

กลยุทธ์การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร ADMINISTRATIVE STRATEGIES ACCORDING TO GOOD GOVERNANCE OF LOCAL GOVERNMENT IN KAMPHAENG PHET PROVINCE

ภคมน กัมพูธนี^{1*}, ทวนทอง เขาวะกิตพิพงศ์², ปาจารย์ ผลประเสริฐ³

Phakamon Kumputhanee^{1*}, Tuanthong Chaowakeeratiphong², Pajaree Polprasert³

^{1*} นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร 62000 ประเทศไทย

^{1*} Doctoral Student, Doctor of Philosophy, Kamphaeng Phet Rajabhat University, Kamphaeng Phet Province, 62000, Thailand

^{2,3} รองศาสตราจารย์ ดร. ประจำสาขาวิชายุทธศาสตร์การบริหารและการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร จังหวัด

กำแพงเพชร 62000 ประเทศไทย

^{2,3} Associate Professor Dr., Administration and Development Strategy Program, Kamphaeng Phet Rajabhat University, Kamphaeng Phet Province, 62000, Thailand

E-mail address (Corresponding author) : ^{1}Phakamon.pak@gmail.com

รับบทความ : 4 มกราคม 2565 / ปรับแก้ไข : 30 มีนาคม 2565 / ตอรับบทความ : 11 เมษายน 2565

Received : 4 January 2022 / Revised : 30 March 2022 / Accepted : 11 April 2022

DOI : 10.14456/nrru-rdi.2022.71

ABSTRACT

The objectives of this research were to 1) study the states, problems, and factors related to the good governance of local administrative organizations, 2) develop administrative strategies according to the good governance of local administrative organizations in Kamphaeng Phet Province, and 3) evaluate the strategies. The population used in the research were 450 personnel of local government organizations in Kamphaeng Phet Province and a group of 61 qualitative informants. Data were collected using questionnaires and assessment forms that have an index of item objective congruence (IOC) between 0.60-1.00. The data collected by focus group discussions, workshops, connoisseurship. The data were analyzed using percentage, mean, and content analysis. The research results showed that 1) the administration according to the principles of good governance was managed according to the principles of every aspect. Overall, the problem was at a low level. Regarding the related factors, it was found that all factors were at a high level. 2) The developed strategies consisted of eight strategies as follows: (1) developing management processes, (2) developing a system of supervision, monitoring, and evaluation, (3) developing work processes, (4) developing personnel to adhere to the rule of law and equality, (5) developing a participatory management system, (6) restructuring a new organization, (7) developing information systems, and (8) elevating personnel to have desirable characteristics following the shared values of the organization. 3) The evaluation of the strategies revealed that the strategies were consistent, appropriate, feasible, and profitable from a high level to the highest level.

Keywords : Strategy, The principles of good governance, Local administrative organization in Kamphaeng Phet Province

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพ ปัญหา ปัจจัยที่เกี่ยวข้องการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) พัฒนากลยุทธ์การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร และ 3) ประเมินกลยุทธ์ ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเป็นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดกำแพงเพชร จำนวน 450 คน และกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพ จำนวน 61 คน รวบรวมข้อมูลด้วยการใช้แบบสอบถาม และแบบประเมินที่ซึ่งมีค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์ (IOC) อยู่ระหว่าง 0.60-1.00 เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์ การประชุมเชิงปฏิบัติการ การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมีการบริหารตามหลักการทุกรายการ ปัญหาโดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย สำหรับปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

พบว่า ทุกปัจจัยอยู่ในระดับมาก 2) กลยุทธ์ที่พัฒนาขึ้นมี 8 กลยุทธ์ ได้แก่ (1) พัฒนาระบบการบริหาร (2) พัฒนาระบบการกำกับติดตามและประเมินผล (3) พัฒนาระบบการปฏิบัติงาน (4) พัฒนาบุคลากรให้ยึดมั่นในหลักนิติธรรมและหลักความเสมอภาค (5) พัฒนาระบบการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (6) ปรับโครงสร้างองค์กรรูปแบบใหม่ (7) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ (8) ยกย่องบุคลากรให้เป็นผู้มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามค่านิยมร่วมขององค์กร และ 3) ผลการประเมินกลยุทธ์ พบว่า กลยุทธ์มีความสอดคล้อง ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ ความเป็นประโยชน์ในระดับมากถึงมากที่สุด

คำสำคัญ : กลยุทธ์, การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร

บทนำ

ตามหลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการ ควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในครรลองธรรม มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นการบริหารจัดการทั้งภาครัฐ โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อให้ทุกคนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข (Sucharitkul, 2020, p. 243) ซึ่งหลักธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานราชการของรัฐบาลที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดยิ่งกว่าหน่วยงานราชการอื่น ๆ อีกทั้งต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเพื่อเป็นการระดมพลังและความมุ่งมั่นของประชาชนทุ่มเทให้กับการพัฒนาท้องถิ่น เกิดการกระจายผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกัน ทำให้ประชาชนได้ปกครองตนเองและได้เรียนรู้การปกครองแบบประชาธิปไตยสามารถส่งเสริมความเป็นพลเมืองของประชาชน เป็นรากฐานของการเมืองการปกครองและยกระดับขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Sucharitkul, 2020, p. 247) ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการองค์กรบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล เพราะถือว่าธรรมาภิบาลเปรียบเสมือนเงื่อนไขสำคัญในการปฏิรูปประเทศ เพื่อสร้างความสมดุลทางเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน และเป็นประเทศพัฒนาแล้วในที่สุด (Supsin, Suktam, & Chamaram, 2019, p. 113)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ อปท. ได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 69 ว่าท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และตามมาตรา 70 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) เทศบาล 3) สุขาภิบาล 4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 7,850 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง เทศบาล จำนวน 2,472 แห่ง (แยกเป็นเทศบาลนคร จำนวน 30 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 195 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 2,247 แห่ง) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,300 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งในการวิจัยนี้ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 3 แห่ง เทศบาลตำบล จำนวน 22 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 64 แห่ง รวมทั้งสิ้น 90 แห่ง (Department of Local Administration, 2020, online) ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดกำแพงเพชร จำนวน 90 แห่ง เป็นหน่วยงานที่ต้องรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน จากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ (ป.ป.ช.) เมื่อพิจารณาผลการประเมินประจำปีงบประมาณ 2562 พบว่า ภาพรวมได้คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 67.33 (ระดับ C) และประจำปีงบประมาณ 2563 เฉลี่ยร้อยละ 76.82 (ระดับ B) ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาผลการประเมินภาพรวมทั้งสองปีที่ผ่านมา พบว่าตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริตมีคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำที่สุด โดยปีงบประมาณ 2562 คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 41.76 และปีงบประมาณ 2563 คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 57.42 รองลงมาเป็นตัวชี้วัดที่ 9 การเปิดเผยข้อมูล โดยในปี งบประมาณ 2562 คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 58.82 และปีงบประมาณ 2563 คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 64.49 (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2020, online) นอกจากผลการประเมินดังกล่าว ที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำแล้ว ยังพบข้อมูลเกี่ยวกับการร้องเรียนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร ในรอบสองปีที่ผ่านมาได้แก่ ปี 2562 และปี 2563 พบว่ามีเรื่องร้องเรียนปีละ จำนวน 12 เรื่อง (Kamphaeng Phet Provincial Office for Local Administration, 2021, online)

จากข้อมูลทั้ง 2 ส่วนดังกล่าว ทำให้ทราบได้ว่าการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร ส่วนใหญ่ยังไม่ได้มาตรฐานหรือยังไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตประพฤติมิชอบและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศ ในด้านการส่งเสริมการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ดังนั้นการวางแผนการปฏิบัติและมีการปฏิบัติตามแผนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงภายใต้สภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยใช้การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม ในกรอบระยะเวลาที่ต้องการ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางแผนเชิงกลยุทธ์ภายใต้การวิเคราะห์ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและใช้ทรัพยากรเหล่านี้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดได้ตามที่กำหนดไว้ (Nawawongsathien, 2018, p. 7) ซึ่งการกำหนดแนวทาง เป้าหมาย และดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ จะต้องดำเนินกระบวนการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรเพื่อนำไปสู่การกำหนดกลยุทธ์การนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผลสำเร็จของกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ โดยต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กรภาคประชาชนให้เข้มแข็งในการเป็นกลไกขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Whangmahaporn, 2020, p. 9) ดังนั้น กลยุทธ์จึงเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการจัดการเชิงกลยุทธ์ ซึ่งผู้บริหารองค์กรยุคใหม่จะต้องมีการกำหนดกลยุทธ์ในระยะยาวและตั้งความหวังไว้ว่าจะดำเนินการไปให้บรรลุเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ระยะยาวที่กำหนดไว้ให้ได้ ดังนั้น ผู้วิจัยในฐานะนักบริหารราชการในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด จึงเห็นความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนากระบวนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อนำผลการวิจัยไปสู่การปฏิบัติ อันจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัดกำแพงเพชร เกิดการตื่นตัวและตระหนักในความสำคัญ ตลอดจนสามารถนำกลยุทธ์ไปใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานได้อย่างเป็นรูปธรรม บรรลุตามเจตนารมณ์และเป้าหมายของการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่ดีโดยรวมของประเทศไทย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพ ปัญหา และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร
2. เพื่อพัฒนากลยุทธ์การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร
3. เพื่อประเมินกลยุทธ์การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดกำแพงเพชร

ประโยชน์การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ด้วยวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยมร่วม เป้าประสงค์ ประเด็นกลยุทธ์ ตัวชี้วัด และมาตรการ นำไปปรับใช้ในการบริหารองค์กร เพื่อให้มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำหรับประโยชน์เชิงทฤษฎีนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำผลการวิจัยไปใช้ในการศึกษาสภาพ ปัญหาและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ตามบริบท เพื่อนำมากำหนดเป็นกลยุทธ์ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมถึง วิเคราะห์และพิจารณาถึงตำแหน่งหรือสถานการณ์ทางกลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนากลยุทธ์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องมีการประชุมสัมมนาร่วมกันระหว่างบุคลากรที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น มากกว่าที่จะให้บุคลากรในองค์กรปฏิบัติเพียงลำพัง ในส่วนประโยชน์เชิงการบริหารจัดการนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำผลการวิจัยไปใช้ปรับปรุงและพัฒนากระบวนการจัดท่ายุทธศาสตร์และแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้มีความสอดคล้องทางด้านกายภาพ การกิจ และความพร้อมทางด้านทรัพยากร เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นตรงกับสภาพปัญหา และสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยทำการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล (Good governance) บนพื้นฐานของหลักการสำคัญ 6 ประการ กล่าวคือ 1) หลักสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) โดยเน้นการสร้างระบบสำนึกรับผิดชอบภายในองค์กร และการสร้างกลไกตรวจสอบภายในระหว่างภาครัฐด้วยกัน ส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และเน้นการสร้างบทบัญญัติที่ระบุให้ภาคประชาชนเข้ามาร่วมในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐร่วมกับกลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ 2) หลักนิติธรรม (Rule of law) เน้นย้ำความสำคัญของหลักนิติธรรม ในฐานะเป็นหลักทั่วไปที่ผูกพันการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญไว้ ในมาตรา 3 วรรค 2 “หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม” 3) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) จำเป็นที่จะต้องสร้างทักษะทั้งทางด้านบุคคลและสังคมตลอดจนจิตใจในการทำงานร่วมกันกับผู้อื่น การมีส่วนร่วมในรูปแบบใหม่ที่น่าเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีความสำคัญมากขึ้นในอนาคต 4) หลักคุณธรรมและจริยธรรม (Virtue and ethics) เป็นเรื่องของสภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและจิตใจ สอดคล้องเป็นไปตามมาตรฐานความถูกต้องเป็นสิ่งที่มีความค่า ประคับประคองใจให้เกิดจิตสำนึกที่ดี กอปรกับเป็นหลักการ ที่คอยควบคุมการประพฤติ และการกระทำของคนเพื่อเป็นสิ่งที่ถูกหรือที่เหมาะสมที่ควร เมื่อถูกนำมาใช้บริหารงานภาครัฐ คือกรอบการควบคุมการทำงานของข้าราชการโดยยึดโยงกับผลประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ 5) หลักความโปร่งใส (Transparency) ได้แก่ การมีกฎหมายเกี่ยวกับความโปร่งใสขององค์กรสาธารณะ ระบบงานในองค์กรสาธารณะที่โปร่งใส การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ การที่องค์การภาคสาธารณะอื่น ๆ สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะได้ และการมีกลไกการร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ และ 6) หลักความคุ้มค่า (Value for money) เป็นการวิเคราะห์เชิงระบบ ตั้งแต่การวางแผน การนำไปปฏิบัติ ไม่ใช่เพียงการประเมินผล โดยพิจารณาความคุ้มค่าในระยะยาวเริ่มตั้งแต่ปัจจัยที่ใช้ (Inputs) เพื่อหาต้นทุนทางตรง ทางอ้อม ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ว่าเงินเพื่อชี้ถึงความประหยัด (Economy) คือ การมีต้นทุนต่ำแต่ได้รับผลลัพธ์ที่ตั้งใจ พิจารณาประสิทธิภาพ (Efficiency) คือการได้รับผลผลิตมากกว่าต้นทุนที่ใช้ ซึ่งจากผลผลิตดังกล่าวจะพิจารณาถึงผลกระทบ (Impact) ที่เกิดขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเปรียบเทียบกับเป้าหมายเป็นการแสดงถึงประสิทธิผล (Effectiveness) และพิจารณาผลลัพธ์ทั้งหมดต้องสอดคล้องกับ

ความต้องการ ความคาดหวัง ความจำเป็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งมีความครอบคลุมการกระจายอำนาจอย่างยุติธรรม ไม่เลือกปฏิบัติเพื่อแสดงถึงความเสมอภาค (Equity) นับว่าสำคัญที่สุดและขาดไปไม่ได้หากจะกล่าวถึง ธรรมนูญภิบาลที่ครบถ้วน (King Prajadhipok's Institute, 2018, pp. 4-10)

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic management) การจัดการกำลังคน กลยุทธ์ทุกระดับ บทบาทของผู้นำองค์กร และวัฒนธรรมองค์กรมีบทบาทในการเพิ่มความสามารถให้กับองค์กร (Njue & Ongoto, 2018, pp. 124-149) โดยแท้จริงแล้วกลยุทธ์ที่ดีและการดำเนินกลยุทธ์ที่ดีเป็นสัญญาณที่บอกเกี่ยวกับการจัดการที่ดี ได้มากที่สุด (Boonkwan, 2020, p. 14) เป็นกระบวนการที่สร้างขึ้นเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าองค์กรจะดำเนินตามกลยุทธ์นั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เป้าหมายในระยะยาวที่ต้องการ กลยุทธ์ที่เหมาะสมและดีที่สุดจะใช้ได้กับองค์การในระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น เมื่อเวลาล่วงเลยไปองค์การต้องมีการเปลี่ยนกลยุทธ์เพื่อให้เหมาะสมที่สุดและดีที่สุดในเวลานั้น (Yawirach, 2017, p. 50) โดยมีองค์ประกอบพื้นฐานของกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ 4 ขั้นตอน คือ 1) การตรวจสอบ สภาวะแวดล้อม (Environment scanning) ซึ่งจะช่วยในการวิเคราะห์และการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ขององค์การที่ง่ายที่สุด คือการวิเคราะห์ SWOT ได้แก่ จุดแข็ง (Strengths : S) จุดอ่อน (Weakness : W) โอกาส (Opportunities : O) และอุปสรรค (Threats : T) โดยที่สภาวะแวดล้อมภายนอก (External environment) ประกอบด้วย ตัวแปรโอกาส และอุปสรรคซึ่งอยู่นอกองค์การที่ไม่สามารถควบคุมได้ภายใต้การควบคุมของผู้บริหารระดับสูง และสภาวะแวดล้อม ภายใน (Internal environment) ประกอบด้วยตัวแปรจุดแข็งและจุดอ่อนที่อยู่ภายในองค์การ ได้แก่ โครงสร้างองค์การ วัฒนธรรม และทรัพยากร เป็นต้น 2) การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy formulation) เป็นกระบวนการในการตรวจสอบ วิเคราะห์ และตัดสินใจ รวมถึงการกำหนดพันธกิจ (Mission) วัตถุประสงค์ (Objectives) เป้าหมาย (Goal) และนโยบาย (Policies) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน 3) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategy implementation) โดยการพัฒนา ผ่านโปรแกรมการดำเนินงาน งบประมาณ และกระบวนการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม องค์การ โครงสร้าง และหรือระบบ การบริหารทั่วทั้งองค์การ และ 4) การควบคุมและประเมินผลกลยุทธ์ (Evaluation and control) เป็นกระบวนการ ที่องค์การในการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานทั้งองค์การ โดยการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงกับวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ (Chinpaisan, 2017, pp. 1-12-1-21)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ดำเนินการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed method) มีวิธีดำเนินการวิจัย ดังต่อไปนี้

ประชากรที่ตอบแบบสอบถามในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดกำแพงเพชร ประกอบด้วย นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าสำนักงานปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเลขานุการ สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 90 แห่งๆ ละ 5 คน รวมทั้งสิ้น 450 คน ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัย ศึกษาจากประชากรทั้งหมด (Department of Local Government Promotion, 2016, online; National Local Personnel Information Service Center, 2016, online) ส่วนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย 1) กลุ่มผู้ร่วมสนทนากลุ่ม จำนวน 18 คน ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด ท้องถิ่นอำเภอ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานสภา หัวหน้าส่วนราชการสังกัดองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น 2) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของการบริหารตามหลักธรรมนูญภิบาล จำนวน 15 คน โดยเป็นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดกำแพงเพชร และนักวิชาการของหน่วยงาน

ภาครัฐหรือสถาบันอุดมศึกษา 3) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลจัดทำร่างกลยุทธ์ จำนวน 15 คน โดยเป็นนักวิชาการขององค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษา ท้องถิ่นจังหวัด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลในการวิพากษ์ กลยุทธ์ จำนวน 13 คน โดยเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือผู้บริหารหรือนักวิชาการขององค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นนักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา และ 5) กลุ่มผู้ประเมินกลยุทธ์ จำนวน 20 คน โดยเป็นผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหาร นักวิชาการขององค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชน ผู้บริหารหรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย 1) แบบสอบถาม แบ่งออกเป็น 4 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 สอบถามข้อมูล ส่วนตัว ตอนที่ 2 สอบถามสภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล เป็นแบบกำหนดคำตอบให้เลือก ตอนที่ 3 สอบถาม ปัญหาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (Rating scale) และตอนที่ 4 สอบถาม ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ และแบบปลายเปิด (Open-ended form) ทำการตรวจสอบ คุณภาพของแบบสอบถามโดยนำเสนอผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ด้านการวิจัย และด้านการวัด และประเมินผล จำนวน 5 คน พิจารณาให้คะแนนความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาและคำแนะนำ กำหนดเกณฑ์การให้คะแนน สูตรการวิเคราะห์คะแนนเฉลี่ยและการแปลผลคะแนนเฉลี่ยตามวิธีของ Rovinelli and Hambleton (1997, pp. 49-60) พบว่า ได้ค่าดัชนีความสอดคล้อง (Index of item objective congruence : IOC) ที่ยอมรับได้ โดยมีค่า อยู่ระหว่าง 0.60-1.00 2) แบบบันทึกการสนทนากลุ่ม ที่สร้างขึ้นตามขอบเขตเนื้อหาที่ได้จากแบบสอบถาม 3) แบบบันทึก ผลการประชุม 4) แบบบันทึกผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ 5) แบบบันทึกผลตรวจสอบร่างกลยุทธ์ เป็นแบบปลายเปิด และ 6) แบบประเมินความสอดคล้อง เหมาะสม ความเป็นไปได้ และการยอมรับได้ เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากประธานและกรรมการผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์แล้ว โดยกำหนดเกณฑ์การให้คะแนน แบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (1-5 Likert Scale) คือ 1 เท่ากับน้อยที่สุด 2 เท่ากับน้อย 3 เท่ากับปานกลาง 4 เท่ากับมาก และ 5 เท่ากับมากที่สุด (Best & Kahn, 1993, p. 246)

ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยส่งหนังสือขอความอนุเคราะห์เก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยพร้อมเครื่องมือ ที่ใช้ในการวิจัยถึงหน่วยงานที่เป็นกลุ่มตัวอย่างและกลุ่มผู้ให้ข้อมูล เพื่อดำเนินการขออนุญาตตอบแบบสอบถาม และนัดหมายการเข้าดำเนินการสัมภาษณ์เกี่ยวกับสภาพ ปัญหา และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมตามเทคนิค SWOT analysis (Saenthong, 2008, pp. 22-23) ยกร่างกลยุทธ์ และการจัดสัมมนาอิงผู้เชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบความสอดคล้อง และความเหมาะสมของกลยุทธ์ และเก็บข้อมูลโดยใช้แบบประเมินกลยุทธ์ เพื่อประเมินด้านความสอดคล้อง ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และความเป็นประโยชน์ สำหรับข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามและแบบประเมิน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน กำหนดเกณฑ์การแปลผลค่าเฉลี่ยตามวิธี ของบุญชม ศรีสะอาด (Srisa-ard, 2017, p. 121) ได้แก่ ค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 1.00-1.49 หมายถึงน้อยที่สุด 1.50-2.49 หมายถึงน้อย 2.50-3.49 หมายถึงปานกลาง 3.50-4.49 หมายถึงมาก และ 4.50-5.00 หมายถึงมากที่สุด ส่วนข้อมูลที่ได้จากดำเนินการสัมภาษณ์ ประชุมเชิงปฏิบัติการ และการจัดสัมมนาอิงผู้เชี่ยวชาญ ใช้วิธีการวิเคราะห์ เนื้อหา (Content Analysis)

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาสภาพ ปัญหา และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร แสดงผลการวิจัยดังต่อไปนี้

สภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร แสดงดังตาราง 1

ตาราง 1 สภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร

สภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในเขตจังหวัดกำแพงเพชร	การดำเนินงาน			
	จัดทำ	ร้อยละ	ไม่จัดทำ	ร้อยละ
1. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่				
1.1 หลักประสิทธิภาพ	426	94.67	24	5.33
1.2 หลักประสิทธิผล	430	95.55	20	4.45
1.3 หลักการตอบสนอง	436	96.89	14	3.11
2. หลักการค่านิยมประชาธิปไตย				
2.1 หลักการรับผิดชอบ/ ตรวจสอบได้	417	92.67	33	7.33
2.2 หลักความเปิดเผยโปร่งใส	437	97.11	13	2.89
2.3 หลักนิติธรรม	439	97.56	11	2.44
2.4 หลักความเสมอภาค	431	95.78	19	4.22
3. หลักการประชาธิปไตย				
3.1 หลักการกระจายอำนาจ	429	95.33	21	4.67
3.2 หลักการมีส่วนร่วม การมุ่งเน้นอันหามติ	431	95.78	19	4.22
4. หลักความรับผิดชอบต่อการบริหาร				
4.1 หลักคุณธรรมจริยธรรม				
1) ใช้หลักธรรมาปฏิบัติในการบริหารงานทุกระดับ	42	94.22	26	5.78
2) ผู้บริหารและบุคลากรทุกระดับขององค์กร มีจรรยาบรรณและคุณลักษณะที่พึงประสงค์	309	68.66	141	32.83

จากตาราง 1 พบว่า สภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร มีคุณลักษณะครบทุกรายการ โดยมีรายการที่มีค่าร้อยละสูงสุดคือ หลักการค่านิยมประชาธิปไตย ได้แก่ หลักนิติธรรม ร้อยละ 97.56 หลักความเปิดเผยโปร่งใส ร้อยละ 97.11 รองลงมาคือ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่ หลักการตอบสนอง ร้อยละ 96.89 สำหรับผู้บริหารและบุคลากรทุกระดับขององค์กรมีจรรยาบรรณและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ร้อยละ 68.66

ปัญหาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร แสดงดังตาราง 2

ตาราง 2 ปัญหาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร

ด้าน	ค่าเฉลี่ย	ระดับปัญหา
1. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่	3.25	น้อย
2. หลักการค่านิยมประชาธิปไตย	3.44	น้อย
3. หลักการประชาธิปไตย	3.40	น้อย
4. หลักความรับผิดชอบต่อการบริหาร	3.48	น้อย
รวมเฉลี่ย	3.38	น้อย

จากตาราง 2 พบว่า ภาพรวมของปัญหาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร อยู่ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.38) พิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับน้อยทุกด้าน

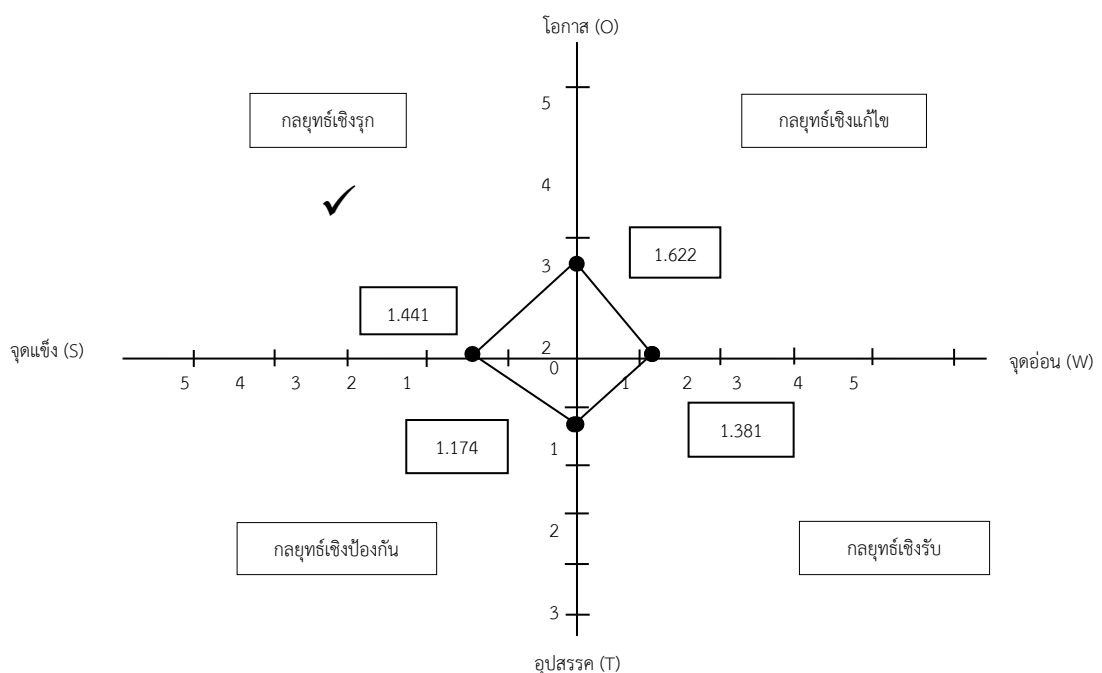
โดยอันดับแรกคือ หลักความรับผิดชอบต่อการบริหาร (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.48) รองลงมาคือ หลักค่านิยมประชาธิปไตย (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.44) หลักประชาธิปไตย (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.40) และหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.25) ตามลำดับ

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร แสดงดังตาราง 3 และภาพ 1

ตาราง 3 ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร

ปัจจัยภายใน	ค่าเฉลี่ย	ระดับปัจจัย	ปัจจัยภายนอก	ค่าเฉลี่ย	ระดับปัจจัย
1. ด้านบุคลากร	3.77	มาก	1. ด้านเศรษฐกิจ	3.16	น้อย
2. ด้านงบประมาณ	3.58	มาก	2. ด้านสังคม	3.91	มาก
3. ด้านวัสดุ/อุปกรณ์	3.66	มาก	3. ด้านนโยบาย	3.58	มาก
4. ด้านการบริหารจัดการ	3.48	ปานกลาง	4. ด้านเทคโนโลยี	3.19	น้อย

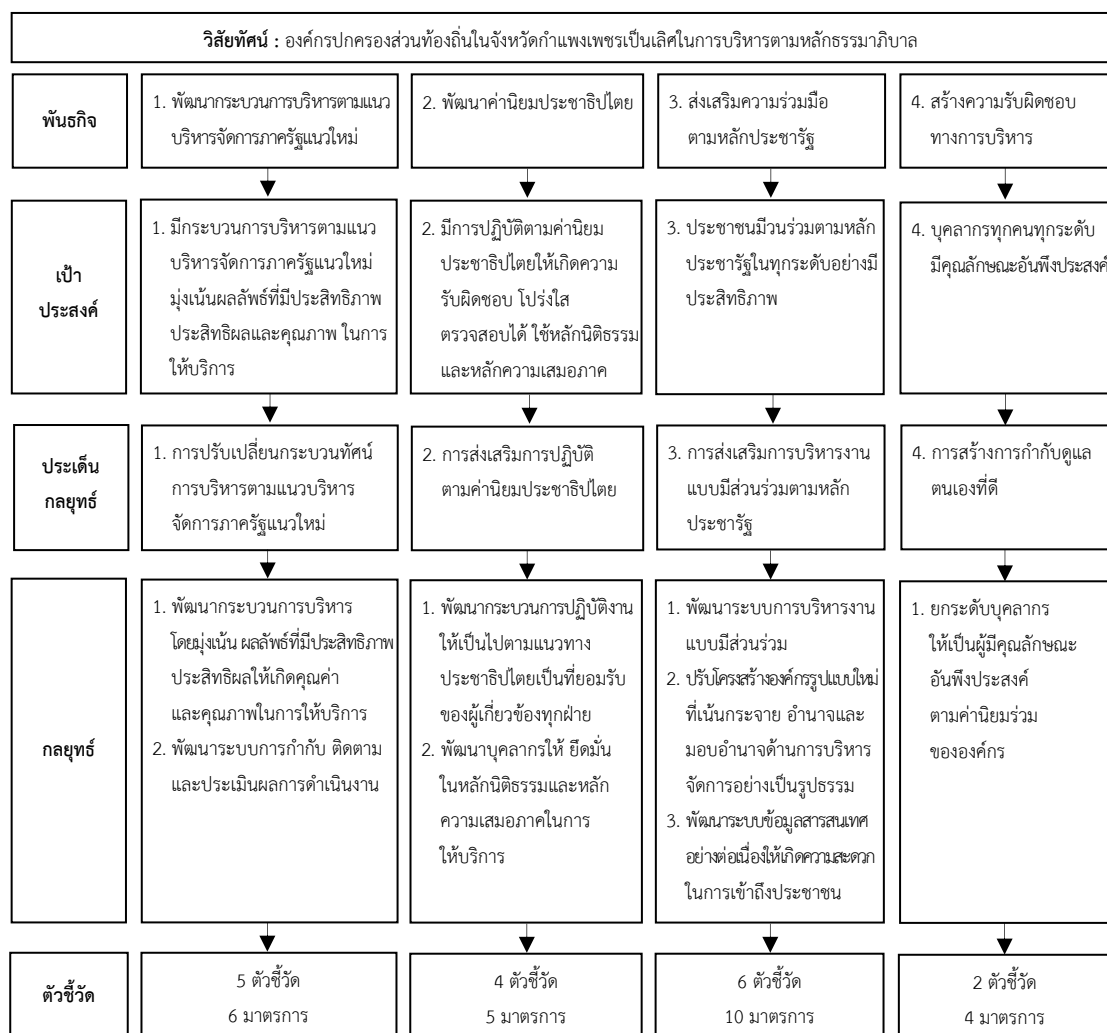
จากตาราง 3 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร มีปัจจัยภายในที่เกี่ยวข้องกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับมากที่สุดที่สุดคือ ด้านบุคลากร (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.77) สำหรับปัจจัยภายนอก คือ ด้านสังคม (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.91)



ภาพ 1 ตำแหน่งทางกลยุทธ์การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร

จากภาพ 1 พบว่า คะแนนถ่วงน้ำหนัก ได้แก่ จุดแข็ง (Strengths: S) เท่ากับ 1.441 จุดอ่อน (Weaknesses: W) เท่ากับ 1.381 โอกาส (Opportunities: O) เท่ากับ 1.622 และอุปสรรค (Threats: T) เท่ากับ 1.174 ซึ่งกลยุทธ์การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร อยู่ในตำแหน่ง SO คือ กลยุทธ์เชิงรุก

ผลการพัฒนากลยุทธ์การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร แสดงดังภาพ 2



ภาพ 2 วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ประเด็นกลยุทธ์ กลยุทธ์ ตัวชี้วัด และมาตรการ ของกลยุทธ์การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร

จากภาพ 2 พบว่า กลยุทธ์การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร ประกอบด้วย 1 วิสัยทัศน์ 4 พันธกิจ 4 เป้าประสงค์ 4 ประเด็นกลยุทธ์ 8 กลยุทธ์ 17 ตัวชี้วัด และ 25 มาตรการ

ผลการประเมินกลยุทธ์การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร แสดงดังตาราง 2

ตาราง 2 ผลการประเมินความสอดคล้องของกลยุทธ์การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในจังหวัดกำแพงเพชร

รายการ	ค่าเฉลี่ย	แปลผล
1. วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ประเด็น กลยุทธ์ มีความสอดคล้องกัน	4.50	มากที่สุด
2. กลยุทธ์มีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์	4.40	มาก
3. กลยุทธ์มีความสอดคล้องกับพันธกิจ	4.40	มาก
4. กลยุทธ์มีความสอดคล้องกับเป้าประสงค์	4.55	มากที่สุด
5. กลยุทธ์มีความสอดคล้องกับประเด็นกลยุทธ์	4.40	มาก
6. ตัวชี้วัดสามารถวัดได้สอดคล้องกับกลยุทธ์	4.45	มาก
7. มาตรการมีความสอดคล้องกับกลยุทธ์	4.35	มาก

จากตาราง 2 เปรียบเทียบกับเกณฑ์ประเมิน พบว่า กลยุทธ์มีความสอดคล้องตามรายการประเมินทุกข้อ โดยรายการที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากที่สุด คือ กลยุทธ์มีความสอดคล้องกับเป้าประสงค์ในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.55)

ตาราง 3 ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และความเป็นประโยชน์ของกลยุทธ์การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร

กลยุทธ์ที่	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้		ความเป็นประโยชน์	
	ค่าเฉลี่ย	แปลผล	ค่าเฉลี่ย	แปลผล	ค่าเฉลี่ย	แปลผล
1. พัฒนาระบบการบริหารโดยมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลให้เกิดคุณค่าและคุณภาพในการให้บริการ	4.50	มากที่สุด	4.35	มาก	4.50	มากที่สุด
2. พัฒนาระบบการกำกับ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน	4.50	มากที่สุด	4.45	มาก	4.50	มากที่สุด
3. พัฒนาระบบการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแนวทางประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย	4.40	มาก	4.10	มาก	4.25	มาก
4. พัฒนาศักยภาพให้ยึดมั่นในหลักนิติธรรมและหลักความเสมอภาคในการให้บริการ	4.50	มากที่สุด	4.35	มาก	4.50	มากที่สุด
5. พัฒนาระบบการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม	4.55	มากที่สุด	4.45	มาก	4.50	มากที่สุด
6. ปรับโครงสร้างองค์กรรูปแบบใหม่ที่เน้นกระจายอำนาจและมอบอำนาจด้านการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรม	4.45	มาก	4.00	มาก	4.20	มาก
7. พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศอย่างต่อเนื่องให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการเข้าถึงของประชาชน	4.75	มากที่สุด	4.50	มากที่สุด	4.60	มากที่สุด
8. ยกระดับบุคลากรให้เป็นผู้มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามค่านิยมร่วมขององค์กร	4.50	มากที่สุด	4.15	มาก	4.40	มาก

จากตาราง 3 พบว่า กลยุทธ์ที่ 7 พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศอย่างต่อเนื่องให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการเข้าถึงของประชาชน มีความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และความเป็นประโยชน์ อยู่ในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 4.50-4.75)

อภิปรายผล

สภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร มีคุณลักษณะครบทุกรายการ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร มีการดำเนินการและปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่องเป็นไปตามการปฏิบัติงานภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) นำเสนอว่าหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีประกอบด้วย หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล หลักการตอบสนอง หลักการรับผิดชอบต่อ/สามารถตรวจสอบได้ หลักเปิดเผย/โปร่งใส หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค หลักการมีส่วนร่วม/การพยายมแสวงหาฉันทามติ หลักการกระจายอำนาจ และหลักคุณธรรม/จริยธรรม (Office of the Public Sector Development Commission, 2012, pp. 20-22) สำหรับภาพรวมของปัญหาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร อยู่ในระดับน้อย โดยมีหลักความรับผิดชอบต่อการบริหาร อยู่ในระดับน้อยสูงที่สุด แสดงให้เห็นได้ว่าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร มีการใช้หลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับงานวิจัยของพระอนุเทพ สุทธิญาโณ, วันชัย สุขตาม และจิรายุ ทรัพย์สิน (Niyomkia, Suktam, & Supsin, 2020, p. 32) ที่พบว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ด้านหลักความคุ้มค่าและหลักความรับผิดชอบต่อสังคมมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด และการบริหารงานในองค์กรมีการให้ใช้หลักธรรมาภิบาลจะทำให้องค์กรมีคุณค่าและประชาชนเห็นความสำคัญในการร่วมมือและสามัคคี ซึ่งในงานวิจัยของกมลสัณห์ ศรียารัตนย์ (Sriyarananya, 2019, p. 1) พบว่า หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญ ที่ใช้บริหารงานในองค์กรให้ได้รับความเชื่อถือ และศรัทธา โดยได้เสนอแนะให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลและแนวคิดระบบราชการ 4.0 มาปรับใช้ในการบริหารงานให้เกิดความสมดุล คุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด

ปัจจัยภายในที่เกี่ยวข้องกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับมากที่สุดคือ ด้านบุคลากร ทั้งนี้อาจเป็นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร เป็นหน่วยงานที่อยู่ในการกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ที่ถูกกำหนดโครงสร้างองค์กรและใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ โดยให้กระบวนการปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบายแห่งรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องกำหนดกรอบและโครงสร้างการบริหารองค์กรให้เป็นไปตามที่รัฐกำหนด สอดคล้องกับแนวคิดของ ธเนศวร์ เจริญเมือง และณัฐกร วิทิตานนท์ (Charoenmuang & Wititanon, 2007, p. 27) ที่ว่าการปกครองท้องถิ่น ก็คือระบบการบริหารและจัดการกิจการสาธารณะและทรัพยากรต่าง ๆ ของท้องถิ่นหนึ่งในรัฐหนึ่ง เป็นท้องถิ่นอันมีขอบเขตชัดเจนภายในรัฐนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างด้านอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดด้วยกฎหมายทั่วไปและหรือกฎหมายพิเศษ ซึ่ง Cameron (1981, p. 4) มีความเชื่อว่าองค์กรจะยังมีประสิทธิภาพมากขึ้นถ้าองค์กรสามารถรักษาสภาพของกระบวนการภายในให้อยู่ในระดับที่ดีมากยิ่งขึ้นและในทางตรงกันข้ามองค์กรจะยังไม่มีประสิทธิภาพถ้ากระบวนการภายในองค์กรอยู่ในระดับที่แย่ลง สำหรับปัจจัยภายนอก ปัจจัยที่อยู่ในระดับสูงสุด คือ ด้านสังคม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความตื่นตัวในการปฏิรูประบบราชการของประเทศที่ได้นำเอาแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ ซึ่งผลการวิจัยของ Andersson and Ekelund (2021, p. 1) ชี้ให้เห็นว่ากลยุทธ์ที่พิจารณาจากการผสมผสานของแง่มุมต่าง ๆ และหลีกเลี่ยงการเน้นข้อจำกัดทางกฎเกณฑ์สามารถส่งเสริมการจัดลำดับความสำคัญของมาตรการการจัดการด้านจริยธรรมของพนักงาน และพิจารณาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกในบริบทของการกำกับดูแลประชาธิปไตยและความกังวลเกี่ยวกับการทุจริตของสาธารณชน

กลยุทธ์การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร เป็นกลยุทธ์เชิงรุก โดยมีความสอดคล้องกับเป้าประสงค์มากที่สุด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกระบวนการพัฒนากลยุทธ์ที่ผู้วิจัยดำเนินการเป็นไปตามหลักการพัฒนากลยุทธ์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ ยูพาธ ยูภาส (Yupas, 2019, pp. 359-360) ที่กล่าวว่า การวางแผนกลยุทธ์ ประกอบด้วย 1) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน/ภายนอกองค์กร (Internal/external environments analysis) เป็นการวิเคราะห์ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยสภาพแวดล้อมภายในต้องพิจารณาจุดอ่อน/จุดแข็งของทรัพยากรทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ที่มีอยู่ขององค์กร 2) ส่วนสภาพแวดล้อมภายนอกต้องพิจารณาสภาพของอุตสาหกรรม 2) การสร้างกลยุทธ์ (Strategy formulation) การออกแบบกลยุทธ์ในครั้งแรกต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ และวัตถุประสงค์ก่อนเพื่อเป็นแนวทางการสร้างแผนกลยุทธ์ ต้องอาศัยความคิดสร้างสรรค์ที่มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายใน/ภายนอก 3) การดำเนินกลยุทธ์ (Strategy implementation) หลังจากที่ได้เลือกกลยุทธ์ในการแข่งขันแล้ว การนำกลยุทธ์ไปดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์เป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก เนื่องจากต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลปะ และเป็นส่วนหนึ่งการบริหารงาน 4) การควบคุมกลยุทธ์ (Strategy control) เป็นการติดตามการดำเนินกลยุทธ์ที่กำลังดำเนินการอยู่ ตรวจสอบปัญหาในการดำเนินกลยุทธ์ และปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ให้มีความสอดคล้องกับความเป็นจริง และตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และ 5) การประเมินกลยุทธ์ (Strategy evaluation) เป็นการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ได้รับกับเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งการประเมินอาจจะประเมินเป็นประเด็นที่เรียกว่า Formative Evaluation หรือประเมินเฉพาะผลลัพธ์สุดท้ายที่เรียกว่า Summative Evaluation ก็ได้ ซึ่งมนตร์ชัย ยานันท์บุญศิริ (Yananboosiri, 2021, p. 35) สรุปว่า วิธีการ หรือแผน หรือวิธีดำเนินงานที่ผ่านกระบวนการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกอย่างเป็นระบบ เพื่อค้นหาจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภัยคุกคามต่าง ๆ เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงาน หรือวิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยจัดทำให้อยู่ในรูปแบบของวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และมาตรการต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยกลยุทธ์ที่ 7: พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศอย่างต่อเนื่องให้เกิดความสะดวกในการเข้าถึงของประชาชน มีความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และความเป็นประโยชน์ อยู่ในระดับมากที่สุด ซึ่งเป็นผลมาจากกลยุทธ์ที่พัฒนาขึ้นได้ผ่านกระบวนการตรวจสอบประเมินและให้ข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการบริหารมาเป็นอย่างดีแล้ว อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรผู้รับผิดชอบได้รับการพัฒนาทักษะทางเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อนำมาใช้ในงานระบบข้อมูลสารสนเทศให้มีช่องทางการบริการให้สอดคล้องกับการให้บริการได้ตรงตามความต้องการประชาชน เป็นไปตามนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2561-2580 ระยะที่ 3 มิติด้านสังคม ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ของภาครัฐได้ทุกที่ ทุกเวลา ผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล ทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่นให้อยู่ในรูปแบบดิจิทัลที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและนำไปใช้ประโยชน์ได้โดยง่าย สะดวก สร้างสรรค์ รู้เท่าทันข้อมูลข่าวสาร (Government Gazette, 2019, p. 20) ดังนั้น การนำเทคโนโลยีเข้ามาสร้างความสะดวก รวดเร็วในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในเชิงการปฏิบัติ ผู้บริหาร บุคลากร ประชาชน ควรให้ความสำคัญ และความร่วมมือในการเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกด้านอย่างเป็นรูปธรรม สนับสนุน ให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นธรรมาภิบาล ที่ผู้บริหารงานท้องถิ่นและบุคลากรทุกส่วนงาน ควรมีส่วนร่วมการสร้างความโปร่งใส การสื่อสารที่ดีและมีความต่อเนื่อง (Rengmeesisuk, Praepattarapisuuth, & Srihruedong, 2020, p. 121)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. จากผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยภายในด้านบุคลากร และปัจจัยภายนอกด้านสังคม เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาผู้บริหารและพนักงานให้เป็นผู้มีความรู้ตามสายงานและมีความชำนาญในการปฏิบัติงาน รวมทั้งตระหนักถึงความสำคัญของสังคมและท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรมีหลักธรรมาภิบาลทำให้คนในสังคมได้รับการบริการที่ดีและได้ช่วยเหลือซึ่งกันและกันมากขึ้น
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทบทวนตำแหน่งหรือสถานการณ์ทางกลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อปรับกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีการประชุมสัมมนาร่วมกันระหว่างบุคลากรที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ และค่านิยมร่วมที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. นำกลยุทธ์ไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำการวิจัยการขับเคลื่อนกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ
2. ควรทำการวิจัยเพื่อพัฒนากลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นที่สอดคล้องกับบริบทขององค์กร และเป็นประโยชน์ต่อการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

เอกสารอ้างอิง

- Andersson, S., & Ekelund, H. (2021). Promoting Ethics Management Strategies in the Public Sector: Rules, Values, and Inclusion in Sweden. *Administration & Society*, 1-28.
- Best, J. W., & Kahn, J. V. (1993). *Research In Education* (7th ed.). Boston, M. A. : Allyn and Bacon.
- Boonkwan, T. (2020). *Crafting And Executing Strategy*. Bangkok : The Mcgraw-Hill Companies, Inc.
- Cameron, K. S. (1981). The Enigma of Organizational Effectiveness. In Baugher, D. (Ed.), *New Directions for Program Evaluation: Measuring Effectiveness*. San Francisco, CA : Josser-Bass.
- Charoenmuang, T., & Wititanon, N. (2007). *Decentralization of local powers and constitutional amendments*. Lamphun : Project to Promote Potential Development of Local Administrative Organizations in Solving Socially Disadvantaged Problems. (In Thai)
- Chinpaisan, T. (2017). *Strategic Management*. Nonthaburi : Thanarat Printing. (In Thai)
- Department of Local Administration. (2020). *Summary of local government information across the country*. Retrieved September 11, 2020, from http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2020/1/2286_6124.pdf (In Thai)
- Department of Local Government Promotion. (2016). *Election Information Center System for Executives, Members of Local Councils and Registration of Local Authorities*. Retrieved April 1, 2016, from <http://ele.dla.go.th>. (In Thai)

- Government Gazette. (2019). *National Policy and Plans on Digital Economy and Society Development (2018-2037)*. Bangkok : Office of the National Digital Economy and Society Commission. (In Thai)
- Kamphaeng Phet Provincial Office for Local Administration. (2021). *Complaint information on operations of local administrative organizations in Kamphaeng Phet Province, the year 2019-2020*. Retrieved July 9, 2021, from <http://www.kpp-local.go.th/index.php> (In Thai)
- King Prajadhipok's Institute. (2018). *Good Governance Principles : From Concept to Practice in Thai Society*. Bangkok : King Prajadhipok's Institute. (In Thai)
- National Local Personnel Information Service Center. (2016). *Personnel Information of Local Government Organizations*. Retrieved April 1, 2016, from hr.dla.go.th. (In Thai)
- Nawawongsathien, A. (2018). *Strategic management: The pursuit of competitive advantage* (5th ed., New revised edition). Bangkok : Southeast Bangkok College. (In Thai)
- Niyomkia, A., Suktam, W., & Supsin, J. (2020). Administration according to the good governance principles of subdistrict administrative organizations in Mueang Surin District Surin Province. *Journal of Local Governance and Innovation*, 4(1), 31-42. (In Thai)
- Njue, C. M., & Ongoto, H. K. (2018). Strategic management practices and change implementation in selected public universities in Kenya. *International Academic Journal of Human Resource and Business Administration*, 3(4), 124-149.
- Office of the National Anti-Corruption Commission. (2020). *The result of Assessing the integrity and transparency in the operation of government agencies, B. E. 2563, Province : Kamphaeng Phet Province*. Retrieved July 9, 2021, from <https://itas.nacc.go.th/report/rpt0501?Year=2020&ProvinceId= 3&ScopeDimId=> (In Thai)
- Office of the Public Sector Development Commission. (2012). *Manual for grading governance of government organizations according to good government*. Bangkok : Premiere Pro. (In Thai)
- Rengmeesisuk, J., Praepattarapisuuth, L., & Srihruedong, A. (2020). The system of Participation for Transparency of the Thai Local Government in the Next Decade. *Journal of Social Science and Buddhist Anthropology*, 5(8), 105-122. (In Thai)
- Rovinelli, R. J., & Hambleton, R. K. (1977). On the Use of Content Specialists in the Assessment of Criterion- Reference Test Item Validity. *Dutch Journal of Educational Research*, 2, 49-60.
- Saenthong, N. (2008). *Strategic Performance Management*. Bangkok : SE-EDUCATION. (In Thai)
- Srisa-ard, B. (2017). *Preliminary research* (10th ed.). Bangkok : Suwiriyasan. (In Thai)
- Sriyaranya, K. (2019). *Administration according to good governance principles in the bureaucratic era 4.0 : A case study of Ban Luang Subdistrict Administrative Organization, Sena District, Phra Nakhon Si Ayutthaya Province*. Retrieved February 15, 2022, from http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2020/1/2286_6124.pdf (In Thai)

- Sucharitkul, J. (2020). Implementing the Principles of the Good Governance to Thai Local Administrations. *Journal of the Association of Researchers*, 25(3), 239-250. (In Thai)
- Supsin, J., Suktam, W., & Chamaram, S. (2019). Good Governance in Local Administrative Organizations (LAOs) under Thailand 4.0. *Mahachula Academic Journal*, 6(1), 112-132. (In Thai)
- Whangmahaporn, P. (2020). Factors Influencing the Operation in Accordance with the National Strategy in Balancing and Developing the Management System under Good Governance Principles of Government Organizations. *MFU Connexion : Journal of Humanities and Social Sciences*, 9(2), 9-23. (In Thai)
- Yananboosiri, M. (2021). *Administration Strategies for the Provincial Monastery Meditation Practice Centers*. Thesis, Doctor of Philosophy Program in Development of Education Management, College of Education Sciences, Dhurakij Pundit University, Bangkok. (In Thai)
- Yawirach, N. (2017). *Modern Management*. (11th ed.). Bangkok : Tripple Groups. (In Thai)
- Yupas, Y. (2019). Strategies and Management. *Journal of Research and Development Institute, Rajabhat Maha Sarakham University*, 6(1), 353-362. (In Thai)