

# ปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะ กรณี องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัด นครปฐม

FACTORS AFFECTING THE PROGRESS OF MISSION TRANSFER TO LOCAL  
GOVERNMENT : A CASE STUDY OF SUBDISTRICT ADMINISTRATION ORGANIZATION  
IN NAKHONPATHOM PROVINCE

รังสรรค์ อินทน์จันทน์

ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม

E-mail : rungsun\_injun@hotmail.com

## บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดนครปฐม มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาระดับความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจ 6 ด้าน 2. ศึกษาปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการ 3. วิเคราะห์ความแปรปรวนระหว่างสถานภาพส่วนบุคคลกับความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจ 4. วิเคราะห์แบบถดถอยพหุคูณระหว่างปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการกับความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจ และ 5. ค้นหาแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการถ่ายโอนภารกิจที่เหมาะสม โดยเก็บข้อมูลเชิงปริมาณจากพนักงาน อบต. จำนวน 300 คน และเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจาก นายก อบต., ปลัด อบต., และข้าราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมจำนวน 21 คน

ผลการวิจัยพบว่า การถ่ายโอนภารกิจด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตมีความก้าวหน้ามากที่สุด โดยมีนโยบายในการบริหารจัดการการถ่ายโอนภารกิจ (ขั้นตอนระดมพลัง) เป็นปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการที่มีค่ามากที่สุด รองมาคือทรัพยากรทางการบริหาร (งบประมาณ) วัฒนธรรมองค์การ (การมีส่วนร่วม และการทำงานเป็นทีม) โดยภาวะผู้นำ (เผด็จการแบบมีศิลป์) มีค่าน้อยที่สุด ผลวิจัยนำมาสู่ข้อเสนอแนะ ดังนี้ 1. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ 1) ศึกษาเงื่อนไขแต่ละบริบทอย่างถ่องแท้ 2) นำข้อมูลที่ได้มาจัดทำแผนกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนภารกิจตามลำดับ 3) พัฒนาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับ อบต. อย่างสม่ำเสมอ 2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 1) สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ทุกฝ่ายเข้าใจได้ตรงกัน 2) ปรับปรุงข้อกฎหมายให้ทันสมัย 3) ไม่ควรกำหนดเงื่อนไขการทำงานที่รัดตัวผู้ปฏิบัติมากเกินไป 4) พัฒนาทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่นทุกระดับ โดยเฉพาะผู้บริหาร อบต. ที่ต้องมีภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ เพื่อช่วยให้มีข้อมูลที่ถูกต้องทันสมัย และนำมากำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางขององค์การ รวมถึงแสวงหาเทคนิคการสร้างแรงจูงใจ

ที่เหมาะสม อันจะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน 3. ข้อเสนอแนะเชิงเทคนิค 1) สร้างวัฒนธรรมองค์การแบบการทำงานเป็นทีม และการมีส่วนร่วม 2) สร้างผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ที่สามารถบริหารงานได้อย่างยืดหยุ่นตลอดเวลาตามสถานการณ์ 3) อนาคตต้องมีการเตรียมวางแผนเพื่อพร้อมรับสถานการณ์ที่ผันผวนและเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

คำสำคัญ : องค์การบริหารส่วนตำบล นโยบาย ทรัพยากรทางการบริหาร วัฒนธรรมองค์การ ภาวะผู้นำ

## ABSTRACT

This study investigates the progress of mission transfer, managerial contexts and means to improve the mission transfer of subdistrict administration organizations (SAO) in NakhonPathom province. Quantitative data is collected from 300 officials of SAO and qualitative data is collected from 21 informants including the presidents and secretaries of SAO and officials of related organizations.

It is found that the most effective factor for the mission transfer is the policy for the mission transfer (the stage of power aggregation). The secondly effective factors are managerial resource (budget) and organization culture (participation and teamwork). Strategic leadership is the least effective factor. The mission transfer about quality of life is the most progressive. This study suggests that 1. Academically: 1) contexts of factors must be thoroughly examined 2) information should be used consecutively to systematically define the strategies to drive the mission transfer. 2. Strategically: 1) the federal government has to provide knowledge about the mission transfer to all parties for cooperation, 2) improve related laws to be more contemporary and relevant to the work, 3) relax the working requirements that restrict the officials, 4) the federal government has to support the development of local officials in all levels for leading to make human resource to effectively operate the job, especially the administrator in subdistrict administration organization following the change situations both within and without the organization. Therefore, they must have the correct and up to date information and be able to apply visions and directions of the organization. 3. Technically: 1) bring in the culture of team and participation 2) to create the administrators with strategic leadership and flexibility in every situations. 3) local governments have to plan for the fluctuate and ever changing circumstances.

KEYWORDS : Subdistrict administration organization, Policy, Managerial resource, Organization culture, Leadership

## บทนำ

โลกยุคปัจจุบันได้นำกระแสของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเข้ามาสู่สังคมทั่วโลก จนทำให้เกิดการปรับตัวของประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ดำรงอยู่ได้ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งประเทศไทยเองได้มีการปรับตัวครั้งใหญ่ในหลายภาคส่วน โดยภาครัฐได้มีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ รวมถึงวิธีการบริหารจัดการองค์การของหน่วยงานราชการ โดยคาดหวังว่าจะช่วย

ให้การดำเนินงานของหน่วยงานราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการโดยอิสระ โดยมีพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รองรับในสาระสำคัญ ได้แก่ มาตรา 30 ได้กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

ให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว 5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการจัดทำแผน และกำหนดความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะให้ชัดเจน ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในภารกิจให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี และให้มีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยที่รับผิดชอบในการติดตามประเมินผลและรายงานต่อรัฐบาล

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดคำถามต่างๆ ตามมาอย่างมากมาย ทั้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและทุกภาคส่วนในสังคมไทย รวมถึงมีนักวิชาการมากมาย ต่างได้ตั้งประเด็นคำถามที่นำไปสู่การศึกษาวิจัยในประเด็นดังกล่าวทั้งในรูปขององค์การและงานวิจัยส่วนบุคคล เช่น สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศูนย์วิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นต้น สำหรับในจังหวัดนครปฐม มีการศึกษาโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ทำการศึกษาความก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ซึ่งประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ 2548 ผลการศึกษาพบว่า จังหวัดนครปฐมได้รับการดำเนินการภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานมากที่สุด (ร้อยละ 50) แต่เป็นที่น่าสังเกตภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรม จารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีการดำเนินการในสัดส่วนที่น้อยมาก

ประเด็นที่น่าสังเกตอย่างหนึ่งคือ ทุกหน่วยงานที่ศึกษาเรื่องดังกล่าวมักมุ่งเน้นไปที่ระดับความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจว่า อยู่ในระดับมากน้อยเพียงใด และสภาพ

ปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ไม่มีงานวิจัยชิ้นไหนที่กล่าวถึง องค์ประกอบที่สำคัญที่เป็นปัจจัยสาเหตุที่ช่วยทำให้การถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบผลสำเร็จ ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งศึกษาระดับความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตพื้นที่จังหวัดนครปฐม ตามภารกิจหลัก 6 ด้าน และศึกษาด้านปัจจัยสาเหตุที่คิดว่ามีความเกี่ยวข้องกับ ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้แนวทางการพัฒนาตัวแบบของปัจจัยสาเหตุที่เหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันนำมาสู่ข้อมูลที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพ และการบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด รวมทั้งข้อมูลที่ได้จะช่วยให้เกิดข้อเสนอแนะในด้านต่าง ๆ ในการถ่ายโอนภารกิจ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจของ อบต. ในจังหวัดนครปฐม ตามภารกิจหลัก 6 ด้าน
2. เพื่อศึกษาปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการ อบต. ในจังหวัดนครปฐม ที่มี ผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจ
3. เพื่อวิเคราะห์ความแปรปรวนระหว่างสถานภาพส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างกับความก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบต. ในจังหวัดนครปฐม
4. เพื่อวิเคราะห์แบบถดถอยพหุคูณระหว่างปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้ากับความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบต. ในจังหวัดนครปฐม
5. เพื่อค้นหาแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการถ่ายโอนภารกิจที่เหมาะสมให้แก่ อบต. ในจังหวัดนครปฐม

## ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

1. ด้านพื้นที่ จะทำการศึกษาเฉพาะ ในเขตพื้นที่จังหวัดนครปฐม
2. ด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาเรื่อง ความก้าวหน้า

การถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน อบต. ในจังหวัดนครปฐม และปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารที่มีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจ รวมถึงสภาพปัญหา อุปสรรค และแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการถ่ายโอนภารกิจที่เหมาะสม ให้แก่ อบต. ในจังหวัดนครปฐม

3.ด้านประชากร และกลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้บริหารและพนักงานของ อบต. ในจังหวัดนครปฐม และข้าราชการในสังกัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.ด้านระยะเวลา ศึกษาในช่วงเดือนมิถุนายน 2551 ถึง สิงหาคม 2552

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.ได้รับรู้ข้อมูลที่ถูกต้องทั้งในภาพกว้าง และในเชิงลึกของความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจของ อบต. ในจังหวัดนครปฐม ตามภารกิจหลัก 6 ด้าน รวมถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการ อบต. ในจังหวัดนครปฐม ที่มีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจ

2.นำผลของการศึกษาที่พบไปสู่การพัฒนา การเสริมสร้าง ปรับปรุง พร้อมทั้งกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจหลัก 6 ด้าน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมต่อไป

3.นำข้อมูลที่ได้นำไปใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการ ศึกษา ต่อ และเพื่อนำไปสู่การประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสม และเพื่อเป็นประโยชน์แก่นักวิชาการ นักศึกษาและบุคคลทั่วไปที่สนใจ ต้องการนำข้อค้นพบจากการวิจัยไปพัฒนาต่อยอดต่อไป

### แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ ได้นำแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจเป็นแนวทางที่สำคัญในการกระจายอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การบริหารจัดการบุคลากร และการสร้างความพร้อมของท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึง

การปรับบทบาทภารกิจของ หน่วยงานราชการ การปรับปรุงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการพัฒนากลไกการกระจายอำนาจ เพื่อสร้างระบบติดตามตรวจสอบ และประเมินผลที่สอดคล้องและเหมาะสมกับท้องถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวม 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง คือ 1. ด้านโครงสร้าง พื้นฐาน 2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว 5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ 6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

### สภาพแวดล้อมทางการจัดการ

สภาพแวดล้อมทางการจัดการหมายถึง ปัจจัยหรือแรงกดดันต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กรที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการงานขององค์กร แบ่งเป็น

1.สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร การในการศึกษาครั้งนี้ได้นำเครื่องมือที่เรียกว่า PEST Analysis ตามแนวคิดของ Armstrong M. มาใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่ P (Politic) การเมือง E (Economic) เศรษฐกิจ S (Social) ปรัชญาการณืทางสังคม และ T (Technology) เทคโนโลยี

### 2.สภาพแวดล้อมภายในองค์กร มีดังนี้

1.วัฒนธรรมองค์กร หมายถึงระบบความเข้าใจร่วมกันระหว่างสมาชิกขององค์กรว่าควรจะทำพฤติกรรมปฏิบัติอย่างไร และองค์กรที่ดำเนินงานอยู่นั้นมีลักษณะเป็นอย่างไร ความเข้าใจร่วมกันนี้เป็นวิวัฒนาการที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน และปรากฏออกมาในรูปของความเชื่อ สัญลักษณ์ คำบอกเล่า ฯลฯ ทั้งนี้ วัฒนธรรมในแต่ละองค์กรนั้นจะมีความแตกต่างกัน ซึ่งเนื่องมาจากปรากฏการณ์ ความเชื่อที่เกิดขึ้นในองค์กรหนึ่งอาจไม่เกิดขึ้นในอีกองค์กรหนึ่งก็ได้ การศึกษาครั้งนี้ได้นำแนวคิดของ Charles Handy (1978) ที่นำเสนอสโตลล์การจัดการ และผลที่เกิดขึ้นของสโตลล์เหล่านั้น โดยใช้ชื่อเทพเจ้าของกรีกแทน สโตลล์การบริหารงานแต่ละแบบ โดยดูจากพฤติกรรมการใช้อำนาจ อิทธิพล การจูงใจ การเรียนรู้และการสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นของสมาชิก ได้แก่ 1. วัฒนธรรมแบบเทพซีอุส เปรียบ

เสมือนหัวหน้าเผ่าสมัยโบราณ เน้นระบบการทำงานที่รวดเร็ว ไม่เน้นขั้นตอนหรือรายละเอียดปลีกย่อยมากนัก จะมุ่งความสำเร็จของงานเท่านั้น 2. วัฒนธรรมแบบเทพอพอลโล เปรียบเสมือนระบบราชการ เน้นขั้นตอน และความถูกต้องตามกฎกติกา เพื่อให้ได้ผลงานตามตัวชี้วัด 3. วัฒนธรรมแบบเทพีอาธีน่า เปรียบเสมือนการทำงานเป็นทีม เน้นระบบการทำงานที่มีความยืดหยุ่นสูง และมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา และ 4. วัฒนธรรมแบบเทพไดโอนิซุส เปรียบเสมือนศิลปินที่รักความเป็นอิสระและเน้นการทำงานที่ผ่อนคลายกฎระเบียบ และไม่ยึดติดกับกฎกติกาที่ไม่สำคัญ แต่การทำงานต้องรู้เรื่องนั้นอย่างลุ่มลึก โดยเน้นคุณภาพของงานที่ดีเยี่ยมเท่านั้น

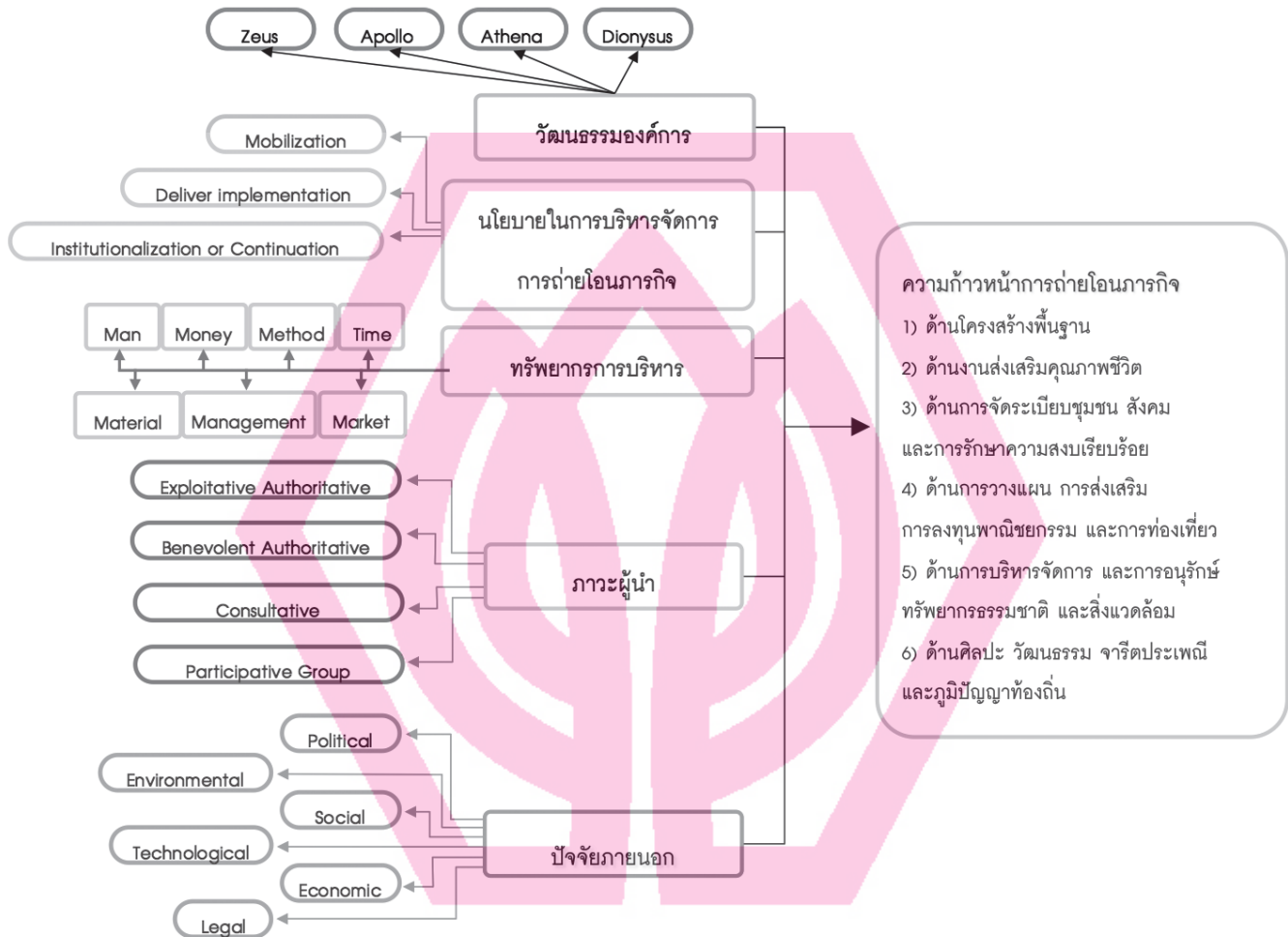
2.นโยบายในการบริหารจัดการการถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การดำเนินกิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดยรัฐบาลและหรือเอกชนเพื่อบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย การศึกษาครั้งนี้ ได้นำกรอบคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคมาใช้ในการศึกษา โดย Berman (อ้างถึงในวรเดช จันทรศร) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ 1. ขั้นตอนระดมพลัง ประกอบด้วย การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน 2. ขั้นตอนการปฏิบัติ และ 3. ขั้นตอนสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่อง กล่าวได้ว่า นโยบายในการบริหารจัดการการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค หมายถึง การดำเนินกิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดย อบต. เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน และเพื่อสนับสนุนให้ภารกิจนั้นสามารถดำเนินการได้โดยง่าย

3.ทรัพยากรการบริหาร ถือเป็นสิ่งจำเป็นที่ช่วยสนับสนุนให้การขับเคลื่อนภารกิจตามนโยบายให้ประสบผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงกล่าวได้ว่า ทรัพยากรการบริหารคือปัจจัยพื้นฐานที่ทุกองค์กรจำเป็นต้องมีอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ในการศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดปัจจัยทางการบริหารไว้ดังนี้ 1. บุคลากร 2. งบประมาณ 3. วัสดุสิ่งของ 4. การบริหารงาน 5.วิธีการปฏิบัติงาน 6. ตลาด และ 7. เวลา โดยนำแนวคิดของนักวิชาการที่ได้กล่าวถึงในประเด็นต่างๆ เช่น ดิน ปรัชญพฤทธิ ได้กล่าวถึงความสำคัญของบุคลากรต่อองค์กรว่า หากองค์กรสามารถมีหรือทำให้บุคคลมีคุณภาพได้แล้วก็จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานสูงขึ้น และสำหรับ Nicholas,

Jhon M. และปิยธิดา ตรีเดช กล่าวว่า งบประมาณเป็นแผนในการใช้ทรัพยากรขององค์กรสำหรับดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ดังนั้นจำเป็นต้องประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กร และต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้กิจการขององค์กรได้รับผลประโยชน์ตอบแทนกลับคืนมาตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เป็นต้น ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าทรัพยากรการบริหาร หมายถึง การที่ อบต. ได้นำสิ่งที่เป็นทรัพยากรการบริหารมาสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนกระบวนการบริหาร ซึ่งนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์การถ่ายโอนภารกิจที่ อบต. กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.ภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการ ที่ผู้นำได้ใช้อิทธิพลและอำนาจของตนต่อบุคคลอื่นในการกระตุ้นชี้นำ การให้คำปรึกษา การสั่งการ ตลอดจนการจัดหาปัจจัยที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง ซึ่ง Tannenbaum & Others, Gary A .Yukl และดิน ปรัชญพฤทธิ ที่ได้กล่าวถึงภาวะผู้นำเอาไว้ อย่างสอดคล้องกันว่า ผู้นำต้องใช้กำลังสมอง กำลังกาย และกำลังใจ เพื่อจูงใจให้ผู้ตามปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการ หรือคำสั่งของเขา โดยไม่ต้องบังคับตลอดจนได้รับความยินยอมจากผู้ตามอีกด้วย และการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้นำแนวคิดของ Rensis Likert ที่กล่าวถึง พฤติกรรมการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ในลักษณะต่าง ๆ ไว้ 4 ระบบ ได้แก่ ระบบที่ 1 อำนาจเผด็จการ ระบบที่ 2 เผด็จการแบบมีศิลป์ ระบบที่ 3 การปรึกษาหารือ และระบบที่ 4 แบบมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า คุณลักษณะของผู้นำที่ดีนั้น ควรจะสามารถนำพองค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้แม้ตกอยู่ในสภาวะที่เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่ง Maxwell และSenge ได้กล่าวว่า คุณลักษณะของผู้นำที่สามารถนำพองค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้ในสภาวะที่เกิดการเปลี่ยนแปลงก็คือ ผู้นำที่มีวิสัยคิดในลักษณะเชิงกลยุทธ์หรือภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ ที่สามารถคาดการณ์ถึงอนาคตขององค์กร ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้น ผู้นำที่มีวิสัยคิดในลักษณะเชิงกลยุทธ์ จึงเป็นคุณลักษณะสำคัญที่ช่วยให้ผู้บริหารสามารถคาดการณ์ถึงอนาคตขององค์กร เพื่อช่วยให้มีข้อมูลที่ต้องการทันสมัย และนำมากำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางขององค์กรได้ รวมถึงการหาเทคนิคการสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม อันจะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน

## กรอบแนวคิดในการวิจัย



### วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้การวิจัยเชิงผสม (Mixed Methods Research) โดยทำการวิจัยเชิงปริมาณก่อน แล้วจึงทำวิจัยเชิงคุณภาพอีกครั้ง

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

จังหวัดนครปฐม มีองค์การบริหารส่วนตำบล 97 แห่ง ใน 7 อำเภอ โดยประชากร ที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย ได้แก่

นาย ก อบต. ปลัด อบต. และพนักงานของ อบต. และข้าราชการในสังกัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ในการศึกษานี้ แบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงปริมาณ คือ พนักงานของ อบต. จำนวนทั้งหมด 1,272 คน และใช้ตารางสำเร็จรูปของ R.V.Krejcie & D.W.Morgan ทำให้ได้พนักงาน อบต. 300 คน และใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งกลุ่มชนิดสองขั้นตอน เพื่อหาจำนวนตัวอย่างในแต่ละ อบต. ในพื้นที่แต่ละอำเภอ

อำเภอ	จำนวน อบต.	จำนวน ประชากร	จำนวน ตัวอย่าง
เมืองนครปฐม	24	312	72
สามพราน	12	156	36
นครชัยศรี	23	299	70
บางเลน	15	195	46
กำแพงแสน	15	195	46
ดอนตูม	6	78	20
พุทธมณฑล	2	37	10
รวม	97	1,272	300

จากนั้นจึงกำหนดขนาดตัวอย่างตามสัดส่วนของ อบต. ในพื้นที่ของแต่ละอำเภอโดยใช้สูตรกำหนดขนาดตัวอย่างตามสัดส่วน อีกครั้ง ทำให้ได้ตัวอย่างในแต่ละ อบต. จำนวน 3-5 คน และผู้วิจัยใช้เทคนิคสโนบอล (Snow ball) เพื่อค้นหาพนักงานระดับปฏิบัติของ อบต. ที่ทำหน้าที่ถ่ายโอนภารกิจ เพื่อตอบแบบสอบถามเชิงปริมาณ

2. กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงคุณภาพ คือ 1. นายก อบต. 2. ปลัด อบต. 3. ข้าราชการในสังกัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจกลุ่มละ 7-12 คน โดยจัดการสนทนากลุ่มจำนวน 3 ครั้ง

### เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ประกอบด้วย

1.แบบสอบถามเชิงปริมาณ ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนที่ 2 ปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจ ส่วนที่ 3 ความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจ 6 ด้าน และส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

2.แบบสัมภาษณ์เชิงคุณภาพ มาจากผลวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยพิจารณาประเด็นที่น่าสนใจในตัวแปรที่สัมพันธ์กัน และส่งผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจ

### สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

1.สถิติพื้นฐาน เพื่ออธิบายลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง โดยหาค่าความถี่ ค่าร้อยละค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

2.สถิติอ้างอิง ประกอบด้วย 1. ค่าการวิเคราะห์ความแปรปรวน และ 2. ค่าการวิเคราะห์แบบถดถอยพหุคูณ

### ผลการวิจัย

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ส่วนใหญ่มีอายุตัวระหว่าง 31-40 ปี โดยมีอายุงานอยู่ระหว่าง 1-5 ปี จบการศึกษาระดับปริญญาตรี และมีรายได้อยู่ระหว่าง 5,000-10,000 บาท/เดือน มีตำแหน่งพนักงาน ลูกจ้างประจำในสังกัดกองคลัง และรับภารกิจถ่ายโอนมากกว่า 1 ด้าน

1.เพื่อศึกษาระดับความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจของ อบต. ในจังหวัดนครปฐม ตามภารกิจหลัก 6 ด้าน

ผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีความก้าวหน้ามากที่สุด โดยมีด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นมีความก้าวหน้าน้อยที่สุด ทั้งนี้ผลการศึกษาเชิงคุณภาพสอดคล้องกับผลวิจัยเชิงปริมาณ โดยทั้ง 3 กลุ่มให้เหตุผลว่าการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ถือเป็นเรื่องใกล้ตัวที่ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับให้ความสนใจ และภารกิจส่วนใหญ่ อบต. ดำเนินการอยู่แล้ว

ความก้าวหน้าด้าน	$\bar{X}$	S.D.	ความหมาย
โครงสร้างพื้นฐาน	3.48	0.69	มาก
ส่งเสริมคุณภาพชีวิต	3.58	0.74	มาก
การจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย	3.50	0.79	มาก
การวางแผนการส่งเสริม การลงทุนพาณิชย์กรรม และการท่องเที่ยว	3.35	0.81	ปานกลาง
การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	3.36	0.84	ปานกลาง
ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	3.22	0.97	ปานกลาง
	3.41	0.86	มาก

2.เพื่อศึกษาปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการของ อบต. ในจังหวัดนครปฐม ที่มีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอน

ภารกิจ

2.1 ด้านวัฒนธรรมองค์กร ผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า วัฒนธรรมองค์กรแบบเทพไอริช (การทำงานเป็นทีมและการมีส่วนร่วม) มีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจมากที่สุด โดยมีวัฒนธรรม องค์กรแบบเทพพอลโล (ระบบราชการ) มีผล ต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจน้อยที่สุด ทั้งนี้ ผลการศึกษาเชิงคุณภาพสอดคล้องกับผลวิจัยเชิงปริมาณ โดยทั้ง 3 กลุ่มให้เหตุผลว่า วัฒนธรรมองค์กรแบบเทพไอริช (การทำงานเป็นทีม และการมีส่วนร่วม) เป็นแนวทางของวัฒนธรรมองค์กรที่ช่วยให้การถ่ายโอนภารกิจเกิดความก้าวหน้าได้มากที่สุด และยังกล่าวในลักษณะที่คล้ายกันว่า ใครเก่งเรื่องใดก็ให้มาช่วยทำเรื่องนั้น

วัฒนธรรมองค์กร	$\bar{X}$	S.D.	ความหมาย
เทพซิวส	3.67	0.92	มาก
เทพพอลโล	3.58	0.58	มาก
เทพไอริช	3.71	0.83	มาก
เทพไดโอนีซุส	3.61	0.75	มาก
	3.65	0.64	มาก

2.2 นโยบายในการบริหารจัดการการถ่ายโอนภารกิจ ผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า ขั้นตอนระดมพลัง มีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจมากที่สุด โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติ มีผลต่อความก้าวหน้า การถ่ายโอนภารกิจน้อยที่สุด ผลการศึกษา เชิงคุณภาพสอดคล้องกับผลวิจัยเชิงปริมาณ โดยทั้ง 3 กลุ่มกล่าวว่า ขั้นตอนระดมพลัง คือสิ่งสำคัญที่ช่วยให้การถ่ายโอนภารกิจเกิดความก้าวหน้า โดยให้เหตุผลสอดคล้องกันว่า การจะทำงานเรื่องใดก็ตามนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจนั้นทั้งหมด ได้แก่ ผู้ปฏิบัติของ อบต. หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจให้ และประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจะต้องรับรู้ เข้าใจ และเห็นด้วย จึงจะช่วยให้เกิดการขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นโยบายในการบริหาร	$\bar{X}$	S.D.	ความหมาย
ขั้นตอนระดมพลัง	3.75	0.66	มาก
ขั้นตอนการปฏิบัติ	3.63	0.71	มาก
ขั้นตอนการสร้าง ความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่อง	3.67	0.72	มาก
	3.68	0.70	มาก

2.3 ทรัพยากรทางการบริหาร ผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า ด้านงบประมาณ มีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจมากที่สุด โดยมีด้านตลาดมีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจน้อยที่สุด ทั้งนี้ ผลการศึกษาเชิงคุณภาพสอดคล้องกับผลวิจัยเชิงปริมาณ โดยทั้ง 3 กลุ่มกล่าวว่า งบประมาณ คือสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการช่วยให้การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบผลสำเร็จ

ทรัพยากรทางการบริหาร	$\bar{X}$	S.D.	ความหมาย
บุคลากร	3.67	0.81	มาก
งบประมาณ	3.75	0.86	มาก
ด้านวัสดุสิ่งของ	3.62	0.87	มาก
การจัดการ	3.61	0.91	มาก
วิธีการปฏิบัติงาน	3.71	0.94	มาก
การตลาด	3.60	0.81	มาก
เวลา	3.67	0.86	มาก
	3.67	0.70	มาก

2.4 ภาวะผู้นำ ผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า ภาวะผู้นำแบบเผด็จการแบบ มีศิลป์ มีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจมากที่สุด โดยภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม มีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจน้อยที่สุด ทั้งนี้ ผลการศึกษาเชิงคุณภาพสอดคล้องกับผลวิจัยเชิงปริมาณ โดยทั้ง 3 กลุ่มมีความคิดเห็นแตกต่างกันกล่าวคือ บริบทของ อบต. มีความสำคัญสูงต่อการกำหนดรูปแบบภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ โดย



กลุ่มนายก อบต. สรุปว่า ผู้นำต้องเป็นนักประสานให้งานกับคนเดินไปด้วยกัน ส่วนกลุ่มปลัด อบต. สรุปว่า ผู้นำต้องเข้าใจคน เข้าใจบริบท เพื่อแสวงหาวิธีการจูงใจ ที่เหมาะสม แต่สำหรับกลุ่มข้าราชการ เห็นต่างออกไปว่า ลักษณะผู้นำที่จะช่วยให้เกิดความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจได้นั้น ต้องชัดเจนและเด็ดขาดอย่างมีเหตุมีผล เกิดปัญหาต้องมาช่วยแก้ไข เพื่องานลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพ

ภาวะผู้นำ	$\bar{X}$	S.D.	ความหมาย
อำนาจเผด็จการ	3.65	0.71	มาก
เผด็จการแบบมีศิลป์	3.67	0.67	มาก
ร่วมปรึกษาหารือ	3.47	0.85	มาก
มีส่วนร่วม	3.34	0.94	ปานกลาง
	3.53	0.75	มาก

2.5 ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก สรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจะส่งผลให้นโยบายและกฎระเบียบในการทำงานเกิดการเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องแสวงหาวิธีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับการทำงานตลอดเวลา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งนั้น ย่อมทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลงตามไปด้วย

3. เพื่อวิเคราะห์ความแปรปรวนระหว่างสถานภาพส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างกับความก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบต. ในจังหวัดนครปฐม ผลการศึกษาเชิงปริมาณสรุปได้ว่า ระดับการศึกษา (จำนวน 3 กลุ่ม คือ ต่ำกว่าปริญญาตรี, ปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี) มีผลต่อความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ รวม 4 ด้าน คือ 1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 3. ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์ยกรรม และการท่องเที่ยว และ 4. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากนั้นจึงทำการทดสอบความแตกต่างระหว่างคู่ โดยวิธีของ Scheffe ทั้ง 4 ด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี มีความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น น้อยกว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการศึกษาปริญญาตรีทั้ง 4 ด้าน ผลการศึกษาเชิงคุณภาพพบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่มมองเห็นไปคนละมุม โดยกลุ่มนายก อบต. ต้องการคนที่มีความรู้สูงเข้ามาเรียนรู้และทำงาน ส่วนปลัด อบต. มองว่า ต้องใช้คนให้ตรงกับความรู้ที่เขามี และสนับสนุนให้พัฒนาตัวเองให้มีคุณวุฒิสูงขึ้น และสำหรับกลุ่มข้าราชการกลับมองว่า อบต. ต้องให้ผู้ที่รับผิดชอบเรื่องการถ่ายโอนภารกิจเข้าไปเรียนรู้งานจากเจ้าของงาน จึงสรุปได้ว่า ต้องทำให้ทุกฝ่ายเข้าใจกันเสียก่อนในเรื่องที่จะทำ และหาโอกาสมาพูดคุยกันบ่อย ๆ เพื่อสร้างความร่วมมือในการทำงานร่วมกัน จึงจะช่วยให้การทำงานประสบผลสำเร็จได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

4. เพื่อวิเคราะห์แบบถดถอยพหุคูณระหว่างปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้ากับความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบต. ในจังหวัดนครปฐม โดยใช้เทคนิค Stepwise ผลการศึกษาเชิงปริมาณสรุปได้ว่า มีเพียง 2 ปัจจัย คือ ภาวะผู้นำและนโยบายในการบริหารจัดการการถ่ายโอนภารกิจ ที่สามารถทำนายความเป็นไปได้ที่มีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทุกด้าน ผลการศึกษาเชิงคุณภาพพบว่า ทั้ง 3 กลุ่มให้เหตุผลสอดคล้องกันว่า ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตถือเป็นเรื่องใกล้ตัวที่เกี่ยวข้องของทุกระดับให้ความสนใจ และภารกิจส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ อบต. รับผิดชอบดำเนินการอยู่ จึงทำให้สามารถถ่ายโอนภารกิจได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งตรงกันข้ามกับด้านศิลปวัฒนธรรม จารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับมองว่าเป็นเรื่องไกลตัวเกินไป และมีเฉพาะบางพื้นที่เท่านั้น จึงทำให้การทำงานที่ผ่านมามีออกมาในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก

### อภิปรายผลการวิจัย

1. ผลการวิจัยด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีความก้าวหน้ามากที่สุด โดยมีด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นมีความก้าวหน้าน้อยที่สุด ซึ่งแสดงให้เห็นว่า โดยธรรมชาติของคนที่ย่อมให้ความสำคัญกับเรื่องใกล้ตัวที่ตนเห็นว่าสำคัญก่อน และเมื่อเพียงพอแล้ว จึงค่อยให้ความสำคัญกับเรื่องอื่น ๆ ที่อยู่ในลำดับถัดมา อบต. จึงต้องจัดลำดับความสำคัญของงานและทำความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติถึงเรื่องที่มีความเร่งด่วนและสำคัญของงานตามลำดับก่อน-หลัง เพื่อ

ป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม และช่วยให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ

2. ปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการ อบต. ในจังหวัดนครปฐม ที่มีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจ มีดังนี้

2.1 ด้านวัฒนธรรมองค์การ ผลการวิจัยพบว่า วัฒนธรรมองค์การแบบ อาธิน่า มีผลต่อความก้าวหน้ามากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Charles Handy ที่ได้กล่าวไว้ว่า วัฒนธรรมองค์การแบบการทำงานเป็นทีมและการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ได้ช่วยให้สมาชิกที่มีศักยภาพมาร่วมกันทำงาน และทำให้การทำงานมีความยืดหยุ่นในระดับสูง และมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น อบต. ต้องกระตุ้นให้เกิดวัฒนธรรมองค์การที่มีความเหมาะสมสำหรับการทำงานเกิดขึ้นในองค์การ

2.2 นโยบายในการบริหารจัดการการถ่ายโอนภารกิจ ผลการวิจัยพบว่า ขั้นตอนระดมพลัง มีผลต่อความก้าวหน้ามากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Berman ที่กล่าวไว้ว่า การตัดสินใจเข้าร่วมในขั้นตอนดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย เนื่องจากหากผู้ปฏิบัติเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่สำคัญ หรือไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของตนแล้ว ก็อาจไม่ให้การสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จอย่างจริงจัง ดังนั้น อบต. จำเป็นต้องเลือกแนวทางที่เหมาะสมในแต่ละขั้นตอน สำหรับการขับเคลื่อนภารกิจขององค์การ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

2.3 ทรัพยากรทางการบริหาร ผลการวิจัยพบว่า งบประมาณ มีผลต่อความก้าวหน้ามากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Nicholas, Jhon M. และปียิตดา ตรีเดช ที่กล่าวว่างบประมาณ เป็นปัจจัยที่ผู้บริหารจำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน เพราะการบริหารการเงินที่ดีจะช่วยให้องค์การดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น อบต. จำเป็นต้องวางแผนทางการเงินให้เป็นระบบระเบียบและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานของ อบต. เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงสามารถสร้างประสิทธิภาพได้อย่างสูงสุด

2.4 ภาวะผู้นำ ผลการวิจัยพบว่า ภาวะผู้นำแบบเผด็จการแบบมีศิลป์ มีผลต่อความก้าวหน้ามากที่สุด ซึ่งสอดคล้อง

กับแนวคิดของ Rensis Likert ที่ได้กล่าวถึง ผู้นำแบบเผด็จการแบบมีศิลป์ จะใช้วิธีการจูงใจ ผู้ปฏิบัติด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การให้รางวัล การบังคับ การสร้างบรรยากาศที่ดี เป็นต้น แต่ทั้งนี้ นโยบายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขององค์การจะต้องสอดคล้องกับนโยบายที่ผู้บริหารได้วางไว้ เพื่อช่วยให้องค์การเกิดประสิทธิภาพในการทำงาน นอกจากนี้ ผลวิจัยยังสอดคล้องกับแนวคิดของ Tannenbaum & Others, Gary A. Yukl และตินปรัชญพฤทธิ ที่ได้กล่าวถึงภาวะผู้นำเอาไว้ อย่างสอดคล้องกันว่า ผู้นำต้องใช้กำลังสมอง กำลังกาย และกำลังใจ เพื่อจูงใจให้ผู้นับตามปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการ หรือคำสั่งของเขา โดยไม่ต้องบังคับตลอดจนได้รับความยินยอมจากผู้นับตามอีกด้วย และเป็นที่น่าสังเกตว่า แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานให้ประสบความสำเร็จได้นั้น ผู้บริหารของ อบต. มองแค่เพียงวิธีการบริหารคนให้ทำงาน เพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมายเท่านั้น โดยมุมมองที่นำได้กล่าวถึงนั้น เป็นลักษณะของการกล่าวถึงการนำทฤษฎีที่เคยผิดพลาดในอดีตมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันเท่านั้น และไม่ได้มีการกล่าวถึงแนวคิดที่ได้แสดงถึงการมองไปข้างหน้าเพื่อคาดเดาเหตุการณ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อองค์การ ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดของ Maxwell และ Senge ที่กล่าวว่า คุณลักษณะของผู้นำที่สามารถนำองค์การให้บรรลุเป้าหมายได้ในสภาวะที่เกิดการเปลี่ยนแปลงก็คือ ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ในลักษณะเชิงกลยุทธ์ หรือภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ ที่สามารถคาดการณ์ถึงอนาคตขององค์การ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว มีการวางแผนยุทธศาสตร์ ติดตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพื่อช่วยให้มีข้อมูลที่ถูกต้องทันสมัย และนำมากำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางขององค์การได้ รวมถึงการหาเทคนิคการสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม อันจะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน

2.5 ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ผลการวิจัยพบว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจะส่งผลให้นโยบายและกฎระเบียบในการทำงานเกิดการเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องแสวงหาวิธีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับการทำงานตลอดเวลา ซึ่งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งนั้น ย่อมทำให้ระดับประสิทธิภาพในการทำงานลดลงตามไปด้วย ผลการวิจัยสอดคล้องกับแนวคิดของ Armstrong M. ที่ได้กล่าวไว้ว่า Politic หรือปัจจัยทางการเมืองสามารถพิจารณาได้จากสภาพ

บ้านเมืองที่มีความมั่นคงมีเสถียรภาพ และมีความสงบปลอดภัย รวมถึงนโยบายของรัฐ และครอบคลุมไปถึงการควบคุมการนำนโยบายของภาครัฐไปสู่การปฏิบัติอีกด้วย ซึ่งถ้ามีเสถียรภาพสูง ก็จะทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการมีประสิทธิภาพสูงตามไปด้วย ดังนั้น การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกจะนำมาซึ่งข้อมูลในการกำหนดเป็นโอกาสในการทำงานขององค์กร และอุปสรรคที่องค์กรอาจจะเผชิญ สำหรับกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมในอนาคตต่อไป

ผลการศึกษารูปได้ว่า ผู้บริหารของ อบต. มีความสำคัญในระดับสูงในการสร้างความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจ ดังนั้น ผู้บริหารจะต้องแสวงหาความรู้อยู่ตลอดเวลาเพื่อกำหนดนโยบาย การจัดสรรทรัพยากร เพื่อนำมาสร้างกลยุทธ์ที่เหมาะสม เพื่อจูงใจผู้ปฏิบัติในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพเกิดขึ้นมากที่สุด

### ข้อเสนอแนะ

การวิจัยได้นำมาสู่ข้อเสนอแนะดังนี้ 1. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ 1) ศึกษาเงื่อนไขแต่ละบริบทอย่างถ่องแท้ 2) นำข้อมูลที่ได้มาจัดทำแผนกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนภารกิจตามลำดับ 3) พัฒนาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับ อบต. อย่างสม่ำเสมอ 2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 1) สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ทุกฝ่ายเข้าใจได้ตรงกัน 2) ปรับปรุงข้อกฎหมายให้ทันสมัย 3) ไม่ควรกำหนดเงื่อนไขการทำงานที่รัดตัวผู้ปฏิบัติมากเกินไป 4) พัฒนาทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่นทุกระดับ โดยเฉพาะผู้บริหาร อบต. ที่ต้องมีภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ เพื่อช่วยให้มีข้อมูลที่ถูกต้องทันสมัย และนำมากำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางขององค์กร รวมถึงแสวงหาเทคนิคการสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม อันจะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน 3. ข้อเสนอแนะเชิงเทคนิค 1) สร้างวัฒนธรรมองค์กรแบบการทำงานเป็นทีมและการมีส่วนร่วม 2) สร้างผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ที่สามารถบริหารงานได้อย่างยืดหยุ่นตลอดเวลาตามสถานการณ์ 3) อบต. ต้องมีการเตรียมวางแผนเพื่อพร้อมรับสถานการณ์ที่ผันผวนและเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

### บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2552. "องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น." (ออนไลน์). เข้าถึงเมื่อ 2 พฤษภาคม 2552 จาก <http://www.thailocaladmin.go.th>

ติน ปรัชญพฤทธิ. 2543. "ภาวะผู้นำและการมีส่วนร่วม." หน่วยที่ 11 ในเอกสารการสอนชุดวิชาพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ปิยธิดา ตริเดช. 2543. การเงิน การบัญชี และการงบประมาณ สาธารณสุข: ทฤษฎีและปฏิบัติ. ภาควิชาบริหารงาน สาธารณสุข, คณะสาธารณสุขศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหิดล.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2549. ความก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ งบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ 2548. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรเดช จันทรศร. 2540. การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: กราฟิค พอร์แมท.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2546. คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

Armstrong, M. 2006. A handbook of Human Resource Management Practice. London: Kogan.

Charles, Handy. 1979. God of Management: The Changing Work of Organizations. London: Souvenir Press.

Likert, Rensis. 1961. The Human Organization. New York: McGraw - Hill Book.

Nicholas, Jhon M. 2001. Project Management for Business and Technology: Principles and Practice. New Jersey: Prentice-Hall International.

Maxwell John C. 2005. Maxwell Live in Bangkok : How to be a REAL Success. Conference, June 2005, Soffitel Centara Grand Bangkok. Bangkok: Thailand.

Senge, Peter. 1990. The Fifth Discipline: "The Art and Practice of the Learning Organization." New York: Doubleday/Currency.

Tannenbaum, V., & Others. 1995. Management Decision Making. California: Prentice-Hall.

Yukl, Gary A. 1968. Leadership in Organizations. New Jersey: Prentice Hall.



# มหาวิทยาลัยศรีปทุม SRIPATUM UNIVERSITY



## >> รุ่งสรรค์ อินทน์จันทน์

จบการศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์ และหลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาการบริหารธุรกิจ สถาบันราชภัฏนครปฐม ปัจจุบันทำงานในตำแหน่งอาจารย์พิเศษ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา และมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี