

บทที่ 7

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานพลเรือน

1. กล่าวนำ

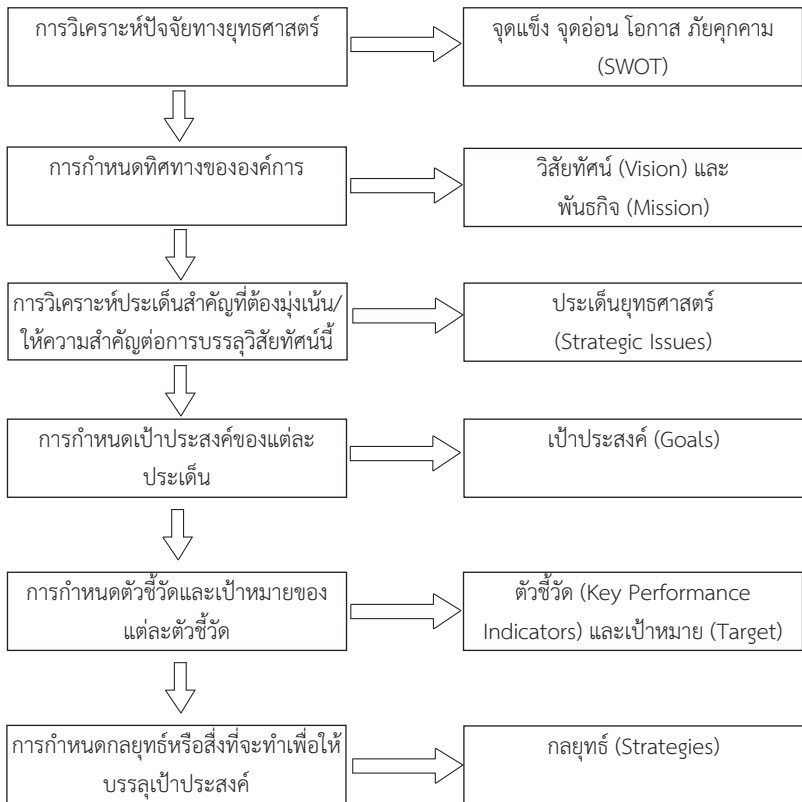
การวางแผนโดยทั่วไปนั้น เป็นการวางแผนเพื่อแก้ปัญหาหรือการป้องกันปัญหา หรือเป็นการวางแผนเพื่อพัฒนาองค์กรหรือกระบวนการปฏิบัติขององค์กร ให้มีประสิทธิภาพและ/หรือประสิทธิผลสูงขึ้น ในขณะที่การวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) โดยทั่วไป หมายถึง กระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กร โดยกำหนดสภาพการณ์ในอนาคตที่ต้องการบรรลุและกำหนดแนวทางในการบรรลุสภาพการณ์ที่กำหนดบนพื้นฐานข้อมูลที่รอบด้านอย่างเป็นระบบ การวางแผนยุทธศาสตร์นั้นถือกำเนิดมาจากการวางแผนยุทธศาสตร์ทางทหาร ดังที่ได้กล่าวรายละเอียดมาแล้วในบทที่ 4 - 6 ในขณะที่การวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐและหน่วยพลเรือนที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ เป็นการวางแผนที่นำกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ทหารมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการองค์กรของหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงาน พลเรือน ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างการวางแผนทั้งสอง ก็คือ ยุทธศาสตร์และการวางแผนทางทหารมักมุ่งเน้นประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นหลัก เนื่องจากความมั่นคงด้านการทหาร เป็นเรื่องของความเป็นความตายของชาติ เพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ทางทหาร อาจจำเป็นต้องทุ่มเทและใช้พลังอำนาจแห่งชาติหรือทรัพยากรทุกอย่างเพื่อความอยู่รอดของชาติ ในขณะที่การวางแผนของหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานพลเรือนทั่วไปมีขอบเขตที่เล็กกว่า เพราะมุ่งไปที่การบริหารจัดการองค์กรให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร ด้วยเหตุนี้ การบริหารจัดการองค์กรของหน่วยงานภาครัฐและพลเรือนจึงมุ่งเน้นไปที่ “ประสิทธิภาพ” (Efficiency) มากกว่า “ประสิทธิผล” การวางแผนยุทธศาสตร์ในลักษณะนี้จึงมุ่งใช้กระบวนการบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนองค์กรในภาพรวม นำไปสู่สภาพลักษณะใหม่หรือวิสัยทัศน์ที่องค์กรต้องการในอนาคต

2. แนวคิดของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

แผนยุทธศาสตร์ตามแนวคิดของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐและพลเรือน หมายถึง ทิศทางหรือแนวทางปฏิบัติตามพันธกิจ (Mission)¹ ให้สัมฤทธิ์ผลตามวิสัยทัศน์ (Vision) และเป้าประสงค์ (Goal) ขององค์การ แผนยุทธศาสตร์นี้จึงถูกกำหนดขึ้นตามวิสัยทัศน์ขององค์การ อันเป็นผลผลิตทางความคิดร่วมกันของสมาชิกในองค์การที่ได้ทำงานร่วมกันหรือจะทำงานร่วมกันวิสัยทัศน์เป็นความเห็นพ้องของบุคลากรในองค์การว่า อะไรเป็นจุดหมายปลายทางที่องค์การต้องการไปถึง โดยวิสัยทัศน์นี้จะมีการแปลงออกมาเป็นวัตถุประสงค์ (Objective) ที่เป็นรูปธรรม และสามารถวัดได้ องค์การสามารถใช้แผนยุทธศาสตร์นี้เป็นกรอบในการประเมินผลงานประจำปีงบประมาณ และใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) เพื่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อีกด้วย แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานพลเรือน จึงเป็นกระบวนการตัดสินใจอย่างเป็นระบบในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด และกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนด อันเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) รวมทั้งสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนด้วย ดังนั้น แนวคิดของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นี้จึงตั้งอยู่บนหลักการและเหตุผลของการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่ช่วยให้องค์การสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไป เพราะการกำหนดแผนยุทธศาสตร์นี้จะให้ความสำคัญกับการศึกษาวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ทั้งสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกที่ช่วยให้องค์การได้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ที่มีส่วนเอื้อต่อความสำเร็จและความล้มเหลวต่อเป้าประสงค์ขององค์การ ส่งเสริมการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management, NPM) ที่ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การทั้งระบบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในองค์การภาครัฐของประเทศไทย เรียกรการดำเนินการในลักษณะนี้ว่า “การปฏิรูประบบราชการ” ตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือ “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ซึ่งเป็นกระแสหลักของการบริหารรัฐกิจในปัจจุบัน

3. กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

เนื่องจากเครื่องมือและเทคนิคที่ใช้เป็นกรอบในการวางแผนยุทธศาสตร์นั้นมีอยู่อย่างหลากหลาย² เพื่อให้เข้าใจกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐและพลเรือน คณะทำงานจึงขอแนะนำเสนอกระบวนการในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 7-1 กระบวนการในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของ กพร.

ก. การวิเคราะห์ปัจจัยทางยุทธศาสตร์

การวิเคราะห์ปัจจัยทางยุทธศาสตร์หรือการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ (SWOT Analysis)³ เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์สำหรับองค์กรหรือโครงการ ซึ่งช่วยให้ผู้บริหารกำหนดจุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายใน รวมถึงโอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนผลกระทบจากปัจจัยต่างๆ ต่อการทำงานขององค์กร ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการกำหนดวิสัยทัศน์ และการจัดแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรที่เหมาะสมต่อไป การวิเคราะห์ปัจจัยทางยุทธศาสตร์ แบ่งออกได้ 2 ด้าน คือ

1) การวิเคราะห์ปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมภายใน ประกอบด้วย

ก) การวิเคราะห์จุดแข็ง (Strengths) หมายถึง จุดแข็งหรือจุดเด่น ซึ่งเป็นข้อดีหรือข้อได้เปรียบที่เกิดจากปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมภายในขององค์กร เช่น จุดแข็งด้านการเงิน จุดแข็งด้านการผลิต และจุดแข็งด้านทรัพยากรบุคคล เป็นต้น ซึ่งองค์กรจะใช้จุดแข็งเหล่านี้ในการกำหนดกลยุทธ์ขององค์กรต่อไป

ข) การวิเคราะห์จุดอ่อน (Weakness) หมายถึง จุดอ่อนหรือจุดด้อย ซึ่งเป็นผลมาจากปัญหาหรือข้อบกพร่องที่เกิดจากปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมภายในต่างๆ ขององค์กร ซึ่งองค์กรต้องหาวิธีแก้ปัญหานั้นให้ได้

2) การวิเคราะห์ปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมภายนอก ประกอบด้วย

ก) การวิเคราะห์โอกาส (Opportunities) หมายถึง โอกาส ซึ่งเป็นผลจากปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรที่เอื้อประโยชน์หรือส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กร โอกาสนี้จึงแตกต่างจากจุดแข็ง ตรงที่โอกาสเป็นผลมาจากปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมภายนอก แต่จุดแข็งนั้นเป็นผลมาจากปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมภายใน ผู้บริหารหรือนักยุทธศาสตร์ที่ดีจะต้องเสาะหาโอกาสอยู่เสมอ และแสวงประโยชน์จากโอกาสที่มีอยู่เหล่านั้น

ข) การวิเคราะห์ภัยคุกคาม (Threats) หมายถึง อุปสรรค ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่เกิดจากปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งองค์กรจำเป็นต้องปรับยุทธศาสตร์ให้สอดคล้อง และพยายามขจัดอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นให้ได้⁴

ข. การจัดวางทิศทางขององค์การ ประกอบด้วย

1) การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) เป็นการกำหนดภาพของความสำเร็จขององค์การที่ต้องการจะเห็นหรือปรารถนาให้เกิดขึ้นในอนาคต โดยมีพื้นฐานอยู่บนความเป็นจริงในปัจจุบันและสะท้อนให้เห็นถึงสิ่งที่องค์การให้ความสำคัญในอนาคต

2) การกำหนดพันธกิจ (Mission) เป็นการบอกให้รู้ถึงขอบเขตการดำเนินงานขององค์การ และบอกให้รู้ถึงสาเหตุของการดำรงอยู่ขององค์การ รวมถึงใช้เป็นแนวทางให้กับองค์การเพื่อการบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนด ข้อความของพันธกิจที่ดีจะต้องมีลักษณะของความง่าย สั้น กระชับ ชัดเจน และสมบูรณ์ โดยข้อความของพันธกิจจะต้องไม่ยาวเกินไป ควรใช้เป็นข้อความเดียวที่อ่านแล้วกินใจ และมุ่งเน้นสิ่งที่จำเป็นต่อการบรรลุผลสำเร็จ

ค. การวิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่มุ่งเน้นและให้ความสำคัญต่อการบรรลุผลสำเร็จ เป็นการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งหมายถึง สิ่งที่จะต้องพัฒนา สิ่งที่ต้องคำนึงถึง ประเด็นหลัก และประเด็นสำคัญที่จำเป็นต้องดำเนินการพัฒนา ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่วิสัยทัศน์ขององค์การ

ง. การกำหนดเป้าประสงค์ของแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ (Goal) หมายถึง ข้อความกว้างๆ ที่องค์การต้องการประสบผลสำเร็จในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งต้องสอดคล้องกับพันธกิจขององค์การและวิธีการเพื่อบรรลุซึ่งวิสัยทัศน์ขององค์การ ฉะนั้น เป้าประสงค์จะต้องมีความเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์และประเด็นยุทธศาสตร์ที่กำหนด เพื่อให้สามารถเข้าถึงประเด็นยุทธศาสตร์ที่ต้องการ จะต้องสามารถแตกประเด็นยุทธศาสตร์ออกเป็นเป้าประสงค์ที่จะต้องบรรลุได้ด้วย นอกจากนี้แล้ว ข้อความของเป้าประสงค์ที่ดีต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ 4 อย่าง คือ มีความเหมาะสม (Suitable) ยอมรับได้ (Acceptable) เข้าใจได้ (Understandable) และอ่อนตัว (Flexible)

จ. การกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายของแต่ละตัวชี้วัด ภายใต้เป้าประสงค์แต่ละอย่าง การกำหนดตัวชี้วัด (Key Performance Indicators, KPI) จะต้องสามารถบอกได้ว่าตัวชี้วัดอะไรสามารถบรรลุเป้าประสงค์อะไร ตัวชี้วัดเหล่านี้อาจพิจารณาได้ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ต้นทุน และเวลา ในขณะที่เป้าหมาย (Targets) นั้นเป็นค่าของตัวชี้วัดที่ต้องการบรรลุในขณะนั้น โดยอาศัยเทียบเคียงกับข้อมูลพื้นฐานที่แสดงให้เห็นค่าของตัวชี้วัดที่เกิดขึ้นในอดีต เว้นแต่ตัวชี้วัดบางตัวที่ไม่มีข้อมูลพื้นฐาน เนื่องจากไม่เคยมีการวัดหรือเก็บข้อมูลมาก่อน

ฉ. การกำหนดกลยุทธ์และสิ่งที่จะกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ เป็นการกำหนดกลยุทธ์ (Strategies) ซึ่งเป็นสิ่งที่องค์กรจะทำหรือดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ ฉะนั้น เป้าประสงค์แต่ละอย่างจะต้องมีกลยุทธ์มาสอดคล้องเสมอ แม้ว่ากลยุทธ์แต่ละข้อจะต้องระบุหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพ แต่กลยุทธ์ก็ยังคงเป็นภาพใหญ่ที่มองถึงสิ่งที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์เท่านั้น โดยยังไม่ลงลึกในรายละเอียดจนถึงขั้นตอนของโครงการแต่อย่างใด

4. สรุป

หากเปรียบเทียบให้เข้าใจง่ายๆ ยุทธศาสตร์ทหารแห่งชาติและยุทธศาสตร์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็คือ ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานทางทหารในทางด้านยุทธการหรือการปฏิบัติการทางทหารโดยตรง ในขณะที่ยุทธศาสตร์ทั่วไปตามแนวคิดของหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานพลเรือนที่หน่วยงานทางทหารนำมาใช้ก็คือ ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานทางทหารในทางด้านธุรการนั่นเอง หากกล่าวเฉพาะการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ทั่วไปตามแนวคิดของหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานพลเรือนแล้ว กระบวนการนี้ย่อมมีส่วนช่วยในการสร้างนวัตกรรมการบริหารจัดการของหน่วยงานทางทหารให้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยกระดับระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting) ซึ่งมีลักษณะของการพินิจพิเคราะห์ การวางแผน และการนำเสนอทางเลือกในการบริหารจัดการ

รูปแบบใหม่ที่หลุดพ้นจากกรอบของระเบียบปฏิบัติราชการดั้งเดิมที่ล้าสมัย และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน เนื่องจากหน่วยทหารอาจต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับทั้งการกำหนดยุทธศาสตร์ทหารและการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการของหน่วย ฉะนั้น องค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ทั้งในแง่ของยุทธศาสตร์ทหารและยุทธศาสตร์ทั่วไปตามแนวคิดของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานพลเรือน จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่นักการทหารและนักยุทธศาสตร์ของกองทัพต้องมีไว้ ทั้งนี้ ก็เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ทั้งสองที่ถูกต้องและเหมาะสม ต่อไป

อ้างอิงท้ายบท

- ¹ คำว่า “Mission” ในทางทหาร แปลว่า “ภารกิจ”
- ² Henry Mintzberg & James Quinn, The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases, Prentice Hall, 1996.
- ³ SWOT Analysis เป็นหนึ่งในเครื่องมือวิเคราะห์ที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ สำหรับเครื่องมือวิเคราะห์อื่นๆ ที่ได้รับความนิยมมากเช่นกัน ได้แก่ “PEST Analysis” ซึ่งครอบคลุมองค์ประกอบต่างๆ ของปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม และปัจจัยทางเทคโนโลยี “Scenario Planning” ซึ่งถือกำเนิดมาจากการวางแผนทางทหาร โดยนำมาปรับใช้กับการวิเคราะห์ภาพเหตุการณ์ในอนาคตขององค์กรขนาดใหญ่ “Porter Five Forces Analysis” ซึ่งจะกล่าวถึงสิ่งดึงดูดความสนใจและการต่อสู้กันผ่านอำนาจ การต่อรองของผู้ซื้อ กับ ผู้จำหน่ายสินค้า และภัยคุกคามของผู้ผลิตที่เป็นตัวแทน และผู้บุกเบิกตลาดใหม่ “Growth-Share Matrix” ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจ ในหลักทรัพย์ว่าจะดำเนินธุรกิจต่อไปหรือทิ้งธุรกิจนี้ไป และ “Nine Steps to Success” (TM) เป็นกรอบในการวางแผนการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของสถาบัน Balanced Scorecard Institute ซึ่งประกอบด้วยวิธีการวางแผนยุทธศาสตร์ 9 ขั้นตอน คือ การประเมิน (Assessment) ยุทธศาสตร์ (Strategy) วัตถุประสงค์ (Objectives) แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) มาตรการวัดผลการดำเนินงาน (Performance Measures) ความริเริ่ม (Initiatives) การวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน (Performance Analysis) การปรับทิศทางองค์กร (Alignment) และการประเมินค่า (Evaluation)
- ⁴ M. Armstrong, Management Processes and Functions, London CIPD, 1996.