

**การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ:  
กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้**  
Results Based Management According to the Quality Management with Deming Cycle  
(Plan-Do-Study-Act): A Case study Sub-district Administration Organization in Five  
Southern Border Provinces

กาญจนา บุญยัง และ เทียนแก้ว เลี่ยมสุวรรณ<sup>1</sup>

**บทคัดย่อ**

การศึกษาเรื่อง การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารงาน คน และเงิน แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ (PDCA) ของอบต.ในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และเพื่อเปรียบเทียบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ (PDCA) จำแนกตามขนาดของ อบต. และจังหวัด โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากตัวแทนอบต. โดยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลทางไปรษณีย์และขอความร่วมมือจากท้องถิ่นจังหวัด โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่ อบต.ในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้แก่ จังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส จำนวน 295 ตัวอย่าง

ผลการศึกษาพบว่า อบต.กลุ่มตัวอย่างมีการบริหารงาน คน และเงินแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยนำหลักการบริหารวงจรคุณภาพ (PDCA) มาใช้ในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมากที่สุด 4 ขั้นตอน กล่าวคือ การบริหารงาน อบต.นำขั้นตอนการวางแผนมาปฏิบัติมากที่สุด รองลงมาคือ ขั้นตอนการปรับปรุงแก้ไข และขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยอบต.นำขั้นตอนการตรวจสอบมาใช้ในการบริหารงานน้อยที่สุด การบริหารคน พบว่า อบต.ปฏิบัติตามหลักวงจรการบริหารงานคุณภาพ ขั้นตอนการตรวจสอบและขั้นตอนการปรับปรุงแก้ไขมากที่สุด แต่พบว่าอบต.นำขั้นตอนการวางแผนมาใช้ในการบริหารคนน้อยที่สุด การบริหารเงินพบว่าอบต.ปฏิบัติขั้นตอนการปรับปรุงแก้ไขมากที่สุด แต่นำขั้นตอนการปฏิบัติงานมาใช้อยู่ในระดับน้อยที่สุด และเมื่อเปรียบเทียบตามขนาดของอบต.พบว่า อบต.ขนาดเล็กและกลางนำหลักการบริหารวงจรคุณภาพไปใช้ในการบริหารงาน คน และเงิน ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และเมื่อเปรียบเทียบการนำหลักการบริหารวงจรคุณภาพมาใช้ในการบริหารงาน คนและเงิน พบว่าอบต.ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่ต่างกันจะนำหลักการบริหารวงจรคุณภาพมาใช้ในการบริหารแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และเมื่อทำการทดสอบความแตกต่างระหว่างค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ ด้วยวิธีการทดสอบของ Scheffe' พบว่า การบริหารงาน และคน ของอบต.ในพื้นที่จังหวัดสงขลานั้นนำหลักวงจร

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

คุณภาพมาใช้ในการบริหารงานแตกต่างกับอบต.ในพื้นที่จังหวัดสตูลและยะลา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยอบต.ในจังหวัดสงขลานำหลักวงจรคุณภาพมาใช้ในการบริหารงานมากกว่าจังหวัดสตูลและยะลา ส่วนการบริหารเงินพบว่าอบต.ในพื้นที่จังหวัดสงขลานำหลักวงจรคุณภาพมาใช้ในการบริหารเงินแตกต่างกับอบต.ในพื้นที่จังหวัดสตูล ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยพบว่า อบต.ในจังหวัดสงขลานำหลักวงจรคุณภาพมาใช้ในการบริหารงานมากกว่าทั้ง 4 จังหวัด

**คำสำคัญ:** การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารวงจรคุณภาพ องค์การบริหารส่วนตำบล

### Abstract

The study on *“Results Based Management According to the Quality Management with Deming Cycle (Plan-Do-Study-Act): A Case study on Sub-district Administration Organization in Five Southern Border Provinces”* aims to study the administration of management, man and money achievement-oriented regarding the quality management with Deming cycle principle of the sub-district administration organization in the five Southern- border provinces and to make a comparison of those regarding the size of sub-districts administration organization and provinces. The data collected from the five sub-district representatives by mail together with requesting the collaboration from the official in local provinces. The sample used in this study consists of 259 samples from the sub-district administration organization in the five southern-border provinces namely Songkhla, Satun, Pattani, Yala and Naratiwat.

The study showed that the sub-district administration organization sample has highly implemented the quality management with Deming cycle principle (PDCA) in management, man and money. In term of **management**, the most employed procedure is planning process, followed by the do process, and act process respectively. In term of **man**, the research showed that the most implementation is the check and act process, while the planning process was the less employed. In term of **money**, the most utilized procedure is act process, while the do process is the less. Additionally, in comparison of the size of the sub-district administration organization, by statistical significance, the study showed that both small and medium one was not as different as in implementing the quality management with Deming cycle. However, in the comparison the management, man and money, the research showed that the sub-

district administration organization located in different provinces implemented this principle in different way in statistical significance at 0.05 levels. Meanwhile, with the test of the pair-comparison with Scheffe's method, the result displayed that in term of man and management implementation, the sub-district administration organization in Songkhla province employed differently from those in Satun and Yala province by statistical significance at 0.05 levels. The former put the Quality Management with Deming cycle into action much more that the latter. In term of money, the sub district administration organization in Songkhla province also occupied differently from those in Satun, Yala, Pattani and Naratiwat by statistical significance at 0.05 levels. The study demonstrated that the sub district administration organization in Songkhla province operated the quality management with Deming cycle much more than the other.

**Keywords:** Results-Based Management, Deming cycle (Plan-Do-Study-Act), Sub-district Administration Organization, Five Southern border provinces

## บทนำ

การปฏิรูประบบราชการของไทยได้มีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากประสบปัญหาในการบริหารในด้านต่างๆ อาทิเช่น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การขาดประสิทธิภาพในการทำงาน เป็นต้น อีกทั้งอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์เป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญ ทำให้ภาครัฐปรับเปลี่ยนวิธีคิดและปฏิบัติ (Paradigm Shift)<sup>2</sup> ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินของไทยให้มีระบบการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ประกอบกับกระแสการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546<sup>3,4</sup> เพื่อให้ระบบราชการสามารถสร้างความศรัทธาจากประชาชน ตลอดจนตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้กำหนดแนวทางในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานของภาคราชการไว้ในหมวดที่ 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ กล่าวคือ ในมาตรา 9 ได้นำหลักการบริหารวงจรคุณภาพ 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน (Plan) การปฏิบัติ (Do) การตรวจสอบ (Check) และการปรับปรุงแก้ไข (Act) มาใช้ เพื่อให้ระบบราชการมีการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ<sup>5</sup> นำไปสู่การสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ โดยใช้ความรู้เข้ามาช่วยในการบริหารงาน และปรับตัวให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในเชิงพลวัต อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปการบริหารราชการนั้นต้องมองแบบองค์รวม (holistic) เนื่องจากการปกครองในระดับท้องถิ่นนั้นถือเป็นระบบย่อย (Sub-system) ของการปกครองในระดับชาติ และมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน (Interaction)<sup>6</sup> กล่าวคือ การปฏิรูปการปกครองในระดับชาติจะพัฒนาไปไม่ได้ หากการปกครองในระดับท้องถิ่นยังมีระบบการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นจากแนวคิดการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง โดยเน้น

<sup>2</sup> วรรษยา ศิริวัฒน์. กระบวนทัศน์ใหม่ในการปฏิรูประบบราชการไทย. บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 7 (พ.ศ. 2549): เสรีภาพ อำนาจ จริยธรรมกับการเมืองไทย วันที่ 27-29 พฤศจิกายน 2549.

<sup>3</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แบ่งออกเป็น 9 หมวด ได้แก่ หมวดที่ 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, หมวดที่ 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน, หมวดที่ 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ, หมวดที่ 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ, หมวดที่ 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน, หมวดที่ 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ, หมวดที่ 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน, หมวดที่ 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ, หมวดที่ 9 หมวดเบ็ดเตล็ด

<sup>4</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์. การบริหารกิจการที่ดี. OPDC News ใน ผู้จัดการรายสัปดาห์. 29 มิถุนายน 2552.

<sup>5</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์. การบริหารกิจการที่ดี. OPDC News ใน ผู้จัดการรายสัปดาห์. 29 มิถุนายน 2552.

<sup>6</sup> เชาวนะ ไตรมาศ. การเพิ่มสมรรถนะใหม่ของการปกครองท้องถิ่นไทย: การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นแบบองค์รวมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาการปกครองระดับชาติ. บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 8 (พ.ศ. 2550): เมืองไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน วันที่ 13-14 ธันวาคม 2550.

การตอบสนองของความต้องการของประชาชน และเน้นการสร้างโอกาสการเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ แก้ไขปัญหา และพัฒนาของท้องถิ่น ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน จึงมีความเข้าใจปัญหาของภาคประชาชนอย่างแท้จริง สำหรับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในช่วงเวลาที่ผ่านมาพบว่ายังประสบปัญหาในการบริหารงานหลายด้าน เช่น ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาการเมืองท้องถิ่น (อิทธิพล) และผลประโยชน์ ปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบงาน ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>7</sup> จนอาจทำให้ อบต. มีศักยภาพในการให้บริการประชาชนได้ไม่เต็มที่

จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่พิเศษตามคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 68/2547 เนื่องจากมีลักษณะพิเศษในด้านการดำรงชีวิตของประชาชนทั้งด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี สังคมและวัฒนธรรม เป็นสังคมมุสลิมที่ใช้วัฒนธรรมอิสลาม มีวิถีชีวิตเฉพาะที่แตกต่างจากในภูมิภาคอื่นทั้งในชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพ<sup>8</sup> อบต. ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ตลอดจนเป็นหน่วยงานภาครัฐที่น่าจะมีความเข้าใจ เข้าถึงประชาชนในพื้นที่ได้มากกว่าหน่วยงานส่วนกลาง ดังนั้นอบต. จึงมีหน้าที่ในการสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน และพัฒนาพื้นที่ของตนเองอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตามจากผลการวิจัยที่ผ่านมา พบว่า โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่สามารถพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>9</sup> ซึ่งดูเหมือนว่าจะจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับอบต. เกือบทั่วประเทศ กล่าวคือ อบต. มีภาระหน้าที่ค่อนข้างมากและโดยส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ขาดโครงการพัฒนาด้าน “คน” สมาชิกของ อบต. ขาดความรู้เกี่ยวกับวิสัยทัศน์และการบริหาร บางส่วนขาดจิตสำนึกความรับผิดชอบในประโยชน์ส่วนรวม บุคลากรของ อบต. มีจำนวนไม่เพียงพอ นำไปสู่ความไม่โปร่งใสในการบริหารงานและเกิดช่องว่างในการบริหารระหว่างส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นรวมทั้งช่องว่างระหว่าง อบต. กับประชาชน เป็นผลให้นโยบายของรัฐบาลกลางและท้องถิ่นไม่สามารถบูรณาการกันได้อย่างเหมาะสม ประชาชนขาดโอกาสที่จะได้รับการบริการที่ดีและขาดโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

<sup>7</sup> สุวิทย์ ยิงวรพันธ์. องค์การบริหารส่วนตำบล. ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารท้องถิ่น หน่วยที่ 8 – 15. พิมพ์ครั้งที่ 6.

นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551. หน้า 223 – 227.

<sup>8</sup> คำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 68/2547 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2547.

<sup>9</sup> อาคม ใจแก้ว. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลกับกระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้. *อินโดจีนศึกษา: ฉบับวิฤตการณ์ไฟใต้*. ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 มกราคม – ธันวาคม 2549. หน้า 115 – 146.

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คณะผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษา การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ (PDCA): กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีอัตลักษณ์เฉพาะ ซึ่งมีความแตกต่างจากพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศเพื่อศึกษาว่ากระบวนการบริหารของ อบต. ซึ่งได้แก่ การบริหารงาน การบริหารคน และการบริหารเงิน เป็นไปตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ (PDCA: Plan-Do-Check-Act) หรือไม่ และอบต.ที่มีขนาดและตั้งอยู่ในจังหวัดที่แตกต่างกันจะมีการบริหารงาน คน และเงินตามหลักการบริหารงานคุณภาพแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร เพื่อหาแนวทางให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการทำงานแบบบูรณาการ สามารถพัฒนาโดยใช้ความรู้เข้ามาช่วยในการบริหารงาน นำไปสู่การปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้เหมาะสม

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ (PDCA) ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้
  - 1.1 เพื่อศึกษาการบริหารงานตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ (PDCA) ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้
  - 1.2 เพื่อศึกษาการบริหารคนตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ (PDCA) ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้
  - 1.3 เพื่อศึกษาการบริหารเงินตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ (PDCA) ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้
2. เพื่อเปรียบเทียบการบริหารงาน คน และเงินตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ (PDCA) ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้จำแนกตามขนาดของ อบต. และจังหวัด

### ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาเรื่อง การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ (PDCA): กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในครั้งนี้เป็นการศึกษากระบวนการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งพิจารณาถึง การบริหารงาน (Management) การบริหารคน (Man) และการบริหารเงิน (Money)<sup>10,11</sup> กล่าวคือ 1) การบริหารงาน คือ การบริหารงานทั่วไปของ อบต. หรือ เจ้าหน้าที่ของ อบต. ซึ่งเกี่ยวข้องกับการ

<sup>10</sup> วิรัช นิภาวรรณ. หลักรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและกระบวนการ. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2549. หน้า 148-149.

<sup>11</sup> วิรัช นิภาวรรณ. เทคนิคการสร้างและการผสมผสานกรอบแนวคิดทางวิชาการ. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก

<http://www.wiruch.com/articles%20for%20article/article%20technic%20of%20framework%20writing.pdf>. เข้าถึงเมื่อ

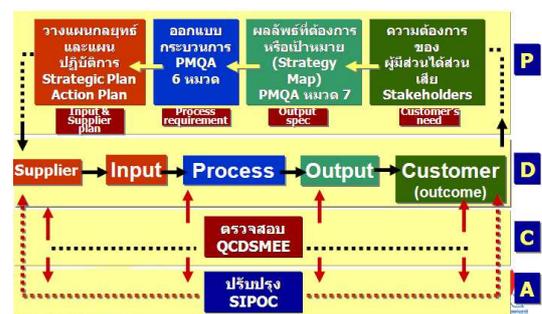
มิถุนายน 2552: หน้า 3

บริหารราชการแผ่นดิน การปฏิบัติราชการ การอำนวยความสะดวก และการให้บริการประชาชน ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ใหญ่ๆ คือ การบริหารงานทั่วไปด้านการเมืองและการบริหาร ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจ 2) การบริหารคน มุ่งพิจารณาการบริหารบุคคลากรของ อบต. ตั้งแต่ คุณสมบัติ การแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่ง จริยธรรมของเจ้าหน้าที่ และ 3) การบริหารเงิน จะพิจารณาถึงการบริหารเกี่ยวกับการเงิน การคลัง หรืองบประมาณของ อบต. ซึ่งต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอรวมทั้งมีอิสระในการบริหารการเงินและการคลังขององค์การ

สำหรับการบริหารตามหลักวงจรคุณภาพเป็นการพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวดที่ 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มาตราที่ 9 ได้นำหลักการบริหารวงจรคุณภาพ (PDCA: Plan-Do-Check-Act) มาใช้ในการพัฒนาการบริหารของรัฐ เพื่อให้ อบต. สามารถบริหารงานได้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

การบริหารตามหลักวงจรคุณภาพ หรือ เดมมิงโมเดล (Deming Model) เป็นวิธีการที่ต้องทำให้แน่ใจว่าทุกขั้นตอนในการดำเนินงานหรือทุกภารกิจขององค์การเป็นไปอย่างมีคุณภาพ<sup>12</sup> ซึ่งวงจรคุณภาพประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ 1) การวางแผน (Plan: P) คือ การรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นต้องการใช้ในการวางแผนการดำเนินงาน<sup>13</sup> เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์การดำเนินงาน 2) การปฏิบัติ (Do: D) คือ การปฏิบัติหรือดำเนินการตามที่ได้กำหนดไว้ 3) การตรวจสอบ (Check: C) คือ การติดตามรวบรวมสถิติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ<sup>14</sup> เพื่อนำข้อมูลมาทบทวนและวิเคราะห์ผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ และควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไรเพื่อให้การดำเนินงานพัฒนายิ่งขึ้น และ 4) การแก้ไข (Act: A) คือ การพัฒนากระบวนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้นำหลักการบริหารงานตามหลักวงจรคุณภาพมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ<sup>15</sup> โดยได้เสนอกระบวนการคิดเชิงระบบโดยผสมผสาน กระบวนการปรับปรุง (SIPOC) วงจร PDCA และมาตรฐานการพัฒนา (PMQA) (ดังภาพ)



<sup>12</sup> Deming Model. (2009). Encyclopedia of Business In Today's World. SAGE Publications. (online) available at [http://www.sage-ereference.com/businesstoday/Article\\_n285.html](http://www.sage-ereference.com/businesstoday/Article_n285.html)

<sup>13</sup> คำนวน ประสมผล. สร้างวัฒนธรรมการบริการ. กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2547. หน้า 123.

<sup>14</sup> คำนวน ประสมผล. สร้างวัฒนธรรมการบริการ. กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2547. หน้า 128.

<sup>15</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. เทคนิคและเครื่องมือการปรับปรุงองค์กรเบื้องต้น. เอกสารนำเสนอในโครงการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ปี พ.ศ. 2550.

เมื่อประยุกต์กระบวนการบริหารของ อบต. ทั้ง 3 ด้าน กับวงจร PDCA และเทคนิคการ พัฒนาคุณภาพการบริหาร ผู้วิจัยได้เสนอกรอบแนวคิดและประเด็นในการวิจัย ดังนี้

1) การบริหารงานของ อบต. (1.1) การวางแผน เป็นการรวบรวมข้อมูลที่สำคัญใช้ในการ การวางแผนการดำเนินงาน โดยคำนึงถึงการตอบสนองและแก้ไขปัญหาของชุมชนและผลกระทบ ร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเชื่อมโยงข้อมูลที่มีกับนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้แนวทางการดำเนินงานมีความชัดเจน เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และสภาพแวดล้อมที่ เปลี่ยนแปลงไป เชื้อต่อการพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นระบบ (1.2) การปฏิบัติ คือ การดำเนินงานตาม แผนที่กำหนดไว้โดยมุ่งตอบสนองความต้องการของพื้นที่ โดยใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้เครือข่ายภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความ โปร่งใสในการบริหารงาน (1.3) การตรวจสอบ คือ การติดตามและรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ เพื่อประเมินผลการดำเนินงานของ อบต. ตามข้อเท็จจริง พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้เครือข่ายภาค ประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมติดตามเพื่อพัฒนาการดำเนินงาน (1.4) การปรับปรุง แก้ไข คือ การปรับปรุง และกำหนดแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานให้ดีขึ้นสอดคล้องกับ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสม

2) การบริหารคนของ อบต. (2.1) การวางแผน อบต. จะต้องกำหนดขอบเขตและหน้าที่ รับผิดชอบของบุคลากรในการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยจัดสรรบุคลากรให้เหมาะสมกับภาระงานที่ รับผิดชอบ ประกอบกับการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรที่ชัดเจน และต่อเนื่อง (2.2) การปฏิบัติ บุคลากรของ อบต. สามารถปฏิบัติตามแผนการดำเนินงานได้สอดคล้องกับระยะเวลาที่กำหนดไว้ และสามารถชี้แจงและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างถูกต้อง (2.3) การตรวจสอบ เป็นการ ประเมินผลบุคลากรอย่างเป็นธรรม พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องร่วมตรวจสอบการปฏิบัติงาน ของบุคลากร (2.4) การปรับปรุงแก้ไข คือ การพัฒนาปรับปรุงการทำงานตามข้อเสนอแนะจากผล การประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

3) การบริหารเงินของ อบต. (3.1) การวางแผน คือ อบต. จัดสรรงบประมาณอย่างชัดเจน มีเหตุผล สอดคล้องกับความต้องการและแผนงาน (3.2) การปฏิบัติ การใช้จ่ายงบประมาณมี ประสิทธิภาพและโปร่งใส (3.3) การตรวจสอบ คือ อบต. มีระบบการติดตามการใช้งบประมาณ อย่างสม่ำเสมอและเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมติดตามและ พัฒนาการบริหารงบประมาณของ อบต. อย่างต่อเนื่อง (4.4) การปรับปรุงแก้ไข คือ อบต. ปรับปรุง การบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสม

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามหลักการบริหารวงจรกิจคุณภาพ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้” ใช้วิธีการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ ประชากรในการศึกษาคั้งนี้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 367 แห่ง จำแนกเป็น อบต. ในจังหวัดนราธิวาส 74 แห่ง จังหวัดปัตตานี 101 แห่ง จังหวัดยะลา 52 แห่ง จังหวัดสงขลา 106 แห่ง และจังหวัดสตูล 34 แห่ง<sup>16</sup> จากการกำหนดขนาดตัวอย่างด้วยการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ได้ทำการกำหนดขนาดตัวอย่างโดยใช้ตารางของ R.V. Krejcie and D.W. Morgan ที่ระดับความเชื่อมั่นที่ 95 % (อุทุมพร จามรมาน, 2531: 30 - 31) ซึ่งได้ขนาดตัวอย่างอย่างน้อย 188 ตัวอย่าง แต่เพื่อป้องกันการได้ข้อมูลไม่สมบูรณ์จึงได้ทำการเก็บข้อมูลจากทุกอบต. ในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

การศึกษาเก็บรวบรวมข้อมูลจากตัวแทนอบต. ซึ่งอาจจะเป็นนายกอบต. ปลัดอบต. หรือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมโดยการเก็บรวบรวมทางไปรษณีย์ โดยมีการติดตามข้อมูลทางโทรศัพท์ ร่วมกับขอความร่วมมือจากท้องถิ่นจังหวัดในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนมากที่สุด โดยได้ข้อมูลฉบับที่สมบูรณ์กลับมา 295 ชุด คิดเป็นร้อยละ 80.38 ของแบบสอบถามที่จัดส่งทั้งหมด

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้ค่าสถิติพรรณนา ได้แก่ ความถี่ ค่าร้อยละ และค่าเฉลี่ย และใช้สถิติ Independent t-test และ One-way ANOVA ในการวิเคราะห์ความแตกต่างของการนำหลักวงจรกิจการบริหารงานที่มีคุณภาพไปใช้ในการบริหารงาน คน และเงินของอบต. จำแนกตามขนาด และจังหวัดของอบต. โดยทำการเปรียบเทียบรายคู่ด้วยวิธี 'Scheffe'

การวิจัยคั้งนี้ ได้กำหนดเกณฑ์การแปลผลแบบอิงเกณฑ์ (Criterion reference) ดังนี้ (วิเชียร เกตุสิงห์, 2538)<sup>17</sup>

4.51 - 5.00	หมายถึง	มีการปฏิบัติในระดับมากที่สุด
3.51 - 4.50	หมายถึง	มีการปฏิบัติในระดับมาก
2.51 - 3.50	หมายถึง	มีการปฏิบัติในระดับปานกลาง
1.51 - 2.50	หมายถึง	มีการปฏิบัติในระดับน้อย
1.00 - 1.50	หมายถึง	มีการปฏิบัติในระดับน้อยที่สุด

<sup>16</sup> ข้อมูล ณ วันที่ 15 สิงหาคม 2551 โดย ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>17</sup> ขาวสารวิจัยการศึกษา ปีที่ 18 ฉบับที่ 3 กุมภาพันธ์-มีนาคม 2538

## ผลการวิจัย

อบต.กลุ่มตัวอย่างอยู่ในพื้นที่จังหวัดสงขลามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 26.78 รองลงมาคือ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และสตูล (ร้อยละ 23.73 21.02 19.66 และร้อยละ 8.81 ตามลำดับ) โดยพบว่าอบต.กลุ่มตัวอย่าง 4 ใน 5 เป็นอบต.ขนาดเล็ก ส่วนที่เหลือเป็นอบต.ขนาดกลาง (ร้อยละ 84.75 และ 15.25 ตามลำดับ)

### การบริหารงานตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ

ผลการศึกษาพบว่าอบต.มีการ

บริหารงานตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ

(PDCA) ทั้ง 4 ขั้นตอนอยู่ในระดับมากโดย

พบว่าอบต.นำขั้นตอนการวางแผนมาใช้ในการ

ปฏิบัติมากที่สุด รองลงมาคือ ขั้นตอนการ

ปรับปรุงแก้ไข โดยขั้นตอนการปฏิบัติงาน และ

อบต.นำขั้นตอนการตรวจสอบมาใช้ในการ

บริหารงานเป็นอันดับสุดท้าย เมื่อพิจารณา

รายละเอียดในแต่ละขั้นตอนพบว่า **ขั้นตอน**

**การวางแผน** อบต.มีการวางแผนโดยคำนึงถึง

การตอบสนองและแก้ไขปัญหาของชุมชนมาก

ที่สุด ( $\bar{X} = 4.44$ ,  $S.D. = 0.619$ ) รองลงมาคืออบต.มีการศึกษาความเป็นไปได้ของแผนร่วมกับ

ภาคประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ( $\bar{X} = 4.36$ ,  $S.D. = 0.583$ ) และมีการวางแผนโดยคำนึงถึง

ผลกระทบจากภายนอก ( $\bar{X} = 4.35$ ,  $S.D. = 0.575$ ) ส่วนการวางแผนโดยเชื่อมโยงนโยบายของ

รัฐบาล เป็นประเด็นที่อบต.มีการนำไปปฏิบัติในขั้นตอนการวางแผนเป็นอันดับสุดท้าย ( $\bar{X} =$

$4.09$ ,  $S.D. = 0.736$ ) **ขั้นตอนการปฏิบัติ** พบว่าอบต.มีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง

โดยมุ่งตอบสนองความต้องการของพื้นที่มากที่สุด ( $\bar{X} = 4.28$ ,  $S.D. = 0.578$ ) รองลงมาคือ อบต.

มีอุปกรณ์สำนักงาน และระบบเทคโนโลยีต่างๆ มีจำนวนเพียงพอและสามารถใช้ในการดำเนินงาน

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ( $\bar{X} = 4.15$ ,  $S.D. = 0.619$ ) ส่วนการดำเนินงานของอบต.โดยให้ภาค

ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าร่วมในการดำเนินงานด้านต่างๆ เป็นประเด็นที่

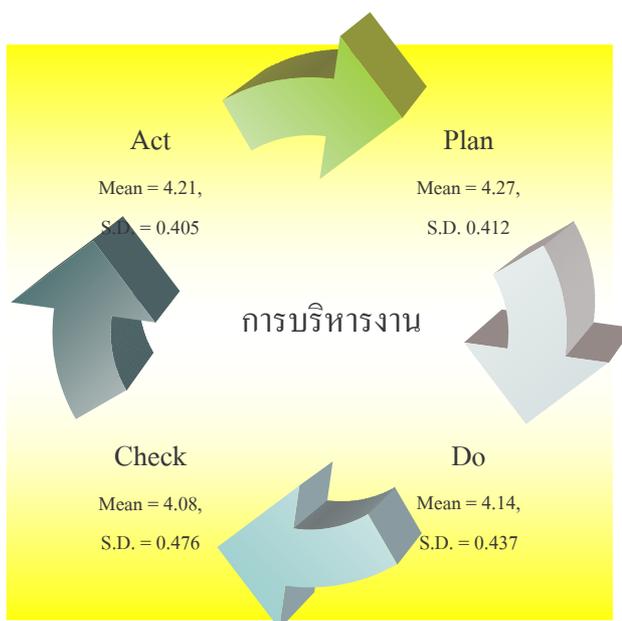
อบต.นำมาปฏิบัติเป็นอันดับสุดท้าย ( $\bar{X} = 4.05$ ,  $S.D. = 0.700$ ) **ขั้นตอนการตรวจสอบ** พบว่า

ภาคประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าร่วมประเมินผลการดำเนินงาน ของอบต.มาก

ที่สุด ( $\bar{X} = 4.10$ ,  $S.D. = 0.672$ ) แต่อบต.มีการประเมินผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้น

และตรงตามข้อเท็จจริงอยู่ในอันดับสุดท้าย ( $\bar{X} = 4.06$ ,  $S.D. = 0.641$ ) **ขั้นตอนการปรับปรุง**

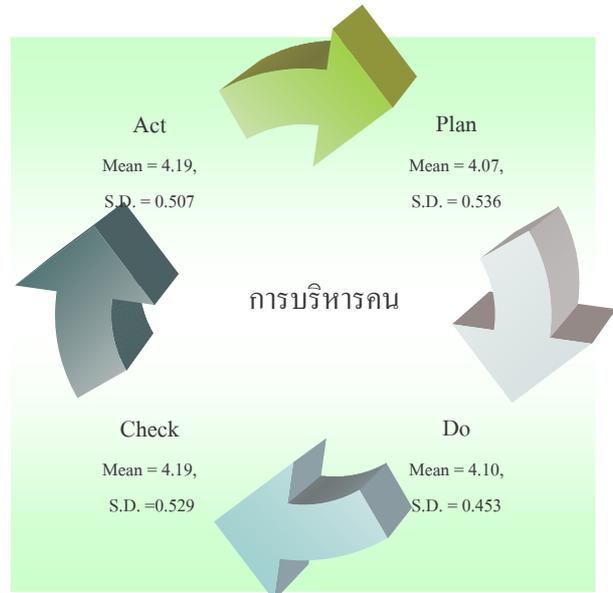
**แก้ไข** พบว่าอบต.ปรับระบบการทำงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่าง



เหมาะสมอยู่ในอันดับแรก ( $\bar{X} = 4.42, S.D. = 0.547$ ) รองลงมาคือ อบต.มีการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่น ซึ่งทำให้ปรับแผนได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ( $\bar{X} = 4.20, S.D. = 0.651$ ) ส่วนอันดับสุดท้ายคือ อบต.อาศัยข้อมูลจากการติดตามโครงการต่างๆ ของภาคประชาชนและเครือข่ายการดำเนินงาน เพื่อปรับแผนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ ( $\bar{X} = 4.06, S.D. = 0.617$ )

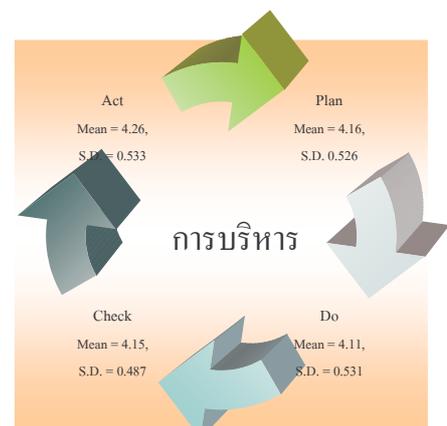
### การบริหารคนตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ

การบริหารคนตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ (PDCA) ทั้ง 4 ขั้นตอน อยู่ในระดับมาก โดยพบว่า อบต.นำหลักวงจรการบริหารงานคุณภาพในขั้นตอนการตรวจสอบ และขั้นตอนการปรับปรุงแก้ไขอยู่ในอันดับแรก และพบว่าอบต.นำขั้นตอนการวางแผนมาใช้ในการบริหารคนน้อยที่สุด เมื่อพิจารณารายละเอียดในแต่ละขั้นตอนพบว่า **ขั้นตอนการวางแผน** อบต.มีการวางกรอบ ขอบเขต และหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นอันดับแรก ( $\bar{X} = 4.20, S.D. = 0.700$ ) แต่อบต.มีการวางแผนเรื่องจำนวนบุคลากรที่มีความเพียงพอและเพียงพอกับสภาพพื้นที่และภาระงานที่รับผิดชอบเป็นอันดับสุดท้าย ( $\bar{X} = 3.86, S.D. = 0.830$ ) **ขั้นตอนการปฏิบัติ** พบว่าบุคลากรของอบต.สามารถปฏิบัติงานตามแผนการดำเนินงานได้อย่างถูกต้องและสอดคล้องกับระยะเวลาที่กำหนดมากที่สุด ( $\bar{X} = 4.25, S.D. = 0.589$ ) โดยพบว่าบุคลากรของอบต.ยังคงมีความรู้เกี่ยวกับระบบงานของอบต.ในภาพรวมเป็นอันดับสุดท้าย ( $\bar{X} = 3.96, S.D. = 0.699$ ) **ขั้นตอนการตรวจสอบ** พบว่าอบต.เปิดโอกาสให้ประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคลากรมากที่สุด ( $\bar{X} = 4.32, S.D. = 0.577$ ) และ**ขั้นตอนการปรับปรุงแก้ไข** พบว่าบุคลากรของอบต.ร่วมพัฒนาการทำงานของตนเอง และเพื่อนร่วมงานอยู่เสมอเป็นอันดับแรก ( $\bar{X} = 4.35, S.D. = 0.592$ ) รองลงมาคือ บุคลากรของ อบต.ปรับปรุงการทำงานตามข้อเสนอแนะจากการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ( $\bar{X} = 4.04, S.D. = 0.704$ )



### การบริหารเงินตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ

จากผลการศึกษาพบว่าอบต.มีการบริหารเงินตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ (PDCA) ทั้ง 4 ขั้นตอนอยู่ในระดับมากเช่นเดียวกับการบริหารงานและคน โดยพบว่าอบต.นำหลักการบริหารวงจรคุณภาพในขั้นตอนการปรับปรุงแก้ไขไป



ปฏิบัติเป็นอันดับแรก รองลงมาคือ ขั้นตอนการวางแผน และนำขั้นตอนการปฏิบัติเป็นอันดับสุดท้าย เมื่อพิจารณารายละเอียดในแต่ละขั้นตอนพบว่า**ขั้นตอนการวางแผน** อบอุ่นวางแผนโดยคำนึงถึงการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ( $\bar{X} = 4.27, S.D. = 0.620$ ) แต่ใน**ขั้นตอนการปฏิบัติ** กลับพบว่าอบอุ่นมีการบริหารด้านงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพน้อยที่สุด ( $\bar{X} = 3.97, S.D. = 0.749$ ) **ขั้นตอนการตรวจสอบ** พบว่าอบอุ่นเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องติดตามการบริหารงบประมาณของ อบอุ่นมากที่สุด ( $\bar{X} = 4.27, S.D. = 0.571$ ) **ขั้นตอนการปรับปรุงแก้ไข** พบว่าอบอุ่นนำข้อควรปรับปรุงในการบริหารงบประมาณที่ผ่านมา มาปรับปรุง พัฒนาระบบให้ดีขึ้นมากที่สุด ( $\bar{X} = 4.27, S.D. = 0.590$ )

### **การเปรียบเทียบการนำหลักการบริหารวงจรกิจคุณภาพมาใช้ในการบริหารงาน คน เงิน**

การเปรียบเทียบอบอุ่นขนาดเล็กและขนาดกลางนำหลักวงจรกิจคุณภาพมาใช้ในการบริหารงานและการบริหารเงินไม่แตกต่างกัน แต่สำหรับการบริหารคน อบอุ่นขนาดเล็กมีการนำหลักการบริหารวงจรกิจคุณภาพมาใช้ในการปฏิบัติมากกว่าอบอุ่นขนาดกลาง แต่เมื่อทดสอบนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 พบว่า อบอุ่นขนาดเล็กและขนาดกลางนำหลักการบริหารวงจรกิจคุณภาพมาใช้ในการบริหารงาน คน และเงิน ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (ตารางที่ 2)

อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบการนำหลักการบริหารวงจรกิจคุณภาพมาใช้กับการบริหารงานคนและเงินพบว่าอบอุ่นที่ตั้งอยู่ในจังหวัดต่างกันจะนำหลักการบริหารวงจรกิจคุณภาพมาใช้ในการบริหารทั้ง 3 ด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (ดูตารางที่ 3) เมื่อทำการทดสอบความแตกต่างระหว่างค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ ด้วยวิธีการทดสอบของ Scheffe' พบว่า **การบริหารงาน** ของอบอุ่นในพื้นที่จังหวัดสงขลานำหลักวงจรกิจคุณภาพมาใช้ในการบริหารแตกต่างกับอบอุ่นในพื้นที่จังหวัดสตูลและยะลา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยอบอุ่นในจังหวัดสงขลานำหลักวงจรกิจคุณภาพมาใช้ในการบริหารงานมากกว่าจังหวัดสตูลและยะลา **การบริหารคน** พบว่าอบอุ่นในพื้นที่จังหวัดสงขลานำหลักวงจรกิจคุณภาพมาใช้ในการบริหารคนแตกต่างกับอบอุ่นในพื้นที่จังหวัดสตูล และยะลา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เช่นเดียวกับการบริหารงาน ส่วน**การบริหารเงิน** พบว่าอบอุ่นในพื้นที่จังหวัดสงขลานำหลักวงจรกิจคุณภาพมาใช้ในการบริหารเงินแตกต่างกับอบอุ่นในพื้นที่จังหวัดสตูล ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยพบว่าจังหวัดสงขลานำหลักวงจรกิจคุณภาพมาใช้ในการบริหารงานมากกว่าจังหวัดอื่นๆ

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบความแตกต่างของการนำหลักวงจรคุณภาพมาใช้ในการบริหารงาน คน และเงินจำแนกตามขนาดของอบต.

การบริหาร	ขนาด	จำนวน	$\bar{X}$	S.D.	t	Sig
การบริหารงาน	กลาง	45	4.19	.368	-0.062	0.951
	เล็ก	250	4.19	.358		
การบริหารคน	กลาง	45	4.08	.416	-0.897	0.370
	เล็ก	250	4.14	.408		
การบริหารเงิน	กลาง	45	4.18	.423	0.167	0.867
	เล็ก	250	4.17	.418		

ตารางที่ 3 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนเพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของการนำหลักวงจรคุณภาพมาใช้ในการบริหารงาน คน และเงิน กับจังหวัดที่ตั้งของอบต.

การบริหาร	จังหวัด	จำนวน	$\bar{X}$	S.D.	F	Sig
การบริหารงาน	สตูล	26	4.03	0.355	9.655	0.000
	สงขลา	79	4.36	0.303		
	ยะลา	58	4.03	0.397		
	นราธิวาส	70	4.20	0.373		
	ปัตตานี	62	4.20	0.273		
	<b>รวม</b>	<b>295</b>	<b>4.19</b>	<b>0.359</b>		
การบริหารคน	สตูล	26	3.92	0.422	8.884	0.000
	สงขลา	79	4.30	0.357		
	ยะลา	58	3.95	0.419		
	นราธิวาส	70	4.14	0.400		
	ปัตตานี	62	4.15	0.371		
	<b>รวม</b>	<b>295</b>	<b>4.13</b>	<b>0.409</b>		
การบริหารเงิน	สตูล	26	3.95	0.369	9.390	0.000
	สงขลา	79	4.38	0.371		
	ยะลา	58	4.04	0.448		
	นราธิวาส	70	4.18	0.417		
	ปัตตานี	62	4.12	0.359		
	<b>รวม</b>	<b>295</b>	<b>4.17</b>	<b>0.418</b>		

## อภิปรายผลการวิจัย

ผลการศึกษา พบว่า อบต. ในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีการบริหารงาน การบริหารคน และบริหารเงิน ตามหลักวงจรคุณภาพทั้ง 4 ขั้นตอน (PDCA) ในระดับมากทุกด้านแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการสร้างสมรรถนะ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารของ อบต. ซึ่งไม่เป็นไปตามสภาพปัญหาการบริหารงานของ อบต. ในอดีตที่ผ่านมาพบว่า อบต. ประสบปัญหาอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานไม่ชัดเจน ระบบบริหารงานเต็มไปด้วยอำนาจและอิทธิพล การขาดทักษะในการบริหาร ตลอดจนปัญหาด้านการคลัง และรายได้ที่ไม่เพียงพอ และที่สำคัญ คือการขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่<sup>18</sup> โดยศักยภาพในการพัฒนาการบริหารของ อบต. อย่างมีคุณภาพสอดคล้องกับองค์ประกอบในกระบวนการบริหารจัดการเพื่อสร้างสมรรถนะขององค์กร<sup>19</sup> ซึ่งกล่าวว่าจำเป็นต้องมีการบริหารงานเพื่อปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้กระบวนการบริหารตามขั้นตอนของวงจรคุณภาพ (PDCA) แสดงถึงการทำงานเป็นทีมอย่างมีคุณภาพและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuous improvement) นำไปสู่การสร้างนวัตกรรมการบริหาร<sup>20</sup> ของ อบต. ในพื้นที่ได้ในอนาคต นอกจากนี้จากเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบ (Check) ในระดับมากนั้นแสดงให้เห็นว่ากระบวนการบริหารจะมีคุณภาพมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การบริหารงานของ อบต. ในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความผิดพลาดน้อยลง<sup>21</sup>

สำหรับการนำหลักการบริหารวงจรคุณภาพมาใช้ใน "การบริหารงาน" ของ อบต. ในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า อบต. ให้ความสำคัญต่อการวางแผนมากที่สุด เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดตั้งแต่การจัดทำประชาคม การแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งมาจากการคัดเลือกตัวแทนในพื้นที่จากประชาชนในพื้นที่ โดยมีกฎระเบียบรองรับ กล่าวคือ สอดคล้องกับระเบียบว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการท้องถิ่น โดยมีผู้แทนประชาคมท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน (แต่ไม่เกิน 6 คน) ร่วมเป็นคณะกรรมการ นอกจากนี้ในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี และแผนประจำปีของ อบต. จะจัดทำประชาคมจากประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แผนการดำเนินงานของ อบต. เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ให้มากที่สุด นอกจากนี้ ในปี 2552 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้

<sup>18</sup> ชูชัย ศุภวงศ์. องค์การบริหารส่วนตำบลในแนวทางประชาคม. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2542.

<sup>19</sup> Romzek, and Ingram. (2000) อ้างใน ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ. (แปลและเรียบเรียง) การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม. กรุงเทพฯ: หน้าฝน, 2545.

<sup>20</sup> จักร ดิงศภักดิ์. การจัดการยุคใหม่ กลยุทธ์การบริหารผลการดำเนินงาน. กรุงเทพฯ: รุ่งเรืองรัตน์พรินติ้ง, 2549. หน้า 137.

<sup>21</sup> อาคม ใจแก้ว. รูปแบบการบริหารในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 8 (พ.ศ. 2550): เมืองไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน วันที่ 13-14 ธันวาคม 2550, 2550.

เพิ่มเติมกำหนดแนวทางการสนับสนุนการประชาคม<sup>22</sup> โดยเพิ่มกระบวนการติดตามและประเมินผล โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนติดตามผลการดำเนินงานและผลที่ได้รับจากโครงการว่ามีความคุ้มค่าหรือบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ทำให้ อบต. สามารถบริหารด้านต่างๆ ได้มีคุณภาพยิ่งขึ้น

สำหรับ “การบริหารคน” อบต. พบว่า ในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีการปฏิบัติตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพ ด้านการตรวจสอบและการปรับปรุงแก้ไขมากที่สุด โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของบุคลากร ตลอดจนสามารถตรวจสอบการทำงานของบุคลากรได้ ในประเด็นของการตรวจสอบนั้นในปัจจุบัน พบว่า ประชาชนมีความเข้าใจและสนใจการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ประกอบกับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น อาทิ มาตรา 62 ระบุว่า บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และบุคลากรของ อบต. ได้ มาตรา 87 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ มาตรา 282 วรรคสอง ระบุให้รัฐต้องจัดให้มีการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเป็นหลัก รวมทั้งในมาตรา 285 ซึ่งได้ให้สิทธิของประชาชนในท้องถิ่นในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ ประกอบกับปัจจุบัน อบต. มีระบบการประเมินการให้บริการของ อบต. เป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถแสดงความคิดเห็นต่อการทำงานของบุคลากรในรูปแบบต่างๆ ได้ เช่น ตู้แสดงความคิดเห็น หรือผ่านทางโทรศัพท์สายด่วนต่างๆ ของ อบต. ซึ่งทำให้ประชาชนมีความสะดวกในการร้องเรียนปัญหาต่างๆ มากขึ้น

ในประเด็นการปรับปรุงแก้ไข ร่วมพัฒนาการทำงานของบุคลากรใน อบต. และเพื่อนร่วมงานอยู่เสมอ เนื่องจากในปัจจุบัน อบต. มีการประเมินผลการทำงานของบุคลากรเป็นประจำ รวมทั้งมีการให้สิ่งจูงใจในรูปแบบโบนัสเพื่อกระตุ้นการทำงานของบุคลากรของ อบต. ประกอบกับ อบต. เป็นองค์กรขนาดเล็กซึ่งสามารถประเมินผลการทำงานได้อย่างทั่วถึง และมีโปรแกรมการอบรมซึ่งจัดโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำให้สามารถพัฒนาศักยภาพบุคลากรอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับกระบวนการทศนิยมในปฏิรูประบบราชการไทย<sup>23</sup> ด้านพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการ (Civil servants) ซึ่งเสนอให้บุคลากรของรัฐจะต้องทำงานเชิงรุก มีความริเริ่มสร้างสรรค์ และปรับปรุงการทำงานอยู่เสมอ (Continuous Improvement)

สำหรับการบริหารเงินตามหลักการบริหารวงจรคุณภาพของ อบต. ในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า อบต. ให้ความสำคัญต่อขั้นตอนการปรับปรุงแก้ไขเป็นอันดับแรก โดยมีการนำเอาแนวทางหรือข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการบริหารงบประมาณให้ดีขึ้น มีการวางแผนงบประมาณอย่าง

<sup>22</sup> เรื่อง สร้างความเข้มแข็ง ด้วยแผนชุมชน ที่ มท.0891.4/ว1015 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2552

<sup>23</sup> วรชยา ศิริวัฒน์. กระบวนทัศน์ใหม่ในการปฏิรูประบบราชการไทย. บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 7 (พ.ศ. 2549): เสรีภาพ อำนาจ จริยธรรมกับการเมืองไทย วันที่ 27-29 พฤศจิกายน 2549.

มีประสิทธิภาพ และให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการบริหารงบประมาณในระดับมากขึ้นกัน โดยประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการ โครงการ/กิจกรรม ที่เป็นการบริการสาธารณะ โดยเข้าร่วมประชุมประชาคม เพื่อกำหนดเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นและจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่วมประชุมสภาเพื่อติดตามการใช้งบประมาณ รวมทั้งรับฟังการชี้แจงการใช้จ่ายตามข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี<sup>24</sup> นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 287 วรรคสาม ได้กำหนดให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนทั้งในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับประชาชน มีสิทธิตาม รธน. มาตรา 56 และ 57 ซึ่งให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สอดคล้องกับกระบวนทัศน์ใหม่ในปฏิรูประบบราชการไทย<sup>25</sup> ด้านการบริหารจัดการ ที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานของภาครัฐ ทำให้การบริการงบประมาณของ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความโปร่งใสมากขึ้น

### ข้อเสนอแนะ

1. อบต. ควรส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารของ อบต. ให้มากขึ้นโดยคำนึงถึงความหลากหลายในมิติของเครือข่าย จำนวนกิจกรรม เพื่อให้ครอบคลุมถึงความหลากหลายทางสังคมในพื้นที่มากขึ้น
2. อบต. ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำตัวชี้วัดซึ่งเหมาะสมกับสภาพหรือลักษณะของพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของ อบต. สามารถตอบสนองความต้องการของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง
3. อบต. ควรมีการวางแผนเรื่องจำนวนบุคลากรให้เหมาะสมกับปริมาณงาน และติดตามให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ
4. อบต. ควรเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับระบบการทำงานให้บุคลากรในองค์การ เพื่อให้บุคลากรของอบต. สามารถเผยแพร่ความรู้ดังกล่าวให้ประชาชนทราบถึงระบบการทำงานของอบต. ให้ดียิ่งขึ้น
5. ควรมีหน่วยงานเฉพาะซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมระบบการบริหารงบประมาณของอบต. ให้มีประสิทธิภาพโดย และควรมีระบบการติดตามการใช้งบประมาณอย่างสม่ำเสมอ โดยเน้นให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วน

<sup>24</sup> กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น. การศึกษาระดับสมบูรณโครงการการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก <http://www.thailocaladministration.go.th>, 2550.

<sup>25</sup> วรชยา ศิริวัฒน์. กระบวนทัศน์ใหม่ในการปฏิรูประบบราชการไทย. บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 7 (พ.ศ. 2549): เสรีภาพ อำนาจ จริยธรรมกับการเมืองไทย วันที่ 27-29 พฤศจิกายน 2549.