

ยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา

Good Governance Strategies of Local Governments in Songkhla Province

สาคร ลิทธิศักดิ์¹
CPO 1 Sakorn Sittisak

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา และอุปสรรคของการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ และเพื่อเสนอรูปแบบ ยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้อง เหมาะสม โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ และระเบียบวิธีการศึกษาเฉพาะกรณี เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มย่อย เพื่อตีความอธิบายปรากฏการณ์ การสังเคราะห์ข้อมูล และการศึกษาเอกสาร เพื่อความแม่นยำตรงของข้อค้นพบ

จากการศึกษาพบว่าสภาพของปัญหาและอุปสรรคเกิดจาก 1) การไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 2) สภาพการจัดการองค์กร และวัฒนธรรมองค์กร และ 3) สภาพสังคมและวัฒนธรรมของชุมชน สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไปดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา มี 3 ปัจจัยหลัก คือ 1) ระบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การมีส่วนร่วมของประชาชน และ 3) ภาวการณ์ที่เกี่ยวข้อ

รูปแบบยุทธศาสตร์ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา ควรประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาระบบบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 1.1) กลยุทธ์ด้านการพัฒนาผู้นำ 1.2) กลยุทธ์ด้านการพัฒนาองค์กร 1.3) กลยุทธ์ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย 2.1) กลยุทธ์ด้านการสื่อสาร

¹ นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น
E-mail:sakorn_2511@hotmail.com

2.2) กลยุทธ์ด้านการสร้างการรับรู้ 2.3) กลยุทธ์ด้านการสร้างความตระหนัก ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาภาคีเครือข่าย ประกอบด้วย 3.1) กลยุทธ์ด้านการสร้างความร่วมมือ 3.2) กลยุทธ์ด้านการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 3.3) กลยุทธ์ด้านการกำกับดูแล และการตรวจสอบ

ความสำคัญ : ยุทธศาสตร์ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ABSTRACT

The study of strategic governance at the local government in the province of Songkhla . The objective is to study the problem. And barriers to compliance with the rules and procedures of good governance. Factors affecting success. And the proposed model. Strategic Governance at the local government consistent manner using qualitative research methods. Methodology and Case Study. Data were collected through in-depth interviews. And group discussion. To interpret the phenomenon. The synthetic data. And education documents. The validity of the findings.

The study found that the problem is caused by 1) failing to comply with the principles of good governance 2) the management of the organization. And cultural organizations, and 3) the social and cultural community. The factors that affect the successful implementation of the principles of good governance. The operation of local government in the province of Songkhla has three main factors: 1) the management of the local government, 2) the involvement of the public, and 3) network parties involved.

Model strategic good governance at the local government in the province of Songkhla . A strategic one. Development of the local government system consisting of 1.1) Strategic Leadership Development 1.2) strategy, organizational development, 1.3) human resource development strategy. A second strategy to promote the participation of citizens

include 2.1) the communication strategy 2.2) strategies to build perception 2.3) strategies to build awareness. Three strategic partners to develop a network of 3.1) collaboration strategy 3.2) strategies to promote local governance 3.3) strategic tutelle and auditing.

Key word : Strategies, Good governance, Local government.

บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ซึ่งในช่วงแรกๆ ได้มีการปกครองในลักษณะของการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของประเทศ แต่ต่อมาได้เกิดกระแสประชาธิปไตย อำนาจในการบริหารราชการจึงได้ถูกถ่ายโอนลงสู่ชุมชนท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อยๆ ถึงแม้จะมีอุปสรรค และข้อขัดข้องอยู่บ้าง แต่ทิศทางและแนวโน้มของการกระจายอำนาจทางการปกครองก็คงมีความชัดเจนว่าจะถูกถ่ายเทคืนกลับมาให้ประชาชน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ใช้อำนาจอธิปไตยในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่นด้วยตนเอง ท่ามกลางกระแสสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง และท้าทายของแนวคิดประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และความทันสมัย ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานให้ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางในการบริหารงาน และจากการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี หรือรางวัลธรรมาภิบาล ที่สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จัดขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 จนกระทั่งปัจจุบัน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรางวัลไปแล้วทั้งสิ้น จำนวน 1,098 แห่ง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั้งหมด 7,853 แห่ง (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น:2555)นอกจากนี้การประเมินผลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในปี พ.ศ.2554 พบว่าได้คะแนนไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 มีจำนวนมากถึง 7,477 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 95.24 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น : 2555)

แต่ยังปรากฏว่ามีเหตุการณ์ที่สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัญหาอย่างหลายประการที่น่าสนใจ กล่าวคือ จากรายงานผลงานประจำปีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 พบว่าการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง มี 1,501 เรื่อง และมีมูลค่าความเสียหาย 315.86 ล้านบาท (รายงานประจำปีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน : 2551) เหตุการณ์ที่สองเทศบาลนครสงขลาที่ต้องปรับลดค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลลงด้วยการ Outsourcing แต่กลับใช้งบประมาณมากกว่าเดิม และนำมาซึ่งการชุมนุมประท้วงของพนักงานจ้างที่จะถูกเลิกจ้าง และพักราชการพนักงานเทศบาลระดับสูง รวม 8 คน ในเหตุการณ์ที่สาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาได้จัดทำโครงการก่อสร้างกระเช้าไฟฟ้าข้ามทะเลสาบสงขลา จากพื้นที่ในเขตเทศบาลนครสงขลาไปยังพื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองสิงหนคร ก็ได้เกิดความขัดแย้งเกิดอย่างรุนแรงกับฝ่ายบริหารของเทศบาลนครสงขลาและประชาชนในเขตเทศบาลนครสงขลา จนนำไปสู่การปิดป้ายประท้วงรอบเมืองสงขลา และฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เหตุการณ์ที่สี่ได้มีชาวบ้านภายในเขตเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในอำเภอหาดใหญ่ จำนวนกว่า 300 คนรวมตัวประท้วงปิดประตูเข้าออกสำนักงานเทศบาล เพื่อขับไล่ พนักงานเทศบาลระดับผู้อำนวยการกอง โดยให้เหตุผลว่าทำงานล่าช้า ไม่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และเหตุการณ์ที่ห้า จากการเลือกตั้งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครบวาระการดำรงตำแหน่งของจังหวัดสงขลา มีทั้งเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ. 2555 พบว่ามีผู้สมัครหน้าใหม่ซึ่งไม่เคยดำรงตำแหน่งนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก่อนสามารถเอาชนะผู้สมัครที่เป็นอดีตนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่งครบวาระได้ มีจำนวนมากถึง 24 แห่ง จาก 38 แห่ง (คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดสงขลา : 2556)

จากเหตุการณ์ดังที่ได้กล่าวมา ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา ว่า ได้มีการดำเนินงานเป็นไปตามแนวทางที่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกำหนดไว้ หรือไม่อย่างไร เพื่อประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา

ให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น และก้าวทันความเปลี่ยนแปลง อันจะเป็นผลดีต่อการบริหารภาครัฐ และการพัฒนาประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหา และอุปสรรคของการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา
3. เพื่อเสนอรูปแบบ (Model) ยุทธศาสตร์ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้อง เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่น และก้าวทันความเปลี่ยนแปลงของโลกปัจจุบัน

กรอบความคิดในการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยจะเริ่มต้นศึกษาวิจัยด้วยการวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap Analysis) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากสภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารงาน กับ แนวคิด ทฤษฎี และหลักวิชาการบริหารภาครัฐ เพื่อให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา และนำไปสู่การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์(Strategic Analysis) ที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งเป็น การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก โดยใช้ C-PEST Analysis ซึ่งประกอบด้วย Customer Behaviors (พฤติกรรมของลูกค้า หรือผู้รับบริการ) Political and Legal (การเมือง นโยบาย และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐบาล) Economic (เศรษฐกิจ) Socio and cultural (สังคมและวัฒนธรรม) Technology (เทคโนโลยี) และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน โดยใช้ McKinsey 7S Framework ซึ่งประกอบด้วย Structure (โครงสร้าง) Strategy (กลยุทธ์) System (ระบบ) Style (รูปแบบ) Staff (บุคลากร) Skill (ทักษะ) Shared Value (ค่านิยมร่วม) เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปดำเนินการ แล้วสังเคราะห์เป็นรูปแบบ (Model) ยุทธศาสตร์ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้อง เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่น และก้าวทันความเปลี่ยนแปลงของโลกปัจจุบัน

จากกรอบการความคิดในการวิจัยข้างต้น สามารถแสดงความเชื่อมโยงในแต่ละองค์ประกอบดังแสดงในภาพประกอบ



วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงปรากฏการณ์ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา เป็นการมุ่งตีความของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น (Interpretation) โดยผู้วิจัยเข้าไปศึกษา และสังเกตกิจกรรมของการบริหารงาน จึงเลือกวิธีการศึกษาวิจัยโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) การเก็บรวบรวมข้อมูล ดำเนินการในลักษณะที่เป็นการตรวจสอบสามเส้า (Methodological triangulation) ซึ่งผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) กับผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดสงขลาและหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 คน และนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่น จำนวน 7 คน การสนทนากลุ่ม (Focus group discussion) มีผู้เข้าร่วมสนทนาในแต่ละกลุ่มประมาณ 6-10 คน ซึ่งเลือกมาจากปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหัวหน้าส่วนราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่น จำนวน 8 หน่วยงาน แล้วนำมาวิเคราะห์กับข้อมูลเอกสาร (Documentary analysis) ทำการลดทอนข้อมูล (Data reduction) การแสดงและพรรณนาข้อมูล (Data display and description) และหาข้อสรุปและตรวจสอบผลการวิจัย (Conclusion and verification)

สรุปผลการวิจัย

1. สภาพปัญหาและอุปสรรคของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา เกิดจาก

1.1 การไม่ปฏิบัติให้เป็นตามแนวทางของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งได้แก่ การไม่เปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติงานให้ประชาชนสามารถติดตามตรวจสอบไม่จัดวางระบบการควบคุมภายในให้มีประสิทธิภาพได้มาตรฐาน ไม่มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสียก่อนที่จะดำเนินการ ไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน และชี้แจงทำความเข้าใจให้ชัดเจน ไม่สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ไม่พัฒนาความรู้ และปรับเปลี่ยนทัศนคติของบุคลากร ไม่กำหนดเป้าหมาย แผนการดำเนินงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน และงบประมาณที่ใช้ การจัดซื้อหรือจัดจ้าง การดำเนินงานไม่พิจารณาถึงความคุ้มค่า ไม่พิจารณาปรับปรุง บทบาท และภารกิจให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่จัดให้มีช่องทางการสื่อสารให้ประชาชนสอบถาม หรือแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอ

1.2 ในด้านการบริหาร พบปัญหาการจัดการองค์การ และวัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นระบบอุปถัมภ์ มุ่งเน้นผลงานเฉพาะหน้า ขาดความต่อเนื่องในการกำหนดแนวนโยบาย ฝ่ายประจำไม่สามารถโต้แย้งคำสั่งที่ไม่ถูกต้องได้ การลอกเลียนแบบสูง โครงสร้างองค์การมีความยืดหยุ่นสูง

1.3 ในด้านบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบปัญหาสภาพสังคม และวัฒนธรรมของชุมชน ซึ่งได้แก่ ประชาชนคาดหวังการทำงานโดยไม่คำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น มองเฉพาะผลประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ ชอบบุคคลที่มึนস্যใจถึงและพึ่งได้ มึนস্যรักพวกพ้องและนิยมระบบอุปถัมภ์ ประชาชนขาดจิตสำนึกในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2. สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกตามหลัก C-PEST Analysis และสภาพแวดล้อมภายใน ตามหลัก McKinsey 7S Framework ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา พบว่า 1) จุดแข็ง (Strengths) ประกอบด้วย การมีโครงสร้าง วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และเป้าหมายขององค์กรที่ชัดเจน มีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร การจัดทำแผนพัฒนา การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ผู้บริหารมีภาวะผู้นำและมีความมุ่งมั่นสูง เข้าใจสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน ได้เป็นอย่างดี บุคลากร มีทักษะในการปฏิบัติงานเฉพาะทางสูง และมีวัฒนธรรมในการบริการเชิงรุก 2) จุดอ่อน (Weakness) ประกอบด้วย ผู้บริหารมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด การตรวจสอบ และถ่วงดุลย์ จากฝ่ายสภา และฝ่ายประจำไม่มีศักยภาพ โครงการไม่เชื่อมโยงกับนโยบายและยุทธศาสตร์ขององค์กร การบริหารมีความเสี่ยงสูง และขัดต่อหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ขาดการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีค่าใช้จ่ายประจำสูง การจัดลำดับความสำคัญ การแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว ขาดการวิเคราะห์ความคุ้มค่า การสรรหาบุคลากรไม่เป็นธรรม มีระบบอุปถัมภ์สูง ไม่มีมาตรฐานการวัดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน ขาดทักษะในการจัดการความรู้ (Knowledge management) มีการโอน ย้ายบ่อย ขาดทักษะการทำงานเป็นทีม ไม่สามารถทำงานที่หลากหลายและทดแทนกันได้ มีวัฒนธรรมการทำงานแบบแยกส่วน และการลอกเลียนแบบสูง 3) มีโอกาส (Opportunities) ประกอบ ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางวัฒนธรรม ประเพณี และท้องถิ่นสูง และเริ่มต้นตัวด้านปัญหา

สิ่งแวดล้อม มีหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้อง และพร้อมเข้ามามีส่วนร่วมทำงานในการพัฒนาท้องถิ่น มีองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการบริหารงาน การกำกับดูแล และการตรวจสอบ ที่ชัดเจน รัฐธรรมนูญ และแนวนโยบายแห่งรัฐส่งเสริมการกระจายอำนาจ และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน สังคมมีความคาดหวังต่อการทำสูง ทุนทางสังคมมีเข้มแข็งและหลากหลาย เทคโนโลยีมีความก้าวหน้า และ 4) มีภาวะคุกคาม (Treats) ประกอบด้วย ประชาชนขาดการรับรู้ และตระหนักในบทบาท/หน้าที่ในการแก้ไขปัญหา โดยหลักให้เป็นภาระหน่วยงานของรัฐแต่ฝ่ายเดียว ขาดการเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการที่ดี (MIS) กับชุมชนและภาคีเครือข่าย ขาดการสร้างความร่วมมือกับหุ้นส่วนการพัฒนา (Partnership) การกำกับดูแลไม่มีมาตรฐาน ขาดการตรวจสอบที่ทั่วถึง ระเบียบกฎหมายไม่เอื้อต่อการปรับลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา มี 3 ปัจจัยหลัก คือ 1) ระบบบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การมีส่วนร่วมของประชาชน และ 3) ภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

3. รูปแบบ (Model) ยุทธศาสตร์ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้อง เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่น และก้าวทันความเปลี่ยนแปลงของโลกปัจจุบัน ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาระบบบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 1) กลยุทธ์ด้านการพัฒนาผู้นำ โดยการพัฒนาองค์ความรู้ (Knowledge) ด้านการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน และองค์ความรู้ทางด้านการบริหาร การคิดเชิงยุทธศาสตร์ การบริหารการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาในด้านคุณธรรมจริยธรรม ประกอบด้วย การบริหารงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การไม่ทุจริต การยึดถือคุณธรรม (Merit) การปฏิบัติตนอยู่ภายในกรอบของกฎหมายและจริยธรรมเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม และมีความโปร่งใสในการบริหารงาน และการพัฒนาในด้านการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) เพื่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง 2) กลยุทธ์ด้านการพัฒนาองค์การ โดยการจัดโครงสร้างแบบกระจายอำนาจ ส่งเสริมวัฒนธรรมให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning organization) เพิ่มอำนาจให้แก่บุคลากรในองค์กร การให้อิสระในการตัดสินใจ การพัฒนาระบบการจัดการข้อร้องเรียน และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน รวมถึงการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (E-service) เข้ามาใช้ในการบริหารงาน และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

และ 3) กลยุทธ์ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยการพัฒนาในระดับบุคคล (Individual) ได้แก่ การฝึกอบรม การวิเคราะห์บทบาท และการให้คำปรึกษา เพื่อให้เป็นบุคคลที่รอบรู้ การพัฒนาระดับส่วนราชการ/ทีม (Team) ได้แก่ การสร้างและพัฒนาทีมงาน การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม การประชุมปรึกษาหารือ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม และพัฒนาในระดับองค์การ (Organization) ได้แก่ การปรับโครงสร้างองค์การ การสื่อสาร การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Share vision) โดยการคิดวิเคราะห์วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ขององค์การร่วมกัน การเสริมสร้างคุณธรรม และจริยธรรม (Moral) และการนำหลักคุณธรรม (Merits system) มาใช้ในการบริหารงานบุคคล

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย 1) กลยุทธ์ด้านการสื่อสาร เป็นช่องทางการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงาน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร สร้างความสัมพันธ์กับประชาชนในเขตพื้นที่ โดยผ่านช่องทางต่างๆ 2) กลยุทธ์ด้านการสร้างการรับรู้ ถ้าหากประชาชนได้รับรู้ว่ามีปัญหาเกิดขึ้นกับชุมชน รู้แนวทางแก้ไข ก็จะสามารถสร้างแบบแผนของการแก้ไขปัญหาาร่วมกันได้ และ 3) กลยุทธ์ด้านการสร้างความตระหนัก เป็นการเสริมสร้างให้ประชาชนได้แสดงออกถึงความรู้สึก รับรู้ คิดได้ และมองเห็นประโยชน์ของการเข้ามาแก้ปัญหา และร่วมพัฒนาท้องถิ่น ในทิศทางที่ถูกต้อง และเหมาะสม นอกจากจะดำเนินการสื่อสารให้เกิดความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ว่าสิ่งใดถูกสิ่งใด และสิ่งใดก่อให้เกิดผลดีและผลเสียต่อชุมชน แล้วต้องกระตุ้นให้เกิดความรักและความหวงแหน ความรู้สึกเป็นห่วงและกังวลถึงสิ่งที่เกิดขึ้น แล้วนำไปสู่การลงมือการปฏิบัติอย่างจริงจัง

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาภาคีเครือข่าย ประกอบด้วย 1) กลยุทธ์ด้านการสร้างความร่วมมือ โดยการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องให้สามารถร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา และสนองตอบความต้องการของประชาชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือ ประสานสัมพันธ์กันในการปฏิบัติงาน และการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า เกิดการประหยัดต่อขนาด ในการจัดบริการสาธารณะ และไม่เกิดความซ้ำซ้อน 2) กลยุทธ์ด้านการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมาตรฐานการบริหารอย่างเดียวกัน โดยการพัฒนา และให้คำปรึกษา แนะนำ ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง การงบประมาณ การพัสดุ การจัดเก็บรายได้ และการประกอบกิจการพาณิชย์ การวางระบบตรวจสอบระบบการเงิน การบัญชี การพัสดุ การจัดการศึกษา

กำหนดแนวทางในการจัดวางระบบ และสร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และ 3) กลยุทธ์ด้านการกำกับดูแล และการตรวจสอบเพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวม และการมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน รวมถึงการสร้างความปลอดภัย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการประสานความร่วมมือในแก้ไขปัญหาและการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันของทุกภาคส่วน

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยมีประเด็นที่สำคัญ ซึ่งสามารถนำมาอภิปรายผลการศึกษาวิจัย ได้ดังนี้

1. สภาพปัญหา และอุปสรรคของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา เกิดจาก 1) การไม่ปฏิบัติให้เป็นตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการดำเนินการให้ครบถ้วน และนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง อาจเป็นเพราะว่าการดำเนินงานในเรื่องนั้นๆ มีความยุ่งยาก เห็นผลช้า และไม่ส่งผลกระทบโดยตรงกับประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของอาภรณ์ ชัยออน(2551) ที่พบว่าบุคลากรของเทศบาลยังไม่ให้ความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ 2) จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาท หน้าที่ และการดำเนินงานที่เหมือนกันๆ ทั้ง ในระดับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบกับการที่ต้องเผชิญกับปัญหาในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง มีระยะเวลาอย่างจำกัดในการทำงาน จึงก่อให้เกิดวัฒนธรรมการลอกเลียนแบบแผนงาน โครงการ และแนวทางการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อื่นสูง ซึ่งการใช้แบบอย่างจากที่อื่นอาจจะไม่มีความเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ รวมทั้งแบบที่นำมาใช้อาจมีความผิดพลาดบกพร่องอยู่ก่อนแล้วด้วย และ 3) จังหวัดสงขลาซึ่งเป็นศูนย์กลางของภาคใต้ตอนล่าง สภาพสังคม และวัฒนธรรมของชุมชน จึงสะท้อนความเป็นตัวตนของของใต้ที่เด่นชัด ทั้งในเรื่องขอบบุคคลที่ใจถึงและฟังได้ มีนิสัยรักพวกพ้อง ซึ่งสอดคล้องกับอาคม เดชทองคำ (2547 : 208) ที่กล่าวว่าคนใต้เป็นผู้ที่กล้าได้กล้าเสีย มีวิญญาณของนักพนันเสี่ยงโชค ห้าวหาญ เด็ดเดี่ยว มือเติบและใจถึง

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไปดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา มี 3 ปัจจัยหลัก คือ 1) ระบบบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การมีส่วนร่วมของประชาชน และ 3) ภาวการณ์ที่เกี่ยวเนื่อง ซึ่งในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพ และบังเกิดผลสำเร็จได้จะต้องอาศัยปัจจัยที่สำคัญในขับเคลื่อนการดำเนินงานไปในทิศทางที่สอดคล้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งจากระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง การมีส่วนร่วมของประชาชน และความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยเครือข่ายด้านการบูรณาการทำงานร่วมกัน ด้านการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และด้านการกำกับดูแล และการตรวจสอบ

3. รูปแบบ (Model) ยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา ที่สอดคล้อง เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่น และก้าวทันความเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสามกลยุทธ์หลักอันได้แก่ หนึ่งกลยุทธ์ด้านการพัฒนาภาวะผู้นำ ซึ่งนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ และบทบาทสูงต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวขององค์การ และมีอิทธิพลอย่างสูงต่อการสร้างคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดขึ้นในหน่วยงาน เพราะเมื่อผู้นำมีค่านิยมความเชื่อ และปฏิบัติอย่างไร ผู้ใต้บังคับบัญชาย่อมยึดถือและปฏิบัติตามไปด้วย ซึ่งสอดคล้องกับ Kirkpatrick and Lock (1991 : 41-60) ที่เห็นว่าผู้นำหรือผู้บริหารจะต้องมีความซื่อสัตย์ มีคุณธรรม มีสติปัญญา และมีองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารในองค์การ และ Northouse (2001 : 258-264) ที่เห็นว่าการบริหารที่ดีนั้นผู้บริหารต้องทำงานอยู่บนหลักจริยธรรม นอกจากนี้ Kotler (2006 : 59-67) ยังได้กล่าวไว้ว่า การมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง แต่หากขาดการบริหารจัดการที่ดีจะสร้างความโกลาหล ไม่สามารถนำพาองค์การไปสู่ข้างหน้าได้มั่นคง ส่วนการบริหารจัดการที่มีการวางแผน แต่ผู้นำขาดภาวะผู้นำที่ดี ระบบการบริหารจัดการก็ไม่มีศักยภาพ และไม่สามารถปรับตัวให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงได้ ก็เป็นการทำลายโอกาสแห่งการพัฒนาไป สองกลยุทธ์ด้านการพัฒนาองค์การ โดยการจัดมีโครงสร้างแบบกระจายอำนาจ ส่งเสริมวัฒนธรรมให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning organization) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การส่งเสริมการพัฒนาความรู้ในหน่วยงาน โดยจัดให้มีระบบข้อมูลสารสนเทศ การสร้างวิสัยทัศน์ และปรับเปลี่ยนทัศนคติของบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ และมีการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ ซึ่งสอดคล้อง

คล้องกับเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2547 : 35) ที่ได้กล่าวถึง การพัฒนาองค์การว่า ในปัจจุบัน การพัฒนาองค์การจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ อย่างรอบคอบ ไม่ว่าจะเป็นคน ระบบ และบริบทต้องได้รับการบูรณาการเข้าด้วยกัน ไม่สามารถแยกส่วนกันได้อย่างสิ้นเชิง ขณะเดียวกันการที่จะปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลง สิ่งใด เพื่อให้ได้รับสิ่งที่ดีกว่า เราจำเป็นต้อง ทำอย่างครบวงจร หรือการ "ปฏิรูปครบวงจร" และสามกลยุทธ์ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาทั้งในระดับบุคคล ระดับส่วนราชการ/ทีม และระดับองค์การ ซึ่งสอดคล้องกับ Senge (1990 : 8) ที่กล่าวว่า การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมมีความสำคัญยิ่งต่อการกำหนด เป้าหมายหรืออนาคตขององค์การ โดยองค์ประกอบนี้ องค์การจะต้องมีเป้าหมาย (Goals) ค่านิยม (Value) และพันธกิจ (Mission) อันเดียวกัน เกิดจากการสร้างร่วมกันของสมาชิก ในองค์การ จึงจะนำไปสู่การพัฒนาเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ร่วมกับองค์ประกอบอื่น ๆ โดยการกระตุ้นให้บุคคลมีการสร้างวิสัยทัศน์ส่วนบุคคล และพัฒนาให้เป็นวิสัยทัศน์ร่วมกัน ขององค์การ สร้างทัศนคติต่อวิสัยทัศน์ในระดับความมุ่งมั่นมากที่สุด และทำให้วิสัยทัศน์ที่ เกิดร่วมกันมีทิศทางไปสู่จุดหมายที่ชัดเจนและจับต้องได้ เพื่อให้สมาชิกขององค์การร่วมรับรู้ "ภาพอนาคต" มีความเชื่อมั่นในทิศทางที่องค์การต้องการมุ่งไปสู่ และพร้อมที่จะร่วมแรงร่วมใจ นำพาองค์การให้บรรลุเป้าหมายอันพึงประสงค์

ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วยสามกลยุทธ์หลัก คือ หนึ่งกลยุทธ์ด้านการสื่อสาร เป็นเครื่องมือที่สำคัญช่วยให้เกิดความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในเขตพื้นที่จำเป็นต้องอาศัย การสื่อสารทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อทำให้สังคมเจริญก้าวหน้า และประชาชน อยู่ร่วมกันอย่างผาสุก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานให้บริการสาธารณะจำเป็นที่จะต้อง เผยแพร่ข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบ และเข้าใจ จะได้เกิดความร่วมมือ และปฏิบัติตาม นโยบาย ตลอดจนกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และยังได้รับทราบความรู้สึกนึกคิด ความต้องการ หรือประชาติของประชาชนด้วย เพราะสิ่งเหล่านี้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางการดำเนินนโยบาย ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้ การสื่อสารต้องดำเนินการด้วยรวดเร็วถูกต้อง และทั่วถึง มีความพร้อมของเครื่องมือสื่อสารที่ทันสมัย และเพียงพอ ซึ่งสอดคล้องกับ Vos (2009 : 370) ที่เห็นว่าการสื่อสารที่มีคุณภาพต้องประกอบด้วย ความโปร่งใส (Transparency) การเข้าถึงข้อมูลขององค์การ (Accessibility of Information and Organization) สองกลยุทธ์ด้านการสร้างการรับรู้ ในภารกิจที่มีผลกระทบต่อประชาชน นอกจากองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสียทุกด้าน ก่อนการดำเนิน

การแล้ว ยังต้องฟังความคิดเห็นของประชาชน และชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมได้รับ นำไปสู่การมีส่วนร่วมที่ถูกต้อง และเหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของนางพะงา บุญปักษ์(2549)ที่พบว่าตัวแบบอย่างหนึ่งในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการเขตของกรุงเทพมหานครอย่างยั่งยืนคือ การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนในการพัฒนา และสามกลยุทธ์ด้านการสร้างความตระหนัก ที่ผ่านมาประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อย ถึงแม้จะได้มีการออกกฎหมาย และการส่งเสริมอย่างต่อเนื่องแล้วก็ตาม นั่นเป็นเพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความตระหนักในบทบาท และหน้าที่ของตนเองที่มีต่อสภาพปัญหาของชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับ Good (1973 : 142) ที่กล่าวว่าความตระหนัก เป็นการกระทำที่แสดงว่าได้มีการรับรู้ หรือการที่บุคคลมีความสำนึกรับผิดชอบต่อปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาภาคีเครือข่าย ประกอบด้วยสามกลยุทธ์หลัก คือ หนึ่งกลยุทธ์ด้านการสร้างความร่วมมือ จากสภาพปัญหาของท้องถิ่นและความต้องการพัฒนาของประชาชนมีอยู่อย่างหลากหลาย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะสนองตอบอย่างครบถ้วนได้ เนื่องด้วยข้อจำกัดในตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และความสลับซับซ้อนของปัญหา รวมถึงมีความเชื่อมโยงกับภารกิจของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นด้วย ซึ่งในการสร้างความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินการใน 3 ลักษณะ คือ 1) Contract for Service หมายถึง การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นหนึ่งหน่วยจัดการบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นหน่วยอื่น ๆ อีกหลายหน่วยหรือหน่วยเดียวกันก็ได้ในขณะเดียวกัน เช่น การบริการน้ำประปาหรือไฟฟ้าตลอดจนการยืมเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ เช่น รถขนขยะ รถพยาบาล เป็นต้น 2) Joint Function คือหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากกว่า 2 หน่วยขึ้นไปร่วมมือกันในการจัดการเกี่ยวกับบริการสาธารณะหรือหน้าที่อื่น ๆ ให้แก่ประชาชนภายในท้องถิ่นนั้น เช่น การจัดการให้มีการใช้ห้องสมุดหรือโรงพยาบาลร่วมกัน เป็นต้น และ 3) Emergency Assistant เป็นการทำสัญญาช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ 2 หน่วยขึ้นไป ในกรณีที่เกิดสถานการณ์ที่คับขัน หรือฉุกเฉิน กลยุทธ์ที่สองคือกลยุทธ์ด้านการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในการที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่ มีความแตกต่างทั้งในด้านขีดความสามารถ งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน จำนวนบุคลากร และขนาดของพื้นที่รับผิดชอบ สามารถที่จะให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงาน

ที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษา (Consult) ประสาน และสนับสนุน (Facilitate) การบริหารจัดการ และการให้บริการสาธารณะ และสามารถยุทธศาสตร์ด้านการกำกับดูแลและการตรวจสอบ ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวจึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแลจากส่วนกลาง และในขณะเดียวกัน ก็มีการกำกับดูแลการใช้อำนาจในระดับพื้นที่ด้วย ซึ่งในการกำกับ ดูแล และการตรวจสอบ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึงการสนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการบริหารงานที่สอดคล้องกับหลังการบริหารจัดการที่ดี และส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการกำกับดูแลการบริหารงานท้องถิ่นด้วย ซึ่งสอดคล้องกับ Hubert J.B. Allen (1993 : 174) กล่าวถึงความจำเป็นที่รัฐต้องเข้าไปควบคุมดูแลและกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อ 1) ความมั่นคงทางการเมือง และจัดระเบียบทางสังคม 2) สร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ 3) กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการสาธารณะ 4) ด้านประสิทธิภาพ และความซื่อสัตย์โปร่งใส 5) ประสานความร่วมมือระหว่างระดับชาติและท้องถิ่น และ 6) ความต้องการในเรื่องเอกภาพแห่งอุดมการณ์

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ควรมีการนำรูปแบบยุทธศาสตร์ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้จากการวิจัยไปพัฒนา และจัดเป็นข้อมูลใช้เป็นหลักสูตรการพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะเป็นแกนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาปรับปรุงให้มีความยืดหยุ่น และสอดคล้องกับความต้องการมากขึ้น

1.2 กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรมีนโยบายในการส่งเสริม และพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีสมรรถนะสูงอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมทุกด้านการพัฒนา ทั้งจากการศึกษาอบรมในระบบ การพัฒนาผ่านการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และการให้คำปรึกษาแนะนำ รวมทั้ง ส่งเสริมให้มีเวทีพูดคุยแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และกับนักวิชาการ ผู้กำกับดูแล ผู้ตรวจสอบ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ

1.3 ควรจัดให้มีองค์กรกลางขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ตลอดจนองค์กรภาคเอกชน และประชาชน เพื่อสร้างปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการประสานความร่วมมืออย่างกว้างขวาง ลดข้อจำกัดของการพัฒนา

2. ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ยุทธศาสตร์ในการบริหารกิจการบ้านเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถบรรลุตามเป้าประสงค์ได้ ผู้บริหารจะต้องยึดมั่นในหลักการบริหารงาน บนพื้นฐานของการทำงานที่เสียสละ โปร่งใส และนำผลประโยชน์ของส่วนรวมมาเป็นเป้าหมายของการพัฒนา เรียนรู้การทำงานจากประสบการณ์ผ่านการพูดคุย การอ่าน และการรับฟังความคิดเห็นในสถานการณ์ต่างๆ จะทำให้มีมุมมองต่อการบริหารงานที่แหลมคม และสามารถสร้างสรรค์ทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น

2.2 การพัฒนาบุคลากร ควรกำหนดวิธีการทั้งในกระบวนการประจำอย่างเป็นทางการ และจากแหล่งภายนอก มีการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบที่มีความท้าทาย จัดให้มีการประชุมพบปะของบุคลากร ในองค์กรทั้งที่เป็นทางการเพื่อให้เกิดการสื่อสารข้อมูลที่มีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน และการประชุมพบปะที่ไม่เป็นทางการเพื่อส่งเสริมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2.3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากประชาชน การจัดประชุมเพื่อพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ต้องทำอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง และจัดอย่างมีคุณภาพ อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบปัญหาที่แท้จริง ประชาชนก็จะมีโอกาสรับทราบนโยบายการพัฒนา และมีส่วนร่วมอย่างถูกต้อง เหมาะสม นำมาซึ่งความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันอย่างแท้จริง

3. ข้อเสนอแนะงานวิจัยครั้งต่อไป

3.1 ควรมีศึกษาวิจัยยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมทั้งประเทศ เพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบยุทธศาสตร์ว่ามีความเหมือน หรือแตกต่างกันในประเด็นใดบ้าง รวมถึงเพื่อให้ได้รูปแบบของยุทธศาสตร์ที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

3.2 ควรนำข้อค้นพบของผู้วิจัยไปศึกษาด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งจะเป็นการเติมเต็มข้อจำกัดเกี่ยวกับขนาดของกลุ่มตัวอย่าง นอกจากนั้นการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณจะช่วยให้ผู้สนใจสามารถตรวจสอบความแม่นยำในเชิงโครงสร้างขององค์ประกอบยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อย่างเป็นปรนัย

3.3 ควรมีการศึกษาวิจัยการติดตามประเมินผลทั้งระหว่างดำเนินการ (Formative evaluation) และหลังจากที่ได้นำรูปแบบ (Model) ยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปทดลองปฏิบัติแล้ว (Summative evaluation)

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2555). **คู่มือหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : กรมฯ
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2555). **รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี**. กรุงเทพฯ : กรมฯ
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2547). **การคิดเชิงกลยุทธ์**. กรุงเทพมหานคร : ชัคเชสมิเดีย.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2552). **การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต** (พิมพ์ครั้งที่ 7) ปรับปรุงใหม่. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2533). **การบริหารเชิงกลยุทธ์**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- ชวนศักดิ์ อุวรรณ. (2542). **การสร้างธรรมาภิบาล (Good governance) ในสังคมไทย : เอกสารวิจัย สาขารการเมือง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. ม.ป.ท.**
- พรชัย เทพปัญญา และคณะ. (2544). **การบริหารนครหลวง**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2535). **รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1970-1980)**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พิทยา บวรวัฒนา. (2546). **ทฤษฎีองค์การสาธารณะ** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภากการพิมพ์.
- สาโรจน์ โอพิทักษ์ชีวิน. (2548). **การจัดการเชิงกลยุทธ์**. กรุงเทพฯ : แมคกรอ-ฮิล.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2546). **คู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สรีบุตการพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2550). **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-2555)**. สืบค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2552. จาก <http://www.opdc.go.th/uploads/Files/Strategies51-55.pdf>
- สุเทพ ชวลิต. (2548). **การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่**. กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.
- สุพจน์ ทรายแก้ว. (2545). **การจัดการภาครัฐแนวใหม่** (พิมพ์ครั้งที่ 2). พระนครศรีอยุธยา : โรงพิมพ์เทียนวัฒนา.

- สุภางค์ จันทวานิช. (2552). **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ** (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อัษฎางค์ ปาณิกบุตร. (2540). **แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปทางการเมือง**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สุขุมและบุตร.
- อาคม เดชทองคำ. (2547). **หัวเขือกัวชน**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

Reference

- Beer.M. Voelpel, S.C.,Leibold,M.and Tekie,E.B. (2005). "Strategic management as organizational learning : Developing fit and alignment through a Disciplined Process," **Long range Planning**. 38(5) ,445-465.
- Bryson,J.M. (2004). **Strategic for public and nonprofit Organizations : A guide to strengthening and sustaining organizational achievement** (3rd ed.). San Francisco, Calif.: Jossey-Bass.
- Bryson, J.M. and Roering, W.D. (1988). "Initiation Strategic Planning by Governments," **Public Administration Review**. 48 (6), 995-1004.
- Chandler,Alfred Dupont. (1962). **Strategy and structure : Chapters in the history of the industrial enterprise**. Cambridge : MIT Press.
- Daft, R.L. (1986). **Organization theory and design (2nded.)** St.Paul,MN : West.
- David,F.R. (2009). **Strategic Management : Concepts and Cases** (12th ed). Upper Saddle River, N.J. : Pearson Education.
- Drucker, P. (1999). **Management challenges for the 21 st century**. New York : Harper Business
- Good. (1973). **Dictionary of Education**. New York: McGraw – Hill Book company.
- Holloway,W.V. (1951). **State and local government in The United State**. New York : McGraw-Hill. Hubert J.B.Allen. (1993). Public Administration and Development.13(2) :174-175
- Kirkpatrick and Lock. (1991). Leadership: Do Traits Matter?. **The Academy of Managent Executive**.5(2).

- Kotler, Philip, et al. 2006. *Marketing for Hospitality and Tourism*. NJ : Pearson Education Ltd.
- Lyotard, J. (1989). **The postmodern condition : A report on knowledge**. (Translated from the French by Geoff Bennington and Brian Massumi). Minneapolis : University of Minnesota Press.
- Mintzberg, H. (1994). **The five P's for strategy**. California : management Review.
- Mongtagu, H. G. (1984). **Comparative Local Government**. Great Britain : William Brendon and Son.
- Nickols, F. and Ledgerwood, R.. (2006). "The goals grid : A new tool for strategic Planning," **Consulting to Management**. 17(1), 36-38.
- Northouse. (2010). *Leadership Theory and Practice*. ((6 ed). Thousand Oaks, California : SAGE Publications, Inc. Robson, W.A. (1953). **"Local government," In encyclopedia of social science**. Vol.x new York : Macmillian
- Senge, P. (1990). **The fifth discipline : The art and practice of the learning organization**. New York : Doubleday Currency.
- Vos. (2009). *Communication Quality and Added Value : A Measurement for Municipalities*. *Journal of Communication Management*. 13(4) : 362-377.
- Wheelen, T.L., and Hanger, J.D. (2004). **Strategic management and business policy** (9 th ed.). Upper Saddle River, NJ : Pearson Prentice hall.