

ตัวแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความยั่งยืนของชุมชน

Management Model of Local Administrative for Community Sustainability

ณรงค์ ศรีชัยบุญสูง *

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้เกิดความยั่งยืนของชุมชน 2) ศึกษาผลลัพธ์ความยั่งยืนของชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับความยั่งยืนของชุมชน และ 4) แสวงหาตัวแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับความยั่งยืนของชุมชน ทำการศึกษาโดยใช้แบบสอบถามเป็นหลัก ด้วยการสร้างจากตัวชี้วัดของกรอบแนวคิดการศึกษา ซึ่งลักษณะของคำถามเป็นคำถามปลายปิด มีมาตรวัดของตัวชี้วัดแบบ Interval scale ทำการตรวจสอบความเที่ยงตรงของแบบสอบถามโดยการคำนวณค่า IVC (Item Variable Congruence Index) โดยผู้เชี่ยวชาญ 5 ท่าน ประกอบกับการศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตการณ์ขณะรวบรวมข้อมูลพื้นที่ศึกษา คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนบน จำนวน 9 จังหวัด วิเคราะห์ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาโดยใช้ Canonical Correlation และการวิเคราะห์เส้นทาง Path Analysis เป็นผู้นำที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารแผนพัฒนาท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่าการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการบริหารในระดับสูงมากทั้งหมดทุกด้าน ($\bar{X}$ = 3.68, S.D.=0.72) ประกอบด้วยการกำหนดนโยบายที่จะเลือกไปปฏิบัติการกำหนดจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนเพื่อนำไปจัดทำแผนพัฒนา ก่อนนำไปบริหารให้เกิดผลลัพธ์ และมีการตรวจสอบและประเมินผลของการดำเนินงาน และความยั่งยืนของชุมชนพบว่ามีการดำเนินงานในระดับสูงมาก ($\bar{X}$ = 3.56, S.D.=0.69) ทั้งหมดทุกด้านเช่นกัน คือ มีผลการดำเนินงานในระดับสูง ในด้านความยั่งยืนของชุมชนด้านสิ่งแวดล้อมด้านความยั่งยืนของชุมชน

*

นักศึกษาลัทธิรัฐประศาสนศาสตร์ดุสิตบัณฑิต, วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี, ปีการศึกษา 2556

ด้านสังคมด้านความยั่งยืนของชุมชนด้านเศรษฐกิจและด้านความยั่งยืนของชุมชนด้านวัฒนธรรม

ผลการทดสอบสมมติฐานโดยการหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ Canonical พบว่า การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ระดับสูง ($r=0.732$) กับผลการดำเนินงานความยั่งยืนของชุมชนได้จริงโดยมีการจัดทำแผนพัฒนาและการบริหารแผนพัฒนาที่มีความสัมพันธ์ต่อผลการดำเนินงานความยั่งยืนของชุมชนในด้านความยั่งยืนของชุมชนด้านวัฒนธรรมที่ประกอบด้วยภูมิคุ้มกัน และอนุรักษ์ธรรมชาติและมรดกวิถีชีวิตแบบพึ่งพาธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

ตัวแบบที่ค้นพบจากการวิจัยโดยการวิเคราะห์เส้นทางทำให้พบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อความยั่งยืนของชุมชนมีเส้นทางจากการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องผ่านการจัดทำแผนพัฒนาและการบริหารแผนพัฒนา จึงจะนำไปสู่ผลการดำเนินงาน ในด้านภูมิคุ้มกัน และอนุรักษ์ธรรมชาติและด้านวิถีชีวิตแบบพึ่งพาธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และไปสู่ความยั่งยืนของชุมชนด้านวัฒนธรรม ที่จะตรงไป สู่ผลการดำเนินงานความยั่งยืนของชุมชน

คำสำคัญ : บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความยั่งยืนของชุมชน, ตัวแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The purpose of this study was (1) to study the administration of local government that brings about sustainable community. (2) to study results, the sustainability of the community of the local government (3) to study the relationship between administration of local government and sustainability of the community (4) to search the model of administrative organization that relates to the sustainability of community.

The questionnaire was primarily with the creation of concept study. The questions were closed-ended questions and a gauge of indicators for Interval scale to check the accuracy of the query by calculating the IVC (Item

Variable Congruence Index) by five experts assembled to study the in-depth interviews and observation as data collection. The scope of the research area was the municipalities and Tambon Administration Organizations in the upper-north 9 provinces. The sample populations were leaders who are involved in the management of local development planning. The study reveals that local governments are at high level at all sides ($\bar{x} = 3.68$, $SD = 0.72$) including; policy chosen to practice, defining clear aim, creating Development Plan, management, and monitoring and evaluation. The sustainability of the community has performed at a very high level ($\bar{x} = 3.56$, $SD = 0.69$) at all sides include; sustainability development of the environmental community, sustainable development of the social community, sustainable development of the economic community and sustainable development of cultural community.

The hypothesis testing used Canonical Correlation, the Administration of Local Government has a high correlation ($r = 0.732$) with the results of the implementation of sustainability in the community. The created Development Plan. The local management is relating to the operation of community sustainability which is the sustainability of the cultural which community includes; immune and nature conservation, the way of life based on natural and environmental harmony.

Path analysis reveals the model of administration of local government for a sustainable community. Path of administration of local government through creating development plans, development plan management, which bring about the immune and nature conservation, the way of life based on nature and environment, which bring about the sustainability of the cultural community that match the performance and sustainability of the community.

Keywords: Management, Model of Local Administration, Sustainability

1. ความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบัน การบริหารของประเทศไทย ได้มีการพัฒนารูปแบบระบบบริหารราชการใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยเริ่มจากได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ และในปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ยังได้รับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 ส่วนที่ 3 มาตรา 78 (3) และในหมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 โดยสรุปได้ว่า รัฐจะต้องให้ความอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และจะมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง โดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการดำเนินการตามหลักการปกครองตนเอง และหลักความต้องการของประชาชน และได้กำหนดให้มีบทบัญญัติเป็นกฎหมาย เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เพื่อช่วยรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ และช่วยแบ่งเบาภารกิจจากหน่วยราชการต่างๆ ทั้งที่เป็นหน่วยราชการส่วนกลาง และภูมิภาค จากการถ่ายโอนภารกิจ อำนาจ และหน้าที่ที่ตลอดจนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีส่วนร่วมในการบริหารของรัฐ ให้นโยบายการพัฒนาประเทศบรรลุผลสัมฤทธิ์ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบรวมทั้งหมด มีความรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล เป็นภารกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มีจุดมุ่งหมายให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน มีความรับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วน ที่จะต้องเป็นผู้นำไปปฏิบัติ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 260 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการ กำหนดนโยบาย การบริหาร การ จัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด และประเทศเป็นส่วนรวมด้วย และรัฐยังได้บัญญัติกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ขึ้นมาเพื่อสนับสนุน กำกับดูแลให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องการค้ากับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

ดังนั้น การบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีตัวแบบในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบท ที่ทำให้เกิดผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจ และหน้าที่ ต้องนำไปบริหารการพัฒนาให้บรรลุผลสำเร็จ สนองตอบต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมายและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยมีความสอดคล้องกับข้อตกลงขององค์การสหประชาชาติตามสมัชชาโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่มีสาระเรียกร้องให้ชาวโลกเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตที่ฟุ่มเฟือยและวิถีทางการพัฒนาเสียใหม่ให้ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมและข้อจำกัดของธรรมชาติให้มากขึ้น การบริหารการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความสำคัญอย่างมากที่ต้องศึกษาหลักการบริหาร และค้นหาตัวแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืนของชุมชน ตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่รัฐได้กำหนดเป็นเป้าหมาย นโยบายในการพัฒนาประเทศ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีคำถามการศึกษาคือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีตัวแบบหลักการบริหารอย่างไรบ้าง และใช้ตัวแบบการบริหารใดที่เหมาะสม และส่งผลให้เกิดความยั่งยืนของชุมชนอย่างแท้จริง” เห็นได้ว่าตัวแปรที่เป็นเหตุที่ทำให้เกิดความยั่งยืนของชุมชนคือ การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาจึงกำหนดเป็นตัวแปรต้น และตัวแปรตามคือ ความยั่งยืนของชุมชน ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจ ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับตัวแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสภาพปัจจุบัน ที่ต้องประยุกต์ให้เป็นการบริหารที่มีประสิทธิภาพให้เกิดความสอดคล้องกับการกำกับดูแลที่รัฐบาลดำเนินการ และเกิดประสิทธิผลให้เกิดความยั่งยืนของชุมชนที่แท้จริง

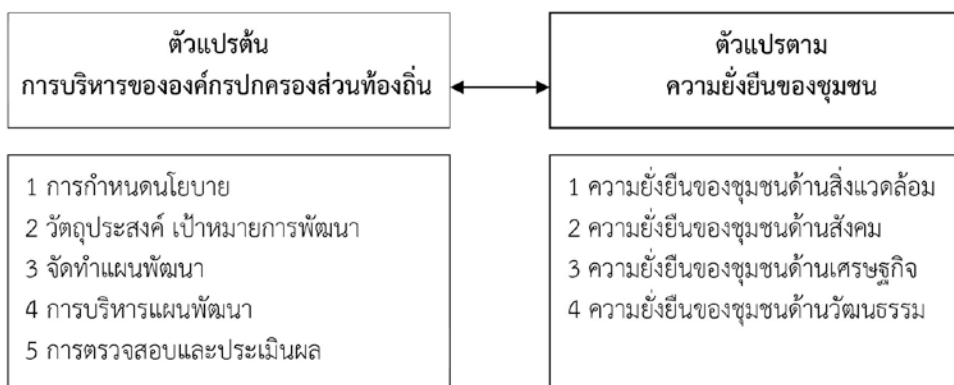
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการวิจัย สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

- 2.1 เพื่อศึกษาการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้เกิดความยั่งยืนของชุมชน
- 2.2 เพื่อศึกษาผลลัพธ์ความยั่งยืนของชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.3 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับความยั่งยืนของชุมชน
- 2.4 เพื่อแสวงหาตัวแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับความยั่งยืนของชุมชน

กรอบแนวความคิดการวิจัย

ตัวแบบที่ 1 การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความยั่งยืนของชุมชน



ผู้วิจัยขอเสนอถึงจุดมุ่งหมายของการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสภาพปัจจุบัน ที่สามารถประยุกต์ให้เป็นการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เกิดความสอดคล้องกับการกำกับดูแลที่รัฐบาลดำเนินการและเกิดประสิทธิผลให้เกิดความยั่งยืนของชุมชนที่แท้จริงนั้น ท้ายสุดแล้วเป้าหมายของการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีตัวแบบการ

บริหารงานและการใช้ตัวแบบการบริหารแบบใดที่เหมาะสม และเกิดความสัมพันธ์กับความยั่งยืนของชุมชนอย่างแท้จริง นำไปสู่การตั้งสมมติฐานการศึกษาว่า **“การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับความยั่งยืนของชุมชน ”**

3. วิธีการดำเนินการวิจัย

3.1 การศึกษาโดยพื้นที่ศึกษา คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนบน จำนวน 9 จังหวัด แบ่งเป็นเทศบาลตำบล จำนวน 280 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 77 แห่ง และประชากรที่อยู่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ที่ได้มีส่วนร่วมกันในการกระทำให้เกิดความยั่งยืนของชุมชนประกอบด้วย ประชากร 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารและปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และกลุ่มคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 4,123 คน/ตัวอย่าง

3.2 เครื่องมือการศึกษาวิจัย

3.2.1 แบบสอบถาม ซึ่งเป็นคำถามปลายปิด จำนวน 60 ข้อ

3.2.2 แบบสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นคำถามปลายเปิด จำนวน 22 ข้อ

3.3 การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

สร้างแบบสอบถามจากตัวชี้วัดของกรอบแนวคิดการศึกษา ซึ่งลักษณะของคำถามเป็นคำถามปลายปิด มีมาตรวัดของตัวชี้วัดแบบ Interval scale ทำการตรวจสอบความเที่ยงตรงของแบบสอบถามโดยการคำนวณหาค่า IVC (Item Variable Congruence Index) โดยผู้เชี่ยวชาญ 5 ท่าน มีค่าความสอดคล้องเท่ากับ 0.96 และหาความเชื่อมั่น (Reliability) จำนวน 30 ตัวอย่างในจังหวัดพิษณุโลก ค่าสัมประสิทธิ์ (อัลฟา) $\alpha = 0.989$

3.4 การรวบรวมข้อมูล

- การตอบแบบสอบถาม ผู้วิจัยใช้วิธีการส่งแบบสอบถามไปยังประชากรกลุ่มตัวอย่างโดยตรงแล้วให้ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่งแบบคำตอบกลับคืน
- การตอบแบบสัมภาษณ์ ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

- วิเคราะห์ลักษณะประชากร โดยใช้ค่าร้อยละ ความถี่ ค่าเฉลี่ย หาค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
- วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวแปรโดยใช้วิธี Canonical Correlation
- การวิเคราะห์เส้นทาง Path Analysis โดยใช้วิธีพหุการถดถอย Regression Analysis

4. ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้จะแบ่งขอบเขตการศึกษาเป็น 4 มิติ ได้แก่ เนื้อหา พื้นที่ ประชากร และเวลา ดังนี้

4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

4.1.1 ด้านแนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหาร ประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์เป้าหมายการพัฒนา จัดทำแผนพัฒนา และการตรวจสอบและประเมินผลในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำมาใช้ในการสังเคราะห์เป็นตัวแปรต้น ที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม

4.1.2 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และความยั่งยืนของชุมชน ในมิติต่างๆ ที่นำมาสังเคราะห์ให้เหมาะสมกับบริบท และมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นตามสภาพจริงของท้องถิ่น รวมทั้งมีความสอดคล้องกับภาระหน้าที่ กระบวนการพัฒนา การบริหารการจัดการ และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการพัฒนา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1.3 การศึกษาในสาระที่เกี่ยวกับการสังเคราะห์เพื่อสร้างความสัมพันธ์ของตัวแปรต้นกับตัวแปรตาม คือ ตัวแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งผลทำให้เกิดความยั่งยืนของชุมชน

4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภาคเหนือตอนบน รวม 9 จังหวัด ประกอบด้วย เทศบาลต่างๆ จำนวน 353 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 113 แห่ง รวมทั้งสิ้น 466 แห่ง

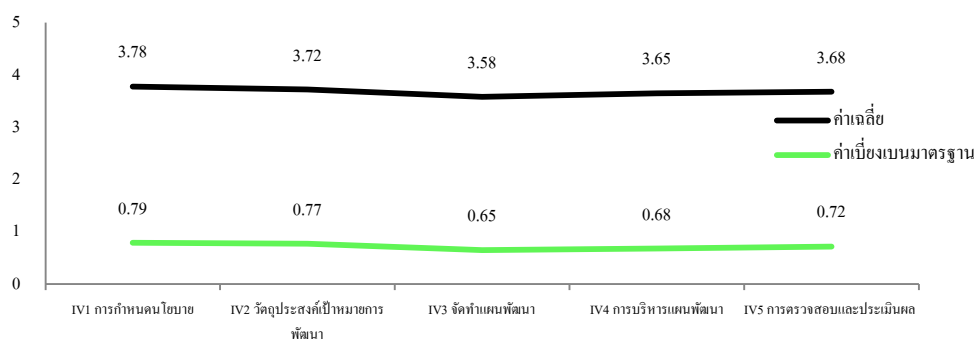
4.3 ขอบเขตด้านประชากร ประกอบด้วย ผู้บริหารและปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล ทุกแห่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนบน

4.4 ขอบเขตด้านระยะเวลา ศึกษาวิจัยตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2555 – 31 มกราคม 2557

5. สรุปผลการวิจัย

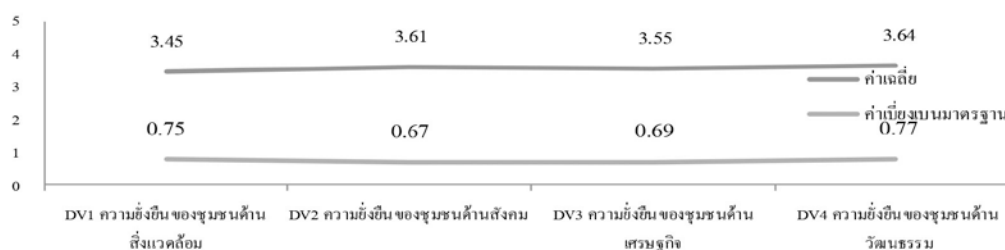
ผู้วิจัยสรุปผลการศึกษารวบรวมสอดคล้องตามวัตถุประสงค์การศึกษา ได้ดังนี้

5.1 การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ผลการศึกษาปรากฏว่า การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารอยู่ในระดับมาก ซึ่งมีตัวแบบการบริหารที่ประกอบด้วย การกำหนดนโยบายให้เป็นเป้าหมายหลักขององค์กร การกำหนดจุดมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ให้ตรงกับนโยบายและภารกิจขององค์กร จากนั้นจึงจัดทำแผนพัฒนาแล้วนำไปสู่การปฏิบัติ โดยมีการบริหารแผนพัฒนา และมีการตรวจสอบและประเมินผลในการปฏิบัติตามแผน ในภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการบริหารอยู่ในระดับมากทุกด้าน สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ รายละเอียดตามกราฟที่ 1



กราฟที่ 1 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปรต้นการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

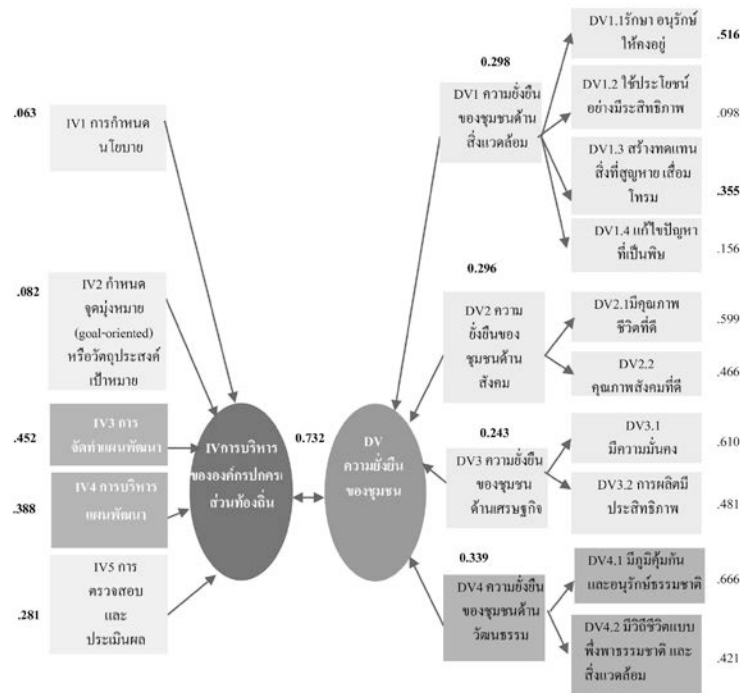
5.2 ความยั่งยืนของชุมชน ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ผลการศึกษาปรากฏว่าการวิเคราะห์เป็นข้อมูลตัวแปรตาม ตามกรอบแนวคิดของการศึกษาประกอบด้วย ความยั่งยืนของชุมชนด้านสังคม ความยั่งยืนของชุมชนด้านเศรษฐกิจ และความยั่งยืนของชุมชนด้านวัฒนธรรม ในภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่และอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้เกิดความยั่งยืนของชุมชนได้ในระดับมากทุกด้าน ความยั่งยืนของชุมชนด้านสิ่งแวดล้อมมีความยั่งยืนของชุมชนในระดับปานกลาง สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ รายละเอียดตามกราฟที่ 2



กราฟที่ 2 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปรตามความยั่งยืนของชุมชน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการทดสอบสมมติฐาน ผู้วิจัยตั้งสมมติฐานการศึกษาขึ้นเพื่อต้องการพิสูจน์ข้อคำถามการศึกษาและต้องการหาคำตอบว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีตัวแบบการบริหารอย่างไรบ้าง และจะใช้ตัวแบบการบริหารใด จึงจะเหมาะสม และมีความสัมพันธ์กับความยั่งยืนของชุมชนอย่างแท้จริง” ผลการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับความยั่งยืนของชุมชนอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะการจัดทำแผนพัฒนาและการบริหารแผนพัฒนาที่มีความสัมพันธ์กับความยั่งยืนของชุมชนในด้านความยั่งยืนของชุมชนด้านวัฒนธรรมในระดับสูง แสดงว่า การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปฏิบัติในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนา และการบริหารแผนพัฒนา จะมีความสัมพันธ์กับความยั่งยืนของชุมชนโดยเฉพาะความยั่งยืนของชุมชนด้านวัฒนธรรม รายละเอียดแสดงในตัวอย่างที่ 2

ตัวแบบที่ 2 ความสัมพันธ์ของการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนของชุมชน (ตามการวิเคราะห์ Canonical)



5.3 การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับความยั่งยืนของชุมชน การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับความยั่งยืนของชุมชนด้านวัฒนธรรม โดยการจัดทำแผนพัฒนาและการบริหารแผนพัฒนา มีความสำคัญกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง และมีความสัมพันธ์กับตัวแปรตามความยั่งยืนของชุมชนด้านวัฒนธรรม ซึ่งเป็นไปตามหลักและระเบียบวิธีการบริหารงานราชการที่ว่า ก่อนมีการบริหารราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้มีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, หน้า 48) และตรงกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 (2548, หน้า 52-54) ที่กำหนดว่าต้องจัดทำแผนพัฒนา ก่อนการดำเนินที่มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณทุกชนิด ดังนั้นหากไม่มีการจัดทำแผนพัฒนาในเรื่องเกี่ยวกับด้านวัฒนธรรม ความยั่งยืนของชุมชนด้านวัฒนธรรมจะไม่เกิดผล เพราะเมื่อมีการกำหนดการพัฒนาทางด้านวัฒนธรรมมาจัดทำเป็น

แผนพัฒนา และนำไปสู่กระบวนการบริหารแผนพัฒนาที่ดี ย่อมเกิดผลความยั่งยืนของชุมชน ด้านวัฒนธรรม เพราะว่าแผนพัฒนา คือ เป้าหมาย และแนวทางที่จะต้องนำไปปฏิบัติ และหาก การพัฒนาด้านวัฒนธรรม ไม่มีอยู่ในแผนพัฒนาก็ไม่สามารถปฏิบัติได้ (ระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548, หน้า 52-54)

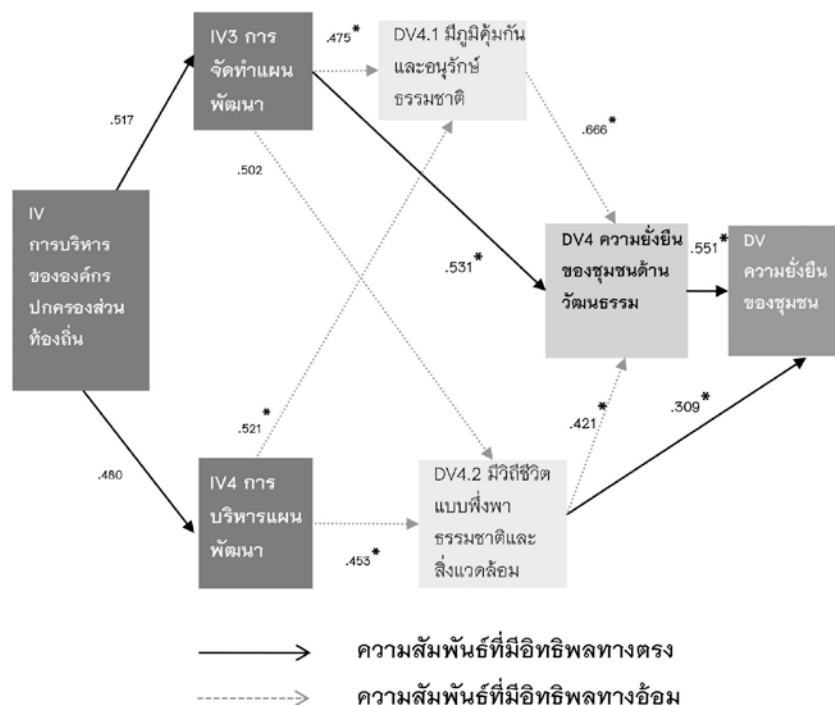
จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชยัน วิพรหมชัย. สัมภาษณ์, 11 สิงหาคม 2556; ประดิษฐ์ สะอาดล้วน. สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2556; อุบล ยะ ไวยัญญะวิชัย. สัมภาษณ์, 18 สิงหาคม 2556; วัฒนชัย ไทอิน. สัมภาษณ์, 24 สิงหาคม 2556; ปราการ ชันปัญญา, สัมภาษณ์, 27 สิงหาคม 2556) ซึ่งมีความเห็นที่สอดคล้องกันสรุปได้ว่า ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นของการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญของการ จัดทำแผนพัฒนาว่า ต้องมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเวทีประชาคม แล้วนำมา สรุปให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ แผนยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับอำเภอ การ บริหารแผนพัฒนาเป็นอีกส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญที่ต้องมีการกำกับดูแล ในการดำเนิน กิจกรรมใดๆ ต้องสนับสนุนกิจกรรมให้บังเกิดผลที่ชัดเจน โดยทำในรูปแบบของ คณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติงานให้แก่พนักงาน และสามารถตรวจสอบระหว่างกันได้ เพื่อป้องกันความผิดพลาด ป้องกันการทุจริต โดยความ ยั่งยืนด้านวัฒนธรรมเป็นตัวกำหนดให้ประชาชนมีแนวคิด และพฤติกรรมไปในรูปแบบใด การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมุ่งให้มีการบริหารโดยบรรจุการใช้ภูมิปัญญา ชาวบ้าน และวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นไว้ในแผน ซึ่งได้มีการปฏิบัติส่งเสริม และสนับสนุน ให้คงอยู่ไปถึงลูกหลาน

เช่นเดียวกับ นายปราการ ชันปัญญา ปลัดเทศบาลตำบลป่าป้อง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ (สัมภาษณ์, 27 สิงหาคม 2556) เห็นว่าการส่งเสริมและสนับสนุน ผลักดัน กิจกรรมทางวัฒนธรรม ให้เข้ามาเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งในชีวิตประจำวันของประชาชน นับว่าเป็นการส่งเสริมสนับสนุนความยั่งยืนทางวัฒนธรรมของชุมชน ในการผลักดันกิจกรรม ทางวัฒนธรรมนั้นมีการจัดตั้งสภาวัฒนธรรมตำบล เพื่อเป็นหัวใจหลักในการขับเคลื่อน กิจกรรมทางวัฒนธรรมของชุมชน เพื่อสร้างความยั่งยืนทางวัฒนธรรมต่อไป และนายก เทศบาลตำบลสง่าบ้าน อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ (วัฒนชัย ไทอิน. สัมภาษณ์, 24 สิงหาคม 2556) กล่าวว่าให้มีการฟื้นฟูประเพณี การส่งเสริมพฤติกรรมในการอยู่ร่วมกัน ธรรมชาติ ให้ใช้ชีวิตแบบพึ่งตนเอง ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง พอประมาณ มีเหตุผล

มีภูมิคุ้มกันที่ดี สิ่งเหล่านี้้องค์กรต้องสนับสนุนให้มีกิจกรรมที่เป็นรูปธรรม บังเกิดผลที่ชัดเจน สอดคล้องกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอยสะเก็ด (ประดิษฐ์ สะอาดล้วน. สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2556) กล่าวว่าได้มีการอนุรักษ์แหล่งน้ำ ต้นน้ำธาร รวมถึงป่าไม้ เกิดการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในท้องถิ่น ให้มีความรัก และหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ผลจากการพิสูจน์สมมติฐาน พบว่า การจัดทำแผนพัฒนาและการบริหารแผนพัฒนา มีความสัมพันธ์กับความยั่งยืนของชุมชน คือ สามารถทำให้เกิดความยั่งยืนของชุมชนด้านวัฒนธรรม มีความสอดคล้องตรงกับ แนวคิด ทฤษฎีของนักวิชาการ และสอดคล้องกับผลงานวิจัยที่ผู้วิจัยหลายท่านได้ทำการศึกษาในประเด็นเนื้อหาเดียวกัน และได้นำเอาบทสัมภาษณ์ของผู้นำในท้องถิ่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องมาอธิบาย ทำให้ผลจากการพิสูจน์สมมติฐานนี้ มีความน่าเชื่อถือ และมีความเป็นไปได้ตรงกับสภาพจริงสูงมาก

ตัวแบบ 3 แสดงค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ ที่มีอิทธิพลทางตรง มีอิทธิพลทางอ้อมและ มีอิทธิพลรวมของตัวแปรที่สัมพันธ์ต่อความยั่งยืนของชุมชน



จากตัวแบบที่ 3 แสดงถึงค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลทางตรง มีอิทธิพลทางอ้อมและมีอิทธิพลรวมของตัวแปรที่สัมพันธ์ต่อความยั่งยืนของชุมชน ซึ่งวิเคราะห์โดยวิธีวิเคราะห์เส้นทางพบว่า การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความยั่งยืนของชุมชนซึ่งสามารถนำมาพัฒนาเป็นตัวแบบเชิงสังคมศาสตร์การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความยั่งยืนของชุมชนได้ดังนี้

5.4 ตัวแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความยั่งยืนของชุมชน การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์และเกิดความยั่งยืนของชุมชนนั้น สิ่งที่สำคัญต่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แต่ละองค์กรต้องมุ่งเน้นในการดำเนินงานคือ กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาและการบริหารแผนพัฒนา เหตุที่มีความสำคัญกว่ากระบวนการอื่นๆ นั้นเป็นเพราะการบริหารราชการในขั้นตอนอื่นๆ โดยมีระเบียบ กฎหมายได้ระบุไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ การกำหนดนโยบายในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 (2542, หน้า 48) ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า นโยบายการพัฒนาต้องให้สอดคล้องตามนโยบายของรัฐ นโยบายการพัฒนาของกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นโยบายการพัฒนาจังหวัด นโยบายการพัฒนาอำเภอ และนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดเพื่อประโยชน์ของชุมชนและตรงตามภาระหน้าที่ ที่ได้มอบหมายจากรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ และเมื่อนำเอานโยบายไปปฏิบัติจะต้องกำหนดจุดมุ่งหมาย (goal-oriented) หรือ วัตถุประสงค์ เป้าหมายการพัฒนา ที่ต้องสนองความต้องการ และเกิดประโยชน์ต่อชุมชน ซึ่งระบุให้มีการนำเอาแผนชุมชนมาใช้ในการดำเนินงาน และต้องมีผลลัพธ์ที่ตรงและทำให้นโยบายของท้องถิ่นบรรลุเป้าหมาย ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542, หน้า 48) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548, หน้า 52-54) คือ มีลักษณะที่

สอดคล้องตรงกับนโยบาย และมีวัตถุประสงค์ เป้าหมายสนับสนุนจุดมุ่งหมายองค์กรเพื่อนำไปจัดทำแผนพัฒนา

ตัวแบบที่ 4 การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความยั่งยืนของชุมชน



จากตัวแบบที่ 4 แสดงความสัมพันธ์ของการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความยั่งยืนของชุมชน โดยการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผนพัฒนาและการบริหารแผนพัฒนาเป็นเสมือนหัวใจของการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ตามที่คาดหวังไว้ ซึ่งความยั่งยืนของชุมชนเป็นเป้าหมายที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ยังต้องมีการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องถือปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้ร่วมลงนามในข้อตกลงตามแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ของที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UNCED) ที่ดำเนินงานทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนของโลก (Earth Summit, 1992, pp. 3-4) ประกอบด้วยด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเพิ่มด้านวัฒนธรรม (The Agenda 21 for Culture, 2004, p. 11) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการพัฒนาให้ชุมชนได้รับการพัฒนาทั้ง 4 ด้าน และจาก

ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีทิศทางการบริหารไปที่ความยั่งยืนของชุมชนด้านวัฒนธรรม จึงมีความสัมพันธ์ต่อความยั่งยืนของชุมชน การบริหารต้องให้ความสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนา เพื่อให้สอดคล้องตรงกับนโยบายตามระเบียบที่กำหนด (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548, หน้า 52-54) โดยต้องศึกษานโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้เข้าใจอย่างชัดเจน และเลือกนำมาปฏิบัติอย่างเหมาะสม เป็นไปได้จริง แล้วพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมาย ได้แก่ เป้าหมายให้เกิดภูมิคุ้มกันและอนุรักษ์ธรรมชาติและวิถีชีวิตแบบพึ่งพาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุน สนองตอบต่อนโยบายการพัฒนาดังกล่าว ซึ่งหากบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ดังกล่าว สามารถทำให้คนอยู่ร่วมกับธรรมชาติได้ และทำให้มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มีการดำเนินชีวิตในสังคม และการดำเนินงานทางด้านเศรษฐกิจที่ไม่เบียดเบียนหรือทำลายสิ่งแวดล้อม แต่เป้าหมายดังกล่าวต้องมีโครงการพัฒนารองรับเพื่อกำหนดกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ที่สนองตอบต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ โครงการพัฒนาจึงต้องมีการพิจารณาเนื้องานที่ต้องกระทำอย่างครอบคลุม และให้มีจำนวนโครงการครบถ้วน เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการรวมเป็นความผลสัมฤทธิ์ของเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างสมบูรณ์ และโครงการพัฒนาต้องมีการจัดการทรัพยากรบริหารและงบประมาณ ที่เหมาะสม พอเพียงที่โครงการสามารถดำเนินงานจนสำเร็จ

ความสำคัญของการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกอย่างหนึ่ง ที่สามารถทำให้เกิดผลลัพธ์ตามที่คาดหวังไว้ นั่นคือ เมื่อมีการจัดทำแผนพัฒนาที่ดีและเหมาะสมแล้ว เพียงการมีแผนพัฒนาที่ดีอย่างเดียวไม่อาจทำให้บรรลุผลลัพธ์เป้าหมายตามแผนได้ จึงต้องให้ความสำคัญกับการบริหารแผนพัฒนา จึงมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จได้ การบริหารแผนพัฒนาประกอบด้วยการจัดองค์กรโครงการ เพื่อให้มีการจัดการบุคคลให้เหมาะสม ทั้งจำนวนคนกับปริมาณงาน รวมถึงการอำนวยการ สั่งการ และการควบคุมการปฏิบัติงาน เพื่อให้บริหารให้เป็นไปและถูกต้องตามแผนเวลาและเป้าหมายงาน โดยต้องมีการประสานงานและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ให้มีการสนับสนุนร่วมมือกันในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานตามแผน จากนั้นมีการตรวจสอบและประเมินผล เพื่อให้ทราบผลที่แน่ชัดทั้งเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ และผลการปฏิบัติงานทั้งกระบวนการ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผล และให้มีการประกาศ แสดงผลการประเมิน เพื่อให้ทุกคนทราบ

อย่างเปิดเผย (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548, หน้า 56-57)

ตัวแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความยั่งยืนของชุมชน จึงเป็นตัวแบบที่แสดงการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาและการบริหารแผนพัฒนาเป็นหัวใจสำคัญ จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์กับการมีภูมิคุ้มกัน และอนุรักษ์ธรรมชาติ และมีวิถีชีวิตแบบพึ่งพาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีผลทำให้คนในสังคมท้องถิ่น รักษ์ ห่วงแหนในทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และรักษ์ในการอยู่ร่วมกับธรรมชาติได้ ทำให้สังคมมีคุณภาพ เศรษฐกิจที่พึ่งตัวเองและธรรมชาติ ทำให้เกิดความยั่งยืนของชุมชนด้านวัฒนธรรมและวัฒนธรรมที่สร้างวิถีชีวิตรักษ์ธรรมชาติของคนในสังคมเป็นแกนนำที่มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อความยั่งยืนของชุมชน

6. อภิปรายผล

จากผลการวิจัยที่ผู้วิจัยได้ศึกษา โดยพบว่า มีความสอดคล้องกันดังนี้ Pressman and Wildavsky (1973, บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ปัญหาการนำนโยบายการสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติในนครโอ๊คแลนด์ (Oakland) ในรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) สหรัฐอเมริกา พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวของการนำนโยบายการสร้างงานแก่ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติอยู่ที่การจัดทำแผนพัฒนา คือ (1) จำนวนหน่วยงาน บุคคลที่เข้าร่วมในการปฏิบัติต้องเหมาะสมพอเพียง ถ้ามีจำนวนมากทำให้ยากลำบากในการประสานกิจกรรมให้ไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากจะมีความขัดแย้งกันในด้านวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย เพราะแต่ละหน่วยงานต่างมีทัศนภาพ วัตถุประสงค์หลัก และมีความรู้สึกถึงความเร่งด่วนของโครงการต่างกัน (2) ความชัดเจนของโครงการ ซึ่งได้แก่ ความชัดเจนของเป้าหมาย กลยุทธ์ และแนวปฏิบัติต่างๆ หากปัจจัยด้านนี้มีความคลุมเครือจะกลายเป็นเงื่อนไข ให้กลุ่มผลประโยชน์มีโอกาสกระทำการให้การดำเนินการตอบสนองวัตถุประสงค์ของพวกตน (3) ผู้ปฏิบัติงาน มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จ ของโครงการ เพราะบุคคลสำคัญเป็นผู้ที่เข้าใจภาพรวมและกิจกรรมของกระบวนการ นำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจน และพยายามผลักดัน และสนับสนุนโครงการทุกวิถีทางจำนวนผู้ปฏิบัติงาน จะเป็นปัจจัยส่งผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของโครงการ Pressman and Wildavsky ยังพบปัจจัยย่อยอื่นๆ ที่ส่งผลต่อ

ความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของโครงการ เช่น ความชัดเจนของหน้าที่ที่รับผิดชอบ ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานอื่น จำนวนประเด็น และจุดที่ต้องสนใจ และยังสอดคล้องกับการศึกษาของ Weick (1977, บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาระบบการออกแบบองค์การด้วยตัวเอง ซึ่งเป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการวางแผน การปฏิบัติการของนักบินอวกาศภายใต้ศูนย์ควบคุม Houston โดยมีกิจกรรม (โครงการ) ตรงตามนโยบาย คือ สนใจพฤติกรรมการปฏิบัติของบุคลากร หรือทีมงานให้เลือกวิธีการปฏิบัติเอง เป็นการเปิดโอกาสให้นักบินได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจปฏิบัติงานตามภารกิจ เพื่อให้ให้นักบินได้เลือกปฏิบัติอย่างเหมาะสมในขณะปฏิบัติงานในอวกาศ การตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงาน พบว่า ผู้ร่วมงานมีความพึงพอใจ ในการเลือกปฏิบัติเอง โดยกำหนดโครงสร้างการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจน กำหนดเป้าหมาย ทางเลือก ให้สมาชิกระดมสมอง ระดมความคิดต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อสร้างรูปแบบ และแนวทางการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกัน การแก้ปัญหาให้สนใจการวิเคราะห์เชิงคุณภาพก่อนเชิงปริมาณจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีคุณภาพประสบผลสำเร็จ และพบว่า การวางแผนและการปฏิบัติ มีสิ่งที่จะต้องแยกออกจากกัน รวมทั้งสอดคล้องกับการศึกษาของสุขุมล โสมขันเงิน (2551, บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารจัดการป่าชุมชนไปปฏิบัติ จากการศึกษพบว่า ปัจจัยด้านการบังคับใช้กฎหมาย ปัจจัยด้านการกำหนดนโยบาย และกำหนดวัตถุประสงค์ต้องชัดเจน ปัจจัยด้านงบประมาณ และแรงจูงใจ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และปัจจัยด้านคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติ มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารจัดการป่าชุมชนไปปฏิบัติในหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษาพระบรมราชินีนาถ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทำให้เกิดป่าไม้ชุมชนที่สมบูรณ์ และตรงกับงานวิจัยของ ญัฐนันท์ หลัคำและคณะ (2554, บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาการจัดการวิสาหกิจชุมชนเพื่อความยั่งยืนทางเศรษฐกิจโดยอาศัยหลักเศรษฐกิจพอเพียงของผู้ผลิตสิ่งทอผ้าลายเกล็ดเต่า (กลุ่มเพลงฝ้าย) ซึ่งผลการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของกลุ่ม มี 5 ด้าน คือการวางแผน โดยมีการประชุม 1-2 ครั้งต่อเดือน มีการจัดองค์การ คือมีโครงสร้างในแนวดิ่ง มีการจัดคนเข้าทำงานตามหน้าที่ที่เหมาะสม มีการอำนวยการ มีการสั่งงาน แบบกัลยาณมิตรด้วยวาจา มีการควบคุม มีการจัดทำบัญชีเบิก-จ่ายวัตถุดิบ บัญชีรับ-จ่ายเงินสด ทำให้สมาชิกมีวัฒนธรรมด้านความ

พอประมาณ ระดับมากที่สุดคือสุขใจในการทอผ้าภายในกลุ่มตนเอง และไม่เบียดเบียนตนเอง โดยรวมระดับมาก และส่วนความสัมพันธ์ของรักษา อนุรักษ์ ให้คงอยู่ และสร้างทดแทนสิ่งที่สูญหาย เสื่อมโทรม กับความยั่งยืนของชุมชนด้านสิ่งแวดล้อมนั้น มีผลงานวิจัยที่มีความเห็นสอดคล้อง ได้แก่ Sang W. Hwang (1998, abstract) ได้ศึกษาการวิวัฒนาการทั่วไปของการพัฒนาที่ยั่งยืน กรณีศึกษาของการพัฒนาอย่างยั่งยืนของโครงการรวมสามโครงการที่มีสภาพแวดล้อมองค์กรที่แตกต่างกัน ประกอบด้วยสถาบันระหว่างประเทศ สถาบันกฎหมาย สิ่งแวดล้อม และแซนเดอร์ระหว่างประเทศ ผลจากการศึกษาพบว่า มีผลกระทบต่อกฎการพัฒนาที่ยั่งยืน และผลกระทบในทางปฏิบัติสำหรับการวิเคราะห์นโยบายและการประชาสัมพันธ์ของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมนุษย์มีการพัฒนาเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ให้มีอยู่ และให้มีพลังงานใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า ได้อย่างยาวนาน และปรณิสวานิช (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษากระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมในภาคประชาชน พบว่านโยบายสาธารณะสิ่งแวดล้อมภาคประชาชนเกิดขึ้นจากปัจจัยต่างๆ คือ (1) การตระหนักเรื่องการพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน จะต้องให้มีการอนุรักษ์ป่าไม้ให้คงอยู่ (2) มีผู้นำหรือกลุ่มผู้นำเป็นแกนสร้างความสำนึก และสมคิด พรหมจ้อย (2546, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านอีสานใต้ : ความอยู่รอดของชุมชนท่ามกลางกระแสความเปลี่ยนแปลง พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความยั่งยืนของเศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านอีสานใต้ มีหลายประการ ที่สำคัญได้แก่ ชุมชนเองจำเป็นต้องเร่งฟื้นฟูฐานทางทรัพยากรทางธรรมชาติให้มีการสร้างทดแทนสิ่งที่เสื่อมโทรมกลับคืนมา เพื่อให้เป็นทุนทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยในส่วนของภาครัฐเอง อาจออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมการดำเนินเศรษฐกิจพอเพียงอันจะเป็นแนวทางสำคัญในการนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

7. ข้อเสนอแนะ

7.1 ข้อเสนอแนะการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำแผนพัฒนา จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายให้ถูกต้องเหมาะสมชัดเจนและมีความเป็นไปได้ เป็นอันดับแรก ซึ่งการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายจะต้องมีความสอดคล้องตรงกับนโยบาย โดยเป็นการสนับสนุน สนองต่อความสำเร็จของนโยบาย จึงต้องทำความเข้าใจนโยบายให้ถูกต้องชัดเจนก่อนที่จะทำการการจัดทำแผนพัฒนา และเมื่อได้วัตถุประสงค์ เป้าหมายมีทิศทางเดียวกันนโยบายแล้ว จะต้องนำเป้าหมายดังกล่าว

มาแตกโครงสร้างออกเป็นเป้าหมายย่อย ๆ เพื่อนำไปพิจารณาหาแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุด และต้องมีการจัดการทรัพยากรบริหาร และงบประมาณที่เหมาะสมพอเพียงที่โครงการพัฒนาทุกโครงการสามารถดำเนินงานจนสำเร็จ ควรให้ความสำคัญต่อการจัดองค์กร เรื่องการจัดการบุคคลให้เหมาะสมงานโครงการที่จะปฏิบัติ ทั้งจำนวนคนกับปริมาณงาน รวมถึงการอำนวยความสะดวก ส่งเสริม และการควบคุมการปฏิบัติงาน เพื่อให้บริหารถูกต้องตามแผนเวลา และเป้าหมายงาน โดยมีการประสานงานและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ให้มีการสนับสนุน ร่วมมือกันในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานตามกิจกรรมทุกกิจกรรมของโครงการพัฒนา

7.2 ข้อเสนอแนะการส่งเสริมความยั่งยืนของชุมชน

การส่งเสริมให้เกิดความยั่งยืนของชุมชน จะต้องทำความเข้าใจในรายละเอียดหลักการ และแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้ชัดเจนเสียก่อน และการจะนำไปสู่ความยั่งยืนของชุมชน ต้องเริ่มที่ความยั่งยืนของชุมชนด้านวัฒนธรรม คือ ต้องสร้างภูมิคุ้มกันและอนุรักษ์ธรรมชาติ ให้เกิดแก่ประชาชนในชุมชน ให้เป็นความเชื่อ เป็นค่านิยม ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีวิถีชีวิตแบบพึ่งพาธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยอยู่ร่วมกับธรรมชาติสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีความสุข ทำให้สังคมอยู่อย่างสุขสบาย ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ไม่มีการแย่งชิง ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบ เศรษฐกิจก็ไม่ต้องแข่งขันอย่างรุนแรง เนื่องจากทรัพยากรที่ใช้ในการอุปโภค บริโภค และนำมาใช้ในการผลิตมีอย่างมากมายพอเพียง ไม่หมดสิ้น เหมือนในปัจจุบัน ความยั่งยืนของชุมชนด้านวัฒนธรรม จึงมีความสำคัญสูงสุดที่ต้องเริ่มต้นให้มีการพัฒนาเป็นอันดับแรก ที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนของชุมชนได้

7.3 ข้อเสนอแนะตัวแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารและ พนักงาน เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องควรตระหนักให้สำคัญในการจัดทำและการบริหารแผนพัฒนา และนำตัวแบบไปปรับปรุงเพื่อใช้ปฏิบัติจริงในหน่วยงานของตนเอง โดยมีความยั่งยืนของชุมชนด้านวัฒนธรรม เป็นเป้าหมายและวัตถุประสงค์ เพื่อกำหนดโครงการพัฒนา ที่สามารถเกิดผลลัพธ์ตรงกับเป้าหมายและการบริหารแผนพัฒนา ควรจะต้องมีการจัดองค์กรโครงการ ให้เหมาะสมจำนวนคนให้สมดุลกับปริมาณงาน รวมถึงการอำนวยความสะดวก ส่งเสริม และการควบคุมการปฏิบัติงาน ที่ชัดเจน เพื่อกำกับ ดูแลและติดตามให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอย่างจริงจัง

บรรณานุกรม

- ไชยรัตน์ ปรานี. (2551). *ชุมชนต้นแบบที่นำแนวพระราชดำริเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในการแก้ปัญหาคาความยากจนอย่างยั่งยืน*. คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). *ระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด : ทำอย่างไรให้เป็นจริง*. กรุงเทพมหานคร: สจเรียมการพิมพ์.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. (2552). *สรุปการบรรยาย*. (23 กรกฎาคม 2552) “การกำกับดูแลองค์การที่ดี” กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2550, 8 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ก / ตอนที่ 114 หน้า 48-66.
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548. (2548, 29 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 122 ตอนพิเศษ 225 ง หน้า 46-57.
- วสันต์ เหลืองประภังค์. (2550). *การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- Bartle, Phil. *The Nature of Monitoring and Evaluation: Definition and Purpose*. Retrieve Form: [http://www.scn.org/cmp/modules/ mon-wht.htm](http://www.scn.org/cmp/modules/mon-wht.htm), 2012, June 13.
- Department for Environment, Food and Rural Affairs. (2009). *Sustainable Development Indicators in Your Pocket 2009*. Defra Publications: London.
- Dhiwakorn Kaewmanee. (2007). *The Evolution of the Thai State: The Political Economy of Formative and Transformative External forces*. Berlin: Distraction.de Verlag.

Finn, Donovan. (2009). *Our Uncertain Future: Can Good Planning Create Sustainable Communities?*; Illinois: University of Illinois.

Hales, J. and Prescott-Alloa, R. (2002). *Flying Blind : Assessing Progress toward Sustainability*. In Eety, D.C. and Ivanova, H.H. (eds), *Global environmental governance options and opportunity*. Yale: Yale Center for Environment Land and Policy.