

การวิเคราะห์คะแนนสรุปการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Analysis of Summary Score of Performance Assessment of Local Administration

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์¹

พิชิต รัชตพิบูลย์²

บทคัดย่อ

ในบทความนี้เสนอการวิเคราะห์คะแนนสรุปการทำงานของท้องถิ่น (LPA) ซึ่งเป็นผลสำรวจโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบคลุมเทศบาลและ อบต. จำนวน 7775 แห่งทั่วประเทศ การวิเคราะห์เปรียบเทียบคะแนน LPA ด้วยการใช้สถิติเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ด้วยแบบจำลองเศรษฐมิติเพื่อใช้ทดสอบความสัมพันธ์ซึ่งมีคะแนน LPA เป็นตัวแปรตามและตัวแปรอิสระประกอบด้วยขนาดประชากร รายได้ต่อหัว ขนาดพื้นที่และดัชนีภูมิภาค ผลการศึกษาสรุปว่า หนึ่ง เทศบาลนครได้คะแนนการประเมินสูงสุด ค่าเฉลี่ย 81 จากคะแนนเต็ม 100 เปรียบเทียบกับคะแนนเฉลี่ยของเทศบาลเมือง เทศบาลตำบลและ อบต. ใกล้เคียงกันคือ 77 คะแนน สอง การค้นพบแนวโน้มที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้คะแนน LPA สูงกว่า สาม รายได้ต่อหัวของ อบต. มีผลทางบวกต่อคะแนน LPA อย่างมีนัยสำคัญในกรณีเทศบาลตำบลและ อบต. สี่ พบความแตกต่างระหว่างภูมิภาคโดยที่ อบต. ในภาคเหนือมีความสัมพันธ์เชิงบวก ตามด้วยภาคอีสานซึ่งสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับปัจจัยเชิงสถาบัน เช่น วัฒนธรรมท้องถิ่นในการให้บริการ ความเป็นกันเองกับประชาชน วิถีชีวิตแบบเรียบง่าย ซึ่งภาคเหนือและอีสานมีคุณลักษณะโดยเด่นกว่าภาคอื่น

คำสำคัญ: คะแนนประเมินการทำงาน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาล อบต.

¹ศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240, ประเทศไทย

²ผศ.ดร. หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์

Abstract

This paper analyzes the summary score of local performance assessment (LPA) in Thailand surveyed by the Local Administration and covers 7,775 municipalities and subdistrict administrative organizations. Descriptive statistics and economic model take comparative studies of LPA. Later on, an economic model is applied to test the relationship in which LPA a dependent variable and tested against independent variables such as population, income per capita, area, and regional dummy variables. Among our findings: i) the city or “nakorn” municipalities performed better with an average LPA scores of 81 (out of 100) whereas the LPA averages for town municipalities, subdistrict municipalities, and subdistrict administrative organizations stood at 77; Secondly, there is a tendency that large-sized local units perform better measured by LPA; Thirdly, the per capita income had positive significance on the LPA scores, only in the cases of subdistrict municipalities and subdistrict administrative organizations; Fourthly, regional differences were found (dummy variables). What was noticeable was that the north had the positive relation, followed by the northeast which might reflect the institutional factors (local culture of services, peoples’ friendliness, slow life, where the north and the northeast were more outstanding than other regions.

Keywords: Scores for local performance, Department of Local Administration, municipalities, subdistrict administrative organizations

บทนำ

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานหลักในประเทศไทยในการให้บริการสาธารณะท้องถิ่น และทำงานควบคู่กับหน่วยราชการส่วนกลาง (วิระศักดิ์ เครือเทพและคณะ, 2560) คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ทำงานภายใต้การกำกับของหน่วยงานราชการส่วนกลาง¹ ในแต่ละปีหน่วยงานท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานหลายรูปแบบส่งให้ราชการส่วนกลาง หมายถึง การบันทึกข้อมูลการทำงานที่ครอบคลุมข้อมูลพื้นฐาน การเงินการคลัง กิจกรรมที่ดำเนินการ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม มีสังเกตเชิงข้อวิจารณ์ว่า การรายงานผลการดำเนินงานของท้องถิ่นนั้นเน้นข้อมูลเป็นตัวเงิน นั่นคือรายงานการคลัง (รายได้และรายจ่าย) รายงานทางการเงิน (ทรัพย์สิน หนี้สินและทุน) การกำกับตรวจสอบท้องถิ่นเน้นด้านการบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง และการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับไม่ขัดต่อระเบียบ ซึ่งทำให้รายงานข้อมูลของท้องถิ่นส่วนใหญ่บันทึกปัจจัยนำเข้า แต่การวัดผลผลิต ผลลัพธ์ หรือผลสะท้อนต่อสังคมยังมีน้อย จากแนวคิดของหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPM, new public management) ซึ่งเน้นความสำคัญของผลลัพธ์ความคุ้มค่า และการจัดสรรงบประมาณโดยอิงผลลัพธ์ (result-based budgeting) สนับสนุนให้ปฏิรูปภาครัฐ โดยส่งเสริมให้ ก) มีการบันทึกข้อมูลผลผลิตและผลลัพธ์ให้มากขึ้น ข) มีการรายงานให้ประชาชนและสื่อสาธารณะรับทราบ ค) มีดัชนีวัดความคุ้มค่าและการจัดสรรงบประมาณที่อิงผลลัพธ์ เป็นที่น่ายินดีที่มีความเปลี่ยนแปลงเชิงสร้างสรรค์ในแนวทางวัดผลผลิต-ผลลัพธ์-วัดประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งสามารถอ้างอิงโครงการสำคัญๆ ดังนี้ **หนึ่ง** สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ จัดทำโครงการให้รางวัลท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (good governance award) ตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมา นอกจากให้รางวัลเป็นเงินและโล่เกียรติยศ ยังพยายามประมวลข้อมูลนวัตกรรมท้องถิ่น การวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อการยกย่องหน่วยงานชั้นนำ **สอง** การกำหนดค่ามาตรฐานบริการสาธารณะท้องถิ่น หมายถึง ถนนในท้องถิ่นควรจะมีความมาตรฐานอย่างไร มาตรฐานของตลาดสดควรเป็นอย่างไร มาตรฐานของไฟฟ้าส่องสว่างยามค่ำคืน ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างท้องถิ่นในเขตเมือง/ชนบท และขนาด (เล็ก กลาง ใหญ่) **สาม** กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ริเริ่มประเมินผลการดำเนินงานของ อปท. (LPA=local performance assessment) และเผยแพร่ผลประเมินต่อสาธารณะ เพื่อแรงกระตุ้นให้ท้องถิ่นแข่งขันการจัดบริการสาธารณะที่ดีเพื่อประชาชน เหล่านี้ถือว่าเป็นความก้าวหน้าของระบบข้อมูลสนเทศและการกำกับติดตามท้องถิ่น นอกจากนี้เป็นคุณประโยชน์ทางนโยบายยังเสริมสร้างความก้าวหน้าทางวิชาการ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเพื่อขยายองค์ความรู้ท้องถิ่นไทย โดยกำหนดขอบเขตการวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน (local performance) โดยใช้คะแนน LPA ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ครอบคลุมเทศบาล และ อบต. ทั่วประเทศ (จำนวน 7,775 แห่ง) โดยกำหนดเป้าประสงค์ 3 ประการ *ประการแรก* เพื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของ เทศบาลและ อบต. และวิเคราะห์โดยจำแนกตามประเภท

¹ หน่วยงานราชการส่วนกลางที่ทำหน้าที่กำกับ-กำหนดเกณฑ์-และสนับสนุนท้องถิ่น นั้นความจริงมีหลายหลาย ขอยกตัวอย่าง ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ มีบทบาทการอนุมัติงบประมาณ การจัดทำโครงการ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกำกับดูแล

ของท้องถิ่น (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล) เปรียบเทียบตามขนาดประชากร รายได้ต่อหัว ขนาดพื้นที่และดัชนีมิระหว่างภูมิภาค โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา *ประการที่สอง* การทดสอบข้อสันนิษฐาน ในเบื้องต้นสันนิษฐานว่าทุกหน่วยงานท้องถิ่นปฏิบัติงานได้ระดับดีมาก (คะแนน LPA สูง) ซึ่งอาจจะเรียกว่า สภาพอุดมคติ แต่ในสภาพเป็นจริง หน่วยงานท้องถิ่นทำงานภายใต้เงื่อนไขสภาพแวดล้อมและมีทรัพยากร การคลังแตกต่างกัน ดังนั้น อาจจะเป็นไปได้ว่า คะแนน LPA แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ และทดสอบว่ามี ปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างไร กำหนดให้คะแนน LPA เป็นตัวแปรตาม ทดสอบกับชุดของตัวแปรอิสระ อาทิเช่น รายได้ต่อหัว ขนาดประชากร ขนาดพื้นที่ และปัจจัยด้านสังคมวัฒนธรรม (สะท้อนในดัชนีมิระหว่างภูมิภาค) *ประการที่สาม* การอภิปรายผลเกี่ยวกับวิธีการประเมินการทำงานท้องถิ่นในอนาคต (LPA) และการทำให้คะแนน ประเมินถูกนำไปประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางขวงค์มูลค่าการลงทุนและอาจจะเป็นส่วนหนึ่งในการให้รางวัลท้องถิ่น ที่มีการบริหารจัดการที่ดี

เนื้อหาจำแนกออกเป็น 4 ตอน **ตอนที่หนึ่ง** อธิบาย ทบทวนวิธีการประเมินการทำงานของรัฐบาล ท้องถิ่นในต่างประเทศ การประเมินผลการดำเนินงานของท้องถิ่น โดยความริเริ่มของกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น เกณฑ์ที่นำมาใช้ประเมิน และข้อสันนิษฐานบางประการเกี่ยวกับผลคะแนน LPA **ตอนที่สอง** การ วิจัยเชิงประจักษ์เริ่มจากระบุแหล่งข้อมูล การแสดงผลด้วยสถิติเชิงพรรณนา รูปภาพ และผลทดสอบข้อ สันนิษฐานโดยใช้สมการรีเกรสชัน (robust regression) **ตอนที่สาม** การอภิปรายผลการค้นพบ และ ข้อเสนอแนะทางปรับปรุงการประเมินในอนาคต การทำให้ผลการศึกษากลับไปประยุกต์แพร่หลาย อาทิ เช่น เป็นส่วนหนึ่งของการให้รางวัลท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล **ตอนที่สี่** สรุป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ขยายตัวเป็นอย่างมากภายหลังกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และนโยบายกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในหลายรัฐบาลที่ผ่านมา โดยการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และทรัพยากร (รายได้และ เงินอุดหนุน) ให้แก่ อปท. การปฏิรูปตามหลักรัฐศาสตร์นิติศาสตร์ที่กำหนดให้ ประชาชนมีส่วนร่วมการพัฒนา อำนาจของประชาชนในการเลือกตั้งตัวแทน ทำหน้าบริหารและสภาท้องถิ่น ตามหลักคานอำนาจ การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมกำหนดแผนพัฒนา จัดลำดับความสำคัญของโครงการ ในการจัดสรรงบประมาณประจำปี บทบาทในการเข้าร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ ซึ่งการกระจาย อำนาจให้ท้องถิ่นนั้นความจริงเป็นแนวโน้มที่เกิดขึ้นทั่วโลก สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพประสิทธิผล (Decentralization Theorem, Wallace Oates, 1972) โดยถือว่า มีการทำงานอย่างใกล้ชิดระหว่าง ผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชน การรับข้อมูลสะท้อนความต้องการของประชาชน ช่วยให้ฝ่ายบริหาร ตอบสนองโดยจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและบริบทของท้องถิ่น การทำงาน ภายใต้บรรยากาศการแข่งขัน และการให้บริการสาธารณะเพิ่มเติมจากเดิมที่ส่วนกลางเป็นผู้ให้บริการ การ ปฏิรูปนี้สอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPM = new public management) ซึ่งเป็น

คุณประโยชน์ของระบบบริหารแบบกระจายอำนาจ การแข่งขันและการเอื้อให้ระบบการตลาดทำงาน การบริหารที่คล่องตัวและบริหารโดยเน้นผลลัพธ์ สนับสนุนให้มีระบบประเมินผลผลิตผลลัพธ์ ตระหนักความสำคัญของนวัตกรรมความคิดริเริ่มใหม่ๆ ไม่ติดกรอบการทำงานแบบเดิมและระเบียบจนเกินไป

ความเจริญเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นที่ประจักษ์และมีนักวิจัยหลายท่านได้ทำบันทึกและจัดทำเอกสาร (วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ, 2560 และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2557) อาจสรุปว่ามีที่มาหรือสาเหตุดังต่อไปนี้ **หนึ่ง** การที่ท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากร (อำนาจทางการคลัง) เพิ่มขึ้น จึงสามารถขยายบริการสาธารณะในทุกมิติ ตั้งแต่การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการศึกษา การส่งเสริมสุขภาพ การขยายสวัสดิการ การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และการสร้างเสริมเศรษฐกิจท้องถิ่น **สอง** ความริเริ่มใหม่ของฝ่ายบริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ความกระตือรือร้นของการทำงาน “แข่งขัน” ของฝ่ายการเมืองท้องถิ่น เพราะเป็นเงื่อนไขทำให้ประชาชนประทับใจ และหวังผลการเลือกตั้งในครั้งต่อไป **สาม** การทำงานร่วมมือระหว่าง อบต. กับหน่วยราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค ขออ้างอิงตัวอย่างการทำงานร่วมกัน กองทุนสุขภาพตำบล เกิดขึ้นความร่วมมือของสำนักงานหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ขยายกิจกรรมการสร้างเสริมสุขภาพ โดยจัดสรรเงินทุนสำหรับการทำกิจกรรมด้านสุขภาพ โดยเทศบาล และ อบต. จัดสรรงบประมาณสมทบ เริ่มในปี 2549 ในช่วงแรกมีกองทุน 888 แห่ง ภายในเวลาไม่ถึงสิบปี กองทุนสุขภาพตำบลได้ขยายจนอาจเรียกว่าครอบคลุมทุกตำบล (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2552) การจัดการศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ-การศึกษาตามอัธยาศัยระหว่างหน่วยงานด้านการศึกษาและท้องถิ่น การโอนโรงเรียนไปสังกัดท้องถิ่น การโอนสถานีนอนามัย การกระจายความรู้ด้านกฎหมายโดยที่ราชการส่วนกลางขอความร่วมมือใช้พื้นที่ของเทศบาล / อบต. กลายเป็น “ศูนย์” ที่ผู้คนมาพบกัน การจัดตั้งกองทุนอย่างไม่เป็นทางการและทำกิจกรรมสนับสนุนคุณภาพชีวิตของเด็กและผู้สูงอายุ

ถึงแม้ว่าท้องถิ่นขยายการทำงานอย่างมาก และมีปัจจัยสนับสนุนคือ ทรัพยากรการคลัง ทรัพยากรบุคคล การที่ “คนท้องถิ่น” มีความรู้และประสบการณ์เพิ่มขึ้น ซึ่งสามารถวัดความก้าวหน้าวัดเชิงปริมาณได้จาก “รายได้” “รายจ่าย” “กิจกรรมที่ดำเนินการ” แต่ทั้งหมดเป็นการวัดด้านปัจจัยนำเข้า การวัดผลผลิต-ผลลัพธ์ของเทศบาล/อบต. และประเมินความเปลี่ยนแปลงต่อคุณภาพชีวิตประชาชนยังมีน้อย การจัดสรรเงินตามหลัก “การจัดงบประมาณอิงผลลัพธ์” (result-based budgeting) ยังไม่เกิดขึ้นจริง สาเหตุหนึ่งคือความสามารถการจัดการข้อมูล (capability to manage data) ของหน่วยงานท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐ ส่วนใหญ่อยู่ในระดับต่ำ จริงอยู่หลายหน่วยงานท้องถิ่นได้จัดเก็บข้อมูลกิจกรรมและการให้บริการ แต่ว่ามีได้ถูกนำมาวิเคราะห์อย่างจริงจัง หน่วยงานท้องถิ่นจัดเก็บข้อมูลตามระเบียบที่กฎเกณฑ์บังคับ คือ การจัดทำบัญชีการเงิน (ทรัพย์สิน-หนี้สินและทุน) บัญชีรายได้รายจ่าย ในรูปแบบที่หน่วยกำกับต้องการ ซึ่ง

ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ข้อมูลด้านผลการดำเนินงาน (ผลผลิต-ผลลัพธ์) ยังมีน้อย หรือไม่ได้นำมาประมวลออกจากเป็นดัชนีชี้วัด ซึ่งความจริงเทศบาล/อบต. มีศักยภาพในการประมวลข้อมูลคุณภาพชีวิต (เช่น วัตรระดับการศึกษาของเด็กทุกคนในพื้นที่ โอกาสการได้เรียนต่อระดับมัธยม-อาชีว-และอุดมศึกษา อาชีพและความสำเร็จทางการค้าขายของประชากรในวัยทำงาน การมีงานทำหรือไม่มีงานทำของแรงงาน ปัญหาโจรกรรมในพื้นที่ ความเสี่ยงภัยของครัวเรือนในเขตจากภัยธรรมชาติหรือความเสี่ยงภัยด้านการเกษตร สุขภาพของผู้สูงอายุ สถิติของผู้สูงอายุที่ฐานะยากจน ฯลฯ)

โครงการประเมิน LPA

ในปี พ.ศ. 2549 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เริ่มจัดทำระบบการติดตามประเมินผล อบต. เพื่อกำหนด “เกณฑ์มาตรฐาน” ของบริการสาธารณะ โดยมอบอำนาจให้ทีมประเมินคณะหนึ่ง เรียกว่า Core Team กระจายในทุกจังหวัด และแต่งตั้งบุคลากรที่สังกัดให้ทำงานเป็นทีม ในการตรวจประเมินมาตรฐานตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนด ต่อมาในปี พ.ศ.2558 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ปรับปรุงแนวทางการประเมินใหม่ โดยใช้คำศัพท์ว่า การประเมินการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment) โดยจำแนกการประเมินออกเป็น 4 ด้าน ดังต่อไปนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2558)

ด้านที่ 1 ด้านการบริหารจัดการ (7 หัวข้อ ประกอบด้วย 34 ข้อคำถาม)

ด้านที่ 2 ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา (2 หัวข้อ ประกอบด้วย 36 ข้อคำถาม)

ด้านที่ 3 ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง (สำหรับ อบจ. 5 ประกอบด้วย 31 ข้อคำถาม สำหรับ เทศบาล/อบต. 5 หัวข้อ ประกอบด้วย 41 ข้อคำถาม)

ด้านที่ 4 ด้านการบริการสาธารณะ (17 หัวข้อการประเมิน)

หมายเหตุ การวัดพยายามอิงหลักฐานเชิงประจักษ์และเอกสารของหน่วยงาน

วัตถุประสงค์ของโครงการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ ก) เพื่อสร้างมาตรฐานของบริการสาธารณะท้องถิ่น ให้เป็นที่ประจักษ์ หมายถึงเป็นที่รู้ทั่วกัน และประชาชนเข้าใจ-คาดหวังจะได้รับจากหน่วยงานท้องถิ่น ข) การทำให้มาตรฐานบริการสาธารณะกระจายทั่วถึงทุกพื้นที่ (ไม่ใช่การกระจุกตัวในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง) ค) ในการประเมินครั้งนี้ตระหนักถึง “ทรัพยากรมนุษย์” เพราะองค์กรท้องถิ่นนั้นขับเคลื่อนด้วยบุคคล เป็นสำคัญ (ฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหาร และพนักงานปฏิบัติการ) ในสภาพความจริง

หน่วยงานท้องถิ่นจำนวนกว่า 7 พันแห่ง บางหน่วยงานมีความเข้มแข็งบางมิติ อ่อนแอในบางมิติ การสร้างมาตรการบริการสาธารณะ และคะแนน LPA เป็นตัวการหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนการทำงานภายใต้ “บรรยากาศการแข่งขัน” โดยคาดหวังว่า เมื่อทำการประเมินอย่างต่อเนื่อง ประชาชนได้รับทราบผลอย่างกว้างขวาง ย่อมนำไปสู่ความคาดหวัง “บริการสาธารณะระดับมาตรฐาน”

งานวิจัยนี้กำหนดกรอบแนวคิดว่า (ก) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ผ่านเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของการให้บริการสาธารณะ และได้คุณภาพดีทุกแห่ง ซึ่งเป็นมุมมองแบบอุดมคติ (ข) แต่ในสภาพเป็นจริง อาจจะเป็นไปได้ว่า หน่วยงานท้องถิ่นบางแห่งไม่สามารถจัดบริการสาธารณะตามขั้นมาตรฐานได้ เพราะอุปสรรคและข้อจำกัดของแต่ละพื้นที่ คะแนน LPA อาจกระจายตัว ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องติดตามตรวจสอบเชิงประจักษ์ (ค) การจะทำให้คะแนน LPA ถูกนำไปใช้จำเป็นต้องมีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง ซึ่งจะทำให้ประชาชนสนใจและประเมินว่า บริการสาธารณะในพื้นที่ของตน อยู่ในระดับโดดเด่น-ดีมาก-ดี-พอใช้ การสร้างกิจกรรมที่เป็นคุณต่อคุณภาพชีวิตประชาชน (ง) การเป็นจุดเชื่อมโยงให้ประชาชนมาพบกัน เรียนรู้ ประสบการณ์ใหม่ๆ โดยใช้วิทยากรจากภายนอก และการทำกิจกรรมร่วมกันของคนในชุมชน

ข้อสันนิษฐานการวิจัย

H1: ในเบื้องต้นสันนิษฐานว่า มีความแตกต่างกันในคะแนน LPA ตามขนาดประชากร ขนาดพื้นที่ ภูมิภาคและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรมชุมชน และขนาดองค์กร ซึ่งสะท้อนความสามารถของหน่วยงาน

H2: รายได้ต่อประชากร (per capita revenue) เป็นตัวแปรหนึ่งที่คาดว่าส่งผลต่อคะแนน หรือการทำงานของ อบต. เนื่องจากการให้บริการหรือกิจกรรมของท้องถิ่น จำเป็นต้องมีงบประมาณสนับสนุน ซึ่งอาจทำให้ เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็กและข้อจำกัดด้านการเงิน ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะได้ครบถ้วนหรือค่ามาตรฐานบริการสาธารณะต่ำ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยสันนิษฐานความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ต่อประชากร กับคะแนน LPA มีได้มีลักษณะ “เส้นตรง” เมื่อรายได้ต่อประชากรเกินกว่าระดับหนึ่ง (threshold) แล้ว อาจจะไม่ส่งผลต่อการได้คะแนน LPA สูงขึ้น

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศได้ประเมินผลการดำเนินงานผ่านตัวชี้วัดที่หลากหลายดังต่อไปนี้

Louise (1999) วิจัยการวัดผลการดำเนินงานและความน่าเชื่อถือของรัฐบาลท้องถิ่นในรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลียจำนวน 23 แห่งจาก 78 แห่งจากการสัมภาษณ์ประธานเจ้าหน้าที่บริหารและผู้อำนวยการฝ่ายการเงิน ด้วยตัวชี้วัดทางการเงิน (รายงานทางบัญชีและข้อมูลงบประมาณ) และตัวชี้วัดที่ไม่ใช่

ทางการเงินอันประกอบไปด้วยตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ (ค่า KPI สำหรับคุณภาพ, ปริมาณและภาระงานเน้นถึงวิธีการวัดผลลัพธ์) ตัวชี้วัดเน้นลูกค้า (แบบสำรวจความพึงพอใจของลูกค้าต่อบริการสาธารณะ) ตัวชี้วัดนวัตกรรมและการเรียนรู้ (ด้านองค์กร ด้านกระบวนการและด้านวัฒนธรรม)

Astrini (2014) พัฒนาตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียด้วย IWA4 ภายใต้มาตรฐาน ISO 9001 ประกอบด้วยข้อกำหนด 8 ด้านดังต่อไปนี้ ขอบเขต ข้ออ้างอิงเชิงปทัสสถาน คำจำกัดความ ระบบจัดการคุณภาพ ความรับผิดชอบการบริหารจัดการ การจัดการทรัพยากร การให้บริการสาธารณะและการวัด การวิเคราะห์และการปรับปรุง

Sarah and Dave (2004) ศึกษาว่าการกระจายอำนาจทำให้ผลการดำเนินงานของระบบสุขภาพในรัฐ Ceara ทางตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศบราซิลดีขึ้นได้อย่างไรด้วยวิธีการสำรวจระบบสุขภาพท้องถิ่นจำนวน 45 แห่งโดยใช้การวัดจากตัวแปร 4 ตัวแปรดังต่อไปนี้ ตัวแปรผลการดำเนินงานประกอบด้วยผลลัพธ์ด้านสุขภาพ (การรักษาและความพึงพอใจของประชากร) และผลผลิตของระบบสุขภาพ (ผลิดภาพด้านการให้บริการ การครอบคลุมและการเข้าถึงการให้บริการ) ตัวแปรองค์กรประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (โครงสร้างทางกายภาพและทรัพยากรมนุษย์) ขั้นตอนการกระจายอำนาจและความสามารถในการใช้ทรัพยากร (สัดส่วนของงบประมาณที่ใช้จ่ายจริงต่องบประมาณที่วางแผน) ตัวแปรด้านการจัดการอย่างไม่เป็นทางการประกอบไปด้วยลักษณะของเจ้าหน้าที่รักษาพยาบาลที่เกี่ยวข้องกับระบบการให้บริการสุขภาพท้องถิ่น (ความต่อเนื่องของการจ้างงาน ขวัญและกำลังใจ) และขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชากร (สภาพสุขภาพท้องถิ่น) สุดท้ายคือตัวแปรด้านวัฒนธรรมการเมือง

วิธีการดำเนินการวิจัย

แหล่งข้อมูล ผู้วิจัยประมวลข้อมูลเทศบาล และ อบต. ทุกแห่งทั่วประเทศ ประกอบด้วยข้อมูล 4 ด้าน ด้านแรก ข้อมูลพื้นฐานเช่น ขนาดประชากร ขนาดพื้นที่ รายได้ต่อหัว ด้านที่สอง ด้านการเงินการคลัง หมายถึงรายได้และรายจ่าย ด้านที่สาม ข้อมูลบุคลากรซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญยิ่งในการบริหารงานท้องถิ่น โดยได้รับการเอื้อเฟื้อจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่จัดทำการศึกษา (ระบุตำแหน่งและจำนวนพนักงาน) ด้านที่สี่ ข้อมูลคุณภาพบริการสาธารณะกล่าวคือ คะแนน LPA เป็นข้อมูลสถิติที่รายงานในปีงบประมาณ 2558

การวิเคราะห์ทางสถิติ ส่วนแรก สถิติเชิงพรรณนาเพื่อเข้าใจความแตกต่างและหลากหลาย เช่น การกระจายของคะแนน LPA ขนาดท้องถิ่น (จำนวนประชากร) ฐานะการคลัง และรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และความแตกต่างระหว่างภูมิภาค การวิเคราะห์ด้วยรูปภาพ ส่วนที่สอง การทดสอบความสัมพันธ์โดยใช้เทคนิค robust regression

ผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัย

การวิเคราะห์เปรียบเทียบ (comparative analysis)

ตารางที่ 1 แสดงการกระจายของคะแนน LPA (สถิติเปอร์เซ็นต์ไทล์) โดยเปรียบเทียบข้ามประเภทพร้อมข้อสังเกตดังต่อไปนี้ หนึ่ง เทศบาลนครมีคะแนนเฉลี่ย 81 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของเทศบาลรูปแบบอื่น และมีคุณลักษณะที่เรียกว่า stochastic dominance หมายถึง การเปรียบเทียบคะแนนตามเปอร์เซ็นต์ไทล์ต่างๆ (p10, p25, p50, p75, p90) สอง สำหรับเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต. ค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกัน 77 รวมทั้งค่าสถิติ ณ เปอร์เซ็นต์ไทล์ต่างๆ ใกล้เคียงกัน

Table 1: A summary of descriptive statistics of the score distribution of LPA as type of local government

Type	Municipality and Subdistrict Administration Organization.						
	N	Mean	p10	p25	p50	p75	p90
	Department	(max=100)					
City Municipality	30	81.10	71.47	75.88	82.055	85.88	91.47
Town							
Municipality	177	77.02	63.53	70	79.41	84.71	88.24
Subdistrict							
Municipality	2233	77.09	64.12	70.91	77.65	84.12	88.82
Subdistrict							
Administration							
Org.	5333	77.51	64.71	71.18	78.82	84.71	88.82
รวม	7773	77.40	64.12	71.18	78.24	84.71	88.82

Source: Department of Local Administration

ลำดับต่อมาเปรียบเทียบการกระจายของคะแนน LPA ของเทศบาล จำแนกตามภูมิภาคพร้อมกับข้อสังเกตดังต่อไปนี้ พบว่าคะแนนเฉลี่ยในภาคเหนือ ภาคอีสาน และปริมณฑลกรุงเทพฯ อยู่ในช่วงพิสัย 77-79 ในขณะที่ภาคใต้ ภาคตะวันออก ภาคตะวันตกและภาคกลางค่าเฉลี่ย LPA 73-75 คะแนน

Table 2: A comparison of LPD scores of three types of municipality among regions

Region	Municipality						
	N	mean	p10	p25	p50	p75	p90
	Department	(max=100)					
Northeastern	889	77.77	65.29	72.35	78.24	84.12	88.82
Northern	567	79.39	65.88	73.53	80.59	86.47	90.59
Southern	347	74.98	61.21	68.24	75.88	81.76	87.06
Eastern	207	75.81	62.94	69.41	76.47	82.94	88.24
Western	168	73.64	60.59	66.47	74.12	80.59	86.47
Central	165	75.06	61.76	67.06	75.88	82.94	88.24
Bangkok							
Vicinity	97	78.26	65.29	70.59	78.82	85.29	90.59
Mean	2440	77.14	64.12	70.75	78.24	84.12	88.82

Source: Department of Local Administration

หมายเหตุ ปริมาณพลกรุงเทพฯให้นิยามตามบัญชี GPP ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยหมายรวมถึง 5 จังหวัด สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม สมุทรสาคร – แต่ไม่นับรวมกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 3 แสดงสถิติ LPA ในกลุ่ม อบต. และเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค พร้อมกับข้อสังเกตว่าภาคเหนือ ปริมาณพลกรุงเทพฯ และภาคอีสานมีคะแนนเฉลี่ยในช่วงพิสัย 77-79 สูงกว่าภาคใต้-ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง ซึ่งค่าเฉลี่ยในช่วงพิสัย 75-76 คะแนน

Table 3: A comparison of LPA score of Subdistrict Administration Organization among regions

Subdistrict Administration Organization.							
Region	N	Mean	p10	p25	p50	p75	p90
	Department	(max=100)					
Northeastern	2058	77.73	65.29	71.76	78.24	84.71	88.82
Northern	1108	79.33	66.47	74.12	81.18	85.88	89.41
Southern	829	76.53	62.42	70	77.65	84.12	88.24
Eastern	368	75.95	64.71	70	77.06	83.53	88.24
Western	368	74.75	60.59	68.82	75.88	82.645	87.65
Central	389	76.82	63.53	71.18	77.65	82.94	87.65
Bangkok							
Vicinity	213	78.63	65.88	73.53	80.59	86.47	90.59
Mean	5333	77.51	64.71	71.18	78.82	84.71	88.82

Source: Department of Local Administration

ผู้วิจัยได้ทำการประมวลคะแนน LPA ของทุกหน่วยแล้วนำมาจำแนกใหม่ออกเป็น 5 กลุ่มในลักษณะ ordinal scale กลุ่มที่หนึ่ง คะแนนการประเมินต่ำ (ต่ำกว่า 60) ซึ่งมีร้อยละ 2.74 กลุ่มที่สอง คะแนนระดับพอใช้ 60-69.9 มีสัดส่วนร้อยละ 17.92 กลุ่มที่สาม ดี คะแนน70-79.9 สัดส่วนร้อยละ 34 กลุ่มที่สี่ คะแนนดีมาก 80-89.9 สัดส่วนร้อยละ 37.55 กลุ่มที่ห้า การประเมินระดับ “โดดเด่น” สูงกว่า 90 สัดส่วน 7.76

Table 4: A summary of score distribution of LPA divided into five levels.

Group	LPA Scores	Frequency	Percentage
1	Below criteria	213	2.74
2	Fair 60-69.9	1,393	17.92
3	Good 70-79.9	2,645	34.03
4	Very good 80-89.9	2,919	37.55
5	Significant >90	603	7.76
	Total	7,773	100

Source: Department of Local Administration

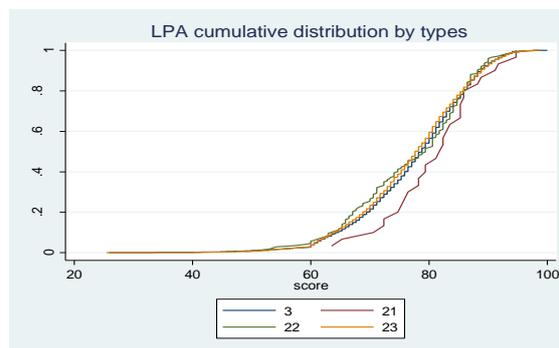
ตารางที่ 5 แสดงรายชื่อของ อปท. ที่ได้รับการประเมิน “โดดเด่น” คะแนนเกินกว่า 90 จำนวน 603 แห่ง โดยที่สันนิษฐานว่า กลุ่มนี้อาจจะอยู่ในความสนใจของสาธารณชนอยากรู้ว่าหน่วยงานดีเด่นกระจายในภูมิภาค/จังหวัด ซึ่งคณะกรรมการในคณะกรรมการกระจายอำนาจมีหน้าที่ค้นหาหน่วยงานท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ลงมติให้เชิญหน่วยงานท้องถิ่นโดดเด่นเข้ารับการประกวด

Table 5: A summary of LPA score > 90 on region distribution

Region	Subdistrict				Total (Units)
	Administration Organization	City Municipality	Town Municipality	Subdistrict Municipality	
Northeastern	156		1	54	211
Northern	110	2	3	69	184
Southern	55		2	20	77
Eastern	23		3	8	34
Western	14			9	23
Central	25		1	11	37
Bangkok					
Vicinity	25	2	1	9	37
Total	408	4	11	180	603

Source: Department of Local Administration

Picture 1: LPA cumulative score distribution by local administration



Source: Department of Local Administration

หมายเหตุ รหัสประเภท 21=เทศบาลนครขวามือสุด (หมายถึงการได้รับคะแนน LPA สูงกว่าประเภทอื่น—ทุกค่าเปอร์เซ็นต์) รหัส 22=เทศบาลเมือง รหัส 23=เทศบาลตำบล รหัส 3=อบต.

ตารางที่ 6 แสดงข้อมูลด้านการคลังและข้อมูลพื้นฐาน เปรียบเทียบตามประเภทของท้องถิ่น พร้อมข้อสังเกตว่า ก) อบต. มีรายได้ต่อหัวน้อยที่สุด 6.6 พันบาทต่อประชากรหนึ่งคน มีพนักงานเฉลี่ย 31 คน และอัตราส่วนพนักงานต่อประชากรพันคนเท่ากับ 5.2 คน ข) เทศบาลนครและเทศบาลเมือง มีรายได้ต่อหัวสูง (เกินกว่าหนึ่งหมื่นบาทต่อคน) ในขณะที่จำนวนพนักงานต่อประชากรระดับใกล้เคียงกัน

Table 6: Statistics of income-citizens-officers- and area size comparing by types of local administration

Type	Frequency (Unit)	Average				
		per capita income (Baht per capita)	Average population (People)	Average employees (People)	per population (Per 1000 People)	Average area (Square Kilometer)
Subdistrict Administration						
Org.	5334	6,611	6,686	31	5.2	75.0
City						
Municipality	30	11,299	92,934	871	9.8	48.1
Town						
Municipality	178	11,342	25,679	232	9.7	26.1
Subdistrict						
Municipality	2233	8,718	7,312	52	8.5	45.1
Total/Mean	7775	7,343	7,633	45	6.3	65.2

Source: Department of Local Administration

ตารางที่ 7 แสดงผลประมาณการด้วยเทคนิค robust regression โดยกำหนดให้ตัวแปรตามหมายถึง คะแนน LPA โดยคาดว่าตัวแปรอิสระที่สัมพันธ์กับตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญเพียงใด ผลการศึกษายืนยันว่า ก) ขนาดประชากร มีผลบวกต่อคะแนน LPA อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ข) รายได้ต่อหัวมีผลทางบวกต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญ—ในกรณีเทศบาลตำบล และ อบต. ไม่มีนัยสำคัญในกรณีเทศบาลเมือง และมีนัยสำคัญทางลบในกรณีเทศบาลนคร ค) ขนาดพื้นที่มีนัยสำคัญในทางลบกับตัวแปรตามในกรณีเทศบาลนคร แต่มีผลทางบวกในกรณีเทศบาลตำบล และไม่มีนัยสำคัญกรณี อบต. และ เทศบาลเมือง ง) ตัวแปรตัวมีภูมิภาค กำหนดให้ภาคอีสานเป็นค่าอ้างอิง (ค่าสัมประสิทธิ์ = 0) สรุปได้ว่า ภาคเหนือมีแนวโน้มได้รับคะแนน LPA สูงกว่าภาคอื่นๆ—ทั้งนี้ภายในเงื่อนไขอื่นๆเท่ากัน ในทางตรงกันข้ามภาคใต้-ภาคตะวันออก-ภาคตะวันตก-กรุงเทพและปริมณฑลมีแนวโน้มได้รับการประเมิน LPA น้อยกว่าภูมิภาคอื่น

ผลการทดสอบตั้งรายงานข้างต้น มีคำถามชวนให้พิจารณาว่า หนึ่ง รายได้ต่อหัว—มีนัยสำคัญต่อการได้รับการประเมินสูงหรือไม่ พบว่า มีนัยสำคัญในกรณี อบต. และ เทศบาลตำบล อาจจะเป็นเพราะว่าฐานรายได้ค่อนข้างต่ำ และรายได้เป็นปัจจัยที่สนับสนุนการทำงาน แต่ในกรณีเทศบาลนคร—ซึ่งมีรายได้ต่อหัวสูง การเปลี่ยนแปลงของรายได้จึงไม่มีผลต่อคะแนน LPA สอง เปรียบเทียบในแง่ภูมิภาคซึ่งมีข้อมูลว่าภาคเหนือ-ภาคอีสานมีแนวโน้มได้รับคะแนน LPA สูง เปรียบเทียบกับภาคใต้-ภาคตะวันออก-ภาคตะวันตก-กรุงเทพฯและปริมณฑลซึ่งมีคะแนน LPA โดยรวมต่ำกว่า—ทั้งนี้กำหนดให้เงื่อนไขอื่นๆเหมือนกัน - เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น ในมุมมองของผู้วิจัยเห็นว่าอาจจะเกี่ยวกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งประชาชนกับผู้บริหารท้องถิ่นใกล้ชิดกัน วิถีชีวิตที่ไม่เร่งรีบและให้เวลาร่วมกิจกรรมที่เทศบาลและ อบต. ดำเนินการ และการมองสังคมในแง่ดีมากกว่าเชิงวิจารณ์หรือติติง อย่างไรก็ตาม นี่เป็นเพียงคาดการณ์มากกว่าสรุป และจะต้องพยายามสืบค้นหลักฐานเชิงประจักษ์อื่นๆมายืนยัน หรือสรุปต่อเมื่อมีผลสำรวจ LPA หลายครั้งต่อเนื่องกัน

Table 7: Results of correlation by Robust Regression

Variable	Dependent Variable: LPA Scores			
	City	Town	Subdistrict	Subdistrict Administration
	Municipality	Municipality	Municipality	Organization
population, ln	0.0998	0.0664	0.0263	0.0188
	3.171	3.089	4.219	3.978
revenue per capita, ln	-0.1989	-0.0304	0.0242	0.0205
	-2.615	-1.087	2.151	2.311
area, ln	-0.0505	0.0012	0.0062	-0.0014
	-2.817	0.097	2.454	-0.655
region dummies				
North	0.0751	0.0185	0.0226	0.0236
	1.905	0.561	3.253	4.99
South	-0.0126	-0.0218	-0.0398	-0.0131
	-0.33	-0.702	-4.712	-2.595
East	0.0874	-0.0074	-0.0346	-0.0238
	1.73	-0.213	-3.31	-3.401
West		-0.1039	-0.0458	-0.0381
		-2.384	-4.216	-5.52
Central		0.0028	-0.0308	-0.0112

		0.068	-2.769	-1.597
BKK vicinities	-0.0372	-0.0537	-0.0114	0.0081
Dependent Variable: LPA Scores				
				Subdistrict
	City	Town	Subdistrict	Administration
Variable	Municipality	Municipality	Municipality	Organization
constant term	5.296	3.9711	3.8892	4.0185
	6.181	11.4	28.066	38.113
goodness-of-fit stat				
no of observation	29	177	2,233	5,533
F	4.1	2.82	13.82	13.78
prob>F	0.0055	0.0042	0.0000	0.0000
R2	0.488	0.126	0.05	0.02
AICR	61	140.67	2073.33	4854.44
BICR	72.39	179.27	2134.39	4928.82
Note	The figure in the second line next to coefficient index means t-statistics			

Source: Department of Local Administration (Calculated by Authors)

หมายเหตุ การใช้วิธีการ robust regression เพื่อลดอิทธิพลของกรณีสุดโต่งผ่านการถ่วงน้ำหนัก

อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้พบหลักฐานที่น่าสนใจเกี่ยวกับการประเมิน LPA และมีบางประเด็นที่เหนือความคาดหมายของผู้วิจัย ขอนำมาอภิปรายดังนี้ หนึ่ง ข้อเสนอพื้นฐานที่ว่า ท้องถิ่นขนาดเล็กและมีอัตราส่วนพนักงานต่อประชากร (staff/pop) สูง น่าจะจัดทำบริการสาธารณะที่ดีและได้รับคะแนน LPA สูง แต่การศึกษาเชิงประจักษ์แสดงผลในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ท้องถิ่นขนาดเล็กมาก (น้อยกว่าพันคน) และมีอัตราส่วนระหว่าง staff/pop สูง กลับได้รับการประเมินคะแนน LPA ต่ำหรือระดับพอใช้เท่านั้น และขณะที่ท้องถิ่นขนาดใหญ่ (สัดส่วน staff/pop ต่ำ) ได้รับการประเมินบริการสาธารณะสูงกว่า ชัดเจน ดูข้อมูลแถวที่หนึ่งและแถวล่างสุดในตารางที่ 8)

Table 8: LPA scores, Local size and Employees per population

Local size (Population)	Municipality	Subdistrict Administration Organization		
	LPA	Personnel per 1000 population	LPA	Personnel per 1000 population
	max=100		max=100	
1000	70.15	44.44	56.91	20.37
2000	74.08	21.97	77.89	10.57
3000	74.60	14.30	77.11	8.47
4000	75.39	11.25	76.87	6.56
5000	76.43	9.27	76.81	5.70
6000	76.57	7.42	77.57	5.06
8000	77.65	7.08	77.78	4.50
10000	78.28	6.27	77.84	4.00
12000	77.44	6.54	77.74	3.86
15000	79.18	6.05	79.05	3.59
20000	77.79	7.21	78.76	3.45
50000	79.39	8.24	80.24	4.25
100000	78.74	8.99	82.21	3.67
260000	82.65	7.46		
Mean	77.14	8.64	77.51	5.20

Source: Department of Local Administration

ข้อเสนอแนะการวิจัยและเชิงนโยบาย

ประการแรก LPA เป็นการริเริ่มที่น่าชมเชย ซึ่งจะช่วยให้ข้อมูลสารสนเทศต่อประชาชนว่า ท้องถิ่นแห่งใดทำงานได้โดดเด่น ดีมาก ฯลฯ ซึ่งอาจจะเป็นแหล่งเรียนรู้หรือดูงาน อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรสนับสนุนให้มีการทำงานร่วมกันระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและมหาวิทยาลัยในภูมิภาค ประการที่สอง คณะ LPA ควรจะเป็นส่วนหนึ่งในการประเมินท้องถิ่นเพื่อได้รับรางวัลการจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นสิ่งที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่แล้ว และได้ขอรับงบประมาณจากรัฐบาลในการสนับสนุนเงินรางวัล (200 ล้านบาทต่อปี โดยประมาณ) ประการที่สาม เป็นการควรเร่งรัดให้จัดทำดัชนีวัด “มาตรฐานบริการสาธารณะ” (standard of local public services) ทำนองเดียวกับการมีมาตรฐานสินค้าอุตสาหกรรมหรือสินค้าการเกษตรที่ปลอดภัย (รับรองโดยหน่วยงานของรัฐ) ประการที่สี่ การสื่อสารให้ประชาชนรับทราบ เพราะประชาชนอยู่ใน

ฐานะที่จะกำกับ/ตรวจสอบท้องถิ่นได้ดีที่สุด ซึ่งอาจจะทำเอกสารสิ่งพิมพ์ขนาดเล็กเผยแพร่ว่า อปท. ในจังหวัดที่ได้คะแนน LPA สูงสุด ได้แก่หน่วยงานใด หรือบันทึกจุดเด่นซึ่งทำให้ได้รับคะแนนสูง ประการที่ห้า ปัจจุบันมีการประกวดการทำงานขององค์กรภาครัฐในระดับนานาชาติ โดยดำเนินการเป็นประจำทุกปี และหน่วยงานภาครัฐของไทยเคยมีประสบการณ์เข้าประกวดและได้รับรางวัล อย่างน้อยที่สุด เทศบาลเขาพระงาม จังหวัดลพบุรีได้เป็นตัวแทนของประเทศไทยเข้าประกวด และได้รับรางวัลที่สองในการประกวดปี 2559 ที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ ทั้งนี้หน่วยงานส่วนกลางควรจัดทำโปรแกรมการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อให้ อปท. ที่สนใจเข้าประกวด มีความเข้าใจขั้นตอน การสร้างโปสเตอร์และสิ่งตีพิมพ์เป็นภาษาสากล (ภาษาอังกฤษ) เพื่อการสื่อสาร ซึ่งการดำเนินการครั้งนี้แม้ว่าจะมีค่าใช้จ่ายตามสมควรแต่น่าจะเป็นประสบการณ์ใหม่ที่คุ้มค่า เพราะผลลัพธ์ของการจัดบริการสาธารณะที่ดีช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชนได้อย่างยั่งยืน และเป็นยกระดับการทำงานของท้องถิ่นนั้บร้อยนับพันแห่งภายใต้เงื่อนไข “แข่งขันการทำความดี”

สรุป

ในบทความนี้ผู้เขียนนำผลสำรวจคะแนน LPA ของกรมส่งเสริมการปกครองซึ่งเป็นการประเมินเชิงคุณภาพ (บริการสาธารณะ) นำมาวิเคราะห์โดยใช้วิธีการเชิงปริมาณ พร้อมกับทดสอบว่ามีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคะแนน LPA ในทางบวกหรือลบ เพื่อการอนุมาน การวิเคราะห์ในส่วนแรกในการเปรียบเทียบกับสถิติเชิงพรรณนาและแสดงด้วยรูปภาพ ส่วนที่สอง ทดสอบความสัมพันธ์โดยสมการรีเกรสชัน โดยกำหนดให้ LPA เป็นตัวแปรตาม ได้ข้อสังเกตและผลสรุป กล่าวคือ ก) รายได้ต่อหัว มีนัยสำคัญในทางบวกต่อการได้คะแนนเฉพาะในกรณีเทศบาลตำบลและ อบต. อาจจะเป็นเพราะพื้นฐานเดิมมีรายได้ต่อหัวน้อย หากรายได้เพิ่มขึ้นหมายถึงโอกาสการขยายบริการสาธารณะและได้รับคะแนนสูงขึ้น ข) ขนาดประชากรน้อยและสัดส่วนพนักงานต่อประชากรสูง มีได้ช่วยให้ได้รับคะแนน LPA สูงในทางตรงกันคะแนน LPA กลับต่ำกว่าท้องถิ่นขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ ค) ความแตกต่างระหว่างภูมิภาค (ตัวแปรดัมมี่) พบว่ามีนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวคือ ภาคเหนือ-ภาคอีสาน-และปริมณฑลกรุงเทพฯได้รับคะแนน LPA สูงกว่าภายใต้เงื่อนไขปัจจัยอื่นๆ เท่ากัน

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2558. **รายงานผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี พ.ศ. 2558**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2552. **รายงานการวิจัยประเมินกองทุนสุขภาพตำบล**. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ.อีฟวิ้ง จำกัด.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ พิชิต รัชตพิบูลภพ ดารุณี พุ่มแก้วและพิชิตชัย กิ่งพวง. 2557. **การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ**. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ.อีฟวิ้ง จำกัด.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. 2560. **ผลึกความคิดการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เล่มที่2**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Anderson, J.A. 1984. **Regression and ordered categorical variables**. Journal of the Royal Statistical Society, Series B. 46(1): 1-30.
- Astrini, Nidya J. 2014. **Local Government Performance Measurement: Developing Indicators Based on IWA 4: 2009**. Public Organization Review. 15(3): 365-381.
- Hosmer,D.W. Jr. and S. Lemeshow. 1980. **Goodness of fit tests for the multiple logistic regression model**. Communication in Statistics-Theory and Methods. 9(10): 1043-1069.
- Louise, Kloot. 1999. **Performance Measurement and Accountability in Victorian Local Government**. The International Journal of Public Sector Management. 12(7): 565-584.
- Pulkstenis, E and T.J. Robinson. 2004. **Goodness-of-fit tests for ordinal response regression models**. Statistics in Medicine. 23(6): 999-1014.
- Sarah, Atkinson and Dave, Haran. 2004. **Back to basics: does decentralization improve health system performance? Evidence from Ceara in north-east Brazil**. Bulletin of the World Health Organization. 82(11): 822-827.
- Wallace oates. 1972. **Fiscal Federalism**. Harcourt Brace Jovanovich: New York.