



รายงานการวิจัย  
เรื่อง

การสำรวจตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี

Survey on Functional Competency Indicators of Local  
Administrative Organizations : A Case Study of Chonburi Province

นายสมศักดิ์ เจริญพูล  
นางสาวโลมดาว ภูขงคกุล

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต  
2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต





รายงานการวิจัย  
เรื่อง

การสำรวจตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี  
Survey on Functional Competency Indicators of Local  
Administrative Organizations : A Case Study of Chonburi Province

นายสมศักดิ์ เจริญพูล  
(คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)  
นางสาวโลมดาว ภูขงคกุล  
(คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต  
2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต  
(งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินด้านการวิจัย ปีงบประมาณ 2556)

หัวข้อวิจัย	การสำรวจตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี
ผู้ดำเนินการวิจัย ที่ปรึกษา	สมศักดิ์ เจริญพูล และโลมดาว ภูขงคกุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รุ่งภาพ คงฤทธิ์ระจัน
หน่วยงาน	หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
ปี พ.ศ.	2558

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมและรายละเอียดของตัวชี้วัดแต่ละด้านอย่างถูกต้อง จากมุมมองของประชาชนผู้รับบริการ หน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำการเก็บข้อมูลจากประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเจ้าหน้าที่ของ อปท. โดยใช้แบบสอบถาม จำนวน 508 ชุด และทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ อปท. ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินศักยภาพการดำเนินงานของ อปท. จำนวน 5 คน โดยข้อมูลเชิงปริมาณจะนำมาวิเคราะห์เพื่อแสดงความคิดของผู้ตอบแบบสอบถามด้วยสถิติพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพจะทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) การวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) และการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการจำแนกและจัดระบบหมวดหมู่ข้อมูล (Typology and Taxonomy)

ผลการวิจัยมีดังนี้ ตัวชี้วัดศักยภาพที่ประชาชนมีส่วนร่วมจากเอกสารได้ดังนี้ มิติภายนอกประกอบด้วย ตัวชี้วัดเรื่อง ระดับความสำเร็จของการจัดทำแผนส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนมิติภายใน ประกอบด้วยตัวชี้วัดเรื่อง ร้อยละขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมายที่มีการบันทึกข้อมูลในฐานข้อมูล “ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผ่านเว็บไซต์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และจากการสัมภาษณ์เจ้าที่เกี่ยวข้องและใช้แบบสอบถามประชาชนถึงตัวชี้วัดที่ควรดำเนินการพบว่าประกอบด้วยตัวชี้วัดจำนวน 27 ตัวชี้วัด ได้แก่ ระดับความสำเร็จในการกำหนดแผนการพัฒนาภายในหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของประชาชน การมีภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของผู้บริหารฝ่ายการเมือง การมีภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของหัวหน้าส่วนราชการ การมีกิจกรรมการสื่อสารและประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในองค์กร ระดับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร การบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับความสำเร็จในการบริหารการคลังและงบประมาณที่มีประสิทธิภาพสามารถตรวจสอบและเปิดเผยได้ การจัดเก็บรายได้ที่เพิ่มขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้หลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล ความสำเร็จในการพัฒนาบุคลากรในทุกระดับบุคลากรที่ได้รับการพัฒนาศักยภาพต่อจำนวนบุคลากรทั้งหมด ความสำเร็จในการสร้างคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดี การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล บุคลากรมีอุดมการณ์การให้บริการโดยยึดหลักจิตสาธารณะ ระดับความสำเร็จในการจัดทำแผนดำเนินการในการนำบริการสาธารณะไปสู่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนงานหรือโครงการที่เปลี่ยนแปลง

ระดับการพัฒนาท้องถิ่นที่ตรงตามความต้องการของชุมชนอันนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชน ระดับการสร้างจิตสำนึกในการพึ่งพาตนเองของคนในชุมชน ระดับการสร้างนวัตกรรมในการให้บริการแก่ชุมชน ความสำเร็จในการจัดบริการสาธารณะที่เน้นประชาชนเป็นสำคัญ ระดับการสื่อสารระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน ความพึงพอใจของประชาชน ความทั่วถึงในการให้บริการ ระดับความสำเร็จในการมีส่วนร่วม และระดับภาพลักษณ์ที่พึงประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้ว่าตัวชี้วัดจากการศึกษาทางเอกสารที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นก็ตรงกับตัวชี้วัดที่ 1 และตัวชี้วัดที่ 17 ในส่วนของระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตรงกับตัวชี้วัดที่ 6 ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ตัวชี้วัดที่ ๑ปท. น่าจะจัดให้มีการประเมินมีทั้งหมด 27 ชีวัด

**คำสำคัญ :** ตัวชี้วัดศักยภาพ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/การมีส่วนร่วมการมีส่วนร่วม

<b>Research Title</b>	Survey on Functional Competency Indicators of Local Administrative Organizations: A Case Study of Chonburi Province
<b>Researcher</b>	Mr. Somsak Charoenpoon and Ms. Lomdao Puchongkakul
<b>Advisor</b>	Asst.Prof. Dr. Rungpob Kongritrajun
<b>Institute</b>	Political and Administrative Science Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Suan Dusit Rajabhat University
<b>Year</b>	2015

This research was conducted with the objectives to examine key functional competency indicators of local administrative organizations (LAOs) as well as details of each indicator from viewpoints of service receivers, connected agencies, and LAOs. The data collection of this research came from general people, stakeholders and LAO officials by distributing 508 sets of questionnaire and interviewing 5 LAO officials related to the evaluation of functional competencies of LAOs. The quantitative data regarding the questionnaire respondents' opinions was analyzed by the descriptive statistics, e.g. percentage, mean, and Standard Deviation. For the qualitative data, the Content Analysis, Analytic Induction, and Typology and Taxonomy were applied.

The research results were as follows: the indicator for successful public participation, according to the documents, had an external dimension involving the indicator on the success degree of the preparation of LAO promotion and development plan. The internal dimension involved the indicators on the percentage of LAOs as targeted for data recording in the "LAO Central Data System" database through the website of the Department of Local Administration pursuant to the determined criteria. In addition, from interviews with related officers and questionnaires distributed to general people regarding indicators to be carried out, it was found that there were 27 indicators. Those indicators included the degree of success in setting up the development plan in LAOs, working style focusing on public satisfaction, leadership and vision of political administrators, leadership and vision of heads of authorities, communication and coordination activities between organization units, application of information technologies for management efficiency, accomplishment of objectives based on LAO internal development plan, satisfaction of workers to LAOs, degree of success in the successful management of finance and budget that could be checked and disclosed, more collected revenues of LAOs, application of morality in personnel management, success of personnel development at all levels, ratio of potential-developed personnel to total personnel,

success of creating the good quality of working life, corporate governance-based management, personnel with the service philosophy by adhering to the public mind, LAOs' degree of success in the preparation of action plan for providing public services to the public, changed working plans or projects, local development relevant to community needs leading to the community strength, degree of rooting the awareness of self-reliance in community members, degree of building service innovations for communities, success of providing public services focusing on general people, degree of communications between LAOs and general people, public satisfaction, coverage of service provision, degree of success in the participation, and degree of image desired by LAOs. It was evident that the indicator from literature review as involved by general people was relevant to Indicator 1, and Indicator 17 from the LAO central data system was relevant to Indicator 6. This could be concluded that LAOs' evaluation should include all these 27 indicators.

**Key words:** Key indicator/ local administrative organizations/ participation

## กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัย การสำรวจตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี ซึ่งได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 โดยมีพื้นที่เป้าหมายคือ องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อทอง เทศบาลตำบลหมอนนาง เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลนครแหลมฉบัง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ซึ่งทุกพื้นที่ที่ คณะผู้วิจัยเข้าไปเก็บรวบรวมข้อมูล ได้รับไมตรีจิตและความอนุเคราะห์ให้ข้อมูลเป็นอย่างดีจาก ประชาชนในพื้นที่ เจ้าหน้าที่ และผู้บริหารหน่วยงาน เป็นอย่างดี ซึ่งคณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณใน ไมตรีจิตนั้นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณ สถาบันวิจัยและพัฒนา ที่ให้ความสนับสนุนการดำเนินโครงการวิจัยนี้ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยการเขียน และการตรวจแก้รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ และขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ที่ให้การสนับสนุนทุกด้านในการดำเนินงานวิจัยในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รุ่งภพ คงฤทธิ์ระจัน ที่ปรึกษาโครงการวิจัย ที่ให้ คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ในการทำวิจัยจนเป็นผลสำเร็จ

คณะผู้วิจัย

2558

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ซ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญ	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ขอบเขตการวิจัย	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
นิยามศัพท์เฉพาะ	4
<b>บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>5</b>
แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานและการประเมินผลองค์กร	5
แนวคิดเกี่ยวกับดัชนีตัวชี้วัด	17
แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	20
บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	25
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	30
กรอบแนวคิดในการวิจัย	34
<b>บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย</b>	<b>35</b>
ประชากรและการสุ่มกลุ่มตัวอย่าง	35
การเก็บรวบรวมข้อมูล และเครื่องมือสำหรับการวิจัย	36
การวิเคราะห์ข้อมูล	39

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 4 ผลการวิจัย</b>	41
การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	41
ข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	41
รายละเอียดตัวชี้วัดตามกรอบการประเมินการปฏิบัติราชการของสำนักงานกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด	44
สรุปตัวชี้วัดศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	53
การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินสมรรถนะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี	64
ข้อมูลเบื้องต้นของผู้ตอบแบบสอบถาม	64
ข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวชี้วัดสำคัญและการมีส่วนร่วมในการประเมิน อปท. กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี	66
 <b>บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ</b>	71
สรุปผลการวิจัย	71
อภิปรายผล	73
ข้อเสนอแนะ	76
 <b>บรรณานุกรม</b>	78
บรรณานุกรมภาษาไทย	78
บรรณานุกรมภาษาต่างประเทศ	80
 <b>ภาคผนวก</b>	
ภาคผนวก ก แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์	81
ภาคผนวก ข ค่าอำนาจจำแนกและค่าความเชื่อมั่นของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	87
ภาคผนวก ค รายชื่อที่ปรึกษา	88
ภาคผนวก ง รายชื่อบุคลากรส่วนราชการที่ให้สัมภาษณ์	89
 <b>ประวัติผู้วิจัย</b>	90

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.1	จำนวน อปท. ในจังหวัดชลบุรีจำแนกตามประเภทองค์กร	35
3.2	จำนวน อปท. ในจังหวัดชลบุรีที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	36
3.3	สรุปจำนวนผู้ให้ข้อมูลเชิงปริมาณและคุณภาพ	37
4.1	กลุ่มของจังหวัดที่ต้องสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของกรมฯประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2555	46
4.2	คำรับรองการปฏิบัติราชการของกรมฯประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 จำแนกตามกลุ่มจังหวัด	49
4.3	สรุปรายละเอียดตัวชี้วัดตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ	51
4.4	สรุปผลตัวชี้วัดระดับความสำเร็จที่ประชาชนมีส่วนร่วม	53
4.5	ตัวชี้วัดสำคัญและความหมาย	58
4.6	ข้อมูลเบื้องต้นของผู้ตอบแบบสอบถาม	64
4.7	ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของตัวชี้วัดสำคัญที่ใช้ในการประเมิน อปท.	66
4.8	โอกาสในการรับรู้เกี่ยวกับการประเมิน อปท.	68
4.9	พฤติกรรมในการเข้าร่วมกระบวนการประเมิน อปท.	69
4.10	ความต้องการในการมีส่วนร่วมในการประเมิน อปท.	70

## สารบัญญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	กรอบแนวคิด 7-S Model	7
2.2	กลยุทธ์ในการสร้างคุณค่าขององค์กร	11
2.3	ส่วนประกอบของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ	15
2.4	วิธีการจัดทำดัชนีตัวชี้วัดประสิทธิภาพ	17
2.5	กรอบแนวคิดการวิจัย	34