

ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี Factors Affecting Local Administration in Nonthaburi Province

พีรพงศ์ กนกเลิศวงศ์, ธนสุวิทย์ ทับทิมรัษฎ์
Perapong Kanoklertwonges, Thanasuwit Thabhiranrak
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
Suan Sunandha Rajabhat University
E-mail: Bluediamondgold@gmail.com, Thanasuwit.th@ssru.ac.th

ได้รับบทความ: 3 เมษายน 2563; แก้ไขบทความ: 8 พฤษภาคม 2563; ตอรับตีพิมพ์: 13 พฤษภาคม 2563
Received: April 3, 2020; Revised: May 8, 2020; Accepted: May 13, 2020

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ทิศทาง และแนวโน้มในการบริหารปกครองท้องถิ่นในอนาคต 2) ปัจจัยต่าง ๆ ในการบริหารปกครองท้องถิ่น 3) ระดับการบริหารปกครองท้องถิ่น โดยทำการศึกษากองการปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดนนทบุรี เป็นการวิจัยแบบผสม โดย 1) การศึกษาเชิงปริมาณ เก็บข้อมูลจากแบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารและบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 400 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติวิจัยเชิงพรรณนา 2) การวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารโดยใช้คำถามปลายเปิดที่มีโครงสร้างกับกลุ่มตัวอย่างผู้บริหารองค์กร จำนวน 5 ท่าน วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาโดยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาประมวลและนำเสนอข้อมูลในเชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า 1. ทิศทาง และแนวโน้มในการบริหารปกครองท้องถิ่นในอนาคต ควรมีลักษณะดังนี้ 1) มีการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบบริหารของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง 2) รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความยืดหยุ่น 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีรายได้เพิ่มขึ้น 4) มีระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระร่วมกับมีมาตรฐาน 5) หน่วยงานภาครัฐควรให้การสนับสนุนและส่งเสริมศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการพัฒนาภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง 6) เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่สามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น 7) มีเครือข่ายองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการท้องถิ่น (8) มีความร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2. ปัจจัยต่าง ๆ ในการบริหารปกครองท้องถิ่น พบว่า ปัจจัยในภาพรวมมีความสำคัญต่อการบริหารอยู่ระดับมาก เมื่อพิจารณาปัจจัยรายด้านพบว่า ทุกปัจจัยมีความสำคัญต่อการบริหารงานองค์กรในระดับ

มากทุกปัจจัย เรียงลำดับตามระดับความสำคัญที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด 3 ลำดับแรก พบว่าปัจจัยด้านภาวะผู้นำ มีค่าระดับความสำคัญมากที่สุด 4.02 รองลงมาได้แก่ ปัจจัยด้านการวางแผน มีค่าระดับความสำคัญ 3.98 และปัจจัยด้านงบประมาณ มีค่าระดับความสำคัญ 3.90 และ 3. ระดับการบริหารปกครองท้องถิ่น พบว่าระดับการบริหารตามหลักการบริหารการจัดการของ McKinsey 7-S Framework ในองค์กรปกครองท้องถิ่น จังหวัดนนทบุรี โดยภาพรวม อยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านกลยุทธ์ และรองลงมาตามลำดับ คือ ด้านบุคลากร ด้านทักษะ ด้านโครงสร้าง ด้านรูปแบบการบริหาร ด้านระบบ และด้านค่านิยมร่วม ตามลำดับ

คำสำคัญ: การบริหาร, ปัจจัย, การปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The purpose of this research article was to study 1) Direction and tendency for local government administration in the future 2) Various factors in local government administration 3) Local administrative level by conducting the study of local administration organization in Nonthaburi Province. This research uses mixed methods comprise of 1) quantitative study which data were collected from questionnaires with a sample of 400 administrators and personnel of the local government organizations. Data were analyzed using descriptive research statistics. 2) Qualitative research: Data were collected from executive interviews using open-ended, semi-structured questions with a sample of 5 organizational executives. Analyze and synthesize the content by taking the data from the interview to compile and present the data in a descriptive. The results of the study revealed that: 1. Directions and trends in the future of local administration should have the following characteristics: 1) There is a decentralization and development of the administrative system of the local administrative organization that has continuous progress; 2) the form and structure of the local government organization should be flexible; 3) Local government organizations should increase their income; 4) There is an independent local administration system together with standards; 5) Government agencies should support and enhance the potential of local government organizations and have participate in the development of a strong civil society; 6) Providing opportunities for people in the area to propose local ordinances; 7) There are networks of local administrative organizations in various forms to

increase the efficiency of local management; and 8) There is cooperation between various sectors in the administration of local government organizations. 2. Various factors in the local administration, it is found that the overall factors are important to the administration at a high level. Considering each factor, it was found that every factor is important to the organization management at a high level. Every factor Ranked according to the level of importance with the highest average value of the first top 3 found that leadership factors was highest priority with mean score 4.02; followed by Planning factors which has importance level with the mean score 3.98 and budget factor with importance level mean score 3.90; and 3. Local administrative level found that the management level according to the management principles of McKinsey 7-S Framework in local government Nonthaburi Province, in overall, is in a high level. When considered in each aspect, the aspect with the highest average value was strategic aspect; followed by the aspect of personnel; skills; structure; style of administration; system aspect; and common values respectively.

Keywords: Administration, Factors, Local Administration

1. บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน นอกจากนั้นยังทำหน้าที่ในการส่งเสริมและฝึกฝนประชาชนในด้านการเมือง โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในการปกครองตนเอง เพื่อให้ประชาชนเห็นความสำคัญในการใช้สิทธิทางการเมือง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยได้เผชิญกับวิกฤติทางการเมืองระดับประเทศหลายครั้ง ทำให้รัฐบาลส่วนกลางทำงานไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลายมาเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาในระดับท้องถิ่นที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงจากที่ก่อนหน้านี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะรับนโยบายจากส่วนกลางมาดำเนินงานและความสัมพันธ์ จึงมีการเปลี่ยนแปลงจากเชิงอำนาจสั่งการมาเป็นในลักษณะ “ท้องถิ่นกำหนดตนเอง” โดยมีการกำหนดบทบาทและนโยบายด้วยตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญ

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนา กำหนดทิศทางของตนเองเพื่อให้เป็นองค์กรที่เป็นประโยชน์อย่างสูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก

เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประโยชน์อย่างสูงสุดแก่ประชาชน การปกครองท้องถิ่นที่ดีจึงจะต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบททางสังคมด้วย ทั้งนี้ จากลักษณะการกระจายอำนาจในประเทศไทยที่มีวิวัฒนาการสู่การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น และประชาชนให้ได้บริหารจัดการชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นด้วยคนท้องถิ่นเองได้มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเอาไว้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยมีสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญต่อการปกครองในท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดจนความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักสากล โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นำไปสู่การยกเลิกหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลัง พ.ศ. 2542 ซึ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง จะพบว่ารูปแบบและกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก นักวิชาการหลายท่านจึงถือว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คือต้นกำเนิดของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย ยุคปัจจุบันอย่างแท้จริง (ปิ่นนคร เจริญชัยพฤกษ์, 2561) ซึ่งในปัจจุบันมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แต่หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป

การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยดังกล่าวข้างต้น และมีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีแนวคิดว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้ (กิตติระวี เลขากุล, 2561) ทั้งนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนนทบุรี เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีทรัพยากรบุคคล ทั้งผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ซึ่งการบริหารงานยังอยู่ภายใต้ทรัพยากรอันมีอยู่อย่างจำกัดเช่นเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอื่น ๆ อีกหลายจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้ได้อย่างสูงสุดและมีประโยชน์ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างมาก และต้องมีความระมัดระวังในการบริหารงานให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นขึ้นกับทุกฝ่ายในชุมชน การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การซ่อมบำรุงถนน และทางเดินเท้าให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้โดยสะดวก การเชื่อมโยงการให้บริการของระบบไฟฟ้า และระบบน้ำประปาให้ทั่วถึงพร้อม

ทุกครัวเรือน การพัฒนาแหล่งน้ำสาธารณะไม่ให้ตื้นเขิน เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำที่มีอยู่ได้อย่างเต็มที่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังคงพบว่ามีปัญหาด้านการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหัวที่ผ่านมา ซึ่งสามารถนำมาสรุปและจัดเป็นกลุ่มของปัญหาได้ดังนี้ (ปณณธร เจริญชัยพฤกษ์, 2561) 1) ปัญหาทางด้านการบริหารงาน 2) ปัญหาด้านการบริหารการเงินการคลัง 3) ปัญหาทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ 4) ปัญหาทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามหลักการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ 5) การทับซ้อนของอำนาจ การที่มีรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค มีส่วนในการบริหารงาน และแม้แต่ท้องถิ่นเองยังมีการทับซ้อนกันอยู่ และ 6) ความล่าช้าในการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังดำเนินการด้านนี้อยู่ ส่วนหนึ่งเกิดจากข้าราชการเกิดการต่อต้านที่จะย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนในด้านทิศทางการและแนวโน้มของการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต วีระศักดิ์ เครือเทพ (2558) เสนอแนวทางเพื่อส่งเสริมด้านการกระจายอำนาจ ดังนี้ 1) การผลักดันเรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนราชการยังต้องการที่จะรักษาสถานภาพของตนโดยการไม่สนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ 2) การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น บุคลากรเหล่านี้ขาดความมั่นใจว่าจะได้รับการดูแลภายใต้ระบบคุณธรรม ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้ถูกกลั่นแกล้งจากนักการเมืองท้องถิ่น ได้รับความก้าวหน้าในหน้าที่การงานตามความรู้ความสามารถ ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการเหมาะสมกับหน้าที่ 3) การพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ปรับปรุงประสิทธิภาพของการใช้จ่ายและการบริหารโครงการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความประหยัดและคุ้มค่า

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นความสำคัญของบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีส่วนสำคัญอย่างมากต่อคุณภาพชีวิตของชุมชนและประชาชน จึงมีความสนใจว่ามีปัจจัยใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้เกิดความสำเร็จ ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ มีคุณภาพชีวิตของชุมชนและประชาชนที่ดี ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี” เพื่อที่จะได้เข้าใจถึงสถานการณ์ในการบริหารการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน สามารถคาดการณ์ทิศทางและแนวโน้มในการบริหารปกครองท้องถิ่นในอนาคตว่าควรจะเป็นอย่างไรจึงจะมีความเหมาะสม ปัจจัยต่าง ๆ ในการบริหารการปกครองท้องถิ่นให้เกิดผลสำเร็จ และทำให้ทราบถึงระดับการบริหารการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีในปัจจุบัน ทั้งนี้ผลของการศึกษาวิจัยสามารถนำมาเป็นแนวทางและข้อเสนอแนะต่อการ

ปรับปรุงแก้ไขปัญหาการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน และให้ข้อเสนอต่อทิศทางและแนวโน้มในการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตที่เหมาะสม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนและประชาชนให้เพิ่มขึ้น เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา ทิศทาง และ แนวโน้ม ในการบริหารปกครองท้องถิ่นในอนาคต
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารปกครองท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาระดับการบริหารปกครองท้องถิ่น

3. วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method) คือ การศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Researcher) และการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลมาจากแหล่งข้อมูล 2 แหล่งด้วยกัน คือ

1. ข้อมูลปฐมภูมิ ได้มาจาก 1) การสัมภาษณ์โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้างกับผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ท่าน ในเรื่องทิศทางและแนวโน้มในการบริหารปกครองท้องถิ่นในอนาคต 2) โดยใช้แบบสอบถามสำรวจความคิดเห็นกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนนทบุรี จำนวน 400 คน

2. ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการศึกษาเอกสาร คำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หนังสืองานวิจัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรีที่ได้มีการเก็บรวบรวมไว้เป็นหลักฐานต่าง ๆ เพื่อนำมาสังเคราะห์เชิงเนื้อหาประกอบ

3. ระยะเวลาดำเนินการ กำหนดระยะเวลาของการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาและรวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนพฤษภาคม ปี 2562 – เดือนมกราคม ปี 2563

3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนนทบุรี รวมจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 47 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562) บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทั้งสิ้น 7,231 คน

2. กลุ่มตัวอย่างของการวิจัย 2.1) กลุ่มตัวอย่างเชิงปริมาณ กลุ่มตัวอย่างรวมทั้งสิ้นจำนวน 400 คน โดยดำเนินการสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sampling Technique) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมา 5 แห่ง (จากทั้งหมด 47 องค์กร) และทำการเก็บข้อมูลตามสัดส่วนขององค์กร โดยมีตัวแทนประชากรตัวอย่างรวม 5 องค์กร จำนวน 400

ราย และ 2.2) กลุ่มตัวอย่างเชิงคุณภาพ โดยสัมภาษณ์กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) เป็นผู้บริหารองค์กรแห่งละ 1 ท่าน รวมจำนวน 5 ท่าน 2.3) การศึกษาวิจัยเอกสาร โดยการรวบรวมเอกสาร งานวิจัย ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง ทิศทางและแนวโน้มในการบริหารปกครองท้องถิ่นในอนาคต ปัจจัยต่าง ๆ ในการบริหารปกครองท้องถิ่น และความคิดเห็นต่อการบริหารปกครองท้องถิ่น

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. วิธีการศึกษาเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี
2. วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวทางคำถามปลายเปิดกึ่งมีโครงสร้างที่กำหนดไว้ (Semi-Structure Interview)

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่นโดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง (Semi-Structure Questions) ตามแนวทางคำถามกว้าง ๆ ปลายเปิด จำนวน 5 ท่าน และสำรวจความคิดเห็นกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี จำนวน 400 คน
2. ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการที่มีการเก็บรวบรวมไว้แล้ว รวมทั้งหนังสือ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทิศทางและแนวโน้มในการบริหารปกครองท้องถิ่นในอนาคต ปัจจัยต่าง ๆ ในการบริหารปกครองท้องถิ่น และความคิดเห็นต่อการบริหารปกครองท้องถิ่นที่มีการทำไว้ก่อนหน้านี้

3.4 การวิเคราะห์และการสังเคราะห์ข้อมูล

1. การศึกษาเชิงปริมาณ วิเคราะห์ข้อมูลโดยสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) แจกแจงเป็นค่าเฉลี่ย (Mean Score) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และใช้สถิติอ้างอิง (Inferential Statistic) ด้วยการทดสอบสมมติฐานความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารมีอิทธิพลเชิงบวกต่อภาพรวมระดับการบริหารปกครองท้องถิ่นตามหลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework 7 ด้าน ทดสอบโดยใช้การวิเคราะห์สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson Correlation Coefficient)
2. การศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (content analysis) โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารโดยแบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง และข้อมูลทุติยภูมิที่รวบรวมไว้ มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ประมวลผลและนำเสนอข้อมูลในเชิงพรรณนาความ

4. สรุปผลการวิจัย

4.1 เพื่อศึกษา ทิศทาง และแนวโน้ม ในการบริหารปกครองท้องถิ่นในอนาคต

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความเห็นในทิศทางคล้ายคลึงกัน สรุปเป็นผลการวิจัยได้ว่า ในการสร้างระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ทิศทางและแนวโน้มของระบบการบริหารจัดการการปกครองท้องถิ่นในอนาคต ควรมีลักษณะดังนี้

- 1) มีการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง
- 2) รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความยืดหยุ่นตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีรายได้เพิ่มขึ้น ทั้งจากรายได้ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น เงินอุดหนุน และงบประมาณที่จะถ่ายโอนตามภารกิจที่เพิ่มขึ้น
- 4) มีระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระร่วมกับมีมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลกำหนดโดยคณะกรรมการจากผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ทรงคุณวุฒิจากชุมชน
- 5) หน่วยงานภาครัฐควรให้การสนับสนุนและส่งเสริมศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง
- 6) เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่สามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้
- 7) มีเครือข่ายองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการท้องถิ่น
- 8) ควรมีความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

4.2 เพื่อศึกษาปัจจัยในการบริหารปกครองท้องถิ่น

1. ข้อมูลด้านประชากร พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 57.80 อายุระหว่าง 31 – 45 ปี ร้อยละ 70.60 จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ร้อยละ 59.20 ปฏิบัติงานสำนักงานปลัด ร้อยละ 39.20 มีประสบการณ์ทำงานที่องค์กรระหว่าง 6–10 ปี ร้อยละ 52.60 ดำรงตำแหน่งระดับ 5 ร้อยละ 23.20 มีเงินเดือนระหว่าง 15,001 – 20,000 บาท ร้อยละ 35.70 เคยเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ร้อยละ 88.30 มีความรู้ความเข้าใจในด้านการวางแผนงานระดับดี ร้อยละ 66.50 มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับดี ร้อยละ 63.70 มีการประเมินผลการทำงาน ระดับดี ร้อยละ 62.70 มีภาวะความเป็นผู้นำระดับดี ร้อยละ 47.20

2. ความคิดเห็นของผู้บริหารและบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนนทบุรี พบว่า ปัจจัยมีผลต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมอยู่อยู่ระดับมาก ($\bar{x} = 3.84$, S.D. = 0.79) เมื่อพิจารณาปัจจัยรายด้านพบว่า ทุกปัจจัยมีผลต่อการบริหารงานองค์กรในระดับมากทุกปัจจัย เมื่อเรียงลำดับปัจจัยสำคัญที่มีระดับความสำคัญต่อการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด 3 ลำดับแรก พบว่า ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ มีค่าระดับความสำคัญมากที่สุด 4.02 รองลงมาได้แก่ ปัจจัยด้านการ

วางแผน โดยมีค่าระดับความสำคัญ 3.98 และปัจจัยด้านงบประมาณ โดยมีค่าระดับความสำคัญ 3.90 ดังแสดงไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ความคิดเห็นต่อปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนนทบุรี ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล
1. ด้านภาวะผู้นำ	4.02	0.77	มีผลต่อการบริหารมาก
2. ปัจจัยด้านการวางแผน	3.98	0.79	มีผลต่อการบริหารมาก
3. ด้านงบประมาณ	3.90	0.79	มีผลต่อการบริหารมาก
4. ด้านวิธีปฏิบัติงาน	3.84	0.82	มีผลต่อการบริหารมาก
5. ด้านการประเมินผล	3.76	0.87	มีผลต่อการบริหารมาก
6. ด้านบุคลากร	3.69	0.73	มีผลต่อการบริหารมาก
7. ด้านวัสดุอุปกรณ์	3.67	0.76	มีผลต่อการบริหารมาก
รวม	3.84	0.79	มีผลต่อการบริหารมาก

4.3. เพื่อศึกษาระดับการบริหารปกครองท้องถิ่น

ตารางที่ 2 ระดับการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักการบริหารจัดการโดยใช้หลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework ตามความคิดเห็นของบุคลากรภายในองค์กรปกครองท้องถิ่น จังหวัดนนทบุรี

หลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล
1. ด้านกลยุทธ์	4.27	0.75	ระดับมาก
2. ด้านบุคลากร	4.19	0.82	ระดับมาก
3. ด้านทักษะ	4.12	0.80	ระดับมาก
4. ด้านโครงสร้าง	3.99	0.78	ระดับมาก
5. ด้านรูปแบบการบริหาร	3.42	0.85	ระดับปานกลาง
6. ด้านระบบ	3.36	0.79	ระดับปานกลาง
7. ด้านค่านิยมร่วม	3.08	0.86	ระดับปานกลาง
รวม	3.78	0.81	ระดับมาก

จากตารางที่ 2 พบว่าระดับการบริหารตามหลักการบริหารจัดการของ McKinsey 7-S Framework ในองค์กรปกครองท้องถิ่น จังหวัดนนทบุรี โดยภาพรวม อยู่ใน

ระดับมาก ($\bar{x} = 3.78$, S.D. = .81) และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านกลยุทธ์ ($\bar{x} = 4.27$, S.D. = .82) และรองลงมาตามลำดับ คือ ด้านบุคลากร ($\bar{x} = 4.19$, S.D. = .75) ด้านทักษะ ($\bar{x} = 4.12$, S.D. = .80) ด้านโครงสร้าง ($\bar{x} = 3.99$, S.D. = .78) ด้านรูปแบบการบริหาร ($\bar{x} = 3.42$, S.D. = .85) ด้านระบบ ($\bar{x} = 3.36$, S.D. = .79) และด้านค่านิยมร่วม ($\bar{x} = 3.08$, S.D. = .86) ตามลำดับ

4.4 ผลการทดสอบสมมติฐานปัจจัยการบริหารมีผลต่อระดับการบริหารปกครองท้องถิ่นตามหลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework จังหวัดนนทบุรี

ปัจจัยการบริหารด้านภาวะผู้นำ ด้านการวางแผน ด้านงบประมาณ ด้านวิธีปฏิบัติงาน ด้านการประเมินผล ด้านบุคลากร และด้านวัสดุอุปกรณ์ มีอิทธิพลเชิงบวกต่อภาพรวมระดับการบริหารการปกครองท้องถิ่นตามหลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework 7 ด้าน ทดสอบโดยใช้การวิเคราะห์สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson Correlation Coefficient) ซึ่งปรากฏผลการวิเคราะห์ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่าง ปัจจัยการบริหารมีอิทธิพลเชิงบวกต่อระดับการบริหารการปกครองท้องถิ่นตามหลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework โดยภาพรวม

ความสัมพันธ์ของตัวแปร ปัจจัยการบริหารมีผลต่อระดับการบริหารการปกครองท้องถิ่นตามหลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework	ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (r)	p
1.ด้านภาวะผู้นำ	.923**	.000
2.ปัจจัยด้านการวางแผน	.920**	.000
3.ด้านงบประมาณ	.909**	.000
4.ด้านวิธีปฏิบัติงาน	.895**	.000
5.ด้านการประเมินผล	.893**	.000
6.ด้านบุคลากร	.890**	.000
7.ด้านวัสดุอุปกรณ์	.890**	.000
ภาพรวม ปัจจัยการบริหาร 7 ด้าน	.942**	.000

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

หมายเหตุ การแปลผลค่าความสัมพันธ์ (ทั้งเชิงบวก และเชิงลบ) ของค่าสหสัมพันธ์ (r)

(ค่า r = .01-.09 หมายถึง มีความสัมพันธ์เล็กน้อย, ค่า r = .10-.29 หมายถึง มีความสัมพันธ์ต่ำถึงปานกลาง, ค่า r = .30-.49 หมายถึง มีความสัมพันธ์ปานกลางถึงสูง, ค่า r = .50-.69 หมายถึง มีความสัมพันธ์สูงถึงสูงมาก, ค่า r = .70-.89 หมายถึง มีความสัมพันธ์สูงมาก, ค่า r = .90-.99 หมายถึง มีความสัมพันธ์เกือบสมบูรณ์)

ในภาพรวม พบว่า มีความสัมพันธ์ระหว่าง ปัจจัยการบริหาร 7 ด้าน มีผลต่อระดับการบริหารปกครองท้องถิ่นตามหลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework อยู่ในระดับเกือบสมบูรณ์ ในทิศทางบวก ($r = .942^{**}$, $p = .000$) หมายถึง เมื่อมีปัจจัยการบริหารเพิ่มขึ้น ระดับการบริหารปกครองท้องถิ่นตามหลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework จะสูงขึ้น เมื่อพิจารณารายด้านของปัจจัยการบริหาร 7 ด้าน พบว่ามีความสัมพันธ์กับระดับการบริหารปกครองท้องถิ่นตามหลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework อยู่ในระดับเกือบสมบูรณ์ทุกด้าน ในทิศทางบวก ดังนี้

1) ด้านภาวะผู้นำ มีความสัมพันธ์ กับ ระดับการบริหารปกครองท้องถิ่นตามหลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework อยู่ในระดับเกือบสมบูรณ์ ในทิศทางบวก ($r = .923^{**}$, $p = .000$)

2) ปัจจัยด้านการวางแผน มีความสัมพันธ์ กับ ระดับการบริหารปกครองท้องถิ่นตามหลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework อยู่ในระดับเกือบสมบูรณ์ ในทิศทางบวก ($r = .920^{**}$, $p = .000$)

3) ด้านงบประมาณ มีความสัมพันธ์ กับ ระดับการบริหารปกครองท้องถิ่นตามหลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework อยู่ในระดับเกือบสมบูรณ์ ในทิศทางบวก ($r = .909^{**}$, $p = .000$)

4) ด้านวิธีปฏิบัติงาน มีความสัมพันธ์ กับ ระดับการบริหารปกครองท้องถิ่นตามหลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework อยู่ในระดับเกือบสมบูรณ์ ในทิศทางบวก ($r = .895^{**}$, $p = .000$)

5) ด้านการประเมินผล มีความสัมพันธ์ กับ ระดับการบริหารปกครองท้องถิ่นตามหลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework อยู่ในระดับเกือบสมบูรณ์ ในทิศทางบวก ($r = .893^{**}$, $p = .000$)

6) ด้านบุคลากร มีความสัมพันธ์ กับ ระดับการบริหารปกครองท้องถิ่นตามหลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework อยู่ในระดับเกือบสมบูรณ์ ในทิศทางบวก ($r = .890^{**}$, $p = .000$)

7) ด้านวัสดุอุปกรณ์ มีความสัมพันธ์ กับ ระดับการบริหารปกครองท้องถิ่นตามหลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework อยู่ในระดับเกือบสมบูรณ์ ในทิศทางบวก ($r = .890^{**}$, $p = .000$)

5. อภิปรายผลการวิจัย

5.1. ปัจจัยในการบริหารปกครองท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี

1. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ พบว่ามีความสำคัญต่อการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเนื่องจากเมื่อผู้บริหารมีความสัมพันธ์อันดีต่อบุคลากรในหน่วยงาน

จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความเคารพเชื่อฟัง พร้อมรับฟังและให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา รวมถึงพิจารณานโยบายของส่วน/กองต่าง ๆ ภายในหน่วยงาน โดยการนำไปปฏิบัติควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อมิให้เกิดข้อผิดพลาดขึ้นในองค์กร

2. ปัจจัยด้านการวางแผนงาน โดยต้องมีการจัดทำแผนในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์พร้อมประสานสัมพันธ์ถึงภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน มีการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงานแก่บุคลากรให้ปฏิบัติตามแผนงาน และนโยบายที่วางไว้

3. ปัจจัยด้านงบประมาณ ซึ่งการใช้จ่ายงบประมาณควรเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยมีการจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณและแผนการจัดซื้อจัดจ้างที่ชัดเจน ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหารงานในแต่ละส่วนงานควรมีระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน และเพียงพอต่อการบริหารงาน

5.2. ระดับการบริหารงานของการปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนนทบุรี

ตามหลักการบริหารจัดการ McKinsey 7-S Framework พบว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านกลยุทธ์ และรองลงมาตามลำดับ คือ ด้านบุคลากร ด้านทักษะ ด้านโครงสร้าง ด้านรูปแบบการบริหาร ด้านระบบ และด้านค่านิยมร่วม สอดคล้องกับผลการวิจัยของ พวงผกา มะเสนา และประณต นันทิยะกุล (2557) ซึ่งศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการการบริการที่มีคุณภาพในโรงพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข” ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารในโรงพยาบาลศูนย์และโรงพยาบาลทั่วไปให้ความสำคัญในด้านกลยุทธ์องค์กรเป็นอันดับแรก ส่วนผู้บริหารใน โรงพยาบาลชุมชนให้ความสำคัญการบริหารจัดการทั้ง 7 ด้าน แต่จะเน้นด้านกลยุทธ์ขององค์กรสำคัญเป็น อันดับแรก ส่วนผู้บริหารในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ ตำบลให้ความสำคัญการบริหารจัดการทั้ง 7 ด้าน แต่จะเน้นด้านกลยุทธ์ขององค์กรสำคัญเป็นอันดับแรกเช่นกัน ซึ่งตรงกับกรอบแนวคิด McKinsey 7-S Framework และสอดคล้องกับผลการวิจัยนี้

6. อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษา ได้รับองค์ความรู้ใหม่ที่สามารถยืนยันได้ว่า ปัจจัยในด้านการบริหารงาน ประกอบด้วย ภาวะผู้นำ การวางแผน งบประมาณ วิธีปฏิบัติงาน การประเมินผล บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ ล้วนมีอิทธิพลและส่งผลต่อระดับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการบริหารจัดการโดยใช้หลักการบริหารของ McKinsey 7-S Framework ซึ่งสามารถนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในการบริหารการปกครองท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จได้ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กิตต์ระวี เลขากุล. (2561). ธรรมนูญการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการ
ของเทศบาลในเขตภาคใต้ของประเทศไทย. **ดุชนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์
ดุชนิพนธ์** สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน. มหาวิทยาลัย
หาดใหญ่.
- ปิ่นธรณิ์ เขียวชัยพฤษ. (2561). ทิศทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอนาคต. **วารสาร
มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์**, 3(2): 183-196.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2558). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย (ระบบออนไลน์). แหล่งที่มา:
<http://www.trf.or.th>.
- สาโรจน์ โอพิทักษ์ชีวิน. (2554). **การจัดการและพฤติกรรมองค์กร: เพื่อสร้างและรักษาความ
ได้เปรียบแข่งขันไว้ให้ยั่งยืนในโอบอลโลเซชั่น**. กรุงเทพฯ: ซีวีแอลการพิมพ์.
- Baron, A. R. & Greenberg, J. (2003). **Organizational Behaviour in Organization,
Understanding and Managing the Human Side of Work**. Canada:
Prentice Hall.
- Ben M. Harris. (1985). **Supervision Behavior in Education**. Englewood Cliffs:
Prentice-Hall, Inc.
- Cohen, J.M., & Uphoff, N.T. (1980). **Participations Place in Rural Development:
Seeking Clarity Through Specificity**. New York: World Developments.
- Drucker. Peter F. (1979). **The Effective Executive**. New York: Harper and Row.
- Harris, B.M. (1985). **Supervision Behavior in Education**. (2 nd ed). Englewood
Cliffs: Prentice-Hall.
- Harold D. Koontz and Cyril O'Donnell. (1972). **Principles of Management: An
Analysis of Managerial Funtions**. Newyork: McGraw – Hill Book Co.
- Katz. Robert L. (1974, September-October). "Skill of AN Effective Administrator."
Harward Business Review.
- Koontz and Donell. (1959). **Principles of Management**. New York: McGraw – Hill.
- Likert, S. (1961). **New Patterns of Management**. New York: McGraw-Hill.
- Peter F. Drucker. (1979). **Management: Tasks. Responsibility. Practices**.
London: PanBook Ltd.