

การบริหารจัดการงานท้องถิ่นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

An Administrative Management Of The Local Government Authorities Administrators Under Constitution Of The Kingdom Of Thailand B.E.2560

นิษฐนาถ บูลสธภาพร*
Nitthanart Boonsathaporn*
มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต*
RattanaBundit University*

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) เปรียบเทียบรูปแบบภาวะผู้นำและการบริหารจัดการงานท้องถิ่นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) ความสัมพันธ์ระหว่างประเภทภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารจัดการงานในมิติต่าง ๆ ศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง 385 คน ใช้แบบสอบถามเก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และการวิเคราะห์ความแปรปรวนร่วมพหุคูณ โดยกำหนดนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ผลการวิจัยพบว่า 1. การเปรียบเทียบการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานโดยคำนึงถึง มิติต่าง ๆ มากกว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเกือบทุกมิติ ยกเว้นมิติการคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่กลุ่มนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคำนึงถึงน้อยกว่า อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วมเป็นกลุ่มที่บริหารงานโดยคำนึงถึงทุกมิติสูงที่สุด รองลงมาได้แก่ ผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำแบบชี้แนะและแบบปล่อยวาง ตามลำดับ 2. ความสัมพันธ์ของประเภทและรูปแบบภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารงาน พบว่า ประเภทผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานใน 3 มิติ คือ ความรับผิดชอบต่อสังคม การสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และความซื่อสัตย์ เป็นธรรม โปร่งใส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ส่วนรูปแบบภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานใน 3 มิติ คือ การคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความรับผิดชอบต่อสังคม และการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 แต่ตัวแปรทั้งสองไม่มีอิทธิพลร่วมกันต่อการบริหารงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

คำสำคัญ: การบริหารจัดการ, ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560

Abstract

The objectives of this study were to study 1) compared the model of Administrative Management and Leadership 2) Interactivities of The Local Government Authorities Administrators. This study's simple group 385 people. Questionnaire was used for this study. Analyzes data with a frequency value, percentage value, average, and multiple variance analysis, with a statistical significance at level 0.05, the findings showed that ;1. The comparison it was found that the personnel who have differences in the mayor and President of the Tambon Administrative Organization who have an administrative dimension more than President of the Province Administrative Organization on significant .05, and The Local Government Authorities Administrators have the highs Leadership were to participation 2. Interactivities of The Local Government Authorities Administrators three-dimension were to, 1) Responsibility 2) Honest 3) Equity and 4) Transparency on significant .05. Then the model of Administrative Management and Leadership were three 3 dimensions such as efficiency and effectiveness in the administration

Keywords: Management, Local Government Authorities Administrators, Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) อันเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากร งบประมาณ และมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการ ทั้งในด้านการพัฒนา เศรษฐกิจ การวางระบบสาธารณสุข โภค และ สาธารณูปการ การจัดทำบริการและสวัสดิการสังคม ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและต้องมีความสัมพันธ์กับประชาชนในชุมชนเป็นอย่างดี มีคุณลักษณะที่เหมาะสมในการดำเนินงานต่าง ๆ ให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นต้องรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย เช่น การปรับปรุงและพัฒนา สาธารณูปโภค การพัฒนาการศึกษา การสุขาภิบาล ตลาดสด จัดระเบียบชุมชน ศิลปะ วัฒนธรรม และ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ในการพัฒนาท้องถิ่นให้มี

ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการ เพื่อให้มีมาตรฐานและตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และยังได้บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากการเลือกของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ผู้บริหารจะมาด้วยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560)

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้บริหารและต้องใช้บทบาทของความเป็นผู้นำ ภาวะผู้นำและมีคุณลักษณะที่เหมาะสมที่เป็นผู้นำสูงสุดในการนำ ทำให้องค์กรก้าวหน้าอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เพราะความสำเร็จของงานทุกด้านขององค์กรขึ้นอยู่กับผู้นำหรือผู้บริหาร ซึ่งจะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการหรือตัดสินใจแก้ปัญหาต่างๆ เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ

ด้วยหลักการและเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษา ในเรื่องของการศึกษา การบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560 เพื่อเป็นแนวทางและเป็นประโยชน์ในการพัฒนาองค์ความรู้ในการบริหารท้องถิ่นสำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต่อไป

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการงานเพื่อท้องถิ่น กล่าวถึง ภารกิจของรัฐที่สำคัญ 2 ประการ คือ ป้องกันการรุกรานจากศัตรูภายนอกประเทศ และรักษา

ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และแนวคิดรัฐสมัยใหม่ ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยรวม และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ผ่านผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เลือกตั้งมาจากประชาชน (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2551, หน้า 166) แนวความคิดเรื่องการบริหารงานเพื่อท้องถิ่นนี้เป็นกรอบทิศทางให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อสังคม บริหารงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมให้เกิดความสมานฉันท์ การมีส่วนร่วมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น จากแนวคิดของนักวิชาการ ดังนี้ Northouse (2001, pp. 258 - 264) เห็นว่า การบริหารที่ดีนั้น ผู้บริหารต้องทำงานอยู่บนหลักจริยธรรมของผู้นำ (principles of ethical leadership) ซึ่งประกอบด้วย 1. การเคารพผู้อื่น (respect others) โดยยอมรับในความเชื่อ ทศนคติ และค่านิยมที่แตกต่างกัน 2. การให้บริการผู้อื่น (serve others) โดยให้ในสิ่งที่ดีและเป็นประโยชน์ 3. ให้ความเท่าเทียม (just) ตามความต้องการตามสิทธิ ตามความสามารถ ตามการเสียสละ และตามคุณธรรม 4. มีความซื่อสัตย์ (honest) ทั้งต่อตนเองและผู้อื่น 5. มุ่งสร้างชุมชน (build community) โดยมีเป้าหมายที่สังคมหรือชุมชนต้องการร่วมกัน ส่วนแนวคิดของ Rosenbloom, Krarchuck, & Rosenbloom (2002, pp. 583-584) ได้กำหนดกรอบจริยธรรมของสมาชิกซึ่งเป็นผู้บริหารในองค์การภาครัฐให้รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ด้วยจิตวิญญาณในวิชาชีพ (spirit of professional) ไว้ 5 ข้อ ได้แก่ 1. ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ (serve the public interest) 2. เคารพรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (respect the constitution and the law) 3. มีความ

ซื่อสัตย์ (demonstrate personal integrity) 4. ส่งเสริมจริยธรรมในองค์กร (promote ethical organizations) 5. มุ่งสู่ความเป็นเลิศในวิชาชีพ (strive for professional excellence)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบภาวะผู้นำและการบริหารจัดการงานท้องถิ่นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเภทภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารจัดการงานในมิติต่าง ๆ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ซึ่งเก็บข้อมูลการบริหารจัดการงานบริหารท้องถิ่น รวมทั้งลักษณะส่วนบุคคลของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ไม่รวมกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลและใช้วิธีการในเชิงปริมาณวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการงานบริหารท้องถิ่น

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

โดยประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 7,851 คน

กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คน ได้มาโดยกำหนดวิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (multi-stage sampling) โดยใช้วิธีการแบ่งกลุ่มจังหวัดตามโซนภูมิศาสตร์ของ

ประเทศและจำนวนประชากรของจังหวัดต่างๆ ในแต่ละภาคดังต่อไปนี้ จัดกลุ่มจังหวัด โดยแบ่งออกเป็น 6 ภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันตก ภาคกลาง ภาคตะวันออกและภาคใต้ แล้วแบ่งตามสัดส่วน โดยการคำนวณด้วยสูตร ทาโร่ ยามาเน (Yamane, T. 1973). ได้กลุ่มตัวอย่าง 400 คน

ตัวแปรที่ศึกษา

ตัวแปรอิสระ (independent variables) ได้แก่

1. คุณลักษณะส่วนบุคคล ประกอบด้วย อายุ เพศ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอาชีพเดิมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแปรระดับนามมาตร (nominal scale) และอันดับมาตรา (interval scale)

2. ประเภทตำแหน่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นตัวแปรแบบแบ่งกลุ่ม (categories) ซึ่งเป็นตัวแปรระดับนามมาตร (nominal scale)

3. ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ แบบมีส่วนร่วม แบบชี้แนะแบบปล่อยวาง และแบบส่งเสริม เป็นตัวแปรแบบแบ่งกลุ่ม (categories) ซึ่งเป็นตัวแปรระดับนามมาตร (nominal scale)

ตัวแปรตาม (dependent variables) ได้แก่

การบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ คือ การคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล การสนองตอบต่อสังคม การตอบสนองที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วม ความซื่อสัตย์ เป็นธรรม และโปร่งใส และความมีจริยธรรมและเคารพกฎหมายซึ่งกำหนดค่าคะแนนของแต่ละองค์

ประกอบไไว้ระหว่าง 5-35 คะแนน จึงเป็นตัวแปรที่มีค่าต่อเนื่อง (continuous) ในระดับอันตรภาคมาตรา (interval scale)

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้แบบสอบถาม (Questionnaires) เป็นเครื่องมือเก็บข้อมูล ซึ่งได้แบบสอบถามกลับคืนเป็นฉบับสมบูรณ์ จำนวน 385 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 96.25

เก็บข้อมูล 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนที่ 2 สอบถามรูปแบบภาวะผู้นำ และส่วนที่ 3 การบริหารงาน เป็นข้อถามแบบใช้มาตราส่วนประมาณค่า (rating scale) ซึ่งแต่ละข้อถามมีทั้งข้อความเป็นเชิงบวกและเชิงลบ 7 ระดับ คือ ปฏิบัติมากที่สุดไปจนถึง ปฏิบัติน้อยที่สุด โดยให้ผู้ตอบองค์ประกอบของพฤติกรรมกรรมการบริหารงานที่ได้จากการสังเคราะห์แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อสอบถามทัศนคติที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีต่อการบริหารงานในเรื่อง 1. การคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล (ข้อ 1 - ข้อ 5) 2. การสนองตอบต่อสังคม (ข้อ 6 - ข้อ 10) 3. การตอบสนองที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (ข้อ 11 - ข้อ 15) 4. การให้ประชาชนมีส่วนร่วม (ข้อ 16 - ข้อ 20) 5. ความซื่อสัตย์เป็นธรรม และโปร่งใส (ข้อ 21 - ข้อ 25) และ 6. ความมีจริยธรรมและเคารพกฎหมาย (ข้อ 26 - ข้อ 30)

วิเคราะห์ข้อมูล โดยการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ หรืออิทธิพลระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม เป็นการวิเคราะห์ว่าความแปรปรวนหรือความแตกต่างของค่าเฉลี่ยของตัวแปรตามเป็นความแตกต่างอันเนื่องมาจากตัวแปรอิสระ การวิเคราะห์ความแปรปรวนร่วมพหุคูณ (Multivariate Analysis of Covariance-MANCOVA) โดยกำหนดนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สรุปผลการวิจัย

1. รูปแบบภาวะผู้นำและการบริหารจัดการงานท้องถิ่นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กัน ดังนี้

1.1 ประเภทและคุณลักษณะของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรูปแบบภาวะผู้นำ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภท มีรูปแบบภาวะผู้นำแบบชั้นนำมากที่สุด รองลงมาคือแบบปล่อยวาง แบบมีส่วนร่วมและแบบส่งเสริมตามลำดับ และยังพบว่าภาวะผู้นำแบบส่งเสริมมีสัดส่วนที่น้อยมาก จึงมิได้นำมาวิเคราะห์อีก โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภาวะผู้นำแบบชั้นนำมากที่สุด รองลงมาคือ นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ในกลุ่มภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วมกลับมีสัดส่วนของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมากที่สุด รองลงมาคือ นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนในกลุ่มภาวะผู้นำแบบปล่อยวางมีสัดส่วนของนายกเทศมนตรีมากที่สุด รองลงมาคือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามลำดับ ประเภทของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารงาน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทบริหารงานในลักษณะคล้ายกัน คือ ส่วนใหญ่ คำนึงถึงมิติประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความรับผิดชอบต่อสังคม ซื่อสัตย์ เป็นธรรม โปร่งใส และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน แต่ในมิติความมีจริยธรรมและเคารพกฎหมาย และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงถึงน้อยกว่า มิติอื่น จากการเปรียบเทียบการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานโดยคำนึงถึงมิติต่างๆ มากกว่านายกองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดในเกือบทุกมิติ ยกเว้นมิติการคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่กลุ่มนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคำนึงถึงน้อยกว่าอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแบบจับคู่พบว่านายกเทศมนตรีมีการบริหารงานในมิติการคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงกว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ส่วนการเปรียบเทียบนายกเทศมนตรีกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าไม่มีความแตกต่างกันในการบริหารงานในมิตินี้ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีการบริหารงานในมิติความรับผิดชอบต่อสังคม การสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน และความมีจริยธรรมและเคารพกฎหมาย ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

นายกเทศมนตรีมีการบริหารงานในมิติความซื่อสัตย์ เป็นธรรม โปร่งใส สูงกว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ส่วนการเปรียบเทียบ นายกเทศมนตรีกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าไม่มีความแตกต่างกันในการบริหารงานในมิตินี้ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 และเมื่อเปรียบเทียบการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภาวะผู้นำแบบต่างกัน ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วมเป็นกลุ่มที่บริหารงานโดยคำนึงถึงทุกมิติสูงที่สุด รองลงมาได้แก่ ผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำแบบชี้แนะ และแบบปล่อยวางตามลำดับ

2. ความสัมพันธ์ของประเภทและรูปแบบภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารงาน ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า เมื่อควบคุมตัวแปรระยะเวลาที่เคยทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก่อน ประเภทผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานใน 3 มิติ คือ ความรับผิดชอบต่อสังคม การสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและความซื่อสัตย์เป็นธรรม โปร่งใส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ส่วนรูปแบบภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานใน 3 มิติ คือ การคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความรับผิดชอบต่อสังคม และการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 แต่ตัวแปรทั้งสอง ไม่มีอิทธิพลร่วมกันต่อการบริหารงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัย สามารถนำมาอภิปรายเพื่อชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริง ความเป็นไปและสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้ทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต่อไป ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสบการณ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาแล้วมากกว่า 4 ปี และมีอาชีพเดิมเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจที่แสดงหาผลกำไร ซึ่งชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีประสบการณ์ทางการเมืองท้องถิ่นมาแล้วอย่างน้อย 1 สมัย คือ 4 ปี แสดงว่าผู้บริหารส่วนใหญ่มีความพึงพอใจกับการปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งชี้ให้เห็นว่าผู้ประกอบการวิชาชีพทางด้านธุรกิจหรือพ่อค้ามีความพร้อมและเข้าไป

มีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าอาชีพอื่นๆ และยังได้รับความพึงพอใจและไว้วางใจจากประชาชนในท้องถิ่นเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้ประกอบการอาชีพ เกษตรกรรม การศึกษา เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์และด้านรัฐศาสตร์ว่าในระยะเวลาที่ผ่านมาที่มีนักธุรกิจและผู้รับเหมบางส่วนเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ถึงแม้ว่าในขณะนี้มิแนวโน้มที่ดีขึ้น เพราะประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองมากขึ้น สามารถตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น แต่ก็ยังมีการแสวงหาผลประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งที่ปรากฏให้เห็นอยู่ (ศาสตราจารย์พรชัย เทพปัญญา, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 20 มกราคม 2561) และในการบริหารงานท้องถิ่น ควรต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับงานวิจัยของบรรเจิด สิงคะเนติ (2551, หน้า 166) ที่พบว่าเมื่อรัฐกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้อำนาจจะต้องก่อให้เกิดผลในการแจกแจงคุณค่าต่างๆ ที่ตกถึงประชาชนให้ประโยชน์แก่คนในท้องถิ่นโดยรวม โดยมีใช้เป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์แอบแฝงต่างๆ ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีโอกาสที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง

ประเด็นที่ 2 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีรูปแบบภาวะผู้นำแบบชี้หน้า ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่ารูปแบบภาวะผู้นำไม่ได้ขึ้นอยู่กับประเภทผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้มีภาวะผู้นำที่แตกต่างกันไปตามตำแหน่งนั้น ซึ่งนักวิชาการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 3 ประเภท

มีภาวะผู้นำอยู่ทุกแบบแต่มีจำนวนเล็กน้อยแตกต่างกัน (ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 5 มกราคม 2561) และเมื่อพิจารณาในกลุ่มของผู้ที่มีภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วมแล้วพบว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วมในสัดส่วนที่มากกว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นซึ่งเป็นผลอันเนื่องมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีพื้นที่เล็ก ผู้บริหารจึงมีความใกล้ชิดกับประชาชนสามารถสื่อสารกันได้อย่างทั่วถึง ประชาชนจึงมีส่วนร่วมในการบริหารได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น (บัวทิพย์ สุขจัน, ดร., การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 มกราคม 2561) และสอดคล้องกับงานวิจัยของคมสันต์ บุญศรี (2556) ที่ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเรือ อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีภาวะความเป็นผู้นำ โดยรวมอยู่ในระดับมากทุกด้าน และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งเพศหญิงและเพศชายส่วนใหญ่ มีภาวะผู้นำแบบชี้หน้าเช่นเดียวกัน มีการบริหารจัดการงานในแนวทางที่ไม่แตกต่างกัน ผลจากการวิจัยชี้ให้เห็นว่าเพศไม่ใช้ตัวแปรที่มีผลต่อรูปแบบภาวะผู้นำและการบริหารจัดการงานท้องถิ่นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 3 ประเภท สอดคล้องกับงานวิจัยของเสรี หมุ่น้อย (2554) ที่ศึกษาเรื่องภาวะผู้นำผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอลำดวนบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่าข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอลำดวนบุรีที่มีเพศต่างกันมีภาวะผู้นำที่ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ประเด็นที่ 3 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภท ส่วนใหญ่บริหารงานไปในทิศทางที่พึงประสงค์โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความซื่อสัตย์เป็นธรรม โปร่งใส มีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ

บริหารงาน แต่ในมิติความมีจริยธรรมและเคารพกฎหมายและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ยังมีสัดส่วนของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คำนึงถึงเรื่องนี้ น้อยกว่ามิติอื่น โดยสัดส่วนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกเทศมนตรีที่บริหารงาน โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลมีมากกว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากกว่า ในประเด็นนี้ ศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย (2561) ได้ประมาณการว่าในปัจจุบันผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประมาณร้อยละ 15-20 เท่านั้นที่มีลักษณะการทำงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกันมีการบริหารจัดการงานในด้านความรับผิดชอบต่อสังคม การสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และความซื่อสัตย์ เป็นธรรม โปร่งใสที่แตกต่างกัน ในประเด็นนี้ในความคิดเห็นของผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเกิดจากความแตกต่างของพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชนบท มีพื้นที่ขนาดเล็ก มีจำนวนประชากรไม่มาก ทำให้ผู้บริหารสามารถติดต่อสื่อสารกับประชาชนได้โดยตรง และใกล้ชิดจึงรับรู้ปัญหาและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงกว่า รวมทั้งถูกกำกับจากประชาชนอย่างใกล้ชิดมากกว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ที่มีขนาดพื้นที่และประชากรที่มากกว่า จึงทำให้การบริหารจัดการงานโปร่งใสมากกว่า เช่นเดียวกันกับเทศบาลที่มีพื้นที่ไม่กว้างนัก เช่นเทศบาลตำบลเป็นเขตเมืองที่มีประชากรไม่ค่อนหนาแน่นเท่ากับเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ก็จะได้รับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่าง

ชัดเจน และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดี ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีขนาดพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดมีกิจกรรมการให้บริการสาธารณะโดยตรงต่อประชาชนน้อย และผู้บริหารสื่อสารกับประชาชนได้ไม่ทั่วถึง จึงตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้น้อยกว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น

ดังนั้น รูปแบบภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต่างกัน คือ แบบมีส่วนร่วมแบบชี้นำและแบบปล่อยวาง มีผลทำให้การบริหารงานในมิติการคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความรับผิดชอบต่อสังคมและการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นแตกต่างกัน ดังนั้นการที่จะทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะใกล้เคียงกับอุดมคติของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือจะต้องเป็นการปกครองที่มีประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและควบคุมตรวจสอบการใช้ อำนาจนั้น ๆ จะต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิดและสร้างวิสัยทัศน์ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ ให้มีความคิดสร้างสรรค์ คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนอย่างเหมาะสมและคุ้มค่า ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางของการตัดสินใจ ไม่เห็นแก่พรรคพวก เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่หรือ ยุคประเทศไทย 4.0 มีโลกทัศน์ที่กว้างไกล มีนวัตกรรมในการบริหารจัดการงานของท้องถิ่นเทียบเคียงกับประเทศที่พัฒนาแล้ว สอดคล้องกับสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2559) เรื่องท้องถิ่นยุคประเทศไทย 4.0 ซึ่งเป็นเรื่องของการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ มีบทบาทและความสำคัญมากขึ้นในการพัฒนาพื้นที่ การจัดการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนและเป็นการความท้าทายใหม่ของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ จากผลการวิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนให้มีความรู้ความเข้าใจที่แท้จริงเป็นแบบชี้แนะ ซึ่งไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในเชิงวิชาการดังนี้

1. การที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่แสดงออกซึ่งภาวะผู้นำแบบชี้แนะแสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นว่าเป็นแบบชี้แนะ ซึ่งไม่เป็นการส่งเสริมการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นด้วยความสมัครใจไม่ใช่ชี้แนะหรือเป็นการบังคับ ดังนั้นจึงควรปรับเปลี่ยนรูปแบบภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นแบบมีส่วนร่วม โดยดำเนินการไปพร้อมกับการพัฒนาประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจและเห็นถึงประโยชน์ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นและมีส่วนทางการเมืองในระดับชาติควบคู่กันไป

2. ในการบริหารจัดการงานท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีการแสวงหาผลประโยชน์อยู่ จึงควรสร้างระบบการตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดกลไกหรือมาตรการให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ตรวจสอบและสอดส่องการทำงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด โดยเน้นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรม

3. ควรพัฒนาผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถในเรื่องอุดมการณ์ประชาธิปไตยและการปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งสร้างนวัตกรรมใหม่ในการบริหารจัดการงานท้องถิ่นให้มีความทันสมัยทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก และสอดคล้องกับการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

4. ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรเอกชนที่มีศักยภาพ จุดเด่น และมีผลงานเชิงประจักษ์ให้สามารถดำเนินงานต่อไปได้อย่างยั่งยืน ตลอดจนเผยแพร่และสร้างเครือข่ายในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. จากผลการวิจัยพบว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระยะเวลาการทำงานนานขึ้นจะบริหารงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและบริหารจัดการงานอย่างมีประสิทธิภาพและเคารพกฎหมายลดลง ดังนั้นควรมีการจำกัดระยะเวลาและมีเงื่อนไขตามกฎหมายของการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ควรให้ดำรงตำแหน่งเกินกว่า 8 ปี (สองสมัย) ติดต่อกัน โดยให้เกิดการเว้นวรรคทางการเมืองเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นได้ ถูกเลือกจากประชาชนเข้ามาทำหน้าที่บ้าง

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรพิจารณาศึกษาในเรื่องของการพัฒนาภาวะและแนวทางการบริหารจัดการงานท้องถิ่นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคไทยแลนด์ 4.0 เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2560). “ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ” จาก www.dla.go.th/work/abt/summarize.jsp. สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน พ.ศ.2560.
- คมสันต์ บุญศรี, พันจำเอน. (2556). “ความคิดเห็นของประชาชนต่อภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเรือ อำเภอเขื่อน จังหวัดมหาสารคาม”. วิทยานิพนธ์ปรัชญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2551). “การทศต่อความไว้วางใจของประชาชน”. ปัจฉิมบท คตส.พันธกิจการตรวจสอบแทนประชาชน, 1,166-170.
- บัวทิพย์ สุขจัน, ดร. (2561). การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 มกราคม 2561
- พรชัย เทพปัญญา, ศาสตราจารย์. (2561). การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 20 มกราคม 2561
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560. (2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, 134 (40ก), 1-90.
- วุฒิสาร ตันไชย, ศาสตราจารย์. (2561). การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 5 มกราคม 2561
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2559) “ท้องถิ่นไทยในยุคประเทศไทย 4.0”. จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M10_597.pdf. สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2560.
- เสรี หมั่นน้อย. (2554). “ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอบรบือ จังหวัดพระจวบคีรีขันธ์”. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารและการพัฒนาประชาคมเมืองและชนบท. มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560).
- Northouse (2001). **Leadership: Theory and Practice**. (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Rosenbloom, Krarchuck, & Rosenbloom. (2002). **Public Administration, Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector**. (5th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Yamane, T. (1973). **Statistics : An introductory analysis** 3rd ed. New York : Haper & Row.