

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ

Effective local government administration.

ลลดา วฤทธิไกรกิตติ*

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาตัวชี้วัด ลักษณะและกระบวนการบริหารองค์การเทศบาลนครที่มีประสิทธิภาพ โดยใช้กลุ่มผู้บริหารของเทศบาลนคร ๒๓ แห่งทั่วประเทศ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากจำนวน ๙ คน โดยแบ่งเป็น ๓ ระดับ ระดับละ ๓ คน ผลการวิจัย พบว่า

ตัวชี้วัดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพคือ (๑) ด้านการบรรลุเป้าหมายของเทศบาลนครที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม (๒) ด้านกระบวนการบริหารงานของเทศบาลที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย ด้านวิสัยทัศน์ผู้นำ ด้านการวางแผนกลยุทธ์ ด้านการวางแผนปฏิบัติงาน ด้านการจัดการองค์การ ด้านการจัดระบบตัดสินใจ ด้านระบบข้อมูล ด้านการประสานงาน ด้านการควบคุมงาน

ลักษณะเทศบาลนครที่บรรลุเป้าหมายของเทศบาลนครด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดคือ เทศบาลนครนนทบุรี มีผลรวมของค่าเฉลี่ยของแต่ละด้าน ๓๔.๒๗ มีค่าเฉลี่ยของแต่ละด้าน ๓๓.๐๘ และเทศบาลนครภูเก็ต มีค่าเฉลี่ยของแต่ละด้าน ๓๒.๙๓ ตามลำดับ ลักษณะกระบวนการบริหารงานเทศบาลนครวิสัยทัศน์ผู้นำ การวางแผนกลยุทธ์ การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดการองค์การ การจัดระบบตัดสินใจ ระบบข้อมูล การประสานงาน การควบคุมงาน ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด คือ เทศบาลนครนนทบุรี มีค่าเฉลี่ยของแต่ละด้าน ๖๖.๖๕ มี

* อาจารย์ ดร. ประจักษ์สุตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยวิทยาเขตวังน้อย
ราชวิทยาลัย

ค่าเฉลี่ยของแต่ละด้าน ๖๕.๒๐ และเทศบาลนครปากเกร็ด มีค่าเฉลี่ยของแต่ละด้าน ๖๓.๔๕ ตามลำดับ เทศบาลนครที่บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีประสิทธิภาพที่สุดคือ เทศบาลนครนนทบุรี ซึ่งมีค่าเฉลี่ยของการประเมินด้านการบรรลุเป้าหมายความสำเร็จขององค์กร และการประเมินกระบวนการบริหารงานในระดับคะแนนที่สูงที่สุด แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารเทศบาลนคร คือ เพิ่มศักยภาพให้กับผู้บริหารทุกระดับ พัฒนาบุคลากรทั้งสองส่วนพร้อมกันข้าราชการกับนักการเมือง พัฒนาระบบการบริหารแบบคุณธรรม พัฒนาระบบการสื่อสารเพื่อปฏิบัติงาน พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย พัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาเมืองในรูปแบบ SWOT ส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิต

คำสำคัญ : การบริหาร; ประสิทธิภาพ; องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ABSTRACT

The survey research on the effectiveness of local administration aimed to (1) find out the Indicators for effective municipal administration (2) study the characteristics of effective municipal administration and (3) recommend ways to enhance effectiveness of municipals administration. The samples consisted of 23 municipal ties in Thailand. The questionnaire was used for data collection. Prior to the distribution of the questionnaire, nine executives from Nonthaburi were interviewed as key informants. They were divided into three groups namely: top level, middle level and operational level. The findings revealed the following:

1. The indicators of effective local administrators included various aspects such as basic construction, quality of life, finance, and organizational aspects.
2. The sub-indicators of effective administration comprised leader vision, strategic planning, operation planning, and quality of effective administration including leader vision, strategic planning, operation, planning, organizational management, decision-making management, data organization system.
3. The effective municipal administration could be ranked from the highest as Nonthaburi, Ayutthaya and Phuket respectively.

In conclusion, it was recommended that there were seven ways to develop the effectiveness of municipal administration: increase the potential of all executive develop both governments officials and politicians, develop moral administration, and communication in the operational level including the information system accessible by all, and develop SWOT for the city development plan to promote to quality of life activities

Keywords : Administration; Effective; Local Administrative Organization

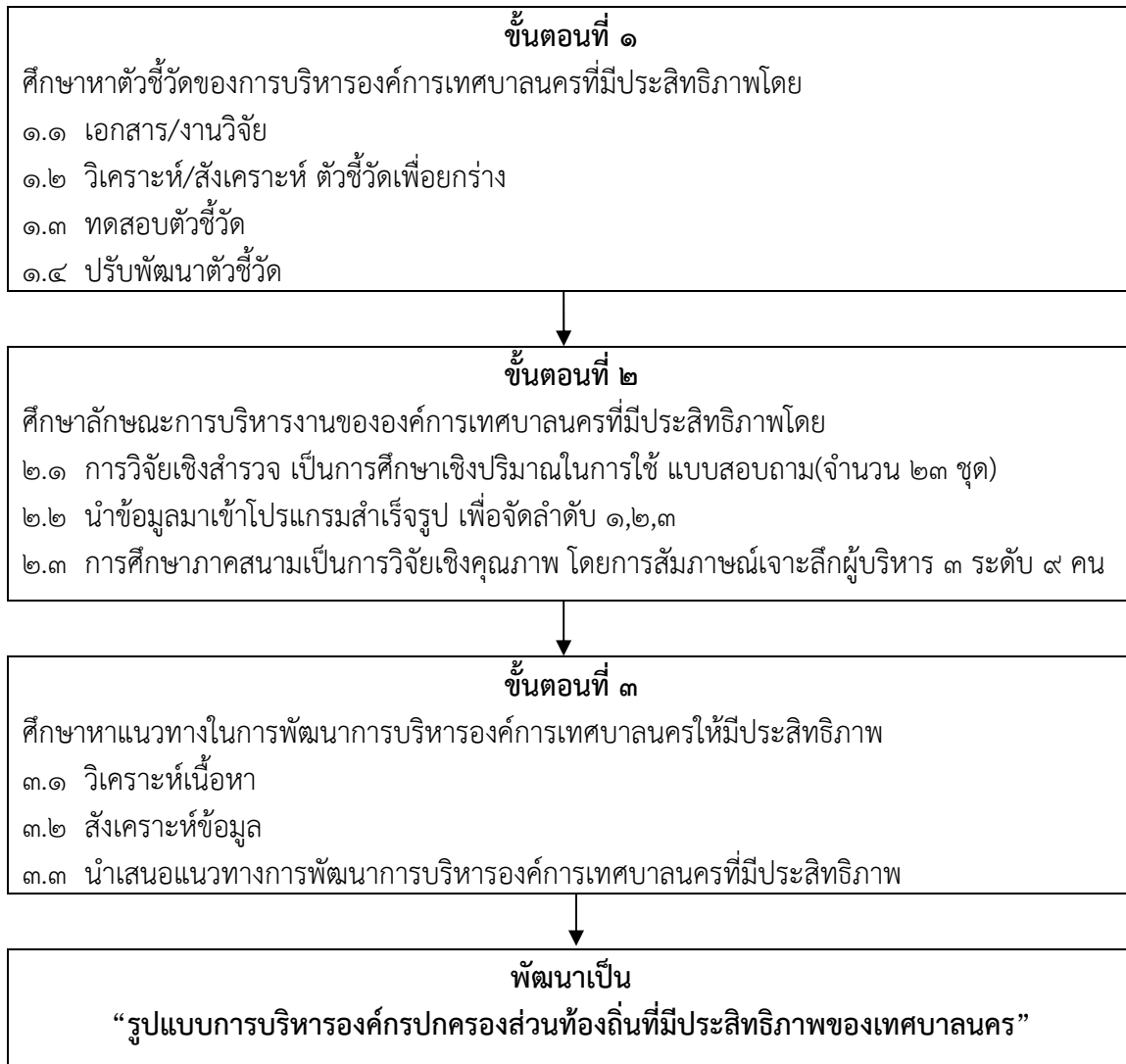
บทนำ

การวิจัยเชิงปริมาณผสมเชิงคุณภาพในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) ศึกษาและพัฒนาตัวชี้วัดการบริหารเทศบาลนครที่มีประสิทธิภาพ ๒) ศึกษาลักษณะการบริหารองค์การที่มีประสิทธิภาพของเทศบาลนคร และ ๓) หาแนวทางในการพัฒนา การบริหารเทศบาลนครให้มีประสิทธิภาพ ทั้งด้านการบรรลุเป้าหมายและด้านการบริหารงาน การวิจัยเชิงปริมาณศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารของเทศบาลนครทั่วประเทศ จำนวน ๒๓ แห่ง เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการให้ผู้บริหารเทศบาลนครตอบแบบสอบถามแล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลโดยการหาค่าเฉลี่ยแล้วจัดระดับความมีประสิทธิภาพ หลังจากนั้นใช้การวิจัยเชิงคุณภาพโดยการศึกษาภาคสนาม จากเทศบาลนครนนทบุรีซึ่งเป็นเทศบาลนครที่มีการบริหารองค์การที่มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยการศึกษาถึงวิธีการพัฒนาการบริหารองค์การเทศบาลนครที่มีประสิทธิภาพ เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากกลุ่มตัวอย่างคือผู้บริหารของเทศบาลนครนนทบุรี จำนวน ๙ คน โดยแบ่งเป็นผู้บริหารระดับสูง ๓ คน ระดับกลาง ๓ คน และระดับปฏิบัติ ๓ คน นำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลโดยการตรวจสอบแบบสามเส้า แล้ววิเคราะห์โดยการวิเคราะห์เนื้อหา หลังจากนั้นได้นำผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากทั้งการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพมาสังเคราะห์เพื่อสรุปเสนอเป็นแนวทางในการพัฒนา การบริหารองค์การเทศบาลนครให้มีประสิทธิภาพ ทั้งด้านการบรรลุเป้าหมายและด้านการบริหารงาน สารสำคัญสรุปได้ดังต่อไปนี้

แนวทางการศึกษาเชิงปริมาณ ผู้วิจัยสร้างแบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการสอบถามแบบปลายปิดเพื่อหาตัวชี้วัดการบริหารองค์การเทศบาลนครที่มีประสิทธิภาพ ตามระเบียบขั้นตอนที่ ๑ ของงานวิจัยซึ่งประกอบด้วยมาตรวัด ตัวแปรหลักอยู่ในกรอบแนวความคิด โดยมีการทดสอบความถูกต้อง (validity) และความเชื่อถือได้ (reliability) ของมาตรวัดก่อนที่จะนำแบบสอบถามไปเก็บข้อมูลและนำข้อมูลที่ได้ไปวิเคราะห์ทางสถิติ

แนวทางการศึกษาเชิงคุณภาพเป็นการสังเคราะห์เชิงคุณภาพ (เชิงคุณลักษณะ) เชิงบรรยาย หรือ
ปริทัศน์งานวิจัยแบบพรรณนา (narration) สุภาค์ จันทวนิช^{๒๔} และนงลักษณ์ วิรัชชัย^{๒๕}

กรอบแนวคิดแสดงถึงกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพผสมการวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งประกอบด้วย
ขั้นตอนดังนี้



^{๒๔} สุภาค์ จันทวนิช, *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ*, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๙.

^{๒๕} นงลักษณ์ วิรัชชัย, *โมเดล ลิสรัด : สถิติวิเคราะห์สำหรับการวิจัย*, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๑๒๒.

ตัวชี้วัดความมีประสิทธิภาพของการบริหารองค์การเทศบาลนคร

ผลการวิเคราะห์พบว่าความมีประสิทธิภาพของการบริหารองค์การเทศบาลนครสามารถวัดได้จากองค์ประกอบ ๒ ด้านหลัก ๑๒ ด้านย่อย ดังนี้ ผลรวมของค่าเฉลี่ยด้านการบรรลุเป้าหมาย

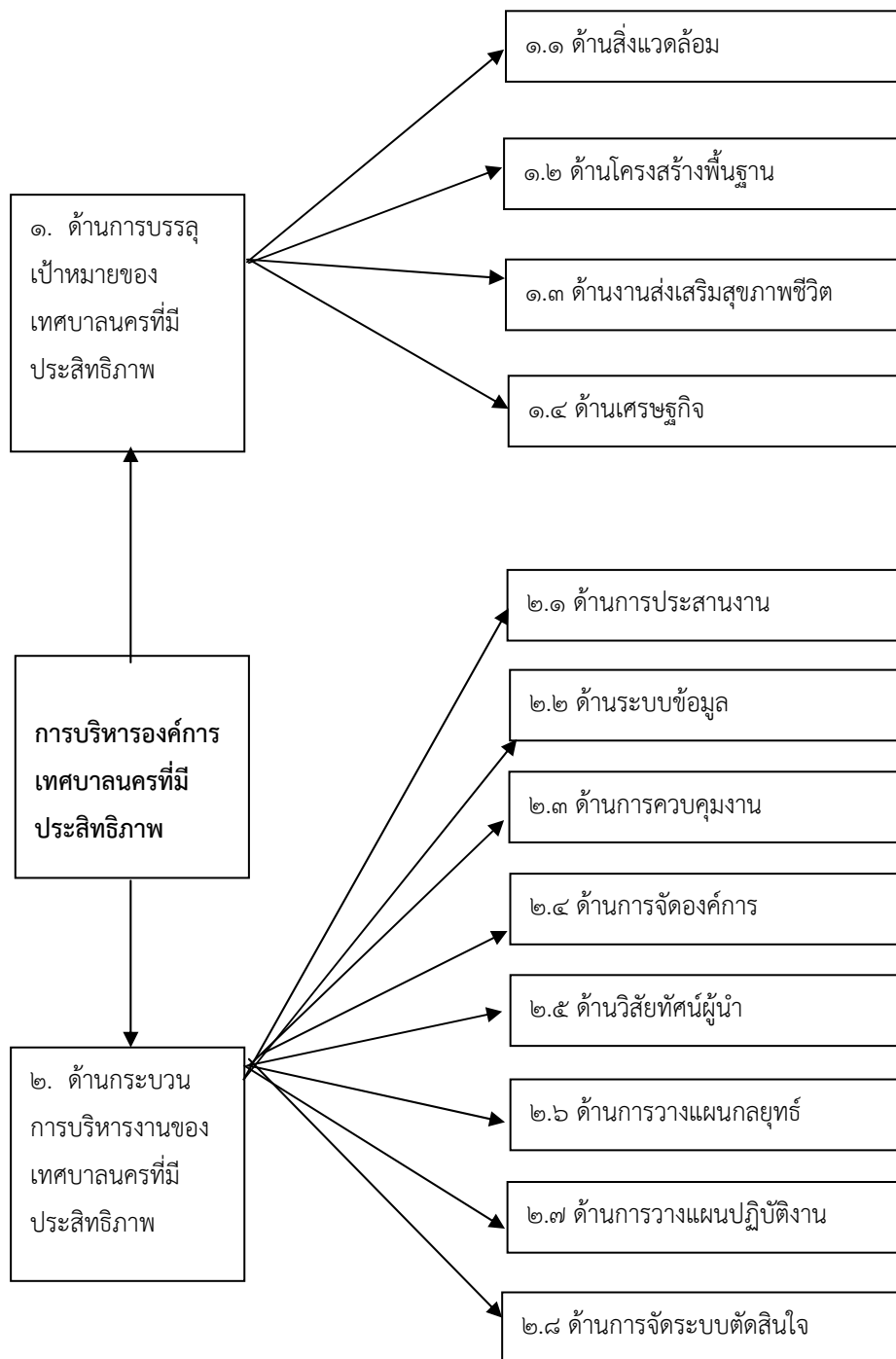
ลำดับที่	เทศบาลนคร	ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	ด้านเศรษฐกิจ	ด้านสิ่งแวดล้อม	รวม	เฉลี่ย
๑	นนทบุรี	๘.๖๗	๘.๖๐	๘.๒๕	๘.๗๕	๓๔.๒๗	๘.๕๗
๒	พระนครศรีอยุธยา	๗.๗๘	๘.๘๐	๘.๕๐	๘.๐๐	๓๓.๐๘	๘.๒๗
๓	ภูเก็ต	๘.๓๓	๘.๖๐	๘.๐๐	๘.๐๐	๓๒.๙๓	๘.๒๓
๔	นครศรีธรรมราช	๖.๗๘	๘.๕๐	๘.๐๐	๘.๐๐	๓๑.๑๘	๗.๘๐
๕	อุบลราชธานี	๗.๖๗	๘.๐๐	๗.๗๕	๗.๐๐	๓๐.๔๒	๗.๖๑
๖	ยะลา	๗.๖๗	๗.๒๐	๗.๗๕	๗.๕๐	๓๐.๑๒	๗.๕๓
๗	พิษณุโลก	๗.๐๐	๗.๕๐	๗.๒๕	๗.๗๕	๒๙.๕๐	๗.๓๕
๘	อุดรธานี	๗.๐๐	๗.๕๐	๗.๒๕	๗.๗๕	๒๙.๕๐	๗.๓๕
๙	ปากเกร็ด	๗.๒๒	๗.๘๐	๖.๗๕	๗.๕๐	๒๙.๒๗	๗.๓๒
๑๐	นครราชสีมา	๗.๓๓	๗.๒๐	๖.๕๐	๘.๐๐	๒๙.๐๓	๗.๒๖
๑๑	ตรัง	๗.๒๒	๗.๒๐	๖.๗๕	๗.๗๕	๒๘.๙๒	๗.๒๓
๑๒	ลำปาง	๗.๗๘	๖.๕๐	๖.๕๐	๗.๗๕	๒๘.๕๓	๗.๑๓
๑๓	สมุทรปราการ	๗.๑๑	๖.๖๐	๗.๒๕	๗.๒๕	๒๘.๒๑	๗.๐๕
๑๔	หาดใหญ่	๖.๘๙	๖.๖๐	๗.๐๐	๗.๐๐	๒๗.๔๙	๖.๘๗
๑๕	เชียงใหม่	๖.๘๙	๗.๖๐	๖.๐๐	๗.๐๐	๒๗.๔๙	๖.๘๗
๑๖	เชียงราย	๗.๑๑	๖.๖๐	๖.๕๐	๖.๗๕	๒๖.๙๖	๖.๗๔
๑๗	สุราษฎร์ธานี	๖.๔๔	๗.๒๐	๖.๒๕	๖.๗๕	๒๖.๖๔	๖.๖๖
๑๘	ระยอง	๖.๗๘	๗.๕๐	๖.๒๕	๕.๗๕	๒๖.๑๘	๖.๕๕
๑๙	สงขลา	๖.๒๒	๖.๕๐	๖.๕๐	๗.๐๐	๒๖.๑๒	๖.๕๓
๒๐	นครปฐม	๓.๐๐	๖.๒๐	๖.๐๐	๖.๗๕	๒๕.๙๕	๖.๔๙
๒๑	สมุทรสาคร	๖.๐๐	๗.๐๐	๖.๐๐	๖.๗๕	๒๕.๗๕	๖.๔๔
๒๒	ขอนแก่น	๕.๗๕	๕.๘๐	๕.๕๐	๖.๕๐	๒๓.๕๘	๕.๙๐
๒๓	นครสวรรค์	๕.๗๘	๕.๕๐	๕.๕๐	๖.๒๕	๒๒.๙๓	๕.๗๓

ผลรวมของค่าเฉลี่ยด้านกระบวนการบริหารงาน

ลำดับ ที่	เทศบาลนคร	ด้านวิสัยทัศน์ผู้นำ	ด้านการวางแผนกลยุทธ์	ด้านการวางแผนปฏิบัติงาน	ด้านการจัดการองค์การ	ด้านระบบการตัดสินใจ	ด้านระบบข้อมูล	ด้านการประสานงาน	ด้านการควบคุมงาน	รวม	เฉลี่ย
๑	นนทบุรี	๘.๔๐	๘.๑๗	๘.๐๐	๘.๔๐	๘.๐๐	๘.๕๐	๘.๗๕	๘.๔๓	๖๖.๖๕	๘.๓๓
๒	พระนครศรีอยุธยา	๗.๘๐	๗.๕๐	๘.๐๐	๘.๐๐	๘.๓๓	๘.๒๕	๘.๗๕	๘.๕๗	๖๕.๒๐	๘.๑๕
๓	ปากเกร็ด	๘.๐๐	๗.๘๓	๘.๐๐	๘.๐๐	๘.๓๓	๘.๐๐	๘.๐๐	๗.๒๙	๖๓.๔๕	๗.๙๓
๔	อุบลราชธานี	๗.๐๐	๗.๕๐	๘.๓๓	๘.๒๐	๘.๐๐	๘.๒๕	๘.๐๐	๘.๑๔	๖๓.๔๒	๗.๙๓
๕	ภูเก็ต	๘.๐๐	๗.๓๓	๘.๐๐	๘.๐๐	๗.๓๓	๗.๕๐	๘.๒๕	๘.๕๗	๖๒.๙๘	๗.๘๗
๖	ยะลา	๗.๔๐	๗.๕๐	๗.๓๓	๗.๖๐	๘.๐๐	๘.๐๐	๗.๗๕	๗.๗๑	๖๑.๒๙	๗.๖๖
๗	พิษณุโลก	๗.๔๐	๗.๕๐	๘.๐๐	๗.๐๐	๗.๖๗	๗.๗๕	๗.๒๕	๗.๕๗	๖๐.๑๔	๗.๕๒
๘	สุราษฎร์ธานี	๗.๖๐	๗.๖๗	๗.๓๓	๗.๐๐	๗.๖๗	๗.๕๐	๗.๕๐	๗.๗๑	๕๙.๙๘	๗.๕๐
๙	นครศรีธรรมราช	๗.๘๐	๗.๓๓	๘.๐๐	๗.๘๐	๗.๐๐	๖.๗๕	๘.๐๐	๗.๑๔	๕๙.๘๒	๗.๔๘
๑๐	ลำปาง	๖.๔๐	๗.๕๐	๘.๐๐	๗.๖๐	๗.๖๗	๘.๐๐	๖.๗๕	๗.๑๔	๕๙.๐๖	๗.๓๘
๑๑	สมุทรสาคร	๖.๔๐	๗.๕๐	๘.๐๐	๗.๖๐	๗.๖๗	๘.๐๐	๖.๗๕	๗.๑๔	๕๙.๐๖	๗.๓๘
๑๒	เชียงใหม่	๗.๖๐	๗.๕๐	๗.๐๐	๗.๔๐	๗.๐๐	๗.๒๕	๗.๒๕	๗.๘๖	๕๘.๘๖	๗.๓๖
๑๓	นครราชสีมา	๖.๘๐	๘.๐๐	๘.๐๐	๗.๘๐	๗.๐๐	๖.๕๐	๗.๒๕	๗.๔๓	๕๘.๗๘	๗.๓๕
๑๔	หาดใหญ่	๗.๖๐	๗.๕๐	๗.๐๐	๗.๔๐	๗.๐๐	๖.๗๕	๖.๒๕	๗.๗๑	๕๗.๒๑	๗.๑๕
๑๕	สมุทรปราการ	๘.๐๐	๘.๐๐	๗.๐๐	๘.๐๐	๗.๐๐	๗.๐๐	๖.๐๐	๖.๐๐	๕๗.๐๐	๗.๑๓
๑๖	ตรัง	๖.๒๐	๗.๖๗	๘.๐๐	๖.๖๐	๗.๓๓	๗.๐๐	๖.๐๐	๗.๔๓	๕๖.๒๓	๗.๐๓
๑๗	เขียงราย	๖.๘๐	๗.๓๓	๗.๓๓	๖.๖๐	๖.๐๐	๗.๐๐	๗.๒๕	๖.๔๓	๕๔.๗๔	๖.๘๔
๑๘	สงขลา	๖.๐๐	๖.๕๐	๗.๖๗	๖.๐๐	๗.๐๐	๖.๕๐	๖.๗๕	๗.๑๔	๕๓.๕๖	๖.๗๐
๑๙	ระยอง	๖.๔๐	๗.๐๐	๗.๐๐	๖.๖๐	๗.๐๐	๖.๐๐	๖.๐๐	๖.๒๙	๕๒.๒๙	๖.๕๔
๒๐	นครปฐม	๖.๒๐	๖.๑๗	๗.๐๐	๕.๘๐	๖.๐๐	๗.๐๐	๖.๕๐	๗.๐๐	๕๑.๖๗	๖.๔๖
๒๑	อุดรธานี	๖.๒๐	๖.๑๗	๗.๐๐	๕.๘๐	๖.๐๐	๗.๐๐	๖.๕๐	๗.๐๐	๕๑.๖๗	๖.๔๖
๒๒	นครสวรรค์	๕.๖๐	๕.๕๐	๖.๐๐	๕.๔๐	๖.๐๐	๗.๕๐	๗.๕๐	๗.๑๔	๕๐.๖๔	๖.๓๓
๒๓	ขอนแก่น	๕.๘๐	๖.๑๗	๕.๐๐	๖.๔๐	๕.๖๗	๕.๕๐	๕.๕๐	๕.๗๑	๔๕.๗๕	๕.๗๒

สามารถสรุปผลการวิจัยความมีประสิทธิภาพของการบริหารองค์การเทศบาลนครสามารถวัดได้จากองค์ประกอบ ๒ ด้านหลัก ๑๒ ด้านย่อย รวม ๖๐ ตัวชี้วัด ดังนี้

ตัวชี้วัดการบริหารองค์การเทศบาลนครที่มีประสิทธิภาพ



ลักษณะการบริหารองค์การที่มีประสิทธิภาพของเทศบาลนคร

ผลการวิจัย พบว่า ลักษณะการบริหารที่มีประสิทธิภาพ หมายถึงการใช้เงิน วัสดุ คน และเวลา ผลการวิจัยพบว่า ในการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า ซึ่งการบริหารจัดการเป็นศิลปะของการใช้บุคคลอื่นทำงาน องค์การให้สำเร็จ โดยตอบสนองความต้องการของประชาชนและความคาดหวังทั้งของบุคคลและขององค์การ การบริหารองค์การที่มีประสิทธิภาพ สามารถแยกได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ

๑. ลักษณะที่หนึ่ง ด้านการบรรลุเป้าหมายความสำเร็จนั้น มีการบริหารงาน ด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยการก่อสร้างถนน สะพาน เป็นไปตามข้อกำหนด มีแผนการพัฒนาระบบน้ำ และควบคุมค่าใช้จ่ายในการส่งน้ำประปา โดยส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่ม ผู้ใช้น้ำเข้ามาร่วมดูแลรักษาและบริหารจัดการแหล่งน้ำที่ก่อสร้างขึ้น จัดให้มีโครงการไฟฟ้าริมทาง ซึ่งทุกโครงการต้องสำเร็จด้วย ความเร็ว ความถูกต้อง ส่วนการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ก็พบว่ามีพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ ส่งเสริมการจัดการ การศึกษาของโรงเรียนของรัฐในเขตพื้นที่ และจัดโครงการสงเคราะห์ ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ ผู้ไร้ที่พึ่ง และผู้สูงอายุ โดยมีกิจกรรมส่งเสริมงานสาธารณสุข ส่วนด้านเศรษฐกิจ ก็มีการกำกับดูแลความปลอดภัย ของโรงแรม เกสต์เฮาส์ แมนชั่น สถานบันเทิง ให้กับนักท่องเที่ยวได้รู้สึกปลอดภัย ส่วนด้านพาณิชยกรรม จัดกลุ่มชุมชนที่ผลิตสินค้าในเชิงพานิช ด้านอุตสาหกรรม ให้มีการจัดทำข้อมูลสารสนเทศโรงงาน การลงทุน จำนวนศูนย์การค้า กิจการค้าส่ง ตลาดกลาง ในเขตพื้นที่ อย่างมีประสิทธิภาพ ด้านสิ่งแวดล้อม มีกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการสภาพแวดล้อม กิจกรรมการทํานุบำรุงรักษาสีงแวดล้อม กิจกรรมการช่วยเหลือและป้องกันอุบัติเหตุ โครงการจัดสรรที่อยู่อาศัยสร้างสีงแวดล้อมให้ดี การทํานุบำรุงรักษาสีงแวดล้อม

๒. ลักษณะที่สอง ด้านกระบวนการบริหารงาน วิสัยทัศน์ผู้นำ มีการร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การ และการแปลวิสัยทัศน์สู่พันธกิจ สร้างกรอบแนวคิดการเป็นผู้นำในการร่วมวางแผนงาน มีการร่วมกำหนดวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนด การกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามแผนและประเมิน การวางแผนกลยุทธ์ มีการวิเคราะห์ จุดอ่อน จุดแข็ง อุปสรรค โอกาส พัฒนาวิสัยทัศน์การทำงาน โดยกำหนดพันธกิจ จัดทำหลักการที่จะนำทางการทำงาน พัฒนาแผนงานเฉพาะด้าน กำหนดกลยุทธ์เฉพาะ การวางแผนปฏิบัติงาน ซึ่งมีการวางแผนงานประจำ ๑ ปี การวางแผนงานประจำ ๓ ปี การวางแผนงานประจำ ๕ ปี การจัดองค์การ มีการจัดกลุ่มงานและกลุ่มคนตามโครงสร้างขององค์การจัดให้การดำเนินงานมีความสัมพันธ์กัน และมีการจัดระบบตัดสินใจ มีผู้สั่งการหรือการอำนวยความสะดวก เป็นการใช้อำนาจ และอิทธิพลโดยผู้บริหารต่อผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้มีการดำเนินงานตามแผนจนบรรลุผลตามเป้าหมาย โดยการ จัดระบบข้อมูล ให้ใช้ปัจจัยการปฏิบัติงานตามแผนการปฏิบัติงาน อย่างมีมาตรฐานและผลผลิตของการดำเนินงานที่แสดงถึงการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย การนำผลการปฏิบัติและผลที่ได้รับนำมาเป็นข้อมูลป้อนกลับเพื่อปรับปรุง และพัฒนาการปฏิบัติงาน ส่วนการประสานงาน มีความสนใจความคิด ความรู้สึก ความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน สื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยการอธิบายและรับฟังข้อมูล

ย้อนกลับ การสื่อสารเพื่อความเข้าใจ ประสานงานภายใต้ระบบการควบคุมที่กำหนดไว้ การควบคุมผู้ปฏิบัติงานตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคล รวมถึงการสื่อสารในองค์กร การระดมความคิด ความร่วมมือ ขจัดปัญหาความขัดแย้ง และปัญหาอุปสรรคในการทำงาน

๓. ลักษณะที่สาม ด้านการพัฒนาการบริหารองค์การเทศบาลนคร คือการที่นายกเทศมนตรี และสมาชิกของเทศบาลนคร ได้ทราบถึงข้อมูล ข้อเท็จจริง และแนวทางการนำหลักการพื้นฐานของการบริหารไปปรับใช้ในการบริหารงานและการปฏิบัติงานขององค์การ โดยมีเป้าหมายบรรลุความสำเร็จ และกระบวนการบริหารงาน ทำให้บังเกิดผลสำเร็จ มีความสามารถปฏิบัติกิจกรรม แล้วประสบผลสำเร็จ มีแนวทางการใช้ปัญญา เน้นใช้มันสมองของผู้อื่นมาช่วยคิด ในการแก้ปัญหาเพื่อตัวเองจะได้บริหารองค์การเทศบาลนครได้เต็มที่ในการบริหารงานอย่างมีระบบแบบแผนที่ดี และกลยุทธ์ในการปกครองและปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับพนักงาน มีความเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นสิ่งที่ดีมีคุณภาวะของผู้นำ การบริหารอยู่ในระดับที่ดีมีประสิทธิภาพ

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากทั้งการวิจัยเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพเพื่อสังเคราะห์สรุปเสนอเป็นแนวทางในการพัฒนา โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากกลุ่มตัวอย่างคือผู้บริหารของเทศบาลนครนนทบุรี จำนวน ๙ คน โดยแบ่งเป็นผู้บริหารระดับสูง ๓ คน ระดับกลาง ๓ คน และระดับปฏิบัติ ๓ คน แล้วสัมภาษณ์เจาะลึกแต่ละบุคลากรในหัวข้อเดียวกัน ที่เป็นประเด็นสำคัญของกรอบการวิจัย โดยสัมภาษณ์ซ้ำแล้วซ้ำอีกจนครบทั้งเก้าคน แล้วนำข้อมูลที่ได้มาสังเคราะห์กับกลุ่มผู้บริหารแต่ละระดับทั้งสามกลุ่มอีกครั้ง เพื่อนำมาตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลโดยการตรวจสอบแบบสามเส้า แล้ววิเคราะห์โดยการวิเคราะห์เนื้อหาแบบสร้างข้อสรุป แล้วมาสังเคราะห์กับผู้บริหารระดับสูงอีกครั้งเพื่อให้ได้แนวทางการพัฒนา หลังจากนั้นได้นำผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากทั้งการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพมาสังเคราะห์เพื่อสรุปเสนอเป็นแนวทางในการพัฒนา การบริหารองค์การเทศบาลนครให้มีประสิทธิภาพ ทั้งด้านการบรรลุเป้าหมายความสำเร็จและด้านกระบวนการบริหารงาน ซึ่งสามารถสรุปเป็นการพัฒนา รูปแบบการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพของเทศบาลนคร ดังนี้

๑. การเพิ่มศักยภาพให้กับผู้บริหารทุกระดับ หมายถึง ต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ สามารถคาดการณ์ความเปลี่ยนแปลงในอนาคต สามารถ เตรียมตนเองและองค์การให้รองรับการเปลี่ยนแปลงได้ต้องมีการศึกษาดี และไม่ใช่มีความรู้แต่เพียงเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ต้องเป็นผู้รอบรู้ต้องเป็นนักแก้ปัญหา เพราะเมื่อเศรษฐกิจเจริญเติบโตปัญหาต่าง ๆ จะตามมามากมายต้องมุ่งส่งเสริมการให้บริการที่ดี เพราะเมื่อประชาชนอยู่ดีกินดี แล้วจะเรียกร้อง บริการที่ดีกว่า และมากกว่าจากภาครัฐ ผู้นำยุคใหม่ต้องสามารถให้บริการที่มีคุณภาพได้

๒. การพัฒนาบุคลากรทั้งสองส่วนพร้อมกันข้าราชการกับนักการเมือง หมายถึง การนิเทศงานระบบคุณธรรม จริยธรรม สมรรถนะของเจ้าหน้าที่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ระบบการประเมินสัมฤทธิ์ผลทัศนคติและพฤติกรรม จิตสำนึกในการบริการประชาชน ความรับผิดชอบต่อนตนเองและองค์การ

๓. พัฒนาระบบการบริหารแบบคุณธรรม หมายถึง การกำหนดจรรยาบรรณของหน่วยงานและของข้าราชการ จัดให้มีระบบการร้องเรียนในการให้บริการของหน่วยงาน รณรงค์ให้มีการใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวาง และจริงจังในทุกระดับจากระดับบริหารจนถึงปฏิบัติทุกคน ส่งเสริมความมีคุณธรรมของหน่วยงานตลอดจนประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ ของหน่วยงานเพื่อสร้างจิตสำนึก

๔. พัฒนาระบบการสื่อสารในการปฏิบัติงาน หมายถึง การสื่อสารภายในหน่วยงาน การสื่อสารระหว่างหน่วยงาน องค์การกับประชากรเป้าหมาย เนื้อหาการสื่อสาร การนำเสนอ ระบบเครือข่ายการสื่อสาร การพัฒนาสื่อ วัสดุอุปกรณ์ บุคลากรด้านการสื่อสาร และแผนงานสื่อสาร

๕. พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย หมายถึง ปัจจัยเทคโนโลยีมีความสำคัญในฐานะที่เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการออกแบบองค์การ ออกแบบการบริหาร การใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ทันสมัยในกระบวนการควบคุมและการตรวจสอบคุณภาพ การจัดทำระบบข้อมูลการเชื่อมโยงการบริการ เพื่อประโยชน์สู่ชุมชนและสังคม คือความครอบคลุมของข้อมูล ความรวดเร็ว ความถูกต้อง ความเชื่อมโยง ความทันสมัยของข้อมูล ความน่าเชื่อถือ ความสามารถในการเข้าถึง ความสามารถในการตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการข้อมูล

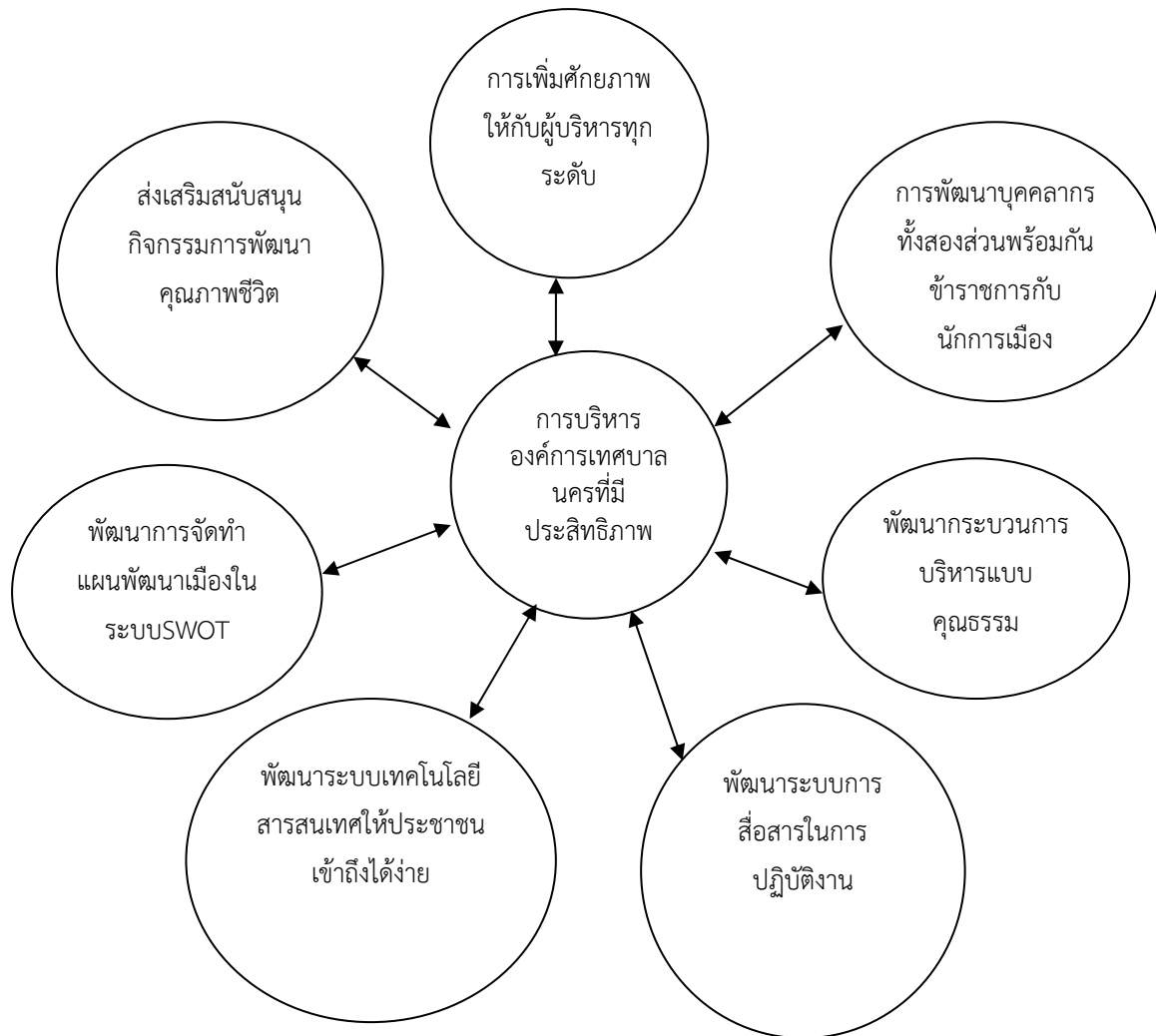
๖. พัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาเมืองในรูปแบบ SWOT หมายถึง เพื่อให้รู้ จุดอ่อน จุดแข็ง ปัจจัยภายนอกองค์การและปัจจัยภายในองค์การ ในการบริหารองค์การเทศบาลนคร โดยการวิจัยและพัฒนาข่าวการประชาสัมพันธ์เชิงรุก การยอมรับเทคโนโลยี ระบบสัญญาณเตือนภัย ระบบข้อมูลการตัดสินใจมาตรการกฎหมาย และการพัฒนาหน่วยงาน

๗. ส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิต หมายถึง การส่งเสริมกิจกรรมด้านการศึกษา สนับสนุนการฝึกอบรมวิชาชีพ ส่งเสริมกิจกรรมด้านกีฬา จัดสวัสดิการสังคมให้ผู้สูงอายุและเด็ก

จากการวิเคราะห์ข้อมูลและการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเพื่อสรุปเสนอเป็นแนวทางในการพัฒนา การบริหารองค์การเทศบาลนครให้มีประสิทธิภาพ ทั้งด้านการบรรลุเป้าหมายและด้านการบริหารงานนั้น สามารถสรุปเสนอ ดังนี้

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ : กรณีศึกษาเทศบาลนคร

Model การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพของเทศบาลนครออกแบบโดยผู้วิจัย



อภิปรายผล

งานวิจัยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และระดับล่าง สามารถปฏิบัติหน้าที่ อย่างสอดคล้องสัมพันธ์งานราบรื่นดี เทศบาลนครนนทบุรีมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะและส่วนประกอบขององค์การ ภาระผูกพันของชุมชนในทางการเมือง และการบริหารของชุมชน และสภาพแวดล้อมส่วนท้องถิ่น การวิเคราะห์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลนครในเรื่องการปกครองตัวเอง โดยเฉพาะประเด็นการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงความเข้าใจของเทศบาลนครและการ

ปฏิบัติงานของเทศบาลนคร และนอกจากอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นแล้วยังรวมถึงความสัมพันธ์แบบประชารัฐอีกด้วย แนวคิดนี้จะช่วยให้เราเข้าใจถึงลักษณะที่สลับซับซ้อนไม่คงที่และหลากหลายแง่มุมของการปกครองการบริหารเมือง และประเด็นต่างๆทางด้านการเมือง ซึ่งจะสอดคล้องกับ Morren, Tatiana 2001 ได้ศึกษา เรื่อง “Conceptualizing civil society within good governance and social capital policies” ผลการวิจัย พบว่า การรวมเอาแนวคิดประชาสังคม มาอภิปรายได้ถูกหยิบยกมาเป็นคำถามสำคัญหลายประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาและประชาธิปไตยการนิยามคำว่าประชาสังคมจะสะท้อนแนวคิดของเราว่าเราคาดหวังว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นที่ไหนและประชาธิปไตยจึงควรต้องแบ่งแยกกำหนดแน่ชัด ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนมากน้อยเพียงใด สังคมและรัฐควรมีโครงสร้างอย่างไรเพื่อจะปกป้องสิทธิเสรีภาพอันเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย^{๖๖} ซึ่งจะสอดคล้องกับ สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๕, หน้า ๑-๕ และแนวคิดประชาสังคมสามารถถ่ายทอดไปไม่เฉพาะแค่พื้นที่หนึ่งและรัฐหนึ่งไปสู่ที่อื่นได้หรือไม่ การปกครองและประชาธิปไตยซึ่งอยู่เบื้องหลังแนวคิดสามารถที่จะนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้ทฤษฎีการพัฒนาและการปฏิบัติได้เพียงใด^{๖๗}

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้สำรวจถึงวิธีการเข้าถึงหลักการบรรลุเป้าหมายความสำเร็จ และแสดงให้เห็นถึงกระบวนการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ในแอฟริกาใต้ วิเคราะห์ วิจัย สิ่งท้าทายของประเทศและองค์กรต่าง ๆ ที่ร่วมกันต่อต้านคอร์รัปชัน ประสิทธิภาพคือ การปฏิบัติกิจกรรม การงาน อย่างราบรื่น ครบถ้วน ประหยัดเวลา ใช้กำลังและทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เกิดการสูญเสียเปลืองน้อยที่สุด บุคคลที่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นบุคคลที่พึงปรารถนาในสังคมที่เขาเป็นสมาชิก และในองค์กรที่เขาปฏิบัติหน้าที่การงาน การวิเคราะห์องค์การ วิเคราะห์การปฏิบัติงาน และการวิเคราะห์บุคลากรในองค์กรเป็นแนวทางขั้นต้นของการศึกษาประสิทธิภาพในการทำงานของบุคคล ความคิดที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของบุคคลในองค์กรมาจากปรัชญาความเชื่อแบบดั้งเดิมปรัชญาแนวมนุษยสัมพันธ์ และปรัชญาแนวการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้ง ๓ แนว ความเชื่อมีผลต่อการสร้างประสิทธิภาพใน การทำงานที่เปลี่ยนจากการจูงใจด้วยผลตอบแทนในแนวแบบดั้งเดิม มาถึงการสร้างความสัมพันธ์ในหมู่คณะ และแนวความคิดที่ผสมกันระหว่างการเน้นบุคคล และเน้นวัตถุประสงค์ของงานในความเชื่อแนวพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนา

^{๖๖} Morren, Tatiana, “Conceptualizing civil society within good governance and social capital policies”, 2001.

^{๖๗} สถาบันพระปกเกล้า, การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี, รายงานการวิจัยเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๔๕.

ประสิทธิภาพในการทำงานมีเป้าหมายความสำเร็จอยู่ที่การเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร ซึ่งองค์กรจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของคน และประสิทธิภาพขององค์กร ดังนั้นการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานของคน และองค์กรจะต้องดำเนินไปพร้อมกัน

การพัฒนาองค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพเป็นกระบวนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในปัจจัยองค์ประกอบทุกส่วนขององค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของแต่ละปัจจัยในขณะเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงความคิด ความรู้สึกและการปฏิบัติตนของผู้เกี่ยวข้องในองค์กรทุกคน พัฒนาการต้องอาศัยวิธีการที่เป็นระเบียบระบบของการวิเคราะห์ปัญหาการวางแผนปัญหา การประสานงาน กำกับ ติดตามผลการแก้ปัญหาและประเมินผล การแก้ปัญหาและการเกิดประสิทธิภาพขององค์กร สาเหตุความจำเป็นของการพัฒนาองค์กรมาจากการเปลี่ยนตามวงจรชีวิตขององค์กรช่วงการเกิด ช่วงการเติบโต ช่วงเข้มแข็ง ช่วงการเปลี่ยนแปลงและช่วงตกต่ำ สาเหตุความจำเป็นของการพัฒนาองค์กรยังมาจากอิทธิพลของปัจจัยสิ่งแวดล้อม ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เทคโนโลยี วัตถุประสงค์เป้าหมายของการพัฒนาองค์กรอยู่ที่การพัฒนาองค์กรเพื่อการอยู่รอด พัฒนาการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในสังคม และพัฒนาองค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ กระบวนการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรจะอาศัยขั้นตอนสำคัญ คือ การศึกษารูปของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์กร ประเมินองค์การเพื่อศึกษาปัจจัยเพื่อพัฒนา วิเคราะห์ปัจจัยที่ควบคุมได้ และควบคุมไม่ได้ และพัฒนาปัจจัยที่ควบคุมได้ รายการปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์กรมีทั้งปัจจัยที่องค์กรควบคุมได้ ควบคุมไม่ได้ ปัจจัยเหล่านี้ที่สำคัญคือ โครงสร้างองค์กร นโยบาย ทิศทาง พันธกิจกำลังคน คุณสมบัติของบุคลากร ทรัพยากร เทคโนโลยีการผลิต และการทำงาน และบริหารจัดการ ปัจจัยที่ควบคุมได้ คือ ปัจจัยที่อยู่ในวิสัยที่ผู้บริหารองค์กรและคณะบุคคลในองค์กรจะจัดกระทำด้วยตัวเอง เช่น การกำหนดทิศทาง ยกเลิก เพิ่มลด กำหนดสาระ กำหนดการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามปัจจัยนั้น ๆ ได้ ปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้คือ ปัจจัยที่อยู่พ้นวิสัยที่ผู้บริหารและคณะบุคคลในองค์กรจะกระทำได้ด้วยตัวเอง

การพัฒนาองค์กรจึงควรดำเนินการในส่วนของปัจจัยที่ควบคุมได้ผ่านทางกระบวนการแก้ปัญหา เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร การพัฒนาจำแนกตามวัตถุประสงค์ ความสำเร็จของการพัฒนาองค์กร และพัฒนาบุคคลจะเพิ่มความสำเร็จของการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรเทศบาลนคร ให้เปลี่ยนแปลงไปในแนวทางที่ทุกฝ่ายปรารถนาอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อนำไปปรับใช้ในการบริหารงานส่วนราชการ เสนอให้กรมการปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทยนำข้อมูลจากการวิจัยนี้ไปประยุกต์ใช้ดังนี้

๑. การบรรลุผลความสำเร็จดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องอาศัยวิธีการที่สำคัญ วิธีการที่ฉลาดวิธีการที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เพื่อนำความรู้ ความคิด และแนวปฏิบัติใหม่ๆ มาใช้ในการบริหารองค์การ และใช้ในการพัฒนาองค์การ วิธีการ กลยุทธ์ต่าง ๆ ที่เป็นที่ยอมรับในสังคมเรียบเรียงเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ แก่ผู้ศึกษาเรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน

๒. กระบวนการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ควรนำไปพัฒนาองค์การ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยวิธีการปฏิบัติหรือมีวิธีดำเนินงานในส่วนประกอบต่าง ๆ ขององค์การอย่างเหมาะสม วิธีการเลือกสรร แสวงหา และคิดริเริ่มพัฒนาวิธีการใหม่ ๆ อย่างกว้างขวาง เพื่อให้วิธีการเหล่านี้มีประสิทธิภาพในการนำไปใช้ เพื่อนำไปสู่ผลที่ต้องการคือ คนมีประสิทธิภาพในการทำงานและองค์การมีประสิทธิภาพในการบริหารงานต่อไป

๓. วิธีการสร้างองค์การให้มีความสามารถในการสร้างความพึงพอใจ ให้ได้ผลควรมีการสร้างความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครกับประชาชน โดยให้การศึกษาและการฝึกอบรมที่มีคุณภาพสูง ให้ประชาชนมีส่วนร่วม และได้รับการมอบอำนาจในการปฏิบัติงาน เสริมสร้างความเป็นผู้นำ แก่ประชาชนทุกระดับและพัฒนาการทำงานเป็นหมู่คณะ



บรรณานุกรม

นางลักษณ์ วิรัชชัย. โมเดล ลิสรел : สถิติวิเคราะห์สำหรับการวิจัย. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร

: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒.

สถาบันพระปกเกล้า. การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี. รายงาน

การวิจัยเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๔๕.

สุภางค์ จันทวนิช. วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. พิมพ์ครั้งที่ ๑๔. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.

Morren, Tatiana "Conceptualizing civil society within good governance and social capital policies", 2001.