

บทความ

ปัญหา แนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์¹

(ปรับปรุงล่าสุด วันที่ 27 กรกฎาคม 2554)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

(หากประสงค์จะได้รับเอกสารหรือข้อมูลทั้งหมดนี้ในรูปแบบของ Microsoft Word ที่นำไปปรับแต่งแก้ไขได้สะดวก โปรดส่งอีเมลมายัง wirmail@yahoo.com หรือ wiruchmail@wiruch.com จะจัดส่งให้ฟรีทันที หรือภายใน 3 วัน)

การบริหารยุทธศาสตร์เป็นการบริหารแนวทางใหม่ที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนนำมาปรับใช้ และเมื่อนำมาปรับใช้ก็ได้พบกับปัญหาพอสมควร ตัวอย่างปัญหาการบริหารยุทธศาสตร์โดยทั่วไป เช่น (1) การที่ผู้บริหารของหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญกับการบริหารยุทธศาสตร์อย่างจริงจัง และต่อเนื่อง (2) การที่ผู้บริหารและบุคลากรของหน่วยงานขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์ และการวางแผนยุทธศาสตร์ (3) การที่หน่วยงานไม่ได้กำหนดผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารยุทธศาสตร์ (4) การบริหารยุทธศาสตร์โดยไม่ให้ความสำคัญกับการนำไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมากเท่าที่ควร และ (5) การที่บุคลากรของหน่วยงานมุ่งปฏิบัติงานประจำ และละเลยการปฏิบัติงานตามแนวทางของการบริหารยุทธศาสตร์ ในส่วนของแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ส่วนใหญ่ก็จะเข้าไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับแต่ละปัญหาดังกล่าว แต่สำหรับบทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการนำเสนอปัญหา และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น โดยเน้นเรื่อง “การวางแผนยุทธศาสตร์” เนื่องจากเป็นหัวใจของการบริหารยุทธศาสตร์ หรือกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ การวางแผนยุทธศาสตร์นั้นประกอบด้วย 5 ด้าน (ขั้นตอน) อัน

¹บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารจัดการและการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ (กรุงเทพมหานคร : กำลังอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์ของสำนักพิมพ์, 2554), 567 หน้า.

ได้แก่ (1) วิสัยทัศน์ (2) พันธกิจ (3) เป้าหมาย (4) ยุทธศาสตร์ (หรือยุทธศาสตร์การพัฒนา) และ (5) แผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด นอกจากนี้ ท้ายสุด เป็นการสรุปและวิเคราะห์ การนำเสนอครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการ เช่น สถาบันการศึกษาทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอาจนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการเรียนการสอนและการวิจัยที่เกี่ยวกับปัญหา และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ และในทางปฏิบัติ เช่น หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมตลอดไปถึงองค์การตามรัฐธรรมนูญทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ อาจนำไปปรับใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานจริงที่เกี่ยวข้องกับปัญหา และแนวทางการพัฒนาดังกล่าว สำหรับประชาชน จะได้รับประโยชน์จากการนำไปใช้เป็นข้อมูลสำหรับเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและการตรวจสอบปัญหา และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย บทความนี้ได้แบ่งการนำเสนอเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ (1) ปัญหาการบริหารยุทธศาสตร์ (2) แนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ และ (3) การสรุปและวิเคราะห์

1. ปัญหาการบริหารยุทธศาสตร์

หัวข้อนี้มุ่งศึกษาเฉพาะ “ปัญหา” การบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ โดยนำเสนอปัญหาการบริหารยุทธศาสตร์ของต่างประเทศ และของไทย ตามลำดับ ในการนำเสนอปัญหาการบริหารยุทธศาสตร์ของไทยนั้น ได้เน้นศึกษาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน) ได้แก่ (1) วิสัยทัศน์ (2) พันธกิจ (3) เป้าหมาย (4) ยุทธศาสตร์ (หรือยุทธศาสตร์การพัฒนา) และ (5) แผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด

1.1 ปัญหาการบริหารยุทธศาสตร์ของต่างประเทศ โรเบิร์ต เอส. แคปเพลน และเดวิด พี. นอร์ตัน (Robert S. Kaplan และ David P. Norton) ได้เขียนบทความลงตีพิมพ์ในวารสาร Harvard Business Review เรื่อง The Office of Strategy Management² เพื่ออธิบายให้เห็นว่า องค์กรส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 60-90) มักจะประสบกับปัญหาความล้มเหลวในการบริหารยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่องค์กรดังกล่าวมีรูปแบบการบริหารงานในแบบแยกส่วน (fragmentation) มีขั้นตอนการทำงานที่ต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างรายงานตรงต่อผู้บังคับบัญชาตามสายบังคับบัญชาของตัวเอง อันแสดงให้เห็นถึงปัญหา

² Robert S. Kaplan and David P. Norton, “The Office of Strategy Management” **Harvard Business Review** 83, 10 (October), 2005: 72-80.

ของการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติภายในองค์กรที่ยังขาดความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ

งานศึกษาวิจัยของแคปเพลน และนอร์ตัน ได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้องค์กรต่าง ๆ มักประสบปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ

1) ร้อยละ 67 ของฝ่ายบริหารงานบุคคลและฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศในแต่ละองค์กร ไม่ได้ยึดยุทธศาสตร์ขององค์กรเป็นหลัก การวางแผนงาน/โครงการและกระบวนการทำงานของหน่วยงานดังกล่าวยังไม่ได้มีการออกแบบหรือปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับยุทธศาสตร์ขององค์กรแต่อย่างใด

2) ร้อยละ 60 ขององค์กรไม่ได้กำหนดงบประมาณในการดำเนินแผนงาน/โครงการที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ขององค์กรไว้

3) ร้อยละ 85 ของการประชุมผู้บริหารในองค์กรต่าง ๆ ได้ใช้เวลาน้อยกว่า 1 ชั่วโมงต่อเดือนในการปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กร

4) ร้อยละ 95 ของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรไม่รู้จักและไม่เข้าใจว่า “ยุทธศาสตร์” ของหน่วยงานคืออะไร เมื่อบุคลากรส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในยุทธศาสตร์ขององค์กรก็ย่อมไม่สามารถนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างถูกต้องได้

5) ร้อยละ 70 ของผู้บริหารระดับกลางและร้อยละ 90 ของผู้ปฏิบัติงานหลัก ยังไม่มีความเข้าใจว่าการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงานจะต้องพิจารณาให้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์

สตีเฟน จี. เฮนส์ (Stephen G. Haines) ในหนังสือ เรื่อง “**Successful Strategic Planning**” ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับปัญหาของการวางแผนยุทธศาสตร์ไว้ เฉพาะที่สำคัญสรุปได้ 14 ข้อ³ ดังนี้

- 1) ขาดการอธิบายถึงวิสัยทัศน์ที่ต้องการ ในขณะที่เริ่มต้นการวางแผนยุทธศาสตร์
- 2) ปราศจากความชัดเจน และดำเนินงานกันอย่างไม่เป็นระบบ
- 3) ปราศจากการมีส่วนร่วมของพนักงานทุกระดับในการวางแผนยุทธศาสตร์
- 4) ทำการวางแผนยุทธศาสตร์โดยไม่มองถึงการบริหารงานในปัจจุบัน
- 5) มีคำอธิบายเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และค่านิยมขององค์กรเพียงผิวเผิน ไม่ชัดเจน

ชัดเจน

³ Stephen G. Haines, **Successful Strategic Planning** แปลและเรียบเรียงโดย สุภาวดี วิทยะประพันธ์ จากหนังสือ เรื่อง “การจัดทำแผนกลยุทธ์” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด, 2547), 28-29.

- 6) ขาดการออกแบบกระบวนการในการนำแผนยุทธศาสตร์ไปใช้ปฏิบัติอย่างครบถ้วน
- 7) มักจะลืมไปว่าคนเราทุกคนจะให้การสนับสนุนในสิ่งที่พวกเขาได้ช่วยกันสร้างขึ้น
- 8) หลังจากได้ทำการกำหนดแผนยุทธศาสตร์แล้ว ก็ยังคงดำเนินธุรกิจเหมือนอย่างที่เคยทำ

เคยทำ

- 9) ขาดการปรับปรุงกระบวนการทำงานที่ล้าสมัย และขาดทิศทางของงานในอนาคต
- 10) ไม่มีการประกาศให้ทราบถึงการประเมินผลงานในส่วนที่สำคัญ ๆ
- 11) ในการกำหนดกิจกรรมให้เข้ากับแผนยุทธศาสตร์ บางครั้งไม่มีเป้าหมายและการวิเคราะห์ที่ดีเพียงพอ
- 12) ขาดการเอาใจใส่ในการเปรียบเทียบบุคลากรหรือหน่วยงานของตัวเองกับคู่แข่ง
- 13) ให้ความสนใจแต่เพียงสถานภาพทางการเงินในระยะยาวเท่านั้น
- 14) เกิดความสับสนในการใช้ภาษาและศัพท์เทคนิคต่าง ๆ

1.2 ปัญหาการบริหารยุทธศาสตร์ของไทย เป็นการนำเสนอปัญหา และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน) ดังกล่าว โดยเป็นลักษณะของข้อสังเกตทั่ว ๆ ไปที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นได้กับหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ แบ่งเป็น 5 หัวข้อ ดังนี้

- 1.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับวิสัยทัศน์
- 1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับพันธกิจ
- 1.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับเป้าหมาย
- 1.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา
- 1.1.5 ปัญหาเกี่ยวกับแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดการบริหารยุทธศาสตร์

1.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ ที่สำคัญมี 10 ข้อ โดยบางปัญหาใกล้เคียงกัน สัมพันธ์กัน หรือต่อเนื่องกัน ตัวอย่างเช่น

- 1) ผู้บริหารระดับสูงบางส่วนขาดอุดมการณ์เพื่อหน่วยงานและเพื่อส่วนรวม ไม่มองการณ์ไกล ไม่สนใจหรือไม่ให้ความสำคัญกับวิสัยทัศน์แต่มุ่งปฏิบัติงานในหน้าที่ให้ผ่านไปวันหนึ่ง ๆ
- 2) การกำหนดวิสัยทัศน์โดยผู้บริหารระดับสูง ทำให้บุคลากรที่อยู่ในหน่วยงาน ไม่ได้มีความรู้สึกร่วมกับหน่วยงาน จึงขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์

- 3) การกำหนดวิสัยทัศน์อาจไม่ได้กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการ หรือ คณะทำงานที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์
- 4) การกำหนดวิสัยทัศน์ขึ้นมาโดยกลุ่มคนกลุ่มเดียวที่ได้รับมอบหมาย เช่น ฝ่ายวางแผนของหน่วยงาน หรืออาจกำหนดขึ้นโดยกลุ่มคนที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง เพราะเป็นเรื่องใหม่
- 5) การกำหนดวิสัยทัศน์มิได้กำหนดจากสภาพข้อเท็จจริง หรือมิได้กำหนดจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานจริง ทำให้ไม่อาจนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลจริงได้
- 6) การกำหนดวิสัยทัศน์ดำเนินงานอย่างไม่เป็นระบบเพื่อส่วนรวม เช่น ไม่ได้กำหนดวิสัยทัศน์ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มารับบริการจากหน่วยงาน หรือไม่ได้กำหนดวิสัยทัศน์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานจริงของหน่วยงาน แล้วนำมาวิเคราะห์ และหาแนวทางแก้ไขเพื่อกำหนดความเป็นไปได้ของวิสัยทัศน์ต่อไป
- 7) การมุ่งกำหนดวิสัยทัศน์เพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของหน่วยเหนือ หรือ ส่วนกลาง เช่น การกำหนดวิสัยทัศน์ของเทศบาลได้กำหนดให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของจังหวัด โดยไม่ได้กำหนดมาจากปัญหา เจตนารมณ์หรือความต้องการของเทศบาลอย่างแท้จริง ทำให้วิสัยทัศน์ของเทศบาลบางส่วนขัดกับสภาพความเป็นจริงของเทศบาลหรือท้องถิ่น และนำมาปฏิบัติตามให้เกิดผลสำเร็จไม่ได้อย่างเต็มที่
- 8) การกำหนดวิสัยทัศน์ที่ไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และไม่เหมาะสมกับช่วงเวลาในการดำเนินงานจริง
- 9) แม้กำหนดวิสัยทัศน์ได้เหมาะสมแล้ว แต่ไม่อาจนำไปปฏิบัติได้อย่างเต็มที่ เพราะหน่วยงานหรือผู้บริหารได้รับนโยบายเร่งด่วนจากนักการเมือง
- 10) หากมีการเปลี่ยนคณะผู้บริหาร อาจทำให้คณะผู้บริหารใหม่ไม่ยึดถือ ไม่สนใจ หรือไม่นำวิสัยทัศน์เดิมนั้นมาดำเนินการต่อ

1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับพันธกิจ เมื่อมีวิสัยทัศน์ ก็ต้องมีการกำหนดพันธกิจเพื่อให้เชื่อมโยง และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์นั้น โดยหน่วยงานควรกำหนดพันธกิจจากอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้มอบหมายไว้ สำหรับตัวอย่างปัญหาเกี่ยวกับพันธกิจที่สำคัญมี 5 ข้อ ดังนี้

- 1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดพันธกิจตั้งแต่ต้น
- 2) การกำหนดพันธกิจโดยมิได้คำนึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ หรือขอบเขตของงานของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่โดยตรงไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้เมื่อถึงเวลาปฏิบัติจริง เกิดความซ้ำซ้อน

3) หน่วยงานที่ปฏิบัติงานโดยตรงไม่ได้รับผิดชอบภาระงานที่กำหนดไว้ในพันธกิจ

4) การไม่ระบุเจ้าภาพที่แท้จริง หรือผู้รับผิดชอบในพันธกิจแต่ละด้านไว้อย่างชัดเจน

5) การไม่ปฏิบัติตามพันธกิจที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง เช่น พันธกิจที่กำหนดให้มีการให้บริการประชาชน ได้ดำเนินการในช่วงระยะเวลาอันสั้น ทำให้การให้บริการประชาชนยังคงล่าช้า

1.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับเป้าหมาย หรือเป้าประสงค์ ที่สำคัญมี 4 ข้อ ตัวอย่างเช่น

1) การกำหนดเป้าหมายจากสภาพที่คาดการณ์ว่าหากนำไปปฏิบัติแล้วจะทำให้บรรลุตามพันธกิจที่กำหนดไว้ โดยไม่ได้กำหนดเป้าหมายจากสภาพความเป็นจริง

2) การกำหนดเป้าหมายที่สูงเกินกว่าที่จะปฏิบัติได้จริงเพื่อสร้างภาพที่ดีให้กับหน่วยงาน มากกว่าการกำหนดเป้าหมายตามความเป็นจริงเพื่อนำไปสู่การนำไปปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จ

3) การดำเนินงานตามพันธกิจที่ต้องร่วมมือกัน หรือเป็นลักษณะของเจ้าภาพร่วม แต่ไม่ได้วางแผนการส่งต่อภาระงานในแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน หรือไม่มีการประสานงานกัน เช่นนี้ ย่อมทำให้การกำหนดเป้าหมายในแต่ละพันธกิจซ้ำซ้อน หรือไม่ชัดเจนตามไปด้วย

4) การกำหนดเป้าหมายให้ครบกระบวนการ โดยไม่มีหน่วยงานที่คอยติดตามหรือตรวจสอบว่า ได้มีการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้หรือไม่

1.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ อาจเรียกว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนา ยุทธศาสตร์การดำเนินการ หรือประเด็นยุทธศาสตร์ ที่สำคัญมี 8 ข้อ ตัวอย่างเช่น

1) ผู้บริหารบางส่วนไม่เห็นความสำคัญของการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ หรือไม่เห็นถึงความสำคัญของการนำยุทธศาสตร์ไปใช้ให้บังเกิดผลสำเร็จ

2) การกำหนดยุทธศาสตร์ส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยฝ่ายวางแผน หรือกองแผนงานของหน่วยงาน โดยเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์จากรูปแบบที่กำหนดไว้ว่าต้องประกอบด้วยอะไรบ้าง อีกทั้งหน่วยงานไม่ได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ ทำให้ขาดความละเอียด รอบคอบ อันจะส่งผลให้การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จมากเท่าที่ควร

3) กลุ่มคนหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้กำหนดยุทธศาสตร์ ได้เน้นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด ใช้ถ้อยคำที่ดูดีสวยงาม หรือเข้าใจยาก ย่อมทำให้เกิดปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ โดยทำให้แต่ละหน่วยงานต้องตีความกันไปเองตามความเข้าใจของตน

4) การกำหนดยุทธศาสตร์โดยไม่ได้คำนึงถึงความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำไปปฏิบัติได้ยาก

5) แผนงานหรือโครงการที่หน่วยงานกำหนดเป็นยุทธศาสตร์เพื่อเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดและนำไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากขาดการบริหารจัดการที่เป็นระบบ เช่น การปฏิบัติงานไม่สอดคล้องกัน และการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานไม่มีความชัดเจน และการปฏิบัติงานไม่เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน

6) การกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไม่มีความชัดเจน

7) บุคลากรบางส่วนอาจขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์

8) หน่วยงานไม่ได้ประชาสัมพันธ์แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ เพื่อให้บุคลากรได้รับทราบและยึดถือปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

1.1.5 ปัญหาเกี่ยวกับแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดการบริหารยุทธศาสตร์ ที่สำคัญมี 9

ข้อ ตัวอย่างเช่น

1) การกำหนดแผนที่ยุทธศาสตร์เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยบุคลากร หรือ คณะทำงานที่มีความรู้ความสามารถ และมีความเข้าใจเรื่องแผนที่ทางยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง รวมทั้งมีประสบการณ์พอควร หากหน่วยงานใดขาดบุคลากรเช่นนี้ หน่วยงานนั้นก็เลยละเลยการกำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ หรือกำหนดไว้อย่างไม่ตรงประเด็น

2) การที่หน่วยงานไม่กำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ไว้ อาจเป็นเพราะการกำหนดแผนที่ยุทธศาสตร์ทำให้การตรวจสอบการปฏิบัติงานง่ายขึ้น หรือชัดเจนขึ้น จึงอาจทำให้หน่วยงานไม่ต้องการสร้างข้อผูกมัดให้กับตนเอง

3) การจัดทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ส่วนใหญ่มีปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ซึ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่ตรงตามเป้าหมาย และยุทธศาสตร์

4) การไม่ได้กำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์รวมของทั้งหน่วยงานไว้ ดังนั้น เมื่อแต่ละหน่วยงานได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านใด จึงกำหนดการดำเนินงานให้บรรลุยุทธศาสตร์โดยผ่านทางแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ซึ่งแผนงานหรือโครงการเหล่านั้นได้ถูกกำหนดโดยหน่วยงานหนึ่ง หรือคนกลุ่มหนึ่งไว้เรียบร้อยแล้ว จึงทำให้การกำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ซ้ำซ้อนกัน

5) บางหน่วยงาน ในแต่ละแผนงานหรือโครงการ ได้กำหนดหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลัก และหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพรองไว้ โดยผู้ที่กำหนดไม่ได้คำนึงถึงภารกิจหลักของแต่ละ

หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง แต่อาจจะดูจากชื่อแผนงานหรือโครงการ เป็นต้น ดังนั้น จึงส่งผลให้การดำเนินงานของแต่ละแผนงานหรือโครงการไม่ค่อยประสบผลเท่าที่ควร

6) บางหน่วยงานกำหนดตัวชี้วัดไว้เพื่อให้ครบขั้นตอนว่าได้มีการกำหนดไว้แล้ว หรือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่มีตัวชี้วัดไว้ด้วย แต่ในทางปฏิบัติ มิได้นำไปใช้

7) บางหน่วยงานนำตัวชี้วัดส่วนใหญ่มาจากตัวชี้วัดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของแต่ละหน่วยงาน

8) ตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น เป็นการกำหนดค่าตัวเลขที่แสดงถึงการเพิ่มขึ้นของส่วนต่าง ๆ เช่น รายได้ที่เพิ่มขึ้น หรือการให้บริการเพิ่มขึ้น แต่ไม่สามารถวัดได้ว่าเป็นความสำเร็จของยุทธศาสตร์ในส่วนใด นอกจากนั้น การกำหนดตัวชี้วัดของหน่วยงาน ส่วนใหญ่ใช้วัดในภาพรวมของความสำเร็จของยุทธศาสตร์ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว บางแผนงานหรือโครงการอาจไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และยุทธศาสตร์

9) การกำหนดตัวชี้วัดที่ไม่ได้มาตรฐาน ไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการ และไม่ตรงประเด็น เข้าใจยาก ทำให้ไม่อาจชี้วัดผลสำเร็จของแต่ละแผนงานหรือหน่วยงานได้ หรือนำไปปฏิบัติได้ยาก

2. แนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์

มุ่งศึกษาเฉพาะ “แนวทางการพัฒนา” การบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ โดยนำเสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของต่างประเทศ และของไทย ตามลำดับ ในการศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของไทยนั้น เน้นศึกษาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน) ดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาการบริหารยุทธศาสตร์ข้างต้น

2.1 แนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของต่างประเทศ แคปเพลน และนอร์ตัน ได้เขียนหนังสือ เรื่อง “The Strategy-Focused Organization” อันเป็นผลมาจากการศึกษาวิจัยในองค์กรต่าง ๆ ประมาณ 275 แห่ง ซึ่งพบว่า ผู้บริหารขององค์กรดังกล่าวต่างมีความเห็นตรงกันว่า การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้บรรลุผลนั้นต้องใช้เวลาและความสามารถมากกว่าการวางแผนยุทธศาสตร์อย่างมีคุณภาพเสียอีก และผลการศึกษาวิจัยเชิงลึกในบางองค์กร เช่น Mobil CIGNA AT&T เป็นต้น ยังได้พบว่า ระบบการวัดผลการดำเนินงานอย่างสมดุล (Balanced Scorecard) สามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ขององค์กรได้เป็นอย่างดี

ฉะนั้น แคลเพลน และนอร์ตัน จึงได้เสนอให้ใช้ยุทธศาสตร์เป็นศูนย์กลางของระบบการบริหารจัดการและกระบวนการปฏิบัติงาน รวมถึงอธิบายวิธีการหรือแนวทางการพัฒนาไปสู่องค์กรที่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์รวม 5 ประการ ดังต่อไปนี้

- 1) รวมพลังเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงจากผู้บริหารระดับสูงขององค์กร
- 2) นำยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ไปแปลงเป็นแผนงาน/โครงการที่สามารถปฏิบัติให้บังเกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม
- 3) ปรับแต่ง สร้างความเชื่อมโยงและบูรณาการการปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ ในองค์กรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่วางไว้
- 4) สร้างแรงจูงใจให้บุคลากรในองค์กรมีความรับผิดชอบในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ และยุทธศาสตร์ขององค์กร
- 5) วางระบบและจัดระเบียบให้การปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ประสบผลสำเร็จ อย่างเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง

สำหรับแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐของไทย เป็นการศึกษาแนวทางการพัฒนาหรือนำเสนอข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐที่สำคัญมี 15 ข้อ ดังนี้

- 1) ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานควรประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอย่างชัดเจนเพื่อให้บุคลากรหรือผู้รับผิดชอบ โดยตรงนำไปปฏิบัติ รวมทั้งใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานและการปฏิบัติของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2) ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานควรออกแบบหรือปรับเปลี่ยนกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้สอดคล้องและรองรับกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน
- 3) ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบหลักในการบริหารยุทธศาสตร์ควรทำหน้าที่ประสานแผน รวมทั้งเชื่อมโยงแผนถึงกันอย่างเป็นระบบ หรือเป็นเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ
- 4) ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานควรกำหนดงบประมาณในการดำเนินแผนงาน/โครงการที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไว้
- 5) ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเฉพาะ อาจเรียกว่า “คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการบริหารยุทธศาสตร์” เพื่อรับผิดชอบในการบริหารยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ การติดตาม และการประเมินผลแผนยุทธศาสตร์

6) คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการบริหารยุทธศาสตร์ที่ได้รับการแต่งตั้ง ควรติดตามและประเมินผลยุทธศาสตร์ทุกระดับ โดยคณะกรรมการดังกล่าวควรประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ หรือภารกิจของคณะกรรมการ รวมทั้งนักวิชาการ ที่มีประสบการณ์และมีความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ หรือภารกิจของคณะกรรมการเป็นอย่างดี

7) ผู้บริหารทุกระดับของหน่วยงานควรให้ความสำคัญกับการประชุมปรึกษาหารือกัน เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอย่างน้อยเดือนละครั้ง และครั้งละไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง

8) ผู้บริหารทุกระดับของหน่วยงานควรประชาสัมพันธ์แนวคิดการบริหารยุทธศาสตร์ ให้บุคลากรได้รับทราบและยึดถือปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

9) ผู้บริหารของหน่วยงานควรจัดพิมพ์และเผยแพร่แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานซึ่งมี คำอธิบายหรือคำชี้แจงอย่างละเอียด ชัดเจน และเข้าใจง่าย

10) ผู้บริหารทุกระดับของหน่วยงานควรจัดการฝึกอบรมบุคลากรของหน่วยงานให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน การวางแผนยุทธศาสตร์ รวมทั้งการนำ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างถูกต้อง โดยควรจัดการฝึกอบรมอย่างน้อยปีละครั้ง

11) ผู้บริหารทุกระดับควรสร้างแรงจูงใจในรูปที่มีใช้ตัวเงินให้กับฝ่ายต่าง ๆ ที่ รับผิดชอบทั้งในและนอกสังกัดเพื่อกระตุ้นให้มีการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการปฏิบัติงานและ พัฒนาระบบงาน เพื่อสร้างผลการดำเนินงานให้เป็นที่ยอมรับแก่สังคม

12) ผู้บริหารทุกระดับควรสร้างกระแสสังคม และแรงกดดันจากทุกภาคส่วนของ สังคมเพื่อเร่งรัดให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารยุทธศาสตร์ต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขและ พัฒนาการปฏิบัติงานของตนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

13) การบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในการ ปฏิบัติงานร่วมกันของทุกฝ่ายอย่างเป็นระบบซึ่งมีใช้เฉพาะบุคลากรในหน่วยงานเท่านั้น แต่ควรร่วมมือ กับหน่วยงานราชการอื่นทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ภาคประชาชน ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ สถาบันทางการเมือง และเครือข่ายต่าง ๆ ด้วย

14) ในการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานตามแผนงานหรือโครงการตามที่ได้ กำหนดไว้ในการวางแผนยุทธศาสตร์ นอกจากควรจะใช้สรรพกำลังจากฝ่ายต่าง ๆ ทั้งในและนอก หน่วยงานแล้ว ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณ ทั้งที่เป็นงบ ลงทุนเพื่อนำระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนางาน และส่วนที่ใช้สำหรับการพัฒนาขีด

ความสามารถของบุคลากร ได้อย่างทันเวลาและพอเพียงต่อการดำเนินการ เช่นนี้ ก็จะช่วยให้การบริหารยุทธศาสตร์มีความก้าวหน้าและประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการมากขึ้น

15) ผู้บริหารทุกระดับควรสนับสนุนให้มีการติดตามและประเมินผล โดยคณะทำงานแต่ละระดับ รวมทั้งการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา โดยควรระบุปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ซึ่งครอบคลุมส่วนที่เกี่ยวกับ (1) วิสัยทัศน์ (2) พันธกิจ (3) เป้าหมาย (4) ยุทธศาสตร์ และ (5) แผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน พร้อมกับเปิดเผยข้อมูลต่อสื่อมวลชนและสังคมในโอกาสต่าง ๆ ด้วย

2.2 แนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของไทย เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญหรือหัวใจของการบริหารยุทธศาสตร์ได้แบ่งเป็น 5 หัวข้อเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาการบริหารยุทธศาสตร์ข้างต้น โดยได้นำปัญหาดังกล่าวมาเป็นพื้นฐานในการเสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ด้วยการนำเสนอไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับปัญหาในแต่ละส่วนนั้น แนวทางการพัฒนาทั้ง 5 ส่วน (ขั้นตอน) มีดังนี้

- 1.2.1 แนวทางการพัฒนาวิสัยทัศน์
- 1.2.2 แนวทางการพัฒนาพันธกิจ
- 1.2.3 แนวทางการพัฒนาเป้าหมาย
- 1.2.4 แนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนา
- 1.2.5 แนวทางการพัฒนาแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดการบริหารยุทธศาสตร์

1.2.1 แนวทางการพัฒนาวิสัยทัศน์ ที่สำคัญมี 5 ข้อ ดังนี้

1) ผู้บริหารระดับสูงควรสนับสนุนให้มีการกำหนดวิสัยทัศน์โดยรับฟังความคิดเห็น หรือเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกระดับภายในหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ด้วย

2) ผู้บริหารทุกระดับควรให้ความสำคัญกับวิสัยทัศน์ และมีนโยบายที่สนับสนุนอย่างชัดเจน

3) ผู้บริหารระดับสูงควรแต่งตั้งกรรมการ หรือคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารยุทธศาสตร์ และการวางแผนยุทธศาสตร์ โดยแต่งตั้งจากบุคลากรทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานที่มีความรู้ และประสบการณ์เกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อทำหน้าที่กำหนดวิสัยทัศน์ และขั้นตอนต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ

4) หน่วยงานหรือผู้บริหารระดับสูงควรแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือ คณะทำงานเพื่อรวบรวมข้อมูลสำหรับการวางแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งรวมทั้งการกำหนดวิสัยทัศน์ที่ ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และเหมาะสมกับช่วงเวลาในการดำเนินงานด้วย

5) คณะกรรมการ หรือคณะทำงานที่หน่วยงานหรือผู้บริหารระดับสูงแต่งตั้ง ขึ้นควรกำหนดวิสัยทัศน์โดยนำข้อมูล และข้อเท็จจริงมาจากหน่วยงานเป็นหลัก

1.2.2 แนวทางการพัฒนาพันธกิจ ที่สำคัญมี 4 ข้อ ดังนี้

1) คณะกรรมการ หรือคณะทำงานที่หน่วยงานแต่งตั้งขึ้นควรกำหนดพันธกิจ โดยพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และขอบเขตภาระงานของแต่ละฝ่ายอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลที่มากเพียงพอมากำหนดพันธกิจ ในเวลาเดียวกัน ก็เป็นการป้องกันมิให้เกิดความซ้ำซ้อน ของฝ่ายต่าง ๆ ได้

2) คณะกรรมการ หรือคณะทำงานที่หน่วยงานแต่งตั้งขึ้นควรเปิดโอกาสให้ ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดพันธกิจตั้งแต่เริ่มแรก

3) คณะกรรมการ หรือคณะทำงานที่หน่วยงานแต่งตั้งขึ้นควรกำหนดให้ หน่วยงาน หรือฝ่ายที่ปฏิบัติงานโดยตรงรับผิดชอบภาระงานที่กำหนดไว้ในพันธกิจ

4) ผู้บริหารทุกระดับควรควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามพันธกิจที่กำหนดไว้ อย่างต่อเนื่อง และทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีด้วย

1.2.3 แนวทางการพัฒนาเป้าหมาย ที่สำคัญมี 4 ข้อ ดังนี้

1) คณะกรรมการ หรือคณะทำงานที่หน่วยงานแต่งตั้งขึ้นควรกำหนด เป้าหมายจากสภาพความเป็นจริง และสามารถปฏิบัติได้จริง

2) คณะกรรมการ หรือคณะทำงานที่หน่วยงานแต่งตั้งขึ้นควรประสานงานกับ ฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้ฝ่ายต่าง ๆ ได้เข้ามาร่วมกันกำหนดเป้าหมายที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน

3) คณะกรรมการ หรือคณะทำงานที่หน่วยงานแต่งตั้งขึ้นควรกำหนด เป้าหมายที่ไม่สูงเกินไป โดยจะต้องเป็นเป้าหมายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และ ปฏิบัติได้จริง

4) ผู้บริหารระดับสูงควรกำหนดบุคลากรหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ หรือ รับผิดชอบในการติดตามและตรวจสอบการกำหนดเป้าหมายว่าเหมาะสม และสอดคล้องกับความเป็น จริง รวมทั้งติดตามและตรวจสอบด้วยว่า ได้มีการปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายอย่างน้อยเพียงใด

1.2.4 แนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์ หรือยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือประเด็น ยุทธศาสตร์ ที่สำคัญมี 5 ข้อ ดังนี้

1) ผู้บริหารทุกระดับควรสนับสนุนและประกาศใช้ยุทธศาสตร์อย่างจริงจัง และต่อเนื่อง เพื่อให้บุคลากรเห็นถึงความจริงจังและนำไปยึดถือปฏิบัติ ในเวลาเดียวกัน ผู้บริหารควรทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ด้วย และควรจัดการฝึกอบรมบุคลากรทุกระดับในเรื่องยุทธศาสตร์อย่างน้อยปีละ 1-2 ครั้ง

2) ผู้บริหารของหน่วยงานควรให้ความสำคัญกับการจัดระบบการบริหารจัดการของหน่วยงานไปในทิศทางที่สนับสนุนการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งรวมทั้งการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน

3) ผู้บริหาร คณะกรรมการ หรือคณะทำงานที่หน่วยงานแต่งตั้งขึ้นควรกำหนดยุทธศาสตร์ไว้อย่างชัดเจน และง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ พร้อมกันนั้น ควรมีการติดตาม และประเมินผลอย่างต่อเนื่องเป็นประจำอย่างน้อยปีละ 1-2 ครั้ง

4) การกำหนดยุทธศาสตร์ควรดำเนินการโดยคณะกรรมการ หรือคณะทำงานที่หน่วยงานแต่งตั้งขึ้น โดยควรประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการบริหารยุทธศาสตร์ และการวางแผนยุทธศาสตร์ เพื่อจะได้นำข้อมูล และความรู้ทางวิชาการ และประสบการณ์มาใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์

5) คณะกรรมการ หรือคณะทำงานที่หน่วยงานแต่งตั้งขึ้นควรเปิดโอกาสให้หน่วยงาน หรือฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อให้เกิดความละเอียด และรอบคอบ อันจะส่งผลให้การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติประสบความสำเร็จเพิ่มมากขึ้น

1.2.5 แนวทางการพัฒนาแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดการบริหารยุทธศาสตร์ ที่สำคัญมี 4 ข้อ ดังนี้

1) ผู้บริหารระดับสูงควรสนับสนุนให้มีการกำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดการบริหารยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เพราะแผนที่ทางยุทธศาสตร์จะคอยนำทางหน่วยงานให้สามารถปฏิบัติงานจนบรรลุเป้าหมาย และยุทธศาสตร์ที่วางไว้ได้ รวมทั้งช่วยกระจายการใช้ทรัพยากรให้บรรลุถึงเป้าหมายของแผนงาน/โครงการ

2) หน่วยงานหรือผู้บริหารระดับสูงควรแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงาน โดยควรแต่งตั้งขึ้นจากบุคลากรภายในและภายนอกหน่วยงานที่มีความรู้ความเข้าใจ และมีประสบการณ์โดยตรงอย่างแท้จริงในเรื่องการจัดทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด

3) คณะกรรมการ หรือคณะทำงานที่หน่วยงานแต่งตั้งขึ้นควรประชาสัมพันธ์ ข้อมูลเกี่ยวกับแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดต่อบุคลากรทุกระดับอย่างจริงจังและต่อเนื่องด้วย

4) คณะกรรมการ หรือคณะทำงานที่หน่วยงานแต่งตั้งขึ้นควรจัดทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด ที่มีลักษณะดังนี้

4.1) กำหนดหรือจัดทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดการบริหารยุทธศาสตร์ที่แสดงถึงความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายด้วย

4.2) กำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดให้เป็นไปตามหลักวิชาการ ได้มาตรฐานที่สามารถวัดผลสำเร็จของแต่ละแผนงานหรือโครงการได้ รวมทั้งเข้าใจง่าย และนำไปปฏิบัติได้

4.3) กำหนดตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นจากข้อเท็จจริง หรือปัญหา หรือสภาพที่เป็นจริงของหน่วยงาน

4.4) กำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งบุคลากรภายในหน่วยงานสามารถศึกษาและทำความเข้าใจได้ง่าย รวมทั้งนำไปสู่การติดตาม การประเมินผล และการตรวจสอบได้ง่าย

3. การสรุปและวิเคราะห์

การบริหารยุทธศาสตร์นับได้ว่า เป็นการบริหารจัดการหรือการบริหารแนวทางใหม่แนวทางหนึ่ง และเมื่อนำมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือว่าเป็นการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration) หรือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) การบริหารยุทธศาสตร์ยังมีลักษณะเป็น “กระบวนการ” ซึ่งเรียกว่า “กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์” ที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ (1) การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน (2) การวางแผนยุทธศาสตร์ ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน) ดังกล่าวแล้ว (3) การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และ (4) การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์

เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับ “การวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน)” ของหน่วยงานของรัฐนั้น ในทางปฏิบัติ ส่วนที่เป็นหน่วยงานรอง ฝ่ายปฏิบัติ ฝ่ายประจำ หรือฝ่ายสำนักงานของหน่วยงานจะรับวิสัยทัศน์หรือนโยบายหลักมาจากส่วนที่เป็นหน่วยงานหลัก คณะกรรมการ หรือคณะตุลาการ แล้วนำไปยกร่าง (1) วิสัยทัศน์ (2) พันธกิจ (3) เป้าหมาย (4) ยุทธศาสตร์ รวมทั้ง (5) แผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด ให้แล้วเสร็จแล้วนำเสนอหน่วยงานหลัก คณะกรรมการ หรือคณะตุลาการ

การเพื่อพิจารณาอนุมัติและเพื่อนำไปยึดถือปฏิบัติต่อไป โดยหน่วยงานหลัก คณะกรรมการ หรือคณะตุลาการอาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงานจากภายในและภายนอกหน่วยงานขึ้นเพื่อยกย่องการวางแผนยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ส่วน (ขั้นตอน) นั่นก็ได้ และหลังจากยกย่องหรือจัดทำกรวางแผนยุทธศาสตร์แล้วเสร็จ หน่วยงานหลัก คณะกรรมการ หรือคณะตุลาการ ก็จะประกาศการวางแผนยุทธศาสตร์นั้นเพื่อนำไปใช้ในหน่วยงานซึ่งคำว่า หน่วยงานนั้น ครอบคลุมทั้งส่วนที่เป็นหน่วยงานหลักและหน่วยงานรองด้วย โดยถือว่าเป็นวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ รวมทั้งแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดของหน่วยงานทั้งหน่วยงานที่ควรจะต้องยึดถือและนำไปปฏิบัติ เช่น ฝ่ายต่าง ๆ จะต้องนำวิสัยทัศน์ไปกำหนดไว้ในแผนงาน/โครงการ ของแต่ละฝ่าย

แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระสูง และมีบุคลากรที่มีความเป็นอิสระอย่างมาก เป็นต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง เมื่อเป็นเช่นนี้ ถึงแม้หน่วยงานหลัก หรือคณะตุลาการจะได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย เป็นต้น ไว้แล้วอย่างชัดเจนก็ตาม แต่ก็ไม่อาจนำไปใช้บังคับ หรือนำไปขอความร่วมมือจากบุคลากรที่มีความเป็นอิสระดังกล่าวได้อย่างแท้จริง เช่นนี้ อาจทำให้มองไปได้ว่า วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายที่หน่วยงานหลัก คณะกรรมการ หรือคณะตุลาการได้กำหนดขึ้นนั้น นำไปใช้บังคับได้เฉพาะส่วนที่เป็นหน่วยงานรอง ฝ่ายปฏิบัติ ฝ่ายประจำ หรือสำนักงานเท่านั้น ไม่เพียงเท่านั้น ความต่อเนื่องของฝ่ายบริหารระดับสูง หรือคณะกรรมการ รวมทั้งการแทรกแซงจากนักการเมืองที่ต้องการเน้นนโยบายเร่งด่วนมากกว่าปฏิบัติตามวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน ก็ล้วนมีความสำคัญหรือเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของการนำ “การวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน)” ดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติด้วย

ในการศึกษาการบริหารยุทธศาสตร์ในครั้งนี้ ได้ให้ความสำคัญอย่างมากกับ “ขั้นตอนที่สองของกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน” ดังกล่าว อันได้แก่ ขั้นตอน “การวางแผนยุทธศาสตร์” ซึ่งแตกต่างจากการบริหาร หรืออาจเรียกว่า แตกต่างจากการบริหารจัดการแนวทางอื่น ๆ หรือแนวทางเดิมก่อนหน้านี้นี้ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์ (Management by Objective) การบริหารจัดการแบบรีเอนจินีริง (Reengineering Management) การบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management) และแม้กระทั่งการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การบริหาร หรือการบริหารจัดการแนวทางอื่น ๆ หรือแนวทางเดิมก่อนหน้านี้นี้ไม่ได้เน้นหรือไม่ได้ให้ความสำคัญกับ “การวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน)” ดังกล่าว

สำหรับขั้นตอนอื่น ๆ ของ “กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน” ที่นอกเหนือจากขั้นตอนที่ 2 การวางแผนยุทธศาสตร์ อันได้แก่ ขั้นตอนที่หนึ่ง การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน ขั้นตอนที่สาม การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และขั้นตอนที่สี่ การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ นั้น ล้วนไม่ได้แตกต่างไปจากการบริหารจัดการแนวทางอื่น ๆ หรือแนวทางเดิม สรุปได้ว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ที่มีจุดเน้นทั้ง 5 ส่วน (ขั้นตอน) ดังกล่าวนี้นี้ ถือว่า เป็นหัวใจของการบริหารยุทธศาสตร์

เป็นที่น่าสังเกตว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน) นั้น แต่ละส่วน (ขั้นตอน) ก็มีใช้ว่าแตกต่างไปจากการบริหารจัดการแนวทางอื่น ๆ หรือมีใช้ของใหม่เอี่ยม แต่เป็นของเดิมที่นำมาเรียกชื่อใหม่ กล่าวคือ คำว่า วิสัยทัศน์ ของเดิมอาจเรียกว่า นโยบายหลักของหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานหรือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานเป็นผู้กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการของหน่วยงานในระยะเวลา 3-5 ปี ส่วนคำว่า พันธกิจ เดิมเรียกว่า การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ หรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบหมายให้ สำหรับคำว่า เป้าหมาย หรือเป้าประสงค์ เดิมเรียกว่า วัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมาย หรือจุดหมายปลายทาง ขณะที่คำว่า ยุทธศาสตร์ เดิมเรียกว่า ขั้นตอนการดำเนินงาน วิธีปฏิบัติงาน หรือเทคนิคในการดำเนินงาน

แต่อย่างไรก็ดี ยังมีบางส่วนของกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ที่นับได้ว่าแตกต่างจากการบริหารจัดการแนวทางอื่น ๆ ได้แก่ ส่วน (ขั้นตอน) ที่ 5 อันได้แก่ “แผนที่ทางยุทธศาสตร์” กล่าวคือ การบริหารจัดการแนวทางอื่น ๆ ไม่มีหรือไม่เน้นส่วนนี้ สำหรับเรื่อง “ตัวชี้วัด” นั้น การบริหารจัดการแนวทางอื่น ๆ ทั้งแนวทางเดิมและแนวทางใหม่ได้ใช้คำนี้มาช้านานแล้ว แต่อาจเรียกชื่อแตกต่างกันไปบ้างเท่านั้น โดยเดิมเรียกว่า ตัวชี้วัด (indicator) แต่สำหรับการวางแผนยุทธศาสตร์เรียกว่า ตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicator หรือ KPI)

การบริหารจัดการแนวทางใด ๆ ซึ่งรวมทั้งการบริหารยุทธศาสตร์ ล้วนให้ความสำคัญกับการวางแผน ซึ่งหมายถึง การที่หน่วยงานจัดให้มีการพยากรณ์หรือการคาดการณ์การปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ในเวลาเดียวกัน การบริหารจัดการแนวทางใด ๆ ย่อมไม่อาจประสบผลสำเร็จได้หากขั้นตอนการแปลงแผนหรือแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริง หรือเรียกว่า การนำแผนไปปฏิบัติ (implementation) ขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งการบริหารจัดการใด ๆ ย่อมดำเนินการไปอย่างไม่ครบกระบวนการและขาดประสิทธิภาพหากขาดขั้นตอนการควบคุมและการประเมินผล เมื่อเป็นเช่นนี้ การบริหารจัดการทุกแนวทางอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยอย่างน้อย 3 ขั้นตอนสำคัญที่สอดคล้องกัน ได้แก่ (1) การคิด หรือการวางแผน (thinking หรือ planning) (2) การลงมือปฏิบัติจริง (acting) หรือการ

นำการวางแผนไปลงมือปฏิบัติจริง และ (3) การประเมินผล (evaluating) โดยไม่ว่าการบริหารจัดการแนวทางใดจะเขียนอย่างไร แต่ถ้าขาด 3 ขั้นตอนดังกล่าวแล้ว ถือว่า เป็นการบริหารจัดการที่ไม่สมบูรณ์หรือไม่ครบกระบวนการ

ในส่วนของปัญหา และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐที่เน้นเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์ 5 ส่วน (ขั้นตอน) ที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น ส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน เป็นต้นว่า ล้วนเผชิญกับปัญหาการวางแผนยุทธศาสตร์ที่เปิดโอกาสให้บุคลากรภายในจากหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมไม่มากเท่าที่ควร และการที่เกือบทุกหน่วยงาน ไม่มีหรือไม่ได้จัดทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน นอกจากนี้ ตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้น ไม่อาจวัดผลได้อย่างแท้จริง พร้อมกันนี้ มีข้อสังเกตว่า เป็นการยากพอควรที่จะเสนอปัญหา และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ได้อย่างครบถ้วน ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นเรื่องที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดให้หน่วยงานราชการจัดทำ และนำมาปฏิบัติได้ไม่นาน ผนวกกับหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และศาล ล้วนเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานมากพอควร ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ไม่เพียงเท่านั้น เอกสารหรือข้อมูลที่เป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับปัญหา และแนวทางการพัฒนาการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐที่ครอบคลุม 5 ส่วน (ขั้นตอน) ดังกล่าว มีเผยแพร่้อยมาก หรือไม่มี การพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณะ หรือไม่ได้จัดพิมพ์ไว้ในเอกสารของทางราชการ เช่น รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงาน เป็นต้น และแม้ ก.พ.ร. ได้กำหนดแนวทาง หรือรูปแบบในการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐไว้ แต่จากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะฝ่ายวางแผนของหน่วยงานของรัฐได้นำแนวทาง หรือรูปแบบนั้น ไปปรับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับหน่วยงานหรือวัฒนธรรมของหน่วยงานของตน จึงทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน หรือไม่เป็นรูปแบบเดียวกัน จึงไม่อาจนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาจัดเป็นหมวดหมู่ได้อย่างชัดเจนและครบถ้วน ตัวอย่างเช่น บางหน่วยงานของรัฐบางแห่งได้กำหนดกลยุทธ์ หรือกำหนดเป้าหมายย่อยขึ้นมาเป็นพิเศษ หรือใช้ถ้อยคำที่แตกต่างออกไป เช่น คำว่า ยุทธศาสตร์ ได้ใช้ คำว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือประเด็นยุทธศาสตร์ รวมตลอดไปถึงความเชี่ยวชาญในการวางแผนยุทธศาสตร์ของเจ้าหน้าที่หรือผู้รับผิดชอบของหน่วยงานแต่ละแห่งก็แตกต่างกันด้วย หรือบางหน่วยงานไม่มีการกำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ หรือตัวชี้วัดไว้ด้วย ในขณะที่บางหน่วยงานแม้ได้กำหนดไว้ แต่ก็ไม่ชัดเจนหรือไม่ครบถ้วน เหล่านี้เป็นต้น เพราะฉะนั้น ปัญหา และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐที่นำเสนอไว้ จึงเป็นข้อสังเกตทั่ว ๆ ไปที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นได้กับหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาล และองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นด้วย ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำการบริหารยุทธศาสตร์หรือการวางแผน
ยุทธศาสตร์มาใช้ยังไม่เต็มรูปแบบอีกด้วย

