

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศไทยในระยะแรกๆ ที่เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - พ.ศ. 2509) มีทิศทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นความสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยมีการลงทุนทางด้านสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐานในรูปแบบของระบบคมนาคมขนส่งและการสื่อสาร ระบบเขื่อนเพื่อการชลประทานและพลังงานไฟฟ้า กิจกรรมด้านพลังงานและสาธารณูปโภคอื่นๆ รวมทั้งมีการดำเนินนโยบายเพื่อส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน (สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503) เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ได้ส่งผลให้ประเทศไทยมีภาวะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่เพิ่มสูงขึ้น โดยพิจารณาได้จากการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และรายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งมีการขยายตัวของธุรกิจนอกภาคการเกษตรมากขึ้น ได้แก่ ธุรกิจด้านอุตสาหกรรมและสิ่งก่อสร้าง (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2509) ความสำเร็จดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การวางแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อๆ มา ยังคงมีจุดมุ่งหมายหลักในการส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ซึ่งได้ส่งผลให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่อง โดยประเทศไทยมีรายได้ประชาชาติที่เพิ่มสูงขึ้น การขยายตัวของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมต่างๆ มีจำนวนมากขึ้น รวมทั้งมีการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะต่างๆ ทั้งทางด้านระบบไฟฟ้า ระบบคมนาคมขนส่ง บริการด้านการศึกษาและสาธารณสุข (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529)

โดยภาพรวมแล้วการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแนวทางหลักในการพัฒนาประเทศได้ส่งผลให้ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก และส่งผลให้ประชากรไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามความเจริญของการพัฒนา ซึ่งพิจารณาได้จากความสะดวกสบายที่ประชากรได้รับจากการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ แต่ในขณะเดียวกันการดำเนินงานตามแผนที่มุ่งเน้นไปที่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้มีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิตมาใช้ประโยชน์ในปริมาณมาก โดยขาดการคำนึงถึงผลกระทบที่จะติดตามมาจากแนวทางการพัฒนาในรูปแบบดังกล่าว ได้แก่ ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาความเสื่อมโทรมและการลดลงของทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาภัยธรรมชาติที่เกิดจากการที่ธรรมชาติสูญเสียสถานะสมดุล เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงมนุษย์ผู้ซึ่งดำรงชีวิตและอาศัยปัจจัยการผลิตจากทรัพยากรธรรมชาติในที่สุด

ทรัพยากรป่าชายเลนเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เอื้อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ และเป็นทรัพยากรประเภทหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาของมนุษย์เช่นกัน โดย

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าชายเลนเริ่มต้นจากการพึ่งพาผลผลิตจากป่าเพื่อการดำรงชีพ ซึ่งมนุษย์สามารถใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนทั้งในลักษณะของการใช้ไม้จากป่าโดยตรง ได้แก่ การนำไม้จากป่าชายเลนมาใช้ประโยชน์ในรูปของไม้ฟืน ไม้เผาถ่าน ส่วนประกอบของเครื่องมือเครื่องใช้ภายในบ้าน และอุปกรณ์ด้านการประมง รวมทั้งส่วนประกอบในการสร้างที่อยู่อาศัย และมนุษย์ยังได้รับประโยชน์จากป่าชายเลนในลักษณะของการเป็นแหล่งอาหารและแหล่งประกอบอาชีพ เนื่องจากบริเวณป่าชายเลนเป็นทั้งแหล่งอาหาร แหล่งที่อยู่อาศัย และแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำตามธรรมชาติ ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพประมงเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้การที่ป่าชายเลนเป็นระบบนิเวศที่เชื่อมโยงระหว่างระบบนิเวศบนบกและระบบนิเวศในทะเลทำให้ป่าชายเลนมีความสำคัญในลักษณะของการเป็นแหล่งรักษาสมดุลของระบบนิเวศชายฝั่งและระบบนิเวศของสัตว์น้ำ รวมทั้งยังมีอาณาบริเวณที่สามารถช่วยป้องกันการพังทลายของหน้าดินและช่วยลดผลกระทบจากความรุนแรงของลมพายุ และยังมีประโยชน์ในด้านการเป็นแหล่งศึกษาค้นคว้าข้อมูลและแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศได้อีกด้วย (สนธิ อักษรแก้ว, 2541)

การพัฒนาตามแนวทางที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจทำให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าชายเลนมีรูปแบบที่เปลี่ยนไปเป็นลักษณะของการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนามากขึ้น โดยมีการใช้ไม้จากป่าชายเลนในปริมาณมากจนเกินความสามารถตามธรรมชาติของป่าที่จะขยายพันธุ์ขึ้นมาทดแทนได้ทัน และมีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ป่าชายเลนมาใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่างๆ ทั้งการใช้พื้นที่ในการตั้งถิ่นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวของประชากร การใช้พื้นที่เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ แหล่งประกอบธุรกิจและโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ รวมทั้งการแปรสภาพพื้นที่บางส่วนเพื่อใช้ประโยชน์ในการเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำและการทำเหมืองแร่ เป็นต้น (ศิริวรรณ ศิริบุญ, 2545) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนในลักษณะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่ติดตามมา คือ การสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลน โดยภายในระยะเวลา 35 ปีคือในระหว่างปี พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2539 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าชายเลนลดลงจากประมาณ 2,299,375 ไร่ เหลือเพียง 1,047,390 ไร่ (ธงชัย จารุพัฒน์ และ จิรวรรณ จารุพัฒน์, 2540 อ้างถึงใน สนธิ อักษรแก้ว, 2541) หรือคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 45.55 ของพื้นที่ป่าชายเลนที่ประเทศมีอยู่ทั้งหมด ความสูญเสียที่ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนมีขนาดลดลงได้ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศป่าชายเลนโดยตรงและส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงระบบนิเวศที่เกี่ยวข้อง โดยทำให้ป่าชายเลนมีสภาพเสื่อมโทรม และส่งผลให้สัตว์น้ำที่อาศัยในพื้นที่ป่าชายเลนเป็นแหล่งอาหารและแหล่งเพาะพันธุ์มีปริมาณลดลง เกิดการสูญเสียแนวกันชนที่ช่วยลดความรุนแรงของคลื่นลมและแนวป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง รวมทั้งส่งผลให้แหล่งน้ำบริเวณชายฝั่งมีการปนเปื้อนด้วยตะกอนและสารมลพิษต่างๆมากขึ้น เพราะการสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลนที่ช่วยดักกรองสารพิษและสารที่สร้างความสกปรกก่อนที่จะไหลลงสู่แหล่งน้ำ ซึ่งสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพของคนในชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับป่าชายเลน รวมทั้งส่งผลเสียต่อการพัฒนาในภาพรวมของประเทศ (ศิริวรรณ ศิริบุญ, 2545)

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรป่าชายเลนรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นๆ ที่ได้ส่งผลกระทบต่อในรูปของปัญหาที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชากรได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่เกี่ยวโยงกันระหว่างปัจจัยด้านการพัฒนาประเทศ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งคุณภาพชีวิตของประชากรในประเทศ ซึ่งเมื่อเกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นกับปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจึงต้องมีการพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องควบคู่กันไป ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีการนำประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 – พ.ศ.2534) ที่กำหนดให้มีการจัดการและการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความสอดคล้องและรองรับกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529) และประเด็นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นประเด็นสำคัญในการวางแผนพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545 – พ.ศ.2549) ซึ่งมีการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นส่วนหนึ่งในกลยุทธ์ของการพัฒนาเพื่อส่งเสริมให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นไปด้วยความเข้มแข็งและสามารถส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งตามแนวทางดังกล่าวได้มุ่งเน้นการสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสมบัติของท้องถิ่น และนอกจากนี้การกำหนดกลยุทธ์ด้านการบริหารจัดการในส่วนของการกระจายอำนาจและภาระหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ มากขึ้น รวมถึงด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544)

จากทิศทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 แสดงให้เห็นว่ารัฐได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการดำรงชีวิตจึงให้การส่งเสริมประชาชนในท้องถิ่นที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่โดยตรงได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้น โดยผ่านบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบอำนาจและภาระหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นจากรัฐ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้รับการคาดหวังว่าจะเป็นหน่วยงานที่สามารถดำเนินงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และ แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2544) รวมทั้งน่าจะมีความเข้าใจและมีข้อมูลเกี่ยวกับวิถีชีวิต ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีคือ องค์กรบริหารส่วนตำบล

องค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 การจัดตั้งองค์กร

บริหารส่วนตำบลมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองดูแลตนเอง โดยผ่านการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ในท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่บริหารจัดการท้องถิ่นในด้านต่างๆตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนหนึ่งในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (http://www.thaitambol.net/tambol/data17_17.asp) นอกจากนี้ยังมีกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งได้กำหนดภารกิจและแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และ แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2544)

จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ทางภาคใต้ฝั่งอ่าวไทยของประเทศ ซึ่งมีพื้นที่บางส่วนติดกับชายฝั่งทะเล ทำให้มีทรัพยากรป่าชายเลนเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ และจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าชายเลนที่อยู่ในเขตพื้นที่ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้ทำให้เกิดการสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลนไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งก็ได้มีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่า จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นจังหวัดที่มีการสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลนมากที่สุดในบรรดาจังหวัดที่อยู่ในภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย โดยพบว่าภายในระยะเวลาเพียง 35 ปี คือ ระหว่างปี พ.ศ.2504 ถึง พ.ศ. 2539 จังหวัดนครศรีธรรมราชมีการสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลนไปเป็นจำนวน 336, 317 ไร่ หรือคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 87.93 ของพื้นที่ป่าชายเลนที่จังหวัดมีอยู่ทั้งหมด (จินตนา ปลาทอง, 2541 อ้างถึงใน ศิริวรรณ ศิริบุญ, 2545) สาเหตุสำคัญที่ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนถูกทำลายไปเป็นจำนวนมากก็เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าชายเลน โดยเฉพาะการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อตัดแปลงมาใช้ประโยชน์ในการเพาะเลี้ยงกุ้งแบบพัฒนา ซึ่งทำให้ท้องที่ตำบลปากนคร ปากพูน ท่าไร่ อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช และอำเภอปากพนังที่มีการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อรองรับการขยายตัวของฟาร์มเลี้ยงกุ้งมีสภาพแวดล้อมบริเวณชายฝั่งเสื่อมโทรมเป็นอย่างมาก และส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงกุ้งซึ่งต้องประสบกับปัญหากุ้งที่เลี้ยงตาย ทำให้ผลผลิตกุ้งลดลงและเกิดปัญหาบ่อกุ้งร้าง จากสภาพปัญหาของเกษตรกรประกอบกับความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมชายฝั่งที่เป็นผลมาจากการสูญเสียทรัพยากรป่าชายเลนเป็นจุดเริ่มต้นของแนวความคิดในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลน ซึ่งได้มีการดำเนินการในรูปของการสร้างจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์และการริเริ่ม โครงการรณรงค์ปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพและเพิ่มพื้นที่ของป่าชายเลนอย่างเป็นรูปธรรม และการดำเนินกิจกรรมภายใต้โครงการเพิ่มพื้นที่ป่าชายเลนยังคงดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในพื้นที่ตำบลปากพูน อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช

จากสภาพความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าชายเลนในจังหวัดนครศรีธรรมราชที่เป็นผลมาจากความพยายามในการดำเนินกิจกรรมตามแนวทางการพัฒนาเพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้า โดยขาดการพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องได้ส่งผลให้ประชาชนต้องประสบปัญหาทั้งในด้านวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพ จนทำให้มีการริเริ่มโครงการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนอย่างเป็นทางการขึ้นนั้น ทำให้มีความสนใจที่จะศึกษาว่า องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ตามตัวบทกฎหมายมีการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนอย่างไร ประสบความสำเร็จหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด หรือไม่ประสบความสำเร็จอย่างไร เพราะเหตุใด การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีจุดแข็งจุดอ่อนอย่างไร มีปัจจัยใดเป็นปัจจัยเอื้อ/สนับสนุน และปัจจัยใดเป็นอุปสรรค/ข้อจำกัดในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เนื่องจาก องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรสำคัญที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นให้มีความยั่งยืนภายใต้การสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐและประชาชน ดังนั้น การศึกษาถึงความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งปัจจัยที่ส่งผลให้ประสบความสำเร็จและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคจึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับการหาแนวทางการจัดการที่เหมาะสม โดยสามารถลดจุดอ่อนหรือแก้ไขสิ่งที่ปัญหาได้อย่างตรงจุด และส่งเสริมจุดแข็งที่มีอยู่ให้ดำรงอยู่ได้และสามารถพัฒนาไปได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการปรับตัวเพื่อใช้โอกาสที่เอื้ออำนวยให้เป็นประโยชน์และพร้อมรับอุปสรรคที่จะเกิดขึ้น ซึ่งตามแนวทางดังกล่าวจะทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนให้คงสภาพความอุดมสมบูรณ์เพื่อรองรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาแนวทางหรือรูปแบบในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน โดยองค์การบริหารส่วนตำบล
2. วิเคราะห์ความสำเร็จและอุปสรรคในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน โดยชุมชนมีส่วนร่วม

1.3 คำถามของการวิจัย

องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนอย่างไรบ้าง ประสบความสำเร็จหรือมีอุปสรรคอย่างไร

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตในการวิจัย ดังนี้

1.4.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาถึงความสำเร็จและอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนขององค์การบริหารส่วนตำบลปากพูน มีขอบเขตการศึกษาพื้นที่ตำบลปากพูน อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีหน่วยการวิเคราะห์คือ องค์การบริหารส่วนตำบลปากพูน

1.4.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาถึงความสำเร็จและอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนขององค์การบริหารส่วนตำบลปากพูน มีขอบเขตของการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การวางแผน การดำเนินงาน/กิจกรรม การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ความสำเร็จและความต่อเนื่องของกิจกรรม คุณสมบัติและลักษณะการทำงานของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้นำ กลุ่มอนุรักษ์และกลุ่มอื่นๆ ในชุมชน สภาพพื้นฐานของชุมชนในด้านสภาพทางกายภาพ สภาพทางสังคมและวัฒนธรรม สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพการปกครอง แนวทางการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ งบประมาณ และภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้แก่นโยบายของภาครัฐ การสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก เครือข่ายประชาสังคม และกระแสการพัฒนา

1.4.3 ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษาถึงความสำเร็จและอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนขององค์การบริหารส่วนตำบลปากพูน มีขอบเขตของระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารตั้งแต่ปีพ.ศ.2540 ซึ่งเป็นปีที่องค์การบริหารส่วนตำบลปากพูนเริ่มมีการกำหนดแผนงานด้านการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2550 และมีการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพในปี พ.ศ.2549

1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

| | | |
|---|---------|---|
| องค์การบริหารส่วนตำบล | หมายถึง | องค์การบริหารส่วนตำบลปากพูนซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 |
| การจัดการทรัพยากร โดยองค์การบริหาร ส่วนตำบล | หมายถึง | การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรป่าชายเลน |

| | |
|--------------------------------------|---|
| ปัจจัยภายใน | หมายถึง ปัจจัยภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรเอง ได้แก่ บทบาทของผู้นำงบประมาณ การปฏิบัติงานของบุคลากร |
| ปัจจัยภายนอก | หมายถึง ปัจจัยจากภายนอกขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์กร ได้แก่ สภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของชุมชน ความร่วมมือของสมาชิกในชุมชน และความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอก |
| การวางแผน | หมายถึง หมายถึง การกำหนดสภาพที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ |
| การดำเนินงาน/กิจกรรม | หมายถึง การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าชายเลน |
| การประเมินผล | หมายถึง การพิจารณาและวิเคราะห์ว่าผลจากการดำเนินงานด้านการจัดการป่าชายเลนบรรลุตามเป้าหมายหรือไม่อย่างไร เพื่อนำข้อค้นพบมาใช้ในการปรับปรุง แก้ไขการดำเนินงาน |
| ความสำเร็จในการจัดการ | หมายถึง ผลจากการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการด้านการจัดการที่บรรลุตามวัตถุประสงค์/เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ |
| การคงสภาพความอุดมสมบูรณ์ของป่าชายเลน | หมายถึง การที่ระบบนิเวศของป่าชายเลนไม่อยู่ในสภาพเสื่อมโทรมจนทำให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถพิจารณาได้จากพื้นที่ของป่าชายเลนที่มีขนาดเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้นภายหลังจากที่มีการดำเนินงาน/กิจกรรมด้านการจัดการป่าชายเลน |
| ความต่อเนื่องของกิจกรรม | หมายถึง การดำเนินงาน/กิจกรรมด้านการจัดการป่าชายเลนอย่างสม่ำเสมอในระยะเวลาที่ต่อเนื่องกันตั้งแต่เริ่มจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล/ตั้งแต่เริ่มมีแผนงานด้านการจัดการป่าชายเลน โดยอยู่ในช่วงประมาณ พ.ศ. 2538 ถึง พ.ศ.2548 |

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการวิจัยที่ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนและการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนรวมถึงทรัพยากรชายฝั่ง ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบนิเวศที่เชื่อมโยงกัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ
2. ผลการวิจัยมีประโยชน์ในเชิงวิชาการ โดยสามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นข้อมูลประกอบในการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการจัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานต่างๆ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ได้อย่างเหมาะสมและนำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการ

1.7 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการศึกษาถึง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนจึงเป็นหน้าที่สำคัญที่องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จ แต่เนื่องจากความสำเร็จในการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรต้องอาศัยปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการซึ่งต้องมีการศึกษาและทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ ดังนั้นในการศึกษานี้จึงใช้วิธีการเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับความสำเร็จและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวิธีดำเนินการศึกษาดังนี้

1.7.1 แหล่งข้อมูลในการศึกษา

ในการศึกษานี้มีแหล่งข้อมูล 2 ประเภท คือ

1.7.1.1 การศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาข้อมูลจากงานวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรป่าชายเลนที่อยู่ภายใต้เขตพื้นที่การปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลปากพูน และศึกษาข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลจากแผนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดทำในรูปแบบของแผนประจำปี (จัดทำเป็นแผนของแต่ละปี โดยมีการจัดทำในระหว่างปี พ.ศ. 2538 – 2547) แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี (ระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2548 – 2552) แผนพัฒนา 3 ปี (ระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2548 – 2550) แผนปฏิบัติการ รายงานประจำปีรายงานการประชุมขององค์การบริหารส่วนตำบล และรายงานการติดตามผลแผนพัฒนา รวมทั้งรายงานเกี่ยวกับสภาพพื้นฐานของพื้นที่และรายงานเกี่ยวกับนโยบายของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น โดยเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาใช้เป็นส่วนประกอบในการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกับข้อมูลภาคสนาม

1.7.1.2 การวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อให้ได้คำตอบหรือข้อมูลในระดับลึกเกี่ยวกับการดำเนินงาน

ด้านการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนขององค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนของแนวทางการจัดการ การดำเนินงาน/กิจกรรม และนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ผลจากการดำเนินกิจกรรม รวมทั้งปัจจัยภายในที่เป็นจุดแข็ง/จุดอ่อนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำข้อมูลต่าง ๆ มาวิเคราะห์ถึงความสำเร็จและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.7.2 ประชากรตัวอย่างและวิธีการเลือกตัวอย่าง

ประชากรตัวอย่างที่ใช้เป็นกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาคือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder) กับการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยได้ทำการเลือกตัวอย่างด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากกลุ่มเป้าหมายคือ ตัวแทนของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้นำ ตัวแทนของประชาชนที่เป็นสมาชิกของกลุ่มอนุรักษ์และกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในชุมชน ตัวแทนของบุคลากรจากองค์กรภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง ทำให้ได้ประชากรตัวอย่างสำหรับการศึกษาดังรายละเอียดในตาราง

ตารางที่ 1 รายละเอียดเกี่ยวกับประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

| กลุ่มบุคคลเป้าหมาย | กลุ่ม/บุคคลที่ตกเป็นตัวอย่าง | สัมภาษณ์เจาะลึก จำนวน (คน) | สนทนากลุ่ม จำนวน (คน) |
|---|--|-------------------------------|--------------------------|
| บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล | | | |
| - สภาองค์การบริหารส่วนตำบล | เลขาธิการองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในหมู่บ้านที่มีแหล่งทรัพยากรป่าชายเลน | 3 | |
| - คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล | นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล | 3 | |
| - ข้าราชการประจำ | หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน | 3 | |
| ผู้นำท้องถิ่น | | | |
| - แบบเป็นทางการ | กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งดูแลพื้นที่ที่มีแหล่งทรัพยากรป่าชายเลน | 4 | |
| - แบบไม่เป็นทางการ | ครูประจำโรงเรียนปากพูนและโรงเรียนโยธินที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนในท้องถิ่น | 2 | |

ตารางที่ 1 (ต่อ)

| กลุ่มบุคคลเป้าหมาย | กลุ่ม/บุคคลที่ตกเป็นตัวอย่าง | สัมภาษณ์เจาะลึก จำนวน (คน) | สนทนากลุ่ม จำนวน (คน) |
|---|--|-------------------------------|--------------------------|
| บุคลากรภาครัฐ | บุคลากรจากกรมป่าไม้ที่เข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ | 5 | |
| ภาคประชาชน | | | |
| - ประชาชนที่เป็นสมาชิก ของกลุ่มอนุรักษ์และกลุ่ม ต่างๆ | นักเรียนจาก โรงเรียนปากพูนและโรงเรียน โยธิน กลุ่มอนุรักษ์ในชุมชน ตัวแทนผู้ประกอบการอาชีพประมง ตัวแทนทหารจากกองทัพภาคที่ 4 ค่าย วชิราวุธ | 3 3 1 | 5 |
| | รวม (32 คน) | 27 | 5 |

1.7.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1.7.3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร (Documentary Data) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากแผนงานและรายงานต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งรายงานเกี่ยวกับสภาพพื้นที่และรายงานเกี่ยวกับนโยบายของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ในส่วนของที่ตั้งลักษณะทางกายภาพ สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางสังคม/วัฒนธรรม สภาพการปกครอง และแหล่งทรัพยากรในท้องถิ่น รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนขององค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การวางแผน แนวทางการจัดการ การจัดสรรงบประมาณ การจัดทำโครงการและกิจกรรม ความต่อเนื่องของกิจกรรม การติดตามและประเมินผลจากการดำเนินกิจกรรม และข้อมูลด้านนโยบายของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น

1.7.3.2 วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จเป็นอุปสรรคในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลนขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้แก่ ข้อมูลในส่วนของแนวทางการจัดการ การดำเนินงาน/กิจกรรม การติดตามและประเมินผลของกิจกรรม ความต่อเนื่องและความสำเร็จของกิจกรรม บทบาทในการดำเนินงานของคณะทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในส่วนของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง และผู้นำในชุมชนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ บทบาทในการดำเนินงานของสมาชิกที่เป็นตัวแทนของกลุ่ม/องค์กรอนุรักษ์ในชุมชนที่มีส่วนสำคัญในการจัดการ

ป้าชายเลน สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางสังคม/วัฒนธรรม สภาพการปกครอง แหล่งทรัพยากรและการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) คือ ประชากรตัวอย่างที่คัดเลือกจากกลุ่มเป้าหมายด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง

1.7.3.3 วิธีการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เป็นการรวบรวมข้อมูลที่เป็นผลสรุปจากการสนทนากับกลุ่มอนุรักษ์ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับกำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรป้าชายเลนในชุมชน เพื่อให้ได้ข้อมูลในประเด็นของกำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรป้าชายเลนขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในส่วนของการวางแผนและการดำเนินกิจกรรม รวมทั้งความสำเร็จในการดำเนินกำเนินงานตามแผนและความต่อเนื่องของกิจกรรม โดยเป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จและอุปสรรคในการดำเนินกำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรป้าชายเลนขององค์การบริหารส่วนตำบลผ่านการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางและละเอียดถี่ถ้วนของผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มจำนวน 1 กลุ่มประมาณ 6 - 8 คน โดยผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มคือ ประชากรตัวอย่างที่คัดเลือกจากกลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์ป่าซึ่งเป็นกลุ่มคนในชุมชนที่ได้รับการฝึกอบรมเรื่องการอนุรักษ์โดยตรง และมีลักษณะของกำเนินงานเป็นกลุ่ม

1.7.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

การวิเคราะห์ด้วยวิธี SWOT Analysis โดยใช้แนวคิดของนันทยาและณรงค์ หุตานวัตร (2545) เพื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรป้าชายเลนขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยจำแนกประเภทของข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ปัจจัยภายในที่เกี่ยวข้องกับกำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและสภาพพื้นฐานของพื้นที่ในเขตที่มีทรัพยากรป้าชายเลนซึ่งอยู่ในการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเป็นการวิเคราะห์ถึงจุดแข็ง (Strength)/จุดอ่อน (Weakness) ของปัจจัยภายในที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบไปด้วย ปัจจัยด้านบทบาทการดำเนินกำเนินงานของตัวแทนของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้นำ สมาชิกที่เป็นตัวแทนของกลุ่ม/องค์กรอนุรักษ์ในชุมชนที่มีส่วนสำคัญต่อการจัดการป้าชายเลน ปัจจัยด้านสภาพพื้นฐานของชุมชน ส่วนข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ประเภทที่สอง ได้แก่ ปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับกำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยสนับสนุน (Opportunity) /ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค (Threat) ซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัยด้านนโยบายของภาครัฐ การสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก การประสานความร่วมมือในรูปของเครือข่าย และกระแสสังคมที่มีผลต่อการจัดการ หลังจากนั้นจึงนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์มาสร้างข้อสรุปว่ามีปัจจัยภายในอะไรบ้างที่เป็นจุดแข็ง/จุดอ่อนในการดำเนินกำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และมีปัจจัยอะไรบ้างที่สนับสนุน/เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวจะนำไปสู่การดำเนินกำเนินงาน “เชิงรุก”

และ “เชิงรับ” ขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไร และองค์การบริหารส่วนตำบลควรจะปรับปรุงการดำเนินงานอย่างไร ในทิศทางใด

ผลการวิเคราะห์ถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนำไปสู่การวางแผนหรือกำหนดกลยุทธ์เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานหรือแนวทางการจัดการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการกำหนดกลยุทธ์ขององค์กรคือการจับคู่ระหว่างปัจจัยภายในองค์กร ทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน กับปัจจัยภายนอกทั้งโอกาสและอุปสรรคด้วยวิธีการสร้างตารางวิเคราะห์ที่เรียกว่า TOWS Matrix (ละเอียด ศีลानीย, ม.ป.ป.) ซึ่ง TOWS ย่อมาจาก Threats-Opportunities-Weaknesses-Strengths โดย T หมายถึง อุปสรรค/สิ่งกีดขวาง ณ ภายนอก ที่ทำให้องค์กรไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมาย O หมายถึง โอกาส ณ ภายนอกที่ช่วยเกื้อหนุนให้องค์กรบรรลุถึงเป้าหมาย W หมายถึง จุดอ่อนหรือจุดด้อยภายในองค์กรที่ทำให้้องค์กรไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมาย และ S หมายถึง จุดแข็งหรือจุดเด่นภายในองค์กรที่ผลักดันให้องค์กรบรรลุถึงเป้าหมาย

การจับคู่ระหว่างปัจจัยภายในและภายนอกทำให้เกิดกลยุทธ์ต่างๆ ที่เหมาะสม ได้แก่

1. กลยุทธ์ SO หรือกลยุทธ์จุดแข็งกับโอกาส ได้แก่ กลยุทธ์ที่องค์กรจะใช้ความเข้มแข็งภายในช่วยประโยชน์จากโอกาสภายนอก
2. กลยุทธ์ WO หรือกลยุทธ์จุดอ่อนกับโอกาส ได้แก่ กลยุทธ์ที่องค์กรจะปรับปรุงแก้ไขความอ่อนแอหรือจุดด้อยภายในโดยช่วยประโยชน์จากโอกาสภายนอกที่เอื้อโอกาสให้
3. กลยุทธ์ ST หรือกลยุทธ์จุดแข็งกับสิ่งกีดขวาง ได้แก่ กลยุทธ์ที่องค์กรมีการใช้ความเข้มแข็งภายในหลีกเลี่ยงสิ่งกีดขวางจากภายนอก
4. กลยุทธ์ WT หรือกลยุทธ์จุดอ่อนกับสิ่งกีดขวาง ได้แก่ กลยุทธ์ที่พยายามลดความอ่อนแอหรือจุดด้อยภายในและพยายามหลีกเลี่ยงสิ่งกีดขวางจากภายนอก

ตาราง TOWS Matrix วิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งภายในองค์กร กับโอกาสและสิ่งกีดขวางจากภายนอก

| | | |
|--|--|--|
| ปัจจัยภายใน | S จุดแข็ง (ภายใน) 1..... 2..... | W จุดอ่อน (ภายนอก) 1..... 2..... |
| ปัจจัยภายนอก | | |
| O โอกาส ณ ภายนอก 1..... 2..... | กลยุทธ์ SO (จุดแข็งกับโอกาส) 1..... 2..... | กลยุทธ์ WT (จุดอ่อนกับโอกาส) 1..... 2..... |
| T สิ่งกีดขวาง ณ ภายนอก 1..... 2..... | กลยุทธ์ ST (จุดแข็งกับสิ่งกีดขวาง) 1..... 2..... | กลยุทธ์ WT (จุดอ่อนกับสิ่งกีดขวาง) 1..... 2..... |