

บทความวิจัย

ปัจจัยที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรางวัล การบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ 2559

วีระศักดิ์ เครือเทพ¹

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งตอบคำถามว่าปัจจัยใดทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ผ่านการคัดเลือกเข้าสู่รอบสุดท้ายและได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งมอบให้โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาใช้ข้อมูลจาก อปท. ที่เข้าประกวดรางวัลประจำปีงบประมาณ 2559 จำนวน 219 แห่ง และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคสถิติสมการถดถอยเชิงพหุ ตัวแบบโลจิสติก (Logistic Regression Analysis) ผลวิเคราะห์พบว่า ปัจจัยเชิงสถาบันและบริบทพื้นฐานของ อปท. มีได้มีส่วนสำคัญต่อการได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี แต่เป็นผลงานด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ การจัดการแบบมืออาชีพ และนวัตกรรมท้องถิ่นที่มีส่วนทำให้ อปท. มีโอกาสผ่านการคัดเลือกเข้าสู่รอบสุดท้ายและได้รับรางวัลดังกล่าว ผลการศึกษาบ่งชี้ถึงความสำคัญของการพัฒนาทักษะในด้านการบริหารจัดการของ อปท. และการผลักดันโครงการนวัตกรรมท้องถิ่นให้มีคุณภาพเพิ่มขึ้นในระยะยาว

คำสำคัญ: การบริหารจัดการที่ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นวัตกรรมท้องถิ่น

¹ รองศาสตราจารย์ ดร. ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Email: weerasak.k@chula.ac.th

RESEARCH ARTICLE

Factors Determining the Chance for Winning Local Good Governance Awards for Fiscal Year 2016

Weerasak Krueathep¹

Abstract

This article aims to explore factors determining the likelihood that local governments win Good Governance Award, conferred annually by the National Decentralization Committee. Data from 219 local governments running for the award in Fiscal Year 2016 were compiled and analyzed by logistical regression analyses. The findings show that local contexts and institutional factors do not have significant impacts on the chance of qualifying for the finalists and on the award winning. Indeed, critical factors incorporate local governments' efforts in mobilizing civic participation and partnerships, employing professional public management techniques, and embarking innovative local development practices. This research suggests that city administrators pay close attention to building local management capacities in handling with communal issues.

Keywords: Good Governance, Local Government, Local Innovation

¹ Associate Professor, Ph.D., Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Email: weerasak.k@chula.ac.th

บทนำ

การพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ด้านการบริหารจัดการและการมีธรรมาภิบาลที่ดีโดยใช้เงินรางวัลถือเป็นมาตรการเสริมแรงทางบวกประการหนึ่งในบริบทการกระจายอำนาจของไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) สำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้จัดมอบรางวัลการบริหารจัดการที่ดีสำหรับ อปท. มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 และปัจจุบันมี อปท. ที่ได้รับรางวัลดังกล่าวไปแล้วจำนวนมากกว่า 300 แห่ง (Chula Unisearch, 2016)

โดยทั่วไปนั้น รางวัลการบริหารจัดการที่ดีสำหรับ อปท. มีความสำคัญกับการดำเนินภารกิจให้สัมฤทธิ์ผล มุ่งทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า มีการปรับปรุงภารกิจและลดขั้นตอนการทำงาน อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและสร้างความพึงพอใจ และเน้นการปรับปรุงการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ดังหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ 2560 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ตามลำดับ

คำถามสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ อปท. ที่สมัครเข้ารับการประเมินรางวัลและผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการ ก.ก.ถ. จนเข้าสู่รอบสุดท้ายและได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีมีคุณลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจาก อปท. แห่งอื่นหรือไม่ เพื่อที่จะตอบคำถามดังกล่าว ผู้เขียนจึงใช้ข้อมูลจาก อปท. ที่สมัครเข้ารับการประเมินรางวัลจำนวน 219 แห่ง และผ่านการคัดเลือกจนได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จำนวน 48 แห่ง (ประมาณร้อยละ 21.0) ผลการศึกษาค้นคว้านี้สามารถสร้างความเข้าใจทางวิชาการเพิ่มขึ้นและนำไปขยายผลให้แก่ อปท. แห่งอื่นใช้เป็นแนวทางพัฒนาการบริหารจัดการที่ดีในวงกว้างได้ต่อไป

เนื้อหาของบทความแบ่งเป็น 5 ส่วน ในส่วนแรกเป็นการนำเสนอหลักการทั่วไปเกี่ยวกับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีสำหรับ อปท. พร้อมแนวทางการประเมินรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ 2559 จากนั้นเป็นกรอบวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่จะส่งผลให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี เนื้อหาส่วนที่สามเป็นข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ตามด้วยผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยเทคนิคสถิติสมการถดถอยเชิงพหุ ตัวแบบโลจิสติก (Logistic Regression Analysis) และส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุปพร้อมข้อเสนอแนะ

ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ 2559

ด้วยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการส่งเสริมการกระจายอำนาจและการยกระดับขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในด้านการบริหารจัดการ การสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า การจัดบริการสาธารณะ และคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ในการให้บริการประชาชน เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ อปท. เร่งพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในระยะยาว คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) จึงได้มีนโยบายในการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อใช้เป็นเงินรางวัลสำหรับ อปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดี นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน (ยกเว้นปีงบประมาณ 2553 ที่ไม่มีการมอบรางวัลด้วยเหตุผลเรื่องความไม่สงบทางการเมือง) และ ก.ก.ถ. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนส่วนราชการ และผู้แทน อปท. ที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณากำหนดรายละเอียดในหลักเกณฑ์การประเมินรางวัล

สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 นั้น ก.ก.ถ. ได้จัดให้มีการมอบรางวัลการบริหารจัดการที่ดีของ อบท. โดยได้จำแนกรางวัลออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ รางวัลประเภทโดดเด่น ซึ่งพิจารณาคัดเลือกจาก อบท. ที่เคยได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีมาแล้วในช่วง 5 ปีก่อนหน้านั้น และรางวัลประเภททั่วไป ซึ่งพิจารณาคัดเลือกจาก อบท. ที่ไม่เคยได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีมาก่อนในรอบ 5 ปี แนวทางการพิจารณาคัดเลือกมี 3 ส่วนที่สำคัญ ดังนี้

1. การพิจารณาคุณสมบัติขั้นต้นของ อบท. ตามแบบประเมินมาตรฐานการปฏิบัติราชการและนิเทศ อบท. (การประเมิน Core Team³)

2. การประเมินตามเกณฑ์ชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีตามที คณะอนุกรรมการฯ กำหนด ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านความโปร่งใสและหลักนิติธรรม ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ด้านการปรับปรุงภารกิจและการลดขั้นตอนการให้บริการประชาชน ด้านการบริหารจัดการแบบมืออาชีพและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร ด้านประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ในการให้บริการประชาชน และด้านความพึงพอใจของประชาชน

3. การประเมินโครงการนวัตกรรมท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ การสร้างความโปร่งใส การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการบริหารจัดการภายในองค์กร เป็นต้น

สำหรับกรอบการประเมินรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ 2559 ได้รับการพัฒนาขึ้นบนแนวคิดที่สำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ แนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) แนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management: NPM) และแนวคิดเกี่ยวกับนวัตกรรมท้องถิ่นไทย ดังรายละเอียดโดยสังเขปต่อไปนี้

³ ปัจจุบันระบบประเมิน Core Team ถูกแทนที่ด้วยการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ Local Performance Assessment: LPA ซึ่งดำเนินการโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

1. หลักคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือ Good Governance เป็นหลักการที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดกรอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในปัจจุบัน ดังแนวทางหลายประการ (Office of Public Sector Development Commission, 2009) อาทิ สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP, 2014) ให้ความหมายการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีว่าหมายถึงการใช้อำนาจทางการเมืองและการบริหารในการดำเนินภารกิจของรัฐทุกระดับ โดยมีกระบวนการจัดการเชิงสถาบันที่ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการ ให้ข้อมูลข่าวสาร ใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย หรือให้ความเห็นผ่านกลไกที่ภาครัฐจัดให้มีขึ้นอย่างเปิดกว้าง เป็นต้น

ส่วนคณะกรรมมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP, 2009) ให้ความหมายการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีว่าเป็นกระบวนการตัดสินใจและการนำผลของการตัดสินใจไปปฏิบัติ (หรือไม่ปฏิบัติ) ที่สามารถอธิบายได้ต่อภาคส่วนต่าง ๆ มีความโปร่งใส ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และตอบสนองอย่างรวดเร็ว และธนาคารโลก (World Bank, 1989) อธิบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีว่า เป็นลักษณะการใช้อำนาจรัฐในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทางสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ทำงานด้วยความรับผิดชอบ และมีกรอบกฎหมายเกี่ยวกับความโปร่งใสและเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

ในกรณีของไทย รัฐได้ส่งเสริมให้ส่วนราชการและองค์กรภาครัฐมีการปฏิบัตินิติราชการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาตลอดทศวรรษ โดยมีการระบุรายละเอียดสำคัญ และจัดให้มีกฎหมายและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เพื่อรองรับการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ดังที่ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และต่อเนื่องถึงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

หากกล่าวโดยสรุป องค์ประกอบที่สำคัญของแนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีที่นำเสนอโดยองค์กรต่าง ๆ และตามกฎหมายของไทยที่ถูกนำมาใช้เป็นฐานคิดในการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินรางวัลการบริหารจัดการที่ดีสำหรับ อบท. ในปีงบประมาณ 2559 แสดงดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1

หลักคิดและองค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารจัดการที่ดี

UNDP (2014)	UNESCAP (2009)	World Bank (1989)	พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารฯ พ.ศ. 2546
1. การมีส่วนร่วม	1. ความ	1. การมีสิทธิมีเสียง	1. การบริหารราชการเพื่อ
2. หลักนิติรัฐ	รับผิดชอบ	ของประชาชนและ	ประโยชน์สุขของประชาชน
3. ความโปร่งใส	2. ความโปร่งใส	ความรับผิดชอบ	2. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ต่อ
4. การตอบสนอง	3. การตอบสนอง	2. ความมี	ภารกิจแห่งรัฐ
5. การแสวงหา	ที่รวดเร็ว	เสถียรภาพทาง	3. การบริหารราชการ
ฉันทามติ	4. ความเท่า	การเมืองและ	อย่างมีประสิทธิภาพและ
6. ความเสมอ	เทียม	ปราศจากความ	เกิดความคุ้มค่าในเชิง
ภาค/ความเที่ยง	5. ความมี	รุนแรง	ภารกิจ
ธรรม	ประสิทธิภาพ	3. ประสิทธิภาพของ	4. การลดขั้นตอนการ
7. ประสิทธิภาพ	และประสิทธิผล	ภาครัฐ	ปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็น
และประสิทธิผล	6. การปฏิบัติ	4. คุณภาพของ	5. การปรับปรุงภารกิจ
8. ความ	ตามหลัก	มาตรการควบคุม	และลดงานที่ไม่จำเป็น
รับผิดชอบต่อ	กฎหมาย	5. หลักนิติรัฐ	6. การอำนวยความสะดวก
9. วิสัยทัศน์เชิง	7. การมีส่วนร่วม	6. การแก้ปัญหา	สะดวกและตอบสนอง
ยุทธศาสตร์	8. การมุ่งความ	ทุจริตประพฤติ	ความต้องการของ
	เป็นเอกฉันท์	มิชอบ	ประชาชน
			7. การประเมินผลการ
			ทำงานอย่างสม่ำเสมอ

ที่มา: ประมวลจาก Office of Public Sector Development Commission (2009) และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

2. หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือ

ย่อว่า “NPM” เป็นแนวทางปฏิรูปการจัดการภาครัฐที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980s โดยมีจุดเริ่มต้นจากประเทศนิวซีแลนด์ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และกระจายไปยังประเทศต่าง ๆ ซึ่ง Hood (1991) อธิบายว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ NPM จะมุ่งผลสำเร็จของการบริหารจัดการภาครัฐ และเน้นการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานในภาครัฐแบบก้าวกระโดด จากการยึดถือกฎระเบียบในการทำงานไปสู่การมุ่งผลสำเร็จ ทั้งนี้ Hood (1991) เห็นว่า NPM มีหลักคิดสำคัญประกอบไปด้วยการจัดการแบบมืออาชีพที่มุ่งผลสำเร็จ เน้นมาตรฐานและการวัดผลสำเร็จของงานอย่างชัดเจน ส่งเสริมให้ภาครัฐมีขนาดเล็ก และแยกหน่วยงานเชิงนโยบายและหน่วยงานเชิงปฏิบัติออกจากกัน ส่งเสริมการแข่งขันในภาครัฐและการแปรรูปกิจการรัฐเป็นเอกชน และเน้นความประหยัดในการใช้ทรัพยากร

ส่วน Barzelay (2001) อธิบายว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ประยุกต์ใช้หลักเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันในความหมายใหม่ (New Institutional Economics) มาใช้กับการจัดการภาครัฐเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งจะพยายามค้นหาทางเลือกในการดำเนินงานที่เกิดผลลัพธ์สูงสุด โดยไม่จำเป็นที่ภาครัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการกิจแต่เพียงลำพัง ส่วนในบริบทของท้องถิ่นไทย Krueathep (2004) นำเสนอขอบข่ายในการประยุกต์ใช้แนวคิด NPM ไว้ 4 บริบท ได้แก่ (1) การกำหนดนโยบายที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการเร่งด่วนของชุมชนและเป็นนโยบายที่มีความเป็นไปได้ (2) การบริหารการจัดเก็บรายได้ โดยเน้นให้มีการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ผ่านการมีส่วนร่วม และนำไปใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าแก่ผู้เสียภาษี (3) การบริหารรายจ่าย ซึ่ง อปท. ควรดำเนินโครงการต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และโปร่งใส และ (4) การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน โดยเน้นให้อปท. อธิบายแก่ประชาชนได้ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการนั้นก่อให้เกิดผลลัพธ์ประการใดและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือไม่ เป็นต้น

3. แนวคิดเกี่ยวกับนวัตกรรมท้องถิ่น เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างมากราว 2 ทศวรรษเศษที่ผ่านมาในประเทศไทย โดยทั่วไปนั้น “นวัตกรรมท้องถิ่น” หมายถึง (1) การริเริ่ม คิดค้น พัฒนา การแก้ไขหรือจัดการปัญหาต่าง ๆ ด้วยวิธีการใหม่ในบริบทของ อปท. ซึ่งอาจเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาทางการเมือง-กฎหมายในท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการบริหารจัดการภายในองค์กร โดยที่ (2) อปท. จะต้องมีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม ผลักดัน ลงมือดำเนินการ หรือให้การสนับสนุนกิจกรรม/โครงการนั้น ๆ ให้เกิดขึ้นจนสำเร็จลุล่วง (3) เป็นงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์ชัดเจนเป็นรูปธรรม แต่ไม่ควรมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนและ/หรือในการดำเนินการที่สูงเกินไป และ (4) เป็นกรณีตัวอย่างที่สามารถถ่ายทอดให้แก่ อปท. แห่งอื่นสามารถนำไปประยุกต์ใช้หรือพัฒนาต่อยอดได้ในวงกว้าง⁴

งานวิชาการในอดีตเกี่ยวกับนวัตกรรมท้องถิ่นให้ข้อค้นพบและความเข้าใจทางวิชาการที่สำคัญหลายประการ อาทิ Suwanmala et al. (2004) ซึ่งได้รวบรวมโครงการนวัตกรรมท้องถิ่น 529 เรื่อง ในช่วงปี พ.ศ. 2544 – 2547 พบว่าการกระจายอำนาจก่อให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง อปท. ได้ใช้อำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และความเป็นอิสระที่ได้รับเพิ่มขึ้นตามกฎหมายในการคิดริเริ่ม นวัตกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาหรือจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ด้วยวิธีการที่สร้างสรรค์มากขึ้น และมีกระบวนการเรียนรู้ และการปรับตัวเพื่อให้ อปท. สามารถก้าวข้ามข้อจำกัดหรือปัญหาท้าทายที่เกิดขึ้นในแต่ละชุมชนตามกำลังและความสามารถของตน

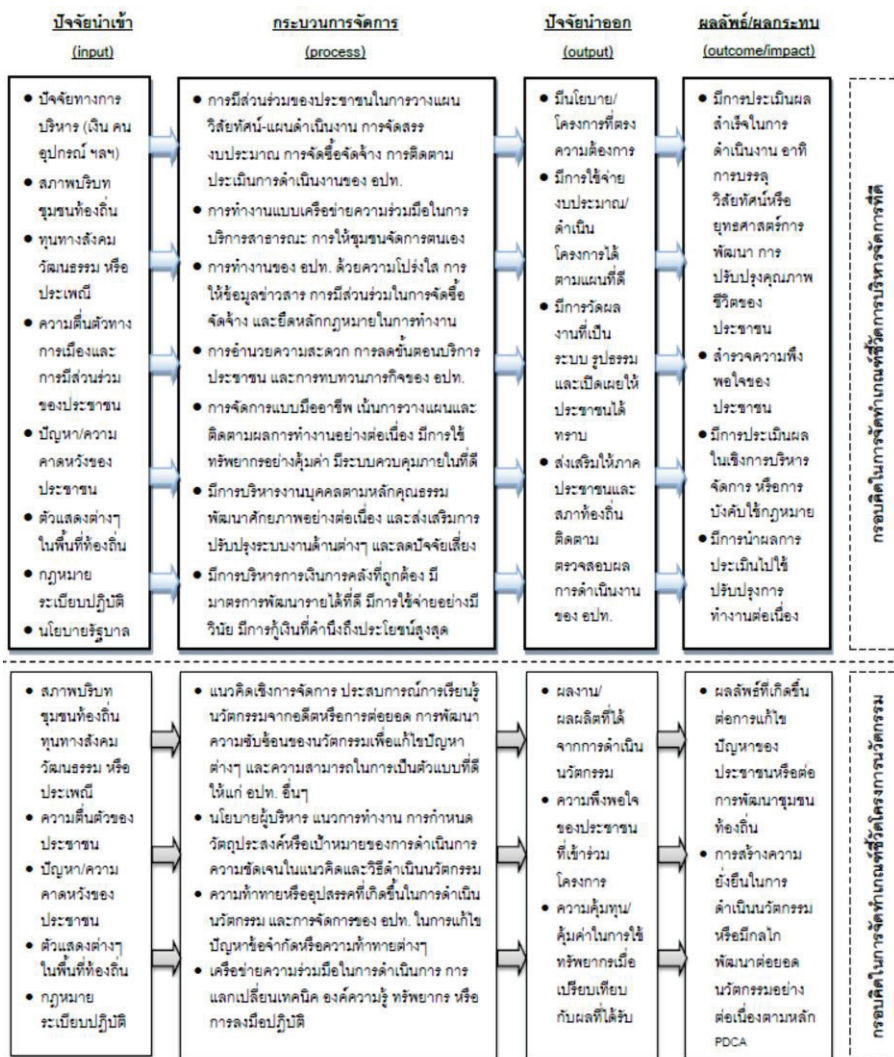
ส่วน Krueathep (2005) พบว่า นวัตกรรมท้องถิ่นมีคุณลักษณะเฉพาะตัวตามบริบทของชุมชนและสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ และมีระบบบริหารจัดการเฉพาะของตนเอง ดังนั้น การริเริ่มและเลียนแบบนวัตกรรมท้องถิ่นจากกันและกัน

⁴ คำนิยามดังกล่าวประมวลจาก Suwanmala et al. (2004), Krueathep (2005) และ Puang-Ngam (2010)

ต้องกระทำด้วยความรอบคอบ โดยที่ผู้นำท้องถิ่นทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ หรือผู้นำตามธรรมชาติ ล้วนมีบทบาทสำคัญที่จะกระตุ้นและผลักดันการดำเนิน นวัตกรรมให้สำเร็จลุล่วง ซึ่งจะต้องมีการบริหารจัดการที่ดี มีระบบวางแผนที่ ต่อเนื่อง และมีการวัดผลสำเร็จที่ชัดเจนและต่อเนื่อง

ในทำนองเดียวกัน Krueathep et al. (2014) แม้จะพบว่าการริเริ่ม นวัตกรรมท้องถิ่นเกิดขึ้นในขอบเขตที่จำกัด หรือประมาณ 0.68 นวัตกรรมต่อ อปท. โดยเฉลี่ยในรอบระยะเวลา 5 ปี แต่ก็พบความพยายามของ อปท. ในการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดของตนเองด้วยวิธีการใหม่ ๆ ภายใต้ปัจจัยพื้นฐานของแต่ละแห่ง โดยเฉพาะข้อจำกัดในด้านอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระในการแก้ไขปัญหา ของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมากขึ้น ข้อค้นพบดังกล่าวจึงสะท้อน ถึงความจำเป็นที่หน่วยงานรัฐควรหนุนเสริมบทบาทความรับผิดชอบของ อปท. เพิ่มขึ้น และควรผ่อนคลายการควบคุม อปท. ทั้งในเชิงกฎหมายหรือความเป็น อิสระในการดำเนินการ เพื่อที่จะส่งเสริมให้นวัตกรรมท้องถิ่นขยายผลในวงกว้าง และมีพัฒนาการที่ซับซ้อนขึ้นตามลักษณะปัญหาของชุมชนต่อไปในอนาคต

จากกรอบคิดต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอข้างต้น ก.ก.ถ. โดยคณะอนุกรรมการฯ จึงได้กำหนดองค์ประกอบเกณฑ์ชี้วัดโดยมีกรอบคิดหลักแสดงดังภาพที่ 1 ซึ่งได้ พัฒนาขึ้นจากแนวคิดเชิงระบบ (System Approach) ในการประเมินกระบวนการ บริหารจัดการที่ดีและโครงการนวัตกรรมของ อปท. โดยเริ่มจากการพิจารณาสภาพ ปัญหาและปัจจัยนำเข้า (Input) ที่นำไปสู่การบริหารจัดการ (Process) หรือการ ดำเนินโครงการนวัตกรรมตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จนก่อให้เกิดผลงาน หรือผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ที่เป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหา ของชุมชนหรือในการพัฒนาตามเป้าหมายที่กำหนด ได้ผลลัพธ์ที่ยั่งยืน (Sustainability) และสามารถให้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ที่นำไปสู่กระบวนการ ปรับปรุงการทำงานของ อปท. เพื่อให้มีคุณภาพเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง



ภาพที่ 1

กรอบคิดหลักในการจัดทำเกณฑ์ชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีและนวัตกรรมท้องถิ่น
ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

ในภาพรวม ผลการประเมินรางวัลการบริหารจัดการที่ดีจำแนกตามประเภทรางวัลและประเภท อบท. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ตั้งแต่ขั้นตอนการรับสมัคร อบท. จำนวน 229 แห่ง แต่มีคุณสมบัติครบถ้วน จำนวน 219 แห่งต่อไปถึงขั้นตอนการประเมินรอบสุดท้าย จำนวน 70 แห่ง และได้รับรางวัล 48 แห่งแสดงดังตารางที่ 2 ข้อมูลดังกล่าวจึงกลายเป็นที่มาของคำถามว่า อบท. ที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 21.9 โดยเฉลี่ยนั้น มีคุณลักษณะที่แตกต่างจาก อบท. อื่นหรือไม่ ดังที่จะนำเสนอในบทวิเคราะห์ต่อไป

ตารางที่ 2

จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินในแต่ละขั้นตอน จำแนกตามประเภทรางวัล

ขั้นตอน	รวมทั้ง หมด	รางวัลประเภทโดดเด่น			รางวัลประเภททั่วไป			
		อบท. ขนาด ใหญ่	อบท. ขนาด เล็ก	รวม	อบท. ขนาด ใหญ่	ทต.	อบต.	รวม
1. จำนวน อบท. ที่สมัคร	229	19	42	61	25	65	78	168
2. จำนวน อบท. ที่ผ่านขั้นต้น	219	19	40	59	23	63	74	160
3. จำนวน อบท. ที่ผ่านเข้ารอบ สุดท้าย	70	10	18	28	10	15	17	42
4. จำนวน อบท. ที่ได้รับรางวัล	48	5	10	15	6	13	14	33
5. สัดส่วน อบท. ที่ได้รับรางวัล (%)	21.9	26.3	25.0	25.4	26.1	20.6	18.9	20.6

หมายเหตุ: อบท. ขนาดใหญ่ หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง
ทต. หมายถึง เทศบาลตำบล และ อบท. ขนาดเล็ก หมายถึง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

กรอบวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการที่ดีในระดับท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าบทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะตอบคำถามว่าปัจจัยใดทำให้ อบต. จำนวนหนึ่งได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีในปีงบประมาณ 2559 ผู้เขียนจึงขอจำแนกองค์ประกอบการวิเคราะห์เป็น 2 ส่วน เพื่อให้สอดคล้องกับขั้นตอนของการประเมินรางวัลดังกล่าว ได้แก่ (1) ปัจจัยใดทำให้ อบต. จำนวน 219 แห่ง⁵ ผ่านการคัดเลือกเข้าสู่รอบสุดท้าย จำนวน 70 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 32.0 และ (2) ปัจจัยใดทำให้ อบต. จำนวน 48 แห่ง ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี หรือคิดเป็นร้อยละ 21.9 ของกลุ่มตัวอย่าง เพื่อที่จะตอบคำถามข้างต้น ผู้เขียนจึงประยุกต์ใช้กรอบวิเคราะห์เชิงสถาบันและการจัดการภาครัฐโดยอ้างอิงงานของ Krueathep et al. (2010) และ Graddy and Chen (2006) ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มปัจจัยหลัก 3 กลุ่ม และชุดตัวแปรอิสระต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. **ปัจจัยพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่น** อาจส่งผลต่อการสร้างแรงจูงใจให้ อบต. ประยุกต์ใช้หลักการบริหารจัดการที่ดีในการดำเนินงานหรือริเริ่มโครงการนวัตกรรมท้องถิ่น หากพื้นที่ อบต. มีประชากรจำนวนมากหรือประชากรส่วนใหญ่เป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง อาจมีส่วนกระตุ้นให้ อบต. เร่งพัฒนาศักยภาพการดำเนินงานเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้น (Fischel, 2001) ในทำนองเดียวกัน จำนวนบ้าน (หลัง) หรือพื้นที่การปกครอง (ตร.กม.) ที่เพิ่มสูงขึ้นอาจก่อให้เกิดความซับซ้อนของปัญหาชุมชนและกลายเป็นแรงผลักดันให้ อบต. ต้องเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการของตนเองให้สูงขึ้น เพื่อรับมือกับปัญหาต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วง และอาจส่งผลให้ อบต. ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดีตามมา

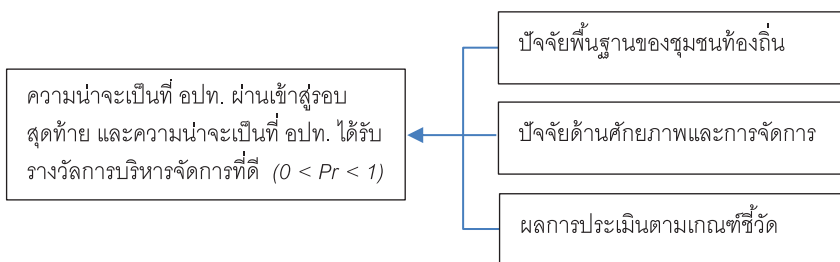
⁵ แม้ว่าจะมี อบต. ที่สมัครเข้ารับการประเมินรางวัล จำนวน 229 แห่ง แต่เมื่อตรวจสอบคุณสมบัติขั้นต้นแล้วพบว่าขาดความครบถ้วน จำนวน 10 แห่ง ในที่นี้ผู้เขียนจึงจะวิเคราะห์ข้อมูลจาก อบต. จำนวน 219 แห่ง เท่านั้น

2. ปัจจัยด้านศักยภาพและการจัดการ อบต. ที่มีศักยภาพด้านทรัพยากรและปัจจัยเชิงสถาบันที่พร้อมอาจส่งผลให้มีทักษะสูงในการปฏิบัติงาน (Graddy and Chen, 2006) และมีโอกาสได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีสูงขึ้น เช่น การมีคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือบุคลากรจำนวนมาก เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน การมีงบประมาณที่สูงขึ้นอาจทำให้ อบต. มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการหรือการริเริ่มนวัตกรรมที่สูงขึ้นจนส่งผลให้ได้รับรางวัลเช่นกัน (Clarke, 1989) นอกจากนี้ อบต. ที่มีสัดส่วนการพึ่งพาตนเองทางการคลังที่สูงขึ้น (โดยวัดจากสัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้รวม) อาจส่งผลให้มีทักษะการบริหารจัดการเพิ่มขึ้น เนื่องจาก อบต. ต้องพัฒนาระบบบริหารจัดการเก็บภาษีและการสื่อสารทำความเข้าใจกับภาคประชาชนหรือกลุ่มธุรกิจเพื่อให้ร่วมมือเสียภาษีให้แก่ อบต. เพิ่มขึ้น (Rodden, 2006; Brautingam et al., 2008; Krueathep, 2013) ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จึงอาจส่งผลต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการและความโปร่งใสของ อบต. (Administrative Capacity) ตามมา และอาจส่งผลให้ อบต. มีโอกาสเพิ่มขึ้นในการได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี

3. ผลคะแนนการประเมินตามเกณฑ์ชี้วัด กลุ่มตัวแปรด้านสุดท้ายที่จะส่งผลต่อการผ่านเข้ารอบและได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี คือ คะแนนการประเมินของ อบต. ในด้านต่าง ๆ ซึ่งประกอบไปด้วยการปฏิบัติราชการและนิเทศ อบต. (Core Team) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชน เครือข่ายความร่วมมือ และการมอบให้ประชาชนได้จัดการตนเอง การปรับปรุงภารกิจ การลดขั้นตอน และการอำนวยความสะดวกในการบริการประชาชน การจัดการแบบมืออาชีพและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร ประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ในการให้บริการประชาชน การสำรวจความพึงพอใจของประชาชน และโครงการนวัตกรรมท้องถิ่น

ผลคะแนนการประเมินของ อบท. จะได้มาจากการนำเสนอลักษณะที่แสดงถึงการดำเนินงานของ อบท. ตามเกณฑ์ชี้วัดที่คณะกรรมการฯ กำหนดขึ้น และมีการให้คะแนนโดยอิสระจากคณะกรรมการภายนอก โดยที่จำนวนเกณฑ์ชี้วัดและผลคะแนนรวมในแต่ละด้านจะแตกต่างกันไปตามแต่ขนาดและระบบงานของ อบท. แต่จะใช้วิธีการประเมินด้วยมาตรฐานเดียวกัน (Standardization) เพื่อให้ผลคะแนนเปรียบเทียบกันได้ระหว่าง อบท. ต่าง ๆ ในที่นี้ ผู้เขียนจึงแปลงคะแนนดิบในแต่ละด้านให้เป็นสัดส่วนร้อยละ โดยมีคะแนนระหว่าง 0% (หรือคะแนนต่ำสุด) ถึง 100% (หรือคะแนนเต็ม) เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติลำดับต่อไป

จากกรอบวิเคราะห์ดังที่นำเสนอข้างต้น ผู้เขียนจึงนำมากำหนดเป็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตาม (ซึ่งได้แก่ความน่าจะเป็นที่ อบท. จะผ่านการคัดเลือกเข้าสู่รอบสุดท้ายและได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี) กับตัวแปรอิสระ (ซึ่งได้แก่ตัวแปรต่าง ๆ ทั้ง 3 กลุ่มปัจจัยที่ได้นำเสนอแล้วข้างต้น) และทดสอบความสัมพันธ์ดังกล่าวด้วยเทคนิคสถิติที่แสดงในภาพที่ 2 ต่อไปนี้



ภาพที่ 2

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตามที่ใช้ในการศึกษา

กลุ่มตัวอย่างและวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลจากการศึกษามาจากกลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวน 219 แห่ง ที่สมัครเข้ารับการประเมินรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ 2559 และมีคุณสมบัติครบถ้วน ข้อมูลที่จะใช้ในการวิเคราะห์ทางสถิติมาจาก 2 ส่วนที่สำคัญ ส่วนแรกเป็นข้อมูลพื้นฐานของ อบท. ซึ่งได้แก่ จำนวนประชากร จำนวนบ้าน สัดส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พื้นที่การปกครอง (ตร.กม.) จำนวนคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวนบุคลากร และข้อมูลด้านงบประมาณ ข้อมูลในส่วนนี้ได้มาจากบุคลากรของ อบท. แต่ละแห่งเป็นผู้กรอกให้ตามแบบฟอร์มที่กำหนดขึ้น และส่วนที่สองเป็นผลคะแนนการประเมินตามเกณฑ์ชี้วัดในแต่ละด้าน ซึ่งให้โดยคณะกรรมการตรวจประเมินระดับพื้นที่ตามข้อเท็จจริงและหลักฐานประกอบ

เพื่อที่จะตอบคำถามการวิจัยว่าปัจจัยใดส่งผลทำให้ อบท. มีโอกาสที่จะผ่านการคัดเลือกเข้าสู่รอบสุดท้ายและได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ผู้เขียนจึงเลือกใช้เทคนิคสถิติสมการถดถอยเชิงพหุ ตัวแบบโลจิสติก (Logistic Regression Analysis) ในการวิเคราะห์ข้อมูล เนื่องจากค่าตัวแปรตามมี 2 ค่า (Binary Variable) ระหว่าง “ไม่ใช่” หรือมีค่าเป็น “0” ซึ่งหมายถึง “ไม่ผ่านเข้ารอบสุดท้าย/ไม่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี” และ “ใช่” หรือมีค่าเป็น “1” ซึ่งจะหมายถึง “ผ่านเข้ารอบสุดท้าย/ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี” ตามลำดับ

ข้อมูลตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์แสดงดังตารางที่ 3 พร้อมกับค่าสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ทั้งนี้ การประเมินปัญหา Multicollinearity ขึ้นต้นโดยค่าสหสัมพันธ์ Pearson ของตัวแปรอิสระ พบว่า มีตัวแปรที่สัมพันธ์กันสูงจำนวน 4 คู่ ได้แก่ จำนวนประชากรและจำนวนบ้าน ($r=.970$) จำนวนบ้านและรายได้รวมของ อบท. ($r=.777$) จำนวนประชากรและรายได้รวมของ อบท. ($r=.731$) และจำนวนบุคลากรท้องถิ่นและรายได้รวม อบท. ($r=.818$) แต่เนื่องด้วยตัวแปรหลักเหล่านี้มีความสำคัญที่จะอธิบายความน่าจะเป็นที่ อบท. จะผ่านการประเมินเข้าสู่รอบสุดท้ายและได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ผู้เขียนจึงคงตัวแปรเหล่านี้ไว้ในกาวิเคราะห์เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นตัวแปรคุมต่อไป

ตารางที่ 3
สถิติเชิงพรรณนาของตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์

ตัวแปร	จำนวน (N)	ค่าต่ำสุด (Min.)	ค่าสูงสุด (Max.)	ค่าเฉลี่ย (Mean)	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.)
ตัวแปรตาม					
อปท. ผ่านเข้ารอบสุดท้าย (Dummy)		ไม่ใช้ = 149 แห่ง (68.0%); ใช้ = 70 แห่ง (32.0%)			
อปท. ได้รับรางวัล (Dummy)		ไม่ใช้ = 171 แห่ง (78.1%); ใช้ = 48 แห่ง (21.9%)			
ตัวแปรอิสระ					
จำนวนประชากร (คน)	219	1,241	1,798,014	61,817.79	250,391.07
สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (%)	219	31.46	86.60	74.83	6.47
จำนวนบ้าน (หลัง)	219	350	908,250	25,729.76	106,065.04
พื้นที่ (ตร.กม.)	219	0.80	62,184.00	699.30	4,642.84
จำนวนคณะผู้บริหาร (คน)	219	1	25	6.48	3.52
จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น (คน)	219	8	46	18.38	8.27
จำนวนบุคลากร (คน)	219	17	2,292	212.26	382.41
ขนาดงบประมาณ (บาท)	219	20,309,735.32	3,299,934,434.32	202,774,359.05	422,401,463.23
สัดส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง (%)	219	0.27	49.59	7.10	7.53

ตารางที่ 3
สถิติเชิงพรรณนาของตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์ (ต่อ)

ตัวแปร	จำนวน (N)	ค่าต่ำสุด (Min.)	ค่าสูงสุด (Max.)	ค่าเฉลี่ย (Mean)	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.)
คะแนนประเมิน Core Team (%)	219	30.06	98.79	68.87	11.80
คะแนนประเมินด้านความโปร่งใส (%)	219	8.00	88.00	46.83	15.89
คะแนนประเมินด้านการมีส่วนร่วม (%)	219	5.71	77.14	37.75	14.64
คะแนนประเมินด้านการปรับปรุงการกิจ และลดขั้นตอน (%)	219	0.00	100.00	45.66	20.06
คะแนนประเมินด้านการบริหารจัดการ	219	5.71	88.00	53.71	11.34
แบบมีเอกสิทธิ์ (%)					
คะแนนประเมินด้านผลสัมฤทธิ์ในการ ทำงาน (%)	219	0.00	86.67	44.00	19.39
คะแนนประเมินด้านความพึงพอใจ ของประชาชน (%)	219	0.00	73.33	18.33	17.93
คะแนนประเมินเชิงโครงสร้างนวัตกรรม (%)	219	0.00	85.71	55.25	14.21

หมายเหตุ: Dummy หมายถึง ตัวแปรที่มี 2 ค่า (ใช่, ไม่ใช่)

ผลวิเคราะห์และการอภิปรายผล

ผลวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคสถิติสมการถดถอยแสดงดังตารางที่ 4 ในภาพรวมตัวแบบสมการทั้งหมดมีความน่าเชื่อถือที่ดีพอสมควรในการอธิบายความน่าจะเป็นที่ อบท. จะผ่านเข้ารอบสุดท้ายของการประเมินและได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี โดยพิจารณาจากค่า Pseudo R^2 มีค่าระหว่าง 0.4556 ถึง 0.9276 และมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99 ทั้งสี่ตัวแบบ

ผลวิเคราะห์ทางสถิติให้ข้อค้นพบสำคัญหลายประการ ดังนี้ ประเด็นแรก ข้อมูลบ่งชี้ว่าปัจจัยด้านบริบทพื้นฐานของชุมชนและปัจจัยเชิงสถาบันและศักยภาพในการบริหารจัดการของ อบท. ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติต่อการอธิบายโอกาสที่ อบท. จะผ่านเข้ารอบสุดท้ายและการจะได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี (ดูผลจากตัวแบบที่ 1.1 และ 2.1) ยกเว้นตัวแปรสัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ซึ่งพบว่ามีนัยสำคัญต่อการอธิบายความน่าจะเป็นที่ อบท. จะผ่านเข้าสู่อันดับสุดท้ายที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90 (ดูผลจากตัวแบบที่ 1.1) กล่าวคือ หาก อบท. มีสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองสูงขึ้นก็มีโอกาสที่จะผ่านเข้าสู่อันดับสุดท้ายสูงขึ้นไปด้วย แต่อย่างไรก็ดี ตัวแปรดังกล่าวไม่มีนัยสำคัญต่อการอธิบายโอกาสที่ อบท. จะได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีแต่อย่างใด (ดูผลจากตัวแบบที่ 2.1 ประกอบ)

ในทางตรงกันข้าม ตัวแปรด้านผลคะแนนการประเมินโดยส่วนใหญ่ มีนัยสำคัญต่อการอธิบายโอกาสที่ อบท. จะผ่านการคัดเลือกเข้ารอบสุดท้าย (ดูผลจากตัวแบบที่ 1.1) แต่ตัวแปรที่มีนัยสำคัญต่อการอธิบายโอกาสที่ อบท. จะได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีมีเพียงผลคะแนนการประเมินในด้านการมีส่วนร่วมด้านการบริหารจัดการแบบมีอาชีพ และด้านโครงการนวัตกรรมท้องถิ่น (ดูผลจากตัวแบบที่ 2.1) ในการนี้ ผู้วิจัยจึงได้วิเคราะห์ข้อมูลอีกหนึ่งรอบโดยได้ปรับตัวแปรด้านบริบทพื้นฐานของชุมชนและตัวแปรด้านศักยภาพการจัดการออกจากสมการดังแสดงในตัวแบบที่ 1.2 และ 2.2 ซึ่งผลการวิเคราะห์ยังคงยืนยันข้อค้นพบเดิม

ตารางที่ 4

ผลวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคสถิติสมการถดถอยเชิงพหุโดยตัวแบบโลจิสติก

ตัวแปร	โอกาสที่จะผ่านเข้าสู่ รอบสุดท้าย		โอกาสที่จะได้รับรางวัล การบริหารจัดการที่ดี	
	Logit	Logit	Logit	Logit
	Coefficient	Coefficient	Coefficient	Coefficient
	(s.e.)	(s.e.)	(s.e.)	(s.e.)
	(1.1)	(1.2)	(2.1)	(2.2)
จำนวนประชากร	2.04e-06 (3.744E-06)		-6.60e-06 (1.22E-05)	
สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	-.0104 (.0348)		-.0608 (.0481)	
จำนวนบ้าน	-6.22e-07 (.00001)		1.46E-05 (3.16E-05)	
พื้นที่ (ตร.กม.)	-2.10e-06 (7.816E-05)		3.76E-05 (1.71E-04)	
จำนวนคณะผู้บริหาร	-.1130 (.0863)		.0679 (.1033)	
จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น	.0406 (.0332)		.0398 (.0441)	
จำนวนบุคลากร	.0018 (.0016)		9.24E-04 (1.85E-03)	
ขนาดงบประมาณ	-2.65e-09 (2.129E-09)		-3.35e-09 (3.13e-09)	
สัดส่วนรายได้ที่เก็บเอง	.0616 (.0355)*		.0538 (.0448)	
คะแนนประเมิน Core Team	.0271 (.0245)	.2214 (.1424)	.0501 (.0344)	.0479 (.0311)

ตารางที่ 4

ผลวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคสถิติสมการถดถอยเชิงพหุโดยตัวแบบโลจิสติก (ต่อ)

ตัวแปร	โอกาสที่จะผ่านเข้าสู่ รอบสุดท้าย		โอกาสที่จะได้รับรางวัล การบริหารจัดการที่ดี	
	Logit	Logit	Logit	Logit
	Coefficient	Coefficient	Coefficient	Coefficient
	(s.e.) (1.1)	(s.e.) (1.2)	(s.e.) (2.1)	(s.e.) (2.2)
คะแนนด้าน	.0305	.2698	-.0140	.0077
ความโปร่งใส	(.0180)*	(.1192)**	(.0271)	(.0232)
คะแนนด้าน	.0897	.3374	.1017	.0706
การมีส่วนร่วม	(.0222)***	(.1245)***	(.0327)***	(.0263)***
คะแนนด้านการปรับปรุง	.0262	.1472	.0195	.0187
ภารกิจฯ	(.0125)**	(.0738)**	(.0159)	(.0146)
คะแนนด้านการจัดการ	.0491	.4001	.0902	.0635
แบบมืออาชีพ	(.0268)*	(.1419)***	(.0365)**	(.0305)**
คะแนนด้านผลสัมฤทธิ์	.0264	.1243	1.05E-04	.0116
ในการทำงาน	(.0128)**	(.0559)**	(1.81E-02)	(.0158)
คะแนนด้านความ	.0337	.1769	9.97E-04	.0005
พึงพอใจประชาชน	(.0121)***	(.0630)***	(1.50E-02)	(.0141)
คะแนนด้านนวัตกรรม		1.1502	.2040	.1824
ท้องถิ่น		(.3835)***	(.0379)***	(.0318)***
ค่าคงที่	-13.6185	-153.0587	-23.8470	-24.4976
	(3.9810)	(51.5406)***	(5.8315)***	(4.2145)***
Observations	219	219	219	219
Log likelihood	-74.7017	-9.9313	-47.5706	-52.1686
LR chi-square	125.040***	254.590***	135.190***	125.990***
Pseudo R ²	0.4556	0.9276	0.5869	0.5470
E[Y=1]	.1555	8.492e-06	.0262	.0368

หมายเหตุ: *** หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99, ** หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95, และ * หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90, ตัวเลขในวงเล็บหมายถึง Standard Error หรือค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานทางสถิติ

ข้อค้นพบข้างต้นสะท้อนนโยบายและการบริหารจัดการที่สำคัญ อย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก ข้อมูลบ่งชี้ว่าบริบทพื้นฐานของชุมชน ขนาดของ อบต. หรือศักยภาพการบริหารจัดการในตอนเริ่มต้นไม่มีความสำคัญมากเท่ากับ ผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ตามเกณฑ์ชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีและโครงการ นวัตกรรมท้องถิ่น ข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า อบต. ที่มีขนาดเล็กหรือมี ทรัพยากรการเงินหรือบุคลากรที่จำกัด ก็อาจมีโอกาสดำเนินการบริหารจัดการ ที่ดีได้เช่นกัน และสะท้อนว่ารางวัลบริหารจัดการที่ดีไม่ได้มีอคติหรือให้ความสำคัญ เฉพาะ อบต. ที่มีขนาดใหญ่หรือมีศักยภาพทางด้านงบประมาณที่สูงเท่านั้น

ประการต่อมา ข้อมูลบ่งชี้ว่าผลคะแนนการประเมินตามเกณฑ์ชี้วัดด้าน ต่าง ๆ มีความสำคัญยิ่งต่อโอกาสที่ อบต. จะผ่านการประเมินเข้าสู่รอบสุดท้าย แต่กระนั้น ปัจจัยที่จะทำให้ อบต. ก้าวสู่เวทีแห่งการรับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ประกอบไปด้วยความโดดเด่นในการบริหารจัดการ 3 ด้าน ได้แก่ (1) การส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในกิจการท้องถิ่น (2) การบริหาร จัดการแบบมีอาชีพ เช่น การมุ่งผลสำเร็จในการทำงาน การใช้ทรัพยากรที่คุ้มค่า การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม การติดตามประเมินผลและมีการควบคุม ภายในที่ดี เป็นต้น และ (3) การดำเนินนวัตกรรมท้องถิ่นที่ตอบโจทย์ของพื้นที่หรือ ปัญหาเร่งด่วนของประชาชน และจัดการจนสำเร็จและได้รับผลลัพธ์ที่ยั่งยืน

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กล่าวโดยสรุป บทความนี้มุ่งตอบคำถามว่าปัจจัยใดมีความสำคัญที่ทำให้ อบต. ผ่านการคัดเลือกและได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี โดยใช้ข้อมูล อบต. ประจำปีงบประมาณ 2559 จำนวน 219 แห่ง และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคสถิติ สมการถดถอยเชิงพหุ ผลวิเคราะห์พบว่า ปัจจัยเชิงสถาบันและบริบทพื้นฐานของ อบต. ไม่ได้มีนัยสำคัญต่อการได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี หากเป็นผลงานของ

อปท. ในด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและเครือข่ายความร่วมมือด้านการบริหารจัดการแบบมืออาชีพ และด้านโครงการนวัตกรรมท้องถิ่น ที่จะทำให้อปท. มีโอกาสเพิ่มขึ้นในการผ่านการคัดเลือกเข้าสู่รอบสุดท้ายและได้รับรางวัลดังกล่าว ผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้บ่งชี้ถึงความสำคัญในการพัฒนาทักษะด้านการบริหารจัดการของ อปท. และการผลักดันโครงการนวัตกรรมท้องถิ่น ซึ่งคณะผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. ควรเตรียมพร้อมและพัฒนาศักยภาพในเรื่องเหล่านี้ต่อไป

ในอนาคต อาจมีการถอดบทเรียนในเชิงลึกจาก อปท. ที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี อาทิ การวิเคราะห์คุณลักษณะร่วมกันหรือความแตกต่าง (Commonalities and Differences) ของนวัตกรรมท้องถิ่นที่ส่งผลให้อปท. ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี แนวคิดหรือนโยบายในการทำงานหรือการบริหารจัดการของ อปท. จนส่งผลทำให้อปท. ผ่านการคัดเลือกและได้รับรางวัล ฯลฯ ซึ่งผู้วิจัยอาจดำเนินการโดยใช้กรณีศึกษาเชิงลึกหรือการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) เพื่อหาคำอธิบายเพิ่มเติมต่อไป หรือหากมีการวิจัยเพิ่มเติมลักษณะเดียวกันในอนาคตอาจต้องเพิ่มตัวแปรอิสระเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมืองหรือตัวแปรที่สะท้อนแนวโน้มนโยบายในการจัดบริการสาธารณะของ อปท. เป็นต้น เพื่อให้ข้อมูลที่จะใช้ในการวิเคราะห์โดยเทคนิคสถิติมีความสมบูรณ์เพิ่มขึ้นต่อไป

ทั้งนี้ ผู้อ่านพึงทราบข้อจำกัดของการศึกษาค้นคว้านี้ โดยเฉพาะการวิเคราะห์ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่สมัครใจเข้ารับการประเมินรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ 2559 ซึ่งอาจมีข้อจำกัดที่ตีความของ อปท. ทั้งหมดกลุ่มตัวอย่างเหล่านี้อาจมีคุณลักษณะพื้นฐานหรือทักษะการบริหารจัดการที่ดีกว่าอปท. โดยทั่วไป จึงได้แสดงความประสงค์ที่จะสมัครเข้ารับการประเมินรางวัลในปีดังกล่าว ซึ่งปัญหาดังกล่าวเรียกว่า “Self-selection” และทำให้ผลการศึกษาค้นคว้านี้อาจสรุปเหมารวมได้ทั้งหมด (Non-generalizable) ในอนาคต หากมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบคุณลักษณะหรือปัจจัยพื้นฐานของ อปท. ที่ได้รับรางวัลกับ

อปท. อื่น ๆ ที่ไม่เคยสมัครเข้ารับการประเมินรางวัลบริหารจัดการที่ดี อาจทำให้ได้รับคำตอบที่ต่างออกไปหรือทำให้เกิดความเข้าใจเพิ่มเติมในเรื่องนี้ได้ ประเด็นเหล่านี้สามารถพัฒนาขึ้นเป็นโจทย์ในการวิจัยได้ต่อไปในอนาคต

นอกจากนี้ ข้อมูลในการศึกษามาจากกลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่เข้ารับการประเมินรางวัลในปีงบประมาณ 2559 เท่านั้น ซึ่งอาจไม่สามารถใช้ผลการศึกษานี้อธิบายถึงคุณลักษณะของ อปท. ที่ได้รับรางวัลดังกล่าวในปีงบประมาณอื่น ๆ เนื่องจากการประเมินรางวัลในแต่ละปีจะมีหลักเกณฑ์การประเมินที่ต่างออกไป ดังนั้น การสรุปผลการศึกษาเป็นการทั่วไป (Generalization) อาจต้องทำด้วยความระมัดระวัง และชี้ให้เห็นว่าการศึกษาในลักษณะเดียวกันกับงานชิ้นนี้ แต่ใช้ข้อมูลการประเมินในปีงบประมาณอื่น ๆ อาจเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจทางวิชาการในเรื่องการบริหารจัดการที่ดีของ อปท. เพิ่มขึ้นได้ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- Announcement of the National Decentralization Committee on Criteria, Procedures and Transfer Allocation of Good Governance Awards of Fiscal Year 2016.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management*. Berkley, CA: University of California Press.
- Brautigam, D., Fjeldstad, O. & Moore, M. (2008). *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Clarke, S. E. (ed.). (1989). *Urban Innovation and Autonomy: Political Implications of Policy Change*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

- Chula Unisearch. (2016). *The Review and Nomination of Local Governments for Good Governance Awards in Fiscal Year 2016* (Research Report). Bangkok: Office of the Prime Minister's Office.
- Constitution of the Kingdom of Thailand. (B.E. 2560 (2017)). *Government Gazette*. 134(40A),1-90.
- Decentralization Plan and Process Act. (B.E. 2542 (1999)). *Government Gazette*. 116(114A), 48-66.
- Fischel, W. A. (2001). *The Homevoter Hypothesis*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Graddy, E. A., & Chen, B. (2006). Influences on the Size and Scope of Networks for Social Service Delivery. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16(4), 533-552.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Krueathep, W. (2004). New Public Management: New Challenges for Local Government. *Political Science Review*, 39(1), 19-73.
- Krueathep, W. (2005). *Local Government Initiatives*. Bangkok: Thailand Research Fund (TRF).
- Krueathep, W. (2013). Municipal Responses to Fiscal Austerity: The Thai Case. *International Journal of Public Administration*, 36(7), 453 - 468.
- Krueathep, W., Riccucci, N. M., & Suwanmala, C. (2010). Why Do Agencies Work Together? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 157-185.
- Krueathep, W., Suwanmala, C., Meechai, T., Komut, W., Wijitkosum, S., Eingchanil, A. Ditaudom, J. (2014). *Fifteen-Year Review of Thai*

- Decentralization Progress*. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House.
- Office of Public Sector Development Commission. (2009). *Manual on Good Governance Rating*. Bangkok: Premier-Pro Printing.
- Puang-ngam, K. (2010). *Local Governance on Transparency and Participation*. Bangkok: Local Government Development Foundation.
- Rodden, J. A. (2006). *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Royal Decree on Criteria and Procedures for Good Governance of 2003.
- Suwanmala, S., Krueathep, W. Petchprasert, S. & Jitrajang, K. (2004). *Local Government Innovations* (Research Report). Bangkok: Thailand Research Fund (TRF).
- United Nations Development Programme. (2014). *Governance for Sustainable Development*. Retrieved May 1, 2017, from <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Discussion-Paper--Governance-for-Sustainable-Development.pdf>
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2009). *What is Good Governance?* Retrieved May 1, 2017, from <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>
- World Bank (1989), *Sub-Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington, DC: The World Bank.