

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ : กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (Local Authority Development Strategies for Results: Case Studies of Local Authorities in Thailand)
ชื่อผู้เขียน	นายไพบูลย์ โภธิสุวรรณ Mr.Phaiboon Phosuwan
แผนกวิชา/คณะ	สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	รองศาสตราจารย์ ดร. อัมพร อารังลักษณ์
ปีการศึกษา	2550

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย (Local Authority Development Strategies for Results: Case Study of Local Authorities in Thailand) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา และปัจจัยที่ส่งผลต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงาน ตลอดจนทั้งปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีผลการดำเนินงานได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำเมื่อปี พ.ศ. 2549 โดยทำการคัดเลือกกรณีศึกษาที่กระจายอยู่ในทุกภูมิภาคและครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ยกเว้นเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร รวมกรณีศึกษา 5 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลตำบลอุโมงค์ จังหวัดลำพูน องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอก จังหวัดลพบุรี และได้ทำการศึกษากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ และปัญหาอุปสรรคที่ได้จากการศึกษาทุกกรณีศึกษาแล้ว ได้นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อค้นหาคะบวนการวางแผน ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ และปัญหาอุปสรรคที่มีลักษณะร่วม และนำเสนอแบบแผนการกำหนดยุทธศาสตร์ ตามกระบวนการและปัจจัยที่ค้นพบ

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่าในส่วนของเทศบาลนครขอนแก่นมีผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานได้แก่ การที่ผู้อ่อนแอหรือผู้ด้อยโอกาสสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ผู้เข้มแข็งช่วยผู้อ่อนแอ ผ่านโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตมีผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานคือนักเรียนมีความรู้ที่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ โดยดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาร่วม หนึ่งโรงเรียนสองระบบ ผ่าน

โครงการจัดการศึกษาร่วม องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานคือ ประชาชนและฟาร์มสุกรอยู่ร่วมกัน ใช้ประโยชน์ และเป็นเจ้าของระบบแก๊สชีวภาพร่วมกัน ตาม ยุทธศาสตร์แก้ไขวิกฤติโดยชุมชน ผ่านโครงการแก๊สชีวภาพ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต มีผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานคือ นักเรียนมีโอกาสเท่าเทียมกันทางการศึกษา โดยดำเนินงานตาม ยุทธศาสตร์ให้บริการร่วม ผ่านโครงการจัดตั้งโรงเรียนเขาสามยอตวิทยา และเทศบาลตำบลอุโมงค์ มีผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานคือชุมชนที่สะอาดและประชาชนยอมรับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ลดปัญหาขยะ ณ แหล่งกำเนิด ผ่านโครงการถนนปลอดถังขยะ

ผลการศึกษาวิจัยพบว่ากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นที่น่าไปสู่ ผลสัมฤทธิ์โดยดำเนินงานผ่านยุทธศาสตร์และโครงการตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น มีขั้นตอนในการ ดำเนินงานที่มีลักษณะรวบรวม 7 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์นโยบายและวิสัยทัศน์ ของผู้บริหารเพื่อกำหนดทิศทางหลักในการดำเนินงาน ขั้นตอนที่ 2 การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ที่เกี่ยวข้องกับทิศทางในขั้นตอนที่ 1 ตลอดจนทั้งเป็นการแสวงหาข้อมูลอื่น ๆ และข้อมูลที่เกิดขึ้นใน กรณีที่ไม่คาดคิดมาก่อน ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดประเด็นการดำเนินงานและการหาหรือชุมชนเพื่อ กำหนดความชัดเจนในประเด็นที่จะดำเนินงาน ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น เพื่อแสดงแนวทางการพัฒนาและขั้นตอนการดำเนินงานที่มีความชัดเจนพร้อมที่จะนำไปสู่ การปฏิบัติ ขั้นตอนที่ 5 การลงมือปฏิบัติ เป็นการดำเนินงานตามแนวทางและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในขั้นตอนนี้จะต้องมีการติดตามและประเมินผลเพื่อทราบความคืบหน้า และเพื่อการเรียนรู้ ขั้นตอนที่ 6 การสร้างความเป็นเจ้าของของชุมชน ความรู้สึกเป็นเจ้าของจะเป็นแรงจูงใจที่ทำให้มี การทำนุบำรุงสิ่งที่ได้มีการดำเนินการไว้ และขั้นตอนที่ 7 การขยายผลการดำเนินงาน การขยายผล การดำเนินงานจะเป็นการสร้างเครือข่ายดำเนินงานและก่อให้เกิดความร่วมมือที่ขยายวงกว้าง ออกไป โดยมีปัจจัยร่วมสำคัญที่ส่งผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่ ผลสัมฤทธิ์รวม 6 ปัจจัย ดังนี้ ปัจจัยแรก ผู้บริหาร ผู้บริหารเป็นผู้นำที่มีลักษณะเปิดกว้างรับฟัง ความคิดเห็นของคนอื่น ปัจจัยที่สอง ประชาชนมีส่วนร่วม ผ่านกลไกการมีส่วนร่วมที่เป็นอัตลักษณ์ ของแต่ละท้องถิ่น ปัจจัยที่สาม ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่าย สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยที่สี่ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ของคนในชุมชนให้ดีขึ้น ปัจจัยที่ห้า ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัด ปัจจัยที่หก สภาพสังคมที่ตื่นตัวและเสียสละ

ทั้งนี้ในประเด็นเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาไม่ได้มองในลักษณะที่เป็นสิ่งที่ขัดขวางการดำเนินงาน แต่เห็นว่าเป็นสิ่งที่ต้องเรียนรู้ และแก้ไขอยู่โดยตลอด และการดำเนินงานที่ผ่านมาก็สามารถบรรลุได้ด้วยดี จึงไม่มีประเด็นที่เป็น ปัญหาหรืออุปสรรคที่ยิ่งใหญ่จนไม่สามารถดำเนินการได้ และในส่วนเรื่องงบประมาณก็ไม่มี

ปัญหาเนื่องจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษาดำเนินงานตามขีดความสามารถที่มีอยู่อย่างเต็มที่เท่านั้น

อนึ่ง การศึกษาวิจัยนี้พบว่า กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดโดยราชการส่วนกลาง ไม่ได้สนับสนุนการนำนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติเนื่องจากไม่ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เน้นการให้ความสำคัญของการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ ทำให้เกิดช่องว่างและไม่มีความเชื่อมโยงกันระหว่างนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งตรงกันข้ามกับผลการศึกษาจากกรณีศึกษาซึ่งพบว่าให้ความสำคัญกับนโยบายส่วนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดวิธีการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย จึงได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารในการดำเนินงาน ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาทุกแห่ง ลงมือนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติด้วยตนเอง

แบบแผนการกำหนดยุทธศาสตร์จากผลของการศึกษาวิจัยนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้เนื่องจากเป็นแนวทางที่เน้นการนำนโยบายของผู้บริหารไปสู่การปฏิบัติและให้ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแบบแผนที่ได้จากการศึกษานี้ยังให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ในการนำไปใช้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ต้องนำสภาวะแวดล้อมและสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่มาประกอบการพิจารณากำหนดกิจกรรมในการดำเนินงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาวะการณ์ในแต่ละพื้นที่ด้วย

Abstract

The main purposes of this study are to examine the processes of defining development strategies, key factors influencing successes, and problems as well as threats regarding implementing strategies for results. Additionally, it also aims to propose a pattern of strategy formation and implementation for local authorities. Five local authorities from all regions selected for case studies receive King Prajadhipok Golden Award by the King Prajadhipok's Institute in 2006 for their excellent practices in transparency and public participation. They are namely: Khon Kaen City Municipality (hereafter KKCM), of Khon Kaen province; Phuket Provincial Authority Organization (PPAO) of Phuket province; Don Kaew Tambon Authority Organization (DK-TAO) of Chiangmai province; Khao Sam Yod Tambon Authority Organization, (KSY-TAO), and Umong Tambon Municipality (UTM) of Lamphun province.

This research illustrates that, firstly, the result of KKCM is that the poor can sustainably survive by themselves. It is the issue of social welfare. The implementation is under the strategy of "the strong help the poor" and is executed through the project named "Khon Kaen people hold on together." Secondly, PPAO is famous for its result in the field of education that students have knowledge for job opportunities in their areas. It implements this issue via the "one school two system" strategy and manages it through "the education cooperation" project. Thirdly, DK-TAO is excellent for its environment management issue in which people and pig farm in communities can comfortably live, utilize and own a biogas system together. Its implementation is under the strategy of "crisis solution by community" and is executed via the project called "biogas" project. Fourthly, KSY-TAO is prominent in the field of education. It enhances opportunity for equitable education for students from both urban and rural areas. Its strategy is named "co-service" and is executed via the project of "Khao Sam Yod school establishment." Fifthly, the last, UTM has the result in the field of environment management. Its communities are clean with no garbage and garbage bins on the road. Moreover, people in UTM accept the concept of "polluter pay principle." Its strategy is to "reduce garbage at its origins" via "clean street with no garbage bin" project. To reach these

results, what processes of strategy formation and implementation are needed, and what are key factors that enhance the successes?

Additionally, the results of this research indicate that, in strategy formation and implementation processes, there are 7 major steps; the first step is to analyze policies and visions determined by top executives to identify grand directions. The second step is to collect and analyze concerned data for gathering facts regarding grand directions and looking for data of current and emergent matters. The third step is to determine key issues and consult communities for specifying points that must be done. The fourth step is to define local development strategies for illustrating clear and suitable methods and steps ready for implementation. The fifth step is to implement strategies. In this step monitoring and evaluation are crucial for seeing progresses and for learning proposes. The sixth step is to make the sense of belongings toward communities. The sense of belongings motivates people to maintain their projects. The, last, seventh step is to extend scopes of operations for building networks and co-operations. Furthermore, there are 6 key factors playing great roles in reaching desired results including; top executives with open mind and leadership, public participation via special mechanisms responding to each own community's identity, good relationships between top executives and local council members, change agents leading communities to change for better behaviors, officer's capacities for strategy implementation with limited resources, and, the last, active and devoting communities.

Regarding problems and threats in strategy implementations, this research finds that the local authorities as in case studies elaborate that they consider problems and threats as learning processes. In fact, they do and learn step by step so that they can reach desired results. Budget is not a problem because all activities have been calculated and prepared. These 5 local authorities as in case studies execute strategies within their budget capacities.

It is obvious that, from the literature review, the processes of strategy formation defined by Ministry of Interior do not support the concept of local policy implementations because, in defining strategies, they seriously stress on analyzing facts and data of internal and external factors, and pay less attention to local policies. This results in creating gaps between strategies and local policies. In contrast, the processes

offered by this research give an importance to constructing links between strategies and local policies. Clear evidences can be noticed that top executives of the case studies support and implement strategies by themselves.

The strategy formation and implementation pattern offered by this research can be applied by all local authorities. Its focus is to bring policies to be successfully implemented aiming for results. Specifically, results must respond to problems and needs of communities. To receive current information of problems and needs from communities, the pattern stresses on enhancing public participation in all steps of strategy formations and implementations. However, it must be noted that social contexts and situations of each areas must be seriously scrutinized and taken into the account during applying this strategy formation and implementation pattern.