

บทที่ 5

ผลการศึกษาระณีศึกษาในภาพรวม

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาในภาพรวมของกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณีศึกษา โดยจะแสดงให้เห็นกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติเพื่อผลสำเร็จ ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานในภาพรวม ปัจจัยที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จของการดำเนินงาน และแบบแผนการกำหนดยุทธศาสตร์และการดำเนินงานสู่ผลสำเร็จ

กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติสู่ผลสัมฤทธิ์

จากผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาทั้ง 5 กรณีศึกษา พบว่ากระบวนการในการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติสู่ผลสำเร็จ สามารถแบ่งได้เป็น 7 ขั้นตอนหลักดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นตอนการวิเคราะห์ กำหนดผลสัมฤทธิ์ นโยบายและวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร จากการศึกษาพบว่าการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จของกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณีศึกษา เริ่มจากนโยบายของผู้บริหาร ซึ่งในที่นี้หมายรวมถึงนโยบายที่ได้แถลงไว้ก่อนเลือกตั้งและต่อมาได้มีการนำเสนอในสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนโยบายที่ได้กำหนดขึ้นมาจากภายหลัง นโยบายและวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าให้เห็นได้ชัดได้แก่กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตซึ่งได้แก่นโยบายด้านการศึกษา ที่จะนำไปสู่ความเป็น “เมืองดี ซีวีมีสุข” โดยได้ให้ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน “หนึ่งโรงเรียนสองระบบ” แต่ที่เป็นนโยบายที่มีได้ประกาศไว้ก่อนแต่เกิดจากการตอบสนองต่อปัจจัยทั้งภายในและภายนอกองค์กร เช่น กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่นที่มีนโยบายช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากอย่างยั่งยืน โดยได้เรียนรู้จากข้อผิดพลาดของ “อาจสามารถโมเดล” กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอก ที่มีนโยบายให้โอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียมกันของคนในสังคม กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ก็มีนโยบายที่จะให้สังคมอยู่ร่วมกันได้ โดยมีเป้าหมายที่จะให้มีการใช้มูลสุกรทำเป็นแก๊สชีวภาพ กรณีศึกษาเทศบาลตำบลอุโมงค์ก็มีนโยบายที่จะรักษาความสะอาดและสร้างความน่าอยู่ให้เกิดขึ้นในชุมชนอยู่แล้ว จากการศึกษาพบว่ากระบวนการต่อไปของการกำหนดยุทธศาสตร์ และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติจะอิงอยู่กับนโยบายโดยตลอด

ขั้นตอนที่ 2 เป็นขั้นตอนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล และกำหนดประเด็นการดำเนินงาน ในขั้นตอนนี้ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานได้ร่วมกันจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดประเด็นที่จะดำเนินงานในอนาคต ในวิธีการจัดเก็บข้อมูล มีความหลากหลาย ทั้งการประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีการประสานงานและขอข้อมูลทั้งจากฝ่ายที่ประท้วงและฝ่ายที่เป็นเจ้าของฟาร์มสุกร และการลงพื้นที่ของเจ้าหน้าที่เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง นอกจากนี้ การเก็บข้อมูลยังดำเนินการผ่านการประชุมในลักษณะต่าง ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ได้ดำเนินการผ่าน “ช่วงก้ากึด” เทศบาลตำบลอุโมงค์ได้ดำเนินการผ่าน “กินหอม ตอมม่วง” เทศบาลนครขอนแก่น ได้ดำเนินการผ่าน “สภาเมืองขอนแก่น” องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตและองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดได้ดำเนินการผ่าน “ประชาคม” หรือการจัดเก็บข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิต่าง ๆ ตลอดจนทั้งการศึกษาผลการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ประสบผลสำเร็จมาแล้ว เช่น กรณีของเทศบาลตำบลอุโมงค์ได้แนวคิดวิธีการจากองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วและเทศบาลนครพิษณุโลก และเทศบาลนครขอนแก่น ได้แนวความคิดในการดำเนินงานจากมูลนิธิธิดี้อัจฉ์ แห่งพุทธศาสนา แห่งใต้หวัน แต่อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บข้อมูลยังคงอยู่ภายใต้กรอบนโยบายและวิสัยทัศน์

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดประเด็นดำเนินงานและการหารือชุมชน หลังจากที่ได้มีการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ในขั้นตอนที่ 2 แล้ว จะเห็นได้ชัดว่ากรณีศึกษาทั้ง 5 กรณีศึกษาได้กำหนดประเด็นเพื่อดำเนินงานและได้จัดให้มีการหารือเพื่อขอความเห็นชอบจากชุมชน ผ่านกลไกการมีส่วนร่วมต่าง ๆ เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้มีการนำเสนอต่อที่ประชุมประชาคมเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชน และก่อนที่จะมีการจัดทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมก็ได้มีการสอบถามความเห็นของผู้ปกครองและประชาชน กรณีของเทศบาลนครขอนแก่นได้นำเสนอขอความเห็นชอบในการดำเนินงานโครงการขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันต่อสภาเมืองขอนแก่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ได้มีการนำเสนอประเด็นปัญหาหลักหมื่นจากฟาร์มสุกรต่อช่วงก้ากึด กรณีของเทศบาลตำบลอุโมงค์ได้นำเสนอประเด็นขยะตกค้างในชุมชนต่อการกินหอมตอมม่วง และกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดได้นำประเด็นเรื่องการจัดตั้งโรงเรียนเสนอต่อที่ประชุมประชาคม

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงาน เมื่อได้มีการกำหนดประเด็นดำเนินงาน และได้หารือชุมชนแล้ว จากการศึกษาพบว่า กรณีศึกษาทั้ง 5 กรณีศึกษา ได้มีการประชุมปรึกษาหารือในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานและมีการประชุมผ่านกลไกการมีส่วนร่วมที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละกรณีศึกษา เพื่อกำหนดทางเลือกในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลที่พึง

ปรารถนา และแสวงหาแนวร่วม ตลอดทั้งการสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ได้เลือกที่จะทำบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาาร่วม และได้คัดเลือกโรงเรียนเข้าร่วมโครงการ และสนับสนุนให้โรงเรียนที่เข้าร่วมเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินงานและการเรียนการสอน กรณีเทศบาลนครขอนแก่น ได้เลือกวิธีส่งเคราะห์คนตกทุกข์ได้ยาก ด้วยวิธีผู้เข้มแข็งช่วยเหลือผู้อ่อนแอ ประกาศและประชาสัมพันธ์ให้ผู้คนในเมืองขอนแก่นตระหนักถึงเพื่อนมนุษย์ที่ตกทุกข์ได้ยากที่อาศัยอยู่ในชอกหลืบว่าเขาเหล่านั้นต้องการโอกาสและความช่วยเหลือ และประกาศรับอาสาสมัครที่เข้มแข็งที่พร้อมจะช่วยเหลือคนอ่อนแอ กรณีเทศบาลตำบลอุโมงค์ ได้กำหนดแนวทางแก้ปัญหาขยะด้วยการคัดแยกขยะและใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pay principle) และได้มีการกระจายแนวความคิดไปยังทุกชุมชน พร้อมทั้งพัฒนาผู้นำชุมชนเพื่อเป็นผู้นำแนวคิดไปเผยแพร่ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ได้มีการนำแนวคิดการใช้มูลสุกรมาผลิตแก๊สชีวภาพ และมีการประชาสัมพันธ์ ตลอดทั้งการนำนักวิชาการมาชี้แจงในการประชุม กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอก ได้มีแนวคิดในการจัดตั้งโรงเรียนเองแทนการรับโอน มีการนำเสนอข้อมูลความขาดแคลนของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพื้นที่และข้อจำกัดในการสนับสนุนโรงเรียนซึ่งบุตรหลานของประชาชนกำลังศึกษาอยู่ จึงขอความร่วมมือผู้นำชุมชนในการสนับสนุนการสร้างโรงเรียน ซึ่งนำมาสู่การทอดผ้าป่า และการมอบรถยนต์โดยสารให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอก

ขั้นตอนที่ 5 การลงมือปฏิบัติ เมื่อได้แนวทางการดำเนินงานในขั้นตอนที่ 4 แล้ว ได้มีการนำแนวทางที่ได้ตกลงกันไปสู่การปฏิบัติ โดยที่จากการศึกษาพบว่าผู้บริหารเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จ ในทุกกรณีศึกษาผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เพียงกำหนดนโยบายแล้วมอบให้เจ้าหน้าที่หรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงาน แต่ผู้บริหารของกรณีศึกษาทุกกรณีศึกษาเป็นผู้ลงมือปฏิบัติเอง และในขณะเดียวกันก็เชิญชวนพนักงาน และชุมชน ตลอดทั้งแนวร่วมอื่น ๆ ร่วมดำเนินงาน นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น นำคณะลงปฏิบัติงานในชุมชนเพื่อช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยาก นำกวาดถนน ทำความสะอาดบ้าน ผู้ตกทุกข์ได้ยาก นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ลงพื้นที่เชิญชวนโรงเรียนและสอบถามความเห็นประชาชน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วร่วมประสานงานและประชุมร่วมกับชาวบ้าน โดยตลอดการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง นายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์ร่วมคัดแยกขยะและตรวจเยี่ยม ตลอดทั้งร่วมทำความสะอาดชุมชน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอกร่วมประชุมประชาคมและประสานงานการประเมินและการหาทุนเพื่อสมทบการสร้างโรงเรียนด้วยตนเอง ทั้งนี้ ในระหว่างการปฏิบัติก็เป็นการเรียนรู้และมีการปรับปรุงให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

เช่น กรณีของเทศบาลตำบลอุโมงค์ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบธงหลายสี เพื่อแยกขยะเป็นประเภท ได้เปลี่ยนเป็นระบบธงดำสีเดียว แต่ให้มีรหัสประจำธงเพื่อบอกแหล่งที่มาของขยะ

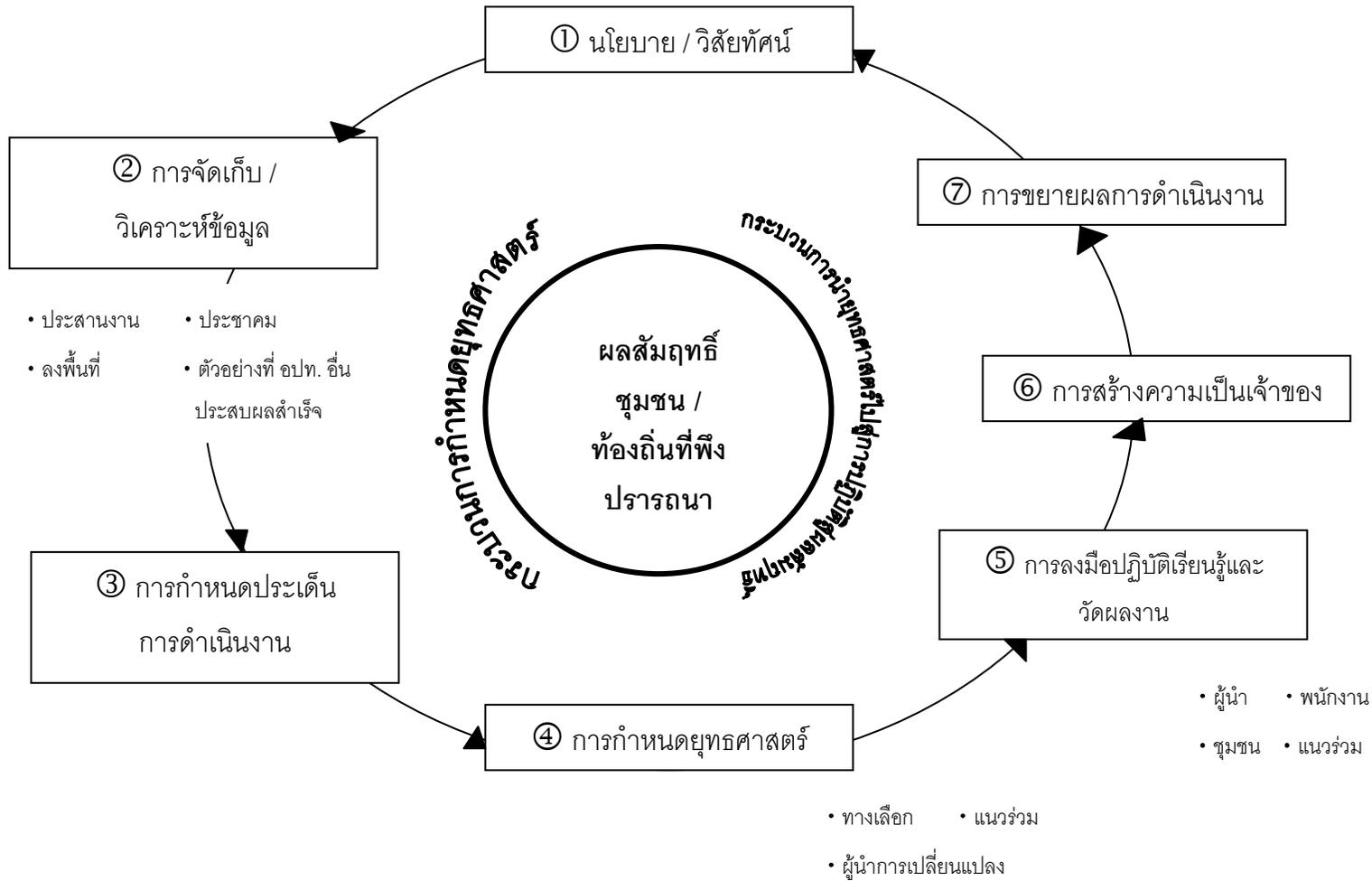
ขั้นตอนที่ 6 การสร้างความเป็นเจ้าของของชุมชน กรณีศึกษาทั้ง 5 กรณี ได้สร้างความรู้สึกร่วมกันเป็นเจ้าของแก่ผู้ร่วมดำเนินงานและผู้ร่วมปฏิบัติงาน กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เมื่อได้เริ่มดำเนินงานให้เกิดผลการดำเนินงานแล้ว ได้เชิญชวนชุมชนให้ความเห็นต่อการดำเนินงาน และเชิญชวนออกความเห็นในการโอนโรงเรียนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต กรณีของเทศบาลนครขอนแก่น ได้มีการจับคู่ผู้เข้มแข็งและผู้อ่อนแอเพื่อให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยที่ผู้เข้มแข็งเรียนรู้วิธีการให้ และผู้อ่อนแอเรียนรู้ที่จะรับ และให้มีการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้สึกระหว่างกัน กรณีเทศบาลตำบลอุโมงค์ทุกบ้านจะต้องทำความสะอาดและแยกขยะเพื่อความสะอาดของชุมชนโดยถือเป็นหน้าที่ร่วมกัน กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว แก๊สชีวภาพและระบบท่อส่งแก๊สเป็นทรัพย์สินสมบัติของชุมชนที่จะใช้ประโยชน์ร่วมกันและจะต้องบำรุงรักษาด้วยกัน

ขั้นตอนที่ 7 การขยายผลการดำเนินงาน จากกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณีจะเห็นได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาได้พยายามขยายผลการดำเนินงานไปอย่างต่อเนื่อง องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ได้รับโอนโรงเรียนมาสังกัดแล้วจำนวน 4 โรงเรียน เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดการศึกษาในระบบ “หนึ่งโรงเรียนสองระบบ” ให้ได้อย่างยั่งยืน เทศบาลนครขอนแก่นได้ขยายแนวคิดคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันได้มีการขยายภารกิจคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันภาคสนามไปสู่ภารกิจคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันภาคชุมชน โรงเรียนเขาสามยอวิทยาก็มิได้ให้บริการเพียงเด็กนักเรียนที่สังกัดโรงเรียนเขาสามยอวิทยายเท่านั้น แต่ยังให้บริการเด็กนักเรียนทุกคนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอ เทศบาลตำบลอุโมงค์ก็ได้ขยายแนวคิดจากชุมชนต้นแบบในการบริหารจัดการขยะบ้านชัยสถาน ไปยังทุกชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วก็ได้ขยายการให้บริการแก๊สชีวภาพเป็น 2 หมู่บ้าน และนำแนวคิดนี้เผยแพร่ต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ผ่านทางสื่ออินเทอร์เน็ต และการบรรยายให้แก่คณะที่ไปศึกษาดูงาน

ทั้งนี้ ขั้นตอนทั้ง 7 ขั้นตอนสามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 5.1

แผนภาพที่ 5.1

แสดงกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และการดำเนินงานสู่ผลสำเร็จ



ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานในภาพรวม

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา พบว่า ในการดำเนินงานไม่สามารถระบุอุปสรรคหรือปัญหาได้อย่างแน่ชัด ทั้งนี้เนื่องจาก เป็นกระบวนการเรียนรู้ ที่จะต้องดำเนินการแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินงาน ประเด็นเรื่องงบประมาณ ก็ได้เป็นปัญหาในการดำเนินงาน ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาเห็นว่าได้ กำหนดงบประมาณเพื่อดำเนินการในส่วนนั้น ๆ และการดำเนินงานก็ได้ดำเนินการเกินขอบเขตที่จะสามารถรับผิดชอบได้ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้ประมาณการงบประมาณเพื่อการศึกษาไว้แล้ว เทศบาลนครขอนแก่นได้หารือและกำหนดวงเงินดำเนินงานไว้และไม่ใช้เกินวงเงินงบประมาณ ส่วนการลงพื้นที่ชุมชนอาสาสมัครจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง องค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ก็ได้ใช้งบประมาณมากนั้ในการดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่มาจากชาวบ้านและเจ้าของกิจการฟาร์มสุกร องค์กรบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด ก็ใช้เงินบริจาค สมทบทุนสร้างโรงเรียน และใช้เงินจากการได้รางวัลธรรมมาภิบาลในการจัดสร้างห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์ นอกจากนี้ในกรณีที่มติดคณะรัฐมนตรีให้ชะลอการถ่ายโอนโรงเรียนเพื่อให้สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีใช้อุปสรรคในการดำเนินงานที่จะทำให้การปฏิบัติงานล้มเหลว เพียงแต่เปลี่ยนวิธีคิดและวิธีทำงานก็สามารถดำเนินการต่อไปได้¹ “การชะลอให้มีมีการประเมินเพื่อถ่ายโอนโรงเรียน ก็ไม่เป็นไร เรายังมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้ดำเนินการได้ โรงเรียนไม่มากก็ไม่เป็นไร เราก็สามารถตั้งเองได้ แล้วเราก็ร่วมกันทำงานได้ โรงเรียนไหนก็เหมือนกัน ขาดแคลนอะไรก็คุยกัน เราไม่แบ่งโรงเรียนเพราะนักเรียนทั้งหมดคือลูกหลานเรา”²

ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จของการดำเนินงาน

จากการศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จของกรณีศึกษา พบว่ามีปัจจัยร่วมที่สำคัญ รวม 6 ประการดังจะได้นำเสนอต่อไปนี้

¹ สัมภาษณ์, อัญชลี วานิช เทพบุตร, นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 26 ตุลาคม 2550.

² สัมภาษณ์, สายใจ เลิศวิริยะประภา, นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด, วันที่ 1 กันยายน 2550.

ปัจจัยแรก ผู้บริหาร ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาทั้ง 5 แห่ง เป็นผู้นำที่มีลักษณะเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น จะเห็นได้จากแม้ว่าผู้บริหารกรณีศึกษามีนโยบายที่แน่ชัดว่าจะดำเนินการไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งแล้ว แต่ก็จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจ นอกจากนี้ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาไม่รวมอำนาจ แต่มีการกระจายอำนาจดำเนินการให้แก่ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ การดำเนินงานด้านการศึกษาของโรงเรียนที่ทำงานที่ความเข้าใจ และโรงเรียนในสังกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเป็นไปอย่างอิสระ ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่ผู้นำมีความเข้มแข็งไม่ย่อท้อต่อปัญหาหรืออุปสรรค และมีความคิดเชิงบวก ซึ่งจะเห็นได้จากการไม่สรุปว่าการดำเนินงานมีปัญหา แต่เห็นว่าทุกสิ่งทุกอย่างเป็นการเรียนรู้และทำทลายความสามารถที่จะต้องดำเนินการให้ได้ภายใต้ข้อจำกัด นอกจากนี้ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษายังเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ และมองการณ์ไกล จากการศึกษาพบว่าแนวคิดในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการจัดการศึกษา การแก้ไขปัญหาขยะ การช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยาก และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในชุมชน เป็นมุมมองระยะยาว และที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่ผู้บริหารกรณีศึกษาทั้ง 5 แห่งเป็นผู้ลงมือปฏิบัติตัวเอง

ปัจจัยที่สอง ประชาชนมีส่วนร่วม จากการศึกษากรณีศึกษาทั้ง 5 กรณีศึกษา พบว่า ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน โดยผ่านกลไกการมีส่วนร่วมที่สำคัญได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตและองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด ผ่านกลไกการประชุมประชาคม เทศบาลนครขอนแก่นผ่านกลไกการประชุมสภาเมืองขอนแก่น เทศบาลตำบลอุโมงค์ผ่านกลไกกินหอมตอมม่วน และองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ผ่านกลไกช่วงก่ากืด ปัจจัยนี้เป็นปัจจัยที่ถือค่านิยมของความเป็นพลเมืองในการสร้างผลประโยชน์สาธารณะโดยเน้นการสนทนาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่มุ่งการสานความสัมพันธ์ ความเชื่อมั่นและความร่วมมือกันระหว่างพลเมือง และที่สำคัญในการนำยุทธศาสตร์การดำเนินงานไปสู่การปฏิบัติซึ่งพลเมืองเป็นผู้ร่วมคิด ร่วมดำเนินงานและและร่วมประเมินผลการดำเนินงานในรูปแบบของประชาธิปไตย

ปัจจัยที่สาม ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณี มีความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน นอกจากนี้ยังร่วมกันดำเนินงาน สมาชิกสภาเทศบาลนครขอนแก่นร่วมประชุมสภาเมืองขอนแก่นและร่วมเป็นอาสาสมัครในการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยาก ประธานสภาและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วร่วมประชุมช่วงก่ากืดเพื่อ

แก้ปัญหาความขัดแย้งกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดขอให้ออกใบสั่งให้คงงบประมาณด้านการศึกษาไว้และห้ามตัดงบประมาณในด้านนี้ การประชุมเพื่อขอความเห็นด้านการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตไม่มีข้อคัดค้านจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต สมาชิกสภาเทศบาลตำบลอุโมงค์ร่วมคัดแยกขยะและเป็นกรรมการชุมชนที่เป็นชุมชนนำร่องคัดแยกขยะ ปัจจุบันนี้จึงเป็นปัจจัยทางการเมือง ที่ร่วมกันสร้างคุณค่าสาธารณะ ที่ส่งเสริมให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยดี

ปัจจัยที่ดี ผู้นำการเปลี่ยนแปลง จากการศึกษาพบว่า ผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในชุมชนที่จะต้องทำหน้าที่เปลี่ยนแปลงแนวความคิดของประชาชนในพื้นที่ และนำการปฏิบัติ กรณีการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว เทศบาลตำบลอุโมงค์ และเทศบาลนครขอนแก่น ผู้นำชุมชนมีบทบาทสูงในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้านและผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านชัยสถาน เทศบาลตำบลอุโมงค์ เป็นผู้นำในการคัดแยกขยะและเชิญชวนชาวบ้านในชุมชนร่วมกันคัดแยกขยะ ผู้นำชุมชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดทำหน้าที่ระดมทุนเพื่อจัดสร้างโรงเรียน ในบางกรณีศึกษาผู้บริหารเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงด้วยตนเอง เช่น นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น เป็นอาสาสมัครพัฒนาชุมชนตามภารกิจคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันภาคสนาม นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว นำเสนอให้มีการใช้มูลสุกรเพื่อผลิตแก๊สชีวภาพ ทั้งนี้จะเห็นได้ชัดว่าผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีความเข้าใจในสถานการณ์ของปัญหาและสามารถประสานงานและกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนให้ความร่วมมือ และเป็นผู้ที่เสียสละเพื่อส่วนรวม จะสังเกตได้ว่าผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีลักษณะที่เป็นผู้นำที่เป็นทางการที่มีอำนาจหน้าที่ และผู้นำที่ไม่เป็นทางการและไม่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ

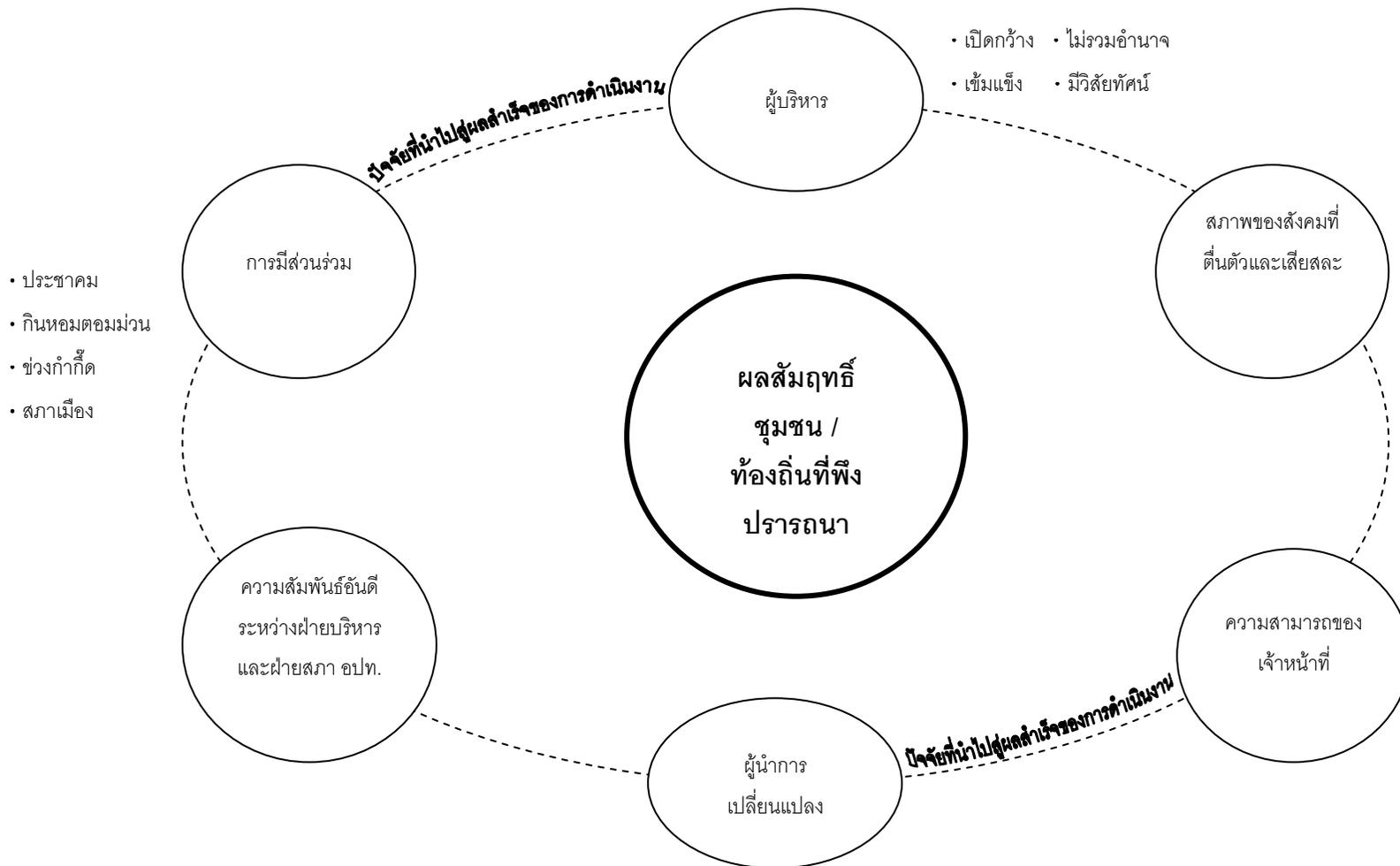
ปัจจัยที่ห้า ความสามารถเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จากการศึกษาพบว่าความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษามีได้มีวัสดุอุปกรณ์ หรือเทคโนโลยีที่อำนวยความสะดวกหรือมีงบประมาณเพื่อที่จะดำเนินการมากนัก ดังนั้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงเป็นการดำเนินงานภายใต้ข้อจำกัด และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการศึกษาเป็นการดำเนินงานเชิงสังคมที่จะต้องมีการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน หากผู้ปฏิบัติงานไม่มีทักษะในการดำเนินงานมวลชน ก็จะทำให้ไม่สามารถขอความร่วมมือจากประชาชนได้ ความขัดแย้งระหว่างคนในชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะเจ้าหน้าที่ลงประสานงาน การประชุมสภาเมืองขอนแก่นและ

การประชุมประชาคมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตซึ่งมีผู้เข้าประชุมมากกว่า 1 พันคนเป็นความสามารถของคณะเจ้าหน้าที่ที่สามารถนโยบายไปประสานกับชุมชน การเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในชุมชนให้หันมาสนใจคัดแยกขยะและการยกเลิกระบบถังขยะของเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลคูเมือง และการสร้างความร่วมมือของประชาชนในการร่วมสร้างโรงเรียนขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด เป็นภารกิจที่ต้องใช้ทักษะในระดับสูงของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเหล่านี้ได้รับมอบหมายหน้าที่และได้รับแรงจูงใจที่มิใช่เงิน แต่เป็นความภาคภูมิใจในผลสำเร็จจากการดำเนินงานและการได้รับการยอมรับจากชุมชน

ปัจจัยที่หก สภาพสังคมที่ตื่นตัวและเสียสละ คนในสังคมที่ตื่นตัวเป็นปัจจัยที่พบในการดำเนินงานสู่ผลสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา สังคมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาเมื่อได้รับข้อมูลข่าวสารได้แสดงความตื่นตัวและมีความกระตือรือร้นที่จะร่วมดำเนินงานอย่างเสียสละ ผู้เข้มแข็งในเมืองขอนแก่นจำนวนมาก รับเป็นพี่เลี้ยงให้ผู้อ่อนแอโดยเสียสละทั้งเวลาและทุนทรัพย์ในการดำเนินงานเอง ประชาชนในจังหวัดภูเก็ตจำนวนมากกว่าพันเข้าร่วมการประชุมประชาคมโดยออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากที่อยู่อาศัยทั้งในเขตอำเภอเมืองและอำเภออื่น ๆ เองเพื่อแสดงความคิดเห็นและรับทราบผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการบริหารจัดการด้านการศึกษา ประชาชนในตำบลดอนแก้วร่วมกันหาทางออกในการแก้ปัญหา และออกค่าใช้จ่ายสร้างท่อส่งแก๊สตลอดทั้งร่วมออกแรงในการก่อสร้างและเจ้าของฟาร์มสุกรไม่คิดค่าแก๊สทั้ง ๆ ที่ต้องเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างบ่อยหมักแก๊ส ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดร่วมหารื้อและประชุมประชาคมทุกเดือน และได้ทอดผ้าป่าสร้างโรงเรียน และทอดผ้าป่าซื้อรถโดยสารให้องค์การบริหารส่วนตำบล คนในเขตเทศบาลตำบลคูเมืองร่วมประชุมกับเทศบาลโดยห่ออาหารมาเองและร่วมคัดแยกขยะเพื่อความสะอาดของชุมชนและประหยัดค่ากำจัดขยะของเทศบาลและแก้ปัญหาขาดแคลนสถานที่ทิ้งขยะ จากตัวอย่างที่นำเสนอแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าความตื่นตัวของสังคมทำให้นำไปสู่ความร่วมมือในการดำเนินงานและนำไปสู่ผลสำเร็จต่อมา

ทั้งนี้ ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จทั้ง 6 ปัจจัย ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น สามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 5.2

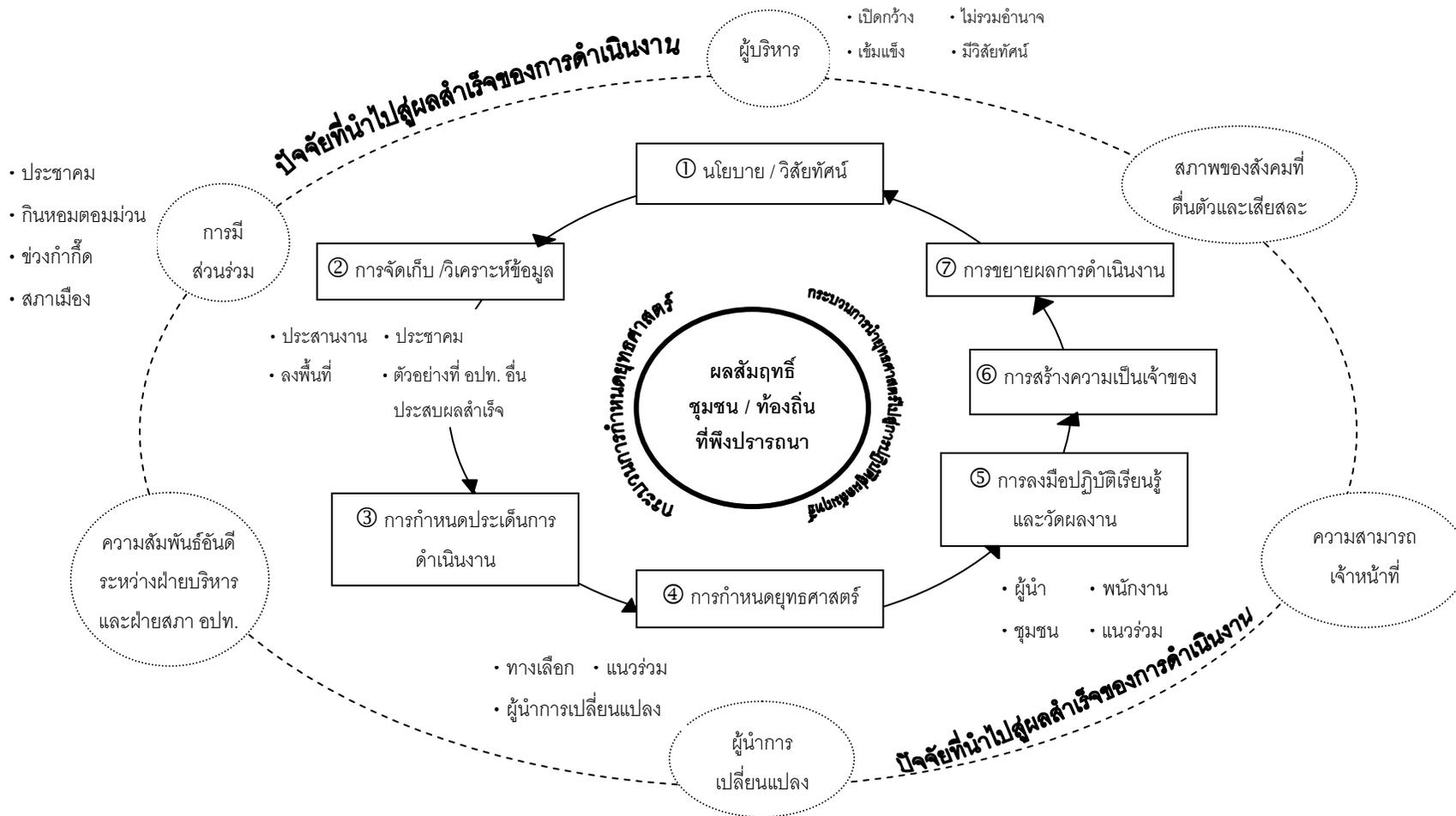
แผนภาพที่ 5.2
แสดงปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จของการดำเนินงานของกรณีศึกษาในภาพรวม



แบบแผนการกำหนดยุทธศาสตร์และการดำเนินงานเพื่อมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์

แผนภาพที่ 5.3

แสดงแบบแผนการกำหนดยุทธศาสตร์สู่ผลสัมฤทธิ์และปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จของการดำเนินงานโดยภาพรวมของกรณีศึกษา



ตามแผนภาพที่ 5.3 จะมีลักษณะของวงกลมสามวงซ้อนกัน วงในสุดคือผลสำเร็จของการดำเนินงานโดยที่เป็นจุดที่ชุมชน/ท้องถิ่นมีสภาพที่ดีกว่า หรือเป็นสภาพที่พึงปรารถนา โดยกระบวนการที่เป็นวงกลมวงที่สองซึ่งอยู่ตรงกลางเป็นกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่ผลสำเร็จ โดยที่ขั้นตอนการวิเคราะห์นโยบายและวิสัยทัศน์ การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดประเด็นดำเนินงาน และการกำหนดยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนของการกำหนดยุทธศาสตร์ และขั้นตอนการลงมือปฏิบัติและเรียนรู้ การสร้างความเป็นเจ้าของ และการขยายผลดำเนินงาน เป็นขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปสู่ผลสำเร็จ

วงกลมที่เป็นเส้นประซึ่งอยู่นอกสุดของแผนภาพเป็นปัจจัยที่สนับสนุนให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จที่พบในทุกกรณีศึกษา ปัจจัยเหล่านี้มีส่วนสำคัญในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลสำเร็จ

จากแผนภาพแบบแผนการกำหนดยุทธศาสตร์และการดำเนินงานสู่ผลสำเร็จที่นำเสนอแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นแบบแผนการดำเนินงานที่ง่ายและไม่ซับซ้อน เป็นกระบวนการที่ไม่อิงแนวคิดทฤษฎีที่ซับซ้อน แต่เป็นการหาข้อเท็จจริงและเจราจาเพื่อให้ได้บรรลุข้อตกลงที่ชัดเจนสำหรับการนำไปสู่การปฏิบัติ และจะเห็นได้ชัดว่ากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ไม่เน้นความเป็นทางการและจะดำเนินการเป็นเอกสารทางการเมื่อได้มีการเจรจาหรือจนได้ข้อตกลงแล้ว

ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย ยุทธศาสตร์ และผลสัมฤทธิ์

จากผลการศึกษาตามแผนภาพที่ 5.3 จะเห็นได้ว่า ผลสัมฤทธิ์เป็นผลที่เกิดจากความสอดคล้องกันของนโยบายยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้จะเห็นว่า ในการกำหนดนโยบายและวิสัยทัศน์ของกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณีศึกษา มีความชัดเจนและเป็นนโยบายที่มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ทำให้ในขั้นตอนการจัดเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลมีขอบเขตที่ชัดเจน จึงทำให้สามารถกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและวิธีการจัดเก็บข้อมูลได้อย่างสอดคล้อง และเมื่อได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ถูกต้องแล้วก็ทำให้สามารถกำหนดประเด็นการดำเนินงานและกำหนดกลยุทธ์การดำเนินงานได้สอดคล้องกับนโยบาย การกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินการซึ่งเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ที่จะชี้นำทิศทางการดำเนินงานซึ่งสอดคล้องนโยบาย จะทำให้ได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้ก็จะมีความรู้สึกรับเป็นเจ้าของ ซึ่งจะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ และมีการขยายผลการดำเนินงานต่อไป

ตัวอย่างในกรณีของเทศบาลนครขอนแก่น จะเห็นได้ว่า ผู้บริหารมีนโยบายในการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยาก ก็ได้มีการสำรวจข้อมูลผู้ตกทุกข์ได้ยาก กำหนดประเด็นการให้ความช่วยเหลือที่ไม่ใช้วิธีการเดิมได้แก่การแจกจ่ายสิ่งของและเครื่องอุปโภคบริโภคเพื่อดำรงชีวิตประจำวันและเป็นการบรรเทาทุกข์เพียงครั้งคราว นำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ที่ใช้วิธีให้ผู้เข้มแข็งช่วยเหลือผู้อ่อนแอ และนำไปสู่การปฏิบัติโดยอาสาสมัคร ทำให้เกิดความผูกพันกับโครงการเมื่อเห็นผลการช่วยเหลือ ซึ่งปรากฏว่าผู้อ่อนแอมีสภาพชีวิตและสังคมที่ดีขึ้นในระยะยาว จากนั้นก็มีการขยายแนวคิดในวงกว้างออกไป

ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต จะเห็นได้ว่าผู้บริหารได้มีนโยบายที่จะจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานในพื้นที่ และให้มีมาตรฐานการศึกษาเดียวกันทั้งจังหวัด เพื่อมิให้นักเรียนต่างอำเภอต้องเดินทางไกลเข้าไปเรียนในเขตอำเภอเมืองภูเก็ต จึงได้มีการจัดเก็บข้อมูลความต้องการและปัญหา อีกทั้งได้กำหนดประเด็นการศึกษาเพื่อกำหนดหลักสูตรให้สอดคล้องแต่ละพื้นที่ และต่อมาได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานโดยการจัดการศึกษาร่วมกับโรงเรียน เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถอุดหนุนโรงเรียนได้โดยตรง การจัดการศึกษาร่วมเป็นไปด้วยความสมัครใจ จะนำไปสู่การปฏิบัติงานร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผลสำเร็จของการดำเนินงานทำให้มีการขยายการดำเนินงานออกไปและมีโรงเรียนที่สมัครใจโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตสามารถจัดการศึกษาต่อไปได้อย่างเต็มขีดความสามารถ

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ผู้บริหารมีนโยบายในการส่งเสริมให้ครัวเรือนประกอบอาชีพตามความสามารถ และให้ทุกอาชีพอยู่ร่วมกันได้ในสังคม ปัญหาที่เกิดจากการเลี้ยงหมู จึงต้องแก้ไขด้วยหลักการอยู่ร่วมกัน หลังจากได้มีการศึกษาข้อมูลและปรึกษาหารือ จึงได้กำหนดประเด็นการแก้ไขปัญหานั้นแบบได้รับผลประโยชน์ทั้งสองฝ่าย จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขวิกฤตปัญหาโดยชุมชน โดยที่ให้ชุมชนร่วมหาทางออก ทำให้ได้ข้อตกลงที่จะทำการผลิตแก๊สชีวภาพ และต่อมาผู้ประกอบการฟาร์มสุกรและชาวบ้านก็ได้ร่วมกันสร้างระบบท่อแก๊สส่งเข้าครัวเรือน และมีการขยายท่อแก๊สไปอีก 1 หมู่บ้าน ทำให้ความขัดแย้งยุติ และประชาชนในหมู่บ้านได้ร่วมมือกันบำรุงรักษาท่อส่งแก๊สร่วมกัน

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด จะเห็นได้ว่าผู้บริหารมีนโยบายที่จะจัดการศึกษาเพื่อให้นักเรียนมีโอกาสในการศึกษาที่เท่าเทียมกัน จึงนำไปสู่การศึกษาข้อมูลและวิเคราะห์ความต้องการ ตลอดจนทั้งกำหนดประเด็นการศึกษาว่าจะต้องพัฒนาทั้งคุณภาพการศึกษาและคุณภาพชีวิต แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดทางระเบียบกฎหมายที่ไม่สามารถให้การอุดหนุน

งบประมาณแก่โรงเรียนได้ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อเป็นแนวทางหลักในการดำเนินงานในลักษณะของการจัดตั้งโรงเรียนเพื่อให้บริการร่วมกับโรงเรียนอื่น ๆ โดยที่โรงเรียนอื่น ๆ ส่งนักเรียนมาศึกษาเพิ่มเติมในบางวิชา เช่น คอมพิวเตอร์ และภาษาต่างประเทศ ที่โรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต ซึ่งการดำเนินการได้รับการสนับสนุนจากชุมชนเป็นอย่างดี ซึ่งชุมชนได้ร่วมกันบริจาคเงินทอดผ้าป่าซื้อรถมอไซค์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต เพื่อเป็นรถรับส่งนักเรียนและใช้ในภารกิจสาธารณะอื่น ๆ

กรณีเทศบาลตำบลอุโมงค์ ผู้บริหารมีนโยบายที่แน่วแน่ในการรักษาความสะอาดเรียบร้อย และชุมชนให้เป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน โดยไม่ให้มีขยะตกค้างในชุมชน จึงนำไปสู่การวิเคราะห์และศึกษาสภาพปัญหา และมีการปรึกษาหารือ ตลอดจนทั้งการศึกษาดูงาน จึงได้กำหนดประเด็นการพัฒนาโดยจะต้องลดขยะ ณ แหล่งกำเนิดให้ได้ ซึ่งได้กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อเป็นทิศทางในการพัฒนาโดยแก้วิกฤตด้วยชุมชน การดำเนินการโดยชุมชนทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน และผลของการดำเนินงานทำให้ผู้คนมีจิตสำนึกในการให้ความร่วมมือลดและคัดแยกขยะ ทำให้ขยะลดลง เดิมประสบความสำเร็จในหมู่บ้านชัยสนาม แต่ผลสำเร็จดังกล่าวได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหมู่บ้านและชุมชน จึงทำให้เทศบาลตำบลอุโมงค์ลดขยะได้เป็นจำนวนมาก และในที่สุดก็สามารถถนอมถึงขยะออกจากถนนในทุกชุมชน ทำให้เขตเทศบาลตำบลอุโมงค์เป็นถนนปลอดถังขยะ

จากกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณีศึกษาที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า นโยบายยุทธศาสตร์ และผลสัมฤทธิ์มีความเชื่อมโยงกันในลักษณะที่เป็นเหตุและเป็นผล กล่าวคือ นโยบายที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์จะนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน เมื่อยุทธศาสตร์มีความชัดเจน การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็มีความชัดเจนและเป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนกัน อันจะนำไปสู่ผลสำเร็จ

จากการศึกษาขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามคู่มือการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กล่าวแล้วในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกับแนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณี ดังแสดงในตาราง

ตารางที่ 5.1

แสดงการเปรียบเทียบขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ตามคู่มือการจัดทำแผนพัฒนา
ท้องถิ่น พ.ศ. 2546 และขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา

ขั้นตอน ที่	คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2546	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา
1	รวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ	1. วิเคราะห์นโยบายและวิสัยทัศน์ที่มุ่ง ผลสัมฤทธิ์
2	วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสภาพ การพัฒนา	2. จัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลตามนโยบาย และการเก็บข้อมูลใหม่จากชุมชน
3	กำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจ	3. การกำหนดประเด็นดำเนินงานและหารือ ชุมชน
4	กำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา	4. กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงาน
5	กำหนดเป้าหมายการพัฒนา	5. ลงมือปฏิบัติตามยุทธศาสตร์
6	กำหนดตัวชี้วัดและผลการดำเนินงาน	6. การสร้างความเป็นเจ้าของชุมชน
7	หลักการกำหนดยุทธศาสตร์และ แนวทางการพัฒนา	7. การขยายผลการดำเนินงาน

จากตารางที่ 5.1 จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่นตามคู่มือ
มิได้ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์นโยบายและยังไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติทันทีจะต้องนำไปสู่
การจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี และจัดทำงบประมาณตลอดทั้งแผนดำเนินงานประจำปี การกำหนด
ยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติผ่านระบบการวางแผนดังกล่าวแล้วข้างต้น ทำให้
ไม่เห็นความเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย ยุทธศาสตร์ และผลสัมฤทธิ์ ในทางตรงกันข้าม การดำเนินงาน
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาสามารถเชื่อมโยงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย
ยุทธศาสตร์ และผลสัมฤทธิ์ได้อย่างชัดเจน จึงจะเห็นได้ว่าขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ตามคู่มือ
ที่กำหนดให้โดยส่วนกลางไม่สนับสนุนการนำนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่
การปฏิบัติ