

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แผนยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการตัดสินใจอย่างเป็นระบบในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดรวมถึงการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ อันเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะ ทั้งยังเป็นการสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน แผนยุทธศาสตร์เป็นการวางแผนเพื่อนำองค์การไปสู่ภาพลักษณ์ใหม่ ก้าวสู่วิสัยทัศน์ที่ต้องการในอนาคต เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มุ่งไปสู่สถานการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง (วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ, 2548: 79) แผนยุทธศาสตร์เป็นทิศทางหรือแนวทางปฏิบัติตามพันธกิจและภารกิจ ให้สัมฤทธิ์ผลตามวิสัยทัศน์และเป้าประสงค์ขององค์กร แผนยุทธศาสตร์ที่ดีนั้นจะต้องถูกกำหนดขึ้นตามวิสัยทัศน์ขององค์กร อันเป็นผลผลิตทางความคิดร่วมกันของสมาชิกในองค์กรที่ได้ทำงานร่วมกันหรือจะทำงานร่วมกัน โดยวิสัยทัศน์นี้เป็นความเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นจุดหมายปลายทางที่องค์กรประสงค์จะไปให้ถึงและวิสัยทัศน์นี้มีการแปลงออกมาเป็นวัตถุประสงค์ ที่เป็นรูปธรรมและสามารถวัดได้ ทั้งนี้องค์กรสามารถใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นกรอบในการประเมินผลงานประจำปีงบประมาณ ยิ่งไปกว่านั้นองค์กรยังสามารถใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นกรอบในการจัดทำแผน ปฏิบัติการ เพื่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อีกด้วย

ดร.จักษวัชร ศิริวรรณ กล่าวว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ เป็นการวางแผนเพื่อนำองค์การไปสู่ภาพลักษณ์ใหม่ก้าวสู่วิสัยทัศน์ที่ต้องการในอนาคต การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นความพยายามขับเคลื่อนองค์การในภาพรวมความสำเร็จในทุกประเด็นยุทธศาสตร์ที่ได้ถูกกำหนดขึ้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้้องค์การเดินทางไปถึงวิสัยทัศน์ โดยถูกต้องตรงตามภารกิจและสัมฤทธิ์ผลตามเป้าประสงค์ขององค์กรนั้น การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น และปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น มุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ดีจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและ

เป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

เทศบาลตำบลสันกำแพง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจการปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 ซึ่งกล่าวถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงเท่าเทียมกันทั่วประเทศ เทศบาลตำบลสันกำแพงมีการบริหารงานภายใต้หลักการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ได้มีการวางแผนยุทธศาสตร์ในแต่ละปีงบประมาณ ส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การบริการประชาชนทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ร่วมแสดงความคิดเห็นและการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานมากยิ่งขึ้น การบริหารที่ผ่านมามีปัญหา กฏ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องในบางเรื่องยังล้าสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบันทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนออกมาเรียกร้องทำการร้องเรียนซึ่งทำให้ภาพที่ออกไปสู่สาธารณชนนั้นมองว่าเทศบาลไม่ได้ให้ความสำคัญเป็นธรรม ข้อเสนอแนะการสร้างยุทธศาสตร์ในเทศบาลต้องได้รับความร่วมมือจากพนักงานเทศบาล ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องโดยต้องมีการอบรมหลักการวางแผนยุทธศาสตร์ อบรมการปฏิบัติงานของพนักงานเพื่อให้การปฏิบัติงานถูกต้องแม่นยำ ปลูกฝัง จริยธรรม คุณธรรม ปัญหาทางด้านสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกของเทศบาลที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น สภาพทางเศรษฐกิจ การเมืองและเทคโนโลยี ถือเป็นปัญหาที่สำคัญเช่นกัน แต่นอกจากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะเป็นอุปสรรคต่อการวางแผนยุทธศาสตร์ของเทศบาลแล้ว ยังจะส่งผลกระทบต่อ การปรับปรุงแบบและการพัฒนาการองค์กรในอนาคตให้ดีขึ้นอีกด้วย ดังนั้นผู้บริหารจึงจำเป็นต้องทบทวนแนวคิดและทิศทางในการวางแผนยุทธศาสตร์ของเทศบาลให้สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จขององค์กรและคุณภาพของประชากรในอนาคต

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการทำวิจัยเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี (2557 – 2561) เทศบาลตำบลสันกำแพง เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางในการบริหารวางแผนยุทธศาสตร์ที่ดีตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์ของเทศบาลตำบลสันกำแพงสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อประเมินยุทธศาสตร์ของเทศบาลตำบลสันกำแพงในปีงบประมาณ 2551-2556
2. เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ โอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอกและวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนของเทศบาลตำบลสันกำแพงในปีงบประมาณ 2556
3. เพื่อกำหนดทิศทางแผนยุทธศาสตร์ของเทศบาลตำบลสันกำแพง
4. เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในแผนยุทธศาสตร์ (2557-2561) แผนพัฒนาสามปี (2557-2559) และแผนการดำเนินงานประจำปี 2557 ของเทศบาลตำบลสันกำแพง

### ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ได้ทำการศึกษาในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลสันกำแพง อ.สันกำแพง จ.เชียงใหม่
2. ขอบเขตด้านประชากร ผู้ให้ข้อมูลหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารยุทธศาสตร์ ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารเทศบาลตำบลสันกำแพง จำนวน 17 คน กลุ่มข้าราชการ หัวหน้าส่วนเทศบาลตำบลสันกำแพง จำนวน 8 คน กลุ่มมวลชน ได้แก่ ผู้นำชุมชน ประธานกลุ่มผู้สูงอายุ ประธานแม่บ้าน ประธาน อสม. จำนวน 92 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 117 คน
3. ขอบเขตด้านเนื้อหาประกอบด้วย การประเมินยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2551-2556 วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอก การกำหนดทิศทางแผนยุทธศาสตร์และการกำหนดยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาปี 2557 – 2561 แผนพัฒนาสามปี (2556 – 2559) และแผนการดำเนินงานประจำปี 2557 ของเทศบาลตำบลสันกำแพง

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เทศบาลตำบลสันกำแพงได้แนวทางในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี (2557 – 2561) แผนพัฒนาสามปี (2557 – 2559) และแผนการดำเนินงานประจำปี 2557 ของเทศบาลตำบลสันกำแพง

2. เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ได้แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี (2557 – 2561) แผนพัฒนาสามปี (2557 – 2559) และแผนการดำเนินงานประจำปี 2557
3. ประชาชนได้รับประโยชน์จากการประเมินยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ
4. ผู้สนใจศึกษาเรื่องนี้ได้แนวทางในการศึกษาที่เหมาะสมในอนาคต

### นิยามศัพท์เฉพาะ

**แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี** หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการ/กิจกรรมการพัฒนาที่จัดทำขึ้น สำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะเวลาห้าปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี คือตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2557 - 2561

**การวางแผนยุทธศาสตร์** หมายถึง กระบวนการวิเคราะห์และการตัดสินใจ ของผู้บริหารที่จะกำหนดวิธีการไว้ล่วงหน้าอย่างเป็นระบบเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำเอาข้อมูลข่าวสารในอดีตมา กำหนดหรือพยากรณ์อนาคต ดังนั้นแนวคิดของการวางแผนจึงมีลักษณะเป็น “ศาสตร์” ที่ต้องใช้ ข้อมูลเชิงประจักษ์ ที่มีความตรง และเชื่อถือได้ และจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่ชัดเจน และมีความต่อเนื่องกันตามลำดับ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใช้แผน มีความรู้ และความเข้าใจที่จะสามารถนำแผนไปปฏิบัติ ให้บรรลุผลสำเร็จได้

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมองค์กร เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ สำหรับองค์กร หรือโครงการ ซึ่งช่วยผู้บริหารกำหนด จุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายใน โอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนผลกระทบที่มีศักยภาพจากปัจจัยเหล่านี้ ต่อการทำงานขององค์กร ดังนี้

1) อุปสรรค หมายถึง สถานการณ์หรือปัจจัยที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีลักษณะเป็นอุปสรรค ขัดขวาง หรือทำให้เกิดผลเสียหาย ผลกระทบในทางลบต่อการบริหารงานขององค์กร เช่น สภาพแวดล้อมภายนอกทั่วไป ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี เป็นต้น สภาพแวดล้อมการดำเนินงาน ได้แก่ ลูกจ้าง สถานภาพการแข่งขัน ผู้สนับสนุนปัจจัย แรงงาน สถานการณ์นานาชาติ เป็นต้น

2) โอกาส หมายถึง สถานการณ์หรือปัจจัยที่เกิดจากสภาพแวดล้อมที่มีลักษณะ ก่อให้เกิดต่อการบรรลุวัตถุประสงค์และภารกิจของเทศบาลตำบลสันกำแพง เช่น สภาพแวดล้อม ภายนอกทั่วไป ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี เป็นต้น สภาพแวดล้อมการ ดำเนินงาน ได้แก่ ลูกค้า สถานภาพการแข่งขัน ผู้สนับสนุนปัจจัย แรงงาน สถานการณ์นานาชาติ เป็นต้น

3) จุดอ่อน หมายถึง จุดด้อยหรือจุดอ่อน ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยภายใน เป็น ปัญหาหรือข้อบกพร่องที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในต่างๆ ของบริษัท ซึ่งบริษัทจะต้องหาวิธีการ ในการแก้ปัญหาเหล่านั้น

4) จุดแข็ง หมายถึง ทรัพยากรด้านต่างๆ ที่ได้เปรียบหรือส่วนที่เข้มแข็งภายใน องค์กรที่สามารถใช้ประโยชน์เพื่อผลักดันองค์กรสามารถดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และ ภารกิจขององค์กร เช่น ด้านโครงสร้าง ด้านระบบงาน ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุ อุปกรณ์ ด้านกฎหมายของเทศบาลตำบลสันกำแพง

**วิสัยทัศน์** หมายถึง เป้าหมายขององค์กรในช่วงเวลาระยะกลางถึงระยะยาว (ประมาณ 3-10 ปี) โดยปกติวิสัยทัศน์ที่ดีจะประกอบด้วย เป้าหมายระยะยาว เป้าหมายขององค์กร ควรเป็นตำแหน่งขององค์กรที่แตกต่างจากปัจจุบันแสดงถึงความทะเยอทะยานขององค์กร ตำแหน่ง ขององค์กรในตลาด ตำแหน่งขององค์กรเชิงธุรกิจในตลาด ช่วงเวลาที่เป้าหมายตามวิสัยทัศน์ บรรลุผลสำเร็จ

**เทศบาล** หมายถึง เทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่