

การปฏิรูปเทศบาลสู่การเป็นองค์กรที่เป็นเลิศตาม
ยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0
MUNICIPAL REFORM TOWARDS EXCELLENCE UNDER
STRATEGIC THAILAND 4.0

สุรพล เตียวตระกุล* ศรุตา สมพอง**

Surapol Tieotrakoon, Saruda Sumpong

Received: March 02, 2019

Revised: May 11, 2019

Accepted: May 30, 2019

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลจากอดีตถึงปัจจุบัน 2) เพื่อศึกษาองค์ประกอบที่ส่งผลต่อการปฏิรูปเทศบาลสู่ความเป็นเลิศตามยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 และ 3) เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิรูปเทศบาลสู่ความเป็นเลิศตามยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งศึกษาการปฏิรูปเทศบาลตามนโยบายรัฐบาลในยุค คสช. ที่ต้องให้เทศบาลเป็นหน่วยงานที่มีผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศและสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 โดยใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก 3 กลุ่ม, รวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสังเกตผลการวิจัยมีข้อค้นพบโดยสรุป ดังนี้

ประการแรก เทศบาลต้องมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Financial Sustainability) จากการเก็บข้อมูล พบว่าปัญหาสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพได้เป็นเพราะปัญหาด้านงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากข้อจำกัด

* Doctoral of Ph.D. Program in Philosophy (Public Administration), Graduate School, Western University.

** Department of Public Administration, Graduate School, Western University.

ด้านนโยบายการคลัง ทั้งในด้านความเป็นอิสระในการจัดหารายได้ และข้อจำกัดจากการจัดสรรงบประมาณ

ประการที่สอง เทศบาลต้องมีความสามารถในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง (Changes) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่นหรือเทศบาลเป็นปัญหาส่งผลกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพโดยการเปลี่ยนแปลงในเทศบาลประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร, การเปลี่ยนแปลงด้านสภาพแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงด้านการขยายตัวของเมือง

ประการที่สาม เทศบาลต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมจากผลการดำเนินงาน (Accountability) เนื่องจากการดำเนินงานของเทศบาลมีลักษณะการดำเนินงานในรูปแบบการจัดบริการสาธารณะ หรือการให้บริการสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งการร่วมคิด , การร่วมทำ , และการร่วมเป็นหุ้นส่วน

ประการที่สี่เทศบาล ต้องมีความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของหน่วยงานภาครัฐมีความสำคัญ เพราะมีผลต่อรูปแบบการให้บริการ และมีผลต่อระบบการจัดบริการสาธารณะโดยการจัดบริการสาธารณะต้องเป็นประโยชน์ เหมาะสม คำนึงและเพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรในพื้นที่

คำสำคัญ: การปฏิรูปท้องถิ่น , องค์กรสมรรถนะสูง, เทศบาล

ABSTRACT

The research of “Municipal reform towards excellence under strategic Thailand 4.0” has three purposes ; first to study the problem and obstacles of Municipality from past to present; second to study factors that lead to municipality reform to excellence under Thailand 4.0 strategy ; and lastly to study the guidelines for municipality reformation towards organization of excellence under Thailand 4.0 strategy.

This study is a qualitative research aiming to study the phenomenon under the policy of the government under National Council for Peace and Order (NCPO) which seeks to reform the municipal as a governmental organization to become organization of excellent performance and abide by the Thailand 4.0 strategy. This

research adonten various methods and means to collect data from the three main informants are documented and observed, which are summarized as follows:

Firstly, the municipal should have financial sustainability; it has been found that the major problem that municipality cannot provide effective public services is because of the budget problem of the municipality. All of these are caused by fiscal policy constraints, both in terms of revenue independence and budgetary constraints that are not consistent with the mission.

Secondly, the municipal must be able to respond to changes in local or municipal issues, which are major problems affecting quality public services. By the changes in the municipality include population change, environmental change and changes in the expansion of the city.

Thirdly, the public service provided must be rendered on the basis of social accountability. Because the municipality's operation is characterized by its operation in the form of public service or public service to improve the quality of life of the people for a better life. Therefore, public policy must provide opportunities for local people to participate, including co-thinking, co-operation, and partnership.

Fourth, the municipality must be competitiveness. Increasing the competitiveness of government agencies is important because it affects the form of service and affects the public service delivery system. By providing public services, it must be useful, appropriate, cost-effective and adequate to improve the quality of life of the population in the area.

Keyword: Local Reformation, High performance organization, Municipality

1. บทนำ

การปฏิรูปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นประเด็นร้อนตั้งแต่กลางปี พ.ศ.2558 เหตุเกิดจากข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ให้การรับรองรายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ในด้านการจัดโครงสร้างและการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น

(Information Center & Investigative News for Citizen Right, 2015) นอกจากนี้ยังเสนอให้ทำการรวบรวมองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กจนกลายเป็นประเด็นทำให้เกิดความเห็นทั้งเห็นด้วยและเห็นต่างเพราะรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อคุณภาพชีวิตประชาชนแต่ปัญหาสำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันพบว่าการดำเนินงานไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมได้อย่างเต็มที่ทำให้เกิดกระแสต้องการองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีคุณภาพ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ภาครัฐที่มีนโยบายปฏิรูปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติมีข้อเสนอให้ทำการปรับปรุงโครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานเบื้องต้นมีการกำหนดแนวทางการปฏิรูปท้องถิ่น เป็น 2 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล (Political News Team, Post Today, 2016) สอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทยเรื่องข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจที่เคยแถลงไว้แล้ว เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2554 ว่า “ในอนาคตควรยกระดับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ให้เป็นเทศบาล”

การปฏิรูปแนวทางการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาทำให้เทศบาลจำนวนมากมีผลการดำเนินงานเป็นที่ยอมรับของประชาชนเพิ่มขึ้น สอดคล้องกับนโยบายกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต้องการพัฒนาองค์การปกครองท้องถิ่นให้มีสมรรถนะสูงด้วยการยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาลมุ่งเน้นความเข้มแข็งด้านบริการ , เพิ่มศักยภาพการให้บริการสาธารณะ และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของเครือข่ายทุกภาคส่วน โดยมีเป้าหมายให้เกิดการพัฒนาอย่างสมดุลทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และ สิ่งแวดล้อม บนพื้นฐานการมีส่วนร่วม (Department of Local Administration, 2007) โดยแนวทางการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับข้อเสนอเชิงนโยบายโครงการติดตามประเมินผลลัพธ์ผลกระทบการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีข้อเสนอให้ทำการประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แบบ 360 องศา คือการประเมินตนเองจากภายในองค์กรและการประเมินจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กร ทั้งภาคประชาชน หน่วยงานภาคี การประเมินดังกล่าวจะช่วยให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรู้ศักยภาพขององค์กรและสามารถวางแผนพัฒนาองค์กรให้มีความพร้อมมีศักยภาพดีได้ (Sompong, S., 2014) จากแนวทางการปฏิรูปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ(สปท.) เห็นชอบ ทำให้เกิดประเด็นที่น่าสนใจว่า การปรับโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น รูปแบบเทศบาล แล้วรูปแบบเทศบาลที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดี ควรมีรูปแบบการดำเนินงานอย่างไร และ สอดคล้องตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย 20 ปี คือ การยกระดับความสามารถของท้องถิ่น

ให้เป็นองค์กรสมรรถนะสูง(High Performance Organization : HPO)จากปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาแนวทางการปฏิรูปเทศบาลสู่การเป็นองค์กรที่เป็นเลิศ จะมีแนวทางการดำเนินงานอย่างไร สอดคล้องกับสภาพปัญหาของท้องถิ่นที่เป็นอยู่และสอดคล้องยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 อย่างไร

2. วัตถุประสงค์ของวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค ขององค์การปกครองท้องถิ่นจากอดีตถึงปัจจุบัน

2.2 เพื่อศึกษาองค์ประกอบที่ส่งผลต่อการปฏิรูปเทศบาลสู่ความเป็นเลิศตามยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0

2.3 เพื่อศึกษาแนวทางหรือรูปแบบการปฏิรูปเทศบาลสู่ความเป็นเลิศตามยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0

3. วิธีดำเนินการวิจัย

3.1 รูปแบบการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งศึกษาการปฏิรูปเทศบาลตามนโยบายรัฐบาลในยุค คสช. ที่ต้องให้เทศบาลเป็นหน่วยงานที่มีผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศและสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research)

3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

1) การสังเกตการณ์ (Observation) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ ผู้วิจัยได้ออกแบบกำหนดแนวทางด้านการสังเกตการณ์เป็น 2 ลักษณะ คือ (1) การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) โดยผู้วิจัยเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการเก็บรวบรวมข้อมูลและบันทึกข้อมูลที่เกิดขึ้น เช่นการเข้าร่วมประชุมการยกระดับเมืองต้นแบบอาเซียน หรือ การเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการด้านสาธารณสุข สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (2) การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) โดยผู้วิจัยทำการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล และบันทึกข้อมูลตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการสังเกตโดยผู้วิจัยไม่มีส่วนร่วมในปรากฏการณ์ นั้นๆ เช่นการสังเกตโครงสร้างพื้นฐานของระบบบริการสาธารณะของหน่วยงานเทศบาล ฯลฯ

2) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) เป็นกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant)โดยผู้วิจัยทำการออกแบบคำถามสำหรับผู้ให้ข้อมูลตอบ

หรือบอกเล่าแบ่งเป็น 3 องค์ประกอบ คือ องค์ประกอบที่ 1 ได้แก่คำถามหลัก (main questions) สำหรับประเด็นหลักของงานวิจัย องค์ประกอบที่ 2 สำหรับการถามเพื่อ ขอบทราบบรายละเอียดและความชัดเจน (probes) ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย และ องค์ประกอบที่ 3 สำหรับถามเพื่อติดตามประเด็นที่เกี่ยวข้อง (follow –up questions) แนวทางการเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ผู้วิจัยจะคำนึงถึงความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ของผู้ให้ข้อมูล ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย เป็นการเลือกอย่างเจาะจงที่คำนึงถึงจุดหมายสำคัญในการวิจัยเป็นหลัก

3) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ผู้วิจัยไปดำเนินการจัดสนทนากลุ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินงานของเทศบาล เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลด้านการมีส่วนร่วม (Public Participation) เพราะเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานเทศบาล ที่ต้องจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และเป็นไปตามความต้องการของผู้รับบริการและการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ โดยหลักการดังกล่าวมีความสำคัญเป็นไปตามหลักการพัฒนาระบบราชการเพื่อป้องกันผลกระทบต่อประชาชนและต้องการผลสำเร็จตามนโยบาย โดยข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มช่วยยืนยันผลการวิจัยให้มีความน่าเชื่อถือ และการแสดงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะทำให้ทราบผลการดำเนินงานของหน่วยงานเทศบาลมีความสอดคล้องเป็นไปตามหลักความต้องการของประชาชนตามแนวทางการดำเนินงานของท้องถิ่นที่คาดหวัง

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยทำการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากเอกสารข้อมูลผลการดำเนินงาน เอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยบทความวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากการสืบค้นจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือ สื่อทางเว็บไซต์ต่างๆ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการพรรณนาความ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการและนำข้อมูลมาสังเคราะห์ให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ครอบคลุมเรื่องที่ทำการศึกษารวบรวมโดยผู้วิจัยให้ความสำคัญเกี่ยวแหล่งที่มาของข้อมูล และทำการตรวจสอบความเชื่อถือได้ด้านข้อมูลในเอกสารหรือหลักฐานที่ได้มา

4. สรุปผลการวิจัย

จากผลการศึกษารวบรวมพบว่า ปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ เกิดจากปัจจัยหลายประการ ตั้งแต่ปัญหาประชาชนขาดความเข้าใจรูปแบบการปกครองท้องถิ่นส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนและภาคีในพื้นที่ สอดคล้องกับแนวคิด (Charoenmuang, T, 2007) กล่าวว่า การให้ความรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่นเน้นการท่องจำมากกว่าการสร้างความรู้ความตระหนักรวมทั้ง

การจัดบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นแต่กลุ่มผลประโยชน์ขาดการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทำให้ขาดการมีส่วนร่วมสอดคล้องตามข้อเสนอแนะของ Lukkhansook, E. (2015) ว่าราชการต้องมีความชัดเจนในการตัดสินใจ การออกกฎระเบียบต่างๆหรือการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมตัดสินใจในการบริหารงานภาครัฐ โดยภาครัฐยอมรับบทบาทของประชาชน ให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและนอกจากนี้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ใช้ในประเทศไทยเป็นรูปแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralism) ทำให้เกิดการกระจายอำนาจแบบผูกขาด

ปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลจากการศึกษาแยกปัจจัยที่เป็นต้นเหตุของปัญหาได้ 5 ปัจจัย คือปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน, ปัญหาด้านศิลปวัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่น, ปัญหาการจัดระเบียบชุมชนสังคมการรักษาความสงบเรียบร้อย, ปัญหาการจัดบริการด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต, ปัญหาการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม, ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาพื้นฐานที่เกิดจากการขาดความเข้าใจในบริบทการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง ซึ่งถ้าทุกคนเข้าใจรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ปัญหาดังกล่าวจะไม่กลายเป็นปัญหาส่งผลกระทบต่อความต้องการของประชาชนสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ Puangngam, K. (2006) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้หลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง (decentralization) ที่มุ่งให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองร่วมกัน

นอกจากนี้ผลการศึกษาการปฏิรูปเทศบาลสู่การเป็นองค์กรที่เป็นเลิศ ตามยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 มีข้อค้นพบ 4 ประการ คือ 1. เทศบาลต้องมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Financial Sustainability) 2. เทศบาลต้องมีความสามารถในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง (Change) 3. เทศบาลต้องดำเนินงานบนพื้นฐานหลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) และ 4. เทศบาลต้องมีความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ซึ่งข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับ Vecchio and Appelbaum (1995) ว่าองค์การ HPO จะบรรลุผลการปฏิบัติงานสูงอย่างยั่งยืนได้จะเกิดจากพนักงานและผู้บริหารต้องผูกพันมุ่งมั่นทำงานร่วมกันตามเป้าหมายอย่างเดียวกันมีการไหลของข้อมูลในองค์กรและมีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดีและการที่จะบรรลุถึงองค์การที่เป็นเลิศหน่วยงานเทศบาลต้องมีความใส่ใจในความรับผิดชอบต่อภารกิจที่ดำเนินงาน ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม สอดคล้องตามแนวคิดของ (Denhardt and Denhardt, 2000) ซึ่งเห็นว่าการนำแนวคิดแบบองค์การภาครัฐกิจเอกชนเข้ามาใช้ในการจัดการภาครัฐ ทำให้การบริหารงานมีวัตถุประสงค์แค่เห็นประชาชนกลายเป็นเพียงลูกค้า (Customers) ผู้รับบริการจากภาครัฐที่จัดบริการแบบรอรับ-ตั้งรับ (Passive) ทำให้ภาคประชาชนรู้สึกว่ามีบทบาทน้อยไม่สามารถตรวจสอบวิพากษ์วิจารณ์การ

ดำเนินงานของรัฐได้รับการตรวจสอบย้อนที่จะเป็นที่ระแวงสงสัยในความโปร่งใส สุดท้ายประชาชนขาดการมีส่วนร่วม

5. อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้พบว่าการบริหารงานของเทศบาล ในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดในด้านการบริหารจัดการมีความจำเป็นจะต้องพัฒนาและปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านการบริหารงาน โดย ต้องให้ความสำคัญการเลือกผู้บริหารที่มีคุณภาพดี มีภาวะผู้นำ เพราะจะมีผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์หรือนโยบายการบริหารเมือง , ต้องมีทีมงานที่ดีเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ , จัดระบบการบริหารจัดการที่ทันสมัยและมีคุณภาพ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Kokphon, A. &Parisuttiyarn, C. (2009) พบว่าการบริหารงานที่เป็นเลิศ (Best Practices) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วม ประจำปีพ.ศ. 2552 มีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ 3 ประการ คือ 1. ผู้นำองค์กร(ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งฝ่ายราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ) มีบทบาทเป็นผู้ริเริ่มและสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมที่เน้นการมีส่วนร่วม 2. ทีมงานและองค์กรเพราะปัจจัยแห่งความสำเร็จเกิดจากทีมงานและวัฒนธรรมองค์กรที่ดี 3. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพราะจะช่วยพัฒนาความสำเร็จขององค์กร

สำหรับแนวทางการปฏิรูปเทศบาลสู่ความเป็นเลิศตามยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 โดยแนวทางการพัฒนาองค์กรสู่ความเป็นเลิศถือเป็นเป้าหมายหลักที่องค์กรชั้นนำทั่วโลกต้องการ ซึ่งระบบราชการไทยมีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนให้หน่วยราชการมีการพัฒนาตนเองสู่การเป็นองค์กรแห่งความเป็นเลิศและจากการศึกษาได้ข้อค้นพบแนวทางการปฏิรูปเทศบาลสู่ความเป็นเลิศตามยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ประกอบด้วย

1) เทศบาลต้องมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Financial Sustainability) จากการศึกษพบว่าปัญหาที่ทำให้เทศบาลไม่สามารถจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ เกิดจากปัญหาด้านงบประมาณของเทศบาลโดยมีสาเหตุหลัก คือความไม่ชัดเจนของนโยบายภาครัฐในการจัดหารายได้ของเทศบาล และความไม่ชัดเจนภารกิจตามการจัดสรรงบประมาณจากรัฐและการจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องภารกิจ

2) เทศบาลต้องมีความสามารถในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง (Change) พื้นที่ในเขตเทศบาลเป็นสังคมเมืองเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆอย่างต่อเนื่อง

ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เทศบาลต้องมีความพร้อมในการรองรับ ประกอบด้วย 2.1) การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร 2.2) การเปลี่ยนแปลงด้านสภาพแวดล้อม 2.3) การเปลี่ยนแปลงด้านการขยายตัวของเมือง

3) เทศบาลต้องดำเนินงานบนพื้นฐานหลักความรับผิดชอบของสังคม (Accountability) เนื่องจากรูปแบบการดำเนินงานของเทศบาลเป็นรูปแบบการให้บริการสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้นเทศบาลต้องมีความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน

4) เทศบาลต้องมีความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของหน่วยงานภาครัฐ มีความสำคัญเพราะความสามารถในการแข่งขันดังกล่าว คือ ความสามารถในการจัดบริการสาธารณะ ที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมส่วนรวมได้ดี โดยการจัดบริการสาธารณะต้องเกิดประโยชน์คุ้มค่าและเหมาะสมเพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรในพื้นที่

นอกจากนี้ยังพบว่าการนำข้อค้นพบดังกล่าวทั้ง 4 ด้านไปใช้เป็นแนวทางพัฒนาเทศบาล ให้เป็นองค์กรที่เป็นเลิศต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 4 ประการ คือ 1) ผู้นำเทศบาลต้องมีภาวะผู้นำและมีธรรมาภิบาล 2) มีทีมงานที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ 3) การมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย/ความเป็นหุ้นส่วน 4.การทำงานร่วมกับพื้นที่อื่นแบบเครือข่าย / และระบบสารสนเทศที่เหมาะสมสอดคล้องกับ Buytendijk (2006) พบว่าสิ่งจำเป็นสำหรับองค์กรที่สามารถแข่งขันได้ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 5 ประการคือ (1) มีการตั้งเป้าหมายที่ยิ่งใหญ่และการมุ่งไปสู่เป้าหมาย (2) การร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้เสียภายใน(พนักงาน) และภายนอกองค์กร(ลูกค้า Supplier และผู้มีส่วนได้เสีย) (3) มีการกำหนดกลยุทธ์และสื่อสารให้ทราบแนวทางดำเนินงาน (4) มีความสามารถปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง (5) มีการจัดองค์กรเรียบง่ายที่สามารถประสานงานได้ตลอดเวลาและ สอดคล้องกับข้อเสนอของ Bevir (2009) องค์กรต้องมีความสำคัญเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในรูปแบบที่เป็นประชาธิปไตยที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยแบบตัวแทนโดย Bevir ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับจุดอ่อนของประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ไม่สามารถทำให้เกิดการบริหารงานแบบธรรมาภิบาลได้อย่างสมบูรณ์ รัฐควรปรับปรุงรูปแบบการบริหารโดยใช้ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

สรุปได้ว่า จากการศึกษาวิจัย การปฏิรูปเทศบาลสู่องค์กรที่เป็นเลิศซึ่งข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยแม้จะมีข้อค้นพบว่า องค์กรที่เป็นเลิศจะต้องมีองค์ประกอบต่างๆ หลายประการแต่ในความเป็นจริงข้อค้นพบที่ได้ไม่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานและส่วนตัวผู้วิจัย มีความเห็นว่าการที่

เทศบาลจะเป็นองค์กรที่เป็นเลิศนั้นเพียงแค่ว่า “เทศบาลกลับมาทำหน้าที่ตามภารกิจที่มีให้เต็มที่ เช่น สามารถจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสอดคล้องต่อความต้องการของสังคมและเป็นที่พึงของประชาชนในยามที่ต้องการได้อย่างเต็มที่ โดยสามารถเข้าไปนั่งในหัวใจของประชาชนในพื้นที่ได้ เทศบาลนั้นจะเป็นเทศบาลที่เป็นเลิศ” ทั้งนี้เพราะเป้าหมายการกระจายอำนาจการปกครองสู่รูปแบบการปกครองท้องถิ่น คือ รูปแบบการปกครองที่ประชาชนสามารถกำหนดรูปแบบการดำเนินงานตามที่ต้องการ

6. ข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษาวิจัย การปฏิรูปเทศบาลสู่การเป็นองค์กรที่เป็นเลิศตามยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 นั้นผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ ดังนี้

6.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) รูปแบบการทำงานของเทศบาลที่ผ่านมามีปัญหาและข้อจำกัดจากกฎหมายระเบียบ ที่ไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติงานตามหลักการกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตย ควรทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบ และขั้นตอนการดำเนินงานทั้งในส่วนของบทบาท และอำนาจหน้าที่

2) ควรสนับสนุนและให้ความสำคัญเป็นอิสระในด้านการสร้างความมั่นคงการคลังท้องถิ่นทั้งในด้านการจัดหารายได้จากการให้บริการเช่น ค่าธรรมเนียมที่จ่ายเป็นเงิน และค่าธรรมเนียมที่จ่ายจากกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้ชำระค่าธรรมเนียม

3) ควรพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลจากระบบเดิมให้สามารถตรวจสอบชี้วัดถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ของการจัดบริการสาธารณะ ที่แสดงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงาน

4) ควรสนับสนุนพัฒนาศักยภาพเทศบาล ให้เป็นหน่วยงานที่มีความสามารถในการแข่งขัน โดยตรวจสอบผลการจัดบริการสาธารณะ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนตามความเหมาะสมของพื้นที่และภารกิจได้อย่างไร้ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนรู้สึกความเป็นหุ้นส่วน ทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมแท้จริง

5) ควรสนับสนุนให้เทศบาลมีการวางระบบการจัดทำฐานข้อมูลที่ชัดเจน เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ทั้งการเปลี่ยนแปลงด้านประชากร, การเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อม, การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคม

6) ควรปรับปรุงรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นในลักษณะการศึกษาแบบองค์รวมในบริบทนี้ผู้วิจัยไม่ได้จำกัดความหมายเฉพาะการจัดการศึกษาในระบบ แต่ผู้วิจัยหมายถึงรูปแบบการจัดการศึกษาตามความสนใจ และไม่จำกัดเฉพาะการจัดการศึกษาในโรงเรียน

6.2 ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

1) แนวทางแก้ไขปัญหาคะล้งเทศบาลควรปรับปรุงนโยบายการกระจายอำนาจทางการคลังด้านรายได้ โดยผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีรูปแบบวิธีการดำเนินงานที่หลากหลายช่องทาง เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถจัดหารายได้เพิ่มขึ้นลดการพึ่งพิงภาครัฐและมีความเป็นอิสระทางการคลังในด้านรายจ่าย

2) แนวทางแก้ไขปัญหาศักยภาพของเทศบาลในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง (Change) มีข้อสังเกตเกี่ยวกับหน้าที่ของเทศบาล คือ การที่เทศบาลจะทำภารกิจใดๆ ที่กฎหมายไม่ได้กำหนดชัดเจนจะมีปัญหาในการใช้ดุลพินิจของหน่วยตรวจสอบ และหากภารกิจดังกล่าว มีหน่วยงานอื่นหรือมีกฎหมายกำหนดให้เป็นอย่างอื่นจะทำให้เทศบาลมีข้อจำกัดในการดำเนินงานขัดกับหลักกระจายอำนาจ ดังนั้นควรทำการปรับปรุงกฎหมายให้ชัดเจนและการตรวจสอบที่ใช้ดุลพินิจควรต้องมีการกำหนดมาตรฐานการใช้ดุลพินิจและที่สำคัญควรมีการทำความเข้าใจบริบทการทำงานของท้องถิ่น กับหน่วยงานภาคี และหน่วยงานตรวจสอบ

3) การจัดบริการสาธารณะควรอยู่บนพื้นฐานความรับผิดชอบของสังคม (Accountability) ปัญหาหลักของการจัดบริการสาธารณะ คือความไม่ชัดเจนของนโยบายภาครัฐ ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย, การกำหนดอำนาจหน้าที่ดังนั้นรัฐบาลควรมีความชัดเจน เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งในการเสนอนโยบาย การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และการตรวจสอบการให้บริการสาธารณะของเทศบาล ซึ่งในหลักการนี้มีการดำเนินการตามเอกสารแล้วแต่ยังขาดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมที่ยั่งยืน

4) การพัฒนาศักยภาพของเทศบาลให้มีความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) มีความสำคัญ เพราะจะทำให้รูปแบบการให้บริการและระบบการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ดีเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีปัจจุบันมีเทศบาลหลายแห่งมีการพัฒนารูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ

6.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ทำให้ได้ข้อค้นพบหลายด้าน ซึ่งแต่ละด้านมีความสำคัญส่งผลต่อการพัฒนาศักยภาพ หรือ รูปแบบการทำงานของเทศบาล หรือ การทำงานขององค์กรปกครอง

ท้องถิ่น รูปแบบอื่นๆ ซึ่งในความคิดเห็นของผู้วิจัยมีความเห็นว่า ข้อค้นพบดังกล่าว สามารถนำไปต่อยอดเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป เช่น การศึกษาด้านปฏิรูปการจัดรูปแบบองค์กรเทศบาลที่คำนึงถึงศักยภาพของเทศบาลในด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ, ด้านความสามารถในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง, ด้านความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability). และ ต้องมีการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน Competitiveness

References

- Bevir, Mark. (2009). *Key Concepts in Governance*. London: SAGE Publications.
- Buytendijk, Frank.(2006). *Five Key to Building High Performance Organization*. Business Performance Management, 4(1), 24-30.
- Charoenmuang, T. (2007). *100 years; Thai Local Governance 1897-1997 AD*.Sixth edition.Bangkok, Khobfai Printing Project.
- Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet Vinzant. (2000). *The New Public Service: Serving Rather than Steering*.Public Administration Review, 60(6), 549-559.
- Information Center & Investigative News for Citizen Right (2015). *Reform: Local Reform in Plan Spreading, Frame of New Local Administration; Election-Merger, Municipality + SubdistrictAdministrative Organization, increasing the Supervisor*. Searched in 30 September (2016). From <http://www.tcijthai.com/news/2015/05/scoop/5554>.
- Kokphon, A. &Parisuttiyarn, C. (2009). *The Secret of Local Public Service, Lesson from King Prajadhipok's Institute Prize 51*. Bangkok. King Prajadhipok's Institute.
- Local Administration, Department of, Ministry of the Interior.(2007) *Conclusion of Public Service Standard on Local Administration Organization*. Bangkok. Department of Local Administration.
- Lukkhansook, E. (2015). *Role of the citizen in Good Governance; in case of Title Deed of Wat Don Sawan (deserted) Sakhonnakorn province*. Pariament Journal.

- Political News Team, Post Today (2016). *Local Reform Plan, No Collapse but Merger*. Searched in 30 September 2016, from [https:// www.posttoday.com/analysis/ report/ 451147](https://www.posttoday.com/analysis/report/451147).
- Puangngam, K. (2006). *New Dimension of Local Reform; Vision of Decentralization and Local Administration*. Bangkok. Sematham.
- Vecchio, R.P. and Appelbaum, S.H. (1995). *Managing Organizational Behavior*. Toronto: Dryden.
- Sompong, S. (2014). *Project of Follow Up in Result Evaluation and effect of the Operation on the Mission of Transfer Local Administrative Organization*. Bangkok. Office of the Decentralization to the Local Government Organization, Office of the Permanent Secretary.