

การศึกษารูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทย

ปริญา สร้อยทอง^{a*} และ สมศักดิ์ ศรีสันติสุข^b

The model study of local good governance in Thailand

Parinya Soithong^{a*} and Somsak Srisantisuk^b

^aภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก

^bสาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

^aDepartment of Sociology and Anthropology, Faculty of Social Sciences, Naresuan University, Phitsanulok Province.

^bProgram of Sociology and Anthropology, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khonkaen University, Khonkaen Province.

*Corresponding Author. E-mail address: parinyas_nu@yahoo.com

บทคัดย่อ

การวิจัย “การศึกษารูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทย” เป็นการวิจัยและพัฒนา โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัยสามประการ คือ 1) เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย 2) เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทย และ 3) เพื่อประเมินรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทย การวิจัยนี้มีกระบวนการในเก็บรวบรวมข้อมูลสามขั้นตอน ประกอบด้วย 1) การศึกษาการสร้างรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทย โดยผู้เชี่ยวชาญ 18 ท่าน 2) การตรวจสอบความเหมาะสม การใช้แบบประเมินความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทย โดยผู้เชี่ยวชาญ 25 ท่าน และ 3) การประเมินรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทยโดยผู้เชี่ยวชาญ 15 ท่าน ผลการวิจัยขั้นตอนที่ 1 พบว่า รูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทยสามารถกำหนดได้ 5 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 การกำกับดูแลเทศบาลโดยภาครัฐ รูปแบบที่ 2 การกำกับดูแลเทศบาลโดยภาคประชาสังคมและภาคประชาสังคม รูปแบบที่ 3 การกำกับดูแลเทศบาลโดยภาคประชาชนและองค์กรภาคประชาชน รูปแบบที่ 4 การกำกับดูแลเทศบาลโดยองค์กรของตนเอง และรูปแบบที่ 5 การกำกับดูแลเทศบาลโดยระบบคุณภาพ ผลการวิจัยขั้นตอนที่ 2 พบว่า รูปแบบที่มีค่าเฉลี่ยระดับความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยมากที่สุด ได้แก่ รูปแบบที่ 5 และรูปแบบที่ 4 ตามลำดับ ผลการวิจัยขั้นตอนที่ 3 สรุปได้ว่า รูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีมีความเหมาะสมมากที่สุดได้แก่รูปแบบที่ 4 และรูปแบบที่มีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติจริงมากที่สุด ได้แก่ รูปแบบที่ 5 อนึ่งไม่ว่าในการนำรูปแบบใดไปประยุกต์ใช้จริงนั้น มีข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญว่า ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการนำรูปแบบไปปฏิบัติควรเป็นผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้องของเทศบาล และควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบประเมินผล รวมทั้งการออกแบบกลไกการตรวจสอบที่มีความชัดเจนตามกรอบโครงสร้างการทำงานและกรอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของเทศบาลอย่างต่อเนื่อง

คำสำคัญ: การบริหารจัดการเทศบาลที่ดี เทศบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The study of “the model development of local good governance in Thailand” is defined as a research and development (R&D). The three research objectives are 1) to create a system of local good governance in Thailand, 2) to review and examine the appropriateness system of local good governance in Thailand and 3) to evaluate system of local good governance in Thailand. There are three phases of data collection in this study which are 1) studying the creation of local good governance in Thailand from 18 experts, 2) reviewing the appropriateness of the system of local good governance in Thailand from the evaluation form evaluated by 25 experts and 3) evaluating the system of local good governance in Thailand by 15 experts. The research finding revealed in the first phase that there are five systems of local good governance in Thailand. The first system is the supervision of the municipality by the central government. The second system is the supervision of the municipality by the government and civil society. The third system is the supervision of the municipality by local people and people organizations. The forth system is self-supervision of the municipality. The fifth system is the supervision of the municipality by the Quality Assurance system. The second phase of the findings revealed that the best suitable systems in the Thai context are the fifth and fourth systems respectively. The finding from the third phase showed that the best and most appropriate system for local good governance is the fourth system while the fifth system is showed to be the most practical system. However, whatever system is taken for the actual application, the experts recommend that the key personnel bringing the system in actions should be the administrators and related staff of the municipality. In addition, the public and private sectors should also regularly participate in the monitoring and evaluating process and designing the clear revision system according to the operation framework and the authority framework of the municipality.

Keywords: the local good governance, municipality, local administration

บทนำ

การปกครองท้องถิ่นไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มต้นตั้งแต่สมัยสุโขทัย ราวปี พ.ศ. 1718 เรื่อยมาตามลำดับจนกระทั่งหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 รัฐบาลในสมัยนั้นได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดระเบียบการบริหารราชการ โดยแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539; สมพงศ์ เกษมสิน, 2515) ในปีเดียวกันนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 กำหนดให้เทศบาลแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล การตราหรือออกกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือที่เรียกว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั่นเองโดยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้มีการพัฒนารูปแบบการปกครองให้เหมาะสมตามบริบท สภาพแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมทางการเมืองไทยมาตลอดจน ทั้งนี้นอกจากการเปลี่ยนแปลงในเชิงรูปแบบของการปกครองและการบริหารจัดการท้องถิ่นแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองยังต้องเผชิญกับแรงขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง (Change drivers) ที่สำคัญในเชิงเนื้อหาสาระด้วยซึ่ง

แรงขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงเชิงเนื้อหาสาระดังกล่าวเป็นผลจากปัจจัยภายใน คือ ปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบ (Corruptions) และปัญหาความพร้อมและศักยภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นสองปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดและให้บริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพและการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ส่วนปัจจัยภายนอกได้แก่การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น (Decentralization) และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ซึ่งนับเป็นพื้นฐานและเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารจัดการสมัยใหม่ในประเทศไทย (โกวิทย์ พวงงาม, 2538; อัมพร สิทธิธนา, 2548; กฤษณ์ จินตะเวช, 2546; พิรสิทธิ์ คำวนศิลป์, 2543)

ดังนั้น จากแรงขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง (Change drivers) ที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอกดังกล่าวข้างต้นนั้นส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำที่จะต้องเปลี่ยนแปลงและปรับตัวเพื่อให้เท่าทันกับกระแสและแรงกดดันที่มีอยู่รอบด้านในขณะนี้ และเพื่อเป็นการรองรับการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในปัจจุบันและอนาคตจึงควรมีการพัฒนาแบบการบริหารจัดการที่ดีในท้องถิ่นขึ้นเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการท้องถิ่นให้มีการจัดและให้บริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการศึกษาเพื่อการพัฒนาแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Good Governance) ในประเทศไทย เพื่อจะใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ (Audit) กำกับดูแล (Control) และประเมิน (Assessment) คุณภาพการบริหารจัดการท้องถิ่น และพัฒนาคุณภาพการให้บริการสาธารณะ (Public Services) แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ต่อไป

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนาแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์สามประการ คือ 1) เพื่อสร้างแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดี 2) เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดี และ 3) เพื่อประเมินแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทย

ขั้นตอนการวิจัย

การวิจัยเรื่องการพัฒนาแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้ระเบียบวิธีวิจัยและพัฒนา (Research and Development) โดยแบ่งขั้นตอนการดำเนินการวิจัยออกเป็น 3 ขั้นตอน และได้กำหนดขอบเขตการวิจัยของแต่ละขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทย โดยศึกษาแนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยหลักการและแนวคิดของรูปแบบ

ความสัมพันธ์กับหลักการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Local Good Governance) องค์ประกอบของระบบกลไกการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยทำการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย จำนวน 18 ท่าน โดยแบ่งเป็นสามกลุ่มได้แก่ 1) กลุ่มนักวิชาการระดับศาสตราจารย์และรองศาสตราจารย์ 2) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในองค์กรภาครัฐและเอกชนที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับในแวดวงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) กลุ่มนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล

หลังจากได้ข้อมูลซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยจะนำผลการสัมภาษณ์มาดำเนินการวิเคราะห์ผลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อสรุปอุปนัย (Inductive Analytic) และการสังเคราะห์เนื้อหา (Content Synthesis) และจะสร้าง (ร่าง) รูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทยเพื่อนำไปสู่การศึกษาในขั้นตอนต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทยตามทัศนะผู้เชี่ยวชาญ 25 ท่าน โดยเป็นคณะกรรมการบริหารและที่ปรึกษาสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยและนายกเทศมนตรีเทศบาลนคร นายกเทศมนตรีเทศบาลเมือง และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล จากทั่วทุกภาคของประเทศไทย โดยใช้แบบสอบถามที่ผู้วิจัยกำหนดขึ้นเป็นเครื่องมือในการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทย และทำการวิเคราะห์ผลการศึกษาโดยใช้สถิติทางสังคมศาสตร์

ขั้นตอนที่ 3 มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทย โดยใช้วิธีการการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ระหว่างนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นในประเทศไทย โดยเป็นกลุ่มนักวิชาการรุ่นใหม่ที่มีคุณวุฒิระดับปริญญาเอกขึ้นไปจากทั่วภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศไทย จำนวน 15 ท่าน เพื่อวิพากษ์และประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบที่ได้จากการตรวจสอบในการวิจัยขั้นที่สองไปประยุกต์ใช้จริง

ผลการศึกษา

จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทย ผู้วิจัยได้สรุปข้อค้นพบในการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ ดังนี้

จากผลการศึกษาขั้นตอนที่ 1 พบว่าการสร้างรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทยนั้นสามารถสร้างเป็นร่างรูปแบบได้ 5 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

รูปแบบที่ 1 การกำกับดูแลเทศบาลโดยภาครัฐ (การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีโดยภาครัฐ) เป็นรูปแบบที่มีแนวคิดของการรวมศูนย์อำนาจในการปกครองที่เป็นการกำหนดเป็นแบบแผน การควบคุมกำกับ ตรวจสอบ และจัดระเบียบในการปกครองภายในรัฐ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนทั่วทุกพื้นที่อยู่ภายใต้มาตรฐานอันเดียวกัน

ประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงจุดเด่นของรูปแบบการกำกับดูแลเทศบาล โดยภาครัฐ (การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีโดยภาครัฐ) กล่าวคือ เป็นรูปแบบที่มีศักยภาพในด้านทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากร

บุคคลที่มีมาตรฐาน ทรัพยากรทางด้านการบริหารที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่สามารถทำให้กลไกการตรวจสอบของภาครัฐมีความเป็นระบบตามขั้นตอน และสามารถตรวจสอบได้โดยกลไกของภาครัฐ

รูปแบบที่ 2 การกำกับดูแลเทศบาลโดยภาคประชาชนและภาคประชาสังคม (การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยภาคประชาชน/ภาคประชาสังคม) เป็นรูปแบบที่มีแนวคิดของการแบ่งอำนาจในการปกครองที่เป็นการกำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตามการบริหารจัดการท้องถิ่นภายใต้มาตรฐานทางกฎหมายที่มีความหลากหลายมากขึ้น

ประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงจุดเด่น ของรูปแบบการกำกับดูแลเทศบาล โดยภาคประชาชน/ภาคประชาสังคม (การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยภาคประชาชน/ภาคประชาสังคม) กล่าวคือ กลไกการตรวจสอบการดำเนินของภาครัฐในรูปแบบดังกล่าว เป็นรูปแบบการตรวจสอบที่บุคลากรสามารถเข้าถึงในระบบฐานข้อมูล และ/หรือเข้าใจบริบทขององค์กร ซึ่งทำให้กลไกการตรวจสอบมีความชัดเจนและรัดกุมมากยิ่งขึ้น

รูปแบบที่ 3 การกำกับดูแลเทศบาลโดยภาคประชาชนและองค์กรภาคประชาชน (การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยภาคประชาสังคม/องค์กรภาคประชาชน) เป็นรูปแบบที่มีแนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองที่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น คือการมีส่วนร่วมในการกำกับ ตรวจสอบ ติดตามประเมินผล ภายใต้มาตรฐานของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมในแต่ละพื้นที่

ประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงจุดเด่นของรูปแบบการกำกับดูแลเทศบาลโดยภาคประชาชน/องค์กรภาคประชาชน (การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยภาคประชาสังคม/องค์กรภาคประชาชน) กล่าวคือ เป็นรูปแบบที่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของการดำเนินงานต่างของภาครัฐได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบและเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการได้อย่างแท้จริง

รูปแบบที่ 4 การกำกับดูแลเทศบาลโดยองค์กรของตนเอง (การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยองค์กรของตนเอง) เป็นรูปแบบที่มีแนวคิดของการปกครองตนเองที่เป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นได้จัดตั้งโครงสร้างระบบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง มีอิสระในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนเอง ภายใต้มาตรฐานของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

ประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงจุดเด่นของรูปแบบการกำกับดูแลเทศบาลโดยองค์กรของตนเอง (การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยองค์กรของตนเอง) กล่าวคือ เป็นรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในกลไกการตรวจสอบได้โดยตรง ซึ่งทำให้กลไกการตรวจสอบสามารถดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว และสามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคได้อย่างตรงจุด ทั้งนี้จึงทำให้องค์กรสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองได้ดียิ่งขึ้น

รูปแบบที่ 5 การกำกับดูแลเทศบาลโดยระบบคุณภาพ (การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยระบบคุณภาพ) เป็นรูปแบบที่มีแนวคิดของการบริหารจัดการควบคุมกำกับภาครัฐสมัยใหม่ที่เป็นการบริหารจัดการแบบแผนควบคุมการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการบริหารจัดการท้องถิ่น ภายใต้มาตรฐานในการจัดการโดยระบบคุณภาพ ซึ่งได้แก่ การควบคุมคุณภาพ การประเมินคุณภาพ และการบริหารคุณภาพ

ประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงจุดเด่นของรูปแบบการกำกับดูแลเทศบาล โดยระบบคุณภาพ (การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยระบบคุณภาพ) กล่าวคือ เป็นรูปแบบที่มีกรอบการดำเนินงานในการตรวจสอบที่ชัดเจนและครอบคลุมการดำเนินงานในทุกส่วน ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณด้านบุคลากร และด้านการบริหารงานในภาพรวมขององค์กร โดยเน้นการบริหารจัดการการตรวจสอบที่อาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาชน

จากผลการศึกษาขั้นตอนที่ 2 พบว่า (ร่าง) รูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทย จำนวน 5 รูปแบบ มีความเหมาะสมในระดับมากที่สุด โดยรูปแบบที่มีค่าเฉลี่ยระดับความเหมาะสมมากที่สุด คือ รูปแบบที่ 5 ซึ่งได้แก่รูปแบบการกำกับดูแลเทศบาลโดยระบบคุณภาพ (การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยระบบคุณภาพ) มีความเหมาะสมในภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x} = 4.61$, $S.D. = 0.26$) รองลงมาคือ รูปแบบที่ 4 รูปแบบการกำกับดูแลเทศบาล โดยองค์กรของตนเอง (การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยองค์กรของตนเอง) มีความเหมาะสมในภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x} = 4.57$, $S.D. = 0.28$)

จากผลการศึกษาขั้นตอนที่ 3 พบว่ารูปแบบที่ 4 และ 5 มีจุดเด่นที่แตกต่างกัน โดยที่ไม่มีรูปแบบใดที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการนำไปประยุกต์ใช้จริง ทั้งนี้ผู้เชี่ยวชาญได้ให้ความเห็นว่า รูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่มีความเหมาะสมมากที่สุด ได้แก่ รูปแบบที่ 4 การกำกับดูแลเทศบาลโดยตนเอง เนื่องจากเป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นการปกครองตนเองอย่างแท้จริงและยังสอดคล้องกับปรัชญาการกระจายอำนาจและแนวทางในการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน โดยเป็นรูปแบบที่ต้องอาศัยการกำกับดูแลโดยประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น เพื่อให้การทำงานของเทศบาลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

ในอีกทัศนะหนึ่งผู้เชี่ยวชาญได้ให้ความเห็นว่ารูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีที่มีความเป็นไปได้มากที่สุด ได้แก่ รูปแบบที่ 5 การกำกับดูแลเทศบาลโดยระบบคุณภาพ เนื่องจาก 1) เป็นรูปแบบที่มีกรอบโครงสร้างที่ชัดเจน มีระบบการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานของเทศบาลทั้งจากคณะกรรมการประเมินภายในและคณะกรรมการประเมินภายนอก 2) หากนำรูปแบบนี้ไปประยุกต์ใช้จริงจะไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของเทศบาล 3) มีความสอดคล้องกับบริบททางสังคมในปัจจุบันเพราะเป็นรูปแบบที่มีกรอบกฎหมายและคำสั่งตามสายการบังคับบัญชา 4) ในการตรวจสอบประเมินผลภายนอกของรูปแบบดังกล่าวจะส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นธรรม ความโปร่งใส ลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและส่งเสริมให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ในการวิจัยขั้นตอนที่สามผู้เชี่ยวชาญยังได้ให้ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจสามประการ คือ 1) การนำรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีไปปฏิบัติควรเป็นผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาล แต่ทั้งนี้ควรได้รับความร่วมมือจากผู้นำท้องถิ่น ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม นักการเมือง องค์กรเฉพาะ และนักวิชาการ 2) การกำกับดูแลเทศบาลโดยระบบคุณภาพ ควรมีการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบประเมินผล และออกแบบกลไกการตรวจสอบให้มีความชัดเจนทั้งในด้านการโครงสร้างการทำงานและกรอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน และ 3) การกำกับดูแลเทศบาล (การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี) ควรมีการบูรณาการระหว่างรูปแบบที่ 4 และ 5 เพื่อให้การประเมินผลการดำเนินงานของเทศบาลมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

อภิปรายผลการวิจัย

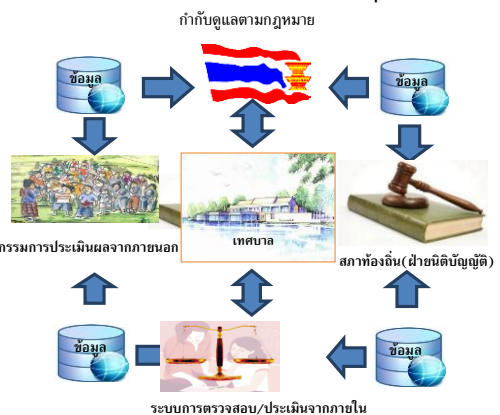
การศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษารูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทย” ซึ่งผู้วิจัยได้นำผลการศึกษาวิจัยมาอภิปรายในประเด็นดังต่อไปนี้

ในประเด็นของรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทย จากจำนวนทั้ง 5 รูปแบบพบว่า รูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีที่มีความเหมาะสม มีความเป็นไปได้ในการนำไปประยุกต์ใช้ และที่สำคัญสอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาลของประเทศไทยในปัจจุบันมีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่ 4 การกำกับดูแลเทศบาลโดยองค์กรของตนเอง (การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีโดยองค์กรของตนเอง) และรูปแบบที่ 5 การกำกับดูแลเทศบาลโดยระบบคุณภาพ (การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีโดยระบบคุณภาพ) โดยรูปแบบที่กล่าวมามีโครงสร้างดังนี้ (ดูรูปที่ 1 ประกอบ)

รูปแบบที่ 4 การกำกับดูแลเทศบาลโดยองค์กรของตนเอง
(การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีโดยองค์กรของตนเอง)



รูปแบบที่ 5 การกำกับดูแลเทศบาลโดยระบบคุณภาพ
(การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีโดยระบบคุณภาพ)



รูปที่ 1 รูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดี รูปแบบที่ 4 และรูปแบบที่ 5

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตว่า การนำทั้งสองรูปแบบไปประยุกต์ใช้จริงนั้น มีข้อพึงระวังของรูปแบบที่ 4 ในเรื่องการนำรูปแบบไปปรับใช้ในองค์กรนั้น จำเป็นต้องมีโครงสร้างและระบบการปกครองตนเองอย่างชัดเจนและแท้จริง ในส่วนการนำไปสู่การปฏิบัติจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาลในปัจจุบัน อาจจะยังมีข้อจำกัดของระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่น และการทุจริตคอร์รัปชันและในเชิงองค์ประกอบของโครงสร้างหน้าที่ของรูปแบบ อาจจะยังไม่เห็นหน่วยงานภายนอกที่ชัดเจนในการจะเข้าไปตรวจสอบและประเมินการบริหารจัดการเทศบาล ในขณะที่รูปแบบที่ 5 นั้น ผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบดังกล่าวขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเชิงองค์ประกอบของโครงสร้างหน้าที่ และการตรวจสอบและประเมินภายในอาจขาดอิสระในการดำเนินงานเพราะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารท้องถิ่น

ส่วนในประเด็นแนวทางการประยุกต์ปรับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาล ผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบที่ 4 ในเรื่องการทำกับดักเสือเทศบาลโดยองค์กรของตนเอง ถ้าเทศบาลนำไปปฏิบัติได้จริง จะทำให้แนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจเพราะรูปแบบดังกล่าวนี้มีระบบตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของเทศบาลโดยประชาชนอย่างแท้จริง สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งประชาชนจะสามารถเรียนรู้การจัดการตนเองที่เป็นผลมาจากการที่ภาครัฐมอบอำนาจการปกครองตนเองให้แก่ประชาชน

ในขณะที่รูปแบบที่ 5 เรื่องการทำกับดักเสือเทศบาลโดยระบบคุณภาพ ถ้าเทศบาลนำไปปฏิบัติได้จริง จะทำให้ระบบกลไกการประเมินการดำเนินงานของเทศบาลมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และมาตรฐานคุณภาพในระดับที่เป็นสากล เพราะรูปแบบดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) การบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่ และระบบการประกันคุณภาพ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการจัดและบริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างแท้จริงอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบของการวิจัยเรื่อง “การพัฒนาแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย” ในครั้งนี้มีข้อเสนอแนะเพื่อให้สามารถนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ โดยผู้วิจัยแบ่งข้อเสนอแนะออกเป็น 4 ส่วน คือ 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 2. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ 3. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป และ 4. ข้อเสนอแนะในการประเมินการบริหารจัดการเทศบาล (ในกรณีที่ไม่มีการนำเอารูปแบบที่ผู้วิจัยค้นพบไปประยุกต์ใช้จริง) ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 รัฐบาลควรกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการเทศบาลที่ดี ให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย รวมถึงให้ความสำคัญกับระบบการควบคุม กำกับติดตาม และการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรัดกุม และในส่วนของการออกแบบโครงสร้างการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน

1.2 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานการกระจายอำนาจ ควรให้การส่งเสริมการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ โดยการจัดให้มีแนวทางในการจัดระบบข้อมูล และงบประมาณ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการเทศบาลภายในประเทศที่นำไปสู่การปกครองตนเองของภาคประชาชนในอนาคตได้อย่างแท้จริง

1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรนำรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีไปใช้ในองค์กรอย่างจริงจัง โดยดำเนินการปรับกลไกการทำงานให้มีความรวดเร็วมีประสิทธิภาพ สร้างความเข้าใจ และกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และจัดให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพองค์กรเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ รวมถึงการวางระบบการสนับสนุนการกระจายอำนาจ รวมถึงการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการตรวจสอบ

1.4 สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ควรมีการผลักดันให้มีการนำรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีไปประยุกต์ใช้ตามที่งานวิจัยชิ้นนี้เสนออย่างจริงจัง โดยมุ่งเน้นการรณรงค์เผยแพร่ส่งเสริมการดำเนินการต่าง ๆ ตามโครงสร้างของรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดี เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพในการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล

1.5 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีไปใช้ ไม่ว่าจะเป็นผู้นำองค์กร บุคลากร ประชาชน และผู้ที่มีคุณสมบัติในการเป็นคณะกรรมการตามกรอบที่รูปแบบได้กำหนดไว้ ควรทำการศึกษาแบบที่งานวิจัยนำเสนอเพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจอย่างชัดเจน และอาจมีการพัฒนาศักยภาพของตนเอง เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

2.1 ควรมีการทำความเข้าใจกับองค์กรที่สนใจจะนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ในเรื่องโครงสร้างการทำงาน ระบบกลไก องค์กรประกอบ ความสัมพันธ์ บทบาทและหน้าที่ของรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาล

2.2 ควรมีการพัฒนาศักยภาพองค์กร ผู้นำองค์กร และบุคลากร เพื่อให้สามารถรองรับการนำรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทยไปปรับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 ควรมีการคัดเลือกคณะกรรมการประเมินทั้งจากภายในและภายนอกให้ถูกต้องตรงตามคุณสมบัติที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละรูปแบบ และควรเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกในการเข้ามามีส่วนร่วมในคัดเลือกคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4 ควรมีการประชาสัมพันธ์ และทดสอบการนำรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทยไปใช้ อย่างน้อย 1 ปีงบประมาณ

2.5 ควรมีการปรับโครงสร้างองค์กรให้มีความยืดหยุ่น เพื่อรองรับต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โดยการปรับโครงสร้างระบบบริหารงานบุคคล และจำนวนบุคลากรให้มีความสอดคล้องกับ

บทบาทภารกิจใหม่ และพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ รวมถึงการปรับสภาพแวดล้อมองค์กรให้เหมาะสมต่อการพัฒนาองค์กรต่อไปในอนาคต

3. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาวิจัยในประเด็นต่อไปนี้

- 3.1 โครงสร้างของรูปแบบการประเมินการบริหารจัดการเทศบาล
- 3.2 การเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลในประเทศไทยกับต่างประเทศ
- 3.3 ผลการนำรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลที่ดีในประเทศไทยไปประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3.4 การบูรณาการรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรูปแบบการบริหารจัดการของหน่วยงานราชการอื่น และ/หรือองค์กรภาคเอกชนต่าง ๆ

4. ข้อเสนอแนะในการประเมินการบริหารจัดการเทศบาล (ในกรณีที่ไม่มีกร่นำเอารูปแบบที่ผู้วิจัยค้นพบไปประยุกต์ใช้จริง)

- 4.1 ควรมีการสร้างเกณฑ์มาตรฐานในการกำหนดกรอบการประเมินผลการดำเนินงาน ทั้งในส่วนของการประเมินภายในและการประเมินภายนอก
- 4.2 ควรเปิดโอกาสให้นักวิชาการเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4.3 ควรมีการกำหนดบทบาท และคุณสมบัติของคณะกรรมการประเมินไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาของความทับซ้อนตัวบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการประเมิน

บรรณานุกรม

- กฤษณ์ จินตะเวช (2546). *ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการรับการถ่ายโอนภารกิจ*. วิทยานิพนธ์ ปร.ม., มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2543). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- พิธีสิทธิ์ คำนวนคิลป์. (2543). *การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*. ขอนแก่น: โรงพิมพ์พระจันทร์.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2552). *การบริหารราชการไทย (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สมพงศ์ เกษมสิน. (2515). *การปกครองของไทย (พิมพ์ครั้งที่ 1)*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- อัมพร สิทธิผา. (2548). *รายงานประจำปีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สดง.)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.