกษาว่าประเทศ เหล่านี้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างไรบ้าง รวมถึงการมีส่วนร่วมของหลักธรรมาภิบาล ในการเลือกตั้ง ในปี 2004 ซึ่งพบว่า หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้ อย่างกว้างขวางและเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูประ บอบการปกครอง นอกจากนั้นประเทศในเอเชียตะวัน ออกเฉียงใต้ที่ได้กล่าวมานี้ ยังได้เรียนรู้ในการนำหลัก ธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อพัฒนาการเมืองการปกครอง โดย เน้นการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้พัฒนาบ้านเมือง โดย

เฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่บ้านเมืองมีความไม่แน่นอน และเศรษฐกิจถดถอย เพื่อเป็นรูปแบบและเป็นแนวทางในการบริหารประเทศใหม่ๆ เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลช่วยสนับสนุนการเมือง และการปกครอง ซึ่งแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลมีที่มาจากชาติตะวันตก ก่อให้เกิดรูปแบบการบริหารใหม่ๆ และก่อให้เกิดการพัฒนาทางประชาธิปไตย ซึ่งนั่นก็คือหนึ่งในจุดประสงค์สำคัญของหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

จากผลการวิจัยดังกล่าวข้างต้น ถึงแม้ว่าจะมีค่าเฉลี่ยโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก การบริหารจัดการเทศบาลเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย มีความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ แต่กระบวนการทำงานของเทศบาลในปัจจุบันก็ยังไม่เอื้อต่อการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย มีปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน การขาดการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เทศบาลยังไม่สามารถให้บริการกับประชาชนผู้มารับบริการและผู้มีส่วนได้เสียในระยะเวลาที่กำหนด ขาดความรับผิดชอบ ประชาชนผู้รับบริการได้รับการบริการไม่เท่าเทียมกัน การตรวจสอบความโปร่งใสส่วนใหญ่จะเป็นการตรวจสอบจากเอกสารเป็นหลัก ไม่มีการตรวจสอบการทำงานอย่างต่อเนื่อง มีการปกปิดข้อมูลข่าวสารทำให้ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการทำงานและไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลการบริหารงานของเทศบาลได้ ขาดการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆจากประชาชน ระเบียบกฎหมาย บางตัวบทเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน ล้าสมัย ไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน ดังนั้น การบริหารจัดการเทศบาลควรจะเป็นไปตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน การใช้เทคนิคและเครื่องมือที่เหมาะสม มีการกำหนดทิศทาง วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน ตอบสนองความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ มีกระบวนการตรวจสอบการทำงาน ใช้

อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ด้วยความเป็นธรรม ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออก บนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นนี้จะช่วยให้ผู้บริหารเทศบาลมีหลักการ ทิศทาง แนวทาง หรือเครื่องมือ ในการปฏิบัติงานบริหารจัดการเทศบาลเพื่อให้เกิดผลโดยรวม

2. การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออก บนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สมมติฐานโมเดลองค์ประกอบเชิง ยืนยันการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่พัฒนาขึ้นมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์โดยโมเดลการวัดตัวแปรหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 10 ด้าน มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ สามารถนำมาเป็นแบบวัดและตัวบ่งชี้ทางด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้ทั้ง 10 ด้านสอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2555) ที่ได้กำหนดทั้ง 10 ด้าน นี้เช่นกัน เพื่อให้การบริหารงานองค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้มั่นใจว่า ทั้ง 10 ด้านที่นำมาเป็นแนวทางการบริหารงานนั้นจะเป็นองค์ประกอบที่ส่งผลต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3. ประเมินความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ผู้วิจัยได้คัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารงานเทศบาล จำนวน 17 คน เป็นผู้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับความถูกต้อง ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และการนำไปใช้

ประโยชน์ของรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลของผู้บริหารเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นสอดคล้องกันว่ารูปแบบมีความถูกต้อง ความเหมาะสมความเป็นไปได้ และการนำไปใช้ประโยชน์อยู่ในระดับมาก ซึ่งการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒินั้นสอดคล้องกับที่ Eisner (1976) ได้เสนอแนวคิดการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิไว้ว่า เป็นรูปแบบการประเมินที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในเรื่องที่จะประเมิน และเป็นรูปแบบที่ใช้บุคคล คือ ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้ประเมิน โดยมีความเชื่อว่าผู้ทรงคุณวุฒินั้นเที่ยงธรรมและมีดุลยพินิจที่ดี มาตรฐานและเกณฑ์การพิจารณาต่างๆจะเกิดขึ้นจากประสบการณ์และความชำนาญของผู้ทรงคุณวุฒินั้นเอง

## ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. หน่วยงานอื่นหรือผู้ที่สนใจควรนำกรอบแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสมอย่างน้อยเพื่อเป็นการพิสูจน์ซ้ำอีกครั้งหนึ่ง โดยอาจนำไปใช้ทั้ง 10 ด้าน หรือปรับใช้เฉพาะบางด้านที่เหมาะสมกับหน่วยงานที่ศึกษาหรือทำการวิจัย
2. ควรขยายขอบเขตการศึกษาไปยังเทศบาลภาคอื่นๆต่อไป เพื่อจะได้เปรียบเทียบผลการวิจัยระหว่างภาคว่ามีองค์ประกอบของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแตกต่างกันหรือไม่
3. ควรทำการศึกษาวิธีการส่งเสริมให้ผู้บริหารเทศบาลและบุคลากรในเทศบาลสามารถปฏิบัติงานโดยใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจนเป็นแนวปฏิบัติที่ยั่งยืนได้

## เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2550 ก). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2550 ข). *แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- จุมพล หนีมพานิช. (2550). *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่าง ของไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จักษ์ พันธุ์เพชร. (2551). *รัฐประศาสนศาสตร์: ไปด้วยกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มายด์ พับลิชชิ่ง.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2551). *ทิศทางและแนวโน้มของรัฐธรรมนูญประศาสนศาสตร์. ใน แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ รัฐประศาสนศาสตร์* หน้าที่ 15 หน้า 439-476. นนทบุรี: สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ธร สุนทรายุทธ. (2553). *การบริหารจัดการเชิงจิตวิทยา หลักการ การประยุกต์ และกรณีศึกษา*. กรุงเทพฯ: เนติกุลการพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2554). *ปรัชญาการบริหารจัดการ*. กรุงเทพฯ: เนติกุลการพิมพ์.
- พระมหาจรรยาศักดิ์ ชูรงค์. (2557). *การนำหลักธรรมมาภิบาลมาปฏิบัติในการบริหารจัดการของเทศบาลตำบล ในจังหวัดนครศรีธรรมราช*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546). *ราชกิจจานุเบกษา*, 120 (ตอนที่ 100 ก), 1-5.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2552). *ทฤษฎีองค์การสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: ศักดิโสภาคการพิมพ์.
- ภัทราวดี ศรีสวัสดิ์. (2552). *การบริหารตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของเทศบาลตำบลนครไทย และเทศบาลตำบลบ้านแยง อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์. (2551). *หลักการและแนวทางปฏิบัติในการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภธิดา ธนิตกุล. (2557). *หลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองลำสามแก้ว จังหวัดปทุมธานี*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สงวน คำรศ. (2550). *ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลท่าวังผา อำเภوتاวังผา จังหวัดน่าน*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการบริหารและพัฒนาประชาคมเมืองและชนบท, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2558). (ร่าง) *รายงานผลการปฏิบัติงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558*. ม.ป.ท.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*. กรุงเทพฯ: พรีเมียร์ โพร.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2542). *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สุพานี สุธงษ์วานิช. (2552). *พฤติกรรมองค์การสมัยใหม่: แนวคิดและทฤษฎี* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรชิต พิสัยพันธ์. (2550). *การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดหนองคาย*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- Asian Development Bank. (1995). *Governance: Sound Development Management*. Manila Philippines: Asian Development Bank.
- Clark, V. C. B. (2001). *In search of good governance : Decentralization and democracy in Ghana*. Ph.D. Dissertation. Northern Illinois University.
- Clarke, J. J. (1957). *Outline of Local Government of the United Kingdom*. London: Sir Isaac Pitman and Son.
- Cronbach, L. J. (1990). *Essentials of psychological testing* (5<sup>th</sup> ed.). New York: Harper Collins.
- David, F. R. (1997). *Strategic Management* (6<sup>th</sup> ed.). Prentice Hall.

DuBrin, A. J. (2010). *The Principles of Leadership* (6<sup>th</sup> ed.). Toronto: Houghton Mifflin Company

Eisner, E. E. (1976). Educational connoisseurship and criticism: Their form and function in education evaluation. *The Journal of Aesthetic Education*, 10(3-4).

Fayol, H. (1949). *General and Industrial Management*. London: Pitman.

\_\_\_\_\_. (1994). *General and Industrial Administration*. New York: Pitman.

Felkins, P., & Linked, K. (2002). Communities and social capital. In *Communities at work: Creating and celebrating community in organizational life*. New Jersey: Hampton Press Inc:

Greenberg, J., & Baron, R. A. (1999). *Behavior in Organizations*. New York: Prentice-Hall.

Gulick, L., & Urwick, L. (1937). *Paper on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.

Holloway, W. V. (1951). *State and Local Government in the United States*. New York: McGraw Hill.

House, R. J. (1967). *Leadership: Path Goal Theory*. New York: Prentice International.

Koontz, H., & O'Donnell, R. C. (2001). *Principles of Management*. New York: McGraw- Hill.

Likert, R. (1967). *New Patterns of Management*. New York: McGraw-Hill.

McClelland, D. C. (1961). *The Achieving Society*. New York: D. Van Nostrand Company.

Mongtagu, H. G. (1984). *Comparative Local Government*. Great Britain: William Brendon and Son Ltd.

Philip, K. (2005). The Politics of Good Governance in the Asian 4. Griffith: Master Degree Griffith University.

Robson, W. A. (1953). *Local government*. New York: The Macmillan Company.

Steers, R. M. (1991). *Introduction to Organizational Behavior*. New York: McGraw-Hill.

Stogdill, R. M. (1974). *Handbook of leadership: A survey of literature*. New York: Free press.

Swanberg, R. (1996). *Management and leadership for nurse managers* (2<sup>nd</sup> ed.). Boston: Jones And Bartlett.

United Nations Development Programme. (1997). *Governance for sustainable Human Development*. A UNDP Policy Document.

Wheelen, T. L., & Hunger, J. D. (2006). *Strategic Management and Business Policy* (10<sup>th</sup> ed.). New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Wit, D. (1967). *A Comparative Survey of Local Government and Administration*. Bangkok: Kurusapha.

World Bank. (1998). *Sub-Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth* Washington. DC: The World Bank.