

ยุทธศาสตร์การพัฒนางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

LOCAL GOVERNMENT DEVELOPMENT STRATEGY

ศนิเดช ไกรเทพ*, พระครูอรุณสุตาลังการ, ไพรัตน์ ฉิมหาด

Sanideth Kraithep*, Phrakru Arunsutalangarn, Pairat Chimhad

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย นครศรีธรรมราช ประเทศไทย

Faculty of Social Sciences, Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Nakhon Si Thammarat, Thailand

*Corresponding author E-mail: sani.piyabut@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกระบวนการตัดสินใจอย่างเป็นระบบในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด รวมถึงการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ เป็นผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือสาธารณะ ประกอบด้วย 1) การวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ คือ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก 2) การจัดวางทิศทางขององค์กร คือ การกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดภารกิจ การกำหนดเป้าประสงค์ของ องค์กร การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดดัชนีชี้วัดผลงานระดับองค์การ การกำหนดยุทธศาสตร์ 3) การจัดทำ แผนยุทธศาสตร์ เป็นการดำเนินการเพื่อให้ยุทธศาสตร์ที่ได้ถูกกำหนดขึ้น มีความเป็นรูปธรรม ปฏิบัติได้จริง อันจะนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ ภารกิจ และเป้าประสงค์ขององค์กร แผนยุทธศาสตร์ประกอบด้วย การวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ กำหนดวัตถุประสงค์ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ พร้อมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบและหน่วยงานสนับสนุน กำหนดดัชนีชี้วัดผลงานระดับองค์การและระดับ หน่วยงาน กำหนดยุทธวิธีหรือแผนงานในการปฏิบัติ การกำหนดเป้าหมายของแต่ละกิจกรรม พร้อมกับดัชนีชี้ วัดผลงานระดับแผนปฏิบัติการ มีเป้าหมายการพัฒนา ที่มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลาย มิติบนพื้นฐานแนวคิด 3 ประการ ได้แก่ 1) ต่อยอดอดีต โดยมองกลับไปที่เราทำมาทางเศรษฐกิจ อัตลักษณ์ วัฒนธรรม ประเพณีวิถีชีวิต และจุดเด่นทางทรัพยากรธรรมชาติ 2) ปรับปัจจุบันเพื่อปูทางสู่อนาคต ผ่านการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานของประเทศในมิติระบบคมนาคมขนส่ง โครงสร้างพื้นฐานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและดิจิทัล และปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม และ 3) สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต เพิ่มศักยภาพ ของผู้ประกอบการ พัฒนาคนรุ่นใหม่ ปรับรูปแบบธุรกิจเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด ผสมผสานกับ ยุทธศาสตร์ที่รองรับ

คำสำคัญ: ยุทธศาสตร์, การพัฒนา, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This article aims to study the strategic planning approach of local administrative organizations. It is a systematic decision-making process in using limited resources, including the determination of implementation steps to achieve the set goals for the benefit of the public or

* Received September 3, 2024; Revised September 30, 2024; Accepted October 8, 2024



the public. It consists of 1) Strategic environment analysis, which is the analysis of the internal environment and the external environment. 2) Organizational direction arrangement, which is the determination of vision, mission, organizational goals, objectives, organizational performance indicators, and strategy determination. 3) Strategic plan preparation is the process of making the established strategy concrete and practical, which will lead to the achievement of the organization's vision, mission, and goals. The strategic plan consists of analyzing strengths, weaknesses, opportunities, and obstacles, determining strategic issues, determining objectives for each strategic issue together with responsible agencies and supporting agencies, determining organizational and departmental performance indicators, determining tactics or plans for implementation, setting goals for each activity together with performance indicators at the operational plan level. The development goals focus on enhancing the country's potential in various dimensions based on 3 concepts: 1) Building on the past by looking back to the economic roots, cultural identity, traditions and lifestyles, and natural resource highlights. 2) Adjusting the present to pave the way for the future. Through the development of the country's infrastructure in the dimensions of transportation systems, science, technology and digital infrastructure, and adjusting the environment to support industrial development and 3) Creating new value in the future, increasing the potential of entrepreneurs, developing new generations, adjusting business models to respond to market demands, combined with supporting strategies.

Keywords: Strategy, Development, Local Government Organization

บทนำ

ประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนในภาพรวมของประเทศ โดยผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและวางแผน คือ รัฐบาลและคณะรัฐมนตรี มีหน่วยงานที่นำนโยบายและแผนเหล่านี้ไปปฏิบัติ คือ กระทรวงต่าง ๆ ส่วนภูมิภาคเป็นการจัดการปกครองและบริหารภายใต้หน่วยงานของส่วนกลาง โดยการมอบอำนาจให้ข้าราชการหรือผู้แทนของหน่วยงานตนไปปฏิบัติงานในพื้นที่ส่วนภูมิภาค ในขณะที่ส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดการปกครองที่ส่วนกลางกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารให้ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ได้รับผิดชอบบริหารปกครองพื้นที่ของตนโดยแบ่งตามเขตพื้นที่ (สันต์ชัย รัตนะขวัญ, 2567)

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจในพื้นที่ มีความอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน สามารถบริหารงานบุคคลของตนเองได้ ภายใต้การบริหารจัดสรรงบประมาณของตนเอง โดยเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาจากหน่วยงานส่วนกลาง และจากส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำ “บริการสาธารณะ” และ “กิจกรรมสาธารณะ” เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุน “การจัดการศึกษา” ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหากสามารถร่วมดำเนินการ

กับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้อีก (มาตรา 250) (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563) ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในข้างต้นนี้ รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัด “ระบบภาษี” หรือ “การจัดสรรภาษี” ที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 250 วรรคสี่) ในปัจจุบันท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีรายได้ประเภทต่าง ๆ คล้ายคลึงกัน เช่น ภาษีอากร จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ องค์กรส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นต้องมีความพร้อมในการบริหารจัดการรายได้และความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นด้วย ด้วยการทำงานอย่างบูรณาการร่วมกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และมีการนำแผนงานและโครงการที่กำหนดไปปฏิบัติตามให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในช่วงเวลาที่กำหนด โดยมีการควบคุมติดตาม วัดและประเมินผล มีความโปร่งใส และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานของรัฐและประชาชน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563) จึงกล่าวได้ว่า แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะกำหนดทิศทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กำหนดและนำเสนอประชาชนก่อนการเลือกตั้ง ตลอดทั้งที่ได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่นก่อนที่ผู้บริหารจะเริ่มปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 (ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ, 2550)

การพัฒนาของประเทศไทยภายใต้ช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เป็นสถานะที่ประเทศต้องเผชิญความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการและอยู่ภายใต้แรงกดดันจาก สถานการณ์ที่มีความผันแปรสูงทั้งภายนอกและภายในประเทศ ทั้งที่เป็นผลจากความก้าวหน้าอย่างก้าวกระโดดของเทคโนโลยีที่เข้ามามีบทบาทสำคัญทั้งในวิถีการดำเนินธุรกิจและการใช้ชีวิตของผู้คนการเข้าสู่สังคมสูงวัยที่ส่งผลต่อกำลังแรงงานในอนาคต การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติที่มีความผันผวนรุนแรงตลอดจนสถานการณ์ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศมหาอำนาจ เมื่อผนวกเข้ากับเหตุการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่แพร่ระบาดอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบอย่างรุนแรงทั่วโลก ส่งผลให้การดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในหลายมิติไม่สามารถบรรลุผลได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดบริบทและสถานะของประเทศไทย ดังนั้น ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการกำหนดทิศทางและประเด็นการพัฒนาประเทศ ระบุเป้าหมายของการพัฒนาที่ต้องดำเนินการอย่างชัดเจน สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติ

ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์เป็นเสมือนแผนที่ของการดำเนินงานที่ทำให้ผู้ปฏิบัติทุกคนมองเห็นภาพการทำงานตลอดตั้งแต่ต้นจนจบและเห็นเป็นภาพเดียวกัน ทำให้เกิดความเข้าใจเป้าหมาย องค์กรประกอบ ผู้รับผิดชอบ ความพร้อมในการปฏิบัติงาน และแนวทางการปฏิบัติงานอันเป็นผลให้สามารถคาดคะเนหรือมีความคาดหวังผลสำเร็จได้อย่างเป็นระบบ ตลอดจนคาดการณ์ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ได้ล่วงหน้าได้ การมีแผนยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานจึงเป็นการใช้นโยบายรุกแทนนโยบายรับผลสำเร็จของงานจะมีประสิทธิภาพสูงเกิดความสูญเปล่าน้อยที่สุด

ความหมายของการพัฒนา

การพัฒนา หมายถึง ความเจริญก้าวหน้าโดยทั่วไป เช่น การพัฒนาชุมชน พัฒนาประเทศ คือ การทำสิ่งเหล่านั้นให้ดีขึ้นเจริญขึ้นสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ให้ได้ดี ยิ่งขึ้นหรืออาจกล่าวได้ว่า “การพัฒนา” เป็นกระบวนการของการเคลื่อนไหวจากสภาพที่ไม่น่าพอใจไปสู่สภาพที่น่าพอใจ การพัฒนาจึงเป็นกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอไม่หยุดนิ่ง และมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ การพัฒนาเป็น



กระบวนการของการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนไว้แล้ว ทำให้ลักษณะเดิมเปลี่ยนไปโดยมุ่งหมายว่า ลักษณะใหม่ที่จะเข้ามาแทนที่นั้นจะดีกว่าลักษณะเก่า สภาพเก่าแต่โดยธรรมชาติแล้วเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นย่อม เกิดปัญหาในตัวมันเองเพียงแต่ว่าจะมีปัญหามากหรือปัญหาน้อยต่อการยอมรับการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ ทำให้ความหมายการพัฒนาจะสามารถตีความหมายได้ 2 นัยด้วยกัน คือ (นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์, 2550)

การพัฒนาที่แท้จริงควรหมายถึงการทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสุข ความสะดวกสบาย ความอยู่ดีกินดี ความเจริญทางศิลปวัฒนธรรม และจิตใจและความสงบสันติ ซึ่งนอกจากจะขึ้นอยู่กับ การได้รับปัจจัยทางวัตถุเพื่อสนองความต้องการของร่างกายแล้ว ประชาชนยังต้องการพัฒนาทางด้านการศึกษาสิ่งแวดล้อมที่ดี การพักผ่อนหย่อนใจและการพัฒนาทางวัฒนธรรมและจิตใจด้านต่าง ๆ ด้วย ความต้องการทั้งหมดนี้บางครั้งเราเรียกกันว่าเป็นการพัฒนา “คุณภาพ” เพื่อให้เห็นว่าการพัฒนาไม่ได้ขึ้นอยู่กับ การเพิ่มปริมาณ สินค้าหรือการเพิ่มรายได้เท่านั้น หากอยู่ที่การเพิ่มความพอใจความสุขของประชาชนมากกว่า

การพัฒนา ในความหมายของนักพัฒนาบริหารศาสตร์จะมีขอบข่ายกว้างขวางกว่าความหมายจากศัพท์ ความหมายโดยทั่วไปและความหมายทางเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวมาแล้ว หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของสิ่งใดสิ่งหนึ่งทั้งในด้านคุณภาพดีขึ้น ปริมาณมากขึ้น และสิ่งแวดล้อมมีความเหมาะสม ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว (สนธยา พลศรี, 2547)

การพัฒนาเป็นคำที่มีความหมายไม่เป็นกลาง กล่าวคือ แฝงไปด้วยค่านิยม (Value-Laden) และดูเหมือนจะผูกพันกับวัฒนธรรม (Culture-Bound) การพัฒนาจึงมีความหมายแตกต่างกันมากมายขึ้นอยู่กับบุคคล สังคม วัฒนธรรม และกาลเวลา เป็นต้น อย่างไรก็ตามแนวคิดโดยสรุปต่อไปนี้ แสดงให้เห็นถึงความเป็นมาของแนวคิดแห่งการพัฒนา (อุทัย หิรัญโต, 2556)

สรุปได้ว่า การพัฒนาเป็นกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนไว้แล้ว ให้ลักษณะเดิมเปลี่ยนไป การเปลี่ยนแปลงของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ทั้งในด้านคุณภาพดีขึ้น ปริมาณมากขึ้น และสิ่งแวดล้อมมีความเหมาะสม การทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสุข ความสะดวกสบาย ความอยู่ดีกินดี ความเจริญทางศิลปวัฒนธรรม และจิตใจและความสงบสันติ

ทฤษฎีการพัฒนา

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการพัฒนา ผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎีการพัฒนาสังคม ซึ่งมีทฤษฎีที่สำคัญจำแนกได้ ดังนี้ (ชนิตา รัชพลเมือง, 2545)

ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ มีสาระสำคัญ คือ สังคมทุกสังคมจะต้องมีการปรับตัวอยู่เสมอ เนื่องจากปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในสังคมเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา หากสังคมไม่ปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสังคมก็จะเสื่อมสลายไป

การปรับตัวของสังคม ได้แก่ การจำแนกแ่งบทบาทเพื่อให้มีหน่วยสังคมที่อิสระแก่คนมากขึ้น การทำให้สังคมมีเหตุผลมากขึ้น การผสมผสานทางวัฒนธรรม การสร้างความจำเป็นเฉพาะด้านมากขึ้น เป็นต้น ซึ่งในขณะเดียวกันการปรับตัวของสังคมก็จำเป็นต้องรักษาดุลยภาพระหว่างการเปลี่ยนแปลงด้วย

ตัวชี้วัดสำหรับ บ่งชี้ความสามารถของสังคมในการปรับตัว ได้แก่ การมีบทบาทหรือหน่วยสังคมที่อิสระและมีความสามารถในการผสมผสานทางวัฒนธรรมได้มากขึ้น เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบของสังคมที่พัฒนาแล้วและมีความสามารถในการปรับตัวไม่จำเป็นต้องมีลักษณะที่เหมือนกัน

ทฤษฎีการแพร่กระจาย มีสาระสำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นจากการแพร่กระจาย วัฒนธรรมจากสังคมหนึ่งไปสู่อีกสังคมหนึ่งโดยมีองค์ประกอบของกระบวนการแพร่กระจายที่สำคัญ คือ นวัตกรรม การสื่อสารเวลา และการเข้าสู่สมาชิกของสังคมใดสังคมหนึ่ง

องค์ประกอบที่สำคัญ คือ นวัตกรรมหรือความคิด วัตถุ สิ่งของ รวมทั้งรูปแบบวิธีการและแนวปฏิบัติที่บุคคลคิดว่าเป็นสิ่งใหม่ ซึ่งการยอมรับนวัตกรรมที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงมีขั้นตอนเกี่ยวกับการตัดสินใจ 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 ความตระหนักในการรับนวัตกรรม หรือทราบว่ามีนวัตกรรมประเภทหรือชนิดนั้น ๆ เกิดขึ้น

ขั้นที่ 2 เกิดความสนใจในนวัตกรรม เห็นได้จากการแสวงหาความรู้ในเรื่องนั้น เพิ่มเติม

ขั้นที่ 3 ประเมินค่านวัตกรรม เป็นการประเมินข้อมูลที่คิดว่าสมควรจะรับหรือไม่อย่างไร หากนวัตกรรมไม่มีคุณค่าก็จะถูกละทิ้งไป

ขั้นที่ 4 ทดลองใช้นวัตกรรม หากผลการประเมินได้รับการตัดสินใจว่ายอมรับแล้วก็จะเกิดการทดลองใช้นวัตกรรม หากผลการทดลองไม่เป็นที่พอใจ การตัดสินใจรับนวัตกรรมจะยุติลง

ขั้นที่ 5 ถ้าปรากฏผลการทดลองเป็นที่ยอมรับ กระบวนการรับนวัตกรรมก็จะเกิดขึ้น

ทฤษฎีภาวะทันสมัย (Modernization Theory) ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายทฤษฎีภาวะทันสมัยที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการพัฒนาไว้อย่างมากมาย ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาและได้รวบรวมเรียบเรียงไว้ดังนี้ (สุทิพย์พร โชติรัตนศักดิ์, 2564) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมที่ผ่านมายู่บนฐานความคิดของการพัฒนาสังคมกระแสหลักที่ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Growth-only Development Approach) โดยรวมศูนย์กลางการพัฒนาไว้ที่ส่วนกลาง ทิศทางการพัฒนาส่วนใหญ่จึงถูกกำหนดจากรัฐบาลและเอกชนโดยอาศัยระบบทุนนิยมเป็นหลักและจากการที่แนวคิดการพัฒนาศาสตร์หลักให้ความสนใจเพียงการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Development) แบบตะวันตก การพัฒนาจึงเป็นกระบวนการสร้างความทันสมัย (Modernization) ที่มุ่งเน้นในเชิงปริมาณหรือการเติบโตทางวัตถุเพียงด้านเดียว ประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างประเทศโลกตะวันตกจึงเข้ามามีบทบาทอย่างกว้างขวางในการกำหนดรูปแบบและทิศทางการพัฒนาและถ่ายทอดแนวคิดดังกล่าวลงสู่ประเทศโลกที่สาม (The Third World) ซึ่งนับเป็นการเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาสังคมโลกเป็นอย่างยิ่ง และเป็นที่มาของการแพร่กระจายระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

สรุปได้ว่า การพัฒนา ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงไปสู่การลดปัญหา และความขัดแย้งให้น้อยที่สุดในการสร้างความเจริญให้ชุมชน โดยมีการกำหนดแผนงานนำไปสู่ความเป็นมาตรฐานในการนำไปปฏิบัติซึ่งคนในชุมชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

ความหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมาย เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นมี สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ เป็นต้น มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2559)



การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ขณะที่แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน ประชาชนจึงเป็นผู้มีความเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด และกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น ๆ และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง ทั้งนี้การแบ่งเบาภาระดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ ๆ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม และมีความคล่องตัวในการดำเนินงานของรัฐบาลจะมีมากขึ้น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560)

การปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก ท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2562)

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น จะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2562)

สรุปได้ว่า เป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นของคนในท้องถิ่น การจัดการดังกล่าวกระทำโดยการเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการปกครอง ซึ่งท้องถิ่นและชุมชนแต่ละชุมชนดังกล่าว อาจจะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันทั้งในด้านพื้นที่ จำนวนประชากรความเจริญมั่งคั่ง เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม สิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง โดยแบ่งสิทธิออกเป็น 2 ประการ คือ สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองและสิทธิที่จะกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ มีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในหมวด 14 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560)

โดยกำหนดหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ไว้ในมาตรา 249 - 254 ดังนี้

1. วิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 249 วรรคหนึ่ง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วางหลักให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

2. หลักการในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 249 วรรคสอง) ส่วนรูปแบบในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ

3. อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 250)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำ “บริการสาธารณะ” และ “กิจกรรมสาธารณะ” เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุน

“การจัดการศึกษา” ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหากสามารถร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้อ (มาตรา 250)

หน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ มีดังต่อไปนี้

ด้านการศึกษา รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามวรรคหนึ่ง เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย (มาตรา 54 วรรคสอง)

ด้านการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณี อันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย (มาตรา 57)

4. การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 251) การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

5. สมาชิกสภาท้องถิ่น (มาตรา 252)

หลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดผลอย่างแท้จริง ผู้บริหารของท้องถิ่นจึงควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลพื้นที่ชุมชนของตนเอง ตลอดทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ “สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง” ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

ในแง่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิ เข้าชื่อกันเพื่อเสนอ “ข้อบัญญัติ” หรือเพื่อ “ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น” (มาตรา 254) นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนของสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การเข้าชื่อเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชน ตลอดทั้งการจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน (มาตรา 43) ประชาชนย่อมมีสิทธิติดตาม ตรวจสอบ ข้อมูลข่าวสารการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการ เพื่อให้มีมาตรฐานและตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และให้เกิดความโปร่งใสในการทำงานในเรื่องที่ตนสงสัย ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ดังที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ว่า ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ



แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

แผนยุทธศาสตร์ คือ กระบวนการตัดสินใจอย่างเป็นระบบในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด รวมถึงการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ อันเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ทั้งยังเป็นการสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนอีกด้วย

ความสำคัญของแผนยุทธศาสตร์

1. แผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่ช่วยให้องค์กรสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เพราะการกำหนดแผนยุทธศาสตร์นั้นให้ความสำคัญกับการศึกษาวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ทั้งสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ

2. แผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่ช่วยให้หน่วยงานในภาครัฐกิจ ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนที่มีส่วนเอื้ออำนวยความสำเร็จและความล้มเหลวต่อเป้าประสงค์ขององค์การ

3. แผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่ช่วยส่งเสริมการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management (NPM) ที่ให้ความสำคัญการปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงาน ภาครัฐกิจทั้งระบบ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยในประเทศไทยเรียกว่า การปฏิรูประบบราชการ อีกทั้งหน่วยงานภาครัฐกิจยังต้องดำเนินงานตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นกระแสหลักในการบริหารรัฐกิจปัจจุบัน

4. แผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่มีส่วนช่วยยกระดับระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance based Budgeting)

5. แผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่มีส่วนช่วยในการสร้างนวัตกรรมการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยวิเคราะห์ วางแผน และนำเสนอทางเลือกในการบริหารจัดการแบบใหม่ ๆ ที่หลุดพ้นจากกรอบพันธนาการทางความคิด อันเกี่ยวข้องกับระเบียบปฏิบัติราชการที่ล้าสมัยและไม่เป็นไปตามประโยชน์สูงสุดของประชาชน

6. แผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่มีส่วนช่วยสนับสนุนหลักการประชาธิปไตยในแง่ของการมีส่วนร่วม (Participation) และการกระจายอำนาจ (Decentralization)

กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

แผนยุทธศาสตร์ หมายถึง การกำหนดทิศทางหรือแนวทางปฏิบัติงานตามพันธกิจและภารกิจกรอบหรือขอบเขตการดำเนินงานขององค์การ (Mission) ให้สัมฤทธิ์ผลตามวิสัยทัศน์ สิ่งที่เราต้องการให้องค์การเป็น (Vision) และเป้าประสงค์ขององค์การ สิ่งที่ต้องการปรารถนาจะบรรลุ (Corporate Goal) แผนยุทธศาสตร์ ถูกกำหนดขึ้นตามวิสัยทัศน์ขององค์การ เป็นผลผลิตที่สมาชิกทุกคนในองค์การได้มีส่วนร่วมกันระดมความคิดโดยเริ่มจากผู้บริหารเป็นแกนนำ โดยวิสัยทัศน์นี้เป็นความเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นเป้าหมายเดียวกันที่องค์การประสงค์จะไปให้ถึง และวิสัยทัศน์นี้มีการแปลงออกมาเป็นวัตถุประสงค์ (Objective) ที่เป็นรูปธรรมและสามารถวัดได้ องค์การสามารถใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นกรอบในการประเมินผลงานประจำปี งบประมาณ สามารถใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) เพื่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อีกด้วย โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วย

1.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment)

1.2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment)

2 การจัดวางทิศทางขององค์การ ซึ่งประกอบด้วย

2.1 การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision)

2.2 การกำหนดภารกิจ (Mission)

2.3 การกำหนดเป้าประสงค์ขององค์กร (Corporate Goal)

2.4 การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives)

2.5 การกำหนดดัชนีชี้วัดผลงานระดับองค์กร (Organization's Key Performance Indicators KPIs)

2.6 การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy)

3. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เป็นการดำเนินการเพื่อให้ยุทธศาสตร์ที่ได้ถูกกำหนดขึ้น มีความเป็นรูปธรรม ปฏิบัติได้จริง อันจะนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ ภารกิจ และเป้าประสงค์ขององค์กร โดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นั้น ประกอบด้วย

3.1 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส หรือมักนิยมเรียกกันว่า SWOT Analysis อันประกอบไปด้วย การวิเคราะห์จุดแข็ง (Strengths) การวิเคราะห์จุดอ่อน (Weakness) การวิเคราะห์โอกาส (Opportunities) และการวิเคราะห์ภัยคุกคาม (Threats) ขององค์กร

3.2 การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์

3.3 การกำหนดวัตถุประสงค์ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์พร้อมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบและหน่วยงานสนับสนุน

3.4 การกำหนดดัชนีชี้วัดผลงานระดับองค์กรและระดับหน่วยงาน

3.5 กำหนดยุทธวิธีหรือแผนงานในการปฏิบัติ

3.6 การกำหนดเป้าหมายของแต่ละกิจกรรม พร้อมกับดัชนีชี้วัดผลงานระดับแผนปฏิบัติการ

สรุปได้ว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ เป็นการวางแผนเพื่อนำองค์กรไปสู่ภาพลักษณ์ใหม่ ก้าวสู่วิสัยทัศน์ที่ต้องการในอนาคต การวางแผนยุทธศาสตร์จึงเป็นความพยายามขับเคลื่อนองค์กรในภาพรวม ความสำเร็จในทุกประเด็นยุทธศาสตร์ที่ได้ถูกกำหนดขึ้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรเดินทางไปถึงวิสัยทัศน์ โดยถูกต้องตรงตามภารกิจ และสัมฤทธิ์ผลตามเป้าประสงค์ขององค์กรนั้น ซึ่งแตกต่างจากการวางแผนที่ทำขึ้น เพื่อแก้ปัญหาหรือการป้องกันปัญหา หรือเป็นการวางแผนเพื่อพัฒนาองค์กรหรือกระบวนการปฏิบัติขององค์กรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น เพราะฉะนั้น การวางแผนทั่วไปจึงมีจุดมุ่งหมายที่แคบกว่าการวางแผนยุทธศาสตร์มาก

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการสมัยใหม่

การดึงความสามารถที่โดดเด่นของแต่ละภาคส่วนออกมานั้น ได้กำหนดการจัดการขั้นพื้นฐานว่า การบริหารจัดการองค์กร คือ 1) การสัมผัสปัญหาและยอมรับกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่ยึดติดกับตัวตนใด ๆ 2) หาคนที่เหมาะสมมาช่วยแก้ไขปัญหา 3) การจัดลำดับปัญหาแยกระหว่างปัญหาหลักกับปัญหารอง 4) แยกหมวดหมู่ของปัญหา ปัญหาหลักใครแก้ไข ปัญหารองใครแก้ไข แล้วดำเนินการแก้ไขในเวลาเดียวกันอย่า สนใจแต่ปัญหาหลัก ถ้าปล่อยไว้ในอนาคตปัญหารองจะกลายเป็นปัญหาหลักได้ 5) ผลของการแก้ปัญหาเป็นอย่างไร อะไรที่ในองค์กรควรตัดหรือเพิ่ม ทำออกมาให้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน 6) นำผลที่ได้มาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการองค์กร ถ้าปรับเข้ากับรูปแบบองค์กรได้ โดยไม่เสียสมดุลสภาพก็ปรับใช้ได้ แต่ถ้าไม่ได้ก็ต้องเปลี่ยนแปลงพัฒนาให้ออกมาเป็นองค์กรเชิงการจัดการสมัยใหม่ ความพยายามรับรู้สิ่งใหม่ ๆ เรียนรู้สิ่งที่จะเกิดขึ้น ยอมรับในสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วเข้าใจในสิ่งที่เป็เนืองไขขององค์กรต่างหากเป็นตัวบ่งชี้ ทักษะทางด้านการบริหารจัดการของผู้บริหารที่ดีมีน้อยอยู่ 4 ทักษะองค์ประกอบ ดังนี้ คือ 1) ทักษะการมีความรอบรู้และเชี่ยวชาญในด้านการบริหารจัดการต่าง ๆ (Knowledge in Management) ด้านการจัดการทุกด้าน 2) ทักษะในการบริหารทรัพยากร ทุน วัสดุ สินค้า รวมถึงเทคนิคการแก้ไขปัญหาและเชิงด้านกลยุทธ์ 3) ทักษะทางด้านการคิดเชิงระบบ (Conceptual Thinking) ในด้านการคิดเชิงวิเคราะห์ เชิงวิพากษ์ และเชิงสังเคราะห์ คือ การขยายมุมมองให้กว้าง เข้าใจแก่นแท้ของปัญหาหรืออุปสรรคแล้ว



ค้นหาวิธีแก้อย่างเป็นระบบและให้ตรงจุดของปัญหาเพราะไม่แล้วการแก้ปัญหาจะไม่เป็นผลพร้อมทั้งสูญเสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์ 4) ทักษะในการทำงานร่วมกับผู้อื่น (Human Skills) โดยทั่วไปผู้บริหารมักจะมีพื้นฐานด้านการบริหารคนหม่อมมาอยู่แล้วแต่เรื่องของบุคคลนั้นมีรายละเอียดปลีกย่อยลึกลงไปเพราะในคนแต่ละคนมีความชำนาญ ความสามารถ ความรู้ ทักษะคิตที่แตกต่างกัน ดังนั้น เมื่อต้องทำงานร่วมกันก็หลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งไม่ได้ นี่คือ เหตุผลที่ทำให้ทักษะในการทำงานร่วมกับผู้อื่นเป็นทักษะที่ผู้บริหารต้องแตกฉานรวมทั้งทักษะของภาวะผู้นำ (Leadership Skills) และความรู้ทางด้านจิตวิทยา (Knowledge of Psychology) เป็นส่วนหนึ่งของ Human Skills นอกจากจะต้องมีความเข้าใจตนเองเป็นอย่างดีแล้ว การมีความรอบรู้และเข้าใจอย่างดีในบริบทของ Social Awareness และ Relationship Management การให้เกียรติกับคนทำงานทุกระดับ การเอาใจใส่ในความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงาน การเน้นการทำงานเป็นทีม และการสร้างความยุติธรรมและเสมอภาคในองค์กรก็เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างมากเช่นกัน (ณัฐวัชร จันทโรธธรณ์, 2562)

บทบาท ความสำคัญ และสถานะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศก่อนที่จะมีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ได้อาศัยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนหลักเพื่อเป็นกรอบในการวางแผนปฏิบัติราชการและแผนในระดับปฏิบัติต่าง ๆ รวมถึงการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ผ่าน ๆ มาจึงมีลักษณะการกำหนดประเด็นการพัฒนาประเทศในภาพกว้างที่ครอบคลุมทุกมิติ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐ ทุกระดับสามารถเชื่อมโยงภารกิจและจัดทำแผนปฏิบัติราชการและค่าของงบประมาณให้อยู่ภายใต้กรอบการสนับสนุนเป้าหมายของแผนพัฒนา การพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนา ฉบับที่ผ่านมามีให้ความสำคัญกับมิติการพัฒนาประเทศทุกด้านอย่างเท่าเทียมและสมดุลกัน โดยจุดเน้นของแต่ละยุทธศาสตร์ การพัฒนาจะมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแต่ละด้านเป็นหลัก เพื่อมุ่งหมายให้ผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนการพัฒนาของแต่ละมิตินำไปสู่การบูรณาการผลรวมที่สนับสนุนการดำเนินงานซึ่งกันและกัน และส่งผลให้ประเทศบรรลุเป้าหมายในภาพใหญ่ที่กำหนดขึ้นภายใต้แผนพัฒนา ได้ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565) นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา รูปแบบการจัดทำแผนเพื่อวางกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศได้มีการปรับเปลี่ยนไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยมาตรา 65 ภายใต้หมวดนโยบายแห่งรัฐได้กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนระดับ 2 และ 3 ตลอดจนการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ การถ่ายทอดยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติให้มีความสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบนั้นยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็น แผนระดับที่ 1 จะทำหน้าที่เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศในภาพใหญ่ที่ครอบคลุมการสร้างสมดุล ระหว่างการพัฒนาประเทศด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกัน กระบวนการ มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยมีแผนระดับที่ 2 เป็นกลไกสำคัญในการถ่ายทอดแนวทางการขับเคลื่อนประเทศในมิติต่าง ๆ ของยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ทำหน้าที่ในการถ่ายทอดเป้าหมายและประเด็นยุทธศาสตร์ของยุทธศาสตร์ชาติลงสู่แผนระดับต่าง ๆ โดยแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นแผนฯ ที่คำนึงถึงประเด็นร่วมหรือประเด็นตัดข้ามระหว่างยุทธศาสตร์ และการประสานเชื่อมโยงเป้าหมายของแต่ละแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติให้มีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ขณะที่แผนการปฏิรูปประเทศจะทำหน้าที่เป็นแผนที่มุ่งเน้นการปรับเปลี่ยน แก้ไขปัญหา อุปสรรคเร่งด่วน

เชิงโครงสร้าง กลไก หรือกฎระเบียบ เพื่อให้รากฐานการพัฒนาภายในประเทศมีความเหมาะสม เท่าทันกับบริบท การพัฒนาที่ประเทศต้องการมุ่งเน้น โดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เป็นแผนระบุทิศทาง และเป้าหมายการพัฒนาที่ประเทศควรให้ความสำคัญและมุ่งดำเนินการในระยะ 5 ปีของแผนยุทธศาสตร์ชาติ โดยคำนึงถึงพลวัตและเงื่อนไขการพัฒนาที่ประเทศเผชิญอยู่ เพื่อเป็นแนวทางให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องปรับจุดเน้น การดำเนินงานมุ่งสู่การเสริมสร้างความสามารถของประเทศให้สอดคล้อง ปรับตัวเข้ากับเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการระบุทิศทางพัฒนาที่มีความชัดเจน จะส่งผลให้การพัฒนาประเทศตั้งแต่ระดับทิศทาง โครงสร้าง นโยบาย ตลอดจนกลยุทธ์และกลไก ในการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติมีความเชื่อมโยงกันในทุกระดับ และจะเป็น กำลังในการนำพาประเทศไปสู่การบรรลุเป้าหมายระยะยาว ทั้งนี้ ประเด็นการพัฒนาสำคัญนอกเหนือจากที่ระบุใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ จะยังคงได้รับการเน้นย้ำให้ความสำคัญและดูแลขับเคลื่อนผ่านแผน ระดับ 2 เพื่อถ่ายทอด แนวทางการขับเคลื่อนประเทศในมิติต่าง ๆ ของยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติเช่นเดียวกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นแผนที่อยู่ในระนาบเดียวกัน

นอกจากนี้ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติยังเป็นหนึ่งในแผนระดับ 2 ซึ่งทำหน้าที่ เป็นกรอบหรือทิศทางในการดำเนินการ ป้องกัน แจ่งเตือน แก้ไข หรือ ระวังยับยั้งภัยคุกคามทุกรูปแบบเพื่อธำรงไว้ ซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ ที่มีความครอบคลุมมิติและประเด็นการพัฒนาของประเทศอย่างรอบด้าน โดยแผนระดับที่ 2 ทั้ง 4 แผนข้างต้น จะเป็นกลไกที่ช่วยถ่ายทอดแนวทางการขับเคลื่อนประเทศในมิติต่าง ๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ไปสู่การปฏิบัติใน แผนระดับที่ 3 ซึ่งเป็นแผนเชิงปฏิบัติที่ระบุการดำเนินงานภายใต้แผนงาน โครงการที่ความชัดเจน ตามภารกิจ ของหน่วยงานของรัฐ เพื่อที่จะสนับสนุนการดำเนินงานของแผนระดับที่ 2 และยุทธศาสตร์ชาติให้บรรลุ เป้าหมายที่กำหนดไว้บนความสอดคล้องเชื่อมโยงกันของแผนทุกระดับ

สรุปได้ว่า สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 ให้เป็นแผนที่มีความชัดเจนในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่ต้องการมุ่งเน้น โดยเริ่มต้น จากการสังเคราะห์ วิเคราะห์แนวโน้ม พร้อมทั้งผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นทั้ง ภายในประเทศ ภูมิภาค และระดับโลก เพื่อประเมินความท้าทายและโอกาสในการพัฒนาประเทศภายใต้บริบท เงื่อนไขข้อจำกัดที่ประเทศไทยต้องเผชิญอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยพิจารณาองค์ประกอบ ของการพัฒนาประเทศในมิติต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงหรือเป็นองค์ประกอบของประเด็นยุทธศาสตร์ที่ระบุไว้ ในยุทธศาสตร์ชาติอย่างรอบด้าน ก่อนนำมาสู่การกำหนดจุดเน้นเชิงเป้าหมายที่ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญ และมุ่งเน้นดำเนินงานให้บรรลุผลในระยะของแผนพัฒนาฯ เพื่อให้ประเทศพร้อมเติบโตอย่างยั่งยืนและ สามารถ บรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

สรุป

สรุปได้ว่า การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ให้ สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ชาติตาม SIPOC Model ได้แก่ แต่งตั้งคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการ/ คณะทำงานเพื่อศึกษา วิเคราะห์ และทบทวนกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องใน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประกอบด้วยระยะเวลา ผลผลิต ผู้รับผิดชอบและผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญ วิธีการดำเนินงาน ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารราชการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ให้มีความเชื่อมโยง สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและเป็นที่ ยอมรับร่วมกันของทุกหน่วยงานภายในองค์กร ฯ คณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูง/ผู้บริหารที่กำกับ ดูแลด้านนโยบายและแผน ผู้อำนวยการที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรฯ โดยคณะกรรมการ การมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ ศึกษา วิเคราะห์ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติเพื่อสังเคราะห์ประเด็น การพัฒนาที่เกี่ยวข้อง



กับองค์กรฯ พิจารณากำหนดวิสัยทัศน์พันธกิจ วัฒนธรรมองค์การ ประเด็น ยุทธศาสตร์เป้าประสงค์ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย กลยุทธ์รวมถึงโครงการ/กิจกรรม/ผลผลิต เพื่อใช้ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ จัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อำนาจหน้าที่ขององค์กรฯ และปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะ การรวบรวมข้อมูลสารสนเทศและปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ควรประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กรฯ เพื่อให้ข้อมูลมีความถูกต้องและทันสมัย ควรทบทวนกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรฯ เป็นประจำทุกปีเพื่อใช้ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). แนวคิดคู่มือการปฏิบัติงานสภาตำบล และอบต. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย.
- ชนิตา รักษ์พลเมือง. (2545). สังคมวิทยาการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2559). ความหมายของปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์รัตนบัณฑิตรุ่งโรจน์.
- ณัฐวัชร จันทโรธรัณ. (2562). ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการองค์การสมัยใหม่. วารสารเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม, 7(2), 60-70.
- นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์. (2550). แนวคิดแนวทางการพัฒนาชุมชน. กรุงเทพมหานคร: กรมพัฒนาชุมชนกระทรวงมหาดไทย.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2562). หน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่น. วารสารบัณฑิตศึกษามหาจุฬาลงกรณ์, 7(1), 85-98.
- ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ. (2550). ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. ใน วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). เรื่อง การปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 2560 รัฐธรรมนูญ. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก หน้า 1-90 (6 เมษายน 2560).
- สนธยา พลศรี. (2547). เครือข่ายการเรียนรู้ในงานพัฒนาชุมชน. (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2562). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สันต์ชัย รัตนะขวัญ. (2567). การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เรียกใช้เมื่อ 18 สิงหาคม 2567 จาก <http://www.phothong101.go.th/index.php2d/g/34-q3>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 - 2570). กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ประสานงานกลางการดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ.
- สุทิพย์พร โชติรัตนศักดิ์. (2564). การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืนในเขตกรุงเทพมหานคร. ใน รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา.
- อุทัย หิรัญโต. (2556). การบริหารงานของท้องถิ่นและการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.