

ต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

An Administrative Management Prototype of Local Government Authorities in Thailand

สุเมธ แสงนิมนวล¹

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง “ต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาลักษณะการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี เพื่อศึกษาแนวทางสู่การบรรลุผลสำเร็จในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาพัฒนาต้นแบบ (Prototype) การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยมีกรณีศึกษาที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ในเขตพื้นที่ภาคกลาง จำนวน 5 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทอง เทศบาลตำบลเขาพระงาม อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี เทศบาลตำบลบ้านเขว้า อำเภอหันคา จังหวัดชัยนาท องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อำเภอเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม อำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี โดยใช้แนวคิดทฤษฎีกระบวนการบริหาร แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำและหลักธรรมาภิบาลเป็นกรอบในการวิจัยเชิงคุณภาพ และทำการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการจัดสนทนากลุ่มจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวน 50 คน และทำการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อสนับสนุนผลการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการวัดความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารจัดการของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 9 ด้าน ได้แก่ ด้านนโยบาย ด้านอำนาจหน้าที่ ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์กร ด้านการบุคลากร ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการประสานงาน ด้านการรายงานผลการปฏิบัติงาน และด้านการงบประมาณ โดยใช้กลุ่มตัวอย่าง คือ สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่ง จำนวน 82 คน

ผลการศึกษาพบว่า จากการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมของกรณีศึกษา ทั้งจากผลการวิจัยเชิงคุณภาพและผลการวิจัยเชิงปริมาณ สามารถนำมาสรุปเป็นต้นแบบ (Prototype) การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ได้ 9 ประการ ได้แก่ มีผู้นำองค์กรดี มีการมีส่วนร่วม มีการบริหารจัดการครบถ้วนสมบูรณ์ มีการพัฒนาท้องถิ่น แก้ปัญหาพัฒนาคุณภาพชีวิต มีจิตใจ “ธรรมาภิบาล” มีความสามัคคีปรองดอง มีนวัตกรรม มีมาตรฐาน และมีต้นทุนที่ดี ซึ่งต้นแบบที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ให้มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

คำสำคัญ: ต้นแบบการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการบริหาร ภาวะผู้นำ ธรรมาภิบาล

ABSTRACT

The objectives of this study were to study the nature of administration in local administration organization with rewards in best practices, to study the way which led to achieve the success in local administration organization, and to develop a prototype in local administration organization from the findings.

This research is a mixed method of both qualitative and quantitative methodology with case studies of 5 best practice in the central region of local administration organizations, namely Angthong Provincial Administration

¹ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยสยาม

Organization, Khaoprangam Municipality, Muang Lopburi District Lopburi Province, Banchian Municipality, Hunka District, Chainat Province, Banmor Subdistrict Administrative Organization, Muang Phetchaburi District, Phetchaburi Province, and Tarngam Subdistrict Administrative Organization, Inburi District, Singburi Province. In this respect, theories and concepts on administrative management and leadership theories and leadership concepts as well as good governance concepts were employed as a qualitative conceptual framework. In addition, a qualitative research by in-depth interview and focus group discussion with stakeholders for 50 persons were made, and doing a quantitative research so as to support the findings from qualitative research by using questionnaires as a tool of the study in confirming the comments toward the administration of local administration organization leaders in 9 dimensions, namely, policy, authorities, planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting. The samplings as employed in this study were the members of those 5 local administration organizations for the total number of 82.

Finally, the findings of this study as to a prototype of local government authorities concluded were as follows having good leader, participating, having perfect and complete administration, having local development, solving problems and developing standards of life, having the so-called good governance mind, having unity, having new innovation, having good standards, and having good basic backgrounds. A prototype as a result of this research can be employed in the development of the administration to other local administration organizations to maximize efficiency and effectiveness in administration.

KEYWORDS: An administrative management prototype, Local government authorities in Thailand, Administrative management, Leadership, Good governance

บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยมีการบริหารราชการแผ่นดินโดยใช้หลักการรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ และกระจายอำนาจ โดยเฉพาะหลักการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น ซึ่งก็คือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น โดยวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจคือเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและชุมชน โดยมีองค์กรผู้รับผิดชอบ มีอิสระในการใช้ดุลยพินิจ มีเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการดำเนินงานแยกออกจากราชการส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการของประชาชน

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ถือเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2550 มีวัตถุประสงค์ที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ นอกจากนี้ ประชาชนยังได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้นอีกด้วย อีกทั้งเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ใหม่ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสถานะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการ และความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้นและแตกต่างกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถและมีทรัพยากรที่จำกัดในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2553 : 258 - 259)

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้จัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยกำหนด

แนวทางในการบริหารและกำกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บริหารจัดการบ้านเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการอำนวยความสะดวกตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้โอกาสตรวจสอบได้ โดยเฉพาะในเรื่องแนวคิดการลดต้นทุน การเพิ่มความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ด้วย กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้จัดทำแนวทางการดำเนินการตามแนวพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการถือปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และได้ร่วมกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโครงการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยได้เริ่มดำเนินการครั้งแรกในสมัยพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี คือตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งในแต่ละปีจะมีการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม การจัดประกวดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และมีความพร้อมเพื่อที่จะเป็นฐานในการปกครองประเทศ และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความกระตือรือร้นในการแข่งขันและค้นคว้าที่จะบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้เป็นประธานในพิธีมอบรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี จำนวน 98 รางวัล เงินรางวัลรวม 250 ล้านบาท ณ ดิคสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 (“มอบรางวัล”, 2555, น. 8) เพื่อเป็นการประกาศเกียรติคุณและยกย่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งใจบริหารจัดการให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ จากข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลและผ่านเกณฑ์การคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 พบว่า มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลและผ่านเกณฑ์ทั้งหมดเพียง 325 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 4.14 ของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในประเทศไทย (ยกเว้นกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) โดยแบ่งออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 8 แห่ง เทศบาล จำนวน 45 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 272 แห่ง (ประกอบด้วย อบต. ที่ได้รับรางวัล จำนวน 45 แห่ง และ อบต. ที่ผ่านเกณฑ์การคัดเลือก จำนวน 227 แห่ง) (คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2555) ซึ่งเมื่อเทียบสัดส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทั้งหมดแล้ว ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลและผ่านเกณฑ์การบริหารจัดการที่ดีมีจำนวนน้อยมาก

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลเหล่านี้ มีวิธีการบริหารจัดการอย่างไรจึงประสบความสำเร็จ จนได้รับรางวัลอันเป็นเกียรติยศ และได้รับการยอมรับนับถือจากสังคมระดับประเทศ

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ในเขตพื้นที่ภาคกลาง ซึ่งมีขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกัน และมีสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม และบริบทพื้นฐานที่ใกล้เคียงกัน อีกทั้งเขตพื้นที่ภาคกลางถือเป็นเขตพื้นที่รอบกรุงเทพมหานครที่เป็นเมืองหลวงของประเทศและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดังนั้น ประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ภาคกลางจึงมีความรู้ความเข้าใจและความพร้อมในการที่จะบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาทั้งในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยจะทำการวิจัยทั้งในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยใช้หลักการบริหารจัดการตามทฤษฎีต่างๆ ได้แก่ กระบวนการบริหาร PA-POSDCoRB แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ และหลักธรรมาภิบาล เป็นกรอบในการวิจัยเชิงคุณภาพ และทำการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อสนับสนุนผลการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการวัดความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการบริหารจัดการของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วนำผลการวิจัยที่ได้มาสร้างต้นแบบ (Prototype) การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งถือ

เป็นงานบุกเบิก (Pioneering Study) เพื่อเป็นการเปิดทางไปสู่การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยั่งยืน และเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี
2. เพื่อศึกษาแนวทางสู่การบรรลุผลสำเร็จในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาพัฒนาต้นแบบ (Prototype) การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” ในครั้งนี้ เป็น การศึกษาวิจัยกรณีศึกษา (Case Studies) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554 โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยมีขั้นตอนการวิจัยโดยรวม 4 ขั้นตอน ดังนี้

การวิจัยเชิงคุณภาพ

ขั้นตอนที่ 1 วิเคราะห์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะใช้เป็นกรณีศึกษา โดยเลือกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ในเขตจังหวัดภาคกลาง จำนวน 5 แห่ง ประกอบด้วย 1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัดอ่างทอง เทศบาลตำบลเขาพระงาม อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี เทศบาลตำบลบ้านเขว้า อำเภอหันคา จังหวัดชัยนาท องค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อำเภอเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม อำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์กระบวนการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเก็บข้อมูลผ่านทางแหล่งข้อมูลประเภทเอกสารและแหล่งข้อมูลประเภทบุคคล โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกรายบุคคล (In-dept Interview) และการจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) โดยวิเคราะห์ใน 3 มิติ คือ

- 1) ลักษณะทั่วไปและลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) องค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพ โดยวิเคราะห์ผ่านกรอบของแนวคิด ทฤษฎี กระบวนการบริหาร PA-POSDCoRB ภาวะผู้นำ และหลักธรรมาภิบาล
- 3) ต้นแบบการบริหารจัดการของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิจัยเชิงปริมาณ

การวิจัยเชิงปริมาณ เป็นการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 โดยมีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 3 เลือกกลุ่มตัวอย่างจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และใช้แบบสอบถามแบบมาตราประมาณค่า (Rating Scale) เป็นเครื่องมือในการวิจัย โดยใช้กรอบทฤษฎีกระบวนการบริหาร PA-POSDCoRB

ขั้นตอนที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูลร่วมระหว่างข้อมูลเชิงคุณภาพและข้อมูลเชิงปริมาณ ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำเสนอออกมาเป็นต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย 2 กลุ่ม ได้แก่ ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ และประชากรที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ ดังนี้

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ คือ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 50 คน ประกอบด้วย 1) ส่วนกำหนดนโยบาย (Policy Making) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2) ฝ่ายนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 3) ฝ่ายกำกับดูแล ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และ นายอำเภอ 4) ประชาชนผู้รับบริการ 5) ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6) เจ้าหน้าที่ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน และ 7) นักวิชาการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ คือ สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในการวิจัยทั้ง 5 แห่ง จำนวน 82 คน ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทอง จำนวน 24 คน สมาชิกสภาเทศบาลตำบลเขาพระงาม อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี จำนวน 12 คน สมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านเขว้า อำเภอหันคา จังหวัดชัยนาท จำนวน 12 คน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหมือ อำเภอเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี จำนวน 12 คน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม อำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี จำนวน 22 คน

เครื่องมือการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีเรื่องกระบวนการบริหาร PA-POSDCoRB หลักภาวะผู้นำ และหลักธรรมาภิบาล เป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ และจัดสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาทั้ง 5 แห่ง

ในการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อใช้ยืนยันผลที่ได้จากการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยแบบสอบถามแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามที่มีต่อกระบวนการบริหารจัดการของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการบริหารจัดการ 9 ด้าน ได้แก่ ด้านนโยบาย ด้านอำนาจหน้าที่ ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์กร ด้านการบุคลากร ด้านการอำนาจการ ด้านการประสานงาน ด้านการรายงานผลการปฏิบัติงาน และด้านการงบประมาณ และ ส่วนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นรายกรณีศึกษา โดยทำการวิเคราะห์จากแหล่งข้อมูลประเภทเอกสาร และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแง่มุมของลักษณะทั่วไปและลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพ ต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วนำมาศึกษาวิเคราะห์หาข้อมูลรวมของกระบวนการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี หลังจากนั้น ผู้วิจัยจะนำผลการวิเคราะห์ที่ได้มาประมวลผลเป็นต้นแบบ (Prototype) การบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นต่างๆ ในลักษณะพรรณนาความ

สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยใช้สถิติวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม และความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามที่มีต่อกระบวนการบริหารจัดการของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสถิติที่ใช้ประกอบด้วย ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1. สรุปผลการศึกษาลักษณะการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษากรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี พบว่า ในด้านกระบวนการบริหาร PA-POSDCoRB หรือกระบวนการบริหาร 9 ประการ กรณีศึกษาทั้ง 5 แห่งมีลักษณะการบริหารจัดการที่คล้ายคลึงกัน คือ **ด้านนโยบาย** คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายการบริหารงาน และนโยบายในการบริหารงานไว้อย่างชัดเจน เห็นเป็นรูปธรรม และได้มีการดำเนินงานโครงการต่างๆ เป็นไปตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้และเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ โดยมีเป้าหมายคือการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก และยึดหลักธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ **ด้านอำนาจหน้าที่** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และผู้บริหารได้ใช้อำนาจไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรและประชาชนเป็นหลัก **ด้านการวางแผน** มีการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ทุกส่วนฝ่าย รวมทั้งประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนงานทุกขั้นตอน โดยมีเป้าหมายและขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และแผนงานต่างๆ มีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ต่อประชาชน โดยคณะผู้บริหารจะทำการลงพื้นที่ เพื่อทำการประชาสัมพันธ์ ซึ่งทำให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคและความต้องการของแต่ละพื้นที่ และทำให้สามารถแก้ปัญหาให้กับชุมชนได้อย่างทันทั่วถึง **ด้านการจัดองค์กร** ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดโครงสร้างการบริหารไว้อย่างชัดเจน และมีสายงานครบถ้วนตามภารกิจขององค์กร มีการกำหนดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่ง ทำให้การทำงานมีความคล่องตัว โดยมีการแบ่งการบริหารราชการออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนต่างๆ ตามความเหมาะสม เช่น สำนักปลัด ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนการศึกษา ส่วนสาธารณสุข เป็นต้น

สำหรับ**ด้านการบุคลากร** ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการวางแผนกำหนดนโยบายหรือแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กร และให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในองค์กร การสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่ โดยการจัดฝึกอบรม การศึกษาดูงาน การจัดองค์ความรู้ในหน่วยงาน และการให้ทุนการศึกษาต่อในระดับสูง รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรโดยประเมินจากข้อตกลงในการปฏิบัติราชการที่ได้จัดทำไว้ **ด้านการอำนวยความสะดวก** ผู้บริหารจะเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่และประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจในการสั่งการ โดยการสั่งการเป็นไปตามลำดับขั้นตอนของสายการบังคับบัญชา และมีการมอบอำนาจในการตัดสินใจแก่ผู้บริหารในระดับต่างๆ อย่างเหมาะสมและยุติธรรม **ด้านการประสานงาน** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาได้มีการร่วมมือและประสานงานกับภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีการร่วมมือและประสานงานกับภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และสถาบันการศึกษา นอกจากนี้ยังเน้นการทำงานเป็นทีม การบูรณาการร่วมกันกับส่วนต่างๆ ทำให้เกิดเอกภาพเป็นหนึ่งเดียวกัน มีความสามัคคีกัน งานจึงดำเนินไปด้วยความราบรื่นและประสบความสำเร็จ **ด้านการรายงานผลการปฏิบัติงาน** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่ง มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลความพึงพอใจของประชาชน และการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ เพื่อประเมินองค์กร นอกจากนี้ ยังจัดให้มีการรายงานผลการปฏิบัติงาน ข่าวสารทั่วไปเกี่ยวกับองค์กร และฐานะทางการเงินขององค์กรให้ทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กรได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และ **ด้านการงบประมาณ** ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสม คุ่มค่า โปร่งใส

ตรวจสอบได้ และสอดคล้องกับภารกิจขององค์กร รวมทั้ง มีการประสานงานของบเพิ่มเติมจากภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ซึ่งก็ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี

ในด้านของกระบวนการบริหารนี้ ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อสนับสนุนผลการวิจัยเชิงคุณภาพ โดย ทำการศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อระดับบทบาทของผู้บริหารในการบริหารจัดการ 9 ด้าน ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารมีระดับบทบาทในการบริหารงานในภาพรวมอยู่ในเกณฑ์มากถึงมากที่สุด หมายถึง มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในทุกด้าน โดยมีระดับการบริหารงานด้านการประสานงานสูงสุด คือมีค่าเฉลี่ย 4.25 ค่า ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) เท่ากับ 0.78 รองลงมาได้แก่ ด้านการจัดองค์กร ค่าเฉลี่ย 4.24 ด้านการงบประมาณ ค่าเฉลี่ย 4.21 ด้านการรายงานผลการปฏิบัติงาน ค่าเฉลี่ย 4.19 ด้านอำนาจหน้าที่และด้านการอำนวยความสะดวก มีค่าเฉลี่ยเท่ากันคือ 4.16 ด้านนโยบาย ค่าเฉลี่ย 4.15 ด้านการวางแผน ค่าเฉลี่ย 4.14 และด้านการบุคลากร ค่าเฉลี่ย 4.10 ตามลำดับ และเมื่อพิจารณา แยกการบริหารงานในแต่ละด้าน พบว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษามีลักษณะการบริหารงานที่โดดเด่น ในแต่ละด้าน คือ ผู้บริหารมีการกำหนดนโยบายไว้อย่างชัดเจน มีการใช้อำนาจหน้าที่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีการวางแผนในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนในทุกขั้นตอน เช่น การดำเนินงาน การตรวจสอบ และการปรับปรุงแก้ไข มีการจัดโครงสร้างการบริหารไว้อย่างชัดเจน มีการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ เช่น การจัดฝึกอบรม และการศึกษาดูงานต่างๆ เป็นต้น มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจในการสั่งการ มีการร่วมมือและประสานงานกับภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีการนำเสนอการดำเนินงานและ ข่าวสารทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งภายในองค์กรและต่อประชาชนอย่างสม่ำเสมอ มีการจัดสรร งบประมาณในการดำเนินงาน โครงการต่างๆอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีการพิจารณาปรับแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ด้านต่างๆ อย่างเหมาะสมและคุ้มค่า

ในด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา มีคุณลักษณะที่คล้ายคลึงกันและสามารถสรุปคุณลักษณะของภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพได้ 6 ประการ ดังนี้ 1) **เป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล** คือ สามารถสื่อสารวิสัยทัศน์ในการทำงานได้อย่างชัดเจน และมีเป้าหมายในการดำเนินงานที่มุ่ง ผลประโยชน์ต่อประชาชนอย่างชัดเจน 2) **ยึดหลักธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี** คือ มีวิธีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มีความซื่อตรง ทำงานตามระเบียบ กฎหมาย บริหารงบประมาณด้วยความคุ้มค่า โปร่งใส ตรวจสอบได้ 3) **เป็นนักบริหารงานมืออาชีพ** คือ ทำงานด้วยความตั้งใจจริง ทำงานในเชิงรุก ทำงานในเชิงบูรณาการ และทำงานให้เห็นเป็นรูปธรรม โดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก รวมถึงมีการพัฒนาองค์กรที่สนับสนุนการดำเนินงานทั้งด้านบุคลากร ด้านข้อมูลข่าวสาร การสร้างวัฒนธรรมในองค์กร และการทำงานเป็นทีม 4) **เป็นนักประสานงานที่ดี** คือ สามารถประสานงานจากระดับสูงมาสู่รากหญ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีการร่วมมือกันของทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคราชการ เป็นต้น 5) **คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน** คือ การบริหารงานโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นให้มากที่สุด เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนและกล้าทำในสิ่งที่มีประโยชน์ มีการลงพื้นที่พบปะประชาชน เน้นการทำประชาคม และ เป็นที่ยอมรับของประชาชน และ 6) **ยึดประโยชน์สูงสุดของประชาชนในการบริหารงาน** รวมทั้งในการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน รวมถึงการมุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ในด้านธรรมาภิบาล พบว่า ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษามีความมุ่งมั่นและตั้งใจ ปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ และมีแนวทางการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า และได้มีการบริหารงานตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ประกอบด้วย 1) การบริหารงานจะมุ่งให้เกิด

ประโยชน์สุขแก่ประชาชน 2) การบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ 3) การบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ 4) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน 5) การปรับปรุงภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 6) การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน และ 7) การประเมินการปฏิบัติงาน

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดซื้อจัดจ้างที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีการรายงานผลการปฏิบัติงานให้ทุกภาคส่วนได้ทราบอย่างเปิดเผย มีการจัดสรรงบประมาณอย่างคุ้มค่า เหมาะสม และเป็นธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกด้าน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นและประชาชนทั่วไปได้รับทราบ นอกจากนี้ ยังเน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การยึดประชาชน ยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนงานในทุกขั้นตอน

2. สรุปผลการศึกษาแนวทางสู่การบรรลุผลสำเร็จในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาแนวทางที่นำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดทฤษฎีกระบวนการบริหาร PA-POSDCoRB หลักภาวะผู้นำ และหลักธรรมาภิบาล ทำให้สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีแนวทางแห่งความสำเร็จในการบริหารงานหรือต้นแบบการบริหารจัดการของแต่ละองค์กรดังต่อไปนี้

แนวทางในการบริหารงานให้ประสบความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทอง หรือต้นแบบการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทอง ประกอบด้วย หลักการบริหารงาน 6 ประการ ได้แก่ ประการที่ 1 ด้านการระดม ประการที่ 2 ด้านการลงพื้นที่พบปะประชาชน ประการที่ 3 ด้านการบริหารงานในสำนักงาน ประการที่ 4 ด้านพัฒนาการศึกษา ประการที่ 5 ด้านการแก้ไขปัญหาสังคม และประการที่ 6 ด้านการร่วมมือ

ต้นแบบการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลเขาพระงาม อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี ประกอบด้วยหลักการ 6 ประการ ได้แก่ ประการที่ 1 การยึดหลักธรรมาภิบาล ประการที่ 2 การยึดประโยชน์สูงสุดของประชาชน และยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ประการที่ 3 การมีส่วนร่วมของทุกส่วนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ และประชาชน ประการที่ 4 ประชาชนต้องให้การสนับสนุน เพื่อให้การดำเนินงานราบรื่น เรียบร้อย ประการที่ 5 ประชาชนต้องรับทราบถึงนโยบายของผู้บริหาร และประการที่ 6 มีทิศทางการทำงานที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม

ต้นแบบการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลบ้านเขว้า อำเภอหันคา จังหวัดชัยนาท มีหลักการบริหารงานในการพัฒนาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ 4 ประการ ได้แก่ ประการที่ 1 การร่วมมือร่วมใจ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ประการที่ 2 การมีนวัตกรรมใหม่ ประการที่ 3 การประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อเอาโครงการมาลงในพื้นที่ ก่อให้เกิดการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาอย่างทันท่วงที และ ประการที่ 4 ภาวะผู้นำของผู้บริหาร คือเป็นคนที่มีความคิดก้าวหน้า มีหลักการบริหารที่ดี และบริหารงานแบบมืออาชีพ

ต้นแบบการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อำเภอเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี ประกอบด้วยหลักการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ 3 ประการ หรือเรียกว่า “มิติ 3 ด้าน” ได้แก่ มิติที่ 1 คือ การบริหารจัดการด้วยความรับผิดชอบ มิติที่ 2 คือ การร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่ายในการทำงาน และ มิติที่ 3 คือ การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการทำงาน

ต้นแบบการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม อำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี มีปัจจัยในการบริหารงานที่ประสบความสำเร็จ 3 ประการ ได้แก่ ประการที่ 1 มีต้นทุนที่ดี คือ บุคลากรและประชาชนมีความพร้อมและความรู้ในเรื่องการพัฒนา การมีส่วนร่วม และบทบาทหน้าที่กระบวนการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืน ประการที่ 2 กระบวนการปรับเปลี่ยนทัศนคติในการทำงานของท้องถิ่น โดยหันมาเน้นเรื่องการพัฒนาที่สอดคล้องกับคนและคุณภาพชีวิตของประชาชน และ ประการที่ 3 กระบวนการสร้างคนให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

3. สรุปผลต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการศึกษาข้อมูลร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา ในด้านลักษณะการบริหารจัดการ และแนวทางสู่การบรรลุผลสำเร็จในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี จึงสามารถนำมาสรุปเป็นต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้ 9 ประการ ประกอบด้วย ประการที่ 1 มีผู้นำองค์กรดี ประการที่ 2 มีการมีส่วนร่วม ประการที่ 3 มีการบริหารจัดการครบถ้วนสมบูรณ์ ประการที่ 4 มีการพัฒนาท้องถิ่น แก้ปัญหา พัฒนาคุณภาพชีวิต ประการที่ 5 มีจิตใจ “ธรรมาภิบาล” ประการที่ 6 มีความสามัคคีปรองดอง ประการที่ 7 มีนวัตกรรม ประการที่ 8 มีมาตรฐาน และ ประการที่ 9 มีต้นทุนที่ดี ดังนี้

ประการที่ 1 มีผู้นำองค์กรดี คือ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นผู้นำที่มีภาวะผู้นำสูงมาก สามารถจูงใจให้ผู้อื่นคล้อยตาม และปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล สามารถสื่อสารวิสัยทัศน์ในการทำงานได้อย่างชัดเจน และมีเป้าหมายในการดำเนินงานที่มุ่งผลประโยชน์ต่อประชาชน

ประการที่ 2 มีการมีส่วนร่วม คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี จะมีการเปิดโอกาสให้ทุกส่วนทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายนักการเมืองท้องถิ่น นักปกครองท้องถิ่น ข้าราชการเจ้าหน้าที่ และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในทุกเรื่อง และทุกกระบวนการ ซึ่งการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกขั้นตอนจะทำให้การดำเนินงานราบรื่นเรียบร้อย และประสบความสำเร็จ

ประการที่ 3 มีการบริหารจัดการครบถ้วนสมบูรณ์ คือ มีการบริหารงานครบถ้วนและมีประสิทธิภาพตามแนวคิดทฤษฎีกระบวนการบริหาร PA-POSDCoRB อันประกอบด้วย ด้านนโยบาย ด้านอำนาจหน้าที่ ด้านการวางแผนงาน ด้านการจัดองค์กร ด้านการบุคลากร ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการประสานงาน ด้านการรายงานผลการปฏิบัติงาน และด้านการงบประมาณ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาทั้ง 5 แห่งได้ดำเนินการตามกระบวนการบริหารจัดการอย่างครบถ้วน และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งมีคณะทำงานที่มีคุณภาพและทำงานเป็นทีม ซึ่งส่งผลให้มีผลงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่ 4 มีการพัฒนาท้องถิ่น แก้ปัญหา พัฒนาคุณภาพชีวิต คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีเป้าหมายหลักในการบริหารงาน คือการพัฒนาท้องถิ่น การแก้ปัญหา และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาได้มีผลงานด้านการพัฒนาท้องถิ่นอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม และได้กำหนดไว้ในวิสัยทัศน์ นโยบาย แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนโครงการต่างๆ

ประการที่ 5 มีจิตใจ “ธรรมาภิบาล” คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี จะมีการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมุ่งเน้นการดำเนินงานตามหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า และยึดหลักการบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย 7 ประการ ได้แก่ 1) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน 5) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ 6) การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน และ 7) การประเมินผลการปฏิบัติงาน

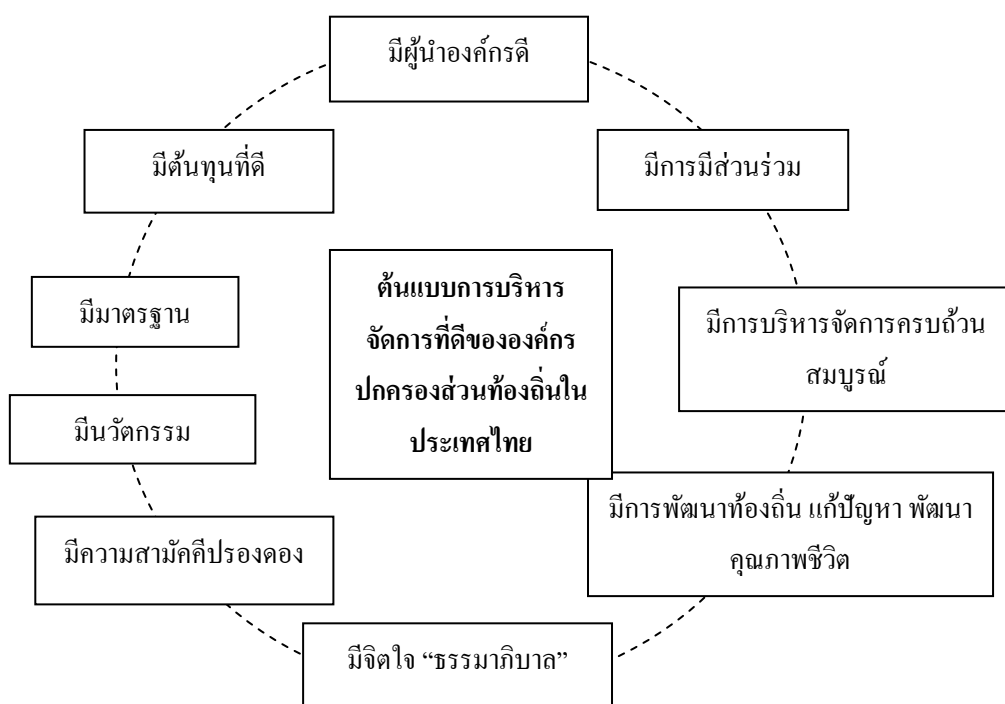
ประการที่ 7 มีนวัตกรรม คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการคิดริเริ่มโครงการใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ ทันยุคสมัย และถูกใจประชาชน เพราะการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ นอกจากจะช่วยแก้ไขปัญหาให้ชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสร้างความแตกต่างและความเหนือกว่าคู่แข่งขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

ประการที่ 8 มีมาตรฐาน คือ การบริหารจัดการและการดำเนินงานอย่างเป็นระบบเป็นระเบียบ ประหยัด คุ้มค่า ยั่งยืน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีจะมีการบริหารจัดการที่มีมาตรฐาน เช่น การบริการในสำนักงาน มีแผนผังขั้นตอน เห็นเด่นชัดเข้าใจง่าย สามารถดำเนินงานได้ตามขั้นตอนจริงและเหมาะสม มีการจัดระบบข้อมูล แยกแยะเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้การบริการสะดวกรวดเร็วขึ้น เป็นระบบระเบียบ และช่วยลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

ประการที่ 9 มีต้นทุนที่ดี คือ การมีต้นทุนที่ดีถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การบริหารงานประสบความสำเร็จ ซึ่งต้นทุนในที่นี้ประกอบด้วยทุน 4 ประการ ได้แก่ 1) การมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ มีทัศนคติที่ดี มีความรัก ความสามัคคี มีคุณธรรม มีความมุ่งมั่นตั้งใจ ขยันขันแข็งในการทำงาน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และยังหมายถึงประชาชนที่มีความพร้อมและความรู้ในเรื่องการพัฒนา การมีส่วนร่วม และบทบาทหน้าที่กระบวนการสร้างความเข้มแข็ง และยั่งยืนของชุมชน 2) การมีเครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ในการทำงาน ที่มีความครบถ้วน ทันสมัย เหมาะสมกับสถานการณ์ เหตุการณ์ ในยุคของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่บุคลากรในการปฏิบัติงาน ช่วยลดขั้นตอนในการทำงาน และช่วยเพิ่มมาตรฐานในการปฏิบัติงานในสำนักงาน 3) การมีงบประมาณอย่างเพียงพอ หรือการขอทุนสนับสนุนจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน จนเพียงพอแก่ขนาดและกิจกรรมขององค์กร และ 4) ผู้นำขององค์กรที่มีพลังอย่างน้อย 5 พลัง คือ พลังความคิด พลังการทำงาน พลังบุคลิกภาพ พลังแห่งมนุษยสัมพันธ์ และ พลังแห่งการพูดและการสื่อสารที่ดี

ต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยทั้งหมด 9 ประการนี้ ถือเป็นต้นแบบของการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำไปใช้ จะสามารถประสบความสำเร็จ บริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาท้องถิ่น และส่งผลให้ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีหรือรางวัลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานท้องถิ่น โดยต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยสามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 1 ดังนี้

แผนภาพที่ 1: แสดงต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย



ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้ สามารถแบ่งออกเป็นข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่แค่การให้ความสำคัญกับหลักการบริหารจัดการทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) อันเป็นหลักการบริหารงานขั้นพื้นฐานที่ทุกองค์กรต้องปฏิบัติ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องมีการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ของตนเองให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ด้วยการบริหารงานตามหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เพื่อบรรลุเป้าหมายการบริหารราชการ 7 ประการ คือ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการกิจของรัฐ การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน และการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถสร้างองค์กรของตนให้เป็นองค์กรธรรมาภิบาลได้นั้น ย่อมเป็นที่ยอมรับของประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และส่งผลให้การบริหารจัดการท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2) การกำหนดวิสัยทัศน์ นโยบาย แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี ต้องมุ่งเน้นที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก เพราะประชาชนคือเจ้าของท้องถิ่น ดังนั้นจึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนในทุกขั้นตอน โดยการทำประชาคม การลงพื้นที่เพื่อพบปะประชาชนทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน โดยเป้าหมายหลักๆ คือ เพื่อพัฒนาท้องถิ่น แก้ปัญหาท้องถิ่น และพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง นอกจากนี้ ต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานผลสำเร็จของโครงการ การใช้งบประมาณต่างๆ อย่างเปิดเผย เพื่อแสดงถึงความซื่อสัตย์สุจริตและโปร่งใสในการดำเนินงาน อันจะนำมาสู่ความน่าเชื่อถือในการบริหารงานท้องถิ่น

3) การบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จ ต้องคิดริเริ่มนวัตกรรมใหม่ๆ อยู่เสมอ ให้ทันยุคสมัยและสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยนวัตกรรมที่คิดริเริ่มขึ้นมานั้นต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นประโยชน์ต่อชุมชน และแก้ไขปัญหาให้แก่ชุมชนได้

4) การบริหารงานท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพต้องคำนึงถึงมาตรฐานในการดำเนินงาน เพื่อให้การทำงานสะดวก รวดเร็ว ประหยัด คุ้มค่า ยั่งยืน และลดขั้นตอนการทำงาน อันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน

5) ในการบริหารงานท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงต้นทุนเป็นสำคัญ โดยพิจารณาจากต้นทุน 4 ด้าน ได้แก่ บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ วัสดุอุปกรณ์ในการทำงานที่มีความครบถ้วน ทันสมัย การมีงบประมาณอย่างเพียงพอ และผู้นำขององค์กรที่มีศักยภาพ ซึ่งหากองค์กรใดมีต้นทุนที่ดี การบริหารงานย่อมเป็นไปได้ด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การทำงานต้องทำเป็นทีม ทุกฝ่ายต้องมีความสามัคคีปรองดอง เพื่อให้เกิดเอกภาพในการทำงาน จะทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งและอุปสรรคในการทำงาน

6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ สามารถนำแนวทางการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษา และต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 9 ประการ ที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ ไปปรับใช้ในการบริหารงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพในการบริหารจัดการองค์กร ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี เป็นที่ยอมรับของประชาชนในชุมชนและสังคมทั่วไป โดยแต่ละพื้นที่อาจมีองค์ประกอบเพิ่มเติมที่แตกต่างจาก 9 ประการนี้ อันเนื่องมาจากความแตกต่างของลักษณะภูมิประเทศ สภาพสังคม สภาพเศรษฐกิจ และคุณลักษณะของประชากร

7) กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการส่งเสริมต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ ไปพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ และมีการนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ในบริบทของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

2. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

จากผลการศึกษาครั้งนี้ พบว่ามีประเด็นสำคัญที่สามารถนำไปดำเนินการศึกษาวิจัยในครั้งต่อไปได้ 4 ประเด็น ดังนี้

1. การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่ภาคกลาง เพราะมีวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมคล้ายคลึงกัน จึงทำให้ได้ผลการวิจัยที่เป็นข้อมูลร่วมของการบริหารจัดการที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้น การศึกษาในครั้งต่อไป จึงควรทำการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคอื่นๆ หรือศึกษาให้ครบทุกภูมิภาค ทั้งภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออก ว่าผลที่ได้มีความแตกต่างจากการศึกษาในครั้งนี้หรือไม่

2. การศึกษาเรื่องต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย คัดเลือกกรณีศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งจัดขึ้นโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในการศึกษาครั้งต่อไปจึงควรทำการศึกษาต้นแบบการบริหารจัดการจากกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลอื่นๆ เพื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบหลักการบริหารจัดการว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งมีหลักเกณฑ์การประเมิน 2 ส่วน คือ ความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน และ การให้บริการสาธารณะที่ดีและมีคุณภาพแก่ประชาชน ทั้งนี้ เกณฑ์การประเมินดังกล่าวเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาแบบเจาะลึกเฉพาะการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล 6 ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เพื่อศึกษาว่าองค์กรที่ได้รับรางวัลเหล่านี้ได้ดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลข้ออื่นๆ อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

4. การวิจัยเชิงปริมาณในครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาจากสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรณีศึกษาทั้ง 5 แห่ง ในเรื่องของการคิดเห็นที่มีต่อกระบวนการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 9 ด้าน ได้แก่ ด้านนโยบาย ด้านอำนาจหน้าที่ ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์กร ด้านการบุคลากร ด้านการอำนาจการ ด้านการประสานงาน ด้านการรายงานผลการปฏิบัติงาน และด้านการงบประมาณ เพื่อนำมาสนับสนุนผลการวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งนี้ จึงควรมีการทำวิจัยเชิงปริมาณจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่นๆ ด้วย เช่น ข้าราชการพนักงาน ประชาชน หรือหน่วยงานอื่นๆ ภายนอกองค์กร เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความหลากหลาย และเป็นการประเมินการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมุมมองอื่นๆ นอกเหนือจากมุมมองของสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทช์ พวงงาม และคนอื่นๆ. (2553). รายงานการประเมินโครงการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีเพื่อรับเงินรางวัล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554. กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์.
- คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2555). ผลการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554. ค้นเมื่อ 27 มีนาคม 2555, จาก <http://www.dlop.opm.go.th>
- มอบรางวัลบริหารจัดการที่ดี. (2555, 10 กุมภาพันธ์). มติชนรายวัน, น.8.