

กลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ กรณีเทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา
 LOCAL AUTHORITY DEVELOPMENT STRATEGIC FOR ACHIEVEMENT
 CASE STUDY OF YALA CITY MUNICIPALITY

อารี หนูชูสุข*
 เอกพร รักความสุข**

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ สภาพปัญหาและอุปสรรคของกลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์และการนำกลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากการศึกษาไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยใช้พื้นที่เทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา เป็นพื้นที่ในการศึกษา ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 37 คน ซึ่งเป็นผู้บริหาร ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ตลอดจนตัวแทนของประชาชนไทยพุทธและมุสลิม เพื่อรวบรวมข้อคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญมาการวิเคราะห์โดยใช้ตัวแบบเชิงปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลของไมล์และฮิวเบอร์แมน เพื่อสร้างกลยุทธ์ในการพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษากลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์กรณี: เทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา ใน 5 โครงการ ประกอบด้วย 1) โครงการออร์เคสตราเยาวชนเทศบาลนครยะลา 2) โครงการ Yala Bird City เทศบาล นครยะลา 3) โครงการคืนยะลาให้คนยะลาเทศบาลนครยะลา 4) โครงการบริหารจัดการน้ำเทศบาลนครยะลา และ 5) โครงการ Melayu day @ yala ซึ่งใน 5 โครงการประกอบด้วย 1) ด้านที่มาและกระบวนการ 2) ด้านวัตถุประสงค์ 3) ด้านปัญหาและอุปสรรค 4) ด้านการมีส่วนร่วม 5) ด้านงบประมาณ และ 6) ด้านการประเมินผลและผลสัมฤทธิ์การพัฒนา โดยมีกระบวนการกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาที่น่าสนใจแตกต่างจากที่อื่นๆโดยเฉพาะการหาข้อมูลขณะลงพื้นที่หาเสียง ประกาศเป็นนโยบายของนายกเทศมนตรีนครยะลาก่อนจะเข้ารับตำแหน่งในแต่ละสมัยนอกจากนี้ยังมีปัจจัยสำคัญของการดำเนินกลยุทธ์สู่ผลสัมฤทธิ์ ประกอบด้วย 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านภาวะผู้นำ 2) ด้านคุณภาพและความเข้มแข็ง 3) ด้านความเป็นเอกภาพ 4) ด้านกระบวนการมีส่วนร่วม 5) ด้านความต่อเนื่อง และ 6) ด้านการสนับสนุน

* Doctor of Philosophy Program in Public Administration, Western University

** Department of Philosophy Program in Public Administration ,Western University

ผลการศึกษา กลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ของเทศบาลนครยะลาที่ประสบความสำเร็จและได้รับรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้าทองคำ และมีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง พบว่า กลยุทธ์การพัฒนาสู่ผลสัมฤทธิ์กรณีเทศบาลนครยะลา คือ 1) ความเป็นผู้นำที่สามารถเข้าถึง เข้าใจ และจริงใจกับประชาชนอย่างแท้จริงของนายกเทศมนตรี 2) กระบวนการมีส่วนร่วมที่ครบถ้วนและครอบคลุมของเทศบาลนครยะลา 3) ความเข้มแข็ง มีคุณภาพ และความภาคภูมิใจขององค์กร ของฝ่ายประจำของเทศบาลนครยะลา มีผลอย่างยิ่งในการประสพผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนา.

คำสำคัญ: กลยุทธ์การพัฒนา, การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์

ABSTRACT

The study of “Local Authority Development Strategies for Achievement: Case study of Yala City Municipality” were purposed to study the process of setting strategies, problem state and obstacles, and to apply of studied strategies to use the local authority development strategies for achievement in the three southern provinces. This study was the qualitative research. The study area was in Yala City Municipality. The sample groups were 37 persons for in-depth interview and 8 persons for focus group including former and present administrators, government officer and representatives of Buddhist-Thai people and Muslim-Thai people to collect the comment of the key informants for analyze by using qualitative data analysis by Miles and Huberman to create the local authority development strategies for achievement. This study was separated in to five projects of the local authority development for achievement i.e. 1) Youth Orchestra Project, 2) Yala Bird City Project, 3) Return Yala to Yala People Project, 4) Water Management Project, and 5) MalayuDay@Yala Project. The five project covered six aspects i.e. 1) background and process, 2) objectives, 3) problem and obstacle, 4) participation, 5) budget, and 6) evaluation aspects. There are process to define the strategies of development that are interesting, especially finding the information while campaigning and announce to a policy before entering the position. Key factors of implementing a strategies to achievement covered six aspects i.e.1) leadership, 2) quality and strengths, 3) unity, 4) participation process, 5) continuity, and 6) support aspects.

The research results, found that the Local Authority Development Strategies for Achievement of Yala City Municipality has successful and won from King Prajadhipok's Institute and has continued to develop. The Local Authority

Development Strategies for Achievement of Yala City Municipality is 1)Leadership is accessible and sincere to the people.2)Full participation process and comprehensive 3)Strength, and quality of civil servant and full-time Yala City Municipality officers aspect that has a great impact on the achievement of development.

Keyword(S): Development Strategies, Local Authority, Achievement

1.บทนำ

สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จชต.) เป็นปัญหาที่ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศโดยรวมอย่างต่อเนื่อง ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนละเอียดอ่อนสั่งสมมาเป็นระยะเวลายาวนาน มีลักษณะการเชื่อมโยง ทั้งทางด้านความมั่นคงเศรษฐกิจ ด้านสังคมและด้านวัฒนธรรม รวมไปถึงปัญหาระหว่างประเทศและการเมืองการปกครองภายในประเทศ

ดังนั้น รัฐบาลทุกยุคจึงให้ความสำคัญกับปัญหาสามจังหวัดชายแดนใต้อย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2553ก็เกิดนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นนโยบายระดับชาติตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 มาตรา 4 ที่ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐต้องใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติการกิจอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยนโยบายของรัฐนำความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนและสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้มาพิจารณาเพื่อให้อุดคล้องกับวิถีชีวิตของ ประชาชนในพื้นที่ และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) เป็นแนวทางหนึ่งที่ได้มีการมาปรับใช้ในราชการปัจจุบัน คือการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management หรือ RBM) ในประเทศไทยมีการนำมาใช้ในปี พ.ศ. 2538 ตราบเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และได้นำแนวคิดในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐมาใช้เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ ทั้งในการบริหารราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแผนพัฒนาสามปีและแผนปฏิบัติการประจำปีและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ปัจจุบันประเทศไทย มีองค์กรบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่งเทศบาลตำบลจำนวน 2,233 แห่งเทศบาลเมืองจำนวน 178 แห่งเทศบาลนครจำนวน 30 แห่งและองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 5,324แห่ง องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษอีก 2 แห่ง รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยทั้งสิ้นจำนวน 7,843 แห่ง แต่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กี่บางแห่งเท่านั้นที่มีผลงานดีเด่นและได้รับรางวัลในระดับชาติ อันได้แก่ “รางวัลพระปกเกล้า” โดย เทศบาลนครยะลาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 1 ใน297 แห่ง ในเขตสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้รับรางวัล “พระปกเกล้าทองคำ”

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษากลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ กรณี: เทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา ที่ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่สยามจังหวัดชายแดนใต้ ที่แม้จะมีข้อจำกัดสูงในการพัฒนาจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ กรณี: เทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา
2. เพื่อศึกษาปัจจัยสำคัญในการดำเนินกลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ กรณี: เทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา
3. เพื่อนำกลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากการศึกษาไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษา เรื่อง กลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ กรณี: เทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ที่มุ่งศึกษากลยุทธ์การพัฒนาเทศบาลนครยะลา ในกระบวนการกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาเทศบาลนครยะลาปัจจัยสำคัญในการดำเนินกลยุทธ์สู่ผลสัมฤทธิ์ โดยใช้กระบวนการถอดบทเรียน วิเคราะห์ สังเคราะห์ จากการรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยจะเป็นการพรรณนาจากการที่ผู้ศึกษาเป็นคนในพื้นที่ ได้สัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญร่วมสังเกตการณ์ ทั้งแบบมีส่วนร่วม และไม่มีส่วนร่วม ระหว่างสัมภาษณ์ จะจดบันทึก บันทึกเสียง บันทึกภาพโดยจำแนกออกเป็น 6 ขั้นตอน ในหนึ่งเหตุการณ์ได้แก่ ใคร ทำอะไร ที่ไหน เมื่อไหร่ อย่างไร มีความหมายอย่างไรแล้วนำข้อมูลมาเรียบเรียงและจำแนกใส่รหัส ลดทอนตามกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ แล้วตีความปรากฏการณ์ และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่างๆ ที่รวบรวมได้ โดยทำไปพร้อมกับเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อจะได้ศึกษาในแต่ละประเด็นได้อย่างลึกซึ้ง เมื่อประเด็นใดนำมาวิเคราะห์แล้วไม่มีความชัดเจนก็จะตามไปเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นต่างๆ เหล่านั้นซ้ำเพื่อตอบคำถามหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ตามแนวทางของไมล์และฮิวเบอร์แมน

4. ผลการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาเรื่อง กลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ กรณี : เทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) นี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ สภาพปัญหาและอุปสรรคของกลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์และการนำกลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากการศึกษาไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้พื้นที่เทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา เป็นพื้นที่ในการศึกษาผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 37 คน เป็นผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล เจ้าหน้าที่ทั้งอดีตและปัจจุบัน ตัวแทนของประชาชนไทยพุทธและมุสลิมโดยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อรวบรวมข้อคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยใช้การสัมภาษณ์เป็นรายบุคคลด้วยแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured interviewing)) และเป็นการพรรณนาจากการที่ผู้ศึกษาได้

สังเกตการณ์ แบบมีส่วนร่วม และไม่มีส่วนร่วม ระหว่างสัมภาษณ์จะจดบันทึก โดยจำแนกออกเป็น 6 ขั้นตอน ในหนึ่งเหตุการณ์ได้แก่ ใคร ทำอะไร ที่ไหน เมื่อไหร่ อย่างไร มีความหมายอย่างไร แล้วนำข้อมูลมาเรียบเรียงและจำแนกใส่รหัส ลดทอนตามกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ แล้วตีความปรากฏการณ์ และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่างๆ ที่รวบรวมได้เก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นต่างๆ เหล่านั้น เพื่อตอบคำถามหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ข้อมูลเชิงคุณภาพและใช้การวิเคราะห์ตัวแบบเชิงปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลของไมล์และฮิวเบอร์แมน

ผลการศึกษา พบว่ากลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ของเทศบาลนครยะลาที่ประสบความสำเร็จและได้รับรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้าทองคำ และมีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง เพราะ กลยุทธ์การพัฒนาสู่ผลสัมฤทธิ์ คือ 1) ความเป็นผู้นำที่สามารถเข้าถึง เข้าใจ และจริงใจกับประชาชนอย่างแท้จริงของนายกเทศมนตรี 2) กระบวนการมีส่วนร่วมที่ครบถ้วนและครอบคลุมของเทศบาลนครยะลา 3) ความเข้มแข็ง มีคุณภาพ และความภาคภูมิใจของฝ่ายประจำของเทศบาลนครยะลา มีผลอย่างยิ่งในประสบผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนา ซึ่งเทศบาลมีกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ ที่แตกต่างจากที่อื่นๆ คือ มีขั้นตอนในการดำเนินงานที่มีลักษณะสำคัญอยู่ 8 ขั้นตอน คือ กระบวนการกำหนดกลยุทธ์และการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ 8 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 รวบรวมข้อมูล ความต้องการ ศักยภาพและปัญหา ของประชาชน ขั้นตอนที่ 2 วิเคราะห์นโยบายและวิสัยทัศน์ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ขั้นตอนที่ 3 จัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลตามนโยบายและการเก็บข้อมูลใหม่จากชุมชนขั้นตอนที่ 4 การกำหนดประเด็นดำเนินงานและหารือชุมชนขั้นตอนที่ 5 กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานขั้นตอนที่ 6 ลงมือปฏิบัติตามกลยุทธ์ขั้นตอนที่ 7 การสร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของและ ขั้นตอนที่ 8 การขยายผลการดำเนินงาน ประกอบกับเทศบาลนครยะลา มีปัจจัยสำคัญที่เป็นองค์ประกอบของความสำเร็จในการดำเนินกลยุทธ์สู่ผลสัมฤทธิ์ 6 ด้าน อันได้แก่ 1.ผู้นำมีภาวะผู้นำและมีวิสัยทัศน์ 2. พนักงานมีคุณภาพและความเข้มแข็ง 3.ความเป็นเอกภาพของฝ่ายบริหารและสภาฯ 4. กระบวนการมีส่วนร่วมที่ครบถ้วนและครอบคลุม 5.มีรากฐานที่ดีและต่อเนื่องจากรุ่นสู่รุ่น และ 6.ได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่าย ซึ่งเป็นปัจจัยตามคุณสมบัตินายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา

5. อภิปรายผล

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยสรุปผลการศึกษากลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์กรณีศึกษา: เทศบาลนครยะลาในภาพรวมซึ่งประกอบไปด้วยประวัติศาสตร์จังหวัดยะลา ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของเทศบาลยะลา และโครงการที่ได้รับจากสถาบันพระปกเกล้า 5 โครงการ อภิปรายผลการวิจัยได้ดังนี้

1. ประวัติศาสตร์ของจังหวัดยะลา ประวัติความเป็นมาเทศบาลนครยะลา และผลสัมฤทธิ์ของกลยุทธ์การพัฒนากรณีศึกษา

ประวัติศาสตร์ของยะลาได้เริ่มต้นตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ โดยยะลาเป็นส่วนหนึ่งของเมืองปัตตานีและอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศไทยติดต่อกันมานาน

นับตั้งแต่กรุงสุโขทัยเป็นราชธานี (พ.ศ. 1800) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้มีการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคใหม่ เป็นการปกครองแบบเทศาภิบาลและได้ออกประกาศข้อบังคับสำหรับการปกครอง 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 ซึ่งประกอบด้วยเมืองปัตตานี หนองจิก ยะหริ่ง สายบุรี ยะลา ระแงะและรามัน ในแต่ละเมืองมีพระยาเมืองเป็นผู้รักษาราชการ โดยอยู่ภายใต้การดูแลของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช แต่ละเมืองจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นอำเภอ ตำบลและหมู่บ้านต่อมาในปี พ.ศ. 2475 สมัยพระภูมิพิชัย (ม.ร.ว. บุงลดาวัลย์) เป็นพระยาเมืองพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ก็ทรงมีการประกาศยกเลิกมณฑลปัตตานีและในปีพ.ศ. 2476 เมืองยะลา ถูกเปลี่ยนเป็นจังหวัดยะลาแยกจากปัตตานี และดำเนินการปกครองภายใต้ระบบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476

เทศบาลนครยะลาได้รับการจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเทศบาลเมืองยะลา จังหวัดยะลา ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 53 หน้า 1223 ตราไว้ ณ วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2479 ได้เปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลเมืองยะลา เป็นเทศบาลนครยะลา ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครยะลาจังหวัดยะลาประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 112 ตอนที่ 40 ก. ลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2538 ยกฐานะเทศบาลเมืองยะลาเป็นเทศบาลนครยะลา โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2538 เป็นต้นมา

เพื่อเป็นการเสริมสร้างทุนทางสังคมในการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ และสร้างความกินดีอยู่ดีนายกเทศมนตรีนครยะลายนายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญจึงได้มีกำหนดแนวคิดออกนโยบายยุทธศาสตร์เชิงนวัตกรรมที่มีเป้าประสงค์เพื่อจะทำให้ประชาชนที่มีความหลากหลายทางด้านความคิด ภาษา ศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรม สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรมได้อย่างมีความสุข อันจะนำไปสู่สันติสุขในที่สุด ซึ่งจากแนวคิดที่มาจากฝ่ายบริหารดังกล่าว ทำให้เกิดแรงกระตุ้นและผลักดันให้องค์กรเทศบาลนครยลาร่วมกันขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างความสมานฉันท์อย่างต่อเนื่องนำมาซึ่งตัวอย่างกลยุทธ์หรือโครงการของเทศบาลนครยะลาที่ประสบความสำเร็จและได้รับรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้าที่นำมาศึกษา5 โครงการ ได้แก่โครงการออร์เคสตร้าเยาวชน โครงการ Yala Bird City โครงการคืนยะลาให้คนยะลา โครงการบริหารจัดการน้ำ และโครงการมลายูเดย์

2. สรุปผลวิเคราะห์กลยุทธ์การพัฒนา ตัวอย่างกลยุทธ์การพัฒนาของเทศบาลนครยะลาของเทศบาลนครยะลาที่ประสบความสำเร็จ5 โครงการ ได้แก่โครงการออร์เคสตร้าเยาวชน โครงการ Yala Bird City โครงการคืนยะลาให้คนยะลา โครงการบริหารจัดการน้ำ และโครงการมลายูเดย์ประกอบด้วย

1) ด้านที่มาและกระบวนการที่มาจากกลยุทธ์การพัฒนาสู่ผลสัมฤทธิ์ของเทศบาลนครยะลาล้วนมีที่มาจากปัญหาความต้องการของประชาชนจริงที่นายกเทศมนตรีลงพื้นที่หาเสียง และบทสะท้อนจากกระบวนการมีส่วนร่วมในชุมชนแล้วถูกนำมาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ออกเป็นนโยบายประกาศเป็นวิสัยทัศน์ของนายกเทศมนตรี

2) ด้านวัตถุประสงค์ เพื่อแก้ปัญหาความเดือนประชาชน เพื่อสร้างความสมานฉันท์ เพื่อส่งเสริมรายได้ ความกินดีอยู่ดีและสร้างจิตสำนึกความการมีส่วนร่วม สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ

3) ด้านปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ ปัญหาความไม่สงบปัญหาเรื่องงบประมาณ ปัญหาการอพยพของประชาชน ปัญหาปัญหาระเบียบทางราชการที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนา และ 4. ประชาชนและองค์กรในพื้นที่คาดหวังเทศบาลนครยะลาสูงเกินความเหมาะสม

4) ด้านการมีส่วนร่วม ด้านการมีส่วนร่วมของเทศบาลนครยะลาในโครงการทั้ง 5 โครงการ ถือว่าประสบความสำเร็จเพราะฝ่ายบริหารเปิดกว้าง นโยบายเปิดกว้าง โปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูล และประชาสัมพันธ์กันต่อเนื่อง เพื่อให้ทุกภาคเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชนชาวยะลา จังหวัดใกล้เคียง ถึงประเทศเพื่อน มีเวทีเพื่อเอื้อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับเทศบาลกับตั้งแต่เวทีประชาคมระดับชุมชน ที่มีการประชุมทุกเดือนครบ 40 ชุมชน ตัวแทนชุมชนร่วมประชุมกับหัวหน้าส่วนเป็นประจำเดือนทุกเดือน สภากาแพยามเข้าทุกเสาร์ที่สามของเดือน เพื่อเติมเต็มสำหรับคนที่ไม่ได้อยู่ในชุมชน ประชุมสภาประชาชนอีกปีละครั้ง ประชุมสภาเทศบาลกาแพสำหรับสมาชิกเทศบาลทุกวันพฤหัสบดี ประชุมสภากาแพทุกเช้าของสำนักโยธา ประชุมกลุ่มองค์กรกลุ่มต่างๆทั้งสตรี กลุ่มอาชีพ ผู้นำศาสนา สภาเยาวชน ชมรมกีฬาต่าง องค์กรประชาสังคมอีกอย่างน้อยสองเดือน โดยมีนายกเป็นผู้นำการมีส่วนร่วม เป็นปัจจัยสำคัญที่หนุนให้เทศบาลนครยะลาประสบความสำเร็จมากกว่าที่อื่นๆ ใคร

5) ด้านงบประมาณ จากการศึกษาพบว่าในการดำเนินโครงการค่อนข้างพอเพียงในระดับหนึ่ง ยกเว้นโครงการใหญ่ๆที่ต้องอาศัยงบส่วนกลาง ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และ ศอ.บต. และจังหวัดยะลาก็สนับสนุนโครงการเป็นอย่างดี

6) ด้านการประเมินผล จากการศึกษาพบว่า การประเมินผลของเทศบาลนครยะลา ใช้การประเมินหลายรูปแบบ โดยกองวิชาการและการวางแผนเป็นเจ้าภาพดำเนินงาน ทุกโครงการหลังเสร็จสิ้นภารกิจ แล้วแจ้งผลไปยังหน่วยงานเจ้าของโครงการ บางครั้งมี องค์กรภายนอกประเมินผล ใช้วิธีสมัครประกวดจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรอิสระ เพื่อกระตุ้นการทำงานทุกภาคส่วน

3. ผลการศึกษากระบวนการกำหนดกลยุทธ์และการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติสู่ผลสัมฤทธิ์ กระบวนการกำหนดและนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ จะเห็นได้ว่า ทั้ง 5 โครงการ สามารถแบ่งได้เป็น 8 ขั้นตอนหลัก ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 หาข้อมูลความต้องการ ศักยภาพ และปัญหาในพื้นที่ จากการศึกษา พบว่า นายพงศ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีนครยะลา มีแนวความคิดในการบริหารโดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เป็นลำดับขั้นตอน ต่างๆให้เหมาะสมกับพื้นที่ โดยสามารถแยกองค์ประกอบที่มีความเชื่อมโยงกันใน 3 ประการ ได้แก่ นโยบายที่มีที่มาจากส่วนกลางหรือรัฐบาล นโยบายสาธารณะที่มาจากสภาพปัญหา ความต้องการและศักยภาพด้านต่างๆในพื้นที่ และนโยบายที่มาจากนายกเทศมนตรีนครยะลาเอง

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นตอนการวิเคราะห์กำหนดผลสัมฤทธิ์ กำหนดวิสัยทัศน์ โดยผู้บริหาร

ขั้นตอนที่ 3 เป็นขั้นตอนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล และกำหนดประเด็นการดำเนินงานในขั้นตอนนี้ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานได้ร่วมกันจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดประเด็นที่จะดำเนินงานในอนาคต

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดประเด็นดำเนินงานและการหารือชุมชน

ขั้นตอนที่ 5. การกำหนดกลยุทธ์การดำเนินงาน เมื่อมีการกำหนดประเด็นดำเนินงานและได้หารือชุมชนแล้ว จะมีการปรึกษาหารือในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงาน กำหนดทางเลือกในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุที่พึงปรารถนา และแสวงหาแนวร่วม พร้อมทั้งคณะกรรมการภายนอกเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติ ซึ่งนายกเทศมนตรีมีส่วนร่วมดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 6 การลงมือปฏิบัติ นายกเทศมนตรีของกรณีศึกษาเป็นผู้ลงมือแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติเอง และในขณะเดียวกันก็เชิญชวนพนักงาน และชุมชน ตลอดทั้งแนวร่วมอื่นๆ ร่วมดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 7 การสร้างจิตสำนึกรักบ้านเกิด รู้สึกเป็นเจ้าของ กรณีศึกษา ได้สร้างความรู้สึกร่วม รู้สึกเป็นเจ้าของ มีความรู้สึกเป็นภาระหน้าที่ของทุกคน ในการที่จะต้องร่วมดำเนินการ และจะรายงานผลเป็นระยะๆตามสถานที่ๆมีโอกาส เป็นสิ่งพิมพ์แจกจ่าย กระจายเสียงตามสาย ตลอดจนเดินสายประชาคม

ขั้นตอนที่ 8 การขยายผลการดำเนินงาน เทศบาลนครยะลาได้พยายามขยายผลการดำเนินงานไปอย่างต่อเนื่องเป็นเครือข่าย เผยแพร่ออกสู่สาธารณชน หาแนวร่วมจัดการแก้ไขปัญหาบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ

4. ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานในภาพรวม กรณีศึกษา: เทศบาลนครยะลา

จากการศึกษา พบว่าปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของเทศบาลนั้น ได้แก่ ได้แก่ ปัญหาความไม่สงบ ปัญหาเรื่องงบประมาณ ปัญหาการอพยพของประชาชน ปัญหาปัญหาระเบียบทางราชการที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนา และ4.ประชาชนและองค์กรในพื้นที่คาดหวังเทศบาลนครยะลาสูงเกินความเหมาะสม

5. ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของกลยุทธ์การพัฒนาเทศบาลนครยะลา

ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่ศึกษาเพื่อศึกษาเอกสาร หนังสือราชการ สัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ รวมทั้งลงพื้นที่ สังเกตการณ์ทั้งมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม ผลปรากฏว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้กลยุทธ์การพัฒนาของเทศบาลนครยะลาเกิดผลสัมฤทธิ์ สามารถคว่ำรางวัลพระปกเกล้าทองคำ เพียงแห่งเดียวในสามจังหวัดชายแดนใต้ มีอยู่ 6 ด้าน ได้แก่

1) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ผู้นำเทศบาลนครยะลาเป็นคนในพื้นที่ เป็นคนเข้าใจท้องถิ่นเป็นอย่างดีเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นมีความสามารถทั้งในเชิงวิชาการและการปฏิบัติ สามารถเข้าถึงประชาชนได้ทุกระดับ เข้าใจ เข้าถึงและจริงใจ ทำให้เกิดความเชื่อมั่น และศรัทธา จากประชาชน

2) ปัจจัยด้านคุณภาพและความเข้มแข็งของพนักงานฝ่ายประจำ เทศบาลนครยะลาถือเป็นองค์กรที่คัดเลือก คัดสรรและพัฒนาบุคลากรได้มีคุณภาพ เก่งทั้งด้านวิชาการและมุ่งมั่นในหน้าที่ปฏิบัติ มีความภาคภูมิใจสูง

3) ปัจจัยด้านความเป็นเอกภาพของฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร และสมาชิกสภาเทศบาลนคร ยะลา ที่ทำงานกันแบบเป็นทีม เป็นเอกภาพ มีความหลากหลาย มาจากทุกชนชั้นสังคม ครอบคลุม ด้วยผู้มีภูมิรู้

4) ปัจจัยด้านกระบวนการมีส่วนร่วม กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ครอบคลุม และเข้มแข็ง

5) ปัจจัยด้านความต่อเนื่องของคณะผู้บริหาร ผู้บริหารเข้มแข็งตั้งแต่อดีต สู่ต่อถึงปัจจุบัน ทำให้นโยบายองค์กรมีความต่อเนื่อง มีทิศทางขององค์กรที่มั่นคง

6) ปัจจัยด้านการสนับสนุนองค์กรภายนอกหน่วยงานรัฐ และเอกชนทุกระดับล้วนให้การ สนับสนุนเทศบาลนครยะลา

8. ข้อเสนอแนะ

1.กระทรวงมหาดไทยควรส่งเสริมการศึกษาวิจัยผลสัมฤทธิ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ในประเด็นที่ประสบผลสำเร็จ และประเด็นที่ไม่ประสบ ผลสำเร็จ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาจากส่วนกลาง หรือเพื่อปรับปรุง กฎระเบียบ แนวทางปฏิบัติต่างๆเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีประสิทธิภาพในการบริการ สาธารณะในพื้นที่พิเศษได้ดียิ่งขึ้น

2.จากกรณีศึกษาจะเห็นได้ว่า กระบวนการกำหนดกลยุทธ์ที่เชื่อมโยงกับประชาชน เป็น ปัจจัยสำคัญในการดำเนินงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ดังนั้นการออกนโยบายต่างๆของรัฐ โดยควรกำหนด กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจน

3. จากกรณีศึกษาจะเห็นได้ว่า ภาวะผู้นำของผู้บริหารส่วนสำคัญที่สุด ในการกำหนดกล ยุทธการพัฒนาให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ดังนั้น การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่ง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่มีภาวะผู้นำ มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ มีความโปร่งใส จึงเป็นสิ่งที่รัฐควรกระทำ

4.ระเบียบ ข้อกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เอื้อในการพัฒนา ไม่ สามารถตอบสนองการบริการสาธารณะต่อประชาชน ควรได้รับการแก้ไข ปรับปรุง

ข้อเสนอแนะเพื่อทำวิจัยครั้งต่อไป

จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ พบประเด็นสำคัญที่ควรจะมีการดำเนินการศึกษาวิจัย ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ควรศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกรณียุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่ไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ เพื่อจะได้นำผลการศึกษา มาป้องกัน แก้ไข หรือหาวิธีปฏิบัติ ให้ เกิดผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาเกิดประโยชน์แก่ประชาชนต่อไป

ประเด็นที่สอง ควรศึกษาวิจัยหน่วยงานราชการอื่นๆที่มีภารกิจในการพัฒนาสาม จังหวัดชายแดนใต้เพื่อศึกษาบูรณาการ อำนาจหน้าที่ ภารกิจต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้ให้เหมาะสม เกิดสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง

ประเด็นที่สาม ควรศึกษาวิจัยรูปแบบ การกิจ และโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมในสามจังหวัดชายแดนใต้ภายใต้ระบบรัฐเดี่ยว ภายใต้รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทยต่อไป

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง. (2560). ประกาศคำสั่งกรมการปกครอง ลงวันที่ 13 มีนาคม 2560. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง
- กฤษฎา กุลทล. (2549). ปัจจัยทางสังคมจิตวิทยาที่มีผลต่อความสำเร็จในการนํานโยบายไปปฏิบัติที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้. งานวิจัย คณะครุศาสตร์. ยะลา: มหาวิทยาลัย ร า ช ภั ฏ ยะลา
- กองวิชาการและแผนงานวิเคราะห์นโยบายและแผน, เทศบาลนครยะลา. (2557). ยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลนครยะลา พ.ศ. 2558-2562. ยะลา: กองวิชาการและแผนงานวิเคราะห์นโยบายและแผน เทศบาลนครยะลา
- ทิพาวดี เมฆสวรรค์. (2543). การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- ไพบูลย์ โพธิ์สุวรรณ. (2555). การจัดทำยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น : จากแนวคิดสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า
- พลตรีธีระ กรใหม่. (2553) การจัดการเชิงกลยุทธ์ของทหารในจังหวัดชายแดนภาคใต้. ดุษฎีนิพนธ์ (ปร.ด.(รัฐประศาสนศาสตร์))—มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- เอกพร รักความสุข. (2559). การวิจัยเชิงคุณภาพ : หลักการและแนวปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งแรก กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- _____. (2560). การให้บริการสาธารณะแนวใหม่ โดยสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด. วารสารวิจัยมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น, ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2560).
- _____. (2560). การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การภาครัฐในการปฏิรูปประเทศไทย. วารสารศูนย์ศึกษาเอเชียตะวันออก, ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2560).