

แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

โดย

พลอากาศตรี สถษดีพร สุนทรกิจ
ผู้อำนวยการสำนักงานวิจัย
ศูนย์วิจัยพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีการบินและอวกาศ
กองทัพอากาศ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 59
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2559-2560

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย พลอากาศตรี สถิตย์พร สุนทรกิจ หลักสูตร วปอ.รุ่นที่ 59

การวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย รวมทั้งปัญหาสำคัญในกระบวนการซึ่งอาจทำให้ยุทธศาสตร์ชาติมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่อง และศึกษาวิเคราะห์แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทยและมีประสิทธิภาพสูงสุด

ขอบเขตของการวิจัยนี้มุ่งเน้นการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติเป็นหลัก โดยจะไม่ศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ว่ามีความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่อย่างไร จะไม่มีการคาดการณ์ผลลัพธ์ของยุทธศาสตร์ชาติในอนาคต การวิจัยนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าการบริหารจัดการภาครัฐจะยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไปอีกระยะหนึ่ง และการวิจัยนี้จะให้ข้อเสนอแนะในระดับชาติหรือระดับนโยบายเท่านั้น ประชากรในการวิจัยประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องกับการยุทธศาสตร์ชาติ และผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์หรือคณาจารย์ของ วปอ.สพท. การวิจัยนี้ดำเนินการระหว่าง พ.ย.59 - พ.ค.60

วิธีดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากการสังเกตการณ์ เอกสาร รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการยุทธศาสตร์ชาติ และผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์หรือคณาจารย์ ของ วปอ.สพท. โดยเป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง และการสัมภาษณ์เชิงลึก และรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสาร เช่น หนังสือหรือผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยแสดงให้เห็นกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ที่สมบูรณ์และครบวงจร ซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอนการจัดทำ ขั้นตอนการนำไปปฏิบัติ และขั้นตอนการประเมินผล การวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติพบว่าปัญหาทั้งหมดแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ ปัญหาทั่วไปในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ และปัญหาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการ ดังนั้นในการสังเคราะห์ข้อมูลจึงได้แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มเช่นกัน

ข้อเสนอแนะระดับชาติและระดับนโยบายที่ได้จากการนำแนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติทั้ง 4 กลุ่ม มาจัดหมวดหมู่ใหม่แยกตามประเภท แบ่งออกได้เป็น 8 ข้อ ได้แก่ ข้อเสนอแนะด้านกระบวนการ โครงสร้าง และระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการองค์ความรู้และแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ข้อเสนอแนะด้านกรอบแนวคิดและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการภาครัฐและการบูรณาการยุทธศาสตร์ชาติ ข้อเสนอแนะด้านการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติ ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนาและบริหารจัดการบุคลากรภาครัฐ ข้อเสนอแนะด้านการมีส่วนร่วมและการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ และข้อเสนอแนะด้านการตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

คำนำ

การวิจัยเรื่อง “แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ” มีที่มาจากความสนใจส่วนตัวของผู้วิจัยเอง กล่าวคือ ก่อนที่จะเข้ารับการศึกษาหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร ผู้วิจัยได้สำเร็จการศึกษาปริญญาโทสาขาการทหาร และปริญญาโทสาขายุทธศาสตร์ จึงพอมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับยุทธศาสตร์อยู่บ้าง ผู้วิจัยสังเกตพบว่าบุคลากรผู้บริหารระดับสูงขององค์กรในประเทศไทยทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มักจะไม่ค่อยเห็นความสำคัญของยุทธศาสตร์องค์กร หรือให้ความสนใจกับงานระดับยุทธศาสตร์ขององค์กรค่อนข้างน้อย ทั้งที่ยุทธศาสตร์องค์กรและทุนมนุษย์ถือเป็นสองปัจจัยหลักที่มีความสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จขององค์กร

ประเทศชาตินั้นเปรียบเหมือนองค์กรขนาดใหญ่ที่ทุกฝ่ายหรือสมาชิกทุกคนในชาติมีผลประโยชน์ร่วมกันในการนำพาชาติไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน เมื่อผู้วิจัยได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 59 ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่ทุกภาคส่วนกำลังให้ความสนใจกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี แต่ปรากฏว่า แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ประสบปัญหาในระยะแรกค่อนข้างมาก ทั้งในด้านความเชื่อมั่นและการยอมรับ อีกทั้งประเทศไทยก็ยังประสบปัญหาในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายของรัฐบาลที่รอการแก้ไขอย่างจริงจังอีกเป็นจำนวนมาก

ผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นโอกาสที่จะได้ทำงานวิจัยที่มีความท้าทายตรงกับความรู้และความเชี่ยวชาญของตนเอง และอาจเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐหรือสถาบันการศึกษาระดับสูงด้านยุทธศาสตร์ของประเทศ ดังนั้นจึงได้เลือกหัวข้อการวิจัย “แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ” โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นระบบ ประกอบกับการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรทำให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์กับผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ คณาจารย์ของ วปอ.สปท.รวมทั้งเพื่อนนักศึกษา วปอ.รุ่นที่ 59 ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงจากทุกภาคส่วนและสาขาอาชีพ

การวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ได้ด้วยความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกฝ่าย รวมถึงความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของนักศึกษา วปอ.รุ่นที่ 59 ซึ่งเป็นข้อมูลปฐมภูมิที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิจัย สุดท้ายนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณทุกท่านที่กรุณาให้ข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย และหวังว่าเอกสารวิจัยนี้คงจะเป็นฐานความรู้หนึ่งในการพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ หรือเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจยุทธศาสตร์ชาติไม่มากนักน้อย

พลอากาศตรี

(สฤษดิ์พร สุนทรกิจ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ.รุ่นที่ 59

ผู้วิจัย

สารบัญ

บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญแผนภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	5
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	8
คำจำกัดความ	8
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	11
กระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์	12
ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์	15
กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ	18
แหล่งที่มาและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี	25
การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ	40
ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	42
ปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ หรือนโยบายไปปฏิบัติ	43
ทฤษฎีการจัดองค์กร	48
หลักการบริหารโครงการ	50
การจัดฝ่ายเสนาธิการร่วมของทหาร	52
ยุทธศาสตร์ชาติของต่างประเทศ	53
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	54
กรอบความคิดของการวิจัย	55
สรุป	55

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 3	วิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ	57
	วงรอบยุทธศาสตร์	57
	กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี	58
	ผลการสังเกตการณ์การดำเนินการของภาครัฐเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ	60
	ผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของนักศึกษา วปอ.รุ่นที่ 59	63
	ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ	64
	ผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์และคณาจารย์	65
	ปัญหาทั่วไปในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ	65
	ปัญหาในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ	66
	ปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ	75
	ปัญหาในการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ	81
	สรุป	82
บทที่ 4	แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ	84
	การพัฒนากระบวนการ โครงสร้าง และระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ	84
	แนวทางพัฒนาการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ	88
	แนวทางพัฒนาการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ	96
	การปรับปรุงการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ	103
	สรุป	104
บทที่ 5	สรุปและข้อเสนอแนะ	106
	สรุป	107
	ข้อเสนอแนะ	112
บรรณานุกรม		122
ภาคผนวก		125
	ผนวก ก คำถามและผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ	126
	ผนวก ข คำถามและผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์และคณาจารย์	134
ประวัติย่อผู้วิจัย		140

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
1-1	ความเป็นไปได้ของผลลัพธ์จากในนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ	3
1-2	แนวคิดในการรวบรวมข้อมูล	6
1-3	แนวคิดในการวิเคราะห์ข้อมูล	7
2-1	วงรอบ OODA (Observe-Orient-Decide-Act Loop)	12
2-2	วงรอบ PDCA (Plan-Do-Check-Act Loop)	13
2-3	ตัวอย่างกระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์ในรูปแบบอื่น	14
2-4	ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของ ศยศ.สปท.	15
2-5	ตัวแบบการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของ วปอ.สปท.	16
2-6	ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ วทร.สรอ.หรือ Bartlett Model	17
2-7	การวิเคราะห์โครงสร้างของอุตสาหกรรมโดย Michael Porter	23
2-8	วิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี	26
2-9	ภาพอนาคตประเทศไทย ปี 2579	27
2-10	กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี	28
2-11	ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของยุทธศาสตร์เฉพาะ	31
2-12	การพัฒนาทุนมนุษย์และคุณภาพชีวิต	32
2-13	ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง	35
2-14	โมเดลการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย	38
2-15	กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ	40
2-16	กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	42
2-17	ตัวอย่างการจัดองค์กรแบบเมตริกซ์	49
2-18	ตัวอย่างการแตกโครงสร้างของงาน	51
2-19	วงรอบการทำงานของฝ่ายเสนาธิการร่วม	52
2-20	กรอบความคิดของการวิจัย	55
3-1	วงรอบยุทธศาสตร์	57
3-2	กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี	59
3-3	การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ	62
3-4	ปัญหาทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ	83

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่		หน้า
4-1	กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี	84
4-2	โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ	85
4-3	โครงสร้างระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ	86
4-4	ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ	90
4-5	ภาพรวมแนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ	105
5-1	ปัญหาทั้งหมดกับแนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ	111
5-2	ข้อเสนอแนะในการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ	112
5-3	กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี	113
5-4	โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ	114
5-5	โครงสร้างระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ	115
5-6	ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ	117

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเอกสารสำคัญที่อธิบายให้ทุกภาคส่วนของชาติเข้าใจถึงวิสัยทัศน์หรือภาพอนาคตของชาติ ผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติหรือเป้าหมายระยะยาวที่ค่อนข้างถาวรของชาติ และวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติหรือเป้าหมายของชาติภายในกรอบเวลาที่จำกัด พร้อมทั้งกำหนดวิธีการหรือแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนและสมเหตุสมผลในการที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวโดยการใช้ทุนมนุษย์และกำลังอำนาจแห่งชาติทั้งปวงที่มีอยู่แล้วหรือสามารถจัดหาได้จริงเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ

ความอยู่รอดหรือการดำรงรักษาความเป็นชาติอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีถือเป็นเป้าหมายสำคัญที่สุดของทุกชาติ ซึ่งหมายถึง การมีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนอย่างสมบูรณ์ รวมทั้งความมั่นคงของสถาบันหลัก เป้าหมายถัดมาคือความเจริญรุ่งเรืองและมั่งคั่งของชาติ โดยเศรษฐกิจของชาติจะต้องมีความแข็งแกร่งและสมดุล สามารถเติบโตได้อย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ความอยู่ดีกินดี คุณภาพชีวิตที่ได้มาตรฐานสากล ความเป็นธรรมในสังคม ความภาคภูมิใจในเกียรติภูมิของชาติ และการได้รับการยอมรับนับถือจากประชาคมโลก เป็นต้น

นอกเหนือจากด้านการทหาร คำว่า “ยุทธศาสตร์” ได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางด้วยความหมายที่แตกต่างกันจนก่อให้เกิดความสับสนพอสมควร Yarker (2008 : 4) ให้คำจำกัดความในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไว้ว่า “ยุทธศาสตร์” เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในการพัฒนาและใช้กำลังอำนาจแห่งชาติทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร ตลอดจนเครื่องมืออื่น ๆ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ชาติต้องการ หรือเพื่อสร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมในการปกป้องรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติ และจากอีกมุมมองหนึ่ง Harrison (2013 : 2-3) เลือกใช้คำจำกัดความของ Krepinevich และ Watts ที่กล่าวว่า “ยุทธศาสตร์” คือการสร้างความได้เปรียบในลักษณะอสมมาตรเหนือคู่ต่อสู้แข่งขัน ในท่ามกลางข้อจำกัดด้านทรัพยากรและอื่น ๆ ตลอดจนความพยายามขัดขวางของฝ่ายตรงข้าม ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายเราสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการหรือวัตถุประสงค์ในที่สุด

การวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ เป็นการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นระบบ โดยถือว่ายุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีโครงสร้างที่ครบถ้วนสมบูรณ์ (Complete Structured Strategy) เพื่อให้มีความชัดเจนในตัวเอง หากพิจารณาใช้แนวคิดของ Yarker (2008 : 17) ดังกล่าวเป็นพื้นฐาน คำว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” ในที่นี้จะหมายถึง การพิจารณาใช้เครื่องมือหรือทรัพยากร (Means) ของรัฐที่มีอยู่แล้วหรือสามารถจัดหาได้จริง โดยวิธีการหรือแนวทางการปฏิบัติ (Ways) ที่พิจารณาเลือกแล้วว่าเหมาะสมและมีประสิทธิภาพที่สุด เพื่อให้รัฐสามารถบรรลุเป้าหมาย (Ends) ที่ต้องการซึ่งถือเป็นผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests)

ประเทศไทยไม่เคยมีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะยาวมาก่อน ถึงแม้ว่าเนื้อหาบางส่วน
ของยุทธศาสตร์ชาติจะปรากฏอยู่บ้างแล้วในเอกสารของภาครัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย กฎหมาย นโยบายหรือวิสัยทัศน์ของรัฐบาล นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และแผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ตามบทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ถือเป็นเรื่องสำคัญและเป็นวาระแห่งชาติ ทั้งนี้เนื่องจาก
ยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการเป็นแนวทางในการบริหารและพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยกำหนดทั้ง
เป้าหมาย วิธีการ เครื่องมือ กรอบเวลา พร้อมทั้งความสำคัญเร่งด่วนของแต่ละเป้าหมาย

ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ของประเทศไทยอยู่ในความสนใจของทุกภาคส่วนและ
ประชาชนทั่วไป รวมทั้งประชาคมโลก คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ
เมื่อ 30 มิ.ย.58 เพื่อร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และได้แต่งตั้ง คณะกรรมการขับเคลื่อนและ
ปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อ 15 มิ.ค.59 เพื่อขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน
ในเดือน พ.ค.59 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้จัดทำและเผยแพร่กรอบยุทธศาสตร์ชาติ
ระยะ 20 ปี โดยหน่วยงานภาครัฐได้จัดทำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติและ
การปฏิรูปประเทศเสร็จสิ้นก่อนที่การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติฉบับสมบูรณ์จะแล้วเสร็จ และต่อมา คณะ
รักษาความสงบแห่งชาติ ได้แต่งตั้ง คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ
ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง เมื่อ 17 ม.ค.60 เพื่อบูรณาการ การขับเคลื่อน
การปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง

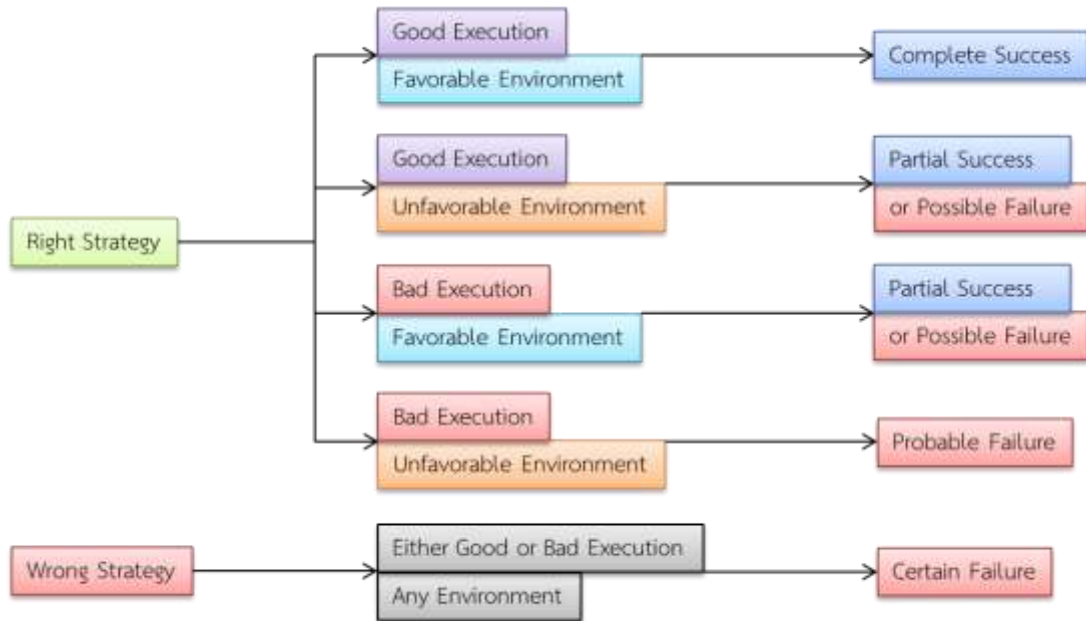
ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่งประกาศใช้ในราชกิจจานุ
เบกษาเมื่อ 6 เม.ย.60 บัญญัติให้รัฐจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตรากฎหมาย และจัดทำนโยบายในการ
บริหารราชการแผ่นดิน ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ โดยบทเฉพาะกาล
มาตรา 275 กำหนดให้ตรากฎหมายดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันประกาศใช้
รัฐธรรมนูญ และจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ

อย่างไรก็ตาม การนำเสนอยุทธศาสตร์ชาติของภาครัฐยังขาดเอกภาพและการสื่อสารทาง
ยุทธศาสตร์ที่ดี เป็นเหตุให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นักการเมือง นักธุรกิจ นักวิชาการ สื่อสารมวลชน
รวมทั้งประชาชนทั่วไป เกิดความสับสนและวิพากษ์วิจารณ์เนื้อหายุทธศาสตร์ชาติไปคนละทิศทาง
บางส่วนไม่เห็นเหตุผลความจำเป็นในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะยาวถึง 20 ปี บางส่วนไม่เห็นด้วย
กับแนวทางตามยุทธศาสตร์ชาติ ความเชื่อมั่นและการยอมรับยุทธศาสตร์ชาติจึงเป็นกลายปัญหาที่
สำคัญ ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะหาข้อสรุปบนพื้นฐานของหลักการและเหตุผลว่า ยุทธศาสตร์ชาติ
ระยะ 20 ปี ถูกต้องเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย และจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ
หรือไม่

ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งคือ แม้แต่การทดสอบความสมเหตุสมผลหรือความเป็นไปได้
ของยุทธศาสตร์ (Strategy Validity or Possibility Test) ก็ยังไม่สามารถทำนายผลลัพธ์ (Outcome)
ที่จะเกิดขึ้นจากยุทธศาสตร์ได้อย่างถูกต้องแม่นยำเสมอไป ผลลัพธ์ในการใช้ยุทธศาสตร์ใด ๆ
ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลักสามประการ ได้แก่ ความถูกต้องเหมาะสมของยุทธศาสตร์ (The Right
Strategy) การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ (Good Execution)
นอกจากนั้น ในระหว่างการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ สภาพแวดล้อมจะต้องเอื้ออำนวย

(Favorable Environment) ปรากฏจากปัญหา อุปสรรค หรือปัจจัยอื่น ๆ ที่ไม่คาดคิดและไม่สามารถควบคุมได้ ความเป็นไปได้ของผลลัพธ์ในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติแสดงโดยแผนภาพที่ 1-1 ดังนี้

แผนภาพที่ 1-1 : ความเป็นไปได้ของผลลัพธ์จากในนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ



ที่มา : พัฒนารุ่นโดยผู้วิจัย

นอกจากนั้น กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่ไม่สมบูรณ์อาจทำให้ยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นผลผลิตของกระบวนการไม่ถูกต้องเหมาะสม (Incomplete, Inappropriate, Incorrect, Bad, Weak, Unwise, Erroneous, Misguided, Ill-considered, Unsound, Wrong, False or Flawed Strategy) กล่าวคือไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหาสำคัญของชาติทั้งหมด มีความคลุมเครือ ขาดความสมบูรณ์ในตัวเอง ขาดความน่าเชื่อถือ หรือมีข้อผิดพลาด จนกระทั่งทำให้การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่สามารถวัดผลได้อย่างแท้จริง หรือประสบความล้มเหลว ไม่บรรลุเป้าหมายภายในกรอบเวลาที่กำหนด

เมื่อเราไม่สามารถควบคุมสภาวะแวดล้อมหรือโชคชะตาของชาติได้ การวิจัยเรื่องแนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ จึงพุ่งความสนใจไปที่ปัญหาหลักเพียงสองประเด็นแรก ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติจะมีความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ และการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติจะเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เมื่อนำแนวคิดในการวิเคราะห์ปัญหาอย่างเป็นระบบมาใช้ในการวิจัยนี้ จำเป็นที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ชาติทั้งกระบวนการโดยพิจารณาองค์รวมจากมุมมองทุกด้าน (Holistic and Comprehensive Consideration) ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง และประชาคมโลก

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาวิเคราะห์กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Process) ของประเทศไทย รวมทั้งปัญหาสำคัญในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะในส่วนของ การบริหารจัดการ การจัดทำ การขับเคลื่อน และการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

2. ศึกษาวิเคราะห์แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทย

กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทจะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นผลผลิตของกระบวนการครอบคลุมประเด็นปัญหาสำคัญของชาติทั้งหมด มีความชัดเจนและเจาะจง มีความสมบูรณ์ในตัวเอง มีความสมเหตุสมผล และเป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้องเหมาะสม (The Right Strategy) ซึ่งจะทำให้การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ (Good Execution) สามารถตรวจสอบความก้าวหน้าหรือประเมินผลได้อย่างเที่ยงตรง มีโอกาสสูงที่จะประสบความสำเร็จ บรรลุเป้าหมายภายในกรอบเวลาที่กำหนด

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ดังนี้

1. เนื้อหาการวิจัย

1.1 แม้ว่าผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจริงจากการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติเป็นสิ่งที่สามารถบริหารจัดการได้ก็จริง แต่ผลลัพธ์อาจไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้เสมอไปตามที่ได้แสดงไว้แล้วตามแผนภาพที่ 1-1 ทั้งนี้เนื่องจากตัวแปรหรือปัจจัยซึ่งไม่คาดคิดหรือไม่สามารถควบคุมได้ อีกทั้งผลลัพธ์ทั้งทางบวกหรือทางลบอาจเกิดขึ้นทั้งจากความตั้งใจปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติหรือความบังเอิญทั้งที่ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้นก็ได้ ดังนั้นการวิจัยนี้จะไม่มีการคาดการณ์ผลลัพธ์ของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ในอนาคต

1.2 ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี น่าจะต้องเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการภาครัฐไปในทางที่ดีขึ้น เนื่องจากปัจจุบันอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่าน ในการวิจัยนี้จึงใช้สมมุติฐานว่า การบริหารจัดการภาครัฐซึ่งเป็นตัวแปรหรือปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติจะยังคงเป็นรูปแบบเดิมไปอีกระยะหนึ่งโดยที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญในระหว่างการวิจัย

1.3 การวิจัยนี้มุ่งที่จะให้ข้อเสนอแนะในระดับนโยบายเท่านั้นเนื่องจากการแปลงข้อเสนอแนะส่วนใหญ่ให้เป็นการปฏิบัตินั้น ภาครัฐจะต้องศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดเพิ่มเติม รวมทั้งแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อนที่หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบจะสามารถดำเนินการได้

2. ประชากรในการวิจัย

ในการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ผู้วิจัยวางแผนเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากผู้เกี่ยวข้องับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ทั้งผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐและผู้บริหารองค์กรธุรกิจภาคเอกชน จำนวนอย่างน้อย 10 ท่าน และ

ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์หรือคณาจารย์ของ วปอ.สปท.จำนวนอย่างน้อย 5 ท่าน โดยผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ขอให้ผู้วิจัยปกปิดชื่อและตำแหน่งหน้าที่เพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาตามความเป็นจริงและให้ข้อเสนอแนะได้อย่างเต็มที่

3. ระยะเวลาการวิจัย ดำเนินการวิจัย 6 เดือน ระหว่าง พ.ย.59-พ.ค.60

วิธีดำเนินการวิจัย

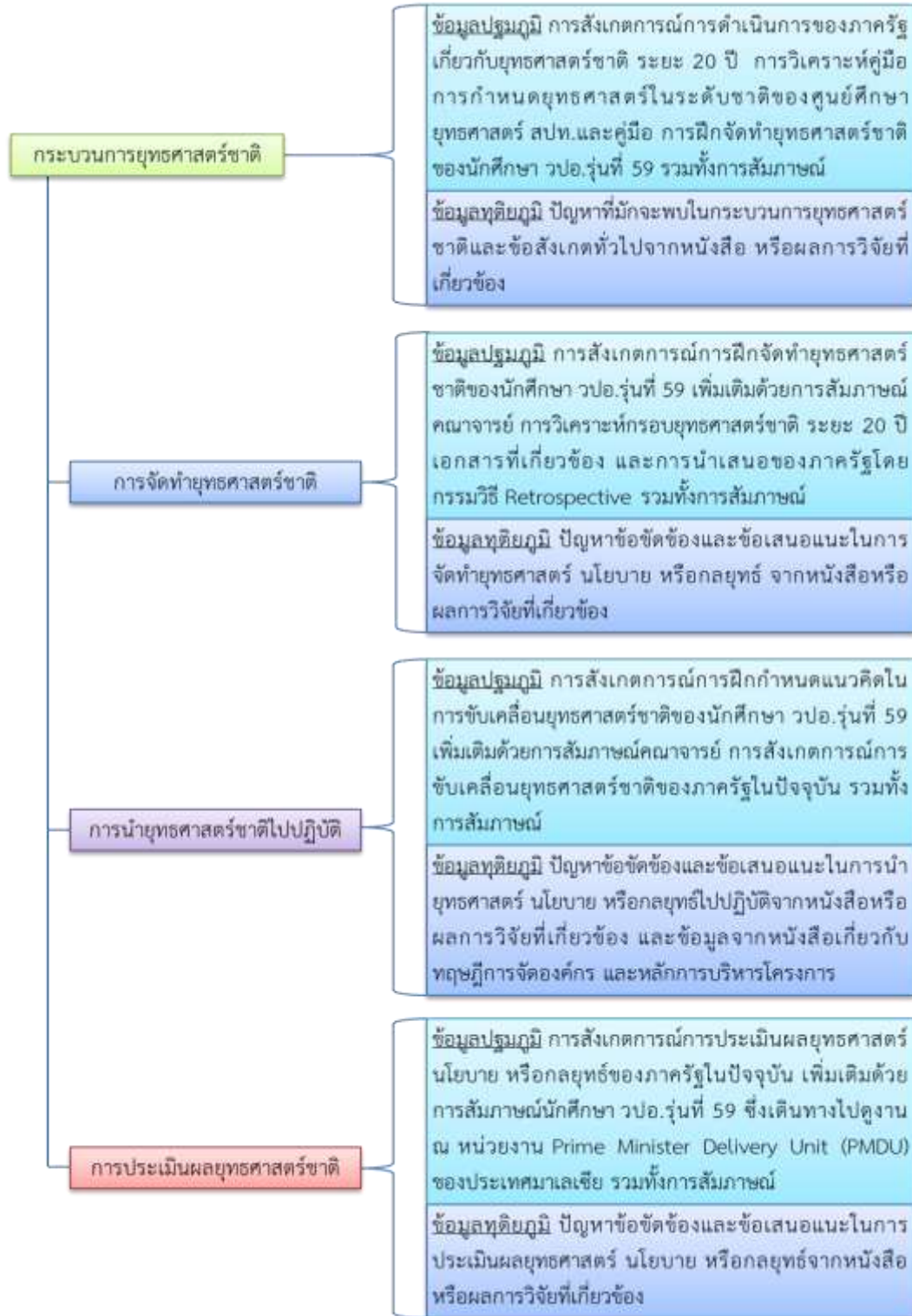
การวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ในลักษณะการมองภาพแบบกว้าง ๆ แต่ครอบคลุมประเด็นทั้งหมด โดยวางแผนดำเนินการไว้ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ วางแผนเก็บข้อมูลจากการสังเกตการณ์ เอกสาร รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ และคณาจารย์ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ จำนวนอย่างน้อย 15 ท่าน โดยเป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview)

1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ วางแผนเก็บข้อมูลจากเอกสาร เช่น หนังสือหรือผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง
ภาพรวมของแนวคิดในการรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิจัยแสดงโดยแผนภาพที่ 1-2 ได้
ดังนี้

แผนภาพที่ 1-2 : แนวคิดในการรวบรวมข้อมูล

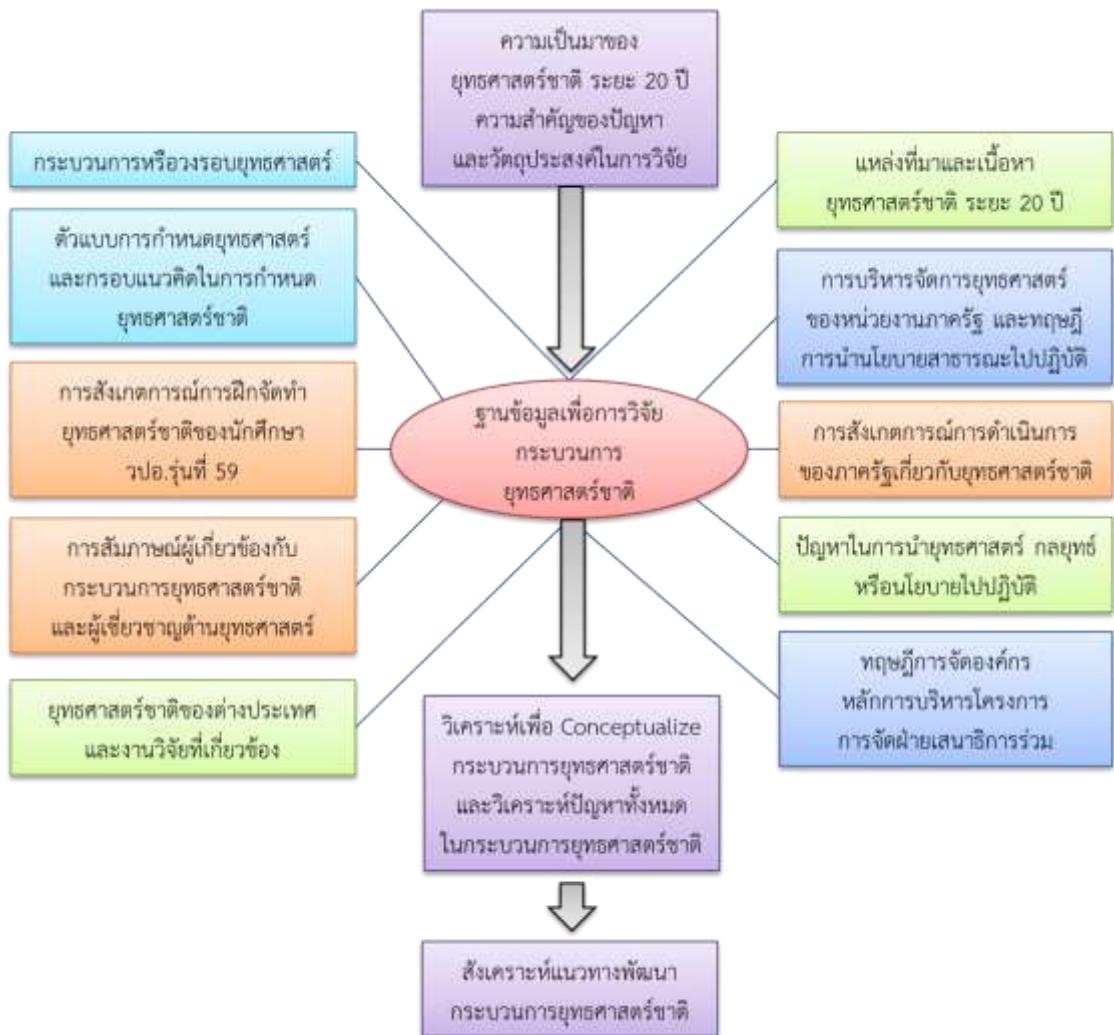


ที่มา : พัฒนาขึ้นโดยผู้วิจัย

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ภาพรวมของแนวคิดในการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยแสดงโดยแผนภาพที่ 1-3 ได้
ดังนี้

แผนภาพที่ 1-3 : แนวคิดในการวิเคราะห์ข้อมูล



ที่มา : พัฒนาขึ้นโดยผู้วิจัย

2.1 การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของการทบทวนวรรณกรรมจะมุ่งเน้นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติเท่านั้น

2.2 การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของการกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม จะวิเคราะห์กระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์แบบต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การอธิบายกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติทุกขั้นตอนอย่างชัดเจน จากนั้นจะวิเคราะห์ปัญหาทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์

ชาติ โดยแบ่งปัญหาออกเป็นกลุ่มปัญหาทั่วไปในภาพรวมของกระบวนการ และกลุ่มปัญหาเฉพาะในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการ นอกจากนี้จะนำทฤษฎีการจัตองค์กร และหลักการบริหารโครงการมาใช้ในการวิเคราะห์การบริหารจัดการภาครัฐในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

2.3 การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนที่เป็นข้อเสนอแนะทางวิชาการหรือข้อเสนอแนะจากการสัมภาษณ์เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์แนวทางการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ จะแบ่งข้อเสนอแนะออกเป็นกลุ่มข้อเสนอแนะทั่วไปในภาพรวมของกระบวนการ และข้อเสนอแนะเฉพาะในแต่ละขั้นตอนเช่นกัน จากนั้นจึงนำข้อเสนอแนะทั้งหมดมาจัดกลุ่มใหม่ตามประเภทเพื่อให้เป็นข้อเสนอแนะทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อยอดในอนาคตต่อไป

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ผลการวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ จะได้ประโยชน์ดังนี้

1. ทำให้ทราบกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Process) ของประเทศไทย รวมทั้งปัญหาสำคัญในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ
2. ทำให้ได้แนวทางการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยซึ่งเหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทย

ทั้งนี้ กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทจะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นผลผลิตของกระบวนการครอบคลุมประเด็นปัญหาสำคัญของชาติทั้งหมด มีความชัดเจนและเจาะจง มีความสมบูรณ์ในตัวเอง มีความสมเหตุสมผล และเป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้องเหมาะสม (The Right Strategy) ซึ่งจะทำให้การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ (Good Execution) สามารถตรวจสอบความก้าวหน้าหรือประเมินผลได้อย่างเที่ยงตรง และประสบความสำเร็จโดยบรรลุเป้าหมายภายในกรอบเวลาที่กำหนด

คำจำกัดความ

ยุทธศาสตร์	หมายถึง การพิจารณาใช้เครื่องมือหรือทรัพยากร (Means) ที่มีอยู่แล้วหรือสามารถจัดหาได้จริง โดยวิธีการหรือแนวทางการปฏิบัติ (Ways) ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพที่สุด เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Ends) ที่ต้องการ
ยุทธศาสตร์ชาติ	หมายถึง การพิจารณาใช้กำลังอำนาจแห่งชาติทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี รวมทั้งเครื่องมือหรือทรัพยากรอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้วหรือสามารถจัดหาได้จริง โดยวิธีการหรือแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพที่สุด เพื่อให้รัฐบรรลุเป้าหมาย

		ที่ต้องการซึ่งเป็นผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests)
ยุทธศาสตร์เฉพาะ	หมายถึง	ยุทธศาสตร์ย่อยในแต่ละด้านซึ่งประกอบกันเป็นยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ ดังนั้นเป้าหมายของยุทธศาสตร์เฉพาะจึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับวัตถุประสงค์เฉพาะของยุทธศาสตร์ชาติและมุ่งที่จะบูรณาการไปสู่เป้าหมายในภาพรวมของยุทธศาสตร์ชาติ
ยุทธศาสตร์ระดับรองลงมา	หมายถึง	ยุทธศาสตร์ในระดับบริหารที่กำหนดขึ้นเพื่อรองรับหรือสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการโดยมีเป้าหมายสอดคล้องกับยุทธศาสตร์เฉพาะ ยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาอาจกำหนดขึ้นตามหน้าที่ของยุทธศาสตร์ (Function-based Strategy) ตามพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินการ (Area-based Strategy) และตามประเด็นหรือวาระที่กำหนดเป็นเป้าหมายหลัก (Agenda-based Strategy) เป็นต้น
กระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์	หมายถึง	กระบวนการที่สมบูรณ์และต่อเนื่องในการใช้ยุทธศาสตร์ให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ
กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ	หมายถึง	กระบวนการที่สมบูรณ์และต่อเนื่องในการใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้บรรลุเป้าหมายระยะยาวของชาติ
โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ	หมายถึง	โครงสร้างแบบลำดับชั้นและความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน ยุทธศาสตร์ระดับรองลงมา ลงมาถึงการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์โดยกำหนดเป็นนโยบายขับเคลื่อน มาตรการเฉพาะ แผนงาน โครงการ หรือการปฏิบัติอื่น ๆ
การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ	หมายถึง	ขั้นตอนการจัดทำหรือกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติ
การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ	หมายถึง	ขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติหรือการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เริ่มจากการนำยุทธศาสตร์ชาติไปแปลงให้เป็นการปฏิบัติในรูปแบบของ ยุทธศาสตร์ระดับรองลงมา ลงมาถึงการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์โดยกำหนดเป็นนโยบายขับเคลื่อน มาตรการเฉพาะ แผนงาน โครงการ

การประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ	หมายถึง	หรือการปฏิบัติอื่น ๆ แล้วจึงให้หน่วยงานภาครัฐนำไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ขั้นตอนการตรวจสอบความก้าวหน้าในระหว่างการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และการประเมินผลขั้นสุดท้ายเมื่อสิ้นสุดกรอบเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ
วิสัยทัศน์	หมายถึง	ภาพอนาคตที่เกิดขึ้นจากการจินตนาการอย่างสร้างสรรค์และสมเหตุสมผลว่าอะไรจะเกิดขึ้นหรือสามารถเป็นไปได้ในอนาคต
ภาพอนาคตที่เห็นพ้องร่วมกัน	หมายถึง	การวาดภาพอนาคตของประเทศเมื่อสิ้นสุดกรอบเวลาของยุทธศาสตร์ชาติที่ทุกภาคส่วนยอมรับโดยเห็นพ้องร่วมกันว่าเหมาะสมและเป็นไปได้จริง
ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ	หมายถึง	กระบวนการหรือลำดับขั้นตอนซึ่งถูกกำหนดให้ใช้เป็นมาตรฐานในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ
กรอบแนวคิด	หมายถึง	การจัดทำกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติโดยรวบรวมประเด็นปัญหาสำคัญระดับชาติ แนวคิดทางยุทธศาสตร์ ทฤษฎีหลักการที่พิจารณาเลือกใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางที่ชัดเจนและจำกัดขอบเขตในการคิดให้เหมาะสมกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในรายละเอียดต่อไป
การบริหารจัดการภาครัฐ	หมายถึง	การบริหารจัดการทรัพยากรในส่วนของภาครัฐ (Public Sector Management) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดินที่บริหารจัดการทรัพยากรของทั้งภาครัฐและภาคเอกชน (Public and Private Sectors) การบริหารจัดการภาครัฐประกอบด้วย ระบบราชการ และการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานภาครัฐนอกระบบราชการ
สมรรถนะ	หมายถึง	ระดับสมรรถนะ (Level of Competence) ของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ โดยประกอบด้วยทั้งความรู้ความเข้าใจ ทักษะหรือความชำนาญ รวมทั้งประสบการณ์จริงจนสามารถทำงานให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness) โดยที่การทำงานนั้นมีประสิทธิภาพด้วย (Efficiency)

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

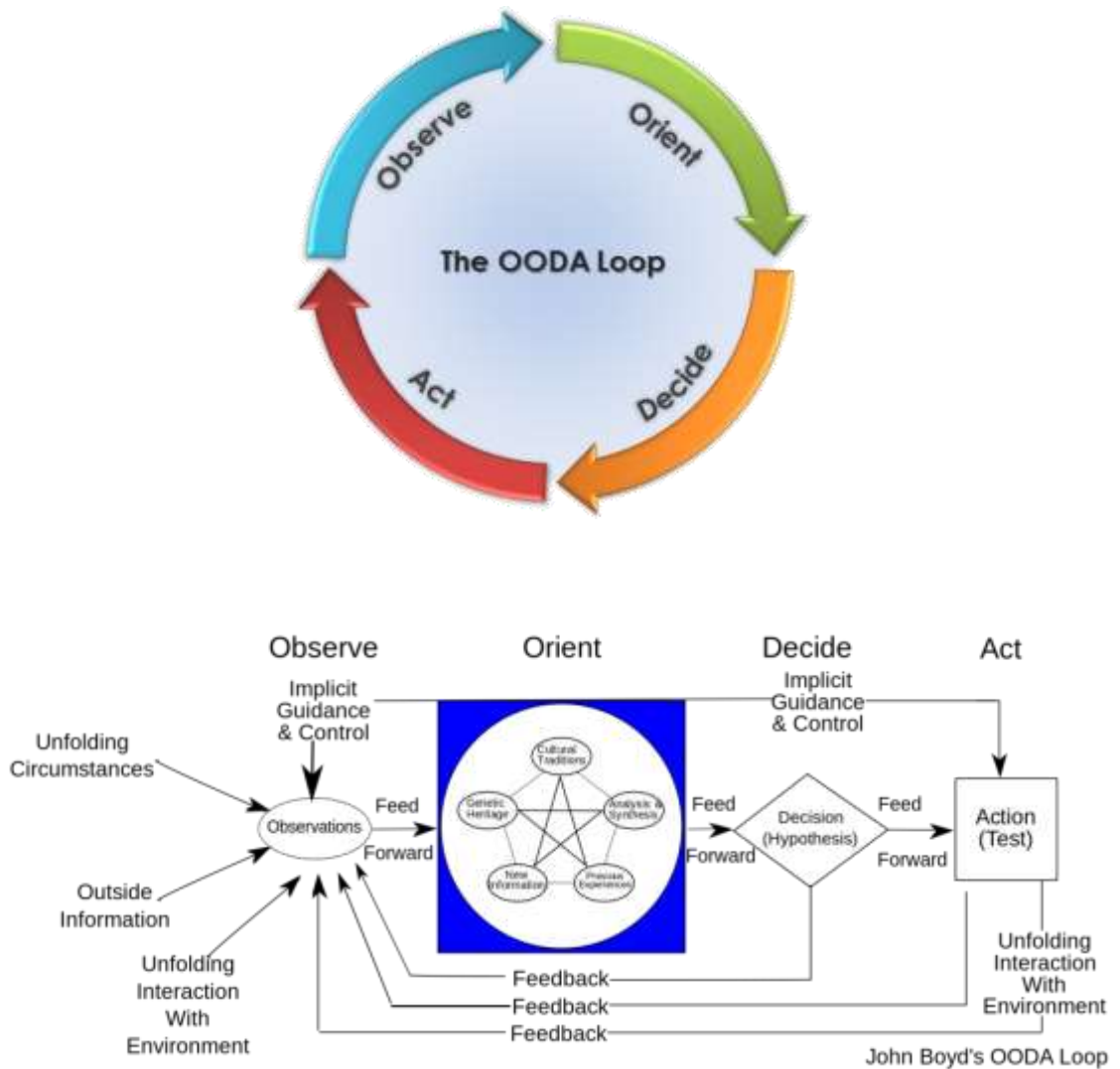
ในการวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ได้มีการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างฐานข้อมูลเพื่อการวิจัยกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติดังต่อไปนี้

1. กระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์
2. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์
3. กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ
4. แหล่งที่มาและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี
5. การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ
6. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
7. ปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ หรือนโยบายไปปฏิบัติ
8. ทฤษฎีการจัดองค์กร
9. หลักการบริหารโครงการ
10. การจัดฝ่ายเสนาธิการร่วมของทหาร
11. ยุทธศาสตร์ชาติของต่างประเทศ
12. งานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

กระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์

1. วงรอบ OODA (Observe-Orient-Decide-Act Loop) เป็นกระบวนการที่ฝ่ายทหารใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับปฏิบัติการ (Operational Strategy) วงรอบ OODA เริ่มจาก ขั้นตอนการสังเกตการณ์ ขั้นตอนการทำความเข้าใจกับสิ่งที่เกิดขึ้น ขั้นตอนการตัดสินใจ และจบลงด้วยขั้นตอนการปฏิบัติ เมื่อสิ้นสุดการปฏิบัติแล้วจึงเริ่มประเมินผลการปฏิบัติหรือสังเกตผลที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งถือเป็นการเริ่มเข้าสู่วงรอบ OODA ใหม่อีกครั้งหนึ่ง วงรอบ OODA แสดงโดยแผนภาพที่ 2-1 ได้ดังนี้

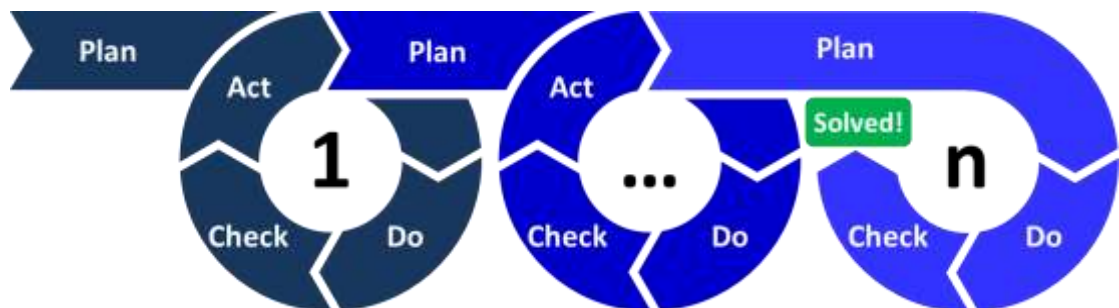
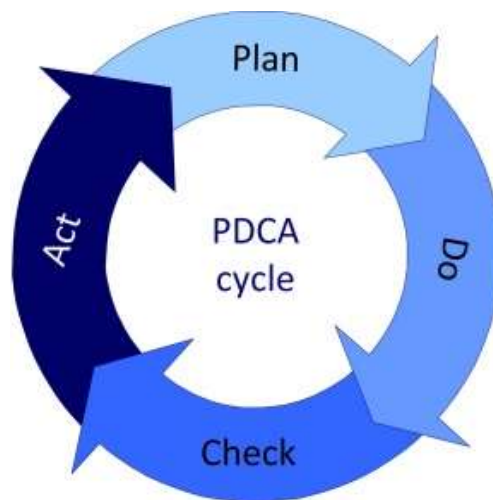
แผนภาพที่ 2-1 : วงรอบ OODA (Observe-Orient-Decide-Act Loop)



ที่มา : วงรอบ OODA, ออนไลน์, 2017

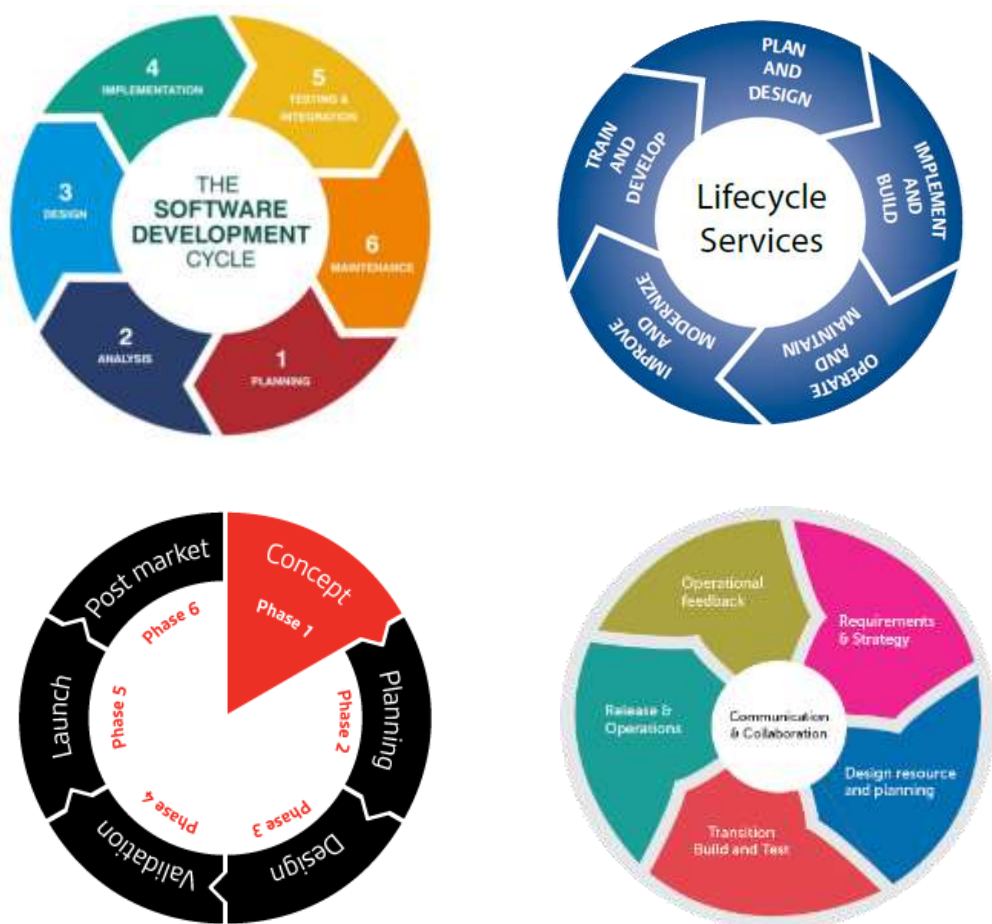
2. วงรอบ PDCA (Plan-Do-Check-Act Loop) เป็นกระบวนการที่ภาคธุรกิจเอกชน หรือฝ่ายพลเรือนใช้ในการควบคุมและพัฒนากระบวนการหรือผลผลิตขององค์กรอย่างต่อเนื่อง วงรอบ PDCA เริ่มจากขั้นตอนการวางแผน ขั้นตอนการดำเนินการหรือนำแผนไปปฏิบัติ ขั้นตอนการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง และจบลงด้วยขั้นตอนการนำผลการประเมินและบทเรียนที่ได้รับจากการปฏิบัติมาทบทวนแก้ไขปรับปรุงกระบวนการหรือผลผลิตที่ยังมีข้อบกพร่องไม่สมบูรณ์หรือยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เมื่อได้ทบทวนแก้ไขปรับปรุงแล้วจึงเริ่มเข้าสู่วงรอบ PDCA ใหม่อีกครั้งหนึ่ง การดำเนินการตามวงรอบ PDCA อย่างต่อเนื่องเปรียบเสมือนการนำวงรอบ PDCA หลายวงมาเรียงต่อกันจนกว่าจะบรรลุเป้าหมายหรือแก้ปัญหาได้สำเร็จ แสดงโดยแผนภาพที่ 2-2 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 2-2 : วงรอบ PDCA (Plan-Do-Check-Act Loop)



3. นอกจากวงรอบ OODA และ วงรอบ PDCA ซึ่งเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายแล้ว ยังมีกระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับบริบทเฉพาะในรูปแบบอื่นอีกเป็นจำนวนมาก วงรอบยุทธศาสตร์เกือบทั้งหมดมี Logical Flow และขั้นตอนต่าง ๆ ที่ค่อนข้างใกล้เคียงและสอดคล้องกัน โดยเริ่มจากขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลเพื่อวางแผนหรือกำหนดยุทธศาสตร์ จากนั้นเป็นขั้นตอนในการนำแผนหรือยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ในขณะที่ปฏิบัติก็มีการควบคุมและติดตามผล เมื่อปฏิบัติเสร็จแล้วก็เข้าสู่ขั้นตอนประเมินผลขั้นสุดท้ายและรวบรวมปัญหาข้อขัดข้อง เสร็จแล้วจึงนำผลการประเมินที่ได้ บทเรียนที่ได้รับ รวมทั้งข้อขัดข้องและข้อเสนอแนะ กลับมาเป็นข้อมูลนำเข้า (Inputs) ในการพัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไขแผนหรือยุทธศาสตร์ต่อไป ซึ่งถือเป็นการเริ่มต้นกระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์ใหม่อีกครั้งหนึ่ง ตัวอย่างกระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์ในรูปแบบอื่นดังแสดงตามแผนภาพที่ 2-3

แผนภาพที่ 2-3 : ตัวอย่างกระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์ในรูปแบบอื่น



ที่มา : ตัวอย่างกระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์ในรูปแบบอื่น, ออนไลน์, 2017

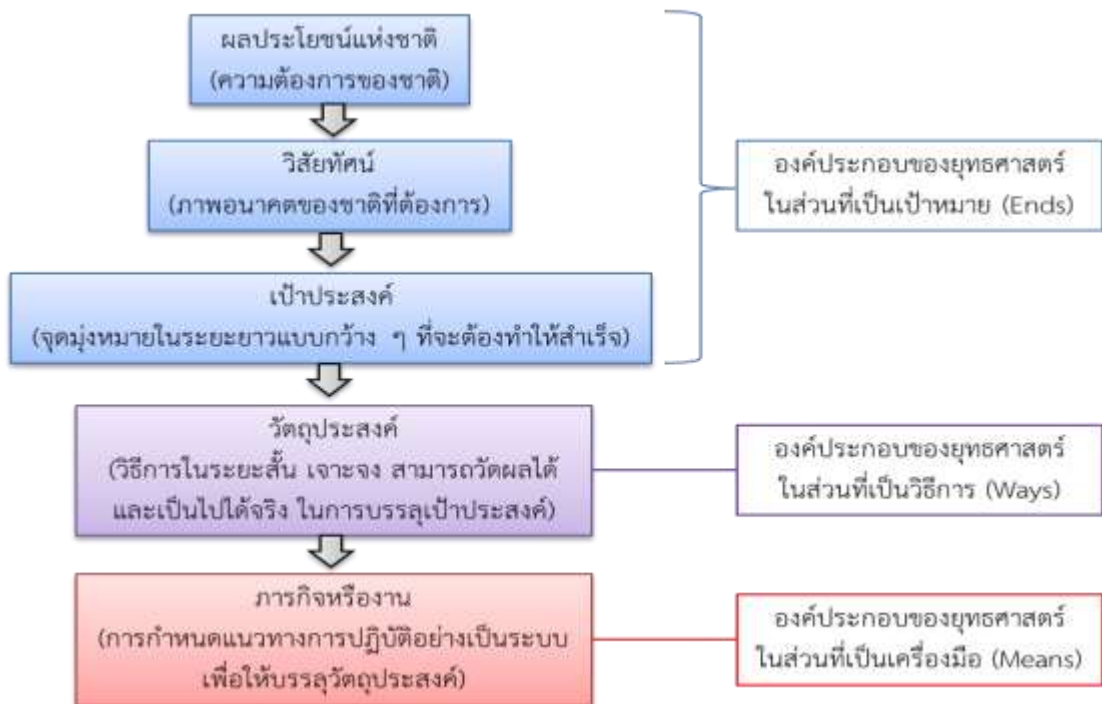
ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์

ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation Model) หมายถึง กระบวนการหรือลำดับขั้นตอนซึ่งถูกกำหนดให้ใช้เป็นมาตรฐานในการจัดทำหรือกำหนดยุทธศาสตร์ นอกจากตัวแบบจะแสดงให้เห็นถึงกระบวนการหรือลำดับขั้นตอนในการพิจารณาภาวะแวดล้อมและปัจจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว ตัวแบบยังแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่าง เป้าหมาย วิธีการ และเครื่องมือ ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของยุทธศาสตร์ ในการวิจัยนี้ได้พิจารณาเลือกศึกษา วิเคราะห์ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ จำนวน 3 ตัวแบบ ได้แก่

1. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สปท.(2554 : 4-7) เป็นตัวแบบที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเลือกใช้ในการจัดทำกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ตัวแบบดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์จากบนลงล่างระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติ วิสัยทัศน์ของชาติ (เป้าหมายเชิงนามธรรม) วัตถุประสงค์ในระดับยุทธศาสตร์ชาติ (เป้าหมายเชิงรูปธรรม) วิธีการหรือกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ลงมาจนถึงภารกิจหรืองานซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ตัวแบบดังกล่าวแสดงโดยแผนภาพที่ 2-4

แผนภาพที่ 2-4 : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สปท.

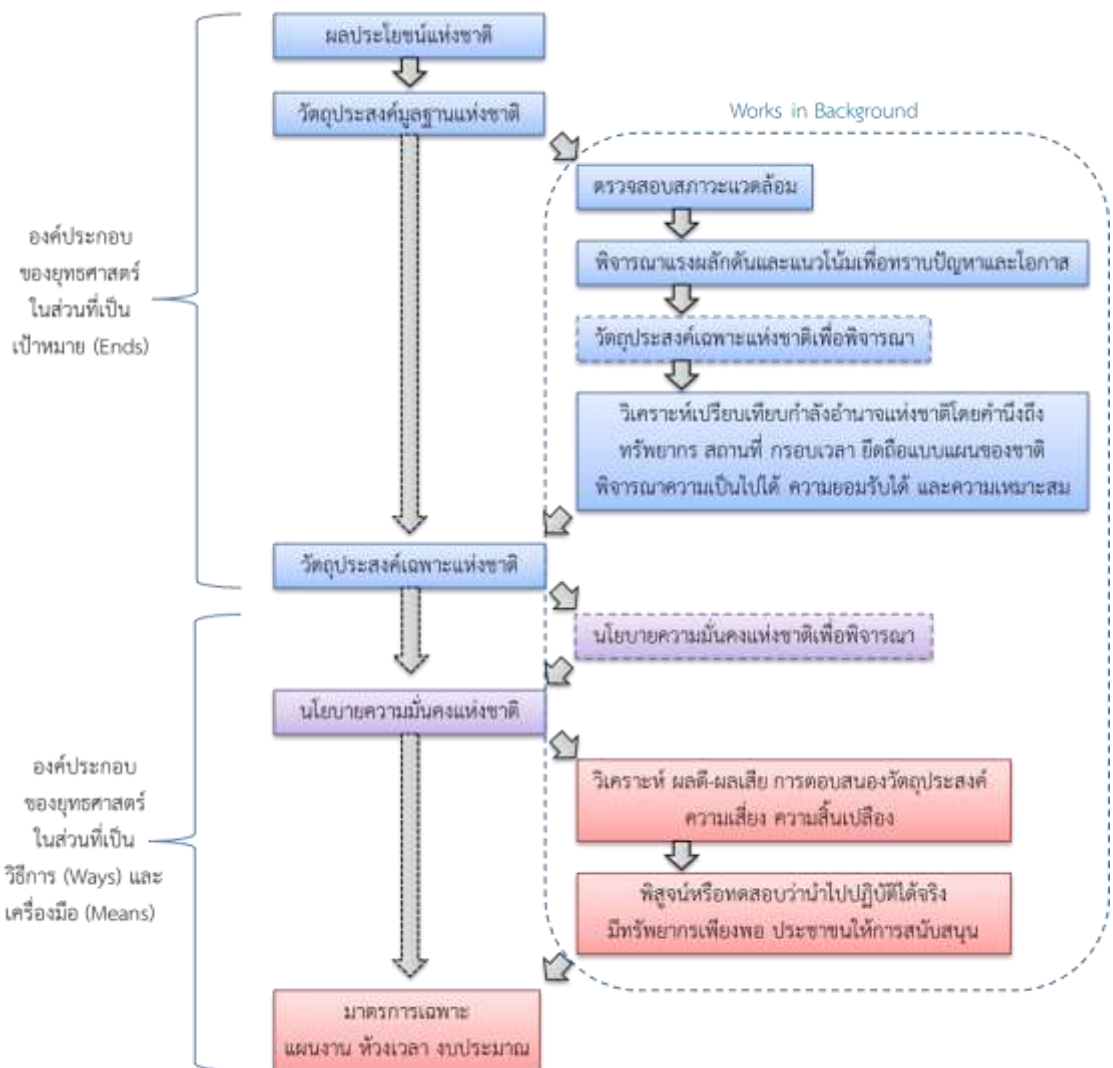


ที่มา : ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2554 : 4-7

2. ตัวแบบการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

ตัวแบบการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สปท.(2559 : 4-13, 66) เป็นตัวแบบซึ่งนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาและฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของนักศึกษา ตัวแบบดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์จากบนลงล่างระหว่างเป้าหมายหรือความต้องการของชาติ ได้แก่ ผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ และวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ ซึ่งใช้กำหนดวิธีการและเครื่องมือเพื่อตอบสนองความต้องการของชาติต่อไป ได้แก่ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และมาตรการเฉพาะ ตัวแบบดังกล่าวแสดงโดยแผนภาพที่ 2-5 ดังนี้

แผนภาพที่ 2-5 : ตัวแบบการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของ วปอ.สปท.

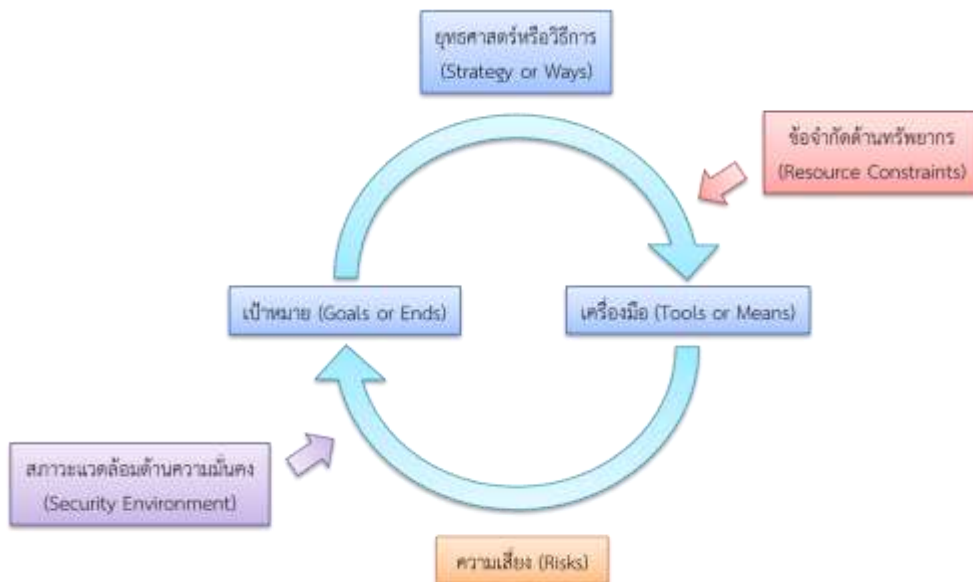


ที่มา : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สปท., 2559 : 4-13, 66

3. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Bartlett, Holman และ Simes

นอกเหนือจากตัวแบบทั้งสองที่กล่าวมาแล้ว ยังมีตัวแบบอื่น ๆ อีกหลายตัวแบบ เช่น ตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติของสหรัฐอเมริกา, ตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติของ Liotta P. H. และ Richmond M. Lloyd หรือตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยการทัพอากาศ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ข้อสังเกตที่ได้จากการวิเคราะห์ตัวแบบต่าง ๆ คือ แม้ว่าลำดับขั้นตอนหรือกระบวนการของแต่ละตัวแบบจะแตกต่างกันบ้างก็ตาม หากใช้กรอบแนวคิดเดียวกันในการกำหนดยุทธศาสตร์อย่างรอบคอบ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามแนวคิดหรือทฤษฎีหลักการที่ถูกต้อง ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นผลผลิตของแต่ละตัวแบบอาจจะไม่แตกต่างกันมากนัก ตัวอย่างตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์อื่น ๆ ที่ไม่ซับซ้อน ง่ายต่อความเข้าใจ ได้แก่ ตัวแบบของ Bartlett, Holman และ Simes (2000 : 20) แสดงโดยแผนภาพที่ 2-6 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 2-6 : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ วท.สรอ.หรือ Bartlett Model



ที่มา : Bartlett, Holman และ Simes, 2000 : 20

ผลการวิเคราะห์ตัวแบบที่ใช้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติอยู่ในปัจจุบันทั้งในการฝึกและการปฏิบัติจริงพบว่า ตัวแบบทั้งหมดยังไม่สามารถใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากขาดขั้นตอนในการบูรณาการที่ชัดเจน นอกจากนี้ตัวแบบจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อประสิทธิผลในการจัดทำยุทธศาสตร์แล้ว ตัวแบบที่เหมาะสมย่อมนจะทำให้การจัดทำยุทธศาสตร์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงควรพัฒนาตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม หากกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติครอบคลุมประเด็นปัญหาสำคัญทั้งหมดและแนวคิดที่เลือกใช้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการเหตุผลที่ถูกต้องแล้ว คณะผู้จัดทำอาจจะพิจารณาเลือกใช้ตัวแบบใดก็ได้ตามความเหมาะสม

กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Formulation Conceptual Framework) หมายถึง การรวบรวมประเด็นปัญหาสำคัญ แนวคิด หรือทฤษฎีหลักการ ที่พิจารณาเลือกใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเพื่อตีกรอบหรือจำกัดขอบเขตของการคิดให้เหมาะสมกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในรายละเอียด กล่าวคือ เรื่องใดและแนวคิดใดบ้างที่สมควรนำมาพิจารณา โดยตัดเรื่องและแนวคิดที่ไม่จำเป็นต้องพิจารณาออก กรอบแนวคิดเป็นหลักประกันในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติให้มีความสมบูรณ์ครอบคลุมประเด็นปัญหาสำคัญระดับชาติทุกประเด็น มีความชัดเจนและเจาะจง มีความสมเหตุสมผลและเป็นไปได้จริง ทั้งนี้เพื่อเพิ่มโอกาสหรือความน่าจะเป็นในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมาย แนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติมีที่มาจากหลายแหล่ง เช่น

1. แนวความคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติแบบดั้งเดิม

แนวความคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติแบบดั้งเดิม (Classical National Strategy Concepts) มีรากฐานมาจากแนวคิดของซุนวู (Sun Tzu) กับนักยุทธศาสตร์ชาวจีนท่านอื่น ๆ ในอดีต ผสมผสานกับแนวคิดของนักยุทธศาสตร์และนักการทหารสมัยใหม่ของโลกตะวันตก ปัจจุบันเกือบทุกประเทศใช้เป็นแนวคิดพื้นฐานทางยุทธศาสตร์ด้านการเมืองระหว่างประเทศและการทหาร โดยมีแนวคิดที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1.1 Yarker (2008 : 17-26, 151-152) สรุปแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติไว้ดังนี้

ยุทธศาสตร์เป็นแนวคิดเชิงรุก กำหนดขึ้นโดยการคาดการณ์ความเปลี่ยนแปลงในอนาคตและการตั้งสมมุติฐานอย่างมีเหตุผล โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและความเป็นไปได้

ยุทธศาสตร์ถูกกำหนดขึ้นตามวัตถุประสงค์ทางการเมืองและนโยบายของรัฐ และในบางครั้ง นโยบายของรัฐอาจต้องถูกปรับเปลี่ยนไปบ้างเพื่อให้ยุทธศาสตร์สามารถเป็นไปได้อย่างจริง

ยุทธศาสตร์ขึ้นอยู่กับบริบท และต้องปรับเปลี่ยนไปตามสภาวะแวดล้อม โดยจะต้องมีความสมดุลระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น, วิธีการหรือแนวทางการปฏิบัติที่เลือก และเครื่องมือหรือทรัพยากรที่ใช้

การกำหนดยุทธศาสตร์ต้องพิจารณาองค์รวมจากมุมมองที่ครอบคลุมทุกด้าน (Holistic and Comprehensive Consideration)

พึงระลึกไว้เสมอว่า ยุทธศาสตร์ที่จะกำหนดขึ้นใหม่อาจนำไปสู่ภาวะแห่งความยุ่งยากก็ได้ ทั้งนี้เนื่องจากยุทธศาสตร์ใหม่อาจจะคุกคามต่อสถานะเดิมของรัฐหรือตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งมีความเสี่ยงที่จะเปลี่ยนสถานะที่เป็นอยู่ (Status quo) หรือสมดุลทางยุทธศาสตร์ (Strategic Equilibrium) ดังนั้นจึงต้องพิจารณายุทธศาสตร์ใหม่ด้วยความระมัดระวังและบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าว

ยุทธศาสตร์มุ่งที่จะสร้างผลทางยุทธศาสตร์ (Strategic Effects) ซึ่งถูกคาดหวังว่าจะนำไปสู่สถานะสุดท้ายที่ต้องการ (Desired End-states) ไม่ว่าจะด้วยการบีบบังคับหรือการจูงใจก็ตาม ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ดังนั้นในการกำหนด

ยุทธศาสตร์จึงต้องพิจารณาว่า ผลทางยุทธศาสตร์ที่คาดหวังไว้จะนำไปสู่ภาวะสุดท้ายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้จริงหรือไม่เป็นอันดับแรก

ยุทธศาสตร์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความรู้สึกรู้สึกนึกคิดของมนุษย์ ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจึงต้องคำนึงถึงระบบความเชื่อและมุมมองทางวัฒนธรรมของมนุษย์

แรงเสียดทานถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ แรงเสียดทานในที่นี้ หมายถึง ผลต่างหรือความแตกต่างระหว่างผลทางยุทธศาสตร์ที่คาดหวังไว้ว่าจะเกิดขึ้น กับผลทางยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นจริงเมื่อนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

การกำหนดยุทธศาสตร์มุ่งเน้นที่เป้าหมาย โดยยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมีที่มา จากปัญหาหรือสาเหตุที่ต้องกำหนดเป้าหมายนั้น ดังนั้นการกำหนดยุทธศาสตร์จึงมีความยืดหยุ่นหรืออ่อนตัว สามารถปรับเปลี่ยนวิธีการหรือเครื่องมือได้ตามความเหมาะสม トラバドก็ตามที่ยุทธศาสตร์นั้น ยังคงสามารถดำรงเป้าหมายเดิมนั้นไว้

โครงสร้างของยุทธศาสตร์มีลักษณะเป็นลำดับชั้น (Hierarchical Structure) กล่าวคือ ยุทธศาสตร์ชาติจะมียุทธศาสตร์เฉพาะหรือยุทธศาสตร์ย่อยระดับรองลงมาในแต่ละด้าน สนับสนุน ซึ่งเป็นทั้งวิธีการและเครื่องมือที่จะนำไปสู่เป้าหมายเฉพาะหรือเป้าหมายระดับรองลงมา ยุทธศาสตร์เฉพาะหรือยุทธศาสตร์ย่อยทั้งหมดนี้มุ่งที่จะช่วยให้ยุทธศาสตร์ชาติสามารถบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ในภาพรวม

ยุทธศาสตร์มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับเวลา หรืออาจกล่าวได้ว่า เวลาเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็น การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ตามลำดับเวลาก่อน-หลัง (Sequencing), การใช้เวลามาก-น้อยในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ (Length of Time) หรือการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ในจังหวะเวลาที่เหมาะสม (Timing and Tempo) จึงล้วน เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์

ความสำเร็จของยุทธศาสตร์เกิดขึ้นจากผลทางยุทธศาสตร์สะสมหรือผลรวม จากการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Cumulative Strategic Effects) ดังนั้นการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ จะต้องมีความเชื่อมโยง ประสานสอดคล้อง และเกื้อหนุนระหว่างวิธีการหรือแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ รวมทั้งจะต้องปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้เกิดผลทางยุทธศาสตร์สะสมดังกล่าว

ยุทธศาสตร์มุ่งเน้นที่ประสิทธิผล (Effectiveness) มากกว่าประสิทธิภาพ (Efficiency) เนื่องจากประสิทธิผลเป็นสิ่งที่นำไปสู่ความสำเร็จของยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ที่ดีนั้นนอกจากต้องมีประสิทธิผลแล้วควรมีประสิทธิภาพด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติสามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างรวดเร็ว เป็นการลดเวลาในการปฏิบัติและประหยัดทรัพยากรที่ใช้

ยุทธศาสตร์กำหนดความสัมพันธ์เชื่อมโยง (Coherence) และความสมดุล (Balance) ระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น, วิธีการหรือแนวทางการปฏิบัติที่เลือก และเครื่องมือหรือทรัพยากรที่จะนำมาใช้ ทั้งนี้จะต้องบูรณาการองค์ประกอบทั้งหมดของยุทธศาสตร์ ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และต่างทำหน้าที่ประสานสอดคล้องเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อให้

เกิดผลทางยุทธศาสตร์สะสมซึ่งนำไปสู่สถานะสุดท้ายที่ต้องการ สามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในที่สุด

ความเสี่ยงถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ ทั้งนี้เนื่องจากความไม่แน่นอนของสถานะแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ ดังนั้นจึงต้องมีการประเมินและบริหารความเสี่ยงของยุทธศาสตร์อย่างจริงจังเพื่อป้องกันไม่ให้ความเสี่ยงดังกล่าวกลายเป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์นั่นเอง

1.2 Harison (2013 : xiii-xvi, 4-17, 26-30, 38-41, 67-137) วิเคราะห์ยุทธศาสตร์ในเชิงระบบและตั้งข้อสังเกตทั่วไปเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ทั้งจากมุมมองภายในและภายนอกองค์กร รวมทั้งตั้งสมมุติฐานทั่วไปเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ไว้ดังนี้

หลักการกำหนดยุทธศาสตร์ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนตั้งอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน กล่าวคือ ทำอย่างไรองค์กรจึงจะสามารถเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งยังไม่ได้นำมาใช้ หรือได้นำมาใช้แต่ใช้ไม่ได้เต็มศักยภาพ (Inert Assets) ให้กลายเป็นขีดความสามารถขององค์กรที่สามารถนำไปใช้งานได้จริง (Dynamic Capabilities) และทำอย่างไรองค์กรจึงจะเข้าใจระบบสถานะแวดล้อมภายนอกที่ซับซ้อนเพื่อให้สามารถตัดสินใจได้อย่าง

การกำหนดยุทธศาสตร์ต้องพิจารณาให้ครบทั้งสามมิติ โดยประการแรก องค์กรจะต้องวิเคราะห์สถานะแวดล้อมภายนอกในเชิงระบบ และพยายามที่จะเปลี่ยนระบบสถานะแวดล้อมภายนอกเพื่อให้ฝ่ายตนเองได้เปรียบ ประการที่สอง องค์กรจะต้องวิเคราะห์ฝ่ายตรงข้ามทั้งในด้านขีดความสามารถ แรงจูงใจ และยุทธศาสตร์ ทั้งนี้เพื่อตัดสินใจว่าจะต่อสู้แข่งขันหรือเผชิญหน้ากับฝ่ายตรงข้ามอย่างไรโดยอาศัยข้อได้เปรียบของฝ่ายตนเอง และประการสุดท้าย องค์กรต้องวิเคราะห์การรวมกลุ่มเพื่อต่อสู้แข่งขันกับฝ่ายตรงข้าม โดยต้องเริ่มจากการระดมกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ชัดเจนเสียก่อน จากนั้นพยายามที่จะสร้างกลุ่มแนวร่วมหรือพันธมิตรของตนเอง หรือพยายามแบ่งแยกกลุ่มเดิมแล้วจัดตั้งกลุ่มของตนเองขึ้นใหม่ แล้วขับเคลือนกลุ่มแนวร่วมหรือพันธมิตรของตนเองไปในทิศทางที่ได้เปรียบ

ยุทธศาสตร์คือการสร้างความได้เปรียบ และสร้างขีดความสามารถขององค์กรที่สามารถนำไปใช้ได้จริง โดยที่องค์กรจะต้องมุ่งเน้นการวิเคราะห์เปรียบเทียบขีดความสามารถที่แท้จริงระหว่างฝ่ายตนเองกับฝ่ายตรงข้าม (Capability Gap Analysis) นอกเหนือไปจากการเปรียบเทียบทรัพยากรและงบประมาณในเชิงปริมาณ

ยุทธศาสตร์ต้องสร้างสมดุลระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น, วิธีการหรือแนวทางการปฏิบัติที่เลือก และเครื่องมือหรือทรัพยากรที่จะนำไปใช้ โดยทั่วไปองค์กรมักจะเลือกวิธีการที่ใช้เครื่องมือที่น้อยที่สุด แต่มีโอกาสที่จะบรรลุเป้าหมายสูงที่สุด หรืออีกนัยหนึ่ง องค์กรใช้ยุทธศาสตร์เปลี่ยนจากความเสี่ยงให้กลายเป็นโอกาส ดังนั้นองค์กรจึงต้องคิดคำนวณ ไตร่ตรอง และหาแนวทางบริหารความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการใช้เครื่องมือที่น้อยที่สุดเพื่อให้เกิดผลทางยุทธศาสตร์สูงที่สุด

ผลรวมของวิธีการหรือแนวทางการปฏิบัติทั้งหมดตามยุทธศาสตร์จะได้ผลเพิ่มขึ้นเป็นพหุคูณ (Multiplied Strategic Effect) ก็ต่อเมื่อมีการร่วมกันพิจารณาตัดสินใจ และมีการสนับสนุนข้อตกลงใจดังกล่าวร่วมกัน (Mutually Reinforced Decisions)

ในบางกรณี ยุทธศาสตร์อาจจะไม่ได้มาจากการไตร่ตรองและการตัดสินใจอย่างรอบคอบเสมอไป ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรอาจจำเป็นต้องปรับยุทธศาสตร์ตามการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมภายนอกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

ยุทธศาสตร์ถือเป็นกระบวนการ โดย Wiley ให้ความหมายในเชิงกระบวนการไว้ว่า ยุทธศาสตร์คือแผนการปฏิบัติซึ่งถูกออกแบบเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยกำหนดให้มีการวัดผลสัมฤทธิ์ไว้ด้วย ยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการทำซ้ำ (Iterative Process) โดยต้องมีการประเมินความเสี่ยง การบริหารทรัพยากร การตรวจสอบประเมินผล และการทบทวนปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่องเป็นวงรอบเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมภายนอก

ยุทธศาสตร์ต้องพยายามขจัดความเสี่ยงให้หมดสิ้นไป และหากไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ องค์กรจะต้องใช้ยุทธศาสตร์ซึ่งความได้เปรียบเหนือฝ่ายตรงข้ามเพื่อลดความเสี่ยงลงให้เหลือน้อยที่สุด

ยุทธศาสตร์คือการต่อสู้แข่งขันระหว่างอย่างน้อยสองฝ่ายที่พยายามแย่งชิงความได้เปรียบเหนือฝ่ายตรงข้ามตลอดเวลา

ในการกำหนดยุทธศาสตร์ องค์กรต้องพยายามเปลี่ยนแปลงหรือปรับตัวให้เข้ากับสถานะแวดล้อมภายนอกเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมาย โดยในบริบทของการต่อสู้แข่งขัน องค์กรจะต้องพิจารณาตัวแสดงอื่น ๆ ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นข้าศึกหรือพันธมิตรของทั้งฝ่ายตนเองและฝ่ายตรงข้ามตลอดจนฝ่ายที่ยังเป็นกลาง ทั้งนี้เพื่อสร้างอำนาจหรือคานอำนาจ แสวงหาความได้เปรียบให้ฝ่ายตนเอง หรือทำให้ฝ่ายตรงข้ามเสียเปรียบ

ยุทธศาสตร์ถูกขับเคลื่อนโดยผลประโยชน์เป็นที่ตั้ง ยุทธศาสตร์จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ ดังนั้นหากเรื่องใดเรื่องหนึ่งไม่มีผลประโยชน์ใด ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง องค์กรก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ในเรื่องนั้น ๆ

ยุทธศาสตร์เป็นเรื่องของทางเลือก ดังนั้นหากองค์กรไม่มีทางเลือกอื่นใดอีกแล้ว กล่าวคือเหลือเพียงแค่วิธีการหรือแนวทางเดียวเท่านั้นในการปฏิบัติ เช่น การปฏิบัติงานประจำตามระเบียบปฏิบัติหรือแบบแผนที่กำหนดไว้แล้วอย่างชัดเจน องค์กรก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ในเรื่องนั้น ๆ

หากองค์กรใดมีทรัพยากรเพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายทั้งหมดที่ต้องการก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ ดังนั้นจึงอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ไม่มียุทธศาสตร์ใดที่จะไม่มีข้อจำกัดด้านทรัพยากร

ยุทธศาสตร์อาจจะได้รับอิทธิพลจากความหลงใหล (Passions) ของบุคคลที่เป็นผู้นำ กลุ่มคนหรือภาคส่วน คนในชาติ หรือกลุ่มประเทศ ซึ่งความหลงใหลในที่นี้หมายถึงความรวมถึงความทะเยอทะยาน (Ambitions) แรงบันดาลใจ (Aspirations) ค่านิยม (Values) หรือความเชื่อ (Beliefs) เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ในยุคข้อมูลข่าวสารจำเป็นต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงติดต่อกัน หรือการบูรณาการระหว่าง เหตุการณ์ กระบวนการ คน และสิ่งต่าง ๆ เข้าด้วยกัน (Connections and Integration of Events, Processes, People and Things) ซึ่งมีโอกาสที่จะส่งผลทางตรงหรือทางอ้อมต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์

พื้นฐานสำคัญของยุทธศาสตร์คือความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล หรือสาเหตุ กับผลที่ตามมา (Causality : Cause and Effect) อย่างไรก็ตาม ต้องระลึกไว้เสมอว่า การคาดการณ์ผลทางยุทธศาสตร์ก็อาจจะผิดพลาดได้

การประเมินกำลังอำนาจที่แต่ละฝ่ายสร้างขึ้นหรือแสวงหาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือของยุทธศาสตร์นั้น จะต้องเปรียบเทียบระหว่างคู่ต่อสู้แข่งขันเสมอ ดังนั้นการประเมินกำลังอำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียวอาจจะใช้ประโยชน์อะไรไม่ได้

การกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ ต้องกำหนดทั้งเป้าหมายหลัก เป้าหมายระดับรองลงมา และเป้าหมายความก้าวหน้าในแต่ละระยะของการดำเนินการ

2. แนวความคิดในการแข่งขันทางธุรกิจของภาคเอกชน

การกำหนดยุทธศาสตร์การแข่งขัน (Competitive Strategy) หรือแนวความคิดในการแข่งขันทางธุรกิจของภาคเอกชนมีรากฐานมาจากยุทธศาสตร์การตลาดเช่นเดียวกัน โดยภาคเอกชนได้นำมาผสมผสานกับประสบการณ์และแนวคิดในการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแข่งขันอย่างเข้มข้นในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

2.1 Magretta (2557 : 34-40, 48-52, 55-79, 86-87, 95-96, 102, 111, 117, 201, 205, 207) ถ่ายทอดแนวคิดของ Michael Porter นักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงเกี่ยวกับกลยุทธ์และการแข่งขัน แนวคิดที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

Porter ชี้ให้เห็นว่ากลยุทธ์การแข่งขันที่ดีจะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ โดยมีผลตอบแทนในการดำเนินการดีกว่าคู่แข่งอย่างยั่งยืน องค์กรต้องค้นหาความได้เปรียบในการแข่งขันเหนือคู่แข่ง (Competitive Advantage) แทนที่จะพยายามเอาชนะคู่แข่ง หรือพยายามแข่งขันเพื่อความเป็นที่สูงสุดหรือความเป็นที่หนึ่งในตลาด (Competition to Be the Best) ทุกฝ่ายสามารถอยู่ร่วมและเติบโตไปพร้อมกันได้เนื่องจากตลาดเปิดโอกาสให้สามารถแข่งขันกันได้อย่างเสรีในทุกระดับ และในหลายรูปแบบ ธุรกิจนั้นแตกต่างจากการทำสงคราม ในสงครามแต่ละฝ่ายจะต้องพยายามเอาชนะและทำลายล้างกันเนื่องจากสงครามเป็นเกมที่มีผลลัพธ์เป็นศูนย์และฝ่ายชนะจะได้ทุกอย่างไป (Zero Sum Game) แต่ในภาคธุรกิจ หากแต่ละฝ่ายพยายามที่จะเอาชนะหรือแข่งขันเพื่อความเป็นที่สูงสุดอาจจะเกิดการทำลายล้างกันเอง หรืออาจทำให้ผลตอบแทนในการดำเนินการลดลงและกิจการเสื่อมถอยไปในที่สุด

การแข่งขันที่ทุกฝ่ายจะได้ประโยชน์คือการเลือกแนวทางในการดำเนินการที่แตกต่างไปจากคู่แข่งเพื่อสร้างคุณค่า (Value) ที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะ (Uniqueness) ขององค์กร การแข่งขันเพื่อความเป็นเอกลักษณ์เป็นแนวคิดในการค้นหาวิธีการแข่งขันใหม่ ๆ เพื่อนำเสนอนวัตกรรมที่โดดเด่นและไม่เหมือนใคร ตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของลูกค้าในแต่ละกลุ่มเป้าหมายโดยสร้างคุณค่าที่เหนือกว่าคู่แข่งหรือตรงกับความต้องการของลูกค้า ดังนั้นองค์กรจึงสามารถตั้งราคาสินค้าหรือบริการให้สูงขึ้นตามคุณค่าที่ลูกค้าจะได้รับซึ่งจะทำให้ผลตอบแทนในการดำเนินการสูงขึ้น

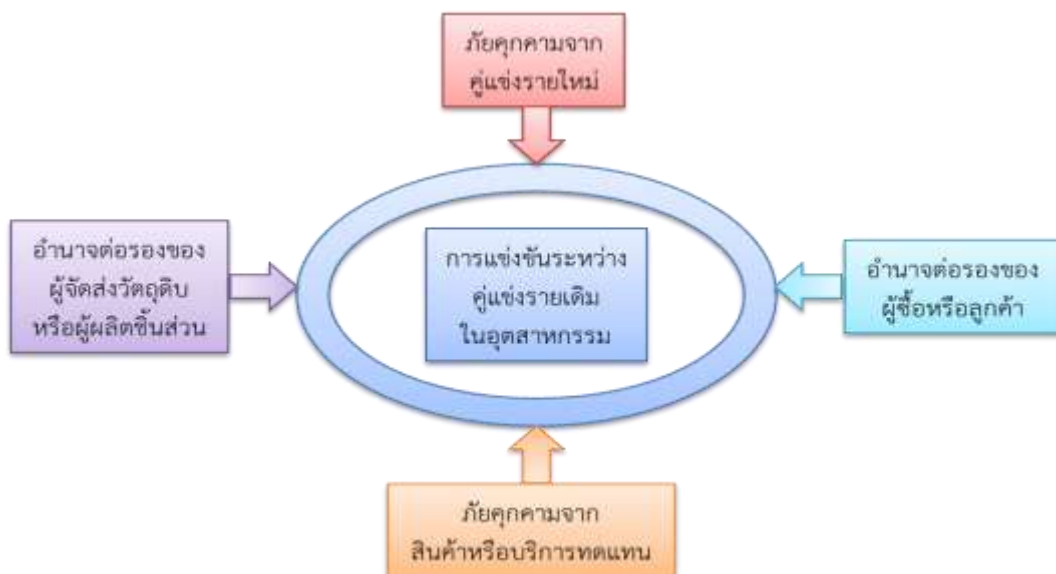
ความได้เปรียบในการแข่งขันที่แท้จริงคือการสร้างมูลค่าเพิ่มจากห่วงโซ่คุณค่า (Value-added from Value Chain) โดยการมีต้นทุนที่ต่ำกว่า และ/หรือ การตั้งราคาที่สูงกว่าความได้เปรียบในการแข่งขันไม่ใช่การทำให้คู่แข่งพ่ายแพ้ในการแข่งขัน ห่วงโซ่คุณค่าในที่นี้เริ่มจากการ

บริหารจัดการ การออกแบบและการจัดการทรัพยากรปัญหา การจัดหาเงินทุน วัตถุดิบ เครื่องมือ การผลิต เทคโนโลยี สถานที่ผลิต และชิ้นส่วน กระบวนการผลิต แรงงาน และพลังงานที่ใช้ในการผลิต บรรจุกฎภัณฑ์และการหีบห่อ การเก็บรักษาและกระจายสินค้า ไปจนถึงการตลาดและการบริการหลังการขาย ตลอดจนสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกระบวนการด้าน Logistics อื่น ๆ เช่น การขนส่ง หรือการนำส่ง เป็นต้น

การเลือกทำสิ่งที่แตกต่างจากคู่แข่งอาจจะเป็นการเลือกทำเพียงสิ่งใดสิ่งหนึ่งเท่านั้น (Trade-offs) เพราะในบางกรณี องค์กรไม่สามารถเลือกทำทั้งสองสิ่งไปพร้อมกันได้เนื่องจากแต่ละสิ่งขัดแย้งซึ่งกันและกัน การเลือกสิ่งที่จะทำและเลือกสิ่งที่จะไม่ทำถือว่ามีความสำคัญเท่าเทียมกัน โดยองค์กรจะต้องพิจารณาจากสมรรถนะหลักของตนเอง (Core Competence) รวมทั้งความเหมาะสม เชื่อมโยง สอดคล้อง และเกื้อหนุนระหว่างสิ่งที่จะทำทั้งหมดในภาพรวม

ในการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมของอุตสาหกรรมหรือธุรกิจใดก็ตาม เช่น การวิเคราะห์ จุดแข็ง-จุดอ่อน และโอกาส-ภัยคุกคาม (SWOT Analysis) เป้าหมายหลักที่แท้จริงของการแข่งขันคือผลตอบแทนในการดำเนินการ หรือการสร้างผลกำไรให้กับองค์กร ไม่ใช่การเอาชนะคู่แข่ง ดังนั้นจึงต้องพิจารณาโครงสร้างอุตสาหกรรมซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดความสามารถในการทำกำไรของอุตสาหกรรมหรือธุรกิจนั้น โครงสร้างอุตสาหกรรมโดยทั่วไปประกอบด้วยแรงขับเคลื่อนที่สำคัญ 5 ประการ (Driving Forces) ได้แก่ ระดับของความเข้มข้น (Level of Intensity) ในการแข่งขันระหว่างคู่แข่งรายเดิมในอุตสาหกรรมนั้น อำนาจต่อรองของผู้ซื้อหรือลูกค้า อำนาจต่อรองของผู้จัดส่งวัตถุดิบ หรือผู้ผลิตชิ้นส่วน (Suppliers) ภัยคุกคามจากสินค้าหรือบริการทดแทน และภัยคุกคามจากคู่แข่งรายใหม่ โดยมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันตามแผนภาพที่ 2-7

แผนภาพที่ 2-7 : การวิเคราะห์โครงสร้างของอุตสาหกรรม เสนอโดย Michael Porter



2.2 Walker (2009 : 50-51, 61-71) เสนอแนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การแข่งขัน โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

องค์กรจะต้องวางตำแหน่งในการแข่งขันเพื่อประสิทธิผล (Effective Competitive Positioning) อย่างถูกต้องเหมาะสม กล่าวคือ ในการรักษาความได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืน องค์กรจะต้องตั้งเป้าหมายเชิงรุกและสร้างสรรค์เพื่อให้สามารถคงอยู่ในตำแหน่งหรือรักษาสถานะที่สามารถครอบงำหรือขึ้นนำตลาดได้ (Dominant Market Position) และต้องป้องกันมิให้ผลตอบแทนในการดำเนินการหรือผลกำไรขององค์กรลดลงจากการแข่งขันในตลาด โดยในการวางตำแหน่งที่ถูกต้องเหมาะสมดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างผลประโยชน์หรือคุณค่าที่ลูกค้าจะได้รับ (Customer Value) กับค่าใช้จ่ายขององค์กร (Costs) ที่จะเพิ่มขึ้นจากการลงทุน วิจัยพัฒนา การผลิต การตลาด และการให้บริการหลังการขาย เป็นต้น

องค์กรจะต้องพิจารณาตัวขับเคลื่อนด้านคุณค่า (Value Drivers) เพื่อรักษาคุณค่าเดิมและดึงดูดลูกค้าใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถรักษาความได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืน โดยตัวขับเคลื่อนด้านคุณค่า ได้แก่ เทคโนโลยี คุณภาพ วิธีการนำเสนอ ตัวเลือกลูกค้า บริการหลังการขาย สินค้าผลิตตามคำสั่งเฉพาะของลูกค้า รวมทั้งตำแหน่งทางภูมิศาสตร์และขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบของสถานที่จัดจำหน่ายและให้บริการหลังการขายที่เหมาะสม

องค์กรจะต้องพิจารณาตัวขับเคลื่อนด้านค่าใช้จ่าย (Cost Drivers) เพื่อลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลกำไรขององค์กร โดยตัวขับเคลื่อนด้านค่าใช้จ่าย ได้แก่ การประหยัดจากจำนวนผลิต (Economy of Scale), การประหยัดจากการใช้ทรัพยากรหรือกระบวนการร่วมกัน (Economy of Scope), การปรับปรุงแก้ไขหรือสร้างนวัตกรรมในกระบวนการผลิตหรือการทำงาน การลดต้นทุนประกอบการ เช่น วัตถุดิบ แรงงาน เงินทุน ข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยี รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการทำงานขององค์กรเพื่อลดกิจกรรมที่ไม่เกิดประโยชน์

2.3 Hrebiniak (2551 : 115) เสนอแนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การแข่งขันระดับองค์กร โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

องค์กรต้องวิเคราะห์แผนการลงทุนรวม (Portfolio Analysis) เพื่อให้การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน โดยต้องวางแผนผสมผสานรายรับ-รายจ่ายของหน่วยธุรกิจต่าง ๆ ทั้งที่กำลังสร้างรายได้เป็นอย่างดีและที่กำลังต้องการเงินทุนเพิ่ม องค์กรต้องมีความเด็ดขาดในการจัดการหรือกำจัดหน่วยธุรกิจที่ไร้ประโยชน์แล้ว หรือแทบไม่มีโอกาสจะทำกำไรได้อีกต่อไป องค์กรต้องพิจารณาความสมดุลระหว่างทางเลือกในการดำเนินธุรกิจเก่าที่ให้ผลตอบแทนเท่าเดิมกับทางเลือกในการลงทุนใหม่ที่มีความเสี่ยงแต่อาจได้ผลตอบแทนสูงขึ้น

องค์กรต้องพิจารณากระจายธุรกิจ (Diversification of Business) ให้มีความหลากหลายเพื่อหาโอกาสในการเจริญเติบโตและทำกำไรเพิ่มขึ้นโดยพิจารณาเลือกอุตสาหกรรมหรือธุรกิจอื่น ๆ ที่น่าสนใจ ในบางกรณีองค์กรอาจต้องควบรวมกิจการหรือบูรณาการหน่วยธุรกิจที่ซื้อเข้ามาใหม่เข้าด้วยกันเพื่อสร้างความแข็งแกร่ง เพิ่มขีดความสามารถ และลดค่าใช้จ่ายในภาพรวม

องค์กรต้องพิจารณาจัดสรรทรัพยากร (Allocation of Resources) ให้กับหน่วยธุรกิจอย่างเหมาะสม โดยพิจารณาบทวนผลการดำเนินการที่ผ่านมาของหน่วยธุรกิจแต่ละ

หน่วย แนวโน้มการเติบโตและการทำกำไรของแต่ละหน่วยธุรกิจในอนาคต รวมทั้งแหล่งที่มาของเงินทุนทั้งจากภายในและภายนอก

ไม่ว่าในยุคใดสมัยใด ความอยู่รอดของชาติหรือการรักษาความมั่นคงแห่งชาติถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ในอดีตแนวความคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติแบบดั้งเดิมอาจจะเพียงพอสำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์หรือนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ แต่ในปัจจุบันเกือบทุกประเทศให้ความสำคัญกับการต่อสู้แข่งขันทางเศรษฐกิจในตลาดโลกอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากการแข่งขันแบบหลายฝ่ายในแต่ละตลาดที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป และไม่ว่าจะเป็นการลงทุนพัฒนากำลังอำนาจแห่งชาติในด้านใดก็ตาม ล้วนแต่ต้องพึ่งพารายได้จากการส่งออกและความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของประเทศทั้งสิ้น ดังนั้นกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในปัจจุบัน ซึ่งต้องมีการบูรณาการยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านค่อนข้างมาก จึงควรจะเป็นกรอบแนวคิดที่ผสมผสานระหว่างแนวความคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติแบบดั้งเดิมกับแนวความคิดในการแข่งขันทางธุรกิจของภาคเอกชน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ การกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันหรือวิสัยทัศน์ Thailand 4.0 ของรัฐบาล เป็นต้น

แหล่งที่มาและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกำหนดกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติอย่างชัดเจนถึงแม้ว่าจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมาหลายคณะเพื่อรับผิดชอบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าว แนวคิดพื้นฐานและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติมีที่มาจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย วิสัยทัศน์ นโยบายของรัฐบาล นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนแผนปฏิบัติการ การนำเสนอ การแถลงข่าว หรือเอกสารแจกจ่ายของหน่วยงานภาครัฐ โดยแหล่งที่มาและสาระสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ของประเทศไทย สรุปได้ดังนี้

1. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 30 มิ.ย.58 (ออนไลน์, 2558) แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ พร้อมทั้งสั่งการให้ทุกส่วนราชการศึกษากรอบและแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และจัดทำข้อมูลในความรับผิดชอบของหน่วยงานส่งให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติดำเนินการต่อไป และให้ปรับปรุงแผนปฏิบัติการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับนโยบายเร่งด่วน วาระแห่งชาติ ประเด็นการปฏิรูปตามนโยบาย ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว

ต่อมาในเดือน พ.ค.59 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ (ออนไลน์, 2559) ได้จัดทำและเผยแพร่กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ฉบับสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ดังกล่าว ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ ภาพอนาคตประเทศไทย และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 6 ด้าน โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1.1 วิสัยทัศน์

วิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี แสดงโดยแผนภาพที่ 2-8 ประกอบด้วย หลักการ (Principles) หรือแนวคิดหลัก (Key Concepts) สามประการ ผสมผสานกับวิธีการที่จะทำให้วิสัยทัศน์นั้นเป็นจริงขึ้นมาได้ ได้แก่

แผนภาพที่ 2-8 : วิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี

เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์
“ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน
เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนา
ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”
นำไปสู่การพัฒนาให้คนไทยมีความสุข
และตอบสนองต่อการบรรลุ
ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ในการที่จะพัฒนา
คุณภาพชีวิต สร้างรายได้ระดับสูง
เป็นประเทศพัฒนาแล้ว และสร้างความสุขของ
คนไทย สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและ
เป็นธรรม ประเทศสามารถแข่งขันได้ในระบบ
เศรษฐกิจ

ที่มา : ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี, 2559 : 2

1.1.1 ความมั่นคง หมายถึง ความมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคาม หรือ ความเปลี่ยนแปลงทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ สังคม ชุมชน คราวเรือน ลงมาถึงระดับปัจเจกบุคคล และในทุกมิติ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง เป็นต้น

1.1.2 ความมั่งคั่ง หมายถึง การขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพขึ้นสู่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่มีรายได้สูง โดยที่ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาลดลงและการกระจายรายได้เป็นไปอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันมากขึ้น เศรษฐกิจของไทยมีความเข้มแข็งสามารถแข่งขันได้ทั้งในตลาดโลกและตลาดภายในประเทศ ประเทศไทยก้าวสู่ความเป็นชาติการค้า โดยเป็นจุดเชื่อมโยงสำคัญของภูมิภาค รวมทั้งมีบทบาทสำคัญทั้งในเวทีโลกและภูมิภาค นอกจากนั้นประเทศไทยต้องสามารถปรับตัวเข้ากับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปโดยมีทุนที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง เช่น ทุนมนุษย์ ทุนทางปัญญา ทุนทางการเงิน ทุนเครื่องมือเครื่องจักร ทุนทางสังคม ตลอดจนทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

1.1.3 ความยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาเศรษฐกิจที่สามารถสร้างความเจริญ เพิ่มรายได้ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ต้องตั้งอยู่บนเงื่อนไขการใช้ รักษา และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและบรรทัดฐานที่ประชาคมโลกยอมรับ กล่าวคือไม่ใช้จนเกินพอดีหรือไม่สร้างมลภาวะจนเกินเยียวยา คนไทยต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม รัฐต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและมุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะ

1.2 ภาพอนาคตประเทศไทย

ภาพอนาคตประเทศไทยใน พ.ศ.2579 โดยย่อ แสดงโดยแผนภาพที่ 2-9 มีลักษณะเป็นเป้าหมายหรือแนวคิดเชิงอุดมคติ (Ideal Goals) ผสมผสานกับวิธีการที่จะนำไปสู่เป้าหมายนั้น ประกอบด้วย

แผนภาพที่ 2-9 : ภาพอนาคตประเทศไทย ปี 2579



ที่มา : ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี, 2559 : 2

1.2.1 ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและบทบาทของประเทศไทย
กำหนดภาพอนาคตให้ประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในเวทีระดับภูมิภาคและระดับโลก

1.2.2 ด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม กำหนดภาพอนาคตให้เศรษฐกิจและสังคมไทยมีการพัฒนาอย่างมั่นคงและยั่งยืนตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ระบบเศรษฐกิจมีความเป็นชาติการค้า พื้นฐานของการขยายตัวของอุตสาหกรรมแห่งอนาคต การท่องเที่ยวตลาดคุณภาพ การบริการคุณภาพ การค้าส่งค้าปลีก และเศรษฐกิจดิจิทัลที่เข้มข้น ประเทศ

ไทยสามารถแข่งขันได้ในระบบเศรษฐกิจโลก โดยที่การพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวจะต้องเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสังคมไทยมีความมั่นคง เสมอภาค เป็นธรรม มีความเหลื่อมล้า น้อย คนไทยมีความสุขทั้งกายและใจ มีคุณภาพชีวิตในระดับของประเทศพัฒนาแล้ว

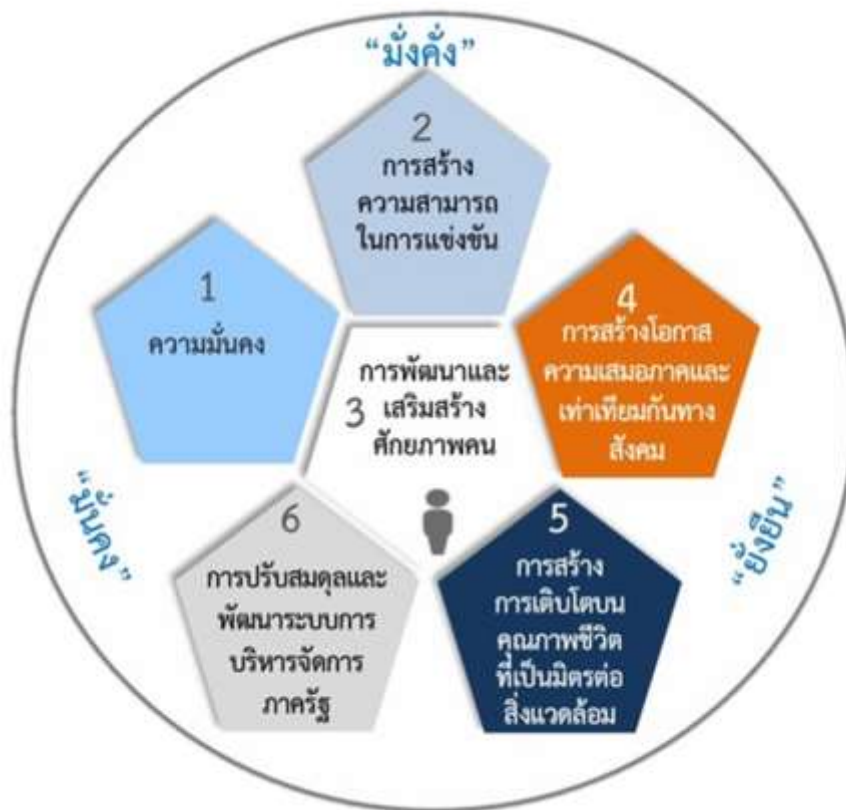
1.2.3 ด้านทุนมนุษย์ กำหนดภาพอนาคตให้คนไทยเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นพลเมืองที่ตื่นรู้และสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง เป็นพลเมืองไทย พลเมืองอาเซียน และพลเมืองโลก รวมทั้งมีจิตสาธารณะและทำประโยชน์ต่อส่วนรวม

1.2.4 ด้านการบริหารจัดการภาครัฐ กำหนดภาพอนาคตให้ระบบบริหารจัดการภาครัฐมีขนาดเล็ก ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ (Advanced and Efficient) มีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง (Responsibility and Accountability) มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ (Transparent) และประชาชนมีส่วนร่วม (Participation)

1.3 กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี จำนวน 6 ด้าน แสดงโดยแผนภาพที่ 2-10 ดังนี้

แผนภาพที่ 2-10 : กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี



ที่มา : ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี, 2559 : 2

1.3.1 กรอบยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง กำหนดให้เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ปฏิรูปกลไกการบริหารประเทศ พัฒนาความมั่นคงทางการเมือง ขจัดคอร์รัปชัน สร้างความเป็นธรรมในสังคม ลดความเหลื่อมล้ำ กระจายอำนาจ และสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม ป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ บริหารจัดการความมั่นคงชายแดนและชายฝั่งทะเล พัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศและรักษาคุณภาพของความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ พัฒนาการป้องกันกำลังป้องกันประเทศและโครงสร้างกำลังรบของกองทัพ เสริมสร้างความมั่นคงทางเทคโนโลยีสารสนเทศและไซเบอร์ อาหาร พลังงาน และน้ำ พัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ตลอดจนปรับปรุงกลไกความมั่นคงแห่งชาติจากแนวคิดสู่แนวระนาบมากขึ้น บริหารจัดการแบบครบวงจรโดยเน้นความยั่งยืน ปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการดำเนินงาน และติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ

1.3.2 กรอบยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน กำหนดให้เพิ่มอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในภาพรวมเป็นร้อยละ 5.0-6.0 ต่อปี ภายในอีก 20 ปีข้างหน้า เพิ่มรายได้ต่อหัวของประชากรเป็น 13,000 เหรียญสหรัฐ ต่อปี เพื่อให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากกลุ่มประเทศรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) ก้าวขึ้นสู่ความเป็นประเทศพัฒนาแล้ว (Developed or Industrialized Country) ที่มีรายได้สูง โดยจะต้องเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ของประเทศ และความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantages) ทั้งในภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ และภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) และสร้างนวัตกรรม (Innovations) สร้างความมั่นคงด้านอาหาร รวมทั้งพัฒนาฐานเศรษฐกิจแห่งอนาคต (Future Industrial Base or Infrastructure) วิธีการที่จะนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ได้แก่ การรักษาเสถียรภาพและสร้างความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะวินัยการเงินการคลังและเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน ส่งเสริมการค้าและการลงทุนทั้งภาครัฐและเอกชน พัฒนาประเทศสู่ความเป็นชาติการค้า เสริมสร้างภาคเกษตรกรรมให้เข้มแข็งและปรับปรุงแบบให้ยั่งยืน เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งพัฒนาสินค้าเกษตรและอาหาร พัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลและอุตสาหกรรมส่งออกที่มีศักยภาพสูง พัฒนาการท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ สร้างรายได้สูง และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ผลักดันให้ประเทศเป็นศูนย์กลางการให้บริการสุขภาพ ส่งเสริมและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจบริการที่มีศักยภาพสูง พัฒนาทักษะและองค์ความรู้ของผู้ประกอบการและผลิตภาพของแรงงาน พัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งส่งเสริมสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) ออกสู่ตลาดโลก พัฒนาวิสาหกิจชุมชนและสถาบันเกษตรกร พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ชายฝั่งทะเลตะวันออก และเมืองที่เป็นศูนย์กลางความเจริญ ลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ความมั่นคงทางพลังงาน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) รวมทั้งการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรม ตลอดจนเชื่อมโยงเศรษฐกิจของประเทศเข้ากับเศรษฐกิจของภูมิภาคและของโลก โดยส่งเสริมบทบาทของประเทศ ความเป็นหุ้นส่วน ความร่วมมือ การมีส่วนร่วม การประสานประโยชน์ การเป็นฐานประกอบธุรกิจ และการเปิดเสรีทางการค้า ตลอดจนสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจด้านการต่างประเทศให้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

1.3.3 กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน

กำหนดให้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคนเป็นศูนย์กลางของแนวคิดในการพัฒนาทั้งปวงโดยการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตให้สนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศ ยกกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพ สร้างเสริมให้คนไทยมีสุขภาพที่ดี รวมทั้งสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวให้เอื้อต่อการพัฒนาคนไทย

1.3.4 กรอบยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม

กำหนดให้สร้างความมั่นคงและการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคม พัฒนาระบบบริการและระบบบริหารจัดการสุขภาพ สร้างสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตในสังคมสูงวัย รวมทั้งพัฒนาสื่อสารมวลชนให้เป็นกลไกสนับสนุนการพัฒนาประเทศ

1.3.5 กรอบยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็น

มิตรกับสิ่งแวดล้อม กำหนดให้รัฐจัดระบบอนุรักษ์ ฟื้นฟู และป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วางระบบบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพ พัฒนาและใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศและเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ร่วมลดปัญหาโลกร้อนและปรับตัวให้ประเทศไทยและคนไทยพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม

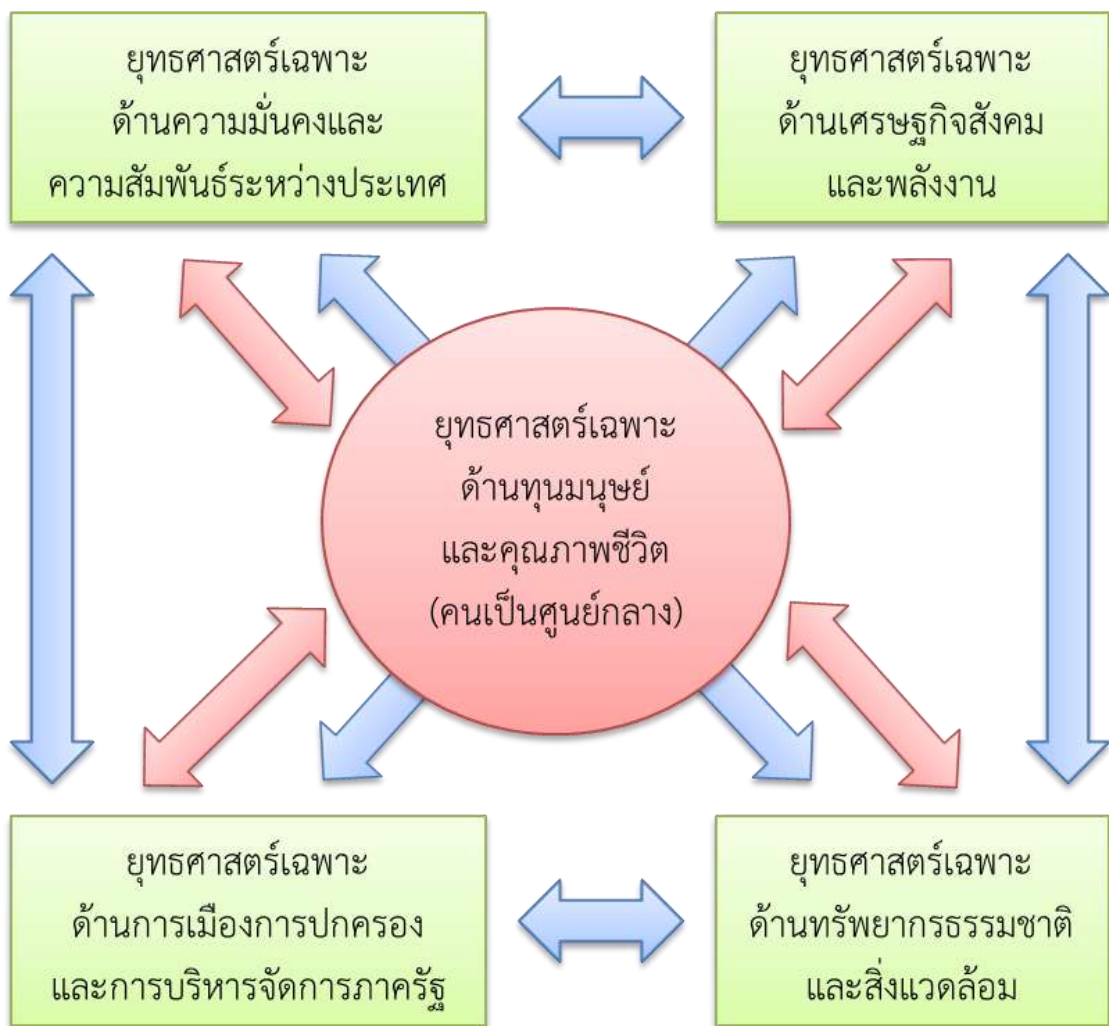
1.3.6 กรอบยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหาร

จัดการภาครัฐ กำหนดให้ปรับปรุงการบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ ปรับปรุงบทบาทภารกิจ และโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดที่เหมาะสมคุ้มค่า สามารถรองรับการปฏิบัติงานที่มีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น วางระบบบริหารงานราชการแบบบูรณาการ พัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐ ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พัฒนาระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่ไม่เหมาะสมในปัจจุบัน

ผลการศึกษาวิเคราะห์พบว่ากรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี มีลักษณะเป็นวิธีการหรือแนวทางในการปฏิบัติ (Ways) เพื่อนำไปสู่เป้าหมายกว้าง ๆ ซึ่งค่อนข้างเป็นอุดมคติ (Broad Ideal Ends) ไม่มีการเจาะจงเป้าหมายที่จะต้องบรรลุภายในกรอบเวลา 20 ปี อย่างชัดเจน ดังนั้นจึงเป็นโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการที่จะต้องมีการกำหนดแนวคิดในการบูรณาการให้ชัดเจนขึ้นและจัดทำรายละเอียดของยุทธศาสตร์ชาติให้สมบูรณ์ต่อไป

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี กำหนดให้ทรัพยากรมนุษย์เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาประเทศ หรือคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติ (Key Success Factor) โดยความสัมพันธ์เชื่อมโยงหรือการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะด้านทุนมนุษย์และคุณภาพชีวิตกับยุทธศาสตร์เฉพาะด้านอื่น ๆ และระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะด้านอื่น ๆ ด้วยกันเอง ค่อนข้างจะซับซ้อน แสดงโดยแผนภาพที่ 2-11

แผนภาพที่ 2-11 : ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของยุทธศาสตร์เฉพาะ



ที่มา : พัฒนาขึ้นโดยผู้วิจัย

เนื้อหาด้านของยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาทุนมนุษย์และคุณภาพชีวิตซึ่งถือเป็นแกนหลักหรือศูนย์กลางของยุทธศาสตร์ชาติ กระจายอยู่ในกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ทั้ง 6 ด้าน โดยเริ่มจากแนวคิดในการปลูกฝังค่านิยมและจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับเด็ก เยาวชน และคนไทยทุกคนเพื่อสร้างความรู้สึกรู้จักคิด (Mindset) ที่ถูกต้อง เสริมสร้างความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ที่จำเป็นในการดำรงชีวิตและอยู่ร่วมกันในสังคม และเมื่อปัจเจกบุคคลที่เป็นคนดี มีคุณภาพอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ดังนั้นสังคมไทยย่อมเป็นสังคมที่ดีไปด้วย แนวคิดในการพัฒนาทุนมนุษย์และคุณภาพชีวิต แสดงโดยแผนภาพที่ 2-12 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 2-12 : การพัฒนาทุนมนุษย์และคุณภาพชีวิต



ที่มา : พัฒนาขึ้นโดยผู้วิจัย

2. คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน และ ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย

สภาปฏิรูปแห่งชาติ (ออนไลน์, 2557) ได้เผยแพร่ วาระปฏิรูปพิเศษ จำนวน 15 วาระ วาระปฏิรูป จำนวน 37 วาระ วาระพัฒนา จำนวน 8 วาระ และข้อเสนอการปฏิรูปเร็ว จำนวน 9 ข้อ โดยมีประเด็นสำคัญ ได้แก่ การพัฒนาระบบการเมืองการปกครองและการเลือกตั้ง การแก้ไขปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบ การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม การเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกภาครัฐ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด การพัฒนาโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ การพัฒนาคุณภาพของคนและการปลูกฝังหน้าที่พลเมือง และการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับความเสี่ยงในอนาคต

จากนั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ออนไลน์, 2557) ได้เผยแพร่กรอบความเห็นร่วมการปฏิรูปประเทศไทย จำนวน 11 ด้าน ได้แก่ การเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม, การปกครองท้องถิ่น การศึกษา เศรษฐกิจ พลังงาน สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สื่อสารมวลชน สังคม และด้านอื่น ๆ

ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 17 พ.ย.58 (ออนไลน์, 2558) แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน 6 คณะ ประกอบด้วย

คณะที่ 1 ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และระบบการศึกษา

คณะที่ 2 ด้านเศรษฐกิจการเงิน การคลัง การลงทุนภาครัฐ และโครงสร้างพื้นฐาน

คณะที่ 3 ด้านระบบราชการ กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและสร้างความปรองดองสมานฉันท์

คณะที่ 4 ด้านสาธารณสุข

คณะที่ 5 ด้านความมั่นคง ลดความเหลื่อมล้ำ การเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องที่เป็นวาระเร่งด่วน และการแก้ไขปัญหาการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

คณะที่ 6 ด้านการท่องเที่ยว วัฒนธรรม และการกีฬา

หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 15 มี.ค.59 (ออนไลน์, 2559) รับทราบแผนปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปประเทศ จำแนกตามประเด็นการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ทั้ง 11 ด้าน และ 37 วาระการปฏิรูป 8 วาระการพัฒนาของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 (ออนไลน์, 2560) ซึ่งประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ 6 เม.ย.60 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สรุปได้ดังนี้

หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ

มาตรา 64 บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

- มาตรา 66 การต่างประเทศ
- มาตรา 67 การอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น
- มาตรา 68 การจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม
- มาตรา 69 การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ
- มาตรา 70 การส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ
- มาตรา 71 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและสังคม การสร้างเสริมสุขภาพ การพัฒนาการกีฬา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส
- มาตรา 72 การบริหารจัดการ ที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน
- มาตรา 73 การช่วยเหลือภาคการเกษตร
- มาตรา 74 การช่วยเหลือคุ้มครองแรงงาน
- มาตรา 75 ความเป็นธรรมของระบบเศรษฐกิจ
- มาตรา 76 การพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน
- มาตรา 77 การยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือปรับปรุงกฎหมายที่ไม่เหมาะสม
- มาตรา 78 การส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประเทศ
- หมวด 7 รัฐสภา**
- มาตรา 142 การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ซึ่งจะต้องโปร่งใสและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่าง ๆ
- หมวด 8 คณะรัฐมนตรี**
- มาตรา 162 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ
- หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ**
- มาตรา 257 เป้าหมายในการปฏิรูปประเทศ
- มาตรา 258 การปฏิรูปประเทศขั้นต่ำที่สุดในด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่น ๆ
- มาตรา 259 การตรากฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ
- มาตรา 260 การแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อการปฏิรูปประเทศ
- มาตรา 261 การแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะ และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิรูปการศึกษา

บทเฉพาะกาล

มาตรา 275 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีกฎหมายตามมาตรา 65 วรรคสอง ให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ

4. ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

รัฐบาลได้น้อมนำ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช (2552 : คำปรารภ) ได้ทรงพระราชทานให้กับปวงชนชาวไทยใช้เป็นปรัชญาการดำเนินชีวิตและการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนทางสายกลางและความไม่ประมาท แสดงโดยแผนภาพที่ 2-13 สรุปได้ดังนี้

การนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้ต้องคำนึงถึงสามหลักการ ได้แก่ “ความพอประมาณ” หมายถึง ความพอดี ไม่มากเกินไป ไม่น้อยเกินไป ไม่เบียดเบียนตนเองหรือผู้อื่น

“ความมีเหตุผล” หมายถึง การใช้หลักการเหตุผลในการตัดสินใจ โดยพิจารณาถึงสาเหตุ ปัจจัย รวมทั้งผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ

“การมีภูมิคุ้มกันที่ดี” หมายถึง การเตรียมการให้พร้อมรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อม

แผนภาพที่ 2-13 : ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง



ที่มา : ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง, ออนไลน์, 2560

ทั้งนี้ต้องตั้งอยู่บนสองเงื่อนไขพื้นฐาน ได้แก่

“ความรู้” หมายถึง ความรอบรู้ ความรอบคอบ รวมทั้งความระมัดระวังในการดำเนินชีวิตและการประกอบกรงานอาชีพ

“คุณธรรม” หมายถึง ความซื่อสัตย์สุจริต อุดทน ความเพียร การมุ่งต่อประโยชน์ส่วนรวม และการแบ่งปัน

ความสัมพันธ์ระหว่างสามหลักการกับสองเงื่อนไขพื้นฐานซึ่งนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการกล่าวคือความสมดุลระหว่างการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม พร้อมรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม

5. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2558-2564

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2558-2564 ประกอบด้วย นโยบายสำคัญเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาติ และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป รวมทั้งสิ้น 16 นโยบาย ได้แก่

- 5.1 เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 5.2 สร้างความเป็นธรรม ความปรองดอง และความสมานฉันท์ในชาติ
- 5.3 ป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- 5.4 จัดระบบการบริหารจัดการชายแดนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน
- 5.5 สร้างเสริมศักยภาพการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ
- 5.6 ปกป้องรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล
- 5.7 จัดระบบป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง
- 5.8 เสริมสร้างความเข้มแข็งและภูมิคุ้มกันความมั่นคงภายใน
- 5.9 เสริมสร้างความมั่นคงของชาติจากภัยการทุจริตคอร์รัปชัน
- 5.10 เสริมสร้างความมั่นคงทางเทคโนโลยีสารสนเทศและไซเบอร์
- 5.11 รักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5.12 เสริมสร้างความมั่นคงทางพลังงานและอาหาร
- 5.13 พัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ
- 5.14 เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศ
- 5.15 พัฒนาระบบงานข่าวกรองให้มีประสิทธิภาพ
- 5.16 เสริมสร้างดุลยภาพในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

6. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2560-2564

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2560-2564 กำหนดภาพรวมการพัฒนาในช่วงแผน 12 การประเมินสภาพแวดล้อมการพัฒนาประเทศ วัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนา รวมทั้งการขับเคลื่อนและติดตามประเมินผล โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ จำนวน 10 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- 6.1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์
- 6.2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม
- 6.3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน
- 6.4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

6.5 การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและ
ยั่งยืน

6.6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรร
มาภิบาลในสังคมไทย

6.7 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์

6.8 การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม

6.9 การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ

6.10 ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา

7. นโยบายรัฐบาล และวิสัยทัศน์ Thailand 4.0

คณะรัฐมนตรีโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อ 12 ก.ย.57 จำนวน 11 ข้อ สรุปได้ดังนี้

7.1 การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์

7.2 การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ

7.3 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ

7.4 การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

7.5 การยกระดับคุณภาพบริการด้านสาธารณสุข และสุขภาพของประชาชน

7.6 การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

7.7 การส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสในประชาคมอาเซียน

7.8 การพัฒนาและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัย
และพัฒนา และนวัตกรรม

7.9 การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการ
อนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

7.10 การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกัน
ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ

7.11 การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

นอกจากนั้น รัฐบาลชุดปัจจุบันได้ประกาศวิสัยทัศน์ Thailand 4.0 ซึ่งเป็นวิสัยทัศน์
เชิงนโยบายที่จะเปลี่ยนเศรษฐกิจแบบเดิมของประเทศไทยไปสู่เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมเพื่อ
นำชาติไปสู่เป้าหมาย "มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน" ทั้งนี้เนื่องจากโลกมีการแข่งขันที่สูงขึ้น โดยเฉพาะภาค
บริการมีการเติบโตด้วยอัตราสูงที่สุด ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้พ้นจากกับดักสามประการ
ในปัจจุบัน ได้แก่

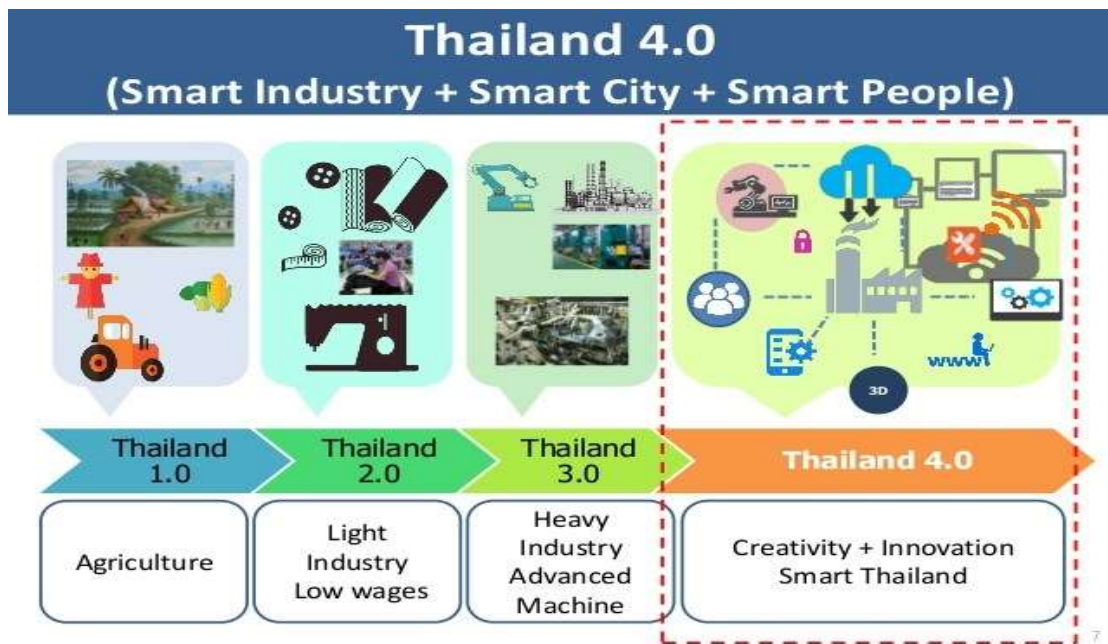
กับดักรายได้ปานกลางเนื่องจากประเทศไทยยังคงพึ่งพาเครื่องยนต์เศรษฐกิจเดิมที่
ใช้มานานกว่า 50 ปีแล้ว

กับดักความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของประชากรเนื่องจากการพัฒนาประเทศที่
ผ่านมาไม่เกิดการกระจายรายได้หรือความมั่งคั่งเท่าที่ควร

กับดักการพัฒนาประเทศที่ขาดความสมดุลเนื่องจากมุ่งเน้นไปที่ด้านเศรษฐกิจแต่
เพียงด้านเดียว โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงด้านสังคม ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม

พัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจากอดีตถึงปัจจุบันและเป้าหมายในอนาคตแสดงโดยแผนภาพที่ 2-14

แผนภาพที่ 2-14 : โมเดลการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย



ที่มา : <https://www.learningstudio.info/thailand-4-0/>

เพื่อให้เศรษฐกิจไทยสามารถเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและต่อเนื่อง จนกระทั่งไทยกลายเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มีรายได้สูง ประเทศไทยจำเป็นต้องเปลี่ยนผ่านไปสู่ยุคของนวัตกรรมหรือ Thailand 4.0 โดยดำเนินการดังนี้

ในภาคอุตสาหกรรมหรือภาคการผลิต ต้องเปลี่ยนจากการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยภาคอุตสาหกรรมหรือการผลิตไปสู่การขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยคลัสเตอร์อุตสาหกรรมเป้าหมายแห่งอนาคตที่อาศัยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรมเป็นพื้นฐานในการแข่งขัน และต้องเปลี่ยนจากโมเดลเศรษฐกิจแบบ “ทำมาก ได้น้อย” เป็น “ทำน้อย ได้มาก” หรือเปลี่ยนจากการผลิต “สินค้าโภคภัณฑ์” ไปสู่การผลิต “สินค้าเชิงนวัตกรรม” และในส่วนของแรงงาน ต้องเปลี่ยนจากแรงงานทักษะต่ำ ไปสู่แรงงานที่มีสมรรถนะสูง

ในภาคการเกษตร ต้องเปลี่ยนจากภาคการเกษตรแบบดั้งเดิมไปสู่ภาคการเกษตรสมัยใหม่ (Smart Farming) ที่เน้นการบริหารจัดการและเทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยมีเกษตรกรเป็นผู้ประกอบการ

ในภาคบริการหรือภาคธุรกิจ ต้องเปลี่ยนจากภาคบริการแบบเดิมที่เสนอบริการพื้นฐานมูลค่าต่ำ ไปสู่ภาคบริการสมัยใหม่ที่เสนอบริการเชิง “นวัตกรรม” มูลค่าสูง และต้องเปลี่ยน

จากธุรกิจ SMEs แบบเดิม ไปสู่ธุรกิจสมัยใหม่ที่เป็น Smart Enterprises หรือ Startups ซึ่งมี ศักยภาพสูง

หมายเหตุ ข้อมูลเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ Thailand 4.0 ยังไม่มีการเผยแพร่หรือนำเสนอ อย่างเป็นทางการในรูปแบบเอกสารของทางราชการ ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้รวบรวมและประมวลแนวคิด จากแหล่งข้อมูลเปิดหลายแหล่ง ได้แก่

<http://www.bbc.com/thai/thailand38527250>

<https://www.uih.co.th/en/knowledge/thailand-4.0>

<https://www.it24hrs.com/2017/thailand-4-0/>

8. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2560 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ 17 ม.ค.60 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง แต่งตั้ง คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง เพื่อเป็นกลไกให้รัฐบาลสามารถบูรณาการ การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง โดยมี คณะกรรมการ 4 คณะ ประกอบด้วย

8.1 คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ มีหน้าที่พิจารณา กลั่นกรองเรื่อง โครงการ หรือแนวทางการแก้ปัญหาต่างๆ ในเชิงยุทธศาสตร์และในลักษณะบูรณาการ เพื่อการขับเคลื่อนที่ รวดเร็ว

8.2 คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ มีหน้าที่เตรียมการเกี่ยวกับการปฏิรูป ประเทศ ในด้านหรือประเด็นต่าง ๆ

8.3 คณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ มีหน้าที่เตรียมการเกี่ยวกับ ยุทธศาสตร์ชาติ

8.4 คณะกรรมการเตรียมการเพื่อสร้างความสามัคคีปรองดอง มีหน้าที่เตรียมการ เกี่ยวกับ การสร้างความสามัคคีปรองดอง

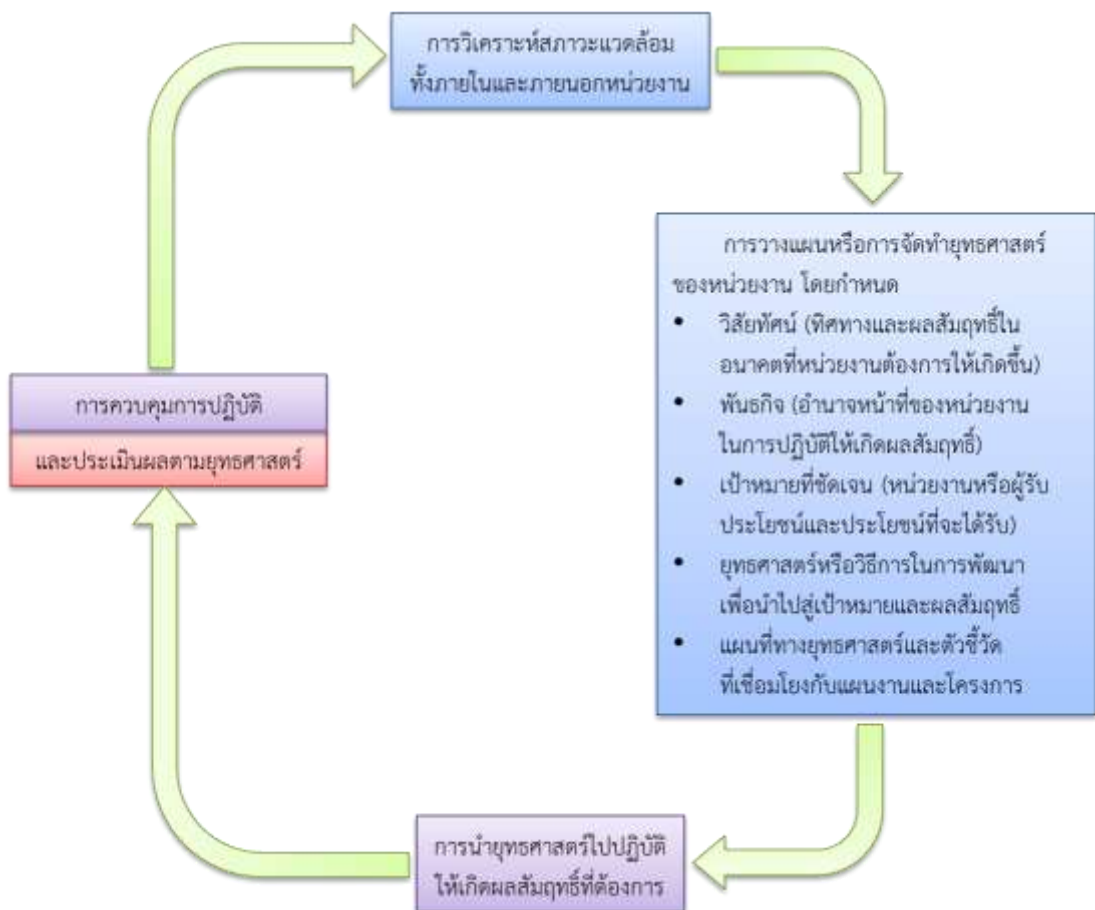
ผลการศึกษาวิเคราะห์เนื้อหายุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พบว่ามีแหล่งที่มาหลากหลาย ขาดเอกภาพในการเผยแพร่หรือนำเสนอเนื่องจากไม่มีหน่วยงานใดได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ โดยตรง เนื้อหาของกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ ภาพอนาคตประเทศไทย และกรอบยุทธศาสตร์ จำนวน 6 ด้าน และพบว่า วิสัยทัศน์ค่อนข้างเป็นอุดมคติ ภาพอนาคต ประเทศไทยยังไม่ใช่ภาพอนาคตที่เห็นพ้องร่วมกันอย่างแท้จริง อีกทั้งเนื้อหาในภาพรวมของกรอบ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ยังขาดความชัดเจนและความสมบูรณ์ โดยมีลักษณะเป็นการนำเสนอ วิธีการที่นำไปสู่เป้าหมายเชิงอุดมคติหรือเป็นโครงสร้างยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการที่จะต้องมีการบูรณา การและจัดทำรายละเอียดให้สมบูรณ์ต่อไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ

วีริช วีริชนิภาวรรณ (2554 : 72-74, 80-114) ศึกษาการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ สรุปได้ดังนี้

กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ เริ่มจากขั้นตอนแรก การวิเคราะห์สถานะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน ซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์ที่ปัจจัยภายในและภายนอกหน่วยงาน (SWOT Analysis) ขั้นตอนที่สอง การจัดทำยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ขั้นตอนที่สาม การนำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไปปฏิบัติ และขั้นตอนสุดท้าย การควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อนำผลการประเมินที่ได้ไปทบทวนปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ให้เหมาะสมสอดคล้องกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งสถานะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป กระบวนการดังกล่าวแสดงด้วยแผนภาพที่ 2-15 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 2-15 : กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากแนวคิดและแผนภาพเดิมของวีริช วีริชนิภาวรรณ, 2554 : 72

การบริหารยุทธศาสตร์เป็นการใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพในการบริหาร การดำเนินการ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยต้องมีการกำหนดทิศทาง เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ (กลยุทธ์ วิธีการ หรือแนวทาง) แผนงาน ขั้นตอนการดำเนินการ การควบคุม การ ตรวจสอบ และการประเมินผลอย่างชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจาก ยุทธศาสตร์ที่ค่อนข้างยากหรือมีความท้าทายสูงย่อมไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้โดยการดำเนินการตามปกติหรือการปฏิบัติงานประจำ ยุทธศาสตร์ (กลยุทธ์ วิธีการ หรือแนวทาง) ที่เลือกใช้จะต้องเหมาะสมสอดคล้องกับสถานะแวดล้อม และจะต้องพยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554 : 78-79, 134-135, 147-149, 163) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการภาครัฐหรือระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ปัจจุบันภาครัฐยังไม่มีการจัดทำแนวทางการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่เป็นพิเศษ แต่อย่างไรก็ดี ระบบการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งใช้บริหารจัดการยุทธศาสตร์ไปด้วยนั้นก็มีลักษณะเป็นการผสมผสานระหว่างหลายแนวคิดในการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน รัฐบาลไทยในแต่ละยุคสมัยได้นำแนวคิดพื้นฐานเหล่านี้มาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมีความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เฉพาะแตกต่างกันไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม ภาครัฐยังไม่เคยบูรณาการแนวทางการปฏิบัติเหล่านี้ให้เป็นระบบเดียวกัน (Comprehensive System) แนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศไทย ประกอบด้วย

1. แนวทางการบริหารแบบสมดุล (Balanced Scorecard : BSC) โดยมุ่งเน้นความสมดุลระหว่างการพัฒนาศักยภาพหรือขีดความสามารถของหน่วยงานและบุคลากร, ความสามารถในการบริหารงานทั่วไป, ความสามารถในการบริหารการเงิน, ความพึงพอใจของผู้รับบริการ รวมทั้งประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติในภาพรวม
2. แนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management : RBM) โดยมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์หรือความสำเร็จของงาน ซึ่งได้แก่ ผลผลิตที่ได้ (Products) และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (Outcome) โดยไม่เน้นที่กิจกรรม (Activities) หรือกระบวนการในการดำเนินการ (Process)
3. แนวทางการบริหารแบบจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management : TQM) ซึ่งมีที่มาจากแนวคิดในการควบคุมคุณภาพของผลผลิตในภาคอุตสาหกรรม
4. แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance :GG)
5. ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (Philosophy of Sufficient Economy)
6. แนวทางการบริหารโดยให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติตามคำรับรองของหน่วยงาน (Performance Agreement of Agency)
7. แนวทางการบริหารองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization : LO)
8. แนวทางการบริหารจัดการองค์ความรู้ (Knowledge Management : KM) โดยมุ่งเน้นการรวบรวมและใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้ของหน่วยงานและบุคลากรอย่างเป็นระบบเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันของหน่วยงาน
9. แนวทางการบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Management) ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดตามข้อ 1-8 ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว

ผลการศึกษาวเคราะห์พบว่า การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐมีลักษณะใกล้เคียงและสอดคล้องกับกระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์ กล่าวคือ เริ่มต้นจากการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม จากนั้นจึงวางแผนหรือจัดทำยุทธศาสตร์ แล้วนำยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปปฏิบัติโดยมีการควบคุมและประเมินผลควบคู่กันไป เสร็จแล้วจึงนำผลการประเมินที่ได้เป็นข้อมูลนำเข้า (Input Data) เมื่อเข้าสู่วงรอบใหม่ การบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐมีที่มาจากหลากหลายแนวคิด แต่ในปัจจุบันยังไม่มีมีการจัดทำระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่บูรณาการแนวคิดเหล่านั้นให้เป็นระบบที่มีความสมบูรณ์ในตัวเองแต่เพียงระบบเดียวซึ่งครอบคลุมแนวทางการปฏิบัติราชการทั้งหมดตามที่กล่าวมา

ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2552: 16-18, 104-109) ศึกษาทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ สรุปได้ดังนี้

กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเริ่มจากนโยบายระดับชาติ จากนั้นส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่าจะจัดทำนโยบายบริหารงานของส่วนราชการเพื่อรองรับนโยบายระดับชาติ แล้วหน่วยปฏิบัติระดับกรมหรือรองลงมาจึงแปลงนโยบายบริหารงานของกระทรวงให้เป็นนโยบายระดับปฏิบัติการของหน่วยเพื่อนำไปปฏิบัติ ดังแสดงตามแผนภาพที่ 2-16

แผนภาพที่ 2-16 : กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากแนวคิดและแผนภูมิของวรเดช จันทรศร, 2552: 33

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งหมดในการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาตามนโยบาย แนวทาง หรือมาตรการของรัฐ เพื่อให้รัฐสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติสามารถวัดได้โดยเริ่มจาก ผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ขั้นต้น (Initial Outcomes) จนไปถึง ผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ขั้น

สุดท้าย (Ultimate Outcomes) โดยที่ผลสัมฤทธิ์หรือความสำเร็จในภาพรวมจะทำให้การพัฒนาประเทศเป็นอย่างยั่งยืนตามเป้าหมายของรัฐ นอกจากนี้ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะต้องไม่ทำให้เกิดผลกระทบในเชิงลบหรือผลข้างเคียงที่ไม่พึงประสงค์ซึ่งจะเป็นปัญหาหรือผลเสียต่อนโยบายสาธารณะอื่น ๆ

ผลการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติพบว่ามีความใกล้เคียงสอดคล้องกับนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติหรือการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยเป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งหมดในการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาตามนโยบายหรือมาตรการของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

ปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ หรือนโยบายไปปฏิบัติ

1. Hrebiniak (2551 : 40-42) สรุปผลการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารทั่วไป ซึ่งดำเนินการโดย Wharton-Gartner เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคต่อความสำเร็จในการดำเนินกลยุทธ์ไว้ สรุปได้ดังนี้

กลยุทธ์ไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงขององค์กร
หน่วยงานขาดงบประมาณในการดำเนินการตามกลยุทธ์ขององค์กร
ผู้บริหารระดับสูงไม่สามารถเอาชนะการต่อต้านกลยุทธ์ภายในองค์กร
ความขัดแย้งระหว่างกลยุทธ์กับโครงสร้างอำนาจขององค์กรที่เป็นอยู่
ความไม่มีประสิทธิภาพหรือความคลุมเครือไม่ชัดเจนของกลยุทธ์
ขั้นตอนวิกฤตของกลยุทธ์ไม่ได้รับการยอมรับภายในองค์กร
ความไม่ชัดเจนในการแบ่งมอบหน้าที่ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การกำกับดูแล และการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร

ความล้มเหลวในการแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศระหว่างหน่วยงานภายในองค์กร

ผู้ปฏิบัติขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของกลยุทธ์หรือแผนงานขององค์กร
ผู้ปฏิบัติขาดความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองในการดำเนินการตามกลยุทธ์ขององค์กร

ผู้ปฏิบัติขาดคู่มือหรือแนวทางในการดำเนินการตามกลยุทธ์ขององค์กร
ระบบค่าตอบแทนและแรงจูงใจอื่น ๆ ขององค์กรไม่สนับสนุนการดำเนินการตามกลยุทธ์

2. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554 : 487-488) สรุปผลการศึกษาบทความของ Robert S. Kaplan และ David P. Norton เกี่ยวกับปัญหาในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ขององค์กร ไว้ดังนี้
ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรไม่สนใจยุทธศาสตร์ และให้เวลาน้อยมากหรือไม่เพียงพอในการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์

การบริหารงานในองค์กรแบบแยกส่วนปฏิบัติ โดยมีขั้นตอนที่ต่างคนต่างทำ และต่างคนต่างรายงานต่อผู้บังคับบัญชาของตนเอง ดังนั้นการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนปฏิบัติจึงไม่เป็นระบบ ขาดความเชื่อมโยง สอดคล้อง และเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน

องค์กรไม่จัดสรรงบประมาณงบประมาณหรือจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแผนงานขององค์กร

องค์กรไม่ปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานบุคคลขององค์กรให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ หรือไม่ปรับเปลี่ยนระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้รองรับยุทธศาสตร์

บุคลากรส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ขององค์กร

ผู้บริหารระดับกลางและระดับล่างขององค์กรขาดความเข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่างระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงานกับผลสัมฤทธิ์หรือความสำเร็จของยุทธศาสตร์ขององค์กร

3. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554 : 487-488) สรุปปัญหาในการจัดทำยุทธศาสตร์ขององค์กร ซึ่งรวบรวมโดย Stephen G. Haines จากหนังสือเรื่อง “Successful Strategic Planning” ไว้ดังนี้

องค์กรขาดการอธิบายวิสัยทัศน์, พันธกิจ และค่านิยมอย่างชัดเจนเมื่อเริ่มการจัดทำยุทธศาสตร์

ภาษาหรือคำศัพท์เทคนิคที่เลือกใช้ในยุทธศาสตร์ไม่เหมาะสมทำให้เกิดความสับสนในองค์กร

การจัดทำยุทธศาสตร์ไม่เป็นระบบ ขาดความชัดเจน ขาดการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกระดับในองค์กร ไม่คำนึงถึงการบริหารงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งไม่เปรียบเทียบองค์กรและบุคลากรของตนเองกับคู่แข่ง

การจัดทำยุทธศาสตร์ขาดขั้นตอนหรือกระบวนการในการนำยุทธศาสตร์และแผนงานไปปฏิบัติ

องค์กรไม่เปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารงาน ปรับปรุงกระบวนการทำงาน หรือปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์

แผนงานขององค์กรไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ไม่กำหนดเป้าหมาย หรือเป้าหมายไม่ชัดเจน นอกจากนี้ บุคลากรบางส่วนขององค์กรไม่ทราบเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์

4. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554 : 126, 486-488) สรุปปัญหาการบริหารจัดการยุทธศาสตร์โดยทั่วไปไว้ดังนี้

ผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์ ไม่เห็นความสำคัญของการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ ไม่กำหนดหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ หรือไม่สนับสนุนการบริหารจัดการยุทธศาสตร์อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

ผู้บริหารขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ โดยมีระดับสมรรถนะไม่เพียงพอที่จะการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ได้อย่างแท้จริง

การสื่อสารระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติไม่ชัดเจน ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน หรือผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจแนวทางการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

ผู้ปฏิบัติมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อยุทธศาสตร์ขององค์กร ขาดความสัมพันธ์ที่ดีกับเพื่อนร่วมงาน มีความขัดแย้งในการทำงาน และขาดทักษะในการทำงานเป็นทีม

ผู้ปฏิบัติมีภาระงานมากเกินไป ต้องปฏิบัติงานประจำเป็นหลัก ทำให้ละเลยการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กร อีกทั้งการปฏิบัติงานยังขาดมาตรฐานและไม่เป็นระบบ

5. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554 : 488-493) ศึกษาปัญหาการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของประเทศไทยโดยเฉพาะ สรุปได้ดังนี้

ผู้บริหารระดับสูงบางส่วนขาดวิสัยทัศน์ ขาดอุดมการณ์ในการทำงาน ไม่เห็นความสำคัญหรือประโยชน์ของยุทธศาสตร์ ไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ขององค์กร ไม่ต้องการสร้างข้อผูกมัดให้กับองค์กร เช่น กำหนดตัวชี้วัดต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ขาดการประชาสัมพันธ์ ทั้งนี้หาของยุทธศาสตร์และแนวคิดในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ และไม่ใช้เวลาเพียงพอกับงานด้านยุทธศาสตร์ โดยใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับงานประจำ

ผู้บริหารระดับสูงบางส่วนไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือผู้ปฏิบัติได้เข้ามีส่วนร่วมกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ขององค์กร

คณะกรรมการหรือคณะทำงานกำหนดวิสัยทัศน์และจัดทำยุทธศาสตร์ขององค์กรขาดสมรรถนะที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย

วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของหน่วยงานระดับปฏิบัติมุ่งที่จะรองรับวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของหน่วยงานระดับสูงขึ้นไปหรือขององค์กร ผู้บริหารระดับสูงขององค์กร ฝ่ายการเมืองโดยไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริง หรือปัญหาในการปฏิบัติงานจริง ยุทธศาสตร์และเป้าหมายของหน่วยปฏิบัติไม่ตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ และในบางกรณี กรอบเวลาในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

การกำหนดยุทธศาสตร์ไม่ได้คำนึงถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดขององค์กรตั้งแต่ต้น, ไม่มีการกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพหลักในแต่ละด้าน ในบางครั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านนั้นโดยตรงกลับไม่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติตามภารกิจหลักหรือพันธกิจ

ยุทธศาสตร์ขององค์กรไม่กำหนดหน่วยงานหรือกลไกในการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ในกรณีที่มีการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหลายหน่วยงาน ไม่มีการกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพหลักและระบุหน่วยสนับสนุน ไม่มีการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ซึ่งรวมถึงความร่วมมือ ขั้นตอนการปฏิบัติ และการประสานงาน

องค์กรขาดองค์ความรู้ที่ครอบคลุม หรือขาดบุคลากรที่มีระดับสมรรถนะ เหมาะสมในการจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ บุคลากรไม่สามารถอธิบายความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะต่าง ๆ ขาดความละเอียดรอบคอบในการจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ บางครั้งใช้ถ้อยคำไพเราะแต่ขาดความชัดเจน

องค์กรกำหนดเป้าหมายเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับหน่วยงาน เช่น กำหนดตัวชี้วัดสูงเกินกว่าที่จะเป็นไปได้จริง โดยไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริง หรือความเป็นไปได้ในการบรรลุเป้าหมายนั้น

ในบางกรณี หน่วยงานแต่ละหน่วยได้กำหนดแผนงานหรือโครงการของตนเองไว้ก่อนหน้าแล้ว โดยที่ไม่คำนึงถึงยุทธศาสตร์ขององค์กรในภาพรวม ทำให้แผนที่ยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงานในองค์กรซ้ำซ้อนกัน

ตัวชี้วัดที่หน่วยงานเลือกใช้ไม่ได้มาตรฐาน เข้าใจยาก ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง ไม่ตรงประเด็น ไม่สามารถชี้วัดความสำเร็จขององค์กรในภาพรวม ในบางกรณี หน่วยงานไม่นำตัวชี้วัดไปใช้จริง

6. วรเดช จันทรร (2552 : 98-105) สรุปปัญหาทั่วไปในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ดังนี้

ด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ เช่น ขาดความพร้อมด้านบุคลากร ขาดเงินทุนหรืองบประมาณ ขาดวัสดุอุปกรณ์ ขาดเครื่องมือเครื่องใช้ หรือขาดองค์ความรู้และเทคโนโลยีที่จำเป็น

ด้านการควบคุม เช่น หน่วยปฏิบัติไม่สามารถแปลงนโยบายเป็นการปฏิบัติได้ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ หรือขาดกลไกในการควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติ

ด้านความร่วมมือ และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เช่น นโยบายไม่ได้มีที่มาจากความต้องการของผู้ปฏิบัติ นโยบายส่งผลต่อการใช้ดุลยพินิจหรือพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน หัวหน้าหน่วยงานไม่ให้การสนับสนุนนโยบาย นโยบายจะส่งผลให้มีการลดงบประมาณหรือจำนวนบุคลากรของหน่วยในระยะยาว นโยบายไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับแนวทางการปฏิบัติตามนโยบาย หรือผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจว่าจะปฏิบัติตามนโยบายอย่างไร

ด้านอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติและความสัมพันธ์กับหน่วยเกี่ยวข้อง เช่น ปัญหาความสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยควบคุมกับหน่วยปฏิบัติ การที่หน่วยปฏิบัติจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเป็นจำนวนมาก หรือข้อขัดข้องในการทำงานร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงาน

ด้านการสนับสนุนหน่วยปฏิบัติ เช่น หน่วยปฏิบัติขาดความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้บริหารหรือฝ่ายการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขาดความเข้าใจไม่เห็นประโยชน์ของนโยบาย สื่อมวลชนไม่เชื่อมั่นนโยบายหรือไม่เชื่อถือหน่วยปฏิบัติ และการที่บุคคลสำคัญหรือผู้บริหารไม่ได้ให้การสนับสนุนนโยบายอย่างเต็มที่

ด้านอื่น ๆ เช่น ขอบเขตของปัญหาและวัตถุประสงค์เฉพาะของนโยบายไม่ชัดเจน ความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การใช้งบประมาณตามนโยบายเกินกรอบที่กำหนดไว้ ความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง เป้าหมายของนโยบายไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของสังคมหรือกลุ่มผู้รับบริการ ความเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม ความขัดแย้งระหว่างนโยบายหรือนโยบายไม่สามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

7. จากการสังเคราะห์ผลงานทางวิชาการจำนวนมาก ทั้งจากต่างประเทศและภายในประเทศ โดยใช้ทั้งทฤษฎีนิรนัย (Deductive Theory) และทฤษฎีอุปนัย (Inductive Theory) วรเดช จันทรร (2552 : 402-405, 447) สรุปปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ดังนี้

นโยบายต้องมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย นโยบายระดับสูงต้องมีทฤษฎีหรือหลักการรองรับ สามารถแก้ปัญหาตรงประเด็น และบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้จริง หากมีความจำเป็น องค์กรสามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับนโยบายได้ นโยบายต้องมีตัวชี้วัดความสำเร็จที่ได้มาตรฐาน

นอกจากนั้น องค์กรควรทดลองใช้หรือทดสอบนโยบายในลักษณะนำร่องกับกลุ่มเป้าหมายบางส่วนเสียก่อน

ในการกำหนดภารกิจและมอบหมายงานตามนโยบายต้องมีการแบ่งมอบอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน โดยสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานตามนโยบายต้องมีความชัดเจนและเข้าใจง่าย นอกจากนี้ องค์กรต้องมีกฎระเบียบที่จำเป็น ระบบการให้รางวัลตอบแทนหรือแรงจูงใจ และบทลงโทษที่เหมาะสม สอดคล้องกับการปฏิบัติตามนโยบาย

ความพร้อมด้านทรัพยากรขององค์กร ได้แก่ งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ อาคารสถานที่ โครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ โดยองค์กรต้องจัดสรรงบประมาณและกระจายทรัพยากรที่จำเป็นไปยังหน่วยเกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม

หน่วยปฏิบัติต้องมีการจัดองค์กรหรือโครงสร้างการปฏิบัติงานที่เหมาะสม ไม่ซับซ้อนเกินไป มีความยืดหยุ่นและอ่อนตัว สามารถปฏิบัติงานตามนโยบายอย่างต่อเนื่อง ต้องมีขีดความสามารถและบุคลากรที่จำเป็น มาตรฐานการปฏิบัติงาน กฎระเบียบที่เหมาะสม การติดต่อสื่อสาร และประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ควรเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของบุคลากร และควรพัฒนาหน่วยให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

ผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบายต้องมีภาวะผู้นำ มีสมรรถนะด้านการบริหารงาน มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมงานทั้งหมดตามนโยบายนั้น เข้าใจสภาพความเป็นจริง เลือกใช้กระบวนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ สามารถแก้ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคลากร สามารถสร้างแรงจูงใจและความผูกพันในองค์กร และได้รับการสนับสนุนจาก ทุกฝ่าย

ผู้ปฏิบัติต้องมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย มีบุคลิกภาพที่ดี เต็มใจในการปฏิบัติงาน มีความจงรักภักดีต่อองค์กร มีระดับสมรรถนะที่เหมาะสม ได้รับการฝึกอบรมที่จำเป็น สามารถทำงานเป็นทีม ปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง เจริญต่อรอง รวมทั้งเรียนรู้ด้วยตนเองจากประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

ผลกระทบจากสภาวะแวดล้อมต่อนโยบาย เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การทหาร วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ทัศนคติ, ความเข้าใจ และการสนับสนุนของกลุ่มเป้าหมายหรือประชาชน ผู้รับบริการที่มีต่อนโยบาย หรือผลกระทบของนโยบายต่อค่านิยม บรรทัดฐาน ความเชื่อ หรือศีลธรรม เช่น ในบางกรณี ประชาชนคัดค้านหรือต่อต้านนโยบาย

การสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติของฝ่ายการเมือง หน่วยงานระดับสูงขึ้นไป และผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น รวมทั้งหน่วยเกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบายต้องเอื้ออำนวย

ความร่วมมือของหน่วยเกี่ยวข้อง รวมทั้งประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสารและประสานงานภายในองค์กร

การประชาสัมพันธ์นโยบายต่อกลุ่มเป้าหมาย ประชาชนผู้รับบริการ และบุคลากรผู้ปฏิบัติ

ประสิทธิภาพขององค์กรในการวางแผนและควบคุมการดำเนินงานไปปฏิบัติ โดยองค์กรต้องกำหนดวิธีการควบคุม กำกับดูแล กระตุ้น ส่งเสริม ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งลดผลกระทบของมาตรการควบคุมดังกล่าวต่อการปฏิบัติงาน

กลไกในการติดตามและประเมินผล ทั้งการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการตามนโยบาย และการประเมินผลขั้นสุดท้ายเมื่อสิ้นสุดกรอบเวลาตามนโยบาย โดยต้องนำบทเรียนที่ได้รับมาใช้ในการแก้ไขปรับปรุงการจัดทำนโยบายและแผนงานอื่น ๆ ต่อไป

ผลการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ หรือนโยบายไปปฏิบัติพบว่าเกือบทุกประเทศหรือทุกองค์กรจะประสบปัญหาที่ใกล้เคียงกัน ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของภาครัฐหรือภาคเอกชน หรือไม่ว่าจะเป็นในส่วนของประเทศไทยหรือต่างประเทศก็ตาม แต่มีข้อสังเกตที่สำคัญคือปัญหาที่พบมากในบริบทเฉพาะของประเทศไทย ได้แก่ ปัญหาที่เกิดจากการทุจริตประพฤตินิยมชอบปัญหาที่เกิดจากวัฒนธรรมองค์กรในการปกปิดปัญหาและข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน และปัญหาที่เกิดจากการขาดทักษะในการทำงานเป็นทีมหรือขาดการแบ่งปันข้อมูลซึ่งทำให้การบูรณาการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ทฤษฎีการจัดองค์กร

Robbins (1983 : 4-6, 12-23, 278-279, 298-304, 330-337, 348-349) อธิบายทฤษฎีและรูปแบบการจัดองค์กรซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ สรุปได้ดังนี้

องค์กร (Organization) เป็นหน่วยทางสังคม (Social Entity) ประกอบด้วย บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีปฏิสัมพันธ์กันภายใต้กรอบแห่งความเป็นสมาชิกขององค์กร ทุกคนมีพันธะหน้าที่อย่างต่อเนื่องในอันที่จะบรรลุเป้าหมายขององค์กรร่วมกัน

โครงสร้างองค์กร (Organizational Structure) กำหนดการแบ่งมอบงานหรือหน้าที่ ความรับผิดชอบและสายการบังคับบัญชาในองค์กร รวมทั้งกำหนดกลไกประสานงานและแบบแผนของปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน

การออกแบบองค์กร (Organizational Design) คือการจัดทำหรือปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการขององค์กร

บุคลากรขององค์กรทั่วไปประกอบด้วย กลุ่มผู้บริหารระดับสูงสุด, กลุ่มผู้จัดการระดับกลาง, กลุ่มบุคลากรด้านเทคนิค, กลุ่มบุคลากรด้านสนับสนุน และกลุ่มบุคลากรด้านปฏิบัติการ ซึ่งเป็นแกนหลักขององค์กร

องค์กรเป็นระบบเปิด (Open System) คือองค์กรสามารถรับรู้และโต้ตอบกับสิ่งแวดล้อมรอบตัว อีกทั้งองค์กรดำเนินไปตามวงจรชีวิต (Life Cycle) เช่นเดียวกับสิ่งที่มีชีวิตทั่วไป ได้แก่ ระยะเริ่มต้นจัดตั้งองค์กร, ระยะที่องค์กรเริ่มจัดระบบงาน, ระยะที่ระบบงานขององค์กรเริ่มเข้าที่และมีประสิทธิภาพสูง, ระยะที่ระบบงานขององค์กรขยายตัวและเริ่มซับซ้อนยิ่งขึ้น และวาระสุดท้าย ระยะที่องค์กรเริ่มขาดประสิทธิภาพและเสื่อมถอย

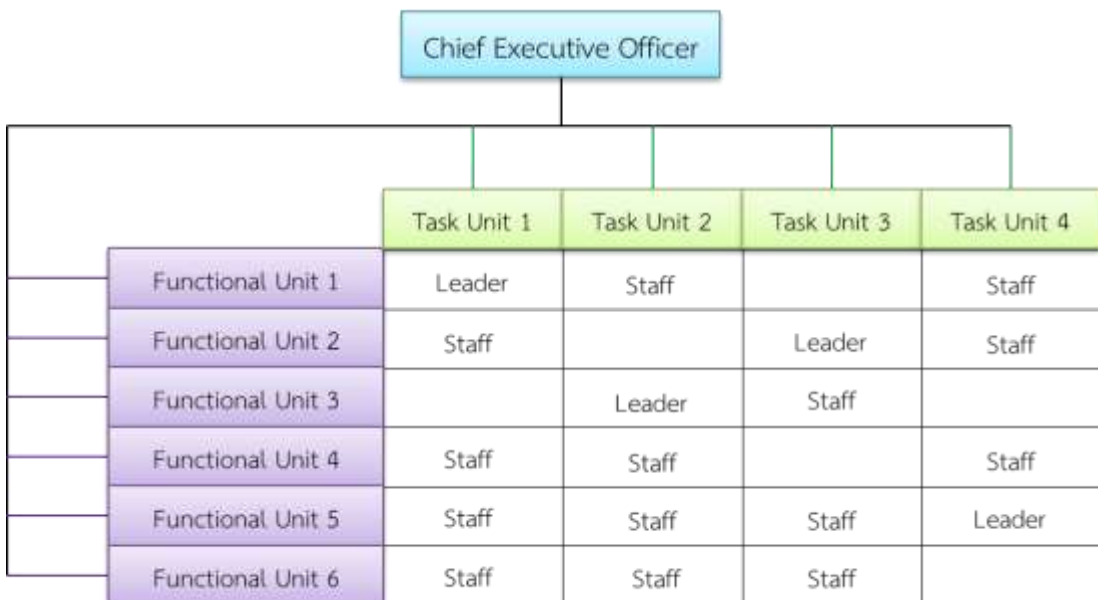
การจัดองค์กรเฉพาะกิจ (Adhocracy Organization) เป็นตัวเลือกที่ดีในการปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายเฉพาะเจาะจง โดยองค์กรเฉพาะกิจจะมีกฎระเบียบแบบหลวม ๆ เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรเฉพาะกิจยังไม่มีกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นรูปแบบมาตรฐาน องค์กรเฉพาะกิจมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจไปยังทีมบุคลากรมืออาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ เพื่อความรวดเร็วและความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน โดยองค์กรเฉพาะกิจถูกออกแบบให้สามารถรองรับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามที่ได้รับมอบหมาย และจะสลายตัวไปเมื่อภารกิจเสร็จสิ้น

การจัดองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ (Committee Form) เป็นการจัดองค์กรเฉพาะกิจทั้งแบบชั่วคราวหรือแบบถาวร (Temporary or Permanent Adhocracy Organization) เพื่อรับผิดชอบเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยมีกรอบภารกิจที่ได้รับมอบหมายค่อนข้างชัดเจน คณะกรรมการจำเป็นต้องอาศัยมุมมอง ข้อมูล ความรู้ ประสบการณ์ และพื้นฐานความเชี่ยวชาญที่หลากหลายจากหน่วยงานต้นสังกัดที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตัดสินใจหรือจัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย

การจัดองค์กรแบบเมตริกซ์ (Matrix Organization) เป็นการจัดองค์กรรูปแบบหนึ่งขององค์กรเฉพาะกิจ (Variant of Adhocracy Organization) โดยที่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะที่ถูกดึงตัวมาจากแต่ละหน่วยงานซึ่งจัดตั้งขึ้นตามหน้าที่ (Functional Department) จะถูกมอบหมายให้ปฏิบัติงานกับทีมสหวิทยาการ (Interdisciplinary Team) อีกหนึ่งทีมหรือมากกว่า ดังนั้นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะแต่ละคนจะขึ้นตรงกับทั้งผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต้นสังกัดและผู้จัดการโครงการเฉพาะกิจ (Project Manager of Matrix Organization) ที่ตนเองได้รับมอบหมาย ตัวอย่างการจัดองค์กรแบบเมตริกซ์แสดงโดยแผนภาพที่ 2-17 ดังนี้

แผนภาพที่ 2-17 : ตัวอย่างการจัดองค์กรแบบเมตริกซ์ (Matrix Organization)



ที่มา : พัฒนาขึ้นโดยผู้วิจัย

องค์กรแบบเมตริกซ์เป็นองค์กรที่มีความยืดหยุ่นและอ่อนตัวสูง โดยเพิ่มความสะดวกในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต้นสังกัด ทั้งหน่วยงานต้นสังกัดและผู้จัดการโครงการเฉพาะกิจสามารถใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะแต่ละคนให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตาม ข้อเสียขององค์กรแบบเมตริกซ์คือการขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา โดยที่บุคลากรที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานอาจจะเกิดความสับสนเกี่ยวกับสายการบังคับบัญชาและลำดับความเร่งด่วนในการปฏิบัติงาน ในระยะยาวอาจจะก่อให้เกิดความเครียดจากการทำงานสูง นอกจากนี้ การที่แต่ละหน่วยงานต้นสังกัดจำเป็นต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันอย่างมากอาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานได้

การจัดองค์กรในรูปแบบกองกำลังเฉพาะกิจ (Task Force Form) เป็นการจัดองค์กรแบบเมตริกซ์ชั่วคราว (Temporary Matrix Organization) เพื่อปฏิบัติงานเฉพาะกิจโดยภารกิจขององค์กรที่ได้รับมอบหมายมีความชัดเจนแต่ค่อนข้างซับซ้อน กองกำลังเฉพาะกิจจำเป็นต้องอาศัยหน่วยปฏิบัติในระดับรองลงมาหลายหน่วยของแต่ละหน่วยงานต้นสังกัดเข้าช่วยในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จ

ผลการศึกษาวิเคราะห์ทฤษฎีการจัดองค์กรพบว่า ภาครัฐถือเป็นองค์กรซึ่งมีหน้าที่อย่างต่อเนื่องในอันที่จะบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้นจึงสามารถนำทฤษฎีการจัดองค์กรมาประยุกต์ใช้กับภาครัฐในฐานะที่เป็นองค์กร ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ยังพบอีกว่า การจัดองค์กรเฉพาะกิจเป็นตัวเลือกที่ดีในการปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายเฉพาะเจาะจง ดังนั้นการจัดองค์กรเฉพาะกิจในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจึงน่าจะเหมาะสมกับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกิจในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

หลักการบริหารโครงการ

Austin (2556 : 5-6, 22-36, 91-117) อธิบายเหตุผลความจำเป็นและหลักการบริหารโครงการซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ สรุปได้ดังนี้

การบริหารโครงการอย่างเป็นระบบและครบวงจรจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับโครงการระยะยาวขนาดใหญ่ที่ค่อนข้างซับซ้อน การบริหารโครงการทำให้การวางแผนดำเนินการเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและช่วยลดความเสี่ยง ทำให้งานสำเร็จทันเวลาและใช้เวลาทำงานน้อยลง ควบคุมการใช้งานงบประมาณอยู่ในกรอบที่ได้รับจัดสรร ทำให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วหรือจัดหามาใช้เกิดประโยชน์สูงสุด และทำให้สามารถคาดการณ์ความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ของโครงการได้อย่างถูกต้องหรือใกล้เคียง

กระบวนการหรือขั้นตอนการบริหารโครงการ ประกอบด้วย

1. การกำหนดและจัดตั้งโครงการที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนไม่คลุมเครือ โดยจะต้องสามารถระบุได้ว่าผลลัพธ์ที่ต้องการของโครงการคืออะไร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ด้วยเกณฑ์ใด รวมทั้งเตรียมทีมงาน การติดต่อสื่อสาร งบประมาณ และทรัพยากรที่เหมาะสม

2. การวางแผนโครงการก่อนเริ่มทำงาน โดยจะต้องแตกโครงสร้างของงาน (Work Breakdown Structure : WBS) ว่าประกอบด้วยงานหลักและงานย่อยอะไรบ้าง ใช้เวลาทำแต่ละงานเท่าใด ใช้งบประมาณเท่าไร และจะต้องใช้ทักษะใดบ้าง ตัวอย่างการแตกโครงสร้างของงานแสดงโดยแผนภาพที่ 2-18 ดังนี้

แผนภาพที่ 2-18 : ตัวอย่างการแตกโครงสร้างของงาน



ที่มา : <https://www.smartsheet.com/free-work-breakdown-structure-templates>

3. การบริหารจัดการในส่วนของการดำเนินโครงการ (Project Execution Management) ให้เป็นไปตามแผนภูมิหรือผังการทำงาน โดยต้องสามารถระบุความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละงาน ลำดับการทำงาน และสายงานวิกฤติ (Critical Path) โดยมีการบริหารจัดการ ควบคุม แก้ไข และติดตามงาน ตลอดจนบริหารความเสี่ยง หรือแม้กระทั่งปรับเปลี่ยนรายละเอียดของโครงการ ถ้าจำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้มั่นใจว่า โครงการจะมีความก้าวหน้าและเสร็จสิ้นตามกำหนดการ, งบประมาณที่ใช้ไม่เกินกรอบที่ประมาณการไว้ และงานได้มาตรฐานด้านคุณภาพตามที่กำหนด

4. การปิดโครงการ เป็นจุดสิ้นสุดของโครงการเมื่อได้บรรลุวัตถุประสงค์และนำส่งผลลัพธ์ให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโครงการแล้ว นอกจากนั้น จะต้องมีการทบทวนบทเรียนที่ได้รับจากการจัดตั้งและดำเนินโครงการเพื่อปรับปรุงการบริหารโครงการในอนาคตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

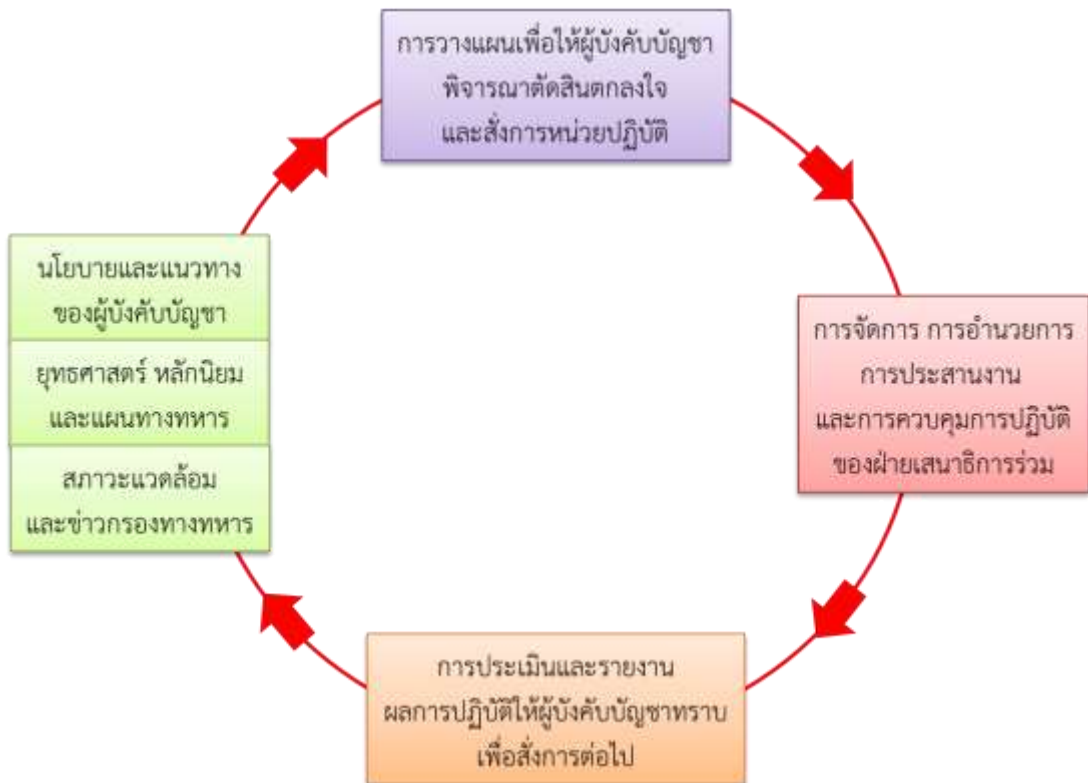
ผลการศึกษาวิเคราะห์หลักการบริหารโครงการพบว่า การบริหารโครงการอย่างเป็นระบบและครบวงจรมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ เนื่องจากการดำเนินการในระยะยาวที่ใช้ทรัพยากรมากและใช้งบประมาณสูง ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะค่อนข้างซับซ้อน ต้องมีการบูรณาการค่อนข้างมาก การใช้หลักการและเทคนิคการบริหารโครงการจะช่วยให้การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล ลดความเสี่ยง การปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์สำเร็จทันเวลาและรวดเร็ว การใช้งบประมาณอยู่ในกรอบการใช้ทรัพยากรเกิดประโยชน์สูงสุด สามารถติดตามความก้าวหน้าได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ และสามารถคาดการณ์ผลลัพธ์ในการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ได้อย่างถูกต้องหรือใกล้เคียง

การจัดฝ่ายเสนาธิการร่วมของทหาร

การปฏิบัติการทางทหารโดยใช้การประกอบกำลังขนาดใหญ่จากหลายหน่วยปฏิบัติส่วนใหญ่ค่อนข้างซับซ้อน จำเป็นต้องมีการประสานสอดคล้อง (Synchronize) เพื่อให้การเข้าร่วมปฏิบัติการนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลลัพธ์ในภาพรวม (Synergistic Outcome) ซึ่งมากกว่าผลรวมของผลลัพธ์จากการแยกปฏิบัติของแต่ละหน่วย ดังนั้นฝ่ายทหารจึงมีการจัดฝ่ายเสนาธิการร่วม (Joint Staff) โดยมีหน้าที่วางแผน จัดการ อำนวยการ ประสานงาน และควบคุมการปฏิบัติการร่วมทางทหาร ซึ่งเป็นการสนับสนุนการทำงานของผู้บังคับบัญชาในการตัดสินใจและการสั่งการหน่วยปฏิบัติ พันธกิจและวงรอบการทำงานของฝ่ายเสนาธิการร่วม แสดงโดยแผนภาพที่ 2-19 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 2-19 : วงรอบการทำงานของฝ่ายเสนาธิการร่วม



ที่มา : พัฒนาขึ้นโดยผู้วิจัย

ฝ่ายเสนาธิการร่วมเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งต่อความสำเร็จของการปฏิบัติการร่วม หากไม่มีฝ่ายเสนาธิการร่วมในการปฏิบัติการร่วมของกองกำลังเฉพาะกิจ กำลังทหารแต่ละหน่วยที่เข้า ดำเนินกลยุทธ์อาจเกิดการเข้าใจผิดและปะทะกันเองจนเกิดความสูญเสียได้ หรืออาจจะเกิดพื้นที่ซึ่งเป็นช่องโหว่โดยไม่มีหน่วยใดระวังป้องกันทำให้ข้าศึกสามารถทะลุทะลวงหรือเล็ดรอดเข้ามาได้

แนวคิดในการจัดฝ่ายเสนาธิการร่วมดังกล่าวอาจนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการ ยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการได้เช่นกันเนื่องจากการบูรณาการยุทธศาสตร์ชาติจำเป็นต้องมีการ ประสานสอดคล้องเพื่อให้การกำหนดยุทธศาสตร์เฉพาะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงสอดคล้องและ สนับสนุนซึ่งกันและกัน และเพื่อให้การนำยุทธศาสตร์เฉพาะไปปฏิบัติต่อกลุ่มหรือพื้นที่เป้าหมาย เดียวกันมีประสิทธิภาพและเกิดผลลัพธ์ในภาพรวมซึ่งมากกว่าผลรวมของผลลัพธ์จากการแยกปฏิบัติ ของหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วย

ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐมีการจัดหน่วยซึ่งมีหน้าที่วางแผน บริหารจัดการ ควบคุมการ ปฏิบัติงานก็จริง แต่การบูรณาการ การอำนวยความสะดวก และการประสานงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นการจัดฝ่ายอำนวยการร่วมเพื่อบริหารจัดการเชิงบูรณาการจึงน่าจะสามารถลดช่องโหว่ของงาน (Gap) ซึ่งไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง และลดความเหลื่อมซ้อนหรือความซ้ำซ้อนของงาน (Overlap) ระหว่างหน่วยงานลงได้พอสมควร

ยุทธศาสตร์ชาติของต่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของต่างประเทศที่นำมาศึกษาเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ของประเทศไทย ประกอบด้วย

1. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (National Security Strategy 2015, 2015) กล่าวถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ได้แก่ ความมั่นคง, ความเจริญรุ่งเรือง, ค่านิยม และการ จัดระเบียบโลก

2. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหราชอาณาจักร (National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 : A Secure and Prosperous United Kingdom, 2015) กล่าวถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ได้แก่ การปกป้องประชาชนจากภัยคุกคาม การรักษาผลประโยชน์ในต่างประเทศ และการเสริมสร้างความเจริญรุ่งเรือง

3. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของเครือรัฐออสเตรเลีย (Australia's National Security Strategy, 2013) กล่าวถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ได้แก่ การป้องกันอธิปไตยและเสริมสร้างความแข็งแกร่ง ความผาสุกปลอดภัยของประชากร ความมั่นคงด้านทรัพยากร โครงสร้างพื้นฐาน และ สถาบันของชาติ รวมทั้งการส่งเสริมสถานะแวดล้อมในต่างประเทศที่เอื้อประโยชน์

4. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหพันธรัฐรัสเซีย (Russian Federation's National Security Strategy, 2015) กล่าวถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ได้แก่ การเสริมสร้างความแข็งแกร่งในการป้องกันประเทศ การเสริมสร้างความปรองดองและความแข็งแกร่งของระบบการเมือง การปกครองและสังคม การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชากร การรักษาวัฒนธรรมและ ค่านิยม การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และการผนึกกำลังเพื่อคงความเป็นผู้นำโลก

5. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทยปี 2013 (National Security Strategy, 2013) กล่าวถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ได้แก่ อธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน สันติภาพ ความมั่นคง และความเจริญรุ่งเรือง รวมทั้งการรักษาและปกป้องระเบียบโลก

ผลการศึกษาวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยพัฒนาแล้วพบว่าส่วนใหญ่เป็นยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้เนื่องจากในประเทศไทยพัฒนาแล้ว ภาคเอกชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยภาครัฐเพียงดูแลรับผิดชอบด้านความมั่นคงแห่งชาติ รักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจ ช่วยเหลืออำนวยความสะดวกและปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติด้านอื่น ๆ เจรจาต่อรองด้านการค้าและการลงทุน และกำหนดกติกาให้เกิดความเป็นธรรมเท่านั้น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พลเรือโท อมรเทพ ณ บางช้าง (2551 : 179-183) ศึกษานโยบายความมั่นคงแห่งชาติจำนวน 3 ฉบับ (ฉบับ พ.ศ.2541-2554, ฉบับ พ.ศ.2546-2549 และ ฉบับ พ.ศ.2550-2554) โดยเปรียบเทียบกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของต่างประเทศ ผลการศึกษานโยบายความมั่นคงแห่งชาติดังกล่าวทำให้ทราบปัญหาในการกำหนดยุทธศาสตร์หรือนโยบายของประเทศไทย สรุปลงสาระสำคัญ ได้ดังนี้

1. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทยเป็นนโยบายที่กว้างและเป็นนามธรรมขาดความชัดเจนและเจาะจง ทำให้หน่วยปฏิบัติขาดทิศทางที่ชัดเจนในการดำเนินการตามนโยบาย ดังนั้นหน่วยปฏิบัติแต่ละหน่วยจึงจำเป็นต้องตีความนโยบายเอง ซึ่งบางครั้งอาจจะตีความแตกต่างกันได้ จึงเกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทยไม่เป็นเอกภาพ กล่าวคือต่างคนต่างคิด ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบการร่างนโยบายไม่นำผลการตรวจสอบสถานะแวดล้อมมากำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับห้วงเวลาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นหน่วยปฏิบัติจึงต้องนำนโยบายไปปฏิบัติโดยขาดการบูรณาการเช่นกัน กล่าวคือต่างคนต่างทำ

3. ผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องไม่ได้ให้ความสำคัญต่อความสำเร็จหรือผลสัมฤทธิ์ของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ดังนั้นจึงขาดการควบคุมกำกับดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติ อีกทั้งขาดการประเมินผลอย่างจริงจัง

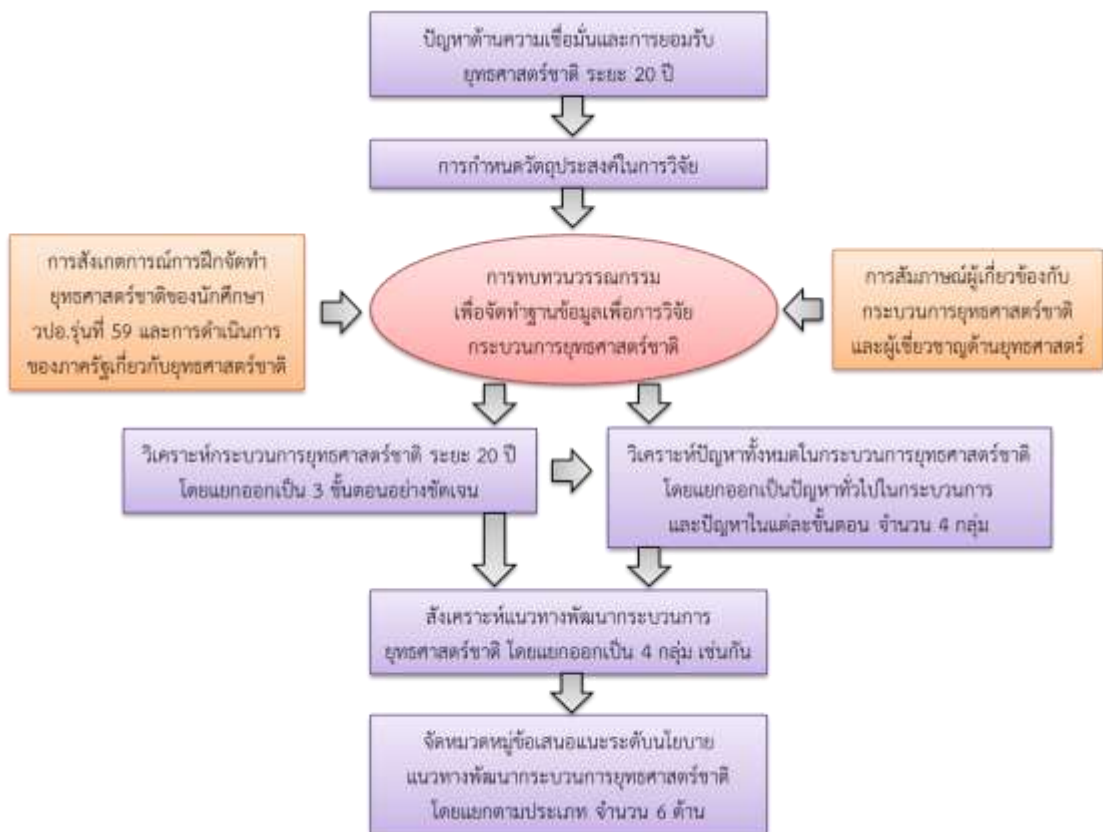
4. หน่วยงานที่รับผิดชอบการร่างนโยบายความมั่นคงแห่งชาติยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการจัดทำหรือกำหนดนโยบายอย่างแท้จริง อีกทั้งนโยบายไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหาทั้งหมด หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์จากกำลังอำนาจแห่งชาติครบทุกสาขาที่เป็นไปได้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องด้านนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของพลเรือโท อมรเทพ ณ บางช้าง พบปัญหาที่มีความใกล้เคียงสอดคล้องกับปัญหาทั่วไปในการนำยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ หรือนโยบายไปปฏิบัติ และยังพบปัญหาเฉพาะในบริบทของประเทศไทยเช่นกัน

กรอบความคิดของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ จะวิเคราะห์กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติโดยกำหนดกรอบความคิดของการวิจัย แสดงโดยแผนภาพที่ 2-20 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 2-20 : กรอบความคิดของการวิจัย



ที่มา : พัฒนาขึ้นโดยผู้วิจัย

สรุป

กรอบความคิดของการวิจัยได้แสดงไว้แล้วตามแผนภาพที่ 2-22 และในส่วนของ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า

1. การใช้ยุทธศาสตร์ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพควรเป็นการดำเนินการตามกระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์ที่สมบูรณ์ครบวงจร ซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ ขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ และขั้นตอนการประเมินผลยุทธศาสตร์

2. ตัวแบบที่ใช้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติในปัจจุบันไม่สามารถใช้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นจึงควรพัฒนาตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการขึ้นเป็นการเฉพาะ

3. แนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นแบบดั้งเดิมอาจจะไม่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการและสภาวะแวดล้อมในปัจจุบันโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้นกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่เหมาะสมกับปัจจุบันจึงควรเป็นการผสมผสานอย่างลงตัวระหว่างแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติแบบดั้งเดิมกับแนวคิดในการแข่งขันทางธุรกิจของภาคเอกชน

4. แนวคิดและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี มีแหล่งที่มาหลากหลาย ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคอภินิหารในการเผยแพร่และนำเสนอ กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ ภาพอนาคตประเทศไทย และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 6 ด้าน ในภาพรวม วิสัยทัศน์ค่อนข้างเป็นอุดมคติ ภาพอนาคตไม่ชัดเจนและไม่ใช้ภาพที่เห็นพ้องร่วมกันอย่างแท้จริง เนื้อหาของกรอบยุทธศาสตร์ส่วนใหญ่แนะนำวิธีการ ดังนั้นจึงเป็นแค่โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการซึ่งจะต้องกำหนดแนวคิดในการบูรณาการและจัดทำรายละเอียดให้สมบูรณ์ต่อไป

5. การนำยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ หรือนโยบายไปปฏิบัติมักจะมีประสบปัญหาใกล้เคียงกัน ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของภาครัฐหรือภาคเอกชน หรือไม่ว่าจะเป็นในประเทศไทยหรือต่างประเทศก็ตาม แต่ข้อสังเกตที่สำคัญคือ ปัญหาที่พบมากในบริบทเฉพาะของประเทศไทย ได้แก่ ปัญหาที่เกิดจากการทุจริตประพฤติมิชอบ ปัญหาที่เกิดจากวัฒนธรรมองค์กรในการปกปิดปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน และปัญหาที่เกิดจากการขาดทักษะในการทำงานเป็นทีมหรือขาดการแบ่งปันข้อมูลซึ่งทำให้การบูรณาการขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ในงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยพบปัญหาในลักษณะที่คล้ายกัน

6. การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการทบทวนภารกิจและปรับโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน โดยใช้ทฤษฎีการจูงใจค้ำจุนนำหลักการและเทคนิคการบริหารโครงการมาใช้ในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ นอกจากนี้ยังพบว่า หน่วยงานภาครัฐฝ่ายพลเรือนขาดฝ่ายอำนวยการร่วมซึ่งทำหน้าที่วางแผนจัดการ อำนวยการ ประสานงาน และควบคุมการปฏิบัติงานร่วมที่ต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน

7. ยุทธศาสตร์ชาติของประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่มุ่งเน้นด้านความมั่นคงเป็นหลัก เนื่องจากภาคเอกชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยมีภาครัฐดูแลรับผิดชอบด้านความมั่นคง ปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ อำนวยความสะดวก และกำหนดกติกาให้เกิดความเป็นธรรมเท่านั้น

บทที่ 3

วิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

การศึกษาวเคราะห์ปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติมีวัตถุประสงค์เบื้องต้นในการแสดงให้เห็นกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยเป็นอันดับแรก ทั้งนี้เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันระหว่างผู้วิจัยกับผู้สนใจศึกษางานวิจัยนี้

จากนั้นผู้วิจัยจะนำผลการสังเกตการณ์ ผลการสัมภาษณ์ และข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมมาใช้ในการศึกษาวเคราะห์ปัญหาทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยนี้ โดยผู้วิจัยจะแยกปัญหาทั้งหมดออกเป็น ปัญหาทั่วไปในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ และปัญหาเฉพาะในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

ผลการวิเคราะห์กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย และปัญหาสำคัญทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ สรุปได้ดังนี้

วงรอบยุทธศาสตร์

จากการศึกษาวเคราะห์วงรอบ OODA ของฝ่ายทหาร วงรอบ PDCA ของภาคธุรกิจ เอกชนหรือฝ่ายพลเรือน รวมทั้งวงรอบยุทธศาสตร์ในรูปแบบอื่นในบทที่ 2 สามารถสังเคราะห์ วงรอบยุทธศาสตร์ (Strategy Loop or Cycle) แสดงโดยแผนภาพที่ 3-1

แผนภาพที่ 3-1 : วงรอบยุทธศาสตร์



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

วงรอบยุทธศาสตร์ หมายถึง กระบวนการที่สมบูรณ์และต่อเนื่องในการใช้ยุทธศาสตร์ให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยกระบวนการดังกล่าวประกอบด้วย ขั้นตอนการจัดทำหรือกำหนดยุทธศาสตร์โดยรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติหรือขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และขั้นตอนการประเมินผลยุทธศาสตร์ซึ่งเดินคู่ขนานไปกับขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ เพื่อให้ทราบความก้าวหน้าและผลลัพธ์ในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ จากนั้นจึงนำผลการประเมินที่ได้กลับมาทบทวนปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป หรือแม้กระทั่งปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ใหม่โดยสิ้นเชิงหากมีความจำเป็น วงรอบยุทธศาสตร์ที่สมบูรณ์เป็น วงจรย้อนกลับ (Feedback Loop) หรือกระบวนการทำซ้ำ (Recurring Process)

วงรอบยุทธศาสตร์ในแต่ละบริบทจะต้องหมุนไปด้วยอัตราการหมุนหรือความเร็วเท่าใด ย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็นในการทบทวนปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ในบริบทเฉพาะนั้น เช่น วงรอบของยุทธศาสตร์เฉพาะด้านความมั่นคงอาจกินเวลานาน 5-10 ปี ทั้งนี้เนื่องจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกำลังรบและการวางกำลังให้เหมาะสมเพื่อรับมือกับภัยคุกคามจะต้องใช้เวลาในการจัดหา ยุทโธปกรณ์และฝึกอบรบ ให้หน่วยกำลังพร้อมปฏิบัติการรวมแล้วไม่น้อยกว่า 3-5 ปี ในขณะที่วงรอบของยุทธศาสตร์เฉพาะด้านเศรษฐกิจอาจจะต้องสั้นกว่ามาก ไม่นานเกินกว่า 1-2 ปี ทั้งนี้เนื่องจากสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และการแข่งขันในตลาดโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วมาก เป็นต้น

กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

เมื่อนำแนวคิดเกี่ยวกับวงรอบยุทธศาสตร์มาใช้ประยุกต์ในบริบทของยุทธศาสตร์ชาติจะได้ กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Process) ซึ่งหมายถึง กระบวนการที่สมบูรณ์และต่อเนื่องในการใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้บรรลุเป้าหมายระยะยาวของชาติ โดยประกอบด้วย กระบวนการย่อย (Subprocess) หรือขั้นตอนสำคัญจำนวน 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Formulation) ในที่นี้หมายถึง ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ หรือการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติ โดยเริ่มจากการตรวจสอบสภาวะแวดล้อมและทบทวนบทเรียนที่ผ่านมาเพื่อพิจารณากำหนดความต้องการหรือเป้าหมายระยะยาวของชาติ จากนั้นจึงกำหนดวิธีการและเครื่องมือที่จะใช้ในการที่จะบรรลุเป้าหมายนั้น

2. การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ

การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ หรือการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Execution or Implementation) เป็นขั้นตอนที่เริ่มจากการนำยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นผลผลิตจากขั้นตอนแรกไปแปลงให้เป็นการปฏิบัติในรูปของ ยุทธศาสตร์ระดับรองลงมา แผนงานและโครงการ หรือแนวทางการปฏิบัติอื่น ๆ รวมถึงการกำหนดนโยบายเพื่อขับเคลื่อนหรือผลักดันยุทธศาสตร์เฉพาะที่มีความสำคัญเร่งด่วนสูง (Driving Policies) หรือการกำหนดมาตรการเฉพาะ (Specific Measures) ที่มุ่งให้เกิดผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่งที่ต้องการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์หรือนโยบายดังกล่าว แล้วจึงให้หน่วยงานภาครัฐนำไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

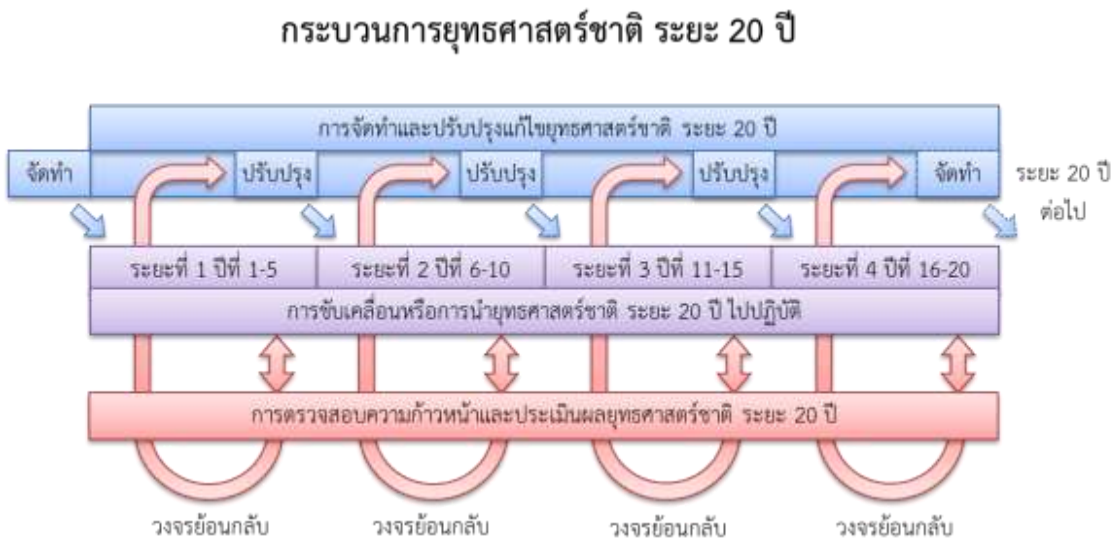
3. การประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

การประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Evaluation) หมายถึง การตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติในระหว่างการดำเนินการและการประเมินผลสัมฤทธิ์ขั้นสุดท้ายของยุทธศาสตร์ชาติเมื่อสิ้นสุดกรอบเวลา การประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติเป็นขั้นตอนที่จะเดินคู่ขนานไปกับขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติเพื่อให้ทราบความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการ

นอกจากนั้น ผลการตรวจสอบความก้าวหน้า ผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย บทเรียนที่ได้รับ รวมทั้งข้อขัดข้องและข้อเสนอแนะของหน่วยปฏิบัติและหน่วยเกี่ยวข้องยังเป็นข้อมูลนำเข้า (Input Data) ที่สำคัญในการทบทวนแก้ไขปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติหรือการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในรอบต่อไปเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติทันสมัยอยู่เสมอ เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป การดำเนินการเช่นนี้เองที่ทำให้กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติเป็นวงจรรย้อนกลับ (Feedback Loop) หรือกระบวนการทำซ้ำที่มีความต่อเนื่อง (Recurring and Continuous Process)

ดังนั้นเมื่อนำวงรอบยุทธศาสตร์ชาติหลายวงมาต่อกันจะได้กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่สมบูรณ์ครบวงจรและต่อเนื่อง หากแบ่งการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ออกเป็น 4 ระยะ โดยมีห้วงเวลาดำเนินการระยะละ 5 ปี กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ แสดงตามแผนภาพที่ 3-2 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 3-2 : กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี



ที่มา : พัฒนารูปร่างจากผลการวิจัย

ผลการสังเกตการณ์การดำเนินการของภาครัฐเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ

การดำเนินการของภาครัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน สรุปได้ดังนี้

1. แนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

ภาครัฐมีการดำเนินการที่สำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ดังนี้

1.1 แต่งตั้ง คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี โดยมีผลผลิตคือ กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี รายละเอียดตามข้อ 1 ของแหล่งที่มาและเนื้อหายุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ในบทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม

1.2 แต่งตั้ง คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน และประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย รายละเอียดตามข้อ 2 ของแหล่งที่มาและเนื้อหายุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ในบทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม งานทั้งหมดอยู่ในระหว่างการดำเนินการ

1.3 การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ รายละเอียดตามข้อ 3 ของแหล่งที่มาและเนื้อหายุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ในบทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ในระหว่างการดำเนินการ

2. แนวทางการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ

ในการนำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ไปปฏิบัติ ส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า จำนวนทั้งสิ้น 20 หน่วยงาน มีหน้าที่จัดทำยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ พร้อมกับพิจารณาเสนอแนะหรือกำหนดนโยบายขับเคลื่อน มาตรการเฉพาะ หรือแนวทางการปฏิบัติอื่น ๆ ตามความจำเป็น นอกจากนั้นหน่วยงานภาครัฐยังมีการจัดทำแผนงานในระดับบริหาร เช่น แผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ แผนแม่บท หรือแผนประเภทอื่น ๆ จากนั้นจึงแปลงยุทธศาสตร์หรือแผนงานในระดับบริหารดังกล่าวให้เป็นการปฏิบัติในรูปของแผนงาน (Plans) โครงการ (Projects) และกิจกรรม (Activities) ซึ่งอาจจัดทำหรือกำหนดขึ้นตามภารกิจหน้าที่ (Funcion-based) ตามพื้นที่เป้าหมาย (Area-based) หรือตามวาระหรือประเด็นเฉพาะ (Agenda-based)

แม้ว่าแผนงาน โครงการ และกิจกรรมในระดับปฏิบัติจะต้องอ้างอิงยุทธศาสตร์และแผนงานในระดับบริหาร แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แผนงาน โครงการ และกิจกรรมส่วนใหญ่ยังถูกจัดทำขึ้นตามงบประมาณที่หน่วยงานภาครัฐได้รับการจัดสรร (Budget-based) เช่นเดิม แทนที่จะเป็นการจัดทำขึ้นตามยุทธศาสตร์ (Strategy-based) หรือตามผลลัพธ์ที่ต้องการ (Desired Outcome-based)

ในด้านความมั่นคงแห่งชาติ ภาครัฐกำหนดให้ สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เป็นคณะบุคคลทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา เสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางปฏิบัติด้านความมั่นคง รวมทั้งอำนวยความสะดวกและประสานงานให้เป็นไปตามนโยบาย ตลอดจนจัดทำแผนเตรียมความพร้อมแห่งชาติต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติ ป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงในอนาคต โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเลขานุการ

ในด้านเศรษฐกิจและสังคม ภาครัฐกำหนดให้ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนประสานงานกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการจัดทำแผนงานและในด้านการปฏิบัติงาน

การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของภาครัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงเวลา 5 ปี วิเคราะห์และประเมินแผนงานและโครงการพัฒนาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ พิจารณางบลงทุนประจำปี รวมทั้งความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าวเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

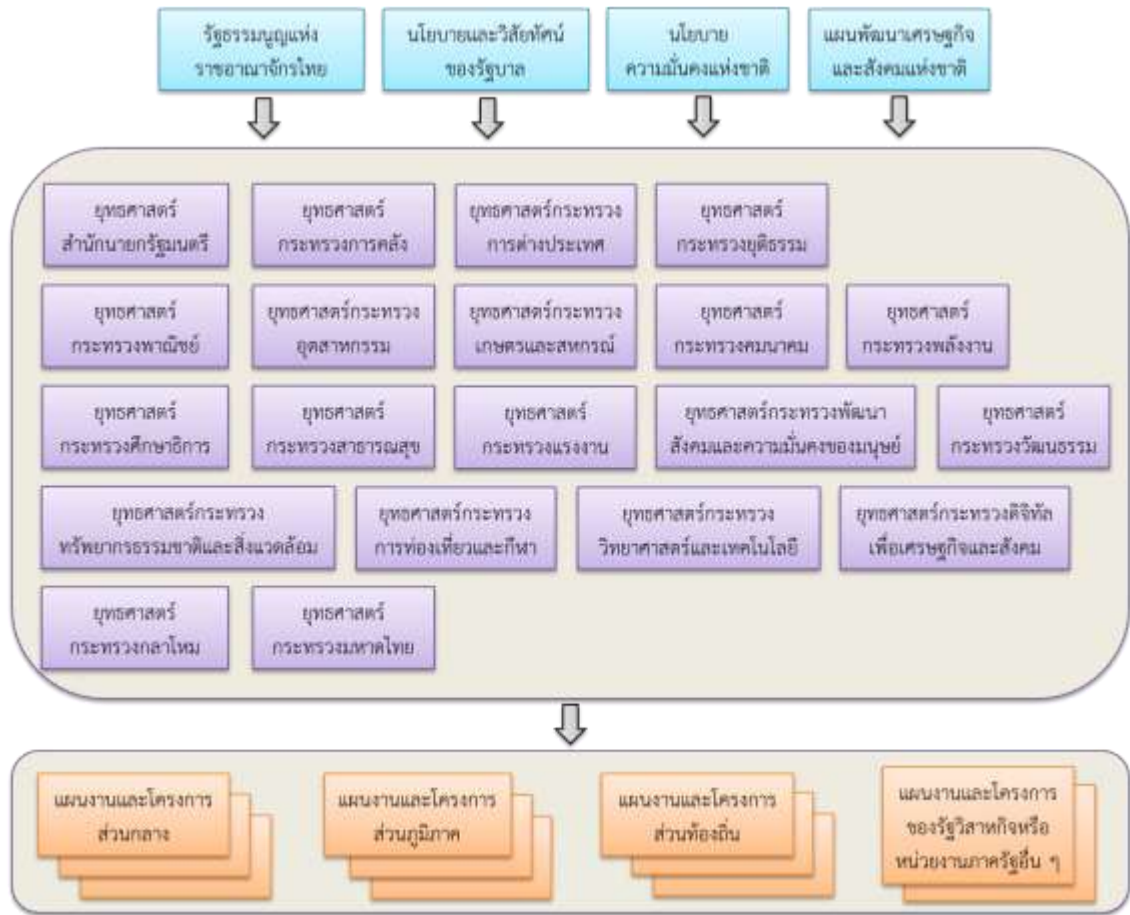
ปัจจุบันมีเพียงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นโยบายและวิสัยทัศน์ของรัฐบาล นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเท่านั้นที่หน่วยงานภาครัฐใช้กำหนดทิศทางในการบริหารและพัฒนาประเทศ แต่ในบางกรณีแนวทางดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกันหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในอดีตรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติหรือดำเนินการตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติหรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ตนเองไม่ได้เป็นผู้กำหนดขึ้น

ในส่วนของโครงสร้างในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ ภาครัฐมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่ค่อนข้างชัดเจนอยู่แล้วสำหรับงานที่ตรงตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งและไม่มี ความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น แต่ในกรณีที่จะนำยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการไปปฏิบัติ โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐโดยเฉพาะการกำหนดนโยบายเชิงบูรณาการและระบบงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องหรือเอื้ออำนวยต่อการบูรณาการเท่าที่ควร

นอกจากนั้น ในโครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐยังไม่มีหน่วยงานใดปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายอำนวยการร่วม ให้กับนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี โดยมีหน้าที่วางแผน จัดการ อำนวยการ ประสานงาน และควบคุมการปฏิบัติงานร่วมที่จำเป็นต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน (เทียบเท่าฝ่ายเสนาธิการร่วมของทหาร) ประกอบกับค่านิยมและอุปนิสัยเฉพาะของคนไทยในเรื่องความเกรงใจ การหลีกเลี่ยงไม่ยอมสร้างความขัดแย้ง และการไม่พร้อมที่จะพูดคุยกันแบบตรงไปตรงมาในเรื่องงาน ทำให้การบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐขาดประสิทธิภาพ โดยมักเกิดช่องโหว่ของงาน (Gap) ที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบเลย หรืออาจจะเกิดความซ้ำซ้อน (Duplicated or Repeated Work) หรือการเหลื่อมซ้อนของงาน (Overlap) โดยมีหน่วยงานหลายหน่วยรับผิดชอบเข้าดำเนินการพร้อมกันในพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน แต่ไม่มีบูรณาการกัน

ภาพรวมของการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติของภาครัฐในปัจจุบัน ซึ่งรวมถึงบทบาทของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ แสดงโดยแผนภาพที่ 3-3 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 3-3 : การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

3. แนวทางการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

ในส่วนของการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ดำเนินการตรวจสอบประเมินผลตนเองโดยการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) และเปิดโอกาสให้ส่วนราชการภายนอกเข้าตรวจสอบประเมินผล (External Audit) ตามนโยบายของรัฐบาล เช่น คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลราชการ (ค.ต.ป.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (สผผ.) และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เป็นต้น

การตรวจสอบประเมินผลหน่วยงานภาครัฐของหน่วยงานตรวจสอบภาครัฐดังกล่าว ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะที่แตกต่างกันไป ดังนั้นจึงขาดเอกภาพในการปฏิบัติและอาจจะไม่สามารถตรวจสอบประเมินผลการนำยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยงานตรวจสอบภาครัฐแต่ละหน่วยดังกล่าวมีขอบเขตความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่

ตามกฎหมายเฉพาะที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงไม่มีหน่วยงานใดที่มีขอบเขตความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายครอบคลุมการประเมินผลลัพธ์ในภาพรวมของยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ

ผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของนักศึกษา วปอ.รุ่นที่ 59

การสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของนักศึกษา วปอ.รุ่นที่ 59 ตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรของ วปอ.สปท.มีนักศึกษาเข้าร่วมการฝึกจำนวนทั้งสิ้น 281 ท่าน จากเกือบทุกสาขาอาชีพ โดยเป็นบุคลากรผู้บริหารระดับกลางและระดับสูงจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคส่วนอื่น ๆ และมีมิตรประเทศ ดำเนินการฝึกในห้วงเวลาเดียวกับการวิจัย ระหว่าง พ.ย.59-พ.ค.60 โดยใช้ตัวแบบการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของ วปอ.สปท.(2559 : 4-13, 66) เป็นแนวทางหรือกระบวนการในการฝึก ผลการสังเกตการณ์โดยผู้วิจัย สรุปได้ดังนี้

1. ผู้เข้าร่วมการฝึกส่วนใหญ่ไม่เคยมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการในการกำหนดยุทธศาสตร์ของฝ่ายทหารมาก่อน ถึงแม้ว่าจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการในการกำหนดกลยุทธ์ทางธุรกิจของภาคเอกชนหรือกลยุทธ์องค์กรอยู่บ้างก็ตาม ดังนั้นการมีความรู้ความเข้าใจพื้นฐานที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนจึงทำให้เกิดความสับสนในช่วงแรก

2. การกำหนดเป้าหมายระยะยาวเชิงอุดมคติ เช่น วิสัยทัศน์ ผลประโยชน์แห่งชาติ หรือวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ ผู้เข้าร่วมการฝึกสามารถดำเนินการได้เนื่องจากเป้าหมายดังกล่าวปรากฏอยู่แล้วในกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และเอกสารของภาครัฐ โดยเป็นเป้าหมายที่ค่อนข้างถาวรและเป็นนามธรรม ไม่เฉพาะเจาะจง

3. การแบ่งผู้เข้ารับการฝึกออกเป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ตามความรู้ประสบการณ์และความสนใจ แล้วให้แต่ละกลุ่มยุทธศาสตร์แยกกันกำหนดยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านอย่างเป็นอิสระต่อกันโดยที่ไม่มีการประชุมปรึกษาหารือกันก่อนทำให้ผู้เข้าร่วมการฝึกทั้งหมดไม่ได้ร่วมกันวาดภาพอนาคตของประเทศไทย หรือ Endstate ที่ต้องการในอีก 20 ปี ข้างหน้า ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาในขั้นตอนถัดไป

4. การกำหนดเป้าหมายเฉพาะที่ชัดเจนในกรอบเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี หรือวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ ผู้เข้าร่วมการฝึกเกิดความลังเลจากการขาดภาพอนาคตที่ชัดเจนและเห็นพ้องร่วมกันจนไม่กล้าที่จะกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติให้มีความชัดเจนและเจาะจง อีกทั้งไม่สามารถกำหนดแนวทางในการวัดความสำเร็จอย่างชัดเจนตรงประเด็น นอกจากนั้น ผู้เข้าร่วมการฝึกส่วนหนึ่งไม่เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติกับกรอบเวลา 20 ปี และทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้หรือจัดหาได้ภายในกรอบเวลาดังกล่าว ผู้เข้าร่วมการฝึกบางส่วนเกิดความสับสนโดยนำปัญหา วิธีการ หรือเครื่องมือมาเป็นเป้าหมายเฉพาะหรือวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ

5. ผู้เข้าร่วมการฝึกเริ่มประสบปัญหามากขึ้นในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน โดยไม่เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติกับยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน ดังนั้นยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านที่ผู้เข้าร่วมการฝึกกำหนดขึ้นซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์ย่อยอีกหลายยุทธศาสตร์จึงไม่ได้นำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติหรือกลุ่มของวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติที่ต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงหรือการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะแต่ละด้าน หรือ

ระหว่างยุทธศาสตร์ย่อยด้วยกันเอง นอกจากนี้ยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยรับผิดชอบหลักหรือเจ้าภาพในการบูรณาการยุทธศาสตร์ดังกล่าว

6. ผลผลิตที่ได้จากการฝึกขาดความชัดเจนและสมบูรณ์ของเนื้อหา ยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านที่ผู้เข้าร่วมการฝึกกำหนดขึ้นขาดความชัดเจนหรือความสมบูรณ์ เช่น เป้าหมาย วิธีการ หรือเครื่องมือ ไม่ครบถ้วน ไม่ชัดเจน หรือสลับกัน เป้าหมายขาดความชัดเจน ไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จหรือวัดผลได้อย่างแท้จริง ขาดความสำคัญเร่งด่วน ขาดกรอบเวลาในการดำเนินการ หรือการแบ่งระยะเวลาดำเนินการไม่เหมาะสม ขาดที่มาหรือความเป็นไปได้ของเครื่องมือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์ที่จะต้องใช้งบประมาณสูงหรือทรัพยากรจำนวนมาก นอกจากนี้ยังขาดทฤษฎี หลักการ เหตุผล ผลเชิงประจักษ์ หรือผลการวิจัยมาสนับสนุนเนื่องจากไม่ได้กำหนดกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ขาดอย่างชัดเจนเสียก่อน

7. เนื้อหาของยุทธศาสตร์เฉพาะบางส่วนที่ผู้เข้าร่วมการฝึกกำหนดขึ้น เป็นเนื้อหาของยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง นโยบายหรือมาตรการในระดับบริหาร แผนงานหรือโครงการในระดับปฏิบัติงานประจำของหน่วยงานภาครัฐ การแก้ปัญหาระยะสั้น ปัญหาท้องถิ่น หรือปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งถือว่าไม่ใช่การแก้ปัญหาในระยะยาวระดับชาติ แต่กลับขาดแนวคิดหลัก (Core Concepts) ของยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว เช่น แนวคิดการปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้อง เลิกค่านิยมที่ไม่ถูกต้อง การวางระบบ โครงสร้าง หรือรากฐานให้กับประเทศ การแก้ปัญหาระยะยาวโดยการเปลี่ยนหลักการพื้นฐาน หรือการแก้ปัญหาที่ยืดเยื้อและซับซ้อนโดยแก้ไขสาเหตุที่แท้จริง เป็นต้น

8. การแก้ปัญหาของตัวแบบหรือกระบวนการฝึกที่ไม่เหมาะสมกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการโดยการพยายามบูรณาการยุทธศาสตร์เฉพาะทั้งหมดเข้าด้วยกันในภายหลังพบว่าเป็นไปด้วยความยากลำบากอย่างยิ่ง หรือแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยหากไม่มีการแทรกแซงจากผู้ควบคุมสั่งการหรือผู้มีอำนาจ โดยผู้เข้าร่วมการฝึกต้องร่วมกันทบทวนแก้ไขแนวคิดและเนื้อหายุทธศาสตร์เฉพาะค่อนข้างมาก ต้องเพิ่มหลักการเหตุผลเพื่อความน่าเชื่อถือ และต้องเรียบเรียงแก้ไขลำดับทางตรรกะของยุทธศาสตร์เฉพาะเพื่อให้ผู้อ่านหรือผู้นำไปปฏิบัติเข้าใจง่ายขึ้น

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 10 ท่าน เป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างเกี่ยวกับปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่ผู้ให้สัมภาษณ์คิดว่าสำคัญที่สุด 3 อันดับแรก รวมทั้งแนวทางในการแก้ปัญหาเหล่านั้น และการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์ในการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ รายละเอียดการสัมภาษณ์ตาม ผนวก ก คำถามและผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ โดยผู้วิจัยได้นำผลการสัมภาษณ์ดังกล่าวไปแทรกไว้เพื่อสนับสนุนผลการวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ หรือสนับสนุนการสังเคราะห์แนวทางการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

ผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์และคณาจารย์

การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ และคณาจารย์ของ วปอ.สปท.จำนวน 6 ท่าน เป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง เกี่ยวกับปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่ผู้ให้สัมภาษณ์คิดว่าสำคัญที่สุด 3 อันดับแรก รวมทั้งแนวทางในการแก้ปัญหาเหล่านั้น และการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์ในการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะการบริหารจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ รายละเอียดตามผนวก ข คำถามและผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์และคณาจารย์ โดยผลการสัมภาษณ์ดังกล่าวจะนำไปแทรกไว้เพื่อสนับสนุนผลการวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ หรือสนับสนุนการสังเคราะห์แนวทางการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

ปัญหาทั่วไปในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

1. กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยยังไม่สมบูรณ์และไม่ครบวงจร โดยยังขาดโครงสร้างของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจน และขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างขั้นตอนสำคัญในกระบวนการ นอกจากนี้การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควร โดยยังขาดโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติในเชิงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติกับยุทธศาสตร์ระดับลงมาจนถึง นโยบายหรือมาตรการ แผนงานและโครงการในระดับปฏิบัติ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 และอาจารย์ท่านที่ 3

2. ประเทศไทยยังขาดการบริหารจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่สามารถใช้ทุนมนุษย์ในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติได้เต็มที่ตามศักยภาพที่มีอยู่ ประเทศไทยยังขาดกระบวนการพื้นฐานในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงชีวิต และในส่วนของยุทธศาสตร์ชาติ ประเทศไทยยังขาดสถาบันการศึกษาในระดับชาติที่เป็นศูนย์กลางในการศึกษา ค้นคว้า ระดมสมอง วิจัยพัฒนา สร้างเสริม แลกเปลี่ยน และถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ อีกทั้งยังขาดบุคลากรในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติทั้งกระบวนการ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าว สอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1, 2 และ 3 อาจารย์ท่านที่ 1, 2 และ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 6 และ 7

3. การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยยังขาดประสิทธิภาพเนื่องจากระบบการบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องหรือเอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติในเชิงบูรณาการ ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่เป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐยังมีข้อจำกัดด้านเทคนิคและระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงานร่วมกันในเชิงบูรณาการ อีกทั้งขาดความร่วมมือและการประสานงานอย่างเป็นทางการเป็นระบบในการสนธิกำลัง ใช้ทรัพยากรร่วมกัน หรือแลกเปลี่ยนแบ่งปันข้อมูลสารสนเทศระหว่างกันเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และ 3

4. นักการเมืองที่เป็นผู้บริหารระดับสูงของประเทศไทยยังขาดภาวะผู้นำอย่างแท้จริง จึงไม่กล้าตัดสินใจทำในสิ่งที่ถูกต้อง ไม่สามารถเป็นผู้นำทางยุทธศาสตร์ที่พร้อมจะนำการเปลี่ยนแปลง

ในทางที่ดีขึ้นมาสู่ประเทศไทย ปฏิเสธหรือเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายที่ดีของรัฐบาลในอดีตเนื่องจากไม่ใช่แนวคิดของพรรคตนเอง ดังนั้นจึงทำให้การดำเนินการของภาครัฐขาดความต่อเนื่อง การกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติบางส่วนไม่ได้เป็นผลประโยชน์แห่งชาติหรือผลประโยชน์ของส่วนรวมอย่างแท้จริง ดังนั้นสังคมไทยและประชาคมโลกจึงขาดความเชื่อมั่นในความมุ่งมั่นจริงจังของฝ่ายการเมือง ผู้บริหารระดับสูง นักธุรกิจ และบุคคลชั้นนำของประเทศไทยในการที่จะสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นเพื่ออนาคตของชาติ และยินยอมเสียสละผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ของหน่วยงาน หรือผลประโยชน์ทางธุรกิจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม และผลประโยชน์แห่งชาติในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลดความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ เช่น ระบบบริหารพรรคการเมือง ภาษีมรดก การถือครองที่ดิน การผูกขาดทางธุรกิจ การครอบงำสื่อสารมวลชน และระบบอุปถัมภ์ เป็นต้น ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และ 2 อาจารย์ท่านที่ 1, 2 และ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1, 6, 7 และ 10

5. การทุจริตประพตติมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทุจริตเชิงนโยบายของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ทำให้หน่วยงานขาดยุทธศาสตร์ระยะยาว ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ หรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานถูกละเลยเพิกเฉย ดังนั้นแผนงานและโครงการของหน่วยงานภาครัฐหรือแผนการดำเนินธุรกิจของรัฐวิสาหกิจจึงไม่สอดคล้องกับความสำเร็จเร่งด่วนของยุทธศาสตร์ชาติ ขาดความชัดเจน ขาดความสมเหตุสมผล ไม่ตรงประเด็นปัญหา หรือไม่แก้ไขสาเหตุของปัญหาอย่างแท้จริง เบี่ยงเบนผิดเพี้ยนไปจากที่ควรจะเป็น เปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตประพตติมิชอบ นอกจากนั้น นโยบายประชานิยมของรัฐบาลที่ขาดความสมเหตุสมผลยังทำให้แผนงานและโครงการของหน่วยงานภาครัฐหรือแผนการดำเนินธุรกิจของรัฐวิสาหกิจไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างแท้จริง โดยแผนงานและโครงการมุ่งที่จะสร้างภาพลักษณ์ที่ดีและคะแนนนิยมให้กับรัฐบาลเท่านั้น แต่ไม่ได้คำนึงถึงเป้าหมายในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้นจึงเป็นการใช้จ่ายหรือ การลงทุนภาครัฐที่เกินความจำเป็น มีความเสี่ยงสูง ไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ไม่สอดคล้องกับหลักการและเงื่อนไขของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ทำให้เกิดความสูญเปล่าหรือ ได้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่า ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และ 2 อาจารย์ท่านที่ 2 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 และ 10

ปัญหาในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

1. ปัญหาด้านการบริหารจัดการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดความชัดเจนตั้งแต่ต้น โดยไม่มีการกำหนดโครงสร้างตัวแบบ ขอบเขต เป้าหมาย หรือกรอบเวลาในการจัดทำอย่างชัดเจน แม้จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ แต่ก็ไม่มีกำหนดหรือมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นเจ้าภาพหลักหรือหน่วยรับผิดชอบในการสนับสนุนการจัดทำและนำเสนอยุทธศาสตร์ชาติ ทำให้การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อีกทั้งขาดเอกภาพในการนำเสนอแนวคิดหรือเนื้อหายุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 อาจารย์ท่านที่ 1 ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

การริบเร่งแบ่งมอบความรับผิดชอบให้หน่วยงานภาครัฐระดับกระทรวงจัดทำยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติเกิดขึ้นเร็วเกินไป ทำให้ขาดการระดมสมองจากทุกภาคส่วนเพื่อร่วมกันบูรณาการยุทธศาสตร์ชาติหรือสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน ดังที่เห็นได้จากการจัดทำเอกสารระดับรองลงมา เช่น นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2558-2564 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2560-2564 หรือยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง ลงมาจนถึงนโยบาย มาตรการ แผนงานและโครงการ ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐเองเกือบทั้งหมดและเสร็จสิ้นเรียบร้อยก่อนที่จะมียุทธศาสตร์ชาติฉบับสมบูรณ์ซึ่งไม่สอดคล้องกับโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ

นอกจากนั้น แนวคิดและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติยังกระจุกกระจายอยู่กับหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยที่รับผิดชอบ การนำเสนอยุทธศาสตร์ชาติต่อสาธารณชนจึงขาดเอกภาพในการดำเนินการ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้เกิดความสับสน และขาดความน่าเชื่อถือ

2. ปัญหาด้านบุคลากร ข้อมูล และเครื่องมือในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

บุคลากรบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดสมรรถนะที่เหมาะสมในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ถึงแม้ว่าบุคลากรเหล่านั้นจะมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูงในสายงานที่ตนเองรับผิดชอบหรือสาขาวิทยาการที่ตนเองมีความเชี่ยวชาญเฉพาะก็ตาม นอกจากนี้บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐบางส่วนยังขาดสมรรถนะที่เหมาะสมในการกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติเช่นกัน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 อาจารย์ท่านที่ 1 และ 3 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

การเก็บข้อมูลและจัดทำสถิติระดับชาติไม่ครอบคลุมประเด็นของยุทธศาสตร์ชาติทั้งหมด บางส่วนยังไม่ได้มาตรฐาน ไม่ตรงกับความต้องการใช้งาน ขาดความถูกต้องและทันสมัย ไม่สามารถแยกแยะข้อมูลลงในรายละเอียดได้ นอกจากนี้ยังขาดการวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ ไม่มีการสังเคราะห์ผลการวิเคราะห์ และไม่มีการจัดทำข้อเสนอแนะเบื้องต้น

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดทีมงานมืออาชีพที่จะสนับสนุนข้อมูลและสถิติในเวลาทีคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต้องการ อีกทั้งขาดฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศที่สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบและพยากรณ์แนวโน้มด้านต่าง ๆ

3. ปัญหาด้านแนวทางและวิธีการในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

ตัวแบบ (Model) ทีคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเลือกใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินั้นปกติใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์หรือนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลัก ดังนั้นจึงไม่เหมาะสมกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ ซึ่งต้องมีการบูรณาการค่อนข้างมากและต้องกำหนดความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน อีกทั้งยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี มุ่งเน้นเป้าหมายด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติค่อนข้างมาก ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของอาจารย์ท่านที่ 1 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติยังขาดมาตรฐานในการเขียนยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นยุทธศาสตร์ที่มีโครงสร้างสมบูรณ์ ในตัวเอง กล่าวคือ มีองค์ประกอบครบทั้ง เป้าหมาย (Ends) วิธีการ

(Ways) และเครื่องมือ (Means) ทั้งนี้เพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจและเพื่อความสะดวกในการกำหนด ยุทธศาสตร์ระดับรองลงมา

สำนวนภาษาหรือคำศัพท์เทคนิคส่วนหนึ่งที่เลือกใช้เป็น Key Words ในยุทธศาสตร์ชาติทำให้เกิดความสับสนหรือเกิดการตีความที่แตกต่างกันได้ เช่น การใช้คำที่ต่างกันเพื่อสื่อความหมายเดียวกัน การใช้คำเดียวกันที่สื่อความหมายต่างกันในแต่ละบริบท การใช้คำที่ค้นคิดขึ้นใหม่ หรือการใช้คำแปลจากภาษาต่างประเทศโดยขาดการนิยามที่ชัดเจน หรือการใช้คำที่มีความหมายกว้างมาก คลุมเครือไม่ชัดเจน ไม่จำกัดขอบเขต เป็นต้น ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดการรวบรวมและประมวลทฤษฎี หลักการ หรือแนวคิดในการแก้ปัญหาทางยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ที่เหมาะสมและทันสมัยในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะการวางตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ของชาติ (Strategic Positioning) ในลักษณะเช่นเดียวกับการวางตำแหน่งในการแข่งขัน (Competitive Positioning) ของภาคธุรกิจ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และ 3 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดการบูรณาการตั้งแต่ต้นโดยแยกจัดทำหรือกำหนด ยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านเสียก่อนแล้วจึงพยายามบูรณาการยุทธศาสตร์เฉพาะเข้าด้วยกัน ภายหลัง การที่ไม่ได้พิจารณาองค์รวมจากมุมมองทุกด้าน (Holistic and Comprehensive Approach) และการที่ไม่ได้ปรับความสมดุลระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะเสียก่อนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ยุทธศาสตร์ชาติขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านที่จะนำไปสู่เป้าหมายของชาติในภาพรวม นอกจากนี้ยังไม่มีแนวทางในการขจัดความขัดแย้ง (De-confliction) หรือแนวทางในการลดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ (Undesired Effects) ระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดแนวคิดเชิงรุก (Proactive Concept) หรือการแก้ปัญหาโดยออกนอกกรอบแนวคิดเดิม (Out of the Box Thinking) ดังนั้นถึงแม้จะแก้ปัญหาเดิมได้บางส่วนก็ตาม แต่การแก้ปัญหาที่ไม่เบ็ดเสร็จทำให้ต้องตามแก้ปัญหาที่เหลืออยู่ หรือต้องเริ่มแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ต่อไป ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของอาจารย์ท่านที่ 2

ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดการนำบทเรียนที่ได้รับในการพัฒนาของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ รวมทั้งผลดีและผลเสียในการพัฒนา การนำยุทธศาสตร์ของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จมาประยุกต์ใช้จะช่วยลดความเสี่ยงรวมทั้งลดเวลาและทรัพยากรที่ต้องเสียไปในการลองผิดลองถูก (Trials and Errors) แม้ว่าการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี จะมีการกล่าวถึงการศึกษายุทธศาสตร์ชาติของประเทศอื่น ๆ อยู่บ้างก็ตาม แต่ก็ยังขาดการเปรียบเทียบระหว่างยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยกับยุทธศาสตร์ชาติของประเทศอื่น ๆ ที่มีบริบทใกล้เคียงกันอย่างชัดเจน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5

ยุทธศาสตร์ชาติบางส่วนขาดหลักการเหตุผลสนับสนุนที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ โดยทั่วไป เช่น ขาดทฤษฎี หลักการ หรือแนวคิดทางยุทธศาสตร์รองรับ ขาดการศึกษาวิจัยเพื่อนำไปสู่

การปฏิบัติหรือการใช้งานจริง (From Research to Practice : RTP) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาทางยุทธศาสตร์ที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและยังหาคำตอบไม่ได้ หรือแนวคิดทางยุทธศาสตร์ที่ยังเป็นข้อสงสัยว่าจะสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับบริบทเฉพาะของประเทศไทยได้หรือไม่ และในบางกรณียุทธศาสตร์ชาติถูกกำหนดตามความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ ตามความรู้สึคนึกคิดของคนส่วนใหญ่ แต่อาจเป็นแนวคิดที่ผิดพลาดเนื่องจากขาดหลักการเหตุผลที่ถูกต้อง ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 และ 9 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

ยุทธศาสตร์เฉพาะบางส่วนกำหนดเป้าหมายที่ไม่สมบูรณ์ ไม่ชัดเจน ไม่เจาะจงหรือไม่สามารถวัดผลได้ เช่น เป้าหมายกว้างเกินไปหรือเกือบเป็นอุดมคติ ไม่ระบุผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ที่ต้องการ หรือไม่กำหนดกรอบเวลาในการปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้เกิดความสับสน ลังเล ไม่แน่ใจในการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1 และ 7 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

ยุทธศาสตร์เฉพาะบางส่วนขาดมิติเวลา เช่น ความสำคัญเร่งด่วน (Importance and Priority) ขาดลำดับก่อน-หลังในการนำยุทธศาสตร์เฉพาะไปปฏิบัติ (Sequencing) ขาดกรอบระยะเวลา (Length of Time) หรือขาดช่วงเวลา (Period of Time) ในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์เฉพาะ หรือขาดจังหวะเวลา (Timing and Tempo) ที่เหมาะสมในการนำยุทธศาสตร์เฉพาะไปปฏิบัติ ซึ่งบางครั้งเวลาอาจเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์เฉพาะ และยุทธศาสตร์เฉพาะอาจเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการอีกทอดหนึ่ง ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดการทดสอบความสมเหตุสมผลหรือความเป็นไปได้ของยุทธศาสตร์เฉพาะ (Strategy Validity or Possibility Test) ที่ได้มาตรฐานเพื่อสร้างความเชื่อมั่นเพิ่มโอกาสแห่งความสำเร็จ และลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น การทดสอบดังกล่าวประกอบด้วย การทดสอบความเหมาะสมของเป้าหมาย (Suitability) การทดสอบการยอมรับวิธีการ (Acceptability) และการทดสอบความเป็นไปได้ของเครื่องมือ (Feasibility) ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7

4. ปัญหาด้านเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ

วิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดความชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดในการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับระบบเศรษฐกิจมหภาค (Macro Economy) หรือการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ (Mega Projects) ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 9

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดภาพอนาคตที่เห็นพ้องร่วมกันโดยทุกฝ่าย (Conceptualized Common Future Picture) ซึ่งหมายถึง การวาดภาพอนาคตของประเทศเมื่อสิ้นสุดกรอบเวลาของยุทธศาสตร์ชาติที่ทุกภาคส่วนของชาติยอมรับและเห็นพ้องร่วมกันว่าเหมาะสมและเป็นไปได้จริง ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยอาจจะวาดภาพอนาคตของประเทศในอีก 20 ปี

ข้างหน้าที่ต่างกันออกไป ไม่สอดคล้องกัน ทำให้เกิดข้อผิดพลาดหรือความคลาดเคลื่อนในการกำหนด ยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2 ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 และ 3 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดการอธิบายถึงขั้นตอนอื่นในกระบวนการ ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งจะมีผลต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมเช่นกัน ได้แก่ ขั้นตอนการนำ ยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติหรือการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และขั้นตอนการประเมินผลยุทธศาสตร์ ชาติ ซึ่งผลการวิจัยส่วนใหญ่ทั้งในประเทศและต่างประเทศชี้ให้เห็นว่าทั้งสองขั้นตอนดังกล่าวจะมีผล ต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมมากกว่าตัวยุทธศาสตร์ชาติเองเสียอีก ซึ่งผลการ วิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดการอธิบายถึงโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีลักษณะเป็นโครงสร้างแบบลำดับชั้น (Hierarchical Structure) โดยเริ่มต้นจากยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน ถ่ายทอดลงมาเป็นยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาหรือ ยุทธศาสตร์ในระดับกระทรวง แล้วจึงถ่ายทอดลงมาถึงเป็นนโยบาย มาตรการ แผนงานและ โครงการ หรือการปฏิบัติอื่น ๆ ของหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ ดังนั้นจึงทำให้ยากที่จะเข้าใจ ความสัมพันธ์เชื่อมโยงดังกล่าว นอกจากนั้นยังไม่ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงและการสนับสนุน ซึ่งกันและกัน (Coherence : Linkages and Support) ระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะ ซึ่งผลการ วิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของอาจารย์ท่านที่ 3 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

เนื้อหาส่วนใหญ่ของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี สรุปรูปวิธีการ (Ways) แทนที่จะเป็นเป้าหมาย (Ends) ซึ่งปกติแล้วเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดยุทธศาสตร์ ดังนั้นจึงทำให้ยากต่อ การพัฒนายุทธศาสตร์เฉพาะในลักษณะ Result-based, Effect-based หรือ Demand-based Strategy หรือขาดการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (Causality : Cause and Effect) อย่างชัดเจนนอกจากนั้น เนื้อหาบางส่วนของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ยังขาดความสมบูรณ์ ครบถ้วน ขาดความเจาะจง ความชัดเจน ความสมเหตุสมผล หรือความเป็นไปได้ โดยเป็น ยุทธศาสตร์ที่ไม่สมบูรณ์หรือเป็นเพียงเนื้อหาส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์เท่านั้น และไม่ได้สรุป ความสำคัญเร่งด่วนของเป้าหมาย ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ท่านที่ 1, 2 และ 7

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี มุ่งไปสู่ประสิทธิผล (Effectiveness) ก็จริง แต่การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติก็ควรคำนึงถึงประสิทธิภาพ (Efficiency) ประกอบกันไปด้วย ทั้งนี้เพื่อ ลดเวลาในการปฏิบัติและประหยัดทรัพยากร

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ให้ความสำคัญกับประชาชนซึ่งเป็นฐานรากของ สังคมน้อยเกินไป ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน บางประเด็นยุทธศาสตร์ขาดความอ่อนตัว ขาดการ รับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายจากรอบด้าน ขาดแนวคิดในการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ (Strategic Communication) ที่ชัดเจนกับประชาชน เช่น การสร้างความภาคภูมิใจในชาติ ความเป็นเจ้าของ ยุทธศาสตร์ชาติ เหตุผลความจำเป็น รวมทั้งประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากยุทธศาสตร์ชาติ การ

ปรับความรู้สึกนึกคิดของประชาชนให้เห็นถึงประโยชน์ส่วนรวม ประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ในระยะยาวเป็นอันดับแรก การเสริมสร้างการมีส่วนร่วม การสนับสนุน และความเสียสละของประชาชน (Participation, Support and Contribution) ตลอดจนการสร้างบรรยากาศหรือสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมและเอื้ออำนวยในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เช่น ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐ และความสงบสุขและเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของอาจารย์ท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 และ 10

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี มีเนื้อหาบางส่วนเกินความจำเป็น เช่น งานประจำตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ โดยที่มีเพียงแค่วิธีการหรือแนวทางเดียวกันนั้นในการปฏิบัติ ไม่จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์เฉพาะ การแก้ปัญหาเร่งด่วนระยะสั้น การแก้ปัญหาท้องถิ่น การแก้ปัญหาเฉพาะกลุ่ม หรือการปฏิรูประบบที่ใช้เวลาดำเนินการไม่นานนัก ซึ่งไม่ใช่การแก้ปัญหายุทธศาสตร์ระยะยาว เป็นต้น

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ไม่ได้กำหนดกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติอย่างชัดเจนเสียก่อน แม้จะกำหนดสรุปวิธีการ (Ways) ไว้เป็นส่วนใหญ่ ทำให้ยากต่อการพัฒนายุทธศาสตร์เฉพาะซึ่งต้องอาศัยแนวคิดทางยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเพื่อนำไปสู่เป้าหมาย (Ends) ที่ต้องการ ตัวอย่างส่วนหนึ่งของกรอบแนวคิด ได้แก่

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดแนวคิดด้านภัยคุกคามจากสงครามตามแบบ (Conventional Warfare) โดยไม่กำหนดแนวคิดในการเตรียมกำลังรบเช่น ขีดความสามารถที่ต้องการ โครงสร้างกำลังรบ การวางกำลัง และระดับความพร้อม ขาดแนวคิดในการใช้กำลังรบรับมือกับความขัดแย้งด้วยอาวุธ (Armed Conflicts) ที่ประเทศไทยอาจจะต้องเผชิญหรือต้องเข้าไปเกี่ยวข้องภายในห้วงระยะเวลา 20 ปี ขาดแนวคิดในการรับมือกับผลกระทบทางอ้อมจากอาวุธทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction : Nuclear, Biological and Chemical) ที่อาจแพร่กระจายเข้ามาในประเทศ นอกจากนั้นแนวคิดด้านภัยคุกคามรูปแบบใหม่หรือแบบอสมมาตร (Non-conventional or Asymmetric Security Threats) หรือความท้าทายด้านความมั่นคงอื่น ๆ (Security Challenges) และภัยพิบัติตามธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น (Natural or Manmade Disasters) ยังไม่ครอบคลุมความน่าจะเป็น (Probabilities) ทุกด้านที่อาจจะเกิดขึ้นภายในห้วงระยะเวลา 20 ปี

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ไม่ได้กล่าวถึงเป้าหมายความปรองดองและสันติภาพถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ภายในระยะเวลาไม่เกิน 20 ปี ขาดแนวคิดในการขจัดเงื่อนไขที่เป็นรากฐานของความขัดแย้ง (Fundamental Conflicts) ให้หมดสิ้นไปหรือให้เหลือน้อยที่สุดในระดับที่ไม่เป็นปัญหาอีกต่อไป นอกจากนั้นยังขาดแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองและบริหารพื้นที่ระบบเศรษฐกิจ และแนวทางการปฏิบัติในพหุสังคมวัฒนธรรม (Multi-sociocultural Practice) ที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย โดยต้องมีทั้งความสมดุลและความเป็นธรรม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเสถียรภาพอย่างยั่งยืนในพื้นที่

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี เน้นเรื่องการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (Building Competitiveness) โดยไม่มีคู่แข่งที่ชัดเจน แทนที่จะเป็นการเสริมสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) ซึ่งต้องมีคู่แข่งที่ชัดเจน ดังนั้นจึงขาดการวิเคราะห์ขั้นพื้นฐาน

ที่จำเป็น เช่น สมรรถนะหลักของประเทศ (Core Competence) ห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) และ แรงขับเคลื่อน (Driving Forces) ในโครงสร้างของแต่ละอุตสาหกรรมเป้าหมายที่เลือก หรือสินค้าซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์หลักในภาคการเกษตรและบริการของประเทศไทยที่ต้องเข้าแข่งขันในตลาดเสรีของโลก อีกทั้งขาดการวิเคราะห์เปรียบเทียบขีดความสามารถที่แท้จริงระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่แข่งในแต่ละด้าน (Capability Gap Analysis) เช่น คู่แข่งในการส่งออกข้าว คู่แข่งในการส่งออกยางพารา คู่แข่งในอุตสาหกรรมยานยนต์ คู่แข่งในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว คู่แข่งในการเป็นครัวโลก คู่แข่งในการเป็นศูนย์กลางการบิน หรือคู่แข่งในการเป็นศูนย์กลางการแพทย์ เป็นต้น ดังนั้นจึงทำให้การพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์การแข่งขัน โดยเฉพาะเรื่องที่ไม่สมควรดำเนินการและเรื่องที่เหมาะสมดำเนินการขาดหลักการเหตุผลสนับสนุนที่ชัดเจนและไม่ได้รับการยอมรับจากภาคธุรกิจและการลงทุนเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากการวิเคราะห์แบบ SWOT (Strength-Weakness-Opportunity-Threat Analysis) ที่ภาครัฐใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นการวิเคราะห์แบบหยาบ ๆ ไม่กำหนดคู่แข่งที่ชัดเจน ดังนั้นจึงไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะเมื่ออยู่ในสถานการณ์การแข่งขันที่เข้มข้นในแต่ละตลาดที่มีคู่แข่งหลายฝ่าย โดยแต่ละฝ่ายมีความได้เปรียบในการแข่งขันที่แตกต่างกัน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 และ 5

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดแนวทางการวิเคราะห์แผนการลงทุนรวมของภาครัฐ (Portfolio Analysis) เพื่อลดความเสี่ยงของประเทศในภาพรวมและเป็นหลักประกันให้เศรษฐกิจสามารถเติบโตได้อย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ เช่นเดียวกับการบริหารสินทรัพย์ใน Port Folio ของภาคธุรกิจ โดยเฉพาะการผสมผสานการลงทุนแต่ละประเภทที่ประเทศไทยมีความได้เปรียบในการแข่งขันเพื่อกระจายความเสี่ยง การวิเคราะห์คาดการณ์ผลตอบแทนที่จะได้รับและระยะเวลาคืนทุน และแนวคิดในการหมุนเวียนรายได้จากการลงทุนเข้าไปลงทุนใหม่ในเรื่องอื่นที่จำเป็น เช่น การลงทุนเพื่อเข้าสู่อุตสาหกรรมใหม่ที่จะเติบโตอย่างรวดเร็วในอนาคต ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดแนวคิดความร่วมมือกับพันธมิตร มิตรประเทศ ตลอดจนองค์กรหรือกองทุนระหว่างประเทศ เช่น ความร่วมมือทางด้านเทคนิค ด้านวิชาการ ด้านการศึกษา หรือด้านการฝึกอบรม ความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ การพัฒนายุทธศาสตร์ร่วมระหว่างประเทศ การลงทุนหรือการวิจัยพัฒนาร่วมกับต่างประเทศ การซื้อหรือการขอรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีขั้นสูงจากต่างประเทศ เป็นต้น

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดความเข้าใจในความต้องการที่แท้จริงของภาคธุรกิจเอกชนในแต่ละระดับ ขาดแนวคิดในการระดมทุนหรือร่วมลงทุนกับภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Public Private People Partnership) ที่ชัดเจน ทั้งนี้ในประเทศพัฒนาแล้ว ภาคเอกชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Driving Mechanism) โดยมีภาครัฐอำนวยความสะดวกและกำหนดกติกาให้เกิดความเป็นธรรม (Facilitate and Regulate) เท่านั้น นอกจากนั้น ภาครัฐไม่จำเป็นต้องทำทุกสิ่งทุกอย่างเองทั้งหมด แต่ควรจะปล่อยให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยดำเนินการตามความเหมาะสม (Outsourcing or Privatization) ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1, 4 และ 5

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดการพิจารณานำทรัพยากรมนุษย์และสินทรัพย์ของรัฐหรือภาคเอกชนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือยังใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ (Inert Assets) มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ตามศักยภาพที่มีอยู่ โดยการแปลงเป็นทุนในการพัฒนาประเทศ หรือทำให้กลายเป็นขีดความสามารถที่นำไปใช้ได้จริง (Dynamic Capabilities) เช่น เกษตรกรที่ว่างงานหลังการเก็บเกี่ยว แรงงานที่ว่างงานหรือประกอบอาชีพไม่เป็นหลักแหล่ง องค์ความรู้ของท้องถิ่นหรือบรรพบุรุษ วนอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวน โบราณสถาน ศิลปกรรม และมรดกทางวัฒนธรรมอื่น ๆ ของชาติ ป่าเสื่อมโทรม ที่ดินว่างเปล่า หรือสิ่งปลูกสร้างรกร้าง เป็นต้น หากมีการบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าวอย่างเป็นระบบ แนวคิดดังกล่าวก็จะไม่ขัดกับหลักการอนุรักษ์

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดแนวคิดที่ชัดเจนในการปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับคนไทยรุ่นใหม่ เช่น ความรักชาติอย่างมีเหตุผล อุดมการณ์และหลักการประชาธิปไตย ความรับผิดชอบและการมีวินัย การดูแลรักษาสุขภาพ การให้บริการหรือช่วยเหลือผู้อื่น การรักษาความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และพลังงาน การปฏิเสธไม่ยอมรับสิ่งที่ไม่ดี เช่น สิ่งเสพติด การทุจริตประพฤติมิชอบ การค้ำมนุษย์ การใช้กฎหมายเหนือกฎหมาย การละเมิดกฎหมาย การหลีกเลียงภาษี หรือการเบียดเบียนหรือการเอาเปรียบผู้อื่น การขจัดค่านิยมที่ไม่พึงประสงค์ เช่น การยอมรับนับถือคนที่มีอำนาจและความมั่งคั่ง ความฟุ้งเฟ้อหรือระบบอุปถัมภ์ การปรับทัศนคติของคนไทยที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง การปลูกฝังแนวคิดและทักษะที่จำเป็นในชีวิต เช่น ทักษะพื้นฐานในการดำรงชีวิต ป้องกันภัย และช่วยตัวเอง ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ทักษะการค้าและเศรษฐศาสตร์พื้นฐาน การทำงานเป็นทีมและการบูรณาการ การวิจัยพัฒนาและสร้างสรรค์นวัตกรรม เป็นต้น

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี มุ่งสร้างคนดี แต่ขาดแนวคิดที่ชัดเจนในการผลิตบุคลากรหรือแรงงานให้ตรงกับความต้องการในอนาคต โดยเฉพาะระบบและหลักสูตรการศึกษาแบบที่ใช้ความต้องการเป็นหลัก (Demand-based Education) เริ่มจากการวิเคราะห์ความต้องการสาขาวิทยาการ (Disciplines) หรือชุดทักษะความชำนาญ (Skill Sets) ที่จำเป็นในเชิงปริมาณและคุณภาพ ทั้งในภาคการเกษตร ภาคบริการ และภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเป้าหมาย ตลอดจนข้าราชการและบุคลากรของภาครัฐที่จะเป็นกลไกช่วยเหลือภาคเอกชนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ยังขาดแนวคิดในการแก้ไขปรับปรุงระบบการเรียนการสอนคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ความเข้าใจในการอ่าน (Reading Comprehension) ทักษะการใช้คอมพิวเตอร์ (Computer Literacy) และทักษะการใช้ภาษาอังกฤษ (English Competence) ที่ยังไม่ได้มาตรฐานสากล

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดนิยามที่ชัดเจนในเรื่อง ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) คุณภาพชีวิต (Quality of Life) ความเท่าเทียม (หมายถึง ทุกคนได้ทุกอย่างเหมือนกัน หรือ Equality) และความเสมอภาค (หมายถึง ทุกคนได้รับหรือเข้าถึงโอกาสเหมือนกัน หรือ Equity) และขาดแนวคิดในการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่น่าจะสามารถไปได้จริงในบริบทของประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้า

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดแนวคิดในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ล้มเหลว ล้าหลัง หรือไม่เหมาะสมกับปัจจุบัน โดยการเปลี่ยนแปลงที่หลักการพื้นฐาน (Change of Fundamental Concept) เช่น ระบบการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจบางส่วนที่ไร้

ประสิทธิภาพ ประสพการขาดทุน ไม่สามารถแข่งขันได้ในตลาดโดยปราศจากการอุดหนุนจากภาครัฐ ระบบการเวนคืนที่ดินซึ่งมีความล่าช้า ไม่เป็นธรรม ไม่เอื้ออำนวยต่อการนำพื้นที่เสื่อมโทรมกลับมาพัฒนาใหม่ หรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองใหม่ในเชิงพาณิชย์ และโครงสร้างภาคียานยนต์ที่ล้าสมัย เกือบภาชีสรรพสามิตในอัตราสูง ทำให้มีผู้ใช้รถยนต์เก่าเป็นจำนวนมาก เพิ่มปัญหาการจราจรติดขัดและอุบัติเหตุ สิ้นเปลืองเชื้อเพลิงมาก ก่อให้เกิดมลภาวะสูง อีกทั้งอุตสาหกรรมยานยนต์ของประเทศไทยไม่สามารถใช้กำลังผลิตได้เต็มที่เพื่อให้ได้เปรียบจากขนาดการผลิต (Economy of Scale) และต้นทุนที่ต่ำลงสำหรับการแข่งขันในตลาดโลก เป็นต้น

5. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมและการยอมรับยุทธศาสตร์ชาติ

ประชาชนทั่วไปยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ และเหตุผลความจำเป็นในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะยาวถึง 20 ปี อีกทั้งขาดช่องทางและโอกาสในการมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ภาครัฐขาดความเข้าใจว่าประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นฐานรากของสังคมต้องการเห็นผลลัพธ์ของยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายที่พวกเขาสามารถจับต้องได้ทันที ขาดการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ที่ดีกับประชาชนเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ อีกทั้งขาดการประชาสัมพันธ์เชิงรุกในจังหวะและเวลาที่เหมาะสม นอกจากนี้ ภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมีบทบาทหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ค่อนข้างจำกัด ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ยุทธศาสตร์ชาติยังไม่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย การมีส่วนร่วมนั้นถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการซึ่งต้องพิจารณาองค์รวมจากมุมมองทุกด้าน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของอาจารย์ท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1, 3 และ 10

สังคมยังคงมีความแตกแยกทางความคิดในระดับสูง ดังนั้นประชาชนส่วนหนึ่งซึ่งไม่เห็นด้วยกับภาครัฐอยู่แล้วจึงมีอคติหรือต่อต้านไม่ยอมรับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี โดยที่ยังไม่ได้ศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาในรายละเอียดเสียก่อนแต่อย่างใด นอกจากนี้ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางส่วนขาดความรู้ความเข้าใจ ไม่เห็นประโยชน์ของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี หรือไม่ยอมรับยุทธศาสตร์ชาติซึ่งจะรื้อถอนผลประโยชน์ที่เคยมีเคยได้ของตนเอง ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3 และ 7

สื่อมวลชนขาดความเชื่อถือและศรัทธาหน่วยงานภาครัฐบางส่วนที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ทำให้สื่อมวลชนขาดความเชื่อมั่นยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ไปด้วย ดังนั้นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี จึงถูกสื่อมวลชนนำเสนอไปยังประชาชนและสังคมในเชิงลบ

ปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ

1. ปัญหาด้านการบริหารจัดการในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ

การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติหรือการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติขาดแนวทางที่ชัดเจนตั้งแต่ต้นเช่นกัน โดยที่ภาครัฐไม่มีการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ (National Strategy Administration and Management) อย่างเป็นระบบ ทั้งในระดับบริหาร (Administrative Level) และในระดับจัดการ (Management Level) ซึ่งรวมถึงแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ (Driving Policies) และแนวทางการกำหนดมาตรการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ (Supporting Measures) ตามความจำเป็น ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1 และ 7

ภาครัฐยังขาดหน่วยงานอำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม และขาดผู้บริหารระดับสูงที่มีความรู้ความเข้าใจครอบคลุมในทุกมิติเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการในลักษณะเดียวกับ Project Manager ดังนั้นจึงทำให้เกิดช่องโหว่ของงาน (Gap) ซึ่งไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง หรือทำให้เกิดความเหลื่อมซ้อนหรือความซ้ำซ้อนของงานระหว่างหน่วยงาน (Overlap) โดยที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบการแก้ปัญหาเชิงบูรณาการในภาพรวม ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3

การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งมีลักษณะเป็นการผสมผสานระหว่างหลายแนวคิดในการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน จึงอาจทำให้เกิดความสับสน ซ้ำซ้อน และสร้างภาระงานเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น แทนที่จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพก็อาจจะกลายเป็นการลดประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

ปัจจุบันรูปแบบทั่วไปในการจัดองค์กรของหน่วยงานภาครัฐยังขาดประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะการจัดองค์กรเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หรือนโยบายของรัฐที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการจัดองค์กรเฉพาะกิจในรูปแบบคณะกรรมการ (Committee Form) ซึ่งขาดกลไกที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในเชิงบูรณาการ

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาว ตลอดจนแผนงานระยะยาวหรือการบริหารโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐตามยุทธศาสตร์ชาติ ขาดการนำหลักการและเทคนิคในการบริหารโครงการ (Project Management) มาประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ไม่มีการแตกโครงสร้างของงาน (Work Breakdown Structure : WBS) อย่างเป็นระบบ ทำให้ภาครัฐไม่สามารถแบ่งมอบความรับผิดชอบในการปฏิบัติอย่างชัดเจน ส่งผลให้การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนงานระยะยาว หรือการบริหารโครงการขนาดใหญ่ขาดการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4

ข้อจำกัดด้านรายได้ของภาครัฐทำให้งบประมาณแผ่นดินไม่เพียงพอที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติได้ทั้งหมด อีกทั้งข้อจำกัดด้านกฎหมายและระบบการบริหารงบประมาณแผ่นดินทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรและผูกพันงบประมาณล่วงหน้าสำหรับแผนงานระยะยาวและโครงการ

ขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติขาดความต่อเนื่องเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล หรือผู้บริหารระดับสูง

2. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ

บุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งขาดวิสัยทัศน์และไม่เห็นความสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ โดยใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับงานประจำแต่ไม่สนใจการบริหารจัดการ และการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานซึ่งรองรับยุทธศาสตร์ชาติ

บุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งมีระดับสมรรถนะไม่เพียงพอที่จะการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ขาดความรู้ ทักษะ หรือประสบการณ์จริงในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ ดังที่ให้เห็นได้จากการที่ไม่สามารถแตกโครงสร้างของงานยุทธศาสตร์ ขาดความชัดเจนในการแบ่งมอบหน้าที่ความรับผิดชอบในการควบคุม และกำกับดูแล ไม่มอบอำนาจในการตัดสินใจบางส่วนให้กับผู้บริหารระดับสูงอื่น ๆ หรือผู้บริหารระดับกลาง ไม่มอบหมายให้ผู้ใดหรือหน่วยงานใดรับผิดชอบการตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ของหน่วยงานในภาพรวม ไม่กำหนดแนวทางการติดต่อสื่อสารหรือประสานงานภายในหน่วยงาน ขาดทักษะในการติดต่อสื่อสารและขาดการประชาสัมพันธ์ภายในหน่วยงาน ทำให้หน่วยงานระดับรองลงมา และผู้ปฏิบัติเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน ไม่ยอมรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน หรือไม่เข้าใจแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไปปฏิบัติ ขาดภาวะผู้นำและขาดทักษะในการกระตุ้น ส่งเสริม และสร้างแรงจูงใจในการนำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไปปฏิบัติ ไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมหรือไม่เปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้บริหารระดับกลางและผู้ปฏิบัติในหน่วยงาน ดังนั้นจึงไม่สามารถสร้างความผูกพัน เอกภาพ และความสามัคคีขึ้นภายในหน่วยงาน ทำให้ขาดการสนับสนุนภายในหน่วยงาน หรือไม่สามารถเอาชนะการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงภายในหน่วยงาน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4 และ 8

บุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐบางส่วนขาดทักษะในการทำงานเป็นทีม ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานในเชิงบูรณาการร่วมกับหน่วยเกี่ยวข้องอื่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐบางส่วนขาดความรับผิดชอบอย่างแท้จริง (Responsibility and Accountability) ในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากการขาดจิตสำนึกและอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อส่วนรวม หรือมีเจตนาทุจริตเชิงนโยบายตามที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ขององค์กร บางคนไม่ต้องการสร้างข้อผูกมัดให้กับหน่วยงานของตนเอง เช่น หลีกเลียงไม่กำหนดยุทธศาสตร์ที่มีความท้าทายค่อนข้างสูง หรือกำหนดค่าตัวชี้วัดต่ำกว่าที่ควรจะเป็น หรือบางคนต้องการเพียงแค่สร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับหน่วยงานและตนเองเท่านั้น เช่น กำหนดยุทธศาสตร์ที่เกือบเป็นอุดมคติ แต่ยากเกินกว่าที่จะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้จริง หรือกำหนดค่าตัวชี้วัดให้สูงไว้ก่อนถึงแม้จะทราบดีว่าเป็นไปไม่ได้ก็ตาม ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 6

3. ปัญหาในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติ

การแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาของหน่วยงานภาครัฐ และถ่ายทอดลงมาจนถึงแผนงานและโครงการหรือการปฏิบัติยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควร วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งมุ่งที่จะรองรับยุทธศาสตร์ชาติและวิสัยทัศน์หรือนโยบายของฝ่ายการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานเท่านั้น โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงหรือปัญหาในการปฏิบัติงานจริง ทำให้ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือผู้รับบริการได้อย่างแท้จริง หรือบางครั้งกรอบเวลาในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2, 6 และ 7

หน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งไม่สามารถแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติได้ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ชาติ เกิดการเบี่ยงเบนบิดเบือน หรือมีความล่าช้าในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นยุทธศาสตร์ของหน่วยงานและถ่ายทอดต่อไปเป็นแผนงานและโครงการหรือการปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐเหล่านั้นอาจจะขาดความเข้าใจโครงสร้างและกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ขาดแนวทางหรือคู่มือที่ชัดเจนในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ ขาดองค์ความรู้ที่ครอบคลุมเนื่องงานตามยุทธศาสตร์ชาติ หรือขาดบุคลากรที่มีระดับสมรรถนะเหมาะสมในการจัดทำวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ทำให้ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานดังกล่าวคลาดเคลื่อนไปจากเจตนารมณ์ดั้งเดิมของยุทธศาสตร์ชาติ หรือมีความคลุมเครือและขาดความชัดเจน บางครั้งมีการใช้ถ้อยคำไพเราะ สละสลวย คล่องจอง กระชับ และทันสมัย แต่ไม่สามารถสื่อถึงสิ่งที่ต้องการจะสื่อ หรือขาดความชัดเจนและรายละเอียด ไม่อธิบายถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยง หรือการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างยุทธศาสตร์ย่อยต่าง ๆ จริง ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4 และ 7

หน่วยงานภาครัฐขาดความยืดหยุ่นหรือความอ่อนตัวในการปรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้สอดคล้องกับผลการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติตามความเป็นจริงในส่วนที่หน่วยงานเองรับผิดชอบ เช่น หน่วยงานไม่ปรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินการอย่างมีนัยสำคัญ ไม่ปรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเมื่อตรวจพบความขัดแย้งระหว่างยุทธศาสตร์ย่อยระหว่างการดำเนินการ หรือไม่ปรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเมื่อตรวจพบแนวโน้มว่าการดำเนินการจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ตัวชี้วัดที่หน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งเลือกใช้เข้าใจค่อนข้างยาก ไม่ได้มาตรฐานไม่ตรงประเด็น ไม่เหมาะสมกับบริบทหรือสภาพความเป็นจริง ไม่สามารถชี้วัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างแท้จริง และในบางกรณี หน่วยงานภาครัฐไม่ได้นำตัวชี้วัดไปใช้จริง ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1

ผู้บริหารระดับกลางและผู้บริหารระดับกลางของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ รวมทั้งหน่วยเกี่ยวข้องอื่น ๆ ขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ดังนั้นจึงทำให้ขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน และบางส่วนถึงขั้นปฏิเสธไม่ยอมรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ดังนั้นเมื่อมีการนำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไปปฏิบัติ ผู้บริหารระดับกลางและผู้บริหารระดับกลางเหล่านั้นจึงอาจจะขาดความตระหนักรู้ ขาดความ

รับผิดชอบ ขาดความรู้สึกมีส่วนร่วมได้ส่วนเสีย ขาดความภาคภูมิใจในการปฏิบัติงาน อีกทั้งมองไม่เห็นผลดีที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชนผู้รับบริการ หน่วยงาน และตนเอง ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2

ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งขาดการกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ เช่น ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไม่มีการกำหนดหน่วยงานหรือกลไกในการควบคุม กำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการนำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไปปฏิบัติ และในกรณีที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหลายหน่วยงาน ไม่มีการกำหนดหน่วยงานใดให้เป็นหน่วยรับผิดชอบภาพรวมหรือเจ้าภาพหลัก ไม่มีการระบุหน่วยสนับสนุน หรือไม่มีการจัดทำกรอบความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน รวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติหรือการประสานงาน

หน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งไม่ยอมปรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานหรือปรับลำดับความสำคัญเร่งด่วนของแผนงานและโครงการของหน่วยงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยที่หน่วยงานจัดทำแผนงานและโครงการซึ่งไม่ตอบโจทย์หรือปัญหา ไม่ตรงประเด็น หรือไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงหรือเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ชาติ และในบางกรณี แต่ละหน่วยงานได้กำหนดแผนงานและโครงการของตนเองไว้ก่อนหน้าเรียบร้อยแล้วโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงการบูรณาการตามยุทธศาสตร์ชาติแต่อย่างใด ดังนั้นจึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือความขัดแย้งกันระหว่างแผนงานและโครงการของแต่ละหน่วยงาน

การกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งไม่ได้คำนึงถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยเกี่ยวข้องทั้งหมดตั้งแต่ต้น โดยไม่มีการกำหนดหน่วยรับผิดชอบโดยตรงในภารกิจหน้าที่นั้น ๆ ให้เป็นหน่วยรับผิดชอบภาพรวมหรือเจ้าภาพหลัก หรือในบางกรณี หน่วยรับผิดชอบโดยตรงในภารกิจหน้าที่นั้น ๆ กลับไม่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติตามภารกิจหน้าที่ของหน่วย

4. ปัญหาในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งขาดประสิทธิภาพในการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ ไม่สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่หรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานหรือกระบวนการทำงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ไม่สามารถบูรณาการการปฏิบัติกับหน่วยต้นสังกัดหรือหน่วยในบังคับบัญชาซึ่งเป็นการบูรณาการทางตั้ง (Vertical Integration) หรือกับหน่วยเกี่ยวข้องทางข้างซึ่งเป็นการบูรณาการในแนวระนาบ (Horizontal Integration) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้อยู่ภายในกรอบเวลาหรือกรอบงบประมาณที่กำหนด ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1 และ 3

วัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานภาครัฐไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ซึ่งเป็นผลให้ขาดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ เช่น ผู้บริหารรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถสูงยังขาดโอกาสในการทำงานระดับยุทธศาสตร์ตั้งแต่อายุน้อยเพื่อสั่งสมประสบการณ์ ระบบการบริหารจัดการบุคลากรยังไม่เปิดโอกาสให้นำผู้บริหารมีความรู้ความสามารถสูงจากภายนอกหรือหน่วยงานอื่นเข้ามาแก้ไขปัญหายุ่งยากหรือเรื่องร้องเรียนขององค์กร การประชุมปรึกษาหารือและติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น การที่ไม่มีการกำหนดวาระและเป้าหมายของการประชุมอย่างชัดเจน ไม่แจกจ่ายข้อมูลให้

ผู้เข้าร่วมการประชุมศึกษาก่อนการประชุม ไม่เตรียมข้อมูลในส่วนที่รับผิดชอบเข้าประชุม ไม่มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในที่ประชุมด้วยการสื่อสารสองทาง เลี่ยงไม่ตอบคำถามตามข้อเท็จจริง ไม่แจ้งปัญหาข้อขัดข้อง ไม่เตรียมข้อเสนอแนะ ประธานการประชุมสั่งการลอย ๆ โดยไม่เจาะจงผู้รับผิดชอบ ไม่มีการจดบันทึกประชุม หรือไม่มีการติดตามผลการปฏิบัติตามสั่งการในที่ประชุม เป็นต้น ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2, 3, 4 และ 8

หน่วยงานภาครัฐบางส่วนขาดการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ที่ดีและขาดการประชาสัมพันธ์เชิงรุกที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังขาดความสัมพันธ์ที่ดีทั้งกับฝ่ายการเมือง หน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น หน่วยงานเกี่ยวข้อง ตลอดจนกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้กับกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว ทำให้ถูกต่อต้านหรือไม่ได้รับการสนับสนุนในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ตลอดจนนโยบาย มาตรการ แผนงานและโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าว ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3

โครงสร้างองค์กรและการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยยังไม่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน โครงสร้างองค์กรของบางหน่วยงานซับซ้อนเกินไปหรือมีขั้นตอนการปฏิบัติงานมากเกินไป อีกทั้งขาดความความยืดหยุ่นและอ่อนตัว ขาดการบริหารจัดการบุคลากร โดยเฉพาะการนำคนรุ่นใหม่เข้ามาเสริมอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรหรือองค์ความรู้ ดังนั้นจึงไม่สามารถปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพจนบรรลุเป้าหมาย

แนวทางการพัฒนาบุคลากร (Human Resource Development : HRD) หรือแนวทางการบริหารงานบุคคล (Human Resource Management : HRM) ของหน่วยงานภาครัฐบางส่วนไม่สอดคล้องกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน หรือไม่สามารถรองรับแผนงานและโครงการระยะยาวของหน่วยงานที่จัดทำขึ้นตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และ 2 และอาจารย์ท่านที่ 3

หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ขาดแนวคิดในการทดสอบยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเพื่อหาข้อบกพร่องและลดความเสี่ยงต่อความล้มเหลว ซึ่งรวมถึงการทดลองใช้นโยบายหรือมาตรการ และการจัดทำแผนงานหรือโครงการนำร่องกับกลุ่มเป้าหมายหรือพื้นที่เป้าหมายบางส่วนเสียก่อน โดยเฉพาะในกรณีที่หน่วยงานขาดความแน่ใจในทัศนคติและความเข้าใจของกลุ่มเป้าหมาย และการสนับสนุนของประชาชนทั่วไป หรือในกรณีที่การดำเนินการอาจส่งผลกระทบต่อค่านิยม บรรทัดฐาน ความเชื่อ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2, 3 และ 6

หน่วยงานภาครัฐบางหน่วยไม่ปรับเปลี่ยนฐานข้อมูลและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้สามารถรองรับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือในบางกรณี ขาดการแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศที่จำเป็นในการบูรณาการหรือในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน

หน่วยงานภาครัฐบางหน่วยบริหารงานที่ต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในลักษณะแยกส่วนปฏิบัติ ทำให้ขาดการบูรณาการและประสานงานในระดับการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ

อีกทั้งไม่กำหนดแนวทางการติดต่อสื่อสารและประสานงานทั้งภายในและภายนอก เป็นสาเหตุให้หน่วยปฏิบัติเกิดความยุ่งยากในการแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น หรือเกิดข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงาน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1

ระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน และแรงจูงใจด้านอื่น ๆ ของภาครัฐไม่สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงาน โดยระบบดังกล่าวขาดความเชื่อมโยงกับผลการดำเนินการและความสำเร็จของยุทธศาสตร์

หน่วยงานภาครัฐขาดแนวคิดในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ บางส่วนละเลยไม่ขอแก้ไขกฎหมายที่หน่วยงานรับผิดชอบหรือมีความเกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน โดยเฉพาะในกรณีที่กฎหมายเฉพาะของหน่วยงานมีความขัดแย้งกับกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า หรือกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3 และ 8

หน่วยงานภาครัฐบางส่วนละเลยไม่กำหนดกฎระเบียบและมาตรฐานในการปฏิบัติงาน หรือไม่กำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมในกรณีที่มีการละเมิดกฎระเบียบหรือปฏิบัติงานไม่ได้ตามมาตรฐาน

หน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งโดยเฉพาะในชนบทห่างไกลขาดความพร้อมด้านบุคลากรงบประมาณ หรือทรัพยากรอื่น ๆ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ เช่น ขาดบุคลากรที่มีสมรรถนะในระดับที่เหมาะสม ขาดงบประมาณหรือเงินทุนสนับสนุน ขาดวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ อาคารสถานที่ โครงสร้างพื้นฐาน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ขาดองค์ความรู้และเทคโนโลยีที่จำเป็น ในบางกรณี หน่วยงานส่วนกลางไม่จัดสรรงบประมาณหรือกระจายทรัพยากรที่จำเป็นไปยังหน่วยเกี่ยวข้องในภูมิภาคอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

5. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ

บุคลากรผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ขาดความเชื่อมั่นในยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน หรือมีทัศนคติที่ไม่ดีหรือมีแนวคิดพื้นฐานที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้นจึงไม่เห็นด้วยกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4

ผู้บุคลากรปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งขาดจิตสำนึก อุดมการณ์ และความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน ขาดอุปนิสัยและบุคลิกภาพที่เหมาะสม ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ขาดความเต็มใจ ความกระตือรือร้น ความเอาใจใส่ ความมุ่งมั่น และความจริงจังในการปฏิบัติงาน

บุคลากรผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ขาดทักษะในการทำงานเป็นทีมและขาดทักษะในเจรจาต่อรอง ส่วนหนึ่งขาดความสัมพันธ์ที่ดีกับเพื่อนร่วมงาน และขาดอุปนิสัยที่เหมาะสมทำให้ไม่สามารถทำงานเป็นทีมหรือเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน

บุคลากรผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งขาดความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ขาดสมรรถนะในระดับที่เหมาะสม ขาดการฝึกอบรมที่จำเป็น ขาดคู่มือหรือแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ขาดทักษะในเรียนรู้ด้วยตนเองจากสื่อทั่วไปหรือประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน และไม่ทราบเกี่ยวกับการประเมินผลยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน จริง ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4

บุคลากรผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มีภาระงานมากเกินไปโดยต้องปฏิบัติงานประจำเป็นอันดับแรกหรือเป็นหลัก ทำให้ละเลยการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งมีภาระงานน้อยเกินไปเนื่องจากการปฏิบัติงานยังไม่ได้มาตรฐานและไม่เป็นระบบ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2

ปัญหาในการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

1. กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติยังขาดขั้นตอนการประเมินผลและทบทวนยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ทั้งในส่วนของ การประเมินความก้าวหน้าของยุทธศาสตร์ชาติในห้วงระยะเวลาที่เหมาะสม และในส่วนของ การประเมินผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายเมื่อสิ้นสุดกรอบเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี อีกทั้งยังไม่มี การจัดตั้งหรือกำหนดให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด เป็นหน่วยงานกลางหรือเจ้าภาพเพื่อตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นอิสระเพื่อไม่ให้เกิดการรวมข้อมหรือประนีประนอม (Compromize) ภายในหน่วยงานเดียวกันซึ่งจะทำให้ผลการตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติไม่ถูกต้องและเที่ยงตรง นอกจากนี้บุคลากรภาครัฐผู้ทำหน้าที่ประเมินผลบางส่วนยังมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมจึงทำให้ผลการประเมินไม่ได้รับการยอมรับ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 9

2. การกำหนดตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐบางส่วนไม่ได้มาตรฐาน ไม่ตรงประเด็นหรือไม่สะท้อนความสำเร็จในภาพรวมของการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1

3. ขาดแนวทางการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจน อีกทั้งขาดความจริงจังและเที่ยงตรงในการดำเนินการ ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยตรวจสอบส่วนกลางขาดความพร้อมโดยเฉพาะด้านบุคลากรและงบประมาณ ดังนั้นการตรวจสอบประเมินผลส่วนใหญ่จึงดำเนินการโดยหน่วยปฏิบัติเอง หน่วยตรวจสอบส่วนกลางสามารถทำได้เพียงแค่การสุ่มตรวจเท่านั้น นอกจากนี้หน่วยปฏิบัติส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมองค์กรในการไม่รายงานปัญหาข้อขัดข้อง บางครั้งหน่วยปฏิบัติขอให้หน่วยตรวจสอบส่วนกลางช่วยปกปิด บิดเบือน หรือหลีกเลี่ยงไม่รายงานความล้มเหลวและสาเหตุตามข้อเท็จจริงเพื่อปกป้องภาพลักษณ์ของหน่วยงาน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 และ 4

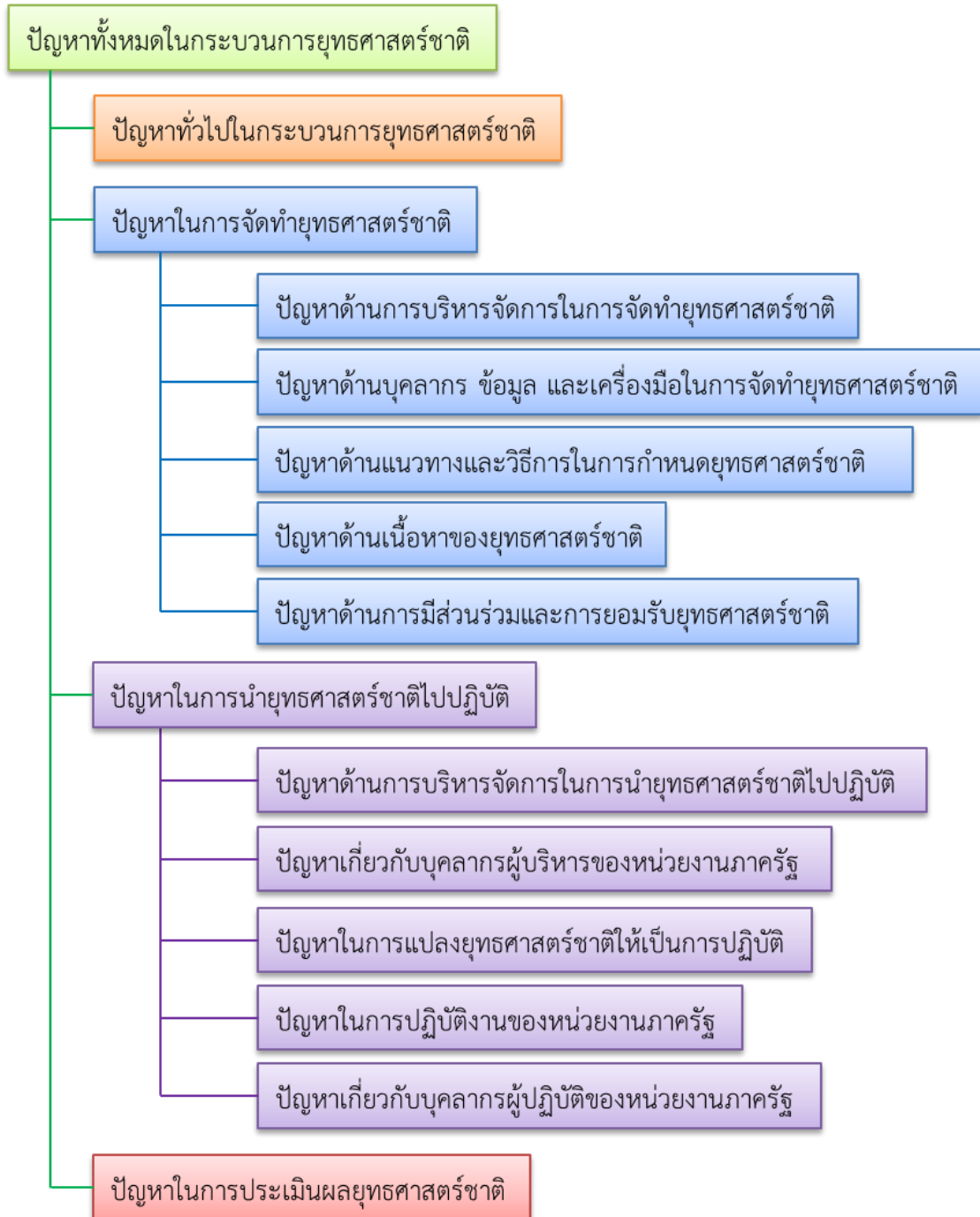
4. ขาดแนวทางที่ชัดเจนในการนำความก้าวหน้าจริงในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ ผลการประเมิน สภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือบทเรียนที่ได้รับจากการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ มาใช้ในการพิจารณาทบทวนแก้ไขปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1, 4 และ 10

5. หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องไม่เสนอให้พิจารณาทบทวนแก้ไขปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะในประเด็นที่อ่อนไหว ถึงแม้จะทราบที่อยู่แล้วว่าเมื่อนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติแล้วจะเกิดความล้มเหลวหรือไม่ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการ

สรุป

ผู้วิจัยได้แสดงให้เห็นกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ที่ชัดเจนและสมบูรณ์แล้วตามแผนภาพที่ 3-2 จากนั้นจึงได้ใช้ผลการสังเกตการณ์ ผลการสัมภาษณ์ และข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมเพื่อศึกษาวิเคราะห์จนได้ปัญหาทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม โดยกลุ่มแรกเป็นปัญหาทั่วไปในภาพรวมของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ และที่เหลืออีก 3 กลุ่ม เป็นปัญหาเฉพาะในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ได้แก่ ปัญหาในการจัดทำปัญหาในการนำไปปฏิบัติ และปัญหาในการประเมินผล ปัญหาทั้งหมดแสดงโดยแผนภาพที่ 3-4 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 3-4 : ปัญหาทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

บทที่ 4

แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

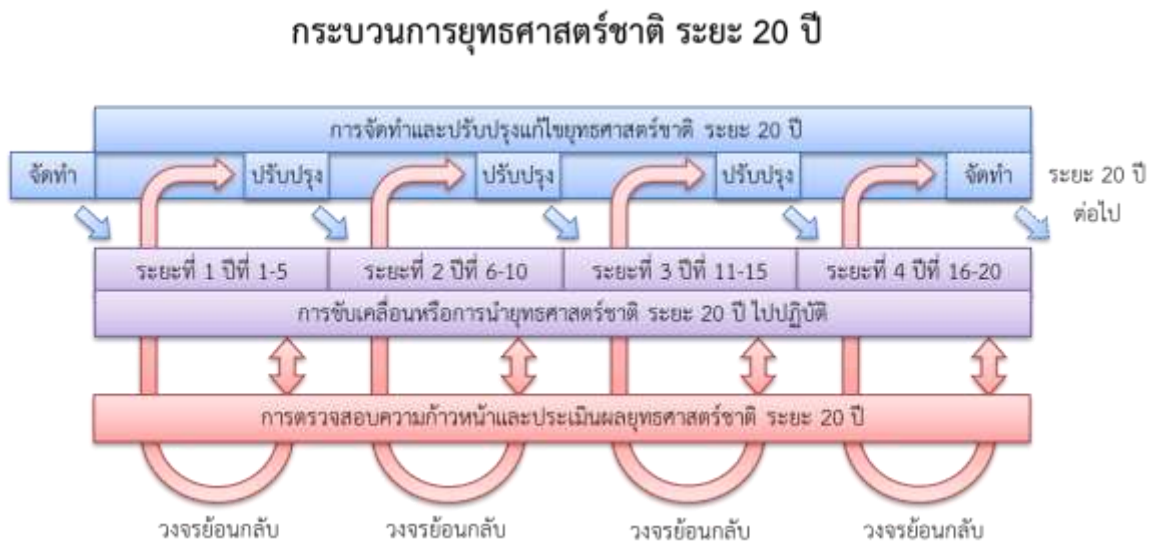
ผู้วิจัยนำผลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ได้แก่ กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย รวมทั้งปัญหาทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบกับข้อเสนอแนะที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ผลการสังเกตการณ์ และผลการสัมภาษณ์ มาใช้สังเคราะห์แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทย โดยผู้วิจัยแยกการศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ออกเป็น แนวทางทั่วไปในการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ และแนวทางเฉพาะในการพัฒนา แต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

ผลการสังเคราะห์แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ สรุปได้ดังนี้

การพัฒนากระบวนการ โครงสร้าง และระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ

1. ภาครัฐควรจัดให้มีกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจน สมบูรณ์ ครบวงจร และต่อเนื่อง ตามแผนภาพที่ 4-1 รวมทั้งปรับแผนงานในระดับบริหารที่เกี่ยวข้องให้สัมพันธ์สอดคล้องกับ วงรอบของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าว

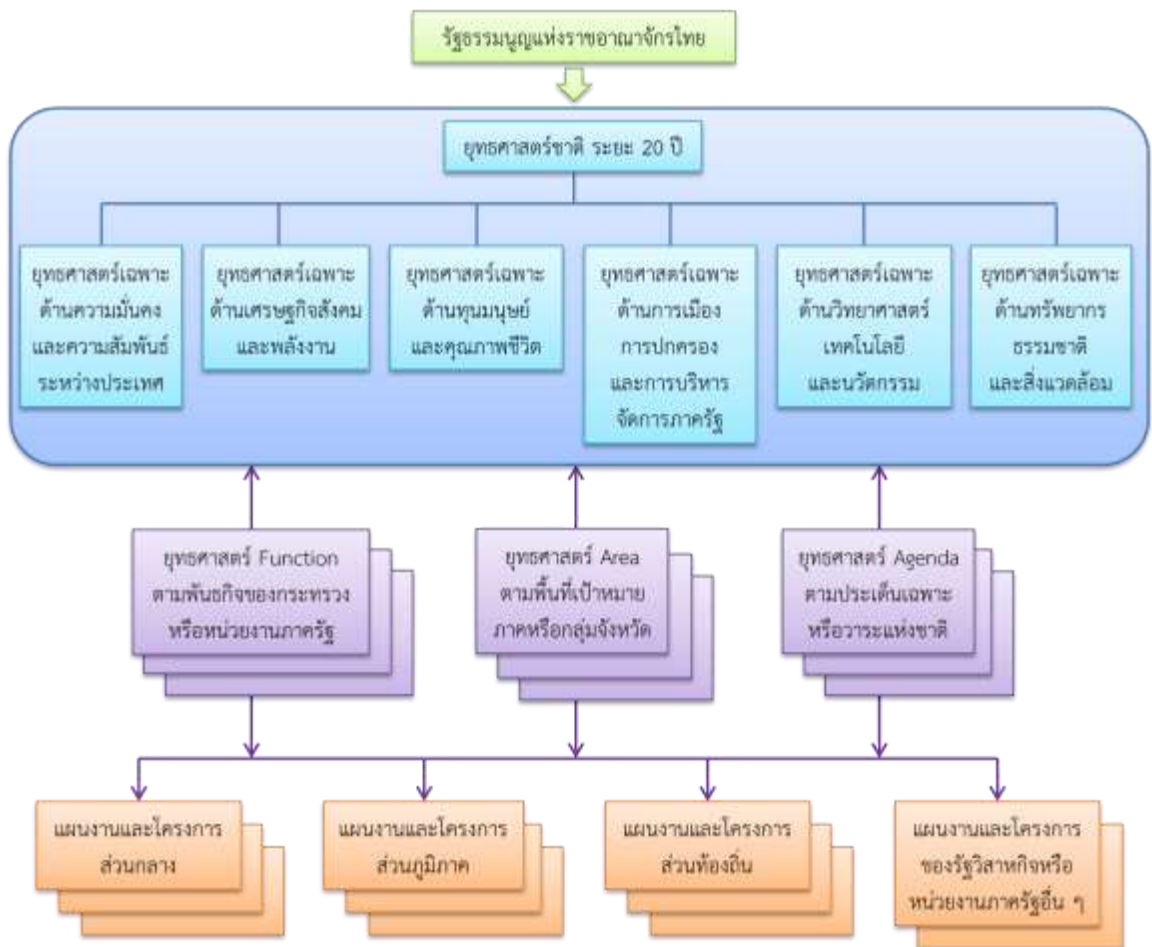
แผนภาพที่ 4-1 : กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี



ที่มา : พัฒนารูปร่างจากผลการวิจัย

2. ภาครัฐควรกำหนดโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติในเชิงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับลงมาถึงแผนงานและโครงการในระดับปฏิบัติให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในทุกกระดับ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของอาจารย์ท่านที่ 3 ตัวอย่างโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการที่ผู้วิจัยเสนอแนะตามแผนภาพที่ 4-2

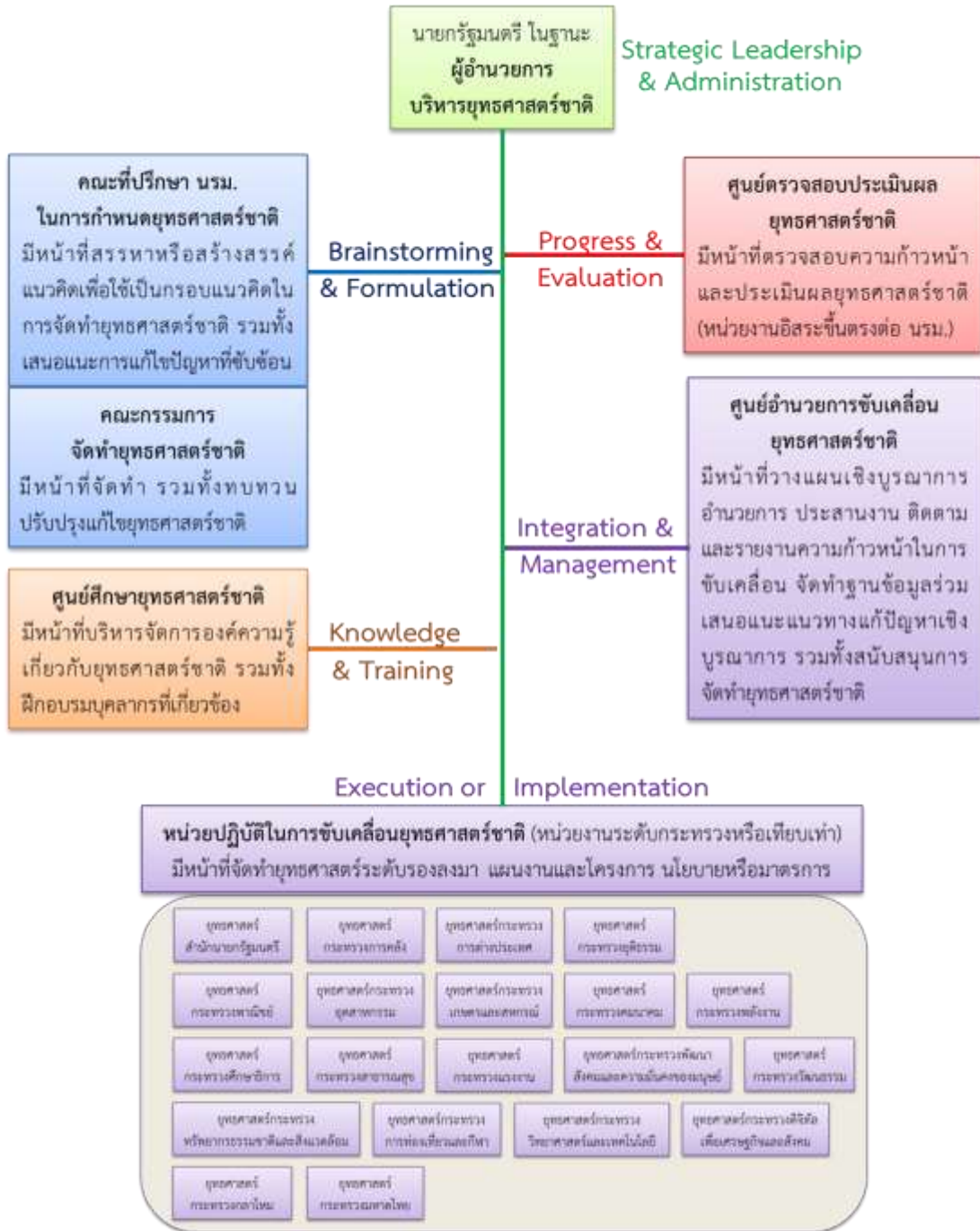
แผนภาพที่ 4-2 : โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

3. ภาครัฐควรกำหนดให้มีการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นระบบ โดยการพิจารณาผสมผสานแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และแนวทางการปฏิบัติซึ่งมีความเหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทยเพื่อจัดทำโครงสร้างระบบการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ ตัวอย่างโครงสร้างระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการที่ผู้วิจัยเสนอแนะ ตามแผนภาพที่ 4-3

แผนภาพที่ 4-3 : โครงสร้างระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ



ที่มา : พัฒนารุ่นจากผลการวิจัย

4. ภาครัฐควรบริหารจัดการองค์ความรู้ในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถใช้ทุนมนุษย์ในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติได้เต็มที่ตามศักยภาพที่มีอยู่ โดยจัดตั้งสถาบันการศึกษาระดับชาติ เช่น ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ชาติ เพื่อศึกษา ค้นคว้า ระดมสมอง วิจัย พัฒนา สร้างเสริม แลกเปลี่ยน ถ่ายทอดองค์ความรู้ทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งเป็นแหล่งผลิตบุคลากรในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติทั้งกระบวนการ หรืออาจมอบหมายภารกิจดังกล่าวให้กับสถาบันการศึกษาที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 ให้ความเห็นว่าหน่วยงานภาครัฐควรจัดตั้งสถาบันการศึกษายุทธศาสตร์ของหน่วยงานเองเพื่อสร้างบุคลากรในระดับปฏิบัติและผู้บริหารระดับกลางที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์และองค์ความรู้เฉพาะของหน่วยงาน ดังนั้นสถาบันการศึกษาระดับชาติดังกล่าวอาจจะมีหน้าที่เพียงแค่การกำหนดมาตรฐานและทำให้ทุกภาคส่วนเกิดความเข้าใจที่ตรงกัน รวมทั้งเป็นแหล่งแลกเปลี่ยนองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 ยังได้แนะนำให้ภาครัฐจัดทำโครงการพัฒนาผู้บริหารระดับชาติโดยเริ่มคัดเลือกเด็กและเยาวชนที่มีศักยภาพสูงและนำเข้าสู่กระบวนการตั้งแต่เนิ่น ๆ เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์

5. ภาครัฐควรปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ ทั้งทางตั้งและแนวระนาบ ซึ่งรวมถึงการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคเอกชน ภาควิชาการ สถาบันวิจัยพัฒนา องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำข้อตกลง รวมทั้งปรับปรุงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถแลกเปลี่ยนหรือแบ่งปันข้อมูลสารสนเทศในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งก้าวข้ามกับดักที่ภาครัฐสร้างขึ้นเอง เช่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ล้าสมัย แล้วพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้เป็น Digital Government อย่างแท้จริง

6. ภาครัฐควรสร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคมไทย และประเทศไทยควรสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาคมโลก ในความมุ่งมั่นจริงจังของทุกฝ่ายที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างต่อเนื่อง เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยยุทธศาสตร์ชาติจะต้องสะท้อนผลประโยชน์แห่งชาติอย่างแท้จริง และต้องเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในทุกภาคส่วน

7. ภาครัฐควรนำหลักการและเจ็อนไขของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้อย่างจริงจังในการบริหารจัดการของภาครัฐทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐบาล รวมทั้งแผนงานและโครงการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 9 ภาครัฐต้องป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย ไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้นโยบายประชานิยมที่ขาดความสมเหตุสมผล โดยการเสริมสร้างกลไกตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ทั้งของภาครัฐและในภาคประชาสังคมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมการใช้มาตรการปฏิเสธไม่ยอมรับ (Zero Tolerance) หรือมาตรการลงโทษทางสังคม (Social Sanctions) ต่อผู้ทุจริตประพฤติมิชอบในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น ไม่ว่าจะบุคคลเหล่านั้นจะมีอำนาจหรือความมั่งคั่งเท่าใด หรือไม่ว่าจะได้รับความนิยมนิยมชมชอบเพียงใดก็ตาม

แนวทางพัฒนาการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

1. กำหนดแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นระบบ

ภาครัฐควรกำหนดโครงสร้างและแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติโดยคณะกรรมการดังกล่าวต้องมีองค์ประกอบของบุคลากรที่สมบูรณ์ครอบคลุมยุทธศาสตร์เฉพาะทุกด้าน รวมถึงการกำหนดแนวทางการสรรหา คุณสมบัติของกรรมการ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน

ภาครัฐควรพิจารณาสรรหาและแต่งตั้งกลุ่มบุคลากรระดับชาติที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน และต้องได้รับการยอมรับโดยทั่วไปทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ กลุ่มบุคลากรที่เป็น Strategic Think Tank ดังกล่าวมีหน้าที่สรรหาหรือสร้างสรรคแนวคิดทางยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหาระดับชาติที่มีความยุ่งยากซับซ้อน (Complex or Complicate Problems) เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนที่จะมอบหมายกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ดังกล่าวให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติรับไปดำเนินการต่อไป

ภาครัฐควรจัดตั้งศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ตามแผนภาพที่ 4-3 โดยมีหน้าที่วางแผน จัดการ อำนวยการ ประสานงาน และควบคุมการปฏิบัติเชิงบูรณาการในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยทำหน้าที่ในลักษณะเช่นเดียวกับฝ่ายเสนาธิการร่วมของทหาร นอกจากนี้ ศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติยังมีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งรับผิดชอบภาพรวมในการนำเสนอยุทธศาสตร์ชาติ ความก้าวหน้าในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์ชาติ โดยใช้แนวคิดการสื่อสารทางยุทธศาสตร์และการประชาสัมพันธ์เชิงรุก

2. เสริมสร้างความพร้อมด้านบุคลากร ข้อมูล และเครื่องมือในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

ภาครัฐควรพัฒนาบุคลากรทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติให้มีสมรรถนะเพียงพอในการทำหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย เช่น การเข้ารับการฝึกอบรม ณ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ชาติ หรือการมอบหมายให้ศึกษาวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ชาติของต่างประเทศ เป็นต้น

ภาครัฐควรพัฒนาระบบการเก็บข้อมูลและจัดทำสถิติระดับชาติให้ครอบคลุมประเด็นของยุทธศาสตร์ชาติทั้งหมด ตรงกับความต้องการใช้งาน ได้มาตรฐาน ถูกต้องและทันสมัย สามารถแยกแยะข้อมูลลงไปรายละเอียดได้ เพิ่มเติมการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอแนะเบื้องต้น

ภาครัฐควรมอบหมายให้ศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติจัดทีมงานมืออาชีพสนับสนุนข้อมูลและสถิติ รวมทั้งจัดทำฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศที่สามารถวิเคราะห์

เปรียบเทียบและพยากรณ์แนวโน้มด้านต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ และสนับสนุนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติซึ่งต้องอาศัยข้อมูล สถิติ และผลการประเมินดังกล่าว

3. กำหนดตัวแบบมาตรฐานพร้อมกับกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรกำหนดตัวแบบ (Model) มาตรฐานที่ใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการให้เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของอาจารย์ท่านที่ 1 ตัวอย่างตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการที่ผู้วิจัยเสนอแนะตามแผนภาพที่ 4-4 (ในหน้าถัดไป)

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรกำหนดมาตรฐานในการเขียนยุทธศาสตร์ชาติให้มีโครงสร้างสมบูรณ์ในตัวเอง กล่าวคือ มีองค์ประกอบทั้งเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และเครื่องมือ (Means) ครบถ้วน เพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจเพื่อความสะดวกในการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับรองลงมา

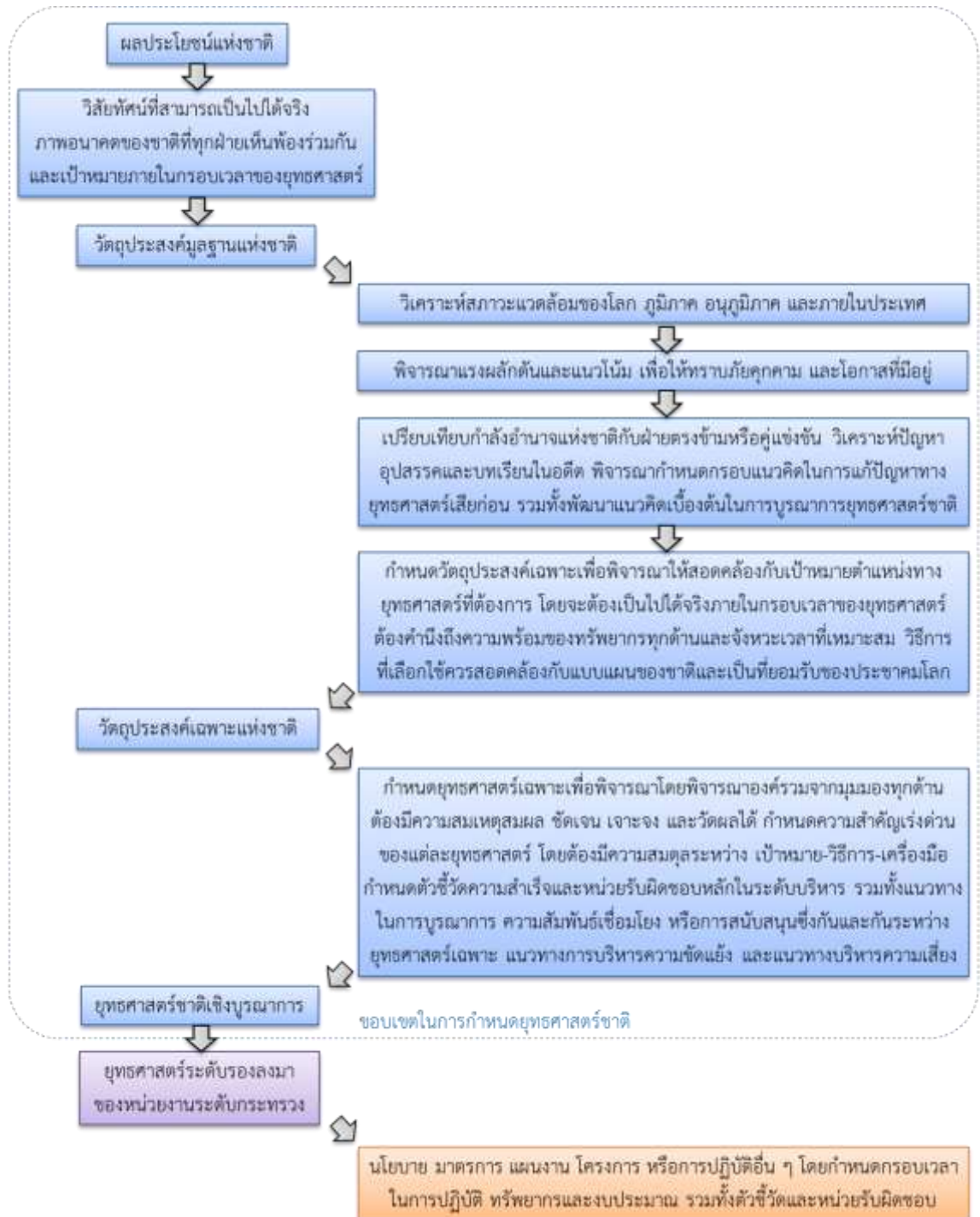
การเขียนยุทธศาสตร์ชาติควรใช้สำนวนภาษาหรือคำศัพท์เทคนิคที่เป็นมาตรฐานและตรงกันโดยตลอด (Consistent) ในกรณีที่เป็นคำใหม่หรือคำแปลจากภาษาต่างประเทศควรให้คำนิยาม ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนและความเข้าใจที่ตรงกัน

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรรวบรวมและประมวลทฤษฎี หลักการ หรือแนวคิดในการแก้ปัญหาทางยุทธศาสตร์ที่ประสงค์จะใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) เสียก่อนเป็นอันดับแรก ทั้งนี้เพื่อให้มีกรอบหรือขอบเขต และทิศทางหรือแนวทางที่ชัดเจน ทันสมัย และเป็นที่ยอมรับตรงกันในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การวางตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ของชาติ (Strategic Positioning) ในลักษณะเช่นเดียวกับการวางตำแหน่งในการแข่งขัน (Competitive Positioning) ของภาคธุรกิจ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และ 3

ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรพัฒนาแนวคิดเบื้องต้นในการบูรณาการตั้งแต่นั้นตอนกำหนดกรอบแนวคิด โดยการพิจารณาองค์รวมจากมุมมองทุกด้านเพื่อให้สามารถอธิบายความสัมพันธ์เชื่อมโยง และการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านเพื่อนำไปสู่เป้าหมายของชาติในภาพรวม รวมทั้งแนวทางขจัดความขัดแย้งหรือลดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ ระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะ

ยุทธศาสตร์ชาติควรนำบทเรียนที่ได้รับในการพัฒนาของต่างประเทศมาใช้ประโยชน์เพื่อไม่ให้เสียเวลาและทรัพยากรในการลองผิดลองถูก (Trials and Errors) อย่างไรก็ตามการนำยุทธศาสตร์ของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยจะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียเสียก่อนอย่างรอบคอบ ทั้งนี้ควรเปรียบเทียบระหว่างเนื้อหายุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยกับเนื้อหายุทธศาสตร์ชาติของประเทศอื่น ๆ ที่มีบริบทใกล้เคียงกันเพื่อสรรหาแนวทางที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหา ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5

แผนภาพที่ 4-4 : ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากตัวแบบที่ใช้ในการฝึกของ วปอ.สปท.(2559 : 4-13, 66) โดยผู้วิจัย

ยุทธศาสตร์ชาติควรใช้แนวคิดเชิงรุก (Proactive Concept) หรือการแก้ปัญหา โดยออกนอกกรอบแนวคิดเดิม (Out of the Box Thinking) มาใช้ในการแก้ปัญหาทางยุทธศาสตร์ อย่างเบ็ดเสร็จถาวรในคราวเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของอาจารย์ท่านที่ 2

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรอธิบายหลักการเหตุผลที่สนับสนุน ยุทธศาสตร์ชาติอย่างชัดเจนเพื่อให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ยุทธศาสตร์เฉพาะควรมีทฤษฎี หลักการ หรือแนวคิดรองรับ ควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติหรือการใช้งานจริง (From Research to Practice : RTP) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาทางยุทธศาสตร์ที่มีความ ยุ่งยากซับซ้อนและยังหาคำตอบไม่ได้ หรือแนวคิดทางยุทธศาสตร์ที่ยังเป็นข้อสงสัยว่าจะสามารถนำ ประยุกต์ใช้กับบริบทเฉพาะของประเทศไทยได้หรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 และ 9

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์เฉพาะ ให้มีความสมบูรณ์ ชัดเจน เจาะจง และสามารถวัดผลได้ โดยเฉพาะผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ที่ต้องการ และกรอบเวลาในการปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนและง่ายต่อการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับ รองลงมาของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับ ข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1 และ 7

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มเติมมิติเวลาของยุทธศาสตร์เฉพาะ ในกรณีเป็นเวลาเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์เฉพาะ และความสำเร็จของยุทธศาสตร์ เฉพาะนั้นเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการในภาพรวม เวลาในที่นี่ หมายถึง ความสำคัญเร่งด่วน (Priority) ของยุทธศาสตร์เฉพาะ ลำดับก่อน-หลังในการนำยุทธศาสตร์ เฉพาะไปปฏิบัติ (Sequencing) ระยะเวลาในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์เฉพาะ (Length of Time) ห้วงเวลา (Period of Time) หรือจังหวะเวลา (Timing and Tempo) ที่เหมาะสมในการนำ ยุทธศาสตร์เฉพาะไปปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรทดสอบความสมเหตุสมผลหรือความ เป็นไปได้ของยุทธศาสตร์เฉพาะ (Strategy Validity or Possibility Test) ซึ่งประกอบด้วย การ ทดสอบความเหมาะสมของเป้าหมาย (Suitability) การทดสอบการยอมรับวิธีการ (Acceptability) และการทดสอบความเป็นไปได้ของเครื่องมือ (Feasibility) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7

4. ปรับปรุงเพิ่มเติมเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติให้มีความชัดเจนและ สมบูรณ์

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรปรับปรุงวิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ให้มีความชัดเจน ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวคิดในการ ประยุกต์ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับระบบเศรษฐกิจมหภาค (Macro Economy) หรือ การลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ (Mega Projects) ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่าน ที่ 9

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มเติมภาพอนาคตที่เห็นพ้องร่วมกันโดย ทุกฝ่าย (Conceptualized Common Future Picture) ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและประชาชน

ทั่วไปเห็นภาพอนาคตของประเทศในอีก 20 ปี ข้างหน้าที่ชัดเจนตรงกัน และเพื่อไม่ให้มีข้อผิดพลาดหรือความคลาดเคลื่อนในการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2 ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 และ 3

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรอธิบายกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติดังที่แสดงไว้แล้วตามแผนภาพที่ 4-1 ให้ทุกฝ่ายเข้าใจตรงกัน ซึ่งจะมีผลต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม ผลการวิจัยส่วนใหญ่ชี้ให้เห็นว่าขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ และขั้นตอนการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติจะมีผลต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมมากกว่าตัวยุทธศาสตร์ชาติเองเสียอีก ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรอธิบายโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ซึ่งเป็นโครงสร้างแบบลำดับชั้น (Hierarchical Structure) ตามที่ได้แสดงไว้แล้วตามแผนภาพที่ 4-2 เริ่มจากยุทธศาสตร์ชาติซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านถ่ายทอดลงมาเป็นยุทธศาสตร์รองรับในระดับกระทรวง แล้วจึงถ่ายทอดลงมาอีกทอดเป็นแผนงานและโครงการของหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ เพื่อความเข้าใจที่ตรงกันของทุกฝ่าย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของอาจารย์ท่านที่ 3

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรปรับปรุงเนื้อหาของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี โดยสรุปเป้าหมาย (Ends) ซึ่งปกติแล้วเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดยุทธศาสตร์ แทนที่จะเป็นวิธีการ (Ways) ทั้งนี้เพื่อให้ง่ายต่อการพัฒนายุทธศาสตร์เฉพาะในลักษณะ Result-based, Effect-based หรือ Demand-based Strategy และอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (Causality : Cause and Effect) อย่างชัดเจน รวมทั้งพัฒนาเนื้อหาทั้งหมดของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วน ชัดเจน เจาะจง สมเหตุสมผล และเป็นไปได้จริง รวมทั้งกำหนดความสำคัญเร่งด่วนของแต่ละเป้าหมาย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1, 2 และ 7

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มเติมการเน้นประสิทธิภาพ (Efficiency) ควบคู่ไปกับประสิทธิผล (Effectiveness) ทั้งนี้เพื่อลดเวลาและประหยัดทรัพยากรในการนำยุทธศาสตร์ ระยะ 20 ปี ไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มเติมแนวคิดการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ (Strategic Communication) ที่ชัดเจนไปถึงภาคส่วนต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป เช่น การสร้างความภาคภูมิใจในชาติ ความเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์ชาติ เหตุผลความจำเป็น รวมทั้งประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากยุทธศาสตร์ชาติ การปรับความรู้สึกนึกคิดของประชาชนให้เห็นถึงประโยชน์ส่วนรวม ประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ในระยะยาวเป็นลำดับแรก การเสริมสร้างการมีส่วนร่วม การสนับสนุน และความร่วมมือเสียสละของประชาชน (Participation, Support and Contribution) ตลอดจนการสร้างบรรยากาศหรือสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมและเอื้ออำนวยในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เช่น ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐ และความสงบสุขและเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของอาจารย์ท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 และ 10

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรพิจารณาตัดเนื้อหาบางส่วนของยุทธศาสตร์ชาติที่เกินความจำเป็นออกเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติมุ่งแก้ปัญหาระดับชาติและมีความกระชับยิ่งขึ้น เช่น งานประจำตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีเพียงแค่วิธีการหรือแนวทางเดียวเท่านั้นในการปฏิบัติ ไม่จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์เฉพาะ การแก้ปัญหาเร่งด่วนระยะสั้น การแก้ปัญหาท้องถิ่น การแก้ปัญหาเฉพาะกลุ่ม หรือการปฏิรูประบบที่ใช้เวลาดำเนินการไม่นานนัก ซึ่งไม่ใช่การแก้ปัญหาทางยุทธศาสตร์ระยะยาว เป็นต้น

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรอธิบายกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติอย่างชัดเจนเพื่อให้ง่ายต่อการพัฒนายุทธศาสตร์เฉพาะ ซึ่งต้องอาศัยแนวคิดเบื้องต้นที่ชัดเจนในการนำไปสู่เป้าหมาย (Ends) ที่ต้องการ ควรเพิ่มเติมแนวคิดให้ครอบคลุมและทันกับความเปลี่ยนแปลงของโลก รวมทั้งเพิ่มเติมแนวคิดในการบริหารจัดการสมัยใหม่ดังต่อไปนี้

เพิ่มเติมแนวคิดด้านภัยคุกคามจากสงครามตามแบบ (Conventional Warfare) ประกอบด้วย การเตรียมกำลังรบ เช่น ชีตความสามารถที่ต้องการ โครงสร้างกำลังรบ การวางกำลัง และระดับความพร้อม และการใช้กำลังรบรับมือกับความขัดแย้งด้วยอาวุธ (Armed Conflicts) ที่ประเทศไทยอาจจะต้องเผชิญหรือต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับภายในห้วงระยะเวลา 20 ปี รวมทั้งการรับมือกับผลกระทบทางอ้อมจากอาวุธทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction : Nuclear, Biological and Chemical) ที่อาจแพร่กระจายเข้ามาในประเทศ นอกจากนั้นควรเพิ่มเติมแนวคิดด้านภัยคุกคามรูปแบบใหม่หรือแบบอสมมาตร (Non-conventional or Asymmetric Security Threats) หรือความท้าทายด้านความมั่นคงอื่น ๆ (Security Challenges) และภัยพิบัติตามธรรมชาติ หรือ ภัยพิบัติสร้างขึ้น (Natural or Manmade Disasters) ให้ครอบคลุมความน่าจะเป็น (Probabilities) ทุกด้านที่อาจเกิดขึ้นภายในห้วงระยะเวลา 20 ปี

เพิ่มเติมแนวคิดเป้าหมายความปรองดองและสันติภาพถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ภายในระยะเวลาไม่เกิน 20 ปี และการขจัดเงื่อนไขที่เป็นรากฐานของความขัดแย้ง (Fundamental Conflicts) ให้หมดสิ้นไปหรือให้เหลือน้อยที่สุดในระดับที่ไม่เป็นปัญหาอีกต่อไป รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองและบริหารพื้นที่ ระบบเศรษฐกิจ และแนวทางการปฏิบัติในพหุสังคมวัฒนธรรม (Multi-sociocultural Practice) ที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย โดยต้องมีทั้งความสมดุลและความเป็นธรรม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเสถียรภาพอย่างยั่งยืนในพื้นที่

เพิ่มเติมการวิเคราะห์ขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการเสริมสร้างขีดความสามารถได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) ของประเทศไทยซึ่งต้องมีคู่แข่งที่ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้มีหลักการเหตุผลสนับสนุนอย่างหนักแน่น เป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน เช่น สมรรถนะหลักของประเทศ (Core Competence) ห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) และแรงขับเคลื่อน (Driving Forces) ในโครงสร้างของแต่ละอุตสาหกรรมเป้าหมายที่เลือก หรือสินค้าซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์หลักในภาคการเกษตรและบริการของประเทศไทยที่ต้องเข้าแข่งขันในตลาดเสรีของโลก อีกทั้งขาดการวิเคราะห์เปรียบเทียบขีดความสามารถที่แท้จริงระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่แข่งในแต่ละด้าน (Capability Gap Analysis) เช่น คู่แข่งในการส่งออกข้าว คู่แข่งในการส่งออกยางพารา คู่แข่งในอุตสาหกรรมยานยนต์ คู่แข่งในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว คู่แข่งในการเป็นครัวโลก คู่แข่งในการเป็นศูนย์กลางการบิน หรือ

คู่แข่งในการเป็นศูนย์กลางการแพทย์ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์การแข่งขัน โดยเฉพาะเมื่ออยู่ในสถานการณ์การแข่งขันที่เข้มข้นในแต่ละตลาดที่มีคู่แข่งหลายฝ่าย โดยแต่ละฝ่ายมีความได้เปรียบในการแข่งขันที่แตกต่างกัน และการกำหนดเรื่องที่ไม่สมควรดำเนินการและเรื่องที่ไม่สมควรดำเนินการ ได้รับการยอมรับอย่างแท้จริงจากภาคธุรกิจและการลงทุน

เพิ่มเติมการวิเคราะห์แผนการลงทุนรวมของภาครัฐ (Portfolio Analysis) เพื่อลดความเสี่ยงของประเทศในภาพรวม และเป็นหลักประกันให้เศรษฐกิจสามารถเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง และมีเสถียรภาพ เช่นเดียวกับการบริหารสินทรัพย์ใน Port Folio ของภาคธุรกิจ โดยเฉพาะการผสมผสานการลงทุนแต่ละประเภทที่ประเทศไทยมีความได้เปรียบในการแข่งขันเพื่อกระจายความเสี่ยง การวิเคราะห์คาดการณ์ผลตอบแทนที่จะได้รับและระยะเวลาคืนทุน และแนวคิดในการหมุนเวียนรายได้จากการลงทุนเข้าไปลงทุนใหม่ในเรื่องอื่นที่จำเป็น เช่น การลงทุนเพื่อเข้าสู่อุตสาหกรรมใหม่ที่จะเติบโตอย่างรวดเร็วในอนาคต ซึ่งการวิเคราะห์แผนการลงทุนรวมนี้สอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยลงทุนอย่างพอดี พอประมาณ ไม่มากไม่น้อยเกินไป พิจารณาเหตุผลความจำเป็นในการลงทุน ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผลตอบแทนที่จะได้รับและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ และสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีโดยการเตรียมการให้พร้อมรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมในการแข่งขัน

เพิ่มเติมแนวคิดความร่วมมือกับพันธมิตร มิตรประเทศ ตลอดจนองค์กรหรือกองทุนระหว่างประเทศ เช่น ความร่วมมือทางด้านเทคนิค ด้านวิชาการ ด้านการศึกษา หรือด้านการฝึกอบรม ความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ การพัฒนายุทธศาสตร์ร่วมระหว่างประเทศ การลงทุนหรือการวิจัยพัฒนาร่วมกับต่างประเทศ การซื้อหรือการขอรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีขั้นสูงจากต่างประเทศ เป็นต้น

เพิ่มเติมแนวคิดในการระดมทุนหรือร่วมลงทุนกับภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Public Private People Partnership) ที่ชัดเจน เช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้วซึ่งอาศัยภาคเอกชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีภาครัฐอำนวยความสะดวกและกำหนดกติกาให้เกิดความเป็นธรรม (Facilitate and Regulate) เท่านั้น นอกจากนี้ ภาครัฐจะสิ่งที่จำเป็นเองเท่านั้น แต่จะปล่อยถ่ายภาระหน้าที่อื่นให้กับภาคเอกชนเข้ามาช่วยดำเนินการตามความเหมาะสม (Outsourcing or Privatization)

เพิ่มเติมแนวคิดในการนำทรัพยากรมนุษย์และสินทรัพย์ของรัฐหรือภาคเอกชนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือยังใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ (Inert Assets) มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ตามศักยภาพที่มีอยู่ โดยการแปลงเป็นทุนในการพัฒนาประเทศ หรือทำให้กลายเป็นขีดความสามารถที่นำไปใช้ได้จริง (Dynamic Capabilities) เช่น เกษตรกรที่ว่างงานหลังการเก็บเกี่ยว แรงงานที่ว่างงานหรือประกอบอาชีพไม่เป็นหลักแหล่ง องค์ความรู้ของท้องถิ่นหรือบรรพบุรุษ วนอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวน โบราณสถาน ศิลปกรรม และมรดกทางวัฒนธรรมอื่น ๆ ของชาติ ป่าเสื่อมโทรม ที่ดินว่างเปล่า หรือสิ่งปลูกสร้างรกร้าง เป็นต้น โดยจะต้องกำหนดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าวอย่างเป็นระบบเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์

เพิ่มเติมแนวคิดที่ชัดเจนในการปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับคนไทยรุ่นใหม่ เช่น ความรักชาติอย่างมีเหตุผล อุดมการณ์และหลักการประชาธิปไตย ความรับผิดชอบและการมีวินัย การดูแลรักษาสุขภาพ การให้บริการหรือช่วยเหลือผู้อื่น การรักษาความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และพลังงาน การปฏิเสธไม่ยอมรับสิ่งที่ผิด เช่น สิ่งเสพติด การทุจริตประพฤติมิชอบ การค้ำมนุษย์ การใช้กฎหมายเหนือกฎหมาย การละเมิดกฎหมาย การหลีกเลียงภาษี หรือการเบียดเบียนหรือการเอาเปรียบผู้อื่น การขจัดค่านิยมที่ไม่พึงประสงค์ เช่น การยอมรับนับถือคนที่มีอำนาจและความมั่งคั่ง ความฟุ้งเฟ้อ หรือระบบอุปถัมภ์ การปรับทัศนคติของคนไทยที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง การปลูกฝังแนวคิดและทักษะที่จำเป็นในชีวิต เช่น ทักษะพื้นฐานในการดำรงชีวิต ป้องกันภัย และช่วยตัวเอง ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ทักษะการค้าและเศรษฐศาสตร์พื้นฐาน การทำงานเป็นทีมและการบูรณาการ การวิจัยพัฒนาและสร้างสรรค์นวัตกรรม เป็นต้น

นอกเหนือจากการมุ่งสร้างคนดีแล้ว ควรเพิ่มเติมแนวคิดที่ชัดเจนในการผลิตบุคลากรหรือแรงงานให้ตรงกับความต้องการในอนาคต โดยเฉพาะระบบและหลักสูตรการศึกษาแบบที่อิงความต้องการเป็นหลัก (Demand-based Education) เริ่มจากการวิเคราะห์ความต้องการสาขาวิทยาการ (Disciplines) หรือชุดทักษะความชำนาญ (Skill Sets) ที่จำเป็นในเชิงปริมาณและคุณภาพ ทั้งในภาคการเกษตร ภาคบริการ และภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเป้าหมาย ตลอดจนข้าราชการและบุคลากรของภาครัฐที่จะเป็นกลไกช่วยเหลือภาคเอกชนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งเพิ่มเติมแนวคิดในการแก้ไขปรับปรุงระบบการเรียนการสอนคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ความเข้าใจในการอ่าน (Reading Comprehension) ทักษะการใช้คอมพิวเตอร์ (Computer Literacy) และทักษะการใช้ภาษาอังกฤษ (English Competence) ที่ยังไม่ได้มาตรฐานสากล

เพิ่มเติมนิยามที่ชัดเจนในเรื่อง ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) คุณภาพชีวิต (Quality of Life) ความเท่าเทียม (หมายถึง ทุกคนได้ทุกอย่างเหมือนกัน หรือ Equality) และความเสมอภาค (หมายถึง ทุกคนได้รับหรือเข้าถึงโอกาสเหมือนกัน หรือ Equity) และเพิ่มเติมแนวคิดในการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นน่าจะสามารถไปได้จริงในบริบทของประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้า

เพิ่มเติมแนวคิดในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ล้มเหลว ล้าหลังหรือไม่เหมาะสมกับปัจจุบัน โดยการเปลี่ยนแปลงที่หลักการพื้นฐาน (Fundamental Change) เช่น การเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจเป็นระบบที่ใกล้เคียงกับการบริหารธุรกิจของภาคเอกชนเพื่อให้มีประสิทธิภาพ สามารถพึ่งตนเองและแข่งขันได้ในตลาด ยกเว้นแนวคิดในการแสวงหากำไรที่อาจแตกต่างกัน การเปลี่ยนระบบการเวนคืนที่ดินให้มีความรวดเร็ว มีความเป็นธรรมในการจ่ายค่าชดเชยหรือค่าเยียวยาบนพื้นฐานของราคาซื้อ-ขายจริง เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการนำพื้นที่เสื่อมโทรมกลับมาพัฒนาใหม่ หรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองใหม่ในเชิงพาณิชย์ และการเปลี่ยนโครงสร้างภาษียานยนต์โดยลดอัตราภาษีสรรพสามิต แต่ปรับเพิ่มภาษีในการใช้รถใช้ถนนแทนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในลักษณะใช้มาก-จ่ายมาก กระตุ้นให้ผู้บริโภคเลิกใช้รถยนต์เก่าและซื้อรถยนต์ใหม่ ซึ่งเป็นลดปัญหาการจราจรติดขัดและอุบัติเหตุ ลดการนำเข้าเชื้อเพลิง ลดมลภาวะ

ตลอดจนเป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้กับอุตสาหกรรมยานยนต์ของประเทศไทยโดยการ
ใช้กำลังผลิตให้เต็มที่ (Economy of Scale) เพื่อการแข่งขันในตลาดโลก เป็นต้น

5. เพิ่มการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติได้รับการ ยอมรับ

ภาครัฐควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ให้กับ
ประชาชนทั่วไปโดยผ่านช่องทางที่เหมาะสม ใช้การสื่อสารทางยุทธศาสตร์และการประชาสัมพันธ์เชิง
รุกในจังหวะและเวลาที่เหมาะสมเพื่อสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์ชาติและชี้ให้เห็นประโยชน์
ที่ประชาชนทั่วไปและคนรุ่นต่อไปจะได้รับจากยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาว รวมทั้งเพิ่มช่องทางและ
เปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมกำหนดยุทธศาสตร์ชาติให้กับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปที่
สนใจ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของอาจารย์ท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1, 3 และ 10

ทุกฝ่ายควรร่วมกันเสริมสร้างความสามัคคีปรองดองในสังคมไทย รวมทั้งปลูกฝัง
การรับฟังที่ดีและการเคารพความคิดเห็นของผู้อื่นให้กับประชาชน ทั้งนี้เพื่อลดความแตกแยกทาง
ความคิดในสังคมให้อยู่ในระดับปกติของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการ
สร้างบรรยากาศที่ดีให้ประชาชนส่วนหนึ่งที่เคยไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลจะเปิดใจที่จะเรียนรู้และทำความเข้าใจ
ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และภาครัฐควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กลุ่มอิทธิพล กลุ่ม
ผลประโยชน์ หรือกลุ่ม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องต่าง ๆ เห็นประโยชน์ในระยะยาวของยุทธศาสตร์ชาติ
ระยะ 20 ปี ซึ่งในระยะแรกที่น่ายุทธศาสตร์ชาติมาใช้ อาจจะเป็นการรื้อถอนผลประโยชน์ที่เคยมีเคยได้
ของกลุ่มดังกล่าวบ้างก็ตาม ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3 และ 7

ภาครัฐควรปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นกลไกหลัก
ของยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและสร้างความศรัทธา ซึ่งจะช่วยให้สื่อมวลชนเกิดความ
เชื่อมั่นในกลไกของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และนำเสนอหรือสื่อข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ
ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ไปยังประชาชนและสังคมในเชิงบวก

แนวทางการพัฒนาการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ

1. กำหนดแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ

ภาครัฐควรกำหนดแนวทางการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy
Administration and Management) ในภาพรวมอย่างเป็นระบบ ซึ่งครอบคลุมการนำยุทธศาสตร์
ชาติไปปฏิบัติทั้งในระดับบริหาร (Administrative Level) และในระดับจัดการ (Management
Level) รวมถึงแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ (Driving Policies) และ
แนวทางการกำหนดมาตรการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ (Supporting Measures) ตามความจำเป็น

ภาครัฐควรจัดตั้งศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งทำหน้าที่
เช่นเดียวกับฝ่ายเสนาธิการร่วมของทหาร โดยจัดองค์กรแบบเมตริกซ์ (Matrix Organization) เพื่อ
ความสะดวกในการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและสามารถเรียกใช้ผู้เชี่ยวชาญ
เฉพาะให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีหน้าที่บูรณาการ วางแผนร่วม และประสานงานระหว่างหน่วยงาน
ภาครัฐ รวมทั้งเฝ้าติดตามความก้าวหน้า เสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาในเชิงบูรณาการ และสรุปผลการ

ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม ซึ่งจะช่วยลดช่องโหว่ของงาน (Gap) ซึ่งไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง หรือลดความเหลื่อมซ้อนหรือความซ้ำซ้อนของงานระหว่างหน่วยงาน (Overlap) โดยการเสนอแนะให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับเป็นเจ้าของภาพรับผิดชอบโดยตรงหรือแก้ปัญหาเชิงบูรณาการในภาพรวม

ภาครัฐควรบูรณาการแนวทางการปฏิบัติในการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งมีลักษณะเป็นการผสมผสานระหว่างหลายแนวคิดในการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน ให้เป็นระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีความสมบูรณ์ครบถ้วนและชัดเจนเพียงแค่ระบบเดียวซึ่งครอบคลุมแนวทางการปฏิบัติราชการทั้งหมด (Comprehensive System) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

ภาครัฐและหน่วยงานภาครัฐควรทบทวนการจัดองค์กรให้มีประสิทธิภาพสูงสุดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานโดยพิจารณารูปแบบการจัดองค์กรเฉพาะกิจ (Adhocracy Organization) ที่เหมาะสมสำหรับงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เช่น รูปแบบคณะกรรมการ (Committee Form) ที่เหมาะสมในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ได้รับมอบหมายโดยมีกรอบภารกิจค่อนข้างชัดเจน รูปแบบเมตริกซ์ (Matrix Organization) ที่มีความยืดหยุ่นและอ่อนตัวสูง สะดวกในการประสานงาน เหมาะสมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการ หรือรูปแบบกองกำลังเฉพาะกิจ (Task Force Form) ที่เหมาะสมกับงานที่ชัดเจนแต่ค่อนข้างซับซ้อน ต้องอาศัยหน่วยปฏิบัติหลายหน่วย เป็นต้น

ภาครัฐและหน่วยงานภาครัฐควรนำหลักการและเทคนิคในการบริหารโครงการ (Project Management) อย่างเป็นระบบและครบวงจรมาประยุกต์ใช้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาวตลอดจนแผนงานระยะยาวหรือการบริหารโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องมีการแตกโครงสร้างของงาน (Work Breakdown Structure : WBS) แล้วแบ่งมอบความรับผิดชอบในการปฏิบัติให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ตามภารกิจหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการบูรณาการและการประสานสอดคล้อง ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4

ภาครัฐควรปรับแนวคิดในการจัดหารายได้และการใช้จ่ายเพื่อให้มีงบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้นเพียงพอที่จะทยอยดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติได้ทั้งหมดในระยะยาว ในด้านรายได้ ควรปรับปรุงโครงสร้างการจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดโดยลดประเภทของการจัดเก็บ ลดขั้นตอนในการจัดเก็บ ลดการรั่วไหล และนำระบบสารสนเทศเข้ามาใช้ให้มากที่สุดเพื่อลดการทุจริต ส่วนด้านการใช้จ่าย ควรเพิ่มความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนและผู้บริโภค โดยเสริมสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน การจัดทำแผนการลงทุนรวมของภาครัฐ การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือกับพันธมิตร มิตรประเทศ ตลอดจนองค์กรหรือกองทุนระหว่างประเทศ การระดมทุนหรือร่วมลงทุนกับภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ และการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐโดยการเปลี่ยนแปลงที่หลักการพื้นฐาน ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ รัฐสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มมากขึ้นและได้รับผลตอบแทนที่ดีขึ้นจากการลงทุน นอกจากนั้นควรเร่งปรับปรุงกฎหมายและระบบการบริหารงบประมาณแผ่นดินให้รัฐบาลสามารถจัดสรรและผูกพันงบประมาณสำหรับแผนงานระยะยาวและโครงการขนาดใหญ่เพื่อความ

ต่อเนื่องในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือผู้บริหารระดับสูง และควรพิจารณาให้ภาคเอกชน ภาควิชาการ สถาบันศาสนา กิจกรรมเพื่อสังคม (Social Enterprise) หรือ Non-government Organization (NGO) ประเภทอื่น ๆ เข้ามาช่วยเสริมกลไกของภาครัฐในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในส่วนที่เหมาะสม

2. พัฒนาบุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ

ภาครัฐควรจัดการอบรมชี้แจงวิสัยทัศน์ เหตุผลความจำเป็น และเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติให้บุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐเข้าใจ และกำหนดนโยบายในการปฏิบัติราชการให้หน่วยงานภาครัฐจัดสรรเวลาให้เพียงพอสำหรับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานซึ่งรองรับยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้ผู้บริหารระดับสูงให้ความสนใจ ควบคุม กำกับดูแล และสนับสนุนการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

ภาครัฐควรจัดทำแผนงานพัฒนาบุคลากรผู้บริหารระดับสูง (Human Resource Development Program) และระบบบริหารจัดการบุคลากรผู้บริหารระดับสูง (Human Resource Management System) ของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นเสาหลักของระบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ โดยแผนงานพัฒนาและระบบบริหารจัดการดังกล่าวจะต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน และดำเนินการอย่างต่อเนื่องควบคู่กันไป บุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดควรได้รับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความเป็นผู้นำและสมรรถนะในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ ให้มีความเป็นมืออาชีพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน เข้าใจการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ มีทักษะในการติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ รวมทั้งมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติในระดับที่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐควรพิจารณาคัดเลือกและส่งบุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจำนวนหนึ่งที่มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับทั่วไปเข้ารับการศึกษาระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอกในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติในระบอบที่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐควรพิจารณาคัดเลือกและส่งบุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจำนวนหนึ่งที่มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับทั่วไปเข้ารับการศึกษาระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอกในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความรู้เพิ่มพูนทักษะและประสบการณ์ในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ สามารถเป็นผู้นำในการจัดทำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ หรือเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1, 2 และ 3 และอาจารย์ท่านที่ 1, 2 และ 3

หน่วยงานภาครัฐควรเสริมสร้างทักษะในการทำงานเป็นทีม รวมทั้งพิจารณาย้ายหมุนเวียนบุคลากรผู้บริหารระดับกลางและระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐจำนวนหนึ่งให้มีโอกาสปฏิบัติงานที่หลากหลายอย่างเป็นระบบ หรือเปิดโอกาสให้เข้ารับการศึกษาระดับ Post-graduate ข้ามสาขาวิชาเดิมที่สำเร็จการศึกษาขั้นต้นได้ ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรเหล่านั้นมีโอกาสเรียนรู้งานหลากหลายสาขาจนกระทั่งมีความรู้ความสามารถในลักษณะที่เป็นพหุวิทยาการ (Multi-disciplines) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจหลายด้านประกอบกัน

หน่วยงานภาครัฐปลูกฝังจิตสำนึกและอุดมการณ์ในการทำงาน รวมทั้งการมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง (Responsibility and Accountability) ให้กับข้าราชการและบุคลากรภาครัฐอื่น ๆ ตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการและตลอดการรับราชการ รวมทั้งปรับปรุงระบบการบริหารจัดการบุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นระบบคุณธรรมหรือระบบที่อิงผลการปฏิบัติงาน

(Merit-based or Performance-based Human Resource Management System) อย่างแท้จริง โดยระบบดังกล่าวต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องเชื่อมโยงกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การเลื่อนตำแหน่งการย้ายหมุนเวียน การขึ้นเงินเดือน การให้ค่าตอบแทน การส่งเข้ารับการศึกษาระดับที่สูงขึ้น หรือแรงจูงใจในการรับราชการด้านอื่น ๆ กลไกทั้งหมดนี้จะต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับผลการประเมินการปฏิบัติงานในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่บุคลากรผู้บริหารระดับสูงนั้นรับผิดชอบ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และอาจารย์ท่านที่ 1 และ 3

3. กำหนดแนวทางในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ

ภาครัฐควรกำหนดแนวทางและจัดทำคู่มือในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาของหน่วยงานภาครัฐ และถ่ายทอดลงมาเป็นแผนงานและโครงการหรือการปฏิบัติ อย่างชัดเจนและเป็นระบบ กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันและระบบการตรวจสอบความถูกต้องขั้นต้น โดยยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาของหน่วยงานภาครัฐจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานหรือหลักการเหตุผลเดียวกันกับกรอบแนวคิดของยุทธศาสตร์ชาติ

ภาครัฐควรมอบหมายให้ศูนย์ตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระ ตรวจสอบยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐว่าสอดคล้องกับเป้าหมายและเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ หรือมีการปรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้สอดคล้องกับผลการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติตามความเป็นจริงในส่วนที่หน่วยงานเองรับผิดชอบหรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบแผนงานและโครงการของหน่วยงานภาครัฐว่าสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานหรือไม่ รวมทั้งมีหน้าที่ตรวจสอบตัวชี้วัดที่หน่วยงานภาครัฐพิจารณาเลือกใช้ว่าได้มาตรฐาน ตรงประเด็น เหมาะสมกับบริบทหรือสภาพความเป็นจริง สามารถวัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างแท้จริงหรือไม่ หากหน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถหาตัวชี้วัดที่เหมาะสม ควรเสนอแนะการนำตัวชี้วัดที่มีอยู่แล้วมาใช้ (Adopt) การดัดแปลงตัวชี้วัดที่มีอยู่แล้ว (Adapt) หรือการพัฒนาตัวชี้วัดที่เหมาะสมขึ้นมาใหม่ (Develop) ให้เหมาะสมกับบริบทเฉพาะ เช่น ตัวชี้วัดแบบผสมผสาน (Composite Index) เป็นต้น

หน่วยงานภาครัฐควรแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ และแต่งตั้งคณะทำงานโดยจัดเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะจากหน่วยงานระดับรองลงมาที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อเป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ของหน่วยงานดังกล่าว บุคลากรที่ได้รับมอบหมายให้เป็นกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ทำงานควรผ่านการฝึกอบรมและมีสมรรถนะในระดับที่เหมาะสมตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้หน่วยงานภาครัฐควรเปิดโอกาสหรือช่องทางให้ผู้บริหารระดับกลางและผู้ปฏิบัติระดับล่างของหน่วยงาน รวมทั้งหน่วยเกี่ยวข้องอื่น ๆ เข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานด้วย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2

หน่วยงานภาครัฐควรกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอย่างเป็นระบบโดยกำหนดหน่วยงานหรือกลไกในการควบคุม กำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการนำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไปปฏิบัติ และในกรณีที่ต้องอาศัยความร่วมมือ

ระหว่างหลายหน่วยงาน ควรกำหนดหน่วยรับผิดชอบภาพรวมหรือเจ้าภาพหลัก ระบุหน่วยสนับสนุน รวมทั้งจัดทำกรอบความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และขั้นตอนการปฏิบัติหรือการประสานงาน

4. เสริมสร้างความพร้อมในการปฏิบัติงานและปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานภาครัฐ

ภาครัฐควรเสริมสร้างความพร้อมปฏิบัติงานให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยสามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานหรือสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงแนวทางการบริหารงานหรือกระบวนการทำงานของหน่วยงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ปรับปรุงแนวทางการบูรณาการกับหน่วยงานสังกัดหรือหน่วยในบังคับบัญชาซึ่งเป็นการบูรณาการทางตั้ง (Vertical Integration) หรือกับหน่วยเกี่ยวข้องทางข้างซึ่งเป็นการบูรณาการในแนวระนาบ (Horizontal Integration) ให้มีประสิทธิภาพ สามารถบูรณาการได้อย่างแท้จริง และควบคุมการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้อยู่ภายในกรอบเวลาหรือกรอบงบประมาณที่กำหนดโดยการกำหนดมาตรการที่เหมาะสม และกำหนดผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน เป็นต้น

หน่วยงานภาครัฐควรปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรให้เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้การประชุมปรึกษาหารือและติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น กำหนดวาระและเป้าหมายของการประชุมอย่างชัดเจน แจกจ่ายข้อมูลให้ผู้เข้าร่วมการประชุมศึกษาก่อนการประชุมและเตรียมข้อมูลในส่วนที่รับผิดชอบเข้าประชุม เปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในที่ประชุมด้วยการสื่อสารสองทางอย่างแท้จริง สร้างความมั่นใจและกระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมประชุมตอบคำถามตามข้อเท็จจริง แจ้งปัญหาข้อขัดข้อง ให้ข้อเสนอแนะต่อที่ประชุม ประธานควรสั่งการในที่ประชุมอย่างชัดเจนและเจาะจง รวมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบและติดตามผลการปฏิบัติ และควรจัดบันทึกประชุมในสาระสำคัญ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2, 3, 4 และ 8

หน่วยงานภาครัฐควรนำแนวคิดในการสื่อสารทางยุทธศาสตร์มาใช้ โดยเฉพาะในการประชาสัมพันธ์เชิงรุกเพื่อให้การสื่อสารของหน่วยงานภาครัฐกับกลุ่มเป้าหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุด เสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีทั้งกับฝ่ายการเมือง หน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น หน่วยเกี่ยวข้อง ตลอดจนกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้เพื่อเปิดช่องทางหรือโอกาสในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้กับกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งจะทำให้หน่วยงานไม่ถูกต่อต้านและได้รับการสนับสนุนในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ตลอดจนนโยบาย มาตรการ แผนงานและโครงการ หรือการปฏิบัติอื่น ๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าว

หน่วยงานภาครัฐควรปรับโครงสร้างองค์กรให้มีความเรียบง่ายและเป็นระบบ พยายามลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้เหลือน้อยที่สุด ออกแบบองค์กรให้มีความความยืดหยุ่นและอ่อนตัวสามารถตอบสนองต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี พิจารณาจัดตั้งคณะทำงานหรือทีมงานเพื่อบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานโดยเฉพาะในกรณีที่เห็นว่ามีควมจำเป็น บริหารจัดการบุคลากรอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการนำคนรุ่นใหม่เข้ามาเสริมทีมงานอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มีบุคลากรและองค์ความรู้เพียงพอในการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้

อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพจนบรรลุเป้าหมาย จัดให้มีการบริหารจัดการองค์ความรู้ (Knowledge Management) ภายในองค์กรอย่างเป็นระบบ และหน่วยงานภาครัฐควรพัฒนาให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ในที่สุด

หน่วยงานภาครัฐควรปรับแนวทางการพัฒนาบุคลากร (Human Resource Development : HRD) หรือแนวทางการบริหารงานบุคคล (Human Resource Management : HRD) ให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน รวมทั้งสามารถรองรับแผนงานและโครงการระยะยาวของหน่วยงานที่จัดทำขึ้นตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว

หน่วยงานภาครัฐควรนำแนวคิดในการทดสอบยุทธศาสตร์ของหน่วยงานมาใช้เพื่อหาข้อบกพร่องและลดความเสี่ยงต่อความล้มเหลว ซึ่งรวมถึงการทดลองใช้นโยบายหรือมาตรการ และการจัดทำแผนงานหรือโครงการนำร่องกับกลุ่มเป้าหมายหรือพื้นที่เป้าหมายบางส่วนเสียก่อน โดยเฉพาะในกรณีที่หน่วยงานขาดความแน่ใจในทัศนคติและความเข้าใจของกลุ่มเป้าหมาย และการสนับสนุนของประชาชนทั่วไป หรือในกรณีที่การดำเนินการอาจส่งผลกระทบต่อค่านิยม บรรทัดฐาน ความเชื่อ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2, 3 และ 6

หน่วยงานภาครัฐควรปรับเปลี่ยนฐานข้อมูลและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้สามารถรองรับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องสามารถแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศที่จำเป็นในการบูรณาการหรือในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน

ภาครัฐและหน่วยงานภาครัฐควรปรับแนวทางการบริหารงานที่ต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน โดยกำหนดแนวทางให้มีการบูรณาการและประสานงานในระดับการปฏิบัติอย่างเป็นระบบเสียก่อนเป็นอันดับแรก รวมทั้งกำหนดแนวทางการติดต่อสื่อสารและประสานงานทั้งภายในและภายนอก จากนั้นจึงแบ่งมอบงานตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยระดับรองลงมาอย่างชัดเจน หากเกิดปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกันโดยมีหน่วยงานที่ถูกกำหนดให้เป็นเจ้าภาพเป็นหน่วยรับผิดชอบแก้ปัญหาในเชิงบูรณาการ

ภาครัฐและหน่วยงานภาครัฐควรปรับระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน และแรงจูงใจด้านอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงาน โดยระบบดังกล่าวต้องมีความเชื่อมโยงกับผลการดำเนินการและความสำเร็จของยุทธศาสตร์

ภาครัฐควรใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และควรกำหนดวงรอบอย่างชัดเจนให้หน่วยงานภาครัฐรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อทบทวนและขอแก้ไขกฎหมายที่หน่วยงานรับผิดชอบหรือมีความเกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3 และ 8

ภาครัฐควรกำหนดนโยบายและมาตรการให้หน่วยงานภาครัฐกำหนดกฎระเบียบและมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ตลอดจนกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมในกรณีที่มีการละเมิดกฎระเบียบหรือปฏิบัติงานไม่ได้ตามมาตรฐาน

ภาครัฐควรเสริมสร้างความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วย ทั้งในเขตเมืองที่พัฒนาแล้วหรือในพื้นที่ชนบทห่างไกล ทั้งนี้เพื่อให้ทุกหน่วยสามารถปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการในระดับมาตรฐานเดียวกัน ด้วยความพึงพอใจ โดยเฉพาะความพร้อมด้านบุคลากร งบประมาณ หรือทรัพยากรอื่น ๆ เช่น ทุกหน่วยต้องมีบุคลากรที่มีสมรรถนะในระดับที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน เพียงพอที่จะให้บริการประชาชน ทุกหน่วยต้องได้รับงบประมาณหรือเงินทุนสนับสนุนเพียงพอในการดำเนินการ และทุกหน่วยต้องมีความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ อาคารสถานที่ โครงสร้างพื้นฐาน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ รวมทั้งต้องมีความรู้และเทคโนโลยีที่จำเป็น โดยหน่วยงานส่วนกลางต้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณหรือกระจายทรัพยากรที่จำเป็นไปยังหน่วยเกี่ยวข้องในภูมิภาคอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

5. พัฒนาบุคลากรผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน เกิดความเชื่อมั่นศรัทธาในยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน มีทัศนคติที่ดีและมีความเต็มใจในการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

หน่วยงานภาครัฐควรปลูกฝังจิตสำนึกและอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อส่วนรวม ตลอดจนความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน (Loyalty) และจิตสำนึกในการให้บริการ (Service Mind) รวมทั้งกระตุ้นให้บุคลากรผู้ปฏิบัติมีความกระตือรือร้น เอาใจใส่ มุ่งมั่น จริงจังในการปฏิบัติงาน รวมทั้งปรับปรุงอุปนิสัยและพัฒนาบุคลิกภาพของผู้ปฏิบัติให้ยิ้มแย้มแจ่มใส แสดงออกถึงความเป็นมิตรเสมอ เหมาะสมกับการให้บริการประชาชน

หน่วยงานภาครัฐควรเสริมสร้างความพร้อมในการปฏิบัติงานให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติ โดยการฝึกอบรมให้เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองในหน่วยงานและมีสมรรถนะในระดับที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ทั้งนี้เพื่อให้ทุกคนสามารถปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐาน และเป็นระบบ จัดทำคู่มือหรือแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน เสริมทักษะการเรียนรู้ด้วยตนเองจากประสบการณ์ในการทำงานและการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม รวมทั้งสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็นและแนวทางการประเมินผลยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

หน่วยงานภาครัฐควรสร้างบรรยากาศที่ดีและความสามัคคีในหน่วยงาน พัฒนาทักษะในการทำงานเป็นทีมและทักษะในเจรจาต่อรองให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติ

หน่วยงานภาครัฐควรทบทวนภาระงานประจำของบุคลากรผู้ปฏิบัติแต่ละคน แบ่งมอบภาระงานและความรับผิดชอบอย่างเป็นธรรม ประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเที่ยงตรงตามระบบคุณธรรม ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรผู้ปฏิบัติมีขวัญกำลังใจและสามารถปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การปรับปรุงการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

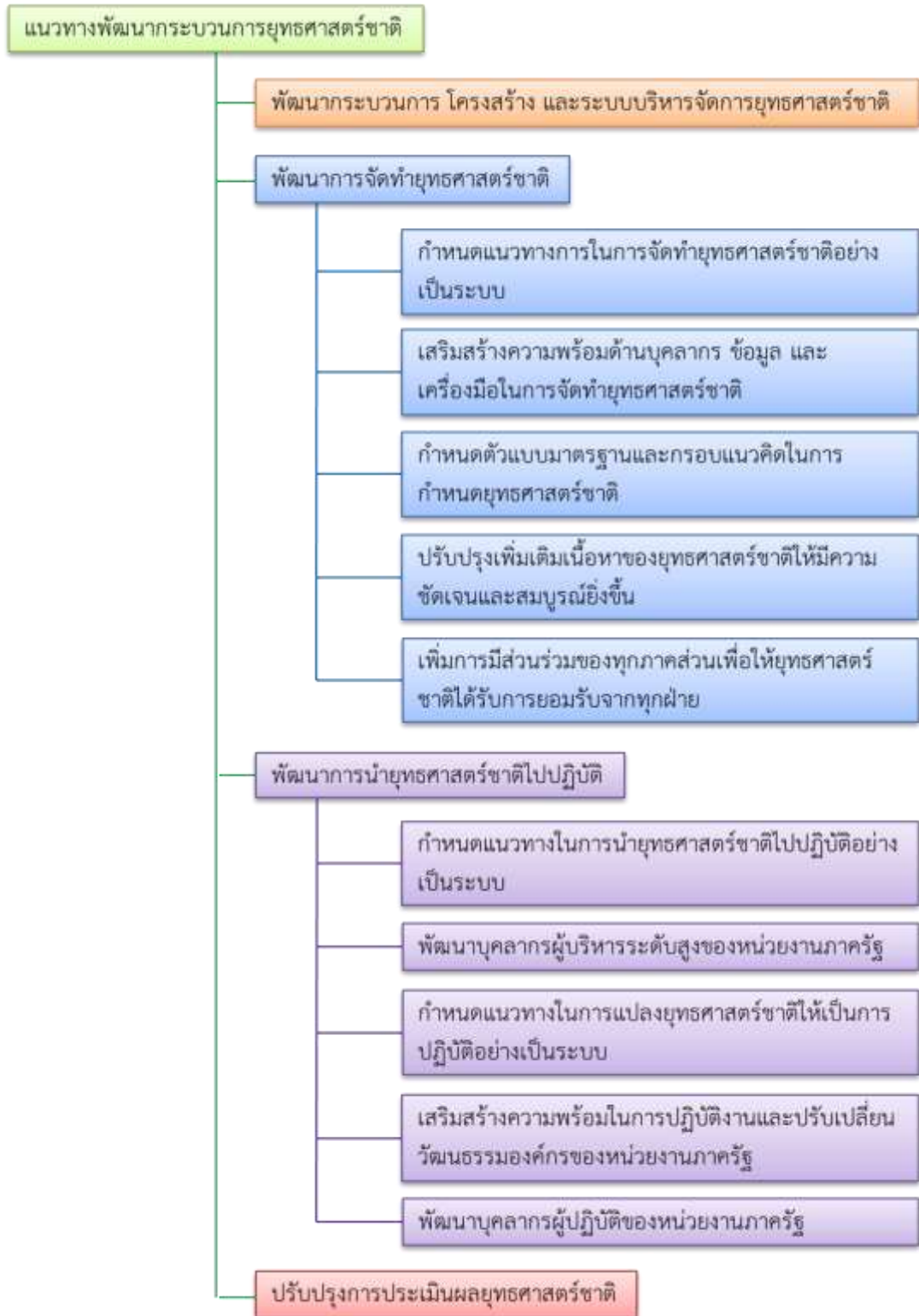
1. ภาครัฐควรเพิ่มเติมขั้นตอนการประเมินผลและทบทวนยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นอีกส่วนหนึ่งของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งในส่วนของการประเมินความก้าวหน้าของยุทธศาสตร์ชาติในห้วงระยะเวลาที่เหมาะสม เช่น ทุกระยะหรือวงรอบ 5 ปี และในส่วนของการประเมินผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายเมื่อสิ้นสุดกรอบเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี โดยจัดตั้งศูนย์ตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ โดยเป็นหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ตรวจสอบความก้าวหน้าและประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมอย่างจริงจังและเที่ยงตรง บุคลากรภาครัฐผู้ทำหน้าที่ประเมินผลต้องมีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย
2. ภาครัฐควรจัดทำคู่มือและจัดให้มีการฝึกอบรมการกำหนดตัวชี้วัดให้ได้มาตรฐาน ตรงประเด็น และสะท้อนความสำเร็จในภาพรวมของยุทธศาสตร์ รวมทั้งแผนงานและโครงการ
3. ภาครัฐควรกำหนดแนวทางในการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ ที่ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย โดยนำภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมตามความเหมาะสมเสริมสร้างความพร้อมของหน่วยตรวจสอบส่วนกลางของหน่วยงานภาครัฐ หลีกเลี่ยงการมอบหมายให้หน่วยปฏิบัติตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยเอง ควรสร้างความเข้าใจกับบุคลากรภาครัฐถึงประโยชน์ในการรายงานปัญหาข้อขัดข้องหรือความล้มเหลวและสาเหตุตามข้อเท็จจริง รวมทั้งการแลกเปลี่ยนบทเรียนที่ได้รับและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นและเพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดในลักษณะเช่นเดียวกันขึ้นอีก
4. ภาครัฐควรกำหนดให้นำความก้าวหน้าจริงในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ ผลการประเมิน สภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และบทเรียนที่ได้รับจากการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ เป็นข้อมูลนำเข้า (Input Data) สำหรับการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมในการจัดทำหรือทบทวนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1, 4 และ 10
5. ภาครัฐควรสร้างความเข้าใจกับทุกภาคส่วนถึงเหตุผลความจำเป็นในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ หากยังไม่พร้อมที่จะแก้ปัญหาระยะยาวในประเด็นที่อ่อนไหวก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ชาติ บางครั้งการอาศัยความคลุมเครือไม่ชัดเจนหรือการทอดเวลาออกไปเพื่อให้ปัญหาคลีคลายไปเองในที่สุดก็อาจจะเป็นยุทธศาสตร์ที่ดี อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ชาติไม่ควรมียุทธศาสตร์เฉพาะที่ขาดความสมเหตุสมผลหรือความเป็นไปได้เพราะจะกลายเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ยุทธศาสตร์ชาตินั้นขาดความน่าเชื่อถือในภาพรวม

สรุป

ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวทางการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ โดยใช้ข้อเสนอแนะจากการสัมภาษณ์และข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมประกอบด้วย แนวทางการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ แบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม เช่นเดียวกับปัญหาทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ โดยกลุ่มแรกเป็นแนวทางพัฒนาทั่วไปในภาพรวมของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ และอีก 3 กลุ่มเป็นแนวทางพัฒนาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

ภาพรวมแนวทางการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ แสดงโดยแผนภาพที่ 4-5 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 4-5 : ภาพรวมแนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเอกสารสำคัญที่อธิบายวิสัยทัศน์ ภาพอนาคตของชาติ ผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติหรือเป้าหมายระยะยาวของชาติ วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติหรือเป้าหมายภายในกรอบเวลาที่จำกัด พร้อมทั้งกำหนดวิธีการหรือแนวทางที่ชัดเจนและสมเหตุสมผลในการที่จะบรรลุเป้าหมายของชาติดังกล่าวโดยการใช้กำลังอำนาจแห่งชาติทั้งปวงที่มีอยู่แล้วหรือสามารถจัดหาได้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ถือเป็นเรื่องสำคัญและเป็นวาระแห่งชาติ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลที่จะผลัดเปลี่ยนเข้ามาบริหารประเทศจะต้องใช้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยที่ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดทั้งเป้าหมาย วิธีการ เครื่องมือ ระยะเวลา รวมทั้งความสำคัญเร่งด่วนของแต่ละเป้าหมาย ตลอดจนอธิบายความสัมพันธ์เชื่อมโยงและการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านซึ่งจะนำไปสู่เป้าหมายของชาติในภาพรวม

การวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ระยะเวลาการวิจัย 6 เดือน ระหว่าง พ.ย.59 - พ.ค.60 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาวิเคราะห์กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Process) ของประเทศไทย รวมทั้งปัญหาสำคัญในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะในส่วนของการบริหารจัดการ การจัดทำ การขับเคลื่อน และการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

2. ศึกษาวิเคราะห์แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทย

กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทจะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นผลผลิตของกระบวนการครอบคลุมประเด็นปัญหาสำคัญของชาติทั้งหมด มีความชัดเจนและเจาะจง มีความสมบูรณ์ในตัวเอง มีความสมเหตุสมผล และเป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้องเหมาะสม (The Right Strategy) ซึ่งจะทำให้การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ (Good Execution) สามารถตรวจสอบความก้าวหน้าหรือประเมินผลได้อย่างเที่ยงตรง มีโอกาสสูงที่จะประสบความสำเร็จ บรรลุเป้าหมายภายในกรอบเวลาที่กำหนด

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กระบวนการหรือวงจรยุทธศาสตร์ ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ แหล่งที่มาและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ หรือนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีการจัดองค์กร หลักการบริหารโครงการ การจัดฝ่ายเสนาธิการร่วมของทหาร ยุทธศาสตร์ชาติของต่างประเทศ และงานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

สรุป

ผลการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Process) ของประเทศไทย รวมทั้งปัญหาสำคัญในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะในส่วนของ การบริหารจัดการ การจัดทำ การขับเคลื่อน และการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ สรุปได้ดังนี้

1. การวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

ในการใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้บรรลุเป้าหมายระยะยาวของชาติ กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติจะต้องเป็นกระบวนการที่สมบูรณ์ ครบวงจร และต่อเนื่อง โดยประกอบด้วย 3 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนการจัดทำ ขั้นตอนการนำไปปฏิบัติ และขั้นตอนการประเมินผล

ปัญหาทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติสามารถจำแนกออกเป็น 4 กลุ่มได้แก่

1.1 ปัญหาทั่วไปในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งทำให้การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาเหล่านี้ได้แก่ กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่ยังไม่สมบูรณ์และไม่ครบวงจร การขาดโครงสร้างที่ชัดเจน การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติที่ยังไม่เป็นระบบและขาดประสิทธิภาพ การบริหารจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่ยังไม่เป็นระบบเช่นกัน ระบบการบริหารจัดการภาครัฐและข้อจำกัดของหน่วยงานภาครัฐที่ยังไม่สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ การขาดความเชื่อมั่นจากประชาคมโลกและสังคมไทยในความมุ่งมั่นจริงจังของผู้นำระดับสูงและกลุ่มผลประโยชน์ระดับชาติที่จะสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงตามยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนการทุจริตประพฤติมิชอบและการใช้นโยบายประชานิยมของรัฐบาลที่ขาดความสมเหตุสมผล

1.2 ปัญหาในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งอาจทำให้ยุทธศาสตร์ชาติไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหาสำคัญของชาติทั้งหมด มีความคลุมเครือ ขาดความชัดเจนและความสมบูรณ์ในตัวเอง ขาดความน่าเชื่อถือ หรือมีข้อผิดพลาด ปัญหาเหล่านี้ได้แก่

1.2.1 ปัญหาด้านการบริหารจัดการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เช่น ไม่มีการกำหนดโครงสร้าง ตัวแบบ ขอบเขต เป้าหมาย กรอบเวลาในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติอย่างชัดเจน อีกทั้งไม่ได้กำหนดหน่วยรับผิดชอบในการสนับสนุนการจัดทำและนำเสนอยุทธศาสตร์ชาติ

1.2.2 ปัญหาด้านความพร้อมของบุคลากร ข้อมูล และเครื่องมือในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เช่น บุคลากรที่เกี่ยวข้องขาดสมรรถนะที่เหมาะสม ถึงแม้ว่าจะมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูงในสายงานที่ตนเองรับผิดชอบหรือสาขาวิชาการที่ตนเองมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ การเก็บข้อมูลและจัดทำสถิติระดับชาติไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหาทั้งหมดหรือไม่ได้มาตรฐานตรงกับความต้องการ นอกจากนี้ยังขาดทีมงานมืออาชีพ ฐานข้อมูล และระบบสารสนเทศสนับสนุน

1.2.3 ปัญหาด้านวิธีการหรือแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การขาดตัวแบบมาตรฐานสำหรับยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ รวมทั้งการขาดกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มีหลักการเหตุผลสนับสนุนและครอบคลุมทุกประเด็นปัญหาที่สำคัญ

1.2.4 ปัญหาด้านเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การขาดความชัดเจนของวิสัยทัศน์ ขาดภาพอนาคตที่เห็นพ้องร่วมกัน กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติและโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติที่ยังขาดความชัดเจน ความไม่ชัดเจนของคำสำคัญ เป้าหมาย ความสำคัญเร่งด่วน กรอบเวลาทรัพยากรที่จะนำมาใช้ ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะ หน่วยรับผิดชอบหลักที่จะต้องนำของยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านไปบูรณาการ ตัวชี้วัดความสำเร็จในระดับชาติหรือระดับมหภาค อีกทั้งยังไม่มีกรอบทดสอบความสมเหตุสมผลหรือความเป็นไปได้ของยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน เป็นต้น

1.2.5 ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมและการยอมรับยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การขาดความรู้ความเข้าใจไม่ทราบเหตุผลความจำเป็นในการมียุทธศาสตร์ชาติ การมีส่วนร่วมอย่างจำกัดของประชาชนและแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ประชาชนไม่ทราบว่าตนเองและประเทศไทยจะได้รับประโยชน์อะไรจากยุทธศาสตร์ชาติ ความแตกแยกทางความคิดของประชาชน รวมทั้งการไม่ยอมรับหรือการขาดความเชื่อมั่นยุทธศาสตร์ชาติ

1.3 ปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ ซึ่งอาจทำให้การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างแท้จริงหรือประสบความล้มเหลว ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายภายในกรอบเวลาที่กำหนด ปัญหาเหล่านี้ได้แก่

1.3.1 ปัญหาด้านการบริหารจัดการในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ เช่น การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมยังไม่เป็นระบบ การขาดหน่วยงานอำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีหน้าที่วางแผน จัดการ อำนวยการ ประสานงาน และควบคุมการปฏิบัติที่ต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เช่นเดียวกับฝ่ายเสนาธิการร่วมของทหาร ระบบบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันที่ยังไม่ได้บูรณาการให้เป็นระบบที่สมบูรณ์แต่เพียงระบบเดียว หน่วยงานภาครัฐบางส่วนขาดการทบทวนแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยหรือกระบวนการปฏิบัติงานตามทฤษฎีการจ้องจ้อง ภาครัฐไม่ได้นำหลักการและเทคนิคการบริหารโครงการมาใช้กับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ ยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาของหน่วยงานภาครัฐ หรือแผนงานและโครงการระยะยาวขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อน อีกทั้งข้อจำกัดด้านรายได้ของภาครัฐและงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น

1.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรผู้บริหารระดับสูง เช่น การขาดวิสัยทัศน์และไม่เห็นความสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ การขาดภาวะผู้นำและการมีระดับสมรรถนะไม่เพียงพอที่จะการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การขาดทักษะในการทำงานเป็นทีมซึ่งเป็นพื้นฐานในการบูรณาการร่วมกับหน่วยเกี่ยวข้อง หรือการขาดความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

1.3.3 ปัญหาในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติ เช่น การแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติยังไม่เป็นระบบ ไม่สอดคล้อง หรือไม่ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ชาติ การขาดการมีส่วนร่วมของผู้บริหารระดับกลาง ผู้ปฏิบัติระดับล่าง และหน่วยเกี่ยวข้องยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐขาดแนวทางการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ และลำดับความสำคัญเร่งด่วนของแผนงานและโครงการไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ไม่สอดคล้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยเกี่ยวข้อง หรือไม่มีการกำหนดหน่วยรับผิดชอบโดยตรง

1.3.4 ปัญหาความพร้อมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ เช่น หน่วยงานภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานหรือกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ ไม่สามารถบูรณาการการปฏิบัติทั้งทางตั้งหรือทางระนาบ วัฒนธรรมองค์กรไม่เอื้ออำนวย ต่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ ขาดการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ที่ดีและขาดการประชาสัมพันธ์เชิงรุก ที่มีประสิทธิภาพ โครงสร้างองค์กรและการปฏิบัติงานไม่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนา บุคลากรหรือการบริหารงานบุคคลไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ไม่ทดสอบยุทธศาสตร์ด้วยการนำร่อง เสียก่อน ไม่ปรับเปลี่ยนฐานข้อมูลและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้รองรับยุทธศาสตร์ บริหารงาน เชิงบูรณาการโดยแยกส่วนปฏิบัติ ระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน และแรงจูงใจไม่สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ ละเลยไม่ขอแก้ไขกฎหมายในส่วนที่หน่วยรับผิดชอบ ไม่กำหนดกฎระเบียบและมาตรฐาน ในการปฏิบัติงาน และขาดความพร้อมด้านบุคลากร งบประมาณ หรือทรัพยากรอื่น ๆ เป็นต้น

1.3.5 ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรผู้ปฏิบัติ เช่น การขาดความรู้ความเข้าใจ ขาด ความรู้สึกเป็นเจ้าของ และขาดความเชื่อมั่นในยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน การขาดจิตสำนึก อุดมการณ์ หรือคุณสมบัติที่เหมาะสม การขาดทักษะในการทำงานเป็นทีม ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง และ การมีภาระงานประจำมากเกินไป เป็นต้น

1.4 ปัญหาในการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งอาจทำให้ภาครัฐไม่ทราบ ความก้าวหน้าจริงในระหว่างการดำเนินการ ไม่ทราบผลลัพธ์ที่แท้จริงของยุทธศาสตร์ชาติเมื่อสิ้นสุด ระยะเวลา หรือยุทธศาสตร์ชาติไม่ได้รับปรับปรุงแก้ไขตามที่ควรจะเป็น ปัญหาเหล่านี้ได้แก่ การขาด ขั้นตอนการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม การขาดหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระ และมีเอกภาพเพื่อตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติอย่างจริงจังและเที่ยงตรง บุคลากรภาครัฐ ผู้ตรวจสอบประเมินผลไม่เหมาะสมหรือไม่ได้รับการยอมรับ การกำหนดตัวชี้วัดที่ยังไม่ได้มาตรฐาน การรายงานผลการดำเนินการหรือผลการประเมินของที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง และวัฒนธรรมองค์กร ในการหลีกเลี่ยงไม่รายงานข้อขัดข้อง ความล้มเหลว บทเรียนที่ได้รับ หรือข้อเสนอแนะเพื่อการ ปรับปรุงแก้ไข

2. แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติสามารถจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม เช่นกัน ได้แก่

2.1 การพัฒนากระบวนการ โครงสร้าง และระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ โดยจัดให้มีกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่สมบูรณ์และครบวงจร บริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติอย่าง เป็นระบบ จัดตั้งสถาบันการศึกษาหลักเพื่อบริหารจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุทธศาสตร์ ชาติ และสร้างบุคลากรมืออาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ปรับปรุงระบบ การบริหารจัดการภาครัฐให้เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ สร้าง เครื่องช่วยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับทุกภาคส่วน สร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาคมโลก และสังคมไทยในความมุ่งมั่นจริงจังที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ นำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจ พอเพียงมาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง ป้องกันและขจัดการทุจริตประพฤติมิชอบให้หมดสิ้นไป และสร้าง กลไกตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อป้องกันการใช้นโยบายประชานิยมที่ขาดความสมเหตุสมผล

2.2 แนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

2.2.1 กำหนดโครงสร้างคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่สมบูรณ์ แต่งตั้งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ และจัดตั้งศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

2.2.2 เตรียมความพร้อมด้านบุคลากร ข้อมูล และเครื่องมือในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติโดยพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้มีสมรรถนะเพียงพอ และให้ศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติจัดทำฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศ รวมทั้งจัดทีมงานมืออาชีพสนับสนุนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

2.2.3 กำหนดตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการที่เป็นมาตรฐาน จัดทำกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและเริ่มการบูรณาการตั้งแต่ต้น กำหนดมาตรฐานในการเขียนยุทธศาสตร์ชาติ และเพิ่มการทดสอบความสมเหตุสมผลหรือความเป็นไปได้ของยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน

2.2.4 ปรับปรุงเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติให้มีความสมบูรณ์และชัดเจน เพิ่มความชัดเจนของวิสัยทัศน์ ภาพอนาคตที่เห็นพ้องร่วมกัน กระบวนการและโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและเจาะจง เพิ่มกรอบเวลาและความสำคัญเร่งด่วน และเพิ่มหลักการเหตุผลเพื่อความน่าเชื่อถือ

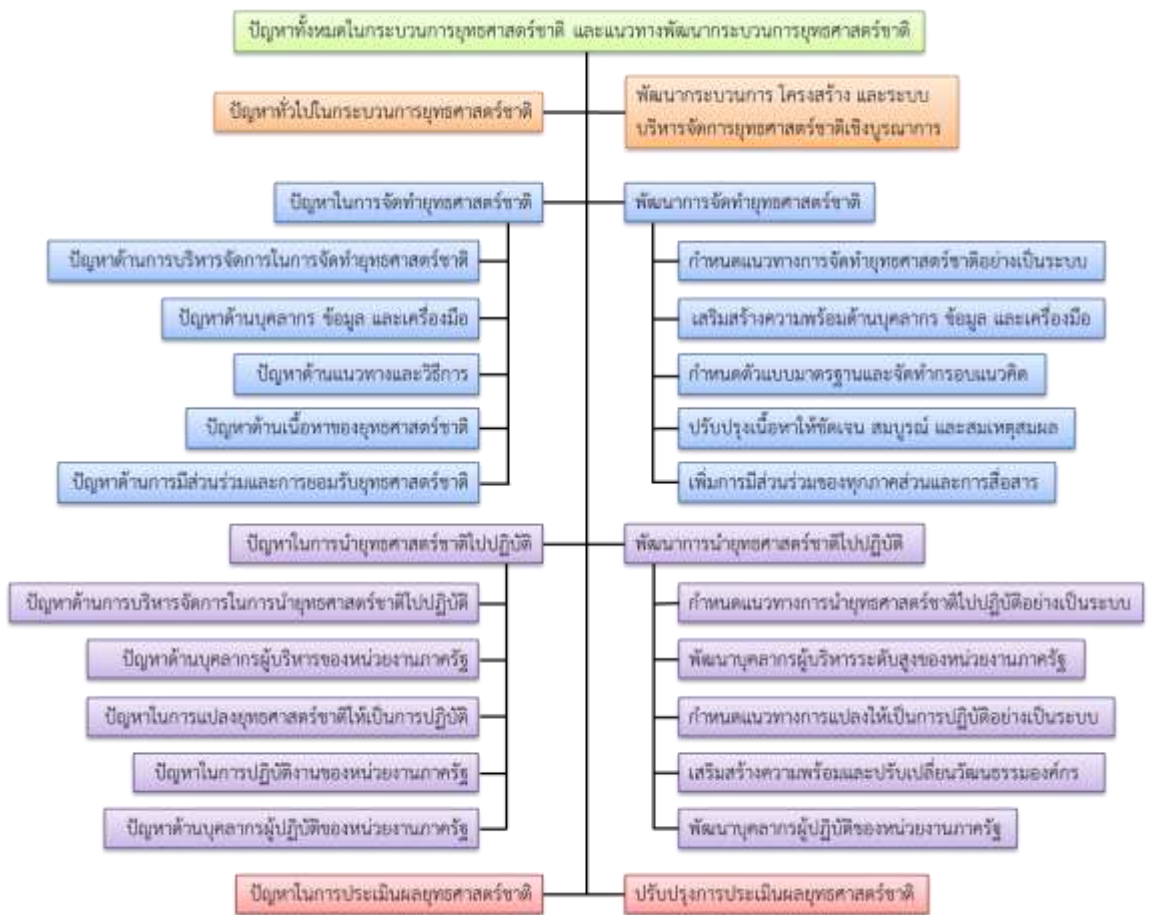
2.2.5 สร้างเสริมความรู้ความเข้าใจและเพิ่มการมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของทุกภาคส่วน ชี้แจงประโยชน์ส่วนรวมต่อประเทศไทยและประโยชน์ที่ประชาชนในแต่ละภาคส่วนจะได้รับจากยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งใช้การสื่อสารทางยุทธศาสตร์และการประชาสัมพันธ์เชิงรุกในจังหวัดและเวลาที่เหมาะสม

2.3 แนวทางพัฒนาการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ โดยจัดตั้งศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เป็นหน่วยงานกลางระดับชาติรับผิดชอบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม รวมทั้งนำเสนอความก้าวหน้าและผลสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติ บริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นระบบและครบวงจร ระดมบุคลากรและทรัพยากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและแก้ปัญหาเชิงบูรณาการ นำโครงสร้างการจัดองค์กรเฉพาะกิจ เช่น การจัดองค์กรแบบเมตริกซ์มาใช้ในการบูรณาการ นำหลักการและเทคนิคการบริหารโครงการ เช่น การแตกโครงสร้างของงาน มาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งแผนงานและโครงการขนาดใหญ่ระยะยาวซึ่งมีความซับซ้อนในการปฏิบัติ จัดทำโครงการพัฒนาผู้บริหารระดับสูง และสร้างผู้นำทางยุทธศาสตร์ในทุกกระดับ กำหนดแนวทางการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน เสริมสร้างความพร้อมปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐและบุคลากรผู้ปฏิบัติ

2.4 การปรับปรุงระบบการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ โดยเพิ่มขั้นตอนการประเมินผลการปฏิบัติยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ จัดตั้งหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระเพื่อตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างจริงจังและเที่ยงตรงโดยจัดให้ตัวแทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามีส่วนร่วม กำหนดแนวทางตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นมาตรฐานและได้รับการยอมรับ จัดทำมาตรฐานและตรวจสอบตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐ และสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานภาครัฐและบุคลากรถึงประโยชน์ของการรายงานผลการดำเนินการตามข้อเท็จจริง

ภาพรวมในเชิงโครงสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างปัญหาทั้งหมดกับแนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ แสดงโดยแผนภาพที่ 5-1 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 5-1 : สรุปปัญหาทั้งหมดกับแนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

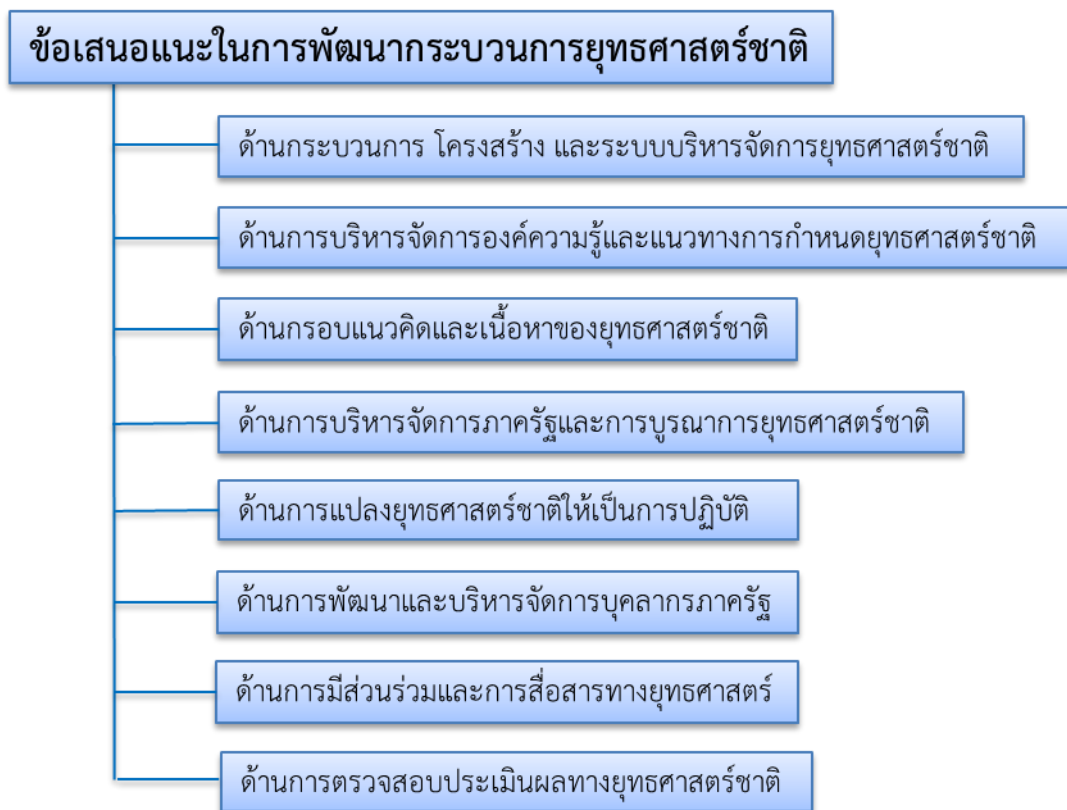
ในภาพรวม การวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

1. ทำให้ทราบกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Process) ของประเทศไทย รวมทั้งปัญหาสำคัญในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะในส่วนของ การบริหารจัดการ การจัดทำ การขับเคลื่อน และการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ
2. ทำให้ได้แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาวិเคราะห์แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทย ทำให้ได้แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี แบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม และเมื่อนำแนวทางพัฒนาทั้ง 4 กลุ่มดังกล่าวมาจำแนกและจัดหมวดหมู่ใหม่ จะได้ข้อเสนอแนะระดับนโยบายในการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 8 ด้าน ตามแผนภาพที่ 5-2

แผนภาพที่ 5-2 : ข้อเสนอแนะในการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

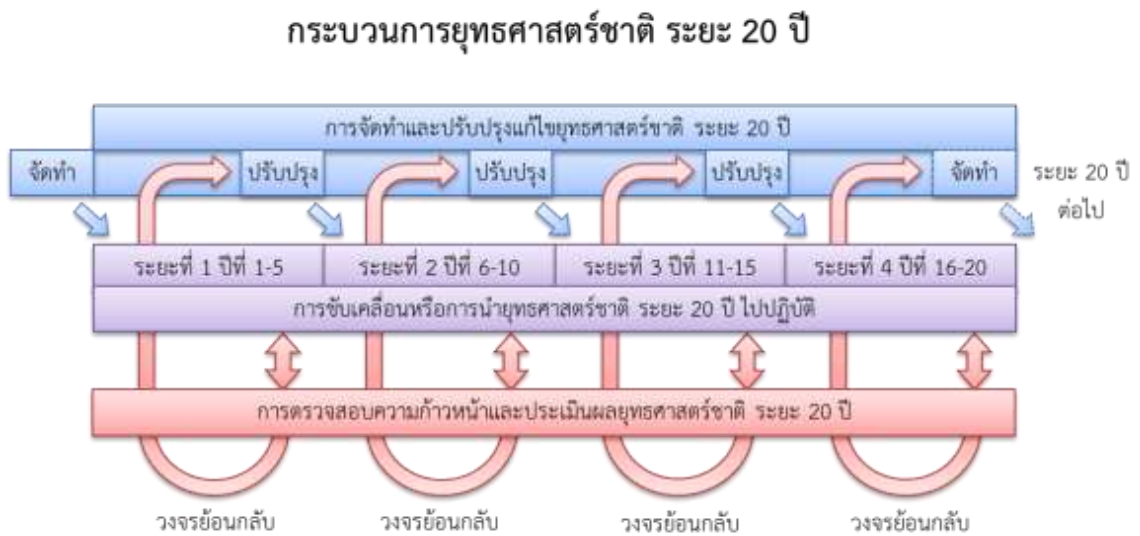
การแปลงข้อเสนอแนะระดับนโยบายเหล่านี้ให้เป็นการปฏิบัติ ส่วนใหญ่จำเป็นต้องพิจารณารายละเอียดและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ดังนั้นผู้วิจัยจึงมิได้จัดทำข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติตามที่ได้จำกัดขอบเขตของการวิจัยไว้แต่แรก สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยโดยขยายผลหรือต่อยอดจากการวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยที่สนใจสามารถเลือกดำเนินการวิจัยในภาพรวมของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ หรือในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

1. ข้อเสนอแนะด้านกระบวนการ โครงสร้าง และระบบบริหารจัดการ ยุทธศาสตร์ชาติ

1.1 ภาครัฐควรจัดให้มีกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่สมบูรณ์ ครบวงจร และต่อเนื่อง ตามแผนภาพที่ 5-3

แผนภาพที่ 5-3 : กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี

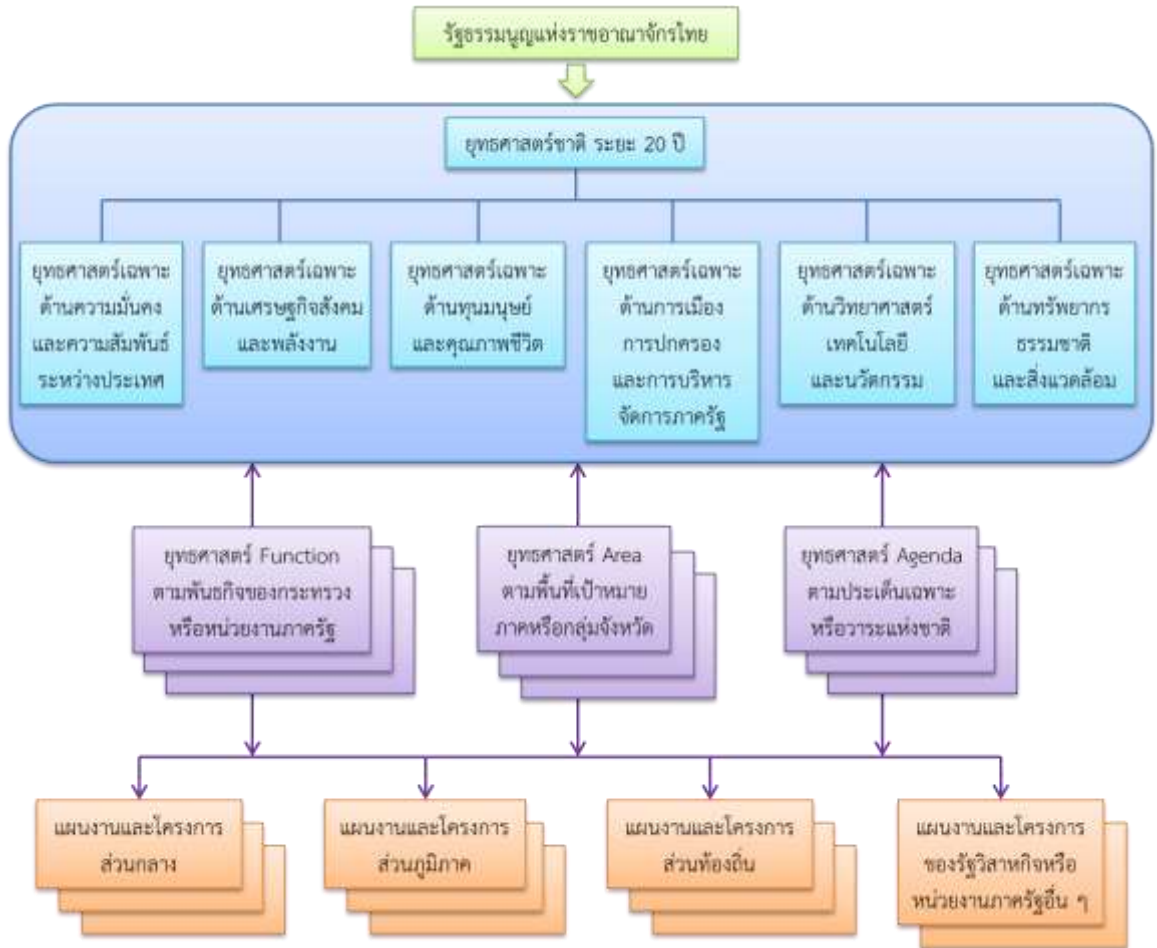


ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

1.2 ภาครัฐควรกำหนดโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการและแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจน ตามแผนภาพที่ 5-4

อย่างไรก็ตาม การแบ่งยุทธศาสตร์ชาติออกเป็นยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านหรือโครงสร้างการจัดของยุทธศาสตร์ชาติอาจมีความแตกต่างไปจากที่ผู้วิจัยเสนอแนะก็ได้ ผู้วิจัยเสนอให้แยกวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมออกมาเป็นยุทธศาสตร์เฉพาะอีกหนึ่งด้านเพราะในยุคปัจจุบันการวิจัยพัฒนาทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีเพื่อสร้างสรรค์นวัตกรรมได้กลายเป็นปัจจัยหลักในการแข่งขันระหว่างประเทศในเกือบทุกด้าน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ การทหาร การบินและอวกาศ การสื่อสารและสารสนเทศ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ผู้เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติจะต้องระลึกและยึดถือไว้เสมอว่า ยุทธศาสตร์เฉพาะด้านความมั่นคงแห่งชาติและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นมีความสำคัญสูงสุด เหนือกว่ายุทธศาสตร์เฉพาะด้านอื่นใด ทั้งนี้เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดต่อความอยู่รอดของชาติ

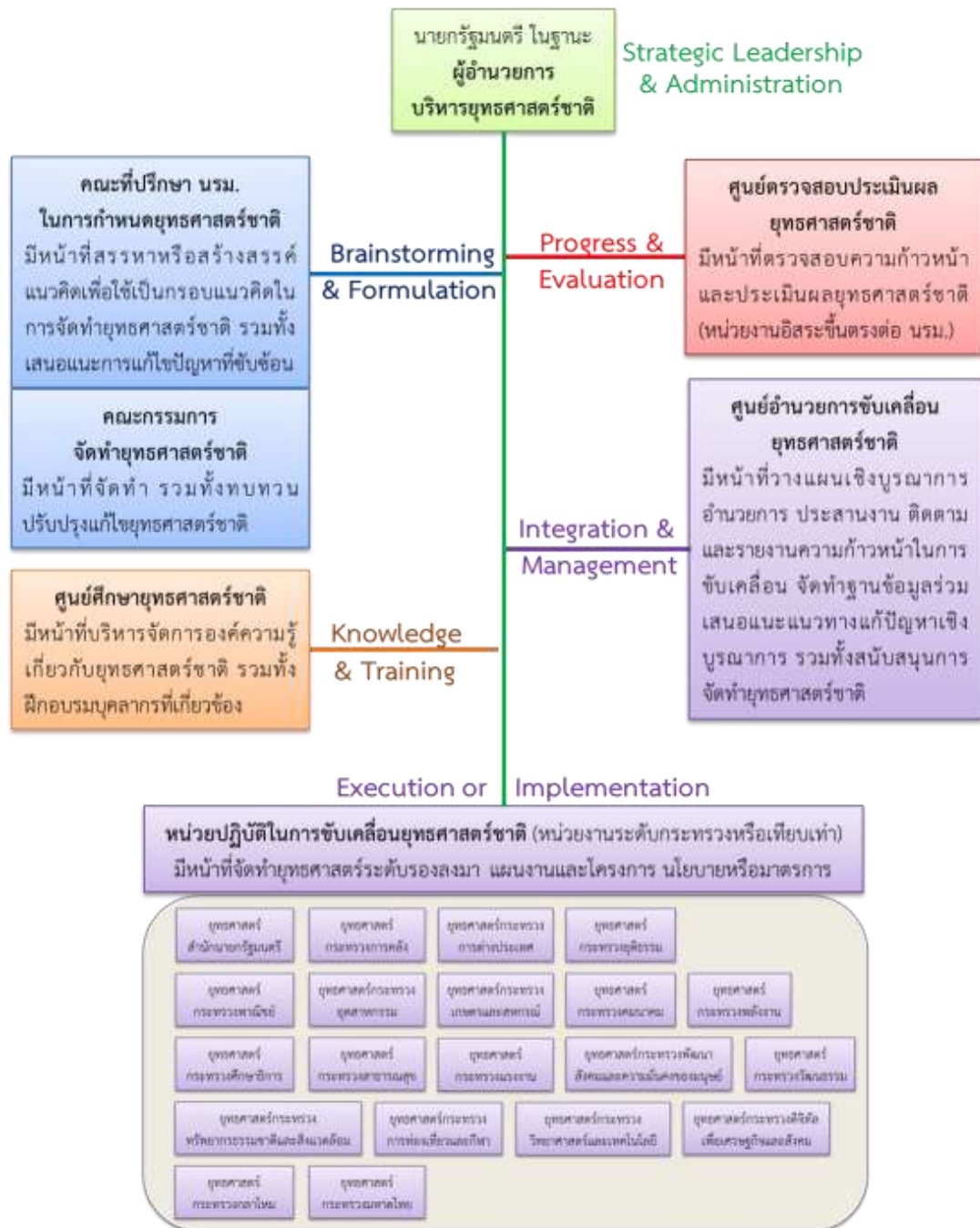
แผนภาพที่ 5-4 : โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ



ที่มา : พัฒนารู้นขึ้นจากผลการวิจัย

1.3 ภาครัฐควรจัดให้มีระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ ในส่วนของการบริหารมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการบริหารยุทธศาสตร์ชาติ ในส่วนของการจัดทำประกอบด้วย คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ในส่วนของการนำไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่าซึ่งรับผิดชอบการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ หรือขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ (ฝ่ายอำนวยการร่วม) ในส่วนของการประเมินผล เป็นหน้าที่ของศูนย์ตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ และในส่วนขององค์ความรู้ เป็นหน้าที่ของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ชาติ โดยมีโครงสร้างความสัมพันธ์และภารกิจหน้าที่โดยย่อแสดงตามแผนภาพที่ 5-5 อย่างไรก็ตามทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันพิจารณาภารกิจ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ โครงสร้างการจัดองค์กร คุณสมบัติของบุคลากร และรายละเอียดอื่น ๆ รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องเสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามตามข้อเสนอแนะได้

แผนภาพที่ 5-5 : โครงสร้างระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ



ที่มา : พัฒนารุ่นจากผลการวิจัย

2. ข้อเสนอแนะด้านองค์ความรู้ แนวทาง และวิธีการในการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติ

2.1 ภาครัฐควรกำหนดให้ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ชาติ หรือสถาบันการศึกษา ระดับชาติที่ได้รับมอบหมาย มีหน้าที่บริหารจัดการองค์ความรู้ที่ปวงเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้ง ผูกอบบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติทั้งกระบวนการ ภาครัฐควรให้ ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดด้านยุทธศาสตร์เบื้องต้นกับเด็กและเยาวชนทั่วไป สนับสนุนการศึกษาวิชา ยุทธศาสตร์ ความมั่นคงแห่งชาติ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ควบคู่ไปกับศึกษาตามหลักสูตร ปกติของสถาบันการศึกษาทั่วไป สร้างผู้นำทางยุทธศาสตร์ (Strategic Leaders) และนักยุทธศาสตร์ มืออาชีพ (Professional Strategists) ในระดับชาติ สร้างนักบริหารจัดการยุทธศาสตร์ (Strategic Managers) ในระดับบริหาร ในลักษณะคล้ายกับผู้บริหารโครงการ (Project Manager) ที่สามารถ บริหารจัดการยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสร้างนักยุทธศาสตร์ระดับปฏิบัติ รุ่นใหม่ในทุกสาขาวิชาการอย่างต่อเนื่องเพื่อทยอยนำเข้าสู่ระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

2.2 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรกำหนดตัวแบบมาตรฐานในการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการตามแผนภาพที่ 5-6 (ในหน้าถัดไป) เพื่อใช้การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและ การการผูกอบบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งใช้ในการชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้ที่เกี่ยวข้อง สื่อสารมวลชน และประชาชนทั่วไปเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความน่าเชื่อถือให้กับยุทธศาสตร์ชาติ

3. ข้อเสนอแนะด้านกรอบแนวคิด และเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ

3.1 นายกรัฐมนตรีควรแต่งตั้งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีในการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นกลุ่มนักยุทธศาสตร์หรือผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านที่มีความรู้ความสามารถและ ประสบการณ์สูงจากทุกภาคส่วน มีหน้าที่สรรหาหรือสร้างสรรค์แนวคิดหลัก (Key Concepts) เพื่อใช้ เป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ระดับชาติที่ค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน (Complex or Complicated Problems)

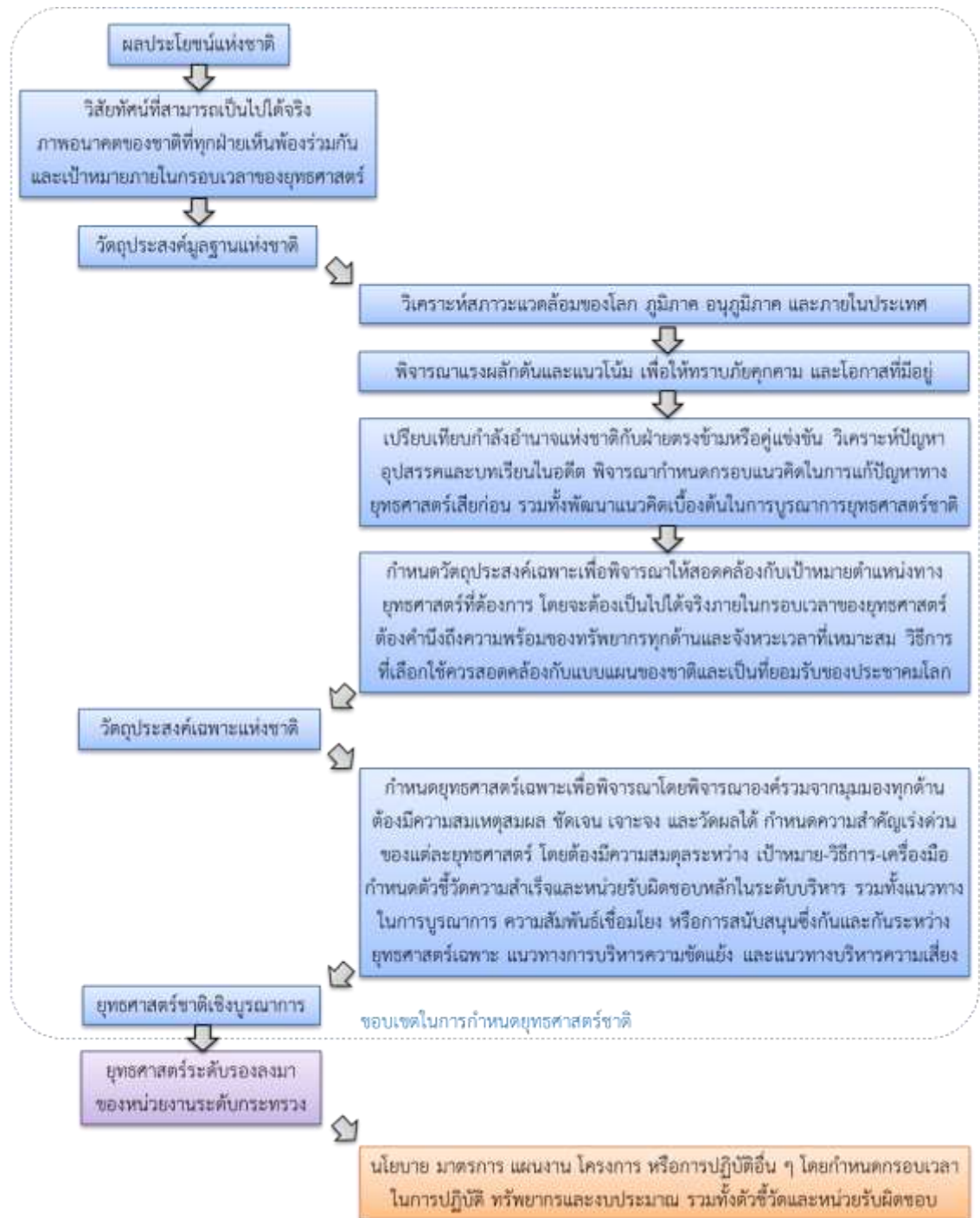
3.2 นายกรัฐมนตรีควรแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเพื่อกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติโดยรับแนวคิดหลักในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติมาจากคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งรับฟังข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติและ ความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน

3.3 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรจัดทำภาพอนาคตของประเทศที่ ชัดเจนในอีก 20 ปี ข้างหน้าที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องร่วมกันเพื่อความชัดเจนและความเข้าใจที่ตรงกัน

3.4 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรจัดทำกรอบแนวคิดในการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติโดยประมวลทฤษฎี หลักการ หรือแนวคิดที่จะใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้ การกำหนดยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านครอบคลุมภัยคุกคามหรือประเด็นปัญหาระดับชาติทั้งหมด และตั้งอยู่บนหลักการเหตุผลที่ชัดเจน มีความน่าเชื่อถือ และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

3.5 ภาครัฐควรนำหลักการและเงื่อนไขของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ อย่างจริงจังในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์มหภาคและการ ลงทุนระยะยาวขนาดใหญ่ของภาครัฐ

แผนภาพที่ 5-6 : ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากตัวแบบที่ใช้ในการฝึกของ วปอ.สปท.(2559 : 4-13, 66) โดยผู้วิจัย

3.6 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรจัดทำเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติให้มีความสมบูรณ์ในตัวเอง ครอบคลุมประเด็นปัญหาระดับชาติอย่างครบถ้วน โดยยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านต้องมีความชัดเจน เจาะจง สมเหตุสมผล เป็นไปได้จริง วัดผลได้ รวมทั้งกำหนดความสำคัญเร่งด่วนของแต่ละเป้าหมาย

3.7 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มการทดสอบความสมเหตุสมผลหรือความเป็นไปได้ของยุทธศาสตร์เฉพาะซึ่งประกอบด้วย การทดสอบความเหมาะสมของเป้าหมาย (Suitability of Ends) การทดสอบการยอมรับวิธีการ (Acceptability of Ways) และการทดสอบความเป็นไปได้ของเครื่องมือ (Feasibility of Means)

3.8 ภาครัฐควรยกระดับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นยุทธศาสตร์เฉพาะด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยถือว่าเป็นยุทธศาสตร์เฉพาะที่มีความสำคัญสูงสุด และต้องเน้นที่ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นหลัก ควรปรับแนวคิดในการมองออกไปภายนอกประเทศมากขึ้น (Outward Looking on International Issues) แทนที่จะมองแต่เฉพาะเรื่องภายในประเทศเท่านั้น (Inward Looking on Domestic Issues) ควรเพิ่มแนวคิดในการใช้เครื่องมือทางการทูตและเครื่องมือทางเศรษฐกิจ ควรเพิ่มเนื้อหาของยุทธศาสตร์เฉพาะด้านความมั่นคงแห่งชาติให้ครอบคลุมภัยคุกคามหรือความท้าทายทั้งหมดที่น่าจะเกิดขึ้น (Probable) หรืออาจจะเกิดขึ้นได้ (Possible) ภายในห้วงระยะเวลา 20 ปี ข้างหน้า ควรเพิ่มยุทธศาสตร์ในการตอบโต้ฝ่ายตรงข้าม (Counter Strategy) ในทุกรูปแบบ รวมทั้งเพิ่มเติมเป้าหมายในการแก้ไขความขัดแย้งพื้นฐาน ความปรองดอง และสันติภาพถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ควรเปิดเผยเนื้อหาบางส่วนส่วนใดของยุทธศาสตร์ที่มีความอ่อนไหวสูงและอาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งชาติหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การปฏิบัติการลับ (Covert Actions) การปฏิบัติการไซเบอร์เชิงรุก หรือแนวคิดการใช้สื่อสารมวลชนและศิลปวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือ แต่ควรเผยแพร่เฉพาะเนื้อหาที่เหมาะสมโดยการจัดทำเป็นสมุดปกขาวด้านการป้องกันประเทศ (Defence White Paper) แทน

3.9 ภาครัฐควรยกระดับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นยุทธศาสตร์เฉพาะด้านเศรษฐกิจ สังคม และพลังงาน โดยจะต้องเน้นที่ประสิทธิภาพ (Efficiency) ควบคู่ไปกับประสิทธิผล (Effectiveness) และนำแนวคิดในการแข่งขันแบบหลายฝ่ายในแต่ละตลาดที่แตกต่างกันซึ่งมีความชัดเจนมาใช้แทนแนวคิดในการแข่งขันกับตนเองที่ขาดความชัดเจน รวมทั้งควรเพิ่มเติมนการวิเคราะห์แผนการลงทุนรวมของภาครัฐ ความร่วมมือและการระดมทุน และการบริหารความเสี่ยงจากยุทธศาสตร์

3.10 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มเติมแนวคิดในการปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับคนไทยรุ่นใหม่ และรณรงค์เลิกค่านิยมที่ไม่ถูกต้องหรือไม่พึงประสงค์ในสังคมไทย รวมทั้งกำหนดแนวคิดที่ชัดเจนในการผลิตบุคลากรหรือแรงงานให้ตรงกับความต้องการในอนาคต

3.11 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มเติมความชัดเจนเกี่ยวกับทุนมนุษย์ ความมั่นคงของมนุษย์ คุณภาพชีวิต ความเท่าเทียม (หมายถึง ทุกคนได้ทุกอย่างเหมือนกัน) และความเสมอภาค (หมายถึง ทุกคนได้รับหรือเข้าถึงโอกาสเหมือนกัน) รวมทั้งแนวคิดในการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นน่าจะเป็นไปได้จริงในบริบทของสังคมไทย

3.12 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มเติมแนวคิดในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ล้มเหลว ล้าหลัง หรือไม่เหมาะสมกับปัจจุบัน โดยการเปลี่ยนแปลงที่หลักการพื้นฐาน

4. ข้อเสนอแนะด้านระบบบริหารจัดการภาครัฐ และการบูรณาการยุทธศาสตร์ชาติ

4.1 ภาครัฐควรปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐให้เป็นระบบที่มีความชัดเจน สมบูรณ์ครบถ้วนเพียงแค่ระบบเดียว (Comprehensive System) ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ และเอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน รวมทั้งปรับปรุงให้ระบบบริหารจัดการภาครัฐก้าวไปสู่ความเป็น Digital Government อย่างแท้จริง

4.2 ภาครัฐควรนำหลักการและเงื่อนไขของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ อย่างจริงจังในการบริหารจัดการของภาครัฐทุกระดับ

4.3 ภาครัฐควรเร่งจัดการทุจริตประทุพติมิชอบให้หมดสิ้นไป ซึ่งรวมถึงการทุจริตเชิงนโยบาย และการใช้นโยบายประชานิยมที่ไม่สมเหตุผล

4.4 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเริ่มบูรณาการยุทธศาสตร์ชาติตั้งแต่การจัดทำกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ภาครัฐควรบูรณาการยุทธศาสตร์ในระดับบริหารทั้งทางตั้งและทางระนาบ และบูรณาการการปฏิบัติโดยสร้างเครือข่าย ส่งเสริมความร่วมมือ และประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานภาครัฐและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นเจ้าภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการค่อนข้างมากควรพิจารณาจัดตั้งฝ่ายอำนวยการร่วมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการ

4.5 ภาครัฐควรจัดตั้งศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ มีหน้าที่บูรณาการวางแผนร่วม และประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งเฝ้าติดตามความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาในเชิงบูรณาการ และสรุปผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม รวมทั้งสนับสนุนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

4.6 ภาครัฐควรทบทวนภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ นำทฤษฎีการจذبองค์กรรมวิเคราะห้และปรับโครงสร้างการจذبองค์กรรมของหน่วยงานภาครัฐให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ

4.7 ภาครัฐควรปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวกและกำหนดกติกาให้เกิดความเป็นธรรมเท่านั้น โดยให้ภาคเอกชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ

4.8 ภาครัฐควรปรับแนวคิดให้หน่วยงานภาครัฐมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง (Responsibility and Accountability) และปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรเพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่อง มุ่งมั่น และจริงจัง

4.9 ภาครัฐควรเสริมสร้างความพร้อมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ หรือทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของ

หน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงความพร้อมด้านข้อมูลและเครื่องมือในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

4.10 ภาครัฐควรใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและกำหนดวงรอบให้หน่วยงานภาครัฐเปิดรับฟังความคิดเห็นเพื่อทบทวนและแก้ไขกฎหมายที่หน่วยงานรับผิดชอบหรือมีความเกี่ยวข้องให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของหน่วย

4.11 ภาครัฐควรนำหลักการและเทคนิคการบริหารโครงการมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งแผนงานและโครงการระยะยาวขนาดใหญ่ของภาครัฐที่มีความซับซ้อนสูง

5. ข้อเสนอแนะด้านการแปลงยุทธศาสตร์ชาติเป็นการปฏิบัติ

5.1 ภาครัฐควรกำหนดแนวทางในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นยุทธศาสตร์ระดับรองลงมา และถ่ายทอดลงมาเป็นแผนงานและโครงการหรือการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ

5.2 ภาครัฐควรกำหนดให้ศูนย์ตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระตรวจสอบยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐว่าสอดคล้องกับเป้าหมายและเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่

6. ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนา และบริหารจัดการบุคลากรภาครัฐ

6.1 ภาครัฐควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติให้กับบุคลากรภาครัฐ เสริมสร้างทักษะในการทำงานเป็นทีม รวมทั้งเสริมสร้างความพร้อมด้านบุคลากรในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์รองรับของหน่วยงาน

6.2 ภาครัฐควรปลูกฝังจิตสำนึกและอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อส่วนรวมและองค์กรให้กับบุคลากรภาครัฐ

6.3 ภาครัฐควรจัดทำแผนงานพัฒนาบุคลากรผู้บริหารระดับสูง (Human Resource Development Program) และระบบบริหารจัดการบุคลากรผู้บริหารระดับสูง (Human Resource Management System) รวมทั้งปรับระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน และแรงจูงใจด้านอื่น ๆ ของหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ควรเริ่มศึกษาวิเคราะห์ระบบการพัฒนาผู้บริหารระดับชาติโดยคัดเลือกและนำเด็กและเยาวชนที่มีศักยภาพสูงเข้ามาสู่กระบวนการพัฒนาที่เป็นระบบตั้งแต่เนิ่น ๆ

6.4 ภาครัฐควรปลูกฝังจิตสำนึกในการให้บริการให้กับบุคลากรภาครัฐ กระตุ้นให้เกิดความกระตือรือร้น ความเอาใจใส่ มุ่งมั่น และจริงจังในการปฏิบัติงาน รวมทั้งปรับปรุงพัฒนาอุปนิสัยและบุคลิกภาพให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ

7. ข้อเสนอแนะด้านการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และการสื่อสารทางยุทธศาสตร์

7.1 ภาครัฐควรสร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคมไทยและประเทศไทยควรสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาคมโลกในความมุ่งมั่นจริงจังของทุกฝ่ายที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

7.2 ภาครัฐควรเพิ่มการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติได้รับการยอมรับและได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่าย ควรชี้แจงประโยชน์ส่วนรวมต่อประเทศไทยและประโยชน์ที่ประชาชนในแต่ละภาคส่วนจะได้รับจากยุทธศาสตร์ชาติ

7.3 ภาครัฐควรนำแนวคิดในการสื่อสารทางยุทธศาสตร์มาใช้ในสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐให้กับประชาชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยใช้ประชาสัมพันธ์เชิงรุกเป็นเครื่องมือหลัก

8. ข้อเสนอแนะด้านการตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

8.1 ภาครัฐควรปรับปรุงการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปด้วยความจริงจังและเที่ยงตรง

8.2 ภาครัฐควรเพิ่มเติมการทบทวนยุทธศาสตร์ชาติเข้าไปในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

8.3 ภาครัฐควรจัดตั้งศูนย์ตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ โดยเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ตรวจสอบความก้าวหน้าและประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ บุคลากรผู้ตรวจสอบประเมินผลควรเป็นผู้แทนของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยต้องมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์หรือระดับสมรรถนะที่เหมาะสม และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

8.4 ภาครัฐควรตรวจสอบตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐให้ได้มาตรฐาน ตรงประเด็นเหมาะสมกับบริบทหรือสภาพความเป็นจริง สามารถชี้วัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์ได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

ไม่มี ทั้งนี้เนื่องจากการแปลงข้อเสนอแนะระดับนโยบายดังที่กล่าวมาแล้วให้เป็นการปฏิบัติ ส่วนใหญ่จำเป็นต้องพิจารณารายละเอียดโดยทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อนจึงจะสามารถนำไปสู่การปฏิบัติหรือดำเนินการได้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมิได้จัดทำข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติตามที่ผู้วิจัยได้จำกัดขอบเขตของการวิจัยไว้แต่แรก

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

การขยายผลหรือต่อยอดจากการวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยที่สนใจสามารถเลือกดำเนินการวิจัยภาพรวมของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การบริหารจัดการทั่วไป การบริหารจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ กระบวนการสร้างผู้นำทางยุทธศาสตร์ หรือเลือกดำเนินการวิจัยในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ การบริหารจัดการภาครัฐในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ หรือการตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- ป้องกันราชอาณาจักร, วิทยาลัย. คู่มือด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2559.
- ศึกษายุทธศาสตร์, ศูนย์. คู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติ (National Strategic Formulation Handbook). กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2554.
- ภูมิพลอดุลยเดช, สมเด็จพระปรมินทรมหา. คำพ่อสอน : ประมวลพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- วรเดช จันทรศร. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (An Integrated Theory of Public Policy Implementation). กรุงเทพฯ : พริกหวานกราฟฟิค, 2552.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การบริหารจัดการ และการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ (Management Administration and Strategic Administration of the State Agencies). กรุงเทพฯ : โพรเพซ, 2554.

เอกสารวิจัย

- อมรเทพ ณ บางช้าง, พลเรือโท. “การปฏิรูปการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2551.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

- จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, คณะกรรมการ. “ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579) (สรุปย่อ)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thaigov.go.th/uploads/document/66/2017/01/pdf/20year-may59.pdf>. 2559.
- นิติบัญญัติแห่งชาติ, สภา. “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>. 2560.
- ปฏิรูปแห่งชาติ, สภา. “รายงานวาระปฏิรูปและวาระพัฒนาด้านต่างๆ ที่ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=30546#b3. 2557.
- เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2559/A/115/1.PDF>. 2559.
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2558-2564”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.nsc.go.th/Download1/policy58.pdf>. 2559.

ยกร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมการ. “กรอบความเห็นร่วมปฏิรูปประเทศไทย (11 ด้าน)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more_news.php?cid=50.2557.

ภาษาอังกฤษ

Books

- Austin, Robert D. การบริหารโครงการ (Managing Projects Large and Small), แปลโดย คมสัน ขจรชีพพันธุ์งาม. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2556.
- Australia, Government of. Strong and Secure : A Strategy for Australia’s National Security. Canberra : The Department of the Prime Minister and Cabinet, 2013.
- Harrison, Ross. Strategic Thinking in 3D : A Guide for National Security, Foreign Policy, and Business Professionals. Washington DC : Potomac Books, 2013.
- Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr. and Timothy E. Somes. “Chapter 2 : The Art of Strategy and Force Planning”. p.18-34, in Strategy and Force Planning, Faculty. The Art of Strategy and Force Planning, 3rd Edition, RI : Naval War College, 2000.
- Hrebiniak, Lawrence G. ขับเคลื่อนกลยุทธ์ : การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ (Making Strategy Work : Leading Effective Execution and Change), แปลโดย จักร ติงศภักดิ์. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2551.
- Hunger, J. David และ Wheelen, Thomas L. หัวใจของการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Essentials of Strategic Management), แปลโดย ภัคดี มานะหิรัญเวท. กรุงเทพฯ : เพียร์สัน, 2555.
- Magretta, Joan. หลักคิดเรื่องกลยุทธ์และการแข่งขัน (Understanding Michael Porter : The Essential Guide to Competition and Strategy), แปลโดย ญัฐยา สินตระการผล. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2557.
- Robbins, Stephen P. Organization Theory : Structure, Design, and Applications. 3rd Edition. New Jersey : Prentice Hall, 1983.
- United Kingdom, Government of. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 : A Secure and Prosperous United Kingdom. United Kingdom : The Controller of Her Majesty’s Stationery Office, 2015.
- United States of America, Government of. National Security Strategy. Washington : The White House, 2015.
- Walker, Gordon. Modern Competitive Strategy. 3rd Edition. McGraw-Hill : Singapore, 2009.

Yarker, Harry R. Strategy and the National Security Professional : Strategic Thinking and Strategy Formulation in the 21st Century. Westport, Connecticut : Praeger Security International, 2008.

Electronic Sources

Japan, Government of. "National Security Strategy". (Provisional Translation). (Online). Available : <http://www.cas.go.jp/jp/siryuu/131217anzenhoshou/nss-e.pdf>, 2013.

Russian, Federation. "Russian National Security Strategy". (Full-text Translation) (Online). Available : <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>, 2015.

ภาคผนวก

ผนวก ก

คำถามและผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง กับ กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

คำถาม

- จากประสบการณ์ในการทำงานของท่าน ประกอบกับความรู้ความเข้าใจของท่าน เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขอให้ท่านอธิบายปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติที่ท่านคิดว่า มีความสำคัญที่สุดสามอันดับแรก พร้อมทั้งข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ (ถ้ามี)
- ท่านมีข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี หรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะจากมุมมองของสายงานหรือสายวิชาการที่ท่านรับผิดชอบ

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 30 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงาน และโครงการขององค์กร 4 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ไม่ชัดเจน ปัญหารองลงมาคือการขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ และปัญหาที่สามคือการขาดประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งปัจจุบันภาครัฐยังขาดการกำกับดูแลที่ดี การบูรณาการเกิดขึ้นเฉพาะขาขึ้นหรือการขอตั้งงบประมาณ แต่ไม่เกิดขึ้นในขาลงหรือการนำงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจริงไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังขาดการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1 เห็นว่าภาครัฐควรกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมให้ชัดเจน ควรปรับการบริหารจัดการภาครัฐให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้องระหว่างวาระการบริหารประเทศของรัฐบาลซึ่งผันแปรไปตามสภาวะทางการเมืองกับการดำเนินการในแต่ละห้วงระยะเวลาตามยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ซึ่งเป็นกรอบเวลาคงที่ในระยะยาว ในการจัดทำแผนพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติควรเริ่มต้นจากมิติของพื้นที่โดยผสมผสานระหว่างการกำหนดความต้องการแบบบนลงล่าง (ภาครัฐเป็นผู้ริเริ่ม) กับล่างขึ้นบน (ภาคประชาชน ชุมชน หรือภาคเอกชนเป็นผู้ริเริ่ม) ปัจจุบันประเทศไทยยังขาดแผนพัฒนาระดับภาค หน่วยงานภาครัฐควรปรับเปลี่ยนแนวคิดในการปฏิบัติงานจากเดิมที่พยายามทำงานทั้งหมดเองเป็นการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในเชิงบูรณาการ นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐควรนำผลการประเมินกลับมาใช้ในการทบทวนยุทธศาสตร์และการขอตั้งงบประมาณของหน่วยงานในปีถัดไป

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 33 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงาน และโครงการขององค์กร 15 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายของรัฐบาลที่ขาดความชัดเจน ทำให้หน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติต้องนำปิตีความเอง ดังนั้นความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติจึงขึ้นอยู่กับความที่ถูกต้อง ปัญหารองลงมาคือความเข้าใจที่ไม่ตรงกันหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันระหว่างรัฐบาล ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ และผู้บริหารในระดับปฏิบัติ เนื่องจากขาดนิยามศัพท์ซึ่งเป็น Key Word ตามยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจน และปัญหาที่สามคือยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายมีขอบเขตกว้างมาก มีกรอบการดำเนินการในขนาดหรือสเกลที่ใหญ่เกินไป ไม่เป็นขั้นตอน ไม่ศึกษาความเป็นไปได้ ไม่คำนึงถึงภาระงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่แล้ว ทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้ได้จริง หรือความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 เห็นว่าภาครัฐต้องสร้างความตระหนักรู้และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมองเห็นภาพอนาคตเป็นภาพเดียวกัน ศัพท์ซึ่งเป็น Key Word ตามยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายของรัฐบาลต้องมีนิยาม ที่ชัดเจนเพื่อความเข้าใจที่ตรงกันในทุกระดับ หน่วยงานภาครัฐควรปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรโดยเพิ่มการสื่อสารสองทางให้มากขึ้น เพิ่มเวลาการปรึกษาหารืองานในระดับยุทธศาสตร์ให้เพียงพอ และมีการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้บุคลากรในระดับปฏิบัติเข้าใจด้วย ในการดำเนินการยุทธศาสตร์ชาติที่มีความเสี่ยงสูง หน่วยงานภาครัฐควรจัดทำแผนงานและโครงการนำร่องเสียก่อน โดยเลือกพื้นที่เป้าหมายที่เหมาะสม จำกัดขนาดของพื้นที่ให้พอเหมาะกับบุคลากร ทรัพยากร และงบประมาณที่มีอยู่ หากได้ผลดีก็ใช้เป็นต้นแบบในการต่อยอดต่อไป การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับทุกฝ่าย ควรทุ่มเทความพยายามในการเสริมสร้างจุดแข็ง แต่ไม่ควรเสียเวลาส่วนใหญ่ไปกับการปิดจุดอ่อนทั้งหมดเพราะอาจไม่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จในภาพรวม

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่า ภาพโครงสร้างของยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ยังขาดความชัดเจน โดยยุทธศาสตร์ชาติประกอบด้วยยุทธศาสตร์ย่อย ๆ ที่มีลักษณะเป็น Piecemeal แต่ยังขาดการบูรณาการอย่างแท้จริง การกำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าวขาดการพิจารณาห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) เพื่อตัดสินใจว่าภาครัฐควรลงทุน ณ ห่วงโซ่ข้อใดหรือจุดใดจึงจะเกิดความคุ้มค่าหรือจะได้มูลค่าเพิ่ม (Value-added) สูงสุด ในส่วนของภาคการเกษตร ภาคเอกชนควรปรับบทบาทจากการแสวงหาผลกำไรในระยะสั้น เป็นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับเกษตรกรในระยะยาว โดยภาครัฐต้องเพิ่มบทบาทในการสร้างความเป็นธรรมระหว่างภาคเอกชนกับเกษตรกร ประเด็นสุดท้าย การประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและจริงจัง แล้วต้องนำผลการประเมินกลับไปปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติอย่างจริงจัง

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ การศึกษาระดับปริญญาเอก อายุการทำงาน 29 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 3 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือการคัดค้านโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐโดยภาคประชาชน ปัจจุบันประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย และการปกป้องสิทธิของตนเองมากขึ้น ปัญหารองลงมาคือความขัดแย้งในเชิงนโยบายและในการปฏิบัติ ระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทับซ้อนกัน โดยขาดเวทีกลาง ที่ใช้ในการแก้ไขหรือขจัดปัญหาอย่างถาวร และปัญหาที่สามคือหน่วยงานภาครัฐขาดการสื่อสาร ทางตั้งที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารระดับสูงกับผู้บริหารระดับกลางเห็นภาพไม่ตรงกัน เวลาปรึกษาหารืองานระดับยุทธศาสตร์ไม่เพียงพอ ขาดการให้ความสำคัญกับรายละเอียดในการแก้ปัญหา

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3 เห็นว่าภาครัฐควรเพิ่มประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์เชิงรุกผ่านสื่อสารมวลชนทุกช่องทางเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับภาคประชาชน และต้องใช้หลักการทางจิตวิทยาเข้าช่วย ภาครัฐควรจะต้องมีหน่วยงานอำนวยความสะดวกทำให้เกิดการบูรณาการอย่างแท้จริงทั้งในระดับชาติและในระดับกระทรวง นอกจากนั้นควรเสริมสร้างภาวะผู้นำให้กับบุคลากรผู้บริหารระดับสูงโดยเฉพาะทักษะในการสื่อสาร

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่าภาพรวมของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ยังคงเป็นการแยกการปฏิบัติโดยแต่ละกระทรวง ขาดภาพการบูรณาการที่ชัดเจนระหว่างกระทรวง บุคลากรภาครัฐในระนาบเดียวกันควรมีโอกาสในการเรียนรู้ร่วมกันและต้องเห็นภาพอนาคตเป็นภาพเดียวกันเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการเกิดความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างแท้จริง นอกจากนั้น ภาครัฐควรเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับภาคประชาชน เพิ่มเวทีและโอกาสในการรับฟังหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รวมทั้งปรับการสื่อสารกับภาคประชาชนให้เป็นการสื่อสารสองทาง มากขึ้น

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 31 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงาน และโครงการขององค์กร 15 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือบุคลากร ที่รับผิดชอบในการแปลงยุทธศาสตร์ให้เป็นการปฏิบัติ เช่น แผนงานและโครงการ ขาดแนวคิด ที่ชัดเจนในการดำเนินการ ดังนั้นการปฏิบัติของภาครัฐจึงไม่สามารถตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ได้อย่างแท้จริง ปัญหารองลงมาคือบุคลากรในระดับปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ขาดทักษะ และขาดความมั่นใจในการทำงาน โดยวัฒนธรรมองค์กรไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น บุคลากรผู้บริหารระดับสูงขาดภาวะผู้นำและทักษะการสื่อสารสองทาง และปัญหาที่สามคือหน่วยงานภาครัฐยังไม่ให้ความสำคัญกับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลเท่าที่ควร ไม่นำหลักการบริหารโครงการมาใช้ เช่น การแสดงเส้นทางวิกฤติ (Critical Path) ซึ่งทำให้การบริหารโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐบางโครงการเกิดความล่าช้า

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4 เห็นว่าภาครัฐควรเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ให้กับบุคลากรทั้งในระดับบริหารและในระดับปฏิบัติ เช่น การให้ทุนการศึกษาหรือการศึกษาดูงานในต่างประเทศ เพื่อให้บุคลากรดังกล่าวเห็นภาพการพัฒนาที่แท้จริงและเข้าใจแนวคิดในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ หน่วยงานภาครัฐควรปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรโดยเพิ่มการสื่อสารสองทาง เพิ่มเวทีที่ไม่เป็นทางการ เช่น สภากาแฟ ในการสร้างความคุ้นเคยและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และเพิ่มเวทีที่เป็นทางการ เช่น การประชุมติดตามความก้าวหน้า เพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับงานระดับยุทธศาสตร์ นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐควรติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลอย่างจริงจังและเที่ยงตรง ทั้งในระดับกระทรวงและระดับที่ต่ำลงมา ควรนำหลักการบริหารโครงการมาใช้ และแจ้งข้อขัดข้องให้หน่วยเหนือทราบเพื่อเร่งแก้ไขปัญหาให้ต่อไป

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่าภาครัฐควรปรับแก้แนวทางปฏิบัติในการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการของรัฐ (Public Private Partnership : PPP) เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5 เป็นผู้บริหารระดับสูงขององค์กรธุรกิจภาคเอกชน โดยเป็นหนึ่งใน Multinational Companies ของประเทศไทย การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 31 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 20 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือภาครัฐกับธุรกิจเอกชนมีเป้าหมายขององค์กรที่แตกต่างกัน ธุรกิจเอกชนไม่จำเป็นต้องให้ความสนใจกับยุทธศาสตร์ชาติมากนัก แต่ต้องคำนึงถึงโอกาสในการสร้างผลกำไรหรือผลการประกอบการเป็นหลักเนื่องจากการเติบโตขององค์กรมีผลโดยตรงต่อการแข่งขันในตลาดหลักทรัพย์ ปัญหารองลงมาคือยุทธศาสตร์ชาติของภาครัฐขาดความชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับยุทธศาสตร์องค์กรของธุรกิจเอกชนที่ต้องแสวงหาผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบ ยุทธศาสตร์องค์กรของธุรกิจเอกชนจะต้องกำหนดให้ได้ว่าองค์กรจะแข่งขันในตลาดสินค้าอะไร ที่ไหน ในระดับใด และด้วยแนวคิดการตลาดอย่างไร รวมไปถึงการนำเสนอเมตริกซ์สินค้า ที่หลากหลายให้กับลูกค้า ตลอดจนการลงทุนและคาดการณ์ผลตอบแทนในภาพรวมแบบ Port Folio และปัญหาที่สามคือ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ยังขาดความเข้าใจความต้องการที่แท้จริงของธุรกิจเอกชนในแต่ละระดับ นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้าน Enablers หรือปัจจัยต่าง ๆ ที่ประกอบกันเป็นความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เป้าหมายด้านเศรษฐกิจของภาครัฐที่ไม่ชัดเจนและขาดความต่อเนื่อง อีกทั้งการแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจของภาครัฐที่ล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5 เห็นว่าภาครัฐควรศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) ของประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสิงคโปร์ แล้วนำมาประยุกต์ใช้ ซึ่งถือเป็นการทำ Short Cut ไม่ต้องลองผิดลองถูก (Trails and Errors) ภาครัฐควรเลือกกลยุทธ์ที่จะใช้เพียง 5-6 กลยุทธ์เท่านั้น ไม่ใช่พยายามทำสิ่งที่ดีทุกอย่าง ต้องมีการจัดลำดับความเร่งด่วน (Prioritize) เช่น เลือกทำ Quick Win หรือสิ่งที่ได้ผลมากแต่ลงทุนหรือใช้ทรัพยากรน้อย การกำหนดตัวชี้วัดของ

ยุทธศาสตร์ชาติ ควรเลือกเพียง 2-3 ตัว ที่สามารถสะท้อนความสำเร็จในภาพรวมได้ ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ภาครัฐควรสร้าง Template ในการเขียนยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นมาตรฐาน เพื่อให้สามารถถ่ายทอดหรือแตกยุทธศาสตร์ชาติออกเป็นยุทธศาสตร์เฉพาะ กลยุทธ์ แผนงานและโครงการได้ง่าย

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 6

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 6 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ การศึกษาระดับปริญญาเอก อายุการทำงาน 32 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 8 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 6 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นปัจจัยหลักต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติ ปัจจุบันคนส่วนใหญ่ในสังคมไทยมักจะวางเฉยในเรื่องนี้เพราะเห็นว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นหน้าที่โดยตรงของระบบการศึกษาของชาติ ปัญหารองลงมาคือกฎหมายบางส่วนไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และการแก้กฎหมายค่อนข้างยาก และปัญหาที่สามคือ ทุกฝ่ายเห็นว่าจะต้องปฏิรูประบบการศึกษาของชาติก็จริง แต่ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐบางส่วนไม่ให้ความร่วมมืออย่างแท้จริงเนื่องจากเกรงว่าตนเองหรือองค์กรจะเสียผลประโยชน์ที่เคยมีเคยได้ โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติในระยะยาว

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 6 เห็นว่าทุกฝ่ายต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเป็นหน้าที่ของทั้งพ่อแม่ ผู้ปกครอง ครูอาจารย์ และทุกภาคส่วนในสังคมที่จะต้องร่วมมือกัน การปฏิรูประบบการศึกษาจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยอย่างรอบคอบและจัดทำโครงการนำร่องกับกลุ่มเป้าหมายที่มีความพร้อมเสียก่อนเพื่อไม่ให้เกิดความล้มเหลวหรือเกิดข้อผิดพลาดในวงกว้างก่อนที่จะนำผลการปฏิบัติไปขยายผลในพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป นอกจากนี้ควรมีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและปรับแนวคิดการบริหารจัดการระบบการศึกษาของชาติให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 32 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 12 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติเกิดความผิดเพี้ยนไปจากที่ควรจะเป็น สาเหตุหนึ่งเกิดจากบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้องขาดสมรรถนะที่เหมาะสม บางส่วนขาดความพร้อมทางความคิด (Mindset) และบางส่วนตั้งใจให้เกิดความผิดเพี้ยนเพื่อหาช่องทางในการทุจริตประทุติมิชอบ ปัญหารองลงมาคือถึงแม้ยุทธศาสตร์ชาติจะถูกต้องแต่ขาดเป้าหมายที่ชัดเจนในระดับปฏิบัติเนื่องจากไม่ได้คำนึงถึงสถานะแวดล้อม ความพร้อมของทรัพยากร และยังถูกกลุ่มผลประโยชน์เข้าแทรกแซงหรือขัดขวางการดำเนินการ และปัญหาที่สามคือยุทธศาสตร์ชาติให้ความสำคัญกับฐานรากหรือภาคประชาชนน้อย

เกินไป ทั้ง ๆ ที่ความสำเร็จส่วนใหญ่มาจากความเชื่อมั่นซึ่งมักจะเริ่มจากจุดเล็ก ๆ เช่น สถาบันครอบครัว หรือชุมชน

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยควรมีหน่วยรับผิดชอบด้านยุทธศาสตร์เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานและบริหารจัดการองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐต้องมีหลักการเหตุผล มีความเป็นไปได้จริง มีความชัดเจนทั้งในด้านเป้าหมายและกรอบเวลา มีการทดลองนำไปปฏิบัติ หรือเป็นการปูทางไปสู่เป้าหมายระยะยาว นอกจากนี้ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐต้องแสดงหรืออธิบายความสัมพันธ์เชื่อมโยงหรือสนับสนุนซึ่งกันและกันกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่าเป้าหมายสูงสุดของยุทธศาสตร์ชาติคือความมั่นคงแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยมิติภายในประเทศและมิติด้านนอกประเทศ ยุทธศาสตร์เฉพาะด้าน เกือบทุกเรื่องล้วนแต่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ หน่วยงานภาครัฐต้องร่วมกันบูรณาการในระดับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ให้มีความสัมพันธ์สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน หลังจากนั้นแต่ละหน่วยงานสามารถแยกกันไปปฏิบัติหรือดำเนินการได้

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 8

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 8 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 35 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 1 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 8 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือการขาดผู้นำทางยุทธศาสตร์ (Strategic Leaders) หรือการที่ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐขาดภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานภาครัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ไม่ส่งเสริมให้ผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถแต่มีอายุน้อยเข้ามาบริหารงาน ปัญหารองลงมาคือการขาดทรัพยากรในด้านอื่น ๆ เช่น เงินทุน เทคโนโลยี องค์ความรู้ และทักษะในการบริหารจัดการ และปัญหาที่สามคือกฎหมายรวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติงาน ระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงานภาครัฐไม่เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เช่น ระบบการบริหารจัดการบุคลากรไม่เอื้อต่อการนำผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถจากภายนอกเข้ามาแก้ปัญหาให้กับองค์กร

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 8 เห็นว่าสังคมไทยต้องปรับเปลี่ยนค่านิยมให้ยอมรับผู้บริหารรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถ ประเทศไทยต้องบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อนำไปแลกเปลี่ยนเป็นปัจจัยที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ เช่น เทคโนโลยี และพลังงาน ประเทศไทยต้องสร้างและคัดเลือกคนเก่งที่ดีเข้ามาทำงานให้ชาติ ภาครัฐควรปรับปรุงระบบบริหารจัดการบุคลากรให้สามารถนำผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถจากภายนอกเข้ามาแก้ปัญหาให้กับองค์กรและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่าภาครัฐสามารถใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยหลักการแล้ว กฎหมายมีหน้าที่รักษาประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม รักษาความสงบเรียบร้อย และอำนวยความสะดวก ดังนั้นภาครัฐ

สามารถใช้กฎหมายภายใต้หลักการดังกล่าวเพื่อบังคับให้บางสิ่งบางอย่างเป็นไปตามเจตจำนงค์ หรือใช้กฎหมายเพื่อกระตุ้นให้บางสิ่งบางอย่างเกิดขึ้นก็ได้

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 9

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 9 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ มีความสนใจด้านยุทธศาสตร์เป็นพิเศษ มีโอกาสเดินทางไปดูงาน ณ หน่วยงาน Prime Minister Delivery Unit (PMDU) ของประเทศมาเลเซีย การศึกษาระดับปริญญาตรี อายุการทำงาน 33 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 1 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 9 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติขาดความเข้าใจ ไม่เข้าถึงปัญหาที่แท้จริง ดังนั้นจึงสามารถกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาได้อย่างถูกต้อง ปัญหารองลงมาคือยุทธศาสตร์ชาติในบางประเด็นต้องอาศัยความคิดที่ถูกต้องจากผู้เชี่ยวชาญ ดังนั้นการระดมความคิดเห็นในประเด็นเหล่านี้จึงอาจไม่ได้ช่วยอะไรนอกจากทำให้การดำเนินการมีความยุ่งยากมากยิ่งขึ้น และปัญหาที่สามคือการขาดบุคลากรที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในส่วนที่ต้องมีการบูรณาการ รวมทั้งการตรวจสอบความก้าวหน้าและประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 9 เห็นว่าภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการคัดเลือกผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเป็นพิเศษ การดำเนินการต้องเป็นไปตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงคือ เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา ในส่วนของบุคลากรที่จะทำหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในส่วนที่ต้องมีการบูรณาการ รวมทั้งการตรวจสอบความก้าวหน้าและประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ ภาครัฐควรกำหนดคุณสมบัติให้ชัดเจนเป็นที่ยอมรับของสังคม เช่น เป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จในสาขาอาชีพต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับทั่วไปในสังคม และเป็นผู้ที่มีความอดทน สามารถรับฟังความคิดเห็นต่างจาก ทุกฝ่าย

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 10

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 10 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ มีความสนใจด้านประวัติศาสตร์และยุทธศาสตร์เป็นพิเศษ การศึกษาระดับปริญญาตรี อายุการทำงาน 33 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 25 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 10 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือการขาดความยืดหยุ่นอ่อนตัว ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้มีการทบทวนแก้ไขปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติได้ และเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติมีอิสระในการดำเนินการตามสมควร ปัญหารองลงมาคือขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ขาดการรับฟังความคิดเห็นรอบด้าน ขาดความคิดที่หลากหลาย และบางเป้าหมายไม่ได้เป็นผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง และปัญหาที่สามคือการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติเกิดการเบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์

เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นจึงไม่สามารถแก้ปัญหาได้

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 10 เห็นว่ายุทธศาสตร์ชาติต้องเป็นกระบวนการหรือวงรอบที่สามารถนำผลการประเมินมาทบทวนแก้ไขปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติได้ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติต้องเกิดจากการประนีประนอมซึ่งทุกฝ่ายยอมรับและเห็นพ้องต้องกัน ต้องผสมผสานระหว่างเป้าหมายระยะยาวของชาติและเป้าหมายระยะปานกลางที่ภาคประชาชนมองเห็นและจับต้องได้ นอกจากนี้ภาครัฐจะต้องโน้มน้าว สร้างความเข้าใจกับทุกภาคส่วน และต้องเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากยุทธศาสตร์ชาติด้วยความเป็นธรรม

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 10 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมจากมุมมองของนักประวัติศาสตร์อีกว่า หน้าที่ของยุทธศาสตร์ชาติคือการนำประเทศก้าวไปสู่ยุคใหม่ ดังนั้นยุทธศาสตร์ชาติจะต้องกำหนดกติกาและแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างทุกฝ่ายในสังคมอย่างเป็นธรรม มิฉะนั้นจะนำไปสู่ความขัดแย้ง ความไม่สงบ การใช้ความรุนแรง และหากรัฐไม่แก้ไขให้ถูกต้องความเป็นชาติก็อาจจะล่มสลายได้

ผนวก ข

คำถามและผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ และคณาจารย์

คำถาม

1. จากความรู้และประสบการณ์ในการทำงานหรือการสอนของท่าน ขอให้ท่านอธิบายปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติที่ท่านคิดว่ามีความสำคัญที่สุดสามอันดับแรก พร้อมทั้งข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ (ถ้ามี)
2. ท่านมีข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี หรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะจากมุมมองของผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ หรือจากมุมมองของอาจารย์ ที่เป็นผู้สอน ให้คำแนะนำ หรือสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของนักศึกษาโดยตลอด

ผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ ปัจจุบันเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ในระดับชาติ เป็นอาจารย์พิเศษ การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 36 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 20 ปี

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือการบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยประเทศไทยขาดแคลนนักบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Manager) ที่สามารถบูรณาการและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ นโยบาย มาตรการ แผนงานและโครงการของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงการบูรณาการใช้ประโยชน์จากทุนมนุษย์ องค์ความรู้ ทรัพยากร และขีดความสามารถของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเข้าด้วยกันเพื่อนำไปสู่เป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม อีกทั้งวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานภาครัฐก็เป็นปัญหาในการบูรณาการเช่นกัน ปัญหารองลงมาคือการทุจริตประพฤติมิชอบของหน่วยงานภาครัฐและการยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบของสังคมไทย บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐขาดภาวะผู้นำ ขาดความเสียสละเพื่อส่วนรวมและองค์กร ขาดความมุ่งมั่นอดทน และปัญหาที่สามคือภาครัฐขาดระบบการพัฒนาและบริหารจัดการบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ ระบบการศึกษาของชาติในปัจจุบันทำให้บุคลากรภาครัฐที่ได้รับการศึกษาระดับสูงมีความรู้ดังลึกลงในสาขาวิชาการเฉพาะด้าน แต่ไม่ครอบคลุมสาขาวิชาการอื่นที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงเกี่ยวข้องกัน ดังนั้นบุคลากรภาครัฐส่วนใหญ่ จึงกลายเป็นนักวิชาการที่มีความรู้ทางทฤษฎีในระดับสูงและทราบปัญหาทั้งหมด แต่กลับไม่สามารถร่วมมือกับบุคลากรของหน่วยงานอื่นในการแก้ไขปัญหาเชิงบูรณาการ

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 เห็นว่าภาครัฐควรนำระบบการพัฒนาและบริหารจัดการบุคลากร (Human Resource Development : HRD and Human Resource Management : HRM) ที่มีประสิทธิภาพมาใช้อย่างจริงจัง เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ โดยจัดให้มีกลไกระดับชาติในสรรหาเด็กและเยาวชนที่มีศักยภาพสูงตั้งแต่เนิ่น ๆ ปลูกฝังการศึกษาเรียนรู้และค้นคว้าด้วยตนเอง ปลูกฝังทักษะการทำงานเป็นทีม สร้างแรงจูงใจและแรงบันดาลใจ (Incentives and Aspirations) ชักชวนและสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนกลุ่มเป้าหมายได้รับการศึกษาในระดับสูงตามความถนัดและความต้องการของชาติ และส่งเสริมให้มีโอกาสได้รับประสบการณ์อย่างกว้างขวางจากประเทศพัฒนาแล้ว ที่เลือกเป็นต้นแบบ เปิดโอกาสให้ทำงานแข่งขันกัน หมุนเวียนในหลายสาขา โดยจัดครูพี่เลี้ยง (Mentors) คอยช่วยเหลือ สอนงาน และให้คำแนะนำ ประเมินและเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจังด้วยระบบคุณธรรม (Merit-based System) กระบวนการดังกล่าวจะทำให้ภาครัฐได้นักบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Managers) และผู้นำทางยุทธศาสตร์ (Strategic Leaders) ที่มีประสิทธิภาพสูงในที่สุด นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐควรกำหนดแผนการสืบทอดผู้นำองค์กร (Succession Plan) ที่ชัดเจน ควรพัฒนาหน่วยงานให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization : LO) และต้องมีระบบบริหารจัดการองค์ความรู้ (Knowledge Management : KM) ที่มีประสิทธิภาพ ภาครัฐต้องเริ่มปลูกฝังภาวะผู้นำและค่านิยมที่ถูกต้องให้กับคนไทยตั้งแต่ยังเป็นเด็ก ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องในขณะที่เยาวชนอยู่ในระบบการศึกษา และหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชนต้องร่วมกันดำเนินการต่อแม้ว่าจะเข้าสู่วัยทำงานแล้ว

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่า กรอบความคิดหรือองค์ความรู้บางส่วนที่นำมากำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี เป็นองค์ความรู้เก่า ไม่ทันสมัย ไม่เหมาะสมกับสถานะของโลกในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วแบบ Dynamic การประเมินความก้าวหน้าของยุทธศาสตร์ชาติควรกระทำอย่างต่อเนื่องและมีการทบทวนปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติตามความจำเป็น ยุทธศาสตร์เฉพาะด้านเศรษฐกิจอาจต้องทบทวนทุก 6 เดือน ในขณะที่ยุทธศาสตร์เฉพาะด้านความมั่นคงไซเบอร์อาจต้องทบทวนทุกเดือน อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือ โดยหลักการพื้นฐานยุทธศาสตร์ชาติต้องมุ่งไปที่ความอยู่รอดของชาติหรือความมั่นคงแห่งชาติโดยมีการต่างประเทศหรือการทูตเป็นเครื่องมือลำดับแรก อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติกับยุทธศาสตร์เฉพาะด้านอื่น ๆ ต้องเสริมหรือสนับสนุนซึ่งกันและกัน

ผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2 เป็นผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการศึกษาระดับชาติ การศึกษาระดับปริญญาเอก อายุการทำงาน 36 ปี ประสบการณ์ในการสอนวิชาที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ 26 ปี

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือการขาดทิศทางและกรอบการพัฒนาประเทศในระยะยาว ขาดภาพอนาคตที่เป็นภาพเดียวกัน นักการเมืองที่เข้ามาเป็นผู้บริหารประเทศขาดภาวะผู้นำ สนใจการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่ไม่กล้าตัดสินใจแก้ปัญหาในระยะยาว ปัญหารองลงมาคือกลไกหรือระบบบริหารจัดการภาครัฐยังไม่เอื้ออำนวยต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การขาดเป้าหมายที่ชัดเจน การละเลย ไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ การใช้ระบบอุปถัมภ์ หรือการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น และปัญหาที่สามคือ

องค์ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติจำกัดอยู่เพียงแค่การศึกษาในระดับสูง โดยที่บุคลากรผู้บริหารระดับกลางหรือผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไม่มีโอกาสเข้าถึงองค์ความรู้ดังกล่าว

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2 เห็นว่าควรเริ่มปลูกฝังแนวคิดยุทธศาสตร์พื้นฐานให้กับเด็กและเยาวชน เสริมการศึกษายุทธศาสตร์เข้าไปในหลักสูตรการศึกษาระดับผู้ปฏิบัติ หลักสูตรการศึกษาของผู้บริหารระดับกลาง และเพิ่มวิชาผู้นำทางยุทธศาสตร์กับการศึกษาแนวคิดทางยุทธศาสตร์เข้าไปในหลักสูตรการศึกษาของผู้บริหารระดับสูง หน่วยงานภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กรให้ถูกต้องและสอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน และผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐควรเพิ่มการมีส่วนร่วมและสร้างความเชื่อมั่นโดยแสดงวิสัยทัศน์และภาพอนาคต พร้อมกับอธิบายถ่ายทอดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้ทุกคนในองค์กรเข้าใจตรงกัน

ผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 เป็นผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการศึกษาระดับชาติ การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 34 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 10 ปี

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติยังไม่เป็นระบบหรือยังไม่เป็นที่เห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้ความสำคัญกับปัจจัยบางปัจจัยมากเกินไป โดยที่ปัจจัยเหล่านั้นไม่ได้เป็นตัวแปรสำคัญที่จะกำหนดทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติแต่อย่างใด เป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติขาดความชัดเจน ไม่สามารถแตกออกเป็นตัวแปรที่สามารถวัดผลได้ ปัญหารองลงมาคือภาครัฐให้ความสำคัญกับการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติน้อยเกินไป ความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติอยู่ที่การนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังมากกว่าการจัดทำเสียอีก และปัญหาที่สามคือยุทธศาสตร์ชาติต้องมีการทบทวนปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง แต่ห้วงเวลาที่เหมาะสมในการทบทวนยุทธศาสตร์เฉพาะแต่ละด้านนั้นอาจไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับลักษณะ (Nature) ของยุทธศาสตร์เฉพาะนั้น ๆ

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 เห็นว่าการกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติควรมีความชัดเจน เพื่อให้สามารถแตกออกเป็นตัวแปรที่วัดผลได้ ภาครัฐควรจัดตั้งองค์กรเพื่อกำกับดูแลการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติเนื่องจากยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านล้วนแข่งขันกันเองโดยธรรมชาติเพื่อแย่งชิงทรัพยากรอันจำกัดของรัฐ นอกจากนี้ภาครัฐควรจัดตั้งองค์กรเพื่อตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นอิสระ

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่า การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรกำหนดกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ที่ชัดเจนเสียก่อน และต้องมีการทดสอบความเป็นไปได้ของยุทธศาสตร์ชาติตามหลักวิทยาศาสตร์เพื่อให้ได้รับการยอมรับและลดความเสี่ยง ควรมีการศึกษาวิเคราะห์และนำบทเรียนของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ ควรจัดทำโครงการนำร่องสำหรับยุทธศาสตร์ส่วนที่มีความเสี่ยงสูง นอกจากนั้น ควรเริ่มให้การศึกษาแนวคิดยุทธศาสตร์พื้นฐานแก่เด็กและเยาวชน ตั้งแต่นั้น ๆ ควรให้การศึกษาแนวคิดด้านยุทธศาสตร์ระดับสูงควบคู่ไปกับหลักสูตรความมั่นคงแห่งชาติโดยเปิดรับนักศึกษาที่มีอายุน้อยลงเพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงของประเทศไทยเป็นผู้นำทางยุทธศาสตร์ที่สามารถกำหนดยุทธศาสตร์ได้จริงและเป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก

ผลการสัมภาษณ์อาจารย์ท่านที่ 1

อาจารย์ท่านที่ 1 เป็นอาจารย์ระดับสูงของสถาบันการศึกษาระดับชาติ เคยมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ในระดับชาติ การศึกษาระดับปริญญาเอก อายุการทำงาน 30 ปี ประสบการณ์ในการสอนวิชาที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ 15 ปี

อาจารย์ท่านที่ 1 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือองค์ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติยังกระจายอยู่กับตัวบุคคลหรือสถาบันต่าง ๆ ขาดการบริหารจัดการในภาพรวมอย่างเป็นระบบ องค์ความรู้ไม่ไปในทิศทางเดียวกัน ขาดมาตรฐานสากล จึงไม่ได้รับการยอมรับ ปัญหารองลงมาคือประเทศไทยมีนักยุทธศาสตร์ไม่เพียงพอ ผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐที่มีระดับสมรรถนะเพียงพอที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ชาติหรือสามารถแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติมีจำนวนน้อยมาก และปัญหาที่สามคือประเทศไทยยังขาดตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ที่เป็นมาตรฐานสำหรับการศึกษายุทธศาสตร์ชาติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งใช้ในการอธิบายให้สาธารณชนเข้าใจและยอมรับยุทธศาสตร์ชาติ

อาจารย์ท่านที่ 1 เห็นว่าผู้นำประเทศจะต้องแสดงบทบาทอย่างชัดเจนในการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ การจัดทำยุทธศาสตร์ (Grand Strategy) หรือยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Strategy) และการนำยุทธศาสตร์มาใช้อย่างจริงจังโดยมีการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ (Strategic Management) อย่างเป็นระบบ โดยทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วม ภาครัฐควรจัดให้มีกระบวนการสร้างผู้นำทางยุทธศาสตร์และต้องปรับปรุงระบบราชการให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาผู้นำในทุกระดับอย่างต่อเนื่อง สถาบันการศึกษาระดับสูงต้องจัดให้มีสาขาวิทยาการความเป็นผู้นำทางยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership) นอกจากนี้ควรพัฒนาตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ในทุกระดับให้ทันสมัยตลอดเวลา โดยให้มีตรรกะที่สอดคล้องกันหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

อาจารย์ท่านที่ 1 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่า นักยุทธศาสตร์ชาวตะวันออก เช่น ชุนฉู สอนให้มองยุทธศาสตร์ตั้งแต่ต้นจนจบ ดังนั้นผู้กำหนดยุทธศาสตร์จะต้องผ่านการเป็นผู้ปฏิบัติมาก่อน จึงจะสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ได้อย่างถูกต้อง หลังจากนั้นความสำเร็จของยุทธศาสตร์ขึ้นอยู่กับ การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติอย่างถูกต้องเป็นสำคัญ

ผลการสัมภาษณ์อาจารย์ท่านที่ 2

อาจารย์ท่านที่ 2 เป็นอาจารย์ระดับสูงของสถาบันการศึกษาระดับชาติ มีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 36 ปี ประสบการณ์ในการสอนวิชาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์หรือยุทธศาสตร์ 21 ปี

อาจารย์ท่านที่ 2 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ คนไทยในปัจจุบันพอจะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาระยะยาวอย่างเป็นระบบ ปัญหารองลงมาคือคนไทยมีทรัพย์สินทางปัญญาพอสมควร แต่ไม่สามารถพัฒนาต่อยอดหรือสร้างสรรค์นวัตกรรมได้เอง คนไทยไม่สามารถใช้ประโยชน์จาก Internet ได้อย่างแท้จริง คนไทยขาดหลักการเหตุผล ไม่สามารถศึกษาวิเคราะห์ด้วยตนเอง และปัญหาที่สามคือภาครัฐไม่สามารถก้าวข้าม

กัปต์กของตนเองเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงาน กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบันไปสู่การเป็นรัฐบาล Digital ที่แท้จริง

อาจารย์ท่านที่ 2 เห็นว่าคนไทยต้องเปลี่ยนค่านิยมและหน่วยงานภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรให้ร่วมกันปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบโดยสิ้นเชิง ต้องแก้ไขสิ่งที่เป็น สีเทาหรือดำให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย ต้องปลูกฝังแนวคิดที่ถูกต้องให้กับเด็กและเยาวชน ระบบการศึกษาของชาติต้องสร้างความตระหนักรู้ให้ทุกคนต้องมองเห็นอนาคตของชาติเป็นภาพเดียวกัน ต้องสร้างพลเมืองคุณภาพให้กับสังคมไทย คนไทยในอนาคตต้องที่ทำหน้าที่ของตนเองด้วยความตั้งใจ มุ่งมั่น จริ่งจ้ง และสุจริต ทั้งหมดนี้จะทำให้การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสบความสำเร็จในที่สุด

อาจารย์ท่านที่ 2 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่ายุทธศาสตร์เฉพาะด้านเศรษฐกิจควรมุ่งเน้นโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์เพื่อนำไปสู่ความเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยต้องให้ความสำคัญกับการกระจายรายได้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและป้องกันมิให้เกิดความแตกแยกในสังคม คนไทยต้องเลิกค่านิยมความฟุ้งเฟ้อ และภาครัฐต้องปรับนโยบายด้านเศรษฐกิจจากเชิงรับ (Reactive) เป็นเชิงรุก (Proactive) ให้มากขึ้น

ผลการสัมภาษณ์อาจารย์ท่านที่ 3

อาจารย์ท่านที่ 3 เป็นอาจารย์ระดับสูงของสถาบันการศึกษาระดับชาติ การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 37 ปี ประสบการณ์ในการสอนวิชาที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ 9 ปี

อาจารย์ท่านที่ 3 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือภาคประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ปัญหารองลงมาคือโครงสร้างของยุทธศาสตร์ชาติขาดความชัดเจน ทำให้เกิดความสับสนโดยเฉพาะระดับความสำคัญหรือความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน และปัญหาที่สามคือประเทศไทยขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีผู้ให้ความสนใจค่อนข้างน้อย ขาดนักยุทธศาสตร์หรือผู้เชี่ยวชาญ ขาดวิทยากรผู้สอน อีกทั้งมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติน้อยมาก

อาจารย์ท่านที่ 3 เห็นว่าภาคประชาชนควรมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติและให้การยอมรับยุทธศาสตร์ชาติในขั้นสุดท้าย ภาครัฐควรกำหนดโครงสร้างของยุทธศาสตร์ชาติให้ชัดเจนเป็นที่เข้าใจตรงกันของทุกฝ่าย ในส่วนขององค์ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ควรกำหนดหรือจัดตั้งสถาบันการศึกษาระดับชาติเพื่อรับผิดชอบในการบริหารจัดการองค์ความรู้และสร้างผู้นำทางยุทธศาสตร์ นักยุทธศาสตร์หรือผู้เชี่ยวชาญ ควรกระจายองค์ความรู้ไปยังสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ในระดับรองลงมาเพื่อสร้างผู้นำทางยุทธศาสตร์รุ่นใหม่อย่างต่อเนื่อง ควรเพิ่มสัดส่วนของภาคประชาชนในหลักสูตรการศึกษาระดับสูง เช่น การเชิญปราชญ์ชาวบ้านเข้ารับการการศึกษาเพื่อให้บุคลากรภาครัฐได้มีโอกาสเรียนรู้และเข้าถึงประชาชนที่ฐานรากของสังคมไทยอย่างแท้จริง และเพื่อให้ปราชญ์ชาวบ้านเป็นผู้กระจายความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติไปยังภาคประชาชนแบบปากต่อปาก นอกจากนี้ประเทศไทยควรปรับโครงสร้างอำนาจ (Power Structure) ของประเทศโดยนำระบบการบริหารงานบุคคลที่เน้นผลการปฏิบัติงาน (Performance-based or

Merit-basede System) มาใช้อย่างจริงจังเพื่อให้สามารถพัฒนาและใช้ทรัพยากรมนุษย์ของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลอากาศตรี สฤกษ์ดีพร สุนทรกิจ
วัน เดือน ปี เกิด	๑๕ ส.ค.๐๖
การศึกษา	โรงเรียนมัธยมสาธิตวัดพระศรีมหาธาตุ วิทยาลัยครูพระนคร โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ ๒๒ โรงเรียนนายเรืออากาศ รุ่นที่ ๒๙ Royal Australian Air Force Academy, No.36 Course โรงเรียนการบิน, ศิษย์การบิน รุ่นที่ น.๘๐-๒๙-๒ โรงเรียนนายทหารชั้นผู้บังคับฝูง รุ่นที่ ๗๖ หลักสูตร นายทหารยุทธการระดับฝูงบิน รุ่นที่ ๓๙ โรงเรียนเสนาธิการทหารอากาศ รุ่นที่ ๔๐ Master of Defence Studies, University of New South Wales, Australia Defence and Strategic Studies Course 2012, Australia Master of Strategic Studies, Deakin University, Australia
ประวัติการทำงาน	นักบินประจำหมวดบิน ๒ ฝ่ายยุทธการ กองบิน ๕๖ ฝูงบิน ๕๖๑ นักบินประจำหมวดบิน ๑ ฝ่ายยุทธการ กองบิน ๔ ฝูงบิน ๔๐๓ นักบินประจำหมวดบิน ๑ ฝ่ายยุทธการ กองบิน ๑ ฝูงบิน ๑๐๓ นายทหารการฝึก ฝ่ายยุทธการ กองบิน ๑ ฝูงบิน ๑๐๓ นายทหารยุทธการ ฝ่ายยุทธการ กองบิน ๑ ฝูงบิน ๑๐๓ นายทหารตรวจสอบมาตรฐานการบิน และครูการบิน บ.ข.๑๙/ก (F-16A/B) รองผู้บังคับการกองบิน ๑ ฝ่ายบริหาร รองผู้บังคับการกองบิน ๑ ฝ่ายปฏิบัติการ รองผู้อำนวยการกองฝึกร่วมและผสม กรมยุทธการทหารอากาศ ผู้บังคับการกองบิน ๗ รองผู้อำนวยการสำนักการปกครองและพัฒนากำลังพล กรมกำลังพล ทหารอากาศ
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการสำนักงานวิจัย ศูนย์วิจัยพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีการบิน และอวกาศกองทัพอากาศ

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

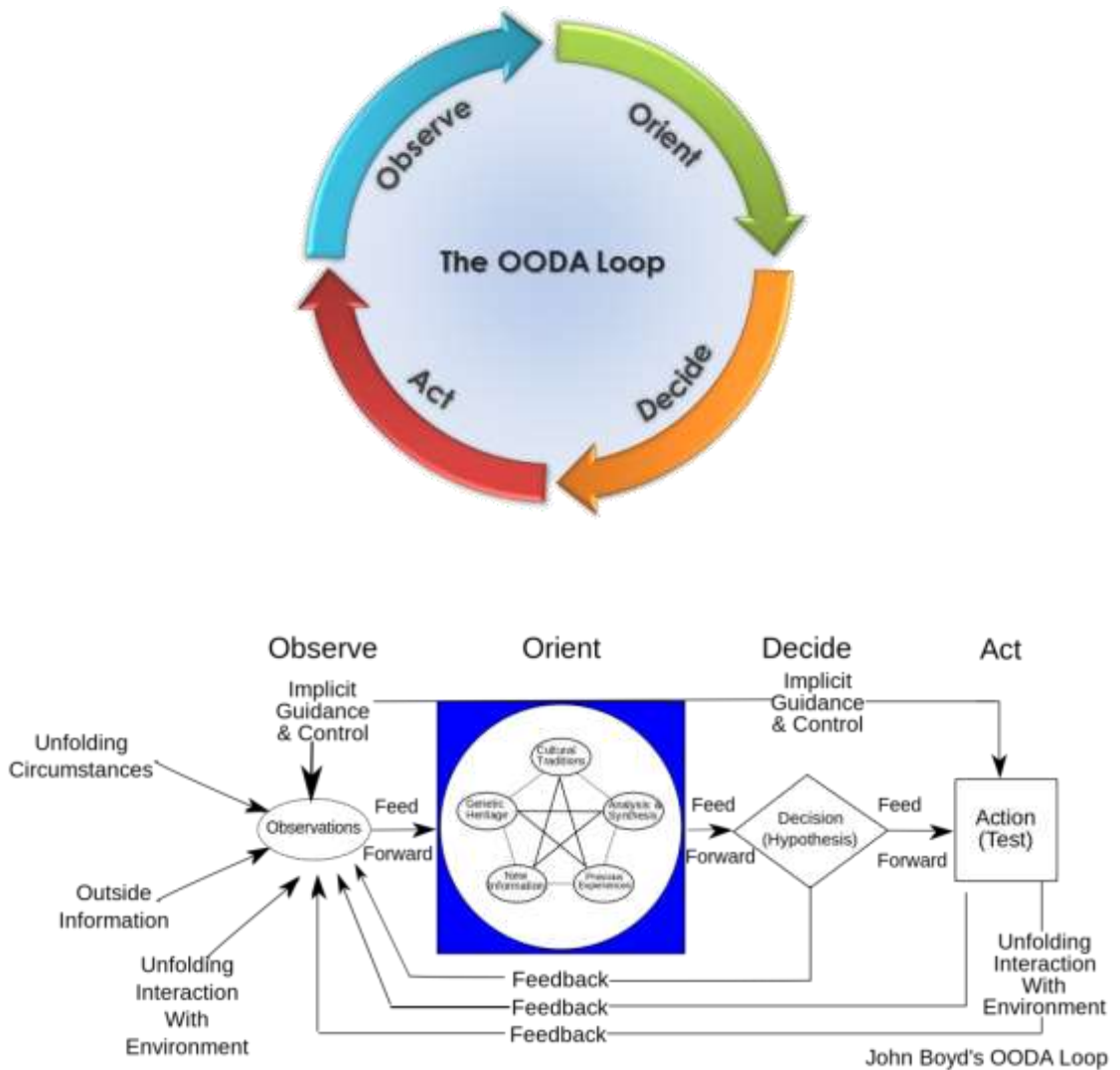
ในการวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ได้มีการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างฐานข้อมูลเพื่อการวิจัยกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติดังต่อไปนี้

1. กระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์
2. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์
3. กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ
4. แหล่งที่มาและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี
5. การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ
6. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
7. ปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ หรือนโยบายไปปฏิบัติ
8. ทฤษฎีการจัดองค์กร
9. หลักการบริหารโครงการ
10. การจัดฝ่ายเสนาธิการร่วมของทหาร
11. ยุทธศาสตร์ชาติของต่างประเทศ
12. งานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

กระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์

1. วงรอบ OODA (Observe-Orient-Decide-Act Loop) เป็นกระบวนการที่ฝ่ายทหารใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับปฏิบัติการ (Operational Strategy) วงรอบ OODA เริ่มจาก ขั้นตอนการสังเกตการณ์ ขั้นตอนการทำความเข้าใจกับสิ่งที่เกิดขึ้น ขั้นตอนการตัดสินใจ และจบลงด้วยขั้นตอนการปฏิบัติ เมื่อสิ้นสุดการปฏิบัติแล้วจึงเริ่มประเมินผลการปฏิบัติหรือสังเกตผลที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งถือเป็นการเริ่มเข้าสู่วงรอบ OODA ใหม่อีกครั้งหนึ่ง วงรอบ OODA แสดงโดยแผนภาพที่ 2-1 ได้ดังนี้

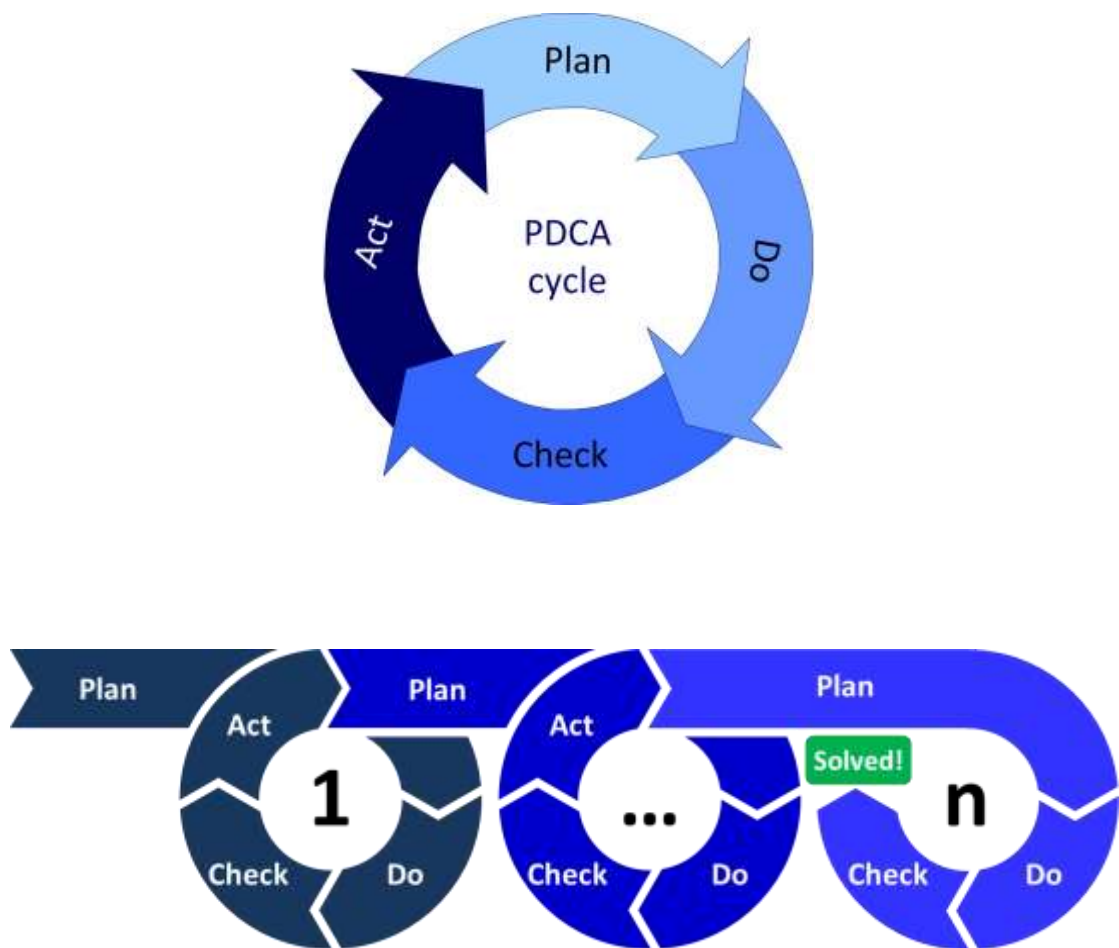
แผนภาพที่ 2-1 : วงรอบ OODA (Observe-Orient-Decide-Act Loop)



ที่มา : วงรอบ OODA, ออนไลน์, 2017

2. วงรอบ PDCA (Plan-Do-Check-Act Loop) เป็นกระบวนการที่ภาคธุรกิจเอกชน หรือฝ่ายพลเรือนใช้ในการควบคุมและพัฒนากระบวนการหรือผลผลิตขององค์กรอย่างต่อเนื่อง วงรอบ PDCA เริ่มจากขั้นตอนการวางแผน ขั้นตอนการดำเนินการหรือนำแผนไปปฏิบัติ ขั้นตอนการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง และจบลงด้วยขั้นตอนการนำผลการประเมินและบทเรียนที่ได้รับจากการปฏิบัติมาทบทวนแก้ไขปรับปรุงกระบวนการหรือผลผลิตที่ยังมีข้อบกพร่องไม่สมบูรณ์หรือยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เมื่อได้ทบทวนแก้ไขปรับปรุงแล้วจึงเริ่มเข้าสู่วงรอบ PDCA ใหม่อีกครั้งหนึ่ง การดำเนินการตามวงรอบ PDCA อย่างต่อเนื่องเปรียบเสมือนการนำวงรอบ PDCA หลายวงมาเรียงต่อกันจนกว่าจะบรรลุเป้าหมายหรือแก้ปัญหาได้สำเร็จ แสดงโดยแผนภาพที่ 2-2 ได้ดังนี้

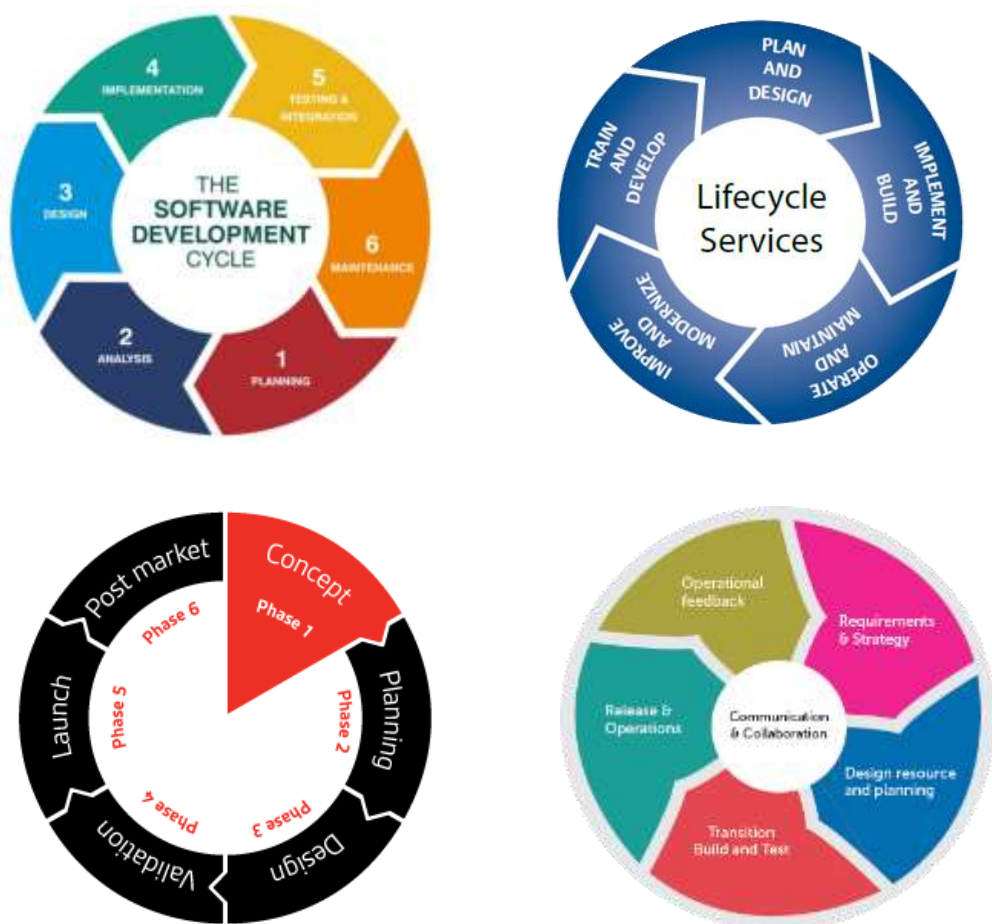
แผนภาพที่ 2-2 : วงรอบ PDCA (Plan-Do-Check-Act Loop)



ที่มา : วงรอบ PDCA, ออนไลน์, 2017

3. นอกจากวงรอบ OODA และ วงรอบ PDCA ซึ่งเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายแล้ว ยังมีกระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับบริบทเฉพาะในรูปแบบอื่นอีกเป็นจำนวนมาก วงรอบยุทธศาสตร์เกือบทั้งหมดมี Logical Flow และขั้นตอนต่าง ๆ ที่ค่อนข้างใกล้เคียงและสอดคล้องกัน โดยเริ่มจากขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลเพื่อวางแผนหรือกำหนดยุทธศาสตร์ จากนั้นเป็นขั้นตอนในการนำแผนหรือยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ในขณะที่ปฏิบัติก็มีการควบคุมและติดตามผล เมื่อปฏิบัติเสร็จแล้วก็เข้าสู่ขั้นตอนประเมินผลขั้นสุดท้ายและรวบรวมปัญหาข้อขัดข้อง เสร็จแล้วจึงนำผลการประเมินที่ได้ บทเรียนที่ได้รับ รวมทั้งข้อขัดข้องและข้อเสนอแนะ กลับมาเป็นข้อมูลนำเข้า (Inputs) ในการพัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไขแผนหรือยุทธศาสตร์ต่อไป ซึ่งถือเป็นการเริ่มต้นกระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์ใหม่อีกครั้งหนึ่ง ตัวอย่างกระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์ในรูปแบบอื่นดังแสดงตามแผนภาพที่ 2-3

แผนภาพที่ 2-3 : ตัวอย่างกระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์ในรูปแบบอื่น



ที่มา : ตัวอย่างกระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์ในรูปแบบอื่น, ออนไลน์, 2017

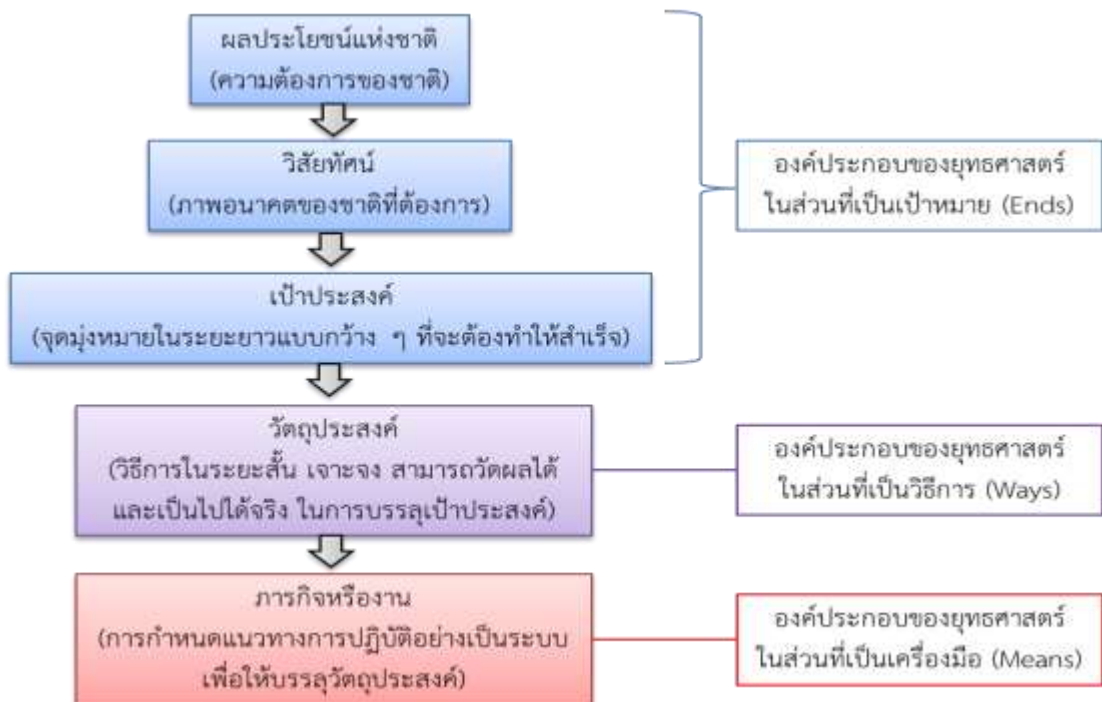
ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์

ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation Model) หมายถึง กระบวนการหรือลำดับขั้นตอนซึ่งถูกกำหนดให้ใช้เป็นมาตรฐานในการจัดทำหรือกำหนดยุทธศาสตร์ นอกจากตัวแบบจะแสดงให้เห็นถึงกระบวนการหรือลำดับขั้นตอนในการพิจารณาภาวะแวดล้อมและ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว ตัวแบบยังแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่าง เป้าหมาย วิธีการ และเครื่องมือ ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของยุทธศาสตร์ ในการวิจัยนี้ได้พิจารณาเลือกศึกษา วิเคราะห์ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ จำนวน 3 ตัวแบบ ได้แก่

1. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สปท.(2554 : 4-7) เป็นตัวแบบที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเลือกใช้ในการจัดทำกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ตัวแบบดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์จากบนลงล่างระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติ วิสัยทัศน์ของชาติ (เป้าหมายเชิงนามธรรม) วัตถุประสงค์ในระดับยุทธศาสตร์ชาติ (เป้าหมายเชิงรูปธรรม) วิธีการหรือกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ลงมาจนถึงภารกิจหรืองานซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ตัวแบบดังกล่าวแสดงโดยแผนภาพที่ 2-4

แผนภาพที่ 2-4 : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สปท.

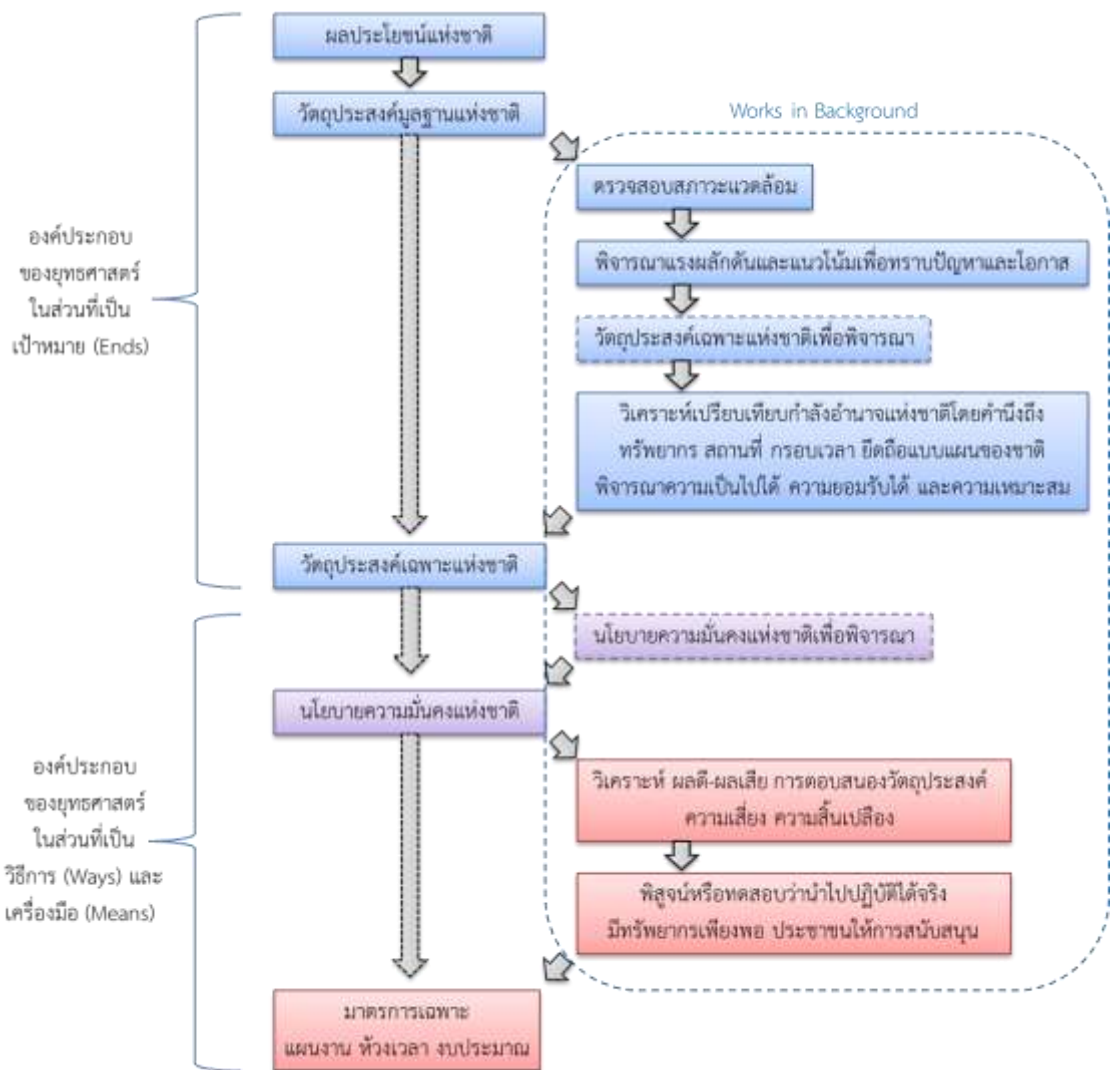


ที่มา : ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2554 : 4-7

2. ตัวแบบการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

ตัวแบบการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สปท.(2559 : 4-13, 66) เป็นตัวแบบซึ่งนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาและฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ของนักศึกษา ตัวแบบดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์จากบนลงล่างระหว่างเป้าหมายหรือความต้องการของชาติ ได้แก่ ผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ และวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ ซึ่งใช้กำหนดวิธีการและเครื่องมือเพื่อตอบสนองความต้องการของชาติต่อไป ได้แก่ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และมาตรการเฉพาะ ตัวแบบดังกล่าวแสดงโดยแผนภาพที่ 2-5 ดังนี้

แผนภาพที่ 2-5 : ตัวแบบการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของ วปอ.สปท.

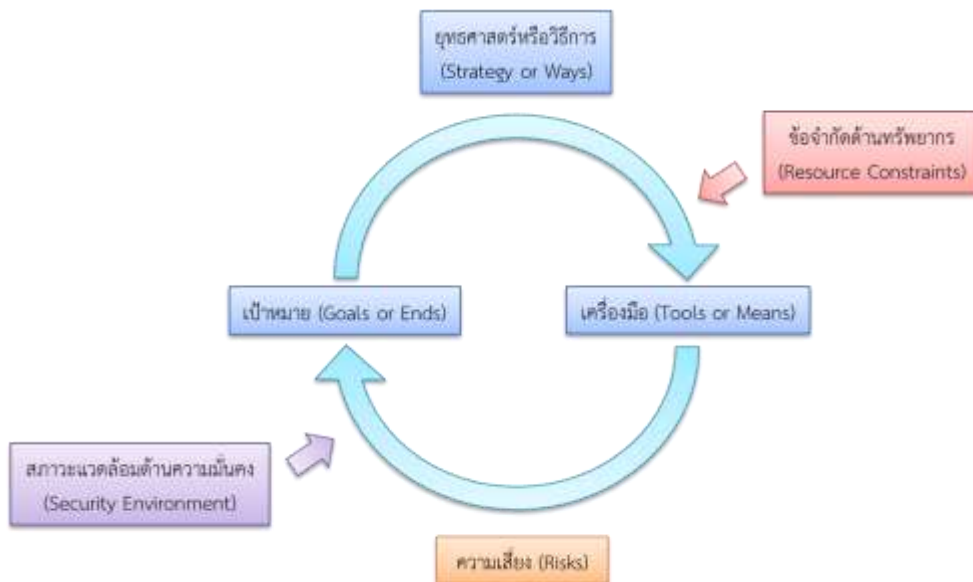


ที่มา : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สปท., 2559 : 4-13, 66

3. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Bartlett, Holman และ Somes

นอกเหนือจากตัวแบบทั้งสองที่กล่าวมาแล้ว ยังมีตัวแบบอื่น ๆ อีกหลายตัวแบบ เช่น ตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติของสหรัฐอเมริกา, ตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติของ Liotta P. H. และ Richmond M. Lloyd หรือตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยการทัพอากาศ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ข้อสังเกตที่ได้จากการวิเคราะห์ตัวแบบต่าง ๆ คือ แม้ว่าลำดับขั้นตอนหรือกระบวนการของแต่ละตัวแบบจะแตกต่างกันบ้างก็ตาม หากใช้กรอบแนวคิดเดียวกันในการกำหนดยุทธศาสตร์อย่างรอบคอบ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามแนวคิดหรือทฤษฎีหลักการที่ถูกต้อง ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นผลผลิตของแต่ละตัวแบบอาจจะไม่แตกต่างกันมากนัก ตัวอย่างตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์อื่น ๆ ที่ไม่ซับซ้อน ง่ายต่อความเข้าใจ ได้แก่ ตัวแบบของ Bartlett, Holman และ Somes (2000 : 20) แสดงโดยแผนภาพที่ 2-6 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 2-6 : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ วท.สรอ.หรือ Bartlett Model



ที่มา : Bartlett, Holman และ Somes, 2000 : 20

ผลการวิเคราะห์ตัวแบบที่ใช้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติอยู่ในปัจจุบันทั้งในการฝึกและการปฏิบัติจริงพบว่า ตัวแบบทั้งหมดยังไม่สามารถใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากขาดขั้นตอนในการบูรณาการที่ชัดเจน นอกจากนี้ตัวแบบจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อประสิทธิผลในการจัดทำยุทธศาสตร์แล้ว ตัวแบบที่เหมาะสมย่อมนจะทำให้การจัดทำยุทธศาสตร์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงควรพัฒนาตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม หากกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติครอบคลุมประเด็นปัญหาสำคัญทั้งหมดและแนวคิดที่เลือกใช้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการเหตุผลที่ถูกต้องแล้ว คณะผู้จัดทำอาจจะพิจารณาเลือกใช้ตัวแบบใดก็ได้ตามความเหมาะสม

กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Formulation Conceptual Framework) หมายถึง การรวบรวมประเด็นปัญหาสำคัญ แนวคิด หรือทฤษฎีหลักการ ที่พิจารณาเลือกใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเพื่อตีกรอบหรือจำกัดขอบเขตของการคิดให้เหมาะสมกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในรายละเอียด กล่าวคือ เรื่องใดและแนวคิดใดบ้างที่สมควรนำมาพิจารณา โดยตัดเรื่องและแนวคิดที่ไม่จำเป็นต้องพิจารณาออก กรอบแนวคิดเป็นหลักประกันในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติให้มีความสมบูรณ์ครอบคลุมประเด็นปัญหาสำคัญระดับชาติทุกประเด็น มีความชัดเจนและเจาะจง มีความสมเหตุสมผลและเป็นไปได้จริง ทั้งนี้เพื่อเพิ่มโอกาสหรือความน่าจะเป็นในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมาย แนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติมีที่มาจากหลายแหล่ง เช่น

1. แนวความคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติแบบดั้งเดิม

แนวความคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติแบบดั้งเดิม (Classical National Strategy Concepts) มีรากฐานมาจากแนวคิดของซุนวู (Sun Tzu) กับนักยุทธศาสตร์ชาวจีนท่านอื่น ๆ ในอดีต ผสมผสานกับแนวคิดของนักยุทธศาสตร์และนักการทหารสมัยใหม่ของโลกตะวันตก ปัจจุบันเกือบทุกประเทศใช้เป็นแนวคิดพื้นฐานทางยุทธศาสตร์ด้านการเมืองระหว่างประเทศและการทหาร โดยมีแนวคิดที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1.1 Yarker (2008 : 17-26, 151-152) สรุปแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติไว้ดังนี้

ยุทธศาสตร์เป็นแนวคิดเชิงรุก กำหนดขึ้นโดยการคาดการณ์ความเปลี่ยนแปลงในอนาคตและการตั้งสมมุติฐานอย่างมีเหตุผล โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและความเป็นไปได้

ยุทธศาสตร์ถูกกำหนดขึ้นตามวัตถุประสงค์ทางการเมืองและนโยบายของรัฐ และในบางครั้ง นโยบายของรัฐอาจต้องถูกปรับเปลี่ยนไปบ้างเพื่อให้ยุทธศาสตร์สามารถเป็นไปได้อย่างแท้จริง

ยุทธศาสตร์ขึ้นอยู่กับบริบท และต้องปรับเปลี่ยนไปตามสภาวะแวดล้อม โดยจะต้องมีความสมดุลระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น, วิธีการหรือแนวทางการปฏิบัติที่เลือก และเครื่องมือหรือทรัพยากรที่ใช้

การกำหนดยุทธศาสตร์ต้องพิจารณาองค์รวมจากมุมมองที่ครอบคลุมทุกด้าน (Holistic and Comprehensive Consideration)

พึงระลึกไว้เสมอว่า ยุทธศาสตร์ที่จะกำหนดขึ้นใหม่อาจนำไปสู่ภาวะแห่งความยุ่งยากก็ได้ ทั้งนี้เนื่องจากยุทธศาสตร์ใหม่อาจจะคุกคามต่อสถานะเดิมของรัฐหรือตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งมีความเสี่ยงที่จะเปลี่ยนสถานะที่เป็นอยู่ (Status quo) หรือสมดุลทางยุทธศาสตร์ (Strategic Equilibrium) ดังนั้นจึงต้องพิจารณายุทธศาสตร์ใหม่ด้วยความระมัดระวังและบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าว

ยุทธศาสตร์มุ่งที่จะสร้างผลทางยุทธศาสตร์ (Strategic Effects) ซึ่งถูกคาดหวังว่าจะนำไปสู่สถานะสุดท้ายที่ต้องการ (Desired End-states) ไม่ว่าจะด้วยการบีบบังคับหรือการจูงใจก็ตาม ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ดังนั้นในการกำหนด

ยุทธศาสตร์จึงต้องพิจารณาว่า ผลทางยุทธศาสตร์ที่คาดหวังไว้จะนำไปสู่ภาวะสุดท้ายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้จริงหรือไม่เป็นอันดับแรก

ยุทธศาสตร์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความรู้สึกรู้สึกนึกคิดของมนุษย์ ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจึงต้องคำนึงถึงระบบความเชื่อและมุมมองทางวัฒนธรรมของมนุษย์

แรงเสียดทานถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ แรงเสียดทานในที่นี้ หมายถึง ผลต่างหรือความแตกต่างระหว่างผลทางยุทธศาสตร์ที่คาดหวังไว้ว่าจะเกิดขึ้น กับผลทางยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นจริงเมื่อนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

การกำหนดยุทธศาสตร์มุ่งเน้นที่เป้าหมาย โดยยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมีที่มา จากปัญหาหรือสาเหตุที่ต้องกำหนดเป้าหมายนั้น ดังนั้นการกำหนดยุทธศาสตร์จึงมีความยืดหยุ่นหรืออ่อนตัว สามารถปรับเปลี่ยนวิธีการหรือเครื่องมือได้ตามความเหมาะสม トラバドก็ตามที่ยุทธศาสตร์นั้น ยังคงสามารถดำรงเป้าหมายเดิมนั้นไว้

โครงสร้างของยุทธศาสตร์มีลักษณะเป็นลำดับชั้น (Hierarchical Structure) กล่าวคือ ยุทธศาสตร์ชาติจะมียุทธศาสตร์เฉพาะหรือยุทธศาสตร์ย่อยระดับรองลงมาในแต่ละด้าน สนับสนุน ซึ่งเป็นทั้งวิธีการและเครื่องมือที่จะนำไปสู่เป้าหมายเฉพาะหรือเป้าหมายระดับรองลงมา ยุทธศาสตร์เฉพาะหรือยุทธศาสตร์ย่อยทั้งหมดนี้มุ่งที่จะช่วยให้ยุทธศาสตร์ชาติสามารถบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ในภาพรวม

ยุทธศาสตร์มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับเวลา หรืออาจกล่าวได้ว่า เวลาเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็น การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ตามลำดับเวลาก่อน-หลัง (Sequencing), การใช้เวลามาก-น้อยในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ (Length of Time) หรือการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ในจังหวะเวลาที่เหมาะสม (Timing and Tempo) จึงล้วน เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์

ความสำเร็จของยุทธศาสตร์เกิดขึ้นจากผลทางยุทธศาสตร์สะสมหรือผลรวม จากการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Cumulative Strategic Effects) ดังนั้นการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ จะต้องมีความเชื่อมโยง ประสานสอดคล้อง และเกื้อหนุนระหว่างวิธีการหรือแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ รวมทั้งจะต้องปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้เกิดผลทางยุทธศาสตร์สะสมดังกล่าว

ยุทธศาสตร์มุ่งเน้นที่ประสิทธิผล (Effectiveness) มากกว่าประสิทธิภาพ (Efficiency) เนื่องจากประสิทธิผลเป็นสิ่งที่นำไปสู่ความสำเร็จของยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ที่ดีนั้นนอกจากต้องมีประสิทธิผลแล้วควรมีประสิทธิภาพด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การนำ ยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติสามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างรวดเร็ว เป็นการลดเวลาในการ ปฏิบัติและประหยัดทรัพยากรที่ใช้

ยุทธศาสตร์กำหนดความสัมพันธ์เชื่อมโยง (Coherence) และความสมดุล (Balance) ระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น, วิธีการหรือแนวทางการปฏิบัติที่เลือก และเครื่องมือหรือทรัพยากรที่จะนำมาใช้ ทั้งนี้จะต้องบูรณาการองค์ประกอบทั้งหมดของยุทธศาสตร์ ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และต่างทำหน้าที่ประสานสอดคล้องเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อให้

เกิดผลทางยุทธศาสตร์สะสมซึ่งนำไปสู่สถานะสุดท้ายที่ต้องการ สามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในที่สุด

ความเสี่ยงถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ ทั้งนี้เนื่องจากความไม่แน่นอนของสถานะแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ ดังนั้นจึงต้องมีการประเมินและบริหารความเสี่ยงของยุทธศาสตร์อย่างจริงจังเพื่อป้องกันไม่ให้ความเสี่ยงดังกล่าวกลายเป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์นั่นเอง

1.2 Harison (2013 : xiii-xvi, 4-17, 26-30, 38-41, 67-137) วิเคราะห์ยุทธศาสตร์ในเชิงระบบและตั้งข้อสังเกตทั่วไปเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ทั้งจากมุมมองภายในและภายนอกองค์กร รวมทั้งตั้งสมมุติฐานทั่วไปเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ไว้ดังนี้

หลักการกำหนดยุทธศาสตร์ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนตั้งอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน กล่าวคือ ทำอย่างไรองค์กรจึงจะสามารถเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งยังไม่ได้นำมาใช้ หรือได้นำมาใช้แต่ใช้ไม่ได้เต็มศักยภาพ (Inert Assets) ให้กลายเป็นขีดความสามารถขององค์กรที่สามารถนำไปใช้งานได้จริง (Dynamic Capabilities) และทำอย่างไรองค์กรจึงจะเข้าใจระบบสถานะแวดล้อมภายนอกที่ซับซ้อนเพื่อให้สามารถตัดสินใจได้อย่าง

การกำหนดยุทธศาสตร์ต้องพิจารณาให้ครบทั้งสามมิติ โดยประการแรก องค์กรจะต้องวิเคราะห์สถานะแวดล้อมภายนอกในเชิงระบบ และพยายามที่จะเปลี่ยนระบบสถานะแวดล้อมภายนอกเพื่อให้ฝ่ายตนเองได้เปรียบ ประการที่สอง องค์กรจะต้องวิเคราะห์ฝ่ายตรงข้ามทั้งในด้านขีดความสามารถ แรงจูงใจ และยุทธศาสตร์ ทั้งนี้เพื่อตัดสินใจว่าจะต่อสู้แข่งขันหรือเผชิญหน้ากับฝ่ายตรงข้ามอย่างไรโดยอาศัยข้อได้เปรียบของฝ่ายตนเอง และประการสุดท้าย องค์กรต้องวิเคราะห์การรวมกลุ่มเพื่อต่อสู้แข่งขันกับฝ่ายตรงข้าม โดยต้องเริ่มจากการระบุกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ชัดเจนเสียก่อน จากนั้นพยายามที่จะสร้างกลุ่มแนวร่วมหรือพันธมิตรของตนเอง หรือพยายามแบ่งแยกกลุ่มเดิมแล้วจัดตั้งกลุ่มของตนเองขึ้นใหม่ แล้วขับเคลือนกลุ่มแนวร่วมหรือพันธมิตรของตนเองไปในทิศทางที่ได้เปรียบ

ยุทธศาสตร์คือการสร้างความได้เปรียบ และสร้างขีดความสามารถขององค์กรที่สามารถนำไปใช้ได้จริง โดยที่องค์กรจะต้องมุ่งเน้นการวิเคราะห์เปรียบเทียบขีดความสามารถที่แท้จริงระหว่างฝ่ายตนเองกับฝ่ายตรงข้าม (Capability Gap Analysis) นอกเหนือไปจากการเปรียบเทียบทรัพยากรและงบประมาณในเชิงปริมาณ

ยุทธศาสตร์ต้องสร้างสมดุลระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น, วิธีการหรือแนวทางการปฏิบัติที่เลือก และเครื่องมือหรือทรัพยากรที่จะนำไปใช้ โดยทั่วไปองค์กรมักจะเลือกวิธีการที่ใช้เครื่องมือที่น้อยที่สุด แต่มีโอกาสที่จะบรรลุเป้าหมายสูงที่สุด หรืออีกนัยหนึ่ง องค์กรใช้ยุทธศาสตร์เปลี่ยนจากความเสี่ยงให้กลายเป็นโอกาส ดังนั้นองค์กรจึงต้องคิดคำนวณ ไตร่ตรอง และหาแนวทางบริหารความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการใช้เครื่องมือที่น้อยที่สุดเพื่อให้เกิดผลทางยุทธศาสตร์สูงที่สุด

ผลรวมของวิธีการหรือแนวทางการปฏิบัติทั้งหมดตามยุทธศาสตร์จะได้ผลเพิ่มขึ้นเป็นพหุคูณ (Multiplied Strategic Effect) ก็ต่อเมื่อมีการร่วมกันพิจารณาตัดสินใจ และมีการสนับสนุนข้อตกลงใจดังกล่าวร่วมกัน (Mutually Reinforced Decisions)

ในบางกรณี ยุทธศาสตร์อาจจะไม่ได้มาจากการไตร่ตรองและการตัดสินใจอย่างรอบคอบเสมอไป ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรอาจจำเป็นต้องปรับยุทธศาสตร์ตามการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมภายนอกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

ยุทธศาสตร์ถือเป็นกระบวนการ โดย Wiley ให้ความหมายในเชิงกระบวนการไว้ว่า ยุทธศาสตร์คือแผนการปฏิบัติซึ่งถูกออกแบบเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยกำหนดให้มีการวัดผลสัมฤทธิ์ไว้ด้วย ยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการทำซ้ำ (Iterative Process) โดยต้องมีการประเมินความเสี่ยง การบริหารทรัพยากร การตรวจสอบประเมินผล และการทบทวนปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่องเป็นวงรอบเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมภายนอก

ยุทธศาสตร์ต้องพยายามขจัดความเสี่ยงให้หมดสิ้นไป และหากไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ องค์กรจะต้องใช้ยุทธศาสตร์ซึ่งความได้เปรียบเหนือฝ่ายตรงข้ามเพื่อลดความเสี่ยงลงให้เหลือน้อยที่สุด

ยุทธศาสตร์คือการต่อสู้แข่งขันระหว่างอย่างน้อยสองฝ่ายที่พยายามแย่งชิงความได้เปรียบเหนือฝ่ายตรงข้ามตลอดเวลา

ในการกำหนดยุทธศาสตร์ องค์กรต้องพยายามเปลี่ยนแปลงหรือปรับตัวให้เข้ากับสถานะแวดล้อมภายนอกเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมาย โดยในบริบทของการต่อสู้แข่งขัน องค์กรจะต้องพิจารณาตัวแสดงอื่น ๆ ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นข้าศึกหรือพันธมิตรของทั้งฝ่ายตนเองและฝ่ายตรงข้ามตลอดจนฝ่ายที่ยังเป็นกลาง ทั้งนี้เพื่อสร้างอำนาจหรือคานอำนาจ แสวงหาความได้เปรียบให้ฝ่ายตนเอง หรือทำให้ฝ่ายตรงข้ามเสียเปรียบ

ยุทธศาสตร์ถูกขับเคลื่อนโดยผลประโยชน์เป็นที่ตั้ง ยุทธศาสตร์จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ ดังนั้นหากเรื่องใดเรื่องหนึ่งไม่มีผลประโยชน์ใด ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง องค์กรก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ในเรื่องนั้น ๆ

ยุทธศาสตร์เป็นเรื่องของทางเลือก ดังนั้นหากองค์กรไม่มีทางเลือกอื่นใดอีกแล้ว กล่าวคือเหลือเพียงแค่วิธีการหรือแนวทางเดียวเท่านั้นในการปฏิบัติ เช่น การปฏิบัติงานประจำตามระเบียบปฏิบัติหรือแบบแผนที่กำหนดไว้แล้วอย่างชัดเจน องค์กรก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ในเรื่องนั้น ๆ

หากองค์กรใดมีทรัพยากรเพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายทั้งหมดที่ต้องการก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ ดังนั้นจึงอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ไม่มียุทธศาสตร์ใดที่จะไม่มีข้อจำกัดด้านทรัพยากร

ยุทธศาสตร์อาจจะได้รับอิทธิพลจากความหลงใหล (Passions) ของบุคคลที่เป็นผู้นำ กลุ่มคนหรือภาคส่วน คนในชาติ หรือกลุ่มประเทศ ซึ่งความหลงใหลในที่นี้หมายถึงความรวมถึงความทะเยอทะยาน (Ambitions) แรงบันดาลใจ (Aspirations) ค่านิยม (Values) หรือความเชื่อ (Beliefs) เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ในยุคข้อมูลข่าวสารจำเป็นต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงติดต่อกัน หรือการบูรณาการระหว่าง เหตุการณ์ กระบวนการ คน และสิ่งต่าง ๆ เข้าด้วยกัน (Connections and Integration of Events, Processes, People and Things) ซึ่งมีโอกาสที่จะส่งผลทางตรงหรือทางอ้อมต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์

พื้นฐานสำคัญของยุทธศาสตร์คือความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล หรือสาเหตุ กับผลที่ตามมา (Causality : Cause and Effect) อย่างไรก็ตาม ต้องระลึกไว้เสมอว่า การคาดการณ์ ผลทางยุทธศาสตร์ก็อาจจะผิดพลาดได้

การประเมินกำลังอำนาจที่แต่ละฝ่ายสร้างขึ้นหรือแสวงหาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือ ของยุทธศาสตร์นั้น จะต้องเปรียบเทียบระหว่างคู่ต่อสู้แข่งขันเสมอ ดังนั้นการประเมินกำลังอำนาจแต่ เพียงฝ่ายเดียวอาจจะใช้ประโยชน์อะไรไม่ได้

การกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ ต้องกำหนดทั้งเป้าหมายหลัก เป้าหมาย ระดับรองลงมา และเป้าหมายความก้าวหน้าในแต่ละระยะของการดำเนินการ

2. แนวความคิดในการแข่งขันทางธุรกิจของภาคเอกชน

การกำหนดยุทธศาสตร์การแข่งขัน (Competitive Strategy) หรือแนวความคิดใน การแข่งขันทางธุรกิจของภาคเอกชนมีรากฐานมาจากยุทธศาสตร์การตลาดเช่นเดียวกัน โดย ภาคเอกชนได้นำมาผสมผสานกับประสบการณ์และแนวคิดในการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การ แข่งขันอย่างเข้มข้นในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

2.1 Magretta (2557 : 34-40, 48-52, 55-79, 86-87, 95-96, 102, 111, 117, 201, 205, 207) ถ่ายทอดแนวคิดของ Michael Porter นักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงเกี่ยวกับกลยุทธ์ และการแข่งขัน แนวคิดที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

Porter ชี้ให้เห็นว่ากลยุทธ์การแข่งขันที่ดีจะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ โดยมีผลตอบแทนในการดำเนินการดีกว่าคู่แข่งอย่างยั่งยืน องค์กรต้องค้นหาความได้เปรียบในการ แข่งขันเหนือคู่แข่ง (Competitive Advantage) แทนที่จะพยายามเอาชนะคู่แข่ง หรือพยายามแข่งขัน เพื่อความเป็นที่สูงสุดหรือความเป็นที่หนึ่งในตลาด (Competition to Be the Best) ทุกฝ่ายสามารถอยู่ ร่วมและเติบโตไปพร้อมกันได้เนื่องจากตลาดเปิดโอกาสให้สามารถแข่งขันกันได้อย่างเสรีในทุกระดับ และในหลายรูปแบบ ธุรกิจนั้นแตกต่างจากการทำสงคราม ในสงครามแต่ละฝ่ายจะต้องพยายาม เอาชนะและทำลายล้างกันเนื่องจากสงครามเป็นเกมที่มีผลลัพธ์เป็นศูนย์และฝ่ายชนะจะได้ทุกอย่างไป (Zero Sum Game) แต่ในภาคธุรกิจ หากแต่ละฝ่ายพยายามที่จะเอาชนะหรือแข่งขันเพื่อความเป็น ที่สุดอาจจะเกิดการทำลายล้างกันเอง หรืออาจทำให้ผลตอบแทนในการดำเนินการลดลงและกิจการ เสื่อมถอยไปในที่สุด

การแข่งขันที่ทุกฝ่ายจะได้ประโยชน์คือการเลือกแนวทางในการดำเนินการที่ แตกต่างไปจากคู่แข่งเพื่อสร้างคุณค่า (Value) ที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะ (Uniqueness) ขององค์กร การแข่งขันเพื่อความเป็นเอกลักษณ์เป็นแนวคิดในการค้นหาวิธีการแข่งขันใหม่ ๆ เพื่อนำเสนอ นวัตกรรมที่โดดเด่นและไม่เหมือนใคร ตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของลูกค้าในแต่ละ กลุ่มเป้าหมายโดยสร้างคุณค่าที่เหนือกว่าคู่แข่งหรือตรงกับความต้องการของลูกค้า ดังนั้นองค์กรจึง สามารถตั้งราคาสินค้าหรือบริการให้สูงขึ้นตามคุณค่าที่ลูกค้าจะได้รับซึ่งจะทำให้ผลตอบแทนในการ ดำเนินการสูงขึ้น

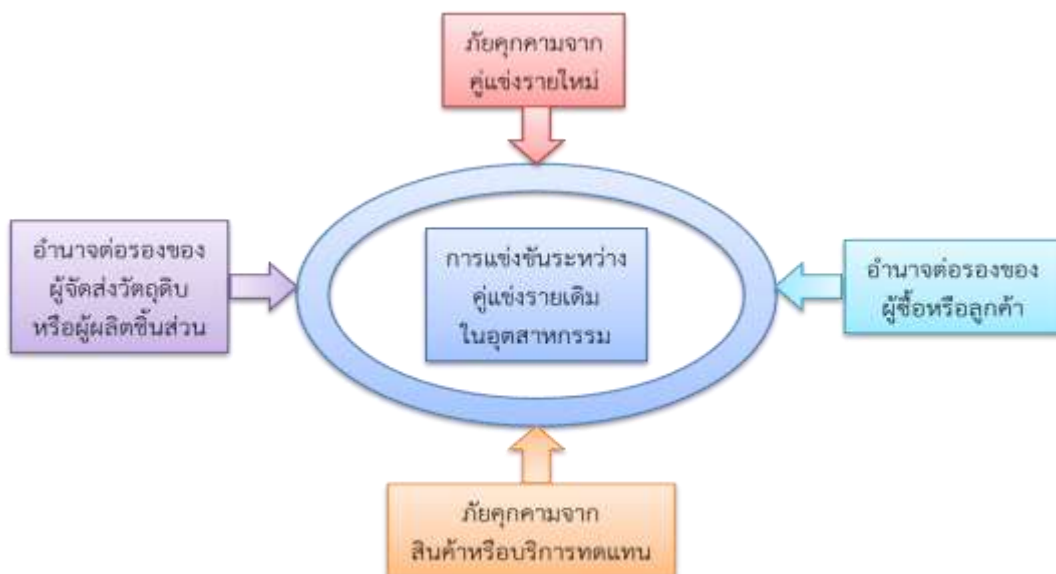
ความได้เปรียบในการแข่งขันที่แท้จริงคือการสร้างมูลค่าเพิ่มจากห่วงโซ่ คุณค่า (Value-added from Value Chain) โดยการมีต้นทุนที่ต่ำกว่า และ/หรือ การตั้งราคาที่สูงกว่า ความได้เปรียบในการแข่งขันไม่ใช่การทำให้คู่แข่งพ่ายแพ้ในการแข่งขัน ห่วงโซ่คุณค่าในที่นี้เริ่มจากการ

บริหารจัดการ การออกแบบและการจัดการทรัพยากรปัญหา การจัดหาเงินทุน วัตถุดิบ เครื่องมือ การผลิต เทคโนโลยี สถานที่ผลิต และชิ้นส่วน กระบวนการผลิต แรงงาน และพลังงานที่ใช้ในการผลิต บรรจุกฎภัณฑ์และการหีบห่อ การเก็บรักษาและกระจายสินค้า ไปจนถึงการตลาดและการบริการหลังการขาย ตลอดจนสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกระบวนการด้าน Logistics อื่น ๆ เช่น การขนส่งหรือการนำส่ง เป็นต้น

การเลือกทำสิ่งที่แตกต่างจากคู่แข่งอาจจะเป็นการเลือกทำเพียงสิ่งใดสิ่งหนึ่งเท่านั้น (Trade-offs) เพราะในบางกรณี องค์กรไม่สามารถเลือกทำทั้งสองสิ่งไปพร้อมกันได้เนื่องจากแต่ละสิ่งขัดแย้งซึ่งกันและกัน การเลือกสิ่งที่จะทำและเลือกสิ่งที่จะไม่ทำถือว่ามีค่าความสำคัญเท่าเทียมกัน โดยองค์กรจะต้องพิจารณาจากสมรรถนะหลักของตนเอง (Core Competence) รวมทั้งความเหมาะสม เชื่อมโยง สอดคล้อง และเกื้อหนุนระหว่างสิ่งที่จะทำทั้งหมดในภาพรวม

ในการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมของอุตสาหกรรมหรือธุรกิจใดก็ตาม เช่น การวิเคราะห์ จุดแข็ง-จุดอ่อน และโอกาส-ภัยคุกคาม (SWOT Analysis) เป้าหมายหลักที่แท้จริงของการแข่งขันคือผลตอบแทนในการดำเนินการ หรือการสร้างผลกำไรให้กับองค์กร ไม่ใช่การเอาชนะคู่แข่ง ดังนั้นจึงต้องพิจารณาโครงสร้างอุตสาหกรรมซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดความสามารถในการทำกำไรของอุตสาหกรรมหรือธุรกิจนั้น โครงสร้างอุตสาหกรรมโดยทั่วไปประกอบด้วยแรงขับเคลื่อนที่สำคัญ 5 ประการ (Driving Forces) ได้แก่ ระดับของความเข้มข้น (Level of Intensity) ในการแข่งขันระหว่างคู่แข่งรายเดิมในอุตสาหกรรมนั้น อำนาจต่อรองของผู้ซื้อหรือลูกค้า อำนาจต่อรองของผู้จัดส่งวัตถุดิบหรือผู้ผลิตชิ้นส่วน (Suppliers) ภัยคุกคามจากสินค้าหรือบริการทดแทน และภัยคุกคามจากคู่แข่งรายใหม่ โดยมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันตามแผนภาพที่ 2-7

แผนภาพที่ 2-7 : การวิเคราะห์โครงสร้างของอุตสาหกรรม เสนอโดย Michael Porter



2.2 Walker (2009 : 50-51, 61-71) เสนอแนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การแข่งขัน โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

องค์กรจะต้องวางตำแหน่งในการแข่งขันเพื่อประสิทธิผล (Effective Competitive Positioning) อย่างถูกต้องเหมาะสม กล่าวคือ ในการรักษาความได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืน องค์กรจะต้องตั้งเป้าหมายเชิงรุกและสร้างสรรค์เพื่อให้สามารถคงอยู่ในตำแหน่งหรือรักษาสถานะที่สามารถครอบงำหรือชี้นำตลาดได้ (Dominant Market Position) และต้องป้องกันมิให้ผลตอบแทนในการดำเนินการหรือผลกำไรขององค์กรลดลงจากการแข่งขันในตลาด โดยในการวางตำแหน่งที่ถูกต้องเหมาะสมดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างผลประโยชน์หรือคุณค่าที่ลูกค้าจะได้รับ (Customer Value) กับค่าใช้จ่ายขององค์กร (Costs) ที่จะเพิ่มขึ้นจากการลงทุน วิจัยพัฒนา การผลิต การตลาด และการให้บริการหลังการขาย เป็นต้น

องค์กรจะต้องพิจารณาตัวขับเคลื่อนด้านคุณค่า (Value Drivers) เพื่อรักษาคุณค่าเดิมและดึงดูดลูกค้าใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถรักษาความได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืน โดยตัวขับเคลื่อนด้านคุณค่า ได้แก่ เทคโนโลยี คุณภาพ วิธีการนำเสนอ ตัวเลือกลดต้นทุน บริการหลังการขาย สินค้าผลิตตามคำสั่งเฉพาะของลูกค้า รวมทั้งตำแหน่งทางภูมิศาสตร์และขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบของสถานที่จัดจำหน่ายและให้บริการหลังการขายที่เหมาะสม

องค์กรจะต้องพิจารณาตัวขับเคลื่อนด้านค่าใช้จ่าย (Cost Drivers) เพื่อลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลกำไรขององค์กร โดยตัวขับเคลื่อนด้านค่าใช้จ่าย ได้แก่ การประหยัดจากจำนวนผลิต (Economy of Scale), การประหยัดจากการใช้ทรัพยากรหรือกระบวนการร่วมกัน (Economy of Scope), การปรับปรุงแก้ไขหรือสร้างนวัตกรรมในกระบวนการผลิตหรือการทำงาน การลดต้นทุนประกอบการ เช่น วัตถุดิบ แรงงาน เงินทุน ข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยี รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการทำงานขององค์กรเพื่อลดกิจกรรมที่ไม่เกิดประโยชน์

2.3 Hrebiniak (2551 : 115) เสนอแนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การแข่งขันระดับองค์กร โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

องค์กรต้องวิเคราะห์แผนการลงทุนรวม (Portfolio Analysis) เพื่อให้การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน โดยต้องวางแผนผสมผสานรายรับ-รายจ่ายของหน่วยธุรกิจต่าง ๆ ทั้งที่กำลังสร้างรายได้เป็นอย่างดีและที่กำลังต้องการเงินทุนเพิ่ม องค์กรต้องมีความเด็ดขาดในการจัดการหรือกำจัดหน่วยธุรกิจที่ไร้ประโยชน์แล้ว หรือแทบไม่มีโอกาสจะทำกำไรได้อีกต่อไป องค์กรต้องพิจารณาความสมดุลระหว่างทางเลือกในการดำเนินธุรกิจเก่าที่ให้ผลตอบแทนเท่าเดิมกับทางเลือกในการลงทุนใหม่ที่มีความเสี่ยงแต่อาจได้ผลตอบแทนสูงขึ้น

องค์กรต้องพิจารณากระจายธุรกิจ (Diversification of Business) ให้มีความหลากหลายเพื่อหาโอกาสในการเจริญเติบโตและทำกำไรเพิ่มขึ้นโดยพิจารณาเลือกอุตสาหกรรมหรือธุรกิจอื่น ๆ ที่น่าสนใจ ในบางกรณีองค์กรอาจต้องควบรวมกิจการหรือบูรณาการหน่วยธุรกิจที่ซื้อเข้ามาใหม่เข้าด้วยกันเพื่อสร้างความแข็งแกร่ง เพิ่มขีดความสามารถ และลดค่าใช้จ่ายในภาพรวม

องค์กรต้องพิจารณาจัดสรรทรัพยากร (Allocation of Resources) ให้กับหน่วยธุรกิจอย่างเหมาะสม โดยพิจารณาบทบาทผลการดำเนินการที่ผ่านมาของหน่วยธุรกิจแต่ละ

หน่วย แนวโน้มการเติบโตและการทำกำไรของแต่ละหน่วยธุรกิจในอนาคต รวมทั้งแหล่งที่มาของเงินทุนทั้งจากภายในและภายนอก

ไม่ว่าในยุคใดสมัยใด ความอยู่รอดของชาติหรือการรักษาความมั่นคงแห่งชาติถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ในอดีตแนวความคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติแบบดั้งเดิมอาจจะเพียงพอสำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์หรือนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ แต่ในปัจจุบันเกือบทุกประเทศให้ความสำคัญกับการต่อสู้แข่งขันทางเศรษฐกิจในตลาดโลกอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากการแข่งขันแบบหลายฝ่ายในแต่ละตลาดที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป และไม่ว่าจะเป็นการลงทุนพัฒนากำลังอำนาจแห่งชาติในด้านใดก็ตาม ล้วนแต่ต้องพึ่งพารายได้จากการส่งออกและความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของประเทศทั้งสิ้น ดังนั้นกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในปัจจุบัน ซึ่งต้องมีการบูรณาการยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านค่อนข้างมาก จึงควรจะเป็นกรอบแนวคิดที่ผสมผสานระหว่างแนวความคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติแบบดั้งเดิมกับแนวความคิดในการแข่งขันทางธุรกิจของภาคเอกชน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ การกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันหรือวิสัยทัศน์ Thailand 4.0 ของรัฐบาล เป็นต้น

แหล่งที่มาและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกำหนดกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติอย่างชัดเจนถึงแม้ว่าจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมาหลายคณะเพื่อรับผิดชอบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าว แนวคิดพื้นฐานและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติมีที่มาจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย วิสัยทัศน์ นโยบายของรัฐบาล นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนแผนปฏิบัติการ การนำเสนอ การแถลงข่าว หรือเอกสารแจกจ่ายของหน่วยงานภาครัฐ โดยแหล่งที่มาและสาระสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ของประเทศไทย สรุปได้ดังนี้

1. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 30 มิ.ย.58 (ออนไลน์, 2558) แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ พร้อมทั้งสั่งการให้ทุกส่วนราชการศึกษากรอบและแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และจัดทำข้อมูลในความรับผิดชอบของหน่วยงานส่งให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติดำเนินการต่อไป และให้ปรับปรุงแผนปฏิบัติการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับนโยบายเร่งด่วน วาระแห่งชาติ ประเด็นการปฏิรูปตามนโยบาย ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว

ต่อมาในเดือน พ.ค.59 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ (ออนไลน์, 2559) ได้จัดทำและเผยแพร่กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ฉบับสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ดังกล่าว ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ ภาพอนาคตประเทศไทย และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 6 ด้าน โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1.1 วิสัยทัศน์

วิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี แสดงโดยแผนภาพที่ 2-8 ประกอบด้วย หลักการ (Principles) หรือแนวคิดหลัก (Key Concepts) สามประการ ผสมผสานกับวิธีการที่จะทำให้วิสัยทัศน์นั้นเป็นจริงขึ้นมาได้ ได้แก่

แผนภาพที่ 2-8 : วิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี

เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์
“ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน
เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนา
ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”
นำไปสู่การพัฒนาให้คนไทยมีความสุข
และตอบสนองต่อการบรรลุ
ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ในการที่จะพัฒนา
คุณภาพชีวิต สร้างรายได้ระดับสูง
เป็นประเทศพัฒนาแล้ว และสร้างความสุขของ
คนไทย สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและ
เป็นธรรม ประเทศสามารถแข่งขันได้ในระบบ
เศรษฐกิจ

ที่มา : ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี, 2559 : 2

1.1.1 ความมั่นคง หมายถึง ความมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคาม หรือ ความเปลี่ยนแปลงทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ สังคม ชุมชน คราวเรือน ลงมาถึงระดับปัจเจกบุคคล และในทุกมิติ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง เป็นต้น

1.1.2 ความมั่งคั่ง หมายถึง การขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพขึ้นสู่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่มีรายได้สูง โดยที่ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาลดลงและการกระจายรายได้เป็นไปอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันมากขึ้น เศรษฐกิจของไทยมีความเข้มแข็งสามารถแข่งขันได้ทั้งในตลาดโลกและตลาดภายในประเทศ ประเทศไทยก้าวสู่ความเป็นชาติการค้า โดยเป็นจุดเชื่อมโยงสำคัญของภูมิภาค รวมทั้งมีบทบาทสำคัญทั้งในเวทีโลกและภูมิภาค นอกจากนั้นประเทศไทยต้องสามารถปรับตัวเข้ากับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปโดยมีทุนที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง เช่น ทุนมนุษย์ ทุนทางปัญญา ทุนทางการเงิน ทุนเครื่องมือเครื่องจักร ทุนทางสังคม ตลอดจนทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

1.1.3 ความยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาเศรษฐกิจที่สามารถสร้างความเจริญ เพิ่มรายได้ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ต้องตั้งอยู่บนเงื่อนไขการใช้ รักษา และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและบรรทัดฐานที่ประชาคมโลกยอมรับ กล่าวคือไม่ใช้จนเกินพอดีหรือไม่สร้างมลภาวะจนเกินเยียวยา คนไทยต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม รัฐต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและมุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะ

1.2 ภาพอนาคตประเทศไทย

ภาพอนาคตประเทศไทยใน พ.ศ.2579 โดยย่อ แสดงโดยแผนภาพที่ 2-9 มีลักษณะเป็นเป้าหมายหรือแนวคิดเชิงอุดมคติ (Ideal Goals) ผสมผสานกับวิธีการที่จะนำไปสู่เป้าหมายนั้น ประกอบด้วย

แผนภาพที่ 2-9 : ภาพอนาคตประเทศไทย ปี 2579



ที่มา : ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี, 2559 : 2

1.2.1 ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและบทบาทของประเทศไทย
กำหนดภาพอนาคตให้ประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในเวทีระดับภูมิภาคและระดับโลก

1.2.2 ด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม กำหนดภาพอนาคตให้เศรษฐกิจและสังคมไทยมีการพัฒนาอย่างมั่นคงและยั่งยืนตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ระบบเศรษฐกิจมีความเป็นชาติการค้า พื้นฐานของการขยายตัวของอุตสาหกรรมแห่งอนาคต การท่องเที่ยวตลาดคุณภาพ การบริการคุณภาพ การค้าส่งค้าปลีก และเศรษฐกิจดิจิทัลที่เข้มข้น ประเทศ

ไทยสามารถแข่งขันได้ในระบบเศรษฐกิจโลก โดยที่การพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวจะต้องเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสังคมไทยมีความมั่นคง เสมอภาค เป็นธรรม มีความเหลื่อมล้ำน้อย คนไทยมีความสุขทั้งกายและใจ มีคุณภาพชีวิตในระดับของประเทศพัฒนาแล้ว

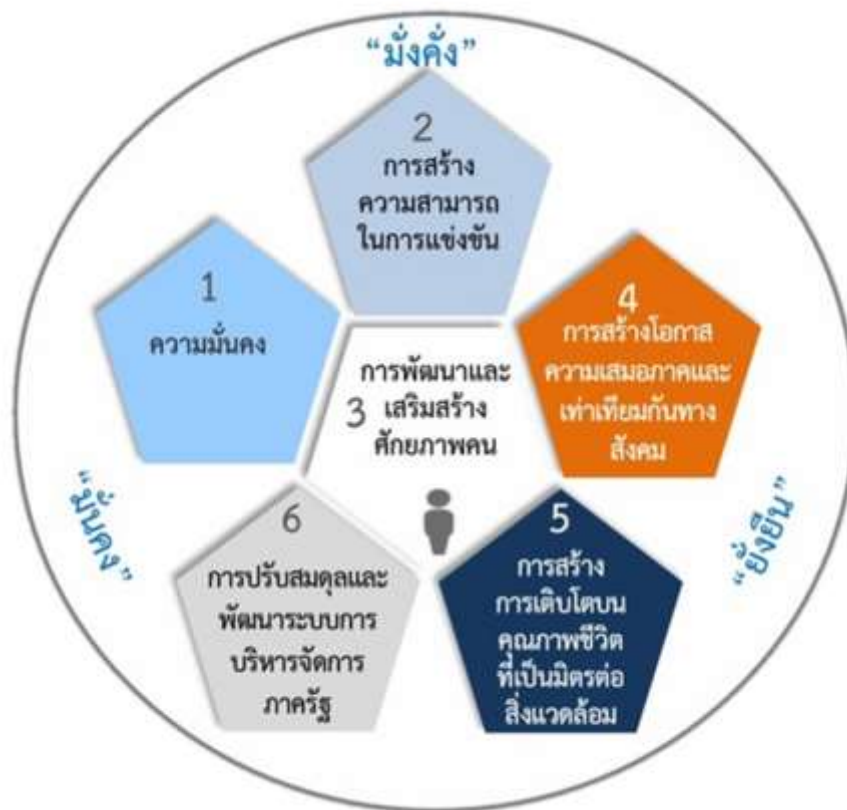
1.2.3 ด้านทุนมนุษย์ กำหนดภาพอนาคตให้คนไทยเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นพลเมืองที่ตื่นรู้และสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง เป็นพลเมืองไทย พลเมืองอาเซียน และพลเมืองโลก รวมทั้งมีจิตสาธารณะและทำประโยชน์ต่อส่วนรวม

1.2.4 ด้านการบริหารจัดการภาครัฐ กำหนดภาพอนาคตให้ระบบบริหารจัดการภาครัฐมีขนาดเล็ก ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ (Advanced and Efficient) มีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง (Responsibility and Accountability) มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ (Transparent) และประชาชนมีส่วนร่วม (Participation)

1.3 กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี จำนวน 6 ด้าน แสดงโดยแผนภาพที่ 2-10 ดังนี้

แผนภาพที่ 2-10 : กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี



ที่มา : ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี, 2559 : 2

1.3.1 กรอบยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง กำหนดให้เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ปฏิรูปกลไกการบริหารประเทศ พัฒนาความมั่นคงทางการเมือง ขจัดคอร์รัปชัน สร้างความเป็นธรรมในสังคม ลดความเหลื่อมล้ำ กระจายอำนาจ และสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม ป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ บริหารจัดการความมั่นคงชายแดนและชายฝั่งทะเล พัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศและรักษาคุณภาพของความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ พัฒนาการป้องกันกำลังป้องกันประเทศและโครงสร้างกำลังรบของกองทัพ เสริมสร้างความมั่นคงทางเทคโนโลยีสารสนเทศและไซเบอร์ อาหาร พลังงาน และน้ำ พัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ตลอดจนปรับปรุงกลไกความมั่นคงแห่งชาติจากแนวคิดสู่แนวระนาบมากขึ้น บริหารจัดการแบบครบวงจรโดยเน้นความยั่งยืน ปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการดำเนินงาน และติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ

1.3.2 กรอบยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน กำหนดให้เพิ่มอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในภาพรวมเป็นร้อยละ 5.0-6.0 ต่อปี ภายในอีก 20 ปีข้างหน้า เพิ่มรายได้ต่อหัวของประชากรเป็น 13,000 เหรียญสหรัฐ ต่อปี เพื่อให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากกลุ่มประเทศรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) ก้าวขึ้นสู่ความเป็นประเทศพัฒนาแล้ว (Developed or Industrialized Country) ที่มีรายได้สูง โดยจะต้องเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ของประเทศ และความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantages) ทั้งในภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ และภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) และสร้างนวัตกรรม (Innovations) สร้างความมั่นคงด้านอาหาร รวมทั้งพัฒนาฐานเศรษฐกิจแห่งอนาคต (Future Industrial Base or Infrastructure) วิธีการที่จะนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ได้แก่ การรักษาเสถียรภาพและสร้างความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะวินัยการเงินการคลังและเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน ส่งเสริมการค้าและการลงทุนทั้งภาครัฐและเอกชน พัฒนาประเทศสู่ความเป็นชาติการค้า เสริมสร้างภาคเกษตรกรรมให้เข้มแข็งและปรับปรุงแบบให้ยั่งยืน เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งพัฒนาสินค้าเกษตรและอาหาร พัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลและอุตสาหกรรมส่งออกที่มีศักยภาพสูง พัฒนาการท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ สร้างรายได้สูง และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ผลักดันให้ประเทศเป็นศูนย์กลางการให้บริการสุขภาพ ส่งเสริมและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจบริการที่มีศักยภาพสูง พัฒนาทักษะและองค์ความรู้ของผู้ประกอบการและผลิตภาพของแรงงาน พัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งส่งเสริมสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) ออกสู่ตลาดโลก พัฒนาวิสาหกิจชุมชนและสถาบันเกษตรกร พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ชายฝั่งทะเลตะวันออก และเมืองที่เป็นศูนย์กลางความเจริญ ลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ความมั่นคงทางพลังงาน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) รวมทั้งการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรม ตลอดจนเชื่อมโยงเศรษฐกิจของประเทศเข้ากับเศรษฐกิจของภูมิภาคและของโลก โดยส่งเสริมบทบาทของประเทศ ความเป็นหุ้นส่วน ความร่วมมือ การมีส่วนร่วม การประสานประโยชน์ การเป็นฐานประกอบธุรกิจ และการเปิดเสรีทางการค้า ตลอดจนสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจด้านการต่างประเทศให้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

1.3.3 กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน

กำหนดให้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคนเป็นศูนย์กลางของแนวคิดในการพัฒนาทั้งปวงโดยการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตให้สนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศ ยกกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพ สร้างเสริมให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี รวมทั้งสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวให้เอื้อต่อการพัฒนาคนไทย

1.3.4 กรอบยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม

กำหนดให้สร้างความมั่นคงและการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคม พัฒนาระบบบริการและระบบบริหารจัดการสุขภาพ สร้างสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตในสังคมสูงวัย รวมทั้งพัฒนาสื่อสารมวลชนให้เป็นกลไกสนับสนุนการพัฒนาประเทศ

1.3.5 กรอบยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็น

มิตรกับสิ่งแวดล้อม กำหนดให้รัฐจัดระบบอนุรักษ์ ฟื้นฟู และป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม วางระบบบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพ พัฒนาและใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศและเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ร่วมลดปัญหาโลกร้อนและปรับตัวให้ประเทศไทยและคนไทยพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม

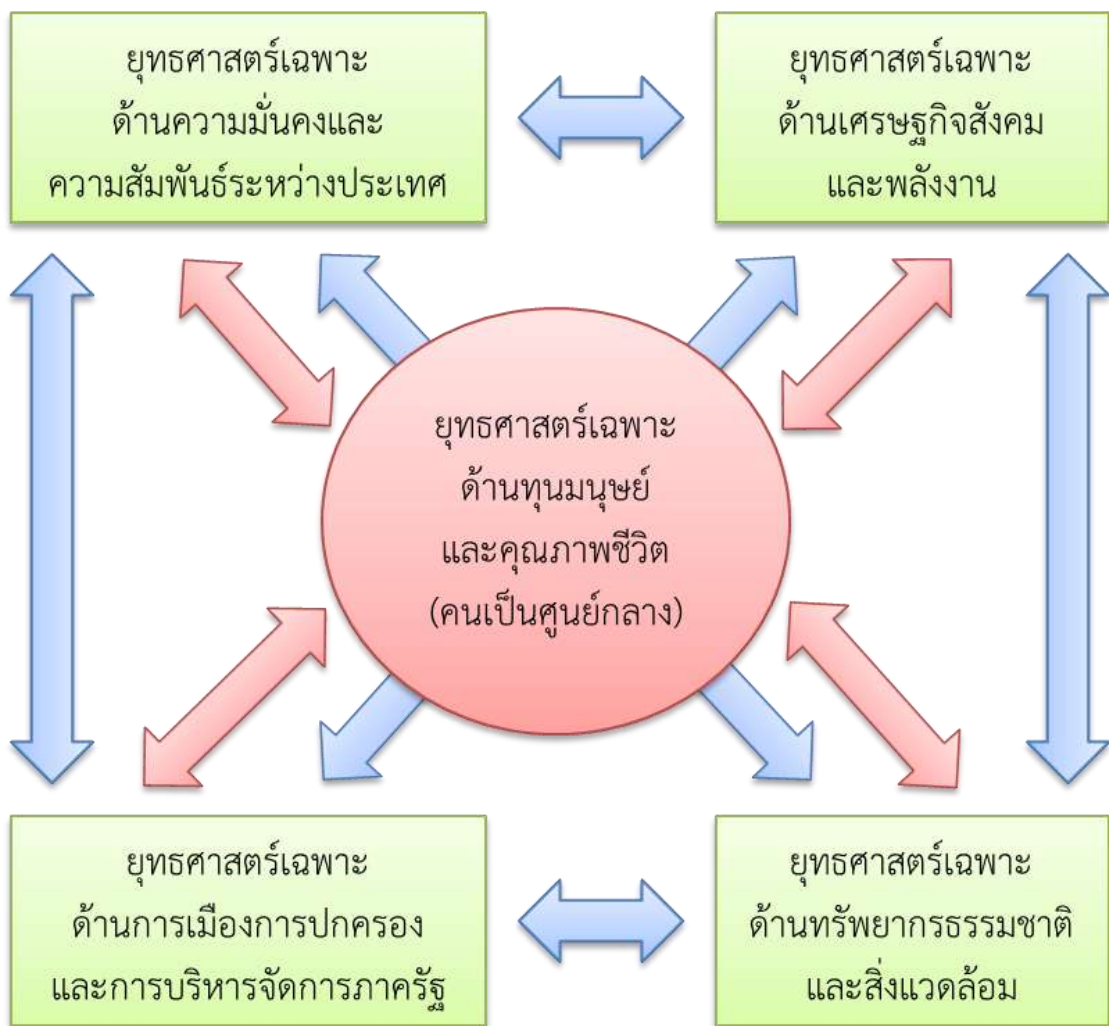
1.3.6 กรอบยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหาร

จัดการภาครัฐ กำหนดให้ปรับปรุงการบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ ปรับปรุงบทบาทภารกิจ และโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดที่เหมาะสมคุ้มค่า สามารถรองรับการปฏิบัติงานที่มีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น วางระบบบริหารงานราชการแบบบูรณาการ พัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐ ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พัฒนาระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่ไม่เหมาะสมในปัจจุบัน

ผลการศึกษาวิเคราะห์พบว่ากรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี มีลักษณะเป็นวิธีการหรือแนวทางในการปฏิบัติ (Ways) เพื่อนำไปสู่เป้าหมายกว้าง ๆ ซึ่งค่อนข้างเป็นอุดมคติ (Broad Ideal Ends) ไม่มีการเจาะจงเป้าหมายที่จะต้องบรรลุภายในกรอบเวลา 20 ปี อย่างชัดเจน ดังนั้นจึงเป็นโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการที่จะต้องมีการกำหนดแนวคิดในการบูรณาการให้ชัดเจนขึ้นและจัดทำรายละเอียดของยุทธศาสตร์ชาติให้สมบูรณ์ต่อไป

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี กำหนดให้ทรัพยากรมนุษย์เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาประเทศ หรือคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติ (Key Success Factor) โดยความสัมพันธ์เชื่อมโยงหรือการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะด้านทุนมนุษย์และคุณภาพชีวิตกับยุทธศาสตร์เฉพาะด้านอื่น ๆ และระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะด้านอื่น ๆ ด้วยกันเอง ค่อนข้างจะซับซ้อน แสดงโดยแผนภาพที่ 2-11

แผนภาพที่ 2-11 : ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของยุทธศาสตร์เฉพาะ



ที่มา : พัฒนาขึ้นโดยผู้วิจัย

เนื้อหาด้านของยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาทุนมนุษย์และคุณภาพชีวิตซึ่งถือเป็นแกนหลักหรือศูนย์กลางของยุทธศาสตร์ชาติ กระจายอยู่ในกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ทั้ง 6 ด้าน โดยเริ่มจากแนวคิดในการปลูกฝังค่านิยมและจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับเด็ก เยาวชน และคนไทยทุกคนเพื่อสร้างความรู้สึกร่วมกัน (Mindset) ที่ถูกต้อง เสริมสร้างความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ที่จำเป็นในการดำรงชีวิตและอยู่ร่วมกันในสังคม และเมื่อปัจเจกบุคคลที่เป็นคนดี มีคุณภาพอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ดังนั้นสังคมไทยย่อมเป็นสังคมที่ดีไปด้วย แนวคิดในการพัฒนาทุนมนุษย์และคุณภาพชีวิต แสดงโดยแผนภาพที่ 2-12 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 2-12 : การพัฒนาทุนมนุษย์และคุณภาพชีวิต



ที่มา : พัฒนาขึ้นโดยผู้วิจัย

2. คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน และ ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย

สภาปฏิรูปแห่งชาติ (ออนไลน์, 2557) ได้เผยแพร่ วาระปฏิรูปพิเศษ จำนวน 15 วาระ วาระปฏิรูป จำนวน 37 วาระ วาระพัฒนา จำนวน 8 วาระ และข้อเสนอการปฏิรูปเร็ว จำนวน 9 ข้อ โดยมีประเด็นสำคัญ ได้แก่ การพัฒนาระบบการเมืองการปกครองและการเลือกตั้ง การแก้ไขปัญหาทุจริตประทุพทุฒิมิชอบ การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม การเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกภาครัฐ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด การพัฒนาโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ การพัฒนาคุณภาพของคนและการปลูกฝังหน้าที่พลเมือง และการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับความเสี่ยงในอนาคต

จากนั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ออนไลน์, 2557) ได้เผยแพร่กรอบความเห็นร่วมการปฏิรูปประเทศไทย จำนวน 11 ด้าน ได้แก่ การเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม, การปกครองท้องถิ่น การศึกษา เศรษฐกิจ พลังงาน สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สื่อสารมวลชน สังคม และด้านอื่น ๆ

ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 17 พ.ย.58 (ออนไลน์, 2558) แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน 6 คณะ ประกอบด้วย

คณะที่ 1 ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และระบบการศึกษา

คณะที่ 2 ด้านเศรษฐกิจการเงิน การคลัง การลงทุนภาครัฐ และโครงสร้างพื้นฐาน

คณะที่ 3 ด้านระบบราชการ กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและสร้างความปลอดภัยของสมานฉันท์

คณะที่ 4 ด้านสาธารณสุข

คณะที่ 5 ด้านความมั่นคง ลดความเหลื่อมล้ำ การเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องที่เป็นวาระเร่งด่วน และการแก้ไขปัญหาการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

คณะที่ 6 ด้านการท่องเที่ยว วัฒนธรรม และการกีฬา

หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 15 มี.ค.59 (ออนไลน์, 2559) รับทราบแผนปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปประเทศ จำแนกตามประเด็นการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ทั้ง 11 ด้าน และ 37 วาระการปฏิรูป 8 วาระการพัฒนาของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 (ออนไลน์, 2560) ซึ่งประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ 6 เม.ย.60 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สรุปได้ดังนี้

หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ

มาตรา 64 บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

- มาตรา 66 การต่างประเทศ
- มาตรา 67 การอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น
- มาตรา 68 การจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม
- มาตรา 69 การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ
- มาตรา 70 การส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ
- มาตรา 71 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและสังคม การสร้างเสริมสุขภาพ การพัฒนาการกีฬา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส
- มาตรา 72 การบริหารจัดการ ที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน
- มาตรา 73 การช่วยเหลือภาคการเกษตร
- มาตรา 74 การช่วยเหลือคุ้มครองแรงงาน
- มาตรา 75 ความเป็นธรรมของระบบเศรษฐกิจ
- มาตรา 76 การพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน
- มาตรา 77 การยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือปรับปรุงกฎหมายที่ไม่เหมาะสม
- มาตรา 78 การส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประเทศ
- หมวด 7 รัฐสภา**
- มาตรา 142 การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ซึ่งจะต้องโปร่งใสและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่าง ๆ
- หมวด 8 คณะรัฐมนตรี**
- มาตรา 162 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ
- หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ**
- มาตรา 257 เป้าหมายในการปฏิรูปประเทศ
- มาตรา 258 การปฏิรูปประเทศขั้นต่ำที่สุดในด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่น ๆ
- มาตรา 259 การตรากฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ
- มาตรา 260 การแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อการปฏิรูปประเทศ
- มาตรา 261 การแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะ และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิรูปการศึกษา

บทเฉพาะกาล

มาตรา 275 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีกฎหมายตามมาตรา 65 วรรคสอง ให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ

4. ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

รัฐบาลได้น้อมนำ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช (2552 : คำปรารภ) ได้ทรงพระราชทานให้กับปวงชนชาวไทยใช้เป็นปรัชญาการดำเนินชีวิตและการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนทางสายกลางและความไม่ประมาท แสดงโดยแผนภาพที่ 2-13 สรุปได้ดังนี้

การนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้ต้องคำนึงถึงสามหลักการ ได้แก่ “ความพอประมาณ” หมายถึง ความพอดี ไม่มากเกินไป ไม่น้อยเกินไป ไม่เบียดเบียนตนเองหรือผู้อื่น

“ความมีเหตุผล” หมายถึง การใช้หลักการเหตุผลในการตัดสินใจ โดยพิจารณาถึงสาเหตุ ปัจจัย รวมทั้งผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ

“การมีภูมิคุ้มกันที่ดี” หมายถึง การเตรียมการให้พร้อมรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อม

แผนภาพที่ 2-13 : ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง



ที่มา : ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง, ออนไลน์, 2560

ทั้งนี้ต้องตั้งอยู่บนสองเงื่อนไขพื้นฐาน ได้แก่

“ความรู้” หมายถึง ความรอบรู้ ความรอบคอบ รวมทั้งความระมัดระวังในการดำเนินชีวิตและการประกอบกรงานอาชีพ

“คุณธรรม” หมายถึง ความซื่อสัตย์สุจริต อุดม ความเพียร การมุ่งต่อประโยชน์ส่วนรวม และการแบ่งปัน

ความสัมพันธ์ระหว่างสามหลักการกับสองเงื่อนไขพื้นฐานซึ่งนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการกล่าวคือความสมดุลระหว่างการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม พร้อมรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม

5. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2558-2564

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2558-2564 ประกอบด้วย นโยบายสำคัญเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาติ และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป รวมทั้งสิ้น 16 นโยบาย ได้แก่

- 5.1 เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 5.2 สร้างความเป็นธรรม ความปรองดอง และความสมานฉันท์ในชาติ
- 5.3 ป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- 5.4 จัดระบบการบริหารจัดการชายแดนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน
- 5.5 สร้างเสริมศักยภาพการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ
- 5.6 ปกป้องรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล
- 5.7 จัดระบบป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง
- 5.8 เสริมสร้างความเข้มแข็งและภูมิคุ้มกันความมั่นคงภายใน
- 5.9 เสริมสร้างความมั่นคงของชาติจากภัยการทุจริตคอร์รัปชัน
- 5.10 เสริมสร้างความมั่นคงทางเทคโนโลยีสารสนเทศและไซเบอร์
- 5.11 รักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5.12 เสริมสร้างความมั่นคงทางพลังงานและอาหาร
- 5.13 พัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ
- 5.14 เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศ
- 5.15 พัฒนาระบบงานข่าวกรองให้มีประสิทธิภาพ
- 5.16 เสริมสร้างดุลยภาพในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

6. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2560-2564

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2560-2564 กำหนดภาพรวมการพัฒนาในช่วงแผน 12 การประเมินสภาพแวดล้อมการพัฒนาประเทศ วัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนา รวมทั้งการขับเคลื่อนและติดตามประเมินผล โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ จำนวน 10 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- 6.1 การเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพทุนมนุษย์
- 6.2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม
- 6.3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน
- 6.4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

- 6.5 การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและ
ยั่งยืน
- 6.6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรร
มาภิบาลในสังคมไทย
- 6.7 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์
- 6.8 การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม
- 6.9 การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ
- 6.10 ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา

7. นโยบายรัฐบาล และวิสัยทัศน์ Thailand 4.0

คณะรัฐมนตรีโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อ 12 ก.ย.57 จำนวน 11 ข้อ สรุปได้ดังนี้

- 7.1 การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์
- 7.2 การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ
- 7.3 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ
- 7.4 การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม
- 7.5 การยกระดับคุณภาพบริการด้านสาธารณสุข และสุขภาพของประชาชน
- 7.6 การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ
- 7.7 การส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสในประชาคมอาเซียน
- 7.8 การพัฒนาและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัย
และพัฒนา และนวัตกรรม
- 7.9 การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการ
อนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน
- 7.10 การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกัน
ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ
- 7.11 การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
- นอกจากนั้น รัฐบาลชุดปัจจุบันได้ประกาศวิสัยทัศน์ Thailand 4.0 ซึ่งเป็นวิสัยทัศน์
เชิงนโยบายที่จะเปลี่ยนเศรษฐกิจแบบเดิมของประเทศไทยไปสู่เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมเพื่อ
นำชาติไปสู่เป้าหมาย "มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน" ทั้งนี้เนื่องจากโลกมีการแข่งขันที่สูงขึ้น โดยเฉพาะภาค
บริการมีการเติบโตด้วยอัตราสูงที่สุด ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้พ้นจากกับดักสามประการ
ในปัจจุบัน ได้แก่

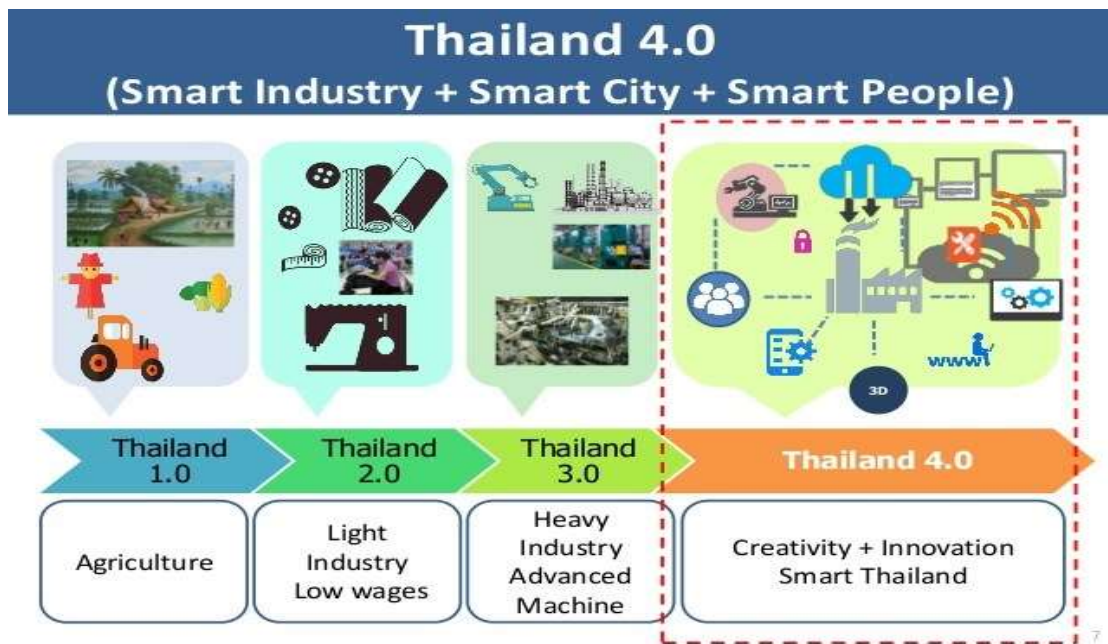
กับดักรายได้ปานกลางเนื่องจากประเทศไทยยังคงพึ่งพาเครื่องยนต์เศรษฐกิจเดิมที่
ใช้มานานกว่า 50 ปีแล้ว

กับดักความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของประชากรเนื่องจากการพัฒนาประเทศที่
ผ่านมาไม่เกิดการกระจายรายได้หรือความมั่งคั่งเท่าที่ควร

กับดักการพัฒนาประเทศที่ขาดความสมดุลเนื่องจากมุ่งเน้นไปที่ด้านเศรษฐกิจแต่
เพียงด้านเดียว โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงด้านสังคม ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม

พัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจากอดีตถึงปัจจุบันและเป้าหมายในอนาคตแสดงโดยแผนภาพที่ 2-14

แผนภาพที่ 2-14 : โมเดลการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย



ที่มา : <https://www.learningstudio.info/thailand-4-0/>

เพื่อให้เศรษฐกิจไทยสามารถเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและต่อเนื่อง จนกระทั่งไทยกลายเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มีรายได้สูง ประเทศไทยจำเป็นต้องเปลี่ยนผ่านไปสู่ยุคของนวัตกรรมหรือ Thailand 4.0 โดยดำเนินการดังนี้

ในภาคอุตสาหกรรมหรือภาคการผลิต ต้องเปลี่ยนจากการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยภาคอุตสาหกรรมหรือการผลิตไปสู่การขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยคลัสเตอร์อุตสาหกรรมเป้าหมายแห่งอนาคตที่อาศัยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรมเป็นพื้นฐานในการแข่งขัน และต้องเปลี่ยนจากโมเดลเศรษฐกิจแบบ “ทำมาก ได้น้อย” เป็น “ทำน้อย ได้มาก” หรือเปลี่ยนจากการผลิต “สินค้าโภคภัณฑ์” ไปสู่การผลิต “สินค้าเชิงนวัตกรรม” และในส่วนของแรงงาน ต้องเปลี่ยนจากแรงงานทักษะต่ำ ไปสู่แรงงานที่มีสมรรถนะสูง

ในภาคการเกษตร ต้องเปลี่ยนจากภาคการเกษตรแบบดั้งเดิมไปสู่ภาคการเกษตรสมัยใหม่ (Smart Farming) ที่เน้นการบริหารจัดการและเทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยมีเกษตรกรเป็นผู้ประกอบการ

ในภาคบริการหรือภาคธุรกิจ ต้องเปลี่ยนจากภาคบริการแบบเดิมที่เสนอบริการพื้นฐานมูลค่าต่ำ ไปสู่ภาคบริการสมัยใหม่ที่เสนอบริการเชิง “นวัตกรรม” มูลค่าสูง และต้องเปลี่ยน

จากธุรกิจ SMEs แบบเดิม ไปสู่ธุรกิจสมัยใหม่ที่เป็น Smart Enterprises หรือ Startups ซึ่งมี ศักยภาพสูง

หมายเหตุ ข้อมูลเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ Thailand 4.0 ยังไม่มีการเผยแพร่หรือนำเสนอ อย่างเป็นทางการในรูปแบบเอกสารของทางราชการ ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้รวบรวมและประมวลแนวคิด จากแหล่งข้อมูลเปิดหลายแหล่ง ได้แก่

<http://www.bbc.com/thai/thailand38527250>

<https://www.uih.co.th/en/knowledge/thailand-4.0>

<https://www.it24hrs.com/2017/thailand-4-0/>

8. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2560 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ 17 ม.ค.60 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง แต่งตั้ง คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง เพื่อเป็นกลไกให้รัฐบาลสามารถบูรณาการ การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง โดยมี คณะกรรมการ 4 คณะ ประกอบด้วย

8.1 คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ มีหน้าที่พิจารณา กลั่นกรองเรื่อง โครงการ หรือแนวทางการแก้ปัญหาต่างๆ ในเชิงยุทธศาสตร์และในลักษณะบูรณาการ เพื่อการขับเคลื่อนที่ รวดเร็ว

8.2 คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ มีหน้าที่เตรียมการเกี่ยวกับการปฏิรูป ประเทศ ในด้านหรือประเด็นต่าง ๆ

8.3 คณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ มีหน้าที่เตรียมการเกี่ยวกับ ยุทธศาสตร์ชาติ

8.4 คณะกรรมการเตรียมการเพื่อสร้างความสามัคคีปรองดอง มีหน้าที่เตรียมการ เกี่ยวกับ การสร้างความสามัคคีปรองดอง

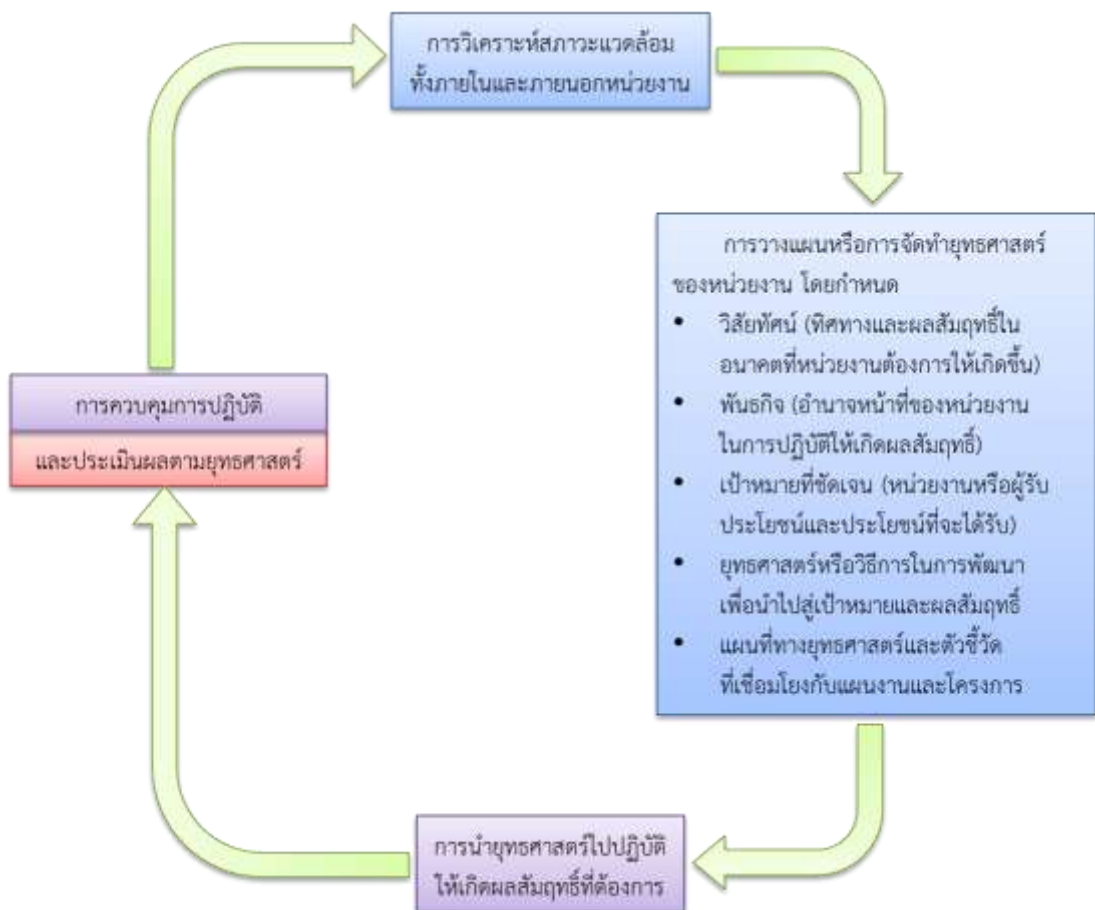
ผลการศึกษาวิเคราะห์เนื้อหายุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พบว่ามีแหล่งที่มาหลากหลาย ขาดเอกภาพในการเผยแพร่หรือนำเสนอเนื่องจากไม่มีหน่วยงานใดได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ โดยตรง เนื้อหาของกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ ภาพอนาคตประเทศไทย และกรอบยุทธศาสตร์ จำนวน 6 ด้าน และพบว่า วิสัยทัศน์ค่อนข้างเป็นอุดมคติ ภาพอนาคต ประเทศไทยยังไม่ใช่ภาพอนาคตที่เห็นพ้องร่วมกันอย่างแท้จริง อีกทั้งเนื้อหาในภาพรวมของกรอบ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ยังขาดความชัดเจนและความสมบูรณ์ โดยมีลักษณะเป็นการนำเสนอ วิธีการที่นำไปสู่เป้าหมายเชิงอุดมคติหรือเป็นโครงสร้างยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการที่จะต้องมีการบูรณา การและจัดทำรายละเอียดให้สมบูรณ์ต่อไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ

วีริช วีริชนิภาวรรณ (2554 : 72-74, 80-114) ศึกษาการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ สรุปได้ดังนี้

กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ เริ่มจากขั้นตอนแรก การวิเคราะห์สถานะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน ซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์ที่ปัจจัยภายในและภายนอกหน่วยงาน (SWOT Analysis) ขั้นตอนที่สอง การจัดทำยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ขั้นตอนที่สาม การนำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไปปฏิบัติ และขั้นตอนสุดท้าย การควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อนำผลการประเมินที่ได้ไปทบทวนปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ให้เหมาะสมสอดคล้องกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งสถานะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป กระบวนการดังกล่าวแสดงด้วยแผนภาพที่ 2-15 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 2-15 : กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากแนวคิดและแผนภาพเดิมของวีริช วีริชนิภาวรรณ, 2554 : 72

การบริหารยุทธศาสตร์เป็นการใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพในการบริหาร การดำเนินการ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยต้องมีการกำหนดทิศทาง เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ (กลยุทธ์ วิธีการ หรือแนวทาง) แผนงาน ขั้นตอนการดำเนินการ การควบคุม การ ตรวจสอบ และการประเมินผลอย่างชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจาก ยุทธศาสตร์ที่ค่อนข้างยากหรือมีความท้าทายสูงย่อมไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้โดยการดำเนินการตามปกติหรือการปฏิบัติงานประจำ ยุทธศาสตร์ (กลยุทธ์ วิธีการ หรือแนวทาง) ที่เลือกใช้จะต้องเหมาะสมสอดคล้องกับสถานะแวดล้อม และจะต้องพยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554 : 78-79, 134-135, 147-149, 163) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการภาครัฐหรือระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ปัจจุบันภาครัฐยังไม่มีการจัดทำแนวทางการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่เป็นพิเศษ แต่อย่างไรก็ดี ระบบการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งใช้บริหารจัดการยุทธศาสตร์ไปด้วยนั้นก็มีลักษณะเป็นการผสมผสานระหว่างหลายแนวคิดในการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน รัฐบาลไทยในแต่ละยุคสมัยได้นำแนวคิดพื้นฐานเหล่านี้มาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมีความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เฉพาะแตกต่างกันไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม ภาครัฐยังไม่เคยบูรณาการแนวทางการปฏิบัติเหล่านี้ให้เป็นระบบเดียวกัน (Comprehensive System) แนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศไทย ประกอบด้วย

1. แนวทางการบริหารแบบสมดุล (Balanced Scorecard : BSC) โดยมุ่งเน้นความสมดุลระหว่างการพัฒนาศักยภาพหรือขีดความสามารถของหน่วยงานและบุคลากร, ความสามารถในการบริหารงานทั่วไป, ความสามารถในการบริหารการเงิน, ความพึงพอใจของผู้รับบริการ รวมทั้งประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติในภาพรวม

2. แนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management : RBM) โดยมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์หรือความสำเร็จของงาน ซึ่งได้แก่ ผลผลิตที่ได้ (Products) และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (Outcome) โดยไม่เน้นที่กิจกรรม (Activities) หรือกระบวนการในการดำเนินการ (Process)

3. แนวทางการบริหารแบบจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management : TQM) ซึ่งมีที่มาจากแนวคิดในการควบคุมคุณภาพของผลผลิตในภาคอุตสาหกรรม

4. แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance :GG)

5. ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (Philosophy of Sufficient Economy)

6. แนวทางการบริหารโดยให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติราชการตามคำรับรองของหน่วยงาน (Performance Agreement of Agency)

7. แนวทางการบริหารองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization : LO)

8. แนวทางการบริหารจัดการองค์ความรู้ (Knowledge Management : KM) โดยมุ่งเน้นการรวบรวมและใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้ของหน่วยงานและบุคลากรอย่างเป็นระบบเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันของหน่วยงาน

9. แนวทางการบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Management) ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดตามข้อ 1-8 ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว

ผลการศึกษาวเคราะห์พบว่า การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐมีลักษณะใกล้เคียงและสอดคล้องกับกระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์ กล่าวคือ เริ่มต้นจากการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม จากนั้นจึงวางแผนหรือจัดทำยุทธศาสตร์ แล้วนำยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปปฏิบัติโดยมีการควบคุมและประเมินผลควบคู่กันไป เสร็จแล้วจึงนำผลการประเมินที่ได้เป็นข้อมูลนำเข้า (Input Data) เมื่อเข้าสู่วงรอบใหม่ การบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐมีที่มาจากหลากหลายแนวคิด แต่ในปัจจุบันยังไม่มีมีการจัดทำระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่บูรณาการแนวคิดเหล่านั้นให้เป็นระบบที่มีความสมบูรณ์ในตัวเองแต่เพียงระบบเดียวซึ่งครอบคลุมแนวทางการปฏิบัติราชการทั้งหมดตามที่กล่าวมา

ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2552: 16-18, 104-109) ศึกษาทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ สรุปได้ดังนี้

กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเริ่มจากนโยบายระดับชาติ จากนั้นส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่าจะจัดทำนโยบายบริหารงานของส่วนราชการเพื่อรองรับนโยบายระดับชาติ แล้วหน่วยปฏิบัติระดับกรมหรือรองลงมาจึงแปลงนโยบายบริหารงานของกระทรวงให้เป็นนโยบายระดับปฏิบัติการของหน่วยเพื่อนำไปปฏิบัติ ดังแสดงตามแผนภาพที่ 2-16

แผนภาพที่ 2-16 : กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากแนวคิดและแผนภูมิของวรเดช จันทรศร, 2552: 33

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งหมดในการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาตามนโยบาย แนวทาง หรือมาตรการของรัฐ เพื่อให้รัฐสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติสามารถวัดได้โดยเริ่มจาก ผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ขั้นต้น (Initial Outcomes) จนไปถึง ผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ขั้น

สุดท้าย (Ultimate Outcomes) โดยที่ผลสัมฤทธิ์หรือความสำเร็จในภาพรวมจะทำให้การพัฒนาประเทศเป็นอย่างยั่งยืนตามเป้าหมายของรัฐ นอกจากนี้ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะต้องไม่ทำให้เกิดผลกระทบในเชิงลบหรือผลข้างเคียงที่ไม่พึงประสงค์ซึ่งจะเป็นปัญหาหรือผลเสียต่อนโยบายสาธารณะอื่น ๆ

ผลการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติพบว่ามีความใกล้เคียงสอดคล้องกับนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติหรือการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยเป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งหมดในการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาตามนโยบายหรือมาตรการของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

ปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ หรือนโยบายไปปฏิบัติ

1. Hrebiniak (2551 : 40-42) สรุปผลการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารทั่วไป ซึ่งดำเนินการโดย Wharton-Gartner เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคต่อความสำเร็จในการดำเนินกลยุทธ์ไว้ สรุปได้ดังนี้

กลยุทธ์ไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงขององค์กร
หน่วยงานขาดงบประมาณในการดำเนินการตามกลยุทธ์ขององค์กร
ผู้บริหารระดับสูงไม่สามารถเอาชนะการต่อต้านกลยุทธ์ภายในองค์กร
ความขัดแย้งระหว่างกลยุทธ์กับโครงสร้างอำนาจขององค์กรที่เป็นอยู่
ความไม่มีประสิทธิภาพหรือความคลุมเครือไม่ชัดเจนของกลยุทธ์
ขั้นตอนวิกฤตของกลยุทธ์ไม่ได้รับการยอมรับภายในองค์กร
ความไม่ชัดเจนในการแบ่งมอบหน้าที่ความรับผิดชอบ การตัดสินตกลงใจ การกำกับดูแล และการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร

ความล้มเหลวในการแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศระหว่างหน่วยงานภายในองค์กร

ผู้ปฏิบัติขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของกลยุทธ์หรือแผนงานขององค์กร
ผู้ปฏิบัติขาดความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองในการดำเนินการตามกลยุทธ์ขององค์กร

ผู้ปฏิบัติขาดคู่มือหรือแนวทางในการดำเนินการตามกลยุทธ์ขององค์กร
ระบบค่าตอบแทนและแรงจูงใจอื่น ๆ ขององค์กรไม่สนับสนุนการดำเนินการตามกลยุทธ์

2. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554 : 487-488) สรุปผลการศึกษาบทความของ Robert S. Kaplan และ David P. Norton เกี่ยวกับปัญหาในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ขององค์กร ไว้ดังนี้
ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรไม่สนใจยุทธศาสตร์ และให้เวลาน้อยมากหรือไม่เพียงพอในการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์

การบริหารงานในองค์กรแบบแยกส่วนปฏิบัติ โดยมีขั้นตอนที่ต่างคนต่างทำ และต่างคนต่างรายงานต่อผู้บังคับบัญชาของตนเอง ดังนั้นการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนปฏิบัติจึงไม่เป็นระบบ ขาดความเชื่อมโยง สอดคล้อง และเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน

องค์กรไม่จัดสรรงบประมาณงบประมาณหรือจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแผนงานขององค์กร

องค์กรไม่ปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานบุคคลขององค์กรให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ หรือไม่ปรับเปลี่ยนระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้รองรับยุทธศาสตร์

บุคลากรส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ขององค์กร

ผู้บริหารระดับกลางและระดับล่างขององค์กรขาดความเข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่างระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงานกับผลสัมฤทธิ์หรือความสำเร็จของยุทธศาสตร์ขององค์กร

3. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554 : 487-488) สรุปปัญหาในการจัดทำยุทธศาสตร์ขององค์กร ซึ่งรวบรวมโดย Stephen G. Haines จากหนังสือเรื่อง “Successful Strategic Planning” ไว้ดังนี้

องค์กรขาดการอธิบายวิสัยทัศน์, พันธกิจ และค่านิยมอย่างชัดเจนเมื่อเริ่มการจัดทำยุทธศาสตร์

ภาษาหรือคำศัพท์เทคนิคที่เลือกใช้ในยุทธศาสตร์ไม่เหมาะสมทำให้เกิดความสับสนในองค์กร

การจัดทำยุทธศาสตร์ไม่เป็นระบบ ขาดความชัดเจน ขาดการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกระดับในองค์กร ไม่คำนึงถึงการบริหารงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งไม่เปรียบเทียบองค์กรและบุคลากรของตนเองกับคู่แข่ง

การจัดทำยุทธศาสตร์ขาดขั้นตอนหรือกระบวนการในการนำยุทธศาสตร์และแผนงานไปปฏิบัติ

องค์กรไม่เปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารงาน ปรับปรุงกระบวนการทำงาน หรือปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์

แผนงานขององค์กรไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ไม่กำหนดเป้าหมาย หรือเป้าหมายไม่ชัดเจน นอกจากนี้ บุคลากรบางส่วนขององค์กรไม่ทราบเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์

4. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554 : 126, 486-488) สรุปปัญหาการบริหารจัดการยุทธศาสตร์โดยทั่วไปไว้ดังนี้

ผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์ ไม่เห็นความสำคัญของการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ ไม่กำหนดหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ หรือไม่สนับสนุนการบริหารจัดการยุทธศาสตร์อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

ผู้บริหารขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ โดยมีระดับสมรรถนะไม่เพียงพอที่จะการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ได้อย่างแท้จริง

การสื่อสารระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติไม่ชัดเจน ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน หรือผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจแนวทางการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

ผู้ปฏิบัติมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อยุทธศาสตร์ขององค์กร ขาดความสัมพันธ์ที่ดีกับเพื่อนร่วมงาน มีความขัดแย้งในการทำงาน และขาดทักษะในการทำงานเป็นทีม

ผู้ปฏิบัติมีภาระงานมากเกินไป ต้องปฏิบัติงานประจำเป็นหลัก ทำให้ละเลยการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กร อีกทั้งการปฏิบัติงานยังขาดมาตรฐานและไม่เป็นระบบ

5. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554 : 488-493) ศึกษาปัญหาการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของประเทศไทยโดยเฉพาะ สรุปได้ดังนี้

ผู้บริหารระดับสูงบางส่วนขาดวิสัยทัศน์ ขาดอุดมการณ์ในการทำงาน ไม่เห็นความสำคัญหรือประโยชน์ของยุทธศาสตร์ ไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ขององค์กร ไม่ต้องการสร้างข้อผูกมัดให้กับองค์กร เช่น กำหนดตัวชี้วัดต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ขาดการประชาสัมพันธ์ ทั้งนี้หาของยุทธศาสตร์และแนวคิดในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ และไม่ใช้เวลาเพียงพอกับงานด้านยุทธศาสตร์ โดยใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับงานประจำ

ผู้บริหารระดับสูงบางส่วนไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือผู้ปฏิบัติได้เข้ามีส่วนร่วมกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ขององค์กร

คณะกรรมการหรือคณะทำงานกำหนดวิสัยทัศน์และจัดทำยุทธศาสตร์ขององค์กรขาดสมรรถนะที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย

วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของหน่วยงานระดับปฏิบัติมุ่งที่จะรองรับวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของหน่วยงานระดับสูงขึ้นไปหรือขององค์กร ผู้บริหารระดับสูงขององค์กร ฝ่ายการเมืองโดยไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริง หรือปัญหาในการปฏิบัติงานจริง ยุทธศาสตร์และเป้าหมายของหน่วยปฏิบัติไม่ตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ และในบางกรณี กรอบเวลาในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

การกำหนดยุทธศาสตร์ไม่ได้คำนึงถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดขององค์กรตั้งแต่ต้น, ไม่มีการกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพหลักในแต่ละด้าน ในบางครั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านนั้นโดยตรงกลับไม่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติตามภารกิจหลักหรือพันธกิจ

ยุทธศาสตร์ขององค์กรไม่กำหนดหน่วยงานหรือกลไกในการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ในกรณีที่มีการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหลายหน่วยงาน ไม่มีการกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพหลักและระบุหน่วยสนับสนุน ไม่มีการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ซึ่งรวมถึงความร่วมมือ ขั้นตอนการปฏิบัติ และการประสานงาน

องค์กรขาดองค์ความรู้ที่ครอบคลุม หรือขาดบุคลากรที่มีระดับสมรรถนะ เหมาะสมในการจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ บุคลากรไม่สามารถอธิบายความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะต่าง ๆ ขาดความละเอียดรอบคอบในการจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ บางครั้งใช้ถ้อยคำไพเราะแต่ขาดความชัดเจน

องค์กรกำหนดเป้าหมายเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับหน่วยงาน เช่น กำหนดตัวชี้วัดสูงเกินกว่าที่จะเป็นไปได้จริง โดยไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริง หรือความเป็นไปได้ในการบรรลุเป้าหมายนั้น

ในบางกรณี หน่วยงานแต่ละหน่วยได้กำหนดแผนงานหรือโครงการของตนเองไว้ก่อนหน้าแล้ว โดยที่ไม่คำนึงถึงยุทธศาสตร์ขององค์กรในภาพรวม ทำให้แผนที่ยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงานในองค์กรซ้ำซ้อนกัน

ตัวชี้วัดที่หน่วยงานเลือกใช้ไม่ได้มาตรฐาน เข้าใจยาก ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง ไม่ตรงประเด็น ไม่สามารถชี้วัดความสำเร็จขององค์กรในภาพรวม ในบางกรณี หน่วยงานไม่นำตัวชี้วัดไปใช้จริง

6. วรเดช จันทรร (2552 : 98-105) สรุปปัญหาทั่วไปในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ดังนี้

ด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ เช่น ขาดความพร้อมด้านบุคลากร ขาดเงินทุนหรืองบประมาณ ขาดวัสดุอุปกรณ์ ขาดเครื่องมือเครื่องใช้ หรือขาดองค์ความรู้และเทคโนโลยีที่จำเป็น

ด้านการควบคุม เช่น หน่วยปฏิบัติไม่สามารถแปลงนโยบายเป็นการปฏิบัติได้ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ หรือขาดกลไกในการควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติ

ด้านความร่วมมือ และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เช่น นโยบายไม่ได้มีที่มาจากความต้องการของผู้ปฏิบัติ นโยบายส่งผลต่อการใช้ดุลยพินิจหรือพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน หัวหน้าหน่วยงานไม่ให้การสนับสนุนนโยบาย นโยบายจะส่งผลให้มีการลดงบประมาณหรือจำนวนบุคลากรของหน่วยในระยะยาว นโยบายไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับแนวทางการปฏิบัติตามนโยบาย หรือผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจว่าจะปฏิบัติตามนโยบายอย่างไร

ด้านอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติและความสัมพันธ์กับหน่วยเกี่ยวข้อง เช่น ปัญหาความสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยควบคุมกับหน่วยปฏิบัติ การที่หน่วยปฏิบัติจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเป็นจำนวนมาก หรือข้อขัดข้องในการทำงานร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงาน

ด้านการสนับสนุนหน่วยปฏิบัติ เช่น หน่วยปฏิบัติขาดความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้บริหารหรือฝ่ายการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขาดความเข้าใจไม่เห็นประโยชน์ของนโยบาย สื่อมวลชนไม่เชื่อมั่นนโยบายหรือไม่เชื่อถือหน่วยปฏิบัติ และการที่บุคคลสำคัญหรือผู้บริหารไม่ได้ให้การสนับสนุนนโยบายอย่างเต็มที่

ด้านอื่น ๆ เช่น ขอบเขตของปัญหาและวัตถุประสงค์เฉพาะของนโยบายไม่ชัดเจน ความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การใช้งบประมาณตามนโยบายเกินกรอบที่กำหนดไว้ ความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง เป้าหมายของนโยบายไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของสังคมหรือกลุ่มผู้รับบริการ ความเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม ความขัดแย้งระหว่างนโยบายหรือนโยบายไม่สามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

7. จากการสังเคราะห์ผลงานทางวิชาการจำนวนมาก ทั้งจากต่างประเทศและภายในประเทศ โดยใช้ทั้งทฤษฎีนิรนัย (Deductive Theory) และทฤษฎีอุปนัย (Inductive Theory) วรเดช จันทรร (2552 : 402-405, 447) สรุปปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ดังนี้

นโยบายต้องมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย นโยบายระดับสูงต้องมีทฤษฎีหรือหลักการรองรับ สามารถแก้ปัญหาตรงประเด็น และบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้จริง หากมีความจำเป็น องค์กรสามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับนโยบายได้ นโยบายต้องมีตัวชี้วัดความสำเร็จที่ได้มาตรฐาน

นอกจากนั้น องค์การควรทดลองใช้หรือทดสอบนโยบายในลักษณะนำร่องกับกลุ่มเป้าหมายบางส่วนเสียก่อน

ในการกำหนดภารกิจและมอบหมายงานตามนโยบายต้องมีการแบ่งมอบอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน โดยสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานตามนโยบายต้องมีความชัดเจนและเข้าใจง่าย นอกจากนี้ องค์การต้องมีกฎระเบียบที่จำเป็น ระบบการให้รางวัลตอบแทนหรือแรงจูงใจ และบทลงโทษที่เหมาะสม สอดคล้องกับการปฏิบัติตามนโยบาย

ความพร้อมด้านทรัพยากรขององค์กร ได้แก่ งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ อาคารสถานที่ โครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ โดยองค์กรต้องจัดสรรงบประมาณและกระจายทรัพยากรที่จำเป็นไปยังหน่วยเกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม

หน่วยปฏิบัติต้องมีการจัดองค์กรหรือโครงสร้างการปฏิบัติงานที่เหมาะสม ไม่ซับซ้อนเกินไป มีความยืดหยุ่นและอ่อนตัว สามารถปฏิบัติงานตามนโยบายอย่างต่อเนื่อง ต้องมีขีดความสามารถและบุคลากรที่จำเป็น มาตรฐานการปฏิบัติงาน กฎระเบียบที่เหมาะสม การติดต่อสื่อสารและประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ควรเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของบุคลากร และควรพัฒนาหน่วยให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

ผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบายต้องมีภาวะผู้นำ มีสมรรถนะด้านการบริหารงาน มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมงานทั้งหมดตามนโยบายนั้น เข้าใจสภาพความเป็นจริง เลือกใช้กระบวนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ สามารถแก้ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคลากร สามารถสร้างแรงจูงใจและความผูกพันในองค์กร และได้รับการสนับสนุนจาก ทุกฝ่าย

ผู้ปฏิบัติต้องมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย มีบุคลิกภาพที่ดี เต็มใจในการปฏิบัติงาน มีความจงรักภักดีต่อองค์กร มีระดับสมรรถนะที่เหมาะสม ได้รับการฝึกอบรมที่จำเป็น สามารถทำงานเป็นทีม ปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง เจริญต่อรอง รวมทั้งเรียนรู้ด้วยตนเองจากประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

ผลกระทบจากสภาวะแวดล้อมต่อนโยบาย เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การทหาร วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ทัศนคติ, ความเข้าใจ และการสนับสนุนของกลุ่มเป้าหมายหรือประชาชน ผู้รับบริการที่มีต่อนโยบาย หรือผลกระทบของนโยบายต่อค่านิยม บรรทัดฐาน ความเชื่อ หรือศีลธรรม เช่น ในบางกรณี ประชาชนคัดค้านหรือต่อต้านนโยบาย

การสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติของฝ่ายการเมือง หน่วยงานระดับสูงขึ้นไป และผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น รวมทั้งหน่วยเกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบายต้องเอื้ออำนวย

ความร่วมมือของหน่วยเกี่ยวข้อง รวมทั้งประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสารและประสานงานภายในองค์กร

การประชาสัมพันธ์นโยบายต่อกลุ่มเป้าหมาย ประชาชนผู้รับบริการ และบุคลากรผู้ปฏิบัติ

ประสิทธิภาพขององค์กรในการวางแผนและควบคุมการดำเนินงานไปปฏิบัติ โดยองค์กรต้องกำหนดวิธีการควบคุม กำกับดูแล กระตุ้น ส่งเสริม ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งลดผลกระทบของมาตรการควบคุมดังกล่าวต่อการปฏิบัติงาน

กลไกในการติดตามและประเมินผล ทั้งการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการตามนโยบาย และการประเมินผลขั้นสุดท้ายเมื่อสิ้นสุดกรอบเวลาตามนโยบาย โดยต้องนำบทเรียนที่ได้รับมาใช้ในการแก้ไขปรับปรุงการจัดทำนโยบายและแผนงานอื่น ๆ ต่อไป

ผลการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ หรือนโยบายไปปฏิบัติพบว่าเกือบทุกประเทศหรือทุกองค์กรจะประสบปัญหาที่ใกล้เคียงกัน ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของภาครัฐหรือภาคเอกชน หรือไม่ว่าจะเป็นในส่วนของประเทศไทยหรือต่างประเทศก็ตาม แต่มีข้อสังเกตที่สำคัญคือปัญหาที่พบมากในบริบทเฉพาะของประเทศไทย ได้แก่ ปัญหาที่เกิดจากการทุจริตประทุมิชอบ ปัญหาที่เกิดจากวัฒนธรรมองค์กรในการปกปิดปัญหาและข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน และปัญหาที่เกิดจากการขาดทักษะในการทำงานเป็นทีมหรือขาดการแบ่งปันข้อมูลซึ่งทำให้การบูรณาการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ทฤษฎีการจัดองค์กร

Robbins (1983 : 4-6, 12-23, 278-279, 298-304, 330-337, 348-349) อธิบายทฤษฎีและรูปแบบการจัดองค์กรซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ สรุปได้ดังนี้

องค์กร (Organization) เป็นหน่วยทางสังคม (Social Entity) ประกอบด้วย บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีปฏิสัมพันธ์กันภายใต้กรอบแห่งความเป็นสมาชิกขององค์กร ทุกคนมีพันธะหน้าที่อย่างต่อเนื่องในอันที่จะบรรลุเป้าหมายขององค์กรร่วมกัน

โครงสร้างองค์กร (Organizational Structure) กำหนดการแบ่งมอบงานหรือหน้าที่ ความรับผิดชอบและสายการบังคับบัญชาในองค์กร รวมทั้งกำหนดกลไกประสานงานและแบบแผนของปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน

การออกแบบองค์กร (Organizational Design) คือการจัดทำหรือปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการขององค์กร

บุคลากรขององค์กรทั่วไปประกอบด้วย กลุ่มผู้บริหารระดับสูงสุด, กลุ่มผู้จัดการระดับกลาง, กลุ่มบุคลากรด้านเทคนิค, กลุ่มบุคลากรด้านสนับสนุน และกลุ่มบุคลากรด้านปฏิบัติการ ซึ่งเป็นแกนหลักขององค์กร

องค์กรเป็นระบบเปิด (Open System) คือองค์กรสามารถรับรู้และโต้ตอบกับสิ่งแวดล้อมรอบตัว อีกทั้งองค์กรดำเนินไปตามวงจรชีวิต (Life Cycle) เช่นเดียวกับสิ่งที่มีชีวิตทั่วไป ได้แก่ ระยะเริ่มต้นจัดตั้งองค์กร, ระยะที่องค์กรเริ่มจัดระบบงาน, ระยะที่ระบบงานขององค์กรเริ่มเข้าที่และมีประสิทธิภาพสูง, ระยะที่ระบบงานขององค์กรขยายตัวและเริ่มซับซ้อนยิ่งขึ้น และวาระสุดท้าย ระยะที่องค์กรเริ่มขาดประสิทธิภาพและเสื่อมถอย

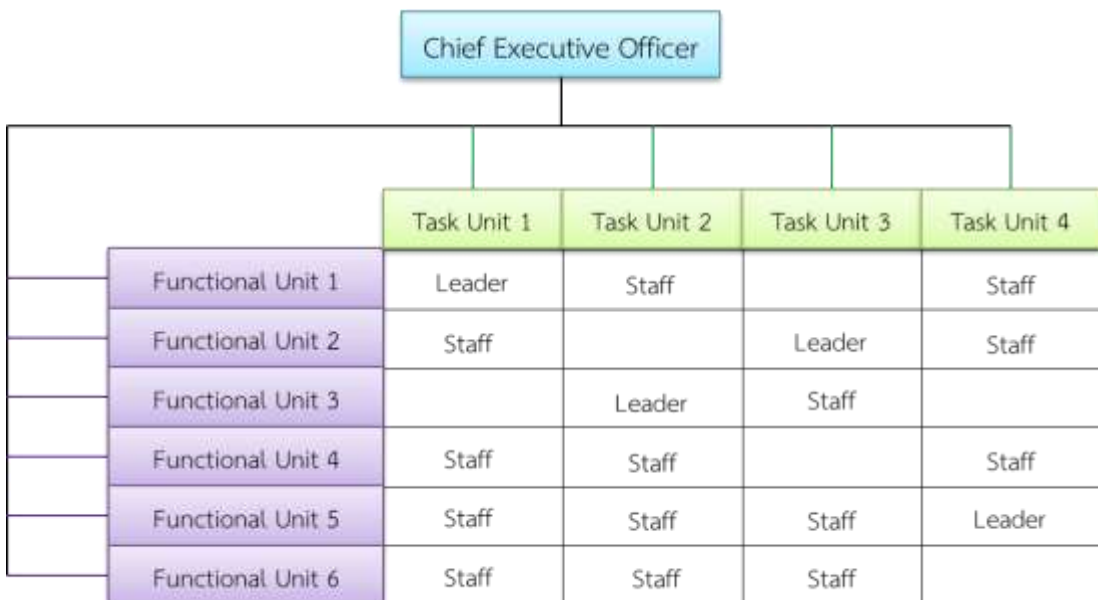
การจัดองค์กรเฉพาะกิจ (Adhocracy Organization) เป็นตัวเลือกที่ดีในการปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายเฉพาะเจาะจง โดยองค์กรเฉพาะกิจจะมีกฎระเบียบแบบหลวม ๆ เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรเฉพาะกิจยังไม่มีข้อกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นรูปแบบมาตรฐาน องค์กรเฉพาะกิจมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจไปยังทีมบุคลากรมืออาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ เพื่อความรวดเร็วและความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน โดยองค์กรเฉพาะกิจถูกออกแบบให้สามารถรองรับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามที่ได้รับมอบหมาย และจะสลายตัวไปเมื่อภารกิจเสร็จสิ้น

การจัดองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ (Committee Form) เป็นการจัดองค์กรเฉพาะกิจทั้งแบบชั่วคราวหรือแบบถาวร (Temporary or Permanent Adhocracy Organization) เพื่อรับผิดชอบเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยมีกรอบภารกิจที่ได้รับมอบหมายค่อนข้างชัดเจน คณะกรรมการจำเป็นต้องอาศัยมุมมอง ข้อมูล ความรู้ ประสบการณ์ และพื้นฐานความเชี่ยวชาญที่หลากหลายจากหน่วยงานต้นสังกัดที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตัดสินใจหรือจัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย

การจัดองค์กรแบบเมตริกซ์ (Matrix Organization) เป็นการจัดองค์กรรูปแบบหนึ่งขององค์กรเฉพาะกิจ (Variant of Adhocracy Organization) โดยที่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะที่ถูกดึงตัวมาจากแต่ละหน่วยงานซึ่งจัดตั้งขึ้นตามหน้าที่ (Functional Department) จะถูกมอบหมายให้ปฏิบัติงานกับทีมสหวิทยาการ (Interdisciplinary Team) อีกหนึ่งทีมหรือมากกว่า ดังนั้นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะแต่ละคนจะขึ้นตรงกับทั้งผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต้นสังกัดและผู้จัดการโครงการเฉพาะกิจ (Project Manager of Matrix Organization) ที่ตนเองได้รับมอบหมาย ตัวอย่างการจัดองค์กรแบบเมตริกซ์แสดงโดยแผนภาพที่ 2-17 ดังนี้

แผนภาพที่ 2-17 : ตัวอย่างการจัดองค์กรแบบเมตริกซ์ (Matrix Organization)



ที่มา : พัฒนาขึ้นโดยผู้วิจัย

องค์กรแบบเมตริกซ์เป็นองค์กรที่มีความยืดหยุ่นและอ่อนตัวสูง โดยเพิ่มความสะดวกในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต้นสังกัด ทั้งหน่วยงานต้นสังกัดและผู้จัดการโครงการเฉพาะกิจสามารถใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะแต่ละคนให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตาม ข้อเสียขององค์กรแบบเมตริกซ์คือการขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา โดยที่บุคลากรที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานอาจจะเกิดความสับสนเกี่ยวกับสายการบังคับบัญชาและลำดับความเร่งด่วนในการปฏิบัติงาน ในระยะยาวอาจจะก่อให้เกิดความเครียดจากการทำงานสูง นอกจากนี้ การที่แต่ละหน่วยงานต้นสังกัดจำเป็นต้องพึ่งพาซึ่งกันค่อนข้างมากอาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานได้

การจัดองค์กรในรูปแบบกองกำลังเฉพาะกิจ (Task Force Form) เป็นการจัดองค์กรแบบเมตริกซ์ชั่วคราว (Temporary Matrix Organization) เพื่อปฏิบัติงานเฉพาะกิจโดยภารกิจขององค์กรที่ได้รับมอบหมายมีความชัดเจนแต่ค่อนข้างซับซ้อน กองกำลังเฉพาะกิจจำเป็นต้องอาศัยหน่วยปฏิบัติในระดับรองลงมาหลายหน่วยของแต่ละหน่วยงานต้นสังกัดเข้าช่วยในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จ

ผลการศึกษาวิเคราะห์ทฤษฎีการจัดองค์กรพบว่า ภาครัฐถือเป็นองค์กรซึ่งมีหน้าที่อย่างต่อเนื่องในอันที่จะบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้นจึงสามารถนำทฤษฎีการจัดองค์กรมาประยุกต์ใช้กับภาครัฐในฐานะที่เป็นองค์กร ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ยังพบอีกว่า การจัดองค์กรเฉพาะกิจเป็นตัวเลือกที่ดีในการปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายเฉพาะเจาะจง ดังนั้นการจัดองค์กรเฉพาะกิจในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจึงน่าจะเหมาะสมกับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกิจในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

หลักการบริหารโครงการ

Austin (2556 : 5-6, 22-36, 91-117) อธิบายเหตุผลความจำเป็นและหลักการบริหารโครงการซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ สรุปได้ดังนี้

การบริหารโครงการอย่างเป็นระบบและครบวงจรจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับโครงการระยะยาวขนาดใหญ่ที่ค่อนข้างซับซ้อน การบริหารโครงการทำให้การวางแผนดำเนินการเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและช่วยลดความเสี่ยง ทำให้งานสำเร็จทันเวลาและใช้เวลาทำงานน้อยลง ควบคุมการใช้งานงบประมาณอยู่ในกรอบที่ได้รับจัดสรร ทำให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วหรือจัดหามาใช้เกิดประโยชน์สูงสุด และทำให้สามารถคาดการณ์ความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ของโครงการได้อย่างถูกต้องหรือใกล้เคียง

กระบวนการหรือขั้นตอนการบริหารโครงการ ประกอบด้วย

1. การกำหนดและจัดตั้งโครงการที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนไม่คลุมเครือ โดยจะต้องสามารถระบุได้ว่าผลลัพธ์ที่ต้องการของโครงการคืออะไร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ด้วยเกณฑ์ใด รวมทั้งเตรียมทีมงาน การติดต่อสื่อสาร งบประมาณ และทรัพยากรที่เหมาะสม
2. การวางแผนโครงการก่อนเริ่มทำงาน โดยจะต้องแตกโครงสร้างของงาน (Work Breakdown Structure : WBS) ว่าประกอบด้วยงานหลักและงานย่อยอะไรบ้าง ใช้เวลาทำแต่ละงานเท่าใด ใช้งบประมาณเท่าไร และจะต้องใช้ทักษะใดบ้าง ตัวอย่างการแตกโครงสร้างของงานแสดงโดยแผนภาพที่ 2-18 ดังนี้

แผนภาพที่ 2-18 : ตัวอย่างการแตกโครงสร้างของงาน



ที่มา : <https://www.smartsheet.com/free-work-breakdown-structure-templates>

3. การบริหารจัดการในส่วนของการดำเนินโครงการ (Project Execution Management) ให้เป็นไปตามแผนภูมิหรือผังการทำงาน โดยต้องสามารถระบุความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละงาน ลำดับการทำงาน และสายงานวิกฤติ (Critical Path) โดยมีการบริหารจัดการ ควบคุม แก้ไข และติดตามงาน ตลอดจนบริหารความเสี่ยง หรือแม้กระทั่งปรับเปลี่ยนรายละเอียดของโครงการ ถ้าจำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้มั่นใจว่า โครงการจะมีความก้าวหน้าและเสร็จสิ้นตามกำหนดการ, งบประมาณที่ใช้ไม่เกินกรอบที่ประมาณการไว้ และงานได้มาตรฐานด้านคุณภาพตามที่กำหนด

4. การปิดโครงการ เป็นจุดสิ้นสุดของโครงการเมื่อได้บรรลุวัตถุประสงค์และนำส่งผลลัพธ์ให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโครงการแล้ว นอกจากนั้น จะต้องมีการทบทวนบทเรียนที่ได้รับจากการจัดตั้งและดำเนินโครงการเพื่อปรับปรุงการบริหารโครงการในอนาคตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

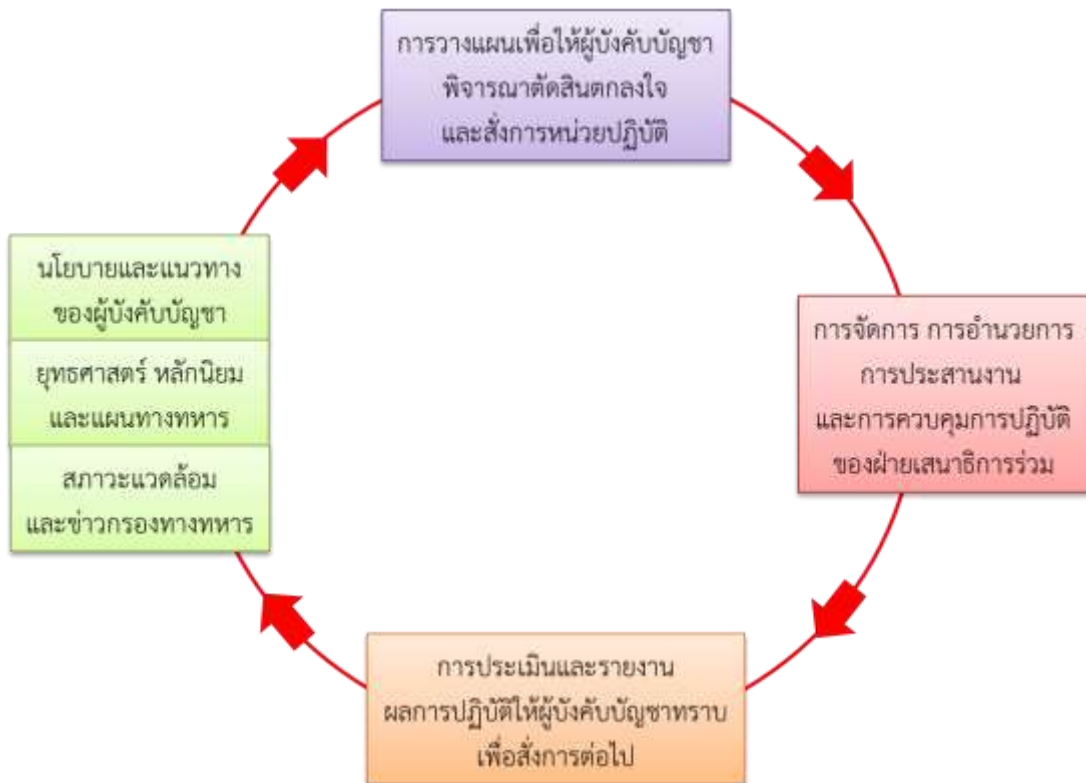
ผลการศึกษาวิเคราะห์หลักการบริหารโครงการพบว่า การบริหารโครงการอย่างเป็นระบบและครบวงจรมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ เนื่องจากการดำเนินการในระยะยาวที่ใช้ทรัพยากรมากและใช้งบประมาณสูง ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะค่อนข้างซับซ้อน ต้องมีการบูรณาการค่อนข้างมาก การใช้หลักการและเทคนิคการบริหารโครงการจะช่วยให้การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล ลดความเสี่ยง การปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์สำเร็จทันเวลาและรวดเร็ว การใช้งบประมาณอยู่ในกรอบการใช้ทรัพยากรเกิดประโยชน์สูงสุด สามารถติดตามความก้าวหน้าได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ และสามารถคาดการณ์ผลลัพธ์ในการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ได้อย่างถูกต้องหรือใกล้เคียง

การจัดฝ่ายเสนาธิการร่วมของทหาร

การปฏิบัติการทางทหารโดยใช้การประกอบกำลังขนาดใหญ่จากหลายหน่วยปฏิบัติส่วนใหญ่ค่อนข้างซับซ้อน จำเป็นต้องมีการประสานสอดคล้อง (Synchronize) เพื่อให้การเข้าร่วมปฏิบัติการนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลลัพธ์ในภาพรวม (Synergistic Outcome) ซึ่งมากกว่าผลรวมของผลลัพธ์จากการแยกปฏิบัติของแต่ละหน่วย ดังนั้นฝ่ายทหารจึงมีการจัดฝ่ายเสนาธิการร่วม (Joint Staff) โดยมีหน้าที่วางแผน จัดการ อำนวยการ ประสานงาน และควบคุมการปฏิบัติการร่วมทางทหาร ซึ่งเป็นการสนับสนุนการทำงานของผู้บังคับบัญชาในการตัดสินใจและการสั่งการหน่วยปฏิบัติ พันธกิจและวงรอบการทำงานของฝ่ายเสนาธิการร่วม แสดงโดยแผนภาพที่ 2-19 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 2-19 : วงรอบการทำงานของฝ่ายเสนาธิการร่วม



ที่มา : พัฒนาขึ้นโดยผู้วิจัย

ฝ่ายเสนาธิการร่วมเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งต่อความสำเร็จของการปฏิบัติการร่วม หากไม่มีฝ่ายเสนาธิการร่วมในการปฏิบัติการร่วมของกองกำลังเฉพาะกิจ กำลังทหารแต่ละหน่วยที่เข้า ดำเนินกลยุทธ์อาจเกิดการเข้าใจผิดและปะทะกันเองจนเกิดความสูญเสียได้ หรืออาจจะเกิดพื้นที่ซึ่งเป็นช่องโหว่โดยไม่มีหน่วยใดระวังป้องกันทำให้ข้าศึกสามารถทะลุทะลวงหรือเล็ดรอดเข้ามาได้

แนวคิดในการจัดฝ่ายเสนาธิการร่วมดังกล่าวอาจนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการ ยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการได้เช่นกันเนื่องจากการบูรณาการยุทธศาสตร์ชาติจำเป็นต้องมีการ ประสานสอดคล้องเพื่อให้การกำหนดยุทธศาสตร์เฉพาะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงสอดคล้องและ สนับสนุนซึ่งกันและกัน และเพื่อให้การนำยุทธศาสตร์เฉพาะไปปฏิบัติต่อกลุ่มหรือพื้นที่เป้าหมาย เดียวกันมีประสิทธิภาพและเกิดผลลัพธ์ในภาพรวมซึ่งมากกว่าผลรวมของผลลัพธ์จากการแยกปฏิบัติ ของหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วย

ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐมีการจัดหน่วยซึ่งมีหน้าที่วางแผน บริหารจัดการ ควบคุมการ ปฏิบัติงานก็จริง แต่การบูรณาการ การอำนวยความสะดวก และการประสานงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นการจัดฝ่ายอำนวยการร่วมเพื่อบริหารจัดการเชิงบูรณาการจึงน่าจะสามารถลดช่องโหว่ของงาน (Gap) ซึ่งไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง และลดความเหลื่อมซ้อนหรือความซ้ำซ้อนของงาน (Overlap) ระหว่างหน่วยงานลงได้พอสมควร

ยุทธศาสตร์ชาติของต่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของต่างประเทศที่นำมาศึกษาเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ของประเทศไทย ประกอบด้วย

1. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (National Security Strategy 2015, 2015) กล่าวถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ได้แก่ ความมั่นคง, ความเจริญรุ่งเรือง, ค่านิยม และการ จัดระเบียบโลก
2. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหราชอาณาจักร (National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 : A Secure and Prosperous United Kingdom, 2015) กล่าวถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ได้แก่ การปกป้องประชาชนจากภัยคุกคาม การรักษาผลประโยชน์ในต่างประเทศ และการเสริมสร้างความเจริญรุ่งเรือง
3. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของเครือรัฐออสเตรเลีย (Australia's National Security Strategy, 2013) กล่าวถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ได้แก่ การป้องกันอธิปไตยและเสริมสร้าง ความแข็งแกร่ง ความผาสุกปลอดภัยของประชากร ความมั่นคงด้านทรัพยากร โครงสร้างพื้นฐาน และ สถาบันของชาติ รวมทั้งการส่งเสริมสถานะแวดล้อมในต่างประเทศที่เอื้อประโยชน์
4. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหพันธรัฐรัสเซีย (Russian Federation's National Security Strategy, 2015) กล่าวถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ได้แก่ การเสริมสร้างความ แข็งแกร่งในการป้องกันประเทศ การเสริมสร้างความปรองดองและความแข็งแกร่งของระบบการเมือง การปกครองและสังคม การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชากร การรักษาวัฒนธรรมและ ค่านิยม การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และการผนึกกำลังเพื่อคงความเป็นผู้นำโลก

5. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทยปี 2013 (National Security Strategy, 2013) กล่าวถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ได้แก่ อธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน สันติภาพ ความมั่นคง และความเจริญรุ่งเรือง รวมทั้งการรักษาและปกป้องระเบียบโลก

ผลการศึกษาวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยพัฒนาแล้วพบว่าส่วนใหญ่เป็นยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้เนื่องจากในประเทศไทยพัฒนาแล้ว ภาคเอกชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยภาครัฐเพียงดูแลรับผิดชอบด้านความมั่นคงแห่งชาติ รักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจ ช่วยเหลืออำนวยความสะดวกและปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติด้านอื่น ๆ เจรจาต่อรองด้านการค้าและการลงทุน และกำหนดกติกาให้เกิดความเป็นธรรมเท่านั้น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พลเรือโท อมรเทพ ณ บางช้าง (2551 : 179-183) ศึกษานโยบายความมั่นคงแห่งชาติจำนวน 3 ฉบับ (ฉบับ พ.ศ.2541-2554, ฉบับ พ.ศ.2546-2549 และ ฉบับ พ.ศ.2550-2554) โดยเปรียบเทียบกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของต่างประเทศ ผลการศึกษานโยบายความมั่นคงแห่งชาติดังกล่าวทำให้ทราบปัญหาในการกำหนดยุทธศาสตร์หรือนโยบายของประเทศไทย สรุปลงสาระสำคัญ ได้ดังนี้

1. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทยเป็นนโยบายที่กว้างและเป็นนามธรรมขาดความชัดเจนและเจาะจง ทำให้หน่วยปฏิบัติขาดทิศทางที่ชัดเจนในการดำเนินการตามนโยบาย ดังนั้นหน่วยปฏิบัติแต่ละหน่วยจึงจำเป็นต้องตีความนโยบายเอง ซึ่งบางครั้งอาจจะตีความแตกต่างกันได้ จึงเกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทยไม่เป็นเอกภาพ กล่าวคือต่างคนต่างคิด ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบการร่างนโยบายไม่นำผลการตรวจสอบสถานะแวดล้อมมากำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับห้วงเวลาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นหน่วยปฏิบัติจึงต้องนำนโยบายไปปฏิบัติโดยขาดการบูรณาการเช่นกัน กล่าวคือต่างคนต่างทำ

3. ผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องไม่ได้ให้ความสำคัญต่อความสำเร็จหรือผลสัมฤทธิ์ของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ดังนั้นจึงขาดการควบคุมกำกับดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติ อีกทั้งขาดการประเมินผลอย่างจริงจัง

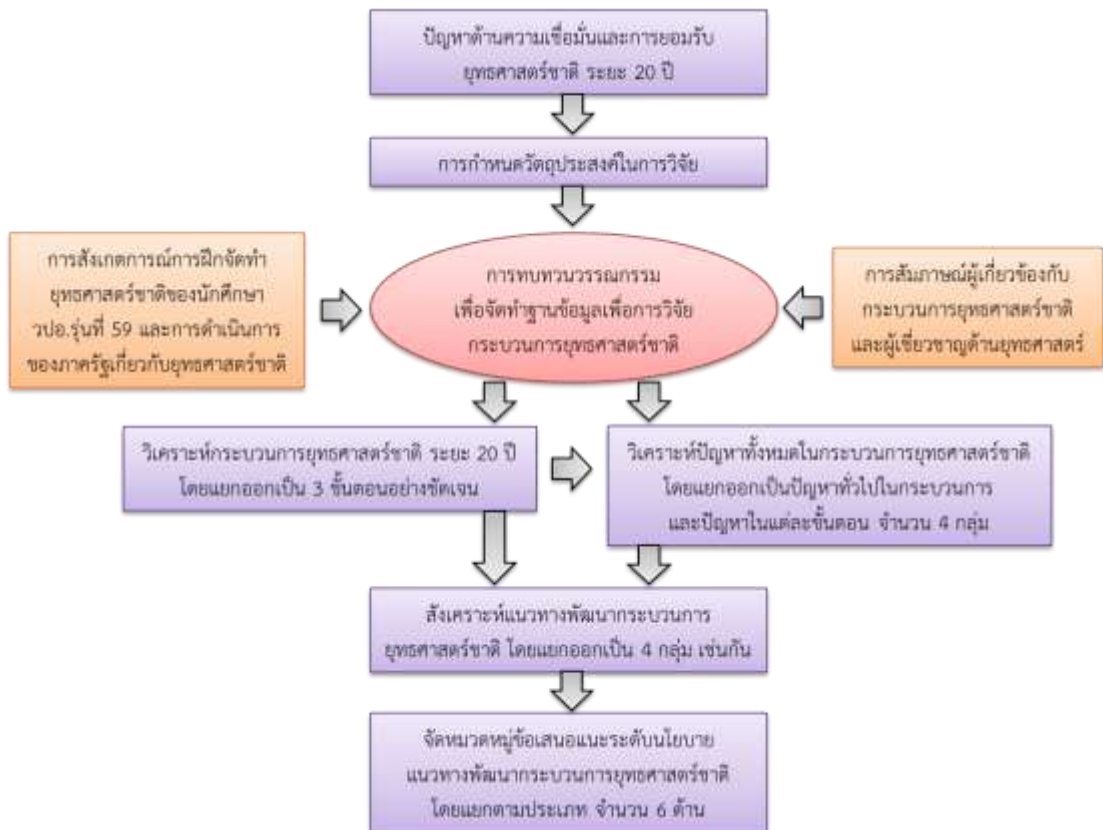
4. หน่วยงานที่รับผิดชอบการร่างนโยบายความมั่นคงแห่งชาติยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการจัดทำหรือกำหนดนโยบายอย่างแท้จริง อีกทั้งนโยบายไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหาทั้งหมด หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์จากกำลังอำนาจแห่งชาติครบทุกสาขาที่เป็นไปได้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องด้านนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของพลเรือโท อมรเทพ ณ บางช้าง พบปัญหาที่มีความใกล้เคียงสอดคล้องกับปัญหาทั่วไปในการนำยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ หรือนโยบายไปปฏิบัติ และยังพบปัญหาเฉพาะในบริบทของประเทศไทยเช่นกัน

กรอบความคิดของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ จะวิเคราะห์กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติโดยกำหนดกรอบความคิดของการวิจัย แสดงโดยแผนภาพที่ 2-20 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 2-20 : กรอบความคิดของการวิจัย



ที่มา : พัฒนาขึ้นโดยผู้วิจัย

สรุป

กรอบความคิดของการวิจัยได้แสดงไว้แล้วตามแผนภาพที่ 2-22 และในส่วนของ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า

1. การใช้ยุทธศาสตร์ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพควรเป็นการดำเนินการตามกระบวนการหรือวงรอบยุทธศาสตร์ที่สมบูรณ์ครบวงจร ซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ ขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ และขั้นตอนการประเมินผลยุทธศาสตร์

2. ตัวแบบที่ใช้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติในปัจจุบันไม่สามารถใช้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นจึงควรพัฒนาตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการขึ้นเป็นการเฉพาะ

3. แนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นแบบดั้งเดิมอาจจะไม่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการและสภาวะแวดล้อมในปัจจุบันโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้นกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่เหมาะสมกับปัจจุบันจึงควรเป็นการผสมผสานอย่างลงตัวระหว่างแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติแบบดั้งเดิมกับแนวคิดในการแข่งขันทางธุรกิจของภาคเอกชน

4. แนวคิดและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี มีแหล่งที่มาหลากหลาย ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมในการเผยแพร่และนำเสนอ กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ ภาพอนาคตประเทศไทย และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 6 ด้าน ในภาพรวม วิสัยทัศน์ค่อนข้างเป็นอุดมคติ ภาพอนาคตไม่ชัดเจนและไม่ใช้ภาพที่เห็นพ้องร่วมกันอย่างแท้จริง เนื้อหาของกรอบยุทธศาสตร์ส่วนใหญ่แนะนำวิธีการ ดังนั้นจึงเป็นแค่โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการซึ่งจะต้องกำหนดแนวคิดในการบูรณาการและจัดทำรายละเอียดให้สมบูรณ์ต่อไป

5. การนำยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ หรือนโยบายไปปฏิบัติมักจะประสบปัญหาใกล้เคียงกัน ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของภาครัฐหรือภาคเอกชน หรือไม่ว่าจะเป็นในประเทศไทยหรือต่างประเทศก็ตาม แต่ข้อสังเกตที่สำคัญคือ ปัญหาที่พบมากในบริบทเฉพาะของประเทศไทย ได้แก่ ปัญหาที่เกิดจากการทุจริตประพฤติมิชอบ ปัญหาที่เกิดจากวัฒนธรรมองค์กรในการปกปิดปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน และปัญหาที่เกิดจากการขาดทักษะในการทำงานเป็นทีมหรือขาดการแบ่งปันข้อมูลซึ่งทำให้การบูรณาการขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ในงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยพบปัญหาในลักษณะที่คล้ายกัน

6. การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการทบทวนภารกิจ และปรับโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐ แกะไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน โดยใช้ทฤษฎีการจูงใจค้ำจุนนำหลักการและเทคนิคการบริหารโครงการมาใช้ในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ นอกจากนี้ยังพบว่า หน่วยงานภาครัฐฝ่ายพลเรือนขาดฝ่ายอำนวยการร่วมซึ่งทำหน้าที่วางแผน จัดการ อำนวยการ ประสานงาน และควบคุมการปฏิบัติงานร่วมที่ต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน

7. ยุทธศาสตร์ชาติของประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่มุ่งเน้นด้านความมั่นคงเป็นหลัก เนื่องจากภาคเอกชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยมีภาครัฐดูแลรับผิดชอบด้านความมั่นคง ปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ อำนวยความสะดวก และกำหนดกติกาให้เกิดความเป็นธรรมเท่านั้น

บทที่ 3

วิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

การศึกษวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติมีวัตถุประสงค์เบื้องต้นในการแสดงให้เห็นกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยเป็นอันดับแรก ทั้งนี้เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันระหว่างผู้วิจัยกับผู้สนใจศึกษางานวิจัยนี้

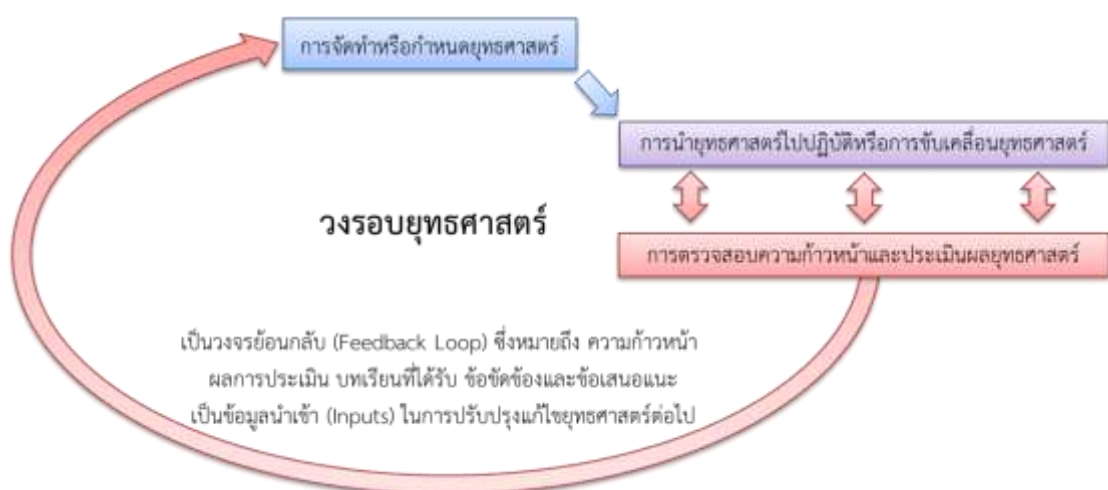
จากนั้นผู้วิจัยจะนำผลการสังเกตการณ์ ผลการสัมภาษณ์ และข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมมาใช้ในการศึกษวิเคราะห์ปัญหาทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยนี้ โดยผู้วิจัยจะแยกปัญหาทั้งหมดออกเป็น ปัญหาทั่วไปในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ และปัญหาเฉพาะในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

ผลการวิเคราะห์กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย และปัญหาสำคัญทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ สรุปได้ดังนี้

วงรอบยุทธศาสตร์

จากการศึกษวิเคราะห์วงรอบ OODA ของฝ่ายทหาร วงรอบ PDCA ของภาคธุรกิจเอกชนหรือฝ่ายพลเรือน รวมทั้งวงรอบยุทธศาสตร์ในรูปแบบอื่นในบทที่ 2 สามารถสังเคราะห์ วงรอบยุทธศาสตร์ (Strategy Loop or Cycle) แสดงโดยแผนภาพที่ 3-1

แผนภาพที่ 3-1 : วงรอบยุทธศาสตร์



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

วงรอบยุทธศาสตร์ หมายถึง กระบวนการที่สมบูรณ์และต่อเนื่องในการใช้ยุทธศาสตร์ให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยกระบวนการดังกล่าวประกอบด้วย ขั้นตอนการจัดทำหรือกำหนดยุทธศาสตร์โดยรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติหรือขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และขั้นตอนการประเมินผลยุทธศาสตร์ซึ่งเดินคู่ขนานไปกับขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ เพื่อให้ทราบความก้าวหน้าและผลลัพธ์ในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ จากนั้นจึงนำผลการประเมินที่ได้กลับมาทบทวนปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป หรือแม้กระทั่งปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ใหม่โดยสิ้นเชิงหากมีความจำเป็น วงรอบยุทธศาสตร์ที่สมบูรณ์เป็น วงจรย้อนกลับ (Feedback Loop) หรือกระบวนการทำซ้ำ (Recurring Process)

วงรอบยุทธศาสตร์ในแต่ละบริบทจะต้องหมุนไปด้วยอัตราการหมุนหรือความเร็วเท่าใดย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็นในการทบทวนปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ในบริบทเฉพาะนั้น เช่น วงรอบของยุทธศาสตร์เฉพาะด้านความมั่นคงอาจกินเวลานาน 5-10 ปี ทั้งนี้เนื่องจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกำลังรบและการวางกำลังให้เหมาะสมเพื่อรับมือกับภัยคุกคามจะต้องใช้เวลาในการจัดหายุทธโศปกรณ์และฝึกอบรบ ให้นำหน่วยกำลังพร้อมปฏิบัติการรวมแล้วไม่น้อยกว่า 3-5 ปี ในขณะที่วงรอบของยุทธศาสตร์เฉพาะด้านเศรษฐกิจอาจจะต้องสั้นกว่ามาก ไม่นานเกินกว่า 1-2 ปี ทั้งนี้เนื่องจากสถานะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และการแข่งขันในตลาดโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วมาก เป็นต้น

กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

เมื่อนำแนวคิดเกี่ยวกับวงรอบยุทธศาสตร์มาใช้ประยุกต์ในบริบทของยุทธศาสตร์ชาติจะได้ กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Process) ซึ่งหมายถึง กระบวนการที่สมบูรณ์และต่อเนื่องในการใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้บรรลุเป้าหมายระยะยาวของชาติ โดยประกอบด้วย กระบวนการย่อย (Subprocess) หรือขั้นตอนสำคัญจำนวน 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Formulation) ในที่นี้หมายถึง ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ หรือการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติ โดยเริ่มจากการตรวจสอบสถานะแวดล้อมและทบทวนบทเรียนที่ผ่านมาเพื่อพิจารณากำหนดความต้องการหรือเป้าหมายระยะยาวของชาติ จากนั้นจึงกำหนดวิธีการและเครื่องมือที่จะใช้ในการที่จะบรรลุเป้าหมายนั้น

2. การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ

การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ หรือการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Execution or Implementation) เป็นขั้นตอนที่เริ่มจากการนำยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นผลผลิตจากขั้นตอนแรกไปแปลงให้เป็นการปฏิบัติในรูปของ ยุทธศาสตร์ระดับรองลงมา แผนงานและโครงการ หรือแนวทางการปฏิบัติอื่น ๆ รวมถึงการกำหนดนโยบายเพื่อขับเคลื่อนหรือผลักดันยุทธศาสตร์เฉพาะที่มีความสำคัญเร่งด่วนสูง (Driving Policies) หรือการกำหนดมาตรการเฉพาะ (Specific Measures) ที่มุ่งให้เกิดผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่งที่ต้องการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์หรือนโยบายดังกล่าว แล้วจึงให้หน่วยงานภาครัฐนำไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

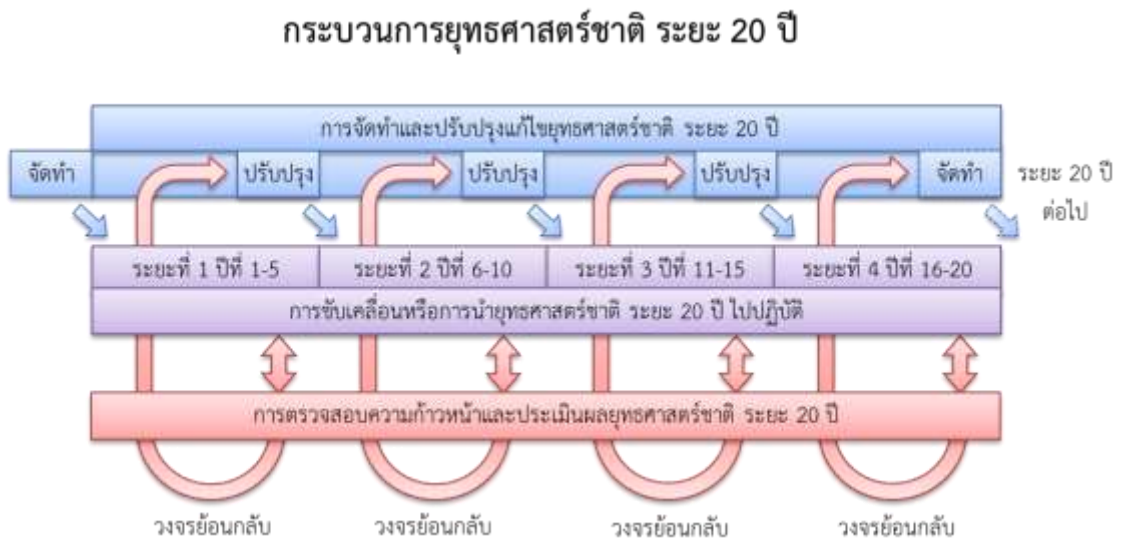
3. การประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

การประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Evaluation) หมายถึง การตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติในระหว่างการดำเนินการและการประเมินผลสัมฤทธิ์ขั้นสุดท้ายของยุทธศาสตร์ชาติเมื่อสิ้นสุดกรอบเวลา การประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติเป็นขั้นตอนที่จะเดินคู่ขนานไปกับขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติเพื่อให้ทราบความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการ

นอกจากนั้น ผลการตรวจสอบความก้าวหน้า ผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย บทเรียนที่ได้รับ รวมทั้งข้อขัดข้องและข้อเสนอแนะของหน่วยปฏิบัติและหน่วยเกี่ยวข้องยังเป็นข้อมูลนำเข้า (Input Data) ที่สำคัญในการทบทวนแก้ไขปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติหรือการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในรอบต่อไปเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติทันสมัยอยู่เสมอ เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป การดำเนินการเช่นนี้เองที่ทำให้กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติเป็นวงจรรย้อนกลับ (Feedback Loop) หรือกระบวนการซ้ำๆ ที่มีความต่อเนื่อง (Recurring and Continuous Process)

ดังนั้นเมื่อนำวงรอบยุทธศาสตร์ชาติหลายวงมาต่อกันจะได้กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่สมบูรณ์ครบวงจรและต่อเนื่อง หากแบ่งการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ออกเป็น 4 ระยะ โดยมีห้วงเวลาดำเนินการระยะละ 5 ปี กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ แสดงตามแผนภาพที่ 3-2 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 3-2 : กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี



ที่มา : พัฒนารู้นจากผลการวิจัย

ผลการสังเกตการณ์การดำเนินการของภาครัฐเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ

การดำเนินการของภาครัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน สรุปได้ดังนี้

1. แนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

ภาครัฐมีการดำเนินการที่สำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ดังนี้

1.1 แต่งตั้ง คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี โดยมีผลผลิตคือ กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี รายละเอียดตามข้อ 1 ของแหล่งที่มาและเนื้อหายุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ในบทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม

1.2 แต่งตั้ง คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน และประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย รายละเอียดตามข้อ 2 ของแหล่งที่มาและเนื้อหายุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ในบทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม งานทั้งหมดอยู่ในระหว่างการดำเนินการ

1.3 การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ รายละเอียดตามข้อ 3 ของแหล่งที่มาและเนื้อหายุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ในบทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ในระหว่างการดำเนินการ

2. แนวทางการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ

ในการนำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ไปปฏิบัติ ส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า จำนวนทั้งสิ้น 20 หน่วยงาน มีหน้าที่จัดทำยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ พร้อมกับพิจารณาเสนอแนะหรือกำหนดนโยบายขับเคลื่อน มาตรการเฉพาะ หรือแนวทางการปฏิบัติอื่น ๆ ตามความจำเป็น นอกจากนั้นหน่วยงานภาครัฐยังมีการจัดทำแผนงานในระดับบริหาร เช่น แผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ แผนแม่บท หรือแผนประเภทอื่น ๆ จากนั้นจึงแปลงยุทธศาสตร์หรือแผนงานในระดับบริหารดังกล่าวให้เป็นการปฏิบัติในรูปของแผนงาน (Plans) โครงการ (Projects) และกิจกรรม (Activities) ซึ่งอาจจัดทำหรือกำหนดขึ้นตามภารกิจหน้าที่ (Funcion-based) ตามพื้นที่เป้าหมาย (Area-based) หรือตามวาระหรือประเด็นเฉพาะ (Agenda-based)

แม้ว่าแผนงาน โครงการ และกิจกรรมในระดับปฏิบัติจะต้องอ้างอิงยุทธศาสตร์และแผนงานในระดับบริหาร แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แผนงาน โครงการ และกิจกรรมส่วนใหญ่ยังถูกจัดทำขึ้นตามงบประมาณที่หน่วยงานภาครัฐได้รับการจัดสรร (Budget-based) เช่นเดิม แทนที่จะเป็นการจัดทำขึ้นตามยุทธศาสตร์ (Strategy-based) หรือตามผลลัพธ์ที่ต้องการ (Desired Outcome-based)

ในด้านความมั่นคงแห่งชาติ ภาครัฐกำหนดให้ สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เป็นคณะบุคคลทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา เสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางปฏิบัติด้านความมั่นคง รวมทั้งอำนวยความสะดวกและประสานงานให้เป็นไปตามนโยบาย ตลอดจนจัดทำแผนเตรียมความพร้อมแห่งชาติต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติ ป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงในอนาคต โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเลขานุการ

ในด้านเศรษฐกิจและสังคม ภาครัฐกำหนดให้ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนประสานงานกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการจัดทำแผนงานและในด้านการปฏิบัติงาน

การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของภาครัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงเวลา 5 ปี วิเคราะห์และประเมินแผนงานและโครงการพัฒนาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ พิจารณางบลงทุนประจำปี รวมทั้งความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าวเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

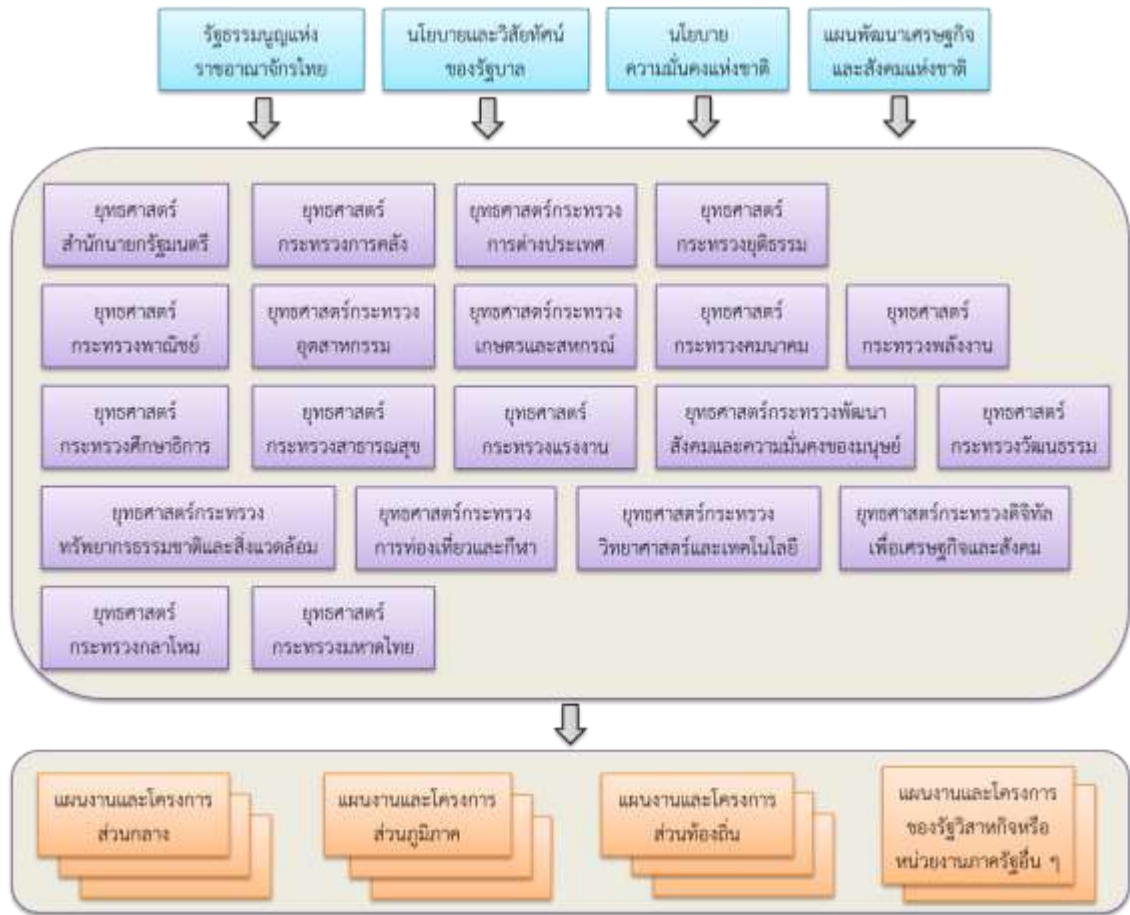
ปัจจุบันมีเพียงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นโยบายและวิสัยทัศน์ของรัฐบาล นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเท่านั้นที่หน่วยงานภาครัฐใช้กำหนดทิศทางในการบริหารและพัฒนาประเทศ แต่ในบางกรณีแนวทางดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกันหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในอดีตรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติหรือดำเนินการตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติหรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ตนเองไม่ได้เป็นผู้กำหนดขึ้น

ในส่วนของโครงสร้างในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ ภาครัฐมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่ค่อนข้างชัดเจนอยู่แล้วสำหรับงานที่ตรงตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งและไม่มี ความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น แต่ในกรณีที่จะนำยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการไปปฏิบัติ โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐโดยเฉพาะการกำหนดนโยบายเชิงบูรณาการและระบบงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องหรือเอื้ออำนวยต่อการบูรณาการเท่าที่ควร

นอกจากนั้น ในโครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐยังไม่มีหน่วยงานใดปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายอำนวยการร่วม ให้กับนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี โดยมีหน้าที่วางแผน จัดการ อำนวยการประสานงาน และควบคุมการปฏิบัติงานร่วมที่จำเป็นต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน (เทียบเท่าฝ่ายเสนาธิการร่วมของทหาร) ประกอบกับค่านิยมและอุปนิสัยเฉพาะของคนไทยในเรื่องความเกรงใจ การหลีกเลี่ยงไม่ยอมสร้างความขัดแย้ง และการไม่พร้อมที่จะพูดคุยกันแบบตรงไปตรงมาในเรื่องงาน ทำให้การบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐขาดประสิทธิภาพ โดยมักเกิดช่องโหว่ของงาน (Gap) ที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบเลย หรืออาจจะเกิดความซ้ำซ้อน (Duplicated or Repeated Work) หรือการเหลื่อมซ้อนของงาน (Overlap) โดยมีหน่วยงานหลายหน่วยรับผิดชอบเข้าดำเนินการพร้อมกันในพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน แต่ไม่มีบูรณาการกัน

ภาพรวมของการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติของภาครัฐในปัจจุบัน ซึ่งรวมถึงบทบาทของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ แสดงโดยแผนภาพที่ 3-3 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 3-3 : การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

3. แนวทางการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

ในส่วนของการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ดำเนินการตรวจสอบประเมินผลตนเองโดยการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) และเปิดโอกาสให้ส่วนราชการภายนอกเข้าตรวจสอบประเมินผล (External Audit) ตามนโยบายของรัฐบาล เช่น คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐ (ค.ต.ป.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (สผ.) และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เป็นต้น

การตรวจสอบประเมินผลหน่วยงานภาครัฐของหน่วยงานตรวจสอบภาครัฐดังกล่าว ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะที่แตกต่างกันไป ดังนั้นจึงขาดเอกภาพในการปฏิบัติและอาจจะไม่สามารถตรวจสอบประเมินผลการนำยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยงานตรวจสอบภาครัฐแต่ละหน่วยดังกล่าวมีขอบเขตความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่

ตามกฎหมายเฉพาะที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงไม่มีหน่วยงานใดที่มีขอบเขตความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายครอบคลุมการประเมินผลลัพธ์ในภาพรวมของยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ

ผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของนักศึกษา วปอ.รุ่นที่ 59

การสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของนักศึกษา วปอ.รุ่นที่ 59 ตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรของ วปอ.สปท.มีนักศึกษาเข้าร่วมการฝึกจำนวนทั้งสิ้น 281 ท่าน จากเกือบทุกสาขาอาชีพ โดยเป็นบุคลากรผู้บริหารระดับกลางและระดับสูงจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคส่วนอื่น ๆ และมีมิตรประเทศ ดำเนินการฝึกในห้วงเวลาเดียวกับการวิจัย ระหว่าง พ.ย.59-พ.ค.60 โดยใช้ตัวแบบการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของ วปอ.สปท.(2559 : 4-13, 66) เป็นแนวทางหรือกระบวนการในการฝึก ผลการสังเกตการณ์โดยผู้วิจัย สรุปได้ดังนี้

1. ผู้เข้าร่วมการฝึกส่วนใหญ่ไม่เคยมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการในการกำหนดยุทธศาสตร์ของฝ่ายทหารมาก่อน ถึงแม้ว่าจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการในการกำหนดกลยุทธ์ทางธุรกิจของภาคเอกชนหรือกลยุทธ์องค์กรอยู่บ้างก็ตาม ดังนั้นการมีความรู้ความเข้าใจพื้นฐานที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนจึงทำให้เกิดความสับสนในช่วงแรก

2. การกำหนดเป้าหมายระยะยาวเชิงอุดมคติ เช่น วิสัยทัศน์ ผลประโยชน์แห่งชาติ หรือวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ ผู้เข้าร่วมการฝึกสามารถดำเนินการได้เนื่องจากเป้าหมายดังกล่าวปรากฏอยู่แล้วในกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และเอกสารของภาครัฐ โดยเป็นเป้าหมายที่ค่อนข้างถาวรและเป็นนามธรรม ไม่เฉพาะเจาะจง

3. การแบ่งผู้เข้ารับการฝึกออกเป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ตามความรู้ประสบการณ์และความสนใจ แล้วให้แต่ละกลุ่มยุทธศาสตร์แยกกันกำหนดยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านอย่างเป็นอิสระต่อกันโดยที่ไม่มีการประชุมปรึกษาหารือกันก่อนทำให้ผู้เข้าร่วมการฝึกทั้งหมดไม่ได้ร่วมกันวาดภาพอนาคตของประเทศไทย หรือ Endstate ที่ต้องการในอีก 20 ปี ข้างหน้า ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาในขั้นตอนถัดไป

4. การกำหนดเป้าหมายเฉพาะที่ชัดเจนในกรอบเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี หรือวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ ผู้เข้าร่วมการฝึกเกิดความลังเลจากการขาดภาพอนาคตที่ชัดเจนและเห็นพ้องร่วมกันจนไม่กล้าที่จะกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติให้มีความชัดเจนและเจาะจง อีกทั้งไม่สามารถกำหนดแนวทางในการวัดความสำเร็จอย่างชัดเจนตรงประเด็น นอกจากนั้น ผู้เข้าร่วมการฝึกส่วนหนึ่งไม่เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติกับกรอบเวลา 20 ปี และทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้หรือจัดหาได้ภายในกรอบเวลาดังกล่าว ผู้เข้าร่วมการฝึกบางส่วนเกิดความสับสนโดยนำปัญหา วิธีการ หรือเครื่องมือมาเป็นเป้าหมายเฉพาะหรือวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ

5. ผู้เข้าร่วมการฝึกเริ่มประสบปัญหามากขึ้นในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน โดยไม่เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติกับยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน ดังนั้นยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านที่ผู้เข้าร่วมการฝึกกำหนดขึ้นซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์ย่อยอีกหลายยุทธศาสตร์จึงไม่ได้นำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติหรือกลุ่มของวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติที่ต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงหรือการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะแต่ละด้าน หรือ

ระหว่างยุทธศาสตร์ย่อยด้วยกันเอง นอกจากนี้ยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยรับผิดชอบหลักหรือเจ้าภาพในการบูรณาการยุทธศาสตร์ดังกล่าว

6. ผลผลิตที่ได้จากการฝึกขาดความชัดเจนและสมบูรณ์ของเนื้อหา ยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านที่ผู้เข้าร่วมการฝึกกำหนดขึ้นขาดความชัดเจนหรือความสมบูรณ์ เช่น เป้าหมาย วิธีการ หรือเครื่องมือ ไม่ครบถ้วน ไม่ชัดเจน หรือสลับกัน เป้าหมายขาดความชัดเจน ไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จหรือวัดผลได้อย่างแท้จริง ขาดความสำคัญเร่งด่วน ขาดกรอบเวลาในการดำเนินการ หรือการแบ่งระยะเวลาดำเนินการไม่เหมาะสม ขาดที่มาหรือความเป็นไปได้ของเครื่องมือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์ที่จะต้องใช้งบประมาณสูงหรือทรัพยากรจำนวนมาก นอกจากนี้ยังขาดทฤษฎี หลักการ เหตุผล ผลเชิงประจักษ์ หรือผลการวิจัยมาสนับสนุนเนื่องจากไม่ได้กำหนดกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ขาดอย่างชัดเจนเสียก่อน

7. เนื้อหาของยุทธศาสตร์เฉพาะบางส่วนที่ผู้เข้าร่วมการฝึกกำหนดขึ้น เป็นเนื้อหาของยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง นโยบายหรือมาตรการในระดับบริหาร แผนงานหรือโครงการในระดับปฏิบัติงานประจำของหน่วยงานภาครัฐ การแก้ปัญหาระยะสั้น ปัญหาท้องถิ่น หรือปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งถือว่าไม่ใช่การแก้ปัญหาในระยะยาวระดับชาติ แต่กลับขาดแนวคิดหลัก (Core Concepts) ของยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว เช่น แนวคิดการปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้อง เลิกค่านิยมที่ไม่ถูกต้อง การวางระบบ โครงสร้าง หรือรากฐานให้กับประเทศ การแก้ปัญหาระยะยาวโดยการเปลี่ยนหลักการพื้นฐาน หรือการแก้ปัญหาที่ยืดเยื้อและซับซ้อนโดยแก้ไขสาเหตุที่แท้จริง เป็นต้น

8. การแก้ปัญหาของตัวแบบหรือกระบวนการฝึกที่ไม่เหมาะสมกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการโดยการพยายามบูรณาการยุทธศาสตร์เฉพาะทั้งหมดเข้าด้วยกันในภายหลังพบว่าเป็นไปด้วยความยากลำบากอย่างยิ่ง หรือแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยหากไม่มีการแทรกแซงจากผู้ควบคุมสั่งการหรือผู้มีอำนาจ โดยผู้เข้าร่วมการฝึกต้องร่วมกันทบทวนแก้ไขแนวคิดและเนื้อหายุทธศาสตร์เฉพาะค่อนข้างมาก ต้องเพิ่มหลักการเหตุผลเพื่อความน่าเชื่อถือ และต้องเรียบเรียงแก้ไขลำดับทางตรรกะของยุทธศาสตร์เฉพาะเพื่อให้ผู้อ่านหรือผู้นำไปปฏิบัติเข้าใจง่ายขึ้น

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 10 ท่าน เป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างเกี่ยวกับปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่ผู้ให้สัมภาษณ์คิดว่าสำคัญที่สุด 3 อันดับแรก รวมทั้งแนวทางในการแก้ปัญหาเหล่านั้น และการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์ในการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ รายละเอียดการสัมภาษณ์ตาม ผนวก ก คำถามและผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ โดยผู้วิจัยได้นำผลการสัมภาษณ์ดังกล่าวไปแทรกไว้เพื่อสนับสนุนผลการวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ หรือสนับสนุนการสังเคราะห์แนวทางการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

ผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์และคณาจารย์

การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ และคณาจารย์ของ วปอ.สปท.จำนวน 6 ท่าน เป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง เกี่ยวกับปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่ผู้ให้สัมภาษณ์คิดว่าสำคัญที่สุด 3 อันดับแรก รวมทั้งแนวทางในการแก้ปัญหาเหล่านั้น และการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์ในการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะการบริหารจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ รายละเอียดตามผนวก ข คำถามและผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์และคณาจารย์ โดยผลการสัมภาษณ์ดังกล่าวจะนำไปแทรกไว้เพื่อสนับสนุนผลการวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ หรือสนับสนุนการสังเคราะห์แนวทางการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

ปัญหาทั่วไปในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

1. กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยยังไม่สมบูรณ์และไม่ครบวงจร โดยยังขาดโครงสร้างของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจน และขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างขั้นตอนสำคัญในกระบวนการ นอกจากนี้การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควร โดยยังขาดโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติในเชิงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติกับยุทธศาสตร์ระดับลงมาจนถึง นโยบายหรือมาตรการ แผนงานและโครงการในระดับปฏิบัติ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 และอาจารย์ท่านที่ 3

2. ประเทศไทยยังขาดการบริหารจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่สามารถใช้ทุนมนุษย์ในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติได้เต็มที่ตามศักยภาพที่มีอยู่ ประเทศไทยยังขาดกระบวนการพื้นฐานในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงชีวิต และในส่วนของยุทธศาสตร์ชาติ ประเทศไทยยังขาดสถาบันการศึกษาในระดับชาติที่เป็นศูนย์กลางในการศึกษา ค้นคว้า ระดมสมอง วิจัยพัฒนา สร้างเสริม แลกเปลี่ยน และถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ อีกทั้งยังขาดบุคลากรในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติทั้งกระบวนการ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าว สอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1, 2 และ 3 อาจารย์ท่านที่ 1, 2 และ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 6 และ 7

3. การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยยังขาดประสิทธิภาพเนื่องจากระบบการบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องหรือเอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติในเชิงบูรณาการ ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่เป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐยังมีข้อจำกัดด้านเทคนิคและระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงานร่วมกันในเชิงบูรณาการ อีกทั้งขาดความร่วมมือและการประสานงานอย่างเป็นทางการเป็นระบบในการสนธิกำลัง ใช้ทรัพยากรร่วมกัน หรือแลกเปลี่ยนแบ่งปันข้อมูลสารสนเทศระหว่างกันเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และ 3

4. นักการเมืองที่เป็นผู้บริหารระดับสูงของประเทศไทยยังขาดภาวะผู้นำอย่างแท้จริง จึงไม่กล้าตัดสินใจทำในสิ่งที่ถูกต้อง ไม่สามารถเป็นผู้นำทางยุทธศาสตร์ที่พร้อมจะนำการเปลี่ยนแปลง

ในทางที่ดีขึ้นมาสู่ประเทศไทย ปฏิเสธหรือเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายที่ดีของรัฐบาลในอดีตเนื่องจากไม่ใช่แนวคิดของพรรคตนเอง ดังนั้นจึงทำให้การดำเนินการของภาครัฐขาดความต่อเนื่อง การกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติบางส่วนไม่ได้เป็นผลประโยชน์แห่งชาติหรือผลประโยชน์ของส่วนรวมอย่างแท้จริง ดังนั้นสังคมไทยและประชาคมโลกจึงขาดความเชื่อมั่นในความมุ่งมั่นจริงจังของฝ่ายการเมือง ผู้บริหารระดับสูง นักธุรกิจ และบุคคลชั้นนำของประเทศไทยในการที่จะสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นเพื่ออนาคตของชาติ และยินยอมเสียสละผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ของหน่วยงาน หรือผลประโยชน์ทางธุรกิจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม และผลประโยชน์แห่งชาติในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลดความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ เช่น ระบบบริหารพรรคการเมือง ภาษีมรดก การถือครองที่ดิน การผูกขาดทางธุรกิจ การครอบงำสื่อสารมวลชน และระบบอุปถัมภ์ เป็นต้น ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และ 2 อาจารย์ท่านที่ 1, 2 และ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1, 6, 7 และ 10

5. การทุจริตประพตติมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทุจริตเชิงนโยบายของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ทำให้หน่วยงานขาดยุทธศาสตร์ระยะยาว ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ หรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานถูกละเลยเพิกเฉย ดังนั้นแผนงานและโครงการของหน่วยงานภาครัฐหรือแผนการดำเนินธุรกิจของรัฐวิสาหกิจจึงไม่สอดคล้องกับความสำเร็จเร่งด่วนของยุทธศาสตร์ชาติ ขาดความชัดเจน ขาดความสมเหตุสมผล ไม่ตรงประเด็นปัญหา หรือไม่แก้ไขสาเหตุของปัญหาอย่างแท้จริง เบี่ยงเบนผิดเพี้ยนไปจากที่ควรจะเป็น เปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตประพตติมิชอบ นอกจากนี้ นโยบายประชานิยมของรัฐบาลที่ขาดความสมเหตุสมผลยังทำให้แผนงานและโครงการของหน่วยงานภาครัฐหรือแผนการดำเนินธุรกิจของรัฐวิสาหกิจไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างแท้จริง โดยแผนงานและโครงการมุ่งที่จะสร้างภาพลักษณ์ที่ดีและคะแนนนิยมให้กับรัฐบาลเท่านั้น แต่ไม่ได้คำนึงถึงเป้าหมายในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้นจึงเป็นการใช้จ่ายหรือ การลงทุนภาครัฐที่เกินความจำเป็น มีความเสี่ยงสูง ไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ไม่สอดคล้องกับหลักการและเจอนใจของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ทำให้เกิดความสูญเปล่าหรือ ได้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่า ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และ 2 อาจารย์ท่านที่ 2 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 และ 10

ปัญหาในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

1. ปัญหาด้านการบริหารจัดการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดความชัดเจนตั้งแต่ต้น โดยไม่มีการกำหนดโครงสร้างตัวแบบ ขอบเขต เป้าหมาย หรือกรอบเวลาในการจัดทำอย่างชัดเจน แม้จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ แต่ก็ไม่มีกำหนดหรือมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นเจ้าภาพหลักหรือหน่วยรับผิดชอบในการสนับสนุนการจัดทำและนำเสนอยุทธศาสตร์ชาติ ทำให้การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อีกทั้งขาดเอกภาพในการนำเสนอแนวคิดหรือเนื้อหายุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 อาจารย์ท่านที่ 1 ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

การริบเร่งแบ่งมอบความรับผิดชอบให้หน่วยงานภาครัฐระดับกระทรวงจัดทำยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติเกิดขึ้นเร็วเกินไป ทำให้ขาดการระดมสมองจากทุกภาคส่วนเพื่อร่วมกันบูรณาการยุทธศาสตร์ชาติหรือสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน ดังที่เห็นได้จากการจัดทำเอกสารระดับรองลงมา เช่น นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2558-2564 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2560-2564 หรือยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง ลงมาจนถึงนโยบาย มาตรการ แผนงานและโครงการ ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐเองเกือบทั้งหมดและเสร็จสิ้นเรียบร้อยก่อนที่จะมียุทธศาสตร์ชาติฉบับสมบูรณ์ซึ่งไม่สอดคล้องกับโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ

นอกจากนั้น แนวคิดและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติยังกระจุกกระจายอยู่กับหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยที่รับผิดชอบ การนำเสนอยุทธศาสตร์ชาติต่อสาธารณชนจึงขาดเอกภาพในการดำเนินการ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้เกิดความสับสน และขาดความน่าเชื่อถือ

2. ปัญหาด้านบุคลากร ข้อมูล และเครื่องมือในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

บุคลากรบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดสมรรถนะที่เหมาะสมในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ถึงแม้ว่าบุคลากรเหล่านั้นจะมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูงในสายงานที่ตนเองรับผิดชอบหรือสาขาวิชาการที่ตนเองมีความเชี่ยวชาญเฉพาะก็ตาม นอกจากนี้บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐบางส่วนยังขาดสมรรถนะที่เหมาะสมในการกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติเช่นกัน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 อาจารย์ท่านที่ 1 และ 3 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

การเก็บข้อมูลและจัดทำสถิติระดับชาติไม่ครอบคลุมประเด็นของยุทธศาสตร์ชาติทั้งหมด บางส่วนยังไม่ได้มาตรฐาน ไม่ตรงกับความต้องการใช้งาน ขาดความถูกต้องและทันสมัย ไม่สามารถแยกแยะข้อมูลลงในรายละเอียดได้ นอกจากนี้ยังขาดการวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ ไม่มีการสังเคราะห์ผลการวิเคราะห์ และไม่มีการจัดทำข้อเสนอแนะเบื้องต้น

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดทีมงานมืออาชีพที่จะสนับสนุนข้อมูลและสถิติในเวลาทีคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต้องการ อีกทั้งขาดฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศที่สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบและพยากรณ์แนวโน้มด้านต่าง ๆ

3. ปัญหาด้านแนวทางและวิธีการในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

ตัวแบบ (Model) ทีคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเลือกใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินั้นปกติใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์หรือนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลัก ดังนั้นจึงไม่เหมาะสมกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ ซึ่งต้องมีการบูรณาการค่อนข้างมากและต้องกำหนดความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน อีกทั้งยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี มุ่งเน้นเป้าหมายด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติค่อนข้างมาก ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของอาจารย์ท่านที่ 1 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติยังขาดมาตรฐานในการเขียนยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นยุทธศาสตร์ที่มีโครงสร้างสมบูรณ์ ในตัวเอง กล่าวคือ มีองค์ประกอบครบทั้ง เป้าหมาย (Ends) วิธีการ

(Ways) และเครื่องมือ (Means) ทั้งนี้เพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจและเพื่อความสะดวกในการกำหนด ยุทธศาสตร์ระดับรองลงมา

สำนวนภาษาหรือคำศัพท์เทคนิคส่วนหนึ่งที่เลือกใช้เป็น Key Words ในยุทธศาสตร์ชาติทำให้เกิดความสับสนหรือเกิดการตีความที่แตกต่างกันได้ เช่น การใช้คำที่ต่างกันเพื่อสื่อความหมายเดียวกัน การใช้คำเดียวกันที่สื่อความหมายต่างกันในแต่ละบริบท การใช้คำที่ค้นคิดขึ้นใหม่ หรือการใช้คำแปลจากภาษาต่างประเทศโดยขาดการนิยามที่ชัดเจน หรือการใช้คำที่มีความหมายกว้างมาก คลุมเครือไม่ชัดเจน ไม่จำกัดขอบเขต เป็นต้น ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดการรวบรวมและประมวลทฤษฎี หลักการ หรือแนวคิดในการแก้ปัญหาทางยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ที่เหมาะสมและทันสมัยในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะการวางตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ของชาติ (Strategic Positioning) ในลักษณะเช่นเดียวกับการวางตำแหน่งในการแข่งขัน (Competitive Positioning) ของภาคธุรกิจ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และ 3 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดการบูรณาการตั้งแต่ต้นโดยแยกจัดทำหรือกำหนด ยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านเสียก่อนแล้วจึงพยายามบูรณาการยุทธศาสตร์เฉพาะเข้าด้วยกัน ภายหลัง การที่ไม่ได้พิจารณาองค์รวมจากมุมมองทุกด้าน (Holistic and Comprehensive Approach) และการที่ไม่ได้ปรับความสมดุลระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะเสียก่อนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ยุทธศาสตร์ชาติขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านที่จะนำไปสู่เป้าหมายของชาติในภาพรวม นอกจากนี้ยังไม่มีแนวทางในการขจัดความขัดแย้ง (De-confliction) หรือแนวทางในการลดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ (Undesired Effects) ระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดแนวคิดเชิงรุก (Proactive Concept) หรือการแก้ปัญหาโดยออกนอกกรอบแนวคิดเดิม (Out of the Box Thinking) ดังนั้นถึงแม้จะแก้ปัญหาเดิมได้บางส่วนก็ตาม แต่การแก้ปัญหาที่ไม่เบ็ดเสร็จทำให้ต้องตามแก้ปัญหาที่เหลืออยู่ หรือต้องเริ่มแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ต่อไป ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของอาจารย์ท่านที่ 2

ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดการนำบทเรียนที่ได้รับในการพัฒนาของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ รวมทั้งผลดีและผลเสียในการพัฒนา การนำยุทธศาสตร์ของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จมาประยุกต์ใช้จะช่วยลดความเสี่ยงรวมทั้งลดเวลาและทรัพยากรที่ต้องเสียไปในการลองผิดลองถูก (Trials and Errors) แม้ว่าการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี จะมีการกล่าวถึงการศึกษายุทธศาสตร์ชาติของประเทศอื่น ๆ อยู่บ้างก็ตาม แต่ก็ยังขาดการเปรียบเทียบระหว่างยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยกับยุทธศาสตร์ชาติของประเทศอื่น ๆ ที่มีบริบทใกล้เคียงกันอย่างชัดเจน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5

ยุทธศาสตร์ชาติบางส่วนขาดหลักการเหตุผลสนับสนุนที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ โดยทั่วไป เช่น ขาดทฤษฎี หลักการ หรือแนวคิดทางยุทธศาสตร์รองรับ ขาดการศึกษาวิจัยเพื่อนำไปสู่

การปฏิบัติหรือการใช้งานจริง (From Research to Practice : RTP) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาทางยุทธศาสตร์ที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและยังหาคำตอบไม่ได้ หรือแนวคิดทางยุทธศาสตร์ที่ยังเป็นข้อสงสัยว่าจะสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับบริบทเฉพาะของประเทศไทยได้หรือไม่ และในบางกรณียุทธศาสตร์ชาติถูกกำหนดตามความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ ตามความรู้สึคนึกคิดของคนส่วนใหญ่ แต่อาจเป็นแนวคิดที่ผิดพลาดเนื่องจากขาดหลักการเหตุผลที่ถูกต้อง ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 และ 9 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

ยุทธศาสตร์เฉพาะบางส่วนกำหนดเป้าหมายที่ไม่สมบูรณ์ ไม่ชัดเจน ไม่เจาะจงหรือไม่สามารถวัดผลได้ เช่น เป้าหมายกว้างเกินไปหรือเกือบเป็นอุดมคติ ไม่ระบุผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ที่ต้องการ หรือไม่กำหนดกรอบเวลาในการปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้เกิดความสับสน ลังเล ไม่แน่ใจในการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1 และ 7 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

ยุทธศาสตร์เฉพาะบางส่วนขาดมิติเวลา เช่น ความสำคัญเร่งด่วน (Importance and Priority) ขาดลำดับก่อน-หลังในการนำยุทธศาสตร์เฉพาะไปปฏิบัติ (Sequencing) ขาดกรอบระยะเวลา (Length of Time) หรือขาดช่วงเวลา (Period of Time) ในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์เฉพาะ หรือขาดจังหวะเวลา (Timing and Tempo) ที่เหมาะสมในการนำยุทธศาสตร์เฉพาะไปปฏิบัติ ซึ่งบางครั้งเวลาอาจเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์เฉพาะ และยุทธศาสตร์เฉพาะอาจเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการอีกทอดหนึ่ง ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดการทดสอบความสมเหตุสมผลหรือความเป็นไปได้ของยุทธศาสตร์เฉพาะ (Strategy Validity or Possibility Test) ที่ได้มาตรฐานเพื่อสร้างความเชื่อมั่นเพิ่มโอกาสแห่งความสำเร็จ และลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น การทดสอบดังกล่าวประกอบด้วย การทดสอบความเหมาะสมของเป้าหมาย (Suitability) การทดสอบการยอมรับวิธีการ (Acceptability) และการทดสอบความเป็นไปได้ของเครื่องมือ (Feasibility) ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7

4. ปัญหาด้านเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ

วิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดความชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดในการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับระบบเศรษฐกิจมหภาค (Macro Economy) หรือการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ (Mega Projects) ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 9

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดภาพอนาคตที่เห็นพ้องร่วมกันโดยทุกฝ่าย (Conceptualized Common Future Picture) ซึ่งหมายถึง การวาดภาพอนาคตของประเทศเมื่อสิ้นสุดกรอบเวลาของยุทธศาสตร์ชาติที่ทุกภาคส่วนของชาติยอมรับและเห็นพ้องร่วมกันว่าเหมาะสมและเป็นไปได้จริง ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยอาจจะวาดภาพอนาคตของประเทศในอีก 20 ปี

ข้างหน้าที่ต่างกันออกไป ไม่สอดคล้องกัน ทำให้เกิดข้อผิดพลาดหรือความคลาดเคลื่อนในการกำหนด ยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2 ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 และ 3 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดการอธิบายถึงขั้นตอนอื่นในกระบวนการ ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งจะมีผลต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมเช่นกัน ได้แก่ ขั้นตอนการนำ ยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติหรือการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และขั้นตอนการประเมินผลยุทธศาสตร์ ชาติ ซึ่งผลการวิจัยส่วนใหญ่ทั้งในประเทศและต่างประเทศชี้ให้เห็นว่าทั้งสองขั้นตอนดังกล่าวจะมีผล ต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมมากกว่าตัวยุทธศาสตร์ชาติเองเสียอีก ซึ่งผลการ วิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดการอธิบายถึงโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีลักษณะเป็นโครงสร้างแบบลำดับชั้น (Hierarchical Structure) โดยเริ่มต้นจากยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน ถ่ายทอดลงมาเป็นยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาหรือ ยุทธศาสตร์ในระดับกระทรวง แล้วจึงถ่ายทอดลงมาถึงเป็นนโยบาย มาตรการ แผนงานและ โครงการ หรือการปฏิบัติอื่น ๆ ของหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ ดังนั้นจึงทำให้ยากที่จะเข้าใจ ความสัมพันธ์เชื่อมโยงดังกล่าว นอกจากนั้นยังไม่ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงและการสนับสนุน ซึ่งกันและกัน (Coherence : Linkages and Support) ระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะ ซึ่งผลการ วิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของอาจารย์ท่านที่ 3 และผลการสังเกตการณ์การฝึกจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติของผู้วิจัย

เนื้อหาส่วนใหญ่ของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี สรุปรูปวิธีการ (Ways) แทนที่จะเป็นเป้าหมาย (Ends) ซึ่งปกติแล้วเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดยุทธศาสตร์ ดังนั้นจึงทำให้ยากต่อ การพัฒนายุทธศาสตร์เฉพาะในลักษณะ Result-based, Effect-based หรือ Demand-based Strategy หรือขาดการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (Causality : Cause and Effect) อย่างชัดเจนนอกจากนั้น เนื้อหาบางส่วนของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ยังขาดความสมบูรณ์ ครบถ้วน ขาดความเจาะจง ความชัดเจน ความสมเหตุสมผล หรือความเป็นไปได้ โดยเป็น ยุทธศาสตร์ที่ไม่สมบูรณ์หรือเป็นเพียงเนื้อหาส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์เท่านั้น และไม่ได้สรุป ความสำคัญเร่งด่วนของเป้าหมาย ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ท่านที่ 1, 2 และ 7

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี มุ่งไปสู่ประสิทธิผล (Effectiveness) ก็จริง แต่การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติก็ควรคำนึงถึงประสิทธิภาพ (Efficiency) ประกอบกันไปด้วย ทั้งนี้เพื่อ ลดเวลาในการปฏิบัติและประหยัดทรัพยากร

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ให้ความสำคัญกับประชาชนซึ่งเป็นฐานรากของ สังคมน้อยเกินไป ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน บางประเด็นยุทธศาสตร์ขาดความอ่อนตัว ขาดการ รับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายจากรอบด้าน ขาดแนวคิดในการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ (Strategic Communication) ที่ชัดเจนกับประชาชน เช่น การสร้างความภาคภูมิใจในชาติ ความเป็นเจ้าของ ยุทธศาสตร์ชาติ เหตุผลความจำเป็น รวมทั้งประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากยุทธศาสตร์ชาติ การ

ปรับความรู้สึกนึกคิดของประชาชนให้เห็นถึงประโยชน์ส่วนรวม ประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ในระยะยาวเป็นอันดับแรก การเสริมสร้างการมีส่วนร่วม การสนับสนุน และความเสียสละของประชาชน (Participation, Support and Contribution) ตลอดจนการสร้างบรรยากาศหรือสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมและเอื้ออำนวยในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เช่น ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐ และความสงบสุขและเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของอาจารย์ท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 และ 10

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี มีเนื้อหาบางส่วนเกินความจำเป็น เช่น งานประจำตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ โดยที่มีเพียงแค่วิธีการหรือแนวทางเดียวกันนั้นในการปฏิบัติ ไม่จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์เฉพาะ การแก้ปัญหาเร่งด่วนระยะสั้น การแก้ปัญหาท้องถิ่น การแก้ปัญหาเฉพาะกลุ่ม หรือการปฏิรูประบบที่ใช้เวลาดำเนินการไม่นานนัก ซึ่งไม่ใช่การแก้ปัญหายุทธศาสตร์ระยะยาว เป็นต้น

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ไม่ได้กำหนดกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติอย่างชัดเจนเสียก่อน แม้จะกำหนดสรุปวิธีการ (Ways) ไว้เป็นส่วนใหญ่ ทำให้ยากต่อการพัฒนายุทธศาสตร์เฉพาะซึ่งต้องอาศัยแนวคิดทางยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเพื่อนำไปสู่เป้าหมาย (Ends) ที่ต้องการ ตัวอย่างส่วนหนึ่งของกรอบแนวคิด ได้แก่

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดแนวคิดด้านภัยคุกคามจากสงครามตามแบบ (Conventional Warfare) โดยไม่กำหนดแนวคิดในการเตรียมกำลังรบเช่น ขีดความสามารถที่ต้องการ โครงสร้างกำลังรบ การวางกำลัง และระดับความพร้อม ขาดแนวคิดในการใช้กำลังรบรับมือกับความขัดแย้งด้วยอาวุธ (Armed Conflicts) ที่ประเทศไทยอาจจะต้องเผชิญหรือต้องเข้าไปเกี่ยวข้องภายในห้วงระยะเวลา 20 ปี ขาดแนวคิดในการรับมือกับผลกระทบทางอ้อมจากอาวุธทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction : Nuclear, Biological and Chemical) ที่อาจแพร่กระจายเข้ามาในประเทศ นอกจากนั้นแนวคิดด้านภัยคุกคามรูปแบบใหม่หรือแบบอสมมาตร (Non-conventional or Asymmetric Security Threats) หรือความท้าทายด้านความมั่นคงอื่น ๆ (Security Challenges) และภัยพิบัติตามธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น (Natural or Manmade Disasters) ยังไม่ครอบคลุมความน่าจะเป็น (Probabilities) ทุกด้านที่อาจจะเกิดขึ้นภายในห้วงระยะเวลา 20 ปี

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ไม่ได้กล่าวถึงเป้าหมายความปรองดองและสันติภาพถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ภายในระยะเวลาไม่เกิน 20 ปี ขาดแนวคิดในการขจัดเงื่อนไขที่เป็นรากฐานของความขัดแย้ง (Fundamental Conflicts) ให้หมดสิ้นไปหรือให้เหลือน้อยที่สุดในระดับที่ไม่เป็นปัญหาอีกต่อไป นอกจากนั้นยังขาดแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองและบริหารพื้นที่ระบบเศรษฐกิจ และแนวทางการปฏิบัติในพหุสังคมวัฒนธรรม (Multi-sociocultural Practice) ที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย โดยต้องมีทั้งความสมดุลและความเป็นธรรม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเสถียรภาพอย่างยั่งยืนในพื้นที่

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี เน้นเรื่องการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (Building Competitiveness) โดยไม่มีคู่แข่งที่ชัดเจน แทนที่จะเป็นการเสริมสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) ซึ่งต้องมีคู่แข่งที่ชัดเจน ดังนั้นจึงขาดการวิเคราะห์ขั้นพื้นฐาน

ที่จำเป็น เช่น สมรรถนะหลักของประเทศ (Core Competence) ห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) และ แรงขับเคลื่อน (Driving Forces) ในโครงสร้างของแต่ละอุตสาหกรรมเป้าหมายที่เลือก หรือสินค้าซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์หลักในภาคการเกษตรและบริการของประเทศไทยที่ต้องเข้าแข่งขันในตลาดเสรีของโลก อีกทั้งขาดการวิเคราะห์เปรียบเทียบขีดความสามารถที่แท้จริงระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่แข่งในแต่ละด้าน (Capability Gap Analysis) เช่น คู่แข่งในการส่งออกข้าว คู่แข่งในการส่งออกยางพารา คู่แข่งในอุตสาหกรรมยานยนต์ คู่แข่งในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว คู่แข่งในการเป็นครัวโลก คู่แข่งในการเป็นศูนย์กลางการบิน หรือคู่แข่งในการเป็นศูนย์กลางการแพทย์ เป็นต้น ดังนั้นจึงทำให้การพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์การแข่งขัน โดยเฉพาะเรื่องที่ไม่สมควรดำเนินการและเรื่องที่เหมาะสมดำเนินการขาดหลักการเหตุผลสนับสนุนที่ชัดเจนและไม่ได้รับการยอมรับจากภาครัฐกิจการและการลงทุนเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากการวิเคราะห์แบบ SWOT (Strength-Weakness-Opportunity-Threat Analysis) ที่ภาครัฐใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นการวิเคราะห์แบบหยาบ ๆ ไม่กำหนดคู่แข่งที่ชัดเจน ดังนั้นจึงไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะเมื่ออยู่ในสถานการณ์การแข่งขันที่เข้มข้นในแต่ละตลาดที่มีคู่แข่งหลายฝ่าย โดยแต่ละฝ่ายมีความได้เปรียบในการแข่งขันที่แตกต่างกัน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 และ 5

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดแนวทางการวิเคราะห์แผนการลงทุนรวมของภาครัฐ (Portfolio Analysis) เพื่อลดความเสี่ยงของประเทศในภาพรวมและเป็นหลักประกันให้เศรษฐกิจสามารถเติบโตได้อย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ เช่นเดียวกับการบริหารสินทรัพย์ใน Port Folio ของภาครัฐ โดยเฉพาะการผสมผสานการลงทุนแต่ละประเภทที่ประเทศไทยมีความได้เปรียบในการแข่งขันเพื่อกระจายความเสี่ยง การวิเคราะห์คาดการณ์ผลตอบแทนที่จะได้รับและระยะเวลาคืนทุน และแนวคิดในการหมุนเวียนรายได้จากการลงทุนเข้าไปลงทุนใหม่ในเรื่องอื่นที่จำเป็น เช่น การลงทุนเพื่อเข้าสู่อุตสาหกรรมใหม่ที่จะเติบโตอย่างรวดเร็วในอนาคต ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดแนวคิดความร่วมมือกับพันธมิตร มิตรประเทศ ตลอดจนองค์กรหรือกองทุนระหว่างประเทศ เช่น ความร่วมมือทางด้านเทคนิค ด้านวิชาการ ด้านการศึกษา หรือด้านการฝึกอบรม ความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ การพัฒนายุทธศาสตร์ร่วมระหว่างประเทศ การลงทุนหรือการวิจัยพัฒนาร่วมกับต่างประเทศ การซื้อหรือการขอรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีขั้นสูงจากต่างประเทศ เป็นต้น

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดความเข้าใจในความต้องการที่แท้จริงของภาคธุรกิจเอกชนในแต่ละระดับ ขาดแนวคิดในการระดมทุนหรือร่วมลงทุนกับภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Public Private People Partnership) ที่ชัดเจน ทั้งนี้ในประเทศพัฒนาแล้ว ภาคเอกชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Driving Mechanism) โดยมีภาครัฐอำนวยความสะดวกและกำหนดกติกาให้เกิดความเป็นธรรม (Facilitate and Regulate) เท่านั้น นอกจากนั้น ภาครัฐไม่จำเป็นต้องทำทุกสิ่งทุกอย่างเองทั้งหมด แต่ควรจะปล่อยให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยดำเนินการตามความเหมาะสม (Outsourcing or Privatization) ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1, 4 และ 5

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดการพิจารณานำทรัพยากรมนุษย์และสินทรัพย์ของรัฐหรือภาคเอกชนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือยังใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ (Inert Assets) มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ตามศักยภาพที่มีอยู่ โดยการแปลงเป็นทุนในการพัฒนาประเทศ หรือทำให้กลายเป็นขีดความสามารถที่นำไปใช้ได้จริง (Dynamic Capabilities) เช่น เกษตรกรที่ว่างงานหลังการเก็บเกี่ยว แรงงานที่ว่างงานหรือประกอบอาชีพไม่เป็นหลักแหล่ง องค์ความรู้ของท้องถิ่นหรือบรรพบุรุษ วนอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวน โบราณสถาน ศิลปกรรม และมรดกทางวัฒนธรรมอื่น ๆ ของชาติ ป่าเสื่อมโทรม ที่ดินว่างเปล่า หรือสิ่งปลูกสร้างรกร้าง เป็นต้น หากมีการบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าวอย่างเป็นระบบ แนวคิดดังกล่าวก็จะไม่ขัดกับหลักการอนุรักษ์

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดแนวคิดที่ชัดเจนในการปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับคนไทยรุ่นใหม่ เช่น ความรักชาติอย่างมีเหตุผล อุดมการณ์และหลักการประชาธิปไตย ความรับผิดชอบและการมีวินัย การดูแลรักษาสุขภาพ การให้บริการหรือช่วยเหลือผู้อื่น การรักษาความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และพลังงาน การปฏิเสธไม่ยอมรับสิ่งที่ไม่ดี เช่น สิ่งเสพติด การทุจริตประพฤติมิชอบ การค้ำมนุษย์ การใช้กฎหมายเหนือกฎหมาย การละเมิดกฎหมาย การหลีกเลียงภาษี หรือการเบียดเบียนหรือการเอาเปรียบผู้อื่น การขจัดค่านิยมที่ไม่พึงประสงค์ เช่น การยอมรับนับถือคนที่มีอำนาจและความมั่งคั่ง ความฟุ้งเฟ้อหรือระบบอุปถัมภ์ การปรับทัศนคติของคนไทยที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง การปลูกฝังแนวคิดและทักษะที่จำเป็นในชีวิต เช่น ทักษะพื้นฐานในการดำรงชีวิต ป้องกันภัย และช่วยตัวเอง ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ทักษะการค้าและเศรษฐศาสตร์พื้นฐาน การทำงานเป็นทีมและการบูรณาการ การวิจัยพัฒนาและสร้างสรรค์นวัตกรรม เป็นต้น

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี มุ่งสร้างคนดี แต่ขาดแนวคิดที่ชัดเจนในการผลิตบุคลากรหรือแรงงานให้ตรงกับความต้องการในอนาคต โดยเฉพาะระบบและหลักสูตรการศึกษาแบบที่ใช้ความต้องการเป็นหลัก (Demand-based Education) เริ่มจากการวิเคราะห์ความต้องการสาขาวิทยาการ (Disciplines) หรือชุดทักษะความชำนาญ (Skill Sets) ที่จำเป็นในเชิงปริมาณและคุณภาพ ทั้งในภาคการเกษตร ภาคบริการ และภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเป้าหมาย ตลอดจนข้าราชการและบุคลากรของภาครัฐที่จะเป็นกลไกช่วยเหลือภาคเอกชนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ยังขาดแนวคิดในการแก้ไขปรับปรุงระบบการเรียนการสอนคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ความเข้าใจในการอ่าน (Reading Comprehension) ทักษะการใช้คอมพิวเตอร์ (Computer Literacy) และทักษะการใช้ภาษาอังกฤษ (English Competence) ที่ยังไม่ได้มาตรฐานสากล

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดนิยามที่ชัดเจนในเรื่อง ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) คุณภาพชีวิต (Quality of Life) ความเท่าเทียม (หมายถึง ทุกคนได้ทุกอย่างเหมือนกัน หรือ Equality) และความเสมอภาค (หมายถึง ทุกคนได้รับหรือเข้าถึงโอกาสเหมือนกัน หรือ Equity) และขาดแนวคิดในการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่น่าจะสามารถไปได้จริงในบริบทของประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้า

กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขาดแนวคิดในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ล้มเหลว ล้าหลัง หรือไม่เหมาะสมกับปัจจุบัน โดยการเปลี่ยนแปลงที่หลักการพื้นฐาน (Change of Fundamental Concept) เช่น ระบบการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจบางส่วนที่ไร้

ประสิทธิภาพ ประสพการขาดทุน ไม่สามารถแข่งขันได้ในตลาดโดยปราศจากการอุดหนุนจากภาครัฐ ระบบการเวนคืนที่ดินซึ่งมีความล่าช้า ไม่เป็นธรรม ไม่เอื้ออำนวยต่อการนำพื้นที่เสื่อมโทรมกลับมาพัฒนาใหม่ หรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองใหม่ในเชิงพาณิชย์ และโครงสร้างภาคียานยนต์ที่ล้าสมัย เกือบภาชีสรรพสามิตในอัตราสูง ทำให้มีผู้ใช้รถยนต์เก่าเป็นจำนวนมาก เพิ่มปัญหาการจราจรติดขัดและอุบัติเหตุ สิ้นเปลืองเชื้อเพลิงมาก ก่อให้เกิดมลภาวะสูง อีกทั้งอุตสาหกรรมยานยนต์ของประเทศไทยไม่สามารถใช้กำลังผลิตได้เต็มที่เพื่อให้ได้เปรียบจากขนาดการผลิต (Economy of Scale) และต้นทุนที่ต่ำลงสำหรับการแข่งขันในตลาดโลก เป็นต้น

5. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมและการยอมรับยุทธศาสตร์ชาติ

ประชาชนทั่วไปยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ และเหตุผลความจำเป็นในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะยาวถึง 20 ปี อีกทั้งขาดช่องทางและโอกาสในการมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ภาครัฐขาดความเข้าใจว่าประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นฐานรากของสังคมต้องการเห็นผลลัพธ์ของยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายที่พวกเขาสามารถจับต้องได้ทันที ขาดการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ที่ดีกับประชาชนเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ อีกทั้งขาดการประชาสัมพันธ์เชิงรุกในจังหวะและเวลาที่เหมาะสม นอกจากนี้ ภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมีบทบาทหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ค่อนข้างจำกัด ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ยุทธศาสตร์ชาติยังไม่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย การมีส่วนร่วมนั้นถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการซึ่งต้องพิจารณาองค์รวมจากมุมมองทุกด้าน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของอาจารย์ท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1, 3 และ 10

สังคมยังคงมีความแตกแยกทางความคิดในระดับสูง ดังนั้นประชาชนส่วนหนึ่งซึ่งไม่เห็นด้วยกับภาครัฐอยู่แล้วจึงมีอคติหรือต่อต้านไม่ยอมรับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี โดยที่ยังไม่ได้ศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาในรายละเอียดเสียก่อนแต่อย่างใด นอกจากนี้ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางส่วนขาดความรู้ความเข้าใจ ไม่เห็นประโยชน์ของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี หรือไม่ยอมรับยุทธศาสตร์ชาติซึ่งจะรื้อถอนผลประโยชน์ที่เคยมีเคยได้ของตนเอง ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3 และ 7

สื่อมวลชนขาดความเชื่อถือและศรัทธาหน่วยงานภาครัฐบางส่วนที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ทำให้สื่อมวลชนขาดความเชื่อมั่นยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ไปด้วย ดังนั้นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี จึงถูกสื่อมวลชนนำเสนอไปยังประชาชนและสังคมในเชิงลบ

ปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ

1. ปัญหาด้านการบริหารจัดการในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ

การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติหรือการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติขาดแนวทางที่ชัดเจนตั้งแต่ต้นเช่นกัน โดยที่ภาครัฐไม่มีการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ (National Strategy Administration and Management) อย่างเป็นระบบ ทั้งในระดับบริหาร (Administrative Level) และในระดับจัดการ (Management Level) ซึ่งรวมถึงแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ (Driving Policies) และแนวทางการกำหนดมาตรการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ (Supporting Measures) ตามความจำเป็น ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1 และ 7

ภาครัฐยังขาดหน่วยงานอำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม และขาดผู้บริหารระดับสูงที่มีความรู้ความเข้าใจครอบคลุมในทุกมิติเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการในลักษณะเดียวกับ Project Manager ดังนั้นจึงทำให้เกิดช่องโหว่ของงาน (Gap) ซึ่งไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง หรือทำให้เกิดความเหลื่อมซ้อนหรือความซ้ำซ้อนของงานระหว่างหน่วยงาน (Overlap) โดยที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบการแก้ปัญหาเชิงบูรณาการในภาพรวม ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3

การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งมีลักษณะเป็นการผสมผสานระหว่างหลายแนวคิดในการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน จึงอาจทำให้เกิดความสับสน ซ้ำซ้อน และสร้างภาระงานเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น แทนที่จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพก็อาจจะกลายเป็นการลดประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

ปัจจุบันรูปแบบทั่วไปในการจัดองค์กรของหน่วยงานภาครัฐยังขาดประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะการจัดองค์กรเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หรือนโยบายของรัฐที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการจัดองค์กรเฉพาะกิจในรูปแบบคณะกรรมการ (Committee Form) ซึ่งขาดกลไกที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในเชิงบูรณาการ

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาว ตลอดจนแผนงานระยะยาวหรือการบริหารโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐตามยุทธศาสตร์ชาติ ขาดการนำหลักการและเทคนิคในการบริหารโครงการ (Project Management) มาประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ไม่มีการแตกโครงสร้างของงาน (Work Breakdown Structure : WBS) อย่างเป็นระบบ ทำให้ภาครัฐไม่สามารถแบ่งมอบความรับผิดชอบในการปฏิบัติอย่างชัดเจน ส่งผลให้การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนงานระยะยาว หรือการบริหารโครงการขนาดใหญ่ขาดการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4

ข้อจำกัดด้านรายได้ของภาครัฐทำให้งบประมาณแผ่นดินไม่เพียงพอที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติได้ทั้งหมด อีกทั้งข้อจำกัดด้านกฎหมายและระบบการบริหารงบประมาณแผ่นดินทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรและผูกพันงบประมาณล่วงหน้าสำหรับแผนงานระยะยาวและโครงการ

ขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติขาดความต่อเนื่องเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล หรือผู้บริหารระดับสูง

2. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ

บุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งขาดวิสัยทัศน์และไม่เห็นความสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ โดยใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับงานประจำแต่ไม่สนใจการบริหารจัดการ และการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานซึ่งรองรับยุทธศาสตร์ชาติ

บุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งมีระดับสมรรถนะไม่เพียงพอที่จะการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ขาดความรู้ ทักษะ หรือประสบการณ์จริงในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ ดังที่ให้เห็นได้จากการที่ไม่สามารถแตกโครงสร้างของงานยุทธศาสตร์ ขาดความชัดเจนในการแบ่งมอบหน้าที่ความรับผิดชอบในการควบคุม และกำกับดูแล ไม่มอบอำนาจในการตัดสินใจบางส่วนให้กับผู้บริหารระดับสูงอื่น ๆ หรือผู้บริหารระดับกลาง ไม่มอบหมายให้ผู้ใดหรือหน่วยงานใดรับผิดชอบการตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ของหน่วยงานในภาพรวม ไม่กำหนดแนวทางการติดต่อสื่อสารหรือประสานงานภายในหน่วยงาน ขาดทักษะในการติดต่อสื่อสารและขาดการประชาสัมพันธ์ภายในหน่วยงาน ทำให้หน่วยงานระดับรองลงมา และผู้ปฏิบัติเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน ไม่ยอมรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน หรือไม่เข้าใจแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไปปฏิบัติ ขาดภาวะผู้นำและขาดทักษะในการกระตุ้น ส่งเสริม และสร้างแรงจูงใจในการนำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไปปฏิบัติ ไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมหรือไม่เปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้บริหารระดับกลางและผู้ปฏิบัติในหน่วยงาน ดังนั้นจึงไม่สามารถสร้างความผูกพัน เอกภาพ และความสามัคคีขึ้นภายในหน่วยงาน ทำให้ขาดการสนับสนุนภายในหน่วยงาน หรือไม่สามารถเอาชนะการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงภายในหน่วยงาน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4 และ 8

บุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐบางส่วนขาดทักษะในการทำงานเป็นทีม ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานในเชิงบูรณาการร่วมกับหน่วยเกี่ยวข้องอื่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐบางส่วนขาดความรับผิดชอบอย่างแท้จริง (Responsibility and Accountability) ในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากการขาดจิตสำนึกและอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อส่วนรวม หรือมีเจตนาทุจริตเชิงนโยบายตามที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ขององค์กร บางคนไม่ต้องการสร้างข้อผูกมัดให้กับหน่วยงานของตนเอง เช่น หลีกเลียงไม่กำหนดยุทธศาสตร์ที่มีความท้าทายค่อนข้างสูง หรือกำหนดค่าตัวชี้วัดต่ำกว่าที่ควรจะเป็น หรือบางคนต้องการเพียงแค่สร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับหน่วยงานและตนเองเท่านั้น เช่น กำหนดยุทธศาสตร์ที่เกือบเป็นอุดมคติ แต่ยากเกินกว่าที่จะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้จริง หรือกำหนดค่าตัวชี้วัดให้สูงไว้ก่อนถึงแม้จะทราบดีว่าเป็นไปไม่ได้ก็ตาม ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 6

3. ปัญหาในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติ

การแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาของหน่วยงานภาครัฐ และถ่ายทอดลงมาจนถึงแผนงานและโครงการหรือการปฏิบัติยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควร วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งมุ่งที่จะรองรับยุทธศาสตร์ชาติและวิสัยทัศน์หรือนโยบายของฝ่ายการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานเท่านั้น โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงหรือปัญหาในการปฏิบัติงานจริง ทำให้ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือผู้รับบริการได้อย่างแท้จริง หรือบางครั้งกรอบเวลาในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2, 6 และ 7

หน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งไม่สามารถแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติได้ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ชาติ เกิดการเบี่ยงเบนบิดเบือน หรือมีความล่าช้าในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นยุทธศาสตร์ของหน่วยงานและถ่ายทอดต่อไปเป็นแผนงานและโครงการหรือการปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐเหล่านั้นอาจจะขาดความเข้าใจโครงสร้างและกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ขาดแนวทางหรือคู่มือที่ชัดเจนในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ ขาดองค์ความรู้ที่ครอบคลุมเนื้องานตามยุทธศาสตร์ชาติ หรือขาดบุคลากรที่มีระดับสมรรถนะเหมาะสมในการจัดทำวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ทำให้ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานดังกล่าวคลาดเคลื่อนไปจากเจตนารมณ์ดั้งเดิมของยุทธศาสตร์ชาติ หรือมีความคลุมเครือและขาดความชัดเจน บางครั้งมีการใช้ถ้อยคำไพเราะ สละสลวย คล่องจอง กระชับ และทันสมัย แต่ไม่สามารถสื่อถึงสิ่งที่ต้องการจะสื่อ หรือขาดความชัดเจนและรายละเอียด ไม่อธิบายถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยง หรือการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างยุทธศาสตร์ย่อยต่าง ๆ จริง ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4 และ 7

หน่วยงานภาครัฐขาดความยืดหยุ่นหรือความอ่อนตัวในการปรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้สอดคล้องกับผลการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติตามความเป็นจริงในส่วนที่หน่วยงานเองรับผิดชอบ เช่น หน่วยงานไม่ปรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินการอย่างมีนัยสำคัญ ไม่ปรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเมื่อตรวจพบความขัดแย้งระหว่างยุทธศาสตร์ย่อยระหว่างการดำเนินการ หรือไม่ปรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเมื่อตรวจพบแนวโน้มว่าการดำเนินการจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ตัวชี้วัดที่หน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งเลือกใช้เข้าใจค่อนข้างยาก ไม่ได้มาตรฐานไม่ตรงประเด็น ไม่เหมาะสมกับบริบทหรือสภาพความเป็นจริง ไม่สามารถชี้วัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างแท้จริง และในบางกรณี หน่วยงานภาครัฐไม่ได้นำตัวชี้วัดไปใช้จริง ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1

ผู้บริหารระดับกลางและผู้บริหารระดับกลางของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ รวมทั้งหน่วยเกี่ยวข้องอื่น ๆ ขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ดังนั้นจึงทำให้ขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน และบางส่วนถึงขั้นปฏิเสธไม่ยอมรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ดังนั้นเมื่อมีการนำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไปปฏิบัติ ผู้บริหารระดับกลางและผู้บริหารระดับกลางเหล่านั้นจึงอาจจะขาดความตระหนักรู้ ขาดความ

รับผิดชอบ ขาดความรู้สึกมีส่วนร่วมได้ส่วนเสีย ขาดความภาคภูมิใจในการปฏิบัติงาน อีกทั้งมองไม่เห็นผลดีที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชนผู้รับบริการ หน่วยงาน และตนเอง ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2

ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งขาดการกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ เช่น ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไม่มีการกำหนดหน่วยงานหรือกลไกในการควบคุม กำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการนำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไปปฏิบัติ และในกรณีที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหลายหน่วยงาน ไม่มีการกำหนดหน่วยงานใดให้เป็นหน่วยรับผิดชอบภาพรวมหรือเจ้าภาพหลัก ไม่มีการระบุหน่วยสนับสนุน หรือไม่มีการจัดทำกรอบความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน รวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติหรือการประสานงาน

หน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งไม่ยอมปรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานหรือปรับลำดับความสำคัญเร่งด่วนของแผนงานและโครงการของหน่วยงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยที่หน่วยงานจัดทำแผนงานและโครงการซึ่งไม่ตอบโจทย์หรือปัญหา ไม่ตรงประเด็น หรือไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงหรือเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ชาติ และในบางกรณี แต่ละหน่วยงานได้กำหนดแผนงานและโครงการของตนเองไว้ก่อนหน้าเรียบร้อยแล้วโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงการบูรณาการตามยุทธศาสตร์ชาติแต่อย่างใด ดังนั้นจึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือความขัดแย้งกันระหว่างแผนงานและโครงการของแต่ละหน่วยงาน

การกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งไม่ได้คำนึงถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยเกี่ยวข้องทั้งหมดตั้งแต่ต้น โดยไม่มีการกำหนดหน่วยรับผิดชอบโดยตรงในภารกิจหน้าที่นั้น ๆ ให้เป็นหน่วยรับผิดชอบภาพรวมหรือเจ้าภาพหลัก หรือในบางกรณี หน่วยรับผิดชอบโดยตรงในภารกิจหน้าที่นั้น ๆ กลับไม่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติตามภารกิจหน้าที่ของหน่วย

4. ปัญหาในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งขาดประสิทธิภาพในการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ ไม่สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่หรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานหรือกระบวนการทำงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ไม่สามารถบูรณาการการปฏิบัติกับหน่วยต้นสังกัดหรือหน่วยในบังคับบัญชาซึ่งเป็นการบูรณาการทางตั้ง (Vertical Integration) หรือกับหน่วยเกี่ยวข้องทางข้างซึ่งเป็นการบูรณาการในแนวระนาบ (Horizontal Integration) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้อยู่ภายในกรอบเวลาหรือกรอบงบประมาณที่กำหนด ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1 และ 3

วัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานภาครัฐไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ซึ่งเป็นผลให้ขาดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ เช่น ผู้บริหารรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถสูงยังขาดโอกาสในการทำงานระดับยุทธศาสตร์ตั้งแต่อายุน้อยเพื่อสั่งสมประสบการณ์ ระบบการบริหารจัดการบุคลากรยังไม่เปิดโอกาสให้นำผู้บริหารมีความรู้ความสามารถสูงจากภายนอกหรือหน่วยงานอื่นเข้ามาแก้ไขปัญหายุ่งยากหรือเรื่องร้องเรียนขององค์กร การประชุมปรึกษาหารือและติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น การที่ไม่มีการกำหนดวาระและเป้าหมายของการประชุมอย่างชัดเจน ไม่แจกจ่ายข้อมูลให้

ผู้เข้าร่วมการประชุมศึกษาก่อนการประชุม ไม่เตรียมข้อมูลในส่วนที่รับผิดชอบเข้าประชุม ไม่มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในที่ประชุมด้วยการสื่อสารสองทาง เลี่ยงไม่ตอบคำถามตามข้อเท็จจริง ไม่แจ้งปัญหาข้อขัดข้อง ไม่เตรียมข้อเสนอแนะ ประธานการประชุมสั่งการลอย ๆ โดยไม่เจาะจงผู้รับผิดชอบ ไม่มีการจดบันทึกประชุม หรือไม่มีการติดตามผลการปฏิบัติตามสั่งการในที่ประชุม เป็นต้น ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2, 3, 4 และ 8

หน่วยงานภาครัฐบางส่วนขาดการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ที่ดีและขาดการประชาสัมพันธ์เชิงรุกที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังขาดความสัมพันธ์ที่ดีทั้งกับฝ่ายการเมือง หน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น หน่วยงานเกี่ยวข้อง ตลอดจนกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้กับกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว ทำให้ถูกต่อต้านหรือไม่ได้รับการสนับสนุนในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ตลอดจนนโยบาย มาตรการ แผนงานและโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าว ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3

โครงสร้างองค์กรและการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยยังไม่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน โครงสร้างองค์กรของบางหน่วยงานซับซ้อนเกินไปหรือมีขั้นตอนการปฏิบัติงานมากเกินไป อีกทั้งขาดความความยืดหยุ่นและอ่อนตัว ขาดการบริหารจัดการบุคลากร โดยเฉพาะการนำคนรุ่นใหม่เข้ามาเสริมอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรหรือองค์ความรู้ ดังนั้นจึงไม่สามารถปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพจนบรรลุเป้าหมาย

แนวทางการพัฒนาบุคลากร (Human Resource Development : HRD) หรือแนวทางการบริหารงานบุคคล (Human Resource Management : HRM) ของหน่วยงานภาครัฐ บางส่วนไม่สอดคล้องกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน หรือไม่สามารถรองรับแผนงาน และโครงการระยะยาวของหน่วยงานที่จัดทำขึ้นตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และ 2 และอาจารย์ท่านที่ 3

หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ขาดแนวคิดในการทดสอบยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเพื่อหาข้อบกพร่องและลดความเสี่ยงต่อความล้มเหลว ซึ่งรวมถึงการทดลองใช้นโยบายหรือมาตรการ และการจัดทำแผนงานหรือโครงการนำร่องกับกลุ่มเป้าหมายหรือพื้นที่เป้าหมายบางส่วนเสียก่อน โดยเฉพาะในกรณีที่หน่วยงานขาดความแน่ใจในทัศนคติและความเข้าใจของกลุ่มเป้าหมาย และการสนับสนุนของประชาชนทั่วไป หรือในกรณีที่การดำเนินการอาจส่งผลกระทบต่อค่านิยม บรรทัดฐาน ความเชื่อ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2, 3 และ 6

หน่วยงานภาครัฐบางหน่วยไม่ปรับเปลี่ยนฐานข้อมูลและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้สามารถรองรับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือในบางกรณี ขาดการแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศที่จำเป็นในการบูรณาการหรือในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน

หน่วยงานภาครัฐบางหน่วยบริหารงานที่ต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในลักษณะแยกส่วนปฏิบัติ ทำให้ขาดการบูรณาการและประสานงานในระดับการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ

อีกทั้งไม่กำหนดแนวทางการติดต่อสื่อสารและประสานงานทั้งภายในและภายนอก เป็นสาเหตุให้หน่วยปฏิบัติเกิดความยุ่งยากในการแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น หรือเกิดข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงาน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1

ระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน และแรงจูงใจด้านอื่น ๆ ของภาครัฐไม่สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงาน โดยระบบดังกล่าวขาดความเชื่อมโยงกับผลการดำเนินการและความสำเร็จของยุทธศาสตร์

หน่วยงานภาครัฐขาดแนวคิดในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ บางส่วนละเลยไม่ขอแก้ไขกฎหมายที่หน่วยงานรับผิดชอบหรือมีความเกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน โดยเฉพาะในกรณีที่กฎหมายเฉพาะของหน่วยงานมีความขัดแย้งกับกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า หรือกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3 และ 8

หน่วยงานภาครัฐบางส่วนละเลยไม่กำหนดกฎระเบียบและมาตรฐานในการปฏิบัติงาน หรือไม่กำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมในกรณีที่มีการละเมิดกฎระเบียบหรือปฏิบัติงานไม่ได้ตามมาตรฐาน

หน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งโดยเฉพาะในชนบทห่างไกลขาดความพร้อมด้านบุคลากรงบประมาณ หรือทรัพยากรอื่น ๆ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ เช่น ขาดบุคลากรที่มีสมรรถนะในระดับที่เหมาะสม ขาดงบประมาณหรือเงินทุนสนับสนุน ขาดวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ อาคารสถานที่ โครงสร้างพื้นฐาน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ขาดองค์ความรู้และเทคโนโลยีที่จำเป็น ในบางกรณี หน่วยงานส่วนกลางไม่จัดสรรงบประมาณหรือกระจายทรัพยากรที่จำเป็นไปยังหน่วยเกี่ยวข้องในภูมิภาคอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

5. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ

บุคลากรผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ขาดความเชื่อมั่นในยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน หรือมีทัศนคติที่ไม่ดีหรือมีแนวคิดพื้นฐานที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้นจึงไม่เห็นด้วยกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4

ผู้บุคลากรปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งขาดจิตสำนึก อุดมการณ์ และความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน ขาดอุปนิสัยและบุคลิกภาพที่เหมาะสม ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ขาดความเต็มใจ ความกระตือรือร้น ความเอาใจใส่ ความมุ่งมั่น และความจริงจังในการปฏิบัติงาน

บุคลากรผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ขาดทักษะในการทำงานเป็นทีมและขาดทักษะในเจรจาต่อรอง ส่วนหนึ่งขาดความสัมพันธ์ที่ดีกับเพื่อนร่วมงาน และขาดอุปนิสัยที่เหมาะสมทำให้ไม่สามารถทำงานเป็นทีมหรือเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน

บุคลากรผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งขาดความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ขาดสมรรถนะในระดับที่เหมาะสม ขาดการฝึกอบรมที่จำเป็น ขาดคู่มือหรือแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ขาดทักษะในเรียนรู้ด้วยตนเองจากสื่อทั่วไปหรือประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน และไม่ทราบเกี่ยวกับการประเมินผลยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน จริง ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4

บุคลากรผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มีภาระงานมากเกินไปโดยต้องปฏิบัติงานประจำเป็นอันดับแรกหรือเป็นหลัก ทำให้ละเลยการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งมีภาระงานน้อยเกินไปเนื่องจากการปฏิบัติงานยังไม่ได้มาตรฐานและไม่เป็นระบบ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2

ปัญหาในการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

1. กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติยังขาดขั้นตอนการประเมินผลและทบทวนยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ทั้งในส่วนของ การประเมินความก้าวหน้าของยุทธศาสตร์ชาติในห้วงระยะเวลาที่เหมาะสม และในส่วนของ การประเมินผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายเมื่อสิ้นสุดกรอบเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี อีกทั้งยังไม่มี การจัดตั้งหรือกำหนดให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด เป็นหน่วยงานกลางหรือเจ้าภาพเพื่อตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นอิสระเพื่อไม่ให้เกิดการรวมขอมหรือประนีประนอม (Compromize) ภายในหน่วยงานเดียวกันซึ่งจะทำให้ผลการตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติไม่ถูกต้องและเที่ยงตรง นอกจากนี้บุคลากรภาครัฐผู้ทำหน้าที่ประเมินผลบางส่วนยังมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมจึงทำให้ผลการประเมินไม่ได้รับการยอมรับ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 9

2. การกำหนดตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐบางส่วนไม่ได้มาตรฐาน ไม่ตรงประเด็นหรือไม่สะท้อนความสำเร็จในภาพรวมของการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1

3. ขาดแนวทางการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจน อีกทั้งขาดความจริงจังและเที่ยงตรงในการดำเนินการ ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยตรวจสอบส่วนกลางขาดความพร้อมโดยเฉพาะด้านบุคลากรและงบประมาณ ดังนั้นการตรวจสอบประเมินผลส่วนใหญ่จึงดำเนินการโดยหน่วยปฏิบัติเอง หน่วยตรวจสอบส่วนกลางสามารถทำได้เพียงแค่การสุ่มตรวจเท่านั้น นอกจากนี้หน่วยปฏิบัติส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมองค์กรในการไม่รายงานปัญหาข้อขัดข้อง บางครั้งหน่วยปฏิบัติขอให้หน่วยตรวจสอบส่วนกลางช่วยปกปิด บิดเบือน หรือหลีกเลี่ยงไม่รายงานความล้มเหลวและสาเหตุตามข้อเท็จจริงเพื่อปกป้องภาพลักษณ์ของหน่วยงาน ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 และ 4

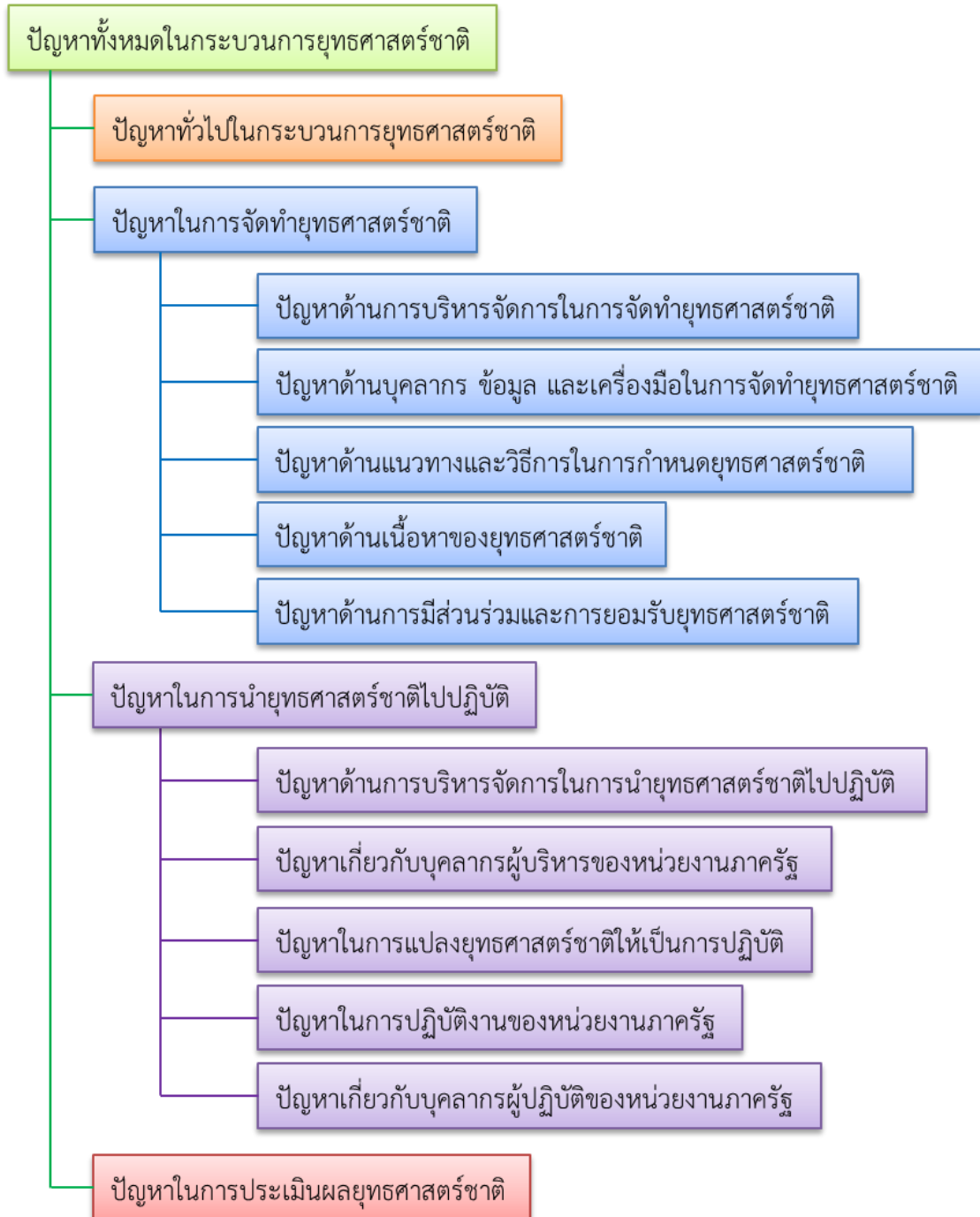
4. ขาดแนวทางที่ชัดเจนในการนำความก้าวหน้าจริงในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ ผลการประเมิน สภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือบทเรียนที่ได้รับจากการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ มาใช้ในการพิจารณาทบทวนแก้ไขปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1, 4 และ 10

5. หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องไม่เสนอให้พิจารณาทบทวนแก้ไขปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะในประเด็นที่อ่อนไหว ถึงแม้จะทราบที่อยู่แล้วว่าเมื่อนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติแล้วจะเกิดความล้มเหลวหรือไม่ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการ

สรุป

ผู้วิจัยได้แสดงให้เห็นกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ที่ชัดเจนและสมบูรณ์แล้วตามแผนภาพที่ 3-2 จากนั้นจึงได้ใช้ผลการสังเกตการณ์ ผลการสัมภาษณ์ และข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมเพื่อศึกษาวิเคราะห์จนได้ปัญหาทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม โดยกลุ่มแรกเป็นปัญหาทั่วไปในภาพรวมของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ และที่เหลืออีก 3 กลุ่ม เป็นปัญหาเฉพาะในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ได้แก่ ปัญหาในการจัดทำปัญหาในการนำไปปฏิบัติ และปัญหาในการประเมินผล ปัญหาทั้งหมดแสดงโดยแผนภาพที่ 3-4 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 3-4 : ปัญหาทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

บทที่ 4

แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

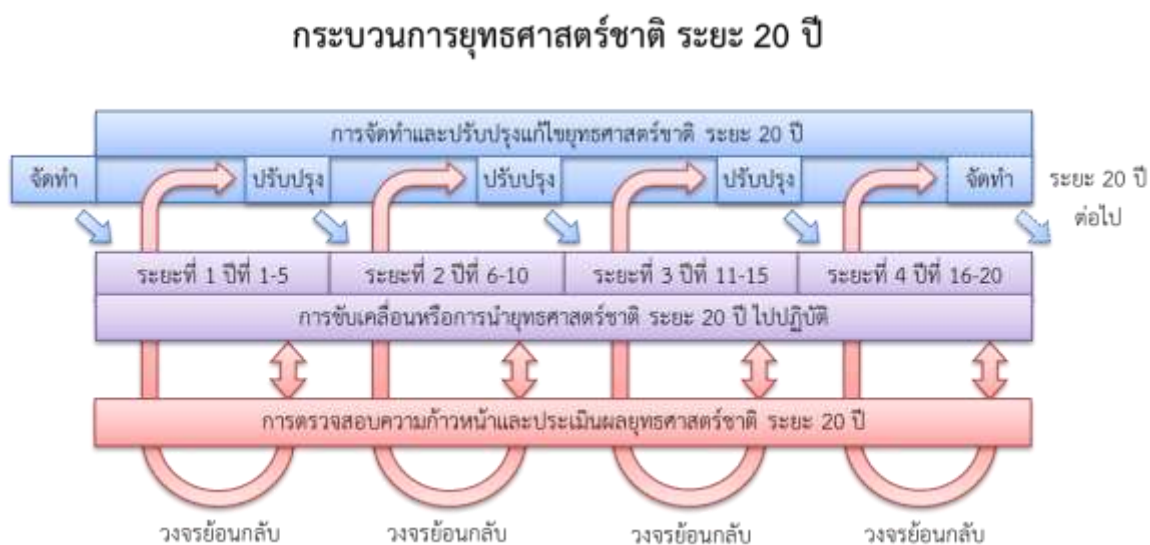
ผู้วิจัยนำผลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ได้แก่ กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย รวมทั้งปัญหาทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบกับข้อเสนอแนะที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ผลการสังเกตการณ์ และผลการสัมภาษณ์ มาใช้สังเคราะห์แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทย โดยผู้วิจัยแยกการศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ออกเป็น แนวทางทั่วไปในการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ และแนวทางเฉพาะในการพัฒนาแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

ผลการสังเคราะห์แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ สรุปได้ดังนี้

การพัฒนากระบวนการ โครงสร้าง และระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ

1. ภาครัฐควรจัดให้มีกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจน สมบูรณ์ ครบวงจร และต่อเนื่อง ตามแผนภาพที่ 4-1 รวมทั้งปรับแผนงานในระดับบริหารที่เกี่ยวข้องให้สัมพันธ์สอดคล้องกับวงรอบของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าว

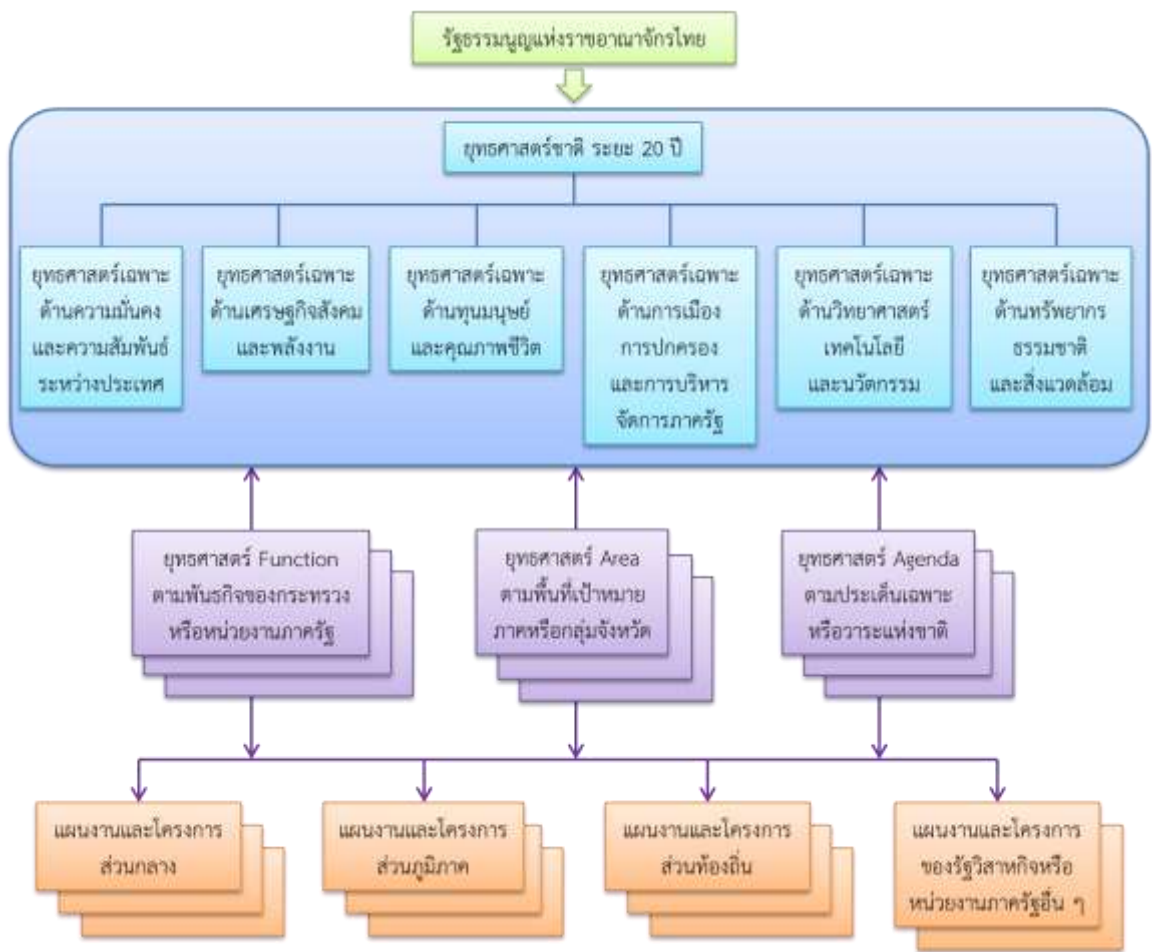
แผนภาพที่ 4-1 : กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี



ที่มา : พัฒนารุ่นจากผลการวิจัย

2. ภาครัฐควรกำหนดโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติในเชิงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับลงมาจนถึงแผนงานและโครงการในระดับปฏิบัติให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในทุกๆระดับ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของอาจารย์ท่านที่ 3 ตัวอย่างโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการที่ผู้วิจัยเสนอแนะตามแผนภาพที่ 4-2

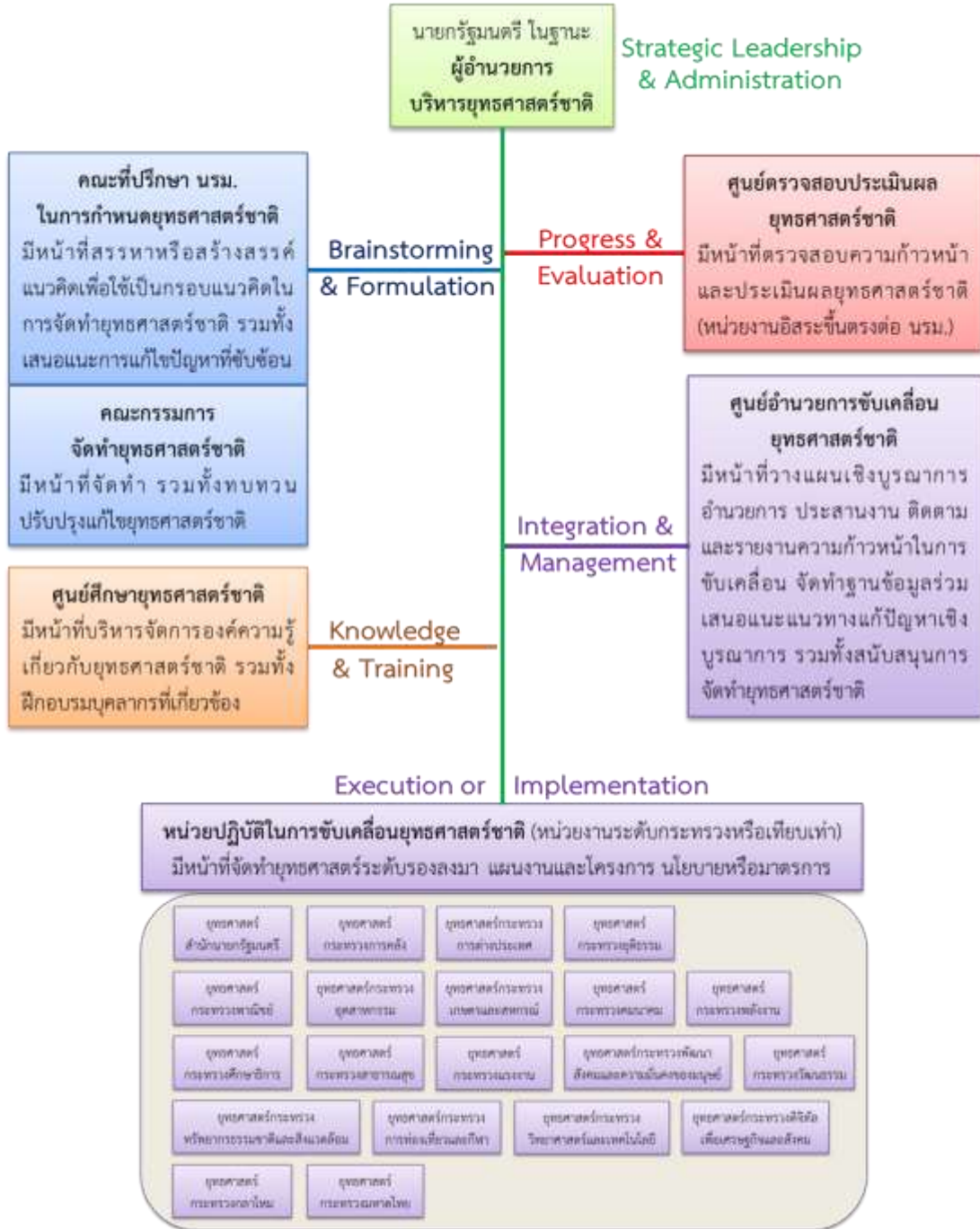
แผนภาพที่ 4-2 : โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

3. ภาครัฐควรกำหนดให้มีการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นระบบ โดยการพิจารณาผสมผสานแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และแนวทางการปฏิบัติซึ่งมีความเหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทยเพื่อจัดทำโครงสร้างระบบการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ ตัวอย่างโครงสร้างระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการที่ผู้วิจัยเสนอแนะ ตามแผนภาพที่ 4-3

แผนภาพที่ 4-3 : โครงสร้างระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

4. ภาครัฐควรบริหารจัดการองค์ความรู้ในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถใช้ทุนมนุษย์ในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติได้เต็มที่ตามศักยภาพที่มีอยู่ โดยจัดตั้งสถาบันการศึกษาระดับชาติ เช่น ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ชาติ เพื่อศึกษา ค้นคว้า ระดมสมอง วิจัย พัฒนา สร้างเสริม แลกเปลี่ยน ถ่ายทอดองค์ความรู้ทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งเป็นแหล่งผลิตบุคลากรในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติทั้งกระบวนการ หรืออาจมอบหมายภารกิจดังกล่าวให้กับสถาบันการศึกษาที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 ให้ความเห็นว่าหน่วยงานภาครัฐควรจัดตั้งสถาบันการศึกษายุทธศาสตร์ของหน่วยงานเองเพื่อสร้างบุคลากรในระดับปฏิบัติและผู้บริหารระดับกลางที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์และองค์ความรู้เฉพาะของหน่วยงาน ดังนั้นสถาบันการศึกษาระดับชาติดังกล่าวอาจจะมีหน้าที่เพียงแค่การกำหนดมาตรฐานและทำให้ทุกภาคส่วนเกิดความเข้าใจที่ตรงกัน รวมทั้งเป็นแหล่งแลกเปลี่ยนองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 ยังได้แนะนำให้ภาครัฐจัดทำโครงการพัฒนาผู้บริหารระดับชาติโดยเริ่มคัดเลือกเด็กและเยาวชนที่มีศักยภาพสูงและนำเข้าสู่กระบวนการตั้งแต่เนิ่น ๆ เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์

5. ภาครัฐควรปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ ทั้งทางตั้งและแนวระนาบ ซึ่งรวมถึงการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคเอกชน ภาควิชาการ สถาบันวิจัยพัฒนา องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำข้อตกลง รวมทั้งปรับปรุงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถแลกเปลี่ยนหรือแบ่งปันข้อมูลสารสนเทศในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งก้าวข้ามกับดักที่ภาครัฐสร้างขึ้นเอง เช่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ล้าสมัย แล้วพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้เป็น Digital Government อย่างแท้จริง

6. ภาครัฐควรสร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคมไทย และประเทศไทยควรสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาคมโลก ในความมุ่งมั่นจริงจังของทุกฝ่ายที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างต่อเนื่อง เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยยุทธศาสตร์ชาติจะต้องสะท้อนผลประโยชน์แห่งชาติอย่างแท้จริง และต้องเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในทุกภาคส่วน

7. ภาครัฐควรนำหลักการและเจ็อนไขของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้อย่างจริงจังในการบริหารจัดการของภาครัฐทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐบาล รวมทั้งแผนงานและโครงการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 9 ภาครัฐต้องป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย ไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้นโยบายประชานิยมที่ขาดความสมเหตุสมผล โดยการเสริมสร้างกลไกตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ทั้งของภาครัฐและในภาคประชาสังคมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมการใช้นโยบายการปฏิเสธไม่ยอมรับ (Zero Tolerance) หรือมาตรการลงโทษทางสังคม (Social Sanctions) ต่อผู้ทุจริตประพฤติมิชอบในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น ไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะมีอำนาจหรือความมั่งคั่งเท่าใด หรือไม่ว่าจะได้รับความนิยมนิยมชมชอบเพียงใดก็ตาม

แนวทางพัฒนาการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

1. กำหนดแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นระบบ

ภาครัฐควรกำหนดโครงสร้างและแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติโดยคณะกรรมการดังกล่าวต้องมีองค์ประกอบของบุคลากรที่สมบูรณ์ครอบคลุมยุทธศาสตร์เฉพาะทุกด้าน รวมถึงการกำหนดแนวทางการสรรหา คุณสมบัติของกรรมการ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน

ภาครัฐควรพิจารณาสรรหาและแต่งตั้งกลุ่มบุคลากรระดับชาติที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน และต้องได้รับการยอมรับโดยทั่วไปทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ กลุ่มบุคลากรที่เป็น Strategic Think Tank ดังกล่าวมีหน้าที่สรรหาหรือสร้างสรรคแนวคิดทางยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหาระดับชาติที่มีความยุ่งยากซับซ้อน (Complex or Complicate Problems) เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนที่จะมอบหมายกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ดังกล่าวให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติรับไปดำเนินการต่อไป

ภาครัฐควรจัดตั้งศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ตามแผนภาพที่ 4-3 โดยมีหน้าที่วางแผน จัดการ อำนวยการ ประสานงาน และควบคุมการปฏิบัติเชิงบูรณาการในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยทำหน้าที่ในลักษณะเช่นเดียวกับฝ่ายเสนาธิการร่วมของทหาร นอกจากนี้ ศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติยังมีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งรับผิดชอบภาพรวมในการนำเสนอยุทธศาสตร์ชาติ ความก้าวหน้าในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์ชาติ โดยใช้แนวคิดการสื่อสารทางยุทธศาสตร์และการประชาสัมพันธ์เชิงรุก

2. เสริมสร้างความพร้อมด้านบุคลากร ข้อมูล และเครื่องมือในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

ภาครัฐควรพัฒนาบุคลากรทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติให้มีสมรรถนะเพียงพอในการทำหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย เช่น การเข้ารับการฝึกอบรม ณ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ชาติ หรือการมอบหมายให้ศึกษาวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ชาติของต่างประเทศ เป็นต้น

ภาครัฐควรพัฒนาระบบการเก็บข้อมูลและจัดทำสถิติระดับชาติให้ครอบคลุมประเด็นของยุทธศาสตร์ชาติทั้งหมด ตรงกับความต้องการใช้งาน ได้มาตรฐาน ถูกต้องและทันสมัย สามารถแยกแยะข้อมูลลงไปในรายละเอียดได้ เพิ่มเติมการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอแนะเบื้องต้น

ภาครัฐควรมอบหมายให้ศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติจัดทีมงานมืออาชีพสนับสนุนข้อมูลและสถิติ รวมทั้งจัดทำฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศที่สามารถวิเคราะห์

เปรียบเทียบและพยากรณ์แนวโน้มด้านต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ และสนับสนุนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติซึ่งต้องอาศัยข้อมูล สถิติ และผลการประเมินดังกล่าว

3. กำหนดตัวแบบมาตรฐานพร้อมกับกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรกำหนดตัวแบบ (Model) มาตรฐานที่ใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการให้เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของอาจารย์ท่านที่ 1 ตัวอย่างตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการที่ผู้วิจัยเสนอแนะตามแผนภาพที่ 4-4 (ในหน้าถัดไป)

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรกำหนดมาตรฐานในการเขียนยุทธศาสตร์ชาติให้มีโครงสร้างสมบูรณ์ในตัวเอง กล่าวคือ มีองค์ประกอบทั้งเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และเครื่องมือ (Means) ครบถ้วน เพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจเพื่อความสะดวกในการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับรองลงมา

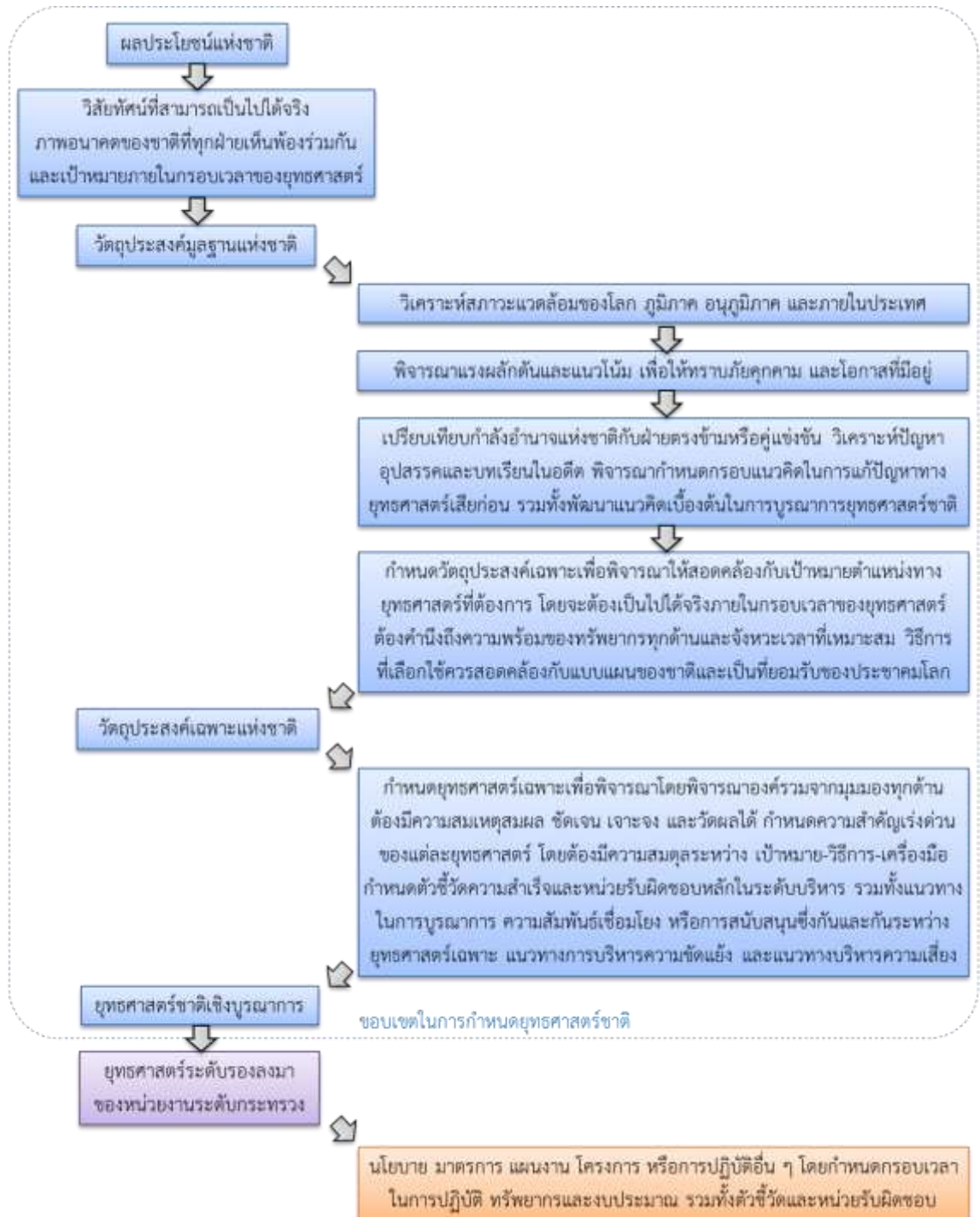
การเขียนยุทธศาสตร์ชาติควรใช้สำนวนภาษาหรือคำศัพท์เทคนิคที่เป็นมาตรฐานและตรงกันโดยตลอด (Consistent) ในกรณีที่เป็นคำใหม่หรือคำแปลจากภาษาต่างประเทศควรให้คำนิยาม ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนและความเข้าใจที่ตรงกัน

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรรวบรวมและประมวลทฤษฎี หลักการ หรือแนวคิดในการแก้ปัญหาทางยุทธศาสตร์ที่ประสงค์จะใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) เสียก่อนเป็นอันดับแรก ทั้งนี้เพื่อให้มีกรอบหรือขอบเขต และทิศทางหรือแนวทางที่ชัดเจน ทันสมัย และเป็นที่เข้าใจตรงกันในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การวางตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ของชาติ (Strategic Positioning) ในลักษณะเช่นเดียวกับการวางตำแหน่งในการแข่งขัน (Competitive Positioning) ของภาคธุรกิจ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และ 3

ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรพัฒนาแนวคิดเบื้องต้นในการบูรณาการตั้งแต่นั้นตอนกำหนดกรอบแนวคิด โดยการพิจารณาองค์รวมจากมุมมองทุกด้านเพื่อให้สามารถอธิบายความสัมพันธ์เชื่อมโยง และการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านเพื่อนำไปสู่เป้าหมายของชาติในภาพรวม รวมทั้งแนวทางขจัดความขัดแย้งหรือลดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ ระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะ

ยุทธศาสตร์ชาติควรนำบทเรียนที่ได้รับในการพัฒนาของต่างประเทศมาใช้ประโยชน์เพื่อไม่ให้เสียเวลาและทรัพยากรในการลองผิดลองถูก (Trials and Errors) อย่างไรก็ตามการนำยุทธศาสตร์ของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยจะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียเสียก่อนอย่างรอบคอบ ทั้งนี้ควรเปรียบเทียบระหว่างเนื้อหายุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยกับเนื้อหายุทธศาสตร์ชาติของประเทศอื่น ๆ ที่มีบริบทใกล้เคียงกันเพื่อสรรหาแนวทางที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหา ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5

แผนภาพที่ 4-4 : ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากตัวแบบที่ใช้ในการฝึกของ วปอ.สปท.(2559 : 4-13, 66) โดยผู้วิจัย

ยุทธศาสตร์ชาติควรใช้แนวคิดเชิงรุก (Proactive Concept) หรือการแก้ปัญหา โดยออกนอกกรอบแนวคิดเดิม (Out of the Box Thinking) มาใช้ในการแก้ปัญหาทางยุทธศาสตร์ อย่างเบ็ดเสร็จถาวรในคราวเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของอาจารย์ท่านที่ 2

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรอธิบายหลักการเหตุผลที่สนับสนุน ยุทธศาสตร์ชาติอย่างชัดเจนเพื่อให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ยุทธศาสตร์เฉพาะควรมีทฤษฎี หลักการ หรือแนวคิดรองรับ ควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติหรือการใช้งานจริง (From Research to Practice : RTP) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาทางยุทธศาสตร์ที่มีความ ยุ่งยากซับซ้อนและยังหาคำตอบไม่ได้ หรือแนวคิดทางยุทธศาสตร์ที่ยังเป็นข้อสงสัยว่าจะสามารถนำ ประยุกต์ใช้กับบริบทเฉพาะของประเทศไทยได้หรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 และ 9

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์เฉพาะ ให้มีความสมบูรณ์ ชัดเจน เจาะจง และสามารถวัดผลได้ โดยเฉพาะผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ที่ต้องการ และกรอบเวลาในการปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนและง่ายต่อการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับ รองลงมาของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับ ข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1 และ 7

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มเติมมิติเวลาของยุทธศาสตร์เฉพาะ ในกรณีเป็นเวลาเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์เฉพาะ และความสำเร็จของยุทธศาสตร์ เฉพาะนั้นเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการในภาพรวม เวลาในที่นี่ หมายถึง ความสำคัญเร่งด่วน (Priority) ของยุทธศาสตร์เฉพาะ ลำดับก่อน-หลังในการนำยุทธศาสตร์ เฉพาะไปปฏิบัติ (Sequencing) ระยะเวลาในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์เฉพาะ (Length of Time) ห้วงเวลา (Period of Time) หรือจังหวะเวลา (Timing and Tempo) ที่เหมาะสมในการนำ ยุทธศาสตร์เฉพาะไปปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรทดสอบความสมเหตุสมผลหรือความ เป็นไปได้ของยุทธศาสตร์เฉพาะ (Strategy Validity or Possibility Test) ซึ่งประกอบด้วย การ ทดสอบความเหมาะสมของเป้าหมาย (Suitability) การทดสอบการยอมรับวิธีการ (Acceptability) และการทดสอบความเป็นไปได้ของเครื่องมือ (Feasibility) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7

4. ปรับปรุงเพิ่มเติมเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติให้มีความชัดเจนและ สมบูรณ์

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรปรับปรุงวิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ให้มีความชัดเจน ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวคิดในการ ประยุกต์ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับระบบเศรษฐกิจมหภาค (Macro Economy) หรือ การลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ (Mega Projects) ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่าน ที่ 9

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มเติมภาพอนาคตที่เห็นพ้องร่วมกันโดย ทุกฝ่าย (Conceptualized Common Future Picture) ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและประชาชน

ทั่วไปเห็นภาพอนาคตของประเทศในอีก 20 ปี ข้างหน้าที่ชัดเจนตรงกัน และเพื่อไม่ให้มีข้อผิดพลาดหรือความคลาดเคลื่อนในการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2 ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 และ 3

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรอธิบายกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติดังที่แสดงไว้แล้วตามแผนภาพที่ 4-1 ให้ทุกฝ่ายเข้าใจตรงกัน ซึ่งจะมีผลต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม ผลการวิจัยส่วนใหญ่ชี้ให้เห็นว่าขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ และขั้นตอนการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติจะมีผลต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมมากกว่าตัวยุทธศาสตร์ชาติเองเสียอีก ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรอธิบายโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ซึ่งเป็นโครงสร้างแบบลำดับชั้น (Hierarchical Structure) ตามที่ได้แสดงไว้แล้วตามแผนภาพที่ 4-2 เริ่มจากยุทธศาสตร์ชาติซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านถ่ายทอดลงมาเป็นยุทธศาสตร์รองรับในระดับกระทรวง แล้วจึงถ่ายทอดลงมาอีกทอดเป็นแผนงานและโครงการของหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ เพื่อความเข้าใจที่ตรงกันของทุกฝ่าย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของอาจารย์ท่านที่ 3

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรปรับปรุงเนื้อหาของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี โดยสรุปเป้าหมาย (Ends) ซึ่งปกติแล้วเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดยุทธศาสตร์ แทนที่จะเป็นวิธีการ (Ways) ทั้งนี้เพื่อให้ง่ายต่อการพัฒนายุทธศาสตร์เฉพาะในลักษณะ Result-based, Effect-based หรือ Demand-based Strategy และอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (Causality : Cause and Effect) อย่างชัดเจน รวมทั้งพัฒนาเนื้อหาทั้งหมดของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วน ชัดเจน เจาะจง สมเหตุสมผล และเป็นไปได้จริง รวมทั้งกำหนดความสำคัญเร่งด่วนของแต่ละเป้าหมาย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1, 2 และ 7

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มเติมการเน้นประสิทธิภาพ (Efficiency) ควบคู่ไปกับประสิทธิผล (Effectiveness) ทั้งนี้เพื่อลดเวลาและประหยัดทรัพยากรในการนำยุทธศาสตร์ ระยะ 20 ปี ไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มเติมแนวคิดการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ (Strategic Communication) ที่ชัดเจนไปถึงภาคส่วนต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป เช่น การสร้างความภาคภูมิใจในชาติ ความเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์ชาติ เหตุผลความจำเป็น รวมทั้งประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากยุทธศาสตร์ชาติ การปรับความรู้สึกนึกคิดของประชาชนให้เห็นถึงประโยชน์ส่วนรวม ประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ในระยะยาวเป็นลำดับแรก การเสริมสร้างการมีส่วนร่วม การสนับสนุน และความร่วมมือเสียสละของประชาชน (Participation, Support and Contribution) ตลอดจนการสร้างบรรยากาศหรือสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมและเอื้ออำนวยในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เช่น ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐ และความสงบสุขและเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของอาจารย์ท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 และ 10

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรพิจารณาตัดเนื้อหาบางส่วนของยุทธศาสตร์ชาติที่เกินความจำเป็นออกเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติมุ่งแก้ปัญหาระดับชาติและมีความกระชับยิ่งขึ้น เช่น งานประจำตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีเพียงแคว้นหรือแนวทางเดียวเท่านั้นในการปฏิบัติ ไม่จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์เฉพาะ การแก้ปัญหาเร่งด่วนระยะสั้น การแก้ปัญหาท้องถิ่น การแก้ปัญหาเฉพาะกลุ่ม หรือการปฏิรูประบบที่ใช้เวลาดำเนินการไม่นานนัก ซึ่งไม่ใช่การแก้ปัญหาทางยุทธศาสตร์ระยะยาว เป็นต้น

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรอธิบายกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติอย่างชัดเจนเพื่อให้ง่ายต่อการพัฒนายุทธศาสตร์เฉพาะ ซึ่งต้องอาศัยแนวคิดเบื้องต้นที่ชัดเจนในการนำไปสู่เป้าหมาย (Ends) ที่ต้องการ ควรเพิ่มเติมแนวคิดให้ครอบคลุมและทันกับความเปลี่ยนแปลงของโลก รวมทั้งเพิ่มเติมแนวคิดในการบริหารจัดการสมัยใหม่ดังต่อไปนี้

เพิ่มเติมแนวคิดด้านภัยคุกคามจากสงครามตามแบบ (Conventional Warfare) ประกอบด้วย การเตรียมกำลังรบ เช่น ชีตความสามารถที่ต้องการ โครงสร้างกำลังรบ การวางกำลัง และระดับความพร้อม และการใช้กำลังรบรับมือกับความขัดแย้งด้วยอาวุธ (Armed Conflicts) ที่ประเทศไทยอาจจะต้องเผชิญหรือต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับภายในห้วงระยะเวลา 20 ปี รวมทั้งการรับมือกับผลกระทบทางอ้อมจากอาวุธทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction : Nuclear, Biological and Chemical) ที่อาจแพร่กระจายเข้ามาในประเทศ นอกจากนั้นควรเพิ่มเติมแนวคิดด้านภัยคุกคามรูปแบบใหม่หรือแบบอสมมาตร (Non-conventional or Asymmetric Security Threats) หรือความท้าทายด้านความมั่นคงอื่น ๆ (Security Challenges) และภัยพิบัติตามธรรมชาติ หรือ ภัยพิบัติสร้างขึ้น (Natural or Manmade Disasters) ให้ครอบคลุมความน่าจะเป็น (Probabilities) ทุกด้านที่อาจเกิดขึ้นภายในห้วงระยะเวลา 20 ปี

เพิ่มเติมแนวคิดเป้าหมายความปรองดองและสันติภาพถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ภายในระยะเวลาไม่เกิน 20 ปี และการขจัดเงื่อนไขที่เป็นรากฐานของความขัดแย้ง (Fundamental Conflicts) ให้หมดสิ้นไปหรือให้เหลือน้อยที่สุดในระดับที่ไม่เป็นปัญหาอีกต่อไป รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองและบริหารพื้นที่ ระบบเศรษฐกิจ และแนวทางการปฏิบัติในพหุสังคมวัฒนธรรม (Multi-sociocultural Practice) ที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย โดยต้องมีทั้งความสมดุลและความเป็นธรรม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเสถียรภาพอย่างยั่งยืนในพื้นที่

เพิ่มเติมการวิเคราะห์ขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน (Competitive Advantage) ของประเทศไทยซึ่งต้องมีคู่แข่งที่ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้มีหลักการเหตุผลสนับสนุนอย่างหนักแน่น เป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน เช่น สมรรถนะหลักของประเทศ (Core Competence) ห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) และแรงขับเคลื่อน (Driving Forces) ในโครงสร้างของแต่ละอุตสาหกรรมเป้าหมายที่เลือก หรือสินค้าซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์หลักในภาคการเกษตรและบริการของประเทศไทยที่ต้องเข้าแข่งขันในตลาดเสรีของโลก อีกทั้งขาดการวิเคราะห์เปรียบเทียบขีดความสามารถที่แท้จริงระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่แข่งในแต่ละด้าน (Capability Gap Analysis) เช่น คู่แข่งในการส่งออกข้าว คู่แข่งในการส่งออกยางพารา คู่แข่งในอุตสาหกรรมยานยนต์ คู่แข่งในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว คู่แข่งในการเป็นครัวโลก คู่แข่งในการเป็นศูนย์กลางการบิน หรือ

คู่แข่งในการเป็นศูนย์กลางการแพทย์ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์การแข่งขัน โดยเฉพาะเมื่ออยู่ในสถานการณ์การแข่งขันที่เข้มข้นในแต่ละตลาดที่มีคู่แข่งหลายฝ่าย โดยแต่ละฝ่ายมีความได้เปรียบในการแข่งขันที่แตกต่างกัน และการกำหนดเรื่องที่ไม่สมควรดำเนินการและเรื่องที่ไม่สมควรดำเนินการ ได้รับการยอมรับอย่างแท้จริงจากภาคธุรกิจและการลงทุน

เพิ่มเติมการวิเคราะห์แผนการลงทุนรวมของภาครัฐ (Portfolio Analysis) เพื่อลดความเสี่ยงของประเทศในภาพรวม และเป็นหลักประกันให้เศรษฐกิจสามารถเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง และมีเสถียรภาพ เช่นเดียวกับการบริหารสินทรัพย์ใน Port Folio ของภาคธุรกิจ โดยเฉพาะการผสมผสานการลงทุนแต่ละประเภทที่ประเทศไทยมีความได้เปรียบในการแข่งขันเพื่อกระจายความเสี่ยง การวิเคราะห์คาดการณ์ผลตอบแทนที่จะได้รับและระยะเวลาคืนทุน และแนวคิดในการหมุนเวียนรายได้จากการลงทุนเข้าไปลงทุนใหม่ในเรื่องอื่นที่จำเป็น เช่น การลงทุนเพื่อเข้าสู่อุตสาหกรรมใหม่ที่จะเติบโตอย่างรวดเร็วในอนาคต ซึ่งการวิเคราะห์แผนการลงทุนรวมนี้สอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยลงทุนอย่างพอดี พอประมาณ ไม่มากไม่น้อยเกินไป พิจารณาเหตุผลความจำเป็นในการลงทุน ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผลตอบแทนที่จะได้รับและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ และสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีโดยการเตรียมการให้พร้อมรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมในการแข่งขัน

เพิ่มเติมแนวคิดความร่วมมือกับพันธมิตร มิตรประเทศ ตลอดจนองค์กรหรือกองทุนระหว่างประเทศ เช่น ความร่วมมือทางด้านเทคนิค ด้านวิชาการ ด้านการศึกษา หรือด้านการฝึกอบรม ความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ การพัฒนายุทธศาสตร์ร่วมระหว่างประเทศ การลงทุนหรือการวิจัยพัฒนาร่วมกับต่างประเทศ การซื้อหรือการขอรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีขั้นสูงจากต่างประเทศ เป็นต้น

เพิ่มเติมแนวคิดในการระดมทุนหรือร่วมลงทุนกับภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Public Private People Partnership) ที่ชัดเจน เช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้วซึ่งอาศัยภาคเอกชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีภาครัฐอำนวยความสะดวกและกำหนดกติกาให้เกิดความเป็นธรรม (Facilitate and Regulate) เท่านั้น นอกจากนี้ ภาครัฐจะสิ่งที่จำเป็นเองเท่านั้น แต่จะปล่อยถ่ายภาระหน้าที่อื่นให้กับภาคเอกชนเข้ามาช่วยดำเนินการตามความเหมาะสม (Outsourcing or Privatization)

เพิ่มเติมแนวคิดในการนำทรัพยากรมนุษย์และสินทรัพย์ของรัฐหรือภาคเอกชนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือยังใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ (Inert Assets) มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ตามศักยภาพที่มีอยู่ โดยการแปลงเป็นทุนในการพัฒนาประเทศ หรือทำให้กลายเป็นขีดความสามารถที่นำไปใช้ได้จริง (Dynamic Capabilities) เช่น เกษตรกรที่ว่างงานหลังการเก็บเกี่ยว แรงงานที่ว่างงานหรือประกอบอาชีพไม่เป็นหลักแหล่ง องค์ความรู้ของท้องถิ่นหรือบรรพบุรุษ วนอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวน โบราณสถาน ศิลปกรรม และมรดกทางวัฒนธรรมอื่น ๆ ของชาติ ป่าเสื่อมโทรม ที่ดินว่างเปล่า หรือสิ่งปลูกสร้างรกร้าง เป็นต้น โดยจะต้องกำหนดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าวอย่างเป็นระบบเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์

เพิ่มเติมแนวคิดที่ชัดเจนในการปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับคนไทยรุ่นใหม่ เช่น ความรักชาติอย่างมีเหตุผล อุดมการณ์และหลักการประชาธิปไตย ความรับผิดชอบและการมีวินัย การดูแลรักษาสุขภาพ การให้บริการหรือช่วยเหลือผู้อื่น การรักษาความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และพลังงาน การปฏิเสธไม่ยอมรับสิ่งที่ผิด เช่น สิ่งเสพติด การทุจริตประพฤติมิชอบ การค้ำมนุษย์ การใช้กฎหมายเหนือกฎหมาย การละเมิดกฎหมาย การหลีกเลียงภาษี หรือการเบียดเบียนหรือการเอาเปรียบผู้อื่น การขจัดค่านิยมที่ไม่พึงประสงค์ เช่น การยอมรับนับถือคนที่มีอำนาจและความมั่งคั่ง ความฟุ้งเฟ้อ หรือระบบอุปถัมภ์ การปรับทัศนคติของคนไทยที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง การปลูกฝังแนวคิดและทักษะที่จำเป็นในชีวิต เช่น ทักษะพื้นฐานในการดำรงชีวิต ป้องกันภัย และช่วยตัวเอง ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ทักษะการคำนวณและเศรษฐศาสตร์พื้นฐาน การทำงานเป็นทีมและการบูรณาการ การวิจัยพัฒนาและสร้างสรรค์นวัตกรรม เป็นต้น

นอกเหนือจากการมุ่งสร้างคนดีแล้ว ควรเพิ่มเติมแนวคิดที่ชัดเจนในการผลิตบุคลากรหรือแรงงานให้ตรงกับความต้องการในอนาคต โดยเฉพาะระบบและหลักสูตรการศึกษาแบบที่อิงความต้องการเป็นหลัก (Demand-based Education) เริ่มจากการวิเคราะห์ความต้องการสาขาวิทยาการ (Disciplines) หรือชุดทักษะความชำนาญ (Skill Sets) ที่จำเป็นในเชิงปริมาณและคุณภาพ ทั้งในภาคการเกษตร ภาคบริการ และภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเป้าหมาย ตลอดจนข้าราชการและบุคลากรของภาครัฐที่จะเป็นกลไกช่วยเหลือภาคเอกชนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งเพิ่มเติมแนวคิดในการแก้ไขปรับปรุงระบบการเรียนการสอนคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ความเข้าใจในการอ่าน (Reading Comprehension) ทักษะการใช้คอมพิวเตอร์ (Computer Literacy) และทักษะการใช้ภาษาอังกฤษ (English Competence) ที่ยังไม่ได้มาตรฐานสากล

เพิ่มเติมนิยามที่ชัดเจนในเรื่อง ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) คุณภาพชีวิต (Quality of Life) ความเท่าเทียม (หมายถึง ทุกคนได้ทุกอย่างเหมือนกัน หรือ Equality) และความเสมอภาค (หมายถึง ทุกคนได้รับหรือเข้าถึงโอกาสเหมือนกัน หรือ Equity) และเพิ่มเติมแนวคิดในการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นน่าจะสามารถไปได้จริงในบริบทของประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้า

เพิ่มเติมแนวคิดในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ล้มเหลว ล้าหลังหรือไม่เหมาะสมกับปัจจุบัน โดยการเปลี่ยนแปลงที่หลักการพื้นฐาน (Fundamental Change) เช่น การเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจเป็นระบบที่ใกล้เคียงกับการบริหารธุรกิจของภาคเอกชนเพื่อให้มีประสิทธิภาพ สามารถพึ่งตนเองและแข่งขันได้ในตลาด ยกเว้นแนวคิดในการแสวงหากำไรที่อาจแตกต่างกัน การเปลี่ยนระบบการเวนคืนที่ดินให้มีความรวดเร็ว มีความเป็นธรรมในการจ่ายค่าชดเชยหรือค่าเยียวยาบนพื้นฐานของราคาซื้อ-ขายจริง เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการนำพื้นที่เสื่อมโทรมกลับมาพัฒนาใหม่ หรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองใหม่ในเชิงพาณิชย์ และการเปลี่ยนโครงสร้างภาษียานยนต์โดยลดอัตราภาษีสรรพสามิต แต่ปรับเพิ่มภาษีในการใช้รถใช้ถนนแทนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในลักษณะใช้มาก-จ่ายมาก กระตุ้นให้ผู้บริโภคเลิกใช้รถยนต์เก่าและซื้อรถยนต์ใหม่ ซึ่งเป็นลดปัญหาการจราจรติดขัดและอุบัติเหตุ ลดการนำเข้าเชื้อเพลิง ลดมลภาวะ

ตลอดจนเป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้กับอุตสาหกรรมยานยนต์ของประเทศไทยโดยการใช้กำลังผลิตให้เต็มที่ (Economy of Scale) เพื่อการแข่งขันในตลาดโลก เป็นต้น

5. เพิ่มการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติได้รับการยอมรับ

ภาครัฐควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ให้กับประชาชนทั่วไปโดยผ่านช่องทางที่เหมาะสม ใช้การสื่อสารทางยุทธศาสตร์และการประชาสัมพันธ์เชิงรุกในจังหวะและเวลาที่เหมาะสมเพื่อสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์ชาติและชี้ให้เห็นประโยชน์ที่ประชาชนทั่วไปและคนรุ่นต่อไปจะได้รับจากยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาว รวมทั้งเพิ่มช่องทางและเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมกำหนดยุทธศาสตร์ชาติให้กับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปที่สนใจ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของอาจารย์ท่านที่ 3 และผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1, 3 และ 10

ทุกฝ่ายควรร่วมกันเสริมสร้างความสามัคคีปรองดองในสังคมไทย รวมทั้งปลูกฝังการรับฟังที่ดีและการเคารพความคิดเห็นของผู้อื่นให้กับประชาชน ทั้งนี้เพื่อลดความแตกแยกทางความคิดในสังคมให้อยู่ในระดับปกติของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการสร้างบรรยากาศที่ดีให้ประชาชนส่วนหนึ่งที่เคยไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลจะเปิดใจที่จะเรียนรู้และทำความเข้าใจยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และภาครัฐควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่ม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องต่าง ๆ เห็นประโยชน์ในระยะยาวของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ซึ่งในระยะแรกที่น่ายุทธศาสตร์ชาติมาใช้ อาจจะเป็นการรื้อถอนผลประโยชน์ที่เคยมีเคยได้ของกลุ่มดังกล่าวบ้างก็ตาม ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3 และ 7

ภาครัฐควรปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นกลไกหลักของยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและสร้างความศรัทธา ซึ่งจะช่วยให้สื่อมวลชนเกิดความเชื่อมั่นในกลไกของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และนำเสนอหรือสื่อข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ไปยังประชาชนและสังคมในเชิงบวก

แนวทางการพัฒนาการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ

1. กำหนดแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ

ภาครัฐควรกำหนดแนวทางการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Administration and Management) ในภาพรวมอย่างเป็นระบบ ซึ่งครอบคลุมการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติทั้งในระดับบริหาร (Administrative Level) และในระดับจัดการ (Management Level) รวมถึงแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ (Driving Policies) และแนวทางการกำหนดมาตรการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ (Supporting Measures) ตามความจำเป็น

ภาครัฐควรจัดตั้งศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งทำหน้าที่เช่นเดียวกับฝ่ายเสนาธิการร่วมของทหาร โดยจัดองค์กรแบบเมตริกซ์ (Matrix Organization) เพื่อความสะดวกในการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและสามารถเรียกใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีหน้าที่บูรณาการ วางแผนร่วม และประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งเฝ้าติดตามความก้าวหน้า เสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาในเชิงบูรณาการ และสรุปผลการ

ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม ซึ่งจะช่วยลดช่องโหว่ของงาน (Gap) ซึ่งไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง หรือลดความเหลื่อมซ้อนหรือความซ้ำซ้อนของงานระหว่างหน่วยงาน (Overlap) โดยการเสนอแนะให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับเป็นเจ้าของภาพรับผิดชอบโดยตรงหรือแก้ปัญหาเชิงบูรณาการในภาพรวม

ภาครัฐควรบูรณาการแนวทางการปฏิบัติในการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งมีลักษณะเป็นการผสมผสานระหว่างหลายแนวคิดในการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน ให้เป็นระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีความสมบูรณ์ครบถ้วนและชัดเจนเพียงแค่ระบบเดียวซึ่งครอบคลุมแนวทางการปฏิบัติราชการทั้งหมด (Comprehensive System) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

ภาครัฐและหน่วยงานภาครัฐควรทบทวนการจัดองค์กรให้มีประสิทธิภาพสูงสุดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานโดยพิจารณารูปแบบการจัดองค์กรเฉพาะกิจ (Adhocracy Organization) ที่เหมาะสมสำหรับงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เช่น รูปแบบคณะกรรมการ (Committee Form) ที่เหมาะสมในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ได้รับมอบหมายโดยมีกรอบภารกิจค่อนข้างชัดเจน รูปแบบเมตริกซ์ (Matrix Organization) ที่มีความยืดหยุ่นและอ่อนตัวสูง สะดวกในการประสานงาน เหมาะสมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการ หรือรูปแบบกองกำลังเฉพาะกิจ (Task Force Form) ที่เหมาะสมกับงานที่ชัดเจนแต่ค่อนข้างซับซ้อน ต้องอาศัยหน่วยปฏิบัติหลายหน่วย เป็นต้น

ภาครัฐและหน่วยงานภาครัฐควรนำหลักการและเทคนิคในการบริหารโครงการ (Project Management) อย่างเป็นระบบและครบวงจรมาประยุกต์ใช้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ในระยะยาวตลอดจนแผนงานระยะยาวหรือการบริหารโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องมีการแตกโครงสร้างของงาน (Work Breakdown Structure : WBS) แล้วแบ่งมอบความรับผิดชอบในการปฏิบัติให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ตามภารกิจหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการบูรณาการและการประสานสอดคล้อง ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4

ภาครัฐควรปรับแนวคิดในการจัดหารายได้และการใช้จ่ายเพื่อให้มีงบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้นเพียงพอที่จะทยอยดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติได้ทั้งหมดในระยะยาว ในด้านรายได้ ควรปรับปรุงโครงสร้างการจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดโดยลดประเภทของการจัดเก็บ ลดขั้นตอนในการจัดเก็บ ลดการรั่วไหล และนำระบบสารสนเทศเข้ามาใช้ให้มากที่สุดเพื่อลดการทุจริต ส่วนด้านการใช้จ่าย ควรเพิ่มความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนและผู้บริโภค โดยเสริมสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน การจัดทำแผนการลงทุนรวมของภาครัฐ การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือกับพันธมิตร มิตรประเทศ ตลอดจนองค์กรหรือกองทุนระหว่างประเทศ การระดมทุนหรือร่วมลงทุนกับภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ และการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐโดยการเปลี่ยนแปลงที่หลักการพื้นฐาน ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ รัฐสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มมากขึ้นและได้รับผลตอบแทนที่ดีขึ้นจากการลงทุน นอกจากนี้ควรเร่งปรับปรุงกฎหมายและระบบการบริหารงบประมาณแผ่นดินให้รัฐบาลสามารถจัดสรรและผูกพันงบประมาณสำหรับแผนงานระยะยาวและโครงการขนาดใหญ่เพื่อความ

ต่อเนื่องในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือผู้บริหารระดับสูง และควรพิจารณาให้ภาคเอกชน ภาควิชาการ สถาบันศาสนา กิจกรรมเพื่อสังคม (Social Enterprise) หรือ Non-government Organization (NGO) ประเภทอื่น ๆ เข้ามาช่วยเสริมกลไกของภาครัฐในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในส่วนที่เหมาะสม

2. พัฒนาบุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ

ภาครัฐควรจัดการอบรมชี้แจงวิสัยทัศน์ เหตุผลความจำเป็น และเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติให้บุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐเข้าใจ และกำหนดนโยบายในการปฏิบัติราชการให้หน่วยงานภาครัฐจัดสรรเวลาให้เพียงพอสำหรับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานซึ่งรองรับยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้ผู้บริหารระดับสูงให้ความสนใจ ควบคุม กำกับดูแล และสนับสนุนการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

ภาครัฐควรจัดทำแผนงานพัฒนาบุคลากรผู้บริหารระดับสูง (Human Resource Development Program) และระบบบริหารจัดการบุคลากรผู้บริหารระดับสูง (Human Resource Management System) ของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นเสาหลักของระบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ โดยแผนงานพัฒนาและระบบบริหารจัดการดังกล่าวจะต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน และดำเนินการอย่างต่อเนื่องควบคู่กันไป บุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดควรได้รับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความเป็นผู้นำและสมรรถนะในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ ให้มีความเป็นมืออาชีพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน เข้าใจการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ มีทักษะในการติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ รวมทั้งมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติในระดับที่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐควรพิจารณาคัดเลือกและส่งบุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจำนวนหนึ่งที่มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับทั่วไปเข้ารับการศึกษาระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอกในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติในระบอบที่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐควรพิจารณาคัดเลือกและส่งบุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจำนวนหนึ่งที่มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับทั่วไปเข้ารับการศึกษาระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอกในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความรู้เพิ่มพูนทักษะและประสบการณ์ในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ สามารถเป็นผู้นำในการจัดทำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ หรือเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1, 2 และ 3 และอาจารย์ท่านที่ 1, 2 และ 3

หน่วยงานภาครัฐควรเสริมสร้างทักษะในการทำงานเป็นทีม รวมทั้งพิจารณาย้ายหมุนเวียนบุคลากรผู้บริหารระดับกลางและระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐจำนวนหนึ่งให้มีโอกาสปฏิบัติงานที่หลากหลายอย่างเป็นระบบ หรือเปิดโอกาสให้เข้ารับการศึกษาระดับ Post-graduate ข้ามสาขาวิชาเดิมที่สำเร็จการศึกษาขั้นต้นได้ ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรเหล่านั้นมีโอกาสเรียนรู้งานหลากหลายสาขาจนกระทั่งมีความรู้ความสามารถในลักษณะที่เป็นพหุวิทยาการ (Multi-disciplines) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจหลายด้านประกอบกัน

หน่วยงานภาครัฐปลูกฝังจิตสำนึกและอุดมการณ์ในการทำงาน รวมทั้งการมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง (Responsibility and Accountability) ให้กับข้าราชการและบุคลากรภาครัฐอื่น ๆ ตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการและตลอดการรับราชการ รวมทั้งปรับปรุงระบบการบริหารจัดการบุคลากรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นระบบคุณธรรมหรือระบบที่อิงผลการปฏิบัติงาน

(Merit-based or Performance-based Human Resource Management System) อย่างแท้จริง โดยระบบดังกล่าวต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องเชื่อมโยงกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การเลื่อนตำแหน่งการย้ายหมุนเวียน การขึ้นเงินเดือน การให้ค่าตอบแทน การส่งเข้ารับการศึกษาระดับที่สูงขึ้น หรือแรงจูงใจในการรับราชการด้านอื่น ๆ กลไกทั้งหมดนี้จะต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับผลการประเมินการปฏิบัติงานในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่บุคลากรผู้บริหารระดับสูงนั้นรับผิดชอบ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 และอาจารย์ท่านที่ 1 และ 3

3. กำหนดแนวทางในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ

ภาครัฐควรกำหนดแนวทางและจัดทำคู่มือในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาของหน่วยงานภาครัฐ และถ่ายทอดลงมาเป็นแผนงานและโครงการหรือการปฏิบัติ อย่างชัดเจนและเป็นระบบ กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันและระบบการตรวจสอบความถูกต้องขั้นต้น โดยยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาของหน่วยงานภาครัฐจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานหรือหลักการเหตุผลเดียวกันกับกรอบแนวคิดของยุทธศาสตร์ชาติ

ภาครัฐควรมอบหมายให้ศูนย์ตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระ ตรวจสอบยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐว่าสอดคล้องกับเป้าหมายและเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ หรือมีการปรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้สอดคล้องกับผลการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติตามความเป็นจริงในส่วนที่หน่วยงานเองรับผิดชอบหรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบแผนงานและโครงการของหน่วยงานภาครัฐว่าสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานหรือไม่ รวมทั้งมีหน้าที่ตรวจสอบตัวชี้วัดที่หน่วยงานภาครัฐพิจารณาเลือกใช้ว่าได้มาตรฐาน ตรงประเด็น เหมาะสมกับบริบทหรือสภาพความเป็นจริง สามารถวัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างแท้จริงหรือไม่ หากหน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถหาตัวชี้วัดที่เหมาะสม ควรเสนอแนะการนำตัวชี้วัดที่มีอยู่แล้วมาใช้ (Adopt) การดัดแปลงตัวชี้วัดที่มีอยู่แล้ว (Adapt) หรือการพัฒนาตัวชี้วัดที่เหมาะสมขึ้นมาใหม่ (Develop) ให้เหมาะสมกับบริบทเฉพาะ เช่น ตัวชี้วัดแบบผสมผสาน (Composite Index) เป็นต้น

หน่วยงานภาครัฐควรแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ และแต่งตั้งคณะทำงานโดยจัดเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะจากหน่วยงานระดับรองลงมาที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อเป็นฝ่ายอำนวยการร่วมในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ของหน่วยงานดังกล่าว บุคลากรที่ได้รับมอบหมายให้เป็นการรวมหรือเจ้าหน้าที่ทำงานควรผ่านการฝึกอบรมและมีสมรรถนะในระดับที่เหมาะสมตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้หน่วยงานภาครัฐควรเปิดโอกาสหรือช่องทางให้ผู้บริหารระดับกลางและผู้ปฏิบัติระดับล่างของหน่วยงาน รวมทั้งหน่วยเกี่ยวข้องอื่น ๆ เข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานด้วย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2

หน่วยงานภาครัฐควรกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอย่างเป็นระบบโดยกำหนดหน่วยงานหรือกลไกในการควบคุม กำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการนำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไปปฏิบัติ และในกรณีที่ต้องอาศัยความร่วมมือ

ระหว่างหลายหน่วยงาน ควรกำหนดหน่วยรับผิดชอบภาพรวมหรือเจ้าภาพหลัก ระบุหน่วยสนับสนุน รวมทั้งจัดทำกรอบความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และขั้นตอนการปฏิบัติหรือการประสานงาน

4. เสริมสร้างความพร้อมในการปฏิบัติงานและปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานภาครัฐ

ภาครัฐควรเสริมสร้างความพร้อมปฏิบัติงานให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยสามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานหรือสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงแนวทางการบริหารงานหรือกระบวนการทำงานของหน่วยงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ปรับปรุงแนวทางการบูรณาการกับหน่วยต้นสังกัดหรือหน่วยในบังคับบัญชาซึ่งเป็นการบูรณาการทางตั้ง (Vertical Integration) หรือกับหน่วยเกี่ยวข้องทางข้างซึ่งเป็นการบูรณาการในแนวระนาบ (Horizontal Integration) ให้มีประสิทธิภาพ สามารถบูรณาการได้อย่างแท้จริง และควบคุมการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้อยู่ภายในกรอบเวลาหรือกรอบงบประมาณที่กำหนดโดยการกำหนดมาตรการที่เหมาะสม และกำหนดผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน เป็นต้น

หน่วยงานภาครัฐควรปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรให้เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้การประชุมปรึกษาหารือและติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น กำหนดวาระและเป้าหมายของการประชุมอย่างชัดเจน แจกจ่ายข้อมูลให้ผู้เข้าร่วมการประชุมศึกษาก่อนการประชุมและเตรียมข้อมูลในส่วนที่รับผิดชอบเข้าประชุม เปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในที่ประชุมด้วยการสื่อสารสองทางอย่างแท้จริง สร้างความมั่นใจและกระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมประชุมตอบคำถามตามข้อเท็จจริง แจ้งปัญหาข้อขัดข้อง ให้ข้อเสนอแนะต่อที่ประชุม ประธานควรสั่งการในที่ประชุมอย่างชัดเจนและเจาะจง รวมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบและติดตามผลการปฏิบัติ และควรจัดบันทึกประชุมในสาระสำคัญ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2, 3, 4 และ 8

หน่วยงานภาครัฐควรนำแนวคิดในการสื่อสารทางยุทธศาสตร์มาใช้ โดยเฉพาะในการประชาสัมพันธ์เชิงรุกเพื่อให้การสื่อสารของหน่วยงานภาครัฐกับกลุ่มเป้าหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุด เสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีทั้งกับฝ่ายการเมือง หน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น หน่วยเกี่ยวข้อง ตลอดจนกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้เพื่อเปิดช่องทางหรือโอกาสในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้กับกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งจะทำให้หน่วยงานไม่ถูกต่อต้านและได้รับการสนับสนุนในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ตลอดจนนโยบาย มาตรการ แผนงานและโครงการ หรือการปฏิบัติอื่น ๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าว

หน่วยงานภาครัฐควรปรับโครงสร้างองค์กรให้มีความเรียบง่ายและเป็นระบบ พยายามลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้เหลือน้อยที่สุด ออกแบบองค์กรให้มีความความยืดหยุ่นและอ่อนตัวสามารถตอบสนองต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี พิจารณาจัดตั้งคณะทำงานหรือทีมงานเพื่อบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานโดยเฉพาะในกรณีที่เห็นว่ามีควมจำเป็น บริหารจัดการบุคลากรอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการนำคนรุ่นใหม่เข้ามาเสริมทีมงานอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มีบุคลากรและองค์ความรู้เพียงพอในการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้

อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพจนบรรลุเป้าหมาย จัดให้มีการบริหารจัดการองค์ความรู้ (Knowledge Management) ภายในองค์กรอย่างเป็นระบบ และหน่วยงานภาครัฐควรพัฒนาให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ในที่สุด

หน่วยงานภาครัฐควรปรับแนวทางการพัฒนาบุคลากร (Human Resource Development : HRD) หรือแนวทางการบริหารงานบุคคล (Human Resource Management : HRD) ให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน รวมทั้งสามารถรองรับแผนงานและโครงการระยะยาวของหน่วยงานที่จัดทำขึ้นตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว

หน่วยงานภาครัฐควรนำแนวคิดในการทดสอบยุทธศาสตร์ของหน่วยงานมาใช้เพื่อหาข้อบกพร่องและลดความเสี่ยงต่อความล้มเหลว ซึ่งรวมถึงการทดลองใช้นโยบายหรือมาตรการ และการจัดทำแผนงานหรือโครงการนำร่องกับกลุ่มเป้าหมายหรือพื้นที่เป้าหมายบางส่วนเสียก่อน โดยเฉพาะในกรณีที่หน่วยงานขาดความแน่ใจในทัศนคติและความเข้าใจของกลุ่มเป้าหมาย และการสนับสนุนของประชาชนทั่วไป หรือในกรณีที่การดำเนินการอาจส่งผลกระทบต่อค่านิยม บรรทัดฐาน ความเชื่อ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2, 3 และ 6

หน่วยงานภาครัฐควรปรับเปลี่ยนฐานข้อมูลและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้สามารถรองรับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องสามารถแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศที่จำเป็นในการบูรณาการหรือในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน

ภาครัฐและหน่วยงานภาครัฐควรปรับแนวทางการบริหารงานที่ต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน โดยกำหนดแนวทางให้มีการบูรณาการและประสานงานในระดับการปฏิบัติอย่างเป็นระบบเสียก่อนเป็นอันดับแรก รวมทั้งกำหนดแนวทางการติดต่อสื่อสารและประสานงานทั้งภายในและภายนอก จากนั้นจึงแบ่งมอบงานตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยระดับรองลงมาอย่างชัดเจน หากเกิดปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกันโดยมีหน่วยงานที่ถูกกำหนดให้เป็นเจ้าภาพเป็นหน่วยรับผิดชอบแก้ปัญหาในเชิงบูรณาการ

ภาครัฐและหน่วยงานภาครัฐควรปรับระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน และแรงจูงใจด้านอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงาน โดยระบบดังกล่าวต้องมีความเชื่อมโยงกับผลการดำเนินการและความสำเร็จของยุทธศาสตร์

ภาครัฐควรใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และควรกำหนดวงรอบอย่างชัดเจนให้หน่วยงานภาครัฐรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อทบทวนและขอแก้ไขกฎหมายที่หน่วยงานรับผิดชอบหรือมีความเกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3 และ 8

ภาครัฐควรกำหนดนโยบายและมาตรการให้หน่วยงานภาครัฐกำหนดกฎระเบียบและมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ตลอดจนกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมในกรณีที่มีการละเมิดกฎระเบียบหรือปฏิบัติงานไม่ได้ตามมาตรฐาน

ภาครัฐควรเสริมสร้างความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วย ทั้งในเขตเมืองที่พัฒนาแล้วหรือในพื้นที่ชนบทห่างไกล ทั้งนี้เพื่อให้ทุกหน่วยสามารถปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการในระดับมาตรฐานเดียวกัน ด้วยความพึงพอใจ โดยเฉพาะความพร้อมด้านบุคลากร งบประมาณ หรือทรัพยากรอื่น ๆ เช่น ทุกหน่วยต้องมีบุคลากรที่มีสมรรถนะในระดับที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน เพียงพอที่จะให้บริการประชาชน ทุกหน่วยต้องได้รับงบประมาณหรือเงินทุนสนับสนุนเพียงพอในการดำเนินการ และทุกหน่วยต้องมีความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ อาคารสถานที่ โครงสร้างพื้นฐาน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ รวมทั้งต้องมีความรู้และเทคโนโลยีที่จำเป็น โดยหน่วยงานส่วนกลางต้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณหรือกระจายทรัพยากรที่จำเป็นไปยังหน่วยเกี่ยวข้องในภูมิภาคอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

5. พัฒนาบุคลากรผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน เกิดความเชื่อมั่นศรัทธาในยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน มีทัศนคติที่ดีและมีความเต็มใจในการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

หน่วยงานภาครัฐควรปลูกฝังจิตสำนึกและอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อส่วนรวม ตลอดจนความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน (Loyalty) และจิตสำนึกในการให้บริการ (Service Mind) รวมทั้งกระตุ้นให้บุคลากรผู้ปฏิบัติมีความกระตือรือร้น เอาใจใส่ มุ่งมั่น จริงจังในการปฏิบัติงาน รวมทั้งปรับปรุงอุปนิสัยและพัฒนาบุคลิกภาพของผู้ปฏิบัติให้ยิ้มแย้มแจ่มใส แสดงออกถึงความเป็นมิตรเสมอ เหมาะสมกับการให้บริการประชาชน

หน่วยงานภาครัฐควรเสริมสร้างความพร้อมในการปฏิบัติงานให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติ โดยการฝึกอบรมให้เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองในหน่วยงานและมีสมรรถนะในระดับที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ทั้งนี้เพื่อให้ทุกคนสามารถปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐาน และเป็นระบบ จัดทำคู่มือหรือแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน เสริมทักษะการเรียนรู้ด้วยตนเองจากประสบการณ์ในการทำงานและการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม รวมทั้งสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็นและแนวทางการประเมินผลยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

หน่วยงานภาครัฐควรสร้างบรรยากาศที่ดีและความสามัคคีในหน่วยงาน พัฒนาทักษะในการทำงานเป็นทีมและทักษะในเจรจาต่อรองให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติ

หน่วยงานภาครัฐควรทบทวนภาระงานประจำของบุคลากรผู้ปฏิบัติแต่ละคน แบ่งมอบภาระงานและความรับผิดชอบอย่างเป็นธรรม ประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเที่ยงตรงตามระบบคุณธรรม ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรผู้ปฏิบัติมีขวัญกำลังใจและสามารถปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การปรับปรุงการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

1. ภาครัฐควรเพิ่มเติมขั้นตอนการประเมินผลและทบทวนยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นอีกส่วนหนึ่งของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งในส่วนของกระบวนการประเมินความก้าวหน้าของยุทธศาสตร์ชาติในห้วงระยะเวลาที่เหมาะสม เช่น ทุกระยะหรือวงรอบ 5 ปี และในส่วนของกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายเมื่อสิ้นสุดกรอบเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี โดยจัดตั้งศูนย์ตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ โดยเป็นหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ตรวจสอบความก้าวหน้าและประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมอย่างจริงจังและเที่ยงตรง บุคลากรภาครัฐผู้ทำหน้าที่ประเมินผลต้องมีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

2. ภาครัฐควรจัดทำคู่มือและจัดให้มีการฝึกอบรมการกำหนดตัวชี้วัดให้ได้มาตรฐาน ตรงประเด็น และสะท้อนความสำเร็จในภาพรวมของยุทธศาสตร์ รวมทั้งแผนงานและโครงการ

3. ภาครัฐควรกำหนดแนวทางในการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ ที่ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย โดยนำภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมตามความเหมาะสมเสริมสร้างความพร้อมของหน่วยตรวจสอบส่วนกลางของหน่วยงานภาครัฐ หลีกเลียงการมอบหมายให้หน่วยปฏิบัติตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยเอง ควรสร้างความเข้าใจกับบุคลากรภาครัฐถึงประโยชน์ในการรายงานปัญหาข้อขัดข้องหรือความล้มเหลวและสาเหตุตามข้อเท็จจริง รวมทั้งการแลกเปลี่ยนบทเรียนที่ได้รับและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นและเพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดในลักษณะเช่นเดียวกันขึ้นอีก

4. ภาครัฐควรกำหนดให้นำความก้าวหน้าจริงในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ ผลการประเมิน สภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และบทเรียนที่ได้รับจากการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ เป็นข้อมูลนำเข้า (Input Data) สำหรับการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมในการจัดทำหรือทบทวนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1, 4 และ 10

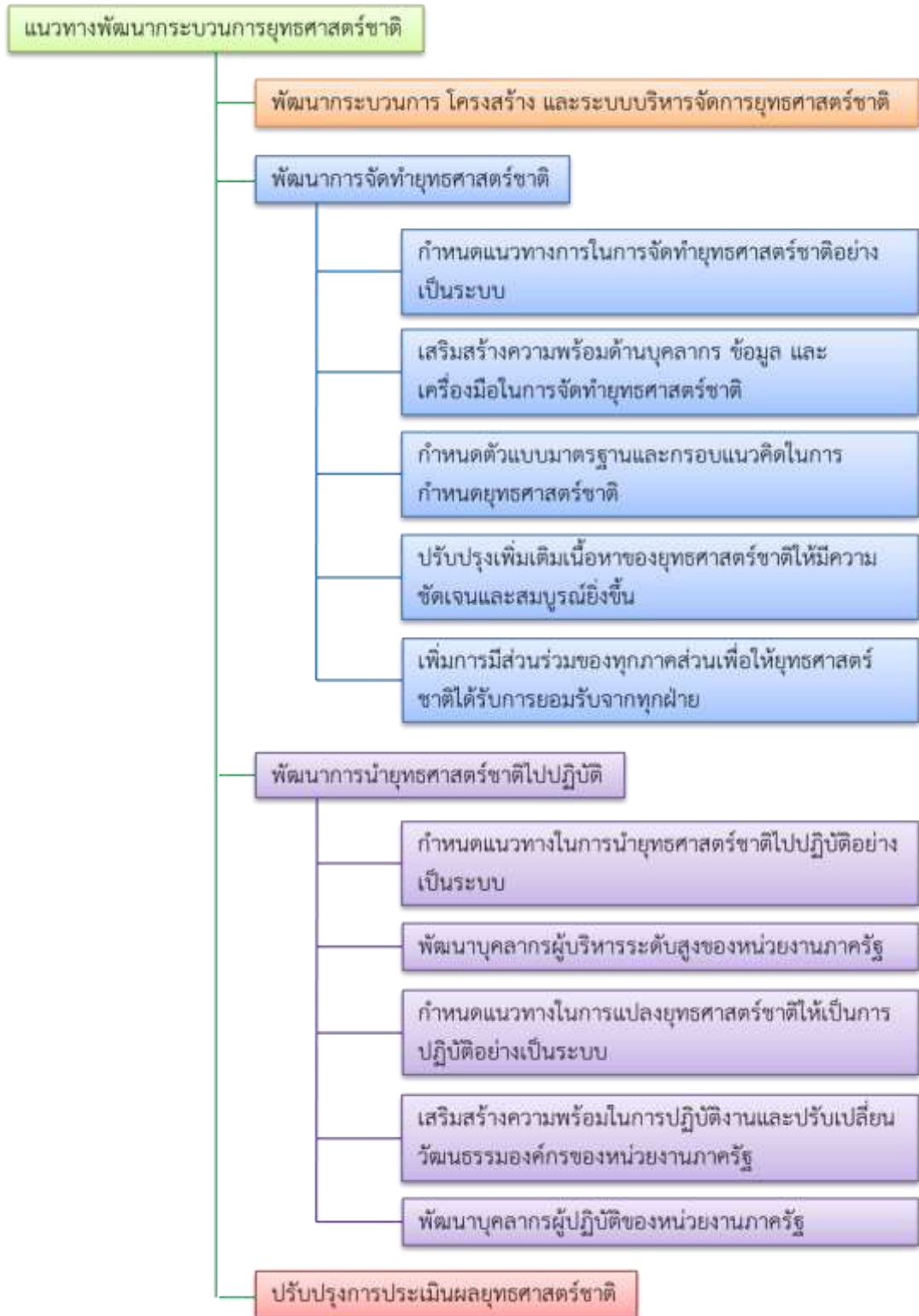
5. ภาครัฐควรสร้างความเข้าใจกับทุกภาคส่วนถึงเหตุผลความจำเป็นในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ หากยังไม่พร้อมที่จะแก้ปัญหาในระยะยาวในประเด็นที่อ่อนไหวก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ชาติ บางครั้งการอาศัยความคลุมเครือไม่ชัดเจนหรือการทอดเวลาออกไปเพื่อให้ปัญหาคลีคลายไปเองในที่สุดก็อาจจะเป็นยุทธศาสตร์ที่ดี อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ชาติไม่ควรมียุทธศาสตร์เฉพาะที่ขาดความสมเหตุสมผลหรือความเป็นไปได้เพราะจะกลายเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ยุทธศาสตร์ชาตินั้นขาดความน่าเชื่อถือในภาพรวม

สรุป

ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวทางการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ โดยใช้ข้อเสนอแนะจากการสัมภาษณ์และข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมประกอบด้วย แนวทางการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ แบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม เช่นเดียวกับปัญหาทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ โดยกลุ่มแรกเป็นแนวทางพัฒนาทั่วไปในภาพรวมของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ และอีก 3 กลุ่มเป็นแนวทางพัฒนาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

ภาพรวมแนวทางการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ แสดงโดยแผนภาพที่ 4-5 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 4-5 : ภาพรวมแนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเอกสารสำคัญที่อธิบายวิสัยทัศน์ ภาพอนาคตของชาติ ผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติหรือเป้าหมายระยะยาวของชาติ วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติหรือเป้าหมายภายในกรอบเวลาที่จำกัด พร้อมทั้งกำหนดวิธีการหรือแนวทางที่ชัดเจนและสมเหตุสมผลในการที่จะบรรลุเป้าหมายของชาติดังกล่าวโดยการใช้กำลังอำนาจแห่งชาติทั้งปวงที่มีอยู่แล้วหรือสามารถจัดหาได้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ถือเป็นเรื่องสำคัญและเป็นวาระแห่งชาติ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลที่ผลัดเปลี่ยนเข้ามาบริหารประเทศจะต้องใช้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยที่ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดทั้งเป้าหมาย วิธีการ เครื่องมือ ระยะเวลา รวมทั้งความสำคัญเร่งด่วนของแต่ละเป้าหมาย ตลอดจนอธิบายความสัมพันธ์เชื่อมโยงและการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านซึ่งจะนำไปสู่เป้าหมายของชาติในภาพรวม

การวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ระยะเวลาการวิจัย 6 เดือน ระหว่าง พ.ย.59 - พ.ค.60 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาวิเคราะห์กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Process) ของประเทศไทย รวมทั้งปัญหาสำคัญในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะในส่วนของการบริหารจัดการ การจัดทำ การขับเคลื่อน และการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

2. ศึกษาวิเคราะห์แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทย

กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทจะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นผลผลิตของกระบวนการครอบคลุมประเด็นปัญหาสำคัญของชาติทั้งหมด มีความชัดเจนและเจาะจง มีความสมบูรณ์ในตัวเอง มีความสมเหตุสมผล และเป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้องเหมาะสม (The Right Strategy) ซึ่งจะทำให้การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ (Good Execution) สามารถตรวจสอบความก้าวหน้าหรือประเมินผลได้อย่างเที่ยงตรง มีโอกาสสูงที่จะประสบความสำเร็จ บรรลุเป้าหมายภายในกรอบเวลาที่กำหนด

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กระบวนการหรือวงจรยุทธศาสตร์ ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ แหล่งที่มาและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ หรือนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีการจัดองค์กร หลักการบริหารโครงการ การจัดฝ่ายเสนาธิการร่วมของทหาร ยุทธศาสตร์ชาติของต่างประเทศ และงานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

สรุป

ผลการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Process) ของประเทศไทย รวมทั้งปัญหาสำคัญในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะในส่วนของ การบริหารจัดการ การจัดทำ การขับเคลื่อน และการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ สรุปได้ดังนี้

1. การวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

ในการใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้บรรลุเป้าหมายระยะยาวของชาติ กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติจะต้องเป็นกระบวนการที่สมบูรณ์ ครบวงจร และต่อเนื่อง โดยประกอบด้วย 3 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนการจัดทำ ขั้นตอนการนำไปปฏิบัติ และขั้นตอนการประเมินผล

ปัญหาทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติสามารถจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

1.1 ปัญหาทั่วไปในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งทำให้การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาเหล่านี้ได้แก่ กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่ยังไม่สมบูรณ์และไม่ครบวงจร การขาดโครงสร้างที่ชัดเจน การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติที่ยังไม่เป็นระบบและขาดประสิทธิภาพ การบริหารจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่ยังไม่เป็นระบบเช่นกัน ระบบการบริหารจัดการภาครัฐและข้อจำกัดของหน่วยงานภาครัฐที่ยังไม่สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ การขาดความเชื่อมั่นจากประชาคมโลกและสังคมไทยในความมุ่งมั่นจริงจังของผู้นำระดับสูงและกลุ่มผลประโยชน์ระดับชาติที่จะสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงตามยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนการทุจริตประพฤติมิชอบและการใช้นโยบายประชานิยมของรัฐบาลที่ขาดความสมเหตุสมผล

1.2 ปัญหาในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งอาจทำให้ยุทธศาสตร์ชาติไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหาสำคัญของชาติทั้งหมด มีความคลุมเครือ ขาดความชัดเจนและความสมบูรณ์ในตัวเอง ขาดความน่าเชื่อถือ หรือมีข้อผิดพลาด ปัญหาเหล่านี้ได้แก่

1.2.1 ปัญหาด้านการบริหารจัดการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เช่น ไม่มีการกำหนดโครงสร้าง ตัวแบบ ขอบเขต เป้าหมาย กรอบเวลาในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติอย่างชัดเจน อีกทั้งไม่ได้กำหนดหน่วยรับผิดชอบในการสนับสนุนการจัดทำและนำเสนอยุทธศาสตร์ชาติ

1.2.2 ปัญหาด้านความพร้อมของบุคลากร ข้อมูล และเครื่องมือในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เช่น บุคลากรที่เกี่ยวข้องขาดสมรรถนะที่เหมาะสม ถึงแม้ว่าจะมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูงในสายงานที่ตนเองรับผิดชอบหรือสาขาวิชาการที่ตนเองมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ การเก็บข้อมูลและจัดทำสถิติระดับชาติไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหาทั้งหมดหรือไม่ได้มาตรฐานตรงกับความต้องการ นอกจากนี้ยังขาดทีมงานมืออาชีพ ฐานข้อมูล และระบบสารสนเทศสนับสนุน

1.2.3 ปัญหาด้านวิธีการหรือแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การขาดตัวแบบมาตรฐานสำหรับยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ รวมทั้งการขาดกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มีหลักการเหตุผลสนับสนุนและครอบคลุมทุกประเด็นปัญหาที่สำคัญ

1.2.4 ปัญหาด้านเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การขาดความชัดเจนของวิสัยทัศน์ ขาดภาพอนาคตที่เห็นพ้องร่วมกัน กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติและโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติที่ยังขาดความชัดเจน ความไม่ชัดเจนของคำสำคัญ เป้าหมาย ความสำคัญเร่งด่วน กรอบเวลาทรัพยากรที่จะนำมาใช้ ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะ หน่วยรับผิดชอบหลักที่จะต้องนำของยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านไปบูรณาการ ตัวชี้วัดความสำเร็จในระดับชาติหรือระดับมหภาค อีกทั้งยังไม่มีกรอบทดสอบความสมเหตุสมผลหรือความเป็นไปได้ของยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน เป็นต้น

1.2.5 ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมและการยอมรับยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การขาดความรู้ความเข้าใจไม่ทราบเหตุผลความจำเป็นในการมียุทธศาสตร์ชาติ การมีส่วนร่วมอย่างจำกัดของประชาชนและแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ประชาชนไม่ทราบว่าตนเองและประเทศไทยจะได้รับประโยชน์อะไรจากยุทธศาสตร์ชาติ ความแตกแยกทางความคิดของประชาชน รวมทั้งการไม่ยอมรับหรือการขาดความเชื่อมั่นยุทธศาสตร์ชาติ

1.3 ปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ ซึ่งอาจทำให้การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างแท้จริงหรือประสบความล้มเหลว ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายภายในกรอบเวลาที่กำหนด ปัญหาเหล่านี้ได้แก่

1.3.1 ปัญหาด้านการบริหารจัดการในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ เช่น การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมยังไม่เป็นระบบ การขาดหน่วยงานอำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีหน้าที่วางแผน จัดการ อำนวยการ ประสานงาน และควบคุมการปฏิบัติที่ต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เช่นเดียวกับฝ่ายเสนาธิการร่วมของทหาร ระบบบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันที่ยังไม่ได้บูรณาการให้เป็นระบบที่สมบูรณ์แต่เพียงระบบเดียว หน่วยงานภาครัฐบางส่วนขาดการทบทวนแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยหรือกระบวนการปฏิบัติงานตามทฤษฎีการจัตองค์การ ภาครัฐไม่ได้นำหลักการและเทคนิคการบริหารโครงการมาใช้กับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ ยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาของหน่วยงานภาครัฐ หรือแผนงานและโครงการระยะยาวขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อน อีกทั้งข้อจำกัดด้านรายได้ของภาครัฐและงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น

1.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรผู้บริหารระดับสูง เช่น การขาดวิสัยทัศน์และไม่เห็นความสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ การขาดภาวะผู้นำและการมีระดับสมรรถนะไม่เพียงพอที่จะการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การขาดทักษะในการทำงานเป็นทีมซึ่งเป็นพื้นฐานในการบูรณาการร่วมกับหน่วยเกี่ยวข้อง หรือการขาดความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

1.3.3 ปัญหาในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติ เช่น การแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติยังไม่เป็นระบบ ไม่สอดคล้อง หรือไม่ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ชาติ การขาดการมีส่วนร่วมของผู้บริหารระดับกลาง ผู้ปฏิบัติระดับล่าง และหน่วยเกี่ยวข้องยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐขาดแนวทางการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ และลำดับความสำคัญเร่งด่วนของแผนงานและโครงการไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ไม่สอดคล้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยเกี่ยวข้อง หรือไม่มีการกำหนดหน่วยรับผิดชอบโดยตรง

1.3.4 ปัญหาความพร้อมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ เช่น หน่วยงานภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานหรือกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ ไม่สามารถบูรณาการการปฏิบัติทั้งทางตั้งหรือทางระนาบ วัฒนธรรมองค์กรไม่เอื้ออำนวย ต่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ ขาดการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ที่ดีและขาดการประชาสัมพันธ์เชิงรุก ที่มีประสิทธิภาพ โครงสร้างองค์กรและการปฏิบัติงานไม่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนา บุคลากรหรือการบริหารงานบุคคลไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ไม่ทดสอบยุทธศาสตร์ด้วยการนำร่อง เสียก่อน ไม่ปรับเปลี่ยนฐานข้อมูลและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้รองรับยุทธศาสตร์ บริหารงาน เชิงบูรณาการโดยแยกส่วนปฏิบัติ ระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน และแรงจูงใจไม่สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ ละเลยไม่ขอแก้ไขกฎหมายในส่วนที่หน่วยรับผิดชอบ ไม่กำหนดกฎระเบียบและมาตรฐาน ในการปฏิบัติงาน และขาดความพร้อมด้านบุคลากร งบประมาณ หรือทรัพยากรอื่น ๆ เป็นต้น

1.3.5 ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรผู้ปฏิบัติ เช่น การขาดความรู้ความเข้าใจ ขาด ความรู้สึกเป็นเจ้าของ และขาดความเชื่อมั่นในยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน การขาดจิตสำนึก อุดมการณ์ หรือคุณสมบัติที่เหมาะสม การขาดทักษะในการทำงานเป็นทีม ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง และ การมีภาระงานประจำมากเกินไป เป็นต้น

1.4 ปัญหาในการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งอาจทำให้ภาครัฐไม่ทราบ ความก้าวหน้าจริงในระหว่างการดำเนินการ ไม่ทราบผลลัพธ์ที่แท้จริงของยุทธศาสตร์ชาติเมื่อสิ้นสุด ระยะเวลา หรือยุทธศาสตร์ชาติไม่ได้รับปรับปรุงแก้ไขตามที่ควรจะเป็น ปัญหาเหล่านี้ได้แก่ การขาด ขั้นตอนการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม การขาดหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระ และมีเอกภาพเพื่อตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติอย่างจริงจังและเที่ยงตรง บุคลากรภาครัฐ ผู้ตรวจสอบประเมินผลไม่เหมาะสมหรือไม่ได้รับการยอมรับ การกำหนดตัวชี้วัดที่ยังไม่ได้มาตรฐาน การรายงานผลการดำเนินการหรือผลการประเมินของที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง และวัฒนธรรมองค์กร ในการหลีกเลี่ยงไม่รายงานข้อขัดข้อง ความล้มเหลว บทเรียนที่ได้รับ หรือข้อเสนอแนะเพื่อการ ปรับปรุงแก้ไข

2. แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติสามารถจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม เช่นกัน ได้แก่

2.1 การพัฒนากระบวนการ โครงสร้าง และระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ โดยจัดให้มีกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่สมบูรณ์และครบวงจร บริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติอย่าง เป็นระบบ จัดตั้งสถาบันการศึกษาหลักเพื่อบริหารจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุทธศาสตร์ ชาติ และสร้างบุคลากรมืออาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ปรับปรุงระบบ การบริหารจัดการภาครัฐให้เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ สร้าง เครื่องช่วยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับทุกภาคส่วน สร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาคมโลก และสังคมไทยในความมุ่งมั่นจริงจังที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ นำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจ พอเพียงมาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง ปกป้องและขจัดการทุจริตประพฤติมิชอบให้หมดสิ้นไป และสร้าง กลไกตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อป้องกันการใช้นโยบายประชานิยมที่ขาดความสมเหตุสมผล

2.2 แนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

2.2.1 กำหนดโครงสร้างคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่สมบูรณ์ แต่งตั้งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ และจัดตั้งศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

2.2.2 เตรียมความพร้อมด้านบุคลากร ข้อมูล และเครื่องมือในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติโดยพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้มีสมรรถนะเพียงพอ และให้ศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติจัดทำฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศ รวมทั้งจัดทีมงานมืออาชีพสนับสนุนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

2.2.3 กำหนดตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการที่เป็นมาตรฐาน จัดทำกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและเริ่มการบูรณาการตั้งแต่ต้น กำหนดมาตรฐานในการเขียนยุทธศาสตร์ชาติ และเพิ่มการทดสอบความสมเหตุสมผลหรือความเป็นไปได้ของยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน

2.2.4 ปรับปรุงเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติให้มีความสมบูรณ์และชัดเจน เพิ่มความชัดเจนของวิสัยทัศน์ ภาพอนาคตที่เห็นพ้องร่วมกัน กระบวนการและโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและเจาะจง เพิ่มกรอบเวลาและความสำคัญเร่งด่วน และเพิ่มหลักการเหตุผลเพื่อความน่าเชื่อถือ

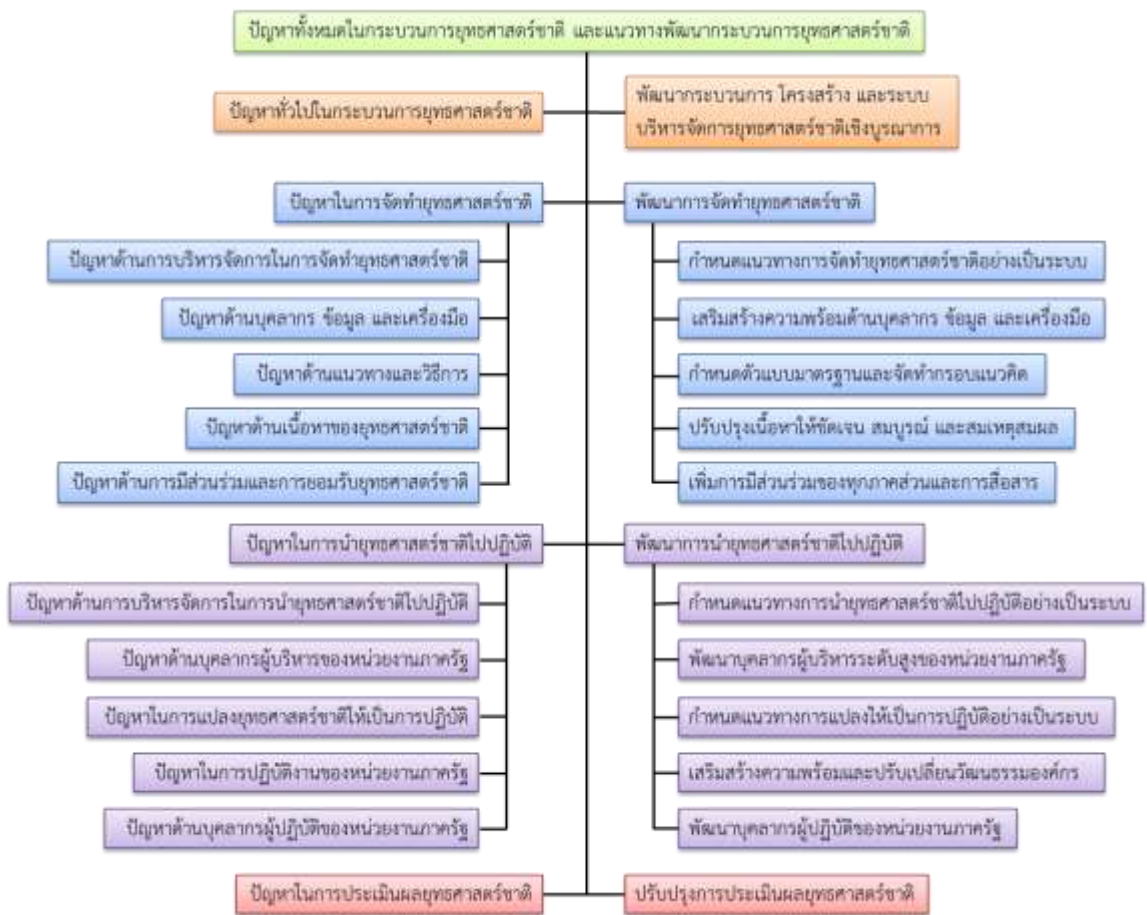
2.2.5 สร้างเสริมความรู้ความเข้าใจและเพิ่มการมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของทุกภาคส่วน ชี้แจงประโยชน์ส่วนรวมต่อประเทศไทยและประโยชน์ที่ประชาชนในแต่ละภาคส่วนจะได้รับจากยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งใช้การสื่อสารทางยุทธศาสตร์และการประชาสัมพันธ์เชิงรุกในจังหวัดและเวลาที่เหมาะสม

2.3 แนวทางพัฒนาการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ โดยจัดตั้งศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เป็นหน่วยงานกลางระดับชาติรับผิดชอบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม รวมทั้งนำเสนอความก้าวหน้าและผลสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติ บริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นระบบและครบวงจร ระดมบุคลากรและทรัพยากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและแก้ปัญหาเชิงบูรณาการ นำโครงสร้างการจัดองค์กรเฉพาะกิจ เช่น การจัดองค์กรแบบเมตริกซ์มาใช้ในการบูรณาการ นำหลักการและเทคนิคการบริหารโครงการ เช่น การแตกโครงสร้างของงาน มาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งแผนงานและโครงการขนาดใหญ่ระยะยาวซึ่งมีความซับซ้อนในการปฏิบัติ จัดทำโครงการพัฒนาผู้บริหารระดับสูง และสร้างผู้นำทางยุทธศาสตร์ในทุกกระดับ กำหนดแนวทางการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน เสริมสร้างความพร้อมปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐและบุคลากรผู้ปฏิบัติ

2.4 การปรับปรุงระบบการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ โดยเพิ่มขั้นตอนการประเมินผลการปฏิบัติยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ จัดตั้งหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระเพื่อตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างจริงจังและเที่ยงตรงโดยจัดให้ตัวแทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามีส่วนร่วม กำหนดแนวทางตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นมาตรฐานและได้รับการยอมรับ จัดทำมาตรฐานและตรวจสอบตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐ และสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานภาครัฐและบุคลากรถึงประโยชน์ของการรายงานผลการดำเนินการตามข้อเท็จจริง

ภาพรวมในเชิงโครงสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างปัญหาทั้งหมดกับแนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ แสดงโดยแผนภาพที่ 5-1 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 5-1 : สรุปปัญหาทั้งหมดกับแนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

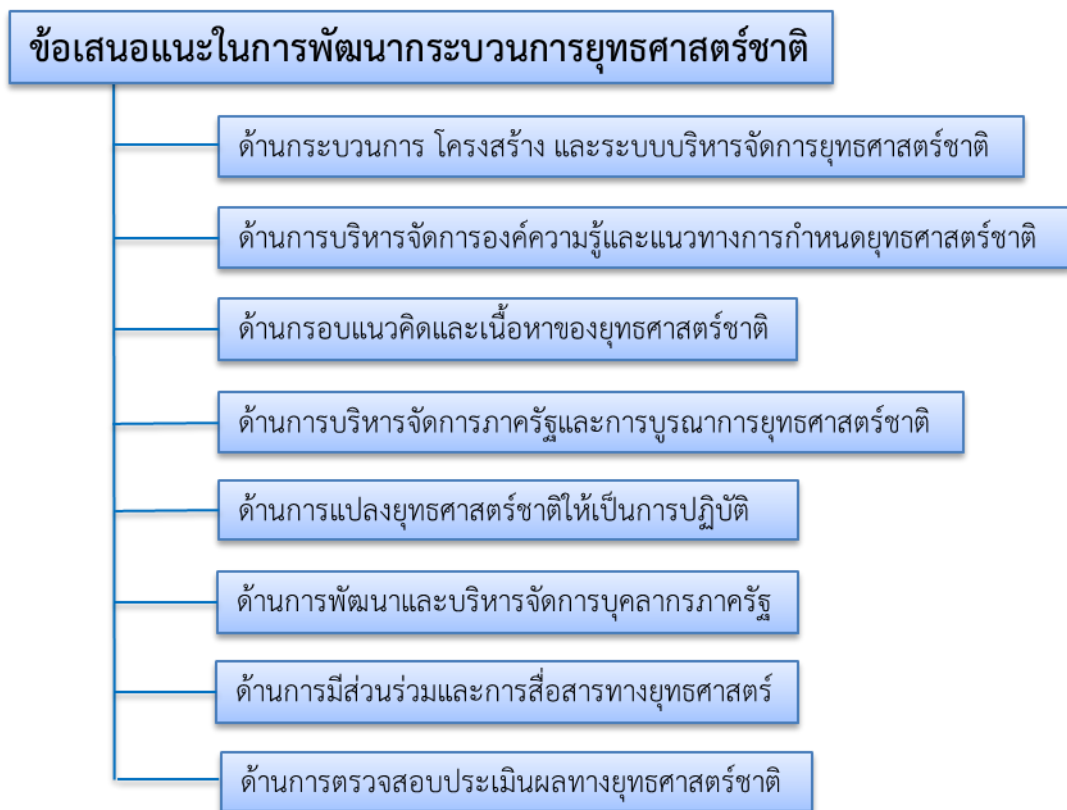
ในภาพรวม การวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

1. ทำให้ทราบกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Process) ของประเทศไทย รวมทั้งปัญหาสำคัญในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะในส่วนของการบริหารจัดการ การจัดทำ การขับเคลื่อน และการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ
2. ทำให้ได้แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาวិเคราะห์แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทย ทำให้ได้แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี แบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม และเมื่อนำแนวทางพัฒนาทั้ง 4 กลุ่มดังกล่าวมาจำแนกและจัดหมวดหมู่ใหม่ จะได้ข้อเสนอแนะระดับนโยบายในการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 8 ด้าน ตามแผนภาพที่ 5-2

แผนภาพที่ 5-2 : ข้อเสนอแนะในการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

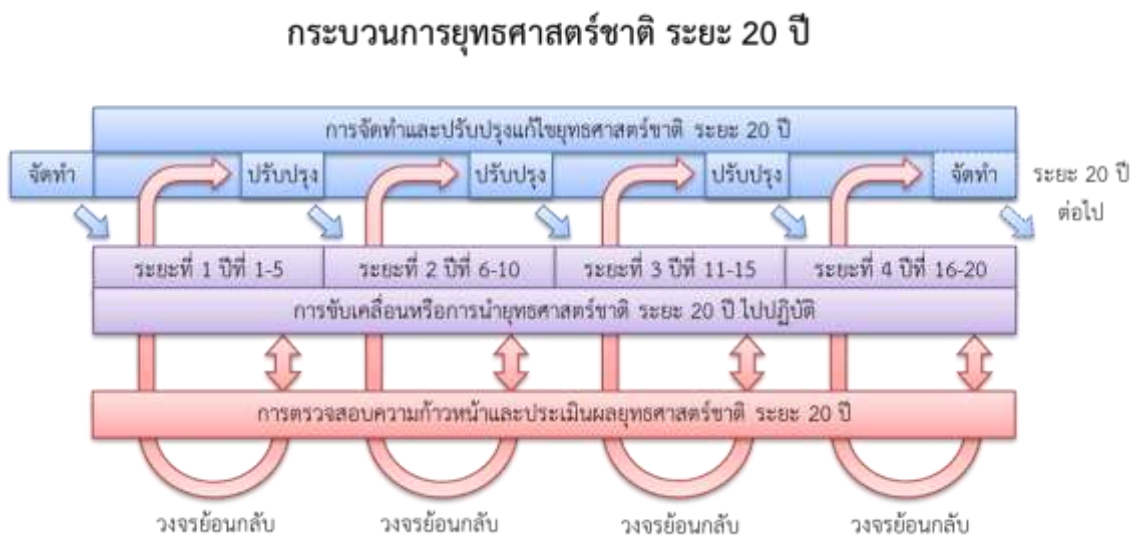
การแปลงข้อเสนอแนะระดับนโยบายเหล่านี้ให้เป็นการปฏิบัติ ส่วนใหญ่จำเป็นต้องพิจารณารายละเอียดและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ดังนั้นผู้วิจัยจึงมิได้จัดทำข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติตามที่ได้จำกัดขอบเขตของการวิจัยไว้แต่แรก สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยโดยขยายผลหรือต่อยอดจากการวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยที่สนใจสามารถเลือกดำเนินการวิจัยในภาพรวมของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ หรือในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

1. ข้อเสนอแนะด้านกระบวนการ โครงสร้าง และระบบบริหารจัดการ ยุทธศาสตร์ชาติ

1.1 ภาครัฐควรจัดให้มีกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่สมบูรณ์ ครบวงจร และต่อเนื่อง ตามแผนภาพที่ 5-3

แผนภาพที่ 5-3 : กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี

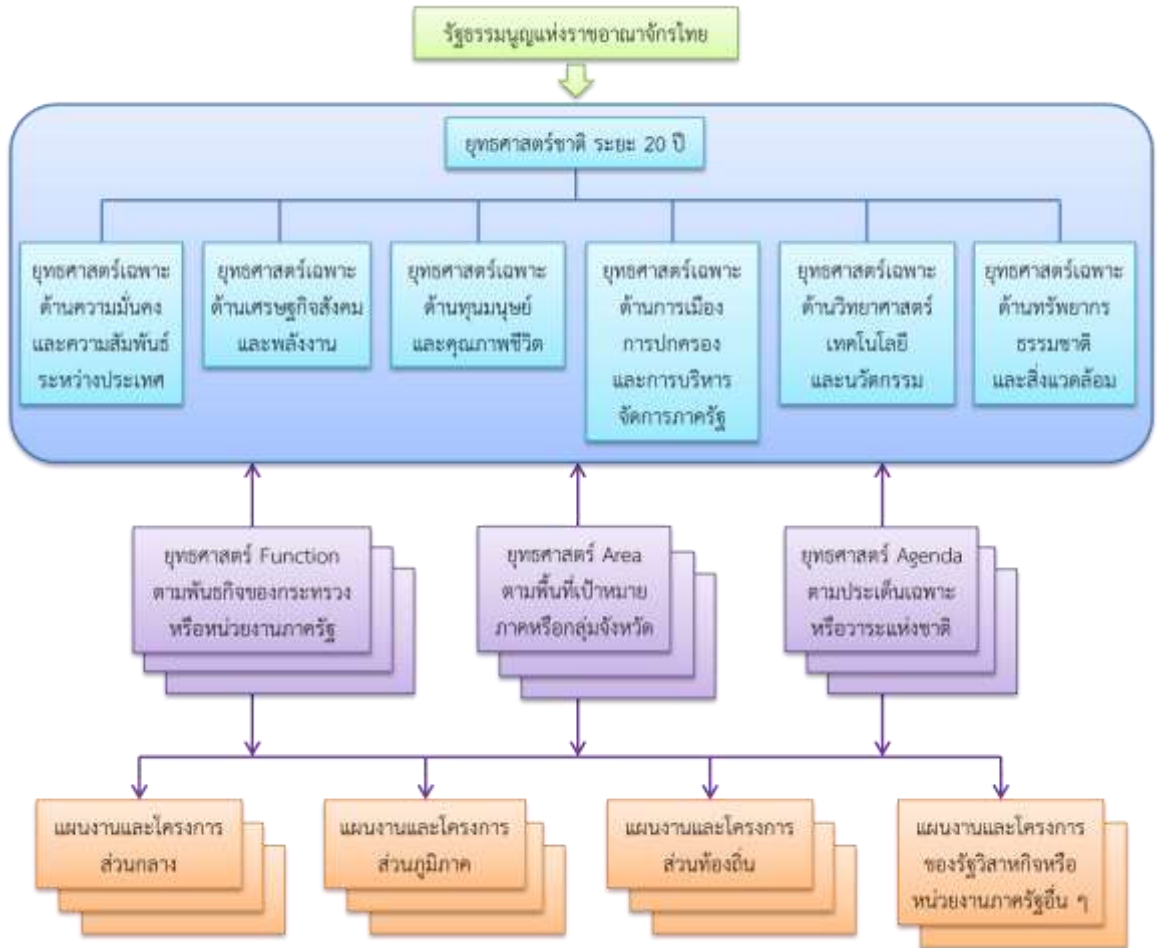


ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

1.2 ภาครัฐควรกำหนดโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการและแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจน ตามแผนภาพที่ 5-4

อย่างไรก็ตาม การแบ่งยุทธศาสตร์ชาติออกเป็นยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านหรือโครงสร้างการจัดของยุทธศาสตร์ชาติอาจมีความแตกต่างไปจากที่ผู้วิจัยเสนอแนะก็ได้ ผู้วิจัยเสนอให้แยกวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมออกมาเป็นยุทธศาสตร์เฉพาะอีกหนึ่งด้านเพราะในยุคปัจจุบันการวิจัยพัฒนาทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีเพื่อสร้างสรรค์นวัตกรรมได้กลายเป็นปัจจัยหลักในการแข่งขันระหว่างประเทศในเกือบทุกด้าน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ การทหาร การบินและอวกาศ การสื่อสารและสารสนเทศ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ผู้เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติจะต้องระลึกและยึดถือไว้เสมอว่า ยุทธศาสตร์เฉพาะด้านความมั่นคงแห่งชาติและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นมีความสำคัญสูงสุด เหนือกว่ายุทธศาสตร์เฉพาะด้านอื่นใด ทั้งนี้เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดต่อความอยู่รอดของชาติ

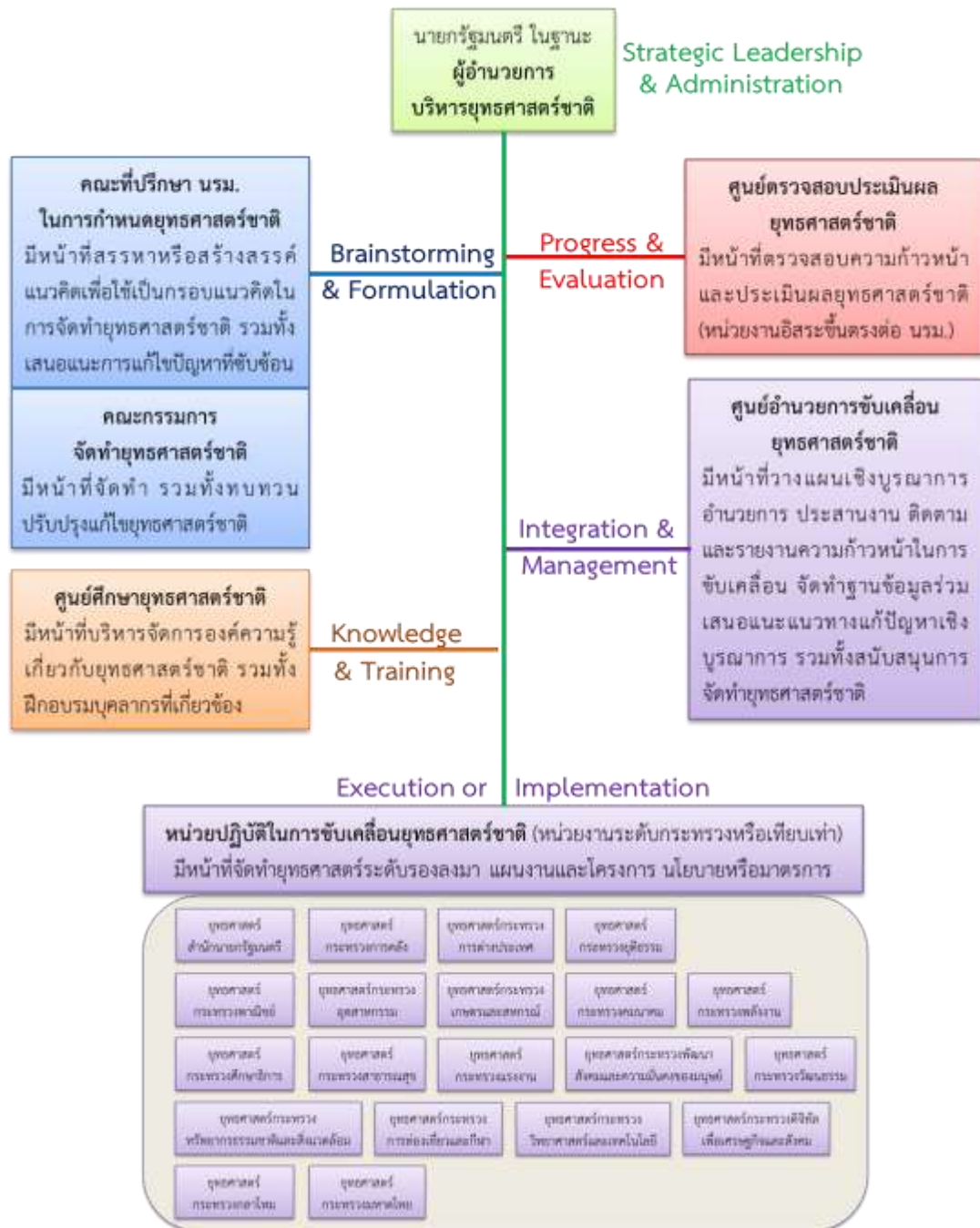
แผนภาพที่ 5-4 : โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ



ที่มา : พัฒนารูปร่างจากผลการวิจัย

1.3 ภาครัฐควรจัดให้มีระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ ในส่วนของการบริหารมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการบริหารยุทธศาสตร์ชาติ ในส่วนของการจัดทำประกอบด้วย คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ในส่วนของการนำไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่าซึ่งรับผิดชอบการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ หรือขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ (ฝ่ายอำนวยการร่วม) ในส่วนของการประเมินผล เป็นหน้าที่ของศูนย์ตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ และในส่วนขององค์ความรู้ เป็นหน้าที่ของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ชาติ โดยมีโครงสร้างความสัมพันธ์และภารกิจหน้าที่โดยย่อแสดงตามแผนภาพที่ 5-5 อย่างไรก็ตามทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันพิจารณาภารกิจ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ โครงสร้างการจัดองค์กร คุณสมบัติของบุคลากร และรายละเอียดอื่น ๆ รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องเสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามตามข้อเสนอแนะได้

แผนภาพที่ 5-5 : โครงสร้างระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากผลการวิจัย

2. ข้อเสนอแนะด้านองค์ความรู้ แนวทาง และวิธีการในการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติ

2.1 ภาครัฐควรกำหนดให้ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ชาติ หรือสถาบันการศึกษา ระดับชาติที่ได้รับมอบหมาย มีหน้าที่บริหารจัดการองค์ความรู้ที่ปวงเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้ง ผูกอบบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติทั้งกระบวนการ ภาครัฐควรให้ ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดด้านยุทธศาสตร์เบื้องต้นกับเด็กและเยาวชนทั่วไป สนับสนุนการศึกษาวิชา ยุทธศาสตร์ ความมั่นคงแห่งชาติ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ควบคู่ไปกับศึกษาตามหลักสูตร ปกติของสถาบันการศึกษาทั่วไป สร้างผู้นำทางยุทธศาสตร์ (Strategic Leaders) และนักยุทธศาสตร์ มืออาชีพ (Professional Strategists) ในระดับชาติ สร้างนักบริหารจัดการยุทธศาสตร์ (Strategic Managers) ในระดับบริหาร ในลักษณะคล้ายกับผู้บริหารโครงการ (Project Manager) ที่สามารถ บริหารจัดการยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสร้างนักยุทธศาสตร์ระดับปฏิบัติ รุ่นใหม่ในทุกสาขาวิชาการอย่างต่อเนื่องเพื่อทยอยนำเข้าสู่ระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

2.2 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรกำหนดตัวแบบมาตรฐานในการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการตามแผนภาพที่ 5-6 (ในหน้าถัดไป) เพื่อใช้การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและ การการผูกอบบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งใช้ในการชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้ที่เกี่ยวข้อง สื่อสารมวลชน และประชาชนทั่วไปเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความน่าเชื่อถือให้กับยุทธศาสตร์ชาติ

3. ข้อเสนอแนะด้านกรอบแนวคิด และเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ

3.1 นายกรัฐมนตรีควรแต่งตั้งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีในการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นกลุ่มนักยุทธศาสตร์หรือผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านที่มีความรู้ความสามารถและ ประสบการณ์สูงจากทุกภาคส่วน มีหน้าที่สรรหาหรือสร้างสรรค์แนวคิดหลัก (Key Concepts) เพื่อใช้ เป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ระดับชาติที่ค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน (Complex or Complicated Problems)

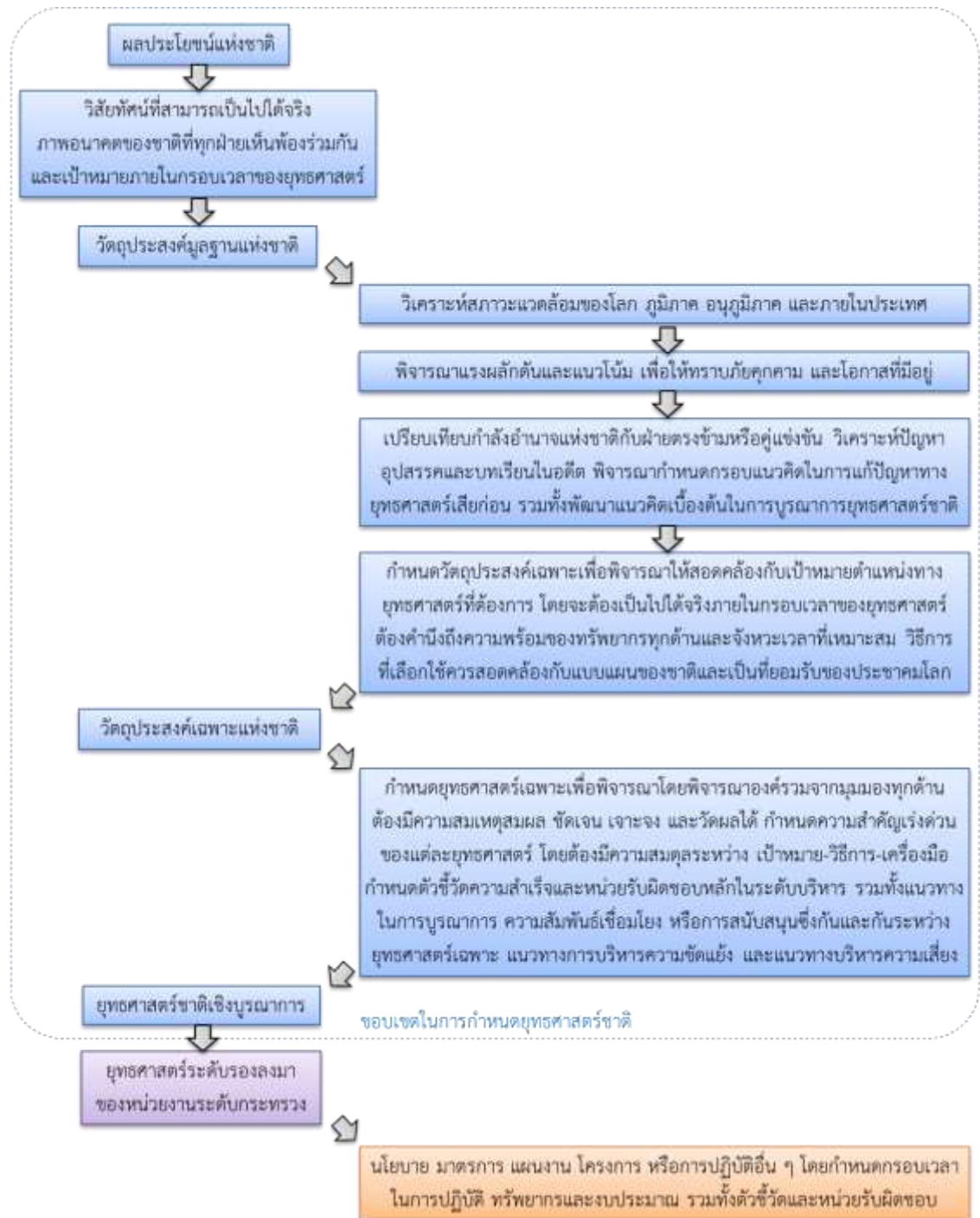
3.2 นายกรัฐมนตรีควรแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเพื่อกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติโดยรับแนวคิดหลักในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติมาจากคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งรับฟังข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติและ ความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน

3.3 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรจัดทำภาพอนาคตของประเทศที่ ชัดเจนในอีก 20 ปี ข้างหน้าที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องร่วมกันเพื่อความชัดเจนและความเข้าใจที่ตรงกัน

3.4 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรจัดทำกรอบแนวคิดในการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติโดยประมวลทฤษฎี หลักการ หรือแนวคิดที่จะใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้ การกำหนดยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านครอบคลุมภัยคุกคามหรือประเด็นปัญหาระดับชาติทั้งหมด และตั้งอยู่บนหลักการเหตุผลที่ชัดเจน มีความน่าเชื่อถือ และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

3.5 ภาครัฐควรนำหลักการและเงื่อนไขของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ อย่างจริงจังในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์มหภาคและการ ลงทุนระยะยาวขนาดใหญ่ของภาครัฐ

แผนภาพที่ 5-6 : ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ



ที่มา : พัฒนาขึ้นจากตัวแบบที่ใช้ในการฝึกของ วปอ.สปท.(2559 : 4-13, 66) โดยผู้วิจัย

3.6 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรจัดทำเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติให้มีความสมบูรณ์ในตัวเอง ครอบคลุมประเด็นปัญหาระดับชาติอย่างครบถ้วน โดยยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านต้องมีความชัดเจน เจาะจง สมเหตุสมผล เป็นไปได้จริง วัดผลได้ รวมทั้งกำหนดความสำคัญเร่งด่วนของแต่ละเป้าหมาย

3.7 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มการทดสอบความสมเหตุสมผลหรือความเป็นไปได้ของยุทธศาสตร์เฉพาะซึ่งประกอบด้วย การทดสอบความเหมาะสมของเป้าหมาย (Suitability of Ends) การทดสอบการยอมรับวิธีการ (Acceptability of Ways) และการทดสอบความเป็นไปได้ของเครื่องมือ (Feasibility of Means)

3.8 ภาครัฐควรยกระดับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นยุทธศาสตร์เฉพาะด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยถือว่าเป็นยุทธศาสตร์เฉพาะที่มีความสำคัญสูงสุด และต้องเน้นที่ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นหลัก ควรปรับแนวคิดในการมองออกไปภายนอกประเทศมากขึ้น (Outward Looking on International Issues) แทนที่จะมองแต่เฉพาะเรื่องภายในประเทศเท่านั้น (Inward Looking on Domestic Issues) ควรเพิ่มแนวคิดในการใช้เครื่องมือทางการทูตและเครื่องมือทางเศรษฐกิจ ควรเพิ่มเนื้อหาของยุทธศาสตร์เฉพาะด้านความมั่นคงแห่งชาติให้ครอบคลุมภัยคุกคามหรือความท้าทายทั้งหมดที่น่าจะเกิดขึ้น (Probable) หรืออาจจะเกิดขึ้นได้ (Possible) ภายในห้วงระยะเวลา 20 ปี ข้างหน้า ควรเพิ่มยุทธศาสตร์ในการตอบโต้ฝ่ายตรงข้าม (Counter Strategy) ในทุกรูปแบบ รวมทั้งเพิ่มเติมเป้าหมายในการแก้ไขความขัดแย้งพื้นฐาน ความปรองดอง และสันติภาพถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ควรเปิดเผยเนื้อหาส่วนหนึ่งส่วนใดของยุทธศาสตร์ที่มีความอ่อนไหวสูงและอาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งชาติหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การปฏิบัติการลับ (Covert Actions) การปฏิบัติการไซเบอร์เชิงรุก หรือแนวคิดการใช้สื่อสารมวลชนและศิลปวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือ แต่ควรเผยแพร่เฉพาะเนื้อหาที่เหมาะสมโดยการจัดทำเป็นสมุดปกขาวด้านการป้องกันประเทศ (Defence White Paper) แทน

3.9 ภาครัฐควรยกระดับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นยุทธศาสตร์เฉพาะด้านเศรษฐกิจ สังคม และพลังงาน โดยจะต้องเน้นที่ประสิทธิภาพ (Efficiency) ควบคู่ไปกับประสิทธิผล (Effectiveness) และนำแนวคิดในการแข่งขันแบบหลายฝ่ายในแต่ละตลาดที่แตกต่างกัน ซึ่งมีความชัดเจนมาใช้แทนแนวคิดในการแข่งขันกับตนเองที่ขาดความชัดเจน รวมทั้งควรเพิ่มเติมนการวิเคราะห์แผนการลงทุนรวมของภาครัฐ ความร่วมมือและการระดมทุน และการบริหารความเสี่ยงจากยุทธศาสตร์

3.10 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มเติมแนวคิดในการปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับคนไทยรุ่นใหม่ และบรรณรงค์เล็กค่านิยมที่ไม่ถูกต้องหรือไม่พึงประสงค์ในสังคมไทย รวมทั้งกำหนดแนวคิดที่ชัดเจนในการผลิตบุคลากรหรือแรงงานให้ตรงกับความต้องการในอนาคต

3.11 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มเติมความชัดเจนเกี่ยวกับทุนมนุษย์ ความมั่นคงของมนุษย์ คุณภาพชีวิต ความเท่าเทียม (หมายถึง ทุกคนได้ทุกอย่างเหมือนกัน) และความเสมอภาค (หมายถึง ทุกคนได้รับหรือเข้าถึงโอกาสเหมือนกัน) รวมทั้งแนวคิดในการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นน่าจะเป็นไปได้จริงในบริบทของสังคมไทย

3.12 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มเติมแนวคิดในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ล้มเหลว ล้าหลัง หรือไม่เหมาะสมกับปัจจุบัน โดยการเปลี่ยนแปลงที่หลักการพื้นฐาน

4. ข้อเสนอแนะด้านระบบบริหารจัดการภาครัฐ และการบูรณาการยุทธศาสตร์ชาติ

4.1 ภาครัฐควรปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐให้เป็นระบบที่มีความชัดเจน สมบูรณ์ครบถ้วนเพียงแค่ระบบเดียว (Comprehensive System) ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ และเอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน รวมทั้งปรับปรุงให้ระบบบริหารจัดการภาครัฐก้าวไปสู่ความเป็น Digital Government อย่างแท้จริง

4.2 ภาครัฐควรนำหลักการและเงื่อนไขของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ อย่างจริงจังในการบริหารจัดการของภาครัฐทุกระดับ

4.3 ภาครัฐควรเร่งจัดการทุจริตประพฤติมิชอบให้หมดสิ้นไป ซึ่งรวมถึงการทุจริตเชิงนโยบาย และการใช้นโยบายประชานิยมที่ไม่สมเหตุสมผล

4.4 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเริ่มบูรณาการยุทธศาสตร์ชาติตั้งแต่การจัดทำกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ภาครัฐควรบูรณาการยุทธศาสตร์ในระดับบริหารทั้งทางตั้งและทางระนาบ และบูรณาการการปฏิบัติโดยสร้างเครือข่าย ส่งเสริมความร่วมมือ และประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานภาครัฐและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นเจ้าภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการค่อนข้างมากควรพิจารณาจัดตั้งฝ่ายอำนวยการร่วมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการ

4.5 ภาครัฐควรจัดตั้งศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ มีหน้าที่บูรณาการวางแผนร่วม และประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งเฝ้าติดตามความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาในเชิงบูรณาการ และสรุปผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม รวมทั้งสนับสนุนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

4.6 ภาครัฐควรทบทวนภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ นำทฤษฎีการจذبองค์กรรมวิเคราะห้และปรับโครงสร้างการจذبองค์กรรมของหน่วยงานภาครัฐให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ

4.7 ภาครัฐควรปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวกและกำหนดกติกาให้เกิดความเป็นธรรมเท่านั้น โดยให้ภาคเอกชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ

4.8 ภาครัฐควรปรับแนวคิดให้หน่วยงานภาครัฐมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง (Responsibility and Accountability) และปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรเพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่อง มุ่งมั่น และจริงจัง

4.9 ภาครัฐควรเสริมสร้างความพร้อมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ หรือทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของ

หน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงความพร้อมด้านข้อมูลและเครื่องมือในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

4.10 ภาครัฐควรใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและกำหนดวงรอบให้หน่วยงานภาครัฐเปิดรับฟังความคิดเห็นเพื่อทบทวนและแก้ไขกฎหมายที่หน่วยงานรับผิดชอบหรือมีความเกี่ยวข้องให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของหน่วย

4.11 ภาครัฐควรนำหลักการและเทคนิคการบริหารโครงการมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งแผนงานและโครงการระยะยาวขนาดใหญ่ของภาครัฐที่มีความซับซ้อนสูง

5. ข้อเสนอแนะด้านการแปลงยุทธศาสตร์ชาติเป็นการปฏิบัติ

5.1 ภาครัฐควรกำหนดแนวทางในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นยุทธศาสตร์ระดับรองลงมา และถ่ายทอดลงมาเป็นแผนงานและโครงการหรือการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ

5.2 ภาครัฐควรกำหนดให้ศูนย์ตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระตรวจสอบยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐว่าสอดคล้องกับเป้าหมายและเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่

6. ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนา และบริหารจัดการบุคลากรภาครัฐ

6.1 ภาครัฐควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติให้กับบุคลากรภาครัฐ เสริมสร้างทักษะในการทำงานเป็นทีม รวมทั้งเสริมสร้างความพร้อมด้านบุคลากรในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์รองรับของหน่วยงาน

6.2 ภาครัฐควรปลูกฝังจิตสำนึกและอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อส่วนรวมและองค์กรให้กับบุคลากรภาครัฐ

6.3 ภาครัฐควรจัดทำแผนงานพัฒนาบุคลากรผู้บริหารระดับสูง (Human Resource Development Program) และระบบบริหารจัดการบุคลากรผู้บริหารระดับสูง (Human Resource Management System) รวมทั้งปรับระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน และแรงจูงใจด้านอื่น ๆ ของหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ควรเริ่มศึกษาวิเคราะห์ระบบการพัฒนาผู้บริหารระดับชาติโดยคัดเลือกและนำเด็กและเยาวชนที่มีศักยภาพสูงเข้ามาสู่กระบวนการพัฒนาที่เป็นระบบตั้งแต่เนิ่น ๆ

6.4 ภาครัฐควรปลูกฝังจิตสำนึกในการให้บริการให้กับบุคลากรภาครัฐ กระตุ้นให้เกิดความกระตือรือร้น ความเอาใจใส่ มุ่งมั่น และจริงจังในการปฏิบัติงาน รวมทั้งปรับปรุงพัฒนาอุปนิสัยและบุคลิกภาพให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ

7. ข้อเสนอแนะด้านการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และการสื่อสารทางยุทธศาสตร์

7.1 ภาครัฐควรสร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคมไทยและประเทศไทยควรสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาคมโลกในความมุ่งมั่นจริงจังของทุกฝ่ายที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

7.2 ภาครัฐควรเพิ่มการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติได้รับการยอมรับและได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่าย ควรชี้แจงประโยชน์ส่วนรวมต่อประเทศไทยและประโยชน์ที่ประชาชนในแต่ละภาคส่วนจะได้รับจากยุทธศาสตร์ชาติ

7.3 ภาครัฐควรนำแนวคิดในการสื่อสารทางยุทธศาสตร์มาใช้ในสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐให้กับประชาชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยใช้ประชาสัมพันธ์เชิงรุกเป็นเครื่องมือหลัก

8. ข้อเสนอแนะด้านการตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

8.1 ภาครัฐควรปรับปรุงการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปด้วยความจริงจังและเที่ยงตรง

8.2 ภาครัฐควรเพิ่มเติมการทบทวนยุทธศาสตร์ชาติเข้าไปในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

8.3 ภาครัฐควรจัดตั้งศูนย์ตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ โดยเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ตรวจสอบความก้าวหน้าและประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ บุคลากรผู้ตรวจสอบประเมินผลควรเป็นผู้แทนของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยต้องมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์หรือระดับสมรรถนะที่เหมาะสม และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

8.4 ภาครัฐควรตรวจสอบตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐให้ได้มาตรฐาน ตรงประเด็นเหมาะสมกับบริบทหรือสภาพความเป็นจริง สามารถชี้วัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์ได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

ไม่มี ทั้งนี้เนื่องจากการแปลงข้อเสนอแนะระดับนโยบายดังที่กล่าวมาแล้วให้เป็นการปฏิบัติ ส่วนใหญ่จำเป็นต้องพิจารณารายละเอียดโดยทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อนจึงจะสามารถนำไปสู่การปฏิบัติหรือดำเนินการได้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมิได้จัดทำข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติตามที่ผู้วิจัยได้จำกัดขอบเขตของการวิจัยไว้แต่แรก

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

การขยายผลหรือต่อยอดจากการวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยที่สนใจสามารถเลือกดำเนินการวิจัยภาพรวมของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การบริหารจัดการทั่วไป การบริหารจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ กระบวนการสร้างผู้นำทางยุทธศาสตร์ หรือเลือกดำเนินการวิจัยในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ การบริหารจัดการภาครัฐในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ หรือการตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- ป้องกันราชอาณาจักร, วิทยาลัย. คู่มือด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2559.
- ศึกษายุทธศาสตร์, ศูนย์. คู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติ (National Strategic Formulation Handbook). กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2554.
- ภูมิพลอดุลยเดช, สมเด็จพระปรมินทรมหา. คำพ่อสอน : ประมวลพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- วรเดช จันทรศร. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (An Integrated Theory of Public Policy Implementation). กรุงเทพฯ : พริกหวานกราฟฟิค, 2552.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การบริหารจัดการ และการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ (Management Administration and Strategic Administration of the State Agencies). กรุงเทพฯ : โพรเพซ, 2554.

เอกสารวิจัย

- อมรเทพ ณ บางช้าง, พลเรือโท. “การปฏิรูปการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2551.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

- จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, คณะกรรมการ. “ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579) (สรุปย่อ)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thaigov.go.th/uploads/document/66/2017/01/pdf/20year-may59.pdf>. 2559.
- นิติบัญญัติแห่งชาติ, สภา. “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>. 2560.
- ปฏิรูปแห่งชาติ, สภา. “รายงานวาระปฏิรูปและวาระพัฒนาด้านต่างๆ ที่ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=30546#b3. 2557.
- เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2559/A/115/1.PDF>. 2559.
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2558-2564”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.nsc.go.th/Download1/policy58.pdf>. 2559.

ยกร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมการ. “กรอบความเห็นร่วมปฏิรูปประเทศไทย (11 ด้าน)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more_news.php?cid=50.2557.

ภาษาอังกฤษ

Books

- Austin, Robert D. การบริหารโครงการ (Managing Projects Large and Small), แปลโดย คมสัน ขจรชีพพันธุ์งาม. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2556.
- Australia, Government of. Strong and Secure : A Strategy for Australia’s National Security. Canberra : The Department of the Prime Minister and Cabinet, 2013.
- Harrison, Ross. Strategic Thinking in 3D : A Guide for National Security, Foreign Policy, and Business Professionals. Washington DC : Potomac Books, 2013.
- Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr. and Timothy E. Somes. “Chapter 2 : The Art of Strategy and Force Planning”. p.18-34, in Strategy and Force Planning, Faculty. The Art of Strategy and Force Planning, 3rd Edition, RI : Naval War College, 2000.
- Hrebiniak, Lawrence G. ขับเคลื่อนกลยุทธ์ : การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ (Making Strategy Work : Leading Effective Execution and Change), แปลโดย จักร ติงศภักดิ์. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2551.
- Hunger, J. David และ Wheelen, Thomas L. หัวใจของการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Essentials of Strategic Management), แปลโดย ภัคดี มานะหิรัญเวท. กรุงเทพฯ : เพียร์สัน, 2555.
- Magretta, Joan. หลักคิดเรื่องกลยุทธ์และการแข่งขัน (Understanding Michael Porter : The Essential Guide to Competition and Strategy), แปลโดย ญัฐยา สินตระการผล. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2557.
- Robbins, Stephen P. Organization Theory : Structure, Design, and Applications. 3rd Edition. New Jersey : Prentice Hall, 1983.
- United Kingdom, Government of. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 : A Secure and Prosperous United Kingdom. United Kingdom : The Controller of Her Majesty’s Stationery Office, 2015.
- United States of America, Government of. National Security Strategy. Washington : The White House, 2015.
- Walker, Gordon. Modern Competitive Strategy. 3rd Edition. McGraw-Hill : Singapore, 2009.

Yarker, Harry R. Strategy and the National Security Professional : Strategic Thinking and Strategy Formulation in the 21st Century. Westport, Connecticut : Praeger Security International, 2008.

Electronic Sources

Japan, Government of. "National Security Strategy". (Provisional Translation). (Online). Available : <http://www.cas.go.jp/jp/siryuu/131217anzenhoshou/nss-e.pdf>, 2013.

Russian, Federation. "Russian National Security Strategy". (Full-text Translation) (Online). Available : <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>, 2015.

ภาคผนวก

ผนวก ก

คำถามและผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับ กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

คำถาม

- จากประสบการณ์ในการทำงานของท่าน ประกอบกับความรู้ความเข้าใจของท่าน เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ขอให้ท่านอธิบายปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติที่ท่านคิดว่า มีความสำคัญที่สุดสามอันดับแรก พร้อมทั้งข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ (ถ้ามี)
- ท่านมีข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี หรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะจากมุมมองของสายงานหรือสายวิทยาการที่ท่านรับผิดชอบ

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 30 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงาน และโครงการขององค์กร 4 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ไม่ชัดเจน ปัญหารองลงมาคือการขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ และปัญหาที่สามคือการขาดประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งปัจจุบันภาครัฐยังขาดการกำกับดูแลที่ดี การบูรณาการเกิดขึ้นเฉพาะขาขึ้นหรือการขอตั้งงบประมาณ แต่ไม่เกิดขึ้นในขาลงหรือการนำงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจริงไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังขาดการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 1 เห็นว่าภาครัฐควรกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมให้ชัดเจน ควรปรับการบริหารจัดการภาครัฐให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้องระหว่างวาระการบริหารประเทศของรัฐบาลซึ่งผันแปรไปตามสภาวะทางการเมืองกับการดำเนินการในแต่ละห้วงระยะเวลาตามยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ซึ่งเป็นกรอบเวลาคงที่ในระยะยาว ในการจัดทำแผนพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติควรเริ่มต้นจากมิติของพื้นที่โดยผสมผสานระหว่างการกำหนดความต้องการแบบบนลงล่าง (ภาครัฐเป็นผู้ริเริ่ม) กับล่างขึ้นบน (ภาคประชาชน ชุมชน หรือภาคเอกชนเป็นผู้ริเริ่ม) ปัจจุบันประเทศไทยยังขาดแผนพัฒนาระดับภาค หน่วยงานภาครัฐควรปรับเปลี่ยนแนวคิดในการปฏิบัติงานจากเดิมที่พยายามทำงานทั้งหมดเองเป็นการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในเชิงบูรณาการ นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐควรนำผลการประเมินกลับมาใช้ในการทบทวนยุทธศาสตร์และการขอตั้งงบประมาณของหน่วยงานในปีถัดไป

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 33 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงาน และโครงการขององค์กร 15 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายของรัฐบาลที่ขาดความชัดเจน ทำให้หน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติต้องนำปิตีความเอง ดังนั้นความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติจึงขึ้นอยู่กับความที่ถูกต้อง ปัญหารองลงมาคือความเข้าใจที่ไม่ตรงกันหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันระหว่างรัฐบาล ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ และผู้บริหารในระดับปฏิบัติ เนื่องจากขาดนิยามศัพท์ซึ่งเป็น Key Word ตามยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจน และปัญหาที่สามคือยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายมีขอบเขตกว้างมาก มีกรอบการดำเนินการในขนาดหรือสเกลที่ใหญ่เกินไป ไม่เป็นขั้นตอน ไม่ศึกษาความเป็นไปได้ ไม่คำนึงถึงภาระงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่แล้ว ทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้ได้จริง หรือความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 เห็นว่าภาครัฐต้องสร้างความตระหนักรู้และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมองเห็นภาพอนาคตเป็นภาพเดียวกัน ศัพท์ซึ่งเป็น Key Word ตามยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายของรัฐบาลต้องมีนิยาม ที่ชัดเจนเพื่อความเข้าใจที่ตรงกันในทุกระดับ หน่วยงานภาครัฐควรปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรโดยเพิ่มการสื่อสารสองทางให้มากขึ้น เพิ่มเวลาการปรึกษาหารืองานในระดับยุทธศาสตร์ให้เพียงพอ และมีการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้บุคลากรในระดับปฏิบัติเข้าใจด้วย ในการดำเนินการยุทธศาสตร์ชาติที่มีความเสี่ยงสูง หน่วยงานภาครัฐควรจัดทำแผนงานและโครงการนำร่องเสียก่อน โดยเลือกพื้นที่เป้าหมายที่เหมาะสม จำกัดขนาดของพื้นที่ให้พอเหมาะกับบุคลากร ทรัพยากร และงบประมาณที่มีอยู่ หากได้ผลดีก็ใช้เป็นต้นแบบในการต่อยอดต่อไป การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับทุกฝ่าย ควรทุ่มเทความพยายามในการเสริมสร้างจุดแข็ง แต่ไม่ควรเสียเวลาส่วนใหญ่ไปกับการปิดจุดอ่อนทั้งหมดเพราะอาจไม่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จในภาพรวม

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 2 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่า ภาพโครงสร้างของยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ยังขาดความชัดเจน โดยยุทธศาสตร์ชาติประกอบด้วยยุทธศาสตร์ย่อย ๆ ที่มีลักษณะเป็น Piecemeal แต่ยังขาดการบูรณาการอย่างแท้จริง การกำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าวขาดการพิจารณาห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) เพื่อตัดสินใจว่าภาครัฐควรลงทุน ณ ห่วงโซ่ข้อใดหรือจุดใดจึงจะเกิดความคุ้มค่าหรือจะได้มูลค่าเพิ่ม (Value-added) สูงสุด ในส่วนของภาคการเกษตร ภาคเอกชนควรปรับบทบาทจากการแสวงหาผลกำไรในระยะสั้น เป็นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับเกษตรกรในระยะยาว โดยภาครัฐต้องเพิ่มบทบาทในการสร้างความเป็นธรรมระหว่างภาคเอกชนกับเกษตรกร ประเด็นสุดท้าย การประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและจริงจัง แล้วต้องนำผลการประเมินกลับไปปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติอย่างจริงจัง

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ การศึกษาระดับปริญญาเอก อายุการทำงาน 29 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 3 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือการคัดค้านโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐโดยภาคประชาชน ปัจจุบันประชาชนทั่วไปมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย และการปกป้องสิทธิของตนเองมากขึ้น ปัญหารองลงมาคือความขัดแย้งในเชิงนโยบายและในการปฏิบัติ ระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทับซ้อนกัน โดยขาดเวทีกลาง ที่ใช้ในการแก้ไขหรือขจัดปัญหาอย่างถาวร และปัญหาที่สามคือหน่วยงานภาครัฐขาดการสื่อสาร ทางตั้งที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารระดับสูงกับผู้บริหารระดับกลางเห็นภาพไม่ตรงกัน เวลาปรึกษาหารืองานระดับยุทธศาสตร์ไม่เพียงพอ ขาดการให้ความสำคัญกับรายละเอียดในการแก้ปัญหา

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3 เห็นว่าภาครัฐควรเพิ่มประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์เชิงรุกผ่านสื่อสารมวลชนทุกช่องทางเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับภาคประชาชน และต้องใช้หลักการทางจิตวิทยาเข้าช่วย ภาครัฐควรจะต้องมีหน่วยงานอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดการบูรณาการอย่างแท้จริงทั้งในระดับชาติและในระดับกระทรวง นอกจากนั้นควรเสริมสร้างภาวะผู้นำให้กับบุคลากรผู้บริหารระดับสูงโดยเฉพาะทักษะในการสื่อสาร

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 3 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่าภาพรวมของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ยังคงเป็นการแยกการปฏิบัติโดยแต่ละกระทรวง ขาดภาพการบูรณาการที่ชัดเจนระหว่างกระทรวง บุคลากรภาครัฐในระนาบเดียวกันควรมีโอกาสในการเรียนรู้ร่วมกันและต้องเห็นภาพอนาคตเป็นภาพเดียวกันเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการเกิดความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างแท้จริง นอกจากนั้น ภาครัฐควรเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับภาคประชาชน เพิ่มเวทีและโอกาสในการรับฟังหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รวมทั้งปรับการสื่อสารกับภาคประชาชนให้เป็นการสื่อสารสองทาง มากขึ้น

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 31 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงาน และโครงการขององค์กร 15 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือบุคลากร ที่รับผิดชอบในการแปลงยุทธศาสตร์ให้เป็นการปฏิบัติ เช่น แผนงานและโครงการ ขาดแนวคิด ที่ชัดเจนในการดำเนินการ ดังนั้นการปฏิบัติของภาครัฐจึงไม่สามารถตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ได้อย่างแท้จริง ปัญหารองลงมาคือบุคลากรในระดับปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ขาดทักษะ และขาดความมั่นใจในการทำงาน โดยวัฒนธรรมองค์กรไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น บุคลากรผู้บริหารระดับสูงขาดภาวะผู้นำและทักษะการสื่อสารสองทาง และปัญหาที่สามคือหน่วยงานภาครัฐยังไม่ให้ความสำคัญกับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลเท่าที่ควร ไม่นำหลักการบริหารโครงการมาใช้ เช่น การแสดงเส้นทางวิกฤติ (Critical Path) ซึ่งทำให้การบริหารโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐบางโครงการเกิดความล่าช้า

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4 เห็นว่าภาครัฐควรเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ให้กับบุคลากรทั้งในระดับบริหารและในระดับปฏิบัติ เช่น การให้ทุนการศึกษาหรือการศึกษาดูงานในต่างประเทศ เพื่อให้บุคลากรดังกล่าวเห็นภาพการพัฒนาที่แท้จริงและเข้าใจแนวคิดในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ หน่วยงานภาครัฐควรปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรโดยเพิ่มการสื่อสารสองทาง เพิ่มเวทีที่ไม่เป็นทางการ เช่น สภากาแฟ ในการสร้างความคุ้นเคยและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และเพิ่มเวทีที่เป็นทางการ เช่น การประชุมติดตามความก้าวหน้า เพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับงานระดับยุทธศาสตร์ นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐควรติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลอย่างจริงจังและเที่ยงตรง ทั้งในระดับกระทรวงและระดับที่ต่ำลงมา ควรนำหลักการบริหารโครงการมาใช้ และแจ้งข้อขัดข้องให้หน่วยเหนือทราบเพื่อเร่งแก้ไขปัญหาให้ต่อไป

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 4 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่าภาครัฐควรปรับแก้แนวทางปฏิบัติในการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการของรัฐ (Public Private Partnership : PPP) เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5 เป็นผู้บริหารระดับสูงขององค์กรธุรกิจภาคเอกชน โดยเป็นหนึ่งใน Multinational Companies ของประเทศไทย การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 31 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 20 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือภาครัฐกับธุรกิจเอกชนมีเป้าหมายขององค์กรที่แตกต่างกัน ธุรกิจเอกชนไม่จำเป็นต้องให้ความสนใจกับยุทธศาสตร์ชาติมากนัก แต่ต้องคำนึงถึงโอกาสในการสร้างผลกำไรหรือผลการประกอบการเป็นหลักเนื่องจากการเติบโตขององค์กรมีผลโดยตรงต่อการแข่งขันในตลาดหลักทรัพย์ ปัญหารองลงมาคือยุทธศาสตร์ชาติของภาครัฐขาดความชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับยุทธศาสตร์องค์กรของธุรกิจเอกชนที่ต้องแสวงหาให้ผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบ ยุทธศาสตร์องค์กรของธุรกิจเอกชนจะต้องกำหนดให้ได้ว่าองค์กรจะแข่งขันในตลาดสินค้าอะไร ที่ไหน ในระดับใด และด้วยแนวคิดการตลาดอย่างไร รวมไปถึงการนำเสนอเมตริกซ์สินค้า ที่หลากหลายให้กับลูกค้า ตลอดจนการลงทุนและคาดการณ์ผลตอบแทนในภาพรวมแบบ Port Folio และปัญหาที่สามคือ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ยังขาดความเข้าใจความต้องการที่แท้จริงของธุรกิจเอกชนในแต่ละระดับ นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้าน Enablers หรือปัจจัยต่าง ๆ ที่ประกอบกันเป็นความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เป้าหมายด้านเศรษฐกิจของภาครัฐที่ไม่ชัดเจนและขาดความต่อเนื่อง อีกทั้งการแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจของภาครัฐที่ล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 5 เห็นว่าภาครัฐควรศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) ของประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสิงคโปร์ แล้วนำมาประยุกต์ใช้ ซึ่งถือเป็นการทำ Short Cut ไม่ต้องลองผิดลองถูก (Trails and Errors) ภาครัฐควรเลือกกลยุทธ์ที่จะใช้เพียง 5-6 กลยุทธ์เท่านั้น ไม่ใช่พยายามทำสิ่งที่ดีทุกอย่าง ต้องมีการจัดลำดับความเร่งด่วน (Prioritize) เช่น เลือกทำ Quick Win หรือสิ่งที่ได้ผลมากแต่ลงทุนหรือใช้ทรัพยากรน้อย การกำหนดตัวชี้วัดของ

ยุทธศาสตร์ชาติ ควรเลือกเพียง 2-3 ตัว ที่สามารถสะท้อนความสำเร็จในภาพรวมได้ ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ภาครัฐควรสร้าง Template ในการเขียนยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นมาตรฐาน เพื่อให้สามารถถ่ายทอดหรือแตกยุทธศาสตร์ชาติออกเป็นยุทธศาสตร์เฉพาะ กลยุทธ์ แผนงานและโครงการได้ง่าย

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 6

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 6 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ การศึกษาระดับปริญญาเอก อายุการทำงาน 32 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 8 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 6 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นปัจจัยหลักต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติ ปัจจุบันคนส่วนใหญ่ในสังคมไทยมักจะวางเฉยในเรื่องนี้เพราะเห็นว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นหน้าที่โดยตรงของระบบการศึกษาของชาติ ปัญหารองลงมาคือกฎหมายบางส่วนไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และการแก้กฎหมายค่อนข้างยาก และปัญหาที่สามคือ ทุกฝ่ายเห็นว่าจะต้องปฏิรูประบบการศึกษาของชาติก็จริง แต่ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐบางส่วนไม่ให้ความร่วมมืออย่างแท้จริงเนื่องจากเกรงว่าตนเองหรือองค์กรจะเสียผลประโยชน์ที่เคยมีเคยได้ โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติในระยะยาว

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 6 เห็นว่าทุกฝ่ายต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเป็นหน้าที่ของทั้งพ่อแม่ ผู้ปกครอง ครูอาจารย์ และทุกภาคส่วนในสังคมที่จะต้องร่วมมือกัน การปฏิรูประบบการศึกษาจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยอย่างรอบคอบและจัดทำโครงการนำร่องกับกลุ่มเป้าหมายที่มีความพร้อมเสียก่อนเพื่อไม่ให้เกิดความล้มเหลวหรือเกิดข้อผิดพลาดในวงกว้างก่อนที่จะนำผลการปฏิบัติไปขยายผลในพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป นอกจากนี้ควรมีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและปรับแนวคิดการบริหารจัดการระบบการศึกษาของชาติให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 32 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 12 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติเกิดความผิดเพี้ยนไปจากที่ควรจะเป็น สาเหตุหนึ่งเกิดจากบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้องขาดสมรรถนะที่เหมาะสม บางส่วนขาดความพร้อมทางความคิด (Mindset) และบางส่วนตั้งใจให้เกิดความผิดเพี้ยนเพื่อหาช่องทางในการทุจริตประทุติมิชอบ ปัญหารองลงมาคือถึงแม้ยุทธศาสตร์ชาติจะถูกต้องแต่ขาดเป้าหมายที่ชัดเจนในระดับปฏิบัติเนื่องจากไม่ได้คำนึงถึงสถานะแวดล้อม ความพร้อมของทรัพยากร และยังถูกกลุ่มผลประโยชน์เข้าแทรกแซงหรือขัดขวางการดำเนินการ และปัญหาที่สามคือยุทธศาสตร์ชาติให้ความสำคัญกับฐานรากหรือภาคประชาชนน้อย

เกินไป ทั้ง ๆ ที่ความสำเร็จส่วนใหญ่มาจากความเชื่อมั่นซึ่งมักจะเริ่มจากจุดเล็ก ๆ เช่น สถาบันครอบครัว หรือชุมชน

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยควรมีหน่วยรับผิดชอบด้านยุทธศาสตร์เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานและบริหารจัดการองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐต้องมีหลักการเหตุผล มีความเป็นไปได้จริง มีความชัดเจนทั้งในด้านเป้าหมายและกรอบเวลา มีการทดลองนำไปปฏิบัติ หรือเป็นการปูทางไปสู่เป้าหมายระยะยาว นอกจากนี้ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐต้องแสดงหรืออธิบายความสัมพันธ์เชื่อมโยงหรือสนับสนุนซึ่งกันและกันกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่าเป้าหมายสูงสุดของยุทธศาสตร์ชาติคือความมั่นคงแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยมิติภายในประเทศและมิติด้านนอกประเทศ ยุทธศาสตร์เฉพาะด้าน เกือบทุกเรื่องล้วนแต่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ หน่วยงานภาครัฐต้องร่วมกันบูรณาการในระดับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ให้มีความสัมพันธ์สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน หลังจากนั้นแต่ละหน่วยงานสามารถแยกกันไปปฏิบัติหรือดำเนินการได้

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 8

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 8 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 35 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 1 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 8 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือการขาดผู้นำทางยุทธศาสตร์ (Strategic Leaders) หรือการที่ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐขาดภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานภาครัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ไม่ส่งเสริมให้ผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถแต่มีอายุน้อยเข้ามาบริหารงาน ปัญหารองลงมาคือการขาดทรัพยากรในด้านอื่น ๆ เช่น เงินทุน เทคโนโลยี องค์ความรู้ และทักษะในการบริหารจัดการ และปัญหาที่สามคือกฎหมายรวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติงาน ระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงานภาครัฐไม่เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เช่น ระบบการบริหารจัดการบุคลากรไม่เอื้อต่อการนำผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถจากภายนอกเข้ามาแก้ปัญหาให้กับองค์กร

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 8 เห็นว่าสังคมไทยต้องปรับเปลี่ยนค่านิยมให้ยอมรับผู้บริหารรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถ ประเทศไทยต้องบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อนำไปแลกเปลี่ยนเป็นปัจจัยที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ เช่น เทคโนโลยี และพลังงาน ประเทศไทยต้องสร้างและคัดเลือกคนเก่งที่ดีเข้ามาทำงานให้ชาติ ภาครัฐควรปรับปรุงระบบบริหารจัดการบุคลากรให้สามารถนำผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถจากภายนอกเข้ามาแก้ปัญหาให้กับองค์กรและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 7 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่าภาครัฐสามารถใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยหลักการแล้ว กฎหมายมีหน้าที่รักษาประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม รักษาความสงบเรียบร้อย และอำนวยความสะดวก ดังนั้นภาครัฐ

สามารถใช้กฎหมายภายใต้หลักการดังกล่าวเพื่อบังคับให้บางสิ่งบางอย่างเป็นไปตามเจตจำนงค์ หรือใช้กฎหมายเพื่อกระตุ้นให้บางสิ่งบางอย่างเกิดขึ้นก็ได้

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 9

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 9 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ มีความสนใจด้านยุทธศาสตร์เป็นพิเศษ มีโอกาสเดินทางไปดูงาน ณ หน่วยงาน Prime Minister Delivery Unit (PMDU) ของประเทศมาเลเซีย การศึกษาระดับปริญญาตรี อายุการทำงาน 33 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 1 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 9 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติขาดความเข้าใจ ไม่เข้าถึงปัญหาที่แท้จริง ดังนั้นจึงสามารถกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาได้อย่างถูกต้อง ปัญหารองลงมาคือยุทธศาสตร์ชาติในบางประเด็นต้องอาศัยความคิดที่ถูกต้องจากผู้เชี่ยวชาญ ดังนั้นการระดมความคิดเห็นในประเด็นเหล่านี้จึงอาจไม่ได้ช่วยอะไรนอกจากทำให้การดำเนินการมีความยุ่งยากมากยิ่งขึ้น และปัญหาที่สามคือการขาดบุคลากรที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในส่วนที่ต้องมีการบูรณาการ รวมทั้งการตรวจสอบความก้าวหน้าและประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 9 เห็นว่าภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการคัดเลือกผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเป็นพิเศษ การดำเนินการต้องเป็นไปตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงคือ เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา ในส่วนของบุคลากรที่จะทำหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในส่วนที่ต้องมีการบูรณาการ รวมทั้งการตรวจสอบความก้าวหน้าและประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ ภาครัฐควรกำหนดคุณสมบัติให้ชัดเจนเป็นที่ยอมรับของสังคม เช่น เป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จในสาขาอาชีพต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับทั่วไปในสังคม และเป็นผู้ที่มีความอดทน สามารถรับฟังความคิดเห็นต่างจาก ทุกฝ่าย

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 10

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 10 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ มีความสนใจด้านประวัติศาสตร์และยุทธศาสตร์เป็นพิเศษ การศึกษาระดับปริญญาตรี อายุการทำงาน 33 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 25 ปี

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 10 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือการขาดความยืดหยุ่นอ่อนตัว ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้มีการทบทวนแก้ไขปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติได้ และเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติมีอิสระในการดำเนินการตามสมควร ปัญหารองลงมาคือขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ขาดการรับฟังความคิดเห็นรอบด้าน ขาดความคิดที่หลากหลาย และบางเป้าหมายไม่ได้เป็นผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง และปัญหาที่สามคือการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติเกิดการเบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์

เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นจึงไม่สามารถแก้ปัญหาได้

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 10 เห็นว่ายุทธศาสตร์ชาติต้องเป็นกระบวนการหรือวงรอบที่สามารถนำผลการประเมินมาทบทวนแก้ไขปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติได้ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติต้องเกิดจากการประนีประนอมซึ่งทุกฝ่ายยอมรับและเห็นพ้องต้องกัน ต้องผสมผสานระหว่างเป้าหมายระยะยาวของชาติและเป้าหมายระยะปานกลางที่ภาคประชาชนมองเห็นและจับต้องได้ นอกจากนี้ภาครัฐจะต้องโน้มน้าว สร้างความเข้าใจกับทุกภาคส่วน และต้องเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากยุทธศาสตร์ชาติด้วยความเป็นธรรม

ผู้เกี่ยวข้องท่านที่ 10 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมจากมุมมองของนักประวัติศาสตร์อีกว่า หน้าที่ของยุทธศาสตร์ชาติคือการนำประเทศก้าวไปสู่ยุคใหม่ ดังนั้นยุทธศาสตร์ชาติจะต้องกำหนดกติกาและแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างทุกฝ่ายในสังคมอย่างเป็นธรรม มิฉะนั้นจะนำไปสู่ความขัดแย้ง ความไม่สงบ การใช้ความรุนแรง และหากรัฐไม่แก้ไขให้ถูกต้องความเป็นชาติก็อาจจะล่มสลายได้

ผนวก ข

คำถามและผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ และคณาจารย์

คำถาม

1. จากความรู้และประสบการณ์ในการทำงานหรือการสอนของท่าน ขอให้ท่านอธิบายปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติที่ท่านคิดว่ามีความสำคัญที่สุดสามอันดับแรก พร้อมทั้งข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ (ถ้ามี)
2. ท่านมีข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี หรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะจากมุมมองของผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ หรือจากมุมมองของอาจารย์ ที่เป็นผู้สอน ให้คำแนะนำ หรือสังเกตการณ์การฝึกจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของนักศึกษาโดยตลอด

ผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ ปัจจุบันเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ในระดับชาติ เป็นอาจารย์พิเศษ การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 36 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 20 ปี

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือการบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยประเทศไทยขาดแคลนนักบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Manager) ที่สามารถบูรณาการและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ นโยบาย มาตรการ แผนงานและโครงการของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงการบูรณาการใช้ประโยชน์จากทุนมนุษย์ องค์ความรู้ ทรัพยากร และขีดความสามารถของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเข้าด้วยกันเพื่อนำไปสู่เป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม อีกทั้งวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานภาครัฐก็เป็นปัญหาในการบูรณาการเช่นกัน ปัญหารองลงมาคือการทุจริตประพฤติมิชอบของหน่วยงานภาครัฐและการยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบของสังคมไทย บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐขาดภาวะผู้นำ ขาดความเสียสละเพื่อส่วนรวมและองค์กร ขาดความมุ่งมั่นอดทน และปัญหาที่สามคือภาครัฐขาดระบบการพัฒนาและบริหารจัดการบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ ระบบการศึกษาของชาติในปัจจุบันทำให้บุคลากรภาครัฐที่ได้รับการศึกษาระดับสูงมีความรู้ดิ่งลึกลงในสาขาวิชาการเฉพาะด้าน แต่ไม่ครอบคลุมสาขาวิชาการอื่นที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงเกี่ยวข้องกัน ดังนั้นบุคลากรภาครัฐส่วนใหญ่ จึงกลายเป็นนักวิชาการที่มีความรู้ทางทฤษฎีในระดับสูงและทราบปัญหาทั้งหมด แต่กลับไม่สามารถร่วมมือกับบุคลากรของหน่วยงานอื่นในการแก้ไขปัญหาเชิงบูรณาการ

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 เห็นว่าภาครัฐควรนำระบบการพัฒนาและบริหารจัดการบุคลากร (Human Resource Development : HRD and Human Resource Management : HRM) ที่มีประสิทธิภาพมาใช้อย่างจริงจัง เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ โดยจัดให้มีกลไกระดับชาติในสรรหาเด็กและเยาวชนที่มีศักยภาพสูงตั้งแต่เนิ่น ๆ ปลูกฝังการศึกษาเรียนรู้และค้นคว้าด้วยตนเอง ปลูกฝังทักษะการทำงานเป็นทีม สร้างแรงจูงใจและแรงบันดาลใจ (Incentives and Aspirations) ชักชวนและสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนกลุ่มเป้าหมายได้รับการศึกษาในระดับสูงตามความถนัดและความต้องการของชาติ และส่งเสริมให้มีโอกาสได้รับประสบการณ์อย่างกว้างขวางจากประเทศพัฒนาแล้ว ที่เลือกเป็นต้นแบบ เปิดโอกาสให้ทำงานแข่งขันกัน หมุนเวียนในหลายสาขา โดยจัดครูพี่เลี้ยง (Mentors) คอยช่วยเหลือ สอนงาน และให้คำแนะนำ ประเมินและเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจังด้วยระบบคุณธรรม (Merit-based System) กระบวนการดังกล่าวจะทำให้ภาครัฐได้นักบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Managers) และผู้นำทางยุทธศาสตร์ (Strategic Leaders) ที่มีประสิทธิภาพสูงในที่สุด นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐควรกำหนดแผนการสืบทอดผู้นำองค์กร (Succession Plan) ที่ชัดเจน ควรพัฒนาหน่วยงานให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization : LO) และต้องมีระบบบริหารจัดการองค์ความรู้ (Knowledge Management : KM) ที่มีประสิทธิภาพ ภาครัฐต้องเริ่มปลูกฝังภาวะผู้นำและค่านิยมที่ถูกต้องให้กับคนไทยตั้งแต่ยังเป็นเด็ก ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องในขณะที่เยาวชนอยู่ในระบบการศึกษา และหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชนต้องร่วมกันดำเนินการต่อแม้ว่าจะเข้าสู่วัยทำงานแล้ว

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 1 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่า กรอบความคิดหรือองค์ความรู้บางส่วนที่นำมากำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี เป็นองค์ความรู้เก่า ไม่ทันสมัย ไม่เหมาะสมกับสถานะของโลกในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วแบบ Dynamic การประเมินความก้าวหน้าของยุทธศาสตร์ชาติควรกระทำอย่างต่อเนื่องและมีการทบทวนปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติตามความจำเป็น ยุทธศาสตร์เฉพาะด้านเศรษฐกิจอาจต้องทบทวนทุก 6 เดือน ในขณะที่ยุทธศาสตร์เฉพาะด้านความมั่นคงไซเบอร์อาจต้องทบทวนทุกเดือน อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือ โดยหลักการพื้นฐานยุทธศาสตร์ชาติต้องมุ่งไปที่ความอยู่รอดของชาติหรือความมั่นคงแห่งชาติโดยมีการต่างประเทศหรือการทูตเป็นเครื่องมือลำดับแรก อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติกับยุทธศาสตร์เฉพาะด้านอื่น ๆ ต้องเสริมหรือสนับสนุนซึ่งกันและกัน

ผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2 เป็นผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการศึกษาระดับชาติ การศึกษาระดับปริญญาเอก อายุการทำงาน 36 ปี ประสบการณ์ในการสอนวิชาที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ 26 ปี

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือการขาดทิศทางและกรอบการพัฒนาประเทศในระยะยาว ขาดภาพอนาคตที่เป็นภาพเดียวกัน นักการเมืองที่เข้ามาเป็นผู้บริหารประเทศขาดภาวะผู้นำ สนใจการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่ไม่กล้าตัดสินใจแก้ปัญหาในระยะยาว ปัญหารองลงมาคือกลไกหรือระบบบริหารจัดการภาครัฐยังไม่เอื้ออำนวยต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การขาดเป้าหมายที่ชัดเจน การละเลย ไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ การใช้ระบบอุปถัมภ์ หรือการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น และปัญหาที่สามคือ

องค์ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติจำกัดอยู่เพียงแค่การศึกษาในระดับสูง โดยที่บุคลากรผู้บริหารระดับกลางหรือผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไม่มีโอกาสเข้าถึงองค์ความรู้ดังกล่าว

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 2 เห็นว่าควรเริ่มปลูกฝังแนวคิดยุทธศาสตร์พื้นฐานให้กับเด็กและเยาวชน เสริมการศึกษายุทธศาสตร์เข้าไปในหลักสูตรการศึกษาระดับผู้ปฏิบัติ หลักสูตรการศึกษาของผู้บริหารระดับกลาง และเพิ่มวิชาผู้นำทางยุทธศาสตร์กับการศึกษาแนวคิดทางยุทธศาสตร์เข้าไปในหลักสูตรการศึกษาของผู้บริหารระดับสูง หน่วยงานภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กรให้ถูกต้องและสอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน และผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐควรเพิ่มการมีส่วนร่วมและสร้างความเชื่อมั่นโดยแสดงวิสัยทัศน์และภาพอนาคต พร้อมกับอธิบายถ่ายทอดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้ทุกคนในองค์กรเข้าใจตรงกัน

ผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 เป็นผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการศึกษาระดับชาติ การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 34 ปี ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผนงานและโครงการขององค์กร 10 ปี

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติยังไม่เป็นระบบหรือยังไม่เป็นที่เห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้ความสำคัญกับปัจจัยบางปัจจัยมากเกินไป โดยที่ปัจจัยเหล่านั้นไม่ได้เป็นตัวแปรสำคัญที่จะกำหนดทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติแต่อย่างใด เป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติขาดความชัดเจน ไม่สามารถแตกออกเป็นตัวแปรที่สามารถวัดผลได้ ปัญหารองลงมาคือภาครัฐให้ความสำคัญกับการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติน้อยเกินไป ความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติอยู่ที่การนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังมากกว่าการจัดทำเสียอีก และปัญหาที่สามคือยุทธศาสตร์ชาติต้องมีการทบทวนปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง แต่ห้วงเวลาที่เหมาะสมในการทบทวนยุทธศาสตร์เฉพาะแต่ละด้านนั้นอาจไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับลักษณะ (Nature) ของยุทธศาสตร์เฉพาะนั้น ๆ

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 เห็นว่าการกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติควรมีความชัดเจน เพื่อให้สามารถแตกออกเป็นตัวแปรที่วัดผลได้ ภาครัฐควรจัดตั้งองค์กรเพื่อกำกับดูแลการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติเนื่องจากยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้านล้วนแข่งขันกันเองโดยธรรมชาติเพื่อแย่งชิงทรัพยากรอันจำกัดของรัฐ นอกจากนี้ภาครัฐควรจัดตั้งองค์กรเพื่อตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นอิสระ

ผู้เชี่ยวชาญท่านที่ 3 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่า การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรกำหนดกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ที่ชัดเจนเสียก่อน และต้องมีการทดสอบความเป็นไปได้ของยุทธศาสตร์ชาติตามหลักวิทยาศาสตร์เพื่อให้ได้รับการยอมรับและลดความเสี่ยง ควรมีการศึกษาวิเคราะห์และนำบทเรียนของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ ควรจัดทำโครงการนำร่องสำหรับยุทธศาสตร์ส่วนที่มีความเสี่ยงสูง นอกจากนั้น ควรเริ่มให้การศึกษาแนวคิดยุทธศาสตร์พื้นฐานแก่เด็กและเยาวชน ตั้งแต่นั้น ๆ ควรให้การศึกษาแนวคิดด้านยุทธศาสตร์ระดับสูงควบคู่ไปกับหลักสูตรความมั่นคงแห่งชาติโดยเปิดรับนักศึกษาที่มีอายุน้อยลงเพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงของประเทศไทยเป็นผู้นำทางยุทธศาสตร์ที่สามารถกำหนดยุทธศาสตร์ได้จริงและเป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก

ผลการสัมภาษณ์อาจารย์ท่านที่ 1

อาจารย์ท่านที่ 1 เป็นอาจารย์ระดับสูงของสถาบันการศึกษาระดับชาติ เคยมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ในระดับชาติ การศึกษาระดับปริญญาเอก อายุการทำงาน 30 ปี ประสบการณ์ในการสอนวิชาที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ 15 ปี

อาจารย์ท่านที่ 1 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือองค์ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติยังกระจายอยู่กับตัวบุคคลหรือสถาบันต่าง ๆ ขาดการบริหารจัดการในภาพรวมอย่างเป็นระบบ องค์ความรู้ไม่ไปในทิศทางเดียวกัน ขาดมาตรฐานสากล จึงไม่ได้รับการยอมรับ ปัญหารองลงมาคือประเทศไทยมีนักยุทธศาสตร์ไม่เพียงพอ ผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐที่มีระดับสมรรถนะเพียงพอที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ชาติหรือสามารถแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นการปฏิบัติมีจำนวนน้อยมาก และปัญหาที่สามคือประเทศไทยยังขาดตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ที่เป็นมาตรฐานสำหรับการศึกษายุทธศาสตร์ชาติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งใช้ในการอธิบายให้สาธารณชนเข้าใจและยอมรับยุทธศาสตร์ชาติ

อาจารย์ท่านที่ 1 เห็นว่าผู้นำประเทศจะต้องแสดงบทบาทอย่างชัดเจนในการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ การจัดทำยุทธศาสตร์ (Grand Strategy) หรือยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Strategy) และการนำยุทธศาสตร์มาใช้อย่างจริงจังโดยมีการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ (Strategic Management) อย่างเป็นระบบ โดยทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วม ภาครัฐควรจัดให้มีกระบวนการสร้างผู้นำทางยุทธศาสตร์และต้องปรับปรุงระบบราชการให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาผู้นำในทุกระดับอย่างต่อเนื่อง สถาบันการศึกษาระดับสูงต้องจัดให้มีสาขาวิทยาการความเป็นผู้นำทางยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership) นอกจากนี้ควรพัฒนาตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ในทุกระดับให้ทันสมัยตลอดเวลา โดยให้มีตรรกะที่สอดคล้องกันหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

อาจารย์ท่านที่ 1 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่า นักยุทธศาสตร์ชาวตะวันออก เช่น ชุนฉู สอนให้มองยุทธศาสตร์ตั้งแต่ต้นจนจบ ดังนั้นผู้กำหนดยุทธศาสตร์จะต้องผ่านการเป็นผู้ปฏิบัติมาก่อน จึงจะสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ได้อย่างถูกต้อง หลังจากนั้นความสำเร็จของยุทธศาสตร์ขึ้นอยู่กับการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติอย่างถูกต้องเป็นสำคัญ

ผลการสัมภาษณ์อาจารย์ท่านที่ 2

อาจารย์ท่านที่ 2 เป็นอาจารย์ระดับสูงของสถาบันการศึกษาระดับชาติ มีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 36 ปี ประสบการณ์ในการสอนวิชาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์หรือยุทธศาสตร์ 21 ปี

อาจารย์ท่านที่ 2 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ คนไทยในปัจจุบันพอจะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาระยะยาวอย่างเป็นระบบ ปัญหารองลงมาคือคนไทยมีทรัพย์สินทางปัญญาพอสมควร แต่ไม่สามารถพัฒนาต่อยอดหรือสร้างสรรค์นวัตกรรมได้เอง คนไทยไม่สามารถใช้ประโยชน์จาก Internet ได้อย่างแท้จริง คนไทยขาดหลักการเหตุผล ไม่สามารถศึกษาวิเคราะห์ด้วยตนเอง และปัญหาที่สามคือภาครัฐไม่สามารถก้าวข้าม

กัปต์กของตนเองเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงาน กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบันไปสู่การเป็นรัฐบาล Digital ที่แท้จริง

อาจารย์ท่านที่ 2 เห็นว่าคนไทยต้องเปลี่ยนค่านิยมและหน่วยงานภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรให้ร่วมกันปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบโดยสิ้นเชิง ต้องแก้ไขสิ่งที่เป็น สีเทาหรือดำให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย ต้องปลูกฝังแนวคิดที่ถูกต้องให้กับเด็กและเยาวชน ระบบการศึกษาของชาติต้องสร้างความตระหนักรู้ให้ทุกคนต้องมองเห็นอนาคตของชาติเป็นภาพเดียวกัน ต้องสร้างพลเมืองคุณภาพให้กับสังคมไทย คนไทยในอนาคตต้องที่ทำหน้าที่ของตนเองด้วยความตั้งใจ มุ่งมั่น จริงจัง และสุจริต ทั้งหมดนี้จะทำให้การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสบความสำเร็จในที่สุด

อาจารย์ท่านที่ 2 ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่ายุทธศาสตร์เฉพาะด้านเศรษฐกิจควรมุ่งเน้นโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์เพื่อนำไปสู่ความเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยต้องให้ความสำคัญกับการกระจายรายได้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและป้องกันมิให้เกิดความแตกแยกในสังคม คนไทยต้องเลิกค่านิยมความฟุ้งเฟ้อ และภาครัฐต้องปรับนโยบายด้านเศรษฐกิจจากเชิงรับ (Reactive) เป็นเชิงรุก (Proactive) ให้มากขึ้น

ผลการสัมภาษณ์อาจารย์ท่านที่ 3

อาจารย์ท่านที่ 3 เป็นอาจารย์ระดับสูงของสถาบันการศึกษาระดับชาติ การศึกษาระดับปริญญาโท อายุการทำงาน 37 ปี ประสบการณ์ในการสอนวิชาที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ 9 ปี

อาจารย์ท่านที่ 3 เห็นว่าปัญหาสำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ชาติคือภาคประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ปัญหารองลงมาคือโครงสร้างของยุทธศาสตร์ชาติขาดความชัดเจน ทำให้เกิดความสับสนโดยเฉพาะระดับความสำคัญหรือความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน และปัญหาที่สามคือประเทศไทยขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีผู้ให้ความสนใจค่อนข้างน้อย ขาดนักยุทธศาสตร์หรือผู้เชี่ยวชาญ ขาดวิทยากรผู้สอน อีกทั้งมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติน้อยมาก

อาจารย์ท่านที่ 3 เห็นว่าภาคประชาชนควรมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติและให้การยอมรับยุทธศาสตร์ชาติในขั้นสุดท้าย ภาครัฐควรกำหนดโครงสร้างของยุทธศาสตร์ชาติให้ชัดเจนเป็นที่เข้าใจตรงกันของทุกฝ่าย ในส่วนขององค์ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ควรกำหนดหรือจัดตั้งสถาบันการศึกษาระดับชาติเพื่อรับผิดชอบในการบริหารจัดการองค์ความรู้และสร้างผู้นำทางยุทธศาสตร์ นักยุทธศาสตร์หรือผู้เชี่ยวชาญ ควรกระจายองค์ความรู้ไปยังสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ในระดับรองลงมาเพื่อสร้างผู้นำทางยุทธศาสตร์รุ่นใหม่อย่างต่อเนื่อง ควรเพิ่มสัดส่วนของภาคประชาชนในหลักสูตรการศึกษาระดับสูง เช่น การเชิญปราชญ์ชาวบ้านเข้ารับการการศึกษาเพื่อให้บุคลากรภาครัฐได้มีโอกาสเรียนรู้และเข้าถึงประชาชนที่ฐานรากของสังคมไทยอย่างแท้จริง และเพื่อให้ปราชญ์ชาวบ้านเป็นผู้กระจายความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติไปยังภาคประชาชนแบบปากต่อปาก นอกจากนี้ประเทศไทยควรปรับโครงสร้างอำนาจ (Power Structure) ของประเทศโดยนำระบบการบริหารงานบุคคลที่เน้นผลการปฏิบัติงาน (Performance-based or

Merit-basede System) มาใช้อย่างจริงจังเพื่อให้สามารถพัฒนาและใช้ทรัพยากรมนุษย์ของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลอากาศตรี สฤกษ์ดีพร สุนทรกิจ
วัน เดือน ปี เกิด	๑๕ ส.ค.๐๖
การศึกษา	โรงเรียนมัธยมสาธิตวัดพระศรีมหาธาตุ วิทยาลัยครูพระนคร โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ ๒๒ โรงเรียนนายเรืออากาศ รุ่นที่ ๒๙ Royal Australian Air Force Academy, No.36 Course โรงเรียนการบิน, ศิษย์การบิน รุ่นที่ น.๘๐-๒๙-๒ โรงเรียนนายทหารชั้นผู้บังคับฝูง รุ่นที่ ๗๖ หลักสูตร นายทหารยุทธการระดับฝูงบิน รุ่นที่ ๓๙ โรงเรียนเสนาธิการทหารอากาศ รุ่นที่ ๔๐ Master of Defence Studies, University of New South Wales, Australia Defence and Strategic Studies Course 2012, Australia Master of Strategic Studies, Deakin University, Australia
ประวัติการทำงาน	นักบินประจำหมวดบิน ๒ ฝ่ายยุทธการ กองบิน ๕๖ ฝูงบิน ๕๖๑ นักบินประจำหมวดบิน ๑ ฝ่ายยุทธการ กองบิน ๔ ฝูงบิน ๔๐๓ นักบินประจำหมวดบิน ๑ ฝ่ายยุทธการ กองบิน ๑ ฝูงบิน ๑๐๓ นายทหารการฝึก ฝ่ายยุทธการ กองบิน ๑ ฝูงบิน ๑๐๓ นายทหารยุทธการ ฝ่ายยุทธการ กองบิน ๑ ฝูงบิน ๑๐๓ นายทหารตรวจสอบมาตรฐานการบิน และครูการบิน บ.ข.๑๙/ก (F-16A/B) รองผู้บังคับการกองบิน ๑ ฝ่ายบริหาร รองผู้บังคับการกองบิน ๑ ฝ่ายปฏิบัติการ รองผู้อำนวยการกองฝึกพร้อมและผสม กรมยุทธการทหารอากาศ ผู้บังคับการกองบิน ๗ รองผู้อำนวยการสำนักการปกครองและพัฒนากำลังพล กรมกำลังพล ทหารอากาศ
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการสำนักงานวิจัย ศูนย์วิจัยพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีการบิน และอวกาศกองทัพอากาศ

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

ผู้วิจัย พลอากาศตรี สถิตย์พร สุนทรกิจ หลักสูตร วปอ.รุ่นที่ 59

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักการวิจัย

ศูนย์วิจัยพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีการบินและอวกาศกองทัพอากาศ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเอกสารสำคัญที่อธิบายให้ทุกภาคส่วนของชาติเข้าใจถึงวิสัยทัศน์หรือภาพอนาคตของชาติ ผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติหรือเป้าหมายระยะยาวของชาติ วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติหรือเป้าหมายภายในกรอบเวลาที่จำกัด พร้อมทั้งกำหนดวิธีการหรือแนวทางที่ชัดเจนและสมเหตุสมผลในการที่จะบรรลุเป้าหมายของชาติดังกล่าว ทั้งนี้โดยใช้ทุนมนุษย์และกำลังอำนาจแห่งชาติทั้งปวงที่มีอยู่แล้วหรือสามารถจัดหาได้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ

ประเทศไทยไม่เคยมีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะยาวมาก่อน ถึงแม้ว่าเนื้อหาบางส่วนของยุทธศาสตร์ชาติจะปรากฏอยู่ในเอกสารของภาครัฐบ้างแล้วก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 บัญญัติให้รัฐจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ครอบคลุม และจัดทำนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ ดังนั้นการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี จึงถือเป็นเรื่องสำคัญและเป็นวาระแห่งชาติ ทั้งนี้เนื่องจากยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการดังกล่าวเป็นเครื่องมือชี้ทิศทางในการบริหารและพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. ศึกษาวิเคราะห์กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Process) ของประเทศไทย รวมทั้งปัญหาสำคัญในกระบวนการซึ่งอาจทำให้ยุทธศาสตร์ชาติไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหาสำคัญของชาติทั้งหมด มีความคลุมเครือ ขาดความสมบูรณ์ในตัวเอง ขาดความน่าเชื่อถือ หรือมีข้อผิดพลาด จนกระทั่งทำให้การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่สามารถวัดผลได้อย่างแท้จริง หรือประสบความสำเร็จ ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายภายในกรอบเวลาที่กำหนด

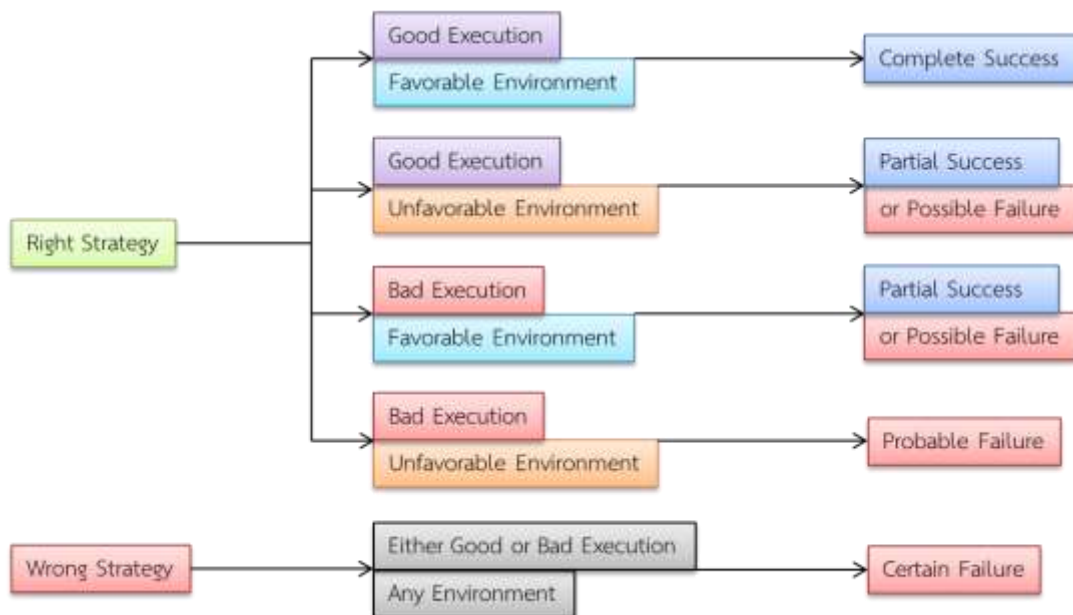
๒. ศึกษาวิเคราะห์แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทยและมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นผลผลิตของกระบวนการครอบคลุมประเด็นปัญหาสำคัญของชาติทั้งหมด มีความชัดเจนและเจาะจง มีความสมบูรณ์ในตัวเอง มีความสมเหตุสมผล และเป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้องเหมาะสม (The Right Strategy) ซึ่งจะทำให้การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ (Good Execution) สามารถตรวจสอบ

ความก้าวหน้าหรือประเมินผลได้อย่างเที่ยงตรง และประสบความสำเร็จโดยบรรลุเป้าหมายในกรอบเวลาที่กำหนด

ขอบเขตของการวิจัย

1. เนื้อหาการวิจัยมุ่งเน้นการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยเป็นหลัก โดยจะไม่ศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ในรายละเอียดว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่อย่างไร และจะไม่มีวิเคราะห์และคาดการณ์ผลลัพธ์ของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ในอนาคต

แผนภาพที่ 1-1 : ความเป็นไปได้ของผลลัพธ์จากในนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ



2. ประชากรในการวิจัย ในการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติได้วางแผนเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากผู้เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ทั้งผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งวางแผนเก็บข้อมูลปฐมภูมิเชิงลึกจากผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ และคณาจารย์ วปอ.สปท.จำนวน อย่างน้อย 15 ท่าน

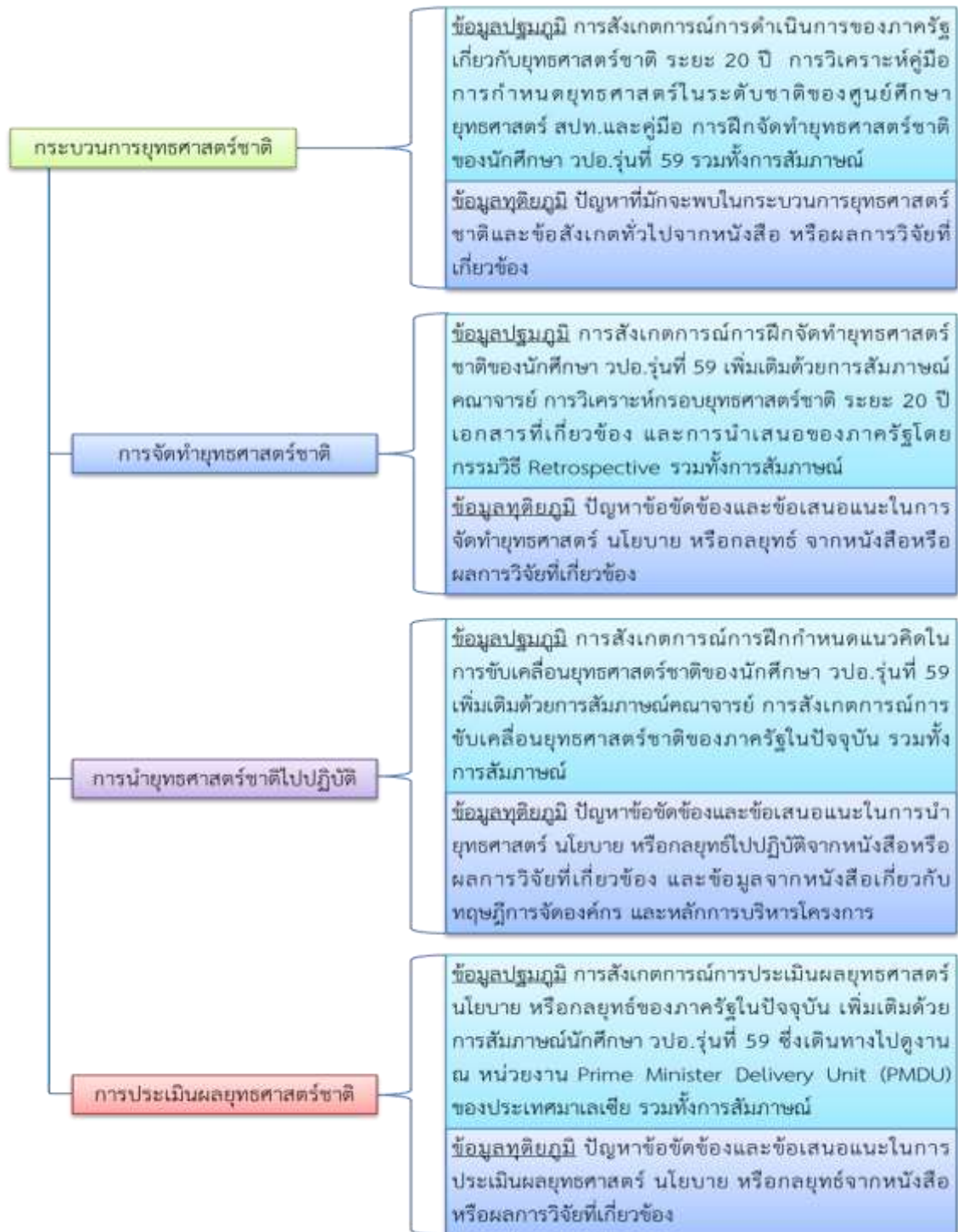
3. ระยะเวลาการวิจัย ดำเนินการวิจัย 6 เดือน ระหว่าง พ.ย.59 - พ.ค.60

วิธีดำเนินการวิจัย

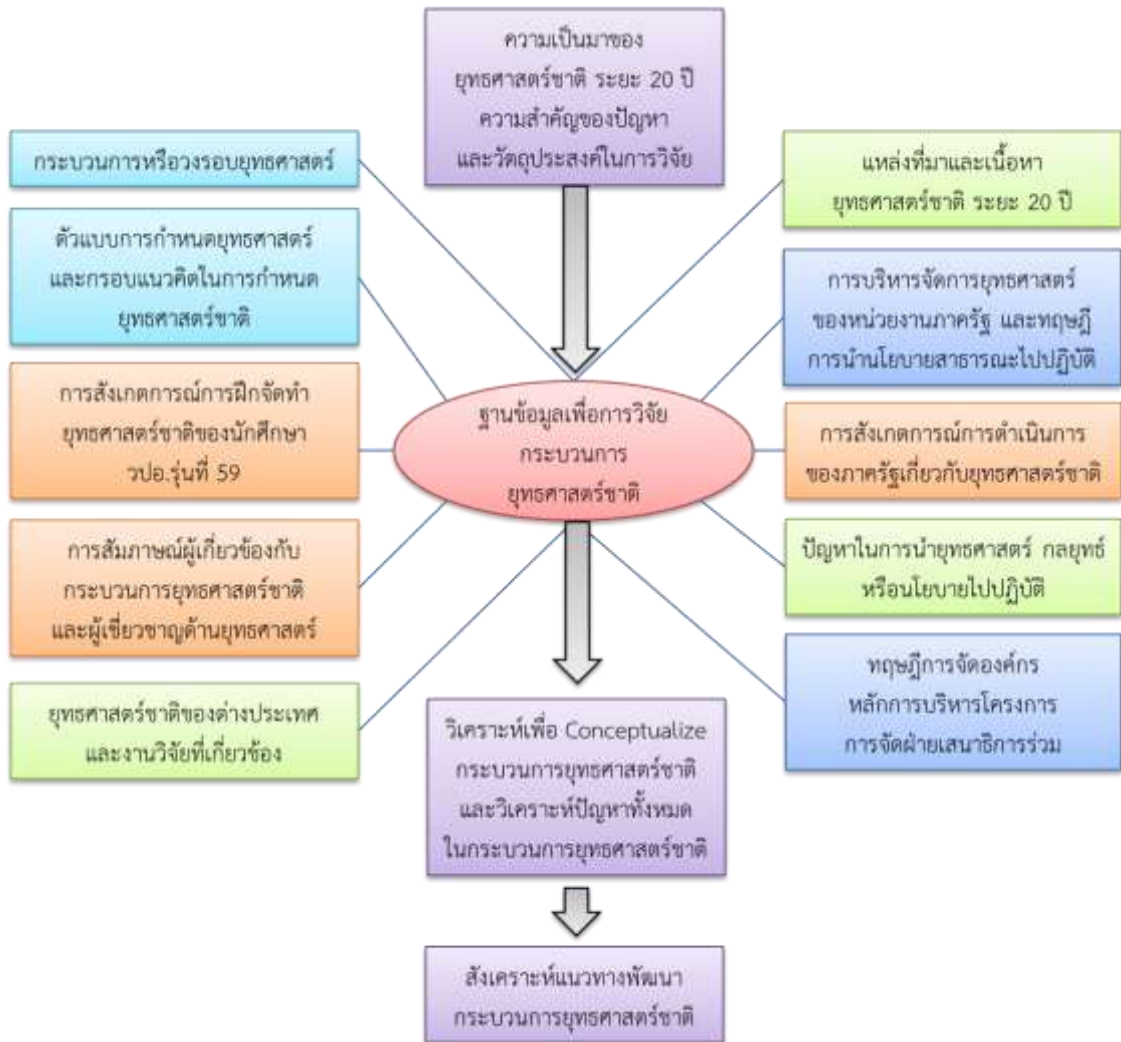
การวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เนื่องจากยังไม่เคยมีการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ ประกอบกับการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณเพื่อการวิจัยเรื่องนี้จะต้องใช้ระยะเวลายาวนานมาก โดยแนวคิด

ในการรวบรวมข้อมูลแสดงโดยแผนภาพที่ 1-2 และแนวคิดในการวิเคราะห์ข้อมูลแสดงโดยแผนภาพที่ 1-3 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 1-2 : แนวคิดในการรวบรวมข้อมูล



แผนภาพที่ 1-3 : แนวคิดในการวิเคราะห์ข้อมูล



ผลการวิจัย

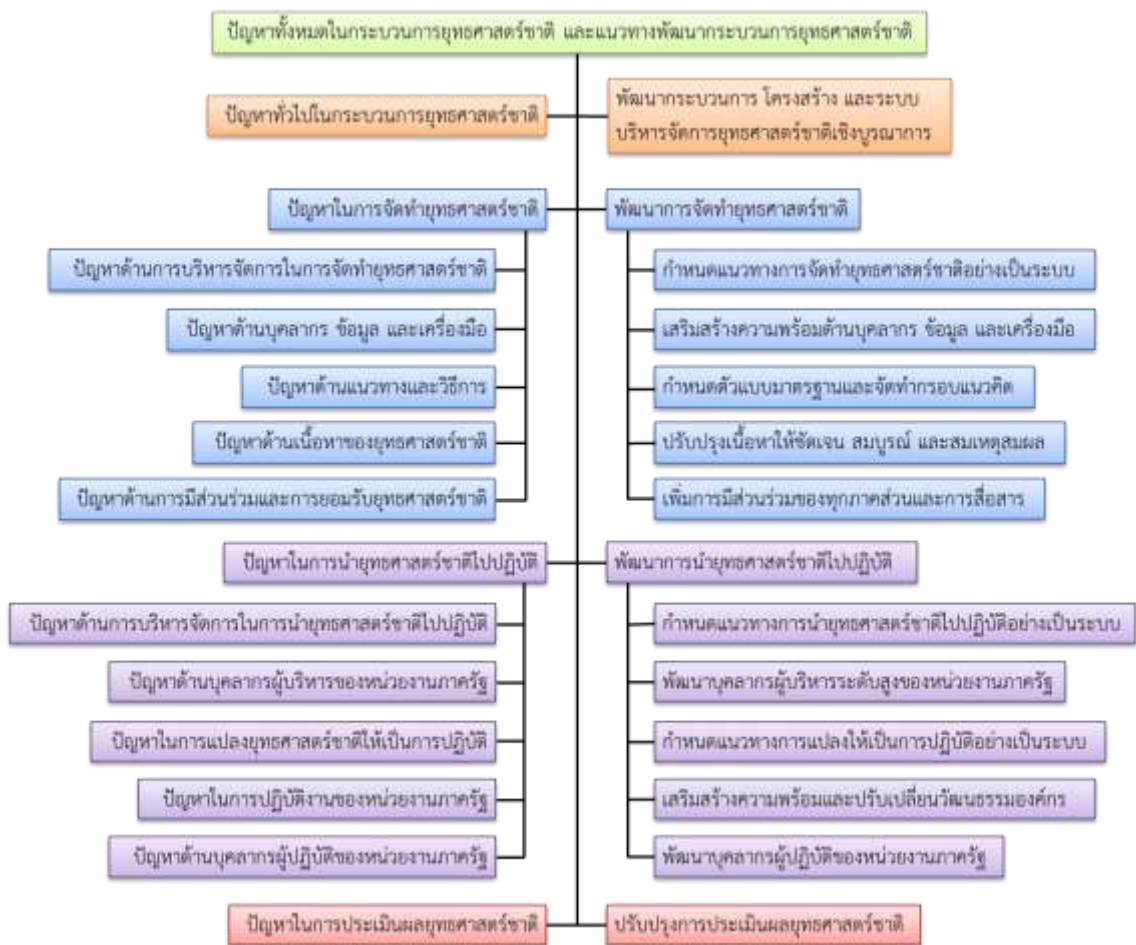
1. ทำให้ทราบกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy Process) ของประเทศไทย รวมทั้งปัญหาสำคัญในกระบวนการซึ่งอาจทำให้ยุทธศาสตร์ชาติไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหาสำคัญของชาติทั้งหมด มีความคลุมเครือ ขาดความสมบูรณ์ในตัวเอง ขาดความน่าเชื่อถือ หรือมีข้อผิดพลาดจนกระทั่งทำให้การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่สามารถวัดผลได้อย่างแท้จริง หรือประสบความล้มเหลว ไม่บรรลุเป้าหมายภายในกรอบเวลาที่กำหนด

2. ทำให้ได้แนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยซึ่งเหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทยและมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นผลผลิตของกระบวนการครอบคลุมประเด็นปัญหาสำคัญของชาติทั้งหมด มีความชัดเจนและเจาะจง มีความสมบูรณ์ในตัวเอง มีความสมเหตุสมผล และเป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้องเหมาะสม (The Right Strategy) ซึ่งจะทำให้การนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ (Good Execution) สามารถ

ตรวจสอบความก้าวหน้าหรือประเมินผลได้อย่างเที่ยงตรง และประสบความสำเร็จโดยบรรลุเป้าหมายภายในกรอบเวลาที่กำหนด

ภาพรวมของปัญหาทั้งหมดในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติกับแนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ แสดงโดยแผนภาพที่ 1-4 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 1-4 : ปัญหาและแนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี

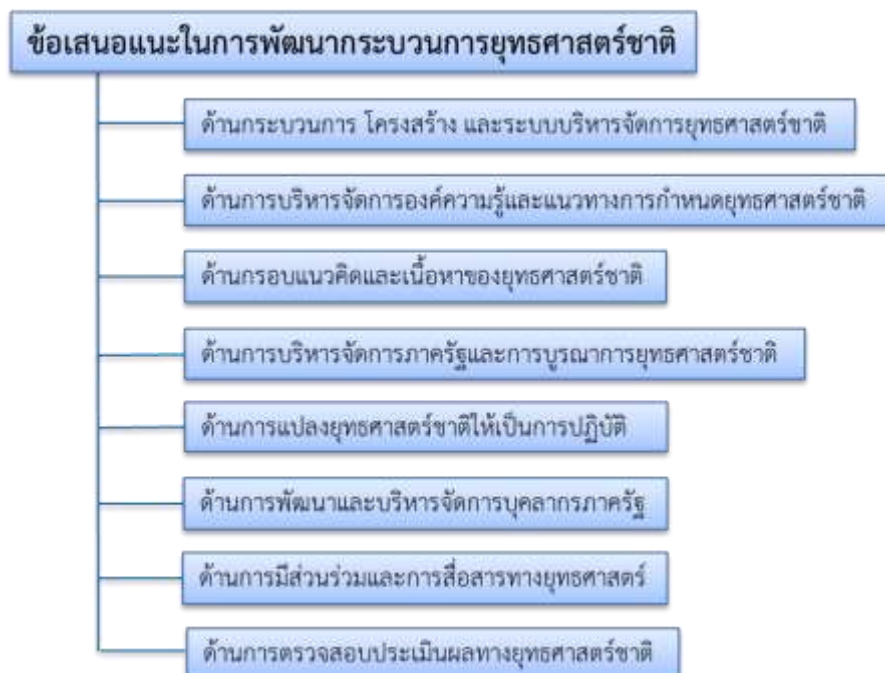


ข้อเสนอแนะ

เมื่อนำแนวทางพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ทั้ง 4 กลุ่มดังกล่าวมา จำแนกและจัดหมวดหมู่ใหม่ จะได้ข้อเสนอแนะระดับนโยบายในการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 8 ด้าน โดยที่การแปลงข้อเสนอแนะระดับนโยบายเหล่านี้ให้เป็นการปฏิบัติ ส่วนใหญ่จำเป็นต้องพิจารณารายละเอียดและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้จัดทำ ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติตามที่ได้จำกัดขอบเขตของการวิจัยไว้แต่แรก สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย โดยขยายผลหรือต่อยอดจากการวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยที่สนใจสามารถเลือกดำเนินการวิจัยในภาพรวมของ กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติหรือในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

ภาพรวมของข้อเสนอแนะระดับนโยบายในการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติแสดง โดยแผนภาพที่ 1-5 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 1-5 : ข้อเสนอแนะในการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

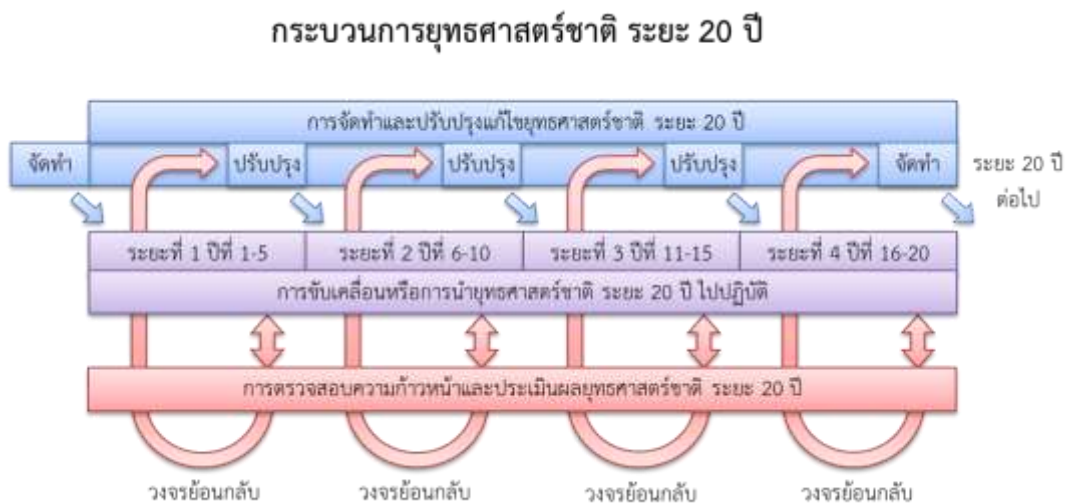


การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติไม่น้อยไปกว่าความถูกต้องเหมาะสมของยุทธศาสตร์ชาติ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระดับชาติเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี สามารถบรรลุเป้าหมายระยะยาวของชาติ แบ่งออกเป็น 8 ด้าน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะด้านกระบวนการ โครงสร้าง และระบบบริหารจัดการ ยุทธศาสตร์ชาติ

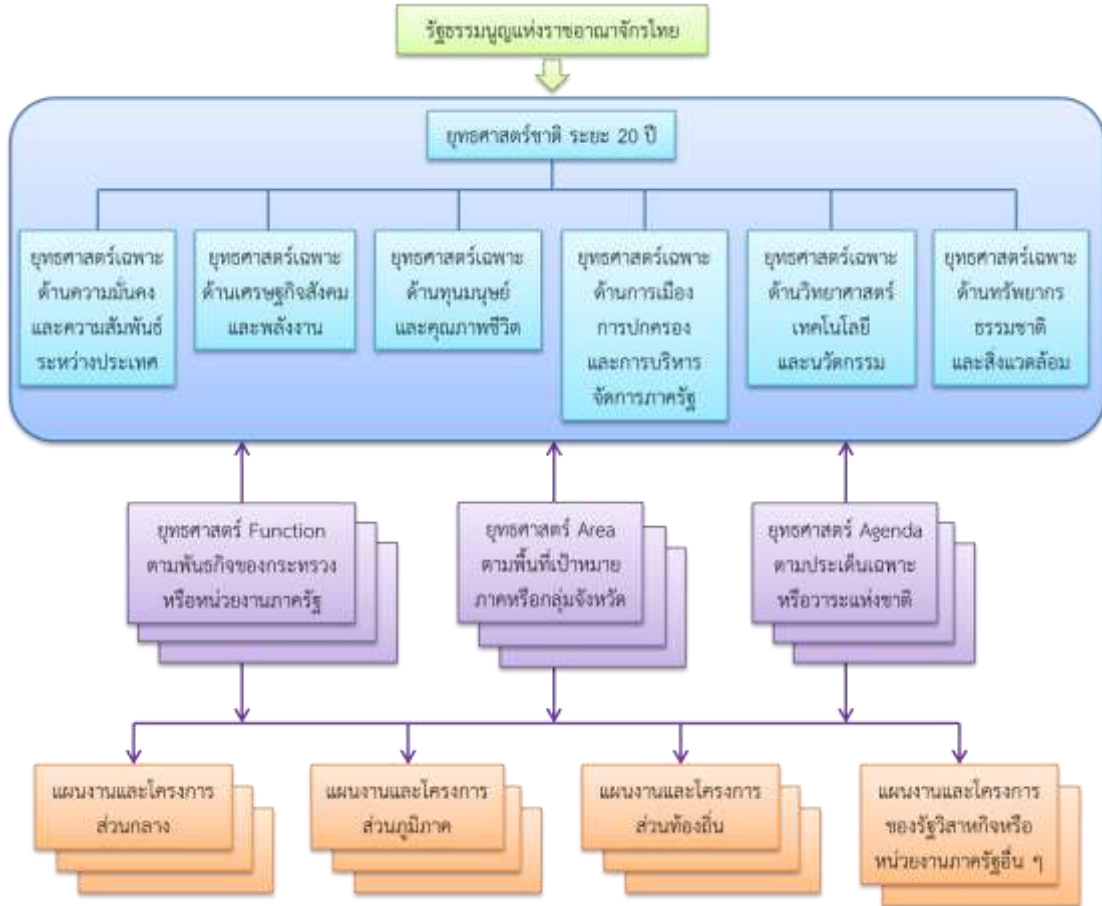
1.1 ภาครัฐควรจัดให้มีกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติที่สมบูรณ์ ครบวงจร และต่อเนื่อง เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการและมีประสิทธิภาพ

แผนภาพที่ 1-6 : กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ



1.2 ภาครัฐควรกำหนดโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการและแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนสื่อสารมวลชนและประชาชนทั่วไป มีความเข้าใจตรงกันถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติกับยุทธศาสตร์ระดับรองลงมา เช่น ยุทธศาสตร์ตามพันธกิจ (Function) ยุทธศาสตร์ตามพื้นที่เป้าหมาย (Area) หรือยุทธศาสตร์ตามประเด็นเฉพาะ (Agenda) ลงมาจนถึงแผนงานและโครงการในระดับปฏิบัติ

แผนภาพที่ 1-7 : โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ



1.3 ภาครัฐควรจัดให้มีระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของหน่วยเกี่ยวข้อง โดยมีองค์ประกอบของระบบ ได้แก่

ในส่วนของการบริหาร มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการบริหารยุทธศาสตร์ชาติหรือผู้นำทางยุทธศาสตร์ระดับชาติ

ในส่วนของการจัดทำ ประกอบด้วย คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

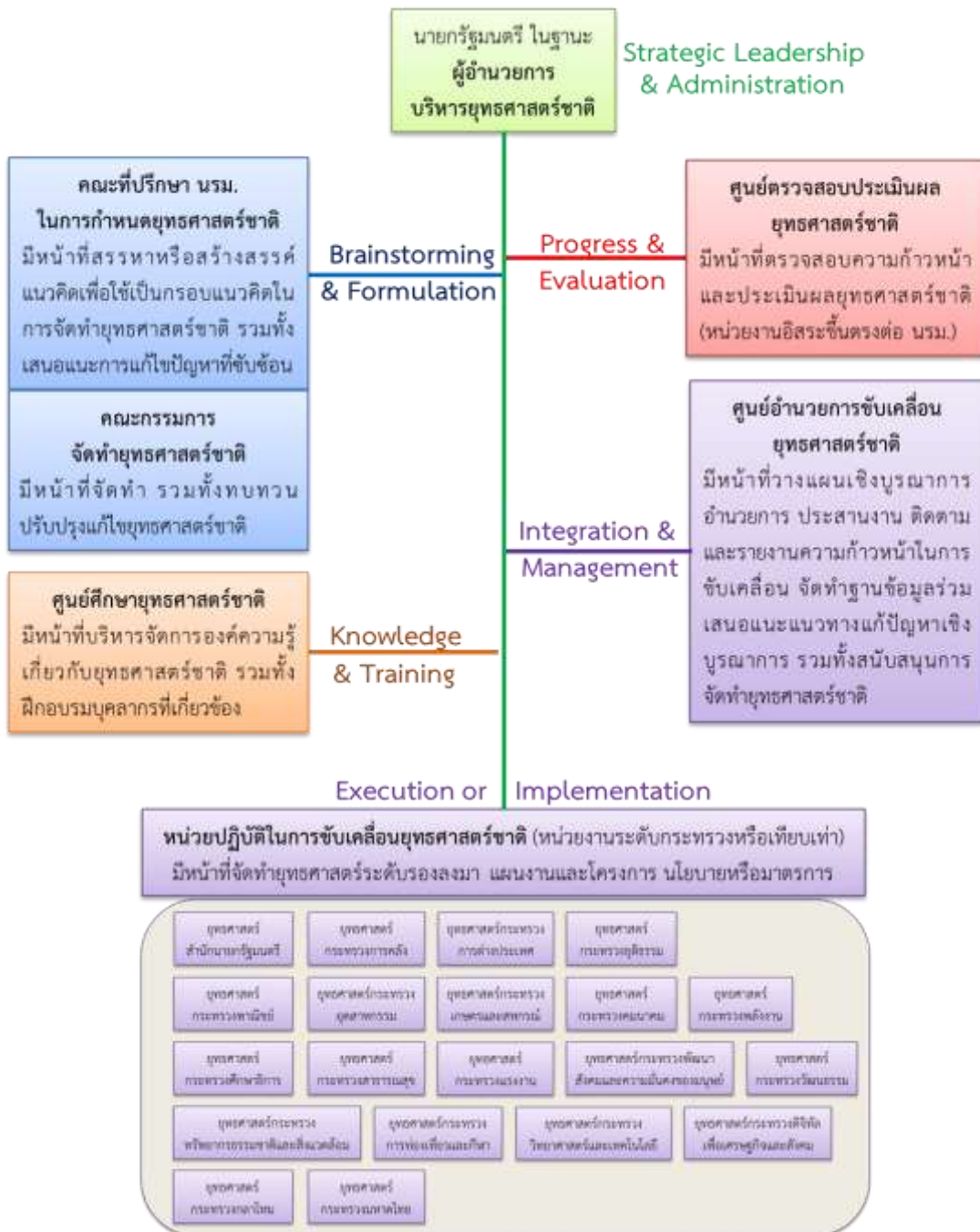
ในส่วนของการนำไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่าซึ่งรับผิดชอบการนำยุทธศาสตร์ชาติไปปฏิบัติ หรือขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และศูนย์อำนาจการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ (ฝ่ายอำนวยความสะดวก)

ในส่วนของการประเมินผล เป็นหน้าที่ของศูนย์ตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

ในส่วนของการองค์ความรู้ เป็นหน้าที่ของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ชาติ

อย่างไรก็ตาม ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันพิจารณาภารกิจ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ โครงสร้างการจัตองค์กร คุณสมบัติของบุคลากร และรายละเอียดอื่น ๆ รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องเสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามตามข้อเสนอแนะได้

แผนภาพที่ 1-8 : ระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการ



2. ข้อเสนอแนะด้านองค์ความรู้ แนวทาง และวิธีการในการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติ

2.1 ภาครัฐควรกำหนดให้ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ชาติ หรือสถาบันการศึกษา ระดับชาติที่เหมาะสม มีหน้าที่บริหารจัดการองค์ความรู้ที่ปวงเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งฝึกอบรม บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติทั้งกระบวนการ

2.2 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรกำหนดตัวแบบมาตรฐานในการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการเพื่อให้เกิดความชัดเจนและความน่าเชื่อถือในการดำเนินการ

3. ข้อเสนอแนะด้านกรอบแนวคิด และเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ

3.1 นายกรัฐมนตรีควรแต่งตั้งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีในการกำหนดยุทธศาสตร์ ชาติ มีหน้าที่สรรหาหรือสร้างสรรค์แนวคิดหลัก (Key Concepts) เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

3.2 นายกรัฐมนตรีควรแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเพื่อกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติในรายละเอียด โดยรับแนวคิดหลักมาจากคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฯ รวมทั้ง รับ ฟังข้อเสนอแนะและความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน

3.3 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรจัดทำภาพอนาคตของประเทศในอีก 20 ปี ข้างหน้าที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องร่วมกัน เพื่อความชัดเจนและความเข้าใจที่ตรงกัน

3.4 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรจัดทำกรอบแนวคิดในการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติให้เรียบร้อยเสียก่อน เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและการยอมรับ

3.5 ภาครัฐควรนำหลักการและเงื่อนไขของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการ กำหนดยุทธศาสตร์ชาติอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ

3.6 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรจัดทำเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติให้มีความ สมบูรณ์ในตัวเอง โดยมีความชัดเจน เจาะจง สมเหตุสมผล เป็นไปได้จริง วัดผลได้ รวมทั้งกำหนด ความสำคัญเร่งด่วนของแต่ละเป้าหมาย

3.7 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มการทดสอบความสมเหตุสมผล หรือความเป็นไปได้ของยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน

3.8 ภาครัฐควรยกระดับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นยุทธศาสตร์เฉพาะด้าน ความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยถือว่ามีค่าสำคัญสูงสุด เนื่องจากเป็นความอยู่รอด ของชาติ

3.9 ภาครัฐควรยกระดับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นยุทธศาสตร์ เฉพาะด้านเศรษฐกิจสังคมและพลังงาน เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการจัดทำแผนงานและโครงการ ระยะยาว รวมทั้งเกิดความชัดเจนเกี่ยวกับเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และเครื่องมือ (Means)

3.10 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มเติมแนวคิดในการปลูกฝังจิตสำนึก ที่ถูกต้องให้กับคนไทยรุ่นใหม่ และรณรงค์ให้เลิกยึดถือค่านิยมที่ไม่ถูกต้องหรือไม่พึงประสงค์ในสังคมไทย รวมทั้งกำหนดแนวคิดที่ชัดเจนในการผลิตบุคลากรหรือแรงงานให้ตรงกับความต้องการในอนาคต

3.11 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มเติมความชัดเจนเกี่ยวกับ ทุน มนุษย์ ความมั่นคงของมนุษย์ คุณภาพชีวิต ความเท่าเทียม (หมายถึง ทุกคนได้ทุกอย่างเหมือนกัน) และ

ความเสมอภาค (หมายถึง ทุกคนได้รับหรือเข้าถึงโอกาสเหมือนกัน) รวมทั้งแนวคิดในการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่น่าจะเป็นไปได้จริงในบริบทของสังคมไทย

3.12 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเพิ่มเติมแนวคิดในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ไม่ทันสมัยหรือไม่เหมาะสมกับปัจจุบัน โดยการเปลี่ยนแปลงที่หลักการพื้นฐาน

4. ข้อเสนอแนะด้านระบบบริหารจัดการภาครัฐ และการบูรณาการยุทธศาสตร์ชาติ

4.1 ภาครัฐควรปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐให้เป็นระบบที่มีความชัดเจน สมบูรณ์ ครบถ้วน เพียงแค่ระบบเดียว รวมทั้งจัดข้อจำกัดหรือก้าวย่างกับดักในการพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐเพื่อนำไปสู่ความเป็น Digital Government อย่างแท้จริง

4.2 ภาครัฐควรนำหลักการและเงื่อนไขของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐในทุกระดับอย่างจริงจัง

4.3 ภาครัฐควรเร่งจัดการทุจริตประพฤตมิชอบให้หมดสิ้นไป ซึ่งรวมถึงการทุจริตเชิงนโยบาย หรือการใช้นโยบายประชานิยมที่ไม่สมเหตุผล

4.4 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเริ่มบูรณาการยุทธศาสตร์ชาติตั้งแต่การจัดทำกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ และในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ภาครัฐควรทำให้เกิดการบูรณาการอย่างแท้จริงทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติ

4.5 ภาครัฐควรจัดตั้งศูนย์อำนวยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ มีหน้าที่วางแผนเชิงบูรณาการ อำนวยการ ประสานงาน ติดตามและรายงานความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ จัดทำฐานข้อมูลร่วม เสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาในเชิงบูรณาการ สรุปผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม สร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชน และสนับสนุนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

4.6 ภาครัฐควรทบทวนภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ปรับโครงสร้างการจัดองค์กรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานให้กระชับรวดเร็วเพื่อความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

4.7 ภาครัฐควรปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก กำหนดกติกาในการแข่งขันให้เกิดความเป็นธรรม และปกป้องผู้บริโภคเท่านั้น โดยให้ภาคเอกชนเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ

4.8 ภาครัฐควรปรับแนวคิดให้หน่วยงานภาครัฐมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง กล่าวคือมีทั้ง Responsibility และ Accountability รวมทั้งปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรเพื่อให้การปฏิบัติงานตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประเทศและประชาชน

4.9 ภาครัฐควรเสริมสร้างความพร้อมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ หรือทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.10 ภาครัฐควรใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และควรกำหนดวงรอบในการทบทวนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา สอดคล้องกับกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

4.11 ภาครัฐควรนำหลักการและเทคนิคการบริหารโครงการมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว โดยเฉพาะในการบูรณาการทรัพยากรภาครัฐและแบ่งความรับผิดชอบในการดำเนินการให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

5. ข้อเสนอแนะด้านการแปลงยุทธศาสตร์ชาติเป็นการปฏิบัติ

5.1 ภาครัฐควรกำหนดแนวทางในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นยุทธศาสตร์ระดับรองลงมาของหน่วยงานภาครัฐ และถ่ายทอดลงมาเป็นแผนงานและโครงการ นโยบายหรือมาตรการ หรือการปฏิบัติในลักษณะอื่น ๆ อย่างเป็นระบบ

5.2 ภาครัฐควรกำหนดให้ศูนย์ตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติตรวจสอบยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐว่าสอดคล้องกับเป้าหมายและเจตนารมณ์ที่แท้จริงของยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่

6. ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนา และบริหารจัดการบุคลากรภาครัฐ

6.1 ภาครัฐควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติให้กับบุคลากรภาครัฐ เสริมสร้างทักษะในการทำงานเป็นทีม รวมทั้งความพร้อมในการจัดทำยุทธศาสตร์ขององค์กร

6.2 ภาครัฐควรปลูกฝังจิตสำนึกและอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อส่วนรวมให้กับบุคลากรภาครัฐอย่างต่อเนื่องตลอดการรับราชการ

6.3 ภาครัฐควรจัดทำแผนงานพัฒนาและระบบบริหารจัดการบุคลากรผู้บริหารระดับสูงเพื่อสร้างผู้นำทางยุทธศาสตร์ในทุกระดับ รวมทั้งปรับระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ หรือแรงจูงใจด้านอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

6.4 ภาครัฐควรปลูกฝังจิตสำนึกในการให้บริการให้กับบุคลากรภาครัฐ กระตุ้นให้เกิดความกระตือรือร้น ความเอาใจใส่ มุ่งมั่น จริงจังในการปฏิบัติงาน

7. ข้อเสนอแนะด้านการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และการสื่อสารทางยุทธศาสตร์

7.1 ภาครัฐควรสร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคมไทย และประเทศไทยควรสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาคมโลก ในความมุ่งมั่นจริงจังของทุกฝ่ายที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

7.2 ภาครัฐควรเพิ่มการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย รวมทั้งชี้แจงถึงประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ที่แต่ละภาคส่วนจะได้รับ

7.3 ภาครัฐควรนำแนวคิดในการสื่อสารทางยุทธศาสตร์มาใช้ในสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยใช้ประชาสัมพันธ์เชิงรุกเป็นเครื่องมือหลัก

8. ข้อเสนอแนะด้านการตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ

8.1 ภาครัฐควรปรับปรุงการประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปอย่างจริงจังและเที่ยงตรง

8.2 ภาครัฐควรเพิ่มเติมการทบทวนปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติในห้วงระยะเวลาที่เหมาะสม หรือเมื่อมีความจำเป็น เข้าไปในกระบวนการยุทธศาสตร์ชาติ

8.3 ภาครัฐควรจัดตั้งศูนย์ตรวจสอบประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ เป็นหน่วยงานอิสระ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ตรวจสอบความก้าวหน้าและประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ โดยผู้ตรวจสอบควรเป็นตัวแทนของทุกภาคส่วนที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

8.4 ภาครัฐควรตรวจสอบตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐให้ได้มาตรฐาน ตรงประเด็น เหมาะสมกับบริบทหรือสภาพความเป็นจริง สามารถชี้วัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์ขององค์กรได้อย่างแท้จริง