

ธรรมาภิบาลในการบริหารเทศบาลนครในจังหวัดชลบุรี :

กรณีศึกษาเทศบาลนครแหลมฉบังและเทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์

ณัฐพล ชันธไชย¹
สุรัชชัย วัฒนจันทร์²

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวัดและประเมินการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ และเพื่อวิเคราะห์ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ กลุ่มตัวอย่างคือ ผู้บริหารและพนักงานในเทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์และเทศบาลนครแหลมฉบัง รวม 200 คน แบ่งละ 100 คน เลือกโดยวิธีการสุ่มอย่างง่าย

ผลการวิจัยพบว่า ระดับการศึกษา ความรู้เรื่องธรรมาภิบาล การเห็นคุณค่าธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ และสังคมธรรมาภิบาลมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ สังคมธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ ความรู้เรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ และการเห็นคุณค่าธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ เป็นตัวแปรแทรกซ้อนระหว่างลักษณะภูมิหลังกับการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

คำสำคัญ : ความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาล, การประยุกต์ธรรมาภิบาล, สังคมธรรมาภิบาล, การเห็นคุณค่าธรรมาภิบาล, เทศบาลนครแหลมฉบัง, เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์

¹รองศาสตราจารย์ (เศรษฐศาสตร์) ผู้อำนวยการหลักสูตรดุสิตบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการ

²นักศึกษาปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต



Good Governance in the Administration of City Municipalities in Chonburi Province : A Case Study of Laemchabang and Chaopraya Surasak City Municipalities.

Nathabhol Khanthachai ¹

Surachai Wattanachan ²

Abstract

The study aimed to measure and assess the application of good governance in administration, and to analyze variables influencing the application of good governance in the administrations of Laem Chabang and Chaopraya Surasak City Municipalities. The samples were 200 administrators and officials of Chaopraya Surasak and Laem Chabang City Municipalities selected by simple random sampling technique, 100 persons from each city municipality.

It was revealed that educational level, knowledge of good governance, appreciation of good governance and socialization process on good governance were positively related with the application of good governance in administration significantly. Good governance socialization, knowledge of good governance and appreciation of good governance, were intervening variables between social background variables and application of good governance principles in administration.

Key words: Knowledge of good governance, Application of good governance, Apprecation of good governance, Laem Chabang City Municipality, Chaophraya Surasak City Municipality

¹Associate Professor (Economics), Director of Ph.D. Programme in Public Policy and Management, Kasem Bundit University

²Ph.D. Candidate, Ph.D. Programme in Public Policy and Management, Kasem Bundit University.

บทนำ

หลักธรรมาภิบาล (Good governance) เป็นหลักการบริหารจัดการที่ดี (United Nations, 2557) เพราะมีการปรับวิธีคิด วิธีการบริหารราชการของประเทศไทยใหม่ทั้งระบบ โดยกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมาเพื่อทุกคนทุกฝ่ายในประเทศร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหา พัฒนานำพาประเทศให้ไปสู่ความมั่นคง ความสงบ มีการพัฒนาที่ยั่งยืน และก้าวไกล การที่จะบริหารเทศบาลให้มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีความสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยให้ยึดหลักธรรมาภิบาล (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2546) นับเป็นเรื่องที่ทำทนายเพราะเทศบาลเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดชิดประชาชนและมีการกิจการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารเทศบาล จึงถือว่ามีค่าเป็นอย่างยิ่ง เพราะสามารถตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารอย่างแท้จริง

เทศบาลนครในจังหวัดชลบุรี เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการขยายตัวของชุมชนเมือง การขยายตัวด้านเศรษฐกิจ ด้านการบริการ เติบโตอย่างรวดเร็วและในการพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลฯ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้โดยได้มีแผนการพัฒนาในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน ความสำคัญของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพโดยยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักที่กำกับ ดูแล ตรวจสอบ ควบคุม การบริหารงานโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของ

ภาคประชาชน ภาคเอกชน เข้ามาตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารงานของเทศบาลนคร ซึ่งก่อให้เกิดการกระตุ้น ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลฯ อีกทั้งเป็นการผลักดันให้เจ้าหน้าที่ที่มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ของเทศบาลฯ ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นปัญหาที่นำเสนอในการบริหารจัดการเทศบาลนครในจังหวัดชลบุรี ได้มีการนำหลักการและวิธีการบริหารจัดการที่ดีหรือแบบธรรมาภิบาล (Good governance) มาประยุกต์หรือไม่เพียงใดและเพราะเหตุใด ดังนั้นจึงควรมีการวิจัยธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการเทศบาลนครในจังหวัดชลบุรี

วัตถุประสงค์

- 1 เพื่อวัดและประเมินการประยุกต์ธรรมาภิบาล ในการบริหารจัดการเทศบาลนคร ในจังหวัดชลบุรี
- 2 เพื่อวิเคราะห์ลักษณะส่วนบุคคล สังคม ทัศนคติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ การเห็นคุณค่าธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ และความรู้เรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ ของผู้บริหารเทศบาลนคร ในจังหวัดชลบุรี
- 3 เพื่อวิเคราะห์ตัวแปรลักษณะส่วนบุคคล สังคม ทัศนคติเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ความรู้เรื่องธรรมาภิบาล และการเห็นคุณค่าของธรรมาภิบาลที่มีอิทธิพลต่อการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ เทศบาลนครในจังหวัดชลบุรี

นิยามศัพท์

ลักษณะส่วนบุคคล หมายความว่า เพศ อายุ สถานภาพการสมรส ระดับการศึกษา ระดับของการบริหารจัดการ ระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ และหน่วยงานที่สังกัดของผู้บริหารหรือ



พนักงานของเทศบาลนครแหลมฉบังและเทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ จังหวัดชลบุรี

สังคมนตรีธรรมมาภิบาลในการบริหารจัดการ หมายความว่า การได้รับการฝึกอบรมหรือเรียนรู้ด้านหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการโดยวิธีการได้ศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง ฝึกอบรมภายในหน่วยงาน และฝึกอบรมภายนอกหน่วยงาน (Wikipedia, 2557)

ความรู้เรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ หมายความว่า ระดับความเข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของผู้บริหารหรือพนักงานของเทศบาลนคร

การเห็นคุณค่าของธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ หมายความว่า การยอมรับในคุณประโยชน์ของหลักธรรมาภิบาลมาใช้บริหารจัดการของผู้บริหารหรือพนักงานของเทศบาลนคร (Dictionary Definition, 2557)

การประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ หมายความว่า การนำหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการขององค์กร ได้แก่ หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ หลักการตอบสนอง หลักการรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการกระจายอำนาจ หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค และหลักมุ่งเน้นฉันทามติ มาใช้ในการบริหารจัดการ(สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2552)

หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หมายความว่า การบริหารจัดการองค์การที่บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ โดยดูจากผลการดำเนินงาน รวมทั้งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การวางแผน ติดตามผลและการประเมินผล

หลักประสิทธิภาพ(Efficiency) หมายความว่า การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่

ดี ที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม ให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงาน และระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หมายความว่า ตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่างกันรวมทั้งการให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ

หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายความว่า การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้น ควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายความว่า การมีระบบข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจน และตรวจสอบได้ ตลอดจนสร้างความน่าเชื่อถือแก่สาธารณชน

หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายความว่า เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมการแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการองค์การ

หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายความว่า การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากส่วนราชการส่วนกลาง ให้แก่หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาชน ดำเนินการแทน โดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการ

มอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มผลผลิตภาพ เพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

หลักนิติธรรม (Rule of law) หมายความว่า การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารจัดการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หลักความเสมอภาค (Equity) หมายความว่า การได้รับการปฏิบัติและได้รับการอย่างเท่าเทียมกันโดย ไม่มีการแบ่งแยกด้าน ชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ

หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus oriented) หมายความว่า การหาข้อตกลงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยใช้กระบวนการเสนอความคิดเห็นจากบุคคลในกลุ่มที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ และนำมาสรุปเป็นข้อตกลงร่วมกัน

เทศบาลนคร หมายความว่า ท้องถิ่นหรือชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งบังคับไว้โดยกฎหมายเทศบาล

คุณธรรมหรือจริยธรรม หมายความว่า ความซื่อสัตย์สุจริตและความดีงามในการบริหารจัดการ

เทศบาลนครจังหวัดชลบุรี หมายความว่า เทศบาลนครแหลมฉบัง และเทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์

ระเบียบวิธีการวิจัย

ผู้วิจัยได้ออกแบบการวิจัย (Research design) โดยมีการศึกษาข้อมูลในการวิจัยไว้ 2 แบบ ดังนี้

1 การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey research) รวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) จากผู้บริหารและพนักงานเทศบาลนครในจังหวัดชลบุรี ได้แก่ เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ และเทศบาลนครแหลมฉบัง โดยประชากรกลุ่มเป้าหมาย คือผู้บริหารและพนักงานเทศบาลนคร ในเทศบาลนคร ทั้ง 2 แห่งดังกล่าว

2 การวิจัยจากเอกสาร (Documentary survey) เป็นการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) จากผลการวิจัย บทความ ตำรา สิ่งพิมพ์ แนวความคิด ทฤษฎี ตลอดจนเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหารและพนักงานที่ปฏิบัติงานเทศบาลนคร ในจังหวัดชลบุรี ได้แก่ เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ ที่ปฏิบัติงานอยู่ใน พ.ศ. 2557 มีจำนวน 584 คน และเทศบาลนครแหลมฉบัง ที่ปฏิบัติงานอยู่ใน พ.ศ. 2557 มีจำนวน 1,120 คน รวมทั้งหมด 1,704 คน

การกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยด้วยการใช้หลักการคำนวณของ Green, S. B. (1991) และ ญัฐพล ชันธไชย (2557: 143) ดังสูตรต่อไปนี้



$$n \geq 50 + 8(P)$$

โดยที่ n = จำนวนของขนาดตัวอย่าง

P = จำนวนตัวพยากรณ์ (Predictors)

$$p = 10$$

$$n \geq 50 + 8(10)$$

$$\geq 130$$

ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้แจกแบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 200 ชุด เลือกโดยวิธีสุ่มอย่างง่าย เทศบาลนครละ 100 ชุด

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัย คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการเทศบาลนคร ในจังหวัดชลบุรี ซึ่งผู้วิจัยได้สร้างขึ้นมาจากการศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบบสอบถามแบ่งเป็น 5 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 สอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 สอบถามเกี่ยวกับการเห็นคุณค่าของธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

ตอนที่ 3 สอบถามเกี่ยวกับการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการเทศบาลนคร

ตอนที่ 4 สอบถามความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจำแนกออกเป็น 10 ด้าน ได้แก่

- 1 ความรู้เรื่องหลักประสิทธิภาพ
- 2 ความรู้เรื่องหลักประสิทธิผล
- 3 ความรู้เรื่องการตอบสนองความต้องการของประชาชน
- 4 ความรู้เรื่องความรับผิดชอบ

5 ความรู้เรื่องความโปร่งใส

6 ความรู้เรื่องหลักนิติธรรม

7 ความรู้เรื่องความเสมอภาค

8 ความรู้เรื่องการมีส่วนร่วม/การพยายามในการแสวงหาฉันทามติ

9 ความรู้เรื่องการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ

10 ความรู้เรื่องคุณธรรม/จริยธรรม

ตอนที่ 5 สังคมกรมธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการหรือวิธีการเรียนรู้หลักธรรมาภิบาล

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยเลือกใช้สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้สอดคล้องกันกับลักษณะของข้อมูลและวัตถุประสงค์ ดังนี้

1 วิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป หรือข้อมูลรายการ (Categorical data) ของกลุ่มตัวอย่างด้วยค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage) แล้วนำเสนอข้อมูลในรูปตารางประกอบการบรรยาย

2 วิเคราะห์การเห็นคุณค่า การประยุกต์ และสังคมธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของผู้บริหารและพนักงานเทศบาลนคร ในจังหวัดชลบุรี ด้วยค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย (Mean, \bar{x}) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation, $S.D.$)

3 วิเคราะห์ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ โดยใช้วิธีวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson's Correlation Coefficient)

4 วิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงเหตุ-ผลระหว่างตัวแปรอิสระ (Independent variable) ตัวแปรแทรกซ้อน (Intervening variables) และตัวแปรตาม (Dependent variables) โดยวิธีการ

วิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุแบบ Hierarchical Multiple Regression Analysis

ผลการวิจัย

การประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการเทศบาลนคร มีค่าเฉลี่ยระดับปานกลาง(ภาพที่ 1) ซึ่งเทศบาลนครแหลมฉบังจะมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.38 ส่วนเทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์มีค่าเฉลี่ย 2.24 เท่านั้น จากค่าเต็ม 4.00 โดยการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของเทศบาลนครทั้ง 2 แห่งนี้ ส่วนใหญ่เน้นในด้านประสิทธิผล ด้านความรับผิดชอบต่อสังคม การตอบสนองความต้องการของประชาชน ด้านการเปิดเผย/โปร่งใส และด้านการมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ ด้านคุณธรรม/จริยธรรม ด้านความเสมอภาค และด้านนิติธรรม

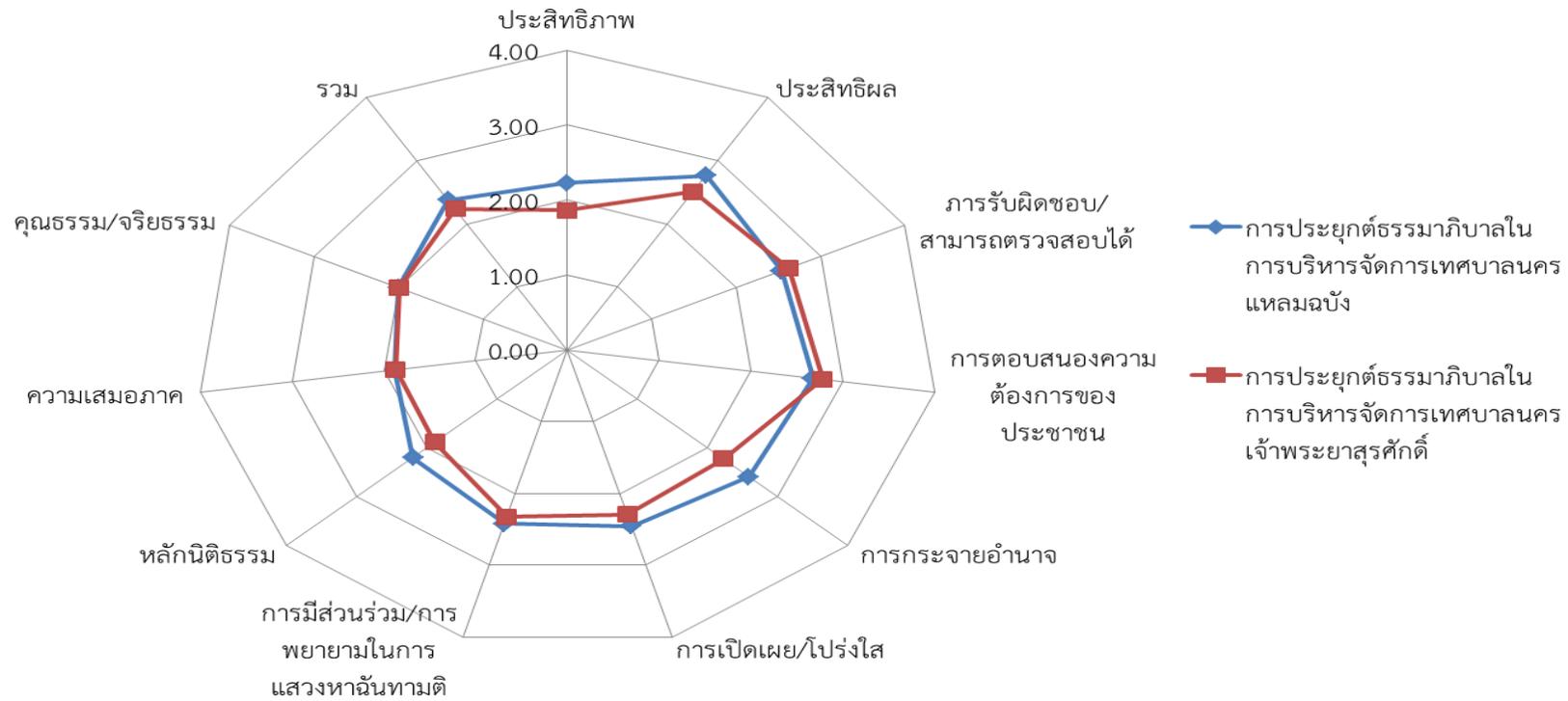
ความรู้เรื่องธรรมาภิบาล โดยรวมอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ (\bar{X} =2.16 จากคะแนนเต็ม 4.0) โดยผู้ปฏิบัติงานที่เทศบาลนครแหลมฉบังมีค่าระดับความรู้ (\bar{X} =2.25) สูงกว่าผู้ปฏิบัติงานที่เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ (\bar{X} =2.07) เล็กน้อย

สังคมธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการเทศบาลนครของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครในจังหวัดชลบุรีส่วนใหญ่จะเป็นการเรียนรู้โดยการฝึกอบรมในหน่วยงาน รองลงมาเป็นการศึกษาด้วยตนเอง และเป็นการฝึกอบรมนอกหน่วยงาน

การเห็นคุณค่าของธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการเทศบาลนคร มีค่าเฉลี่ยปานกลาง ซึ่งเทศบาลนครแหลมฉบังมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.55 ส่วนเทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์มีค่าเฉลี่ย 2.35 จากค่าเต็ม 4.00



ภาพที่ 1 กราฟเปรียบเทียบการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ



ลักษณะภูมิหลังมีอิทธิพลต่อการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ ประมาณร้อยละ 3.3-7.1 ($R^2 = 0.071$, Adjusted $R^2 = 0.033$, $F = 1.836$, $P = 0.073$) โดยระดับการศึกษาและสถานที่ปฏิบัติงานมีอิทธิพลในทางบวกอย่างมีนัยสำคัญ ($P \leq 0.06$) กล่าวคือ ผู้มีการศึกษาสูง มีการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการสูงกว่าผู้มีการศึกษาต่ำ และผู้ปฏิบัติงานที่เทศบาลนครแหลมฉบังมีการประยุกต์ธรรมาภิบาลสูงกว่าผู้ปฏิบัติงานที่เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ เมื่อเพิ่มตัวแปรสังคมธรรมาภิบาลมีอิทธิพลต่อการประยุกต์ธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.0-1.9 รวมทั้งหมดร้อยละ 4.3-9.0 ($R^2 = 0.90$, Adjusted $R^2 = 0.043$, $F = 1.925$, $P = 0.051$)

ความรู้เรื่องธรรมาภิบาลซึ่งเป็นตัวแปรแทรกซ้อนระหว่างลักษณะส่วนบุคคลกับการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ มีอิทธิพลต่อการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารอย่างมีนัยสำคัญ ($p=0.065$) และมีอิทธิพลเพิ่มขึ้นจากตัวแปรลักษณะภูมิหลัง ร้อยละ 1.2-1.7 อิทธิพลรวมของตัวแปรลักษณะส่วนบุคคลและความรู้เรื่องธรรมาภิบาล มีอิทธิพลต่อการประยุกต์ธรรมาภิบาล ร้อยละ 4.5-8.8 ($R^2 = 0.088$, Adjusted $R^2 = 0.045$, $F = 2.037$, $P = 0.037$)

ลักษณะส่วนบุคคลมีอิทธิพลต่อความรู้เรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ ร้อยละ 6.7-10.5 ($R^2 = 0.105$, Adjusted $R^2 = 0.067$, $F = 2.796$, $P = 0.006$) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานที่ปฏิบัติงาน กล่าวคือผู้ปฏิบัติงานที่

เทศบาล นครแหลมฉบังมีความรู้เรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการสูงกว่าผู้ปฏิบัติงานที่เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ สังคมธรรมาภิบาลในฐานะตัวแปรแทรกซ้อนระหว่างลักษณะภูมิหลังกับความรู้เรื่องธรรมาภิบาล มีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญ ($p= 0.05$) ต่อความรู้เรื่องธรรมาภิบาลโดยมีอิทธิพลเพิ่มขึ้น ร้อยละ 1.6-2.3 อิทธิพลโดยรวม ร้อยละ 8.3-12.8 ($R^2 = 0.128$, Adjusted $R^2 = 0.083$, $F = 2.848$, $P = 0.004$)

ตัวแปรลักษณะส่วนบุคคลมีอิทธิพลร้อยละ 3.3-7.1 ต่อการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ ($R^2 = 0.071$, Adjusted $R^2 = 0.033$, $F = 1.836$, $P = 0.073$) โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับการศึกษาและสถานที่ปฏิบัติงาน โดยผู้ปฏิบัติงานที่มีการศึกษาสูง และผู้ปฏิบัติงานที่เทศบาลนครแหลมฉบังมีการประยุกต์ธรรมาภิบาลสูงกว่าผู้ปฏิบัติงานที่มีการศึกษาต่ำ และผู้ปฏิบัติงานที่เทศบาลเจ้าพระยาสุรศักดิ์ การเห็นคุณค่าธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ มีอิทธิพลต่อการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการอย่างมีนัยสำคัญ ($p=0.00$) โดยมีอิทธิพลเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 29.2-30.0 จากตัวแปรลักษณะภูมิหลัง อิทธิพลโดยรวมร้อยละ 33.3-36.3 ($R^2 = 0.363$, Adjusted $R^2 = 0.333$, $F = 12.0378$, $P = 0.000$)

ตัวแปรลักษณะส่วนบุคคลมีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญ ต่อการเห็นคุณค่าของธรรมาภิบาลร้อยละ 5.2-9.0 ($R^2 = 0.090$, Adjusted $R^2 = 0.052$, $F = 2.365$, $P = 0.019$) โดยผู้มีอายุต่ำ และผู้ปฏิบัติงานที่เทศบาลนครแหลมฉบังมีการเห็นคุณค่าของธรรมาภิบาลสูง



กว่าผู้สูงอายุและผู้ปฏิบัติงานที่เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ ($p < 0.10$) สังคมกรรมธรรมาภิบาลมีอิทธิพลต่อการเห็นคุณค่าธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการอย่างมีนัยสำคัญ ($p = 0.001$) โดยมีอิทธิพลเพิ่มขึ้นจากตัวแปรลักษณะภูมิหลัง อีกร้อยละ 4.9-5.5 อิทธิพลรวมกันร้อยละ 10.1-14.5 ($R^2 = 0.145$, Adjusted $R^2 = 0.101$, $F = 3.291$, $P = 0.001$)

ตัวแปรลักษณะส่วนบุคคลมีอิทธิพลต่อการประยุกต์ธรรมาภิบาลอย่างมีนัยสำคัญ ($p=0.073$) โดยมีอิทธิพลร้อยละ 3.3-7.1 ความรู้เรื่องธรรมาภิบาลมีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญ ($p=0.000$) ต่อการประยุกต์ ธรรมาภิบาล ตัวแปรลักษณะส่วนบุคคลและความรู้เรื่องธรรมาภิบาล มีอิทธิพลต่อการประยุกต์ธรรมาภิบาลร้อยละ 33.3-36.3 ความรู้เรื่องธรรมาภิบาลมีอิทธิพลต่อการประยุกต์ธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้น 29.2-30.0 ความรู้เรื่องธรรมาภิบาล และการเห็นคุณค่าธรรมาภิบาล มีอิทธิพลต่อการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้นจากลักษณะภูมิหลัง ร้อยละ 29.9 -30.3 (ตารางที่ 1)

สรุปผลการวิจัย

ภาพที่ 2 นำเสนอผลการวิจัยโดยสรุปดังนี้

ผู้ปฏิบัติงานที่มีอายุงานกับหน่วยงานสั้น มีสังคมกรรมธรรมาภิบาลสูงกว่าผู้ที่ทำงานมาแล้วเป็นเวลานาน ($\beta=-.170$) ผู้มีการศึกษาสูงมีความรู้เรื่อง ธรรมาภิบาลสูงกว่าผู้มีการศึกษาต่ำ ($\beta=.128$) ผู้มีอายุงานสั้นและผู้ปฏิบัติงานที่เทศบาลนครแหลมฉบัง มีการเห็นคุณค่าธรรมาภิบาลสูงกว่าผู้มีอายุงานนานและปฏิบัติงานที่

เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ ($\beta=-.174$ และ $\beta=.173$) และผู้ปฏิบัติงานที่มีอายุงานสั้น และมีการศึกษาสูง มีการประยุกต์ธรรมาภิบาลสูงกว่าผู้ปฏิบัติงานที่มีอายุงานนานกว่า และมีการศึกษาต่ำ ($\beta= -.114$ และ $\beta = .190$)

สังคมกรรมธรรมาภิบาลสูงเป็นเหตุให้มีความรู้เรื่องธรรมาภิบาลสูงทั้งโดยทางตรงและแทรกซ้อนโดยมีตัวแปรลักษณะภูมิหลังเป็นตัวแปรอิสระ ($\beta= .154$ และ $\beta = .140$) สังคมกรรมธรรมาภิบาล เป็นเหตุโดยตรงของการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหาร($\beta=.156$) แต่เมื่อพิจารณาในฐานะตัวแปรแทรกซ้อนโดยมีตัวแปรลักษณะส่วนบุคคลเป็นตัวแปรอิสระไม่แสดงอิทธิพลต่อการประยุกต์ธรรมาภิบาลอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งแสดงว่าตัวแปรการศึกษา ($\beta=.190$) และตัวแปรอายุงาน ($\beta=-.114$) มีอิทธิพลมากกว่านอกจากนั้นสังคมกรรมธรรมาภิบาลมีผลให้การเห็นคุณค่าของธรรมาภิบาลต่ำด้วย ($\beta=-.243$) โดยอาจมีปัญหาทางด้าน Multicollinearity.

ความรู้เรื่องธรรมาภิบาลมีผลต่อการเห็นคุณค่าของธรรมาภิบาล ($\beta=-.157$) และมีผลทั้งทางตรง และแทรกซ้อนโดยมีสังคมกรรมธรรมาภิบาลเป็นตัวแปรแทรกซ้อนแรก และตัวแปรลักษณะส่วนบุคคลเป็นตัวแปรอิสระต่อการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหาร ($\beta= .160$ และ $\beta = .559$)

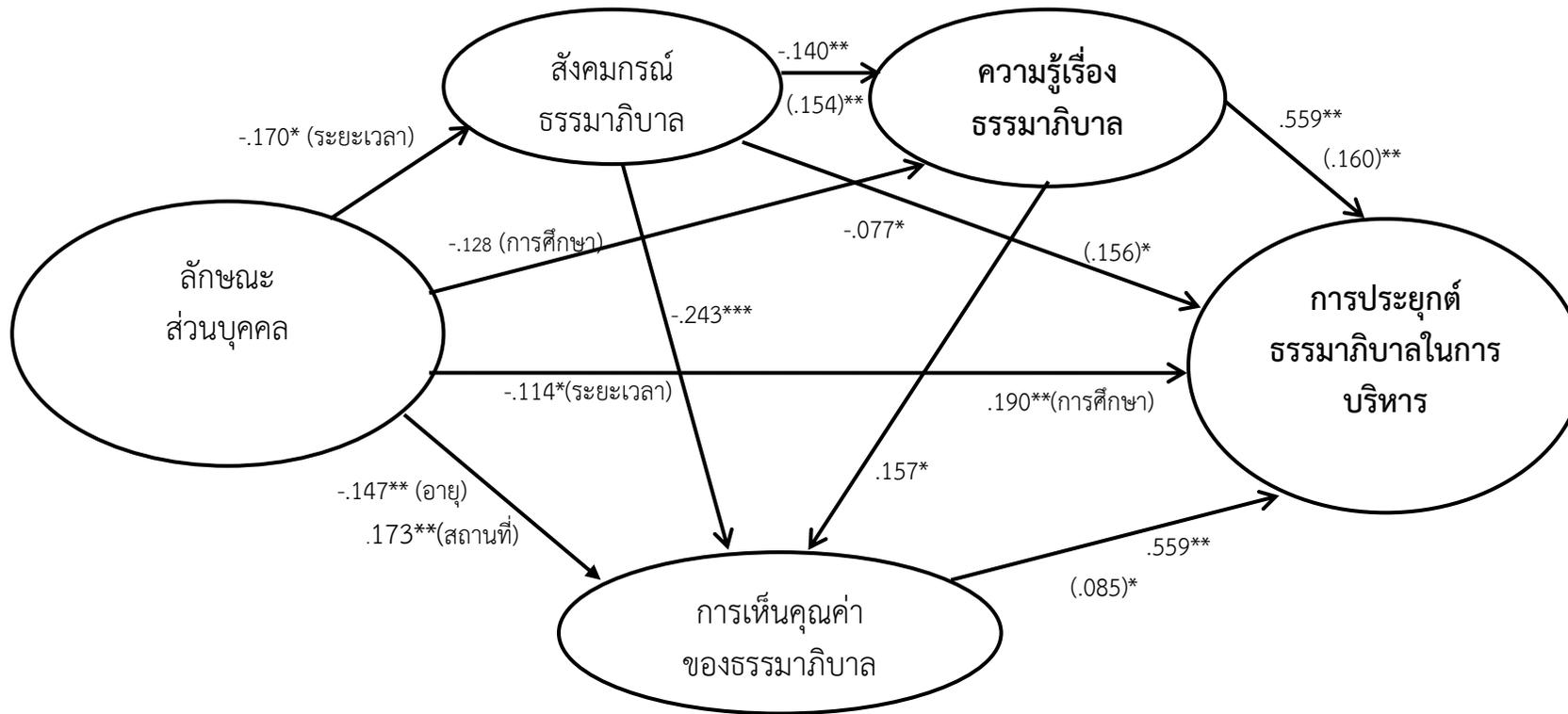
การเห็นคุณค่าของธรรมาภิบาลมีอิทธิพลโดยตรงและแทรกซ้อนของตัวแปรความรู้ธรรมาภิบาล สังคมกรรมธรรมาภิบาล และลักษณะส่วนบุคคลต่อการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหาร ($\beta= .085$ และ $\beta = .566$)

วารสารเกษมบัณฑิต ปีที่ 16 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2558

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงเหตุ-ผลระหว่างความรู้เรื่องธรรมาภิบาลและการเห็นคุณค่าธรรมาภิบาล ที่เป็นตัวแปรแทรกซ้อนระหว่างลักษณะส่วนบุคคลกับการประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

ตัวแปรทำนาย	ตัวแบบที่1					ตัวแบบที่2					ตัวแบบที่3				
	b	SE.	Beta	t	p	b	SE.	Beta	T	p	b	SE.	Beta	T	p
(Constant)	42.383	2.996		14.149	0.000	17.504	4.127		4.242	0.000	20.771	3.399		6.111	0.000
เพศ	1.029	1.000	0.075	1.029	0.305	0.470	0.833	0.034	0.564	0.574	0.386	0.833	0.028	0.463	0.644
สถานภาพการสมรส	0.175	1.011	0.013	0.173	0.863	0.578	0.839	0.041	0.690	0.491	0.608	0.841	0.043	0.723	0.470
อายุ	-0.910	2.597	-0.026	-0.350	0.726	1.895	2.176	0.054	0.871	0.385	1.650	2.174	0.047	0.759	0.449
ระดับการศึกษา	2.355	1.276	0.137	1.846	0.066	3.447	1.069	0.200	3.225	0.001	3.268	1.064	0.190	3.072	0.002
ระดับการบริหาร	0.550	1.642	0.025	0.335	0.738	0.620	1.368	0.028	0.453	0.651	0.821	1.364	0.037	0.602	0.548
ระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ	0.757	1.371	-0.040	0.552	0.582	-0.089	-0.256	-0.114	0.013	0.223	-0.824	0.089	-0.114	0.005	0.078
สถานที่ปฏิบัติงาน	2.097	1.063	0.152	1.973	0.050	0.328	0.913	0.024	0.360	0.719	0.577	0.898	0.042	0.643	0.521
หน่วยงานที่สังกัด	0.723	0.991	0.052	0.730	0.466	0.124	0.823	0.009	0.151	0.880	0.131	0.825	0.009	0.158	0.874
R ² = 0.071, Adjusted R Square = 0.033, F=1.836, P = 0.073															
ความรู้เรื่องธรรมาภิบาล						0.415	0.045	0.566	9.329	0.000	0.410	0.045	0.559	9.188	0.000
						R ² = 0.363, Adjusted R Square = 0.333, F=12.038, P=0.000									
การเห็นคุณค่าธรรมาภิบาล											0.158	0.114	0.085	1.389	0.166
						R ² = 0.370, Adjusted R Square = 0.336, F=11.080, P=0.000									

ภาพที่ 2 เส้นทางการความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร
 ตัวแปรอิสระ
 (Independent Variable)



หมายเหตุ : ตัวเลขแสดงเส้นทางการสัมพันธ์คือค่า Beta * $p \leq 0.10$, ** $p \leq 0.01$, *** $p \leq 0.01$
 (เมื่อมีค่า Beta 2 ตัว ตัวเลขในวงเล็บคือค่า Beta ความสัมพันธ์โดยตรง)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

เทศบาลนครควมมีการวางนโยบายในการฝึกอบรมให้พนักงานได้มีความรู้ในเรื่องหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 อบรมให้กับผู้ที่มีอายุในการทำงานสูง เพราะพนักงานที่มีอายุงานมาก ยังไม่มีความรู้ในเรื่องของธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ จึงทำให้ไม่เห็นความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการมาใช้ในการบริหารจัดการและก็ยังไม่สามารถประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลได้

กลุ่มที่ 2 อบรมให้กับผู้มีระดับการศึกษาน้อย เพราะพนักงานที่มีระดับการศึกษาน้อยอาจได้รับความรู้ด้านการบริหารจัดการตามหลัก ธรรมาภิบาลมาน้อยจึงทำให้มีความรู้ในการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการน้อยและไม่สามารถประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการได้

โดยมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

1) เทศบาลนครควมมีการจัดการอบรมระยะสั้นภายในองค์กร หรืออาจจะส่งพนักงานเข้ารับการอบรมภายนอกหน่วยงาน เพื่อให้พนักงานเกิดความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

2) ควรมีการจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมความรู้ในเรื่องของธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการโดยให้สอดแทรกถึงวิธีการประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการกับการทำงานและการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การบ่มเพาะการยอมรับในคุณค่าของธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

1) ส่งเสริมค่านิยม (Values) ขององค์กร เพื่อแสดงให้เห็นถึงคุณค่าของธรรมาภิบาลโดยการปฏิบัติหรือพฤติกรรม โดยผู้บริหารต้องทำตัวเป็นตัวอย่างในการให้บริการแก่พนักงานทุกคนชั้นอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้พนักงานเกิดจิตสำนึกในการให้บริการกับประชาชนทุกระดับ และสร้างค่านิยมในการทำงาน เพื่อให้เกิดความมั่นคงในหน้าที่การงาน ดังนี้

- ตั้งมั่นในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

- ถ้อยมั่นในความรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชนเป็นหลัก

- มุ่งมั่นในการทำงานร่วมกันโดยยึดเป้าหมายงานเป็นหลัก

- ยึดมั่นในการดำรงตนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

2) ส่งเสริมให้ผู้บริหารและพนักงานยึดถือหลักคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการงานให้มีความเป็นมืออาชีพ ตลอดจนมีการให้บริการแก่ประชาชนทุกระดับ ตามแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” โดยประชาชนสามารถให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ พร้อมเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

3) มีการปรับโครงสร้างการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพคล่องตัวและมีสมรรถนะสูง โดยการปรับบทบาทจากผู้ให้และทำให้กับประชาชนเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาสามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยมีการให้ความรู้



วิทยาการใหม่ และการบริหารจัดการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายที่กำหนด

4) มีการปรับกระบวนการทำงานและระบบบริหารงานให้เอื้อต่อการบริหารงานและการปฏิบัติงาน โดยปรับระบบการทำงาน และลดขั้นตอนให้น้อยลง

5) ส่งเสริมการเผยแพร่การประชาสัมพันธ์เชิงรุกอย่างครบวงจรทุกช่องทางเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้ผู้บริหารและพนักงานสามารถดึงเอาพลังแห่งศักยภาพของตนมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาองค์กรแห่งการเรียนรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

1) รวบรวมความต้องการฝึกอบรมของผู้บริหารและพนักงานเทศบาลนคร และส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรมที่จะทำให้เกิดการพัฒนาความรู้ด้านธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ เช่น การจัดการให้มีการอบรมภายในหน่วยงาน

2) จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล โดยสร้างให้พนักงานหรือบุคลากรในองค์กรเป็นวิทยากรมืออาชีพและนำมาถ่ายทอดความรู้ด้านธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการกับบุคลากรภายในหน่วยงานด้วยตนเอง

3) ปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมให้เอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้ เช่น จัดทำเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ด้านธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการระหว่างเทศบาลนครด้วยกัน ซึ่งอาจจะใช้วิธีในการศึกษาดูงาน หรือจัดทำสภากาแฟ เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

1) เมื่อผู้บริหารและพนักงานมีความรู้ด้านธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการแล้ว ผู้บริหารควรมีการนำความรู้นั้นไปประยุกต์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ โดยนำไปกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงาน และระบบงานที่เป็นมาตรฐานรวมถึงมีการติดตาม ประเมินผล เพื่อให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ

2) เมื่อผู้บริหารและพนักงานได้รับความรู้จากการฝึกอบรมมาแล้ว ให้มีการจัดเวทีเสนอความคิดเห็นในการสร้างแนวทางในการบริหารโดยให้ผู้บริหารและบุคลากรร่วมกันเสนอความคิดเห็นในการนำหลัก ธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงาน อันจะเป็นการสร้างความเข้าใจให้กับผู้บริหารและพนักงานมากยิ่งขึ้น และเป็นการสร้างแนวทางในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครนั้น ๆ อีกด้วย

3) ควรมีระบบการประชาสัมพันธ์ที่เปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารได้อย่างเสรีโดยผู้บริหารและพนักงานสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินงาน หรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การติดตามและประเมินผลธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

1) มีระบบติดตาม เฝ้าระวังการ เพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) ควรวางระบบการติดตามผลที่ได้จากการอบรมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

วารสารเกษมบัณฑิต ปีที่ 16 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2558

3) พัฒนาระบบประเมินผลการเสริมสร้าง ธรรมนูญ โดยมีส่วนที่ชัดเจนรวมทั้งนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาความดีความชอบในการปฏิบัติงาน

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย

1) ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการ

บริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลที่ดีในเทศบาลอื่น ๆ ต่อไป

2) ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับตัวแปรอื่น ๆ เช่นวัฒนธรรมองค์กร (Organization culture) และพฤติกรรมองค์กร (Organization behaviour) ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

บรรณานุกรม

- ณัฐพล ชันธไชย. (2557). บทวิจารณ์บทความ Green. S.B. (1991). How many subjects does it take to do a regression analysis? *Multivariate Behavioral Research*, 26, 499-510.
- วารสารเกษมบัณฑิต ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 มกราคม 2557
- สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. (2546). การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ในเอกสารประกอบการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. หน้า 1-22. นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2552). คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating). กรุงเทพฯ: สำนักคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)
- Dictionary Definition (2557). **Appreciation**. <http://www.yourdictionary.com/appreciation> (7 พฤศจิกายน 2557)
- Green, S. B. (1991). How many subjects does it take to do a regression analysis? *Multivariate Behavioral Research*, 26, 499-510.
- United Nations (2557). **What is Good Governance**. <http://www.unescap.or/sites/default/Piles/good-governance.pdf> (November 7, 2557)
- Wikipedia (2557). **Socialization**. <http://en.wikipedia.org/wiki/Socialization> (November 7, 2557)