

## บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2554 มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการคือ 1) เพื่อศึกษาโครงการที่มีความโดดเด่นอันแสดงให้เห็นถึงการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำและรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553 และ 2) เพื่อศึกษาปัจจัยภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างโดดเด่นเป็นเลิศกระทั่งได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำและรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553

ทั้งนี้ในปี 2553 สถาบันพระปกเกล้า ได้มอบรางวัลพระปกเกล้าทองคำ และรางวัลพระปกเกล้าใน 3 ด้านคือ 1) รางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน 2) รางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ 3) รางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำและรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553 จำนวนรวมทั้งสิ้น 30 แห่ง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ(Quantitative Research) และเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำและรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553 จำนวนรวมทั้งสิ้น 29 แห่ง และทำการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างคือ ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดและประธานสภาท้องถิ่นจำนวนรวม 54 ตัวอย่าง เพื่อเป็นผู้แทนของฝ่ายบริหาร ฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้การเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างมี 2 วิธีคือ 1) การเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นที่มีต่อปัจจัยแห่งความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำและรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553 และ 2) การเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ตามแบบสอบถามแบบกึ่งโครงสร้างเกี่ยวกับลักษณะปัจจัยแห่งความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำและรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดกรอบปัจจัยความสำเร็จภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในศึกษาไว้ 8 ประการคือ 1) นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น 2) ยุทธศาสตร์การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) กระบวนการบริหารจัดการ 5) ทีมงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6) ค่านิยม/วัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7) ภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 8) สภาพการเมืองภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 8 ประการนี้มีขอบเขตจำกัดอยู่ภายใต้ปัจจัยแห่งความสำเร็จที่ได้มาจากแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาและการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ทั้งนี้การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้มุ่งศึกษาวิจัยถึงปัจจัยภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้มีความเข้าใจเป็นอันดีว่า ปัจจัยภายนอก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญปัจจัยภายนอกโดยเฉพาะบริบทของพื้นที่ที่มีลักษณะแตกต่างกันย่อมส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน

การศึกษาวิจัยแบ่งผลการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 โครงการเด่นที่แสดงให้เห็นถึงการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำและรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553 ในแต่ละด้าน จำนวนรวม 75 โครงการ โดยนำเสนอเนื้อหา 2 ส่วนคือ 1) ข้อมูลพื้นฐานรายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสะท้อนบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) ข้อมูลโครงการเด่นรายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 2 ปัจจัยแห่งความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำและรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553 โดยผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดเป็นกรอบในการศึกษาวิจัยทั้ง 8 ประการล้วนเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกล่าวได้ว่า เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างโดดเด่นเป็นเลิศกระทั่งได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำและรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำและรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553 เห็นว่า นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญลำดับแรกที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างโดดเด่นเป็นเลิศกระทั่งได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำและรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553 ปัจจัยที่สำคัญเป็นลำดับสองรองลงมาคือ ผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัด และประธานสภาท้องถิ่น ขณะที่ยุทธศาสตร์การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทีมงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเท่ากันเป็นลำดับสาม และกระบวนการบริหารจัดการ ภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่านิยม/วัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสภาพการเมืองภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเป็นลำดับรองลงมาตามลำดับ อย่างไรก็ตามปัจจัยความสำเร็จภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 8 ประการดังกล่าวกลับมีลำดับความสำคัญแตกต่างกันไปตามประเภทรางวัล ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อทำการเปรียบเทียบผลการสำรวจความคิดเห็นในทุกมิติการศึกษาแล้วพบว่า ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญมากที่สุด

ลักษณะปัจจัยความสำเร็จภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) **นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น** มีการกำหนดนโยบายในด้านที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรางวัลด้วยถ้อยคำตรงตัวชัดเจน แม้บางแห่งมิได้กำหนดตรงตัว แต่ได้สื่อถึงกระบวนการนั้นไว้อย่างชัดเจน ผู้บริหารท้องถิ่นสื่อสารนโยบายให้บุคลากรรับทราบด้วยรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็น

ทางการ รวมทั้งเน้นย้ำให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็งเห็นถึงความสำคัญของนโยบาย ด้วยวิธีการที่หลากหลาย

**2) ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ผู้บริหารท้องถิ่นมีภาวะความเป็นผู้นำองค์กรในลักษณะที่กระจายอำนาจการตัดสินใจและการดูแลรับผิดชอบภารกิจให้แก่คณะผู้บริหาร และถือว่าผู้บริหารท้องถิ่น ปลัด และประธานสภาท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญเท่าเทียมกันในฐานะผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นยังมีลักษณะความเป็นผู้นำที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย และเป็นผู้ที่เปิดใจกว้างรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นเสมอ

**3) ยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** มีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใส การส่งเสริมการมีส่วนร่วม การเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ หรือการเสริมสร้างเครือข่าย โดยบางแห่งกำหนดไว้ด้วยถ้อยคำตรงตัว ขณะที่บางแห่งสื่อถึงกระบวนการนั้น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังทำการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็ง ปัญหาอุปสรรค และโอกาสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (SWOT Analysis) เป็นประจำ โดยให้บุคลากรมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และทุ่มเททรัพยากรในการจัดทำ ที่สำคัญยุทธศาสตร์ควรสอดคล้องเชื่อมโยงกับนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นด้วย

**4) ทีมงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ส่วนงานต่าง ๆ ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกันเป็นทีม โดยมีการบูรณาการโครงการ/กิจกรรม นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมการทำงานเป็นทีมระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายการเมือง โดยผนึกกำลังกันทำงานด้วยการยึดผลประโยชน์ของประชาชน/ชุมชนเป็นที่ตั้ง

**5) กระบวนการบริหารจัดการ** ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร/โครงสร้างองค์กร การสั่งการ การจัดการบุคลากร การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผล ซึ่งทุกขั้นตอนเปิดโอกาสให้บุคลากรท้องถิ่นและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมให้ได้มากที่สุด

**6) ภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาพลักษณ์ที่ดีในการเป็นผู้จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งเป็นผู้ประสานงานและผู้กระตุ้นให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดหวังว่า ในอนาคตประชาชนจะเห็นภาพลักษณ์ใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นองค์กรที่มีธรรมาภิบาล

**7) ค่านิยม/วัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** มีการปลูกฝังค่านิยมหรือวัฒนธรรมภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล โดยผู้บริหารท้องถิ่นให้ความสำคัญและเป็นผู้สร้างเสริมค่านิยมหรือวัฒนธรรมองค์กรให้เกิดขึ้นด้วยตนเอง

**8) สภาพการเมืองภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งมากกว่า 1 สมัยติดต่อกัน ขณะเดียวกันผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นข้างมากมาจากกลุ่มหรือพรรคเดียวกัน ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีสัมพันธภาพอันดีต่อกันเป็นทุนเดิม ขณะที่สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ไม่ได้มาจากกลุ่มหรือพรรคของเสียงข้างมากสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่นโดยยึดเอาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุด นอกจากนี้การที่สมาชิกสภาท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม/โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ส่งผลให้ไม่เกิดความขัดแย้งทางการเมืองภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น