

เทคนิคการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Technical Strategy for Local Government Development

วิชานนท์ สุทธโส¹

บทคัดย่อ

การสร้างยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแม้แต่ภาคส่วนอื่นๆที่มีความเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้นก็ต้องเข้ามาร่วมกันนำเสนอความคิด ข้อมูลและประสบการณ์ที่ผ่านมาของแต่ละส่วนงานและร่วมกันวิเคราะห์เพื่อหา จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัด SWOT Analysis โดยวิเคราะห์ถึงปัจจัยภายในโดยใช้ทฤษฎีในการวิเคราะห์คือ ทฤษฎีการบริหารจัดการแบบ 4 M และวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกโดยใช้ทฤษฎีหลักที่ใช้สำหรับการมองถึงปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะคือ PEST Analysis และหลังจากนั้นนำเข้าสู่เครื่องมือที่เป็นกระบวนการสร้างยุทธศาสตร์ด้วยวิธีการเทคนิคที่เรียกว่า TOWS Matrix ซึ่งมีทฤษฎีหลักที่ใช้ในการวิเคราะห์เช่นเดียวกันคือ PEST Analysis หลังจากนั้นจึงเลือกใช้ยุทธศาสตร์ตามสถานการณ์ที่จำเป็นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแบ่งเป็น 4 ด้าน คือ ยุทธศาสตร์เชิงรุก (SO) ยุทธศาสตร์เชิงป้องกัน (ST) ยุทธศาสตร์เชิงแก้ไข (WO) และยุทธศาสตร์เชิงรับ (WT) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สามารถเลือกใช้ยุทธศาสตร์ต่างๆได้ตามสถานการณ์ที่เหมาะสมต่อไป

คำสำคัญ : ยุทธศาสตร์; การพัฒนา; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ABSTRACT

Organizations strategic in all parts of the organization that need to come together to present ideas. Information and past experience of each division or group and share analysis for strengths, weaknesses, opportunities and limitations SWOT Analysis by the factors within the analysis tool is. Theory of management, 4 M. And factors outside the main theory used to look to external factors, especially the PEST Analysis, and then introduced into the process of strategic analysis TOWS Matrix The main theory is used to analyze, for example. The same is PEST Analysis. Then opt for a strategy based on the needs of the organization is divided into four areas: strategic, proactive (SO) Strategic preventive (ST) strategies editing (WO) and

¹ อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร E-mail: swichy.sutthaso@gmail.com

strategies to get (WT), which organizations can use different strategies. The situation is appropriate.

Keywords: Strategic, Development, Local governments

บทนำ

ในการวางแผนยุทธศาสตร์นั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการตั้งเป้าหมายของตนให้ชัดเจนว่าต้องการให้องค์กรของตนเองเป็นเช่นไร ซึ่งนอกจากกำหนดจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น ในการจัดทำยุทธศาสตร์ จำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบที่สำคัญ คือ การวิเคราะห์ การตัดสินใจ และแนวทางในการปฏิบัติที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยอมรับ เพื่อที่จะสร้างและก่อให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืน (Dessler, 2003) ผู้นำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรตัดสินใจเลือกยุทธศาสตร์ที่จะใช้เพื่อก่อให้เกิดความได้เปรียบ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการสร้างยุทธศาสตร์และการสร้างยุทธศาสตร์มีความจำเป็นอย่างไร สามารถอธิบายได้ดังนี้

1) การวางแผนยุทธศาสตร์ เป็นรูปแบบการดำเนินงานให้แต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รู้จักองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของตน สามารถวางแผนพัฒนาตนเองให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ 2) เป็นการวางแผนปรับเปลี่ยนทิศทางการทำงานที่

เหมาะสม และก้าวทันกับการเปลี่ยนแปลงทั้งหลาย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) เป็นการสร้างอัตลักษณ์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับเปลี่ยนสภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ภาพลักษณ์ใหม่ที่มีความรับผิดชอบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 4) เป็นการวางแผนการดำเนินงานการควบคุมเรื่องงบประมาณ ลดปัจจัยเสี่ยงต่างๆ เพื่อความอยู่รอดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อการแข่งขันอย่างยั่งยืน และ 5) เป็นการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญเรื่องยุทธศาสตร์ที่ใช้ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ปัญหาการดำเนินการต่างๆ ที่ผ่านการคิดวิเคราะห์อย่างรอบคอบโดยไม่ติดยึดกับรูปแบบเดิม หรือนำข้อจำกัดด้านต่าง ๆ เช่น ด้านบุคลากร งบประมาณ หรือเทคโนโลยีเข้ามาเป็นข้อจำกัดในการพัฒนา แต่มุ่งเน้นในการระดมความคิดและการวางแผนเพื่อหาแนวทางใหม่ๆ ในการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

ยุทธศาสตร์คืออะไร

ยุทธศาสตร์ คือ การมององค์การในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และการมุ่งไปสู่อนาคตด้วยการกำหนดเป้าหมาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ การพิจารณาความสามารถขององค์การ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในและภายนอกที่เป็นจุดแข็ง

จุดอ่อน โอกาส ปัญหาและอุปสรรค รวมถึงการคาดเดาการเปลี่ยนแปลงในอนาคตที่มีผลต่อทิศทางและการดำเนินการขององค์กร ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความจำเป็นในการวางแผนการจัดทำยุทธศาสตร์มีอยู่ด้วยกัน หลายประการ อาทิ 1) เพื่อการตัดสินใจที่ถูกต้องยิ่งขึ้น 2) เพื่อเพิ่มพลังองค์กร 3) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพองค์กร 4) เพื่อเพิ่มความพึงพอใจของลูกค้า 5) เพื่อประโยชน์ในการแข่งขันที่ทวีความรุนแรงอยู่ตลอดเวลา 6) เพื่อทางแก้ปัญหาที่ดีกว่า 7) เพื่อให้องค์กรอื่นและบุคคลภายนอกรู้จัก 8) เพื่อโอกาสในการประสบความสำเร็จ (John E. Lawler, 2005: 9) การหาแนวทางในการลดต้นทุนและการประหยัดทรัพยากรเพื่อให้องค์กรสามารถดำรงอยู่ได้ 11) การเพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากรและเครื่องจักร 12) การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในขององค์กรสืบเนื่องจากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจโลก สังคม การเมือง 13) อีกทั้งความเจริญ ด้านเทคโนโลยีที่ก้าวเข้าสู่ยุคแห่งสังคมข้อมูลข่าวสาร ที่ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อตนได้อย่างเสรี ทำให้การตัดสินใจบางอย่างเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ในการบริหารจัดการและการขับเคลื่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องให้ความสำคัญในเรื่องการวางแผนด้านยุทธศาสตร์เป็นอย่างยิ่ง

เป้าหมายการสร้างยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคืออะไร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นควรที่จะมีเป้าหมายหลักสำคัญที่เป็นโจทย์ในการสร้างยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือแม้แต่การตอบโจทย์การพัฒนาท้องถิ่นให้ตรงจุดตามความต้องการของประชาชนซึ่งสามารถอธิบายเป้าหมายของการสร้างยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

1. เพื่อกำหนดรูปแบบของกาปฏิบัติที่ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เพราะการกำหนดแผนยุทธศาสตร์นั้นให้ความสำคัญกับการศึกษาวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ทั้งสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร

2. เพื่อกำหนดรูปแบบของกาปฏิบัติที่ช่วยให้หน่วยงาน องค์กรหรือแม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนที่มีส่วนเอื้ออำนวยความสำเร็จและความล้มเหลวล้มเหลวต่อเป้าประสงค์ขององค์กร

3. เพื่อกำหนดรูปแบบของกาปฏิบัติที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management, NPM) ที่ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐทั้งระบบ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยใน

ประเทศไทยเรียกว่า การปฏิรูประบบราชการ อีกทั้งหน่วยงานภาครัฐยังต้องดำเนินงานตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นกระแสหลักในการบริหารรัฐกิจปัจจุบัน

4. เพื่อเป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่มีส่วนช่วยยกระดับระบบการจัดทำงานประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting)

5. เพื่อเป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่มีส่วนช่วยในการสร้างนวัตกรรม การบริหารจัดการ ซึ่งเป็นการพิจารณาวิเคราะห์วางแผน และนำเสนอทางเลือกในการบริหารจัดการแบบใหม่ๆ ที่หลุดพ้นจากกรอบพันธนาการทางความคิด อันเกี่ยวข้องกับระเบียบปฏิบัติราชการที่ล้าสมัยและไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน

6. เพื่อเป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่มีส่วนช่วยสนับสนุนหลักการประชาธิปไตย ในแง่ของการมีส่วนร่วม (Participation) และ การกระจายอำนาจ (Decentralization)

การสร้างยุทธศาสตร์องค์กรด้วยเครื่องมือ SWOT Analysis และ การใช้เทคนิคTOWS Matrix

การวิเคราะห์ SWOT เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ ซึ่งช่วยให้ผู้บริหารกำหนดจุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายใน โอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจน

ผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น SWOT มาจากตัวย่อภาษาอังกฤษ 4 ตัว ดังนี้

S มาจาก Strengths หมายถึง จุดเด่นหรือจุดแข็ง ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยภายในความสามารถและสถานการณ์ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นบวก หรือหมายถึง การดำเนินงานภายในที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ดี เป็นข้อดีที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น จุดแข็งด้านการบริการประชาชน จุดแข็งด้านทรัพยากรบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้ประโยชน์จากจุดแข็งในการกำหนดกลยุทธ์

W มาจาก Weaknesses หมายถึง จุดด้อยหรือจุดอ่อน ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยภายใน สถานการณ์ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นลบและด้อยความสามารถ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึง การดำเนินงานภายในที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ไม่ดีเป็นปัญหาหรือข้อบกพร่องที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องหาวิธีในการแก้ปัญหานั้น

O มาจาก Opportunities หมายถึง โอกาส ซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอก หมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นผลจากการที่สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร เอื้อประโยชน์หรือส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โอกาสแตกต่างจากจุดแข็งตรงที่โอกาสนั้นเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมภายนอก แต่จุดแข็งนั้นเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมภายใน

T มาจาก Threats หมายถึง อุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยภายนอก หมายถึงสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นปัญหาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางครั้งการจำแนกโอกาสและอุปสรรคเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เพราะทั้งสองสิ่งนี้สามารถเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอาจทำให้สถานการณ์ที่เคยเป็นโอกาสกลับกลายเป็นอุปสรรคได้ และในทางกลับกัน อุปสรรคอาจกลับกลายเป็นโอกาสได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ของตนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์แวดล้อม ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดง SWOT Analysis

SWOT Analysis		
สภาพแวดล้อมภายใน	Strength (S) จุดแข็ง จุดเด่น ข้อได้เปรียบ	Weakness (W) จุดอ่อน ข้อเสียเปรียบ
สภาพแวดล้อมภายนอก	Opportunity (O) โอกาส สิ่งเกื้อกูล ที่จะดำเนินกิจกรรม	Threats(T) อุปสรรคที่จะทำให้เกิด ดำเนินกิจกรรมไม่สำเร็จ

การใช้เครื่องมือ SWOT Analysis

การใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ SWOT Analysis นั้นทีมงานต้องมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างของตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลผู้ให้บริการ ข้อมูลของท้องถิ่นอื่นหรือส่วนงานที่เกี่ยวข้อง ข่าวสารทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ มาเป็นตัวช่วยในการวิเคราะห์และในการวิเคราะห์ SWOT ต้องทำให้เป็นไปในทางเดียวกันกับ วิสัยทัศน์ พันธกิจ หรือ เป้าหมาย (Vision, Mission และ Objective) หรือเข้ากับทรัพยากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสามารถที่เข้ากับสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถนัด แล้วนำ SWOT มาเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวชี้วัดการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน

ทฤษฎีการจัดการแบบ 4 M

Man หมายถึง บุคลากร คือ ผู้ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับระบบงาน หรือหมายถึงคนทุกคนที่เกี่ยวข้องกับระบบนั่นเอง อาจจะประกอบไปด้วยผู้บริหารระดับต่างๆ ไปจนถึงระดับปฏิบัติงาน และอาจประกอบด้วยนักวิชาการในระดับต่างๆ แต่จะนับรวมลูกค้าหรือผู้บริโภค ซึ่งเป็นผู้ที่มีความสำคัญไม่น้อยของระบบด้วย

Money หมายถึง เงินหรืองบประมาณที่มีค่าเป็นเงินของระบบ ซึ่งนับเป็นหัวใจที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบ เช่น เงินทุน เงินสด เงินหมุนเวียน เงินงบประมาณต่างๆ

เหล่านี้ เป็นต้น ถ้าการเงินของระบบไม่ดีพอแล้ว ระบบนั้นย่อมจะประสบกับความยุ่งยากหรืออาจถึงแก่การหาหนะได้ เพราะฉะนั้น ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความระมัดระวังในเรื่องของการเงินเป็นพิเศษ

Material หมายถึง ตัวสินค้าหรือวัสดุที่ใช้ในการผลิตสินค้าซึ่งเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญของระบบไม่น้อยปัญหาในเรื่อง Material มี 2 ประการใหญ่ ๆ ก็คือการขาดแคลนวัสดุและมีวัตถุดิบมากเกินไปความต้องการ

Management หมายถึง การบริหารระบบ ซึ่งเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ทำให้ระบบเกิดปัญหา เพราะการบริหารที่ไม่ดีหรือการบริหารที่ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมหรือไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงต่อสังคมเศรษฐกิจและการเมืองที่เรียกกันว่าไม่เป็นไปตามโลกานุวัตร

ตัวชี้วัดการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก PEST Analysis และ Five-Force Model

เครื่องมือ PEST Analysis เป็นเครื่องมือที่สำคัญและมีการใช้สำหรับการวิเคราะห์ในภาพรวมอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นเครื่องมือที่ดูได้ง่าย (แต่ทำยากมาก) ที่จะช่วยให้คุณเข้าใจภาพรวมของ P-olitical, E-conomic, S-ocial, T-technology นักวางแผนยุทธศาสตร์นิยมใช้ PEST Analysis ในการวิเคราะห์ภาพรวมในอนาคตขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นปัจจัยที่จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่นานาค

ตารางที่ 2 การแยกปัจจัยวิเคราะห์ PEST Analysis

Political factors	Economic factor
Social factors	Technology factor

การใช้ PEST Analysis ในการวิเคราะห์จะมีประโยชน์เมื่อเริ่มต้นการดำเนินงานในสิ่งแวดล้อมหรือสถานการณ์ใหม่ ๆ ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ดังนั้นการใช้ PEST Analysis จะช่วยให้เราตัดสินใจเลือกพื้นฐานที่ผิดพลาด หรือปัจจัยที่นำมาใช้ไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะทำให้การตัดสินใจของเราถูกต้อง นอกจากนี้จะช่วยให้เข้าใจกับสภาพความเป็นจริงของสภาพแวดล้อมใหม่ได้อย่างถูกต้อง(เอกกมล เอี่ยมศรี, 2557)

การใช้เทคนิค TOWS Matrix Analysis เพื่อสร้างยุทธศาสตร์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การใช้เทคนิค TOWS Matrix Analysis เพื่อสร้างยุทธศาสตร์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาสและอุปสรรคที่ได้จากการวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจาก SWOT Analysis มาผนวกกับการจัดวางทิศทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำเป็นร่างยุทธศาสตร์โดยยุทธศาสตร์หลัก ๆ ควรครอบคลุมใน 4 ประเด็น คือ

1. การสร้างยุทธศาสตร์ SO (Strengths+Opportunities) คือ การนำจุดเด่นหรือจุดแข็งมาผนวกกับโอกาส หรือการจับคู่กันระหว่างจุดเด่นและโอกาส ที่เป็นปัจจัยเชิงบวก และเป็นสิ่งที่ผู้เกี่ยวข้องควรใช้ปัจจัยทั้งสองประการนี้ร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขัน เป็นสถานการณ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการมากที่สุด โดยใช้จุดแข็งและโอกาสที่ดีในการสร้างแผนเชิงรุก

2. การสร้างยุทธศาสตร์ ST (Strengths+Threats) คือ การนำจุดแข็งมาดำเนินการร่วมกันกับปัญหาและอุปสรรค หรือปัจจัยคุกคาม เป็นการจับคู่ระหว่างจุดจุดแข็งกับอุปสรรค โดยที่จุดแข็งเป็นปัจจัยเชิงบวก ส่วนภัยคุกคามเป็นปัจจัยเชิงลบ ผู้เกี่ยวข้องควรนำจุดแข็งมาเป็นสิ่งป้องกันหรือจัดการกับปัญหาและอุปสรรค หรือนำมาควบคุมปัญหาและอุปสรรค เพื่อป้องกันไม่ให้ส่งผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การสร้างยุทธศาสตร์ WO (Weaknesses+Opportunities) คือ การนำจุดอ่อนที่เป็นปัจจัยเชิงลบมาผนวกกับโอกาส ที่เป็นปัจจัยเชิงบวก เป็นการจับคู่ระหว่างจุดอ่อนกับโอกาสที่ผู้เกี่ยวข้องควรนำโอกาสดีที่มีอยู่มาจัดการกับจุดอ่อน ไม่ให้ส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่น

4. การสร้างยุทธศาสตร์ WT (Weaknesses+Threats) คือการนำจุดอ่อนกับปัญหาและอุปสรรค หรือภัยคุกคามมาไว้ด้วยกัน เป็นการจับคู่ระหว่างปัจจัยเชิงลบที่

ผู้เกี่ยวข้องควรพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์ที่สามารถใช้กำจัดทั้งจุดอ่อน และอุปสรรคได้ในเวลาเดียวกันหรือกำจัดจุดอ่อน และป้องกันไม่ให้มีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นดังตารางที่ 2

ตารางที่ 3 การจับคู่วิเคราะห์ TOWS Matrix Analysis

	โอกาส (ปัจจัย ภายนอก)	ข้อจำกัด (ปัจจัย ภายนอก)
จุดแข็ง (ปัจจัย ภายใน)	(SO) วิธีที่คุณสามารถใช้จุดแข็งของคุณเพื่อหาประโยชน์ที่ได้เปรียบเพื่อสร้างเป็นโอกาส	(ST) วิธีที่คุณสามารถใช้ประโยชน์จากจุดแข็งของคุณเพื่อหลีกเลี่ยงภัยคุกคามที่อาจจะเกิดขึ้นจริง
จุดอ่อน (ปัจจัย ภายใน)	(WO) วิธีการใช้โอกาสที่มีของคุณเพื่อเอาชนะจุดของคุณ	(WT) วิธีที่คุณสามารถลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงภัยคุกคามของคุณ

การพิจารณาเลือกใช้ยุทธศาสตร์ในสถานการณ์ต่างๆ

การสร้างยุทธศาสตร์ SO (Strengths+Opportunities) คือ การนำจุดเด่นหรือจุดแข็งมาผนวกกับโอกาส ในการเลือก SO มีทั้งจุดแข็งและโอกาสสูง จึงเป็นแผนเชิงรุก

(Aggressive) และลงทุนด้านงบประมาณเต็มที่เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้และสร้างศักยภาพได้อย่างมั่นคง (Competitive)

การสร้างยุทธศาสตร์ ST (Strengths+Threats) คือ การนำจุดแข็งมาดำเนินการร่วมกันกับปัญหาและอุปสรรคหรือปัจจัยคุกคาม ในการเลือก ST มีจุดแข็งสูงแต่เจออุปสรรคแข่งขันสูง หรือผู้บริหารยังขาดความมั่นใจ ควรเลือกแผนทดสอบโครงการ Pilot test เพื่อดูความเป็นไปได้ของแผน บางตัวที่คาดว่าจะสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ (Competitive)

การสร้างยุทธศาสตร์ WO (Weaknesses+Opportunities) คือ การนำจุดอ่อนที่เป็นปัจจัยเชิงลบมาผนวกกันกับโอกาสในการเลือก WO มีจุดอ่อนสูงแต่โอกาสดูงด้วย ต้องคอยหลีกเลี่ยง บางจุดอ่อนเพื่อโอกาส ควรเลือกแผนตั้งรับ (Defensive)

การสร้างยุทธศาสตร์ WT (Weaknesses+Threats) คือการนำจุดอ่อนกับปัญหาและอุปสรรค หรือภัยคุกคามมาไว้ด้วยกันในการเลือก WT เมื่อเห็นจุดอ่อนและอุปสรรคสูงกว่าคู่แข่งต้องพัฒนาอีกระยะจึงจะแข่งขันได้ (กลยุทธ์ถอย)

ตัวอย่าง : หน่วยงานที่ได้มีการใช้ SWOT Analysis และเทคนิค TOWS Matrix Analysis ในการสร้างยุทธศาสตร์คือเทศบาลเมืองอรัญญประเทศ อำเภอรัญญประเทศ จังหวัดสระแก้ว จากงานวิจัยเรื่อง “นโยบายตัวแบบนำร่องในการบริหารจัดการด้านต่างๆ

ภายใต้กรอบ ASEAN Socio Cultural Community (ASCC) ของเทศบาลเมืองอรัญญประเทศ อำเภอรัญญประเทศ จังหวัดสระแก้วภายใต้บริบทอาเซียนในทศวรรษหน้า” (วิชยานนท์ สุทธิโส, 2558) โดยมีวิธีการศึกษาดังนี้

ผู้วิจัยได้มีการศึกษาบริบทแวดล้อมของเทศบาลเมืองอรัญญประเทศ อำเภอรัญญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ภายใต้การเปลี่ยนแปลงสู่บริบทประชาคมอาเซียน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นบริบทพื้นฐานของเทศบาลเมืองอรัญญประเทศเพื่อประกอบการศึกษา ในขั้นตอนต่อมาผู้วิจัยได้มีการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 17 คนโดยใช้เทคนิคการสัมภาษณ์แบบ EDNR และแปรผลข้อมูลด้วยวิเคราะห์ด้วยสถิติพื้นฐาน เพื่อทำการจำแนกข้อมูลหาฉันทามติ (Consensus) ในคำตอบที่ได้จากผู้เชี่ยวชาญ โดยหาค่าร้อยละ ค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) ของกลุ่ม นำข้อมูลที่ได้จากการเก็บแบบสอบถามและข้อมูลในทุกส่วนที่ได้จากการศึกษาเพื่อนำมาวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ด้วยการทำ SWOT Analysis เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในและภายนอก และทำการศึกษาร่วมกับการใช้เทคนิค TOWS Matrix Analysis และนำมาเป็นข้อมูลในการจัดทำร่างนโยบายยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของเทศบาลเมืองอรัญญประเทศ อำเภอรัญญประเทศ จังหวัดสระแก้วจากผลการศึกษาพบว่ามีนโยบายตัว

แบบนำร่องในการบริหารจัดการด้านต่างๆ ภายใต้กรอบ ASEAN Socio Cultural Community (ASCC) ที่ได้จากการศึกษา 5 ด้าน ได้ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเทศบาลเมืองอรัญประเทศอยู่ทั้งหมด 5 ยุทธศาสตร์ และมีกลยุทธ์ทั้งหมด 24 กลยุทธ์

ตัวอย่าง : งานวิจัยที่ได้มีการใช้การวิเคราะห์ SWOT Analysis และเทคนิค TOWS Matrix Analysis ใน การ ส รั ้าง ยุทธศาสตร์องค์กร คือ “การพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครภายใต้บริบทอาเซียนในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2556-2565)” (วิชานนท์ สุทธิโส, 2558) โดยมีวิธีการศึกษาดังนี้

ผู้วิจัยมีการแบ่งขั้นตอนดำเนินการเป็น 3 ระยะ คือการศึกษาระยะที่ 1 ศึกษาบริบทแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกของมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครภายใต้บริบทอาเซียนในทศวรรษหน้า การศึกษาระยะที่ 2 การศึกษาภาพอนาคตของมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครในระดับนโยบายของมหาวิทยาลัยภายใต้บริบทอาเซียนในทศวรรษหน้าและการศึกษาระยะที่ 3 การพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในด้านการเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมของมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครภายใต้บริบทอาเซียนในทศวรรษหน้า ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยด้วยกระบวนการวิจัยแบบ EDFR (Ethnographic Delphi Futures Research) จำนวน 3 รอบ กับผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความ

เข้าใจเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร จำนวน 21 คน นำแบบสอบถามกลับมาวิเคราะห์ด้วยสถิติพื้นฐาน เพื่อทำการจำแนกข้อมูลหาฉันทามติ (Consensus) ในคำตอบที่ได้จากผู้เชี่ยวชาญ โดยหาค่าร้อยละ ค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) ของกลุ่ม พร้อมระบุตำแหน่งมัธยฐาน พิสัยระหว่างควอไทล์ และนำข้อมูลที่ได้จากการเก็บแบบสอบถาม EDFR และข้อมูลในทุกส่วนที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ด้วยการทำ SWOT Analysis เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในและภายนอก และทำการศึกษาร่วมกับการใช้เทคนิค TOWS Matrix Analysis เพื่อการจัดทำร่างนโยบาย ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครภายใต้บริบทอาเซียนในทศวรรษหน้าและนำร่างนโยบาย ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์เข้าสู่การพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในด้านต่างๆ จากผู้เชี่ยวชาญจากผลการศึกษาพบว่าพบว่ามีนโยบาย 5 ด้าน ยุทธศาสตร์ในการพัฒนามหาวิทยาลัย อยู่ทั้งหมด 4 ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ 26 กลยุทธ์

ประโยชน์ของการสร้างยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การสร้างยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและข้อจำกัดที่มีอยู่ในองค์กร อีกทั้งยังต้องวิเคราะห์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทำความเข้าใจกับโอกาสและอุปสรรคต่างๆ ที่มีผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสิ่งที่ต้องนำมาวิเคราะห์หามีทั้งที่เป็นปัจจัยภายใน และภายนอก ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจเลือกใช้ยุทธวิธีในการรุกหรือการตั้งรับ ต่อมาภายหลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายแห่งได้มีความพยายามนำแนวคิดเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในลักษณะเดียวกันนี้ นำมาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ในฐานะเครื่องมือสำคัญเพื่อใช้ทรัพยากรที่มีอย่างคุ้มค่าและเต็มศักยภาพ โดยการวางแผน หรือการตัดสินใจดำเนินการบางอย่างก็ยังคงอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก โอกาส และอุปสรรคต่างๆ ที่มีผลต่อความเชื่อมั่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน ประโยชน์ของการสร้างยุทธศาสตร์ มีดังต่อไปนี้

1. ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาตนเอง เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสังคม เศรษฐกิจ การเมือง หรือเรื่องอื่นๆ ทำให้การปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินการ หรือการบริหารจัดการเป็นไปอย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ

2. ยุทธศาสตร์ช่วยให้สมาชิกทุกส่วนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับรู้ถึงวิสัยทัศน์ ปรัชญา พันธกิจขององค์กรได้อย่างชัดเจน ทำให้ทุกส่วนมองเห็นเป้าหมาย และ

ทราบเป้าหมายในการดำเนินการ รับรู้จุดอ่อน จุดแข็ง ข้อจำกัด โอกาส เข้าใจในหน้าที่และพันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ยุทธศาสตร์ เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดลำดับความจำเป็นของแผนการปฏิบัติการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยังช่วยให้ทุกคนทำงานอย่างมีทิศทางและมีเป้าหมาย ตามลำดับความสำคัญ หรือความจำเป็นของงานได้ชัดเจนขึ้น

4. ยุทธศาสตร์ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวิเคราะห์ศักยภาพของตนเอง และคู่แข่งได้ชัดเจนขึ้น สามารถวางแผนการพัฒนานุเคราะห์ การฝึกอบรม การจัดหา จัดจ้างบุคลากรให้ตรงตามความต้องการอย่างแท้จริง

5. ยุทธศาสตร์ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียนรู้ความล้มเหลวในอดีต และการพยากรณ์ถึงอนาคตด้วยการวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาซึ่งการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม

สรุป

การสร้างยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการวิเคราะห์ SWOT Analysis และ การใช้เทคนิค TOWS Matrix Analysis ควรทำร่วมกันทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและควรให้ผู้บริหารทุกระดับได้มีโอกาสทำร่วมกันเพื่อให้มองเห็นบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งแนวกว้างและทางลึกและรวบรวมข้อมูลที่เป็นจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาสและอุปสรรค

ทั้งหมดมารวมกัน แต่การนำเสนอต้องให้เหตุผลว่า SWOT Analysis ที่ได้มานั้นทำไมจึงให้หัวข้อนี้เป็นจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส หรืออุปสรรค และสร้างข้อสรุปที่ชัดเจนตรงกันแล้วจึงเข้าสู่กระบวนการในการใช้เทคนิค TOWS Matrix Analysis เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ และนำเสนอร่างยุทธศาสตร์ให้

ผู้บริหารเห็นชอบพิจารณาถึงความเป็นไปได้ และให้ความเห็นชอบ ก่อนจะมีการประกาศใช้ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่เป้าหมายตามที่ได้วางไว้ต่อไป

บรรณานุกรม

- วิชานนท์ สุทธิโส. (2558). การพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร ภายใต้บริบทอาเซียนในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2556-2565). วิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิต. มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- _____. (2559). นโยบายตัวแบบนำร่องในการบริหารจัดการด้านต่างๆ ภายใต้กรอบ ASEAN Socio Cultural Community (ASCC) ของเทศบาลเมืองอรัญญประเทศ อำเภออรัญญประเทศ จังหวัดสระแก้วภายใต้บริบทอาเซียนในทศวรรษหน้า. มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร.
- เอกกมล เอี่ยมศรี. (2557). PEST Analysis การทำความเข้าใจใน “ภาพรวม” ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง. เข้าถึงได้จาก <http://eiamsri.wordpress.com> เข้าถึงวันที่ 14 กรกฎาคม.
- Dessler, G. (2003). **Human Resource Management**. 9th ed. New Jersey: Prentice-Hall.
- John E. Lawler. (2005). Issue Human Resource Management Human Resource Management Special Issue: Special Issue: **The Future of Human Resource Management**, Volume 44 Issue 2, pages 165–169, Summer 2005.