

การวางแผนเชิงกลยุทธ์ในองค์การภาครัฐไทย: กุญแจแห่งความสำเร็จและบทเรียน จากประเทศตะวันตก

วรรณภา ทองแดง*

คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

Received: 15 August 2018

Revised: 13 February 2019

Accepted: 12 March 2019

บทคัดย่อ

การวางแผนเชิงกลยุทธ์ คือ กระบวนการที่องค์การมุ่งปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปและสามารถบรรลุเป้าหมายในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งการสร้างความเห็นพ้องเบื้องต้นถือเป็นกุญแจแห่งความสำเร็จในการวางแผน ยิ่งทุกฝ่ายมีความตระหนักถึงความสำคัญของการวางแผนมากเท่าไร ยิ่งเป็นผลดีต่อการปฏิบัติตามแผนมากขึ้นเท่านั้น ทว่าการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในองค์การภาครัฐไทยมีบริบทที่แตกต่างจากองค์การภาครัฐตะวันตก โดยเฉพาะการทำงานตามสายบังคับบัญชาและการกำหนดภารกิจ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัดที่ไม่ชัดเจน ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้บริหารจึงควรปรับบทบาทเป็นตัวกลางในการประสานความร่วมมือมากกว่าการสั่งการ รวมถึงมุ่งเน้นการสร้างความเห็นพ้องร่วมกัน เพื่อดำเนินการจัดวางทิศทางในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ขององค์การ ตลอดจนการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะควบคู่กันไป

คำสำคัญ : การวางแผนเชิงกลยุทธ์ องค์การภาครัฐไทย กุญแจแห่งความสำเร็จ บทเรียนจากประเทศตะวันตก

* ผู้ประสานงานหลัก; อีเมล: wannapa.to@up.ac.th

Strategic Planning in Thai Public Organizations: Keys of Success and Experiences from Western Countries

Wannapa Tongdaeng*

Faculty of Political and Social Science, University of Phayao

Received: 15 August 2018

Revised: 13 February 2019

Accepted: 12 March 2019

ABSTRACT

Strategic planning is the process that each organization focuses on adapting to be consistent with environmental changing and to achieve organization's goals in the future efficiently and effectively. Initial agreement on planning is the key for success; the more all stakeholders realize the importance of planning, the more they can follow through with the plan. However, planning contexts of most Thai public organizations differ from those of western countries, especially in the work operation processes that are usually commanded by hierarchy, and the identified missions, objectives, and indicators that are still not clear. Therefore, to solve these problems, government leaders should adjust their roles to become the mediators for coordination rather than the commanders. Moreover, they should focus on creating initial agreement in order to determine the direction of strategic planning that is clear and in accordance with the organizational intention. Also, they must simultaneously take into consideration the interests of the general public.

Keywords: Strategic Planning, Thai Government Organizations, Keys of Success, Experiences from Western Countries

*Corresponding Author; Email: wannapa.to@up.ac.th

บทนำ

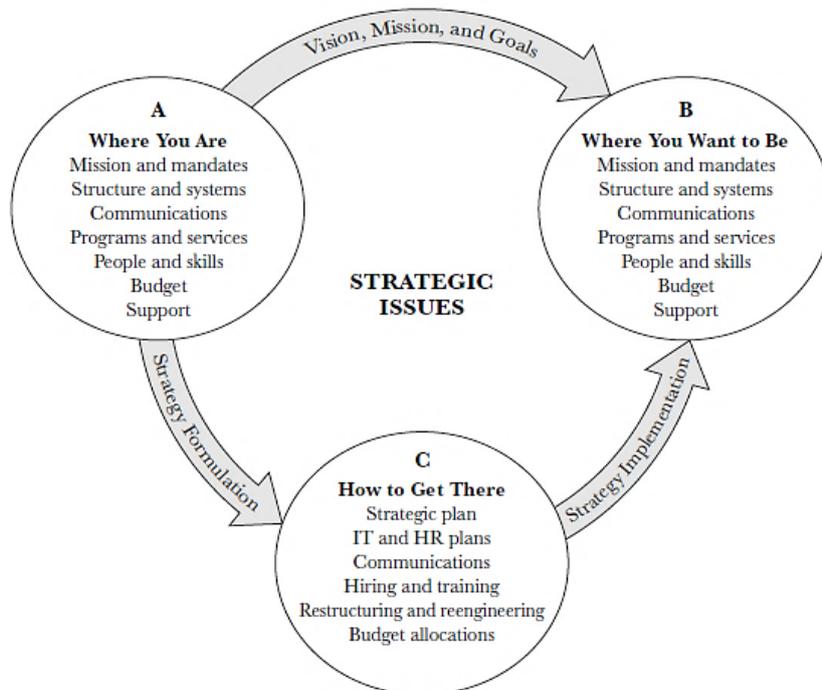
การวางแผนเชิงกลยุทธ์นับว่าเป็นภารกิจสำคัญด้านการวางแผนของผู้บริหารระดับสูง ซึ่งมีขอบเขตการวางแผนที่ครอบคลุมทั่วทั้งองค์การ โดยทัศนวิสัยในการวางแผน ณ ระดับนี้ จะเป็นการคิดวิเคราะห์และพิจารณาแบบ “มองกว้าง” และ “มองไกล” ไปพร้อม ๆ กัน รวมถึงการมุ่งปรับองค์การให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อให้องค์การสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทุกขณะที่ก้าวไปในอนาคต (Santiwong, 1989) โดยทั่วไปแล้ว การวางแผนเชิงกลยุทธ์ จะประกอบไปด้วย (1) การคิดเชิงระบบ (2) การค้นหาแนวทางที่ดีที่สุด (3) การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า (4) การมีเป้าหมายที่ชัดเจน (5) ความสามารถในการปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ และ (6) ชุดของการกระทำในอนาคต (Maharutsakul, 2017) ด้วยเหตุนี้ การวางแผนเชิงกลยุทธ์จึงมีความสำคัญต่อผู้บริหารและองค์การอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็น (1) ช่วยให้ผู้บริหารตื่นตัวต่อการเปลี่ยนแปลง มองเห็นข้อจำกัดที่อาจจะเกิดขึ้น และค้นหาโอกาสใหม่ ๆ ให้แก่องค์การได้ (2) ทำให้องค์การมีทิศทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนมากขึ้น (3) ทำให้องค์การสามารถสร้างและรักษาข้อได้เปรียบขององค์การไว้ได้ (4) ช่วยให้การปฏิบัติงานขององค์การบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ (5) ช่วยให้ผู้บริหารคาดการณ์สิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นได้ โดยเป็นฝ่ายรุกมากกว่าฝ่ายตั้งรับ (Pholphirul, 2009)

สำหรับทิศทางการวางแผนเชิงกลยุทธ์ของภาครัฐไทยนั้น ได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2546 ตามแผนกลยุทธ์การพัฒนาภาครัฐที่กำหนดวิสัยทัศน์ของแผนฯ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาภาครัฐให้เกื้อหนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีการปรับหรือกระบวนการทำงาน พัฒนาโครงสร้างการบริหาร ปฏิรูประบบงบประมาณ ปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคล ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม ตลอดจนการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Phatthanarakul, 2015) แต่เนื่องจากสภาพแวดล้อมขององค์การภาครัฐมีขอบเขตภารกิจและผลกระทบที่ค่อนข้างหลากหลาย รวมทั้งการพยากรณ์สภาพแวดล้อมขององค์การภาครัฐยังมีลักษณะที่กว้างขวางและทับซ้อนกันอยู่มาก ในขณะที่เดียวกันก็ขาดเครื่องมือที่มีความแม่นยำเพื่อระบุเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลทำให้การวางแผนเชิงกลยุทธ์ในองค์การภาครัฐไม่แตกต่างไปจากการวางแผนทั่วไป อีกทั้งยังทำให้ไม่สามารถกำหนดเป้าหมายในอนาคตที่ชัดเจนได้ สุดท้ายแล้ว จึงเป็นเพียงการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของฝ่ายการเมืองเท่านั้น

จากที่มา ความสำคัญ และสภาพปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนเชิงกลยุทธ์ขององค์การภาครัฐไทยข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะทำการรวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์สาระสำคัญของการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในองค์การภาครัฐไทยขึ้น ทั้งนี้เพื่อค้นหากุญแจแห่งความสำเร็จในกระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์ โดยได้อาศัยแนวความคิดและบทสังเคราะห์เกี่ยวกับการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในบริบทขององค์การภาครัฐตะวันตก โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นต้นกำเนิดของแนวคิดการวางแผนและการจัดการเชิงกลยุทธ์ มาเปรียบเทียบและประยุกต์ใช้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการวางแผนเชิงกลยุทธ์ขององค์การภาครัฐไทยต่อไป

กฎแห่งความสำเร็จในกระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์

การวางแผนเชิงกลยุทธ์ เป็นกระบวนการที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยเน้นตอบคำถามพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่ (1) เราอยู่ตรงไหนในขณะนี้ (2) เราต้องการจะไปไหน และ (3) เราสามารถไปถึงจุดที่ต้องการนั้นได้อย่างไร โดยคำถามข้อแรก จะเกี่ยวข้องกับการประเมินสถานการณ์ในปัจจุบัน คำถามที่สอง จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายที่ต้องการ และคำถามสุดท้าย จะเกี่ยวข้องกับการระบุการกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการในอนาคต และเมื่อตอบคำถามเหล่านี้ได้แล้ว แผนงานก็จะถูกกำหนดขึ้น เพื่อรับมือกับสภาพการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเชื่อมโยงกับการตัดสินใจในปัจจุบัน (Sukhavanit & Aranyakhanon, 2014) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่ Bryson (2018) ได้อธิบายไว้ว่า การที่จะขับเคลื่อนองค์กรให้บรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนาในอนาคตได้นั้น จำเป็นต้องมีขั้นตอนของการวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่เสมือนเป็นกลไกแห่งการพิชิตยุทธวิธีอันทรงคุณค่า โดยมีการเดินทางจากจุดเริ่มต้น (A) ไปยังเป้าหมายที่กำหนดไว้ในอนาคต (B) พร้อมกับแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน จากการก่อตัวของแผนเชิงกลยุทธ์ (C) ดังภาพต่อไปนี้

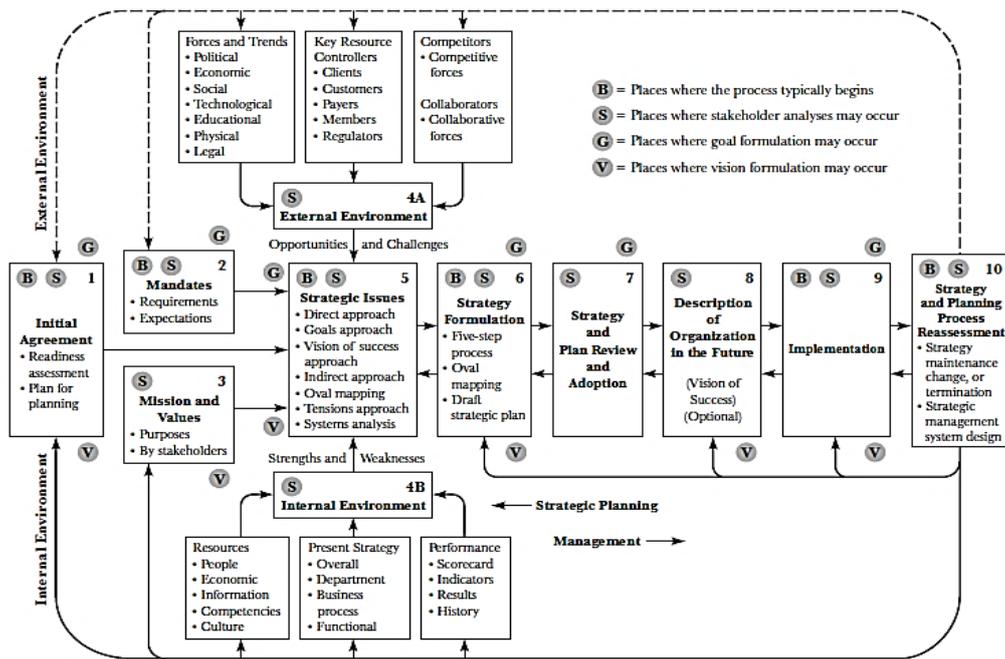


ภาพที่ 1 หลักการของการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Bryson, 2018)

การที่องค์กรจะสามารถก้าวไปอยู่ ณ จุดที่ต้องการในอนาคตได้นั้น จำเป็นต้องมีรายละเอียดและขั้นตอนที่สะท้อนให้เห็นถึงการเดินทางอย่างเป็นระบบ หรือที่เรียกว่า “ขั้นตอนการวางแผนเชิงกลยุทธ์” ซึ่ง Ferlie and Ongaro (2015) ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภาครัฐชาวอังกฤษ ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การวางแผนเชิงกลยุทธ์ในองค์กรภาครัฐนั้น จะประกอบด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ (1) การนิยามปัญหาเชิงกลยุทธ์ (2) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และ (3) การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายอย่างมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น

จนจบ สอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการด้านการวางแผนและจัดการเชิงกลยุทธ์อีกหลายคน ไม่ว่าจะเป็น Nutt, Backoff, Moore, Norris, Clay โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Bryson ผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในองค์การภาครัฐ และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร แห่งมหาวิทยาลัยมินนิโซตา ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า Bryson (2018) ได้สรุป 10 ขั้นตอนของการวางแผนเชิงกลยุทธ์ไว้อย่างชัดเจน ดังต่อไปนี้ (ดูภาพที่ 2 ประกอบ)

- 1) การสร้างข้อตกลงร่วม หรือการสร้างความเห็นพ้องเบื้องต้น
- 2) การพิจารณาอำนาจหน้าที่หลักขององค์กร
- 3) การทบทวนพันธกิจและค่านิยม
- 4) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร
- 5) การกำหนดประเด็นกลยุทธ์หลัก
- 6) การกำหนดกลยุทธ์ย่อยในการปฏิบัติ
- 7) การทบทวนแผน กลยุทธ์ และการสร้างการยอมรับ
- 8) การกำหนดรายละเอียดที่องค์การจะดำเนินการ เพื่อบรรลุเป้าหมายในอนาคต
- 9) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ
- 10) การประเมินกระบวนการวางแผนและกลยุทธ์



ภาพที่ 2 ขั้นตอนการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Bryson, 2018)

จากภาพข้างต้นที่แสดงทุกขั้นตอนการวางแผนเชิงกลยุทธ์นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าขั้นตอนที่สำคัญที่สุด คือ “ขั้นตอนที่ 1 การสร้างข้อตกลงร่วม หรือการสร้างความเห็นพ้องเบื้องต้น” เนื่องจากไม่ว่าจะทำสิ่งใดก็ตาม การเริ่มต้นมักถูกมองว่าเป็นส่วนที่ยากที่สุดเสมอ เช่นเดียวกับการจัดทำแผนกลยุทธ์ ที่ต้องอาศัยการเริ่มต้นจาก

ความเห็นพ้องของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งในกรณีที่เริ่มต้นจากภายในองค์กรนั้น ผู้ที่เข้ามาบริหารในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ควรเริ่มต้นจากผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และระดับต้น หรือหัวหน้าแผนก/ฝ่าย ไล่เรียงลงไปตามลำดับ จนถึงระดับพนักงานภาคปฏิบัติทุกคน เพื่อที่จะทำให้ทุกคนมองเห็นภาพองค์กรที่เป็นหนึ่งเดียวกัน และทำให้สามารถประสานสรรพกำลังจากทุกฝ่าย เพื่อที่จะกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นขั้นเป็นตอน จนกระทั่งบรรลุเป้าหมายที่องค์กรต้องการจะไปถึงในอนาคตได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Boyne and Gould-Williams (2003) เรื่อง “Planning and performance in public organizations: An empirical analysis” ที่พบว่า “ยิ่งสมาชิกทุกคนในองค์กรมีการรับรู้ หรือมีทัศนคติที่ดีต่อการวางแผนเชิงกลยุทธ์มากเท่าไร จะยิ่งเป็นผลดีต่อผลการปฏิบัติงานอันเกิดจากกระบวนการของการวางแผนเชิงกลยุทธ์มากขึ้นเท่านั้น” หรืออาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยด้านการรับรู้ หรือการมีทัศนคติที่ดีของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อกระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์ตั้งแต่ระยะเริ่มต้น จะช่วยให้ทั้งกระบวนการวางแผนฯ ดำเนินไปได้ด้วยดี แล้วนำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาในอนาคตได้ ทั้งนี้เนื่องจากการที่สมาชิกทุกคนในองค์กรสามารถสร้างความเห็นพ้องเบื้องต้นได้นั้น ย่อมเอื้อต่อความสำเร็จของขั้นตอนการวางแผนฯ ในลำดับถัดไป กระทั่งเสร็จสิ้นทั้งกระบวนการวางแผนฯ นั้นเอง

สำหรับผู้ที่มีบทบาทสำคัญในขั้นตอนของการสร้างความเห็นพ้องฯ ข้างต้น จะเป็นใครไปไม่ได้ นอกจากผู้บริหารองค์กรที่มีภาวะผู้นำ (Leadership) ซึ่งถือเป็นตัวกลางในการประสานความร่วมมือ และส่งเสริมให้สมาชิกในองค์กรรู้สึกถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จนนำไปสู่กระบวนการจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ที่เกิดจากมุมมองของทุกฝ่าย รวมถึงบทบาทหน้าที่ในการเฝ้าระวัง (Monitoring) และการขับเคลื่อนการปฏิบัติงาน (Taking Action) ให้สัมฤทธิ์ผลได้ตามลำดับ (Hackman & Walton, 1986) ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้บริหารองค์กรที่มีภาวะผู้นำนั้น จะช่วยให้กลุ่มหรือทีมต่าง ๆ ในองค์กร สามารถพัฒนาโครงสร้างการทำงานที่สนับสนุนการทำงานในภาพรวมได้ แต่อย่างไรก็ดี ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานตามแผนเชิงกลยุทธ์นั้น ควรเริ่มต้นจากแบบแผนทางความคิดของผู้นำที่มีความยืดหยุ่น และผู้นำควรมีทักษะในการรวมความต้องการของสมาชิกในองค์กร มองเห็นปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น ตลอดจนสามารถหาแนวทาง เพื่อจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมด้วย

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังมีความเห็นสอดคล้องกับ Bryson (2018) ที่ได้พยายามเน้นย้ำว่า ขั้นตอนการสร้างความเห็นพ้องเบื้องต้น ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของการวางแผนเชิงกลยุทธ์” โดย Bryson ได้หยิบยกข้อความของ Plato ที่กล่าวว่า “The beginning is the most important part of the work” มาสนับสนุนแนวความคิดในส่วนนี้อีกด้วย ดังนั้น ขั้นตอนการสร้างความเห็นพ้องเบื้องต้น ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการจัดทำแผนฯ จึงส่งผลทำให้องค์กรมีข้อตกลงร่วมที่มีความเชื่อมโยงกัน ใน 3 ช่วงเวลา คือ (1) การทบทวนผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาในอดีต (2) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ ณ ปัจจุบัน และ (3) การนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อที่จะบรรลุผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาในอนาคต โดยองค์กรมีการขับเคลื่อนการทำงานไปบนพื้นฐานของการมีข้อตกลงเบื้องต้นร่วมกัน ใน 4 ประการ ดังต่อไปนี้

- 1) การรับรู้และเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายและคุณประโยชน์ของการจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์
- 2) มีการระบุหน่วยหรือกลุ่ม ที่ควรเข้ามาบริหารในการจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ได้อย่างชัดเจนและครบถ้วน อาทิ ระดับองค์กร แผนก กลุ่ม หรือบุคคล
- 3) มีแนวทางหรือขั้นตอนที่จะปฏิบัติเป็นลำดับขั้นอย่างชัดเจน

4) มีรายงานการกำหนดรูปแบบและระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

อย่างไรก็ดี เพื่อยืนยันแนวความคิดที่ว่า “การสร้างความเห็นพ้องเบื้องต้นเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของกระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์” โดยเฉพาะการวางแผนเชิงกลยุทธ์ขององค์การภาครัฐไทย ผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างสาเหตุของความล้มเหลวในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่ Phakaphaswivat (2003) ได้สรุปไว้ ดังนี้

1) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ต้องมีการประสานกันระหว่างผู้บริหารและสมาชิกในองค์การ กล่าวคือ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เป็นทั้งจากบนลงล่าง (Top-Down) และมีการระดมความคิด (Brainstorming) จากล่างขึ้นบน (Bottom-Up) แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า การวางแผนเชิงกลยุทธ์ในองค์การภาครัฐไทยที่ผ่านมา มักมีลักษณะที่ถูกสั่งการมาจากผู้บริหารเพียงฝ่ายเดียว โดยผู้บริหารจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายและแนวทางเพื่อให้ผู้ที่อยู่ในระดับล่างปฏิบัติตาม จึงทำให้ผลลัพธ์สุดท้ายมักไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ เนื่องจากเป็นการจัดทำแผนฯ ที่ขาดการสร้างความเข้าใจและไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่อยู่ในระดับล่างเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างความเห็นพ้องในการวางแผนฯ ตั้งแต่เริ่มต้น

2) การจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีบุคลากรที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกลและมองเห็นมิติต่างๆ อันหลากหลาย รวมถึงสามารถวิเคราะห์มิติต่าง ๆ เหล่านี้ได้อย่างเป็นองค์รวมได้ ดังนั้น การจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ขององค์การจะไม่ประสบความสำเร็จกับความล้มเหลว ถ้าองค์การอาศัยบุคลากรหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภายนอกมาช่วยจุดประกายการวางแผนฯ ตั้งแต่ระยะเริ่มต้น เพื่อที่จะได้รวบรวมเป็นฐานข้อมูลและชุดความรู้ที่จะใช้ในขั้นตอนการวางแผนฯ ในลำดับถัดไป

3) ความล้มเหลวในการจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์อีกประการหนึ่ง มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนที่เข้ามาจัดทำแผนฯ ที่ประกอบไปด้วย “กลุ่มคนที่ใกล้ชิดกับผู้บริหาร” และ “กลุ่มคนที่อาจจะอยู่อีกด้านกับผู้บริหาร” เพราะสิ่งที่อยู่ลึกลงไปของคนทั้งสองกลุ่ม คือ “อคติ” ซึ่งจะทำให้การมองในประเด็นเดียวกัน มักไม่เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน ฝ่ายที่อยู่อีกด้านกับผู้บริหารมักไม่กล้าแสดงทัศนคติออกมา จนท้ายที่สุดแล้ว แทนที่จะได้แผนกลยุทธ์ที่ดี แต่กลับกลายเป็นแผนที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ซึ่งถือเป็นความล้มเหลวที่เกิดจากการขาดความเห็นพ้องร่วมกันตั้งแต่เริ่มต้นการจัดทำแผนฯ นั้นเอง

จะเห็นได้ว่า สาเหตุของความล้มเหลวในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ข้างต้น ล้วนส่งผลกระทบต่อกระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในขั้นตอนต่อไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ถ้าองค์การใดมีข้อตกลงเบื้องต้นที่มีประสิทธิภาพ ย่อมช่วยให้ผู้บริหาร นักวางแผน และสมาชิกองค์การทุกคน สามารถนำเสนอประเด็นและแนวทางเชิงกลยุทธ์เพื่อจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ ภายในองค์การได้ รวมถึงการที่องค์การมีกระบวนการถกเถียงหรืออภิปรายเกี่ยวกับประเด็นสำคัญต่างๆ ที่นำไปสู่ขั้นตอนของการจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ในลำดับถัดไปนั้น ย่อมถือเป็นการส่งเสริมให้สมาชิกในองค์การเกิดการรวมตัวในเชิงการเมืองที่มีประสิทธิภาพได้ในอีกทางหนึ่งด้วย แต่ในทางตรงกันข้าม หากองค์การใดปราศจากข้อตกลงที่ทุกคนเห็นพ้องร่วมกันตั้งแต่เริ่มต้น ย่อมส่งผลให้การจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์เป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ขาดการประสานเชื่อมต่อกันระหว่างทรัพยากรและกระบวนการตัดสินใจ จนส่งผลทำให้องค์การไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งสุดท้ายแล้วองค์การอาจไม่สามารถอยู่รอดและเติบโตต่อไปได้

กล่าวโดยสรุป คือ การที่องค์การภาครัฐไทยจะดำเนินการวางแผนเชิงกลยุทธ์ให้สำเร็จตามขั้นตอนจนครบทั้งกระบวนการได้นั้น ควรประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) การสร้างความเห็นพ้องหรือข้อตกลงเบื้องต้นของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะยิ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีการรับรู้หรือการมีทัศนคติที่ดีกับการวางแผนเชิงกลยุทธ์

มากเท่าไร จะยังเป็นผลดีต่อผลการปฏิบัติงานที่เกิดจากกระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์มากขึ้นเท่านั้น และ (2) ผู้บริหารองค์กรต้องมีภาวะผู้นำ เพราะผู้บริหารถือเป็นตัวกลางในการประสานความร่วมมือและส่งเสริมให้สมาชิกในองค์กรรู้สึกถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จนนำไปสู่การจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ที่เกิดจากมุมมองของทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

บทเรียนเกี่ยวกับวางแผนเชิงกลยุทธ์ขององค์การภาครัฐจากประเทศตะวันตก

สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในขององค์การภาครัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ส่งผลทำให้การวางแผนเชิงกลยุทธ์ในองค์การภาครัฐ มีผลต่อการตัดสินใจและการจัดการเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในบริบทการดำเนินงานภาครัฐของประเทศที่พัฒนาแล้วทางตะวันตก เช่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ทั้งนี้เพราะกลุ่มเป้าหมายขององค์การภาครัฐ คือคนทุกกลุ่มในสังคม เพราะฉะนั้น การจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทั้งหมด จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์และพัฒนาทางเลือกเชิงกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาของประเทศในทุกด้าน (Katsioloudes, 2006)

นอกจากนี้ การที่องค์การภาครัฐมีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่ดี จะช่วยให้รัฐบาลสามารถนำเสนอบริการสาธารณะที่ได้ผลมากที่สุด เพราะโดยธรรมชาติของการวางแผนเชิงกลยุทธ์แล้ว จะต้องอาศัยการรวบรวมข้อมูลอย่างรอบด้าน มีการพัฒนาและสำรวจทางเลือกในเชิงกลยุทธ์ ตลอดจนมีการวางแผนแนวทางการดำเนินงานในอนาคตบนพื้นฐานของการตัดสินใจที่มีวิสัยทัศน์จากปัจจุบัน และเมื่อทำการศึกษาการประยุกต์ใช้การวางแผนเชิงกลยุทธ์ในองค์การภาครัฐ ตามแนวทางของนักวิชาการตะวันตกที่มีแนวความคิดไปในทิศทางเดียวกัน อย่าง Steiner, Barry, Koteen, Mercer, Nutt, Backoff, Berry, Wechsler และ Bryson แล้ว จะยิ่งทำให้ทราบว่า การวางแผนเชิงกลยุทธ์มีความสำคัญต่อระบบราชการตะวันตกในหลายๆ ประการต่อไปนี้ (Priyakorn, 2015)

ประการแรก “เสริมสร้างการคิดและการปฏิบัติในเชิงกลยุทธ์” ทั้งนี้เนื่องจากนักบริหารรัฐกิจจะต้องประมวลข้อมูลทั้งจากภายนอกและภายในองค์กร ให้ความสนใจต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย พร้อม ๆ กับการคำนึงถึงการเรียนรู้ในองค์กร เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินภารกิจในอนาคตที่ชัดเจน โดยมีการกำหนดลำดับความสำคัญในการดำเนินงานอย่างเป็นขั้นเป็นตอน

ประการที่สอง “การปรับปรุงการตัดสินใจ” โดยนักบริหารรัฐกิจจะต้องทุ่มเทความสนใจต่อปัญหาสำคัญและต่อสถานการณ์ที่ทำลายอนาคตขององค์การ รวมถึงต้องสามารถแสวงหาวิธีการที่จะป้องกันปัญหา และรับมือกับความต้องการที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ดังนั้น การวางแผนเชิงกลยุทธ์จึงช่วยให้นักบริหารรัฐกิจกำหนดเจตนารมณ์เชิงกลยุทธ์และแนวทางการดำเนินงานต่าง ๆ ในอนาคตได้อย่างชัดเจนและสอดคล้องเชื่อมโยงกัน

ประการที่สาม “เน้นความรวดเร็วในการสนองตอบและปรับปรุงการปฏิบัติงาน” เพราะการบริหารรัฐกิจที่ได้ผล ย่อมขึ้นอยู่กับความชาญฉลาดและความรวดเร็วในการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร แต่ในขณะเดียวกัน ก็ต้องมีความรวดเร็วในการตอบโต้กับสถานการณ์ด้านต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน เพราะฉะนั้น ความสามารถในการปรับกลยุทธ์ โดยการเพิ่มพูนสมรรถนะในการปฏิบัติงานให้สูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

ประการสุดท้าย “การเสริมสร้างคุณค่าและคุณประโยชน์ให้แก่บุคลากรผู้เป็นสมาชิกขององค์การ” กล่าวคือ การวางแผนและการจัดการเชิงกลยุทธ์ เป็นการผลักดันให้องค์การเคลื่อนไปข้างหน้าอย่างเป็นขบวน ซึ่งความสำเร็จในการจัดการภาครัฐ จะขึ้นอยู่กับการณ์กำลังกันระหว่างผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับต้น และบรรดาสมาชิกขององค์การทั้งหมด อันทำให้บุคลากรของรัฐทุกคนมองเห็นลู่ทางของการดำเนินงานในอนาคตร่วมกัน อีกทั้งยังช่วยให้คนทำงานทุกคนหรือส่วนใหญ่ มองเห็นความจำเป็นที่จะต้องทำงานเพื่อการแข่งขัน หรือเพื่อความอยู่รอดขององค์การในอนาคตด้วย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การวางแผนเชิงกลยุทธ์ นับเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจของนักบริหารรัฐกิจในภาคฝั่งตะวันตก โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร แต่อย่างไรก็ดี การวางแผนเชิงกลยุทธ์ควรเกิดจากความร่วมมือของทุกภาคฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับบริบทขององค์การที่ตรงกัน มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจตั้งแต่ต้นจนจบ มีการพัฒนาทางเลือกเชิงกลยุทธ์ที่คำนึงถึงความรู้ ทักษะ และศักยภาพร่วมกัน ตลอดจนการร่วมรับผลจากการปฏิบัติในทุกมิติ (Norris-Tirrel & Clay, 2010) นอกจากนี้ องค์การที่มีผู้บริหารที่มีความเชี่ยวชาญ ย่อมทำให้มีการวางแผนฯ ที่แยบยล มีกระบวนการตัดสินใจที่รอบคอบ มีการวิเคราะห์สิ่งที่เกี่ยวข้องด้วยหลักเหตุผล และผลการตัดสินใจจะเชื่อมโยงกับการนำไปปฏิบัติโดยผู้บริหารในระดับที่รองลงไปอีกด้วย

นอกเหนือจากสาระสำคัญที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้ว ยังมีข้อสังเกตอีกประการหนึ่งที่น่าสนใจและน่าจะส่งผลต่อกระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในบริบทของระบบราชการตะวันตกอย่างมีนัยสำคัญ นั่นคือ กลุ่มชนชั้นกลาง ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่คนกลุ่มนี้มีบทบาทต่อกระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์ของภาครัฐค่อนข้างสูง ทั้งนี้เพราะชนชั้นกลางในประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่ มีการศึกษาและสถานภาพทางสังคมสูง ซึ่งเป็นเสมือนไบเบิ้ลทางให้สามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี อีกทั้งคนกลุ่มนี้ยังมีศักยภาพที่เข้มแข็งในการทำความเข้าใจ มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างสม่ำเสมอ และมีแนวโน้มให้ความสำคัญต่อความเป็นสาธารณะมากขึ้น ดังนั้น คนกลุ่มนี้จึงมีพลังเพียงพอในการสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ เพื่อสังคม (Mahaganjana, 2016) อันส่งผลดีต่อการจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ของภาครัฐ และช่วยให้รัฐบาลสามารถเสนอบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างครบถ้วนและตรงประเด็น โดยอาศัยการรวบรวมข้อมูลอย่างรอบด้าน เพื่อนำเข้าสู่ขั้นตอนของการพัฒนาและสำรวจทางเลือกเชิงกลยุทธ์ แล้วนำไปสู่การปฏิบัติตามลำดับ

ทว่า การวางแผนเชิงกลยุทธ์ขององค์การภาครัฐไทยกลับไม่เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้เนื่องจากบริบทการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในประเทศไทยค่อนข้างแตกต่างไปจากประเทศที่พัฒนาแล้วทางตะวันตก กอปรกับองค์การภาครัฐไทยส่วนใหญ่ ยังต้องเผชิญกับปัญหานานัปการที่ส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวในการจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ ซึ่งสรุปได้ 5 ประการ ดังนี้ (Wongkiatrat et al, 2003)

ประการแรก “ขั้นตอนการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์การ มักได้รับอิทธิพลจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง” แต่ในภาคประชาชนผู้เสียภาษีและเป็นผู้ใช้บริการต่างๆ จากภาครัฐ แทบจะไม่มีบทบาท แม้ที่ผ่านมาประชาชนจะสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐได้ แต่ก็มีขั้นตอนทางราชการมากมายที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการวางแผน การจัดทำ การควบคุม และการประเมินผลการดำเนินงาน

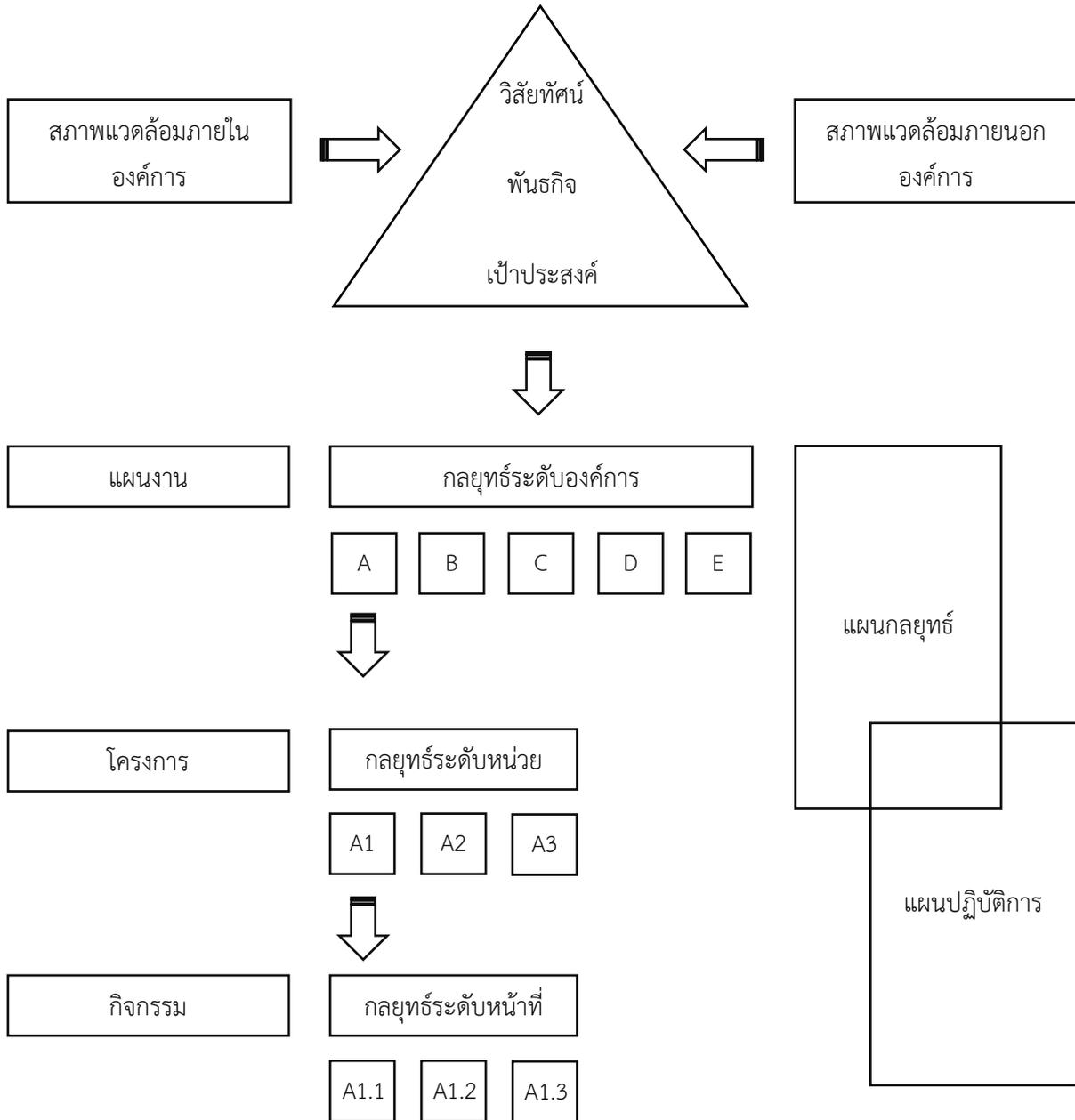
ประการที่สอง “แผนเชิงกลยุทธ์ในองค์การภาครัฐไทยมีภารกิจและเป้าประสงค์ที่หลากหลายและคลุมเครือ” รวมทั้งไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดได้อย่างชัดเจน โดยมักจะกำหนดภารกิจขององค์การให้กว้างขวาง และยืดหยุ่นพอที่จะสามารถขยายหน่วยงานได้ในอนาคต ซึ่งสภาพการณ์เหล่านี้ ล้วนสะท้อนถึงความล้มเหลวในการจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ของภาครัฐไทย ในขณะที่ฝ่ายการเมืองก็มักใช้อิทธิพลในการปรับภารกิจและเป้าประสงค์ไปตามนโยบายของตนที่ได้เป็นผู้บริหาร โดยมิได้คำนึงถึงการดำเนินงานในระยะยาว หรือความต่อเนื่องจากรัฐบาลชุดก่อนๆ

ประการที่สาม “การวางแผนเชิงกลยุทธ์ขององค์การภาครัฐไทยมักถูกกีดกันจากอิทธิพลทางการเมืองและสังคมค่อนข้างมาก” ตลอดจนสถานะแวดล้อมภายนอกองค์การทุกด้านมีความซับซ้อน และเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกันในเชิงโครงสร้าง ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งทำให้ภาครัฐไทยไม่สามารถที่จะกำหนดกลยุทธ์ขององค์การได้อย่างอิสระ

ประการที่สี่ “ข้าราชการไทยมีความตระหนักในความเป็นลูกจ้างของรัฐบาลค่อนข้างน้อย” โดยมองตนเองอยู่ในกลุ่มวิชาชีพอิสระเช่นเดียวกับอาชีพอื่น ๆ เช่น ทหาร ครู ตำรวจ อาจารย์ แพทย์ พยาบาล หรือนักกฎหมาย อีกทั้งคำตอบแทนจากการทำงาน มักได้มาจากการยึดถือระเบียบกฎเกณฑ์มากกว่าประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามแผนเชิงกลยุทธ์

ประการสุดท้าย “การควบคุมเชิงกลยุทธ์ในองค์การภาครัฐไทยมีความยากลำบาก” ทั้งนี้เพราะมีการกำหนดภารกิจและเป้าประสงค์ที่หลากหลาย คลุมเครือ และไม่กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จให้ชัดเจน ซึ่งทำให้ไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานและไม่อาจประเมินผลความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การได้

ดังนั้น หากองค์การภาครัฐไทยจะนำกรอบการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในบริบทประเทศตะวันตกมาใช้ จึงควรมีการปรับรายละเอียด กระบวนการหรือขั้นตอนบางอย่าง ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขหรือข้อจำกัดที่องค์การภาครัฐไทยเผชิญอยู่ โดยเริ่มต้นจากการมีแนวทางการจัดวางทิศทาง การวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่ชัดเจน (ดูภาพที่ 3 ประกอบ) ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปนี้

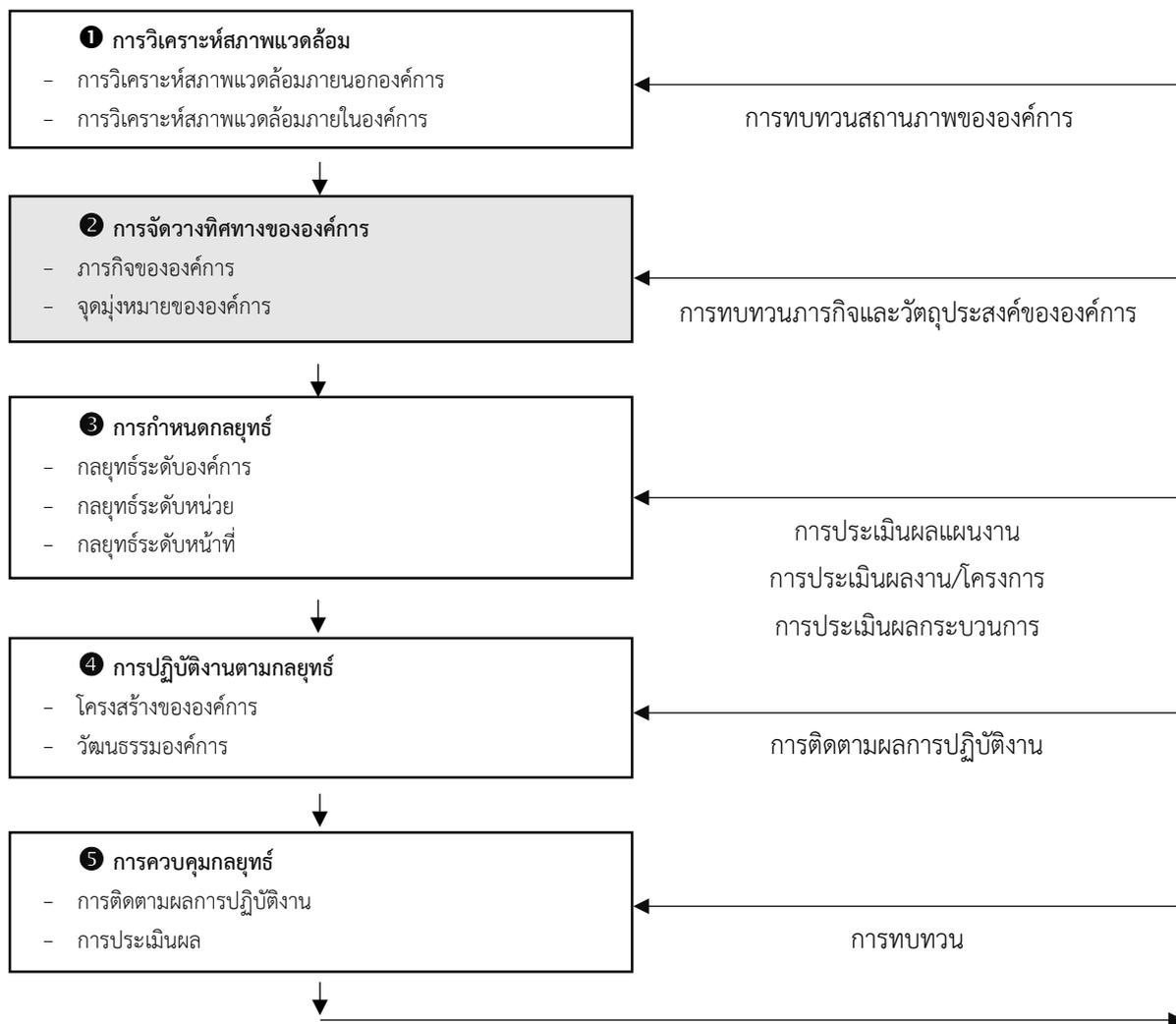


ภาพที่ 3 การจัดวางทิศทางกับการวางแผนเชิงกลยุทธ์ขององค์กรภาครัฐ (Wongkiatrat et al, 2003)

การจัดวางทิศทางขององค์กรภาครัฐ ถือว่ามีความสำคัญต่อการวางแผนฯ อย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่ต้องนำผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกมากำหนดเป็นภารกิจขององค์กร โดยมุ่งเน้นไปที่เหตุผลของการมีองค์กร แล้วจึงกำหนดเป้าหมายที่คำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีองค์กรนั้น (Wongkiatrat et al, 2003) อีกทั้งยังเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในเชิงกลยุทธ์ (Strategic Intent) อันเป็นจุดหมายสูงสุดที่องค์กรต้องการจะบรรลุอีกด้วย ซึ่งจากภาพที่ 3 ข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงการจัดวางทิศทางขององค์กรภาครัฐส่วนใหญ่ที่ได้นำผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก มากำหนดเป็นภารกิจขององค์กร โดยมี

องค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ (1) วิสัยทัศน์ (Vision) คือ เจตจำนงหรือความตั้งใจที่กว้างขวางและครอบคลุมทุก ๆ เรื่องขององค์การ ซึ่งเป็นการคิดไปข้างหน้าและแสดงถึงความคาดหวังในอนาคต แต่ยังมีได้ระบุวิธีการดำเนินงาน (2) พันธกิจ (Mission) คือ ข้อความที่แสดงถึงแนวคิดและวิธีการดำเนินงานขององค์การ เพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ (3) เป้าประสงค์ (Goals) คือ ผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายในด้านต่างๆ ที่องค์การวางไว้ล่วงหน้าเพื่อบรรลุพันธกิจที่ได้กำหนดไว้ และ (4) กลยุทธ์ (Strategies) คือ แนวทาง วิธีการ หรือกลวิธี ที่มอบหมายให้ผู้บริหารระดับต้นรับผิดชอบเพื่อดำเนินงาน ทั้งส่วนที่เป็นงานประจำและงานชั่วคราวหรือโครงการ/กิจกรรม (Priyakorn, 2015)

และเมื่อองค์การมีการจัดวางทิศทางในการวางแผนเชิงกลยุทธ์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็จะทำให้มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างการจัดวางทิศทางขององค์การกับกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดวางทิศทางขององค์การกับกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Wongkiatrat et al, 2003)

จากภาพที่ 4 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า “การจัดวางทิศทางขององค์การ” เป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องจากการวิเคราะห์หรือทบทวนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกองค์การแล้วจึงนำผลการวิเคราะห์ฯ ดังกล่าว เข้าสู่ขั้นตอนการกำหนดกลยุทธ์ในลำดับถัดไป (Wongkiatrat et al, 2003)

ดังนั้น หากองค์การใดไม่มีการจัดวางทิศทางฯ ที่ถูกต้องและเหมาะสมแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อ การขับเคลื่อนองค์การให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

แต่เหนือสิ่งอื่นใด สิ่งที่จะทำให้การจัดวางทิศทางและการวางแผนเชิงกลยุทธ์ขององค์การภาครัฐประสบความสำเร็จได้ จำเป็นต้องเริ่มต้นจากการที่ระบบราชการไทยมีการปฏิบัติงานที่เป็นประชาธิปไตยเสียก่อน โดยใน ส่วนนี้ ผู้เขียนมีมุมมองที่สนับสนุนหลักการปฏิรูประบบราชการไทย ของ Bowonwattana (1995) ซึ่งเป็นหลักการที่ถูก นำเสนอไว้กว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา แต่ก็น่าแปลกใจไม่น้อยว่า แม้บริบทประเทศไทยในปัจจุบันจะเปลี่ยนแปลงไป เพียงใดก็ตาม ประชาชนและสังคมกลับยังคงโยกย้ายแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทยที่มีได้แตกต่างไปจาก 4 แนวทางในอดีตต่อไปนี้ (1) ระบบราชการต้องเป็นระบบที่เปิดเผยและโปร่งใส (Open Government) โดยประชาชน มีสิทธิรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนการใช้ดุลยพินิจในทางปกครองของ ข้าราชการจะต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และเป็นธรรมต่อประชาชน (2) ระบบราชการต้องสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) กล่าวคือ การทำงานหรือการใช้อำนาจของรัฐ ต้องสามารถถูกกลไกภายนอกตรวจสอบได้ ข้าราชการคนใดที่ทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ฉ้อราษฎร์บังหลวง และสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน ข้าราชการผู้นั้น ไม่ควรจะลอยนวลอยู่ได้ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะพัฒนาระบบการตรวจสอบการทำงานของข้าราชการให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น (3) เป็นระบบราชการที่มีการกระจายอำนาจทางการปกครอง โดยรัฐบาลกลางควรกระจาย อำนาจการปกครองแก่ประชาชนในท้องถิ่นทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติอย่างเอาจริงเอาจัง และพยายามลดบทบาท ของรัฐบาลกลางลงให้เหลือน้อยที่สุด และ (4) เป็นระบบราชการที่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะ การจัดบริการสาธารณะที่ดีให้แก่ประชาชน และยึดหลักว่าประชาชนคือกลุ่มคนที่ข้าราชการต้องดูแลใส่ใจ

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุปบทเรียนเกี่ยวกับการวางแผนเชิงกลยุทธ์จากประเทศตะวันตก

การวางแผนเชิงกลยุทธ์ในองค์การภาครัฐประเทศตะวันตก เป็นสิ่งที่จะช่วยให้มีการเสนอบริการสาธารณะที่ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างครบถ้วนและตรงประเด็น เพราะกระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ต้องอาศัยการรวบรวมข้อมูลที่รอบด้าน มีการพัฒนาและสำรวจทางเลือกเชิงกลยุทธ์ รวมถึงมีการวางแผนการ ดำเนินงานในอนาคตบนพื้นฐานของการตัดสินใจที่มีวิสัยทัศน์จากปัจจุบัน ซึ่งบทเรียนดังกล่าวสอดคล้องกับบท สันเคราะห์การศึกษานโยบายสาธารณะในต่างประเทศ ของ Yawaprapas (2015) ที่สรุปไว้ว่า ในต่างประเทศจะเน้น การใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ เพื่อประกอบการดำเนินนโยบายสาธารณะเพิ่มมากขึ้น เช่น การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เชิงกลยุทธ์ การบริหารและการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการจัดการความขัดแย้ง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่า การประยุกต์แนวทางการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในองค์การภาครัฐตะวันตกจะให้ผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาเพียงใดก็ตาม ทว่า สำหรับองค์การภาครัฐไทยแล้ว แม้จะพยายามประยุกต์ใช้การวางแผนเชิงกลยุทธ์ให้ได้ผลมากแค่ไหน แต่ก็อาจทำให้ สัมฤทธิ์ผลได้เท่าที่ควร ทั้งนี้ อาจเพราะบริบทของการวางแผนเชิงกลยุทธ์ระหว่างประเทศตะวันตกและประเทศไทยมี ลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนี้

ตารางที่ 1 บริบทการวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่แตกต่างกันระหว่างประเทศตะวันตกและประเทศไทย

ประเทศตะวันตก	ประเทศไทย
<ul style="list-style-type: none"> - มีการคิดและปฏิบัติในเชิงกลยุทธ์ โดยอาศัยการประมวลข้อมูลต่าง ๆ ทั้งจากภายนอกและภายในองค์กร รวมถึงการให้ความสนใจต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือผลประโยชน์ที่หลากหลาย - เน้นกระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์แบบมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายนอกและภายในองค์กร - มีกระบวนการปรับปรุงการตัดสินใจ โดยทุ่มเทความสนใจไปที่ปัญหาสำคัญ และสถานการณ์ที่เป็นประเด็นท้าทายอนาคตขององค์กร - เน้นความรวดเร็วในการสนองตอบและปรับปรุงการปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร - เสริมสร้างคุณค่าและคุณประโยชน์ให้แก่บุคลากรผู้เป็นสมาชิกขององค์กร โดยมีการผลักดันให้องค์กรเคลื่อนไปข้างหน้าอย่างเป็นขบวน 	<ul style="list-style-type: none"> - มักได้รับอิทธิพลจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง โดยเฉพาะในขั้นตอนการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร - แผนเชิงกลยุทธ์ในองค์กรภาครัฐไทย มีการกิจและเป้าประสงค์ที่หลากหลาย คลุมเครือ และไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดได้อย่างเป็นรูปธรรม - สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรภาครัฐมีความซับซ้อนในเชิงโครงสร้าง ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งส่งผลทำให้องค์กรไม่สามารถกำหนดกลยุทธ์ได้อย่างอิสระ - ข้าราชการไทยมักมีความตระหนักเกี่ยวกับความเป็นลูกจ้างของรัฐค่อนข้างต่ำ เพราะค่าตอบแทนจากการทำงาน จะได้มาจากการยึดถือกฎเกณฑ์ ระเบียบ และข้อปฏิบัติที่สลับซับซ้อน มากกว่าการปฏิบัติงานตามแผนเชิงกลยุทธ์ - การควบคุมในเชิงกลยุทธ์ขององค์กรภาครัฐไทย กระทำได้อย่างยากลำบาก เนื่องจากมีการกิจและเป้าประสงค์ที่หลากหลายและคลุมเครือ

2. ข้อเสนอแนะต่อการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในองค์กรภาครัฐไทย

สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อที่จะทำให้การวางแผนเชิงกลยุทธ์ในองค์กรภาครัฐไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาได้นั้น มี 3 ประการหลักๆ ดังต่อไปนี้

ประการแรก หากองค์กรภาครัฐไทยจะนำกรอบการวางแผนเชิงกลยุทธ์ตามบริบทของตะวันตกมาใช้ ควรจะมีการปรับรายละเอียดกระบวนการหรือขั้นตอนบางอย่างให้สอดคล้องกับเงื่อนไขหรือข้อจำกัดที่องค์กรภาครัฐไทยเผชิญอยู่ เนื่องจากประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีโครงสร้างมากมายที่ทำหน้าที่เฉพาะเรื่อง ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย จะมีโครงสร้างจำนวนน้อยแต่ทำหน้าที่หลายอย่างพร้อมกัน แม้ว่าจะมีรูปแบบการจัดองค์กรภาครัฐสมัยใหม่อย่างเป็นทางการแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นการดำเนินงานตามประเพณี วัฒนธรรม และค่านิยมของคนมากกว่า (Bowonwattana, 2013) ดังนั้น องค์กรภาครัฐไทย ควรกำหนดเป้าหมายของแต่ละฝ่ายงานให้สอดคล้องและสนับสนุนต่อวัตถุประสงค์หลักขององค์กร โดยเป้าหมายดังกล่าวต้องสามารถวัดประสิทธิภาพการทำงานของแต่ละฝ่ายได้ หลังจากที่กำหนดเป้าหมายฯ ไว้ชัดเจนแล้ว จึงจะสามารถกำหนดกลยุทธ์ของแผนงานหรือแผนปฏิบัติการได้ในลำดับถัดไป

ประการที่สอง ควรมีการจัดวางทิศทางการวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่ชัดเจน ซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร แล้วจึงนำผลการวิเคราะห์ฯ นั้นมากำหนดเป็นภารกิจขององค์กร ยกตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นมหาวิทยาลัยของท้องถิ่นที่มีพันธกิจทั้งด้านการเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เพื่อรองรับเยาวชนและเพื่อพัฒนาท้องถิ่นในบริบทต่างๆ ดังนั้น มหาวิทยาลัยราชภัฏจึงต้องมีการวิเคราะห์ถึงกลุ่มบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรให้ชัดเจน เพื่อที่จะช่วยให้องค์กรสามารถกำหนดภารกิจต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจด้านการจัดการความรู้ที่ Sasananan and Sanyawiwat (2014) ได้สรุปไว้ว่า การจัดการความรู้ของมหาวิทยาลัยราชภัฏนั้น ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาองค์กร รวมทั้งสร้างความสามารถในการสร้างสรรค์ผลงานที่มีประสิทธิภาพสูง เพื่อที่จะผลิตครูที่มีคุณภาพออกไปพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติต่อไป

ประการสุดท้าย การกำหนดเจตนาธรรมณ์และเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ขององค์กรภาครัฐ ควรมุ่งเน้นไปที่เหตุผลของการมีองค์กรนั้นๆ เป็นหลัก ซึ่งโดยปกติแล้ว จะได้มาจากเจตนาธรรมณ์ของรัฐบาล เช่น คำแถลงนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาประเทศ มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมายต่างๆ ที่เป็นการรับประกันขององค์กรนั้นๆ รวมถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนที่องค์กรมีอำนาจหน้าที่เข้าไปจัดการดูแลได้โดยตรง

เอกสารอ้างอิง

- Bowonwattana, P. (1995). *Reformation of comparative bureaucratic systems: The United Kingdom, the United States, Japan and Thailand*. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in Thai)
- Bowonwattana, P. (2013). *Bureaucratic System*. Bangkok: Saksopa Printing. (in Thai)
- Boyne, G., and Gould-Williams, J. (2003). Planning and Performance in Public Organizations an empirical analysis. *Public Management Review*, 5(1), 115-132.
- Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. 5th ed. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Ferlie, E. and Ongaro, E. (2015). *Strategic Management in Public Services Organizations: Concepts, Schools and Contemporary Issues*. New York: Routledge.
- Hackman, J. R. and Walton, R. E. (1986). Leading groups in organizations. In P. S. Goodman and Associates (Eds.), *Designing effective work groups*, (p. 72-119). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Katsioloudes, M. I. (2006). *Strategic management: Global cultural perspectives for profit and non-profit organizations*. Burlington, MA: Elsevier Butterworth-Heinemann.

- Mahaganchana, C. (2016). *Comparative politics, Basic theoretical framework for research*. Nonthaburi: Rattana-trai Printing. (in Thai)
- Maharutsakul, P. (2017). *Strategic planning and management*. Bangkok: Intellectuals. (in Thai)
- Norris-Tirrell, D. and Clay, J. A. (2010). *Strategic collaboration in public and nonprofit administration: A practice-based approach to solving shared problems*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Phakaphaswivat, S. (2003). *Strategic management*. 8th ed. Bangkok: Amarin Press. (in Thai)
- Phatthanarakul, P. (2015). "Public administration in Thailand: Evolution, changes and challenges in the next decade." In Boonyarattapan, S. (Editor), *Public administration in Thailand, changes, development and direction*, (p. 85-124). Bangkok: Sukhumvit Media Marketing. (in Thai)
- Pholphirul, P. (2009). *Strategic planning and project analysis*. Bangkok: Thai Development Printing. (in Thai)
- Priyakorn, P. (2015). *Strategic planning: Concepts and practical approaches*. 19th ed. Bangkok: Sema Tham Press. (in Thai)
- Santiwong, T. (1989). *Strategic planning*. 2nd ed. Bangkok: Thai Watana Panich Publishing. (in Thai)
- Sasananan, C. and Sanyawiwat, S. (2014). Knowledge management in Rajabhat University to be efficient approach to the ASEAN community. *Sripatum review of humanities and social sciences*, 14(1), 119-126. (in Thai)
- Sukhavanit, T. and Aranyakhanon, P. (2014). *Strategic Management*. Bangkok: Triple Education. (in Thai)
- Wongkiatrat, W., Suwanpakdee, K., Parinyathanakul, P., Thanathikom, W. and Nukulwutthiopas, P. (2003). *Strategic planning: The arts of defining the organization plan for excellence*. Bangkok: Innographics. (in Thai)
- Yawapapas, S. (2015). "Evolution of Thai public administration: Looking back to move forward." In Boonyarattapan, S. (Editor), *Public administration in Thailand, changes, development and direction*, (p. 125-151). Bangkok: Sukhumvit Media Marketing. (in Thai)