

## บทที่ 1

### บทนำ

#### หลักการและเหตุผล

การศึกษาแนวความคิดในการบริหารรัฐกิจ (Public Administration หรือ PA) ในระยะเริ่มแรก ตั้งแต่ปี ค.ศ.1887 ที่ วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ได้นำเสนอผลงาน เรื่อง การศึกษาการบริหาร (The Study of Administration) เป็นต้นมา เป็นการพยายามแสวงหาแนวทางการบริหารงานภาครัฐ ที่มุ่งเน้นให้เกิดความมีประสิทธิภาพ (efficiency) สูงสุดและมีค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด<sup>1</sup> และต่อมาจากการประชุมที่เมือง มินนาวบรูด (Minowbrook) เมื่อปี ค.ศ.1968 ได้มีความเห็นเพิ่มเติมว่าการบริหารงานในภาครัฐ ควรจะมุ่งเน้นให้เกิดความเท่าเทียมกันของสังคม (social equity) หรือ มุ่งเน้นทางจริยธรรม ซึ่งเรียกว่าเป็นการบริหารภาครัฐใหม่ (New Public Administration หรือ NPA)<sup>2</sup> และต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1980 ได้เกิดความผันผวนทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทำให้ภาครัฐประสบปัญหาทางการเงิน จึงได้นำแนวคิดเรื่องการบริหารงานภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ หรือ เป็นแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) โดยเน้นลดการเติบโตของภาครัฐ การถ่ายโอนภารกิจบริการไปให้ภาคเอกชน การบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ โดยอาศัยแนวคิดกลไกการตลาดเป็นแนวทางดำเนินงาน

จากอิทธิพลแนวคิดในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ทำให้การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management หรือ RBM) ได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายทั้งในการบริหารงานภาครัฐ ของประเทศต่าง ๆ โดยเริ่มต้นจาก กลุ่มประเทศองค์การความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ OECD<sup>3</sup> แล้วขยายไปยังกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (รวมทั้งประเทศไทย) และหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร ทั้งในระดับหน่วยงานระหว่างประเทศ ตลอดจนทั้งภาครัฐกิจภาคเอกชนที่เป็นบริษัทข้ามชาติและบริษัทในระดับท้องถิ่น

---

<sup>1</sup> Woodrow Wilson, "The Study of Administration," in Shafritz J.M. and Hyde A.C., Classic of Public Administration (New York: Harcourt Brace & Company, 1992), p. 11.

<sup>2</sup> H. George Fredderickson, New Public Administration (Alabama: The University of Alabama Press, (n.d.)), p. 8.

<sup>3</sup> Organization of Economic Co-operation and Development.

แนวความคิดในการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในประเทศไทย ได้ถูกนำมาใช้เมื่อปี พ.ศ. 2538 โดยได้เริ่มจากหน่วยงานระดับกรมรวม 5 กรม และต่อมาได้ขยายแนวทางการดำเนินงานถึงปี พ.ศ. 2545 ไปในหน่วยงานระดับกรม เป็น 40 หน่วยงาน และหน่วยงานสังกัดสำนักงานประกันสังคมในพื้นที่จังหวัด และในพื้นที่กรุงเทพมหานคร รวม 81 แห่ง รวมทั้งได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่มีเนื้อหาให้ส่วนราชการ (ซึ่งมิได้หมายรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ยึดแนวทางการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นหลักในการบริหารงานภาครัฐ โดยในขณะเดียวกัน ได้นำแนวคิดในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐมาใช้เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ทั้งในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

จากการที่ประเทศไทยได้นำแนวคิดเรื่อง การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลในบางหน่วยงานซึ่งพบว่าได้รับผลสำเร็จในการดำเนินงานที่มีความรวดเร็วในการให้บริการมากขึ้น มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดวิสัยทัศน์ (visions) ปัจจัยหลักแห่งผลสำเร็จ (critical success factors หรือ CSF) และตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (key performance indicators) แต่ปัญหาที่พบจากการดำเนินงานส่วนใหญ่ ได้แก่ การขาดความสนใจในการดำเนินงานจากผู้บริหาร ขาดความเข้าใจในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ และการกำหนดตัวชี้วัดผลงานของผู้ปฏิบัติงานทำให้ผู้ปฏิบัติงานต่อต้าน และในหน่วยงานก็ยังขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานเพื่อติดตามผลการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง<sup>5</sup> ทั้งนี้ ผลการศึกษาดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ชี้ให้เห็นเพียงการเปลี่ยนแปลงกระบวนการดำเนินงาน ยังมีได้ศึกษาในเชิงลึกถึงกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ และยังไม่เคยมีการศึกษา

---

<sup>4</sup> สรุปความจาก สุนทร อนันตวิรุฬห์, “การนำแนวคิดเรื่องการบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในระบบราชการไทย: กรณีศึกษา สำนักงาน ก.พ.,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538).

<sup>5</sup> สรุปความจาก ดารุณี เผ่าสุวรรณ, “การนำระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษา :สำนักงานประกันสังคม และกรมการประกันภัย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543) และ จตุพร พูลแก้ว, “การศึกษาความเปลี่ยนแปลงในกรมประมงจากการใช้ระบบการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545).

กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อให้บรรลุซึ่งผลสัมฤทธิ์ในระดับของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือในระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

ในการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ปรากฏในส่วนของงานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ดำเนินงานโดยที่กระทรวงมหาดไทย ได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาว แผนพัฒนาสามปี และแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาท้องถิ่นในทุกประเภท (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) โดยที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาก่อนที่จะมีการประกาศใช้ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ให้ผู้บริหารได้แก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรง จึงได้ยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ.2546 และประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาว แผนพัฒนาสามปี และแผนการดำเนินงาน โดยที่ไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบล) โดยที่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาสามปี และแผนการดำเนินงาน จะต้องมุ่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานเป็นหลัก

เนื่องจากปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ให้บริการประชาชนในระดับพื้นที่ที่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง เทศบาลตำบล จำนวน 1,124 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 129 แห่ง เทศบาลนคร จำนวน 23 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6,500 แห่ง และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร รวมจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท 7,853 แห่ง<sup>6</sup> ได้มีการนำแนวความคิดในการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ และมีบางหน่วยงานที่มีผลงานดีเด่น และได้รับรางวัลในระดับชาติได้แก่

---

<sup>6</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, <[www.thailocaladmin.go.th](http://www.thailocaladmin.go.th)>, [ข้อมูล ณ วันที่ 10 เมษายน 2551].

“รางวัลพระปกเกล้า”<sup>7</sup> แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่เคยมีการศึกษาถึงกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ และความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์และการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่นำมาซึ่งผลสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้ขาดองค์ความรู้ถึงกระบวนการ ปัญหาอุปสรรค ในการดำเนินงาน ที่จะใช้ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อพัฒนาการดำเนินงานต่อไป การขาดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และรับทราบปัญหาอุปสรรค ก็จะไม่นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข และจะส่งผลให้แนวความคิด เรื่องการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ไม่บรรลุผล

ดังนั้น การศึกษานี้จึงมีความสำคัญในการชี้ให้เห็นกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ เพื่อแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์การพัฒนาและผลสัมฤทธิ์ และปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานที่มุ่งไปสู่ผลสัมฤทธิ์จากกรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยจะทำการศึกษาจาก ตัวอย่าง “ผลสัมฤทธิ์” ของการดำเนินงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานดีเด่น และวิเคราะห์ให้เห็นถึง “กระบวนการ” กำหนดยุทธศาสตร์ที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การศึกษากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากยังไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาในประเด็นนี้มาก่อน ผลการศึกษาในครั้งนี้จะเป็น ข้อมูลในการสร้างและพัฒนาองค์ความรู้สำหรับผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเรียนรู้ และประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานในหน่วยงานต่อไป

### ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

1. ศึกษาผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นที่มีความเด่น และได้รับรางวัลผลการปฏิบัติงานในระดับประเทศ ทั้งนี้ ตั้งแต่ปีที่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จนถึงเดือน

---

<sup>7</sup> เป็นรางวัลที่สถาบันพระปกเกล้าได้มอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารจัดการโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและมีผลการดำเนินงานที่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนซึ่งมีผลลัพธ์ที่ชัดเจนตรวจสอบได้ โดยจะมีการตรวจสอบของคณะกรรมการทั้งทางลับและการตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรางวัลจำนวนน้อย รายละเอียดได้นำเสนอไว้ในบทที่ 3 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

มิถุนายน พ.ศ. 2550 (ซึ่งเป็นการกำหนดแล้วเสร็จของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

2. ศึกษากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานเฉพาะกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษา รวม 5 แห่ง โดยศึกษาเพื่อหากระบวนการและปัจจัยที่มีลักษณะร่วมที่ส่งผลต่อผลสำเร็จในการบริหารงาน และศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา ยุทธศาสตร์ และผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะประเด็นที่ประสบผลสำเร็จเท่านั้น

### จุดมุ่งหมายของการศึกษา

1. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น เพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา
2. เพื่อศึกษาวิธีดำเนินงาน และเงื่อนไข ที่นำไปสู่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษา
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค ในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และวิธีการดำเนินงาน มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษา
4. เพื่อเสนอแบบแผน (pattern) ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อมุ่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### คำถามเพื่อการศึกษาวิจัย

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา มีกระบวนการในการกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่นเพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานอย่างไร
2. มีปัจจัยที่สำคัญใดบ้างที่ส่งผลให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษา
3. กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์สู่ผลสัมฤทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ปัญหาใด และได้ดำเนินการแก้ไขปัญหายังไง

4. แบบแผน (pattern) การดำเนินงานกำหนดยุทธศาสตร์ที่จะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีลักษณะเช่นใด

### ข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย

1. แนวทางการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์และการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นเป็นแนวความคิดในการบริหารงานที่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้ดำเนินงานมาแล้วประมาณ 4 ปีนับถึงปัจจุบัน ในบางลักษณะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการดำเนินงานของภาครัฐจะต้องใช้เวลาในการดำเนินงานจึงจะสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานได้ ดังนั้นในการศึกษาวิจัยนี้จึงไม่สามารถจะศึกษาและวัดผลสัมฤทธิ์ในภาพรวมของกรณีตัวอย่างได้ แต่จะทำการศึกษาในประเด็นที่เห็นว่าประสบผลสำเร็จที่ชัดเจนและได้รับการยอมรับจากของประชาชนที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

2. การศึกษานี้เป็นการศึกษาผลสัมฤทธิ์ที่ปรากฏอยู่ ณ ปัจจุบัน แต่ไม่ได้ทำการศึกษาถึงผลเสียหาย หรือผลกระทบในด้านลบของผลการดำเนินงานที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งผลสัมฤทธิ์ที่ได้เป็นผลที่ประชาชนในพื้นที่ดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษาหนึ่ง ๆ ให้การยอมรับ ณ เวลาที่ทำการศึกษา และภายใต้บริบทการเมือง เศรษฐกิจ และค่านิยม ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น

3. ข้อจำกัดด้านเวลา และงบประมาณในการดำเนินงานศึกษาวิจัย ทำให้ไม่สามารถเพิ่มจำนวนกรณีศึกษาเพื่อให้เกิดความหลากหลายขึ้นได้ ข้อจำกัดนี้ทำให้ขาดโอกาสในการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานดีเด่นในระดับใกล้เคียงกัน แต่อาจจะซ้ำกันในแง่ของความเป็นตัวแทนภูมิภาค หรือประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. เนื่องจากสภาพแวดล้อมและวิธีดำเนินงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันออกไป จะเป็นข้อจำกัดการสร้างรูปแบบในภาพรวมของการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ดังนั้น รูปแบบที่จะนำเสนอจึงไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบ

---

<sup>8</sup> Mark H. Moore, Creating Public Value: Strategic Management in Government

(Massachusetts: Harvard University Press, 1998), p. 64.

ที่ดีที่สุดรูปแบบเดียว แต่เป็นรูปแบบที่นำเสนอเพื่อให้มีการถกเถียงเชิงวิชาการ และเพื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ศึกษาและประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน

### คำนิยามศัพท์

การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management หรือ RBM) ตามความหมายของ OECD หมายถึง ยุทธศาสตร์การจัดการที่ทำให้มั่นใจได้ว่ากระบวนการดำเนินงาน ผลผลิต และบริการขององค์กรจะนำไปสู่ความสำเร็จของผลสัมฤทธิ์ที่พึงปรารถนา<sup>9</sup>

จุดมุ่งหมาย (goals) หมายถึง คำที่อธิบายถึงสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาในอนาคตที่ต้องการให้เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

เป้าหมาย ที่ใช้ในภาครัฐ หมายถึง ผลที่พึงพอใจที่กำหนดไว้ในการวัดผลงาน<sup>10</sup>

ผลสัมฤทธิ์ (results) หมายถึง ผลที่เกิดจากการดำเนินงาน ซึ่งหมายรวมถึงผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) การพัฒนาระบบงาน และผลที่พึงปรารถนาของการดำเนินงานในระดับที่มีการเปลี่ยนแปลงจากสถานะหนึ่งไปยังสถานะที่พึงปรารถนา<sup>11</sup>

ภารกิจ (missions) หมายถึง คำซึ่งแสดงถึงเหตุผลที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีอยู่ขององค์กร<sup>12</sup> ทั้งนี้ในการศึกษานี้จะหมายถึง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

<sup>9</sup> OECD, Evaluation and Aid Effectiveness: Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, 2002. <<http://www.oecd.org/dac/evaluation>> [Retrieved on 24 July 2007].

<sup>10</sup> P.R. Niven, Balanced Scorecard: Step by Step for Government and Non-profit Agencies (New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2003), p. 215, 297.

<sup>11</sup> C. Pollitt and G. Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative Analysis (New York: Oxford University Press, 2000), p. 99.

<sup>12</sup> H. Aguigin, Performance Management (New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2007), p. 57.

ยุทธศาสตร์ หมายถึงแนวทางการดำเนินงานหลักที่องค์กรจะต้องดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายหรือวิสัยทัศน์ที่ได้กำหนดไว้<sup>13</sup>

วัตถุประสงค์ (objective) หมายถึง จุดมุ่งหมายในระยะสั้นหรือสิ่งที่จะต้องทำให้บรรลุเพื่อที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จในภาพรวม<sup>14</sup>

วิสัยทัศน์ หมายถึง สภาพที่พึงปรารถนาขององค์กรในอนาคตที่ชี้ให้เห็นถึงทิศทางการดำเนินงาน และความมุ่งหวังในระยะยาว<sup>15</sup>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

### โครงร่างรายงานการศึกษาวิจัย

ประกอบด้วย 6 บท โดยมีเนื้อหาโดยย่อดังนี้

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย

ความเป็นมาของการศึกษาวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

จุดมุ่งหมายของการศึกษา

คำถามเพื่อการศึกษาวิจัย

ข้อจำกัดของการวิจัย

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

---

<sup>13</sup> ความหมายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

<sup>14</sup> J.M. Shafritz and E.W. Russell, *Introducing Public Administration* (New York: Pearson Education, Inc., 2005), p. 544.

<sup>15</sup> Cole, J.M. and others. *Results-Based Management in Thailand : Evaluation Report*. Bangkok, 2006. <<http://siteresources.worldbank.org/.../392030-1663054967445/>> [Retrieved on 26 July 2007].

แนวคิดในการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์  
 แนวคิดการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์  
 งานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการใช้แนวคิดการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ และการบริหารงาน  
 เชิงยุทธศาสตร์ในประเทศไทย

บทที่ 3 ระเบียบวิธีการวิจัย ประกอบด้วย

- ทฤษฎีและแบบแผนการวิจัย
- การเลือกกรณีศึกษา
- เครื่องมือและวิธีการเก็บข้อมูล
- การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล
- วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ข้อมูลการดำเนินงานของกรณีศึกษา และการวิเคราะห์กระบวนการกำหนด  
 ยุทธศาสตร์เพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์ รวม 5 กรณีศึกษา

โดยแต่ละกรณีศึกษาจะประกอบด้วย

1. ข้อมูลทางกายภาพ และข้อมูลพื้นฐาน (local profiles)
2. ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงาน
3. วิธีการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดยุทธศาสตร์และ  
 การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์

4. ข้อมูลปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จ
5. ข้อมูลปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

บทที่ 5 ผลการศึกษากรณีศึกษาในภาพรวม ประกอบด้วย

- การกำหนดยุทธศาสตร์และการบริหารที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ในภาพรวม
- ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานในภาพรวม
- ปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน
- แบบแผนการกำหนดยุทธศาสตร์และการดำเนินงานเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์
- ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย ยุทธศาสตร์ และผลสัมฤทธิ์

บทที่ 6 สรุปผลการศึกษาวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ประกอบด้วย 3 ส่วน

- สรุปผลการศึกษาวิจัย
- อภิปรายผล
- ข้อเสนอแนะ

### ประโยชน์ที่จะได้รับการศึกษา

1. การศึกษานี้จะเป็นการเสริมสร้างองค์ความรู้ในประเด็นการบริหารองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นโดยนำแนวความคิดเรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น และการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ มาใช้และจะเป็นการเปิดประเด็นที่นำไปสู่การถกเถียงทางวิชาการ ตลอดทั้งเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ในประเด็นการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์และการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในระดับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นให้มีความหลากหลาย

2. แบบแผนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ที่น่าเสนอจะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น โดยจะสามารถชี้ให้เห็นกระบวนการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค ตลอดทั้งปัจจัยที่สำคัญที่จะต้องคำนึงถึงระหว่างการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของกรณีศึกษา นอกจากนี้ รูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา จะเป็นประโยชน์ต่อกระทรวงมหาดไทย ในการพิจารณากำหนดระเบียบการจัดทำแผนพัฒนาขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานเพื่อมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานต่อไป