

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษาวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย (Local Authority Development Strategies for Results: Case Study of Local Authorities in Thailand) เป็นการศึกษากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและปัจจัยที่ส่งผลต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีผลการดำเนินงานได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำเมื่อปี พ.ศ. 2549 โดยทำการคัดเลือกกรณีศึกษาที่กระจายอยู่ในทุกภูมิภาคและครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ยกเว้นเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร รวมกรณีศึกษา 5 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลตำบลอุโมงค์ จังหวัดลำพูน องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต จังหวัดลพบุรี

ผลการศึกษาวิจัยพบว่ากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์มีขั้นตอนในการดำเนินงานที่มีลักษณะร่วมรวม 7 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 ขั้นตอนการวิเคราะห์นโยบายและวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร ขั้นตอนที่ 2 การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดประเด็นดำเนินงานและการหารือชุมชน ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ขั้นตอนที่ 5 การลงมือปฏิบัติ ขั้นตอนที่ 6 การสร้างความเป็นเจ้าของของชุมชน และขั้นตอนที่ 7 การขยายผลการดำเนินงาน โดยมีปัจจัยร่วมสำคัญที่ส่งผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่ผลสัมฤทธิ์รวม 6 ปัจจัย ดังนี้ ปัจจัยแรก ผู้บริหาร ผู้บริหารเป็นผู้นำที่มีลักษณะเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น ปัจจัยที่สอง ประชาชนมีส่วนร่วม ผ่านกลไกการมีส่วนร่วมที่เป็นอัตลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่น ปัจจัยที่สาม ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยที่สี่ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อ้นำการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในชุมชนให้ดีขึ้น ปัจจัยที่ห้า ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัด ปัจจัยที่หก สภาพสังคมที่ตื่นตัวและเสียสละ

ทั้งนี้ในประเด็นเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้มองในลักษณะที่เป็นสิ่งขัดขวางการดำเนินงาน แต่เห็นว่าเป็นสิ่งที่ต้องเรียนรู้และแก้ไข อยู่โดยตลอด และการดำเนินงานที่ผ่านมาก็สามารถบรรลุได้ด้วยดี จึงไม่มีประเด็นที่เป็นปัญหา หรืออุปสรรคที่ยิ่งใหญ่จนไม่สามารถดำเนินการได้ และในส่วนเรื่องงบประมาณก็ไม่ได้มีปัญหา เนื่องจากการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษาดำเนินงานตามขีดความสามารถที่มีอยู่อย่างเต็มที่เท่านั้น

อนึ่ง การศึกษาวิจัยนี้พบว่า กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดโดยราชการส่วนกลาง ไม่ได้สนับสนุนการนำนโยบายของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติเนื่องจากไม่ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เน้นการให้ความสำคัญของการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก เพื่อกำหนดประเด็นการพัฒนา ทำให้ไม่มีความเชื่อมโยงกันระหว่างนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งตรงกันข้ามกับผลการศึกษาจากกรณีศึกษาซึ่งพบว่าให้ความสำคัญกับนโยบาย ยุทธศาสตร์เป็น การกำหนดวิธีการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย จึงได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารในการดำเนินงาน และรูปแบบของการกำหนดยุทธศาสตร์สู่ผลสัมฤทธิ์ที่ค้นพบประกอบด้วย ขั้นตอนที่สำคัญ 7 ขั้นตอน และต้องคำนึงถึงปัจจัยหลักในการดำเนินงาน รวม 6 ปัจจัย

อภิปรายผล

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิดทฤษฎีที่ได้ทำการศึกษา ทบทวนวรรณกรรม แบ่งเป็น 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มีความแตกต่างจากผลการทบทวนวรรณกรรมและที่ค้นพบจากการศึกษา ประเด็นสำนักคิดในการ กำหนดยุทธศาสตร์ และประเด็นการบริหารการเปลี่ยนแปลง

ประเด็นแรก กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มีความแตกต่างจากผลการทบทวน วรรณกรรมและที่ค้นพบจากการศึกษา จากการทบทวนวรรณกรรมในประเด็นกระบวนการกำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับรัฐที่เกี่ยวข้อง พบว่าได้มีการศึกษาและเผยแพร่แนวคิดนี้มาก่อน โอลเซน และ เอดาเย (Olsen and Eadie) ซึ่งได้นำแนวคิดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจ (business strategic planning) โดยเห็นว่าการวางแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐมีส่วนประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ ประการแรก การกำหนดภารกิจ (mission) และจุดมุ่งหมายโดยผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน และกำหนดแนวทางและเป้าหมายของการดำเนินงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ประการที่สอง การตรวจสอบและวิเคราะห์สภาพการณ์ภายนอก ประการที่สาม การวิเคราะห์ปัจจัยภายใน ประการ

ที่สี่ การกำหนด ประเมินและเลือกยุทธศาสตร์เพื่อดำเนินงาน และประการที่ห้า การนำแผนไปสู่ การปฏิบัติและการควบคุมกำกับให้การปฏิบัติเป็นไปตามแผนที่ให้ไว้ และนอกจากนั้นในปี ค.ศ. 1988 ไบรสัน ได้นำเสนอรูปแบบ (The Bryson model) ซึ่งนำเสนอว่าการจัดทำยุทธศาสตร์ภาครัฐมี ทั้งสิ้น 8 ขั้นตอน ได้แก่ การแสวงหาข้อตกลงในการจัดทำแผน การตรวจสอบข้อกำหนด การกำหนด ภารกิจและค่านิยม การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก การวิเคราะห์ปัจจัยภายใน การกำหนดประเด็น ยุทธศาสตร์ การกำหนดแผนปฏิบัติการ และการกำหนดวิสัยทัศน์ ซึ่งเป็นภาพของหน่วยงานใน อนาคตที่ผู้ปฏิบัติงานต้องทราบ ตามลำดับ นอกจากนี้ ออสบอร์นและเกเบลอร์ ซึ่งได้นำแนวคิด ของไบรสันมาประยุกต์ใช้ เห็นว่า กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ภาครัฐ มี 8 ขั้นตอน ได้แก่ การวิเคราะห์สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอก การกำหนดจุดมุ่งหมาย การกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดยุทธศาสตร์ การกำหนดตารางเวลาดำเนินงาน และการกำหนดการวัดและประเมินผล¹

ในส่วนของการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ บินเนนไดจ์ค์ (Binnendijk) เห็นว่ามีความ เกี่ยวพันกับกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ ซึ่งมีทั้งสิ้น 7 ขั้นตอน ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์และ ผลสัมฤทธิ์ การเลือกตัวชี้วัดสำหรับวัดความก้าวหน้า การกำหนดเป้าหมาย การพัฒนาระบบ ติดตามและประเมินผล การตรวจสอบวิเคราะห์รายงานผลสัมฤทธิ์ การรวบรวมวิเคราะห์เพื่อ กำหนดข้อมูลผลการดำเนินงาน และการใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานสำหรับการบริหาร โดยเห็นว่า สามขั้นตอนแรกเป็นการวางแผนยุทธศาสตร์ หากรวมขั้นตอนที่ 1 - 5 จะเป็นการวัดผลงาน และใน ภาพรวมทั้ง 7 ขั้นตอนจะเป็นการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์²

นอกจากนั้น ในส่วนของภาคปฏิบัติที่ปรากฏในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำคู่มือการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กำหนดกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 7 ขั้นตอน ได้แก่

¹O.E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction* (New York: ST. Martin's Press. Inc, 1994), pp. 175-179.

² Annette Binnendijk, *Results Based Management in the Development co-operation Agencies: a review of experience Executive Summary*, <<http://www.oecd.org/dataoecd/17/1/1886527.pdf>> [Retrieved on 3 May 2006].

การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ (โดยได้กำหนดให้มีการจัดทำประชาคมเพื่อรวบรวมข้อมูล ปัญหาความต้องการของประชาชน) การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานการณ์การพัฒนาของท้องถิ่น โดยใช้เทคนิค SWOT การกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจ การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก และการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

แต่อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษานี้พบว่า กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์จากกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณีศึกษา เริ่มต้นจากนโยบายและวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร แล้วจึงนำประเด็นนโยบายไปสู่การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล และกำหนดประเด็นการดำเนินงาน แล้วจึงกำหนดยุทธศาสตร์ ทั้งนี้การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดประเด็นดำเนินงาน และการกำหนดยุทธศาสตร์ เป็นการดำเนินการโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปรึกษาหารือและหาข้อสรุปเป็นหลัก โดยมีได้กำหนดตายตัวว่าจะต้องวิเคราะห์โดยวิธีการใด และไม่เน้นความเป็นทางการ การดำเนินการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการดำเนินงาน มิใช่การดำเนินงานโดยนักวางแผนที่มีความเชี่ยวชาญทางวิชาการวางแผน แต่เป็นการกำหนดยุทธศาสตร์หรือเห็นพ้องกับยุทธศาสตร์ที่กำหนดจากนโยบายร่วมกันของประชาชน ผลการศึกษาถึงแม้จุดเริ่มต้นจะใกล้เคียงกับกระบวนการที่ โอลเซน และ เอดาเย นำเสนอ แต่แตกต่างกันกับกรณีศึกษาที่กรณีศึกษาในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน หนึ่งในส่วนของขั้นตอนการดำเนินงานกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย ไม่ได้ให้ความสำคัญในการวิเคราะห์นโยบายของผู้บริหาร ทั้ง ๆ ที่ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท กำหนดให้ผู้บริหารจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภานั้น ๆ การไม่ได้ให้ความสำคัญในการนำนโยบายในการกำหนดยุทธศาสตร์ อาจทำให้เกิดช่องว่างระหว่างยุทธศาสตร์และนโยบาย ซึ่งจะส่งผลให้ยุทธศาสตร์ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติ

ประเด็นที่สอง ประเด็นสำนักคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ จากการศึกษาพบว่า แนวทางกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ภาครัฐ ทั้งในส่วนที่ โอลเซน และ เอดาเย, ไบรสัน, ออสบอร์น และเกเบลอร์, บินเนนไดจ์ค์ รวมทั้งกระทรวงมหาดไทย เป็นแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ที่วางอยู่บนพื้นฐานสำนักคิดออกแบบ (design school) หรือ สำนักคิดฮาร์วาร์ด หรือ SWOT ซึ่งเน้นการประเมินสถานการณ์ภายในและภายนอกเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ และสำนักคิดวางแผน (planning school) ซึ่งเน้นความเป็นทางการในการกำหนดยุทธศาสตร์ แต่ผลการศึกษาพบว่า

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาที่ดำเนินงานประสบผลสำเร็จทั้ง 5 กรณีศึกษา มีพื้นฐานแนวคิดในการดำเนินงานที่ได้มีลักษณะเด่นมาจากสำนักคิดดังกล่าว

กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น จากขั้นตอนกระบวนการและปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จของการดำเนินงานแก้ไขปัญหาของผู้ตกทุกข์ได้ยาก จะเห็นได้ว่าการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานของเทศบาลนครขอนแก่นในกรณีนี้ เป็นการริเริ่มจากการที่นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น ได้เห็นความล้มเหลวในการดำเนินงานของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาในลักษณะที่ไม่มีที่ยั่งยืนและยังมีแนวโน้มจะดำเนินงานตามขั้นตอนเดิม ๆ ซ้ำแล้วซ้ำอีกทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหา จึงเกิดการเรียนรู้และพยายามแสวงหารูปแบบที่ดีกว่า และได้พบรูปแบบการดำเนินงานของมูลนิธิอริยเจ้าแห่งพุทธศาสนา ซึ่งให้ความช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และหลักอริยสัจสี่ ซึ่งเน้นเรื่องทุกข์และสาเหตุของทุกข์ การดับทุกข์และวิธีดับทุกข์ ตลอดทั้งหลักการโยนิโสมนสิการ ซึ่งหมายถึง มีกระบวนการคิดวิเคราะห์พิจารณาหาเหตุผลที่ดีและถูกวิธี จึงเป็นหลักการกำหนดยุทธศาสตร์ในลักษณะของสำนักความคิด (cognitive school)³ ซึ่งเป็นการนำมโนทัศน์ (perspective) มาเป็นกรอบ (frame) ของความคิดซึ่งจะเห็นได้ชัดว่ายุทธศาสตร์ที่ปรากฏเป็นสิ่งที่ปรากฏจากกระบวนการคิดของผู้กำหนดยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์ถูกนำเสนอในรูปของมโนทัศน์หรือในรูปของรูปแบบการดำเนินงาน และมโนทัศน์หรือรูปแบบการดำเนินงานนั้นจะเป็นสิ่งที่กำหนดยุทธศาสตร์ และส่วนประกอบต่าง ๆ ในการดำเนินงานก็สามารถทำให้เป็นรูปแบบ หรือกรอบ หรือโครงสร้างได้ และโครงสร้างดังกล่าวก็ยากแก่การเปลี่ยนแปลง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดได้แก่โครงสร้างรูปแบบของการดำเนินงานโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน ซึ่งประกอบด้วย สามส่วน ได้แก่ ผู้เข้มแข็ง ผู้อ่อนแอ และภาครัฐ ก็เป็นโครงสร้างที่ตายตัว ตลอดทั้งหลักการของมูลนิธิอริยเจ้า ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวคิดในการดำเนินงานของเทศบาลนครขอนแก่น โดยได้ยึดหลักอริยสัจสี่และโยนิโสมนสิการ ก็เป็นมโนทัศน์ที่ได้รับการสอนในหลักสูตรของพุทธศาสนาที่มีความเก่าแก่ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงและยังยึดถือปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน

³ สรุปความจาก H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management* (New York: The Free Press, 1998).

กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต จากการวิเคราะห์กระบวนการกำหนด ยุทธศาสตร์ด้านการศึกษารองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตจะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์การ ดำเนินงานด้านการศึกษารองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตมาจากการประกาศนโยบายของ ผู้บริหาร ซึ่งได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการดำเนินงานมาอย่างชัดเจน และได้กำหนดยุทธศาสตร์ใน การพัฒนาการศึกษาอย่างชัดเจน เป็นยุทธศาสตร์ที่พร้อมจะใช้โดยไม่จำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ นโยบายเพื่อแปลงไปสู่การปฏิบัติของฝ่ายวางแผน นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้เห็น ข้อจำกัดในการดำเนินงานแต่ก็ได้มองหาโอกาสที่จะดำเนินงานโดยไม่รอให้เสียเวลาตามข้อจำกัด และได้สร้างโครงสร้างใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ให้เป็นโครงสร้างที่มี องค์ประกอบใหม่ (new combinations) การหาโอกาสที่จะดำเนินงานตามโครงสร้างใหม่เป็น การหวังผลที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ภายในระยะเวลาที่จำกัดและท่ามกลางสภาวะ ที่ผันผวน นอกจากนี้ ได้รับแรงบันดาลใจจากความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะดำเนินการเพื่อให้ บรรลุผลสำเร็จตามที่ได้ประกาศเอาไว้ ทั้งนี้การดำเนินงานเป็นไปเพื่อให้เกิดเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เพื่อให้สามารถควบคุมสถานการณ์เอาไว้ให้ได้ ดังนั้นในการดำเนินงานจึงมีทั้ง ลักษณะของการรักษาหรือ และลักษณะที่มีความฉุกเฉินไปพร้อม ๆ กัน

การกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต มีลักษณะใกล้เคียงกับ แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์แบบสำนักคิดเจ้าของกิจการ (Entrepreneurial School) ซึ่งเห็นว่าการ กำหนดยุทธศาสตร์จะมาจากวิสัยทัศน์ของผู้นำ ซึ่งจะเป็นทิศทางในการดำเนินงาน และจะมองหา โอกาสในการดำเนินงานท่ามกลางสภาวะแวดล้อมที่ไม่แน่นอน โดยวิสัยทัศน์ของผู้นำจะเป็น ปัจจัยที่สำคัญที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จของการดำเนินงาน ทั้งนี้เนื่องจากวิสัยทัศน์ ดังกล่าวเป็น การกำหนดภาวะที่พึงปรารถนาขององค์การ โดยในส่วนของผู้บริหารจะดำเนินการในส่วนของ ความรู้สึกและกำลังใจ ส่วนผู้ปฏิบัติงานทำหน้าที่บริหารทรัพยากรเพื่อให้เกิดผลงาน⁴

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่ การปฏิบัติมิได้แบ่งเด็ดขาดตายตัวว่าผู้บริหารเป็นผู้ดำเนินการในส่วนของความรู้สึกและให้ กำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติ แต่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้ลงไปร่วมเป็นผู้ปฏิบัติงานเอง กล่าวคือทั้งเป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์และเป็นผู้ดำเนินการปฏิบัติงานด้วยตนเอง

⁴ H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management*, pp.123-147.

กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จากขั้นตอนกระบวนการและปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จของการดำเนินงานแก้ไขปัญหากลืนจากฟาร์มสุกรจะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีสภาพการณ์แวดล้อมที่ไม่มีความคงที่ การดำเนินงานแก้ไขปัญหาก็ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์โดยตลอดและยากที่จะคาดการณ์ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาก็เป็นการยากที่จะทำการแยกการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติออกจากกัน การกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหานั้นเป็นลักษณะของการเรียนรู้จากผลการดำเนินงานและการปรากฏตัวอย่างฉุกเฉิน (emergent) ของเหตุการณ์ ซึ่งการเรียนรู้มิใช่เป็นหน้าที่ของผู้ใดผู้หนึ่ง แต่เป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ประกอบการ ประชาชน ตลอดจนทั้งหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนได้แก่สำนักงานเกษตรอำเภอ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ดังนั้นผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์คือทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จะเห็นได้จากแนวทางที่นำไปสู่การปฏิบัติในการแก้ปัญหาในครั้งแรกมาจากการตกลงในช่วงจำกัด แต่อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวได้รูปแบบ (pattern) การทำบ่อแก๊สชีวภาพมาจากฟาร์มในอำเภอแม่แตง จากประสบการณ์จากอำเภอแม่แตง ได้ขยายจากการใช้ภายในฟาร์มไปสู่การใช้ร่วมกันกับชุมชน และการขยายครัวเรือนผู้ใช้บริการแก๊สอีก 54 ครัวเรือน ก็อาศัยรูปแบบ (pattern) เดิมจากประสบการณ์การใช้ชุมชนใช้แก๊สร่วมเป็นครั้งแรก

ดังนั้น หากจะเปรียบเทียบแนวคิดของสำนักคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์แล้วจะเห็นได้ชัดว่า แนวทางการดำเนินงานจนกระทั่งสามารถแก้ไขปัญหาก็เกิดผลบั่นปลายที่เป็นที่พึงพอใจของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน มิใช่แนวทางการดำเนินงานที่มีการกำหนดล่วงหน้า มิใช่แนวทางที่เป็นทางการ มิใช่การวางแผนล่วงหน้าในระยะเวลานาน แต่เป็นกรณีที่หาหรือกันเฉพาะหน้า หรือเกิดขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นแนวความคิดแบบสำนักคิดเรียนรู้ (learning school) โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ในรูปแบบของยุทธศาสตร์ฉุกเฉิน (emergent strategy) ที่จะไม่สามารถรู้ได้ล่วงหน้า ไม่มีเจตนาที่จะให้เกิดขึ้น รูปแบบของการปฏิบัติงานจึงไม่เป็นการจงใจล่วงหน้าแต่จะเป็นการดำเนินงานเฉพาะรายกรณี

กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต จากกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต จะเห็นได้ว่า เป็นการเริ่มต้นโดยกระบวนการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างโรงเรียนและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จากการลงตรวจเยี่ยมพื้นที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต ได้พบเห็นคุณภาพชีวิตของนักเรียนในพื้นที่ที่พิจารณาว่าอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ประกอบกับประสบการณ์ชีวิตที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอตในวัยเด็กซึ่งต้องการศึกษาต่อแต่ไม่ได้ศึกษาต่อ จึงได้เกิดแนวคิดในการดำเนินงาน

พัฒนาการด้านการศึกษาให้มีคุณภาพ เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าการศึกษาเป็นเรื่องที่สำคัญ เริ่มแรกได้ให้การช่วยเหลือนักเรียนเป็นการส่วนตัว และต่อมามีผู้นำเข้าหารือในคณะของผู้บริหาร ถึงความสำคัญของการศึกษาและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะผู้บริหารได้เห็นถึงความสำคัญและมีความรู้สึกเห็นพ้องที่จะดำเนินการส่งเสริมด้านการศึกษา

คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอกได้นำแนวคิดดังกล่าวเข้าหารือที่ประชุมประชาคม (ซึ่งมีการประชุมทุกวันที 20 ของทุกเดือน) โดยที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอกให้การสนับสนุนการศึกษาของโรงเรียนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอก และจัดให้ดำเนินกิจกรรมด้านการศึกษาโดยรับโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยที่ที่ประชุมประชาคมเห็นสรุปว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอกน่าจะดำเนินการศึกษาได้ดีกว่า ถึงแม้ว่าจะไม่มีหลักเกณฑ์หรือหลักฐานที่ยืนยันในความเห็นที่แน่ชัดก็ตาม ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดวิธีการดำเนินงานหรือยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอกจึงอยู่ภายใต้แนวคิดที่เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอกจะสามารถดำเนินการศึกษาได้ดีกว่าระบบการศึกษาที่อยู่ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ และเป็นแนวคิดที่ประชาชนเห็นพ้องกันกับคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอก โดยได้มีการประสานทำความเข้าใจและปรึกษาหารือระหว่างกันโดยตลอดและใช้การประชุมประชาคมเป็นฐานในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานมาโดยตลอด การตัดสินใจในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานจึงเป็นการตัดสินใจร่วมที่อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดที่ยอมรับร่วมกันมาก่อน แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ชัดว่าการพิจารณาดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอกตั้งอยู่บนขีดความสามารถของหน่วยงานของตนเอง

แนวความคิดเรื่องการบริหารจัดการการศึกษาของท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอก เป็นการเข้าไปเปลี่ยนจุดบกพร่องของระบบการศึกษาภายใน แต่ยังไม่ถือหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการเป็นหลัก จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งและแนวคิดภายในภายใต้กรอบเดิม โดยการเปลี่ยนแปลงนั้นมีลักษณะของการปรึกษาหารือ (deliberate) ซึ่งเป็นการดำเนินการแบบผสมทั้งไม่เป็นทางการและเป็นทางการ จึงเป็นลักษณะที่ใกล้เคียงกับแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์แบบสำนักคิดวัฒนธรรม (the cultural school)⁵ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นกระบวนการสร้างมุมมองร่วมขององค์การ (collective perspective) เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์และค่านิยมร่วมกัน

⁵ H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management*, pp. 264-283.

กรณีศึกษาเทศบาลตำบลอุโมงค์ จากการกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ของเทศบาลตำบลอุโมงค์ที่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์มาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ลักษณะของการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานเป็นการริเริ่มจากแรงกดดันที่มาจากภายนอก กล่าวคือ การประท้วงของประชาชนที่อยู่บริเวณที่ทิ้งขยะของเทศบาลตำบลอุโมงค์ ส่งผลให้เทศบาลตำบลอุโมงค์ไม่มีสถานที่ทิ้งขยะ และผลักดันให้เทศบาลตำบลอุโมงค์ต้องอยู่ในภาวะวิกฤติที่จะต้องเร่งหาทางแก้ไข มิฉะนั้นแล้วจะต้องตกอยู่ในภาวะที่ขยะตกค้างตามถนนและชุมชนและส่งผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งภาวะที่มากดดันการดำเนินงานของเทศบาลตำบลอุโมงค์นี้ นายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์ไม่สามารถทำงานเชิงรุกที่จะไปควบคุมปัจจัยภายนอกที่ก่อให้เกิดปัญหากดดัน ซึ่งได้แก่ การประท้วงของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณที่ทิ้งขยะได้เลย ในทางตรงกันข้ามนายกเทศมนตรีตำบลอุโมงค์ต้องรับแรงกดดันและพยายามปรับตัวให้สามารถอยู่ได้ภายใต้สภาวะการณ์นั้น ๆ

เทศบาลตำบลอุโมงค์ได้พยายามหาวิธีและที่ทิ้งขยะใหม่ (ซึ่งภายหลังก็ได้ที่ทิ้งขยะใหม่ของเอกชนในอำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่) แต่ในระยะเวลาที่ยังไม่มีที่ทิ้งขยะใหม่ก็มีการตกค้างของขยะในชุมชน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนซึ่งเป็นการเพิ่มแรงกดดันให้เทศบาลตำบลอุโมงค์ต้องเร่งแสวงหาวิธีการแก้ไข และเทศบาลได้พยายามหาทางออกด้วยการศึกษาบทเรียนจากผลสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ และเมื่อได้แนวคิดในการแก้ไขปัญหาแล้วจึงนำมาสู่การปรึกษาหารือ และการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลตำบลอุโมงค์ ผู้นำชุมชน และประชาชนในชุมชนในการนำแนวทางไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งในการดำเนินงานก็มีการแก้ไขปรับปรุงวิธีการดำเนินงานเพื่อหาวิธีการที่ดีและนำไปสู่การขยายผลการดำเนินงานไปยังชุมชนอื่น ๆ จนครบทุกชุมชน

หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่ากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัตินั้น ตัวแสดงในการผลักดันให้เกิดยุทธศาสตร์มิได้อยู่ภายในหน่วยงาน แต่อยู่ภายนอกและมีฐานะที่มีใช่เป็นเพียงปัจจัยและเป็นตัวแสดง (actor) ที่บีบบังคับโดยที่หน่วยงานจะต้องอยู่ในภาวะที่จำยอมปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขที่ถูกกำหนดให้ และจะต้องทำ หากไม่ดำเนินการก็จะไม่สามารถอยู่ต่อไปได้ หรืออยู่ในภาวะที่ถูกคัดออก (selected out) ในภาวะที่ต้องจำยอม ผู้บริหารหน่วยงานต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษในการแก้ไขสถานการณ์ ในการปรับตัวของหน่วยงานและชุมชน โดยจะต้องอาศัยการรวมพลังและใช้ทรัพยากรในการบริหารเพื่อต่อสู้กับปัญหาที่เผชิญ จึงจะเห็นได้ว่ากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติมีลักษณะของแนวคิด

สำนักคิดสิ่งแวดล้อม (environmental school)⁶ ซึ่งเน้นการปรับตัวของหน่วยงานให้สามารถอยู่ได้ในสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง โดยที่หน่วยงานได้ใช้ยุทธศาสตร์ในการยอมรับและประยุกต์ใช้แนวคิดในการบริหารงาน และเรียนรู้ปรับปรุง ตลอดทั้งแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้คาดหมาย โดยตลอด จึงเป็นลักษณะของแนวคิดสำนักคิดเรียนรู้ (learning school) มาตรการกำหนดรหัสกลยุทธ์เพื่อให้สามารถสืบค้นถึงแหล่งที่มาของชยะและวิธีการคัดแยกชยะในครัวเรือนทำให้เกิดกระบวนการกำกับพฤติกรรมการดำรงชีวิตของคนในสังคมที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในการดำเนินงานบริหารจัดการชยะนับเป็นตัวอย่างของการเรียนรู้ที่เกิดจากเหตุการณ์ซึ่งอุบัติขึ้นโดยไม่ได้คาดฝัน

ประเด็นที่สาม เรื่องการบริหารการเปลี่ยนแปลง เนื่องจาก แนวทางการดำเนินงานหลัก ที่องค์กรจะต้องดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายหรือวิสัยทัศน์ที่ได้กำหนดไว้ และเมื่อได้ดำเนินการศึกษาวิจัยนี้แล้วเสร็จ เห็นว่าผลการศึกษามีลักษณะใกล้เคียงกับตัวแบบการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่นำเสนอโดย นิลาคันท์ และ รามนารายัน⁷ ซึ่งเสนอว่างานที่สำคัญของการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมี 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก การสร้างการยอมรับในการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือก่อนจะมีการดำเนินงานเพื่อการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีการสร้างความต้องการเพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงและมีการยอมรับว่าจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน ทั้งนี้จะต้องมีการนำเสนอและวิเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบผลดีผลเสียของการเปลี่ยนแปลงและไม่เปลี่ยนแปลง ตลอดทั้งแสวงหาทางเลือกที่จะทำการเปลี่ยนแปลง ประการที่สองการระดมการสนับสนุน เป็นการแสวงหาแนวร่วมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน โดยแบ่งออกเป็นสามระดับ ได้แก่ระดับยุทธศาสตร์ซึ่งทำหน้าที่กำหนดทิศทางการทำงาน ระดับปฏิบัติการทำหน้าที่กำหนดโครงสร้างของกิจกรรมและขั้นตอนการดำเนินงาน และผู้ที่จะต้องเปลี่ยนแปลง หรือผู้ตาม คือผู้ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและดำเนินงานตามขั้นตอนที่กำหนด ประการที่สาม การดำเนินงานเปลี่ยนแปลง เป็นการร่วมมือกันดำเนินงานตามขั้นตอนการดำเนินงานของทุกภาคฝ่ายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ร่วมกัน และประการที่สี่ การสร้างขีดความสามารถในการเปลี่ยนแปลง

⁶ H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management*, pp. 286-300.

⁷ V. Nilakant and S. Ramnarayan, *Change Management: Altering Mindsets in a Global Context*, (London: Response Books, 2006), pp. 30-53.

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นตลอดเวลาถึงแม้จะบรรลุเป้าหมายแล้วก็ตามก็ต้องสร้างความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต หมายถึง การทบทวนนโยบายและกิจกรรม การตั้งหน่วยงานพิเศษ การขยายงาน การประเมินผลการดำเนินงาน การพัฒนาบุคลากร

นอกจากนั้นการบริหารการเปลี่ยนแปลงยังต้องอาศัยผู้นำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งแบ่งตามลักษณะของงาน ในส่วนของการสร้างการยอมรับการเปลี่ยนแปลงต้องการผู้นำที่มีความสามารถในการปรับความคิด (cognitive tuner) เพื่อโน้มน้าวให้เห็นความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง ในส่วนของการระดมการสนับสนุนต้องการผู้นำที่สามารถกระตุ้นเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานของทุกภาคฝ่าย (people catalyzer) ในส่วนของการดำเนินการเปลี่ยนแปลงต้องการผู้นำในการออกแบบระบบ (system architect) เพื่อออกแบบขั้นตอนการดำเนินงาน และในส่วนของสร้างความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง ต้องการผู้นำที่สร้างประสิทธิภาพ (efficacy builder) ที่จะเป็นการสร้างขีดความสามารถในการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

เมื่อเปรียบเทียบผลการศึกษากับแนวทางการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณีศึกษา ได้มีการศึกษาและวิเคราะห์ความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง ในกรณีของเทศบาลนครขอนแก่นก็เห็นความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแนวคิดการส่งเสริมผู้ด้อยโอกาสจากเดิมเป็นครั้งคราวให้เป็นการช่วยเหลือตนเองได้อย่างยั่งยืน องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเห็นว่าการศึกษาในระบบกระทรวงศึกษาธิการไม่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วจะต้องเปลี่ยนแนวคิดจากการปิดกิจการฟาร์มสุกรเพื่อแก้ปัญหากลิ่นรบกวนเป็นฟาร์มสุกรและชุมชนอยู่ร่วมกัน องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดต้องเปลี่ยนแนวทางจัดการศึกษาเพื่อให้นักเรียนในชนบทและในเมืองมีโอกาสทางการศึกษาเท่าเทียมกัน และเทศบาลตำบลอุโมงค์ต้องศึกษาแนวทางการบริหารจัดการขยะใหม่เนื่องจากไม่สามารถทิ้งขยะในสถานที่เดิมได้อีกต่อไป ซึ่งในการดำเนินงานผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นการศึกษาทั้ง 5 แห่งได้ทำการปรับความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วต่อมาก็ได้มีการแสวงหาแนวร่วมและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตและองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดดำเนินการผ่านการประชุมประชาคม องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วดำเนินการผ่าน “ช่วงกำลังใจ” เทศบาลนครขอนแก่นดำเนินการผ่านสภาเมืองขอนแก่น และเทศบาลตำบลอุโมงค์ดำเนินการผ่าน “กินหอมตอมม่วง” และในช่วงนี้ผู้บริหารทำหน้าที่กระตุ้นขอความร่วมมือในการดำเนินงาน

ในการดำเนินการเปลี่ยนแปลง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษาทุกแห่งได้มีการร่วมกันกำหนดแนวทางการดำเนินงานและลงมือดำเนินงาน ทั้งในระดับผู้บริหารที่กำหนดทิศทางการดำเนินงาน และระดับเจ้าหน้าที่และผู้นำชุมชนที่ทำหน้าที่กำหนดขั้นตอนการดำเนินงาน และผู้ที่ให้ความร่วมมือดำเนินการเปลี่ยนแปลง ในส่วนนี้ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าส่วนราชการในหน่วยงาน และผู้นำชุมชน ทำหน้าที่ออกแบบระบบการดำเนินงานในกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน และนำระบบที่ได้ออกแบบไว้นำไปสู่การปฏิบัติ เช่น เทศบาลนครขอนแก่น ได้จัดระบบคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันภาคสนาม และเทศบาลตำบลอุโมงค์ได้ออกแบบระบบตรวจสอบอุทกภัย เป็นต้น

ในการสร้างขีดความสามารถในการเปลี่ยนแปลง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษา ได้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นผลการดำเนินงานเพื่อสร้างให้เกิดการเรียนรู้ในการดำเนินงานร่วมกัน ทั้งในส่วนของผู้บริหาร ข้าราชการและพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน นอกจากนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษา ยังได้ขยายแนวความคิดในการเป็นเจ้าของ และมีการขยายการดำเนินการให้กว้างออกไปทั้งภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ และการขยายแนวความคิดไปยังหน่วยงานองค์การปกครองอื่น ๆ

จากข้อมูลที่ได้นำเสนอแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าผลการศึกษาที่ได้จากการศึกษาวิจัยนี้ สนับสนุนตัวแบบการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่นำเสนอโดย นิลา คำนท์ และ รามนารายัน แต่ที่แตกต่างกันได้แก่ ผลการศึกษานี้ให้ความสำคัญในการขยายความเป็นเจ้าของในการสร้างความยั่งยืนในการดำเนินงาน

นอกจากนั้น ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อผลสำเร็จในการดำเนินงานของการศึกษานี้ ซึ่งมีปัจจัยที่สำคัญ รวม 6 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยแรก ผู้บริหาร ผู้บริหารเป็นผู้นำที่มีลักษณะเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น ปัจจัยที่สอง ประชาชนมีส่วนร่วม ผ่านกลไกการมีส่วนร่วมที่เป็นอัตลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่น ปัจจัยที่สาม ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยที่สี่ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในชุมชนให้ดีขึ้น ปัจจัยที่ห้า ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัด ปัจจัยที่หก สภาพสังคมที่ตื่นตัวและเสียสละ มีความสอดคล้องและสนับสนุนกับผลการศึกษาของ ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภา^๘ ซึ่งได้ทำการศึกษาการบริหารการเปลี่ยนแปลงในหน่วยงาน

^๘ ศุภชัย ยาวะประภา, การบริหารการเปลี่ยนแปลง: การปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐที่ประสบผลสำเร็จในการบริการประชาชน (กรุงเทพมหานคร: บริษัท จุฑาทอง จำกัด, 2544), น. 110-140.

ของรัฐ รวม 4 แห่ง ได้แก่ สำนักงานบริการโทรศัพท์บางแค โรงพยาบาลทัพทัน จังหวัดอุทัยธานี โรงเรียนวัดสุทธิวราวม และสถานีตำรวจนครบาลลาดพร้าว พบว่าปัจจัยที่สำคัญที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จ หรือ กุญแจที่สำคัญมี 3 ประการได้แก่ ประการแรก ผู้นำที่มีความเข้มแข็งและจริงใจ ที่มีความสามารถในการครองตน ครองคนและครองงาน และเปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ประการที่สอง การมีเจ้าหน้าที่ที่มีศักยภาพแฝงที่สามารถแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ ประการที่สาม การมีชุมชนที่เอาใจใส่ ชุมชนสนใจและได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานจึง เป็นการดำเนินงานที่โปร่งใสและนำไปสู่ผลสำเร็จ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ขั้นตอนการดำเนินงานกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ กระทรวงมหาดไทย ไม่ได้ให้ความสำคัญในการวิเคราะห์นโยบายของผู้บริหาร โดยที่ตาม พระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทกำหนดให้ผู้บริหารจะต้องแถลง นโยบายต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภานั้น ๆ การไม่ให้ความสำคัญในการนำนโยบายในการกำหนดยุทธศาสตร์ อาจทำให้เกิดช่องว่างระหว่าง ยุทธศาสตร์และนโยบาย ซึ่งจะส่งผลให้ยุทธศาสตร์ซึ่งกำหนดให้จัดทำขึ้นตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้นจึงควรนำนโยบายและวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร เป็น จุดเริ่มต้นในการวิเคราะห์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

(2) การกำหนดยุทธศาสตร์ควรจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานใน ทุกขั้นตอน การจัดประชาคมเพื่อการรับฟังปัญหาและความต้องการไม่เป็นการเพียงพอ เนื่องจาก จะทำให้ประชาชนซึ่งจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบไม่ได้ร่วมหารือเพื่อกำหนดทิศทางการทำงาน ตลอดทั้งไม่ได้ร่วมดำเนินงาน จะทำให้ขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของ

(3) การกำหนดยุทธศาสตร์ควรเชื่อมโยงกับการปฏิบัติและการเรียนรู้ และการถ่ายทอด ความสำเร็จสู่การเป็นเจ้าของให้แก่ชุมชน

(4) การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ควรเปิดกว้างให้มีการนำแนวความคิด ในการกำหนดยุทธศาสตร์แบบอื่น ๆ ไม่ควรกำหนดกรอบที่เน้นหนักความคิดแบบสำนักคิด ออกแบบและสำนักคิดการวางแผนเท่านั้น จากกรณีศึกษาของการศึกษาวิจัยนี้จะเห็นได้ว่า แนวความคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์แบบอื่น ๆ ก็สามารถนำไปสู่การดำเนินงานที่ประสบ ความสำเร็จได้เช่นกัน

(5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ สามารถนำแนวทางการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา และการนำรูปแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่นตามผลการศึกษานี้ไปใช้ได้ เนื่องจากเป็นแนวทางการดำเนินงานที่ส่งเสริมการนำนโยบายของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งและได้นำเสนอต่อสภาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดทั้งสาธารณชนแล้วไปสู่การปฏิบัติ และรูปแบบการดำเนินงานตามผลการศึกษานี้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน และยังสนับสนุนความยั่งยืนของการดำเนินงานโดยผ่านกระบวนการสร้างความเป็นเจ้าของในการดำเนินงานของประชาชน ดังนั้นรูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ตามผลการศึกษานี้จะก่อให้เกิดความร่วมมือทั้งภาคการเมือง ภาคประชาชน และภาคราชการ แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ตามผลการศึกษานี้ เป็นรูปแบบในภาพรวม ดังนั้น ในการดำเนินงานจะต้องพิจารณาเทคนิควิธีการระดับย่อย ๆ ให้เหมาะสมกับกิจกรรม และบริบทเป็นรายกรณีไป

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

จากผลการศึกษานี้ พบว่ามีประเด็นสำคัญที่ควรจะมีการดำเนินการศึกษาวิจัย รวม 3 ประเด็น ได้แก่

ประเด็นแรก ในการศึกษาเป็นการศึกษากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์สู่ผลสัมฤทธิ์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา โดยทำการศึกษาวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานแล้วศึกษาถึงกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ตลอดทั้งปัจจัยที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของแต่ละกรณีศึกษา แล้ววิเคราะห์หาจุดร่วม และสร้างแบบแผนการกำหนดยุทธศาสตร์และการดำเนินงานสู่ผลสัมฤทธิ์ แต่อย่างไรก็ตาม นับแต่ได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 แต่ยังไม่เคยมีการประเมินผลสำเร็จของการนำแนวคิดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาสามปีแต่อย่างใด ดังนั้น ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลของการนำแนวคิดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนพัฒนาสามปี ว่าประสบผลสำเร็จหรือไม่ และยังคงจำเป็นต้องมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์อย่างเป็นทางการต่อไปอีกหรือไม่

ประเด็นที่สอง การศึกษานี้เป็นการศึกษาผลสำเร็จของการดำเนินงานจากเพียงหนึ่งยุทธศาสตร์จากหลายยุทธศาสตร์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาหนึ่ง ๆ เท่านั้น ทำให้ไม่สามารถอธิบายให้เห็นผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานในภาพรวมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาได้ จึงควรมีการศึกษาผลการดำเนินงานและการกำหนดยุทธศาสตร์ในภาพรวมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นรายหน่วยงานไป

ประเด็นที่สาม การศึกษานี้เป็นการศึกษาจากผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวความคิดในการดำเนินงานมีลักษณะของการเรียนรู้ทำให้ไม่ถือว่ามีปัญหาในการดำเนินงานและไม่มีกำหนดแล้วเสร็จที่แน่นอน แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานและยังไม่ได้รับการยอมรับผลงานจากชุมชนและหน่วยงานต่าง ๆ น่าจะเป็นประโยชน์และมีคุณค่าทางวิชาการและการปฏิบัติ หากมีการศึกษาความล้มเหลวในการดำเนินงาน เพื่อชี้ให้เห็นกระบวนการ ปัจจัย ตลอดจนทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน