

ผลสัมฤทธิ์การพัฒนายุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดีเด่น)
กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดพะเยา
Achievement of Strategic Development of Local Government Organization
(Outstanding) Case Study: Local Government Organization in Phayao
Province.

พระครูปลัดวรศักดิ์ เรือนสอน¹

Phrakru Palad Warasak Rueanson

Received: April 10, 2024. Revised: May 8, 2024, Accepted: June 5, 2024

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ นำเสนอการศึกษาผลสัมฤทธิ์การพัฒนายุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดีเด่น) กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดพะเยา มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่บรรลุผลสัมฤทธิ์ 2) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ การพัฒนา และ 3) หาแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา และใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยใช้สูตร IOC ในการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือการวิจัย สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยวิธีการเลือกแบบเจาะจง คือ ผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนผู้เกี่ยวข้อง กรณีศึกษา 6 แห่ง จำนวน 30 คน

ผลการวิจัย พบว่า 1) กระบวนการในการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติสู่ผลสัมฤทธิ์ จังหวัดพะเยา มี 7 ขั้นตอน ดังนี้ (1) การวิเคราะห์นโยบายและวิสัยทัศน์ (2) การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล (3) การกำหนดแผนดำเนินงาน (4) การกำหนดยุทธศาสตร์ (5) การลงมือปฏิบัติ และเรียนรู้ (6) การสร้างความเป็นเจ้าของ และ (7) การขยายผลการดำเนินงาน 2) ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ มี 5 ปัจจัย ดังนี้ (1) ผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ที่เปิด

¹ หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา Email: s64584944002@ssru.ac.th

กว้าง เข้มแข็งและไม่รวมอำนาจ (2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ (3) ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) ผู้นำการเปลี่ยนแปลง และ (5) ทักษะ ความรู้ ความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และ 3) แนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสัมฤทธิ์ จังหวัดพะเยา จากการสังเคราะห์ผลการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อย คือ ตัวแบบ FGCE มีองค์ประกอบ ได้แก่ (1) การกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่ผลสัมฤทธิ์ (2) การวางแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐ (3) องค์ประกอบที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ และ (4) ประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานราชการ

คำสำคัญ: ผลสัมฤทธิ์, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This research article presenting a study of the results of strategic development of local government organizations (outstanding), case studies of local government organizations. In Phayao Province the objectives are to 1) study the formulation of a development strategy that achieves results, 2) study factors affecting the results of operations according to the development strategy, and 3) find guidelines for development according to the strategy to focus on achieving results. It is a qualitative research using content analysis methods and used structured interviews using the IOC formula to check the quality of the research tools, Interview key informants by means of specific selection that is Local Administrators, Officials belonging to Local Government Organizations and related people, case study of 6 locations, 30 people.

The results of the research found that 1) The process of formulating strategies and putting strategies into practice to achieve results in Phayao Province has 7 steps as follows: (1) Policy and vision analysis (2) Data collection and analysis (3) Setting operational plans, (4) Setting strategies, (5) Taking action and learning, (6) Creating ownership, and (7) Expanding operational results. 2) There are 5 factors that lead to achievement as follows: (1) Executives with an open vision, Strong and excluding power. (2) Participation of people in the area (3) Good relationship between the administration and the local garden administrative organization council (4) Change leadership and (5) Skills, knowledge and abilities of Officials Worker and 3) Guidelines for developing strategies of Local Government Organizations that have achieved results in Phayao Province. From the synthesis of the results of interviews and

small group meetings, the FGCE model has elements including: (1) Setting strategies and leading strategies to results (2) Government strategic planning, (3) Components that lead to results and (4) evaluating the results of government agencies.

Keywords: Achievements, Strategic development plans, Local Government Organization.

บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) คือ การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 หมวด 14 มาตรา 249 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองของตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ และ มาตรา 250 สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560, 2560, น. 74) ดังนั้น การจัดบริการสาธารณะจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นการกำหนดทิศทางในอนาคตของท้องถิ่น เนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องกำหนดวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุ รวมถึงแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว บนพื้นฐานของการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบคอบ เป็นระบบ อีกทั้ง ต้องมีความสอดคล้องกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาพปัญหาหรือ ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

จะเห็นได้ว่าการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (แผนพัฒนาท้องถิ่น) นั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นแผนพัฒนาที่มุ่งไปสู่สภาพที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตของท้องถิ่น และ ถือเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาให้มุ่งไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ อีกทั้งยังสามารถจัดสรรทรัพยากร ที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจำเป็นต้องอาศัยการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์กรเป็นหลัก (Results Based Management หรือ RBM) ซึ่งเป็นการบริหารงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิบัติงานอย่าง

มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการกำหนดยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์กร พร้อมทั้งมีการสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานที่ชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์การพัฒนายุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเอง (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2543)

แนวคิด RBM ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยเมื่อ ปี พ.ศ. 2538 โดยเริ่มต้นจากหน่วยงานระดับกรมและต่อมาได้มีการขยายไปสู่หน่วยงานสังกัดสำนักงานประกันสังคม ในพื้นที่จังหวัดและกรุงเทพมหานคร อีกทั้งได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้ส่วนราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย มาตรา 9 ให้ยึดแนวทางการบริหารงานภาครัฐโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก และในขณะเดียวกันก็ได้นำเอาแนวคิดเรื่องการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐมาใช้ในการบริหารงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอีกด้วย (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546, 2546, น. 1) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้มีการนำแนวความคิดการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้เช่นเดียวกัน และมีบางหน่วยงานที่มีผลงานโดดเด่น ได้รับรางวัลในระดับจังหวัดและระดับประเทศ สำหรับจังหวัดพะเยาถือเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีความโดดเด่นด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นระดับประเทศ ข้อมูลจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดพะเยา ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ได้มีการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี ผลการปฏิบัติงานดีเด่นในระดับจังหวัดซึ่งเป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

ผู้วิจัยในฐานะประชากรจังหวัดพะเยา มีความยินดียิ่งกับความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการพัฒนายุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพ จนเกิดเป็นประสิทธิผลของงานผ่านผลงานทั้งในระดับจังหวัด และระดับประเทศ เรียกได้ว่า เป็นองค์กรที่มีผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงตั้งใจศึกษาตัวอย่างผลสัมฤทธิ์ จากผลการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานดีเด่นระดับจังหวัด จังหวัดพะเยา และระดับประเทศ เพื่อเป็นแบบแผนหรือแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ได้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพ เกิดประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสามารถรองรับต่อการขยายตัวของท้องถิ่นในอนาคต

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่บรรลุผลสัมฤทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา
3. เพื่อหาแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสัมฤทธิ์ จังหวัดพะเยา

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิด

1. แนวคิดการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์

การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์มีที่มาจากการนำแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการบริหารงานกองทัพตั้งแต่ยุคก่อนประวัติศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในปัจจุบัน ซึ่งคำว่า “ยุทธศาสตร์” ได้ถูกนำมาใช้ในการทำสงครามที่ผู้นำกองทัพได้บริหารงานกองทัพ โดยใช้ทักษะการใช้อำนาจเพื่อเอาชนะฝ่ายตรงข้าม และการสร้างระบบที่เป็นหนึ่งเดียวของการปกครองโลก จนกระทั่งเป็นกองทัพที่มีความเข้มแข็ง มีวินัย และสามารถเอาชนะคู่ต่อสู้ได้ในที่สุด และแนวความคิดดังกล่าวยังส่งผลต่อแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์ในยุคสมัยใหม่ ซึ่งไม่เพียงแต่ในด้านสงครามเท่านั้น แต่ยังหมายถึงสาขาอื่นๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอีกด้วย (H. Mintzberg & J.B. Quinn, 1996, p. 5)

“การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์” หมายถึง การบริหารงานขององค์กรที่มีความเชื่อมโยงทั้งด้านนโยบาย ของผู้บริหาร เป้าหมาย แนวทางปฏิบัติ และทรัพยากรต่างๆ โดยมีการกำหนดจุดมุ่งหมาย การกำหนดแผนดำเนินงาน การกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน และการกำหนดทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการบริหารจัดการทั้งในเชิงเศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์ เพื่อดำเนินงาน ขององค์กรให้บรรลุผลสำเร็จ โดยแนวทางดำเนินงานดังกล่าวจะต้องมีความเหมาะสมกับสถานะแวดล้อมและทรัพยากร และมีการเตรียมการเพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นด้วย (Quinn & Roger, 1980, p. 3)

การนำการวางแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในหน่วยงานภาครัฐนั้น ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดทำ“แผนยุทธศาสตร์ธุรกิจ” (business strategic planning) ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบ

สถานการณ์ในปัจจุบันของหน่วยงาน เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงานให้เกิดการพัฒนายุทธศาสตร์ และมีการวัดผลลัพธ์ของงาน โดย “การวางแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐ” มีส่วนประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ (1) การกำหนดภารกิจ (mission) และจุดมุ่งหมาย(goal) ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ขององค์กร (2) การตรวจสอบหรือการวิเคราะห์สถานการณ์ เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดยุทธศาสตร์ (3) การวิเคราะห์ปัจจัยภายใน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาระหว่างดำเนินการกำหนดยุทธศาสตร์ (4) การกำหนดประเมินและการเลือกยุทธศาสตร์เพื่อดำเนินงาน และ (5) การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และควบคุมกำกับให้การปฏิบัติเป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ต้องมีการจัดเก็บข้อมูลในวงกว้าง เพื่อค้นหาทางเลือกในการดำเนินงานที่ดีที่สุด อีกทั้งต้องสามารถสนับสนุนให้เกิดการสื่อสาร การมีส่วนร่วม การประสานผลประโยชน์และค่านิยม พร้อมทั้งจะสนับสนุนการตัดสินใจ เพื่อผลสำเร็จในการนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (O.E. Hughes, 1994, p. 173)

2. แนวคิดการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เกิดมาจากแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ที่การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นแนวคิดขององค์กรที่จะพยายามสร้างยุทธศาสตร์และกลยุทธ์อันมีประสิทธิภาพเข้ามาใช้ในการจัดการและดำเนินการขององค์กร โดยมีความมุ่งหวังที่จะต้องการให้ ผลของการใช้ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์เหล่านั้น ประสบผลสำเร็จอย่างแท้จริง และสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในระดับผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes) (กิตติ บุญนาค, 2545, น. 27) เป็นวิธีการในการปรับปรุงการบริหารให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness) และโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) โดยที่ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย ประเมินความเสี่ยง ติดตามกระบวนการดำเนินงาน เพื่อบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางบริหารและการรายงานผลการปฏิบัติงาน ซึ่งการบริหารจัดการภาครัฐ ตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารงาน จากการควบคุมงบประมาณโดยส่วนกลาง มาเป็นการควบคุมรายละเอียดขั้นตอนกระบวนการ การปฏิบัติงานของกิจกรรม และต่อมาก็เป็นการบริหารงานโดยเน้นวัตถุประสงค์ (Management-By-Objective หรือ MBO) และในช่วงทศวรรษ 1980 แนวความคิดในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ก็มีบทบาท ในการปรับแนวทางการบริหารงานภาครัฐ จึงได้เปลี่ยนมาเป็นการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์จนถึงปัจจุบัน

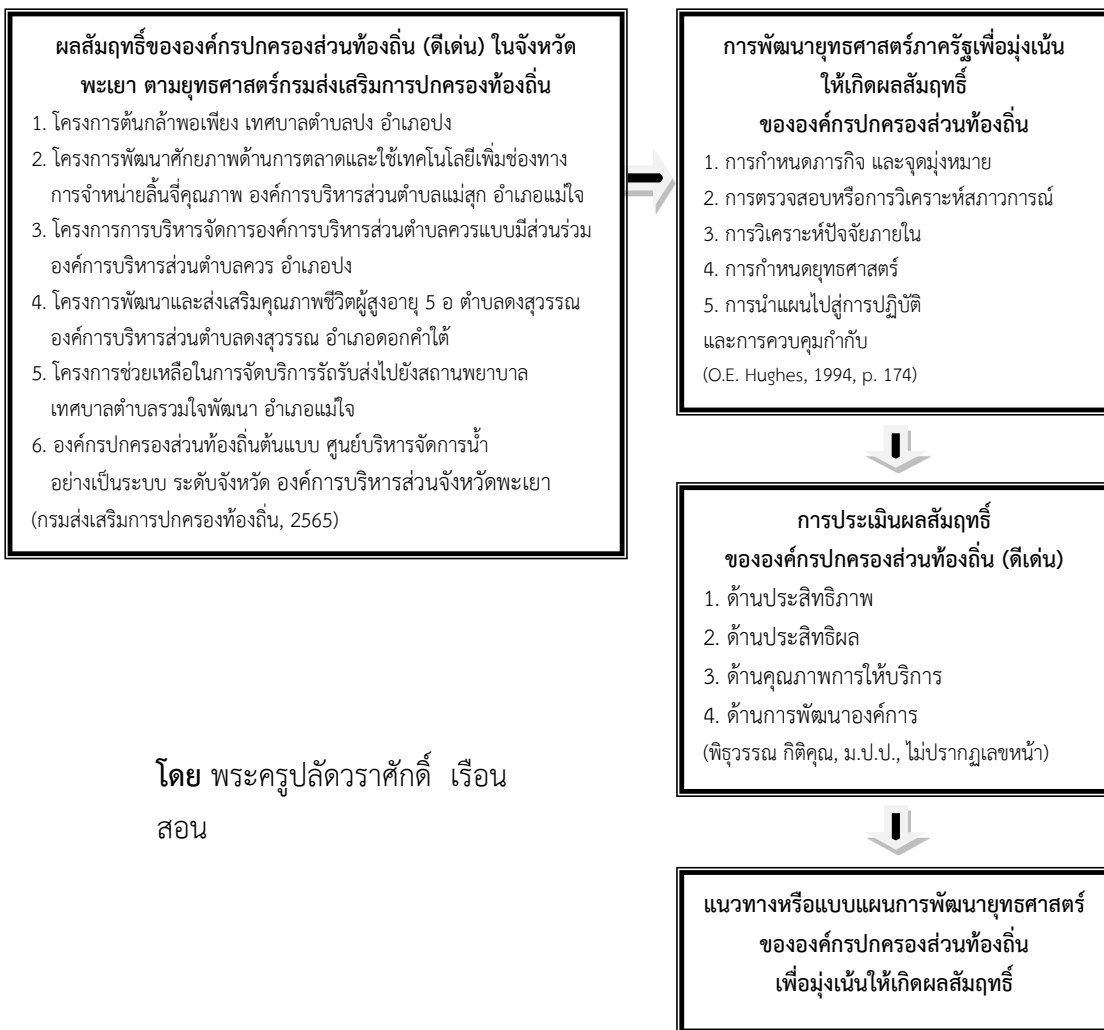
องค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ มี 2 องค์ประกอบ (พิฐวรรณ กิตติคุณ, ม.ป.ป.) ได้แก่ องค์ประกอบแรก คือ แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ (Strategic and Operational Plan) ซึ่งหน่วยงานจะต้องวางแผนเพื่อให้ได้มาซึ่งวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์การดำเนินงาน องค์ประกอบที่สอง คือ การประเมินผล (Evaluation) ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดรายละเอียดของตัวชี้วัดผลดำเนินงานหลัก และการวัดและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน โดยใช้กรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานราชการ ในการพิจารณาถึงปัจจัยที่ส่งผลให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบผลสัมฤทธิ์ จาก 4 มุมมอง ได้แก่ (1) มุมมองด้านประสิทธิภาพ คือความสามารถด้านการบริหารงานของทีมงานผู้บริหารท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ (2) มุมมองด้านประสิทธิผล คือความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ครอบคลุมถึงโครงสร้างองค์กร กระบวนการทำงาน วัฒนธรรมและค่านิยมขององค์กร (3) มุมมองด้านคุณภาพการให้บริการ คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นผู้รับบริการและสาธารณชนทั่วไปที่อยู่ในสภาวะแวดล้อมภายนอกหน่วยงานราชการ และ (4) มุมมองด้านการพัฒนาองค์กร คือการพิจารณาถึงความสามารถของหน่วยงานราชการต่อความเปลี่ยนแปลงในอนาคต เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งกว่าเดิม โดยอาศัยผู้นำการเปลี่ยนแปลงจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีความเชื่อมโยงกับการทำงานของกระบวนการกำหนดผลสัมฤทธิ์ ที่กำหนดกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Inputs) กิจกรรม (activities) ผลงาน (outputs) ผลลัพธ์ (outcomes) และ ผลสัมฤทธิ์ (results) นั้นเอง

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มักใช้เทคนิค Balanced Scorecard เป็นกรอบแนวทางในการวิเคราะห์หาปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักขององค์กร เพื่อให้แน่ใจว่า ได้พิจารณามุมมอง ด้านต่างๆ อย่างครบถ้วน โดยปกติหน่วยงานราชการจะให้ความสำคัญกับปัจจัยแห่งความสำเร็จ และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักขององค์กร โดยมุ่งเน้นที่กระบวนการทำงานและหน่วยงานมากกว่าปัจจัยภายนอก เช่น ประชาชนผู้รับบริการ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และให้ความสำคัญกับเรื่องของการเงินเฉพาะเวลาเสนอของงบประมาณประจำปีเท่านั้น จึงถือเป็นเครื่องมือที่ช่วยผู้บริหารในระบบราชการที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบหลากหลาย ให้สามารถรับทราบข้อมูลผลการปฏิบัติงานที่สำคัญขององค์กรได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว เป็นการกระตุ้นให้ผู้บริหารให้ความสำคัญกับการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กรอย่างเต็มที่

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดในการศึกษาเรื่องผลสัมฤทธิ์การพัฒนายุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดีเด่น) กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพะเยา ครั้งนี้ มีแนวคิดพื้นฐานว่า การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดีเด่น) นั้น จะต้องมีการกำหนดแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องตามประเด็นยุทธศาสตร์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และยุทธศาสตร์จังหวัดพะเยา เข้ามาใช้ในการจัดการและการดำเนินงานขององค์กร โดยมีความมุ่งหวังที่จะต้องการให้ผลของการใช้ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์เหล่านั้นประสบผลสำเร็จอย่างแท้จริง และสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้ปัจจัยที่ส่งผลให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนายุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ ปัจจัยด้านความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่น ปัจจัยด้านความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่น ปัจจัยความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และปัจจัยด้านผู้นำการเปลี่ยนแปลงซึ่งสอดคล้องกับ **“แนวคิดกรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานราชการ”** ซึ่งสามารถพิจารณาจากมุมมอง 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านประสิทธิภาพ 2) ด้านประสิทธิผล 3) ด้านคุณภาพการให้บริการ และ 4) ด้านการพัฒนางานองค์กร (พิรุณวรรณ กิตติคุณ, ม.ป.ป., ไม่ปรากฏเลขหน้า) โดยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำไปสู่การหาแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ **“แนวคิดการวางแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐ”** ของ Oisen and Eadie ซึ่งมีส่วนประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ 1) การกำหนดภารกิจและจุดมุ่งหมาย 2) การตรวจสอบหรือการวิเคราะห์สภาพการณ์ 3) การวิเคราะห์ปัจจัยภายในเพื่อกำหนดจุดแข็งและจุดอ่อนของหน่วยงาน 4) การกำหนดยุทธศาสตร์ และ 5) การนำแผนไปสู่การปฏิบัติและการควบคุมกำกับ (O.E. Hughes, 1994, p. 174) ภายใต้กรอบแนวคิดในการศึกษาตามภาพที่ 1

ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย



ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพะเยาที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่นในระดับจังหวัดตามยุทธศาสตร์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2565 จำนวน 6 แห่ง ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ ผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านแผนพัฒนาท้องถิ่น และประชาชนที่เกี่ยวข้อง

โดยการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposeful Selection) จำนวน 30 คน ซึ่งกำหนดคุณสมบัติ ดังนี้

1. นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 คน ซึ่งมีคุณสมบัติเป็นผู้บริหารท้องถิ่น
2. ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้รักษาราชการแทน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 คน ซึ่งมีคุณสมบัติในระดับผู้บริหาร และเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. พนักงานส่วนท้องถิ่น สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 คน ซึ่งมีคุณสมบัติเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่น ในระดับจังหวัด และระดับประเทศ
4. ประชาชน จำนวน 12 คน ซึ่งมีคุณสมบัติเป็นผู้นำชุมชน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งกลุ่มคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์เป็นลักษณะของคำถามปลายเปิด โดยแบบสัมภาษณ์มี 2 แบบ คือ แบบที่หนึ่ง คือ แบบสัมภาษณ์สำหรับหน่วยงาน มีทั้งหมด 5 ตอน ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ การกำหนดแผนกลยุทธ์เพื่อบูม่งสู่ผลสัมฤทธิ์ การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนา ปัจจัยที่ส่งผลให้การดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครอง และความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อแนวทางหรือแบบแผนการวางแผน ยุทธศาสตร์ภาครัฐเพื่อบูม่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ แบบที่สอง คือ แบบสัมภาษณ์สำหรับประชาชน มีทั้งหมด 4 ตอน ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อบูม่งสู่ผลสัมฤทธิ์ การประเมินผลสัมฤทธิ์ และข้อเสนอแนะต่อแนวทางการพัฒนา ยุทธศาสตร์ภาครัฐเพื่อบูม่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์

วิธีการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือการวิจัย คือ การสร้างแบบสัมภาษณ์และนำแบบสัมภาษณ์ไปทำการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) ผ่านอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัยเชิงคุณภาพ และผู้เชี่ยวชาญในการส่งเสริมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้สูตรของ IOC (Index of Item Objective Congruence) (ลัดดาวัลย์ เพชรโรจน์ และ อัจฉรา ขานิประศาสน์, 2547, น. 145-146) ในการวิเคราะห์ดัชนีความสอดคล้องระหว่างรายการข้อคำถามกับวัตถุประสงค์การวิจัย เพื่อตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยจำแนก ดังนี้

- 1) นักวิจัยเชิงคุณภาพ จำนวน 2 ท่าน

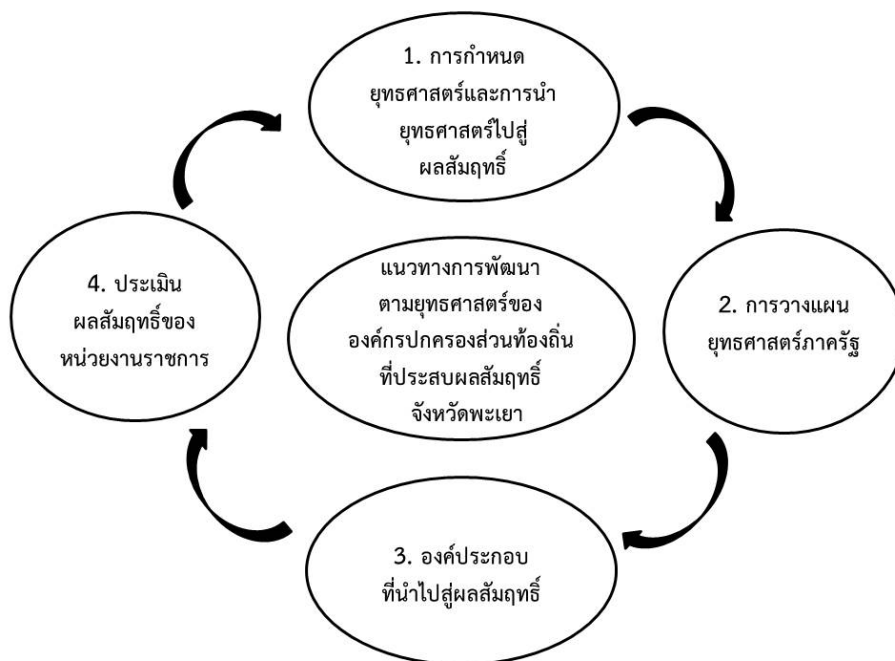
2) ท้องถิ่นจังหวัด จำนวน 1 ท่าน

เมื่อแบบสัมภาษณ์ผ่านการตรวจสอบและปรับปรุงแล้ว จึงนำไปใช้สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผลการศึกษา

ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสัมฤทธิ์ จังหวัดพะเยา โดยสามารถอธิบายได้ตามภาพที่ 2

ภาพที่ 2 แสดงแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสัมฤทธิ์ จังหวัดพะเยา



โดย พระครูปลัดวราศักดิ์ เรือนสอน

ตารางที่ 1 แนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบ
ผลสัมฤทธิ์ จังหวัดพะเยา

ตัวแบบ FGCE	แนวทางการปฏิบัติ
1. การกำหนดยุทธศาสตร์และ การนำยุทธศาสตร์ไปสู่ ผลสัมฤทธิ์ (Formulating strategies and bringing strategies to fruition)	1.1 การวิเคราะห์ กำหนดผลสัมฤทธิ์ นโยบายและวิสัยทัศน์ ของผู้บริหาร 1.2 การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล 1.3 การกำหนดประเด็นการดำเนินงานและการหารือ ร่วมกันของชุมชน 1.4 การกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงาน 1.5 การลงมือปฏิบัติ 1.6 การสร้างความเป็นเจ้าของของชุมชน 1.7 การขยายผลการดำเนินงาน
2. การวางแผนยุทธศาสตร์ ภาครัฐ (Government strategic planning)	2.1 การกำหนดภารกิจ (mission) และจุดมุ่งหมาย (goal) 2.2 การตรวจสอบหรือการวิเคราะห์สภาวะการณ์ 2.3 การวิเคราะห์ปัจจัยภายในเพื่อกำหนดจุดแข็งและ จุดอ่อนของหน่วยงาน 2.4 การกำหนดยุทธศาสตร์ 2.5 การนำแผนไปสู่การปฏิบัติและการควบคุมกำกับ
3. องค์ประกอบที่นำไปสู่ ผลสัมฤทธิ์ (Components that lead to achievement)	3.1 ผู้บริหารท้องถิ่นมีลักษณะที่เปิดกว้าง เป็นผู้นำ และ เข้มแข็ง มีการกระจายอำนาจ 3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน 3.3 ความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา 3.4 บทบาทของผู้นำการเปลี่ยนแปลง 3.5 ความรู้ ความสามารถ ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ โครงการ
4. ประเมินผลสัมฤทธิ์ของ หน่วยงานราชการ (Evaluate the achievements of government agencies)	4.1 ด้านประสิทธิภาพ 4.2 ด้านประสิทธิผล 4.3 ด้านคุณภาพการให้บริการ 4.4 ด้านการพัฒนาองค์กร

โดย พระครูปลัดวราศักดิ์ เรือนสอน

การศึกษาพบว่า กระบวนการในการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติสู่ผลสัมฤทธิ์ สามารถแบ่งได้เป็น 7 ขั้นตอนหลัก โดยอิงจาก “**แนวคิดการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์**” ซึ่งเป็นการบริหารงานขององค์กรที่มีความเชื่อมโยงทั้งด้านนโยบายของผู้บริหาร เป้าหมาย แนวทางปฏิบัติ และทรัพยากร โดยมีการกำหนดจุดมุ่งหมาย การกำหนดแผน ดำเนินงาน การกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน และการกำหนดทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการบริหารจัดการทั้งในเชิงเศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์ เพื่อดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุผลสำเร็จ โดยแนวทางดำเนินงานดังกล่าวจะต้องมีความเหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมและทรัพยากร และมีการเตรียมการเพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นด้วย อธิบายได้ ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นตอนการวิเคราะห์กำหนดผลสัมฤทธิ์ นโยบายและวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร การดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จของกรณีศึกษา ทั้ง 6 กรณีศึกษา เริ่มจากนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งหมายรวมถึงนโยบายที่ได้แถลงไว้ก่อนเลือกตั้ง และต่อมาได้มีการนำเสนอในที่ประชุมสภาท้องถิ่น และนโยบายที่ได้กำหนดขึ้นมาภายหลัง ซึ่งทั้งนโยบายและวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าให้เห็นได้ชัด ตัวอย่างเช่น กรณีศึกษาที่ 6 โครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเครือข่ายชุมชนลุ่มน้ำกว๊าน 19+ โดยศูนย์บริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา โดยเป็นนโยบายการบริหารราชการของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา ที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561 - 2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 - 2569) แผนพัฒนาจังหวัดพะเยา และแผนพัฒนามูลฐานกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนโดยได้กำหนดการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการน้ำ ไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 3 คือ การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตรอย่างพอเพียงและทั่วถึง เป็นระบบลุ่มน้ำพร้อมจัดทำแผนที่น้ำอย่างครอบคลุมทุกพื้นที่นั่นเอง

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นตอนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ในกระบวนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลนี้ทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงาน ต่างก็ร่วมกันจัดเก็บข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาและตัดสินใจกำหนดประเด็นที่จะดำเนินงานในอนาคต ซึ่งในวิธีการจัดเก็บข้อมูลนั้นมีความหลากหลาย ทั้งในด้านของการประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สุกได้มีการประสานงานและการขอข้อมูลทั้งจากเกษตรกรเจ้าของสวนลิ้นจี่และสำนักงานเกษตรอำเภอแม่ใจ รวมถึงหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อค้นหา

เกษตรกรที่มีความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อเข้าร่วมโครงการดังกล่าว แล้วจดทะเบียนเป็นกลุ่มวิสาหกิจชุมชน และการลงพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการทั้งในส่วนของการบริหารจัดการส่วนตำบลแม่สุก และนักวิชาการเกษตรของสำนักงานเกษตรอำเภอแม่ใจ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เกษตรกรสวนลิ้นจี่ได้ให้ข้อมูลไว้นั่นเอง

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดประเด็นการดำเนินงานและการหารือร่วมกันของชุมชน พบว่า กรณีศึกษาทั้ง 6 กรณีศึกษาได้กำหนดประเด็นเพื่อการดำเนินงานและได้จัดให้มีการหารือเพื่อขอความเห็นชอบจากชุมชนผ่านกลไกการมีส่วนร่วมต่างๆ เช่น การประชุม การประชาคมท้องถิ่น การทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและรับข้อมูลการตัดสินใจของชุมชน “การสร้างเครือข่ายผู้นำ” กลุ่มต่างๆ เช่น ผู้สูงอายุ เยาวชน กลุ่มสตรี พร้อมกับสร้างการตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนไปด้วย รวมไปถึง “การสำรวจ” ข้อมูลจากประชาชนในพื้นที่ และ “การประชุมพิจารณาของคณะกรรมการ” โดยมีผู้นำชุมชนและสมาชิกสภาท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย และ “การจัดทำบันทึกข้อตกลง” หรือ MOU เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม (ชุมชน) และองค์กรที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงาน เมื่อผ่านขั้นตอนของการกำหนดประเด็นดำเนินงานและการหารือชุมชนแล้ว จะได้มีการประชุมปรึกษาหารือในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกำหนด แนวทางการดำเนินงานและมีการประชุมผ่านกลไกการมีส่วนร่วมที่มีลักษณะเฉพาะในการกำหนดทางเลือกดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุผลและแสวงหาแนวร่วมการทำงาน ตลอดถึงการสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

ขั้นตอนที่ 5 การลงมือปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีส่วนสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จ ในทุกกรณีศึกษาผู้บริหารท้องถิ่นไม่ใช่เพียงกำหนดนโยบายหรือกำหนดยุทธศาสตร์แล้วมอบให้เจ้าหน้าที่หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงาน แต่เป็นผู้ลงมือปฏิบัติเองหรือร่วมลงมือปฏิบัติด้วยและในขณะเดียวกันก็เชิญชวนพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ประชาชน ตลอดทั้งแนวร่วมอื่น ๆ ร่วมดำเนินงานในโครงการนั้นๆ ด้วย ตัวอย่างเช่น กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดงสุวรรณ ที่ได้ร่วมสร้างและพัฒนานวัตกรรมชุมชน โดยใช้โรงเรียนผู้สูงอายุเป็นฐาน “การสร้างเครือข่ายผู้สูงอายุในการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง” นวัตกรรม เชิงเทคนิคหรือผลิตภัณฑ์ โดยนวัตกรรมเด่นที่เป็นรูปธรรมในการเป็นศูนย์เรียนรู้ผู้สูงอายุต้นแบบ ได้แก่ การใช้ดนตรีบำบัดด้วยอังกะลุง หมอนห่อดป้องกันแผลกดทับ กลุ่มอาชีพ กลุ่มเกษตรอินทรีย์ ตลาดนัดสีเขียวทุกวันอังคารทำให้การดำเนินโครงการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ 5 อ ตำบลดงสุวรรณ ประสบผลสัมฤทธิ์

ขั้นตอนที่ 6 การสร้างความเป็นเจ้าของของชุมชน กรณีศึกษาทั้ง 6 กรณี ได้สร้างความรู้สึกรับเป็นเจ้าของแก่ผู้ร่วมดำเนินงานและผู้ร่วมปฏิบัติงาน กรณีโครงการต้นกล้าพอเพียงของเทศบาลตำบลปง เมื่อได้เริ่มดำเนินงานและเกิดผลสัมฤทธิ์แล้วก็ได้เชิญชวนชุมชนให้ความเห็นต่อการดำเนินงาน และขยายผลไปยังสถานศึกษาอื่นในพื้นที่ เช่น กรณีโครงการพัฒนาศักยภาพด้านการตลาดและใช้เทคโนโลยีเพิ่มช่องทางการจำหน่ายสินค้าคุณภาพ ขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่สูก ที่เมื่อประสบผลสัมฤทธิ์แล้ว เกษตรกรกลุ่มลันจี้ยังสามารถสร้างสื่อและประชาสัมพันธ์การขายแบบออนไลน์ได้เอง สามารถจำหน่ายสินค้าในแต่ละปีได้อย่างรวดเร็วและไม่มีสินค้าล้นตลาด ส่งผลให้รายได้ของกลุ่มเกษตรกรลันจี้มีการขยายตัวสูงขึ้นในแต่ละปี

ขั้นตอนที่ 7 การขยายผลการดำเนินงาน ผลการศึกษาพบว่า มีความพยายามขยายผลการดำเนินงาน อย่างต่อเนื่อง กรณีศึกษาโครงการต้นกล้าพอเพียง ของเทศบาลตำบลปงที่มีการพัฒนาต่อยอดโครงการที่สัมฤทธิ์ผล ให้ดียิ่งๆขึ้นไป โดยในอนาคตอันใกล้ เทศบาลตำบลปง จะก้าวไปสู่การเป็น “ศูนย์การเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงและสวนสมุนไพรที่หายาก” โดยจะเปิดโอกาสให้บุคคลที่สนใจสามารถเข้ามาศึกษาหาความรู้ได้อีกด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สูก ที่ได้มีการสร้างระบบการตรวจค้นข้อมูลหรือการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ มาใช้ในการพัฒนาองค์กร โดยนำมาใช้ในการสรุปงานวิจัยต่างๆ ด้านที่เกี่ยวข้อง การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ด้านโปรแกรมและเว็บไซต์ รวมถึงการใช้พิกัดแผนที่เกษตรกรรมและการตลาด โดยใช้โปรแกรมที่เกี่ยวข้องเพื่อการพัฒนาต่อยอดโครงการพัฒนาศักยภาพด้านการตลาดและใช้เทคโนโลยีเพิ่มช่องทางการจำหน่ายสินค้าคุณภาพที่สัมฤทธิ์ผลต่อไป

ปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนา ผลการศึกษา ทั้ง 6 กรณีศึกษา พบว่า ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จมีลักษณะร่วมที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่

ประการแรก ผู้บริหารท้องถิ่นมีลักษณะที่เปิดกว้าง เป็นผู้นำ และเข้มแข็ง มีการกระจายอำนาจ ใน การดำเนินงานให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างเป็นขั้นเป็นตอน

ประการที่สอง มีการดำเนินงานผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในขั้นตอนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดประเด็นการดำเนินงาน การกำหนดยุทธศาสตร์ การปฏิบัติเรียนรู้และ การวัดผลงานหรือการประเมินผลการดำเนินงาน

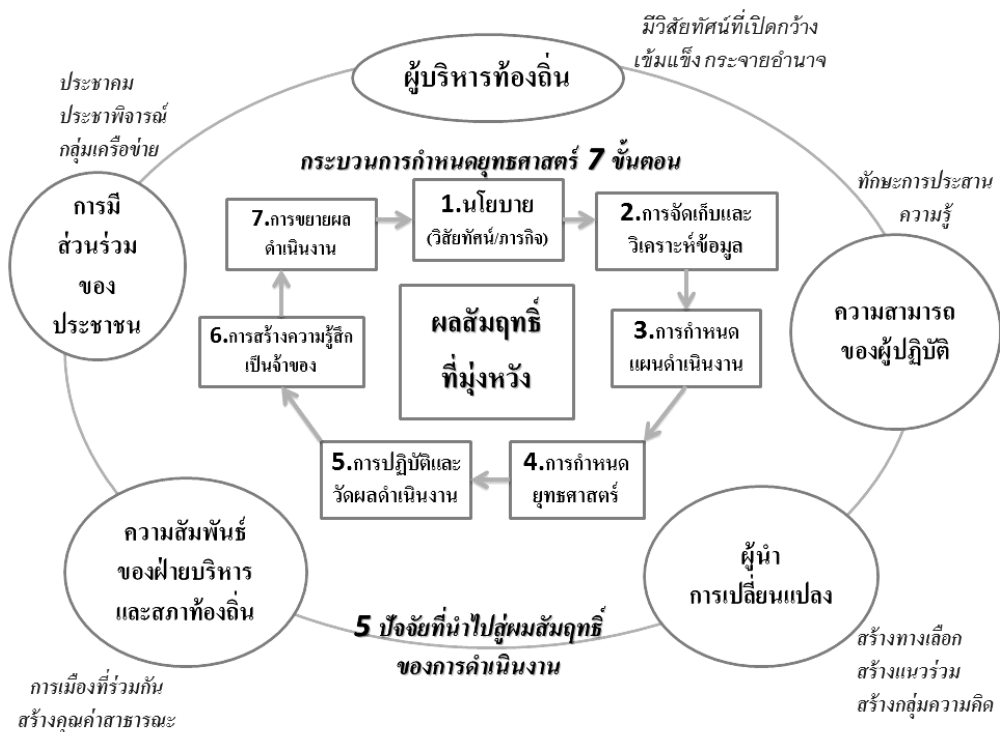
ประการที่สาม ความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ซึ่งกรณีศึกษา ทั้ง 6 กรณีศึกษา ไม่ปรากฏความขัดแย้งภายในสภา และระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา

ประการที่สี่ บทบาทของผู้นำการเปลี่ยนแปลง การดำเนินงานของทุกกรณีศึกษาต้องการผู้นำการเปลี่ยนแปลง ที่มีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินโครงการ และผู้บริหารท้องถิ่นก็ร่วมเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงด้วยเช่นกัน

ประการที่ห้า ความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการ ที่ต้องอาศัยทักษะความรู้ ความสามารถ และความเสียสละของเจ้าหน้าที่ที่ต้องร่วมดำเนินงาน

แนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา

ภาพที่ 3 แสดงแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา



โดย พระครูปลัดวราศักดิ์ เรือนสอน

ตามแผนภาพแสดงแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์และปัจจัยที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา มีลักษณะของวงกลมสามวงซ้อนกัน วงในสุด คือ ผลสัมฤทธิ์ที่มุ่งหวัง ซึ่งก็คือ ผลสำเร็จ ของการดำเนินงานโดยที่เป็นจุดที่ชุมชนหรือ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบผลสัมฤทธิ์โดยเป็นความประสงค์ ที่พึงปรารถนา โดยผ่านกระบวนการที่เป็นวงกลมวงที่สอง ซึ่งอยู่ตรงกลาง เป็นกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่ผลสัมฤทธิ์ ซึ่งมีขั้นตอนทั้งสิ้น 7 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนแรก	การวิเคราะห์นโยบายและวิสัยทัศน์
ขั้นตอนที่สอง	การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล
ขั้นตอนที่สาม	การกำหนดแผนดำเนินงาน หรือประเด็นการดำเนินงาน
ขั้นตอนที่สี่	การกำหนดยุทธศาสตร์
ขั้นตอนที่ห้า	การลงมือปฏิบัติและเรียนรู้
ขั้นตอนที่หก	การสร้างความเป็นเจ้าของ และ
ขั้นตอนที่เจ็ด	การขยายผลดำเนินงาน เหล่านี้เป็นขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปสู่

ผลสำเร็จ

และวงกลมที่อยู่นอกสุดของแผนภาพ คือ ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ที่พบในทุกกรณีศึกษา อัน ได้แก่ ผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ที่เปิดกว้าง เข้มแข็ง และไม่รวมอำนาจ การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในพื้นที่ความสัมพันธ์ระหว่าง ฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นผู้สร้างแนวความคิดร่วม และทักษะ ความรู้ความสามารถ ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้มีส่วนสำคัญในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์

อภิปรายผล

ปัจจัยร่วมสำคัญที่ส่งผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่ ผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้นำที่มีลักษณะเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมผ่านกลไกการมีส่วนร่วมที่สำคัญของแต่ละ ท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการประชุม ประชาคม ประชาพิจารณ์ และการเสนอความคิดเห็นผ่าน ช่องทางต่างๆ ท้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่าย สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่สามารถนำการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ของคนในชุมชนให้ดีขึ้น ตลอดจนความสามารถของเจ้าหน้าที่ทั้งหน่วยงานต่างๆ ในการ ปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัด

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา ไม่มีทัศนคติในลักษณะที่เป็นสิ่งขัดขวางการดำเนินงาน แต่เห็นว่า อุปสรรค ปัญหาใดๆ เป็นสิ่งที่จะต้องเรียนรู้และแก้ไขอยู่โดยตลอด ประกอบกับการดำเนินงานที่

ผ่านมานั้นก็สามารถบรรลุได้ด้วยดี จึงสรุปได้ว่า ไม่มีประเด็นที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคที่ยิ่งใหญ่จนไม่สามารถดำเนินการได้ สำหรับเรื่องงบประมาณก็ไม่ใช่ปัญหา เนื่องจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษานั้น ได้ดำเนินงานตามขีดความสามารถที่มีอยู่อย่างเต็มที่ ภายใต้งบประมาณที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้วนั่นเอง

การศึกษาวิจัยนี้ ผู้ศึกษาได้ค้นพบว่า กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดโดยราชการส่วนกลาง (แผนยุทธศาสตร์ชาติ) อาจไม่สนับสนุนการนำนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ไปสู่การปฏิบัติเท่าที่ควร เหตุผลเพราะราชการส่วนกลาง ไม่ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก แต่จะมุ่งเน้นการให้ความสำคัญของการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นหลัก เพื่อกำหนดประเด็นการพัฒนา จึงทำให้ไม่มีความเชื่อมโยงกันระหว่างนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งตรงกันข้ามกับ ผลการศึกษาของกรณีศึกษา ทั้ง 6 กรณีศึกษา ซึ่งให้ความสำคัญกับนโยบายยุทธศาสตร์ และเป็นการกำหนดวิธีการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย จึงได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคฝ่ายในการดำเนินงาน และรูปแบบของการกำหนดยุทธศาสตร์สู่ผลสัมฤทธิ์ที่ค้นพบ ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ขั้นตอน อีกทั้งต้องคำนึงถึง ปัจจัยร่วมที่ส่งผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่ผลสัมฤทธิ์ ทั้ง 5 ปัจจัย

ผลการศึกษาวิจัยเรื่องผลสัมฤทธิ์การพัฒนายุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดีเด่น) กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดพะเยา ครั้งนี้ มีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ นิคม ตุ่นวัน (2558) เรื่อง การพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหลวง อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหลวงทุกครั้งที่ผ่านมานั้น ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ถูกต้องตามระเบียบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ประชาชน กลุ่มองค์กรชุมชน องค์กรภาครัฐ และกลุ่มองค์กรเอกชน ยังได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนมีการจัดสรรงบประมาณในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพียงพอ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์เป็นไปตามขั้นตอนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ทุกประการ และ วราภรณ์ ปานะพิพัฒน์ (2564) ได้นำเสนอบทความวิชาการว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบล ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้แก่ ปัจจัย ด้านความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความสามัคคี การรับรู้ข่าวสาร ความมั่นคง ความผูกพัน และภาวะผู้นำ อีกทั้งยังสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่องผลสัมฤทธิ์การดำเนินงาน แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น จังหวัดนครปฐม ของ วุฒิชัย วังพรม (2565) ซึ่งผลการวิจัยพบว่าผลสัมฤทธิ์ การดำเนินงานแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดนครปฐม

ประกอบด้วย การกำหนดแผนงานขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อรับฟังประเด็นปัญหา การคำนึงถึงความคุ้มค่า และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีระบบตรวจสอบความโปร่งใสการติดตามและประเมินผลเพื่อปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต โดยแนวทางที่เหมาะสมคือ แผนงานต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เน้นพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกด้าน การดำเนินงานแผนเชิงรุก การนำเทคโนโลยี มาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม เพื่อสามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้จริง

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้

1.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น อาจนำแนวทางการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา และรูปแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่นตามผลการศึกษานี้ไปประยุกต์ใช้ในท้องถิ่นตน เพราะเป็น แนวทางการดำเนินงานที่ส่งเสริมการนำนโยบายของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งและได้นำเสนอต่อสภาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและสาธารณะได้ทราบแล้ว ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งรูปแบบ การดำเนินงานตามผลการศึกษานี้ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน และยังสนับสนุนความยั่งยืนของการดำเนินงานโดยผ่านกระบวนการสร้างความเป็นเจ้าของในการดำเนินงานของประชาชน อันจะก่อให้เกิดความร่วมมือทั้งภาคการเมือง ภาคประชาชน และภาคราชการ อย่างไรก็ตาม รูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ตามผลการศึกษานี้ เป็นรูปแบบในภาพรวมเท่านั้น ดังนั้น ในการนำไปประยุกต์ใช้จะต้องพิจารณาตามบริบทพื้นที่ เป็นรายกรณีไป

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาผลสำเร็จของการดำเนินงาน จากเพียงหนึ่งยุทธศาสตร์จากหลายยุทธศาสตร์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาหนึ่งเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถอธิบายให้เห็นผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานในภาพรวมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละกรณีศึกษาได้ ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาผลการดำเนินงาน และการกำหนดยุทธศาสตร์ในภาพรวมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นรายหน่วยงานไป เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกมากกว่า

2.2 การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นการศึกษาจากผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวความคิดในการดำเนินงานมีลักษณะของการเรียนรู้ ทำให้ไม่ถือว่าพบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงาน แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกจำนวนมาก ที่ยังไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงาน และยังไม่ได้รับการยอมรับผลงานจากชุมชนและหน่วยงานต่าง ๆ ดังนั้น หากจะให้เกิดประโยชน์และมีคุณค่าทางวิชาการและการปฏิบัติมากยิ่งขึ้น จึงควรมีการศึกษาค้นคว้าความล้มเหลวในการดำเนินงาน เพื่อชี้ให้เห็นกระบวนการ ปัจจัยสำคัญ ตลอดจนทั้งปัญหาอุปสรรค รวมไปถึงวิธีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่พบด้วย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กิตติ บุญนา. (2445). ยุทธศาสตร์การบริการการพัฒนองค์กรสมัยใหม่ โดยการใช้กระบวนการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results based management : RBM). กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2543). การบริหารผลการดำเนินงาน(Performance Management) รวมบทความวิชาการ 100 ปี รัฐประศาสนศาสตร์ไทย. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิคม ตุ่นวัน. (2558). การพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหลวง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่โจ้.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 9 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 (ตอนที่100 ก), หน้า 1.
- พิรุณวรรณ กิตติคุณ. (ม.ป.ป.). การพัฒนาระบบราชการโดยการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management : RBM). ใน การสัมมนาวิชาการกลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ (ไม่ปรากฏเลขหน้า). กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134 (ตอน 40 ก), น. 74.

ลัดดาวัลย์ เพชรโรจน์ และ อัจฉรา ชานิประศาสน์. (2547). **ระเบียบวิธีการวิจัย**. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดีการพิมพ์.

วรภรณ์ ปานะพิพัฒน์. (2564). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบล ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี. **วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี**, 13(1), 340-357.

วุฒิชัย วังพรม. (2565). ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นจังหวัด นครปฐม. **วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์**, 10(1), 212-230.

H. Mintzberg and J.B. Quinn. **The Strategy Process**. New Jersey: Prentice Hall International, 1996.

O.E. Hughes. **Public Management and Administration: An Introduction**. New York: ST. Martin's Press. Inc, 1994.

Quinn and Roger, 1980, quoted in H. Mintzberg and J.B. Quinn. (1996). **The Strategy Process**. New Jersey: Prentice Hall International.

ผู้เขียน

พระครูปลัดวราศักดิ์ เรือนสอน

เบอร์โทรศัพท์ 085 724 4574

E-mail: s64584944002@ssru.ac.th