

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้วยระบบสำนักงานบริหาร  
นโยบายของนายกรัฐมนตรี

โดย

พลตรี ชำนาญ ช้างสาต  
ผู้อำนวยการสำนักวิทยาการความมั่นคง  
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 60  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2560 - 2561

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้วยระบบสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี

**ลักษณะวิชา** การเมือง

**ผู้วิจัย** พลตรี ชำนาญ ช่างสาต

**หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ 60

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้รัฐจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้มีเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการ งานวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาถึงแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้วยระบบสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้ 1. เพื่อศึกษารูปแบบ โครงสร้าง บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของหน่วยงานในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติประเทศไทย 2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัย ปัญหา และอุปสรรคที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 3. เพื่อเสนอแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ด้วยระบบสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี (PMDU) โดยมีขอบเขตการวิจัยในการศึกษารูปแบบ โครงสร้าง บทบาท อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ วิธิดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิข้อมูลจากต่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องและข้อมูลปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า หน้าที่ของหน่วยงานในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติประเทศไทยยังคงเป็นกลไกในระบบราชการแบบเดิมของประเทศ โดยคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ มีแผนระดับรองลงมาประกอบด้วยแผนนโยบายความมั่นคง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งกระบวนการในการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่แผนงาน โครงการหรือแผนงบประมาณนั้น ไม่ได้มีเฉพาะยุทธศาสตร์ชาติเพียงอย่างเดียวแต่มีแผนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมากมายจึงเป็นการยากในการวางแผนแบบบูรณาการ จัดลำดับความสำคัญของงาน ลดความซ้ำซ้อน ซึ่งยังไม่ปรากฏชัดเจนว่าใครมีหน้าที่ในการดำเนินงานในเรื่องนี้ รวมทั้ง มีวิธีหรือกระบวนการดำเนินการอย่างไรในการแปลงแผนต่าง ๆ เหล่านั้นไปสู่แผนงาน โครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยสายงานของระบบราชการทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ มีความเข้าใจในนโยบายของรัฐไม่ชัดเจนเพียงพอ เกิดปัญหาคอขวดระหว่างระดับปฏิบัติการกับระดับนโยบาย ข้อเสนอแนะที่ได้ คือการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารเท่านั้น การจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ต้องไม่ทำให้เกิดความทับซ้อนระหว่างอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และคณะรัฐมนตรี การจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายฯ ควรมีขนาดเล็กคล่องตัว เจ้าหน้าที่มีความรู้ ความชำนาญ ความสามารถในการคิดวิเคราะห์ และที่สำคัญคือ ต้องมีระบบในการทำงานที่ดี การติดตามประเมินผลการรายงานที่มีประสิทธิภาพ สำนักบริหารนโยบายฯ ต้องได้รับมอบอำนาจในการทำงานข้ามกระทรวงบนลำดับความเร่งด่วนของรัฐบาล มีอำนาจในการแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหา และอุปสรรคให้หมดไปโดยเร็ว จึงจะทำให้สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## ABSTRACT

**Title** : Align the 20-year National Strategy's operations with Prime Minister Delivery Unit's System

**Field** : Politic

**Name** : Major General Chamnan Changsat **Course** : NDC class 60

Constitution of The Kingdom of Thailand B.E.2560 (2017) was written that the state should set out a National Strategy as a goal for sustainable development of the country under the principle of good governance and use it as a framework of the preparation of consistent and integrated national plans. This Individual Research paper focused on the national strategy driven process with Prime Minister Delivery Unit's system.

The purposes of this research were : 1. To examine the organization's structure, role, power and responsibility to drive Thailand's National Strategy 2. To analyze factors, problems and obstacles that effect on the process of National Strategy 3. To propose guideline of national strategy driven by Prime Minister Delivery Unit's system. The framework of this research was to study government organizations' structure, role and power as well as responsibility concerning National Strategy driven process. Research Methodology : The study was a qualitative research. Secondary data were collected from relevant international sources. Primary data were analyzed using concerned organization professional's interview. Based on the findings of this study, it was concluded that organization's responsibility to drive Thailand National Strategy process is still a gimmick of the original National Bureaucracy. The cabinet role was to supervise and support every government organizations to operate according to National Strategy. The secondary plan comprised of security policy plan, National Economic and Social development plan, Master plan under National Strategy and the National Reform Plans and Procedures. Besides National Strategy, there were various coherent plans that used in strategy implementation process. In this regard, preparing integrated plan, prioritizing work, decreasing the overlap of work would be difficult. There was no evidences to clarify that who had the responsibility to do all the mentioned work. Moreover, we are still not find methods to Implement plans efficiency. According to bureaucracy, practitioner level officer did not understand government policy clearly enough. Then, there was bottle neck problem between practitioner level and policy level. Recommendations Based on the major findings, it was recommended as follows :

1. It was solely the administrative section's duty to drive National Strategy. 2. The setting-up strategy committee should not incur the power overlap among the administrative and the legislation as well as the cabinet. 3. The setting-up Prime Minister Delivery Unit should be small-sized and flexible. Officers should have knowledge, skills and analytical capability. More importantly, Prime Minister Delivery Unit should have good system to monitor, assess and report work efficiency. Government should authorize Prime Minister Delivery Unit to work across Ministry in an urgent, and give power to Prime Minister Delivery Unit to intervene to solve problems and obstacles quickly. In this regard, government will be able to impel National Strategy effectively.

## คำนำ

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ถือเป็นเรื่องที่สำคัญและเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อให้มีเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะทำให้ประชาชนทราบถึงเป้าหมาย และทิศทางการพัฒนาประเทศในช่วงเวลาต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน

ผู้วิจัย พิจารณาแล้วเห็นว่าเมื่อยุทธศาสตร์ชาติได้บัญญัติไว้แล้วสิ่งสำคัญลำดับต่อไป คือ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ รัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี ซึ่งตามหลักการทั่วไปสำนักงานบริหารนโยบายฯ จะมีหน้าที่ในการนำนโยบายสำคัญของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย ซึ่งต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่างที่จะมาเป็นตัวขับเคลื่อนผลักดันให้นำไปสู่ความสำเร็จ เช่น โครงสร้างองค์การ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร ระบบการกำกับ ติดตาม ประเมินผล การรายงานที่มีประสิทธิภาพ เข้าถึง และดำเนินการขจัดปัญหา อุปสรรค ได้รวดเร็ว จึงจะถือว่าประสบความสำเร็จในการปฏิบัติอย่างแท้จริง ผู้วิจัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ และเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

พลตรี

(ชำนาญ ช่างสาต)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
คำอธิบายคำย่อ	ณ
<b>บทที่ 1    บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
ขอบเขตของการวิจัย	2
วิธีดำเนินการวิจัย	3
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	3
คำจำกัดความ	3
<b>บทที่ 2    แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>5</b>
ทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์	5
ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ	13
ทฤษฎีการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินยุทธศาสตร์ชาติ	24
การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ	28
ความสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติและองค์ประกอบที่สำคัญ	33
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ ฉบับที่ 12	41
พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560	47
(ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579)	49
กลไกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ	73
หลักการจัดตั้งสำนักบริหารนโยบาย	79
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	90
กรอบแนวคิดการวิจัย	91

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 3</b>	
<b>รูปแบบการบริหารของหน่วยงานในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ</b>	<b>92</b>
การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและสร้างความสามัคคี	
ปรองดอง	92
คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูป ยุทธศาสตร์ชาติ	
และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.)	94
สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี (PMDU)	103
รูปแบบการประสานการปฏิบัติของหน่วยงานในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ	
ของไทย	105
สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)	106
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)	112
ยุทธศาสตร์ชาติระยะยาวและสำนักงานบริหารนโยบายในต่างประเทศ	116
<b>บทที่ 4</b>	
<b>แนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ด้วยระบบสำนักบริหารนโยบาย</b>	
<b>ของนายกรัฐมนตรี (PMDU)</b>	<b>121</b>
ปัจจัยที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	121
สภาพปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	122
วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติของไทย	125
วิเคราะห์บทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ	125
การประยุกต์ใช้ระบบสำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี	
ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ	133
<b>บทที่ 5</b>	
<b>สรุป และข้อเสนอแนะ</b>	<b>136</b>
สรุป	136
ข้อเสนอแนะ	136
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>142</b>
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>144</b>

## สารบัญแนภาพ

แนภาพที่		หน้า
2-1	ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล	17
2-2	ตัวแบบด้านการจัดการ	18
2-3	ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ	19
2-4	ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ	19
2-5	ตัวแบบทางการเมือง	20
2-6	ตัวแบบเชิงบูรณาการ	21
2-7	กรอบความคิดในการจัดทำยุทธศาสตร์	52
2-8	กลไกการบริหารจัดการยุทธศาสตร์	53
2-9	ปณิธานร่วมเพื่อปฏิรูปและขับเคลื่อนประเทศ	54
2-10	กลไกการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติและการประเมินผลงาน ในแต่ละระดับ	55
2-11	เป้าหมายอนาคตประเทศไทย ปี 2579	60
2-12	การขับเคลื่อน Smart Thailand New Generation	61
2-13	วิสัยทัศน์	64
2-14	ยุทธศาสตร์ชาติ	66
2-15	การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติสู่แผนงาน	68
2-16	การติดตามประเมินผล	70
2-17	ขั้นตอนการดำเนินงานตามวิธี “Big Fast Result (BFR)”	88
2-18	กลุ่มตัวชี้วัดหลักของชาติสำหรับแผนปฏิรูปภาครัฐ	89
3-1	โครงสร้างและแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบปฏิรูปประเทศ	98
3-2	โครงสร้างการบริหารจัดการ PMDU	104
3-3	กระบวนการทำงาน	105
3-4	การบริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์	106
3-5	โครงสร้างองค์กร	110
3-6	โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	115



## สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่		หน้า
4-1	กลไกการบริหารจัดการยุทธศาสตร์	122
4-2	กลไกการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติและการประเมินผลงาน ในแต่ละระดับ	123
4-3	การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติสู่แผนงาน	124
4-4	โครงสร้างและแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูป ประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.)	134
4-5	โครงสร้างการจัด PMDU	135

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2-1	ขั้นตอนเพื่อการจัดการเชิงกลยุทธ์	12
3-1	หน้าที่คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ	95
3-2	สรุปเป็นประเภทแนวทางของวาระการปฏิรูป	102

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ในอนาคต 20 ปีข้างหน้า สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีแนวโน้มจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วรุนแรง และฉับพลันในหลายมิติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออนาคต การพัฒนาประเทศไทยอย่างมาก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้กำหนดให้รัฐจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้เป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดัน โดยรัฐ ได้จัดทำ “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580)” และกำหนดวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความ มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือคติพจน์ประจำชาติ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เพื่อให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขัน ในการผลิตและการบริการหลากหลายบนพื้นฐานของเทคโนโลยีสมัยใหม่และนวัตกรรม มีรายได้สูงอยู่ใน กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว คนไทยเป็นคนมีคุณภาพชีวิตที่มีความสุข อยู่ดี กินดี สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม ซึ่งมีองค์ประกอบ 6 ด้าน ได้แก่ 1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง 2. ยุทธศาสตร์ ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพ ทรัพยากรมนุษย์ 4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม 5. ยุทธศาสตร์ด้าน การสร้างความเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลย์ และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ทั้งนี้ จากรัฐบาลที่จะผลัดเปลี่ยนเข้ามาบริหารประเทศ เพื่อให้การบริหารประเทศ มีทิศทางเดียวกันอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องพิจารณาใช้ยุทธศาสตร์ชาติระยะยาวเป็นกรอบแนวทางการ พัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยยุทธศาสตร์ชาติกำหนดทั้งเป้าหมาย วิธีการ เครื่องมือ กรอบเวลา รวมทั้งความสำคัญเร่งด่วนของแต่ละเป้าหมาย ตลอดจนความสัมพันธ์เชื่อมโยง และการสนับสนุน ซึ่งกันและกันระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน ซึ่งจะต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ภาครัฐและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งในทางตั้งและทางราบเพื่อนำไปสู่เป้าหมายของชาติในภาพรวม

ประเทศไทยไม่เคยมีการจัดทำยุทธศาสตร์ระยะยาวมาก่อน ถึงแม้ว่าเนื้อหาบางส่วน ของยุทธศาสตร์ชาติจะปรากฏอยู่บ้างแล้วในเอกสารของภาครัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย นโยบายหรือวิสัยทัศน์ของรัฐบาล นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เป็นต้น การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ถือเป็นเรื่องสำคัญและเป็นวาระแห่งชาติเนื่องจากยุทธศาสตร์ชาติ เชิงบูรณาการเป็นแนวทางการบริหารและพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

คำสั่ง คสช.ที่ 3/2560 มีสาระสำคัญคือ การตั้งคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน ตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) และได้ มีการตั้งคณะกรรมการย่อยเพื่อกลั่นกรองเรื่องต่าง ๆ ประกอบด้วย 1. คณะกรรมการบริหารราชการ แผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ (บยศ.) 2. คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ (ตปร.) 3. คณะกรรมการ เตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ (ตยศ.) 4. คณะกรรมการเตรียมการเพื่อสร้างความสามัคคีปรองดอง (ตปด.) และในคำสั่งดังกล่าวนี้ยังกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็น หน่วยงานภายในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่กลั่นกรอง ตรวจสอบประเมินผล กำหนด ตัวชี้วัด และติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการตามมติของ ป.ย.ป. และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ หรือตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย และประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสร้างความรู้ความ เข้าใจแก่ประชาชน

ผู้วิจัยได้ตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งควรจะมีการกำหนดรูปแบบและจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีที่หลายประเทศทั่วโลกใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของรัฐ งานวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ด้วยระบบสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมที่จะทำให้ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้รับการขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบ โครงสร้าง บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของหน่วยงานในการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ชาติประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัย ปัญหา และอุปสรรค ที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ
3. เพื่อเสนอแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้วยระบบสำนักงานบริหารนโยบาย ของนายกรัฐมนตรี (PMDU)

## ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของงานวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษา รูปแบบ โครงสร้าง บทบาท อำนาจและ หน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ 7 หน่วยงาน คือ 1. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบ การปฏิรูปยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป) 2. คณะกรรมการบริหาร ราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ (บยศ.) 3. คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ (ตปร.) 4. คณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ (ตยศ.) 5. คณะกรรมการเตรียมการเพื่อสร้างความสามัคคี ปรองดอง (ตปด.) 6. สภาความมั่นคงแห่งชาติ และ 7. คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ โดยจะนำระบบสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี (PMDU) มาใช้เป็นแนวทาง และกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีการดำเนินการดังนี้

### การรวบรวมข้อมูล

1. ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ระเบียบคำสั่ง คู่มือ แนวทางการปฏิบัติของหน่วยงาน เอกสารทางวิชาการต่าง ๆ และจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมถึง ข้อมูลจากต่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องในเรื่องการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ด้วยระบบสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี

2. ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ และแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับผู้ทรงคุณวุฒิของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 7 คน

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทราบถึงรูปแบบ โครงสร้าง ขอบเขต บทบาท อำนาจ และหน้าที่ ของหน่วยงานในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ
2. ทราบถึงปัจจัย ปัญหา และอุปสรรค ที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ
3. เสนอแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้วยระบบสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี (PMDU)

## คำจำกัดความ

สำนักงานบริหารนโยบาย

ของนายกรัฐมนตรี (PMDU)

หมายถึง

Prime Minister's Delivery Unit หรือ PMDU เป็น Delivery Unit เพื่อทำให้นโยบายรัฐบาลของ ป.ย.ป. ประสบความสำเร็จ PMDU นั้นมีลักษณะเป็น Task Force ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือ และติดตามสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจ้าหน้าที่จะมาจกภาครัฐและภาคประชาชน จะช่วยแก้ไขปัญหาที่ปฏิบัติตามนโยบายไม่สำเร็จ

การตัดสินใจแบบพิจารณาหลายเกณฑ์

(Multi-Criteria Decision Analysis)

หมายถึง

ระเบียบวิธีที่ช่วยในการสร้างการตัดสินใจกับการประเมินหลายส่วน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อหาวิธีการที่ชัดเจนและเหมาะสมที่สุดในการตอบคำถามเพื่อช่วยในการตัดสินใจ

ยุทธศาสตร์

หมายถึง แผนการดำเนินงานที่ร่างขึ้นมาอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีองค์ประกอบต่างๆ สัมพันธ์สอดคล้องกัน เป็นแผนที่มีวิสัยทัศน์หรือภาพฝันที่วาดไว้ เป็นการร่วมจิต มีเป้าประสงค์อันแสดงถึงเจตจำนงร่วมของทุกฝ่าย ผนึกพลังใจของทุกฝ่ายเพื่อกระทำพันธกิจ อันถือเป็นหน้าที่รับผิดชอบ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพื่อให้เกิดผลกระทบและได้ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ แผนยุทธศาสตร์ที่ดีมาจากการวิเคราะห์อดีต รู้ปัจจุบัน เพื่อไล่ให้ทันอนาคต แผนยุทธศาสตร์ที่ดีเป็นผลที่เกิดจากกระบวนการวางแผนที่ดีบริหารจัดการแผนอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดเป็นประสิทธิผลที่ปรากฏจริง เป็นแผนที่มีเป้าประสงค์ดี ก่อให้เกิดการร่วมใจ มีหลักการดี ก่อให้เกิดการร่วมคิด มีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดการร่วมทำ และมีการแบ่งบทบาทหน้าที่จัดการดี ก่อให้เกิดการร่วมแรงร่วมใจ

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัย เรื่องแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้วยระบบสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี (PMDU) ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และนำมาจัดทำกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

1. ทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์
2. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ
3. ทฤษฎีการกำหนดทฤษฎีการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินยุทธศาสตร์ชาติ
4. การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ
5. ความสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ และองค์ประกอบที่สำคัญ
6. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ ฉบับที่ 12
7. พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560
8. (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579)
9. กลไกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ
10. หลักการจัดตั้งสำนักบริหารนโยบาย
11. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
12. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### ทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์

##### 1. ความหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์

1.1 การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) โดยทั่วไป หมายถึง การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) วัตถุประสงค์ (Objective) เป้าหมาย (Goal) ขององค์กร ในระยะสั้นและระยะยาว จากนั้นจึงวางแผนทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินงานตามพันธกิจ อันนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

นอกจากนี้เนื่องจากสภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งอาจก่อให้เกิดโอกาส หรืออุปสรรคแก่องค์กรได้ องค์กรจึงจำเป็นต้องพิจารณาสภาพแวดล้อมภายในขององค์กร เพื่อหาจุดแข็งหรือจุดอ่อนในการที่จะสามารถหลีกเลี่ยงจากอุปสรรคหรือใช้ประโยชน์จากโอกาสที่มีอยู่นั้นได้ ดังนั้นการจัดการเชิงกลยุทธ์จึงเป็นการบริหารโดยคำนึงถึงลักษณะการดำเนินงานขององค์กรในอนาคต สภาพแวดล้อม การจัดสรรทรัพยากร การปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์

## 1.2 องค์ประกอบของการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์

การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ ประกอบด้วยองค์ประกอบย่อยพื้นฐาน 5 ประการ คือ

### 1.2.1 การกำหนดทิศทาง (Direction Setting)

ในการกำหนดทิศทางขององค์กรจะประกอบด้วย การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) และการกำหนดภารกิจ (Mission) หรือ กรอบในการดำเนินงานที่ชัดเจนจะช่วยให้องค์กรสามารถกำหนดทิศทางในระยะยาว อีกทั้งยังแสดงถึงความตั้งใจในการดำเนินธุรกิจอีกด้วย

ภารกิจ (Mission) ในกระบวนการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์นั้น ชั้นแรก องค์กรจะต้องระบุภารกิจและเป้าหมายหลักที่สำคัญของบริษัท ซึ่งภารกิจ หมายถึง ประกาศหรือข้อความของบริษัทที่พยายามกำหนดว่าจะทำอะไรในปัจจุบัน และกำลังจะทำอะไรในอนาคตและ องค์กรการ เป็นองค์การแบบใด และจะก้าวไปสู่การเป็นองค์การแบบใดทั้งนี้เพื่อบรรลุสู่ความเป็นเลิศเหนือคู่แข่งซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วข้อความเรื่องภารกิจขององค์กรจะประกอบไปด้วย ข้อความที่บ่งบอกถึงคุณค่าทางปรัชญาสำคัญที่ผู้บริหารตัดสินใจกระทำ ซึ่งแสดงถึงพันธะของบริษัทที่มีต่อเป้าหมาย และสอดคล้องกับคุณค่าของผู้บริหาร นอกจากนี้แล้วภารกิจยังจะสร้างสภาพแวดล้อมในการกำหนดกลยุทธ์อีกด้วย

เป้าหมาย (Goal) คือการบอกถึงสิ่งที่องค์กรปรารถนาให้เกิดขึ้น ในอนาคตและพยายามบรรลุ โดยมีการกำหนดให้ชัดเจน กระชับ ตรงจุด และสามารถวัดได้ ทั้งนี้ การกำหนดเป้าหมายจะมีการกำหนดให้ชัดเจนขึ้นกว่าการกำหนดภารกิจว่าจะต้องทำอะไรใด

### 1.2.2 การประเมินองค์การและสภาพแวดล้อม (Environment Scanning)

ในการประเมินสภาพแวดล้อมขององค์กรนั้นจะประกอบไปด้วยการ ประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก และการประเมินสภาพแวดล้อมภายใน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทราบถึง จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค หรือโดยทั่วไปจะเรียกว่าการวิเคราะห์ตามตัวแบบ SWOT Analysis ได้แก่

1.2.2.1 การวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength -S) : ลักษณะหรือองค์ประกอบขององค์กรที่มีสมรรถนะเหนือกว่า

1.2.2.2 การวิเคราะห์จุดอ่อน (Weakness -W) : ลักษณะหรือองค์ประกอบขององค์กรที่มีสมรรถนะด้อยกว่าเมื่อเทียบกับคู่แข่ง

1.2.2.3 การวิเคราะห์โอกาส (Opportunity -O) : การผสมผสานระหว่างเหตุการณ์ เวลา สถานที่ ที่มีแนวโน้มว่าจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กร มาทำให้้องค์การมีสมรรถนะที่จะดำเนินการบางอย่างที่เหนือกว่าคู่แข่ง

1.2.2.4 การวิเคราะห์ภาวะคุกคาม (Threat- T) : เหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ และถ้าเกิดขึ้นก็จะทำความเสียหายให้แก่้องค์การ

### 1.2.3 การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation)

การกำหนดกลยุทธ์ เป็นการพัฒนาแผนระยะยาวบนรากฐานของโอกาสและอุปสรรคที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก และการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน โดยองค์กรจะต้องกำหนดและเลือกกลยุทธ์ที่ดีที่สุดที่เหมาะสมกับองค์กรที่สุด ผู้บริหารต้องพยายามตอบคำถามว่าทำอย่างไรองค์กรจึงจะไปถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ได้



อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีทฤษฎีที่ว่าด้วยกลยุทธ์ที่สามารถนำมาพิจารณาใช้ได้มากมาย แต่ย่อมไม่มีทฤษฎีหรือแนวทางจัดการใดใช้ได้กับทุกสถานการณ์ ดังนั้น จึง**ไม่มีสูตรสำเร็จ**ในการกำหนดกลยุทธ์และสร้างกลยุทธ์ที่สามารถใช้ได้กับทุกสถานการณ์ แต่อย่างน้อยในการกำหนดกลยุทธ์นั้นควรจะได้พิจารณาเกณฑ์ต่อไปนี้ประกอบด้วย เช่น

- 1.2.3.1 เป็นกลยุทธ์ที่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมภายนอก
- 1.2.3.2 เป็นกลยุทธ์ที่สร้างความได้เปรียบทางการแข่งขัน
- 1.2.3.3 เป็นกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์

ในระยะยาว

- 1.2.3.4 เป็นกลยุทธ์ที่มีความยืดหยุ่น เหมาะสม
- 1.2.3.5 เป็นกลยุทธ์ที่เป็นไปได้

#### 1.2.4 การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation)

การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ คือกระบวนการที่ผู้บริหารแปลงกลยุทธ์และนโยบายไปสู่แผนการดำเนินงาน กำหนดรายละเอียดด้านต่าง ๆ เช่น ด้านงบประมาณ หรือวิธีการดำเนินงาน ซึ่งกระบวนการนี้อาจจะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงภายในด้านวัฒนธรรม โครงสร้างหรือระบบการบริหาร เพื่อให้สามารถดำเนินการตามกลยุทธ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยทั่วไปจะประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ

1.2.4.1 ขั้นตอนของการกำหนดแผนและการจัดสรรทรัพยากร (Resources Allocation)

1.2.4.2 ขั้นตอนของการปรับโครงสร้างองค์กร เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของการใช้กลยุทธ์และการใช้ทรัพยากร เป็นต้น

1.2.4.3 ขั้นตอนของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในส่วนของระบบและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล เช่น เรื่องระบบข้อมูลข่าวสาร ระบบบริหารบุคคล (การให้การศึกษา การให้การอบรมการกระตุ้น ส่งเสริมให้บุคลากรในองค์กรทำงานได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ) เป็นต้น

1.2.4.4 การกระจายกลยุทธ์ (Strategic Deployment) หากองค์กรมีการสร้างวิสัยทัศน์ สร้างพันธกิจขึ้นมาแล้ว แต่ไม่ได้มีการดำเนินการก็จะทำให้เกิดการสูญเปล่า (Waste) ได้ เพราะแม้ว่าแผนเหล่านั้นจะเป็นแผนงานที่ถูกจัดทำมาอย่างดี ผ่านการระดมความคิดมาอย่างเข้มข้นเพียงใดก็ตาม หากไม่ลงมือปฏิบัติก็ย่อมไม่เกิดผลเป็นรูปธรรมขึ้น

ดังนั้น เพื่อทำให้เกิดผลจึงจำเป็นต้องมีการกระจายแผนไปยังทุก ๆ ส่วนทั่วทั้งองค์กรโดยต้องสอดคล้องประสานกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างชัดเจน และเข้าใจได้ ซึ่งจากเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ (Strategic goals) อาจถูกแปลงเป็นเป้าหมายย่อย (Sub-goals) กำหนดเป็นเป้าหมายประจำปี (Annual goals) จากนั้นจะแตกไปเป็นเป้าหมายของแต่ละกลุ่ม แต่ละโครงการเพื่อให้ทราบว่าเป้าหมายของตนเองที่ชัดเจนนั้นคืออะไร และควรจะทำหน้าที่เรื่องใดก่อนซึ่งนอกจากจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างสุดเข้าใจเป้าหมายที่ไม่คลาดเคลื่อนแล้ว ยังมีประโยชน์ต่อกระบวนการในการวัดผลที่เหมาะสมด้วย ทั้งยังช่วยให้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมพอดี เพียงเพื่อให้บรรลุผลในแต่ละกลุ่มหรือแต่ละโครงการ

ความสำเร็จขององค์กรนั้นเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการนำกลยุทธ์ไปประยุกต์ปฏิบัติ ทั้งนี้ผู้บริหารควรมีการมอบหมาย และกำหนดแนวทางหรือวิธีการในการปฏิบัติงาน สิ่งที่สำคัญในการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จนั้น ผู้ปฏิบัติจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และทักษะในการปฏิบัติงานอย่างถ่องแท้

#### 1.2.5 การประเมินผลและการควบคุม (Evaluation and Control)

การควบคุมกลยุทธ์ เป็นหน้าที่สำคัญที่เกี่ยวกับการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลกลยุทธ์ที่นำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ในการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัตินั้นมักจะเกิดข้อผิดพลาดที่ต้องการการปรับปรุง เพื่อให้แน่ใจว่ากลยุทธ์นั้นจะก่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่ตรงตามแผนที่ได้ตั้งไว้

การตรวจสอบกลยุทธ์ (Strategic Control) จะมีการวัดผลทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ มีการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐาน โดยมาตรวัดการดำเนินงานที่เหมาะสมกับแต่ละองค์กร ซึ่งในแต่ละองค์กรจะมาตรฐานและเกณฑ์การดำเนินงานของตนเอง ทั้งนี้การกำหนดมาตรฐานควรมีความระมัดระวังเพื่อให้สามารถสะท้อนผลการดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม

ในการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลแผนกลยุทธ์โดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องมีบุคลากรที่มีความรับผิดชอบเต็มเวลาที่ สามารถทุ่มเทให้กับการติดตามและประเมินผลได้อย่างเต็มที่ หน่วยงานนี้ควรอยู่กับฝ่ายวางแผนที่มีผู้บริหารในฝ่ายอยู่ในระดับผู้บริหารชั้นสูง อย่างไรก็ตามในการดำเนินกลยุทธ์นั้น จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือที่ดีจากทุกฝ่ายตลอดเวลา จึงอาจมีความจำเป็นในการตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนกลยุทธ์ที่ประกอบด้วยผู้แทนระดับบริหารจากฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นร่วมด้วย

## 2. การพัฒนาองค์กรเพื่อนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ (Organizational Development for Strategic Implementation)

การพัฒนาองค์กรเพื่อนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงเปลี่ยนส่วนสำคัญขององค์กรให้สามารถปรับขีดความสามารถขององค์กรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่ได้วางไว้ในแผนกลยุทธ์ เพราะการมีแผนกลยุทธ์ที่ตรงตามก็มิได้เป็นหลักประกันว่าองค์กรจะก้าวไปสู่ความสำเร็จได้ หากองค์กรนั้นไม่สามารถนำกลยุทธ์ที่วางไว้ไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จเป็นรูปธรรม ดังนั้น แผนกลยุทธ์ที่ดีจึงควบคู่กับการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพด้วย

**INVEST : การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติเพื่อพัฒนาองค์กร** ซึ่ง มาร์ค มอร์แกน, เรย์มอนด์ อี. เลวิตต์ และวิลเลียม มาเล็ก ได้นำเสนอ 6 องค์ประกอบหลักที่สามารถนำไปใช้ได้จริงในการดำเนินงานเชิงกลยุทธ์ ประกอบด้วย

I	:	Ideation	กระบวนการคิดหลักขององค์กร
N	:	Nature	พื้นฐานขององค์กร
V	:	Vision	วิสัยทัศน์ขององค์กร
E	:	Engagement	การเลือกโครงการ
S	:	Synthesis	การดำเนินงาน
T	:	Transition	การเปลี่ยนผ่าน

ในการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ จำเป็นต้องอาศัยการสร้างสอดคล้องกันระหว่าง 6 องค์ประกอบหลักที่ล้วนมีความสำคัญอย่างยิ่ง และไม่สามารถละเลยอย่างใดอย่างหนึ่งได้อีกทั้ง ยังต้องสร้างความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกอีกด้วย ต้องดำเนินอย่างต่อเนื่องและปรับเปลี่ยนได้อยู่ตลอดเวลา

องค์ประกอบ 3 ประการแรก คือ ส่วนที่เป็นการกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Making) โดยการบริหารเชิงกลยุทธ์จะต้องสอดคล้องกับแนวคิดโดยรวมขององค์กรในเรื่องจุดมุ่งหมายเอกลักษณ์และความตั้งใจในระยะยาวขององค์กร (กระบวนการความคิดหลักขององค์กร หรือ Ideation) และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ขององค์กร (Vision) ที่อธิบายด้วยเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ใช้เพื่อประเมินความก้าวหน้าในการบรรลุเป้าหมาย และสอดคล้องกับพื้นฐานขององค์กร (Nature) หรือวัฒนธรรมและโครงสร้างขององค์กรที่เป็นตัวกำหนดสภาพแวดล้อมภายใน เพื่อเป็นพื้นฐานในการกำหนดกลยุทธ์ที่สมเหตุสมผลให้องค์กรสามารถนำไปปฏิบัติต่อได้

ส่วนองค์ประกอบ 3 ประการหลัง คือ องค์ประกอบของการบริหารโครงการหรือการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย การเลือกโครงการ (Engagement) ที่เป็นการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ โดยเป็นตัวประสานโครงการและแผนงานที่เลือกให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์กรเพื่อนำไปดำเนินงาน (Synthesis) และเปลี่ยนผ่าน (Transition) ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่สำคัญของการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ โดยจะเป็นการถ่ายทอดทักษะ วิธีการดำเนินงานของโครงการต่าง ๆ ไปให้การดำเนินงานในปัจจุบันขององค์กร แล้วสิ่งที่เป็นประโยชน์ก็จะถูกนำเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร

### 3. องค์ประกอบของการกำหนดกลยุทธ์

**I : Ideation กระบวนการความคิดหลักขององค์กร** กระบวนการความคิดหลักขององค์กร เกิดจากการระบุดูเอกลักษณ์ จุดมุ่งหมาย และความตั้งใจขององค์กร แล้วทำให้ทุกอย่างสอดคล้องกันเพื่อตอบคำถามว่า ใคร ทำอะไร และ ที่ไหน ที่เป็นแนวทางในการตัดสินใจทุกอย่างขององค์กรและเป็นเหตุผลให้คนในองค์กรต้องการเข้ามามีส่วนร่วมอยู่ตลอดเวลา กระบวนการความคิดหลักขององค์กร ทำให้เราต้องสร้างความชัดเจนและสื่อสารเกี่ยวกับเอกลักษณ์ จุดมุ่งหมาย และความตั้งใจระยะยาวขององค์กร โดยระบุว่าสถานการณ์ในปัจจุบันเป็นอย่างไร และกลยุทธ์ที่ใช้นั้นต้องการจะให้เกิดอะไรขึ้นบ้างในอนาคต

กระบวนการความคิดหลักขององค์กร เป็นรากฐานที่ก่อให้เกิดความสามารถของบุคคลในการค้นหาความหมายหรือความสามารถขององค์กรในการดำรงไว้ซึ่งคุณภาพ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้งาน เพื่อการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ และเป็นแนวทางสำหรับองค์กรในการเลือกกลยุทธ์ที่เหมาะสม เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร

**N : Nature พื้นฐานขององค์กร** พื้นฐานขององค์กร ประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ โครงสร้างองค์กร และวัฒนธรรมองค์กร โดยโครงสร้างองค์กร เป็นกำหนดสิ่งที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ อำนาจสั่งการ สายการบังคับบัญชา รูปแบบการติดต่อสื่อสาร ภาระงานและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ส่วนวัฒนธรรมองค์กร มีผลต่อบรรทัดฐานของพฤติกรรมที่เหมาะสมในองค์กรทั้งที่ชัดเจนและไม่ชัดเจน เป็นสิ่งที่เป็นามธรรม

โครงสร้างที่มีความสอดคล้องกับกลยุทธ์ จะเป็นตัวเชื่อมโยงและจัดสรรทรัพยากร ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้กับกลยุทธ์ และสนับสนุนให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรที่เหมาะสม โครงสร้างองค์กร เป็นตัวกำหนดอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบของบุคลากร วัตถุประสงค์และให้รางวัลกับพฤติกรรม ที่ช่วยในการบรรลุวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ขององค์กร ถ้าหากทุกองค์ประกอบในโครงสร้างองค์กร สอดคล้องกันเป็นอย่างดี จะช่วยผลักดันให้ทุกคนทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร

**V : Vision วิสัยทัศน์ขององค์กร** วิสัยทัศน์ขององค์กร เป็นการเปลี่ยนความตั้งใจ ระยะยาวขององค์กรให้กลายเป็นกลยุทธ์ เป้าหมาย และตัวชี้วัด ซึ่งการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัด ที่ชัดเจนจะช่วยสร้างความชัดเจนให้กับกลยุทธ์ และทำให้สามารถสื่อสารเกี่ยวกับกลยุทธ์ให้คน ในองค์กรได้ง่ายขึ้น จนสามารถเลือกวิธีที่ดีที่สุดในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้อย่างคุ้มค่า เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น

การกำหนดเป้าหมาย การกำหนดมาตรฐานในการบรรลุเป้าหมาย (ตัวชี้วัด) และการคิดหาวิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย (กลยุทธ์) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างสรรค์การ ตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้ย่อมมีประสิทธิภาพ จะต้องอาศัยการตัดสินใจเลือกที่เป็นการมองการณ์ไกล และเป็นไปในทิศทางบวก

การกำหนดเป้าหมายหรือวิสัยทัศน์ที่ดีขององค์กร ต้อง “SMART” ซึ่งมีลักษณะ ดังนี้ Specific (เป็นลักษณะเฉพาะ, โดยเฉพาะ, เจาะจง, แน่นนอน) หมายถึง การลง รายละเอียดในสถานการณ์และกำหนดนิยามเด่นชัด เจาะจงในการปฏิบัติการหรือเนื้อหาของงาน

Measurement (เกณฑ์, มีขนาด, วัดได้) หมายถึง การกำหนดระดับความต้องการ ที่แน่นอนของผลสำเร็จและให้รู้ถึงขอบเขตของเป้าหมายในรูปแบบปริมาณ (Quantitative) หรือด้าน คุณภาพ (Qualitative)

Achievable (บรรลุ, ความสำเร็จ) หมายถึง มีแนวทางแห่งความสำเร็จภายใน ขอบเขตที่สามารถควบคุมได้หรือบุคคลที่มีบารมีและความสามารถที่จะทำให้สำเร็จหรืออาจเรียกว่า Personal Competency

Resource (ทรัพยากรเหมือนจริง, รู้จักสภาพที่เป็นจริง) หมายถึง เป็นสิ่งที่สามารถ ทำให้สำเร็จได้ด้วยเหตุด้วยผลจากความพยายามและแนวทางที่เป็นไปได้

Time Phased (ดำเนินการตามขั้นตอนเวลา) หมายถึง ดำเนินการตามขั้นตอนเวลาได้ เราจะเห็นว่าคำว่า SMART ในทางการบริหารนั้นมีความหมายและมีความสำคัญ อย่างยิ่ง โดยภาพรวมเราจะเห็นว่าหากเราต้องการทำนามธรรมที่ต้องการให้เกิดเป็นจริงเราต้องนำ SMART มาจับและดำเนินการให้เป็นรูปธรรม เราก็จะได้สิ่งที่ต้องดำเนินการที่เห็นเด่นชัด เป็นจริง มีความเฉพาะเจาะจง สามารถวัดได้ สามารถบรรลุได้ มีกำหนดเวลาที่แน่นอน ในการทำกลยุทธ์ การวางแผน (Strategic Business Plan) จึงต้องมีการนำคำว่า SMART มาใช้คือช่วงการกำหนด เป้าหมาย(Goal) และวัตถุประสงค์ (Objective) ขององค์กร และช่วงที่วางแผนปฏิบัติการ (Action Plan) และการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) มีการนำมาใช้อีกครั้งในช่วงการวางแผน กลวิธี (Tactic Plan) และช่วงการวางแผนการทำงาน (Operation Plan)

**E : Engagement** การเลือกโครงการ การเลือกโครงการ เป็นการแปลงกลยุทธ์ขององค์กรสู่การนำไปปฏิบัติเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้องค์กรหนึ่งแตกต่างจากองค์กรหนึ่งในเรื่องการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ เป็นการนำโครงการและแผนงานที่เลือกมาใช้เพื่อให้กลยุทธ์กลายเป็นความจริงขึ้นมา เป็นตัวชี้้นำการใช้เวลา เงินทุน อุปกรณ์ และความสนใจที่มีอยู่จำกัดไปกับโครงการและแผนงานที่เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของกลยุทธ์หรือสนับสนุนวัตถุประสงค์หลักขององค์กร ตามลำดับความสำคัญ ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรและความเป็นไปได้

การเลือกโครงการ เป็นตัวตัดสินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการจัดการเชิงกลยุทธ์ โครงการที่เลือกจะต้องให้บรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดที่กำหนด และปรับเปลี่ยนโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กรให้สนับสนุนการดำเนินงานที่ต่อเนื่องได้ ภายใต้การบริหารโครงการของผู้บริหาร

**S : Synthesis** การดำเนินงาน การดำเนินงานในขั้นนี้ เป็นการวิเคราะห์เพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่าง “การทำโครงการที่ถูกต้อง” กับ “การทำโครงการอย่างถูกต้อง” ซึ่งจะต้องอาศัยการดำเนินงานและการสร้างความสอดคล้องกันระหว่าง “โครงการที่วางแผนไว้” (ในการเลือกโครงการ) กับ “โครงการที่ต้องทำจริง” ซึ่งประกอบด้วยโครงการและแผนงานที่อยู่ในแต่ละขั้นของการนำไปปฏิบัติ

ในการดำเนินงานโครงการ จะต้องมีการวางแผน การตรวจสอบความถูกต้อง การนำแผนงานโครงการไปปฏิบัติ และการติดตามความก้าวหน้าของโครงการ ซึ่งเป็นการติดตามความเปลี่ยนแปลงและปรับโครงการให้สอดคล้อง และนำข้อมูลที่ได้ป้อนกลับไปยังระดับของการเลือกโครงการ เพื่อทบทวน ประเมินโครงการและแผนงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ที่มีคุณภาพ

**T : Transition** การเปลี่ยนผ่าน การเปลี่ยนผ่าน เป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างยิ่ง เพื่อการใช้ประโยชน์ที่ได้จากโครงการหรือแผนงานเชิงกลยุทธ์ การเปลี่ยนผ่านเป็นการโอนย้ายระหว่างตัวส่งผ่านกลยุทธ์ (โครงการหรือแผนงาน) กับการปฏิบัติงานปัจจุบันขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย การแปลงและเชื่อมต่อสิ่งที่ได้จากโครงการและแผนงานเข้ากับการปฏิบัติงานตามปกติขององค์กร เพื่อให้ได้ผลลัพธ์เป็นรูปธรรมตามความตั้งใจของโครงการหรือแผนงานที่ออกแบบมา ซึ่งจะต้องทำโครงการและแผนงานให้เสร็จสมบูรณ์ก่อน เพื่อนำทรัพยากรที่เหลือมาใช้กับโครงการเชิงกลยุทธ์อื่นๆ ต่อไป

การเปลี่ยนผ่านที่ประสบความสำเร็จ จะทำให้เกิดการส่งมอบสิ่งที่ได้จากการบริหารโครงการไปยังการปฏิบัติงานตามปกติอย่างไร้ข้อผิดพลาดและทันเวลา ซึ่งสุดท้ายผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานจะต้องให้ข้อมูลย้อนกลับแก่ผู้บริหารในเรื่องเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานที่แท้จริงของโครงการ เพื่อเป็นเครื่องมือติดตามผลการทำกลยุทธ์ให้กลายเป็นความจริงขององค์กรอย่างต่อเนื่อง และเป็นการทบทวนว่ากลยุทธ์ที่ใช้ยังคงเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่หรือไม่ หรือพิจารณาว่าองค์กรกำลังทำสิ่งที่เหมาะสมและมีองค์ประกอบทุกอย่างสอดคล้องกันดีหรือไม่ ซึ่งไม่ว่ากลยุทธ์จะดีเพียงใด ก็ควรพิจารณาทบทวนผลลัพธ์อยู่เสมอๆ

การบริหารโครงการที่ดี จะต้องยืดหยุ่นตามสถานการณ์ได้ ไม่ต้องติดตามทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน และเป็นการมองไปในอนาคตให้ได้ผลลัพธ์ที่ดี โดยทุกโครงการและแผนงานวางระบบเสร็จตรงตามเวลาและมีค่าใช้จ่ายอยู่ภายในงบประมาณที่กำหนด และการเปลี่ยนแปลงขอบเขตของงานที่สำคัญๆ ก็ถูกผสมเข้ากันเป็นอย่างดีตลอดช่วงเวลาการทำโครงการตั้งแต่ต้นจนจบ

### สิ่งที่ต้องทำ 6 ขั้นตอนเพื่อการจัดการเชิงกลยุทธ์

การทำให้องค์ประกอบแต่ละส่วนที่มีความสำคัญเป็นไปในแนวทางเดียวกัน แสดงให้เห็นได้จากสิ่งที่ต้องทำทั้ง 6 ขั้นตอนในตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2-1: ขั้นตอนเพื่อการจัดการเชิงกลยุทธ์

ตาราง INVEST : 6 ขั้นตอนสำคัญสำหรับการจัดการเชิงกลยุทธ์	
องค์ประกอบ	ขั้นตอนที่ต้องทำ
กระบวนการคิดหลักขององค์กร	สร้างความชัดเจนและสื่อสารเกี่ยวกับเอกลักษณ์ จุดมุ่งหมาย และความตั้งใจระยะยาว
พื้นฐานขององค์กร	ทำให้กลยุทธ์ วัฒนธรรม และโครงสร้างขององค์กร มีความสอดคล้องกัน
วิสัยทัศน์	แปลงความตั้งใจระยะยาวขององค์กรให้กลายเป็นเป้าหมาย และตัวชี้วัดที่ชัดเจนและกลยุทธ์ที่เหมาะสม
การเลือกโครงการ	ภายใต้การบริหารแผนรวมการลงทุนจะเน้นการทำโครงการ ที่ถูกต้องที่จะเป็นการดำเนินการไปตามกลยุทธ์
การดำเนินงาน	ดำเนินงานโครงการและแผนงานใดๆ ด้วยวิธีที่ถูกต้องและสอดคล้องกับแผนรวมขององค์กร
การเปลี่ยนผ่าน	นำผลลัพธ์ที่ได้จากโครงการและแผนงานต่างๆ เข้าสู่กระบวนการของการปฏิบัติการตามปกติ

ที่มา : วิกิพีเดีย, (ออนไลน์), 2561

ขั้นตอนทั้งหมดนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น และจะต้องทำทุกข้อแต่ไม่จำเป็นต้องทำเรียงไปตามแต่ละขั้นตอนหรือแต่ละองค์ประกอบตามลำดับก่อนหลัง ซึ่งผู้ที่กำหนดกลยุทธ์จะต้องทำงานร่วมกับผู้ที่นำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความสำเร็จในการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์

## ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศทั้งในด้านต่าง ๆ ในทุกมิติ ซึ่งจะต้องเป็นสิ่งที่สามารถปฏิบัติให้ปรากฏผลได้จริง โดยจะกล่าวถึงความหมายกระบวนการ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### 1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

James E. Anderson (2000) ให้ทัศนะเกี่ยวกับบนโยบายสาธารณะไว้ว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง ความสัมพันธ์ของรัฐต่อสิ่งแวดล้อม สิ่งใดที่รัฐเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องไม่มากนักน้อยในการกำหนดระยะเวลา และมักจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่ไม่แน่นอนในการกระทำของบุคคล กลุ่มและรัฐ ซึ่งมีความหมายกว้างมาก

Thomas R. Dye (1995 : 1) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำ หรือไม่กระทำในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ จะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส อาทิเช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดีในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม

Lasswell and Kaplan (1970 : 71) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ (Goals) ค่านิยม (Values) และการปฏิบัติ (Practices) ของโครงการของรัฐ เป็นการระบุอย่างชัดเจนว่า กิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะนั้น จะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม รวมถึงแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย

Khann (2008 อ้างใน สมภพ เชื้อทอง : 2553) เรียกนโยบายว่าเป็นแผนงานประจำ ซึ่งเป็นผลอันเนื่องมาจากการต่อรอง การปฏิบัติตามข้อตกลง การประนีประนอมในการกำหนดเป้าหมาย ตรวจสอบทางเลือก และค้นหาวิธีเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการ

สมบัติ อารังญวงศ์ (2552 : 45) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) คือ เครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองแต่นโยบายสาธารณะจะมีความสมบูรณ์ ก็ต่อเมื่อได้รับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นจริง เพราะนโยบายสาธารณะมิใช่เป็นสิ่งที่แสดงเจตจำนงหรือความตั้งใจของรัฐบาลที่จะกระทำหรือไม่กระทำในสิ่งใดเท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงด้วย

วรเดช จันทรศร (2551) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นเสมือนกลไกหลักสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐทุกแห่งด้วยเหตุที่นโยบายเป็น “กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น” หรือ “แผนงานหรือโครงการ” หรือ “แนวทางปฏิบัติของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐใดกำหนดขึ้น” เพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหา (ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว)

กรมพล ทองธรรมชาติ (2538 : 32 อ้างถึงใน กุศลชน ธนาพงศธร ม.ป.ป., : 58) ได้กล่าวถึงนโยบายว่า คือ แนวทางที่แต่ละประเทศได้เลือกปฏิบัติไปเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้อันเป็นวัตถุประสงค์ที่เชื่อกันว่าถ้าทำได้สำเร็จก็จะเป็นผลดีต่อประเทศของตน

โดยทั่วไปนั้นรัฐบาลของประเทศจะตัดสินใจเลือกปฏิบัตินโยบายที่มีการเสี่ยงภัยน้อยที่สุดปฏิบัติได้ง่ายที่สุดและเป็นประโยชน์ต่อชาติมากที่สุด

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชน แต่่นโยบายสาธารณะ จะมีความสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้รับการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง เพราะนโยบายสาธารณะมิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตจำนงของผู้มีอำนาจรัฐที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ แต่ต้องเป็นสิ่งที่สามารถปฏิบัติได้จริง (อนุสรณ์ ธรรมใจ, 2559)

สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการปฏิบัติ รวมถึงกิจกรรมที่ทางรัฐบาลเลือกตัดสินใจกำหนดขึ้น โดยมุ่งเน้นเพื่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม เพื่อประชาชนและประเทศชาติเป็นหลัก ซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ และนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์ได้จริง

## 2. กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนั้น จึงต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อน แล้วจึงมีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติครอบคลุมกิจกรรมของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มทั้งที่อยู่ในระบบราชการหรือเอกชน เพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านให้ความเห็นถึงกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะมีความสอดคล้องกัน ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539) กล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ แบ่งเป็น 5 ขั้นตอนโดยสรุป ได้ดังนี้

### 2.1 ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation)

การที่ประเด็นปัญหาบางประการได้รับการหยิบยกขึ้นมาสู่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบาย เพื่อนำไปสู่การพิจารณาตัดสินใจต่อไป ทั้งนี้ อาจจะมาจากการผลักดัน หรือการนำเสนอประเด็นปัญหาโดยบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สภาพปัญหาและความต้องการทั้งสภาพการณ์ต่าง ๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบายได้

### 2.2 ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

การกำหนดนโยบาย เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างข้อเสนอ หรือทางเลือกเชิงนโยบายต่าง ๆ เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจ และอนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้าย โดยผู้กำหนดนโยบายที่มีอำนาจอย่างเป็นทางการ ซึ่งมักพบว่าบุคคลภายนอกไม่ได้รับทราบหลักเกณฑ์ วิธีการตัดสินใจมากนัก และเมื่อมีการประกาศใช้แล้วจึงจะได้รับทราบ

### 2.3 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแปลงตัวนโยบายออกสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และได้รับผลผลิตออกมาตรงตามเป้าหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมักขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมของการดำเนินงานขีดสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบการสนับสนุนและแรงต่อต้านจากบุคคล ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง และมีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น



## 2.4 ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

การประเมินผลนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ติดตามมาจากการนำเอานโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ อย่างไร และยังคงครอบคลุมถึงการพิจารณาตรวจสอบถึงผลกระทบทั้งในเชิงบวก และเชิงลบที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้ง ความคุ้มค่า ด้านต่าง ๆ ของตัวนโยบาย

## 2.5 ขั้นตอนการต่อเนื่อง การทดแทน และการสิ้นสุดนโยบาย (Policy Maintenance Succession & Termination)

ขั้นตอนนี้เป็นการพิจารณาทบทวนเพื่อการคงสภาพ เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิก สิ้นสุดตัวนโยบาย โดยพิจารณาอาศัยข้อเท็จจริงจากการประเมินผลนโยบาย ซึ่งหากยกเลิกสิ้นสุด แสดงถึงวงจรของนโยบายนั้นได้จบลง และหากกรณีทดแทนแสดงถึงวงจรของนโยบายนั้นกำลังจะเริ่มต้นขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่มักจะต่อเนื่อง หรือปรับแก้ไขเพิ่มเติม

## 3. ทฤษฎีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2551 : 130-146)

แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นั้น เกิดมาจากนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นเหมือนกลไกหลักสำคัญในการดำเนินงานของรัฐ ด้วยเหตุที่นโยบายเป็นกิจกรรมต่าง ๆ แผนงาน โครงการ หรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐจัดทำขึ้น เพื่อเจตนาในการแก้ปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งการนำนโยบายไปสู่ปฏิบัติ ที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จมีเพียงส่วนน้อย อีกทั้งความล้มเหลวที่เกิดขึ้นมักมีสาเหตุที่ไม่ชัดเจนเป็นผลทำให้ นโยบาย แผนงาน หรือโครงการต้องล้มเลิกไปในที่สุด ดังนั้น การศึกษาทฤษฎีการนำนโยบายไปสู่ปฏิบัติให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินนโยบายสาธารณะ

## 4. เครื่องมือทางนโยบาย

เครื่องมือทางนโยบายบางครั้งเรียกว่า “เครื่องมือสำหรับนักปกครอง” หมายถึง เครื่องมือหรือวิถีทางที่รัฐบาลใช้ในการลงมือปฏิบัตินโยบายเพราะในกระบวนการนโยบาย รัฐบาลไม่เพียงแต่เป็นผู้ที่ทำการตัดสินใจนโยบายเท่านั้น หากแต่ยังเป็นผู้ที่ลงมือปฏิบัติ การตัดสินใจนโยบายนั้นผ่านกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งมี 2 แบบ คือ เครื่องมือที่เป็นกฎระเบียบของรัฐ และเครื่องมือที่มีได้เป็นกฎระเบียบของรัฐ

เครื่องมือที่เป็นกฎระเบียบของรัฐ คือ สิ่งที่รัฐบาลกำหนด กลุ่มเป้าหมายของกฎระเบียบ ต้องให้การยอมรับกฎระเบียบ หากเมื่อไม่ทำตามได้ก็จะได้รับการลงโทษ กฎ ระเบียบ อาจเป็นกฎหมาย กฎกระทรวง หรือกำหนดของหน่วยงานฝ่ายบริหารก็ได้ ซึ่งจะมีข้อดีคือ ประหยัด เมื่อเปรียบเทียบกับเครื่องมืออื่นที่อาจต้องมีค่าใช้จ่าย ไม่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลมาก สามารถปรับใช้ได้อย่าง สะดวกและรวดเร็ว สำหรับข้อเสียคือ การก่อให้เกิดความไม่ยืดหยุ่น ทำให้ขาดการพิจารณา สถานการณ์ของแต่ละบุคคลซึ่งอาจจะแตกต่างกันไป ในการปรับใช้กฎนั้น ๆ และบางครั้งกฎ ระเบียบมีความกำกวมไม่ชัดเจนและการบังคับใช้ อาจมีค่าใช้จ่ายสูงมากในด้านการประชาสัมพันธ์

เครื่องมือที่มีได้เป็นกฎระเบียบของรัฐ คือ ครอบครัวยุคชน องค์กรอาสาสมัคร

นโยบายสาธารณะที่ดี คือ นโยบายที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม จะต้องมีการบริหารของภาครัฐที่ดี (Good Governance) โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ดังนั้น กระบวนการดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นจากการผลักดันของสังคมเมื่อเกิดปัญหาเพื่อให้รัฐเห็น

ความสำคัญและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อประชาชน โดยนำหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี คือ โปร่งใส มีความชอบธรรม กระจายอำนาจ มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน มีความรับผิดชอบสูง และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันมาใช้ในการดำเนินนโยบาย

## 6. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจมีเพียงหนึ่งหน่วยงานหรือมากกว่า ทั้งนี้การพิจารณาถึงความสัมพันธ์ต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับสถานะของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติ สามารถทำได้ 2 รูปแบบคือ การพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบภายในหน่วยงาน (Intra-Organizational Relations) และการพิจารณาถึงความสัมพันธ์และการสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Inter-Organizational Relations) ซึ่งทั้งสองรูปแบบต้องอาศัยการสื่อสารของข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อมีนโยบายแล้วก็จะต้องมีการแปลงสภาพของนโยบายให้กลายเป็นโครงการ แผนงาน และแนวทางปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการแปลงสภาพนี้จะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานโดยตรง การศึกษาถึงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานยังสามารถบ่งบอกได้ถึงผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายได้ เช่น กรณีที่แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น ได้ศึกษาพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานที่มีอยู่ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นตัวแปรหนึ่งในกรอบการวิเคราะห์ของทั้งสองด้วย โดยสรุปตัวแบบของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีลักษณะคล้ายคลึงกันโดย แต่ละตัวแบบได้พิจารณาถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้สรุปภาพรวมของตัวแบบที่ได้ทำการบูรณาการจากแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Metter and Van Horn) พอล แอดตีเวล และ ดิน เกอร์สทีน (Paul N. Attiwell and Dean R. Gerstein) ประกอบไปด้วยปัจจัย ดังนี้

6.1 บุคลากร ประกอบด้วย 2 ประเภท ได้แก่ บุคลากรที่เป็นผู้นำ เป็นผู้รับนโยบาย จากรัฐมาสร้างให้เกิดแนวทางในการปฏิบัติงานควรเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะ คือ มีบุคลิกภาพที่ดี มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับ มีภาวะผู้นำและมีอำนาจเพียงพอ ซึ่งต้องเป็นผู้ที่ต้องใช้ทักษะภาวะผู้นำของผู้บริหารเพื่อสร้างให้เกิดแรงจูงใจในการดำเนินงาน สร้างการยอมรับในนโยบาย ส่งเสริมให้เกิดความผูกพันกับงานและการทำงานเป็นทีม และสร้างให้เกิดระบบของการให้คุณให้โทษ และประเภทที่ 2 คือ ผู้ปฏิบัติงาน เป็นบุคลากรที่มีความสำคัญมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานทุกคนนั้นจะต้องรับทราบและยอมรับว่านโยบายนั้น ๆ มีประโยชน์และข้อดีอย่างไร ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่ต้องสร้างให้เกิดการยอมรับในนโยบาย

6.2 ทรัพยากร หมายถึง วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และเทคโนโลยี

6.3 โครงสร้างองค์การ มีส่วนสำคัญมากต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะทำให้ทราบในเบื้องต้นว่าองค์กรนั้นมีระบบการดำเนินงานที่ซับซ้อนเพียงใด

6.4 เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ค่านิยม วัฒนธรรม

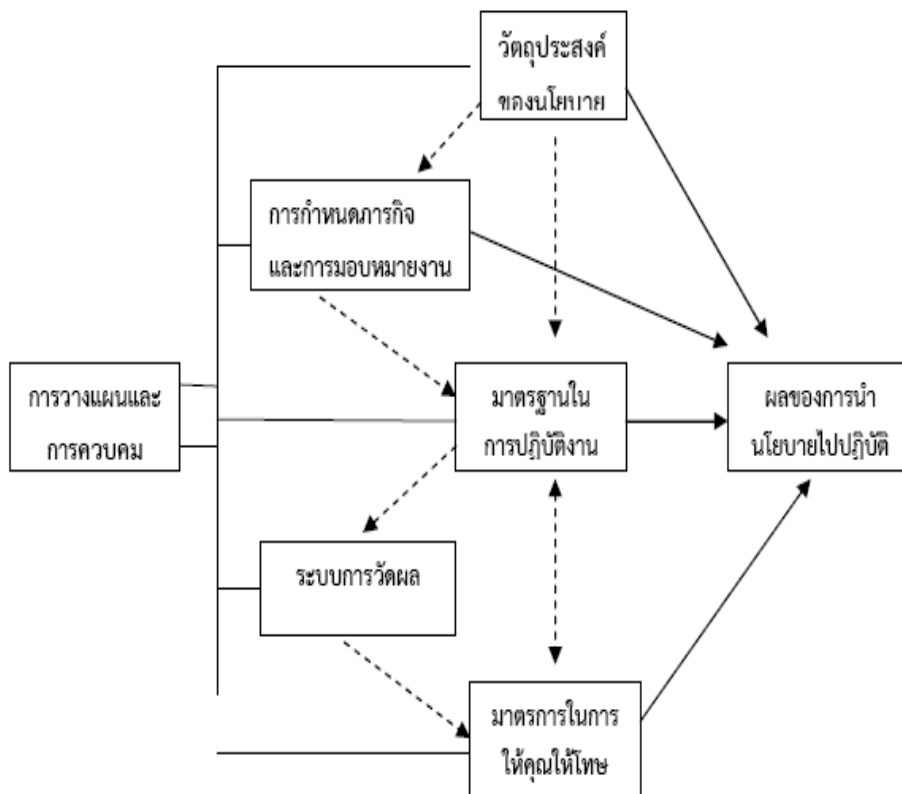
6.5 สิ่งแวดล้อมของนโยบาย หมายถึง สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา รวมถึง สื่อมวลชน ประชาชน องค์กรเอกชน และองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง

## 7. ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ จัดกลุ่มได้เป็น 6 ตัวแบบ ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2551 : 130-146)

7.1 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้ยึดหลักถือฐานคติ (Assumptions) ที่ว่านโยบายที่ประสบความสำเร็จต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบการวัดประเมินผลและระบบมาตรฐานการให้คืนให้โทษที่เป็นธรรม ดังแผนภาพต่อไปนี้

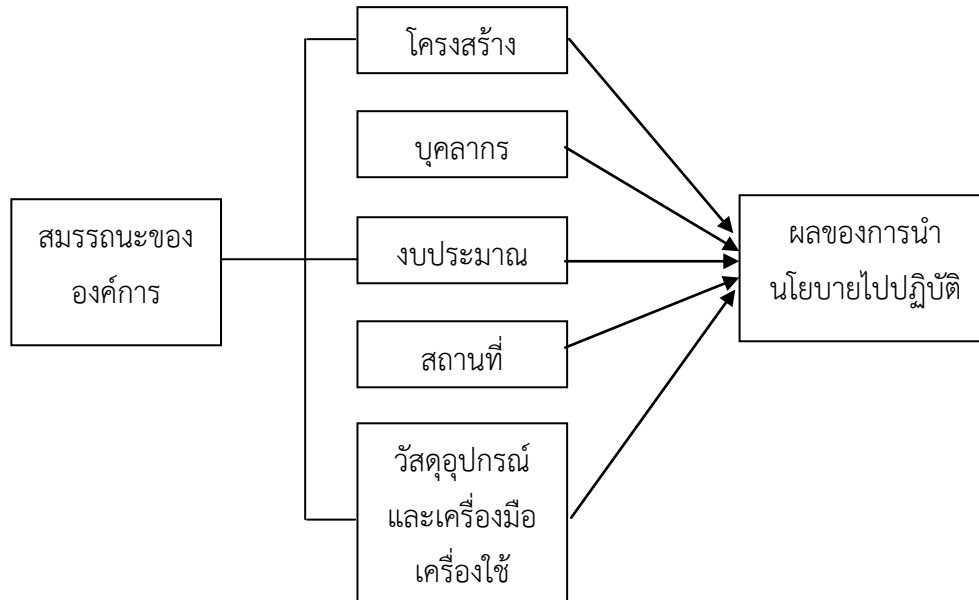
แผนภาพที่ 2-1 : ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล



ที่มา : วรเดช จันทรศร, 2551 : 131

7.2 ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจในสมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด นโยบายที่ประสบความสำเร็จได้ จึงต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรต้องมีความพร้อมทั้งด้านงบประมาณ สถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ ดังแผนภาพต่อไปนี้

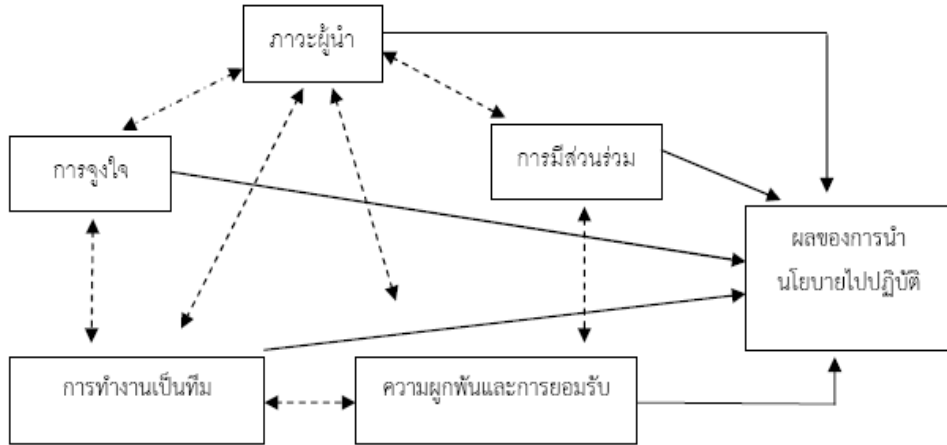
แผนภาพที่ 2-2 : ตัวแบบด้านการจัดการ



ที่มา : วรเดช จันทรศร, 2551 : 134

7.3 ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) ตัวแบบนี้เน้นการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองต่อความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ การมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้คติที่ว่า “การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ จึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิกในองค์กร การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2-3 : ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ

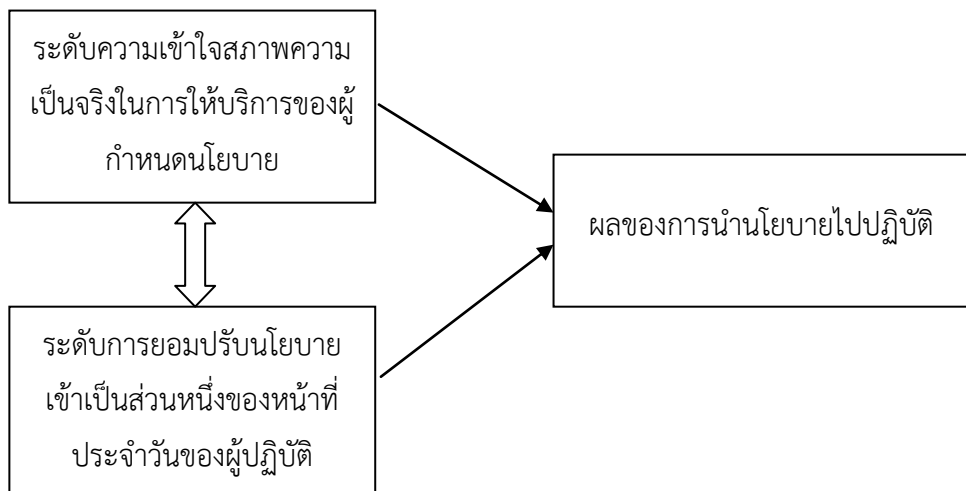


ที่มา : วรเดช จันทรร, 2551 : 136

7.4 ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)

ตัวแบบนี้มีฐานคิดว่า อำนาจองค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Positions) อำนาจขององค์การจะกระจายอยู่ทั่วไปในองค์การ ดังนั้น ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการบริหารของผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้บริหารโครงการ และระดับการยอมรับและปรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงาน ดังแผนภาพต่อไปนี้

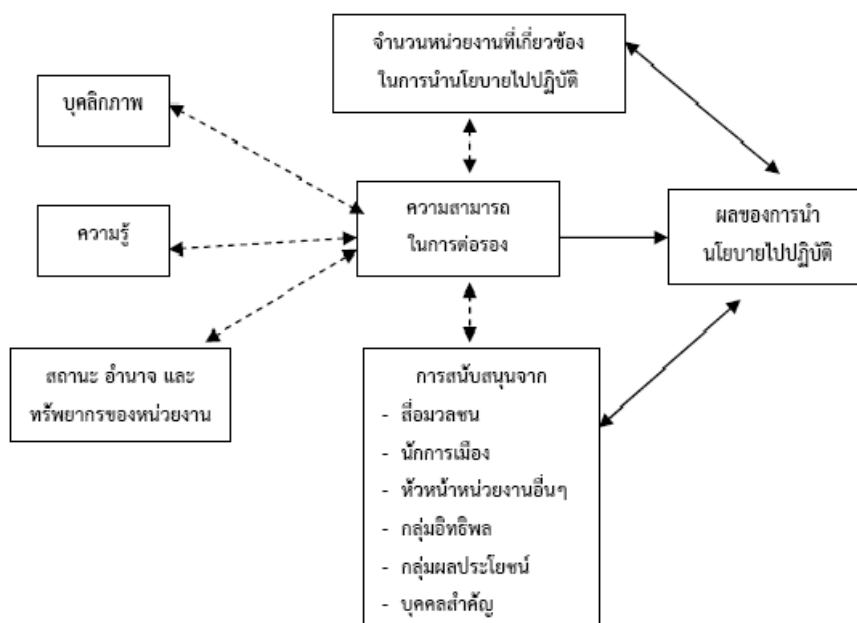
แผนภาพที่ 2-4 : ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ



ที่มา : วรเดช จันทรร, 2551 : 138

7.5 ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของบุคคลในตัวแทนขององค์กร กล่าวคือความสำเร็จของหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นขึ้นอยู่กับความสามารถในการต่อรองของหน่วยงาน ซึ่งเป็นการต่อรองในเรื่องของการแสวงหาความสนับสนุนจากภายนอก ความร่วมมือสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน ดังแผนภาพต่อไปนี้

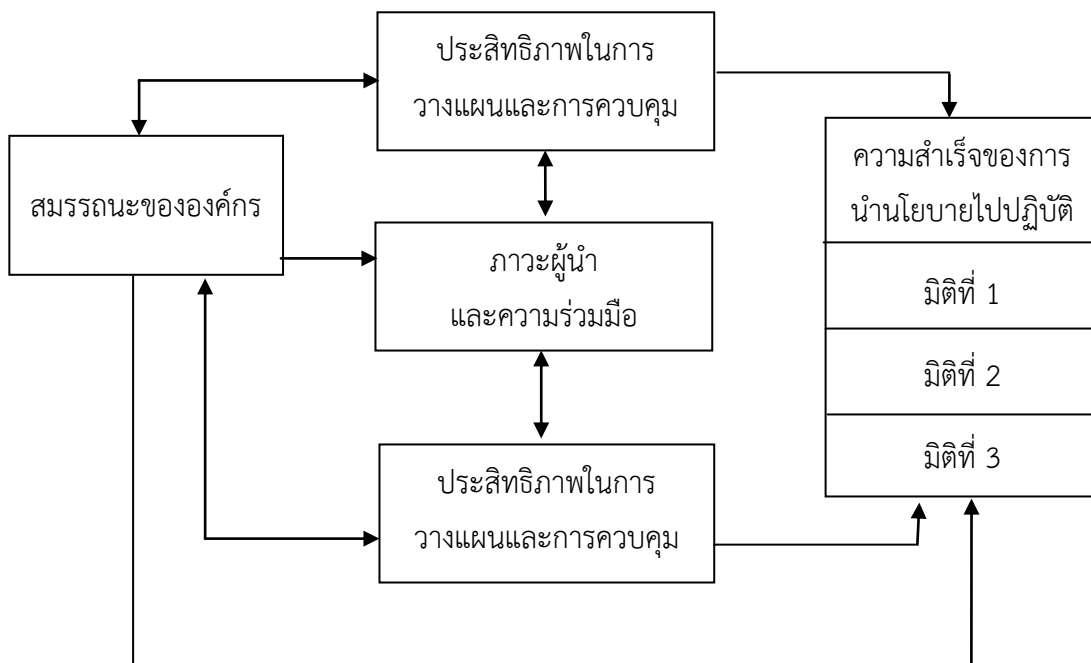
แผนภาพที่ 2-5 : ตัวแบบทางการเมือง



ที่มา : วรเดช จันทรศร, 2551 : 140

7.6 ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบ มาไว้โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่ 1 เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่ 2 เป็นการวัดผลกระทบของนโยบาย และมิติที่ 3 เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นจะสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้น มาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ 1. สมรรถนะขององค์กร 2. ประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม 3.ภาวะผู้นำและความร่วมมือ 4.การเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2-6 : ตัวแบบเชิงบูรณาการ



ที่มา : วรเดช จันทรร, 2551 : 144

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (วรเดช จันทรร อ่างใน ธัชพงค์ วิสุทธิสังวร, 2558)

ตามทฤษฎีข้างต้น ตัวแบบที่ 1 ถึง 5 พัฒนาในช่วงปี 2557 ตัวแบบที่สำคัญคือตัวแบบล่าสุด เป็นตัวแบบเชิงบูรณาการพัฒนาขึ้นเมื่อปี 2540 ได้สรุปปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้เป็น 4 ประการ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร ประกอบด้วย

- 1.1 โครงสร้างองค์กร
- 1.2 งบประมาณ
- 1.3 บุคลากร
- 1.4 วัสดุอุปกรณ์และสถานที่

หากหน่วยงานมีเพียงพอและเหมาะสมทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ หากขาดองค์ประกอบหรือมีเกินไม่เหมาะสมจะมีผลเป็นอุปสรรค

2. ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุมประกอบด้วย

- 2.1 วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย
- 2.2 ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย
- 2.3 การกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงาน
- 2.4 ระบบติดตาม ควบคุม และประเมินผล
- 2.5 ความเป็นธรรมของมาตรการในการให้คืนให้โทษ

อธิบายได้ว่า หากนโยบายมีความชัดเจนของวัตถุประสงค์และมีความเป็นไปได้ การนำนโยบายปฏิบัติมีแนวโน้มจะประสบความสำเร็จมาก ส่วนการกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงานเป็นเครื่องชี้วัดว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีแนวโน้มอย่างไร และทำให้การปฏิบัติงานง่ายขึ้น มีแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้ การมีระบบติดตามควบคุมและประเมินผลทำให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ตลอดเวลาและทำให้สามารถปรับเปลี่ยนแผนงานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบายได้ ช่วยให้เกิดการต่อเนื่องในการดำเนินงาน และเป็นการวัดระดับความสัมฤทธิ์ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ สำหรับปัจจัยเกี่ยวกับการให้ความเป็นธรรมในการให้คุณให้โทษ เป็นเสมือนเครื่องมือช่วยกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ ส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### 3. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ ประกอบด้วย

3.1 ความสามารถของผู้นำในการสร้างแรงจูงใจให้สมาชิกมีส่วนร่วมในองค์การ

3.2 การสร้างให้เกิดความผูกพันต่อสมาชิกด้วยกันและทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

### 4. ปัจจัยด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ประกอบด้วย

4.1 ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ

4.2 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพาที่จะต้องมีระหว่างหน่วยงาน

4.3 ความสามารถในการเจรจาต่อรองกับสภาพแวดล้อมภายนอก

4.4 เงื่อนไขด้านการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง หากองค์การ

มีระดับความสนับสนุนจากฝ่ายต่าง ๆ มากก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีแนวโน้มจะประสบความสำเร็จ แต่หากมีผู้ต่อต้านในองค์กรหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือหลายฝ่ายไม่เห็นด้วยก็จะทำให้การนำนโยบายปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพา ระหว่างหน่วยงานมีความสำคัญแบบตรงกันข้ามกับความสำเร็จ ส่วนปัจจัยด้านความสามารถในการเจรจาต่อรองกับสภาพแวดล้อมภายนอกจะช่วยให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยสุดท้ายได้แก่เงื่อนไขด้านการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อาจส่งผลดีและผลเสียต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ภาพโดยรวม ปัจจัยด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอกต้องดูแนวโน้มของปัจจัยย่อย ๆ แต่ละปัจจัยประกอบกัน

สรุปผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติพิจารณาในด้านการสังเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีอุปนัย (Inductive theory) ของนายวเรเดช จันทรร ได้ศึกษาเสนอข้อมูลด้านการสังเคราะห์ผลงานของนักวิชาการ โดยใช้ทฤษฎีอุปนัย (Inductive theory) โดยสรุปแนวคิดเชิงเปรียบเทียบนโยบาย 3 ด้าน

ด้านที่ 1 นโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม ศึกษา 3 กรณีศึกษา ได้แก่ 1. กรณีศึกษานโยบายด้านสาธารณสุขและยาเสพติด 2. ประเด็นศึกษานโยบายด้านการสร้างงาน 3. กรณีศึกษานโยบายด้านภาษี

ด้านที่ 2 นโยบายด้านการศึกษา ศึกษา 3 กรณีศึกษา ได้แก่ 1. กรณีศึกษาโครงการนวัตกรรมด้านการศึกษาในโรงเรียนของรัฐ 2. กรณีศึกษานโยบายของวิทยาลัยครู และ 3. กรณีศึกษานโยบายการรณรงค์เพื่อความรู้หนังสือแห่งชาติ



ด้านที่ 3 นโยบายด้านนวัตกรรม ศึกษา 2 กรณีศึกษาได้แก่ 1. กรณีศึกษานโยบายด้านนวัตกรรมที่เป็นเทคโนโลยี และ 2.กรณีศึกษานโยบายด้านนวัตกรรมในการดำเนินงานผล

การศึกษาได้ข้อสรุปแนวคิดเชิงเปรียบเทียบดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2551 : 337) จากการสังเคราะห์ผลงานของกรณีศึกษาทั้ง 3 ด้าน มีลักษณะคล้ายคลึงกัน พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายในแต่ละด้านไปปฏิบัติที่มีผลอย่างมากได้แก่

1. ปัจจัยด้านตัวนโยบาย ได้แก่
  - 1.1 ด้านความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์
  - 1.2 โครงสร้างของนโยบาย โครงการแผนงานหรือกิจกรรมที่อยู่ภายใต้้นโยบายที่กำหนดให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น
  - 1.3 ผู้ปฏิบัติกับความเข้าใจถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์
  - 1.4 การยอมรับในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของผู้ปฏิบัติ
2. ปัจจัยด้านองค์การ ได้แก่
  - 2.1 โครงสร้างขององค์การ รวมถึงกฎระเบียบของการปฏิบัติงาน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร และหน่วยปฏิบัติฝ่ายดังกล่าว ซึ่งจำเป็นต้องประสานร่วมมือกันในระหว่างการทำงาน พบว่า หากองค์การมีโครงสร้างการทำงานและการประสานงานที่ยืดหยุ่น จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเป็นไปได้สูงที่จะประสบความสำเร็จเนื่องจากเป็นการลดปัญหาด้านความล่าช้าในการทำงาน และเป็นการสร้างให้บุคลากรเกิดการเรียนรู้ขึ้นระหว่างปฏิบัติงานด้วย
  - 2.2 ปัจจัยด้านทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ จะต้องมีความเพียงพอต่อการทำงานและไม่มีมากจนเกินไป เนื่องจากหากมีทรัพยากรเหลือมากเกินไปจะไม่กระตุ้นให้บุคลากรนำความรู้ความสามารถมาใช้ในการปฏิบัติงานหากองค์การมีทรัพยากรที่ดำเนินงานเพียงพอและพอเหมาะจะมีการกระจายทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ
  - 2.3 ปัจจัยด้านบุคลากรจากกรณีศึกษาทุกกรณีศึกษาพบว่า เป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากบุคลากรไม่มีประสิทธิภาพหรือศักยภาพก็ไม่อาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ปัจจัยสำคัญของบุคลากรได้แก่เรื่องทักษะ ความรู้ความสามารถและทัศนคติที่มีต่อนโยบายซึ่งสำคัญที่สุดเพราะบุคลากรบางคนมีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานแต่มีทัศนคติเชิงลบต่อนโยบาย เช่นนโยบายก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินงานเดิมของตนหรือขัดต่อความสนใจหรือผลประโยชน์ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการทำงานก็ไม่อาจทำให้นโยบายประสบความสำเร็จได้ ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับบุคลากรมี 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก หากบุคลากร ไม่มีความรู้ความสามารถ แก้ไขโดยทำการฝึกอบรมเพื่อให้บุคลากรสามารถเข้าใจถึงวิธีการดำเนินงานของตนและสร้างให้เกิดความคุ้นเคยต่อการทำงานที่มีนวัตกรรมหรือรูปแบบใหม่ ประเด็นที่สอง หากบุคลากรมีทัศนคติไม่ดีต่อนโยบายหรือต่อต้านนโยบายผู้บริหารแก้ไขโดยให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานเข้ามามีส่วนร่วมในด้านการวางแผนนโยบายหรือการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในเบื้องต้น

3. ปัจจัยสภาพแวดล้อมบริบทภายนอก ประกอบด้วยปัจจัยด้านสภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ประเพณี และเทคโนโลยี ซึ่งหากพิจารณาถึงนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นนโยบายของหน่วยงานของรัฐ ปัจจัยที่มีผลกระทบมากต่อการดำเนินงานได้แก่ปัจจัยด้านสังคมและการเมือง และปัจจัยด้านการยอมรับหรือคัดค้านจากภาคประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

## ทฤษฎีการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินยุทธศาสตร์ชาติ

### 1. การกำหนดตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลส่วนได้นั้นขึ้นอยู่กับความสามารถในการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และ โครงการ ให้มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันอย่างชัดเจน ดังนั้น เพื่อประโยชน์ต่อการกำหนดตัวชี้วัดในระดับต่างๆ ให้มีคุณภาพ จึงควรได้พิจารณาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการกำหนดตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์ ดังนี้ คำว่า “Indicator” ในภาษาไทยนั้นได้มีการใช้คำอย่างหลากหลาย เช่น ตัวชี้วัด ดัชนี ตัวบ่งชี้ และเครื่องชี้วัด เป็นต้น คำเหล่านี้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสดงสภาวะบางอย่างเพื่อใช้วิเคราะห์เกี่ยวกับสถานการณ์หรือภาวะการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยตัวชี้วัดเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญที่จะช่วยให้ทราบว่าการดำเนินกลยุทธ์ (โครงการ) กลยุทธ์ (แผนงาน) และยุทธศาสตร์ (แผน) ต่าง ๆ ได้ไปถึงในจุดใดบรรลุวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมาย และเป้าหมายมากน้อยแค่ไหน ซึ่งเป็นเรื่องของการคุณผลสัมฤทธิ์ของงานหรือระบุดผลสำเร็จของงานในระดับต่างๆ โดยเฉพาะการปฏิบัติงานในด้านสังคมที่มีเป้าหมายที่ไม่ชัดเจน เป็นนามธรรม และยากต่อการวัดนั้น การกำหนดตัวชี้วัดที่ดีและเหมาะสมจะเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการทำงานเป็นอย่างมาก เพราะตัวชี้วัดจะเป็นสิ่งที่ป็นรูปธรรมที่ผู้ปฏิบัติงานและบุคคลต่างๆที่เกี่ยวข้องสามารถมองเห็นได้และเข้าไปบริหารจัดการได้ ซึ่งถ้าสามารถสร้างตัวชี้วัดได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมายและเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้จะทำให้สามารถรับรู้ผลการดำเนินงานของตนเองได้อย่างชัดเจน และนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาการวางแผน และการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ในการกำหนดยุทธศาสตร์ (แผน) กลยุทธ์ (แผนงาน) และกลยุทธ์ (โครงการ) จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดไว้อย่างชัดเจน และมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องซึ่งกันและกันเพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ มีทิศทางที่ชัดเจนและการประเมินผลยุทธศาสตร์มีความครอบคลุม ถูกต้อง และเป็นระบบ เพื่อให้ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้นและก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ และประชาชน

### 2. แหล่งที่มาของตัวชี้วัด (พิสนุ พงศ์ศรี, 2549: 149 -150)

2.1 จากรูปแบบการประเมิน กล่าวคือ ในการประเมินมักจะมีกำหนดประเด็นในการประเมินว่าจะประเมินอะไร เช่น อาจกำหนดให้มีการประเมิน ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งหมด ซึ่งในแต่ละประเด็นการประเมินจะมีรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถนำมากำหนดเป็นตัวชี้วัดได้ เช่น ประเด็นการประเมิน คือ ผลผลิต อาจกำหนดตัวชี้วัดได้ออกเป็น 4 มิติ คือ ตัวชี้วัด เชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ ระยะเวลา และค่าใช้จ่าย เป็นต้น

2.2 จากเป้าหมายของยุทธศาสตร์และวัตถุประสงค์ของโครงการ คือ เป้าหมายของยุทธศาสตร์ และวัตถุประสงค์ของโครงการส่วนใหญ่จะสามารถนำมาเป็นตัวชี้วัดของผลของยุทธศาสตร์ และวัตถุประสงค์ของโครงการได้เสมอ ซึ่งถ้าสามารถระบุตัวชี้วัดได้โดยตรงและสอดคล้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำ แต่ไม่เป็นนามธรรมมากเกินไป ก็สามารถนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดได้

2.3 จากความต้องการของผู้ใช้ผลการประเมินผลหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ในบางครั้งผู้ต้องการใช้ผลการประเมิน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอาจเสนอประเด็นการประเมินตัวชี้วัดหรือเสนอข้อมูลที่ต้องการให้เป็นประเด็น การประเมิน ซึ่งอาจนำมาใช้หรือปรับเป็นตัวชี้วัดได้

2.4 จากประสบการณ์ของผู้ประเมิน กล่าวคือ ตัวชี้วัดอาจสร้างขึ้นจากประสบการณ์ของผู้ที่ทำการประเมินได้โดยเฉพาะถ้าผู้ประเมินมีประสบการณ์ในการประเมินเรื่องที่คล้าย ๆ กับเรื่องที่กำลังประเมินอยู่มาก ๆ ก็มีโอกาที่จะกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมต่อการประเมินได้มากขึ้น

2.5 การพิจารณาาร่วมกันของผู้เกี่ยวข้อง กล่าวคือ การได้มาซึ่งตัวชี้วัดจากวิธีการนี้จะทำให้เกิดการได้ตัวชี้วัดที่เป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่วิธีนี้อาจต้องเสียเวลามากในการประชุมหรือประสานงาน เพื่อให้มีความเห็นในเรื่องตัวชี้วัดที่สอดคล้องกัน

2.6 จากแหล่งตัวชี้วัดที่มีอยู่แล้ว กล่าวคือ ตัวชี้วัดในการประเมินยุทธศาสตร์ ประเมินโครงการ หรือ ประเมินสิ่งอื่น ๆ ทั้งที่ใช้ประเมินแล้ว หรือเสนอเสนอไว้เพื่อเตรียมใช้ประเมิน หรือเสนอแนวทางไว้ หรือแม้แต่ เป็นตัวชี้วัดสำหรับการประเมินสิ่งอื่น ๆ ก็อาจเลือกหรือนำเอามาปรับใช้ได้

### 3. การประเมินยุทธศาสตร์

การประเมินยุทธศาสตร์ คือ การดำเนินกิจกรรมทางการบริหารประการหนึ่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล และสารสนเทศต่างๆ ที่จะนำมาใช้ตัดสินใจว่าการดำเนินยุทธศาสตร์ที่ผ่านมาประสบความสำเร็จหรือไม่ อย่างไร มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร เพื่อจะได้เป็นข้อมูลและสารสนเทศสำหรับการปรับปรุงและพัฒนายุทธศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น หรือเพื่อตัดสินใจว่าจะยกเลิกยุทธศาสตร์หรือดำเนินการยุทธศาสตร์นั้นต่อไป โดยการประเมินยุทธศาสตร์นับว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการบริหารยุทธศาสตร์ เพราะการที่จะทำให้อยุทธศาสตร์สามารถสร้างความสำเร็จที่พึงปรารถนาได้นั้น นอกจากจะต้องอาศัยการกำหนด ยุทธศาสตร์ที่มีความเหมาะสมและมีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม การจัดโครงสร้างที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และการวางระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังต้องอาศัยการประเมิน ยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่องและถูกต้องตามหลักวิชาการด้วย โดยการประเมินยุทธศาสตร์ที่ดีจะทำให้ทราบว่ายุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นและนำมาปฏิบัติบรรลุเป้าหมาย หรือไม่ มากน้อยเพียงใด และทำให้ทราบว่ามีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้างที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการนำเอายุทธศาสตร์ไปปฏิบัติและปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวมีปัจจัยหรือสาเหตุอะไรบ้าง ตลอดจนทำให้ได้ในแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนายุทธศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น

องค์ประกอบของการประเมินยุทธศาสตร์

1. สิ่งที่จะประเมิน ได้แก่ ยุทธศาสตร์ (แผน) กลยุทธ์ (แผนงาน) และกลวิธี (โครงการ)
2. ผู้ใช้ผลการประเมิน ได้แก่ ผู้บริหารระดับต่างๆ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ และประชาชน
3. ประเมิน ซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในองค์การหรืออยู่นอกองค์การ

4. วิธีดำเนินการประเมิน หรือกระบวนการประเมิน ซึ่งต้องมีลักษณะเป็นระบบและมีความถูกต้องตามหลักวิชาการ

ขั้นตอนในการประเมินยุทธศาสตร์ (พิสนุ พงศ์ศรี, 2549 : 22 - 28)

1. ขั้นตอนการวางแผนการประเมิน ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังต่อไปนี้

1.1 ศึกษาแนวคิดการประเมิน และศึกษาวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องแนวคิดและรูปแบบการประเมิน รายละเอียด และประวัติความเป็นมา วัตถุประสงค์ การบริหาร มาตรฐาน และผลการดำเนินงานของยุทธศาสตร์อย่างละเอียดและถี่ถ้วน และทำการตัดสินใจกำหนดคำถามของการ ประเมิน และวัตถุประสงค์ของการประเมินต่อไป

1.2 กำหนดคำถามของการประเมิน และวัตถุประสงค์ของการประเมิน โดยนำเอาข้อสรุปที่ได้ จากขั้นตอนที่ 1.1 มาทำการกำหนดคำถามของการประเมิน และวัตถุประสงค์ของการประเมิน และตัวชี้วัดให้ชัดเจน เพื่อที่จะนำมาใช้เป็นกรอบในการกำหนดกรอบการประเมินต่อไป

1.3 สร้างกรอบการประเมิน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินยุทธศาสตร์ให้ได้ผลตามวัตถุประสงค์ของการประเมิน ซึ่งกรอบการประเมินประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการประเมิน ตัวชี้วัด ข้อมูลที่ต้องการ แหล่งและวิธีเก็บรวบรวมข้อมูล และวิธีวิเคราะห์ข้อมูล

2. ขั้นตอนดำเนินการประเมิน หลังจากวางแผนการประเมินเสร็จแล้ว ก็ดำเนินการประเมิน ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1 สร้างเครื่องมือในการประเมิน ซึ่งได้แก่ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ แบบสังเกต ซึ่งต้องสร้างตามหลักวิชาการโดยมีที่มาที่ชัดเจนจากแนวคิด ทฤษฎี หรือวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์

2.2 เก็บรวบรวมข้อมูล หลังจากสร้างเครื่องมือในการประเมินเสร็จแล้ว ก็ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การใช้แบบสอบถามสำรวจความคิดเห็น การสัมภาษณ์ การสังเกต การจดบันทึก หรือการสืบค้นข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ

2.3 วิเคราะห์ข้อมูล หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลเสร็จแล้วก็นำเอาข้อมูลที่ได้มาทำการจัดระเบียบเป็นหมวดหมู่เพื่อให้สะดวกต่อการทำการวิเคราะห์ โดยข้อมูลในเชิงปริมาณจะอาศัยสถิติในการวิเคราะห์ ข้อมูล เพื่อให้ได้ผลการวิเคราะห์ที่ชัดเจน ซึ่งสถิติที่อาจนำมาใช้ได้โดยทั่วไป เช่น ค่าความถี่ ค่าร้อยละ (%) ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D) ส่วนข้อมูลในเชิงคุณภาพจะไม่ใช้สถิติแต่ให้ใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

3. ขั้นสรุปผลการประเมิน หลังจากทำการวิเคราะห์ข้อมูลเสร็จแล้ว ก็ดำเนินการสรุปผลการประเมินซึ่ง ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1 เขียนรายงานผลการประเมิน โดยรายงานการประเมินยุทธศาสตร์ อาจจะประกอบด้วย เนื้อหา 5 บท อันได้แก่ บทที่ 1 บทนำ บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทที่ 3 วิธีการประเมิน บทที่ 4 ผลการประเมิน และบทที่ 5 สรุปผลการประเมิน อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

3.2 สร้างข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินยุทธศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุง หรือพัฒนายุทธศาสตร์ทั้งในขั้นของการวางแผน และการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อที่จะทำให้ยุทธศาสตร์สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น องค์ประกอบในการประเมินยุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (กิตติ บุญนาค, 2549 : 214 - 216)

3.2.1 เครื่องมือที่ใช้ในการประเมินยุทธศาสตร์จะต้องมีประสิทธิภาพ โดยเครื่องมือที่ใช้จะต้องมีความถูกต้อง และความน่าเชื่อถือ ซึ่งองค์การอาจทำให้เกิดขึ้นได้โดยอาศัย การปรึกษาและการตรวจสอบคุณภาพ เครื่องมือของผู้เชี่ยวชาญทั้งจากบุคคล หรือคณะบุคคลที่อยู่ ภายในและภายนอกองค์การ

3.2.2 ความรู้ความสามารถที่เพียงพอและเหมาะสมของผู้ประเมินยุทธศาสตร์ โดยผู้ประเมินยุทธศาสตร์อาจเป็นคณะบุคคลที่อยู่ในองค์การหรือนอกองค์การก็ได้ แต่จะต้องมีความรู้ ความสามารถที่เพียงพอและเหมาะสมต่อการประเมิน เช่น จะต้องมียุทธศาสตร์ความรู้แบบหลากหลายหรือ องค์ความรู้เฉพาะด้าน มีทักษะในการใช้เครื่องมือใน การประเมิน มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ฯลฯ

3.2.3 หน่วยงานที่ถูกประเมินจะต้องให้ความร่วมมืออย่างเพียงพอและ เหมาะสม โดยความร่วมมือที่ดีและเหมาะสมของหน่วยงานที่ถูกประเมินจะทำให้การแสวงหาข้อมูล และข่าวสารต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว อันจะทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารในเรื่องระดับความสำเร็จ ของยุทธศาสตร์ ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนปัจจัยหรือสาเหตุของปัญหาและอุปสรรคที่มีคุณภาพ มีความถูกต้อง และมีความน่าเชื่อถือ

3.2.4 ช่วงเวลาของการประเมินยุทธศาสตร์จะต้องกำหนดให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับแผนเวลาของยุทธศาสตร์นั้น เพื่อให้การประเมินยุทธศาสตร์มีความสอดคล้องกับ เวลาของการดำเนินยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ เพราะการประเมินยุทธศาสตร์สามารถทำได้ในหลายลักษณะ ทั้งการประเมินยุทธศาสตร์ระหว่างการดำเนินยุทธศาสตร์ ซึ่งอาจจะเป็นทุกรายไตรมาส (ทุก 3 เดือน) ทุกรอบ 6 เดือน ทุกรอบปี หรือทุกรอบ 2 ปี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่ายุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมีระยะเวลา ในการดำเนินงานเท่าไร หรือการประเมินยุทธศาสตร์หลังการดำเนินยุทธศาสตร์เสร็จสิ้น ดังนั้น การประเมินยุทธศาสตร์ต้องมีความชัดเจนว่าจะประเมินเพื่ออะไร และกำหนด ช่วงเวลาของประเมิน ให้เหมาะสมเพื่อให้การประเมินยุทธศาสตร์สามารถก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารยุทธศาสตร์

3.2.5 มีความยืดหยุ่นในการประเมินอย่างสมเหตุสมผล ทั้งนี้เพราะการ ประเมินยุทธศาสตร์ในทางปฏิบัติมักจะเผชิญกับสถานการณ์ของการประเมินที่ไม่แน่นอน และอาจ เกิดเหตุการณ์และปัญหาต่าง ๆ โดยไม่คาดคิดไว้ ล่วงหน้าได้ ดังนั้น ผู้ประเมิน และผู้ใช้ผลการ ประเมินจะต้องมีความเข้าใจเรื่องนี้ และอาจกำหนดให้มีปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์ และวิธีการประเมิน ได้ตามความเหมาะสม แต่จะต้องอยู่บนพื้นฐานของความมีเหตุมีผล และยึดประโยชน์สูงสุดต่อการ ปรับปรุงและพัฒนายุทธศาสตร์เป็นสำคัญ

3.2.6 รายงานผลของการประเมินยุทธศาสตร์จะต้องมีคุณภาพที่ดีโดย จะต้องมีการแสดงถึงวิธีการประเมินอย่างชัดเจน มีการแสดงถึงเครื่องมือต่าง ๆ ที่ใช้ในการประเมิน มีการอธิบายสาระสำคัญต่าง ๆ ในรายงานให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ และสามารถแสดงให้เห็นถึง ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนปัจจัยหรือสาเหตุของปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้รูปแบบ ของการนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ต้องมีความเหมาะสม มีการนำเสนอบทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะต่าง ๆ อย่างเพียงพอ เพื่อให้้องค์การและผู้บริหารระดับต่าง ๆ ขององค์การเข้าใจและยอมรับและนำเอาข้อมูล ข่าวสาร ตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ ไปใช้การปรับปรุงและพัฒนายุทธศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพมากขึ้น

## การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ

### 1. ความหมายของการบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐ

การบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐ คือ การบริหารจัดการภาครัฐที่ช่วยให้องค์กรภาครัฐตระหนักถึง ความสามารถขององค์กร จุดแข็งและจุดอ่อนภายในองค์กร โอกาสและอุปสรรคขององค์กรที่เป็น ผลกระทบมาจากสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร ผู้บริหารและพนักงานได้มีการตื่นตัวต่อการเปลี่ยนแปลง เห็นโอกาสใหม่ ๆ และข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้น เปิดโอกาสให้ผู้บริหารและพนักงานในระดับต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการบริหารทำให้ได้พัฒนาความคิด และช่วยลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นได้ (สุพานี สฤกษ์วานิช, 2555 : 9) ทั้งยังช่วยให้องค์กรมีทิศทางและแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน มีความสามารถในการแข่งขัน สามารถปรับตัวให้เข้ากับการการเปลี่ยนแปลงทั้งจากสภาพแวดล้อมภายนอกและ สภาพแวดล้อมภายในองค์กร และในท้ายที่สุดจะช่วยให้องค์กรมีสมรรถนะสูง และสามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กร การบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐประกอบไปด้วยการตัดสินใจและการดำเนินการในการกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) นำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) และการประเมินผลยุทธศาสตร์ (Strategy Evaluation)

อย่างไรก็ตามการบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐที่จะมีประสิทธิภาพได้นั้น ปัจจัยส่วนหนึ่งคือการมีจุดเริ่มต้นที่ดีคือการมีแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร องค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐควรจะต้องมีความสอดคล้องกลมกลืนกันเพื่อเป็นปัจจัยเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน โดยแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐควรจะต้องประกอบไปด้วย

1.1 วิสัยทัศน์ (Vision) คือ องค์กรเราปรารถนาจะเป็นอะไรหรือจะไปถึงไหนในอนาคต

1.2 ค่านิยมร่วม (Shared Value) คือ พฤติกรรมหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่บุคลากรในองค์กรกระทำหรือยึดถือ ร่วมกันด้วยความสมัครใจ เป็นสิ่งที่ผูกบุคลากรในองค์กรไว้ด้วยกันและเป็นแรงผลักดันให้องค์กร ก้าวไปข้างหน้าเพื่อมุ่งสู่วิสัยทัศน์ที่วางไว้

1.3 พันธกิจ (Mission) คือ สิ่งที่องค์กรเราทำและเป็นเหตุผลของการดำรงอยู่ขององค์กรเรา ซึ่งพันธกิจ เหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ทำให้เราบรรลุวิสัยทัศน์

1.4 ยุทธศาสตร์ (Strategy) คือ นโยบายหรือแผนการดำเนินงานที่แสดงให้เห็นถึงทิศทางการดำเนินงาน ขององค์กร โดยคาดหวังว่าหากยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จ องค์กรก็จะบรรลุวิสัยทัศน์

1.5 เป้าประสงค์ตามประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Goal) คือ สิ่งที่องค์กรประสงค์จะเห็นหรือให้เกิดขึ้น หลังจากมีการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ (ยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จ)

1.6 กลยุทธ์ (Tactic) คือ แนวทางการดำเนินงานเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์โดยคาดหวังว่าหากกลยุทธ์ ประสบความสำเร็จ ยุทธศาสตร์จะประสบความสำเร็จ

1.7 ตัวชี้วัด (Indicator) คือ เครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญที่จะช่วยทำให้ทราบว่าการดำเนินกลวิธี (โครงการ) กลยุทธ์ (แผนงาน) และยุทธศาสตร์ (แผน) ต่าง ๆ ได้ไปถึงในจุดใดบรรลุวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมาย และเป้าหมายมากน้อยแค่ไหน

1.8 ค่าเป้าหมาย (Target) คือ ผลในเชิงปริมาณและ/หรือคุณภาพตามตัวชี้วัด 2

1.9 โครงการ (Project) คือ งานประเภทหนึ่ง (ที่มีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงาน) ที่ถูกกำหนดขึ้นในองค์การเพื่อจะแปลงเจตนารมณ์ในเชิงกลยุทธ์ให้กลายเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างได้ผลตรงตามความต้องการของผู้รับบริการ โดยคาดหวังว่าหากโครงการประสบความสำเร็จ กลยุทธ์จะประสบความสำเร็จ

## 2. ลักษณะของการบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐที่ดี

2.1 การกำหนดยุทธศาสตร์ต้องเป็นกระบวนการที่มีส่วนร่วมจากทั้งผู้บริหารและพนักงาน และหาก เป็นไปได้ควรรวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การ โดยมุ่งหวังให้เกิดการยอมรับในยุทธศาสตร์จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในขณะเดียวกันจะต้องมีการถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการบริหารยุทธศาสตร์ให้กับทุก ๆ ฝ่ายใน องค์การเพื่อให้ทราบถึงความสำคัญและวัตถุประสงค์ของการจัดทำยุทธศาสตร์

2.2 ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมา (ประกอบไปด้วย วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์การ ค่านิยมร่วม ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ตามประเด็นยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย แผนงาน/โครงการ งบประมาณและผู้รับผิดชอบแผนงาน/โครงการ) ต้องครอบคลุมทุกพันธกิจขององค์การ และมีความเป็นไปได้ ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าเป้าหมายตามตัวชี้วัดและวิสัยทัศน์ต้องอยู่ในระดับที่ท้าทายแต่เป็นไปได้

2.3 ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมาต้องมีความชัดเจน โดยในแผนยุทธศาสตร์อาจจำเป็นต้องมีคำอธิบายประกอบเพื่อให้หน่วยงานสามารถนำไปปฏิบัติได้ถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอธิบายวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์เป้าประสงค์ และตัวชี้วัด

2.4 ทุกหัวข้อหรือประเด็นในแผนยุทธศาสตร์ต้องสอดคล้องเชื่อมโยงกัน เพื่อให้ในท้ายที่สุดองค์การ สามารถบรรลุเป้าหมายหรือวิสัยทัศน์ขององค์การ กล่าวคือ หากจะมองจากล่างขึ้นบน (Bottom – up) ทุกโครงการจะต้องเป็นโครงการเชิงกลยุทธ์และสามารถสนับสนุนให้กลยุทธ์ประสบความสำเร็จ ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ด้วยเช่นเดียวกัน และในที่สุดองค์การก็จะสามารถบรรลุวิสัยทัศน์หากดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ ในขณะเดียวกันหากจะมองจากบนลงล่าง ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมาจะต้องส่งเสริม และสนับสนุนในห้วงองค์การบรรลุวิสัยทัศน์ ในขณะที่กลยุทธ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมาจะต้องแสดงให้เห็นถึงแนวทาง ในการผลักดันให้ยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จ สำหรับโครงการต่าง ๆ ภายใต้กลยุทธ์ควรเป็นโครงการเชิงกลยุทธ์ (ไม่ใช่โครงการที่เป็นงานประจำ) ที่มุ่งหวังว่าเมื่อดำเนินการโครงการจนเสร็จลุล่วงไปแล้วจะส่งผลกระทบต่อ (หรือสร้างสรรค์) แก่กลยุทธ์ ดังนี้

2.4.1 ในระหว่างกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ผู้บริหารและบุคลากรต้องมีใจเปิดกว้างและมีความเป็นมืออาชีพในการรับฟังข้อวิจารณ์ต่าง ๆ และควรเปิดโอกาสให้ทุก ๆ คนได้แสดงความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระปราศจากการครอบงำทางความคิด หรือถูกจำกัดด้วยฐานะ ตำแหน่ง โครงสร้างองค์การตามลำดับชั้นหรืออำนาจภายในองค์การ

2.4.2 ยุทธศาสตร์ต้องมีความยืดหยุ่นโดยสามารถทบทวนและปรับปรุงได้ตลอดเวลาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ต้องเผชิญกับสิ่งที่ไม่คาดคิดมาก่อนหรือในสถานการณ์วิกฤติ

2.4.3 ก่อนการ นายุทธศาสตร์ไปปฏิบัติควรมีการถ่ายทอดข้อมูลแผนยุทธศาสตร์ไปสู่ระดับบุคคลเพื่อให้เกิดความเข้าใจโดยทั่วถึงทั้งองค์การ

2.4.4 การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติควรได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมถึง การสนับสนุน ด้านการเงิน ทรัพยากรบุคคล เครื่องมือ เทคโนโลยีและระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการปฏิบัติโดยมุ่งหวังให้เกิด ทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.5 กระบวนการในการประเมินผลต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นให้เกิดการปรับปรุง และพัฒนายุทธศาสตร์และการดำเนินงานขององค์การมากกว่าการตำหนิหรือลงโทษหน่วยงานที่ดำเนินงาน ผิดพลาด

2.6 เป้าหมายสุดท้ายของการบริหารยุทธศาสตร์คือการพัฒนาประเทศไปสู่เป้าหมายในการพัฒนา โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศชาติและประชาชนมากกว่าผลประโยชน์ขององค์การ ภาครัฐและ/หรือข้าราชการและพนักงานของรัฐอีกนัยหนึ่งกล่าวคือ การยอมเสียสละผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อผลประโยชน์ขององค์การ และยอมเสียสละผลประโยชน์ขององค์การเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

### 3. ขั้นตอนการบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐ

รูปแบบที่หนึ่ง จากกลยุทธ์สู่วิสัยทัศน์ เป็นการบริหารยุทธศาสตร์ที่ให้กลยุทธ์และประเด็นยุทธศาสตร์เป็นตัวกำหนดวิสัยทัศน์ที่เป็นไปได้ และทำท่ายซึ่งหมายถึงการที่องค์การนำผลที่ได้รับจากการจัดทำ SWOT มาจัดทำ SWOT Matrix เพื่อหากลยุทธ์ในการส่งเสริม และ/หรือ แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ขององค์การ หลังจากนั้นนำกลยุทธ์ที่ได้มาจัดกลุ่ม เพื่อกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ แล้วค่อยมาพิจารณาว่าความสามารถขององค์การอยู่ที่ระดับใด และจากกลยุทธ์และยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมาจะสามารถนำองค์การไปสู่จุดไหน แล้วจึงค่อยกำหนดวิสัยทัศน์ อย่างไรก็ตามการกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์อาจไม่จำเป็นต้องยึดผลที่ได้จากการทำ SWOT Matrix และ SWOT Analysis เพียงอย่างเดียว หากผู้บริหารและบุคลากรในองค์การคิดว่าควรเพิ่มเติมกลยุทธ์และยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม เพื่อให้้องค์การบรรลุวิสัยทัศน์ที่ทำท่ายมากขึ้นก็สามารถกระทำได้เช่นเดียวกัน

3.1 ขั้นการเตรียมพร้อม ประกอบไปด้วย 1. การจัดตั้งทีมงานที่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร โดยการตั้งทีมงานต้องมีการคัดเลือกตัวบุคลากรที่เหมาะสมให้ตรงความสามารถตาม ้องค์การต้องการ (เอกชัย บุญยาพิษฐาน, 2553 : 37) หรืออาจมีการจ้างที่ปรึกษาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์อย่างไรก็ตามการจ้างที่ปรึกษาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์มีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยข้อดีคือการลดภาระ ภาครัฐ ้องค์การได้ความรู้ในเชิงวิชาการและมุมมองใหม่ ๆ ในการบริหารยุทธศาสตร์ ภาครัฐ และเป็นการลดแรงกดดันที่มีต่อหน่วยงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยที่ปรึกษาจะอยู่ในสถานะตัวกลางในการประสานและระดมความคิดเห็นจากบุคลากรในองค์การ ส่วนข้อเสียคือการมีภาระด้านงบประมาณเพิ่มขึ้นในการจ้างที่ปรึกษาฯ และที่ปรึกษาอาจไม่มีข้อมูลครบรอบด้านที่จะนำมาใช้ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และอาจใช้เวลานานในการดำเนินการ ซึ่งในประเด็นนี้บุคลากรรับผิดชอบในองค์การ จะต้องช่วยในการอำนวยความสะดวกและประสานข้อมูลต่าง ๆ ตามเห็นสมควร 2. การกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดทำ คือ ต้องมีการบอกให้ชัดเจนว่าทำไปเพื่ออะไร 3. การฝึกอบรมทีมงาน เพื่อให้เข้าใจความรู้พื้นฐานอย่างชัดเจน 4. การวางแผนงานที่มีการกำหนดผู้รับผิดชอบระยะเวลาการจัดทำแผนฯ กิจกรรมที่ต้องดำเนินการและงบประมาณที่ต้องใช้ 5. การแจ้งให้บุคลากรในองค์การ



ทราบถึงวัตถุประสงค์และกระบวนการในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พร้อมทั้งขอความร่วมมือในการดำเนินงาน

3.2 ขั้นการวินิจฉัยองค์การ คือการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ภายในองค์การ หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การวิเคราะห์ SWOT (SWOT Analysis) อันประกอบไปด้วยจุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) ภายในองค์การ โอกาส (Opportunity) และอุปสรรค (Threat) ที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมภายนอกขององค์การ

3.3 ขั้นการจัดทำ SWOT เมทริกซ์ (SWOT Matrix) คือ การจับคู่ความสัมพันธ์ของสภาพแวดล้อมองค์การทั้ง 4 ตัว คือ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค (หรือภัยคุกคาม) ผลลัพธ์ที่ได้คือ กลยุทธ์

3.4 ขั้นการจัดกลุ่มกลยุทธ์เพื่อกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ตามประเด็นยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตามจำนวนเป้าประสงค์ตามประเด็นยุทธศาสตร์ไม่ควรจะมีมากกว่าจำนวนกลยุทธ์เพราะกล ยุทธ์หนึ่งไม่สามารถที่จะดำเนินการเพื่อบรรลุในหลายเป้าประสงค์มากจนเกินไป

3.5 ขั้นการทบทวนกลยุทธ์และยุทธศาสตร์โดยพิจารณาว่าเพียงพอ และครอบคลุมทุกภารกิจขององค์การหรือไม่ โดยอาจเชื่อมโยงเข้ากับผลของ SWOT Analysis และพิจารณาว่าแผนยุทธศาสตร์นี้ ต้องการยุทธศาสตร์ และ/หรือกลยุทธ์ใดเพิ่มขึ้นเพื่อสนับสนุน และ/หรือแก้ปัญหาขององค์การ

3.6 ขั้นการกำหนดตัวชี้วัด และค่าเป้าหมาย โดยการกำหนดตัวชี้วัด คือ การพิจารณาจากกลยุทธ์ที่ต้องปฏิบัติให้บรรลุวิสัยทัศน์ เมื่อได้ทำตามวัตถุประสงค์ตามที่ว่าไว้ขององค์การของเรา จะมีการวัดความสำเร็จได้อย่างไร และเกณฑ์ที่ใช้วัดควรมีอะไรบ้างเพื่อให้ผลออกมาเป็นตัวเลขส่วนการกำหนดค่าเป้าหมาย เมื่อได้ตัวชี้วัดมาควรกำหนดโดยพิจารณาจาก 1. ต้องดูว่าตัวชี้วัดควรมีค่าออกมาเป็นตัวเลขได้อย่างไร ลักษณะนี้เรียกว่าเป็นเกณฑ์ตัดสิน (Criteria) โดยอาจอยู่ในรูปของจำนวน ร้อยละ (Percent) อัตราส่วน (Ratio) ระดับความสำเร็จ 2. เมื่อได้รูปแบบแล้วให้พิจารณาว่าสามารถเก็บข้อมูลเพื่อแปลงเป็นค่าที่ต้องการได้หรือไม่ และวิธีการคำนวณต้องไม่ยุ่งยาก 3. มีการ พิจารณาว่าเคยเก็บข้อมูลตัวเลขย้อนหลังหรือไม่ เพราะการที่จะกำหนดตัวชี้วัดใหม่ให้มีประสิทธิภาพ ต้องรู้กำลังขององค์การก่อนว่าที่ผ่านมาเราทำได้แค่ไหน แล้วค่อยกำหนดตัวเลขใหม่ให้ดีขึ้น เหมาะสม และสามารถทำได้จริงในช่วงเวลาที่กำหนด

3.7 ขั้นการกำหนดวิสัยทัศน์โดยพิจารณาจากกลยุทธ์และประเด็นยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นแล้วว่าในท้ายที่สุดแล้วองค์การของเราควรจะมีจุดมุ่งสู่จุดใด (การให้กลยุทธ์และประเด็นยุทธศาสตร์เป็นตัวกำหนดวิสัยทัศน์ที่เป็นไปได้และทำทนาย) แต่หากพิจารณาและเห็นว่าวิสัยทัศน์ยังไม่ทำทนายเพียงพอผู้ร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์อาจช่วยกันกำหนดขึ้นมาใหม่ก็ได้ แต่นั่นหมายถึงจะต้องย้อนไปขั้นตอนที่ 5 (ทบทวนกลยุทธ์ และยุทธศาสตร์) อีกครั้งหนึ่งและรวมถึงการทบทวนเป้าประสงค์ตามประเด็น ยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย ด้วยเช่นเดียวกัน

3.8 ขั้นการทบทวนพันธกิจขององค์การ ว่ามีอะไรบ้างในปัจจุบันและสมควรเพิ่มหรือลดพันธกิจลงตาม สถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามให้ระลึกไว้ว่าตราบได้ก็ตามที่องค์การยังคงมีพันธกิจเหล่านี้อยู่ องค์การก็จะยังคงอยู่ต่อไป และพันธกิจเหล่านี้ต้องแสดงถึงความ เป็นเอกลักษณ์ขององค์การ

3.9 ขั้นการกำหนดค่านิยมร่วมขององค์การ คือการพิจารณาร่วมกันถึงพฤติกรรม หรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่ บุคลากรในองค์การเชื่อ และ/หรือกระทำและ/หรือ ยึดถือร่วมกันด้วยความ สมัยครใจ

3.10 ขั้นการแปลงแผนเพื่อเตรียมการสู่การปฏิบัติ คือ การกำหนดแนวทางปฏิบัติ แผนงาน/โครงการ งบประมาณและกิจกรรมที่จะดำเนินการโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้องค์การสามารถ บรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ตามที่กำหนดไว้ แนวทางปฏิบัติ ต้องมีการพิจารณาว่าสิ่งที่ต้องทำนั้น มีงบประมาณเพียงพอหรือไม่ เราต้องการอะไร รายการที่ต้องปฏิบัติ ผู้รับผิดชอบ และช่วงระยะเวลาดำเนินการส่วนแผนงาน/โครงการ จะต้องมีการจัดทำเอกสารโครงการที่เป็นทางการโดยมี รายละเอียดของโครงการที่ชัดเจนดังต่อไปนี้ 1. หลักการและเหตุผล คือการอธิบายที่มาที่ไป เหตุผล ความจำเป็นในการจัดทำโครงการ 2. วัตถุประสงค์หมายถึงการบอกว่าจะทำอะไรเพื่ออะไร และคาดหวังจะได้อะไร จากการดำเนินโครงการ 3. ขอบเขตการดำเนินการ คือการบอกถึงความ ครอบคลุมของโครงการทั้งในเชิงกายภาพ เนื้อหา กลุ่มเป้าหมายต่างๆ 4. ขั้นตอนการดำเนินงาน เป็นการบอกถึงลำดับในการดำเนินงานว่ากิจกรรมใดควรเกิดขึ้นก่อน - หลังตามลำดับ 5. ข้อเสนอ เพิ่มเติมในการดำเนินงานคือการเสนอแนะเทคนิค และ/หรือ ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่ควร คำนึงถึงในช่วง ก่อน - หลัง และระหว่างการดำเนินงานโครงการ 6. แผนการดำเนินงาน หมายถึงแนวทางในการ ดำเนินงานโครงการ รวมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของ โครงการ 7. สถานที่ดำเนินการ หมายถึง พื้นที่ในการ ปฏิบัติการ 8. การประเมินผล คือ การอธิบายถึงตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายต่าง ๆ ที่จะบ่งบอกถึงความสำเร็จ หรือล้มเหลวของโครงการ 9. งบประมาณค่าใช้จ่าย ให้รวมถึงค่าดำเนินการโครงการ และค่าตอบแทน ต่าง ๆ แก่บุคคล/องค์การที่เกี่ยวข้อง 10. ผู้รับผิดชอบโครงการในแต่ละระดับ คือการบอกถึงเจ้าภาพ ในการดำเนินการโครงการว่ามีใคร บ้างและรับผิดชอบในส่วนใด และรับผิดชอบแค่ไหน

3.11 ขั้นการปฏิบัติตามแผน คือ การปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ที่ได้วางไว้รวมถึง การบริหารจัดการเชิงกล ยุทธ์ต่าง ๆ ให้ประสบความสำเร็จ

3.12 การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ เป็นการระบุถึงผล การดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์โดยใช้ตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมาก่อนหน้านี้เป็นเครื่องบ่งชี้ ความสำเร็จของการ บริหารยุทธศาสตร์

3.13 ขั้นการทบทวนและปรับปรุงแผนคือการแก้ไขข้อผิดพลาดที่ผ่านมา และ/ หรือ เพิ่มเติมประเด็นต่าง ๆ ที่จะช่วยส่งเสริมความก้าวหน้าขององค์การ

รูปแบบที่สอง จากวิสัยทัศน์สู่กลยุทธ์ เป็นการบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐที่ให้ วิสัยทัศน์เป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์โดยเริ่มจาก การพิจารณาว่าเมื่ออยากให้องค์การของ เรามุ่งสู่จุดใดในอนาคต โดยวิสัยทัศน์นี้จะต้องมีความท้าทายและมีความเป็นไปได้จริง จากนั้นจึงหัน มามององค์การจากผล SWOT Analysis ว่าปัจจุบันเราเป็นอย่างไร พร้อม หรือไม่ที่จะมุ่งสู่วิสัยทัศน์ ที่วางไว้ หากยังไม่พร้อมเรามียุทธศาสตร์ใดบ้างในการนำพาองค์การให้บรรลุวิสัยทัศน์ อย่างไรก็ตาม

ขั้นการวินิจฉัยองค์การและกำหนดวิสัยทัศน์อาจมีการสลับที่กันได้โดยอาจมีการทำ SWOT Analysis ก่อนเพื่อกำหนดว่า จากนั้นเราควรมุ่งสู่จุดใดที่ท้าทายและเป็นไปได้ตามความสามารถขององค์การ (ดูจากผล SWOT Analysis) การดำเนินการตามรูปแบบที่สองส่วนใหญ่เหมาะกับการทบทวนแผน และ/หรือ การทบทวนวิสัยทัศน์เดิมที่มีอยู่เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

1. ขั้นการเตรียมพร้อม
2. ขั้นการกำหนดวิสัยทัศน์โดยพิจารณาว่าในท้ายที่สุดแล้วเราอยากให้องค์การของเราจะมุ่งสู่จุดใด (การให้วิสัยทัศน์เป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์)
3. ขั้นการวินิจฉัยองค์การ
4. ขั้นการทบทวนพันธกิจขององค์การ
5. ขั้นการกำหนดค่านิยมร่วมขององค์การ
6. ขั้นการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ตามประเด็นยุทธศาสตร์
7. ขั้นการกำหนดกลยุทธ์อาจมีการทำ SWOT Matrix แล้วค่อยกำหนดยุทธศาสตร์ก็ได้ แต่โดยทั่วไปแล้วหากเป็นการทบทวนยุทธศาสตร์ก็就不用มีการทำ SWOT Matrix
8. ขั้นการกำหนดตัวชี้วัด และค่าเป้าหมาย
9. ขั้นการแปลงแผนเพื่อเตรียมการสู่การปฏิบัติ
10. ขั้นการปฏิบัติตามแผน
11. ขั้นการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์
12. ขั้นการทบทวนและปรับปรุงแผนฯ

## ความสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ และองค์ประกอบที่สำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ

### 1. ความหมายของยุทธศาสตร์

คำว่า “ยุทธศาสตร์” (Strategy) มีผู้ให้ความหมายของไว้อย่างหลากหลายและน่าสนใจดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์ (Strategy) เรื่องการฝึกอบรม หมายถึง กลไกหรือเครื่องมือที่จะทำให้ องค์การมีหรือเพิ่มความสามารถในการแข่งขันที่ต้องการ สำหรับทั้งในปัจจุบันและในอนาคตและแนวทางหรือวิธีการที่จะช่วยให้ได้มาซึ่งความสามารถในการแข่งขันดังกล่าวนี้ (Sergay, 2012 : 59)

ยุทธศาสตร์ (Strategy) คือ ชุดของการปฏิบัติการซึ่งผู้บริหารเลือกนำมาใช้ เพื่อเพิ่มสมรรถนะขององค์การของตนเมื่อเทียบกับคู่แข่ง หากผลของการใช้ยุทธศาสตร์ทำให้องค์การมีสมรรถนะที่เหนือกว่า สิ่งนี้หมายถึงการมีความสามารถในการแข่งขัน (Hill & Jones, 2009 : 2)

ยุทธศาสตร์ (Strategic) เป็นเทคนิคที่ใช้อยู่ในกิจการทหารมีหลักฐานอยู่ในตำราพิชัยสงคราม “ซุนวู” ของจีนได้รวบรวมหลักการวางแผนยุทธศาสตร์ทางการทหารไว้ ปัจจุบันนักธุรกิจภาคเอกชน ได้ประยุกต์แนวคิดและวิธีการของแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในการแข่งขันทางธุรกิจ โดยคำนึงถึง การแข่งขันให้อยู่รอด การมุ่งหวังผลกำไรเป็นหลัก ต่อมาภาครัฐได้นำแนวทางของภาคเอกชน มาใช้ประยุกต์ต่อเพื่อให้การบริหารงานภาครัฐสามารถปรับกลไกได้ทันยุคสมัย โดยคำนึงถึงการสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก (ทิวากร นุกิจ, 2555 : 78)

ยุทธศาสตร์ (Strategy) เป็นแผนการดำเนินงานที่สร้างขึ้นมาอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีองค์ประกอบต่าง ๆ สัมพันธ์สอดคล้องกัน เป็นแผนที่มีวิสัยทัศน์หรือภาพฝันที่วาดไว้ เป็นการร่วมจิตมีเป้าประสงค์อันแสดงถึงเจตจำนงร่วมของทุกฝ่าย ผนึกพลังใจของทุกฝ่ายเพื่อกระทำพันธกิจอันถือเป็นหน้าที่รับผิดชอบ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพื่อให้เกิดผลกระทบและได้ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ แผนยุทธศาสตร์ที่ดีมาจากการวิเคราะห์อดีต รู้ปัจจุบัน เพื่อไล่ให้ทันอนาคต วิเคราะห์สถานการณ์ที่ผ่านมา วิเคราะห์ทรัพยากร ทุนต่าง ๆ อันเป็นศักยภาพหรือความสามารถที่ยังไม่ได้พัฒนาหรือยังไม่ได้พัฒนาเต็มที่ หรือที่ยังซ่อนเร้นอยู่แผนยุทธศาสตร์ที่ดีเป็นผลที่เกิดจากกระบวนการวางแผนที่ดี บริหารจัดการแผนอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดเป็นประสิทธิผลที่ปรากฏจริง เป็นแผนที่มีเป้าประสงค์ดี ก่อให้เกิดการร่วมมือมีหลักการดีก่อให้เกิดการร่วมคิด มีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดการร่วมทำ และมีการแบ่งบทบาทหน้าที่จัดการดีก่อให้เกิดการร่วมแรงในภาษาไทยก็พูดกันเป็นวลีว่า ร่วมแรงร่วมใจ ร่วมคิดร่วมทำ (เสรี พงศ์, 2548 : 120)

ยุทธศาสตร์ (Strategy) ไม่ใช่พันธกิจ (Mission) แต่ยุทธศาสตร์ คือแผน (Plan) ที่จะนำองค์การให้บรรลุพันธกิจที่กำหนด หากองค์การต้องการชัยชนะองค์การต้องเตรียมพร้อมสำหรับอนาคต และกำหนดยุทธศาสตร์ที่จะนำองค์การไปสู่อนาคตที่เตรียมพร้อมไว้ (Jonas, 2000 : 65)

ยุทธศาสตร์ (Strategy) คือ กระบวนการซึ่งบุคคล องค์กรตัดสินใจเลือกเกี่ยวกับทรัพยากรซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดเพื่อสนองความต้องการบนช่วงเวลาเฉพาะ ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่ไม่มีความแน่นอน (Kelvinn Hinde : n.d.)

ยุทธศาสตร์ (Strategy) คือ รูปแบบของวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการ กิจกรรม การตัดสินใจ หรือการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นปัจจัยกำหนดว่า องค์กรคือใครทำอะไร และทำไมไปทำไม ยุทธศาสตร์แตกต่างกันตามระดับของหน่วยงาน และช่วงเวลา (Bryson, 1995 : 32)

ยุทธศาสตร์ (Strategy) คือ ทิศทางและขอบเขตขององค์การในระยะยาว เพื่อให้บรรลุประโยชน์แก่องค์การโดยผ่านการจัดสรรทรัพยากรภายใต้ภาวะแวดล้อมแห่งการเปลี่ยนแปลง เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดและความคาดหวังของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Johnson and Scholes, 1999 : 10)

จากความหมายของยุทธศาสตร์ที่กล่าวมาแล้ว สามารถสรุปได้ว่า “ยุทธศาสตร์ คือ ทิศทาง นโยบาย และกระบวนการที่องค์กรตัดสินใจเลือก เกี่ยวกับการบริหารจัดการ

ยุทธศาสตร์ชาติ คือ กระบวนการที่มีการจัดและการใช้เครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติทุกด้าน เพื่อใช้สำหรับการดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ที่สามารถปกป้องผลประโยชน์ของชาติด้วยการใช้เครื่องมือที่มีอยู่ทั้งหมดของชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นศิลปะและศาสตร์ในการพัฒนาและการใช้กำลังอำนาจทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคมจิตวิทยาของชาติ ร่วมกับกำลังอำนาจทางทหารทั้งในยามสงบและยามสงคราม เพื่อดำรงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ของชาติ (ยงยุทธ สารสมบัติ, 2560)

## 2. องค์ประกอบของยุทธศาสตร์

องค์ประกอบของยุทธศาสตร์ประกอบด้วยพื้นฐาน 5 ประการ คือ 1. การกำหนดทิศทาง (Direction Setting) 2. การประเมินองค์การและสภาพแวดล้อม (Environment Scanning) 3. การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) 4. การดำเนินยุทธศาสตร์ (Strategy Implementation) 5. การประเมินผลและการควบคุม (Evaluation and Control)

2.1 การกำหนดทิศทาง ในการกำหนดทิศทางขององค์กรจะประกอบด้วย การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) และการกำหนดภารกิจ (Mission) หรือ กรอบในการดำเนินงานที่ชัดเจนจะช่วยให้ องค์กรสามารถกำหนดทิศทางในระยะยาว ภารกิจ (Mission) ในกระบวนการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์นั้น ชั้นแรกองค์กรจะต้องระบุภารกิจและเป้าหมายหลักที่สำคัญของบริษัท ซึ่งภารกิจ หมายถึง ประกาศหรือข้อความของบริษัทที่พยายามกำหนดว่าจะทำอะไรในปัจจุบัน และกำลังจะทำอะไรในอนาคตและองค์กรเป็นองค์กรแบบใด และจะก้าวไปสู่การเป็นองค์กรแบบใด ทั้งนี้ เพื่อบรรลุสู่ความเป็นเลิศเหนือคู่แข่ง ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วข้อความเรื่องภารกิจขององค์กรจะประกอบไปด้วยข้อความที่บ่งบอกถึงคุณค่าทางปรัชญาสำคัญที่ผู้บริหารตัดสินใจกระทำ ซึ่งแสดงถึงพันธะของ บริษัทที่มีต่อเป้าหมายและสอดคล้องกับคุณค่าของผู้บริหาร นอกจากนี้แล้วภารกิจยังจะสร้างสภาพแวดล้อมในการกำหนดกลยุทธ์และเป้าหมาย คือการบอกถึงสิ่งที่องค์กรปรารถนาให้เกิดขึ้น ในอนาคต และพยายามบรรลุ โดยมีการกำหนดให้ชัดเจน กระชับ ตรงจุดและสามารถวัดได้ ทั้งนี้ การกำหนดเป้าหมายจะมีการกำหนดให้ชัดเจนขึ้นกว่าการกำหนดภารกิจว่าจะต้องทำอะไร

## 2.2 การประเมินองค์กรและสภาพแวดล้อม (Environment Scanning)

ในการประเมินสภาพแวดล้อมขององค์กรนั้นจะประกอบไปด้วยการประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก และการประเมินสภาพแวดล้อมภายใน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทราบถึง จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค หรือโดยทั่วไปจะเรียกว่าการวิเคราะห์ตามตัวแบบสว็อท (SWOT Analysis) เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ ซึ่งช่วยผู้บริหารกำหนดจุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายใน โอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนผลกระทบที่มีศักยภาพจากปัจจัยเหล่านี้ต่อการทำงานขององค์กร SWOT มาจากตัวย่อภาษาอังกฤษ 4 ตัว ได้แก่

S มาจาก Strengths หมายถึง จุดเด่นหรือจุดแข็ง ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยภายใน เป็นข้อดีที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในบริษัท เช่น จุดแข็งด้านส่วนประสม จุดแข็งด้านการเงิน จุดแข็งด้านการผลิต จุดแข็งด้านทรัพยากรบุคคล บริษัทจะต้องใช้ประโยชน์จากจุดแข็งในการกำหนดกลยุทธ์การตลาด

W มาจาก Weaknesses หมายถึง จุดด้อยหรือจุดอ่อน ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยภายใน เป็นปัญหาหรือข้อบกพร่องที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในต่างๆ ของบริษัท ซึ่งบริษัทจะต้องหาวิธีในการแก้ปัญหาเหล่านั้น

O มาจาก Opportunities หมายถึง โอกาส ซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอก เป็นผลจากการที่สภาพแวดล้อมภายนอกของบริษัทเอื้อประโยชน์หรือส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กร โอกาสแตกต่างจากจุดแข็งตรงที่โอกาสนั้นเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมภายนอก แต่จุดแข็งนั้นเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมภายใน นักการตลาดที่ดีจะต้องเสาะแสวงหาโอกาสอยู่เสมอ และใช้ประโยชน์จากโอกาสนั้น

T มาจาก Threats หมายถึง อุปสรรค ซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอก เป็นข้อจำกัดที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งธุรกิจจำเป็นต้องปรับกลยุทธ์การตลาดให้สอดคล้องและพยายามขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

2.3 การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) การกำหนดยุทธศาสตร์เป็นการพัฒนาแผนระยะยาวบนรากฐานของโอกาสและอุปสรรคที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในโดยองค์การจะต้องกำหนดและเลือกยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุดที่เหมาะสมกับองค์การที่สุดผู้บริหารต้องพยายามตอบคำถามว่าทำอย่างไรองค์การจึงจะไปถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ได้โดยใช้ความได้เปรียบในการแข่งขันขององค์การกำหนดเป็นยุทธศาสตร์

2.4 การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ คือกระบวนการที่ผู้บริหารแปลงยุทธศาสตร์และนโยบายไปสู่แผนการดำเนินงาน กำหนดรายละเอียดด้านต่าง ๆ เช่น ด้านงบประมาณหรือวิธีการดำเนินงาน ซึ่งกระบวนการนี้อาจจะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงภายในด้านวัฒนธรรม โครงสร้าง หรือระบบการบริหาร เพื่อให้สามารถดำเนินการตามยุทธศาสตร์ได้อย่างเป็นรูปธรรม

2.5 การประเมินผลและการควบคุม (Evaluation and Control) การควบคุมกลยุทธ์เป็นหน้าที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลยุทธศาสตร์ที่นำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ในการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัตินั้นมักจะมีข้อผิดพลาดที่ต้องการการปรับปรุง เพื่อให้แน่ใจว่ายุทธศาสตร์นั้นจะก่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่ตรงตามแผนที่ได้ตั้งไว้

### 3. ลักษณะยุทธศาสตร์ที่ดี

3.1 การกำหนดยุทธศาสตร์ ต้องเป็นกระบวนการที่มีส่วนร่วมจากทั้งผู้บริหาร พนักงาน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากองค์การ โดยมุ่งหวังให้เกิดการยอมรับในทุกฝ่ายในองค์การ เพื่อให้ทราบถึงความสำคัญและวัตถุประสงค์ของการจัดทำยุทธศาสตร์

3.2 ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมา ประกอบไปด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจขององค์การ ค่านิยมร่วม ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ตามประเด็นยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย แผนงาน/โครงการ งบประมาณ และผู้รับผิดชอบแผนงาน/โครงการ ต้องครอบคลุมทุกพันธกิจขององค์การและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

3.3 ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมาต้องมีความชัดเจน โดยในแผนยุทธศาสตร์อาจจำเป็นต้องมีคำอธิบายประกอบเพื่อให้หน่วยงานสามารถนำไปปฏิบัติได้ถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอธิบายวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด

3.4 ทุกหัวข้อหรือประเด็นในยุทธศาสตร์ต้องสอดคล้องเชื่อมโยงกันเพื่อให้ท้ายที่สุดขององค์การสามารถบรรลุเป้าหมายหรือวิสัยทัศน์ขององค์การ กล่าวคือ หากจะมองจากล่างบนพื้นฐานทุกโครงการจะต้องเป็นโครงการเชิงกลยุทธ์และสามารถสนับสนุนให้กลยุทธ์ประสบความสำเร็จ ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์

### 4. ประโยชน์ของยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ดีมีประโยชน์ ดังนี้

4.1 ช่วยทำให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานหันมาให้ความสนใจอย่างแท้จริงในเรื่องขององค์การมากขึ้น

4.2 กระตุ้นให้ผู้บริหารทราบถึงปัญหา อุปสรรคตลอดจนการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นและเตรียมหามาตรการรองรับไว้ล่วงหน้าเป็นการลดความเสี่ยงและความเสียหาย

4.3 ช่วยทำให้ผู้บริหารเข้าใจในธรรมชาติของการดำเนินงานอย่างชัดเจนขึ้นและมองเห็นภาพของการพัฒนา

4.4 ช่วยให้การกำหนดวัตถุประสงค์ แผนงาน โครงการและการใช้ทรัพยากรขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4.5 ช่วยสร้างความเข้าใจถูกต้องระหว่างสมาชิกขององค์การและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับทิศทางการดำเนินงาน ตลอดจนความคาดหวังต่าง ๆ

4.6 ช่วยก่อให้เกิดการประสานงานและบูรณาการทางความคิดการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ อันเป็นการผนึกกำลังภายในองค์การ

การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นการแบ่งสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นเครื่องมือสำคัญในการปรับเปลี่ยนองค์การให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

## 5. ความสำคัญที่ต้องมียุทธศาสตร์ชาติ (ยงยุทธ สารสมบัติ, 2560)

5.1 การพัฒนาของประเทศไทย ขาดความต่อเนื่อง เพราะลักษณะของการเมืองส่วนใหญ่มุ่งหวังประโยชน์เฉพาะช่วงระยะของรัฐบาลนั้น มากกว่าประโยชน์ระยะยาวของประเทศและประชาชน

5.2 แผนพัฒนาของไทยกระจัดกระจายอยู่ตามรายกระทรวงมิได้มีการบูรณาการอย่างแท้จริง

5.3 การจัดสรรงบประมาณ และจัดสรรทรัพยากรของประเทศส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการแบบแยกส่วน

5.4 ภาคเอกชนมีโอกาสร่วมน้อย และภาคประชาชนเกือบไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของชาติ

5.5 ประเทศพัฒนามียุทธศาสตร์ชาติระยะ 20-30 ปี ซึ่งยึดผลประโยชน์แห่งชาติเป็นแม่บทหลักในการกำหนดนโยบาย กำหนดทิศทางขับเคลื่อนประเทศ กำหนดแผนพัฒนาด้านต่าง ๆ ได้รับการบูรณาการ แต่ประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ชาติที่เป็นรูปธรรม

## 6. ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

วัฒนา พัฒนพงษ์ (2546 : 30-32) กล่าวว่า ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์มีขั้นตอนวิธีการดำเนินงานพอสรุปได้ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดวิสัยทัศน์ เป็นขั้นตอนของการกำหนดจุดมุ่งหมายที่ยาวไกลที่สุดขององค์กร โดยทั่วไปนิยมใช้เป็นจุดมุ่งหมายหลักขององค์กรไม่ควรเปลี่ยนแปลงบ่อยนัก ความจริงวิสัยทัศน์เป็นจุดมุ่งหมายที่มีอยู่แล้วในแผนแม่บทขององค์กรมาใช้หรือนำมาปรับปรุงอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ กล่าวอีกนัยหนึ่งการกำหนดวิสัยทัศน์ คือ การหาคำตอบให้กับคำถามที่ว่า “ความต้องการจะเป็นอะไร” (What do we want to be)

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดพันธกิจ เป็นขั้นตอนของการกำหนดวิธีการดำเนินงานเบื้องต้นเพื่อเป็นหลักประกันว่า สิ่งที่ต้องการจะเป็นนั้นมีโอกาสที่จะบรรลุถึงได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งพันธกิจ คือ การหาคำตอบให้กับคำถามที่ว่า “ทำไมเราจึงต้องจัดตั้งองค์กรของเราขึ้นมา” (Why do we exist) คำตอบคือเราตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อต้องการจะเป็นอย่างที่เราคาดหวังไว้

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดค่านิยมร่วม เป็นขั้นตอนของการกำหนดค่านิยมหลักขององค์กรที่จะสามารถทำหน้าที่เป็นเป้าหมายพฤติกรรมและความเชื่อของบุคคลขององค์กรให้เป็นในทิศทางเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกำหนดค่านิยมร่วม ก็คือ การหาคำตอบให้กับคำถามที่ว่า “อะไรคือสิ่งที่เราเชื่อ” (What do we believe in)

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดความสามารถหลัก เป็นขั้นตอนของการกำหนดความสามารถหลักขององค์กรที่จะสามารถทำหน้าที่เป็นเป้าหมายพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรขององค์กรให้มีทักษะและความสามารถพิเศษในทิศทางที่องค์กรต้องการ กล่าวอีกนัยหนึ่งการกำหนดความสามารถหลักก็คือการหาคำตอบให้กับคำถามที่ว่า “อะไร คือ ความสามารถหลักที่บุคลากรของเราควรมี” (What kind of core competency should we have)

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดวัตถุประสงค์หลัก เป็นขั้นตอนการกำหนดวัตถุประสงค์ระยะยาวขององค์กร หรือวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิในการจัดตั้งบริษัทสำหรับภาคเอกชน

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์ หรือยุทธศาสตร์ ขั้นตอนการกำหนดจุดมุ่งหมายระดับกลยุทธ์ในรอบ 3 ปี หรือ 5 ปี ขององค์กรตามปกติองค์กรต้องกำหนดจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ ในรอบ 3 ปี หรือ 5 ปี ขององค์กรแต่ละด้านมีอะไรบ้าง

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดดัชนีวัดความสำเร็จแบบสมดุล ขั้นตอนนี้ คือขั้นตอนการพิจารณาว่าจากจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้นั้น สามารถนำมากำหนดเป็นดัชนีวัดความสำเร็จแบบสมดุลได้กี่ด้าน หรือกี่มิติ ตามทฤษฎีของเคปแลน และ นอร์ตัน (Kaplan and Norton) (วัฒนา พัฒนพงษ์, 2546 : 32) ได้กำหนดมิติของ BSC ไว้ 4 ด้าน คือ 1. มิติด้านการเงิน 2. มิติด้านกระบวนการภายใน 3. มิติด้านการเรียนรู้และการเติบโต 4. มิติด้านลูกค้า

ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดกลุ่มผลสัมฤทธิ์หลัก เป็นขั้นตอนของการกำหนดกลุ่มผลสัมฤทธิ์หลักขององค์กร ซึ่งจะต้องกำหนดให้ได้ว่าอะไรคือผลสัมฤทธิ์หลักที่ต้องการ

ขั้นตอนที่ 9 การแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติด้วยการกำหนดรายชื่อแผนงานและโครงการ ขั้นตอนนี้ คือ ขั้นตอนที่เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างแผนกลยุทธ์และการนำแผน กลยุทธ์ไปปฏิบัติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการกำหนดคำตอบให้กับคำถามที่ว่า “เราต้องการจะทำอะไรบ้าง” ในทางปฏิบัติ กิจกรรมในขั้นตอนนี้จะมีอยู่ 2 ขั้นตอนหลัก คือ

1. ขั้นกำหนดรายชื่อแผนงาน วิธีการกำหนดรายชื่อแผนงานนิยม กำหนดโดยการระดมสมองเพื่อค้นหาปัญหาหลักขององค์กรว่าในรอบ 3 ปี หรือในรอบ 5 ปี องค์กรนี้น่าจะมีปัญหาหลักอะไรบ้าง คำตอบที่ได้คือรายชื่อแผนงาน นั่นเอง

2. ขั้นตอนกำหนดรายชื่อโครงการ โดยวิธีการกำหนดรายชื่อโครงการนิยมกำหนดโดยการค้นหาสาเหตุของปัญหาหลักภายใต้แต่ละแผนงานว่ามีสาเหตุมาจากอะไรบ้าง สาเหตุแต่ละสาเหตุก็คือ รายชื่อโครงการแต่ละโครงการนั่นเอง

### 6.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กรด้วยเทคนิค (SWOT Analysis) เป็นการวิเคราะห์ศักยภาพปัจจัยภายในด้านจุดแข็ง จุดอ่อน และการวิเคราะห์ศักยภาพปัจจัยภายนอก ด้านโอกาสและภาวะคุกคาม ซึ่งมีหลักการ ดังนี้



6.1.1 การวิเคราะห์ศักยภาพปัจจัยภายในองค์กร เป็นการวิเคราะห์จุดแข็งหรือจุดเด่นอะไรบางอย่างที่มีผลต่อการพัฒนาองค์กรในการแก้ปัญหาความยากจน และมีจุดอ่อนอะไรบางอย่างที่มีผลต่อการพัฒนาองค์กรต้องช่วยกันปรับปรุงแก้ไข และช่วยกันเสริมสร้างให้เป็นจุดเด่นต่อไปได้อย่างไร โดยใช้ประเด็นด้านการบริหาร ได้แก่ โครงสร้างการบริหารองค์กร การบริการ คน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ สถานที่และการบริหารจัดการ เป็นกรอบในการวิเคราะห์

6.1.2 การวิเคราะห์ศักยภาพปัจจัยภายนอกองค์กร เป็นการวิเคราะห์ด้านโอกาสว่ามีโอกาสในการแข่งขันกับกลุ่มองค์กรอื่นๆ ได้อย่างไรบ้าง และการวิเคราะห์อุปสรรคว่าได้รับภาวะคุกคามจากภายนอกในเรื่องอะไรบางอย่างที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์กรโดยใช้ประเด็นด้านสังคม เทคโนโลยี เศรษฐกิจ และนโยบาย เป็นกรอบในการวิเคราะห์

วิธีการดำเนินการด้วยเทคนิค (SWOT Analysis) เป็นการระดม ความคิดเห็นร่วมกันของสมาชิกภายในองค์กร โดยจัดเวทีประชุมแบบมีส่วนร่วมเพื่อให้ทุกคนได้แสดงความคิดเห็นอย่างเป็นประชาธิปไตย การวิเคราะห์ศักยภาพองค์กรด้วยเทคนิค (SWOT Analysis) มีวิธีการขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการประชุมชี้แจง วัตถุประสงค์ ขั้นตอน วิธีการแสดงความคิดเห็น และให้ความรู้เกี่ยวกับแนวทางในการวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค
2. จัดเวทีประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่า องค์กร เช่น สวัสดิการ ความยากจน การแก้ปัญหาความยากจน แล้วรวบรวมข้อมูลที่ได้ไปกำหนดเป็นคำนิยามศัพท์ปฏิบัติการและเชื่อมโยงข้อมูลนำไปสู่การสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรในการแก้ปัญหาความยากจนของข้าราชการในขั้นตอนต่อไป
3. เมื่อทุกกลุ่มแสดงความคิดเห็นโดยการเขียนลงในแผ่น ฟลิปชาร์ต หลังจากนั้นให้แต่ละกลุ่มนำเสนอในเวที ผู้วิจัยประมวลทุกความคิดเห็นลงในบัตรคำโดยนำจุดแข็งที่เหมือนกันสรุปเป็นภาพรวมเพื่อขอมติก่อนตัดสินใจ
4. วิเคราะห์ในลักษณะเดียวกันให้ครบทั้งจุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค
5. สรุปผลการวิเคราะห์ให้ครบทุกประเด็นแล้วนำเสนอเป็นภาพรวมจัดแยกกลุ่มให้ชัดเจนและนำเสนอต่อสมาชิกกลุ่ม

## 6.2 ความหมายของวิสัยทัศน์ (Vision)

นักวิชาการหลายท่าน เช่น วิทยากร เชียงกุล (2544 : 13) ให้นิยามว่า วิสัยทัศน์ หมายถึง ภาพที่มีลักษณะในใจว่าองค์กร หรือสังคมสามารถที่จะเป็นเช่นใดได้ ความฝันเกี่ยวกับรูปร่างและความสำเร็จในอนาคต เป้าหมายในอนาคต การมองการณ์ไกลที่ผู้นำสามารถมองเห็นและชักชวนให้เพื่อนร่วมงานหรือสมาชิกร่วมมือสร้างสิ่งนั้นขึ้นมา เทียนชัย ชัยสุวรรณ (2539 : 5) กล่าวสรุปว่า วิสัยทัศน์ เป็นการมองเห็นอนาคตและการมีทัศนะที่เยวไกล ส่วน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2539 : 24) ขยายความว่า วิสัยทัศน์ คือ เป้าหมายที่มีลักษณะกว้างขวางเป็นความต้องการในอนาคตโดยไม่ได้กำหนดวิธีการเอาไว้ เป็นการสร้างความคิดโดยการใช้อำนาจ (เป็นสิ่งที่ดีที่สุด ยิ่งใหญ่ที่สุดบริการดีที่ สุด) เป็นรูปแบบข้อเสนอแนะที่ไม่เจาะจง

จากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า วิสัยทัศน์ เป็นเรื่องการมองอนาคตข้างหน้า ที่กลุ่มคนหรือ องค์กรคาดหวังให้เป็น โดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมซึ่งอาศัยประสบการณ์และ ข้อมูลในปัจจุบันเพื่อกำหนดหรือเป้าหมายเอาไว้ล่วงหน้า

### 6.3 ความหมายของ ภารกิจ (Mission)

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2539 : 25) กล่าวว่า ภารกิจ หมายถึง กิจกรรมขององค์กร ซึ่งจะระบุขอบเขตของการปฏิบัติการขององค์กรในปัจจุบันและอนาคต การยอมรับ ความรับผิดชอบและการทำประโยชน์เพื่อสังคม

อนิวัช แก้วจำนง (2555 : 21) กล่าวว่า ภารกิจ หมายถึง ข้อความที่แสดงให้เห็นถึงกิจกรรม การดำเนินงานหรือแนวทางหลักที่บ่งบอกลักษณะขององค์กรในปัจจุบันและสิ่งที่องค์กรต้องการจะทำให้เป็นผลสำเร็จ การกำหนดพันธกิจโดยทั่วไปต้องสอดคล้องกับวิสัยทัศน์โดยข้อความในพันธกิจจะต้องระบุหรือกำหนดให้มีความเกี่ยวข้องกับขอบเขตการปฏิบัติการขององค์กร

### 6.4 ความหมายของเป้าหมาย (Goal)

อนิวัช แก้วจำนง (2555 : 26) กล่าวว่า เป้าหมาย หมายถึงสิ่งที่องค์กรต้องการจะบรรลุหรือเป็นผลลัพธ์ที่เฉพาะเจาะจง สามารถวัดได้อาจมีระยะเวลาเข้ามาเกี่ยวข้องการกำหนดเป้าหมายขององค์กรทำให้มองเห็นจุดมุ่งหมายขององค์กรที่แน่ชัดและมองเห็นทิศทางที่แน่นอน

### 6.5 ความหมายของวัตถุประสงค์ (Objective)

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ และจินตนา บุญบงการ (2544 : 140-141) กล่าวว่า วัตถุประสงค์ หมายถึง เป้าหมายที่มีความเฉพาะเจาะจงและมีผลลัพธ์ที่สามารถวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม เมื่อเทียบกับจุดมุ่งหมายขององค์กรในระดับอื่น วัตถุประสงค์เป็นถ้อยแถลงของสิ่งที่องค์กรต้องการที่จะบรรลุ ซึ่งโดยปกติวัตถุประสงค์จะถูกกำหนดในรูปของความต้องการภายใต้กำหนดระยะเวลาที่แน่นอน โดยวัตถุประสงค์สามารถจะจำแนกตามระยะเวลาออกเป็น 2 ระดับ คือ วัตถุประสงค์ ในระยะสั้นซึ่งเกี่ยวข้องกับเป้าหมายการดำเนินงานที่ครอบคลุมระยะเวลาไม่นานซึ่งปกติจะไม่เกิน 1 ปี และวัตถุประสงค์ระยะยาว ซึ่งเป็นความต้องการของธุรกิจที่ครอบคลุมระยะเวลามากกว่า 1 ปี โดยปกติองค์กรจะกำหนดวัตถุประสงค์ระยะยาวตั้งแต่ 3 ปี 5 ปี หรือ 10 ปี

นอกจากนี้วัตถุประสงค์มักจะถูกกำหนดในปริมาณที่ชัดเจนและสามารถวัดได้ และวัตถุประสงค์ยังเป็นส่วนสำคัญสำหรับความสำเร็จขององค์กร วัตถุประสงค์เป็นสิ่งที่ชัดเจน ทำลายสมเหตุสมผล และสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายขององค์กรในระดับอื่นโดยองค์กรที่มีหลายฝ่าย มักจะให้แต่ละหน่วยงานกำหนดวัตถุประสงค์ของตนให้สอดคล้องกันเป้าหมายและวัตถุประสงค์ สามารถใช้แทนกันได้

### 6.6 การกำหนดยุทธศาสตร์

เมื่อวิสัยทัศน์และพันธกิจชัดเจนเป็นที่ยอมรับแล้ว ขั้นตอนต่อมา คือ การกำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน การกำหนดยุทธศาสตร์ควรมีความสอดคล้องกับแนวโน้ม ที่สำคัญที่ระบุไว้ในการวิเคราะห์ศักยภาพปัจจัยภายในและภายนอกองค์กรด้วย โดยพิจารณาโอกาสสำคัญที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมแล้วหาวิธีการที่จะใช้จุดแข็งขององค์กรให้ได้ประโยชน์และพิจารณา จุดอ่อนขององค์กร รวมทั้งการพิจารณาถึงภาวะคุกคามที่สำคัญใช้จุดแข็งในการป้องกันตัวหรือ นำไปใช้ในโอกาสอื่นที่เกิดขึ้น การกำหนดยุทธศาสตร์ มีขั้นตอน ดังนี้

6.6.1 การพัฒนาวิสัยทัศน์และพันธกิจ องค์การจะต้องจัดให้มี วิสัยทัศน์และ ระบุพันธกิจไว้อย่างชัดเจน ในระบบงบประมาณแบบใหม่ที่เรียกว่าการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน หรือ PBB (Performance Base Budgeting) องค์การจะต้องเขียนวิสัยทัศน์พันธกิจในรูปแบบฟอร์ม ของงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ

6.6.2 การวิเคราะห์สถานการณ์ เป็นการวิเคราะห์สภาพขององค์การ ความ ต้องการของประชาชน และการวิเคราะห์สภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เป็นต้น

6.6.3 การพัฒนายุทธศาสตร์ เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ซึ่งมาจากที่ตั้งไว้ โดยเป้าหมายมาจากผลผลิต (Output) วัตถุประสงค์มาจากผลลัพธ์ (Outcome) ส่วนเป้าประสงค์ (Goal) นั้นจะมาจากผลลัพธ์ขั้นปลาย (Ultimate outcome) ที่ได้วางเอาไว้

6.6.4 การนำไปสู่การปฏิบัติ โดยการนำเอาดัชนีชี้วัดมาตรวจสอบว่า ได้มีการ ดำเนินการไปตามแผนหรือไม่ อย่างต่อเนื่องเป็นไปตามห้วงระยะเวลา ความถี่ที่กำหนด

6.6.5 สอบทาน ตรวจสอบ เป็นการประเมินผล โดยการนำเอาผลการตรวจสอบ และประเมินตามห้วงระยะเวลาต่าง ๆ มาสรุป

## แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ได้จัดทำขึ้น โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักนายกรัฐมนตรี ประกาศไว้ ณ วันที่ 29 ธันวาคม 2559 ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (นายกรัฐมนตรี) มีห้วงเวลาบังคับใช้ 5 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2560 จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2564

สถานการณ์ในการจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 12 นี้ ได้จัดทำขึ้นในช่วงเวลาของการปฏิรูป ประเทศและสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและเชื่อมโยงกันใกล้ชิดกันมากขึ้น โดยได้ น้อมนำหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศต่อเนื่อง จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9-11 เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและช่วยให้สังคมไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้ อย่างมั่นคง ภูมิคุ้มกัน และมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสมส่งผลให้การพัฒนา ประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน

ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ครั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดทำบนพื้นฐานของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ซึ่งเป็นแผนหลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 ตลอดจนประเด็นการปฏิรูป ประเทศ นอกจากนั้น ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน ทั้งในระดับ กลุ่มอาชีพ ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนฯ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้ง ร่วมจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ ของแผนฯ เพื่อมุ่งสู่ “ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ”

การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 จึงเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการ เชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในลักษณะการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติ โดยในแต่ละ ยุทธศาสตร์ของ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ได้กำหนดประเด็นการพัฒนาพร้อมทั้งแผนงาน/โครงการ

สำคัญที่ต้องดำเนินการให้เห็นผลเป็นรูปธรรมในช่วง 5 ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเตรียมความพร้อมคน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกันยังได้กำหนดแนวคิดและกลไกการขับเคลื่อน และติดตามประเมินผลที่ชัดเจน เพื่อกำกับให้การพัฒนาเป็นไปอย่างมีทิศทาง และเกิดประสิทธิภาพ นำไปสู่การพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทย

การพัฒนาประเทศตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา ส่งผลให้ประเทศไทยมีระดับการพัฒนาที่สูงขึ้นตามลำดับ ได้แก่ เศรษฐกิจไทยมีขนาดใหญ่ขึ้น มีฐานการผลิตและบริการที่มีความเข้มแข็งและโดดเด่นในหลายสาขา และความร่วมมือกับมิตรประเทศทั้งในรูปทวิภาคีและพหุภาคี รวมถึง ความร่วมมือกับประเทศในอนุภูมิภาคและอาเซียน มีความเข้มข้นและชัดเจนขึ้น ขยายโอกาสด้านการค้าและการลงทุนของไทยเพิ่มขึ้น ในขณะที่โครงสร้างพื้นฐานมีการพัฒนาครอบคลุมมากขึ้น และการบริการทางสังคมทุกด้านที่มีความครอบคลุมทั่วถึงทำให้รายได้ประชาชนสูงขึ้น ปัญหาความยากจนลดลง และคุณภาพชีวิตประชาชนดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างเศรษฐกิจไทยมีความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจและสังคมโลกมากขึ้น จึงทำให้มีความอ่อนไหวและผันผวนตามปัจจัยภายนอก ในขณะที่ความสามารถในการแข่งขันปรับตัวช้า เนื่องจากการยกระดับห่วงโซ่มูลค่าการผลิตเกษตร อุตสาหกรรม และบริการสู่การใช้องค์ความรู้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมยังดำเนินการได้น้อยทำให้ฐานการผลิตเกษตร อุตสาหกรรม และบริการมีผลิตภาพการผลิตต่ำประกอบกับประเทศไทยยังประสบปัญหาคุณภาพในเกือบทุกด้านที่สำคัญ ได้แก่ คุณภาพคน คุณภาพ การศึกษา คุณภาพบริการสาธารณะและบริการสาธารณสุข สังคมไทยยังมีความเหลื่อมล้ำสูง ก่อให้เกิดความแตกแยก ทรัพยากรธรรมชาติร่อยหรอ และสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว มีภาวะชยะล้นเมือง และการบริหารจัดการน้ำยังไม่เป็นระบบ โครงข่ายที่สมบูรณ์ ในขณะที่ความเสี่ยงและผลกระทบที่เกิดจากสภาพภูมิอากาศผันผวนมีความรุนแรงมากขึ้น ทำให้กฎเกณฑ์และกฎระเบียบของสังคมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเข้มงวดมากขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนถึงปัญหาการจัดการภาครัฐที่ขาดประสิทธิภาพ เพราะการบริหารจัดการยังขาดเอกภาพ และการปฏิรูปกฎหมายเพื่อพัฒนาประเทศยังล่าช้า

ดังนั้น การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 จำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมเพื่อวางรากฐานของประเทศในระยะยาวให้มุ่งต่อยอดผลสัมฤทธิ์ของแผนเพื่อพัฒนาประเทศ โดยมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) สรุปสาระสำคัญโดยย่อได้ ดังนี้

### ส่วนที่ 1 ภาพรวมการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

หลักการพัฒนาประเทศที่สำคัญในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” “การพัฒนาที่ยั่งยืน” และ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ที่ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9-11 และยึดหลักการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดความเหลื่อมล้ำ และขับเคลื่อนการเจริญเติบโตจากการเพิ่มผลิตภาพการผลิตบนฐานการใช้ภูมิปัญญาและนวัตกรรม สำหรับการกำหนดวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ยึดวิสัยทัศน์ของกรอบยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”

จุดเปลี่ยนสำคัญคือ ประเทศไทยได้มียุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 จะเป็นแผนแรกที่ถูกใช้ให้เป็นกลไกเชื่อมโยงสู่การขับเคลื่อนการพัฒนา และได้กำหนดแนวทางเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนประเด็นการปฏิรูปประเทศที่สภาพัฒนาการฯ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปได้เสนอและต้องเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จในช่วง 5 ปี จากสถานะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยต้องปรับตัวครั้งใหญ่ และมีการบริหารความเสี่ยงอย่างชาญฉลาดมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหารากฐานที่สำคัญของประเทศต้องดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุก และให้ความสำคัญกับประเด็นที่มีการบูรณาการ และใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติเกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างแท้จริง โดยมีประเด็นการพัฒนาหลัก ดังนี้

1. การพัฒนานวัตกรรมและการนำมาใช้ขับเคลื่อนการพัฒนาในทุกมิติเพื่อยกระดับศักยภาพของประเทศ
2. การส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม
3. การเตรียมพร้อมด้านกำลังคนและการเสริมสร้างศักยภาพของประชากรในทุกช่วงวัย
4. การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ
5. การปรับโครงสร้างการผลิตและการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจในแต่ละช่วงของห่วงโซ่มูลค่า
6. การปรับระบบการผลิตการเกษตรให้สอดคล้องกับพันธกรณีในด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและศักยภาพของพื้นที่
7. การเพิ่มศักยภาพฐานการผลิตและบริการเดิมที่มีศักยภาพในปัจจุบันให้ ต่อยอดไปสู่ฐานการผลิตและบริการที่ใช้เทคโนโลยีที่เข้มข้นและมีนวัตกรรมมากขึ้นควบคู่กับการวางรากฐานเพื่อสร้างและพัฒนาภาคการผลิตและบริการสำหรับอนาคต
8. การส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจกระแสใหม่
9. การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจบริการและการท่องเที่ยวที่มีศักยภาพให้เติบโตและสนับสนุนภาคการผลิต
10. การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างภาคการผลิต
11. การพัฒนาวิสาหกิจขนาดย่อมขนาดเล็กลงและขนาดกลาง วิสาหกิจชุมชน และวิสาหกิจเพื่อสังคม
12. การสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อม
13. การฟื้นฟูพื้นฐานด้านความมั่นคงที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
14. การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤตินิยมชอบและการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย
15. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ของประเทศเพื่อขยายขีดความสามารถและพัฒนาคุณภาพการให้บริการเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจหลัก และส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของทุกกลุ่มในสังคม
16. การพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ เร่งดำเนินการในประเด็นท้าทาย
17. การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศให้เข้มข้นและส่งผลต่อการพัฒนาอย่างเต็มที่

18. การส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ ให้ความสำคัญกับการพัฒนา ผู้ประกอบการ ให้สามารถพัฒนาธุรกิจร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน

19. การปรับปรุงภาคการเงินของไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและให้สามารถแข่งขันได้

20. การปฏิรูปด้านการคลังและงบประมาณ

**ส่วนที่ 2 การประเมินสภาพแวดล้อมการพัฒนาประเทศ สถานการณ์และแนวโน้ม ภายนอก สถานการณ์และแนวโน้มภายใน**

**ส่วนที่ 3 วัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12**

**วัตถุประสงค์**

1. เพื่อวางรากฐานให้คนไทยเป็นคนที่สมบูรณ์ มีคุณธรรมจริยธรรมมีระเบียบ วินัย ค่านิยมที่ดี มีจิตสาธารณะและมีความสุข โดยมีสุขภาพและสุขภาพที่ดี ครอบครัวอบอุ่น ตลอดจนเป็นคนเก่งที่มีทักษะความรู้ความสามารถและพัฒนาตนเองได้ต่อเนื่องตลอดชีวิต

2. เพื่อให้คนไทยมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ได้รับความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ ผู้ด้อยโอกาสได้รับการพัฒนาศักยภาพ รวมทั้งชุมชนมีความเข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้

3. เพื่อให้เศรษฐกิจเข้มแข็ง แข่งขันได้มีเสถียรภาพ และมีความยั่งยืน สร้างความเข้มแข็งของฐานการผลิตและบริการเดิมและขยายฐานใหม่โดยการใช้นวัตกรรมที่เข้มข้นมากขึ้นสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก และสร้างความมั่นคงทางพลังงาน อาหาร และน้ำ

4. เพื่อรักษา และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

5. เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ทันสมัย และมีการทำงานเชิงบูรณาการของภาคีการพัฒนา

6. เพื่อให้มีการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค โดยการพัฒนาระดับภาคและเมืองเพื่อรองรับการพัฒนาระดับฐานการผลิตและบริการเดิมและขยายฐานการผลิตและบริการใหม่

7. เพื่อผลักดันให้ประเทศไทย มีความเชื่อมโยงกับประเทศต่าง ๆ ทั้งในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และนานาชาติได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้ประเทศไทยมีบทบาทและสร้างสรรค์ในด้านการค้า การบริการ และการลงทุนภายใต้กรอบความร่วมมือต่าง ๆ ทั้งในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และโลก

**เป้าหมายรวม**

1. คนไทยมีคุณ ลักษณะเป็นคนไทยที่สมบูรณ์
2. ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และความยากจนลดลง
3. ระบบเศรษฐกิจมีความเข้มแข็งและแข่งขันได้
4. ทูทางธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมสามารถสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมีความมั่นคงทางอาหาร พลังงาน และน้ำ
5. มีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย สังคมปลอดภัย สามัคคี สร้างภาพลักษณ์ดี และเพิ่มความเชื่อมั่นของนานาชาติต่อประเทศไทย

6. มีระบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย โปร่งใส ตรวจสอบได้กระจายอำนาจและมีส่วนร่วมจากประชาชน

#### ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

##### ยุทธศาสตร์ที่

1. การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์
2. การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม
3. การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน
4. การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
5. การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศ สุขความมั่งคั่ง และยั่งยืน
6. การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาล

ในสังคมไทย

7. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์
8. การพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีวิจัย และนวัตกรรม
9. การพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ
10. ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา (ยุทธศาสตร์ที่ 1-6 เป็นยุทธศาสตร์

ที่สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี)

#### ส่วนที่ 5 การขับเคลื่อนและติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ มีหลักการและแนวทาง

ดำเนินงาน สรุปได้ ดังนี้

##### หลักการ

1. ขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศโดยยึดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 เป็นกรอบทิศทางหลัก และแปลงสู่การปฏิบัติในระดับต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม
2. กระจายการพัฒนาลงสู่พื้นที่ และเป็นจุดเชื่อมโยงการพัฒนาจากชุมชนสู่ประเทศ และประเทศสู่ชุมชน
3. เพิ่มการใช้องค์ความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ให้เป็นเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาในทุกภาคส่วน
4. ใช้กลไกและเครื่องมือการพัฒนาของภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ เอกชน และสื่อมวลชนอย่างบูรณาการให้การขับเคลื่อนเกิดประสิทธิภาพโดยกระบวนการสร้างเครือข่าย
5. ระบบการบริหารจัดการแผนสู่การปฏิบัติที่มีความเชื่อมโยงกันในระดับต่างๆ

##### แนวทางขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ

1. สร้างความรู้ความเข้าใจให้ทุกภาคส่วนตระหนักถึงความสำคัญและพร้อมเข้าร่วมในการผลักดันแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ไปสู่การปฏิบัติ
2. สร้างความเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาล แผนเฉพาะด้านและแผนปฏิบัติการ
3. หน่วยงานกลาง อาทิ สศช. สำนักงานปรมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) จัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณแบบมีส่วนร่วมบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน

4. ผลักดันให้ภาคเอกชนนำประเด็นการพัฒนาสำคัญในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 พิจารณาประกอบการจัดทำแผนการลงทุนทางธุรกิจ ที่สร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา

5. สร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนแผนของภาคีการพัฒนาต่าง ๆ

6. เพิ่มประสิทธิภาพกลไกรับผิดชอบการขับเคลื่อนแผนฯ ที่ชัดเจนสามารถขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในระดับประเทศและระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ

1. แนวคิดและหลักการติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วม เน้นการติดตาม ประเมินผลที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วม เป็นระบบประเมินผลเชิงบูรณาการ

2. แนวทางการประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแบบมีส่วนร่วม ดำเนินการโดย

2.1 วางระบบการติดตามประเมินผล 3 ระยะเวลา ประกอบด้วย ก่อนการปฏิบัติ ระหว่างดำเนินการ และหลังดำเนินงาน

2.2 วางระบบการติดตามประเมินผลแผนงานโครงการระดับกระทรวงและงานที่เกี่ยวข้องมากกว่าหนึ่งกระทรวง เพื่อเชื่อมโยงตัวชี้วัดของแผนปฏิบัติการกระทรวงและกลุ่มกระทรวงกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติรวมทั้งเป้าหมายและประเด็นพัฒนาสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

2.3 วางระบบการติดตามประเมินผลแผนงานโครงการระดับจังหวัดและพื้นที่ เพื่อเชื่อมโยงแผนปฏิบัติการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 และยุทธศาสตร์ชาติ

2.4 ตั้งหน่วยวิจัย ฝึกอบรม และตรวจสอบมาตรฐานระบบติดตามและประเมินผล

2.5 ส่งเสริมให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ เพื่อให้การติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.6 จัดเตรียมองค์กรกลางที่มีความเป็นมืออาชีพ มีความชำนาญและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย เพื่อให้การติดตามประเมินผลมีความเป็นสากล

2.7 พัฒนาตัวชี้วัดและตัวชี้วัดร่วมให้ได้มาตรฐานสากล เพื่อประเมินการ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 และยุทธศาสตร์ชาติ

2.8 จัดเวทีสาธารณะเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีเวทีแสดงความคิดเห็น ตรวจสอบได้เน้นการสื่อสารแบบสองทาง และให้มีคู่เจรจาโดยตรง

2.9 นำเสนอผลการติดตามประเมินผล เป็นการนำเสนอผลการประเมินให้ทุกฝ่ายได้รับทราบ

2.10 พัฒนาระบบข้อมูลและประยุกต์ใช้เทคโนโลยี เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประเมินผล และสามารถนำข้อมูลการประเมินไปใช้ในการกำหนดทางเลือกนโยบาย และสร้างนวัตกรรมในการบริหารจัดการ



## พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560

เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2560 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) มีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ...ในวาระ 3 ด้วยมติ 218 เสียง เห็นชอบให้ ร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ประกาศเป็นราชกิจจานุเบกษาเผยแพร่พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 (31 กรกฎาคม 2560) ระบุว่า เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา โดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

มาตรา 12 การกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกฯ มอบหมาย ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานสภาเกษตรแห่งชาติ ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 17 คน (แก้ไขจากร่างเดิมที่มีไม่เกิน 14 คน)

มาตรา 15 กำหนดให้ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี กำหนดวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เสนอความเห็นต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ กำกับดูแลการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ เป็นต้น

ส่วนกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินั้น มาตรา 16 กำหนดให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติในด้านต่างๆ

สำหรับขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยสรุปคือ ต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แล้วให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาหลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร เมื่อผ่านสภาผู้แทนฯ ก็ให้วุฒิสภาพิจารณาอีกครั้งถ้าผ่านการพิจารณาของรัฐสภาให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้ต่อไป

นอกจากนี้ เพื่อให้รัฐบาลชุดปัจจุบันจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแล้วเสร็จก่อนที่จะพ้นวาระ จึงมีบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 275 กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และยังมีบทเฉพาะกาลของ ร่าง พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติฯ มาตรา 28 กำหนดเวลาให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 12 (6) ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับตั้งแต่ พ.ร.บ.นี้ใช้บังคับ และให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

และเพื่อเป็นการลดขั้นตอน มาตรา 28 ยังกำหนดให้การรับฟังความเห็นที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามมติ ครม.วันที่ 30 มิถุนายน 2558 ได้ดำเนินการไว้ก่อนแล้ว ถือเป็น การรับฟังความเห็นประชาชนตาม พ.ร.บ.นี้ ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ จัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและส่งให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้ใช้ร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามมติ ครม.วันที่ 30 มิถุนายน 2558 จัดทำขึ้นมาให้เป็นหลักในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติตาม พ.ร.บ.นี้

จากนั้นให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติพิจารณาและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างฯ จากนั้นคณะรัฐมนตรีต้องส่งให้ร่างฯ ให้ สนช.พิจารณาภายใน 30 วัน โดย สนช. ต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างฯ จากคณะรัฐมนตรี และเมื่อ สนช.ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างยุทธศาสตร์ชาติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 10 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างยุทธศาสตร์ชาติจาก สนช.

ร่างกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดวิธีการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาลเอาไว้ ในมาตรา 24 และ มาตรา 25 หากหน่วยงานของรัฐดำเนินการไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ก็อาจจะถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการเอาผิด ถูกสั่งพักราชการ ให้ออก หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้

มาตรา 26 หากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ และไม่ดำเนินการแก้ไขก็อาจจะถูก ป.ป.ช.ดำเนินการเอาผิดได้เช่นกัน

ในบทเฉพาะกาล มาตรา 29 ยังกำหนดไว้ว่า ในกรณีที่พบว่า การดำเนินการของหน่วยงานรัฐที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์นั้นเป็นผลมาจากมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีโดยตรงให้วุฒิสภามีอำนาจยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่าคณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติส่งเรื่องให้ ป.ป.ช.ดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จและมีมติภายใน 60 วันนับแต่ได้รับเรื่อง โดยให้ฟังข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยในมาตรา 11 ก็ได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจัดให้มีการทบทวนยุทธศาสตร์ชาติทุก 5 ปี หรือในกรณีที่สถานการณ์ของโลกหรือสถานการณ์ของประเทศเปลี่ยนแปลงไปจนไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการตามเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ด้านหนึ่งด้านใดได้ โดยให้ขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนดำเนินการ

ทั้งนี้ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าวโดยในการจัดทำกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติและกฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วยจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พร้อมกันนี้ได้มีประกาศ ราชกิจจานุเบกษา เผยแพร่ พระราชบัญญัติ แผนและขั้นตอน การดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 (31 กรกฎาคม 2560) อีกฉบับหนึ่ง มีรายละเอียดระบุว่า เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ และตรา พระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการ ปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560” มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ยุทธศาสตร์ชาติ” หมายความว่า ยุทธศาสตร์ชาติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ “แผนแม่บท” หมายความว่า แผนแม่บท ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ “คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ” หมายความว่า คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

ทั้งนี้ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา 259 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้การปฏิรูปประเทศเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผน และขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ การวัดผลการดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้านจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 – 2579)

นับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่ได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ซึ่งเป็น แผนการพัฒนาและปฏิรูปประเทศในระยะยาว โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ ที่ชัดเจนในขณะที่จากเดิมประเทศไทยมีเพียงการจัดทำเป็นแผนระยะสั้นที่สำคัญ ได้แก่ แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งจะกำหนดหัวระยะเวลา 5 ปี

### 1. ความเป็นมา

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 เห็นชอบให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน และให้เสนอร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานในระยะที่ 2 ของรัฐบาล (ปี 2558-2559) และ กรอบการปฏิรูปในระยะที่ 3 (ปี 2560 เป็นต้นไป)

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 2 คณะ ได้แก่

1. คณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ และกรอบการปฏิรูปเพื่อจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และ
2. คณะอนุกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแนวทางการปฏิรูปประเทศ เพื่อจัดทำร่าง แผนปฏิบัติการตามแนวทางการปฏิรูป ประเทศ (Roadmap) ภายใต้อายุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี

คณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป ได้ดำเนินการยกร่างกรอบ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยได้มีการนำความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่มาจากหลายภาคส่วน ได้แก่ ภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคการเมือง และนักวิชาการ รวมถึงได้พิจารณานำข้อคิดเห็นจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ

และความคิดเห็นจากภาคประชาชนมาเป็นข้อมูลในการร่างยุทธศาสตร์ชาติด้วย และได้นำเสนอร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ต่อที่ประชุมคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติดำเนินการปรับปรุงร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติตามมติที่ประชุม และได้นำเสนอร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยจะได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ก่อนที่จะนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบกรอบยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางในการบริหารประเทศในเดือนตุลาคม 2559 ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (ตุลาคม 2559 - กันยายน 2564) นอกจากนี้หน่วยงานต่าง ๆ จะได้นำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนระยะ 5 ปี มาถ่ายทอดลงสู่แผนปฏิบัติการระดับกระทรวงและแผนพัฒนารายสาขา การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ในครั้งนี้ มีบทบัญญัติที่สำคัญที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นที่มาในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ดังนี้

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยประกาศเป็นราชกิจจานุเบกษา ตราไว้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 16 หมวด 279 มาตรา โดยมีมาตราสำคัญที่เกี่ยวข้อง คือ ..“ หมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ความว่า รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าวการกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วยยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”..

1.2 พระราชบัญญัติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 โดยประกาศเป็นราชกิจจานุเบกษา ตราไว้เมื่อ 31 กรกฎาคม 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 3 หมวด บทเฉพาะกาล 29 มาตรา โดยทั้งฉบับเป็นการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

1.3 พระราชบัญญัติ แผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 ตราไว้เมื่อ 31 กรกฎาคม 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 3 หมวด บทเฉพาะกาล 33 มาตรา โดยทั้งฉบับเป็นการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนในการปฏิรูปประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม

## 2. ยุทธศาสตร์ชาติกับประเด็นปฏิรูป

2.1 ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นแม่บทหลักที่เป็นกรอบชี้้นำการกำหนดนโยบาย และแผนต่าง ๆ สำหรับการพัฒนาประเทศ การบริหารราชการ การจัดสรรงบประมาณ และการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งเป็นแนวทางสำหรับ การพัฒนาของภาคเอกชนและภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ของประเทศ และประชาชน

2.2 ผลเสียที่ยังไม่มียุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจนและเป็นทางการ ส่งผลให้ 1. การลงทุนใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน และการขับเคลื่อนการพัฒนายืด โยงเพียงเฉพาะกับนโยบายของรัฐแต่ละช่วง 2. ไม่สามารถฉีกพลังการพัฒนาจากภาคส่วนต่าง ๆ ให้มีทิศทางการพัฒนาให้ไปแนวทางเดียวกันและต่อเนื่อง 3. ประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาก้าวหน้าได้อย่างเต็มศักยภาพ ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยมีโอกาส และจุดเด่นหลายประการไม่ว่าเป็นความได้เปรียบด้านภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศทรัพยากรธรรมชาติ

และจำนวนประชากรที่มากกว่า 4. การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ขาดทิศทางที่จะบูรณาการกันและนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายความสำเร็จร่วมกันในการยกระดับการพัฒนาของประเทศได้

### 2.3 หลักการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

2.3.1 การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดเป้าหมายในระยะยาว และมีการพิจารณาทบทวนทุก 5 ปี หรือเมื่อมีสถานการณ์กระทบต่อเป้าประสงค์หลักตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นนัยสำคัญ

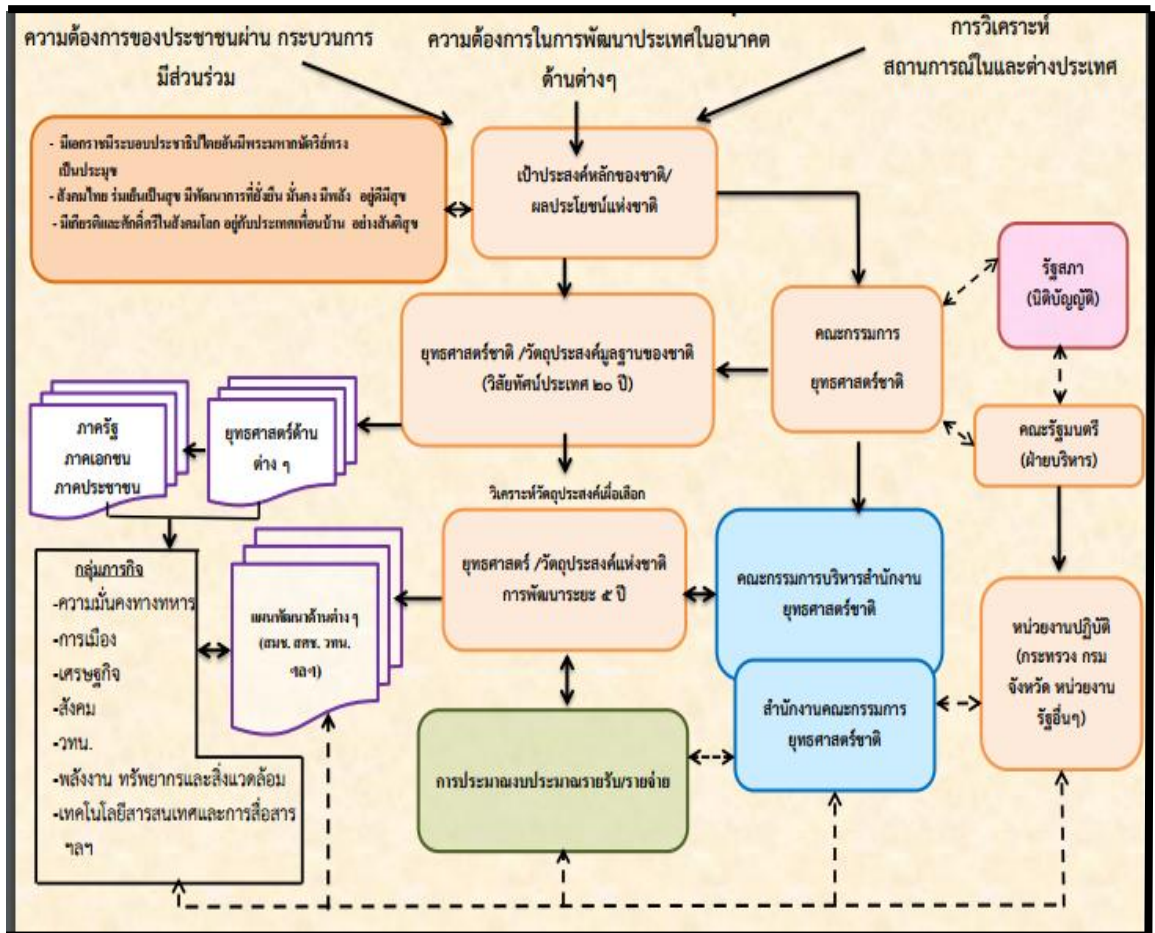
2.3.2 สร้างกลไกและกระบวนการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่มีประสิทธิภาพที่สามารถจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นที่ยอมรับของประชาชน และสะท้อนความต้องการของประเทศอย่างแท้จริง

2.3.3 เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งเพื่อให้เกิดการยอมรับและใช้เป็นแนวทางการพัฒนา เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์หลักร่วมกัน

2.3.4 ให้มีการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างต่อเนื่อง

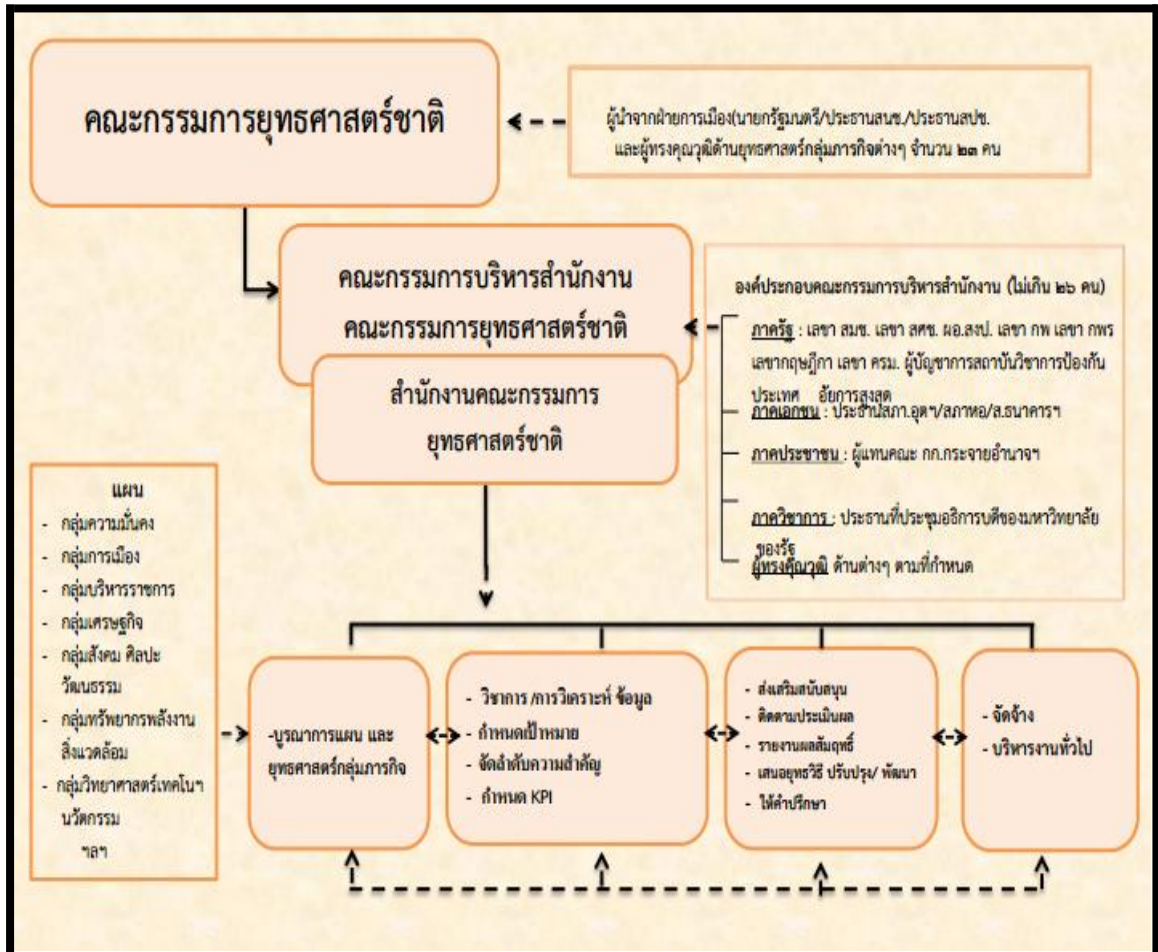
กรอบความคิดในการจัดทำและกลไกในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ

แผนภาพที่ 2-7 : กรอบความคิดในการจัดทำยุทธศาสตร์



ที่มา : (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579 : 25)

แผนภาพที่ 2-8 : กลไกการบริหารจัดการยุทธศาสตร์



ที่มา : (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579 : 25)

2.3.5 ปณิธานร่วมเพื่อปฏิรูปและขับเคลื่อนประเทศ และการถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ

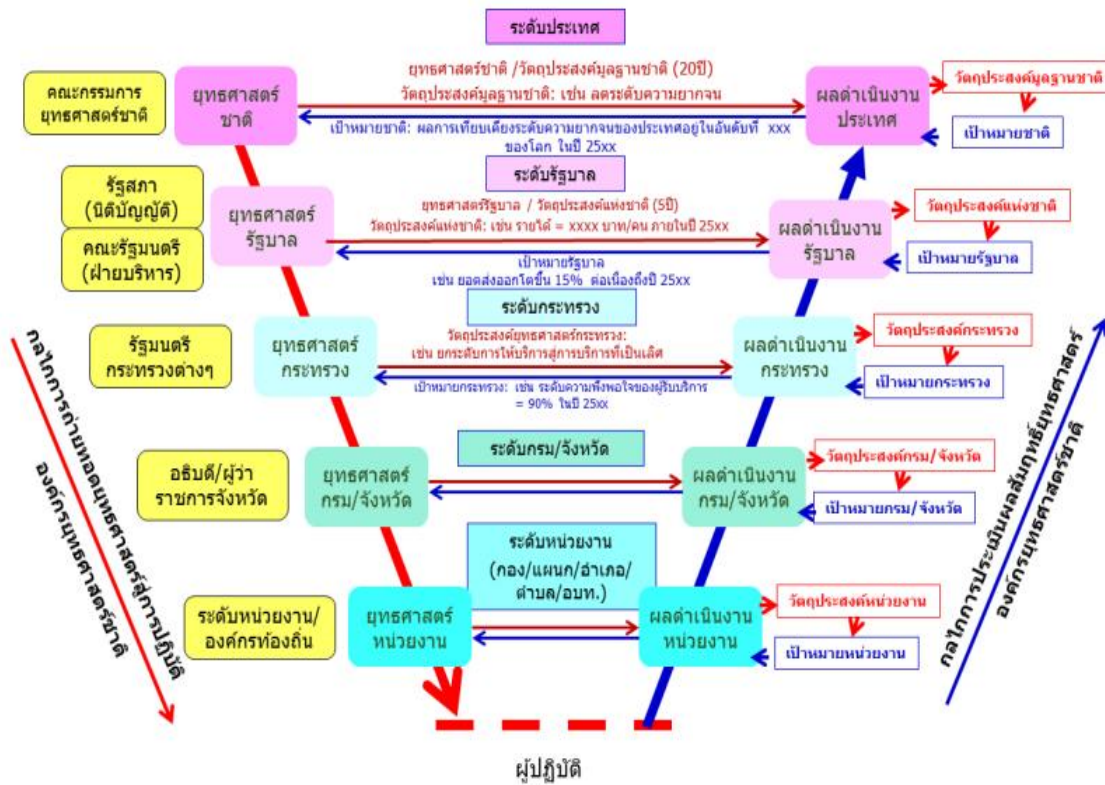
แผนภาพที่ 2-9 : ปณิธานร่วมเพื่อปฏิรูปและขับเคลื่อนประเทศ



ที่มา : (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579 : 25)



แผนภาพที่ 2-10 : กลไกการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติและการประเมินผลงานในแต่ละระดับ



ที่มา : (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579 : 25)

2.3.6 ผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินการปฏิรูป

ผลจากการจัดให้มียุทธศาสตร์ชาตินี้ จะทำให้ประเทศไทยมียุทธศาสตร์ระดับชาติ ที่เป็นแม่บทหลักในการพัฒนาประเทศในทุกมิติ ซึ่งจะส่งผลให้

2.3.6.1 การพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน มีความต่อเนื่อง

2.3.6.2 แผนพัฒนาต่าง ๆ มีการบูรณาการและจัดลำดับความสำคัญให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศและประชาชน รวมทั้งความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนาประเทศในด้านที่สำคัญ ๆ

2.3.6.3 การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรของประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มากยิ่งขึ้น

2.3.6.4 ทุกภาคส่วนในประเทศ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาชน จะมีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของชาติ และเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ สามารถผนึกกำลังร่วมในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การมียุทธศาสตร์ชาติที่เน้นผลประโยชน์แห่งชาติและความต้องการของประชาชน เป็นหลักนั้นจะช่วยให้การพัฒนาประเทศในอนาคตนำมาซึ่งความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

### 2.3.7 ตัวชี้วัดความสำเร็จ

ระยะสั้น 1. กฎหมายยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์ชาติมีผลบังคับใช้ในรัฐบาลปัจจุบัน 2. ข้อเสนอการปฏิรูปเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ชาติได้รับการดำเนินการ 3. มีการจัดตั้งองค์กรและการดำเนินการตามกลไกตามที่เสนอแนะไว้ 4. ยุทธศาสตร์ชาติได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีความสำคัญควบคู่กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

#### ตัวชี้วัดความสำเร็จ

ระยะยาว 1. มีการใช้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นแม่บทหลักในการพัฒนา แสวงหา จัดสรร และสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากร รวมทั้งมีการดำเนินการตาม ยุทธศาสตร์ชาติอย่างต่อเนื่อง 2. กลไกการจัดทำ การกำกับติดตามประเมินผลการดำเนินงานตาม ยุทธศาสตร์ชาติ สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล 3. การพัฒนาประเทศบรรลุผลตาม เป้าประสงค์หลักที่กำหนดในยุทธศาสตร์ชาติ “ประเทศไทยเป็นประเทศพัฒนาอย่างสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. 2575 ซึ่งเป็นปีครบรอบ 100 ปี ของการมีระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย”

### 2.3.8 ตัวอย่างการเป็นประเทศพัฒนา ณ ปี พ.ศ. 2575

2.3.8.1 รายได้เฉลี่ยคนละ 40,000 บาท ต่อเดือน

2.3.8.2 กลุ่มรายได้ต่ำสุด มีรายได้ 15,000 บาท ต่อเดือน

2.3.8.3 คอร์รัปชันน้อยในระดับ 20 % ของจำนวนประเทศในโลก (หรือ 20 % ของ Corruption Perception Index

2.3.8.4 เพิ่มขีดความสามารถในระดับ 20 % ของโลก จาก 144 ประเทศ (WEF, IMD)

2.3.8.5 ความรู้พื้นฐานด้านการศึกษา และด้านการเงินอยู่ในกลุ่มสูงสุด 20 % ของโลก

2.3.8.6 ความกินดีอยู่ดีอยู่ในระดับ 20 % แรกของโลก (Human Development Index)

2.3.9 สรุป ปณิธานร่วมที่จะปฏิรูปและขับเคลื่อนประเทศของทุกภาคส่วน จักเป็นการเพิ่มแรงผลักดันและลดแรงต้านที่มียุทธศาสตร์ชาติเป็นหลักช่วยให้ประเทศไทยพ้นจาก “กับดัก” ของประเทศกำลังพัฒนาสู่ประเทศพัฒนาในปี พ.ศ. 2575

## 3. บทสรุป (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

วิสัยทัศน์ ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หรือเป็นคติพจน์ประจำชาติ ที่ว่า “ มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน “ ทั้งนี้ วิสัยทัศน์ดังกล่าวจะต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติ

“ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี” เป็นเป้าหมายการพัฒนาในระยะยาว เป็นองค์ประกอบที่จำเป็นของการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยให้สามารถดำเนินงานในการขับเคลื่อนการพัฒนาไปสู่ เป้าหมายอนาคตของประเทศที่พึงประสงค์ได้ในระยะยาว และเพื่อเป็นการกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบที่จะต้องขับเคลื่อนประเทศไปสู่เป้าหมายที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันและเป็นเอกภาพ มีการจัดลำดับความสำคัญสำหรับปัญหาพื้นฐานสำคัญของประเทศ

ที่จะต้องแก้ไข ปรับปรุง หรือปฏิรูปอย่างต่อเนื่องจะต้องบูรณาการการดำเนินการทั้งในเชิงประเด็น การพัฒนา และพื้นที่การพัฒนา โดยให้ได้รับการจัดสรรทรัพยากรมาสนับสนุนการดำเนินงาน อย่างเหมาะสมภายใต้หลักคิดดังกล่าว ประเทศไทยจำเป็นต้องมี “ยุทธศาสตร์ชาติ” ซึ่งภายใต้ ยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายอนาคตของประเทศ และทิศทางในการ ขับเคลื่อนประเทศให้สอดคล้องกับประเด็นการเปลี่ยนแปลง และความท้าทายต่าง ๆ ของบริบทโลก และบริบทการพัฒนาภายในประเทศ เพื่อมุ่งสู่การบรรลุเป้าหมายอนาคตของประเทศที่ตั้งไว้

การกำหนดให้มี “ยุทธศาสตร์ชาติ” เพื่อเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศในระยะ ยาว พร้อมกับการปฏิรูปและการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังจะช่วยยกระดับคุณภาพของประเทศไทยในทุกภาคส่วนและ นำพาประเทศไทยให้หลุดพ้นหรือบรรเทาความรุนแรงของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทั้งปัญหา ความมั่นคง ปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และปัญหาความ ชัดแย้งในสังคม รวมถึงสามารถรับมือกับภัยคุกคาม และบริหารจัดการกับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น ในอนาคต และสามารถเปลี่ยนผ่าน ประเทศไทยไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ใหม่ของโลกได้ ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยยังคงรักษาบทบาทสำคัญในเวทีโลกสามารถดำรงรักษาความเป็นชาติที่มีความ มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และคนไทยในประเทศมีความอยู่ดีมีสุขอย่างถ้วนหน้า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มี ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาวตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้ เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกัน ไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยการจัดทำการกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระ ที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พุทธศักราช 2560 บัญญัติโดยที่การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้กำหนดเป้าหมายอนาคตของ ประเทศที่สะท้อนถึงผลประโยชน์แห่งชาติและประโยชน์สุขของประชาชนชาวไทยบนพื้นฐานของ การวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคตทั้งภายในและภายนอกประเทศ อย่างรอบด้าน วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและความเสี่ยง จากการวิเคราะห์ดังกล่าวภายใต้ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กรมการฯ ได้กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางหลักที่ประเทศจะต้องขับเคลื่อน ดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอนาคตประเทศที่กำหนดร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี 2560 - 2579

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาว ที่ต้องมีความชัดเจน เพื่อให้เห็นอนาคตของประเทศที่จะนำไปใช้เป็นกรอบหลักในการจัดทำแผน เพื่อการพัฒนาในมิติและระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดัน ร่วมกันไปสู่เป้าหมายอนาคตประเทศในระยะยาว และภายใต้ยุทธศาสตร์แต่ละด้านจะมีการจัดทำ แผนแม่บทสำหรับประเด็นการพัฒนา/ประเด็นปฏิรูปสำคัญ เพื่อเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนสู่การ ปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ ภายใต้กรอบ ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทดังกล่าวในบางประเด็นการพัฒนาอาจมีความจำเป็นต้องดำเนินการ เปลี่ยนแปลงสำคัญในเชิงโครงสร้างกลไก และกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงจะสามารถขับเคลื่อนการพัฒนา ในเรื่องนั้น ๆ ได้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้ง บูรณาการระหว่างนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคง แห่งชาติของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และแผนปฏิรูปที่สอดคล้องกัน ดังนั้น แผนแม่บทและแผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศต้องมีความสอดคล้องกัน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีความเชื่อมโยงกันภายใต้กฎเกณฑ์ของสหประชาชาติ (United Nations)

สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเชิงบูรณาการระยะ 5 ปี และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติก็ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยที่ประเด็นการพัฒนาและความมั่นคงในทุกด้านจะถูกครอบคลุมภายใต้ 2 แผนนี้ ซึ่งบางประเด็นการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะมีแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่กำกับไว้ด้วยหากมีความจำเป็น แต่ระยะเวลาสำหรับแผนแม่บทอาจจะสั้นหรือยาวกว่า 5 ปี และในบางประเด็นการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็อาจจำเป็นต้องดำเนินการในระดับของการปฏิรูปจึงจะเกิดผลในส่วนของรัฐบาลคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยยึดความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (มาตรา 162 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) รวมถึงใช้เป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการที่ครอบคลุมทั้งมิติประเด็นการพัฒนา (Agenda) ภารกิจ (Function) และพื้นที่ (Area) ซึ่งต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่เช่นกัน (มาตรา 5 วรรคสามในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พุทธศักราช 2560)

สำหรับการเชื่อมโยงนำสู่ระดับปฏิบัติ ส่วนราชการนำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะ 5 ปี มาจัดทำแผนปฏิบัติราชการและแผนปฏิบัติราชการประจำปี รวมถึงใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาภาค/จังหวัด แผนอำเภอแผนท้องถิ่น/ชุมชน เช่นกัน (มาตรา 10 วรรคสาม ในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พุทธศักราช 2560) ในขณะเดียวกัน หากมีประเด็นการพัฒนาใดที่จำเป็นต้องดำเนินการในระดับของการปฏิรูปหน่วยงานที่รับผิดชอบจะนำแผนปฏิรูปในเรื่องนั้น ๆ มาดำเนินการ โดยอาจจะผนวกรวมไว้ภายใต้แผนปฏิบัติการ ทั้งนี้ การจัดทำและขับเคลื่อนแผนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับยุทธศาสตร์ชาติลงมาถึงระดับพื้นที่จะเน้นการสร้างสมดุลระหว่างความต้องการในระดับพื้นที่ (Bottom-Up) และทิศทางในภาพรวมของระดับประเทศ (Top-Down) โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศของทุกภาคส่วน

สำหรับเนื้อหาและองค์ประกอบสำคัญของ (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579) มีประเด็นสำคัญสรุปโดยย่อ ดังนี้

1. บทนำ กล่าวถึง สถานการณ์และแนวโน้มด้านความมั่นคงในระยะยาว สถานการณ์และแนวโน้มสิ่งแวดล้อมโลก สถานการณ์และแนวโน้มของพัฒนาการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถานการณ์และแนวโน้มด้านเศรษฐกิจปัจจัยและเงื่อนไขภายในประเทศและนอกประเทศ

**ส่วนที่ 1 อนาคตประเทศไทย พ.ศ.2579** โดยกล่าวถึง

**อนาคตประเทศไทยท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง :** ตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 21 ประเทศไทยจะอยู่ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้มข้นอย่างมาก การพัฒนาเทคโนโลยีก้าวหน้าไปอย่างก้าวกระโดด การเชื่อมต่อและการบรรจบกันของเทคโนโลยีก้าวหน้าทั้งเทคโนโลยีฐานชีวภาพ เทคโนโลยีฐานฟิสิกส์ และฐานดิจิทัลที่จะเป็นความท้าทายต่อโลกของการแข่งขันอย่างมาก

โดยสรุป การวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพแวดล้อมของประเทศในปัจจุบัน และแนวโน้มบริบทและเงื่อนไขการพัฒนา ภายนอกประเทศดังกล่าวข้างต้น บ่งชี้ว่าประเทศไทย มีจุดแข็ง หลายด้าน ได้แก่ การมีตำแหน่งที่ตั้งที่สามารถเป็นจุดเชื่อมโยงและกระจายความเชื่อมโยง ที่สำคัญในภูมิภาคและเป็นการประตูเอเชียที่สำคัญแห่งหนึ่ง การเป็นฐานการผลิตและบริการสำคัญ ที่หลากหลายคนไทย โดยเฉพาะมีการศึกษาและสุขภาพดีขึ้น ระบบเกลือในครอบครัวไทยเข้มแข็ง และมีความหลากหลายเชิงนิเวศน์ สำหรับจุดอ่อนของประเทศ ไทยที่สำคัญ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลง โครงสร้างประชากรสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ ในระยะเวลา 15 - 20 ปีต่อจากนี้ไป ข้อจำกัด ด้านทรัพยากรทั้งแรงงานและทรัพยากรธรรมชาติ ผลผลิตการผลิตยังต่ำ และการพัฒนาและการใช้ นวัตกรรมมีน้อย การลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา มีน้อย และมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ และส่งผลให้ขาดความสามัคคีสมานฉันท์ในสังคม ชีตความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ยังต่ำ โครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์ และบริการทางสังคมยังต้องยกระดับคุณภาพอย่างทั่วถึง รวมทั้ง ความอ่อนแอของการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งยังจำเป็นต้องเร่งปฏิรูประบบราชการและการเมือง เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส ลดคอร์รัปชันและการปฏิรูป กฎระเบียบและกฎหมายให้ทันสมัย

สำหรับเงื่อนไขภายนอกที่สำคัญและท้าทายต่อการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต ในระยะ 20 ปีข้างหน้าที่สำคัญ ประกอบด้วย 1. กระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้มข้นขึ้นอย่างต่อเนื่องและ มีความเสี่ยงและท้าทายต่อการปรับตัวมากขึ้นจากการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีและรวดเร็วของผู้คน เงินทุน ข้อมูลข่าวสารองค์ความรู้และเทคโนโลยี และสินค้าและบริการ 2. การรวมกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาค นำไปสู่ความเชื่อมโยงทุกระบบมีมากขึ้น ในขณะที่ศูนย์รวมอำนาจทางเศรษฐกิจโลกเคลื่อนย้าย มาสู่เอเชีย 3. การเข้าสู่สังคม สูงวัยของโลกส่งผลให้เกิดโอกาสทางธุรกิจใหม่ ๆ แต่มีความเสี่ยงให้เกิด การแย่งชิงแรงงานและเงินทุน 4. เทคโนโลยีที่ก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันจะเป็นโอกาส ทางธุรกิจและการดำรงชีวิตของคนได้อย่างมีคุณภาพมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นเงื่อนไขที่ ทำให้การแข่งขันมีความยากลำบากมากขึ้น และหากไม่รู้เท่าทันการอาจส่งผลเสียจากการนำมาใช้ ไม่เหมาะสม 5. สภาพแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกมีความผันผวนความเสี่ยงจากภัย ธรรมชาติเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีความเสี่ยงต่อความมั่นคงด้านอาหาร น้ำ และพลังงาน กฎระเบียบและ ข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมจะมีความเข้มข้นและเข้มงวดขึ้น 6. แนวโน้มความต้องการพลังงานสะอาด และพลังงานทดแทนเพิ่มขึ้น ต้องสร้างสมดุลความมั่นคงด้านพลังงานและอาหาร 7. ความเป็นเมือง ที่เติบโตอย่างต่อเนื่องและมีข้อกำหนดของรูปแบบและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการใช้พื้นที่ และความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 8. การยึดถือหลักการบริหารจัดการที่ดีและระบอบประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชนที่มีความเข้มข้นมากขึ้น

**รูปแบบการเปลี่ยนแปลงผ่านพัฒนาประเทศในช่วง 20 ปี :** นับจาก พ.ศ.2493 การพัฒนาเป็นแบบดั้งเดิม โดยใช้ทรัพยากรต้นทุนแรงงานต่ำ พ.ศ.2525 เริ่มการพัฒนาแบบใหม่ จากฐานอุตสาหกรรมเน้นใช้แรงงานเป็นหลักจนถึง 2559 การพัฒนาหลักจากนี้ เป็นยุคที่เปลี่ยนผ่าน จากการใช้แรงงานสู่การใช้นวัตกรรม มุ่งสู่เป้าหมายในอีก 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ.2579) เป็นยุคข้อมูล ข่าวสาร เทคโนโลยีชีวภาพ นาโนเทคโนโลยี เทคโนโลยีเกี่ยวกับวิทยาการปัญญา จากการบริหารแบบ

ดั้งเดิมสู่แนวใหม่ เพื่อสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว รายได้ต่อหัว 15,000 ดอลลาร์สหรัฐ/ปี แต่การพัฒนาประเทศมีอุปสรรคซึ่งเป็นข้อจำกัด กับการติดอยู่กับกับดักสำคัญ 3 อย่าง คือ กับดักผลิตภาพต่ำ กับดักความเหลื่อมล้ำ และกับดักความไม่สมดุล

**ภาพเป้าหมายอนาคตประเทศไทยปี พ.ศ.2579** : ร่วมมือกันขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว 1. ประเทศไทยมีความมั่นคงในทุกระดับและทุกมิติ 2. เศรษฐกิจและสังคมไทยมีการพัฒนาอย่างมั่นคงและยั่งยืน 3. ประเทศไทยเป็นประเทศที่ผลิตได้ขายเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ ตั้งอยู่บนฐานพิสัยทัศน์ ฐานดิจิทัล และฐานชีวภาพ 4. ภาคเกษตร เป็นฐานการผลิต bio-bases ที่สำคัญ 5. ภาคอุตสาหกรรม ฐานอุตสาหกรรมเดิมมีศักยภาพสูงขึ้น มีอุตสาหกรรมอนาคตที่ได้รับการพัฒนาให้เป็นฐานรายได้ใหม่ โดยมุ่งสู่การเป็น ศูนย์กลางการผลิต การค้า และการลงทุนในอนุภูมิภาคและภูมิภาคอาเซียน 6. ภาคบริการ ธุรกิจบริการเดิมได้รับการพัฒนาระดับคุณภาพและศักยภาพให้สูงขึ้น 7. วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเข้มแข็ง เป็นฐานการผลิตและบริการที่สำคัญของประเทศ 8. คนไทยในอนาคต มีศักยภาพในการร่วมกันพัฒนาประเทศสามารถปรับตัวรองรับบริบทการพัฒนาในอนาคต 9. สังคมไทยเป็นสังคมที่เป็นธรรม มีความเหลื่อมล้ำน้อย อัตราความยากจนต่ำ 10. เศรษฐกิจและสังคมพัฒนาอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจสีเขียว 11. ระบบการบริหารภาครัฐมีประสิทธิภาพ ทันสมัย รับผิดชอบ โปร่งใส ตรวจสอบได้และประชาชนมีส่วนร่วม

แผนภาพที่ 2-11 : เป้าหมายอนาคตประเทศไทย ปี 2579

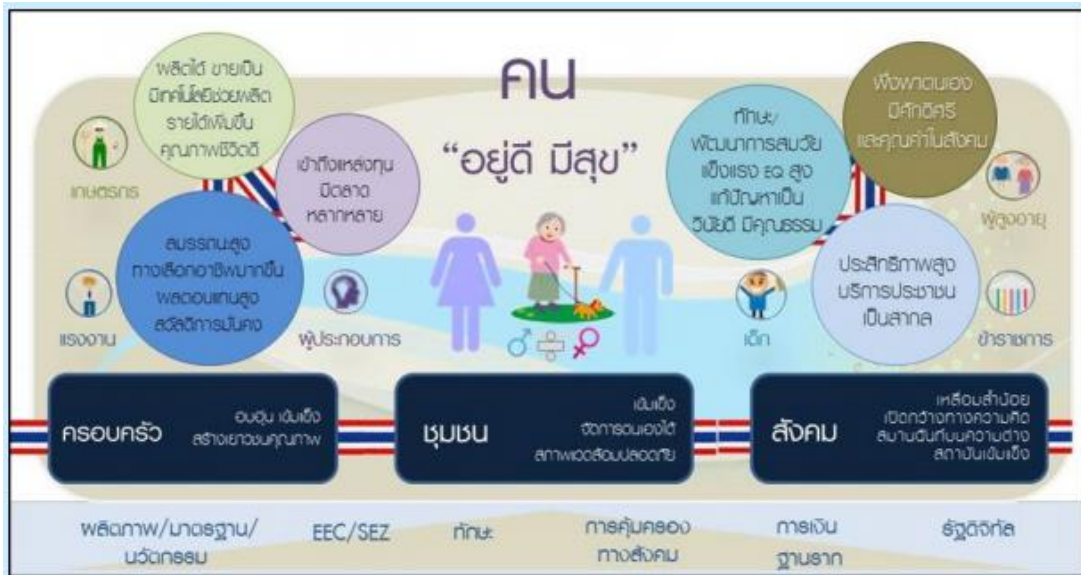


ที่มา : (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579 : 25)

ในการที่จะก้าวเดินไปให้บรรลุเป้าหมายอนาคตประเทศไทยที่กำหนดร่วมกันมีประเด็นการพัฒนาสำคัญที่เป็นคานงัดหรือตัวพลิกโฉมประเทศ ประกอบด้วย 1. การพัฒนาคน/ทรัพยากรมนุษย์ในทุกช่วงวัย และเป็นการพัฒนาในทุกมิติ ทั้งด้านความรู้ ทักษะ ทศนคติ สุขภาพกาย และจิตใจ และจิตวิญญาณอย่างจริงจังเพื่อให้คนไทยเป็นคนคุณภาพอย่างแท้จริง 2. การแก้ปัญหาความ

เหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการให้บริการทางสังคมคุณภาพสูงอย่างทั่วถึง 3. การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และวิจัยและพัฒนา และนวัตกรรมให้ก้าวหน้าทันโลกที่ต้อบโจทย์การผลิตและบริการที่มีมูลค่าสูงและแข่งขันได้และมีคุณค่าที่ทำให้คุณภาพชีวิตดี โดยการสร้างสภาวะแวดล้อมและปัจจัยสนับสนุนที่เอื้อต่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรม ตลอดห่วงโซ่มูลค่าเพื่อก้าวข้ามกับดักการเป็นผู้ซื้อเทคโนโลยีไปสู่การเป็นผู้ผลิตและขายเทคโนโลยี 4. การปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริการที่มุ่งสู่คุณภาพ มาตรฐานและความยั่งยืน รวมถึง การส่งเสริมระบบเศรษฐกิจศักยภาพสูงบนฐานของการ เพิ่มผลิตภาพ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและคุณค่าเพิ่มสำหรับการพัฒนาสังคม 5. การปฏิรูปภาครัฐและกฎหมาย กฎระเบียบ เพื่อสร้างความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ ให้บริการคุณภาพอย่างทั่วถึงทั่วถึงและเป็นธรรม

แผนภาพที่ 2-12 : การขับเคลื่อน Smart Thailand New Generation



ที่มา : (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579 : 26)

**ส่วนที่ 2 สภาพแวดล้อมการพัฒนาและความท้าทายที่ประเทศไทยต้องพร้อมจะเผชิญ**

จากการวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบันและแนวโน้มบริบทและเงื่อนไข การพัฒนาภายนอกประเทศดังกล่าว สรุปได้ว่า จุดแข็งของประเทศไทยประกอบด้วย 1. การมีตำแหน่งที่ตั้งที่สามารถเป็นศูนย์กลางกระจายความเชื่อมโยงที่สำคัญในภูมิภาค และเป็นประตูสู่เอเชีย (Gateway of Asia) ที่สำคัญในแต่ภาคของประเทศ 2. การเป็นฐานการผลิตและบริการสำคัญที่หลากหลาย 3. คนไทยโดยเฉลี่ยมีการศึกษาดีขึ้น 4. คนไทยโดยเฉลี่ยมีสุขภาพดีขึ้น 5. ระบบเกื้อกูลในครอบครัวไทยเข้มแข็ง และ 6. ความหลากหลายเชิงนิเวศน์ สำหรับจุดอ่อนของประเทศไทย ได้แก่ 1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ใน

ระยะเวลา 15 – 20 ปี ต่อจากนี้ไป กำลังคนในวัยเด็กและวัยแรงงานลดลง ผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลต่อศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ รูปแบบการใช้จ่าย การลงทุนและการออม ตลอดจนค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ความมั่นคงทางสังคมและคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ 2. ข้อจำกัดด้านทรัพยากร ทั้งด้านแรงงานและทรัพยากรธรรมชาติที่มีนัยยะต่อต้นทุนการผลิต และสภาพแวดล้อม ความเป็นอยู่ของประชาชน 3. ผลกระทบการผลิตของเศรษฐกิจไทยยังต่ำ และการพัฒนาและการใช้นวัตกรรมมีน้อย การลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา มีน้อย 4. ปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ ที่มีนัยยะต่อการสร้างความสามัคคีสมานฉันท์ในสังคม ข้อจำกัดต่อการยกระดับศักยภาพทุนมนุษย์ ความเป็นในการลงทุน เพื่อยกระดับบริการทางสังคมและโครงสร้างพื้นฐาน ที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง และการปฏิรูปกฎระเบียบและกฎหมายที่ทำให้เกิดความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ และ 5. ความอ่อนแอของการบริหารราชการแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องเร่งปฏิรูประบอบราชการและการเมืองเพื่อให้เกิดการบริหารราชการที่ดี

สำหรับเงื่อนไขภายนอกที่สำคัญและท้าทายต่อการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต ในระยะ 20 ปีข้างหน้า ได้แก่ 1. กระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้มข้นขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีความเสี่ยงและท้าทายต่อการปรับตัวมากขึ้นจากการเคลื่อนย้ายอย่างเสรี และรวดเร็วของผู้คน เงินทุน ข้อมูล ข่าวสาร องค์ความรู้และเทคโนโลยี และสินค้าและบริการ 2. การรวมกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาคนำไปสู่ความเชื่อมโยงทุกระบบในขณะที่ศูนย์รวมอำนาจทางเศรษฐกิจโลกเคลื่อนย้ายมาสู่เอเชีย 3. การเข้าสู่สังคมสูงวัยของโลก ส่งผลให้เกิดโอกาส ทางธุรกิจใหม่แต่มีความเสี่ยงให้เกิดการแย่งชิงแรงงาน และเงินทุน 4. เทคโนโลยีที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง อย่างฉับพลัน จะเป็นโอกาสทางธุรกิจและการดำรงชีวิตของคนได้อย่างมีคุณภาพมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นเงื่อนไขที่ทำให้การแข่งขันมีความยากลำบากมากขึ้น และหากไม่รู้เท่าทันการอาจส่งผลเสียจากการนำมาใช้ไม่เหมาะสม 5. สภาพแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลง ภูมิอากาศโลกมีความผันผวน ความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติเพิ่มขึ้น รวมทั้ง มีความเสี่ยงต่อความมั่นคงด้านอาหาร น้ำ และพลังงาน กฎระเบียบและข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมจะมีความเข้มข้นและเข้มงวดขึ้น แต่น้ำหนักเสียงและสิทธิ์ของประเทศกำลังพัฒนาในการควบคุม กำกับหลักเกณฑ์ในการดูแลสภาพแวดล้อมจะเพิ่มขึ้นตามระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ และการยกระดับระบบมาตรฐานในประเทศกำลังพัฒนาภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศที่ผันผวน และก่อให้เกิดภัยธรรมชาติที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นจะกดดันให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินธุรกิจ การดำรงชีวิต การผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น 6. แนวโน้มความต้องการ พลังงานสะอาดและพลังงานทดแทนเพิ่มขึ้น ต้องสร้างสมดุลความมั่นคงด้านพลังงานและอาหาร 7. ความเป็นเมืองที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง และมีข้อกำหนดของรูปแบบ และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการใช้พื้นที่ และความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 8. การยึดถือหลักการบริหารจัดการที่ดี และระบอบประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนที่มีความเข้มข้นมากขึ้น สภาพแวดล้อมการพัฒนาทางยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี 2560 - 2579 ส่วนที่ 2 ดังนั้น ภายใต้เงื่อนไขโครงสร้างเศรษฐกิจ โครงสร้างประชากรและสภาพสังคมที่มีจุดอ่อนหลายด้านประกอบกับ การบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ และความโปร่งใสจะส่งผลให้ประเทศไทยยังต้องเผชิญกับแรงกดดันและความเสี่ยงมากขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่กระแสโลกาภิวัตน์เข้มข้นขึ้นเป็นโลกไร้พรมแดนอย่างแท้จริง โดยที่การเคลื่อนย้ายของผู้คน สินค้าและบริการ เงินทุน องค์ความรู้ เทคโนโลยี ข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ



เป็นไปอย่างเสรีส่งผลให้การแข่งขันในตลาดโลกรุนแรงขึ้น โดยที่ประเทศต่าง ๆ เร่งผลักดันการเพิ่มผลิตภาพการผลิตรวมจากการลงทุนในการพัฒนาทุนมนุษย์และการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา การพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อการแข่งขัน ขณะเดียวกันความเสี่ยงและข้อจำกัดที่เกิดจากสภาพภูมิอากาศ ฝนพายุรุนแรงต่อการดำเนินธุรกิจ และการดำเนินชีวิตของผู้คนก็เพิ่มขึ้น กฎเกณฑ์และกฎระเบียบของสังคมโลก จึงมีความเข้มงวดมากขึ้นในเรื่องการปลดปล่อยมลพิษ สิทธิมนุษยชน และกฎระเบียบทางการเงิน เป็นต้น เจื่อนไขต่าง ๆ ดังกล่าวจะเป็นแรงกดดันให้ประเทศไทยต้องปรับตัวและมีการบริหารความเสี่ยงอย่างชาญฉลาดมากขึ้น โดยที่การปรับตัวจะต้องหยั่งรากลึกกลงไปถึงการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง เพื่อแก้จุดอ่อนและควบคู่ไปกับการสร้างกลไก เชิงรุกให้จุดแข็งของประเทศเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งหากไม่สามารถแก้ปัญหาและปฏิรูปให้สัมฤทธิ์ผลได้ในระยะ 4-5 ปีต่อจากนี้ไป ประเทศไทยจะสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน รายได้เฉลี่ยของประชาชน จะไม่สามารถยกระดับให้ดีขึ้นได้ คุณภาพคนโดยเฉลี่ยจะยังต่ำ และปัญหาความเหลื่อมล้ำจะรุนแรงขึ้น รวมทั้งทรัพยากรจะร่อยหรอ เสื่อมโทรมลงไปอีก และในที่สุดการพัฒนาประเทศจะไม่สามารถยั่งยืนไปได้ในระยะยาวในขณะที่การดำเนินงานและการบริหารจัดการภาครัฐก็ยิ่งขาดการบูรณาการ ขาดความต่อเนื่องประสิทธิภาพต่ำ ขาดความโปร่งใส และขาดความรับผิดชอบ และขาดธรรมาภิบาล ขณะที่ปัญหาคอร์รัปชันมีเป็นวงกว้าง การดำเนินนโยบายประชานิยมได้สร้างค่านิยม การไม่พึ่งพาตนเองให้กับประชาชนบางกลุ่มและสร้างความเสียหายให้กับประเทศ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ รวมทั้งการบริหารจัดการน้ำ ทั้งระบบยังมีความล่าช้า การบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิภาพ กฎระเบียบจำนวนมากล้าสมัยไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงหรือแม้แต่ขัดแย้งกันเองระหว่างกฎหมาย คนไทยยังมีปัญหาด้านคุณภาพในทุกด้านขณะที่ความเหลื่อมล้ำ และความแตกแยกในสังคมไทยยังเป็นปัญหาที่ทำลายมาก รวมทั้งปัญหาในด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่เผชิญกับภาวะขยะล้นเมือง และสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงในทุกด้าน ปัญหาในเชิงโครงสร้างในมิติต่าง ๆ ดังกล่าวเมื่ออยู่ในสถานการณ์ที่อิทธิพลทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามาแทรกแซงในรูปแบบที่ไม่เหมาะสมขณะที่การบริหารราชการแผ่นดินและระบบราชการยังขาดประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส มีระบบอุปถัมภ์และมีการทุจริตและคอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวางก็ยิ่งส่งผลให้การดำเนินนโยบายมีความบิดเบือนไปเอื้อประโยชน์ต่อเฉพาะกลุ่มโดยที่การดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้างไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร จึงเป็นอุปสรรค และข้อจำกัดให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการดำเนินนโยบายสาธารณะและการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนไม่ทั่วถึง ประกอบกับมีความล่าช้าในการกระจายอำนาจและการแบ่งความรับผิดชอบสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงส่งผลให้การแก้ปัญหา และการตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาในพื้นที่ต่าง ๆ ขาดประสิทธิภาพ

การวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มในด้านต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศที่บ่งชี้ถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความเสี่ยง และภัยคุกคาม รวมทั้งความท้าทายในด้านต่าง ๆ การขับเคลื่อนการพัฒนาให้ประเทศเจริญก้าวหน้าไปในอนาคตนั้นจำเป็นต้องกำหนดวิสัยทัศน์ในระยะยาวที่ต้องบรรลุพร้อมทั้ง แนวยุทธศาสตร์หลักในด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบในการขับเคลื่อนการพัฒนา

ส่วนที่ ๓ วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์

วิสัยทัศน์ : “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือเป็นคติพจน์ประจำชาติ ที่ว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ทั้งนี้ วิสัยทัศน์ดังกล่าวจะต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติ

แผนภาพที่ 2-13 : วิสัยทัศน์



ที่มา : (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579 : 78)

เพื่อให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขัน มีรายได้สูงอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว คนไทยมีความสุข อยู่ดี กินดี สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม

ยุทธศาสตร์ชาติที่จะใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาในระยะ 20 ปี ต่อจากนี้ไป จะประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

**1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง** ประเด็นการพัฒนาที่สำคัญคือ การกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงมีเป้าหมายเพื่อสร้างความมั่นคงในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ สังคม ชุมชน และความมั่นคงของมนุษย์จากภัยคุกคามทั้งที่เป็นภัยคุกคามแบบดั้งเดิม และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ให้เกิดความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ ความมั่นคงทางการทหาร ความมั่นคงแนวชายแดนและเกิดความมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคามและภัยพิบัติในรูปแบบใหม่ ๆ อาทิ ภัยคุกคามจากการโจมตีทางไซเบอร์ อาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย และโรคอุบัติใหม่ต่าง ๆ รวมทั้ง การสร้างความมั่นคงด้านอาหาร น้ำ และพลังงาน ภายใต้การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและแนวโน้มด้านความมั่นคงทั้ง 3 ระดับคือ **ความมั่นคงระดับโลก** ได้แก่ การขยายอิทธิพลและการเพิ่มบทบาทของประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ การกำหนดระเบียบ/กติการะหว่างประเทศ เพื่อ

รักษาสันติภาพ สิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนให้ต้องปฏิบัติปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาความมั่นคงทางไซเบอร์และความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงผันผวนของสภาพภูมิอากาศต่อความมั่นคงด้านอาหาร แหล่งน้ำ และพลังงาน **ความมั่นคงในภูมิภาค** ประกอบด้วย ความร่วมมือระดับภูมิภาคเพื่อสร้างพลังทางเศรษฐกิจและรักษาความมั่นคงร่วมกัน ความขัดแย้งทางดินแดน เนื่องจากความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนและอาณาเขต ทางทะเลระหว่างกันและปัญหาที่ยั่งยืนของประชากรระหว่างกันและจากประเทศอื่น ๆ เข้าสู่ประเทศไทย **ความมั่นคงภายในประเทศ** มีแนวโน้มที่ยังดำรงอยู่ ได้แก่ ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประเด็นความขัดแย้งของคนในชาติ ปัญหา ยาเสพติด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมืองของประเทศในระยะ 20 ปีข้างหน้า การพัฒนาที่สำคัญคือ 1. เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ โดยยึดแนวทาง **เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา** รวมถึงเสริมสร้างพลังสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การบริหารจัดการและการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม และกลไกพื้นฐานด้านความมั่นคง ขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ การสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ กระจายอำนาจ และสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรม 2. การพัฒนาศักยภาพในการป้องกันประเทศพร้อมรับมือกับภัยคุกคามทั้งทางทหารและภัยคุกคามอื่น ๆ 3. บูรณาการความร่วมมือกับต่างประเทศที่เอื้อให้เกิดความมั่นคง ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติ และคุณภาพชีวิตของคนในชาติ 4. การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติและทางทะเล 5. การบริหารจัดการความมั่นคงให้สอดคล้องกันแผนงานพัฒนาอื่น ๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชน และร่วมพัฒนาประเทศ

**2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน** ประเด็นสำคัญในการพัฒนา คือ 1. การพัฒนาภาคการผลิตและบริการ 2. การพัฒนาสังคมผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Society) เพื่อสร้างผู้ประกอบการทางธุรกิจ 3. การพัฒนาปัจจัยสนับสนุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน 4. การวางรากฐานที่แข็งแกร่งเพื่อสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

**3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน** ประเด็นสำคัญในการพัฒนา คือ 1. การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม (Transformation of Culture) เพื่อสร้างคนไทยที่มีคุณภาพคุณธรรม จริยธรรม มีระเบียบวินัย เคารพกฎหมาย 2. การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต 3. การปฏิรูปการเรียนรู้แบบพลิกโฉม (Transformation of Learning) 4. การพัฒนาและรักษากลุ่มผู้มีความสามารถพิเศษ (Talents) 5. การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี 6. การสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย

**4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม** ประเด็นสำคัญในการพัฒนา คือ 1. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของคนทุกกลุ่มในสังคม 2. การสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการทางสังคมอย่างทั่วถึง 3. การเสริมสร้างพลังทางสังคม 4. การสร้างความสมานฉันท์ในสังคม

**5. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม** ประเด็นสำคัญในการพัฒนา คือ 1. จัดระบบอนุรักษ์ฯ ฟื้นฟูและป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ 2. วางระบบบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการให้มีประสิทธิภาพใน 25 กลุ่มน้ำ ทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน 3. พัฒนาและใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในทุกภาคเศรษฐกิจ

4. พัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศและเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 5. ร่วมลดปัญหาโลกร้อนและปรับตัวให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 6. ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม

**6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ**  
ประเด็นสำคัญในการพัฒนาคือ 1. การวางระบบบริหารงานราชการแบบบูรณาการ 2. การยกระดับงานบริการประชาชนและการอำนวยความสะดวกของภาครัฐ สู่ความเป็นเลิศ 3. การปรับปรุงบทบาทภารกิจ และโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐ 4. การพัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐ ในการปฏิบัติราชการและมีความเป็นมืออาชีพ 5. การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ 6. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม และสอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ

แผนภาพที่ 2-14 : ยุทธศาสตร์ชาติ



ที่มา : (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579 : 79)

**ส่วนที่ 4 กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ การขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติและติดตามประเมินผล และบทสรุป**

ยุทธศาสตร์ชาติฉบับนี้ ได้มีการพิจารณาจากทุกมิติ ทั้งในมิติของประเด็นการพัฒนา (Issue-based) มิติการพัฒนารายสาขา (Sector-based) และมิติการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area-based) โดยที่ประชาชนทุกภาคส่วนมีบทบาทสำคัญตั้งแต่ในขั้นตอน การจัดทำ การขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติและการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลที่เกิดขึ้น เกิดเป็นพลังร่วมในการก้าวไปสู่เป้าหมายอนาคตประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีนี้ ทั้งนี้โดยที่ภายใต้ยุทธศาสตร์แต่ละด้านจะมีการจัดทำ

แผนแม่บทสำหรับประเด็นการ พัฒนา/ประเด็นปฏิรูปสำคัญสำหรับการพลิกโฉมประเทศไทย เพื่อเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ

#### 1. กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

ตามบทบัญญัติ มาตรา 65 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2560 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลสำหรับ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตามบทบัญญัติมาตรา มาตรา 8 ในกระบวนการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ และให้การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เป็นไปตามกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

1.1 ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้ แล้วเสร็จภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

1.2 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแต่งตั้ง

1.3 ให้ถือว่าการรับฟังความคิดเห็นที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 และสำนักงานได้ดำเนินการก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นการดำเนินการตามมาตรา 8 (1) แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจที่จะ ดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมหน้า 0 เล่ม 134 ตอนที่ 79 ก ราชกิจจานุเบกษา 31 กรกฎาคม 2560

1.4 ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ จัดทำร่างยุทธศาสตร์ ชาติเบื้องต้น ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแต่งตั้ง โดยให้ใช้ร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 จัดทำขึ้นมาใช้เป็นหลักในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเบื้องต้นดังกล่าว และให้นำความเห็นหรือ ข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และคณะกรรมการบริหาร ราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง มาประกอบการพิจารณา รวมทั้งให้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับ ตาม (3) ด้วย

1.5 ให้สำนักงานดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็น ตามมาตรา 8 (2) ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับร่าง ยุทธศาสตร์ชาติเบื้องต้นตาม (4)

1.6 ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ แก้ไขเพิ่มเติมร่าง ยุทธศาสตร์ชาติให้สอดคล้องกับผลการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 8 (6) ให้แล้วเสร็จ และเสนอต่อ คณะกรรมการภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่การรับฟังความคิดเห็น ตาม (5) แล้วเสร็จ

1.7 ให้คณะกรรมการพิจารณาร่างยุทธศาสตร์ชาติและเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับร่าง ยุทธศาสตร์ชาติจากคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

1.8 ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างยุทธศาสตร์ชาติและเสนอต่อสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภาภายในสามสิบวันนับ แต่วันที่ได้รับร่างยุทธศาสตร์ชาติจากคณะกรรมการ

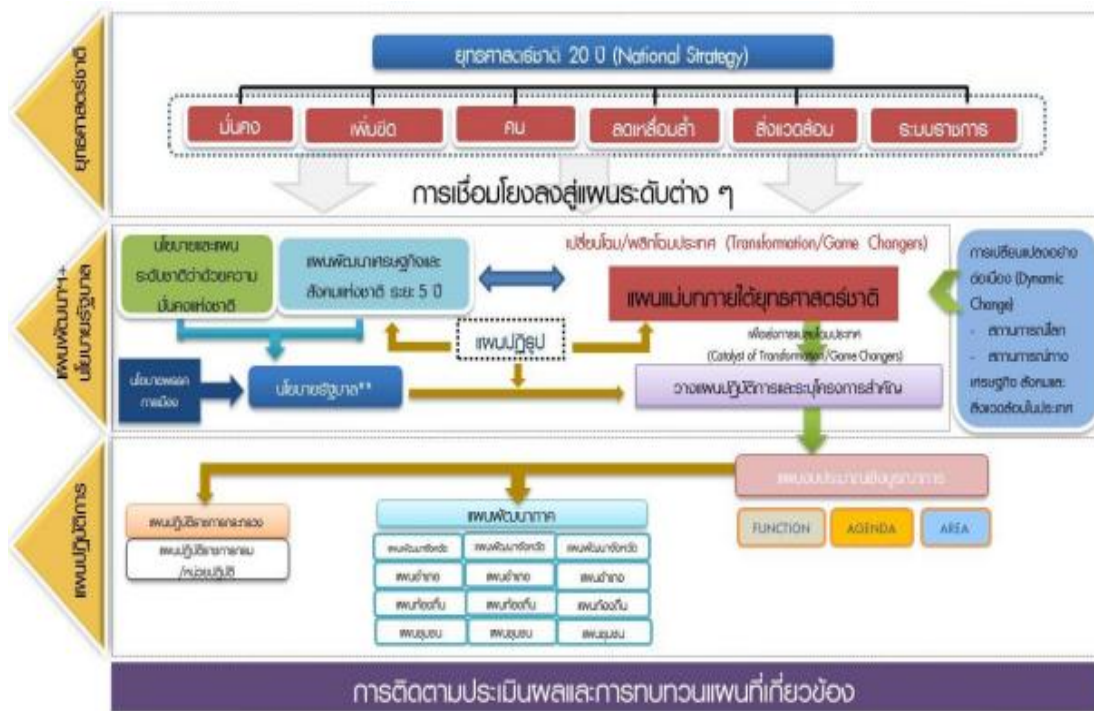
1.9 ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ชาติ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับร่างยุทธศาสตร์ชาติจากคณะรัฐมนตรี

1.10 ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างยุทธศาสตร์ชาติที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างยุทธศาสตร์ชาติจาก สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

**2. การขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ**

ตามบทบัญญัติ มาตรา 10 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านจัดทำแผนแม่บท เพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี แผนแม่บทและแผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศต้องมีความสอดคล้องกันแผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น รวมทั้ง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทด้วย

แผนภาพที่ 2-15 : การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติสู่แผนงาน



ที่มา : (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579 : 115)

### 3. การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ

การวางระบบการติดตามประเมินผลกระทบบการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ เพื่อให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลที่เชื่อมโยงจากระดับยุทธศาสตร์ ระดับภารกิจหรือระดับกระทรวง และระดับพื้นที่ ทั้งนี้ การติดตามประเมินผลในระดับพื้นที่และระดับกระทรวงมุ่งประเมินความสำเร็จของแผนงาน/โครงการของจังหวัดและกระทรวง โดยพิจารณาปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบโดยใช้โมเดลเชิงตรรกะ (Logic Model) เป็นเครื่องมือ ส่วนการติดตามประเมินผลในระดับยุทธศาสตร์ที่มุ่งประเมินความสำเร็จของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศจะใช้ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง (Theory of Change) เป็นเครื่องมือในการศึกษาเปรียบเทียบการประเมินผลลัพธ์และผลกระทบระหว่างค่าที่เกิดขึ้นจริงกับค่าที่คาดหวังในแต่ละตัวชี้วัด ทั้งนี้ การติดตามประเมินผลแบบถ่ายทอดระดับ (Cascade) ในแต่ละระดับจากระดับยุทธศาสตร์ ภารกิจ พื้นที่ที่จะต้องแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงในแต่ละระดับ ซึ่งเป็นการประเมินใน 2 มิติ คือ

**มิติที่ 1** ระดับยุทธศาสตร์ (Strategic based) ซึ่งเป็น ระดับที่เป็นเป้าหมายที่คาดหวังจะพัฒนาประเทศ เป็นจุดสูงสุดของรูปสามเหลี่ยมที่ต้องการให้เกิดในมุมมองมิติระดับยุทธศาสตร์จะเป็นการมองผลผลิตที่คาดหวัง (Desired Outputs) ผลลัพธ์ ที่คาดหวัง (Desired Outcomes) และผลกระทบที่คาดหวัง (Desired Impacts)

**มิติที่ 2** ระดับกระทรวง (Function Based) และระดับ พื้นที่ (Area -Based) ซึ่งเป็นฐานของรูปสามเหลี่ยม เนื่องจากเป็นข้อมูลที่น่าไปสู่การวิเคราะห์ผลกระทบในระดับยุทธศาสตร์ต่อไป มิติที่ 2 นี้เป็นระดับปฏิบัติการที่น่าโครงการ/แผนงาน กิจกรรมและมาตรการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการนำแนวทางการพัฒนาของยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ เป็นการมอง ผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง ความสำเร็จในระดับยุทธศาสตร์จะเกิดขึ้นได้ จำเป็นต้องอาศัยความสำเร็จจากการดำเนินงานของโครงการ/แผนงาน กิจกรรมและมาตรการต่าง ๆ ทั้งในระดับกระทรวง (Function Based) และระดับพื้นที่ (Area-Based)

### 4. การติดตามประเมินผล

มีการวางระบบการติดตามประเมินผล 3 ระยะเวลา การประเมินผลก่อนการปฏิบัติการหรือก่อนเริ่มโครงการ (Ex-ante Evaluation) การประเมินผลระหว่างดำเนินการ (On-Going Evaluation) และการประเมินผลหลังการดำเนินงาน (Ex-Post Evaluation) เป็นการประเมินผลเพื่อสรุปเมื่อสิ้นสุดแผนแล้วได้รับความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ มากน้อยเพียงใด มีผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังจากสิ้นสุดแผนเมื่อเทียบกับที่ออกแบบไว้ในตอนเริ่มต้น

แผนภาพที่ 2-16 : การติดตามประเมินผล



ที่มา : (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579 : 139)

**บทสรุป**

การวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบันและแนวโน้มบริบทและเงื่อนไข การพัฒนาภายนอกประเทศที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญ บ่งชี้ว่า ประเทศไทยมีจุดแข็งหลายด้าน ซึ่งหากมีการดำเนินยุทธศาสตร์ในเชิงรุกที่เหมาะสมก็จะทำให้ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกในการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ และขับเคลื่อนการพัฒนาให้ประเทศหลุดพ้นจากกับดักความเหลื่อมล้ำ ความไม่สมดุล และกับดักผลิตภาพการผลิตต่ำ และก้าวไปเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วได้ในระยะเวลาที่กำหนด จุดแข็งที่สำคัญ ได้แก่ การมีตำแหน่งที่ตั้งที่สามารถเป็นจุดเชื่อมโยงและกระจายความเชื่อมโยงที่สำคัญในภูมิภาคและเป็นการประตูสู่เอเชียที่สำคัญแห่งหนึ่ง การเป็นฐานการผลิตและบริการสำคัญที่หลากหลาย คนไทยโดยเฉลี่ยมีการศึกษาและสุขภาพดีขึ้น ระบบเกื้อกูลในครอบครัวไทยเข้มแข็ง และมีความหลากหลายเชิงนิเวศน์ แต่ในขณะเดียวกันก็มีจุดอ่อนหลายประการที่ต้องขจัดให้หมดไป โดยเฉพาะจุดอ่อนเหล่านี้เมื่อเผชิญกับภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ ๆ และการแข่งขันที่รุนแรงภายใต้โลกไร้พรมแดนก็จะสร้างความเสียหายและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ ในระยะเวลา 15- 20 ปี ต่อจากนี้ไป



ข้อจำกัดด้านทรัพยากรทั้งแรงงานและทรัพยากรธรรมชาติ ผลกระทบการผลิตย่งต่ำ และการพัฒนา และการใช้นวัตกรรมมีน้อย การลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา มีน้อย และมีปัญหาความเหลื่อมล้ำ ในด้านต่าง ๆ และส่งผลให้ขาดความสามัคคีสมานฉันท์ในสังคม ขีดความสามารถของทรัพยากร มนุษย์ยังต่ำ โครงสร้างพื้นฐานระบบโลจิสติกส์ และบริการทางสังคมยังต้องยกระดับคุณภาพ อย่างทั่วถึง รวมทั้ง ความอ่อนแอของการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ยังต้องเร่งปฏิรูประบบราชการ และการเมืองเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส ลดคอร์รัปชัน และการปฏิรูปกฎระเบียบและกฎหมายให้ทันสมัย

ทั้งนี้ เจ็อนไซและการเปลี่ยนแปลงภายนอกที่สำคัญ ทั้งที่เป็นโอกาส ความเสี่ยงและ ความท้าทายต่อการพัฒนาประเทศไทยในอนาคตในระยะ 20 ปีข้างหน้า อาทิ กระแสโลกาภิวัตน์ ที่เข้มข้นขึ้นอย่างต่อเนื่องนับเป็นโอกาสทางการค้าและการลงทุนมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ต้อง ปรับตัวให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกไร้พรมแดนให้ได้การรวมกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาคนำไปสู่ ความเชื่อมโยงทุกระบบมากขึ้น ประกอบกับการที่ศูนย์รวมอำนาจทางเศรษฐกิจโลกเคลื่อนย้ายมาสู่ เอเชียก็เป็นโอกาสที่ประเทศไทยจะขยายความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้ามากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การใช้ประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้นต่อการพัฒนาประเทศ และการ บริหารจัดการความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องมีระบบการบริหารจัดการ ความเสี่ยงที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีและรวดเร็วของผู้คน เงินทุน ข้อมูลข่าวสาร องค์กรความรู้ และเทคโนโลยี และสินค้าและบริการลงทุน และต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา และการพัฒนานวัตกรรมมากขึ้น เพื่อให้สามารถก้าวทันการเปลี่ยนแปลง เทคโนโลยีและนวัตกรรมสมัยใหม่ที่มีแนวโน้มจะเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลันและพลิกโฉม ซึ่งจะทำ ให้การแข่งขันมีความยากลำบากมากขึ้น และหากไม่รู้เท่าทันการอาจส่งผลเสียจากการนำมาใช้ ไม่เหมาะสม ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของกระแสโลกประเทศไทยเผชิญปัญหาสำคัญ คือ คนไทยคุณภาพยังต่ำ ยังมีความเปราะบางและอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงทางสถานการณ์ เศรษฐกิจ ทางสังคมและวัฒนธรรม คนไทยขาดทักษะและคุณูปินิจในการเลือกรับ ปรับใช้วัฒนธรรม และเทคโนโลยีได้อย่างชาญฉลาดและรู้เท่าทัน และขาดวินัย จึงต้องพัฒนาเพิ่มศักยภาพคนไทยในทุก ช่วงวัยอย่างเร่งด่วน

นอกจากนี้ ยังมีความเปลี่ยนแปลงที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญ คือ สภาพแวดล้อมและ การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกมีความผันผวน ความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีความเสี่ยง ต่อความมั่นคงด้านอาหาร น้ำ และพลังงาน กฎระเบียบและข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อม จะมีความ เข้มข้นและเข้มงวดขึ้น และความจำเป็นที่จะต้องเร่งปรับตัวให้การใช้พลังงานมีประสิทธิภาพ พัฒนา พลังงานสะอาดและพลังงานทดแทนเพิ่มขึ้น สร้างสมดุลความมั่นคงด้าน พลังงานและอาหาร รวมทั้ง การวางแผนให้สอดคล้องกับความเป็นเมืองที่เติบโตต่อเนื่อง ซึ่งต้องกำหนดของรูปแบบและกฎเกณฑ์ ที่เกี่ยวเนื่องกับลักษณะการใช้พื้นที่ และความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมกันเข้มงวดมากขึ้น

ดังนั้น การกำหนดให้มี “ยุทธศาสตร์ชาติ” เพื่อเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ ในระยะยาว พร้อมกับการปฏิรูปและการพัฒนาระบบและกลไกการบริหารราชการแผ่นดินในการ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังจะช่วยยกระดับคุณภาพของประเทศ ไทยในทุกภาคส่วนและนำพาประเทศไทยให้หลุดพ้นหรือบรรเทาความรุนแรงของสภาพปัญหา

ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทั้งปัญหาความมั่นคง ปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และปัญหาความขัดแย้ง ในสังคม รวมถึงสามารถรับมือ กับภัยคุกคามและบริหารจัดการกับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และสามารถเปลี่ยนผ่านประเทศไทยไปพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ใหม่ของโลกได้ ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยยังคงรักษาบทบาทสำคัญในเวทีโลกสามารถดำรงรักษาความเป็นชาติที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมและคนไทยในประเทศมีความอยู่ดีมีสุขอย่างถ้วนหน้ากัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้กำหนดให้รัฐ พึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาวตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลัง ผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)” โดยกำหนดวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือคติพจน์ประจำชาติ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เพื่อให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขันในการผลิตและบริการที่หลากหลายบนฐานของการเทคโนโลยีสมัยใหม่และนวัตกรรม มีรายได้สูงอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วคนไทยเป็นคนคุณภาพที่มีความสุข อยู่ดี กินดี สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรมซึ่งยุทธศาสตร์ชาติที่จะใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาในระยะ 20 ปี ต่อจากนี้ไปจะประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง 2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 4. ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม 5. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ 6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ทั้งนี้ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติฉบับนี้เป็นเพียงกรอบแนวทางเพื่อให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 นำไปจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 65 ต่อไป ซึ่งในการจัดทำร่างฉบับนี้ได้มีการพิจารณาจากทุกมิติทั้งในมิติของประเด็นการพัฒนามิติการพัฒนาทรัพยากรสาขา และมิติการพัฒนาเชิงพื้นที่ โดยที่การนำยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ ให้สัมฤทธิ์ผลนั้นประชาชนทุกภาคส่วนจะมีบทบาทสำคัญไม่เฉพาะแต่ในขั้นตอนการจัดทำ แต่รวมถึงการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ และการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลที่ 20 ปีนี้ ทั้งนี้ โดยที่ภายใต้ยุทธศาสตร์แต่ละด้านจะมีการจัดทำแผนแม่บทสำหรับประเด็นการพัฒนา/ประเด็นปฏิรูปสำคัญสำหรับการพลิกโฉมประเทศไทย เพื่อเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ โดยที่ในบางประเด็นการพัฒนาอาจมีความจำเป็นต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงสำคัญในเชิงโครงสร้าง กลไก และกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงจะสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาในเรื่องนั้น ๆ ได้สัมฤทธิ์ผลจะมีแผนปฏิรูปที่สอดคล้องกัน ดังนั้น แผนแม่บทและแผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศต้องมีความสอดคล้องกัน

## กลไกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งองค์กรสมัยใหม่ที่ประสบความสำเร็จได้นั้น มักจะให้ความสำคัญต่อการยึดยุทธศาสตร์เป็นหลักในการดำเนินงาน และผู้บริหารสูงสุดขององค์กร หรือซีอีโอต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการนำการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ

จากบทความของ Robert S. Kaplan และ David P. Norton ที่ได้ตีพิมพ์ลงในวารสาร Harvard Business Review เรื่อง The Office of Strategy Management ได้อธิบายให้เห็นว่าบางองค์กรได้มีการจัดตั้งกลุ่มงานพิเศษเรียกว่า “สำนักบริหารยุทธศาสตร์” มีขนาดเล็ก รายงานขึ้นตรงต่อซีอีโอ ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุน ประสาน เชื่อมโยง และผลักดันงานของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ เพื่อให้มั่นใจว่ายุทธศาสตร์และเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้ได้ถูกถ่ายทอดลงไปยังทุกฝ่ายภายในองค์กรอย่างเชื่อมโยงและสอดคล้องกัน รวมถึง การพัฒนาและบริหารระบบการวัดผลการดำเนินงานอย่างสมดุลทั้งในระดับองค์กรลงไปจนถึงในระดับตัวบุคคล นอกจากนี้ สำนักบริหารยุทธศาสตร์ยังอาจต้องเข้าไปดำเนินงานหรือร่วมดำเนินงานบางอย่างที่มีความจำเป็นต่อการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติอย่างบรรลุผลอีกด้วย

### 1. กลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

แม้ว่าการวางยุทธศาสตร์ที่ดีจะเป็นเงื่อนไขบางประการหนึ่งของความสำเร็จของการบริหารงานสมัยใหม่ แต่บรรดานักวิชาการหลายคน เช่น Lawrence G. Hrebiniak (2005) มองว่าการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลงานนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและยุ่งยาก ซับซ้อนมากกว่าการวางยุทธศาสตร์ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยเงื่อนไขหรือปัจจัยแห่งความสำเร็จหลายประการ เช่น การเริ่มต้นด้วยการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ดี การบริหารการเปลี่ยนแปลง การออกแบบโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม/เอื้อต่อการประสานงานและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การมอบหมายงานที่ชัดเจน และเกิดการระดมความคิด การวางระบบกำกับดูแลควบคุมและให้ข้อมูลป้อนกลับเพื่อการปรับตัว การสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร การมอบอำนาจการตัดสินใจ การมีภาวะผู้นำและความมุ่งมั่นจริงจัง รวมถึง การกระตุ้นให้ทุกฝ่ายในองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

### 2. สาเหตุของการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติอย่างไม่มีประสิทธิผล

Robert S. Kaplan และ David P. Norton (2005) ได้เขียนบทความลงตีพิมพ์ในวารสาร Harvard Business Review เรื่อง The Office of Strategy Management เพื่ออธิบายให้เห็นว่าองค์กรส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 60-90) มักจะประสบปัญหาความล้มเหลวในการบริหารยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่องค์กรดังกล่าวมีรูปแบบการบริหารงานในแบบแยกส่วน (Fragmentation) มีขั้นตอนการทำงานที่ต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างรายงานตรงต่อผู้บังคับบัญชาตามสายบังคับบัญชาของตัวเองอันแสดงให้เห็นถึงปัญหาของการเปลี่ยนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติภายในองค์กรที่ยังขาดความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ

งานศึกษาวิจัยของ Kaplan และ Norton ได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้  
ให้องค์กรต่าง ๆ มักจะไม่ประสบปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผล กล่าวคือ

2.1 ร้อยละ 67 ของฝ่ายบริหารงานบุคคลและฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศในแต่ละ  
องค์กร ไม่ได้ยึดยุทธศาสตร์ขององค์กรเป็นหลัก การวางแผนงาน/โครงการและกระบวนการทำงาน  
ของหน่วยงานดังกล่าวยังไม่ได้มีการออกแบบหรือปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับ  
ยุทธศาสตร์ขององค์กรแต่อย่างใด

2.2 ร้อยละ 60 ขององค์กรไม่ได้กำหนดงบประมาณในการดำเนินแผนงาน/  
โครงการที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ขององค์กรเลย

2.3 ร้อยละ 85 ของการประชุมผู้บริหารในองค์กรต่าง ๆ ได้ใช้เวลาน้อยกว่า 1  
ชั่วโมงต่อเดือนในการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กร

2.4 ร้อยละ 95 ของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรไม่รู้จักและไม่เข้าใจว่า “ยุทธศาสตร์”  
ของหน่วยงานคืออะไร เมื่อบุคลากรส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในยุทธศาสตร์ขององค์กรก็ย่อมไม่สามารถ  
นำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างถูกต้องได้

2.5 ร้อยละ 70 ของผู้บริหารระดับกลางและร้อยละ 90 ของผู้ปฏิบัติงานหลัก ยังไม่  
มีความเข้าใจว่าการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงานจะต้องพิจารณาให้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยง  
กับผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กร

### 3. องค์กรที่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์

Kaplan และ Norton ได้เขียนหนังสือเรื่อง The Strategy-Focused Organization  
อันเป็นผลมาจากการศึกษาวิจัยในองค์กรต่าง ๆ ประมาณ 275 แห่ง ซึ่งพบว่า ผู้บริหารขององค์กร  
ดังกล่าวต่างมีความเห็นตรงกันว่า การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้บรรลุผลนั้นต้องใช้เวลาและ  
ความสามารถมากกว่าการวางแผนยุทธศาสตร์อย่างมีคุณภาพเสียอีก และผลการศึกษาวิจัยเชิงลึก  
ในบางองค์กร เช่น Mobil CIGNA AT&T เป็นต้น ยังได้พบว่าระบบการวัดผลการดำเนินงานอย่าง  
สมดุล (Balanced Scorecard) สามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์  
ขององค์กรได้เป็นอย่างดี

ฉะนั้น Kaplan และ Norton จึงได้เสนอให้ “ยุทธศาสตร์” เป็นศูนย์กลางของระบบ  
การบริหารจัดการและกระบวนการปฏิบัติงาน รวมถึง อธิบายวิธีการหรือแนวทางการพัฒนาไปสู่  
องค์กรที่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์รวม 5 ประการ ดังต่อไปนี้

3.1 รวมพลังเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงจากผู้บริหารระดับสูงขององค์กร

3.2 นำยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ไปเปลี่ยนแปลงเป็นแผนงาน/โครงการที่สามารถ  
ปฏิบัติให้บังเกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

3.3 ปรับแต่ง สร้างความเชื่อมโยงและบูรณาการการปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ  
ในองค์กรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่วางไว้

3.4 สร้างแรงจูงใจให้บุคลากรในองค์กรมีความรับผิดชอบในการดำเนินงานตาม  
แผนงาน/โครงการและยุทธศาสตร์ขององค์กร

3.5 วางระบบและจัดระเบียบให้การปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ประสบผลสำเร็จอย่าง  
เป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง

#### 4. สำนักบริหารยุทธศาสตร์

Kaplan และ Norton ได้เสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ในระดับองค์กร (Corporate-Level Unit) ขึ้น เรียกว่า สำนักบริหารยุทธศาสตร์ (Office of the Strategy Management) หรือ OSM เพื่อทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องการบริหารยุทธศาสตร์อย่างจริงจังเป็นการเฉพาะ มีลักษณะเป็นหน่วยงานขนาดเล็ก คล่องตัว ทำหน้าที่เป็น “เจ้าภาพ” ในการเชื่อมโยงและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ ขององค์กรไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผล โดยครอบคลุมภารกิจเกี่ยวกับการบริหารระบบการวัดผลการดำเนินงานอย่างสมดุล (Balanced Scorecard) การถ่ายทอดเป้าหมาย และการวัดผลระดับองค์กรลงสู่ระดับหน่วยงานย่อย (Business Unit) และระดับตัวบุคคล (Individual Scorecard) การส่งเสริมให้เกิดความริเริ่มเพื่อทบทวนยุทธศาสตร์และผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง รวมถึง การส่งเสริมให้มีการสื่อสาร แลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์เกี่ยวกับการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ฝ่ายวางแผนและงบประมาณ ฝ่ายบุคลากร ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น เพื่อนำยุทธศาสตร์ขององค์กรไปสู่การปฏิบัติร่วมกัน อย่างเป็นระบบ

สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักบริหารยุทธศาสตร์ดังกล่าว ซึ่งอาจเรียกว่า นักบริหารยุทธศาสตร์ (Strategy Management Office) หรือ SMO นั้น ควรต้องกำหนดให้เป็นวิชาชีพสาขาใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นมาจากความจำเป็นในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ขององค์กรไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลนั่นเอง

#### 5. สำนักบริหารยุทธศาสตร์มีบทบาทและภารกิจที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

5.1 การจัดการระบบการวัดผลการดำเนินงาน (Balanced Scorecard) เพื่อให้การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติประสบผลสำเร็จและเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืน สำนักบริหารยุทธศาสตร์จะต้องเป็นผู้ดูแลระบบการวัดผลดำเนินงานขององค์กรเพื่อให้มั่นใจว่าการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่กำหนด และสามารถถ่ายทอดเป็นแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) รวมทั้งมีตัวชี้วัดและกำหนดค่าเป้าหมายได้อย่างถูกต้อง

เมื่อผู้บริหารขององค์กรเห็นชอบตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายในการดำเนินงานแต่ละปีแล้ว สำนักบริหารยุทธศาสตร์จะมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการสื่อสาร สร้างความเข้าใจให้ทุกคนในองค์กรดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้ง มีการกำหนดค่าเป้าหมายของหน่วยงานย่อยในลำดับชั้นรองลงไปและแผนงาน/โครงการที่จะต้องดำเนินงานสอดคล้องและนำไปสู่ผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด

สำนักบริหารยุทธศาสตร์ไม่ใช่ทำหน้าที่เพียงแค่การรวบรวมและวิเคราะห์ตัวเลขเป้าหมายตามตัวชี้วัดเท่านั้น แต่จะต้องแสดงบทบาทเป็นที่ปรึกษาให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในการกำหนดมาตรฐานการทำงาน นิยามความหมายของเป้าหมายตามตัวชี้วัด รวมถึง ส่งเสริม ประสาน สนับสนุนให้ความรู้ในการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในองค์กร เพื่อนำไปสู่ผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ขององค์กรตามที่ได้วางไว้

5.2 การปรับแต่งและเชื่อมโยงภายในองค์กร (Organization Alignment) การที่องค์กรจะแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติได้สำเร็จ องค์กรประกอบที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การปรับแต่งเพื่อสร้างความเชื่อมโยงกลยุทธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กร รวมทั้ง เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามา

มีส่วนร่วมในการกำหนด และจัดลำดับความสำคัญของประเด็นยุทธศาสตร์ที่องค์กรจะมุ่งเน้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ การปรับแต่งและเชื่อมโยงยุทธศาสตร์จะช่วยทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กรมองเห็นเป้าหมายไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นระบบเกิดการประสานการดำเนินระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

สำนักบริหารยุทธศาสตร์จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้มองภาพรวมของกระบวนการพัฒนาระบบการวัดผลการดำเนินงานและการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ลดหลั่นลงไปในองค์กร (Cascading) เพื่อสร้างความมั่นใจว่าเป้าหมายและการดำเนินงานทุกหน่วยงานย่อยและบุคลากรทุกระดับในองค์กรมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน สามารถนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายรวมและยุทธศาสตร์ขององค์กรที่วางไว้

5.3 การทบทวนยุทธศาสตร์ (Strategy Review) ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น จากผลการศึกษาวิจัยพบว่า ร้อยละ 85 ของผู้บริหารจะใช้เวลาน้อยกว่า 1 ชั่วโมงในเดือนหนึ่งเพื่อปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับเรื่องยุทธศาสตร์ขององค์กร และร้อยละ 50 ของผู้บริหารไม่เคยปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับเรื่องยุทธศาสตร์องค์กรเลย ในทางตรงกันข้ามองค์กรที่มีการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติอย่างประสบผลสำเร็จนั้น ผู้บริหารระดับสูงจะร่วมประชุมปรึกษาหารือกันอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับเรื่องการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้เวลาครั้งละประมาณ 4-8 ชั่วโมง เพื่อทบทวนยุทธศาสตร์และปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การดำเนินงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น

สำนักบริหารยุทธศาสตร์จะต้องแสดงบทบาทสำคัญในการจัดประชุม โดยเฉพาะการทำหน้าที่เป็นผู้รายงานสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์หรือประเด็นที่มีความสำคัญต่อผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ เพื่อให้ที่ประชุมผู้บริหารระดับสูงได้พิจารณาทบทวนและเรียนรู้มากกว่าการพิจารณาสรุปผลสถานะทางการเงินและผลงานอย่างเป็นครั้งคราว รวมทั้งการติดตามมติการประชุมหรือข้อสรุปต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามอย่างจริงจังอีกด้วย

5.4 การพัฒนายุทธศาสตร์ (Strategy Development) โดยปกติแล้วการกำหนดยุทธศาสตร์ในแต่ละองค์กรมักจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายวางแผนและงบประมาณ หรือฝ่ายแผนงาน/โครงการขององค์กร ซึ่งครอบคลุมเรื่องของการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกที่มีผลกระทบต่อองค์กร การวางแผนในภาพรวม การจัดประชุมวางแผนประจำปี รวมถึงการให้ความรู้เรื่องการวางแผน/โครงการแก่ผู้บริหาร

อย่างไรก็ตาม การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติไม่ใช่กิจกรรมที่จะทำกันเพียงปีละครั้งเท่านั้น เมื่อมีการนำระบบการวัดผลการดำเนินงานมาใช้ในองค์กรแล้ว ผู้บริหารระดับสูงจะต้องรับรู้ความก้าวหน้าในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง จึงควรจัดให้มีการปรึกษาหารือกันอย่างสม่ำเสมอเป็นระยะ ๆ เพื่อให้การแปลงยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างถูกต้อง ซึ่งการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติไม่ควรจำกัดเฉพาะเพียงแต่ระดับผู้บริหารระดับอาวุโสขององค์กรเท่านั้น แต่ควรให้สำนักบริหารยุทธศาสตร์เข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อช่วยหยิบยกประเด็นและกลั่นกรองแนวคิดใหม่ ๆ ที่ผสมผสานขึ้นมาจากบุคลากรภายในองค์กรเอง

5.5 การสื่อสารยุทธศาสตร์ (Communicate Strategy) การสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจให้บุคลากรในองค์กรเกี่ยวกับยุทธศาสตร์จะต้องมีการกำหนดเป้าหมายและวางแผน/โครงการที่ชัดเจน เพื่อให้บุคลากรทุกฝ่ายได้รับรู้และเข้าใจร่วมกันอย่างถ่องแท้ สำนักบริหารยุทธศาสตร์

จึงจำเป็นต้องเพิ่มบทบาทของตนเองในการทำให้บุคลากรภายในองค์กรได้รับทราบข้อมูลที่ต้องการสื่อสารอย่างถูกต้อง เพราะฝ่ายซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการสื่อสารภายในองค์กรมักจะมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องยุทธศาสตร์และการวัดผลการดำเนินงานค่อนข้างน้อย

สำนักบริหารยุทธศาสตร์ยังอาจจะต้องเสนอแนะให้ผู้บริหารระดับสูงดำเนินการสื่อสารเรื่องยุทธศาสตร์ไปยังบุคลากรภายในองค์กรโดยตรง เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับทราบเรื่องเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ขององค์กรจากผู้บริหารระดับสูงด้วยตนเอง รวมทั้ง อาจจะต้องทำงานร่วมกับหน่วยบริหารงานบุคคล เพื่อให้มั่นใจว่าความรู้เรื่องยุทธศาสตร์และระบบการวัดผลการดำเนินงานได้ถูกนำไปรวมไว้ในแผนการฝึกอบรมด้วยแล้ว

5.6 การจัดการข้อเสนอและความคิดริเริ่มใหม่ (Initiative Management) ข้อเสนอและความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ตามยุทธศาสตร์มักจะเกิดขึ้นได้อยู่ตลอดเวลา เช่น โครงการพัฒนาระบบคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management) หรือ TQM โครงการนำซอฟต์แวร์เกี่ยวกับการจัดการลูกค้าสัมพันธ์ (Customer Relation Management) หรือ CRM เข้ามาประยุกต์ใช้ เป็นต้น จึงควรมีการจัดลำดับความสำคัญและการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ

จากประสบการณ์พบว่า โครงการอันเป็นผลมาจากความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ดังกล่าวนี้อาจจะแยกออกมาจากแผนงาน/โครงการตามปกติขององค์กร โดยอาจมอบหมายให้กลุ่มงานที่ปฏิบัติงานใกล้ชิดกับแผน/โครงการนั้นเป็นผู้รับผิดชอบหรืออาจตั้งกลุ่มงานเฉพาะกิจมารับผิดชอบก็ได้ อย่างไรก็ตาม สำนักบริหารยุทธศาสตร์ควรจะเข้าไปเกี่ยวข้องก็ต่อเมื่อแผนงาน/โครงการตามความคิดริเริ่มใหม่ ๆ นั้นมีการดำเนินงานที่ล่าช้ากว่ากำหนดหรือมีแนวโน้มชี้ให้เห็นว่าเกิดปัญหาขึ้น หรือในกรณีที่มีการดำเนินงานข้ามหน่วยงานและเป็นแผนงาน/โครงการสำคัญขององค์กร ซึ่งจะต้องมีการรายงานผลความก้าวหน้าของแผนงาน/โครงการดังกล่าวโดยตรงต่อผู้บริหารระดับสูง

5.7 การบูรณาการยุทธศาสตร์เข้ากับฝ่ายต่าง ๆ ในองค์กร โดยปกติแล้วในแต่ละองค์กรมักจะมีหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องของการวางแผนและการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ฝ่ายต่าง ๆ ภายในองค์กร มีหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศในการให้คำปรึกษาและแนะนำการใช้โปรแกรมซอฟต์แวร์สนับสนุนการปฏิบัติงาน มีหน่วยงานรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลเพื่อทำการวางแผน สรรหา พัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรในองค์กร แต่ปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นก็คือ หน่วยงานดังกล่าวต่างมุ่งเน้นการทำงานให้ประสบความสำเร็จตามหน้าที่ที่รับผิดชอบของตนเอง การทำงานร่วมกันโดยยึดทิศทางและยุทธศาสตร์ขององค์กรเป็นหลัก สำนักบริหารยุทธศาสตร์จึงจำเป็นต้องประสานการดำเนินงานและช่วยผลักดันให้การดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวเป็นไปอย่างสอดคล้องและสนับสนุนต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ขององค์กร

#### 5.7.1 การวางแผนงานและงบประมาณ (Planning & Budgeting)

สำนักบริหารยุทธศาสตร์จะต้องทำงานอย่างใกล้ชิดกับฝ่ายวางแผนและงบประมาณ เพื่อให้การแปลงยุทธศาสตร์บังเกิดผลสำเร็จ โดยเฉพาะการกำหนดวงเงินงบประมาณและอัตรากำลังเพื่อจัดสรรให้แก่ฝ่ายต่าง ๆ นั้นจะต้องเตรียมการไว้ให้เพียงพอต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับแผนงาน/โครงการตามยุทธศาสตร์อีกด้วย

### 5.7.2 การบริหารคน (Human Resources)

การแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติจะไม่มีทางสำเร็จได้เลยถ้าบุคลากรในองค์กรไม่ร่วมกันดำเนินงาน โดยเฉพาะการสร้างระบบแรงจูงใจ การฝึกอบรมและพัฒนา ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่มีผลต่อการทำให้บุคคลสามารถทบทวนผลการปฏิบัติงาน กำหนดเป้าหมายการทำงาน และพัฒนาขีดสมรรถนะของตนให้สอดคล้องกับแผนงาน/โครงการตามยุทธศาสตร์ สำนักบริหารยุทธศาสตร์ต้องประสานงานและผลักดันให้ฝ่ายบริหารบุคคลสามารถเชื่อมโยงระบบการบริหารงานบุคคลให้เข้ากับยุทธศาสตร์ขององค์กร เพื่อให้มั่นใจว่าแผนพัฒนาขีดสมรรถนะรายบุคคลของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทุกระดับมีความสอดคล้องกับเป้าประสงค์ตามยุทธศาสตร์ขององค์กร

### 5.7.3 การจัดการความรู้ (Knowledge Management)

สำนักบริหารยุทธศาสตร์จะต้องมั่นใจว่าการบริหารจัดการความรู้ในองค์กรเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factors) ตามยุทธศาสตร์ขององค์กรและวิธีการปฏิบัติอันเป็นเลิศ (Best Practices) อย่างแท้จริง เพราะการนำรูปแบบที่ไม่ถูกต้องมาเป็นแบบอย่างในการดำเนินงานก็อาจจะมีผลกระทบต่อความสำเร็จขององค์กรได้ หากองค์กรใดมีการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดด้านการจัดการความรู้ (Chief Knowledge Officer) หรือ CKO แล้ว สำนักบริหารยุทธศาสตร์จะต้องพยายามประสานงานกับผู้บริหารดังกล่าวในการจัดการความรู้ภายในองค์กรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ขององค์กร หากยังไม่ได้มีการมอบหมายอย่างเป็นทางการก็ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของสำนักบริหารยุทธศาสตร์

ในการนี้ สำนักบริหารยุทธศาสตร์ยังต้องทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการวางแผนขั้นตอนหรือกำหนดปฏิทินการทำงานใหม่ รวมถึง การออกแบบหรือการปรับแต่งกระบวนการทำงานของฝ่ายต่าง ๆ ให้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ขององค์กรเพื่อสร้างความมั่นใจว่าแผนงาน/โครงการ และกิจกรรมของทุกฝ่ายในองค์กรจะรองรับต่อเป้าหมายรวมและยุทธศาสตร์ขององค์กร

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์ดังกล่าวขึ้นในแต่ละองค์กรก็อาจจะมีทั้งข้อดีและข้อเสียบางประการ กล่าวคือ

#### **ประโยชน์** ของการมีสำนักบริหารยุทธศาสตร์

1. ช่วยปรับปรุงการบริหารยุทธศาสตร์ให้มีความเชื่อมโยงทั่วทั้งองค์กร
2. ช่วยปรับปรุงการสื่อสารเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

จากประสบการณ์ของกันและกัน

3. ช่วยให้ทุกคนในองค์กรรู้จักบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ และสามารถจัดลำดับความสำคัญของงานที่จะดำเนินการได้ตามยุทธศาสตร์ที่องค์กรมุ่งเน้น เพื่อให้การดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน

#### **ข้อจำกัด** ของการมีสำนักบริหารยุทธศาสตร์

1. อาจก่อให้เกิดโครงสร้างเพิ่มขึ้นในองค์กร
2. จำเป็นต้องใช้อัตรากำลังและงบประมาณอยู่บ้าง

3. อาจเกิดการไม่ยอมรับและต่อต้านจากฝ่ายอื่น ๆ ในองค์กรได้ หากมองว่าผู้ปฏิบัติงานในสำนักบริหารยุทธศาสตร์ปฏิบัติงานเกินขอบเขต หน้าที่ความรับผิดชอบของตน



สรุปองค์การสมัยใหม่ที่ประสบความสำเร็จได้นั้นมักจะให้ความสำคัญต่อการยึดยุทธศาสตร์เป็นหลักในการดำเนินงาน และผู้บริหารสูงสุดขององค์การหรือซีโอต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการนำการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติในบางองค์การก็ยังสามารถจัดตั้งกลุ่มงานพิเศษเรียกว่า “สำนักบริหารยุทธศาสตร์” มีขนาดเล็ก รายงานขึ้นตรงต่อซีโอทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุน ประสาน เชื่อมโยง และผลักดันงานของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ เพื่อให้มั่นใจว่ายุทธศาสตร์และเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ ได้ถูกถ่ายทอดลงไปยังทุกฝ่ายภายในองค์การอย่างเชื่อมโยงและสอดคล้องกัน รวมถึง การพัฒนาและบริหารระบบการวัดผลการดำเนินงานอย่างสมดุลทั้งในระดับองค์การลงไปจนถึงในระดับตัวบุคคล นอกจากนี้ สำนักบริหารยุทธศาสตร์ยังอาจต้องเข้าไปดำเนินงานหรือร่วมดำเนินงานบางอย่างที่มีความจำเป็นต่อการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติอย่างบรรลุผลอีกด้วย เช่น การสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมในประเด็นยุทธศาสตร์ขององค์การ การจัดการความรู้และนวัตกรรม เป็นต้น

## หลักการจัดตั้งสำนักบริหารนโยบาย

### 1. สำนักบริหารนโยบายคืออะไร (What is a delivery unit?)

Tom Harrison (2016) กล่าวถึงกำเนิดของสำนักบริหารนโยบายในเอกสารเรื่อง “The Role of The Centre in Driving Government Priorities : The Experience of Delivery Unit” สำนักบริหารนโยบายกำเนิดขึ้นจากฝ่ายการเมืองอันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามค้ำประกันสัญญาที่ให้ไว้ขณะหาเสียงเลือกตั้งได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับการเลือกตั้งมาเป็นรัฐบาลแล้วจะต้องมีความรับผิดชอบในการดำเนินงานตามสิ่งที่กล่าวไว้ในระหว่างการหาเสียง แต่เมื่อเข้ามาทำงานเวลาส่วนใหญ่จะหมดไปกับเรื่องที่ไม่ใช่สาระสำคัญของงานตามนโยบาย ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินนโยบายสำคัญหรือต่อการประเมินผลการตัดสินใจต่อนโยบายได้ดำเนินการไปแล้ว กลไกของรัฐบาลทั่วไปไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงลำดับที่ความสำคัญของรัฐบาล หรือไม่สามารถมุ่งเน้นไปยังประเด็นสำคัญเร่งด่วนท่ามกลางปริมาณงานที่มีมากมาย เมื่อหน่วยงานประสบปัญหาอุปสรรคในการทำงานนอกเหนือจากการควบคุมของตนเอง ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยเพราะหน่วยงานเหล่านี้มักต้องการข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานอื่นซึ่งตนเองไม่มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชา บางครั้งเมื่อร้องขอการสนับสนุนจากส่วนกลางของรัฐบาลก็ไม่ได้รับการช่วยเหลือที่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา บ่อยครั้งเหตุการณ์ลักษณะเช่นนี้นำไปสู่การเข้ามารับผิดชอบในการขับเคลื่อนงานสำคัญของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นเหตุให้บทบาทในการประสานงานและบทบาทในระดับยุทธศาสตร์ของสำนักนายกรัฐมนตรีคลาดเคลื่อนไป เพราะต้องทุ่มเทพลังไปในการแก้ไขปัญหาให้กับหน่วยงานที่ร้องขอ

ในหลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลทั่วโลกได้ให้ความสำคัญอย่างมากต่อความพยายามในการลดช่องว่างระหว่างนโยบายของรัฐบาลกับผลที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งนำมาสู่การหาวิธีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ การจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายคือหนึ่งในหลายวิธีการที่เกิดขึ้น แนวคิดในการจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายมีมานานกว่า 15 ปี เพื่อทำหน้าที่ที่ดำรงความมุ่งหมายไปที่เรื่องสำคัญการช่วยเหลือหน่วยงานต่าง ๆ ในการขจัดปัญหาอุปสรรค โดยทั่วไปสำนักบริหาร

นโยบายมักจัดตั้งอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีหรือสำนักประธานาธิบดี และได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้ารัฐบาลเพื่อการดำเนินบทบาทในการกำกับดูแลและการประสานงานระดับยุทธศาสตร์

Jitinder Kohli และ Cat Moody (2016) กล่าวไว้ในบทความเรื่อง What is a Delivery Unit ว่าสิ่งที่สหรัฐอเมริแลนด์ของสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร จังหวัดปัญจาบของปากีสถาน และประเทศมาเลเซียมีร่วมกัน คือ ประเทศหรือเมืองเหล่านี้ได้เห็นการเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์ของโครงการต่าง ๆ ไปในทางที่ดีขึ้น เมื่อนำสำนักบริหารนโยบายมาเป็นแกนกลางหรือศูนย์กลางในการทำงาน “สำนักบริหารนโยบาย” คือกลุ่มคนที่มีความเชี่ยวชาญสูงทำงานในส่วนกลางของรัฐบาล เพื่อช่วยให้รัฐมนตรีตามสายงานทำงานได้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดภายใต้หลักที่ว่าภารกิจคือหัวใจสำคัญ สำนักบริหารนโยบายสามารถทำงานได้ทั้งในระดับรัฐ ท้องถิ่น หรือในระดับชาติ รวมทั้งโครงการลงทุนขนาดใหญ่ การขับเคลื่อนนโยบายจากการเลือกตั้งความต้องการของประชาชน หรือแม้กระทั่งเรื่องยอดนิยมเช่น การยกระดับคุณภาพการศึกษา เป็นต้น

สำนักบริหารนโยบายเป็นนวัตกรรมที่ประกอบทั้งทางเทคนิคและประเพณีในทางเทคนิคนั้นสำนักบริหารนโยบายจะช่วยหลายกำแพงปัญหาไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ ในขณะที่ยังคงรักษาประเพณีในการแสวงข้อตกลงใจโดยใช้ข้อมูลประกอบ ซึ่งสำนักบริหารนโยบายนี้จะช่วยให้รัฐบาลพุ่งเล็งถึงสิ่งที่เป็นความสำคัญเร่งด่วน

อย่างไรก็ตามมีผู้ให้ความหมายของ “สำนักบริหารนโยบาย” ไว้หลากหลาย ขึ้นอยู่กับกรอบแนวคิดที่ใช้ Ray Shostak และคณะ (2014) ให้ความหมาย “สำนักบริหารนโยบาย” โดยใช้กรอบแนวคิดด้านบริหารจัดการเป็นหลักว่า หมายถึง หน่วยงานเฉพาะซึ่งอาศัยอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารในการ

1. ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงผลลัพธ์ที่วัดโดยประชาชน ภายใต้ลำดับความสำคัญจำนวนจำกัด
2. จัดปัญหา อุปสรรค ซึ่งจะขัดขวางความก้าวหน้าของงาน
3. สร้างความเข้าใจและความสามารถเพื่อเพิ่มศักยภาพให้กับระบบงาน กระบวนการและผู้เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ Ray Shostak และคณะกล่าวอีกว่า การให้นิยามดังกล่าวสามารถใช้ได้ทั้งในด้านรูปแบบการจัดและการทำงานของสำนักบริหารนโยบาย ซึ่งในเรื่องรูปแบบการจัดอาจแตกต่างกันบ้างในบางประเทศขึ้นอยู่กับโครงสร้างการจัดของรัฐบาล สำนักบริหารนโยบายจะทำงานมีประสิทธิภาพมากที่สุดเมื่อเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลและมีกรอบการบริหารผลสัมฤทธิ์เป็นของตนเอง แนวคิดนี้ใช้ได้กับทุกระดับไม่ว่าจะเป็นระดับรัฐบาล ระดับกระทรวง ระดับท้องถิ่น สำนักบริหารนโยบายประกอบด้วยทีมผู้เชี่ยวชาญขนาดเล็กทำงานในนามรัฐบาล เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนงานของรัฐมนตรี/หน่วยงาน การทำงานของสำนักบริหารนโยบายจำเป็นต้องทำงานใกล้ชิดกับ หน.คณะผู้บริหารตลอดจนตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบบริหารราชการที่มีอยู่ในการจัดการกับปัจจัยนำเข้า เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ ถ้าระบบบริหารราชการที่มีอยู่นี้ทำงานได้ดี มีประสิทธิภาพ สำนักบริหารนโยบายก็จะทำงานได้ง่าย หรือทำการปรับแต่งเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบงานให้มากขึ้น ซึ่งระบบที่กล่าวนี้หมายรวมถึง การวางแผน การอนุมัติแผนงาน โครงการ งบประมาณประจำปีการนำแผนงาน โครงการ งบประมาณไปสู่การปฏิบัติ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ทั้งจากผู้ตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบภายนอก

โดยปกติแล้ว สำนักบริหารนโยบายจะมีบทบาทในการพัฒนาระบบงานที่มุ่งเน้นความสนใจทางการเมือง (Political Attention) บนพื้นฐานของการจัดลำดับความสำคัญสูงสุดของรัฐบาล และเข้าแทรกแซงเมื่อผลการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามกำหนด การแทรกแซง หมายถึง การเข้าไปตรวจสอบ วิเคราะห์ พิจารณา ทบทวนหาสาเหตุว่าเพราะอะไรผลการปฏิบัติงานจึงไม่เป็นไปตามเป้าหมายในกรณีของสหราชอาณาจักร การแทรกแซงนี้เรียกว่า การทบทวนลำดับความเร่งด่วน (Priority Review) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ลำดับความเร่งด่วนในการขับเคลื่อนอย่างรวดเร็ว การทบทวนจะนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างการขับเคลื่อนให้ดีขึ้น โดยจะแจกจ่ายผลลัพธ์ที่ได้ให้กับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามสายงานที่เกี่ยวข้อง การทบทวนนี้จะดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบนำข้อมูล/สารสนเทศที่เกี่ยวข้องมาทำการวิเคราะห์เชิงลึก ตั้งสมมติฐานเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาทดสอบสมมติฐาน และพัฒนาคำแนะนำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายไม่ใช่เรื่องใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐ แต่ได้เกิดขึ้นมากกว่า 15 ปี หลายรัฐบาลได้แก้ปัญหาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การติดตาม ประเมินผล ว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้หรือไม่ ด้วยการจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายโดยให้เป็นหน่วยงานภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีหรือสำนักงานประธานาธิบดี มีบทบาทหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติและติดตามกำกับดูแล ทั้งนี้ระดับของการมุ่งเน้นอาจแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายนั้น เช่น มุ่งเน้นที่ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ มุ่งเน้นต่อการวางแผนและการตัดสินใจที่ดีหรือมุ่งเน้นต่อการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานและการประสานงาน เป็นต้น สำนักบริหารนโยบายเป็นหน่วยงานขนาดเล็ก ประกอบด้วยทีมผู้เชี่ยวชาญทำงานในนามรัฐบาล เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนงานของรัฐมนตรี/หน่วยงาน การทำงานของสำนักบริหารนโยบายจำเป็นต้องทำงานใกล้ชิดกับหน.คณะผู้บริหาร ตลอดจนถึงอยู่บนพื้นฐานของระบบบริหารราชการที่มีอยู่ในการจัดการกับปัจจัยนำเข้าเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ ถ้าระบบบริหารราชการที่มีอยู่นี้ทำงานได้ดี มีประสิทธิภาพ สำนักบริหารนโยบายก็จะทำงานได้ง่าย หรือทำการปรับแต่งเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบงานให้มากขึ้น แต่ถ้าระบบบริหารราชการที่มีอยู่ขาดประสิทธิภาพ สำนักบริหารนโยบายจะมีบทบาทในการให้คำแนะนำ ช่วยเหลือในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ขจัดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานให้ได้ผลตามกำหนด ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นแบบใดสำนักบริหารนโยบายจำเป็นต้องทำงานร่วมกับกลไกของรัฐที่มีอยู่เป็นสำคัญ

## 2. เมื่อใดจึงควรใช้สำนักบริหารนโยบาย (When is a Delivery Unit the right intervention?)

การตกลงใจจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายขึ้นอยู่กับบริบทของระบบบริหารราชการแต่ละแห่ง การจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายต้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการบริหารที่เป็นอยู่และเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน สำนักบริหารนโยบายเป็นหน่วยงานเฉพาะที่ขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญของนายกรัฐมนตรี ใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบในการติดตามกำกับดูแลเร่งรัดความคืบหน้า การศึกษาวิเคราะห์ระบบบริหารราชการก่อนจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายเป็นเรื่องที่จำเป็นว่าหากจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายแล้วมั่นใจว่าประสิทธิภาพของงานจะดีขึ้น เพราะบางครั้งนวัตกรรมใหม่ทางการบริหารจะมีความเหมาะสมมากกว่า และเมื่อมีการจัดตั้งสำนักบริหารนโยบาย

แล้วต้องมีการออกแบบแนวทางการบริหารงานตลอดจนมีเครื่องมือในการบริหารที่เหมาะสมด้วย  
 อย่างที่ได้กล่าวไว้ในช่วงแรกว่า หลายประเทศได้นำแนวคิดเรื่องสำนักบริหารนโยบายไปใช้มีทั้งที่  
 ประสบความสำเร็จ และไม่ประสบความสำเร็จ จึงกล่าวได้ว่า การจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายนั้น  
 ไม่มีรูปแบบตายตัวขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหาเป็นสำคัญ

กระนั้นก็ตาม Ray Shostak และคณะ (2014) กล่าวว่าจากประสบการณ์ในการ  
 ปฏิบัติที่มีเพียงพอ สามารถจำแนกปัจจัยที่มีผลต่อการนำแนวคิดในการจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายมา  
 ใช้ได้อย่างเหมาะสมดังนี้

### 1. ผลลัพธ์ที่ต้องการมีความสำคัญต่อปัจจัยทางการเมืองของรัฐบาลหรือไม่

กลไกของรัฐและระบบราชการจะต้องตอบสนองการทำงานของรัฐบาล และทุก  
 รัฐบาลล้วนให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์ของพันธสัญญาที่ได้ให้ไว้ การบริการสาธารณะที่ดีขึ้น ประสิทธิภาพ  
 ประสิทธิภาพของการทำงานที่เพิ่มขึ้น สิ่งเหล่านี้จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายขึ้นภายใน  
 ศูนย์กลางของรัฐบาลหรือทำงานควบคู่ไปกับกระทรวงการคลัง/กระทรวงทางเศรษฐกิจ หากไม่เป็น  
 ไปตามนี้ สำนักบริหารนโยบายจะไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลและการตัดสินใจสำคัญที่จะแก้ไขปัญหา  
 อุปสรรคให้ลุล่วงไปได้ และเพื่อให้สำนักบริหารนโยบายสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ  
 สาธารณะ สำนักบริหารนโยบายต้องสามารถเข้าถึงตั้งแต่ระดับกระทรวง กรม กอง ไปจนถึงเจ้าหน้าที่  
 ระดับปฏิบัติได้ทุกเรื่องและบ่อยครั้งเท่าที่ต้องการ

### 2. ศูนย์กลางของรัฐบาลสามารถติดตามและบริหารจัดการผลลัพธ์ได้หรือไม่ หน่วยงานใดในศูนย์กลางของรัฐบาลที่สามารถทำหน้าที่นี้ได้หรือไม่

ในการตัดสินใจจัดตั้งสำนักบริหารนโยบาย ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาท  
 และความรับผิดชอบที่ศูนย์กลางของรัฐบาลต้องการ ท่ามกลางรูปแบบการปฏิบัติทั่วไปการดำเนินงาน  
 ในศูนย์กลางของรัฐบาลจะเป็นการบริหารระดับยุทธศาสตร์ การประสานนโยบาย และการสื่อสาร  
 ในบางกรณีหน่วยงานที่มีอยู่เดิมอาจทำหน้าที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการติดตามประเมินผลนโยบาย  
 การจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายจะช่วยเสริมให้หน่วยงานนั้นทำหน้าที่ได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น  
 ในกรณีที่ไม่ใช่หน่วยงานใดทำหน้าที่นี้ในระดับรัฐบาล สำนักบริหารนโยบายจะเข้ามาเป็นเครื่องมือใน  
 การดำเนินงานนี้

### 3. รัฐบาลได้กำหนดความสำคัญของงานและทราบว่าจะต้องทำอะไรให้สำเร็จ หรือไม่

ความท้าทายของสำนักบริหารนโยบายไม่เพียงแต่เรื่องการจัดลำดับความสำคัญ  
 ที่ชัดเจนแล้ว ยังมีเรื่องของผลสำเร็จที่ต้องการนั้นคืออะไร และทำการวัดได้อย่างไร การจัดลำดับ  
 ความสำคัญคือลำดับความสำคัญ ถ้าทุกเรื่องมีความสำคัญหมดก็เท่ากับว่าทุกเรื่องไม่สำคัญ  
 ซึ่งบางครั้งเกิดจากความไม่ชัดเจนเพียงพอของผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังต่อประชาชน หรือรัฐบาล  
 ให้ความสำคัญกับการสร้างนโยบายใหม่มากกว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สำนักบริหารนโยบาย  
 ส่วนใหญ่จะเลือกกำหนดความสำคัญต่องานที่มีผลกระทบต่อประชาชน หรืออาจกล่าวอีกนัยว่า  
 งานบริการสาธารณะที่ประชาชนต้องการมากที่สุด (ความมั่นคง สุขภาพ การศึกษา การคมนาคม ฯลฯ)  
 เรื่องที่จะถูกกำหนดเป็นเป้าหมายจะต้องเป็นเรื่องที่มุ่งใจว่าต้องทำให้สำเร็จ สิ่งที่ยากคือการวัดผล  
 รวมทั้งการยอมรับของสาธารณะ ซึ่งมีความชัดเจนระหว่างความสำเร็จที่ต้องการกับผลที่เกิดขึ้นจริง

สิ่งเหล่านี้ได้มาจากข้อมูลที่เชื่อถือได้อันเป็นรากฐานสำคัญต่อการประสบความสำเร็จของสำนักบริหารนโยบาย หลายรัฐบาลได้ลงทุนมากมายเพื่อสร้างระบบรวบรวมข้อมูลผลการปฏิบัติงานผ่านระบบการติดตามประเมินผลและหน่วยงานสถิติ ความท้าทายคือทำอย่างไรที่จะใช้ข้อมูลให้เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงผลลัพธ์ที่มีผลต่อประชาชน

4. บทบาทและความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่ต้องการมีความชัดเจนหรือไม่ และมีความจำเป็นต้องเพิ่มเติมการตรวจสอบภายในการบริหารจัดการของรัฐบาลหรือไม่

ในการจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายจะมีข้อคำนึง 2 ประการที่สัมพันธ์กัน คือ การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานกับความโปร่งใสตรวจสอบได้ บางครั้งสำนักบริหารนโยบายจัดตั้งขึ้นในลักษณะการกำกับควบคุมรัฐมนตรีเพื่อความโปร่งใส สิ่งนี้จะทำให้ลดประสิทธิภาพของสำนักบริหารนโยบายในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค แต่กระนั้นก็ตามแม้จะให้ความสำคัญไปที่ความก้าวหน้าของงาน แต่ความโปร่งใสอธิบายได้ก็ไม่สามารถลดลงได้ ผู้เชี่ยวชาญได้แนะนำว่าจำเป็นที่จะต้องจำแนกให้ชัดเจนว่าอะไรคือวัตถุประสงค์หลักที่สำนักบริหารนโยบายต้องการบรรลุถึง เครื่องมือหนึ่งที่สำนักบริหารนโยบายบางแห่งนำมาใช้คือการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการระหว่าง รัฐมนตรี กระทรวง กรม กอง เช่น สำนักบริหารนโยบายของประเทศมาเลเซีย (PEMANDU) ใช้คำรับรองการปฏิบัติราชการระหว่างรัฐมนตรีกับนายกรัฐมนตรี

5. มีความจำเป็นต้องเพิ่มความเข้าใจในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของแกนกลางรัฐบาลหรือไม่

ระบบบริหารนโยบาย หมายถึงระบบที่ประกอบด้วยเครือข่ายองค์กร/หน่วยงานที่ทำงานร่วมกันเพื่อมุ่งสู่ผลลัพธ์ที่รัฐบาลต้องการในแต่ละด้าน (เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การพลังงาน ฯลฯ) โดยในระดับรัฐบาลจะมีการกึ่งในการจัดทำนโยบายและแปลงนโยบายออกเป็นเป้าหมายนำไปสู่ผลลัพธ์ แต่ในระดับนี้มักมีความเข้าใจจำกัดในเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เป็นผล สำนักบริหารนโยบายสามารถเล่นบทบาทสำคัญในระบบบริหารนโยบายด้วยการเรียนรู้ถ่ายทอดความรู้ บทเรียนทั้งที่ประสบผลสำเร็จและล้มเหลวเพื่อป้องกันไม่ให้ความล้มเหลวเกิดขึ้นซ้ำอีก สำนักบริหารนโยบายต้องเข้าใจแรงจูงใจ ความรู้ความชำนาญของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการของหน่วยงานต่าง ๆ เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้ที่อยู่ห่างไกลจากระดับนโยบาย สิ่งนี้เป็นหนึ่งในหน้าที่สร้างความเข้าใจและความสามารถในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของสำนักบริหารนโยบายที่จะต้องทำงานควบคู่ไปกับกระทรวง

6. งานประจำที่เป็นอยู่ของศูนย์กลางรัฐบาลช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพหรือไม่

ในการปฏิบัติงานประจำที่เป็นอยู่ มักพบเห็นการรายงานตามวงรอบ การแก้ปัญหาของผู้บริหาร การตั้งเป้าหมาย การติดตามประเมินผล ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก็มุ่งต่อผลลัพธ์เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามการจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายจะทำให้มีกลุ่มคนเฉพาะที่มุ่งเน้นการช่วยงานในระดับกระทรวงและรัฐบาลในการให้นำหน้ากับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และมักเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูปภาครัฐ

### 7. มีกลไกในการทำงานระหว่างกระทรวงหรือไม่

ในขณะที่รัฐบาลทั่วไปทำงานในทางดิ่งผ่านกระทรวง กรม กอง แต่ก็มีบ่อยครั้ง ที่ผลลัพธ์ของงานบริการสาธารณะก้าวข้ามเขตแดนทางดิ่ง ถ้ามีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นทำหน้าที่เชื่อมระหว่างรอยต่อของแต่ละกระทรวงก็จะทำให้ผลลัพธ์ที่ได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สำนักบริหารนโยบาย จะมีคุณลักษณะตลอดจนขีดความสามารถที่เหมาะสมในการทำงานร่วม/ระหว่างกระทรวง นอกเหนือ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการบรรลุผลลัพธ์ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

### 3. สำนักบริหารนโยบายมีหน้าที่อะไร (What delivery units do?)

โดยทั่วไปสำนักบริหารนโยบายจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำนโยบายทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนไปจนถึงการนำแผนไปสู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล แต่การเน้นหรือให้ความสำคัญในแต่ละขั้นตอนจะแตกต่างกันออกไป เช่น ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ที่ตรวจสอบได้ ให้ความสำคัญกับการวางแผนและการตกลงใจ หรือให้ความสำคัญกับการติดตามความก้าวหน้า และปรับปรุงการประสานงาน สำนักบริหารนโยบายของสหราชอาณาจักรซึ่งจัดตั้งโดยนายกรัฐมนตรี โทนี แบลร์ ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ที่ตรวจสอบได้อย่างมาก แต่อีกหลาย ๆ กรณีได้ให้ความสำคัญกับบทบาทในการขจัดปัญหาอุปสรรคและการประสานงาน ประสบการณ์ของประเทศบราซิล ในยุค 1990 เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความทุ่มเทในการติดตามความก้าวหน้าของโครงการสำคัญ และการช่วยขจัดปัญหาอุปสรรค

ส่วนใหญ่แล้วสำนักบริหารนโยบายจะทำงานร่วมกับหน่วยงานในการเพิ่มคุณภาพของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วยการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ และพัฒนารูปแบบการติดตามประเมินผลที่ได้ สำนักบริหารนโยบายของสหราชอาณาจักรและอีกหลาย ๆ ประเทศได้ทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อประเมินผลเชิงลึกอย่างรวดเร็ว ซึ่งนี่คือมุมมองใหม่ที่สำนักบริหารนโยบายนำไปสู่หน่วยงานสำหรับคิดหาวิธีการในการทำงานให้บรรลุผลตามกำหนด กระบวนการนี้ดำเนินการโดยส่วนแผนของหน่วยงาน แต่สำหรับประเทศมาเลเซียได้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งส่วนปฏิบัติการ (Lab) เพิ่มเติมขึ้นมาจากส่วนแผนของหน่วย ส่วนปฏิบัติการนี้จะเป็นที่ที่หน่วยต่าง ๆ ส่งเจ้าหน้าที่หลักเข้ามาร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการในรายละเอียด รวมทั้งสร้างให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน แนวทางนี้เหมาะสำหรับกรณีที่ต้องทำงานร่วมกันหลายหน่วยงาน จำเป็นต้องวางแผนร่วมกัน

### 4. องค์ประกอบสำคัญของสำนักบริหารนโยบายที่ประสบผลสำเร็จ (Key components of a successful Delivery Unit)

เราได้ทราบแล้วว่าเมื่อใดควรจัดตั้งสำนักบริหารนโยบาย แต่ดังที่กล่าวแล้วหลายครั้งว่าการจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายของหลายแห่งมีทั้งประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ เพราะสำนักบริหารนโยบายจำเป็นต้องมีองค์ประกอบหลักที่จะขาดเสียมิได้ เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง Jitinder Kohli and Cat Moody (2016) แสดงให้เห็นถึงสิ่งที่สำนักบริหารนโยบายจำเป็นต้องมี ได้แก่

#### 4.1 ภารกิจที่ชัดเจน (Clarity of mission)

สำนักบริหารนโยบายต้องมีบทบาท หน้าที่ ชัดเจน ภารกิจของสำนักบริหารนโยบายจะแสดงให้เห็นถึงรูปแบบการทำงาน จำนวนเจ้าหน้าที่ ปริมาณงาน และเครื่องมือที่ใช้

#### 4.2 การจัดลำดับความสำคัญจำนวนจำกัด (Limited number of priorities)

สำนักบริหารนโยบายต้องให้ความสำคัญกับเป้าหมายที่สำคัญ ชัดเจน และมีจำนวนไม่มากที่ต้องการการสนับสนุนในการนำไปสู่การปฏิบัติ (คำแนะนำคือน้อยกว่า 15) หากมีเป้าหมายมากก็จะลดทอนความสามารถในการติดตาม สันเปลี่ยนทรัพยากร และเป็นเหตุให้นำไปสู่ความล้มเหลว

#### 4.3 มีผู้นำที่ทุ่มเทและมีอิทธิพล (Influential and dedicated leadership)

ผู้นำต้องให้การสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักบริหารนโยบายอย่างเต็มที่ กำลัง และ ผอ. สำนักบริหารนโยบายจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง เพราะจำเป็นต้องทำงานร่วมกับหลายหน่วยงาน

#### 4.4 มีเสรีในการปฏิบัติ (Institutional independence)

สำนักบริหารนโยบายควรขึ้นอยู่กับส่วนกลางของรัฐบาลเพื่อดำรงความมุ่งหมาย และสนับสนุนภารกิจในการบริหารนโยบายมากกว่าเป็นหน่วยงานปกติทั่วไป

#### 4.5 ทีมงานมีความสามารถและกระตือรือร้น (Talented and motivated staff)

เจ้าหน้าที่ของสำนักบริหารนโยบายต้องมีขีดความสามารถสูง ทั้งความสามารถในการคิด วิเคราะห์ และการบริหารความสัมพันธ์

#### 4.6 มุ่งสู่ระดับปฏิบัติการ (Oriented to the frontline)

สำนักบริหารนโยบายต้องเชื่อมเข้าการทำงานในระดับปฏิบัติการ

#### 4.7 ขนาดกะทัดรัด (Compact size)

สำนักบริหารนโยบายควรเป็นหน่วยงานถาวร มีขนาดเล็ก ความคล่องตัวสูง

นอกจากนี้ในส่วนของ Ray Shostak และคณะ (2014) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของสำนักบริหารนโยบายว่าประกอบด้วยเรื่องหลัก ๆ 3 ประการ ประการที่หนึ่ง เป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด คือ สำนักบริหารนโยบายต้องได้รับมอบอำนาจในการทำงานข้ามกระทรวงบนลำดับความเร่งด่วนของรัฐบาล มีอำนาจในการแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคให้หมดไปโดยเร็ว ประการที่สอง สำนักบริหารนโยบายต้องมีรูปแบบในการปรับปรุงเพิ่มประสิทธิภาพองค์กรเนื่องจากอาจจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินงาน ประการที่สาม ต้องสร้างทีมที่ประกอบด้วยความรู้ ความชำนาญ ทักษะที่ดีในงานที่ทำ ทั้งนี้องค์ประกอบหลักที่จะทำให้สำนักบริหารนโยบายประสบความสำเร็จตามแนวคิดของ Ray Shostak และคณะ มีดังนี้

##### 1. ข้อมูลเชื่อถือได้

การทำงานส่วนใหญ่ของสำนักบริหารนโยบายเป็นการนำข้อมูลมาใช้พยากรณ์เพื่อประกอบการขับเคลื่อนนโยบาย ยิ่งรัฐบาลได้รับข้อมูลในลักษณะที่เป็นความจริงในรูปแบบเดียว ยิ่งทำให้รัฐบาลสามารถใช้ให้เป็นประโยชน์ได้มากกว่าการมาได้เพียงกันถึงความถูกต้องของข้อมูล และเพื่อที่จะให้สามารถรวบรวมข้อมูลมาใช้ประกอบการติดตามประเมินผลได้นั้น สำนักบริหารนโยบายต้องทราบก่อนว่าสิ่งใดที่เรียกว่ามีความก้าวหน้า ข้อมูลต้องชัดเจน ไม่แปรเปลี่ยน สร้างความมั่นใจให้กับระบบบริหารนโยบายทั้งระบบ

## 2. มีความเชี่ยวชาญที่ถูกต้องนำไปสู่ความแตกต่าง

สำนักบริหารนโยบายต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ สามารถวิเคราะห์ จัดทำรายงาน มีทักษะในการสัมภาษณ์ มีความสามารถในการแก้ปัญหา และผสมคุณสมบัติความสามารถเหล่านี้เข้าด้วยกัน ซึ่งการทำงานของสำนักบริหารนโยบาย จะช่วยเหลือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเพิ่มประสิทธิภาพของผลลัพธ์ด้วยการสอน การให้คำปรึกษา หรือการสร้างความท้าทาย

## 3. เข้าใจในงานที่ทำและมีความสามารถในการทำสิ่งเหล่านั้น

เจ้าหน้าที่ของสำนักบริหารนโยบายต้องมีความรู้ความเข้าใจในงานที่ตนเองทำ สำนักบริหารนโยบายแต่ละแห่งจะมียุทธศาสตร์ความรู้ในการทำงานเป็นของตนเองแตกต่างกันไปตามรูปแบบของการบริหารนโยบาย สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือต้องเข้าใจการให้บริการบุคคล หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยบริการสาธารณสุขท้องถิ่น (เช่น ครู หมอ นักสังคมจิตวิทยา พยาบาล ตำรวจ ฯลฯ) กับประชาชนที่ได้รับผลผลิต ต้องสามารถวิเคราะห์ความต้องการที่มีความชำนาญ ในการตอบสนองต่อประชาชน

## 4. ประกอบด้วยเครื่องมือและเทคนิคที่เพียงพอ

สำนักบริหารนโยบายที่ประสบความสำเร็จต้องมีเครื่องมือและเทคนิคที่เพียงพอ ต่อการแก้ปัญหา โดยนำวิธีการที่หลากหลายมาใช้ในการวิเคราะห์ แก้ไข และให้คำแนะนำสำหรับการปฏิบัติ สำนักบริหารนโยบายจำเป็นต้องมุ่งไปที่การเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพของงาน ให้มากขึ้น แต่ละเครื่องมือ/เทคนิค/แนวทางนั้นจะนำมาใช้ในการแก้ปัญหา การวิจัย การสัมภาษณ์ ประชุมเชิงปฏิบัติการ และงานภาคสนาม เพื่อหาวิธีการในการพัฒนามุมมอง แนวคิดใหม่ ๆ แล้ว เปลี่ยนเป็นคำแนะนำในการปฏิบัติที่ชัดเจน

## 5. เตรียมขอบเขตสำหรับงานสำคัญตามลำดับ

โดยปกติแล้วทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องการคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญ เครื่องมือ และเทคนิค เพื่อใช้ในการพัฒนานโยบายใหม่ ๆ และตอบคำถามที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ สำนักบริหารนโยบายจึงจำเป็นต้องมีระบบในการจัดลำดับความสำคัญของงานที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ สำนักบริหารนโยบายจะอยู่ภายใต้แรงกดดันอันเนื่องมาจากนโยบายใหม่ๆ และจากความท้าทายในการ ดำรงรักษาไว้ซึ่งการบรรลุผลลัพธ์ที่ดีขึ้นและเร็วขึ้น สิ่งเดียวที่จะช่วยได้คือต้องมีความชัดเจนว่า “ผลลัพธ์คืออะไร” และสามารถวัดได้อย่างไร

## 6. เชื่อมงานของหน่วยเข้ากับการตกลงใจ

สำนักบริหารนโยบายต้องสามารถติดตามประเมินผลงานทั้งหมดได้ สามารถติดตามถึงการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ที่ต้องการ เพื่อที่จะนำไปสู่การ ตกลงใจ การให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งการนำมาจัดทำเป็นบทเรียนสำหรับการปฏิบัติงาน ต่อไป

เมื่อนำแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบสำคัญของสำนักบริหารนโยบายที่ประสบความสำเร็จของ Jitinder Kohli and Cat Moody และ Ray Shostak และคณะ มาพิจารณาเปรียบเทียบกัน พบว่ามีลักษณะร่วมกันหลายประการ เช่น ภารกิจของหน่วยงานต้องมีความชัดเจน มีการจัดลำดับ



ความสำคัญเร่งด่วนซึ่งไม่ควรจะมีจำนวนมากเกินไป ขนาดของสำนักบริหารนโยบายควรมีขนาดเล็ก คล่องตัว เจ้าหน้าที่มีความรู้ ความชำนาญ ความสามารถในการคิดวิเคราะห์ มีความสัมพันธ์ในเชิงบริหารที่ดี และที่สำคัญคือต้องมีระบบในการทำงานที่ดี การติดตามประเมินผล การรายงานที่มีประสิทธิภาพ เข้าถึงและดำเนินการขจัดปัญหาอุปสรรคได้รวดเร็ว อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือสำนักบริหารนโยบายต้องสามารถทำงานร่วมกับกลไกของรัฐที่มีอยู่เดิมได้ และทำให้กลไกเหล่านั้นทำงานมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

### 5. PEMANDU ตัวอย่างใกล้ตัวที่ประสบความสำเร็จ

สำนักบริหารนโยบายที่หลายประเทศทั่วโลกจัดตั้งขึ้น และประสบความสำเร็จเป็นที่ยอมรับแพร่หลายในขณะนี้ จนกลายเป็นตัวแบบให้หลายประเทศได้นำไปประยุกต์ใช้งาน หนึ่งในนั้นคือ PEMANDU หรือคำเต็มว่า Performance Management and Delivery Unit ของประเทศมาเลเซีย ได้รับการจัดตั้งในปี ค.ศ.2009 เป็นเสมือนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ที่ปรึกษาให้กับนายกรัฐมนตรีมาเลเซียในการนำแผนปฏิรูปแห่งชาติมาเลเซีย (Malaysia's National Transformation Program) ไปสู่การปฏิบัติ แผนนี้มีจุดมุ่งหมายในการเปลี่ยนประเทศมาเลเซียเป็นประเทศที่มีรายได้สูงในปี 2020

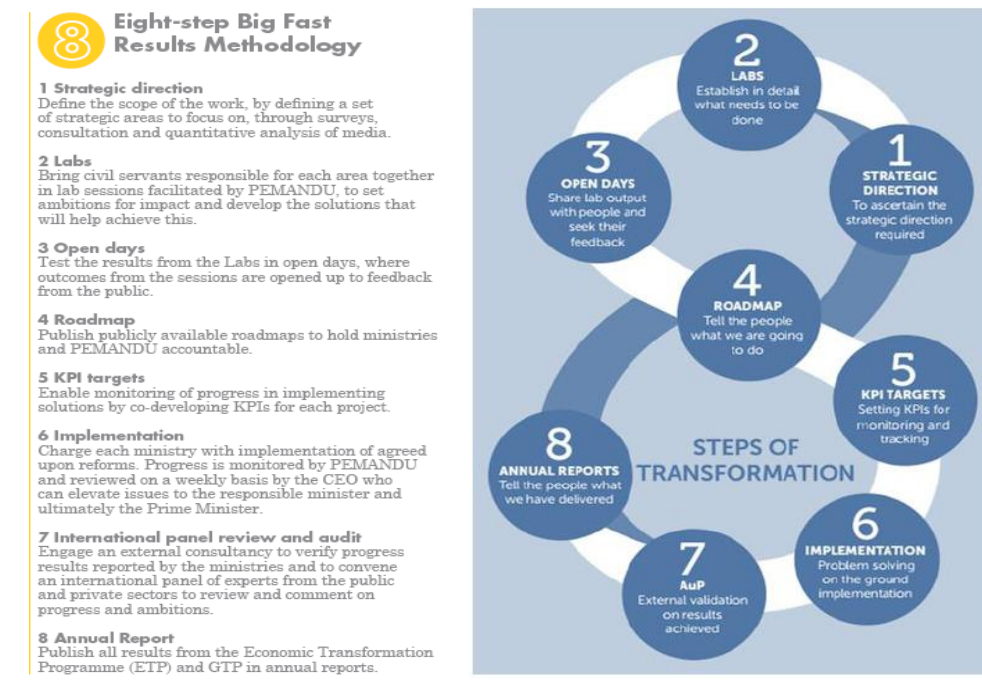
ในแผนกำหนดเป้าหมายในการปฏิรูปทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนโดยใช้แผนที่เรียกว่าแผนปฏิรูปภาครัฐ (Government Transformation Program) ซึ่งให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบราชการให้ทันสมัย และแผนปฏิรูปเศรษฐกิจ (Economic Transformation Program) ซึ่งให้ความสำคัญกับการลงทุนในประเทศมาเลเซียทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ

นายกรัฐมนตรีมาเลเซียมีบทบาทอย่างมากต่อการดำเนินงานนี้ ทั้งการสนับสนุน และการประสานงานระหว่างกระทรวงตลอดจนการติดตามกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด โดยนายกรัฐมนตรีมาเลเซียได้เลือกนาย Idris Jala มาเป็นหัวหน้าผู้บริหาร PEMANDU ทั้งนี้ Idris Jala ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นนักบริหารที่ประสบความสำเร็จ หลังจากที่เขาไปบริหารสายการบินมาเลเซียแอร์ไลน์ที่ขาดทุนมหาศาลจนกลับมามีกำไรในห้วงปลายยุค 2000

### 6. PEMANDU ทำอะไร

PEMANDU ทำงานบนฐานความเชื่อที่ว่าวิธีการ แนวทางที่ใช้สำหรับเพิ่มประสิทธิภาพ และนวัตกรรมในภาคเอกชน สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ภาครัฐเช่นเดียวกัน วิธีการหลักที่ PEMANDU นำมาใช้เรียกว่า “Big Fast Result” ซึ่งเป็นวิธีการที่ Idris Jala นำไปใช้ในการพลิกฟื้นสายการบินมาเลเซียแอร์ไลน์ รายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงานของ “Big Fast Result” ตามแผนภาพที่ 2-17

แผนภาพที่ 2-17 : ขั้นตอนการดำเนินงานตามวิธี “Big Fast Result (BFR)”



ที่มา : Ruth Puttick, Peter Baeck & Philip Colliga, The teams and funds making innovation happen in governments around the World, www.nesta.org, 2560

## 7. การเปลี่ยนผ่าน 8 ขั้นตอน (8 steps of transformation by BFR method)

7.1 Strategic Direction : กำหนดเรื่อง/ทิศทางที่ปฏิรูปด้วยการทำการสำรวจความเห็น ศึกษาเป็นคณะ ประเมินจากสื่อมวลชนและผู้เชี่ยวชาญหลังจากได้หัวข้อที่ประชาชนต้องการมากที่สุดทั้งหมด ทำการวิเคราะห์และเรียงลำดับความสำคัญ และเสนอคณะรัฐมนตรีให้เห็นชอบ เพื่อกำหนดเป็นทิศทางที่จะปฏิรูปต่อไป

7.2 Labs : นำหัวข้อมดังกล่าวมาเข้า “ส่วนปฏิบัติการ(Labs)” ซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ จากทุกภาคส่วน ข้าราชการ เอกชน นักวิชาการ NGO นักศึกษา ทำการวิเคราะห์ปัญหาและหาวิธีการแก้ไขที่เป็นรูปธรรม พร้อมกำหนดตัวชี้วัด (KPI)

7.3 Open Days : นำผลจาก “ส่วนปฏิบัติการ(Labs)” มาเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้คนเหล่านี้ได้วิพากษ์วิจารณ์แนวทางแก้ไขปัญหาและตัวชี้วัดที่ทางส่วนปฏิบัติการได้คิดมา หรือจะเสนอวิธีการแก้ไขใหม่ ๆ เพิ่มเติมก็ได้ รวมทั้งเปิดช่องทางอื่นให้ได้เสนอข้อคิดเห็นด้วย

7.4 Roadmap : จัดทำ “โรดแมป” และเผยแพร่ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเกิดความรับผิดชอบร่วมกัน เพราะทุกคนจะรู้ว่าปัญหาต่าง ๆ นั้นจะแก้ไขอย่างไร

7.5 KPI Targets : จัดทำตัวชี้วัด(KPIs) และทุกสัปดาห์ตัวชี้วัดที่วัดได้จะถูกส่งไปให้รัฐมนตรีทุกคน เพื่อจะได้เห็นว่าผลงานของแต่ละคนเป็นไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่ ซึ่งนายกรัฐมนตรีก็จะนำผลการประเมินตัวชี้วัดรายสัปดาห์นี้มาหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีด้วย

7.6 Implementation : นำแผนไปปฏิบัติ เมื่อผลงานออกมาจะนำไปเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่วางเอาไว้ตามกำหนดเวลา

7.7 AuP : นำผลงานที่ได้ไปให้ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศตรวจสอบและประเมินดูว่าได้ผลเช่นนั้นจริง ๆ หรือไม่ ?

7.8 Annual Report : จัดทำรายงานประจำปี เพื่อแจ้งให้สาธารณชนทราบว่าทำอะไร เป็นผลอย่างไร

PEMANDU ได้รับมอบอำนาจโดยนายกรัฐมนตรีให้ริเริ่มการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาลมาเลเซีย และทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงต่าง ๆ ที่รับผิดชอบงานตามแผนปฏิรูปภาครัฐ (GTP) เพื่อทำให้เกิดผลเป็นรูปธรรม PEMANDU จะเข้าไปช่วยหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยการออกแบบและจัดทำแผนงาน โครงการสู่การปฏิบัติ ในขณะเดียวกันก็จะทบทวน จัดทำรายงานความก้าวหน้าอย่างไรก็ตามความสำเร็จของแผนปฏิรูปภาครัฐเป็นของหน่วยงานที่รับผิดชอบรวมทั้งทีมงานที่ร่วมกันทำงานกับ PEMANDU

PEMANDU จะพิจารณาว่าควรกำหนดเป้าหมายการปฏิรูปภาครัฐไว้ที่ใดด้วยการทำงานอย่างละเอียด ทั้งการรับฟังข้อเสนอ การสำรวจความเห็นสาธารณะ การวิเคราะห์ของสื่อมวลชน เพื่อหาว่าเรื่องใดเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ประชาชนให้ความสำคัญ สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การจัดทำกลุ่มตัวชี้วัดหลักของชาติสำหรับแผนปฏิรูปภาครัฐ(GTP) ตามแผนภาพที่ 2-18

แผนภาพที่ 2- 18 : กลุ่มตัวชี้วัดหลักของชาติสำหรับแผนปฏิรูปภาครัฐ

### Seven national key results areas (NKRA) for the Government Transformation Programme (GTP)

<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>
Addressing the rising cost of living (led by Deputy Prime Minister)	Reducing crime (led by Minister of Home Affairs)	Fighting corruption (led by Minister in the Prime Minister's Department, in charge of Law)	Improving student outcomes (led by Minister of Education)	Raising living standards of low-income households (led by Minister of Women, Family and Community Development)	Improving rural basic infrastructure (led by Minister of Rural and Regional Development)	Improving urban public transport (led by Minister of Transport) <sup>210</sup>

ที่มา : Ruth Puttick, Peter Baeck & Philip Colliga, The teams and funds making innovation happen in governments around the World, www.nesta.org, 2560

หลังจากกำหนดกลุ่มตัวชี้วัดหลักของชาติแล้ว ขั้นตอนต่อไป PEMANDU จะกำหนดวิธีในการดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในแต่ละเรื่อง เพื่อเริ่มดำเนินการตามขั้นตอนเหล่านี้ PEMANDU จะจัดตั้งส่วนปฏิบัติการ (Labs) โดยส่วนราชการต่าง ๆ กว่า 250 แห่ง เช่น ตำรวจ ครู คมนาคม และเจ้าหน้าที่อาวุโส ล้วนผ่านการทำงานบนเป้าหมายร่วมกันประมาณ 7 สัปดาห์ เป้าหมายสูงสุดของส่วนปฏิบัติการคือการพัฒนาแผนงานและบริการใหม่ ๆ ที่ช่วยให้รัฐมนตรีสามารถบรรลุกลุ่มตัวชี้วัดหลักของชาติ รวมถึงแนวทางในการนำไปสู่การปฏิบัติในอดีต ความคิดดี ๆ ความคิดริเริ่มใหม่ ๆ มักติดอยู่ตามสายการบังคับบัญชา แนวทางในการจัดตั้งส่วนปฏิบัติการของ Idris Jala ได้เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหานี้ด้วยการสนับสนุนอย่างเหมาะสม บนความเชื่อที่ว่าข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานใด ๆ จะมีความชำนาญและความสามารถในการหาทางออกใหม่ ๆ เสมอ เหตุผลเดียวที่ไม่สามารถแปลงแนวคิดเหล่านี้ให้เป็นรูปธรรมได้คือ ปัญหาการทำงานตามลำดับขั้นของระบบ ปัญหาทางการเมือง ปัญหาทางธุรการ รวมทั้งปัญหาทางเทคนิค

PEMANDU ในภาษามาเลเซียแปลว่า ขับเคลื่อน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงภารกิจของหน่วยงานนี้คือการขับเคลื่อนแผนปฏิรูปแห่งชาติมาเลเซีย และด้วยแนวทางนี้ประเทศมาเลเซียได้รับการประกาศว่าเป็นประเทศที่มีรายได้สูงเร็วกว่ากำหนดเวลาที่วางแผนไว้

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

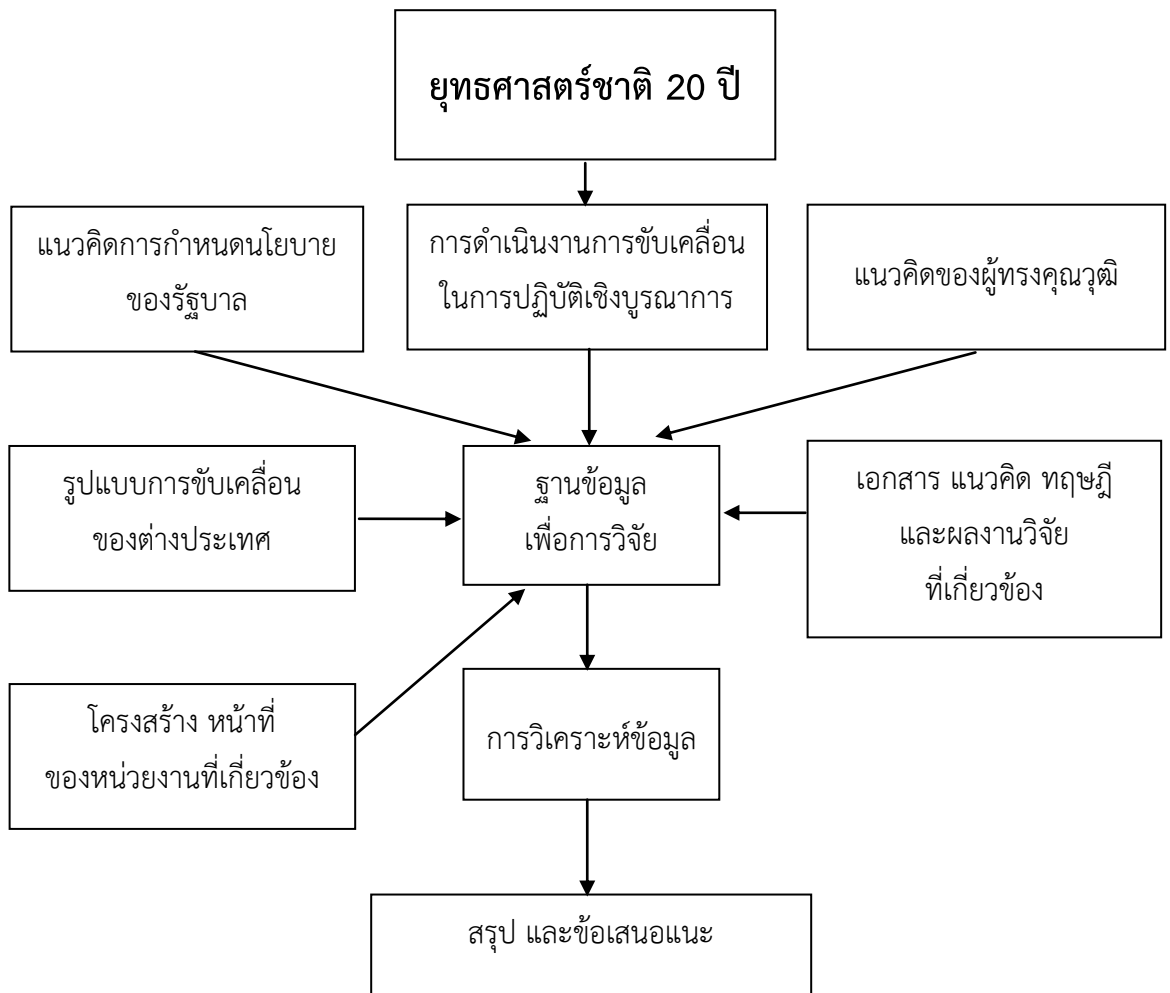
ดำรง ลิมาภิรักษ์ และคณะ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “แนวทางขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษาในพื้นที่ชายแดนสู่การปฏิบัติ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสำคัญและสถานการณ์การศึกษาในพื้นที่ชายแดนไทยที่มีอาณาเขตติดต่อกับสาธารณรัฐประชาชนลาว ศึกษายุทธศาสตร์การศึกษาในพื้นที่ชายแดน และเสนอแนะแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษาชายแดนไทย

ผลการศึกษาพบว่า การจัดทำมาตรการ แผนงานโครงการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษาไทยมี 2 พันธกิจ 4 ยุทธศาสตร์และเสนอแนวทางขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติตามแนวกยุทธ์ 9 ประการได้แก่ กลยุทธ์การเผยแพร่ข่าวสารนโยบาย การให้ความสนับสนุนจากผู้นำการจ้ดองค์การบริหารและประสานงานที่บูรณาการตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับหมู่บ้าน การประชุมอบรมสัมมนา การใช้เอกสารคู่มือปฏิบัติงาน การคัดเลือกบุคคลสำคัญ การออกตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ การตรวจสอบประเมินผล และกลยุทธ์การให้รางวัลและสิ่งตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงานดีเด่น

สุรพล พุทธรนต์, พลอากาศตรี. ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนองค์การของกองทัพอากาศสู่องค์การแห่งการเรียนรู้” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบและลักษณะของการจัดการความรู้เพื่อเสริมสร้างกองทัพอากาศให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ ศึกษาสภาพปัญหาอุปสรรค และเสนอยุทธศาสตร์การจัดการความรู้เพื่อเสริมสร้างกองทัพอากาศให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้

ผลการศึกษา พบว่า มีการจัดทำแผนแม่บทเพื่อเสริมสร้างกองทัพอากาศให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกองทัพอากาศมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนในทุกๆระดับสร้างบรรยากาศในการเรียนรู้ และมีการฝึกอบรม สำหรับสภาพปัญหาคือ ผู้บริหารและกำลังพลยังมีความเข้าใจไม่เพียงพอ องค์กรขาดวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ เทคโนโลยียังมาสามารถให้การสนับสนุนได้เพียงพอ การบริหารจัดการยังไม่เป็นระบบ จึงเสนอแนวทางโดยกำหนดกลยุทธ์ 6 กลยุทธ์คือ เสริมสร้างความเข้าใจด้าน KM เพื่อพัฒนาสู่องค์กรการเรียนรู้ สร้างทีมนำการจัดการความรู้และศักยภาพชุมชน สร้างบรรยากาศสู่วัฒนธรรมองค์กรการเรียนรู้ พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศรองรับ KM สู่ LO และกลยุทธ์สร้างองค์ความรู้ และจัดเก็บเป็นคลังความรู้ของหน่วยงาน

**กรอบแนวคิดของการวิจัย**



### บทที่ 3

## รูปแบบการบริหารของหน่วยงานในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

การบริหารราชการของรัฐบาลแต่ละประเทศทั่วโลกในยุคปัจจุบัน เต็มไปด้วยความท้าทาย ถึงความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการนำความต้องการทางการเมืองมาแปลงสู่นโยบาย และนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมเป็นที่พึงพอใจของประชาชน ดังนั้น การขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งต่อเป้าหมายความสำเร็จของแผนงาน สำหรับแผนที่สำคัญยิ่งในระดับชาติของไทยในขณะนี้ คือยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ.2560 – 2579 ซึ่งรัฐบาลได้จัดทำร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว รอประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปนั้น อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพเป็นความท้าทายอย่างยิ่งภายใต้สภาพแวดล้อมการบริหารจัดการที่ต้องตอบสนองการเปลี่ยนแปลงให้ทันเวลา ทั้งนี้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้

### การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และสร้างความสามัคคีปรองดอง

จากกรณีที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้กำหนดนโยบายการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ การรักษาความสงบเรียบร้อย และการสร้างความสามัคคีปรองดองขึ้นในระยะแรก โดยหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ตามความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้ออกคำสั่งที่ 3/2560 ลงวันที่ 17 มกราคม 2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและสร้างความสามัคคีปรองดอง ซึ่งเป็นคำสั่งสำคัญที่นำไปใช้เป็นหลักในการดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ยังพบว่ามีความหมาย ระเบียบ คำสั่ง แผนปฏิบัติงาน และนโยบายที่เกี่ยวข้อง และเฉพาะมีความสำคัญต่อความเป็นมาของการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20ปี (พ.ศ.2560 – 2579) อีกหลายฉบับ ตามลำดับดังนี้

1. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2558 – 2564 มิถุนายน 2558
2. ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี พฤษภาคม 2559
3. คำสั่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความปรองดอง 17 มกราคม 2560
4. การมอบนโยบายและซักซ้อมความเข้าใจในการทำงานของคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความปรองดอง (ป.ย.ป.) คณะกรรมการทั้ง 4 คณะ และสำนักงาน PMDU ต่อหัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวง 30 มกราคม 2560

5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 – 2564) 2 กุมภาพันธ์ 2560
6. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 8/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น 21 กุมภาพันธ์ 2560
7. คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 18/2560 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2560 31 มีนาคม 2560
8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 6 เมษายน 2560
9. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยสำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2560 21 เมษายน 2560
10. การประชุมคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) ครั้งที่ 1 /2560 21 เมษายน 2560
11. พระราชบัญญัติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 31 กรกฎาคม 2560
12. พระราชบัญญัติ แผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ.2560 31 กรกฎาคม 2560
13. (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 – 2579) 24 สิงหาคม 2560  
โดยสรุปตามคำสั่ง คสช.ที่ 3/2560 ลงวันที่ 17 มกราคม 2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและสร้างความสามัคคีปรองดอง (พิชิตธรรม กิตติคุณ, 2560) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่สำคัญนั้น ได้กำหนดให้มีกลไกขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติและสร้างความสามัคคีปรองดอง และเตรียมการไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว ซึ่งจะทำให้ประชาชนทราบถึงเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาและการแก้ปัญหา ประเทศในช่วงเวลาต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน ครั้นเมื่อมอบให้รัฐบาลรับไปดำเนินการในระยะที่สองสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ สถาปนาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และภาคส่วนต่างๆ ได้ส่งเรื่องและข้อเสนอให้แก่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และรัฐบาลรับไปพิจารณาดำเนินการเป็นจำนวนมาก ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และรัฐบาลควรนำเรื่อง และข้อเสนอเหล่านั้นมาพิจารณาอย่างเป็นระบบ มีการถ่วงรองจัดลำดับความสำคัญและความเป็นไปได้ไปพลางก่อน เพราะเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการอยู่แล้วภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อีกทั้ง ยังต้องรอการตรากฎหมาย และการใช้เวลารับฟังความเห็นจากประชาชนเพื่อยกร่างแผนการปฏิรูปประเทศและยุทธศาสตร์ชาติอีกระยะหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้บัญญัติว่า ในระหว่างนี้ให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการโดยอาศัยหน้าที่และอำนาจที่มีอยู่แล้วไปพลางก่อน เพื่อจะส่งต่อให้รัฐบาลและองค์กรที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบรับไปดำเนินการในระยะที่สามต่อไป เมื่อหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินการได้ไปพลางก่อน สมควรกำหนดกลไกขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติและสร้างความสามัคคีปรองดอง ดังนี้ 1. บูรณาการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ และสร้างความสามัคคีปรองดอง เพื่อให้ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์แผนต่าง ๆ ของชาติและนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีซึ่งได้ประกาศให้สาธารณชนทราบแล้ว 2. ขับเคลื่อนภารกิจที่จำเป็นและที่ประชาชนรอคอยให้ดำเนินต่อไปได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ ขอบด้วยกฎหมาย ผู้ปฏิบัติมีความรับผิดชอบร่วมกัน ปราศจากการทุจริต และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 3. เชื่อมโยง

การทำงานกับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติอันจะเป็น ประโยชน์ ต่อประชาชนและการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ

ทั้งนี้ ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูป ประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและสร้างความสามัคคี ประองตอง ได้กำหนดให้มีกลไกขับเคลื่อนการปฏิรูป ประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและสร้างความสามัคคี ประองตอง ดังนี้

1. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้าง ความสามัคคีประองตอง (ป.ย.ป.)
2. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ คณะกรรมการเตรียมการ ปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการเตรียมการเพื่อสร้าง ความสามัคคีประองตอง
3. คณะที่ปรึกษาของคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีประองตอง
4. สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี
5. การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรับรู้และความเข้าใจ

### **คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูป ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีประองตอง (ป.ย.ป.)**

คำสั่ง คสช. 3/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการ สร้างความสามัคคีประองตอง สุวิทย์ เมษินทรีย์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กล่าวว่า ปี 2560 จะเป็นปีของการปฏิรูปการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติใน 20 ปี และการสร้างความประองตอง ต้องนำไปสู่ไทยแลนด์ 4.0 โดยหลักการสำคัญ คือ คณะกรรมการชุดนี้จะต้องคัดกรองวาระการปฏิรูป การตั้ง "คณะกรรมการบริหารราชแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีประองตอง" โดยมีชื่อย่อว่า "ป.ย.ป." ซึ่งจะทำหน้าที่นำข้อเสนอจากสภา ปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ตลอดจนภาคส่วนต่าง ๆ มาพิจารณา อย่างเป็นระบบ กลั่นกรอง จัดลำดับความสำคัญและความเป็นไปได้แล้วเริ่มดำเนินการก่อนรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่จะประกาศใช้

กำหนดกลไก ป.ย.ป. ให้รัฐบาลสามารถบูรณาการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีประองตอง เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ แผ่นต่าง ๆ ของชาติได้ คณะกรรมการ ป.ย.ป. ประกอบด้วย

นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

ทั้งนี้ ให้นายกรัฐมนตรีตั้งเลขานุการ 1 คน จากกรรมการก็ได้ และแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการ ตามความเหมาะสม ซึ่งขณะนี้ ได้แต่งตั้งให้ นายสุวิทย์ เมษินทรีย์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็น เลขานุการ ป.ย.ป. สำหรับในการประชุมนั้น เมื่อมีเรื่องการพิจารณาเกี่ยวกับหน่วยงานใด นายกรัฐมนตรีอาจเชิญให้รัฐมนตรีที่กำกับดูแลการบริหารของหน่วยงานนั้น หรือประธานสภานิติบัญญัติ



แห่งชาติ (สนช.) หรือประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) เข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการเฉพาะวาระนั้น และให้นายกแต่งตั้งเลขานุการ ป.ย.ป. ขึ้นคนหนึ่ง

นอกจากนี้ยังกำหนดให้เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เข้าร่วมประชุมด้วยในฐานะผู้ให้ข้อมูลด้านการบริหารกฎหมาย แผนพัฒนา บุคลากร ระบบราชการ และงบประมาณ

คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ (บยศ.) คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ (ตปร.) คณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ (ตยศ.) และคณะกรรมการเตรียมการเพื่อสร้างความสามัคคีปรองดอง (ตปด.)

ซึ่งเป็นคณะกรรมการย่อย มีจำนวน 4 คณะ มีหน้าที่พิจารณากลับกรองเรื่องเสนอคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป) โดยคณะกรรมการย่อยทั้ง 4 คณะนี้ มีอำนาจและหน้าที่ที่กลับกรองตรวจสอบ กำหนด เสนอแนะ จัดลำดับความสำคัญพิจารณาความเป็นไปได้และติดตามการดำเนินการด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติหรือการสร้างความสามัคคีปรองดองในส่วนที่เกี่ยวข้องตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนดและอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานได้โดยแต่ละคณะมีหน้าที่ตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 3-1 : หน้าที่คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ

คณะกรรมการ	หน้าที่
1. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ (บยศ.)	พิจารณากลับกรองเรื่อง โครงการ หรือแนวทางการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในเชิงยุทธศาสตร์และในลักษณะบูรณาการเพื่อการขับเคลื่อนที่รวดเร็ว
2. คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ (ตปร.)	เตรียมการเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศในด้านหรือประเด็นต่าง ๆ
3. คณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ (ตยศ.)	เตรียมการเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ
4. คณะกรรมการเตรียมการ เพื่อสร้างความสามัคคี ปรองดอง (ตปด.)	เตรียมการเกี่ยวกับสร้างความสามัคคีปรองดอง

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.), 2560

**คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ (บยศ.)** คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ มีหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงเรื่อง โครงการ หรือแนวทางการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในเชิงยุทธศาสตร์และในลักษณะบูรณาการเพื่อการขับเคลื่อนที่รวดเร็ว โดยแบ่งการถ้อยแถลงออกเป็น 3 ภารกิจ คือ

1. การถ้อยแถลงการขับเคลื่อนภารกิจปกติ (Function)
2. การถ้อยแถลงการขับเคลื่อนภารกิจเชิงพื้นที่หรือกลุ่มภารกิจ (Area)
3. การถ้อยแถลงการขับเคลื่อนภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda)

สำหรับภารกิจเชิงยุทธศาสตร์จัดระดับความรับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อการทำงานที่ประสานเชื่อมโยงกันเป็น 3 ระดับ ดังนี้ 1. ระดับหน่วยงานหรือกลุ่มงานที่เกี่ยวข้อง ให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแต่ละกระทรวง หรือหน่วยงานบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของตนหรือที่ตนเป็นหน่วยงานหลักให้เป็นไปโดยเรียบร้อยในลักษณะบูรณาการ โดยใช้กลไกการบริหารราชการแผ่นดิน การร่วมมือและประสานงานกับรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจนั้น ๆ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบราชการที่เกี่ยวข้อง

ระดับกำกับการบริหารราชการ ให้รองนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ 1. กำกับการบริหารราชการกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ตามคำสั่งที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมายหรือมอบอำนาจ 2. สั่งและปฏิบัติราชการในฐานะเจ้ากระทรวงหรือเจ้าสังกัด หน่วยงานต่าง ๆ ตามคำสั่งที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมายหรือมอบอำนาจ 3. ปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ หรือกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ตามคำสั่งที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมายหรือมอบอำนาจ 4. ปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ หรือ กรรมการในคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินคณะต่างๆ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี 5. กำกับติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ในจังหวัด กลุ่มจังหวัด หรือเขตตรวจราชการที่นายกรัฐมนตรี มอบหมาย 6. รับผิดชอบขับเคลื่อน หรือติดตามความคืบหน้าโครงการ แผนงาน ยุทธศาสตร์หรือประเด็น ปัญหาเฉพาะเรื่องตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และ 7. รับผิดชอบ ขับเคลื่อนหรือกำกับดูแลกลุ่มงาน (Cluster) ในลักษณะบูรณาการ เช่น การบูรณาการกลุ่มกระทรวง งบประมาณหรือกลุ่มภารกิจตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ระดับบัญชาการ นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีอาจสั่งการให้นำเรื่องที่มีปัญหาอุปสรรค หรือจำเป็นต้องขับเคลื่อนให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์ในเชิงยุทธศาสตร์โดยเร็ว เข้าพิจารณาถ้อยแถลงในคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ในระดับบัญชาการก่อนเสนอคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง หรือจะเสนอคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคี ปรองดองพิจารณาโดยตรงก็ได้

การที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกคำสั่ง ที่ 3/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความปรองดอง ลงวันที่ 17 มกราคม พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีคณะกรรมการต่าง ๆ จำนวน 4 คณะ เพื่อพิจารณาถ้อยแถลงเรื่องเสนอคณะกรรมการ

บริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความปรองดอง (ป.ย.ป.) โดยแต่ละคณะให้ ประกอบด้วยบุคคลตามจำนวนและรายชื่อที่นายกรัฐมนตรีกำหนด และให้ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศและรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและรองประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศคนหนึ่งตามที่ประธานสภามอบหมายเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติคณะกรรมการเตรียมการเพื่อสร้างความสามัคคีปรองดอง

นายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ 4 วรรคสองของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2560 ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 7/2560 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากลับกรอง เรื่องเสนอคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้าง ความสามัคคีปรองดอง โดยกำหนดให้คณะกรรมการต่าง ๆ มีองค์ประกอบ ดังนี้

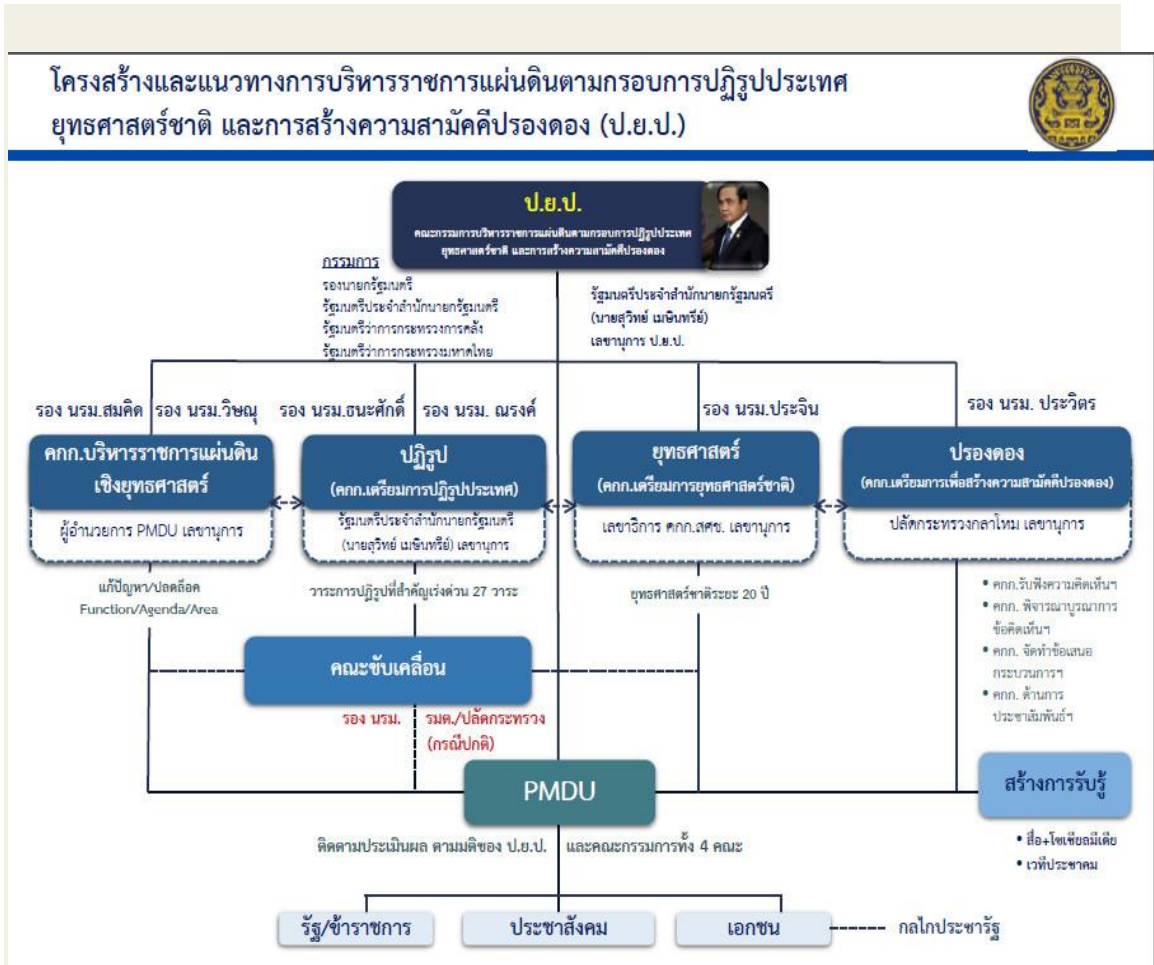
1. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ (บยศ.) มี 15 คน ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง มีที่ปรึกษาและกรรมการ 2 คน และกรรมการอื่นอีก 10 คน และมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี (PMDU) เป็นเลขานุการ

2. คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ (ตปร.) มี 15 คน ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ พลเอก ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร รองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง พลเรือเอก ณรงค์ พิพัฒนาศัย รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน กรรมการคนที่สอง มีที่ปรึกษาและกรรมการ 4 คน และกรรมการอื่นอีก 8 คน โดยมี สุวิทย์ เมษินทรีย์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้ ทำหน้าที่พิจารณาแผนปฏิรูปและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป 137 เรื่อง กับ 11 ด้านการปฏิรูปของ สปท.

3. คณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ (ตยศ.) มี 14 คน ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง รองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ มีที่ปรึกษาและกรรมการ 4 คน และกรรมการอื่นอีก 8 คน โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการสำนักเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเลขานุการ ทำหน้าที่ดูแลยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี

4. คณะกรรมการเตรียมการเพื่อสร้างความสามัคคีปรองดอง (ตปด.) มี 28 คน ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ มีที่ปรึกษาและกรรมการ 8 คน และกรรมการอื่นอีก 23 คน โดยมี โดยมี ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นเลขานุการ

แผนภาพที่ 3-1 : โครงสร้างและแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบปฏิรูปประเทศ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.), 2560

อนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะสั่งการให้พิจารณาหรือติดตามความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรคในเรื่องใด ซึ่งเสนอมาจากคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการเตรียมการเพื่อสร้างความสามัคคีปรองดอง หรือให้นำเรื่องใดมาพิจารณาโดยตรง แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปก็ได้

ทั้งนี้ หามติของคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการเตรียมการเพื่อสร้างความสามัคคีปรองดอง เกี่ยวข้องกับงานในอำนาจหน้าที่ของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศให้แจ้งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศทราบ

คณะที่ปรึกษาของคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง มีจำนวนและรายชื่อตามที่นายกรัฐมนตรี กำหนดซึ่งประกอบด้วย 1. ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการร่วม ภาครัฐและเอกชน (กรอ.) 2. คณะกรรมการหรือคณะทำงานสานการพัฒนามาตามนโยบายภาครัฐ 3. ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและอื่น ๆ ทั้งนี้เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2560 นายกรัฐมนตรีได้ลงนาม แต่งตั้งที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการทั้ง 4 คณะ ภายใต้คณะกรรมการบริหารราชการ แผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดองเพื่อให้การ ดำเนินงานของคณะกรรมการแต่ละคณะเป็นไปอย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมี ที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการทั้ง 4 คณะจำนวนรวม 39 คน ดังนี้

**คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ (บยศ.)** จำนวน 6 คน ได้แก่

1. กานต์ ตระกูลสุน กรรมการบริษัทแอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) หรือ เอไอเอส

2. ชชาติศิริ โสภณพนิช กรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงเทพ

3. รังสรรค์ ศรีวรศาสตร์ ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี อดีตปลัดกระทรวงการคลัง

4. วิโรไท สันติประภพ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

5. สร้อยทิพย์ ไตรสุทธิ์ อดีตปลัดกระทรวงคมนาคม

6. อำพล จินดาวัฒน์ อดีตสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)

**คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ** ได้แก่ (ตปร.) จำนวน 14 คน ได้แก่

1. ศุภจิต นาครทรรพ กรรมการและประธานกรรมการ บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน)

2. จเด็จ อินสว่าง อดีตปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

3. ไชยา ยี่มิวิไล กรรมการผู้ช่วยรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)

4. เตช บุนนาค อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ปัจจุบันเป็นผู้ช่วยเลขาธิการ

สภาภาษาไทย

5. เทียนฉาย กิระนันท์ อดีตประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)

6. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อดีตประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

7. บัณฑิต ล้ำชา ประธานกรรมการและประธานเจ้าหน้าที่บริหาร ธนาคารกสิกรไทย

จำกัด (มหาชน)

8. เบญจวรรณ สร้างนิทร สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.)

9. ประมนต์ สุธีวงศ์ ประธานภาคีเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชัน

10. ปิติพงศ์ พิ้งบุญ ณ อยุธยา อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และ

สมาชิก สปท.

11. ผาณิต นิตินันท์ประภาศ อดีตสปช. อดีตประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

12. มิ่งขวัญ วิชยารังสฤษดิ์ ผู้ตรวจราชการพิเศษสำนักนายกรัฐมนตรี

13. ศักรินทร์ ภูมิรัตน์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

14. พล.ต.อ. เอก อังสนานนท์ อดีตปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

**คณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ (ตยศ.) จำนวน 16 คน ได้แก่**

1. นพ.กำจร ตติยกวี อดีตเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา
2. กิตติชัย ไตรรัตนศิริชัย อธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่น
3. นพ.เฉลิมชัย บุญยะลีพรรณ อธิการบดีมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (มศว.)
4. ชชาติชาย ณ เชียงใหม่ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.)
5. ชูศักดิ์ ลิ้มสกุล อธิการบดีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
6. นพ. ณรงค์ศักดิ์ อังคะสุวพลา อธิการบดีกระทรวงสาธารณสุข
7. บัณฑิต เอื้ออาภรณ์ อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
8. ประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

**สิ่งแวดล้อม**

9. ประสาร ไตรรัตน์วรกุล อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
10. พงศ์ไพยม วาสุภุติ อดีตสสพ.และอดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย
11. วรากรณ์ สามโกเศศ อธิการบดีกิตติคุณมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
12. ศุภชัย พานิชภักดิ์ อดีตเลขาธิการการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและ

**การพัฒนา หรือ อังถัด (UNCTAD)**

13. สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
14. สมชัย ฤชุพันธุ์ อดีตอธิบดีกรมสรรพสามิต ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

**กระทรวงการคลัง**

15. นพ. อาวุธ ศรีสุกรี ผู้รักษาการแทนอธิการบดี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
16. นพ. อุดม คชินทร อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล

**คณะกรรมการเตรียมการเพื่อสร้างความสามัคคีปรองดอง (ตปด.) จำนวน 3 คน ได้แก่**

1. นายธงทอง จันทรางศุ อดีตปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
2. นายอัคร จารุจินดา อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
3. พล.อ.เอกชัย ศรีวิลาศ ผู้อำนวยการสำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า
4. สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี

นอกจากนี้คำสั่ง คสช. 3/2560 ยังกำหนดให้จัดตั้ง “สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี” ขึ้นเป็นหน่วยงานภายในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่กลั่นกรอง ตรวจสอบ ประเมินผล กำหนดตัวชี้วัด และติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการตามมติของ ป.ย.ป. และ คณะกรรมการชุดต่าง ๆ หรือตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย และประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการสร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการและธุรการให้ ป.ย.ป.

โดยให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง “ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี” ขึ้นตรงต่อเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และประสานกับเลขานุการ ป.ย.ป. ในการขับเคลื่อนงานต่าง ๆ และให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจัดให้สำนักงานดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ ข้าราชการที่ทำงาน อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงานและสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามที่ ป.ย.ป. กำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง และสามารถรับโอนทรัพย์สินของสำนักงานสภาที่ปรึกษา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง และสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมาดูแลรักษา ใช้สอย รวมทั้งรับโอนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานดังกล่าวและส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นตลอดจนจ้างผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมมาบรรจุ แต่งตั้ง หรือปฏิบัติงานในสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีได้ มีหน้าที่ดังนี้

1. กลั่นกรอง ตรวจสอบ ประเมินผล กำหนดตัวชี้วัด และติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการตามมติของ 1. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง 2. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ 3. คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ 4. คณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติและ 5. คณะกรรมการเตรียมการเพื่อสร้างความสามัคคีปรองดอง หรือตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

2. ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน โดยมุ่งเน้น 1. ภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda) และ 2. ภารกิจเชิงบูรณาการตามพื้นที่หรือกลุ่มภารกิจ (Area)

3. ปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการและธุรการให้แก่ 1. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง 2. เลขาธิการคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง 3. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ 4. คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ 5. คณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ 6. คณะกรรมการเตรียมการเพื่อสร้างความสามัคคีปรองดอง 7. คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานต่าง ๆ

การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้าง ความสามัคคีปรองดองได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งแรก เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2560 โดยการประชุมในครั้งนี้เป็นไป เพื่อจัดลำดับความสำคัญ การปฏิรูปและแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อน และเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งในเบื้องต้นได้ข้อสรุปให้เร่งผลักดันวาระปฏิรูปที่สำคัญและเร่งด่วน รวม 27 วาระ โดยเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2560 การประชุม ป.ย.ป. ครั้งแรก สุวิทย์ เมษินทรีย์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะเลขาธิการ ป.ย.ป. กล่าวว่า การประชุม ป.ย.ป. ครั้งนี้ เป็นไปเพื่อจัดลำดับความสำคัญการปฏิรูป แก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยหลังจากนำวาระการปฏิรูปของ สปท. และนายกฯ มากลั่นกรองแล้ว เบื้องต้นจะมี 27 วาระสำคัญ ได้แก่

1. กลไกภาครัฐ 9 วาระ ประกอบด้วย ปฏิรูปงบประมาณ/การคลัง การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ปฏิรูปกระจายอำนาจ การบริหารรัฐที่ต้องเปิดเผยข้อมูล การควบคุมและการตรวจสอบอำนาจรัฐ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ศาลป้องกันปราบปรามการทุจริตและวิธีพิจารณาคดีป้องกันปราบปรามการทุจริตการคุ้มครองติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินจากการทุจริต

2. การปฏิรูปคน ที่ว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมายการศึกษา แรงงาน หลักประกันสุขภาพ และผู้สูงอายุ

3. เครื่องมือพัฒนาฐานราก อาทิ เกษตรพันธสัญญา ประกันภัยการเกษตร การเงิน ฐานราก/สหกรณ์ออมทรัพย์ ธนาคารที่ดิน

4. เศรษฐกิจอนาคตอย่างเศรษฐกิจดิจิทัล (สื่อ) และโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ทรัพยากรป่าไม้ น้ำ/แหล่งน้ำ ชุมชน ผังเมือง พลังงานทดแทนการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ เป็นต้น

ตารางที่ 3-2 : สรุปเป็นประเภทแนวทางของวาระการปฏิรูปได้ ดังนี้

กลไกภาครัฐ	โครงสร้างพื้นฐาน
1. ปฏิรูปงบประมาณ/การคลัง 2. การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 3. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา 4. ปฏิรูปการกระจายอำนาจ 5. บริหารรัฐที่ต้องเปิดเผยข้อมูล 6. การควบคุมและการตรวจสอบอำนาจรัฐ 7. การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม 8. ศาลป้องปรามการทุจริตและวิธีพิจารณาคดีป้องปรามการทุจริต 9. การคุ้มครองติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินจากการทุจริต	1. ทรัพยากรป่าไม้ 2. ทรัพยากรน้ำ/แหล่งน้ำ ชุมชน ผังเมือง 3. พลังงานทดแทน 4. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 5. วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีนวัตกรรม 6. โครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์
คน	เครื่องมือพัฒนาฐานราก
1. ปฏิรูปกฎหมาย 2. การศึกษา 3. แรงงาน 4. หลักประกันสุขภาพ 5. ผู้สูงอายุ	1. เกษตรพันธสัญญา 2. ประกันภัยการเกษตร 3. การเงินฐานราก/สหกรณ์ออมทรัพย์ 4. ธนาคารที่ดิน
เศรษฐกิจอนาคต	
1. เศรษฐกิจสร้างสรรค์ (อุตสาหกรรมกีฬา) 2. เศรษฐกิจชีวภาพ 3. เศรษฐกิจดิจิทัล (สื่อ)	

ที่มา : พิธวรรณ กิติคุณ, 2560



## สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี (PMDU)

สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี หรือ Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) นั้น จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2560 ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2560 โดยก่อนหน้านั้นสำนักงานแห่งนี้เคยอยู่ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2560 ลงวันที่ 17 มกราคม 2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างสามัคคีความปรองดอง ต่อมาได้มีการโอนย้ายสำนักงานแห่งนี้มาอยู่ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 18/2560 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2560 โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยทำหน้าที่ประสานกับเลขานุการคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง ในการขับเคลื่อนงานต่าง ๆ ให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์ โดยมีผู้บริหาร สำนักงาน PMDU มีนายอำพล กิตติอำพล เป็นผู้อำนวยการสำนักงาน และนายปกรณ์ นิลประพันธ์ เป็นรองผู้อำนวยการ สำหรับบทบาทหน้าที่และภารกิจของ สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี มีดังนี้

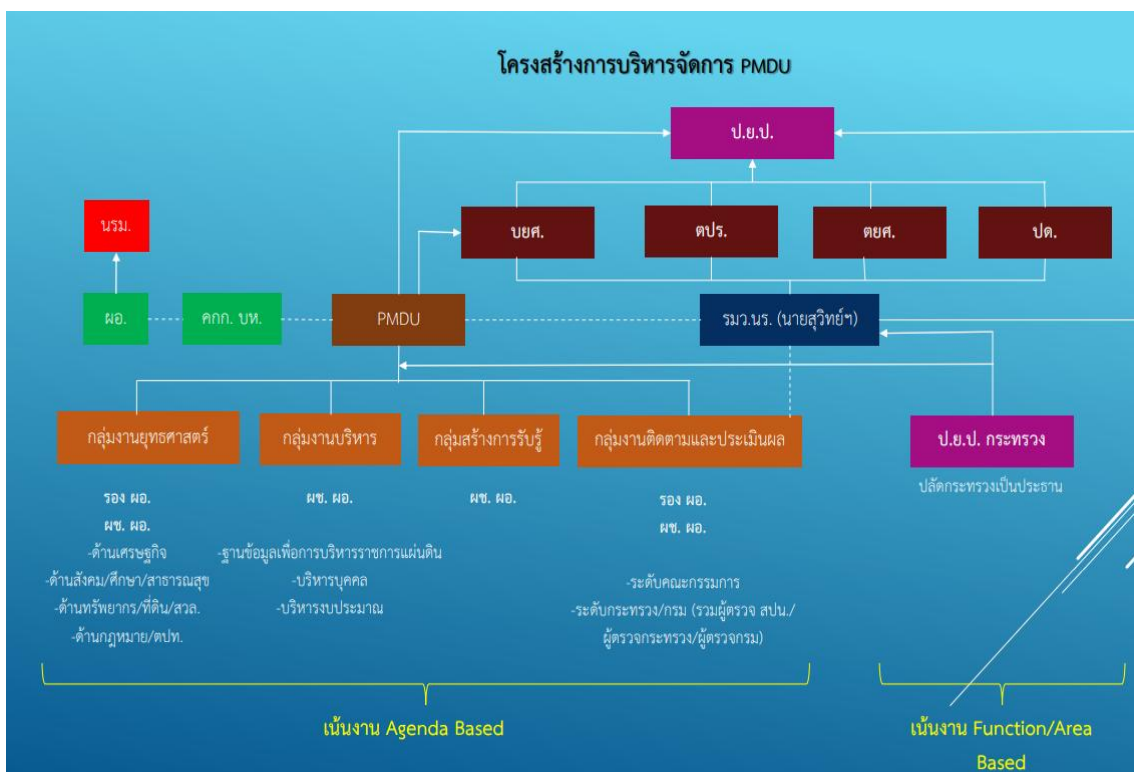
1. รับผิดชอบงานวิชาการและธุรการให้แก่ คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) เลขานุการ ป.ย.ป. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ รวมตลอดทั้งคณะกรรมการกลั่นกรองอื่น ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
2. ประสานงาน เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลมติของ ป.ย.ป. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ รวมตลอดทั้งคณะกรรมการกลั่นกรองอื่น ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
3. วิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลหรือมติของ ป.ย.ป. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ รวมตลอดทั้งคณะกรรมการกลั่นกรองอื่น ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
4. กลั่นกรอง วิเคราะห์ และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ เกี่ยวกับเรื่องที่จะเสนอต่อ ป.ย.ป. เพื่อพิจารณา หรือตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
5. สร้างความรับรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินภารกิจเชิงยุทธศาสตร์และเชิงพื้นที่
6. หน้าที่และอำนาจอื่นตามมติ ป.ย.ป. หรือมติคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ หรือตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ในด้านคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของสำนักงาน PMDU นั้น ได้มีการแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ได้มีมติแต่งตั้งให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ตามข้อ 8 แห่ง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2560 ดังต่อไปนี้

1. นายชลิต ชูจร
2. พันตำรวจเอก นิमितต์ สุวรรณรัฐ
3. นางมิ่งขวัญ วิทยารังสฤษดิ์
4. นางสาววิบูลย์ลักษณ์ ร่วมรักษ์
5. นายสมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ
6. นายสุพศิน สุเมธีวิทย์

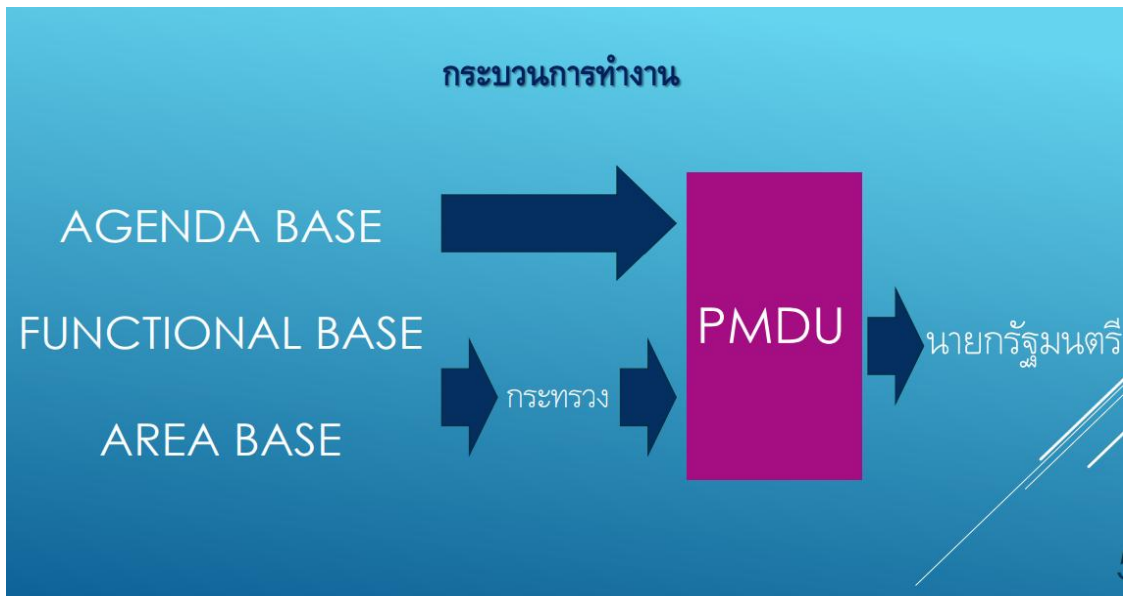
สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี หรือ PMDU นี้ นับว่าเป็น Delivery Unit เพื่อให้นโยบายรัฐบาลของ ป.ย.ป. ประสบความสำเร็จ PMDU มีลักษณะเป็น Task Force หรือหน่วยงานพิเศษ ที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ประสานความร่วมมือและติดตามสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่จะมาจากรัฐและภาคประชาชน จะช่วยแก้ไขปัญหาก็ปฏิบัติตามนโยบายไม่สำเร็จ โดยเป้าหมายของ PMDU นั้น “เพื่อให้ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย ความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ สังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสทัดเทียมกัน เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” โดย PMDU มีโครงสร้างการบริหารจัดการ ตามแผนภาพที่ 3- 3 และกระบวนการทำงาน ของสำนักงาน PMDU ตามแผนภาพที่ 3-2 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 3-2 : โครงสร้างการบริหารจัดการของ PMDU



ที่มา : สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี PMDU, 2560

แผนภาพที่ 3-3 : กระบวนการทำงาน



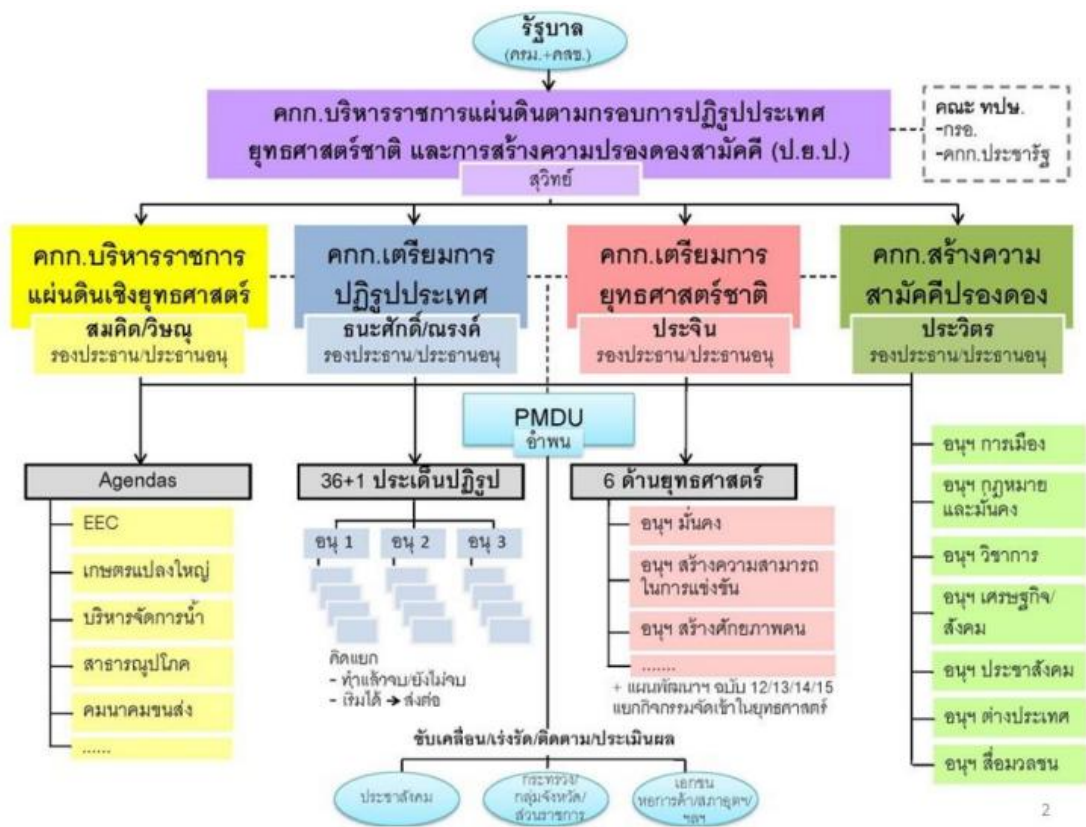
ที่มา : สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี PMDU, 2560

### รูปแบบการประสานการปฏิบัติของหน่วยงานในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติของไทย

หลังจากรัฐบาลได้จัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี เมื่อ เดือนพฤษภาคม 2559 แล้วนั้น พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มอบนโยบายและซักซ้อมความเข้าใจในการทำงานของคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) คณะกรรมการทั้ง 4 คณะ และสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี วันที่ 30 มกราคม 2560 แก่หัวหน้าส่วนราชการ ระดับปลัดกระทรวงว่า ป.ย.ป. จะเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศทั้งการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างปรองดองผ่านความร่วมมือจากหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และบุคลากรในสังกัดทุกระดับ โดยมี นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมี รมต.นร. (นายสุวิทย์ฯ) เป็นผู้ประสานงานเชื่อมโยงกับคณะกรรมการภายใต้ ป.ย.ป. 4 คณะ ที่จะดำเนินการในแต่ละเรื่อง ได้แก่ 1. คกก.บริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ 2. คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ 3. คกก.เตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ และ 4. คกก.เตรียมการเพื่อสร้างความสามัคคี ปรองดอง รวมทั้งสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี (PMDU) ทำหน้าที่เป็นกลไกขับเคลื่อน ติดตาม เร่งรัด และประเมินผลการดำเนินงาน โดยประสานความร่วมมือกับภาคประชาสังคม กระทรวง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การบริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์จะครอบคลุมทั้ง 6 ภูมิภาค สอดคล้องกับความต้องการและศักยภาพ แต่ละพื้นที่ของประเทศ สิ่งสำคัญคือ การปฏิรูปประเทศยังไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน จึงเป็นโอกาสที่กระทรวงต่าง ๆ จะริเริ่มงานทั้งในส่วนองงานตาม Function และงานตาม Agenda ที่มีการกำหนดเป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ มีการจัดทำ แผนงาน Road Map การดำเนินงาน ซึ่งทุกงานจะต้องตอบคำถามของประชาชนได้ มีความโปร่งใส และต้องสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องด้วย ซึ่งจะมีกลไกในการขับเคลื่อนการปฏิบัตินโยบายการ ดังนี้

แผนภาพที่ 3-4 : การบริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์



ที่มา : สำนักบริหารนโยบายนายกรัฐมนตรี, 2560

### สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)

#### ความเป็นมาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

สภาความมั่นคงแห่งชาติเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกโดยพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงมีพระราชประสงค์จะให้มีการพิจารณางาน ในภารกิจทางด้านการทหาร เพื่อการป้องกันประเทศ เป็นไปอย่างละเอียดรอบคอบ มีประสิทธิภาพ และมีการประสานงานซึ่งกันและกัน จึงได้ทรงโปรดเกล้าให้มีสภาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวขึ้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2453 แต่เดิมนั้น

ยังไม่มีชื่อเรียกเป็นการเฉพาะ แต่เรียกเป็นการทั่วไปว่า “สภาเกี่ยวกับการป้องกันพระราชอาณาจักร” โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์ประธานฯ

มีการปรับปรุงและแก้ไของค์ประกอบของสภามาเป็นลำดับ กล่าวคือในปี พ.ศ. 2470 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงทั้งในด้านองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ และเรียกชื่อใหม่ว่า “สภาป้องกันพระราชอาณาจักร” จนกระทั่งถึงเดือนกรกฎาคม 2475 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการจัดระเบียบการป้องกันราชอาณาจักรขึ้นใหม่ สภาป้องกันพระราชอาณาจักรจึงถูกยกเลิกไป ต่อมาเมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2487 ได้มีการจัดตั้ง “สภาการสงคราม” ขึ้น โดยออกเป็นพระราชบัญญัติชื่อว่าพระราชบัญญัติสภาการสงคราม ซึ่งนับเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพราะได้กำหนดให้สภาการสงครามมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินสงคราม ทั้งในทางทหาร ทางเศรษฐกิจ และการเมือง ตลอดจนสวัสดิภาพของประชาชน สภาการสงครามมีอายุได้เพียง 8 เดือน ก็ยกเลิกไป เนื่องจากได้มีการจัดตั้ง “สภาป้องกันราชอาณาจักร” ขึ้นแทน โดยออกเป็นพระราชบัญญัติชื่อว่า พระราชบัญญัติสภาป้องกันราชอาณาจักร เมื่อ 10 กันยายน พ.ศ.2487 หลังจากนั้นเมื่อ 31 มกราคม พ.ศ. 2499 ได้มีพระราชบัญญัติสภาป้องกันราชอาณาจักรออกมาใหม่ ยกเลิกพระราชบัญญัติเดิม และใช้อยู่จนกระทั่งได้มีการการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ คือ การยกเลิกพระราชบัญญัติสภาป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2499 และประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2502 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงจาก “สภาป้องกันราชอาณาจักร” เป็น “สภาความมั่นคงแห่งชาติ” มาจนกระทั่งทุกวันนี้ วันที่ 26 กันยายน พ.ศ.2559 ราชกิจจานุเบกษาได้เผยแพร่**พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559** ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2502 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2507 โดยมีการปรับปรุงองค์ประกอบของสภาความมั่นคงแห่งชาติโดยได้เพิ่มรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเข้ามาเป็นสมาชิกสภาความมั่นคงแห่งชาติ สภาอาจมีมติให้เชิญรัฐมนตรีหรือ หัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับเรื่องที่จะพิจารณา หรือผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านความมั่นคงหรือนักวิชาการด้านความมั่นคงในเรื่องนั้น ให้เข้าร่วมประชุมเป็นครั้งคราวฐานะสมาชิกเฉพาะกิจด้วยก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ให้ผู้ที่ได้รับเชิญและมาประชุมมีฐานะเป็นสมาชิกสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำหรับการประชุมครั้งที่ได้รับเชิญนั้น สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือที่เรียกกันโดยย่อว่า สมช. เป็นส่วนราชการซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2502 พร้อมกับสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยอยู่ในกลุ่มงานด้านนโยบายในสำนักนายกรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติมีสำนักเลขานุการ คือสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหัวหน้าส่วนราชการในฐานะข้าราชการพลเรือนระดับปลัดกระทรวง (ระดับ 11)

### วิสัยทัศน์

“องค์กรมีความสามารถพร้อมเป็นผู้นำด้านการจัดการความมั่นคงแห่งชาติ ให้มีความสมดุลระหว่างความมั่นคงและการพัฒนา”

### พันธกิจ

1. กำหนดทิศทาง ให้คำปรึกษา และเสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทางและแผนด้านความมั่นคงแห่งชาติให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงทั้งในปัจจุบันและอนาคต

2. อำนวยการ ประสาน และติดตามประเมินผล เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทางด้านความมั่นคงไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

3. ประเมินสถานการณ์ด้านความมั่นคง และการเตรียมความพร้อมแห่งชาติและบริหาร วิกฤติความมั่นคงในการรับมือภัยคุกคามด้านความมั่นคง

4. พัฒนาองค์ความรู้ความมั่นคงและเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับทุกภาคส่วน

5. พัฒนาประสิทธิภาพและเสริมสร้างสมรรถนะองค์กรและบุคลากร เพื่อเป็นองค์กรหลักด้านความมั่นคง

องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือที่เรียกโดยย่อว่า สภา มช. มีองค์ประกอบดังนี้

1. นายกรัฐมนตรี	ประธาน
2. รองนายกรัฐมนตรี	รองประธาน
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม	สมาชิก
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	สมาชิก
5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ	สมาชิก
6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	สมาชิก
7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	สมาชิก
8. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	สมาชิก
9. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	สมาชิก
10. ผู้บัญชาการทหารสูงสุด	สมาชิก
11. เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ	สมาชิกและเลขานุการ

#### **สภาความมั่นคงแห่งชาติมีหน้าที่**

1. จัดทำนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา

2. เสนอแนะและให้ความเห็นในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในมิติด้านความมั่นคง หรือประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับ ความมั่นคงแห่งชาติ ต่อนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

3. พิจารณากำหนดยุทธศาสตร์หรือแผนด้านความมั่นคงเฉพาะเรื่อง แผนเตรียมพร้อม แห่งชาติ และแผนบริหารวิกฤตการณ์ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ

4. กำหนดแนวทางหรือมาตรการในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคง แห่งชาติ เพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีพิจารณา

5. ประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ภาพรวมในเชิงยุทธศาสตร์อันเป็นภัยคุกคามต่อ ความมั่นคงแห่งชาติ

6. กำกับและติดตามการดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคง แห่งชาติ

7. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น หรือตาม ที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

### สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. รับผิดชอบในงานธุรการของสภา และศึกษาและรวบรวมข้อมูลด้านความมั่นคงที่เกี่ยวกับงานของสภา
2. จัดทำร่างนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติตามเป้าหมายและแนวทางที่สภากำหนดเพื่อเสนอต่อสภา
3. เสนอแนะและให้ความเห็นต่อสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ
4. ให้คำปรึกษา เสนอแนะ และให้ความเห็น ตลอดจนอำนวยความสะดวกและประสานการปฏิบัติงานใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
5. ติดตาม ประเมิน วิเคราะห์ และแจ้งเตือนสถานการณ์ด้านความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงในเชิงยุทธศาสตร์ พิสูจน์ทราบและคาดการณ์ภัยคุกคาม และการประเมินกำลังอำนาจของชาติ
6. ประสานงานหรือร่วมมือกับหน่วยงานต่างประเทศในกิจการด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ ด้านความมั่นคงในเชิงยุทธศาสตร์ ด้านการประเมินสภาวะแวดล้อม และด้านวิชาการที่เกี่ยวกับความมั่นคง
7. ศึกษา วิจัย รวบรวม พัฒนา ส่งเสริม และเผยแพร่ข้อมูลหรือองค์ความรู้เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น หรือตามที่สภานายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย





ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เอกภาพและประสานสอดคล้องกันโดยมอบหมายให้ส่วนราชการรวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นกรอบแนวทางกำหนดยุทธศาสตร์หรือแผนงาน โครงการ และงบประมาณดำเนินการตามภารกิจที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และกำหนดให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานอำนวยการกำกับติดตาม และประเมินผลในระดับนโยบายอย่างต่อเนื่อง

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติในฐานะหน่วยงานภายใต้สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ทั้งจากภาคราชการ ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิร่วมกันวิเคราะห์ การเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงในบริบทต่าง ๆ ความต่อเนื่องจากการดำเนินนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554 นำไปสู่การจัดทำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 แต่ด้วยข้อจำกัดของสถานการณ์ในห้วงที่ผ่านมาทำให้ไม่สามารถเสนอคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นพิจารณาอย่างไรก็ตาม สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ดำเนินการทบทวนและประเมินสถานการณ์และมีการหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาอย่างต่อเนื่อง นำมาสู่การพัฒนาปรับปรุงและเสนอเป็นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564 เพื่อเป็นกรอบด้านความมั่นคงในระยะ 7 ปี เชื่อมโยงและต่อเนื่องกับทิศทาง ด้านการพัฒนาประเทศ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2559 – 2564) ที่จะมีขึ้นต่อไป

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564 ประกอบด้วย 16 ประเด็นนโยบาย ซึ่งได้ลำดับความสำคัญเพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายมีทิศทางที่ชัดเจน กำหนดเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่ 1 นโยบายสำคัญเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาติ 3 นโยบาย มุ่งการเสริมสร้างฐานรากความมั่นคง และเสริมสร้างสถานะแวดล้อมที่สันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ ส่วนที่ 2 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป 12 นโยบายมุ่งสร้างภูมิคุ้มกันของสังคมในทุกระดับ ให้พร้อมเผชิญปัญหาและภัยคุกคามต่าง ๆ รวมถึงการลดความเสี่ยงจากผลกระทบของภัยคุกคามดังกล่าว ตลอดจนการเตรียมพร้อมเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาความมั่นคงอย่างรอบด้าน มีความเข้มแข็งในการป้องกันประเทศ และการเสริมสร้างสถานะแวดล้อมระหว่างประเทศที่เอื้อต่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฯ มีจุดหมายสำคัญ คือ การมีเสถียรภาพความ เป็นปึกแผ่น ปลอดภัยจากภัยคุกคามและก่อให้เกิดความเชื่อใจในอาเซียนและประชาคมโลก ทั้งนี้ โดยให้ความสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติในการกำหนดเจ้าภาพ หรือหน่วยรับผิดชอบให้ชัดเจน การขยายเครือข่ายภาคีด้านความมั่นคงและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมการบริหารจัดการนโยบายในทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการแปลงนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติในการกำหนดให้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฯ เป็นกรอบการจัดทำยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณ และแผนปฏิบัติการหรือแผนบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อีกทั้ง หากทุกส่วนราชการและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ให้ความสำคัญในการร่วมขับเคลื่อนและนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างเป็น รูปธรรม เพื่อธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติ ที่สำคัญ คือ ความอยู่รอดปลอดภัย และสถานะสันติสุขและความ เจริญเติบโตในการดำรงอยู่ของชาติ และประชาชนอย่างมั่นคงต่อไป

## สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

### 1. ความเป็นมา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า "สภาพัฒน์" หรือ "สภาพัฒนาฯ" นั้น ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2493 โดยในระยะแรกใช้ชื่อว่า "สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ" มีหน้าที่เสนอความเห็นและคำแนะนำตลอดจนข้อชี้แจงต่อรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ

ต่อมาคณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกได้เสนอแนะให้มีการปรับเปลี่ยนและเพิ่มบทบาทหน้าที่ของ "สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ" ให้มีมากขึ้น และให้จัดตั้งเป็นหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาประเทศขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ดังนั้นในปี 2502จึงได้มีการปรับโครงสร้างการทำงานและเปลี่ยนชื่อของหน่วยงานแห่งนี้ใหม่เป็น "สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ" จนกระทั่งในปี 2515 มีการนำกระบวนการวางแผนพัฒนาสังคมเข้ามาใช้ควบคู่กับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อของหน่วยงานใหม่อีกครั้งหนึ่งเป็น "สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" ซึ่งเป็นชื่อที่ใช้อย่างเป็นทางการจวบจนปัจจุบันนี้ โดยสำนักงานฯ อยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีตลอดมา

### 2. วิสัยทัศน์/วัฒนธรรมองค์กร/ค่านิยม

#### วิสัยทัศน์

“เป็นหน่วยงานหลักในการวางแผน และจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน ที่ยึดประโยชน์ส่วนรวม ทนต่อการเปลี่ยนแปลง และมีประสิทธิภาพสูง”

#### วัฒนธรรมองค์กร

1. เป็นองค์กรที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศทางด้านวิชาการ
2. เป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะและสังคม
3. มีระบบธรรมาภิบาล
4. บุคลากรของสำนักงานฯ เป็นทรัพยากรอันมีค่าที่สุดขององค์กร

#### ค่านิยม สศช.

“มุ่งมั่น ท่วมเท เพื่อพัฒนาประเทศและประโยชน์สุขแก่สังคม ด้วยคุณธรรม ตามหลักวิชาการ อย่างมีอาชีพ”

#### บทบาท/อำนาจหน้าที่

สำหรับแนวทางการดำเนินงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 ได้แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและระดับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

#### คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งขึ้นตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 มีจำนวนทั้งสิ้น 15 ท่าน ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 ท่านกรรมการอื่น ๆ ที่มีความรู้ความสามารถหรือมีประสบการณ์

ในทางเศรษฐกิจและสังคมจำนวนไม่เกิน 9 ท่าน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอีกจำนวน 5 ท่าน อันได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการฯ ชุดนี้ สำหรับกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีหากครบวาระอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้

#### **อำนาจหน้าที่คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

1. เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี
2. พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับข้อเสนออื่น ๆ ของ สศช. แล้วทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
3. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา
4. จัดให้มีการประสานงานระหว่าง สศช. กับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการจัดทำแผนงานโครงการพัฒนาและในด้านการปฏิบัติตามแผนงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

#### **สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

1. สำนักงานฯ มีหน้าที่และภารกิจหลักที่สำคัญคือการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงระยะเวลา 5 ปี นอกจากภารกิจดังกล่าวแล้วสำนักงานฯ ยังมีหน้าที่และภารกิจอื่นที่สำคัญอันเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ ดังนี้
  - 1.1 สำรองศึกษาและวิเคราะห์สภาวะเศรษฐกิจและสังคมเพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการเสนอแนะนโยบายมาตรการทางเศรษฐกิจ และสังคมในการพัฒนาประเทศ
  - 1.2 วิเคราะห์ ประเมินแผนงานและโครงการพัฒนาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
  - 1.3 ติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งแผนงานโครงการพัฒนาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
  - 1.4 การประสานการพัฒนาเพื่อให้เกิดมีการแปลงแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาไปสู่ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพได้เกิดความรู้ความเข้าใจตลอดจนเสริมสร้างให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

2. การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 โดยทำหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายในการพัฒนาบทบาทของภาคเอกชนที่จะเข้ามาสนับสนุนกิจการของรัฐ ซึ่งเป็นโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป

3. การปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2522 ซึ่งมีหน้าที่สำคัญๆ ดังนี้

3.1 พิจารณางบลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจในประเด็นการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจตลอดจนความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการลงทุนของแต่ละรัฐวิสาหกิจ

3.2 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งถือปฏิบัติ โดยคำนึงถึงความคล่องตัวในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นสำคัญ

4. การปฏิบัติงานตามหน้าที่เฉพาะกิจที่ได้รับมอบหมายหรือสั่งการจากคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยสำนักงานฯ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิเศษ ชุดต่าง ๆ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน อาทิ คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

#### ขั้นตอนการปฏิบัติงาน

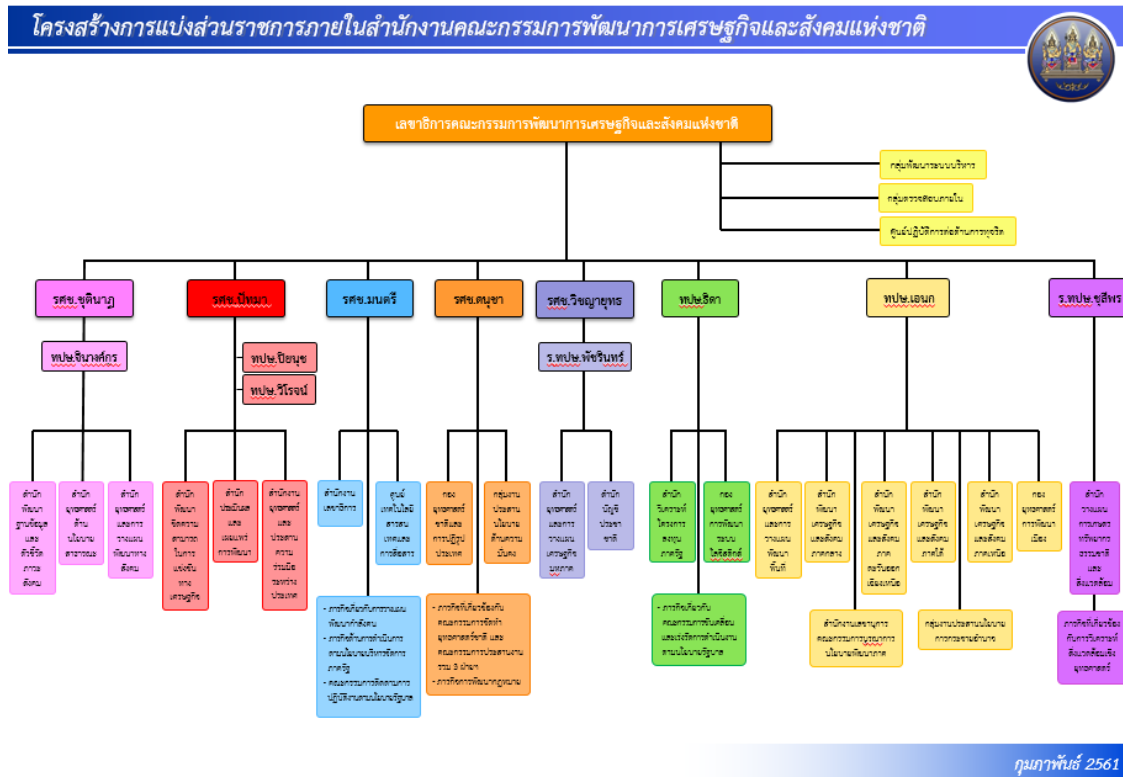
การปฏิบัติงานของ สศช. ทั้งในด้านการจัดทำแผนพัฒนาฯ ตลอดจนการวิเคราะห์และพิจารณาแผนงาน/โครงการนั้นได้มีการดำเนินการ ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาฯ สศช. จะเป็นผู้ประสานงานและปรึกษาหารือกับกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน สถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชนอย่างใกล้ชิด

2. การวิเคราะห์และพิจารณาแผนงาน/โครงการ สศช. เป็นเพียงผู้จัดทำข้อคิดเห็นและข้อพิจารณาต่าง ๆ

ผลการปฏิบัติงานทั้งด้านการจัดทำแผนพัฒนาฯ และการวิเคราะห์แผนงาน/โครงการ จะต้องเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาก่อนนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในขั้นสุดท้าย ผลการพิจารณาเป็นประการใดขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรี

แผนภาพที่ 3-6 : โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



ที่มา : สภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2560

**โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวง**

1. สำนักงานเลขาธิการ (สลก.)
2. สำนักขั้วชีประชาชนชาติ (สบป.)
3. สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา (สปผ.)
4. สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (สพข.)
5. สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม (สขส.)
6. สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคกลาง (สพก.)
7. สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (สพอ.)
8. สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ (สพต.)
9. สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคเหนือ (สพน.)
10. สำนักยุทธศาสตร์ด้านนโยบายสาธารณะ (สนส.)
11. สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาทางสังคม (สพส.)
12. สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ (สพท.)
13. สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค (สศม.)

14. สำนักวางแผนการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (สทว.)
15. สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ (สวค.)
16. กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร (กพร.)
17. กลุ่มตรวจสอบภายใน (ตสน.)
18. ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต

สศช. มีภารกิจสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็น การกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้ประชาชนมีชีวิตและ ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนทุกชั้นตอนอย่างเป็นระบบ ความเป็นมา ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น ประเทศไทยได้มีการริเริ่มจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ของชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 ในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยในปี พ.ศ. 2504 ได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกขึ้น ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 มีระยะเวลาของแผน 6 ปี โดยที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อ ๆ มา มีระยะเวลาของ แผน 5 ปี หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำแผน คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยปัจจุบันประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ซึ่งมีความแตกต่างจากฉบับอื่น ๆ โดยในฉบับนี้ ได้นำมาเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560- 2579) อีกด้วย

## ยุทธศาสตร์ชาติระยะยาวและสำนักงานบริหารนโยบายในต่างประเทศ

ในประเทศไทยนั้น ได้เริ่มจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาว 20 ปี และได้จัดตั้งสำนักงาน บริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี หรือ PMDU เป็นครั้งแรก แต่สำหรับในต่างประเทศ ได้มีการจัด จัดทำยุทธศาสตร์ระยะยาว และพร้อมกันมีหน่วยที่กำกับดูแลการขับเคลื่อนนโยบาย หรือยุทธศาสตร์ ของชาติดังเช่นสำนักงานบริหารนโยบายมาก่อนหน้านี้แล้ว เพื่อให้การบริหารประเทศมีความต่อเนื่อง ของนโยบายและการปฏิบัติ และหน่วยที่สำคัญที่เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของ รัฐบาลให้เป็นไปตามแนวทางที่เหมาะสม มีความต่อเนื่อง และติดตามการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล คือ สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี หรือ PMDU นั่นเอง เพราะ “ยุทธศาสตร์ชาติ” คือกรอบการพัฒนาที่จะนำมาใช้กำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้ประเทศมุ่งไปสู่แต่ละเป้าหมายที่วางเอาไว้ ตามระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งปกติแล้ว การพัฒนาชาติล้วนต้องใช้เวลา ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติ จึงเป็น แผนระยะยาว 10 ปีขึ้นไป (10-30 ปี) ไม่ใช่แค่ประเทศไทย แต่ประเทศอื่น ๆ ก็เช่นกัน ซึ่งจะยกตัวอย่าง ในบางประเทศที่มีการจัดทำยุทธศาสตร์ระยะยาว และมีหน่วย เพื่อการบริหารนโยบาย ดังนี้

### 1. ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศที่มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ ยาว 30 ปี (พ.ศ.2534- 2563) และได้มีหน่วยงานบริหารนโยบาย ที่เรียกว่า The Malaysian Performance Management and Delivery Unit (PEMANDU) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับเป็นอย่างดีถึง ประเทศมาเลเซีย ได้กำหนดวิสัยทัศน์ 2020 ไว้ว่า “นำพาประเทศไปสู่สถานะประเทศรายได้สูงภายในปี 2563” ขณะนี้ได้มีแผนพัฒนาประเทศเป็นฉบับที่ 11 (พ.ศ.2559-2563) ซึ่งแผนดังกล่าวนี้ มีแนวคิดหลัก คือ

Anchoring Growth on People หรือ การให้คนเป็นพื้นฐานและเป้าหมายของการเจริญเติบโต ในด้านต่าง ๆ ของประเทศ ความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการยกระดับประเทศ โดยรัฐบาลมาเลเซีย ได้ประกาศถึงเป้าหมายการพัฒนาประเทศ และต้องการให้มาเลเซียจัดอยู่ในประเทศที่มีรายได้สูง (high-income Nation) โดยเป้าหมายคือ ภายในปี 2020 ประเทศจะต้องมีรายได้ประชาชาติต่อหัว อยู่ที่ 15,000 เหรียญสหรัฐฯ ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ธนาคารโลก (World Bank) กำหนดไว้สำหรับชาติ ที่มีรายได้ต่อหัวสูง ซึ่งหมายความว่า ประเทศมาเลเซียต้องมีอัตราการเติบโตของรายได้ประชาชาติ กว่า 6% ต่อปี เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายนั้น

การเติบโตของรายได้ประชาชาติ 6% ต่อปีไม่ได้เป็นเรื่องที่ง่ายดายนัก เนื่องจาก ในช่วงระหว่างปี 2001 - 2010 นั้น มาเลเซียมีอัตราการเติบโตของรายได้ประชาชาติต่อหัวเฉลี่ยที่ 3% ต่อปีเท่ากับว่าจะต้องมีแผนการปรับปรุงประเทศครั้งใหญ่ เพื่อให้มีการเติบโตของรายได้ประชาชาติ แบบก้าวกระโดด

รัฐบาลมาเลเซียประกาศแผนการปฏิรูปเพื่อผลักดันให้มาเลเซียประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย รัฐบาลมาเลเซีย ประกาศในปี 2010 ถึงกรอบนโยบาย และแผนในการเปลี่ยนแปลงประเทศ เพื่อให้ เป็นประเทศที่มีรายได้สูงภายในปี 2020 โดยดำเนินการภายใต้โครงการหลัก 2 ด้านเพื่อปฏิรูปการ บริหารจัดการประเทศ (Government Transformation Programme - GTP) และเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจ (Economic Transformation Programme - ETP)

### เป้าหมาย

ทำให้ ประชากรมาเลเซียมีรายได้ต่อหัว USD 15,000 / ปี ภายในปี 2563 ซึ่งจะ ถือเป็นการพามาเลเซียให้ก้าวไปเป็นประเทศรายได้สูง

### แนวทาง

มาเลเซียแบ่งแนวคิดและนโยบายเป็น 4 หัวข้อหลัก ดังนี้

1. หนึ่งมาเลเซีย ประชาชนมาก่อน และปฏิบัติทันที เพื่อให้ชาวมาเลเซียที่ต่าง ก็มาจากหลายเชื้อชาติรวมกันเป็นหนึ่งเดียว ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายจะทำผ่านรัฐบาลที่มี ประสิทธิภาพ และคำนึงถึงประชาชนเป็นสำคัญ

2. โปรแกรมปฏิรูปการปกครอง ที่จะปรับปรุงการทำงานของภาครัฐให้ทันสมัย มีประสิทธิภาพ รองรับความต้องการของประชาชนได้ดี ซึ่งจะมีตัววัดผลชัดเจนว่าเป็นไปตามเป้าหมาย ที่วางไว้หรือไม่ โดยมาเลเซียได้ตั้งหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่คอยติดตามการดำเนินงาน ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มั่นใจว่าจะสำเร็จตามยุทธศาสตร์ที่วางเอาไว้

3. ปฏิรูปเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มรายได้ กระจายรายได้ให้ครอบคลุม และสามารถพัฒนา ได้อย่างยั่งยืน โดยได้มีการกำหนดภาคส่วนทางเศรษฐกิจที่สำคัญในระดับชาติ เช่น การพัฒนาพื้นที่ กัวลาลัมเปอร์ อุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและยางพารา การท่องเที่ยว เป็นต้น ที่จะเป็นตัวขับเคลื่อน หลักในการปฏิรูปเศรษฐกิจในครั้งนี้

4. แผนมาเลเซียฉบับที่ 10 (2554-2558) หรือเป็นแผนพัฒนาหน้าแผน ในปัจจุบัน ที่เมื่อมีการพัฒนาประเทศตามแนวทางต่าง ๆ ที่ผ่านมาได้อย่างครบถ้วนเรียบร้อย ก็ได้ เวลาที่จะก้าวไปสู่เป้าหมายหลักอย่างเต็มรูปแบบ โดยแผนฉบับที่ 10 จะเน้นพัฒนาให้มาเลเซียเป็น ประเทศที่มีรายได้สูง ผ่านการกระจายงบประมาณเป็นสัดส่วนเพื่อผลักดันประเทศ ซึ่งผลที่ได้ก็คือ

ทำให้การลงทุนและการบริโภคของทั้งเอกชนและภาครัฐเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับการส่งออกและนำเข้าที่สำคัญก็คือ การขาดดุลลดลง

สำหรับแผนมาเลเซียฉบับที่ 11 (2559-2563) ซึ่งเป็นแผน 5 ปีสุดท้ายจะให้ความสำคัญกับคน และปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้มีความหลากหลายมากขึ้น (มาเลเซีย, และการผงาดสู่ความเป็นชาติที่ร่ำรวยภายในปี, 2020)

### สำนักบริหารนโยบายของมาเลเซีย

รัฐบาลมาเลเซีย ได้จัดตั้งหน่วยงานเพื่อบริหารจัดการโครงการปฏิรูปประเทศดูแลการนำแผนงานไปใช้จริง และติดตามผลโดยเฉพาะ ซึ่งหน่วยงานนี้มีชื่อว่า Performance Management and Delivery Unit (PEMANDU) ซึ่งอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี และมีรัฐมนตรี ที่ดูแลงานด้านนี้โดยเฉพาะ ซึ่งเคยประสบความสำเร็จในการพลิกฟื้นธุรกิจ (turnaround) ของสายการบินมาเลเซีย (Malaysia Airlines) มาแล้ว โดยในการติดตามผลนั้น ได้มีการจัดทำรายงานประจำปีออกแถลงสู่สาธารณะ เพื่อประกาศผลของดัชนีชี้วัดต่างๆ เทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ เช่นการขยายตัวของเศรษฐกิจ การลงทุนภาคเอกชน เป็นต้น ทั้งนี้ การจัดตั้ง PEMANDU นั้น จะเน้นการผลักดันให้แผนการปฏิบัติงาน เกิดผลเป็นรูปธรรมชัดเจน ภายใต้กรอบเงื่อนไขเวลาที่ประกาศไว้ เริ่มมองเห็นผลลัพธ์แล้ว ตั้งแต่เริ่มโครงการในปี 2010

หลากหลายโครงการได้เริ่มเห็นผลจากตัวเลขทางเศรษฐกิจและตัวชี้วัดสำคัญอื่นที่รัฐบาลติดตามและให้ความสำคัญ ดังตัวอย่างเช่น

1. รายได้ประชาชาติที่สูงเป็นประวัติการณ์ โดยประเทศมาเลเซีย รั้งรายได้สูงสุดที่ 207 พันล้านริงกิต (ราว 1.9 ล้านล้านบาท) ในปี 2012 และมีการขยายตัวสูงถึง 49% ในระยะเวลา 3 ปี
2. การลงทุนภาคเอกชนที่ปรับตัวสูงขึ้น และอัตราการขยายตัวต่อปี เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6.7 ต่อปีในช่วงปี 2000 - 2010 มาเป็น ร้อยละ 22 ในปี 2012
3. การบริโภคภาคครัวเรือนที่เพิ่มขึ้น ซึ่งอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.7 ในปี 2012 ซึ่งการบริโภคภาคครัวเรือนมีส่วนสำคัญในการผลักดันเศรษฐกิจ เนื่องจากมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 50.7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม GDP ของประเทศ
4. การได้รับความเชื่อมั่นจากสถาบันระหว่างประเทศที่ดีขึ้น เช่น World Bank ได้ยกระดับอันดับประเทศที่น่าทำธุรกิจของมาเลเซียขึ้น จาก ลำดับที่ 18 ในปี 2012 มาเป็นลำดับที่ 12 ในปี 2013

## 2. ประเทศบรูไน

ประเทศบรูไนเป็นประเทศที่มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ ยาว 30 ปี (พ.ศ. 2551-2578) : Wawasan Brunei 2035 ประกาศวิสัยทัศน์ที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรมที่จะไม่เพียงพึ่งพาแต่ด้านพลังงาน เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากปริมาณพลังงานในประเทศที่อาจจะหมดลงในอนาคต

### เป้าหมาย

1. พัฒนาระบบการศึกษาและสร้างแรงงานที่มีทักษะขั้นสูง เพื่อประชาชนมีการศึกษาดี และมีทักษะสูง



2. ปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี
3. สร้างเศรษฐกิจที่ยั่งยืน มีเป้าหมายให้บรูไนก้าวขึ้นไปเป็น 1 ใน 10 ของประเทศที่มี GDP สูงที่สุดในโลก ภายในปี 2578 (จากปัจจุบันอยู่อันดับที่ 30) เพื่อเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตอย่างมีพลวัตและยั่งยืน

#### แนวทาง

1. ให้ **การศึกษา**เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างรากฐานเพื่อพัฒนาประเทศ
  2. ให้ความสำคัญกับธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก เพราะจะเป็นกลไกพื้นฐานในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศผ่านการจ้างงานและกระจายรายได้
  3. พัฒนาการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- โดยแผนพัฒนา 5 ปีที่จะใช้ควบคู่ไปกับแผนพัฒนาระยะยาวฉบับแรก (วิสัยทัศน์บรูไนฯ 2578) จะให้ความสำคัญกับ **การพัฒนาภาคเศรษฐกิจที่ไม่ใช่น้ำมันและก๊าซ** เพื่อให้โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศมีความหลากหลายมากขึ้น ลดการพึ่งพาทรัพยากรที่อาจจะหมดลงไปอีกไม่กี่สิบปีข้างหน้า เพื่อเตรียมการให้ประเทศสามารถพัฒนาต่อไปได้อย่างราบรื่น

### 3. ประเทศไต้หวัน

ประเทศไต้หวันเป็นประเทศที่มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ ยาว 10 ปี (พ.ศ. 2551-2561) : โดยมีเป้าหมายว่า ไต้หวัน วิสัยทัศน์ 10 ปีทอง ได้ประกาศวิสัยทัศน์ เพื่อพัฒนาประเทศ ให้มีความสามารถในการแข่งขันยิ่งขึ้นภายในปี 2020 เป้าหมายเพื่อสร้างประเทศที่มีความสุข ความปรองดอง และมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

#### เป้าหมาย

การสร้างไต้หวันที่มีความสุข ที่ประกอบไปด้วยความเจริญรุ่งเรือง ความปรองดอง และการพัฒนา อย่างยั่งยืน

#### แนวทาง

1. การเพิ่ม Gross National Happiness (GNH) ดัชนีแห่งความสุขของประชาชน ไต้หวันให้สูงขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมา ไต้หวันได้พยายามพัฒนาเศรษฐกิจและผลักดันประเทศให้ขึ้นมาอยู่แถวหน้าของเอเชียได้แล้ว ดังนั้น การพัฒนาต่อจากนี้จึงไม่มุ่งเน้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจเท่าในระยะแรกเริ่ม แต่จะมาเพิ่มความสำคัญกับความสุขของประชาชนแทน เนื่องจากทรัพยากรที่สำคัญที่สุดคือ คน เมื่อคนในประเทศมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี ก็จะสามารถสร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ ที่ดียิ่งขึ้นได้
2. การเปิดเสรีและการสร้างสรรค์นวัตกรรม เพื่อเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนได้สะดวกขึ้น โดยเฉพาะการประกาศให้ท่าเรือและสนามบินนานาชาติเป็นเขตเศรษฐกิจน่านร่อง
3. พัฒนาศักยภาพของไต้หวันโดยอาศัย Soft Power หรือในด้านของการส่งออกสินค้าทางวัฒนธรรม เช่น การท่องเที่ยวหรือสื่อบันเทิง
4. การสร้างพันธมิตรทางยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีไปพร้อมกับการขยายตลาด โดยการหาพันธมิตรที่เหมาะสมจะช่วยพัฒนาซึ่งกันและกัน รวมถึงส่งผลดีในการขยายตลาดไปยังประเทศพันธมิตรอีกด้วย

#### 4. ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว 30 ปี (พ.ศ.2553-2563) โดยมีเป้าหมายว่า สิงคโปร์ มีความสามารถการแข่งขันท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของโลก

##### เป้าหมาย

1. ทำให้ประชาชนทุกรุ่นเป็นผู้บุกเบิกสำหรับรุ่นถัดไป
2. ประชาชนต้องมีความเชี่ยวชาญ และมีใจรักที่จะเรียนรู้สิ่งใหม่
3. ธุรกิจต้องมีนวัตกรรมใหม่และพร้อมที่จะปรับตัวกับความเปลี่ยนแปลงของโลก
4. ประเทศต้องเชื่อมโยงกับประเทศอื่น ๆ พร้อมทั้งทำให้มีชีวิตชีวา น่ายุ่
5. ภาครัฐต้องตอบสนองปัญหาต่าง ๆ อย่างคล่องตัว รวดเร็ว และทั่วถึง

ภาพรวมก็คือ สิงคโปร์ต้องการเพิ่มศักยภาพของประเทศเพื่อให้สามารถเอาชนะการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก ที่ค่อนข้างซบเซา การผลิตไม่เติบโตแม้จะมีเทคโนโลยีเกิดขึ้นมากมาย รวมถึงแนวโน้มการค้าขายระหว่างประเทศที่ความนิยมลดลง

##### แนวทาง

1. สร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้แน่นแฟ้นและหลากหลายยิ่งขึ้น รวมถึงตลาดใหม่ และสร้างความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคผ่านโครงการต่าง ๆ
2. สร้างความเชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องในเชิงลึก ให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้จริง ไม่ว่าจะเป็ความรู้ในขั้นเรียนและการทำงานที่ต้องเท่าทันเทคโนโลยีเสมอ
3. เพิ่มศักยภาพของธุรกิจ กระตุ้นการลงทุนในส่วนที่ทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ สร้างการแข่งขันเพื่อผลักดันให้แต่ละบริษัทเติบโต
4. คิดค้นปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อสร้างอุตสาหกรรมใหม่ หรือเพิ่มคุณภาพให้อุตสาหกรรมเดิม โดยเน้นการนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ให้มากขึ้นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ
5. พัฒนาเมือง ให้สามารถดึงดูดสิ่งใหม่ ๆ และโอกาสดี ๆ ที่เป็นประโยชน์กับประเทศได้ รวมถึงพัฒนาให้พื้นที่เติบโตอย่างไม่แออัด และยังสามารถเชื่อมโยงประชาชนเข้าด้วยกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## บทที่ 4

# แนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ด้วยระบบ สำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี (PMDU)

### ปัจจัยที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ทศพร ศิริสัมพันธ์ กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมักขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมของการดำเนินงาน ขีดสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การสนับสนุนและแรงต้านจากบุคคล ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง และมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่ง วรเดช จันทพร ได้ทำการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีผลอย่างมาก ได้แก่

1. ปัจจัยด้านตัวนโยบาย ได้แก่
    - 1.1 ด้านความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์
    - 1.2 โครงสร้างของนโยบายโครงการแผนงานหรือกิจกรรมที่อยู่ภายใต้นโยบายที่กำหนดให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น
    - 1.3 ผู้ปฏิบัติกับความเข้าใจถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์
    - 1.4 การยอมรับในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของผู้ปฏิบัติ
  2. ปัจจัยด้านองค์การ ได้แก่
    - 2.1 โครงสร้างขององค์การรวมถึงกฎระเบียบของการปฏิบัติงานปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรและหน่วยปฏิบัติฝ่ายดังกล่าวซึ่งจำเป็นต้องประสานร่วมมือกันในระหว่างการทำงานพบว่าการองค์การมีโครงสร้างการทำงานและการประสานงานที่ยืดหยุ่นจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเป็นไปได้ที่จะประสบความสำเร็จ
    - 2.2 ปัจจัยด้านทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ จะต้องมีความเพียงพอต่อการดำเนินงาน
    - 2.3 ปัจจัยด้านบุคลากร เป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่ง ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหากบุคลากรไม่มีประสิทธิภาพหรือศักยภาพก็ไม่อาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ปัจจัยสำคัญของบุคลากร ได้แก่ เรื่องทักษะ ความรู้ความสามารถ และทัศนคติที่มีต่อนโยบาย
  3. ปัจจัยสภาพแวดล้อมบริบทภายนอกประกอบด้วยปัจจัยด้านสถานะเศรษฐกิจสังคมการเมือง วัฒนธรรม ประเพณี และเทคโนโลยี ซึ่งหากพิจารณาถึงนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นนโยบายของหน่วยงานของรัฐปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงาน ได้แก่ ปัจจัยด้านสังคม และการเมือง และปัจจัยด้านการยอมรับหรือคัดค้านจากภาคประชาชนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
- จากที่กล่าวแล้วข้างต้น ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เปรียบได้กับนโยบายระดับสูงสุดของชาติ ดังนั้น ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ย่อมมีลักษณะเช่นเดียวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย ได้แก่

4. ปัจจัยด้านตัวยุทธศาสตร์ชาติแก่

4.1 ด้านความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์

4.2 โครงสร้างของยุทธศาสตร์ชาติ แนวทาง แผนแม่บท หรือแผนงานหรือกิจกรรมที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติด้านนั้น ๆ

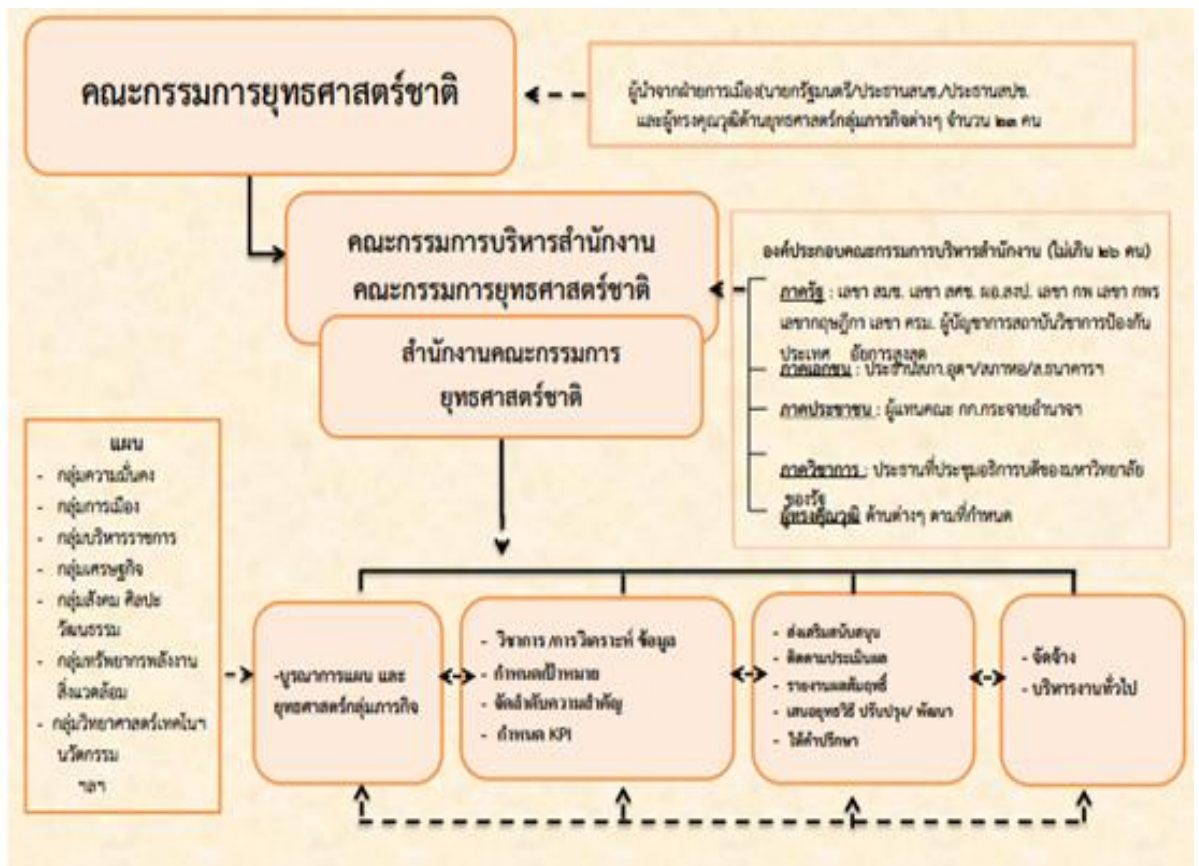
4.3 ผู้ปฏิบัติกับความเข้าใจถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์

4.4 การยอมรับในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของผู้ปฏิบัติ

สภาพปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

โครงสร้างการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ปัจจุบัน

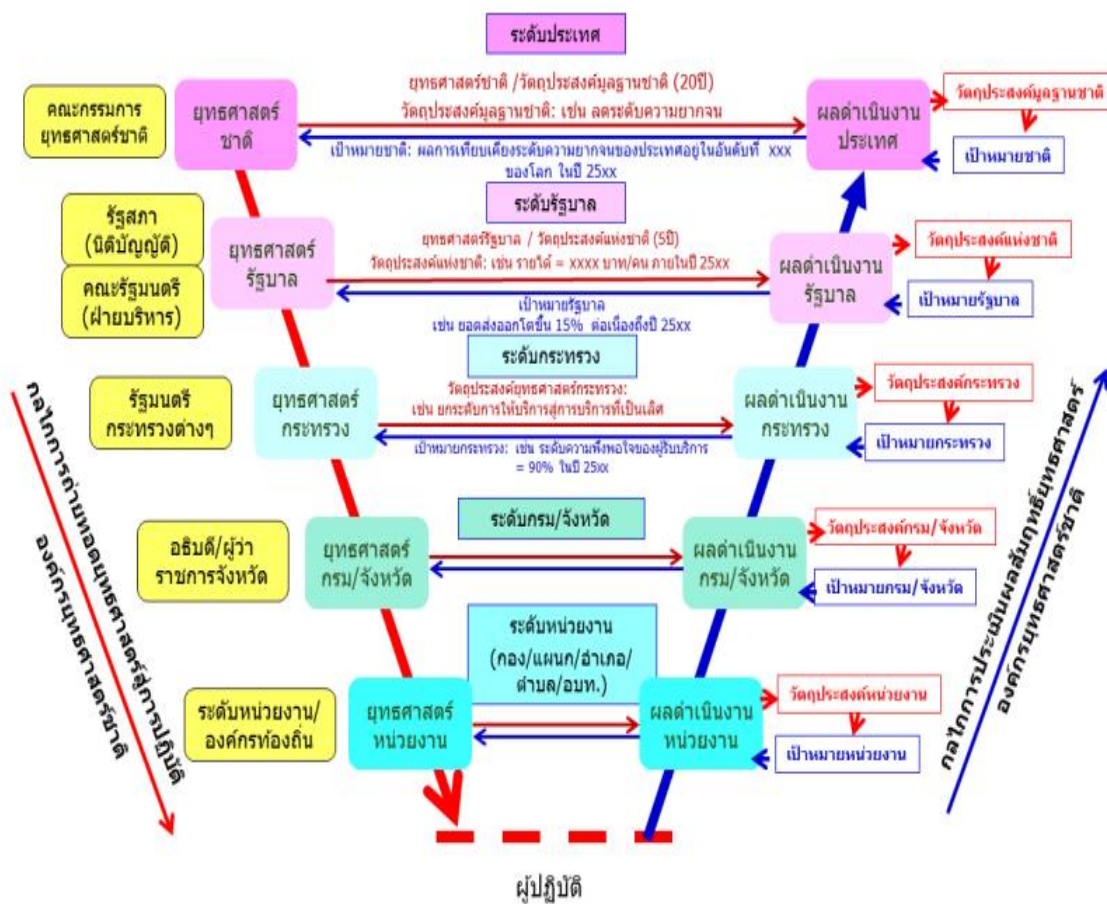
แผนภาพที่ 4-1 : กลไกการบริหารจัดการยุทธศาสตร์



ที่มา : (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2564 : 25)

จากแผนภาพที่ 4-1 จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ จะมีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งตาม พ.ร.บ.การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 มาตรา 12 กำหนดให้ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ฯ คณะกรรมการนี้มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี กำหนดวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเสนอความเห็นต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีกลไกในการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติ ดังนี้

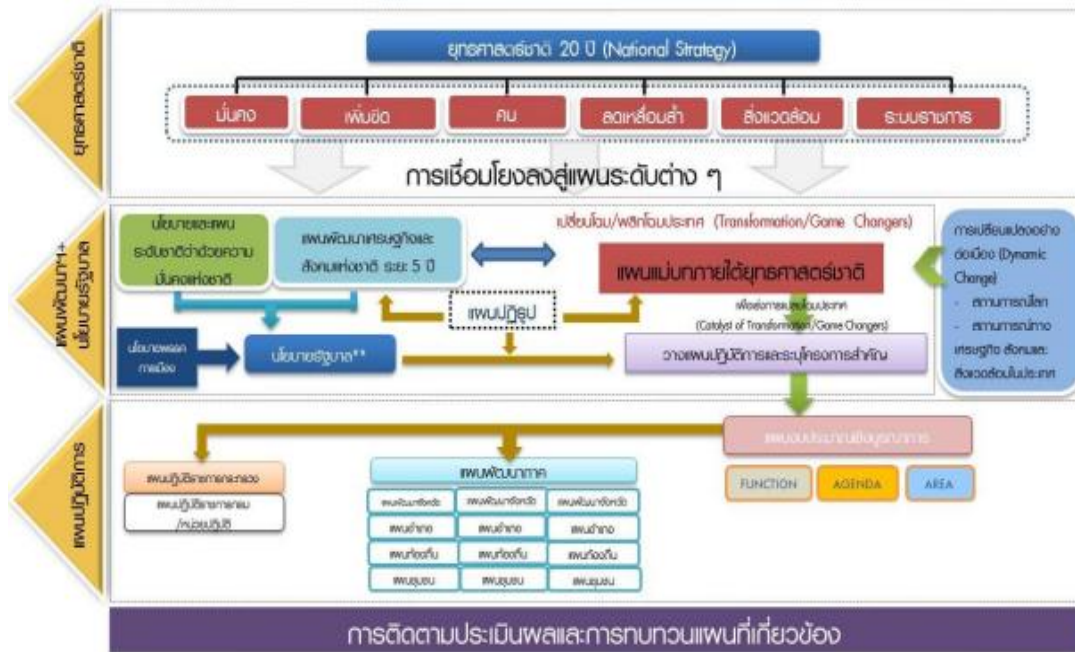
แผนภาพที่ 4-2 : กลไกการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติและการประเมินผลงานในแต่ละระดับ



ที่มา : (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579 : 25)

จากแผนภาพที่ 4-2 จะเห็นว่ากลไกการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการประเมินผลงานในระดับต่าง ๆ นั้น เป็นกลไกตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ จากยุทธศาสตร์ชาติในระดับประเทศ ลงไปยังยุทธศาสตร์ระดับรัฐบาล กระทรวง กรม/จังหวัด และระดับหน่วยงาน/องค์กรท้องถิ่น ตามลำดับ อย่างไรก็ตามได้มีการกำหนดการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติสู่แผนงาน ดังนี้

แผนภาพที่ 4-3 : การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติสู่แผนงาน



ที่มา : (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579)

จากภาพที่ 4-3 จะเห็นว่ายุทธศาสตร์ชาตินั้นจัดเป็นแผนระดับบนสุด มีแผนระดับรองลงมาประกอบด้วยแผนนโยบายความมั่นคง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนปฏิรูปแห่งชาติ โดยแผนนโยบายความมั่นคง และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะถูกนำไปประกอบในการจัดทำนโยบายรัฐบาล จากนั้นนโยบายที่ได้รวมกับแผนปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ จัดทำเป็นแผนปฏิบัติการและโครงการสำคัญแปลงไปสู่ประมาณแบบบูรณาการในรูปแบบ Function Area และ Agenda ตลอดจนแผนพัฒนาภาค ซึ่งประกอบด้วยจังหวัด กลุ่มจังหวัด ต่อไป

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาตินั้น มีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติขึ้นมา มีการมอบอำนาจหน้าที่ทั้งในการจัดทำ การติดตาม กำกับดูแล และการประเมินผล ทบทวนยุทธศาสตร์ชาติตามช่วงเวลา อย่างไรก็ตามกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาตินั้น ยังคงเป็นกลไกที่มีอยู่เดิมตามระบบบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนกระบวนการในการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่แผนงาน โครงการ หรือแผนงบประมาณนั้น ไม่ได้มีเฉพาะยุทธศาสตร์ชาติเพียงอย่างเดียวแต่มีแผนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมากมาย คือ แผนนโยบายความมั่นคง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทตามยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้าน จึงเป็นการยากในการวางแผนแบบบูรณาการ จัดลำดับความสำคัญของงาน ลดความซ้ำซ้อน ซึ่งยังไม่ปรากฏชัดเจนว่าใครมีหน้าที่ในการดำเนินงานในเรื่องนี้ รวมทั้งมีวิธีหรือกระบวนการดำเนินการอย่างไร ในการแปลงแผนต่าง ๆ เหล่านั้นไปสู่แผนงาน งาน โครงการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติของไทย

เมื่อนำปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มาวิเคราะห์ พบว่า

### 1. ปัจจัยด้านตัวยุทธศาสตร์ชาติ

#### 1.1 ด้านความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์

ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายชัดเจนว่าต้องการเป็นอย่างไร ภายในห้วงเวลาที่กำหนด

1.2 โครงสร้างของยุทธศาสตร์ชาติ แนวทาง แผนแม่บท หรือแผนงานหรือกิจกรรม ที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติ ด้านนั้น ๆ

ในขณะนี้อยู่ระหว่างการจัดทำแผนแม่บทรองรับยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้าน จึงไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าแผนแม่บท หรือแผนงานหรือกิจกรรมที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนด มีความสอดคล้องกับเป้าหมายฯ หรือไม่อย่างไร

### 2. ปัจจัยด้านองค์การ ได้แก่

2.1 โครงสร้างขององค์การรวมถึงกฎระเบียบของการปฏิบัติงาน ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง บุคลากรและหน่วยปฏิบัติฝ่ายดังกล่าวซึ่งจำเป็นต้องประสานร่วมมือกันในการดำเนินงาน พบว่ายังคงใช้โครงสร้างองค์การตามระบบบริหารราชการเดิม ซึ่งมีโครงสร้างการดำเนินงานและการประสานงานที่ยืดหยุ่นไม่มากเท่าที่ควรที่จะทำการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติมีความเป็นไปได้สูงที่จะประสบความสำเร็จ

2.2 ปัจจัยด้านทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ จะต้องมีความเพียงพอต่อการดำเนินงานก็ต่อเมื่อมีการพิจารณาจัดลำดับความเร่งด่วน ความสำคัญของเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ให้ดีเพียงพอ เนื่องจากไม่สามารถสนับสนุนทรัพยากรที่มีให้กับทุกกิจกรรมตามที่กำหนดในยุทธศาสตร์ชาติได้ทั้งหมดในเวลาเดียวกัน

### 3. ปัจจัยสภาพแวดล้อมบริบทภายนอก

ปัจจัยด้านสภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ประเพณี และเทคโนโลยี ซึ่งหากพิจารณาถึงยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นนโยบายของรัฐ ปัจจัยที่มีผลกระทบมากต่อการดำเนินงาน ได้แก่ ปัจจัยด้านสังคมและการเมือง และปัจจัยด้านการยอมรับหรือคัดค้านจากภาคประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะได้รับการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนไปแล้ว แต่ปัจจัยเหล่านี้จะยังคงมีผลกระทบต่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อย่างมาก โดยเฉพาะปัจจัยด้านการเมือง

## วิเคราะห์บทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

นายदनัย มุ่สา ตำแหน่ง รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) กล่าวว่าสำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานเพื่อตอบโจทยัคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความปรองดอง (ป.ย.ป.) ในมุมมองของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) สำนักบริหาร

นโยบายของนายกรัฐมนตรี คือหน่วยงานที่มีภารกิจเพื่อตอบสนองนายกรัฐมนตรีในการติดตามงานโครงการต่าง ๆ ซึ่งมีเยอะมาก การจัดตั้งน่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการตอบสนองและติดตามงานของนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก และเพื่อการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนตามสั่งการของนายกรัฐมนตรีเป็นภารกิจรอง แต่คนทั่วไปยังไม่ค่อยรู้จักมากนัก

หากพิจารณาแล้ว จะเห็นว่ากลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติที่แท้จริง ไม่ได้เจาะจงไปที่สำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี เท่าใดนัก หากลงไปสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มากกว่า เพราะสำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีไม่ได้มีอำนาจใดๆ เป็นเพียงเพื่อไปติดตามงานเท่านั้น เป็นเหมือนงานทางช้างทำอะไรไม่ได้มาก เพราะแต่ละส่วนราชการมีหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่แล้ว ปัจจุบันสำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีควรต้องเดินหน้าไปปลดล็อกหาข้อเท็จจริงมานำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้ปัญหา ซึ่ง **दनัย** ไม่แน่ใจรูปแบบนี้จะสามารถขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้สำเร็จหรือไม่เพราะปัจจุบันเรามียุทธศาสตร์ชาติระยะยาวฉบับใหม่ หากแต่ยังใช้รูปแบบดำเนินงานแบบเดิมอาจจะขับเคลื่อนได้ยาก ควรต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงาน ทั้งนี้ ถ้าจะให้การขับเคลื่อนสำเร็จควรต้องดำเนินการ ดังนี้ เนื่องจากเป็นครั้งแรกของไทยที่จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จากที่เคยมีแผนต่าง ๆ เยอะ และเป็นแผนปฏิบัติการ 5 ปี (แผนงาน+งบประมาณ+กลไกราชการ) ยุทธศาสตร์ชาตินั้นต้องเป็นไปตามกลไกปกติ เห็นด้วยกับที่มีสภาพพัฒนาฯ นำลงไปสู่ภูมิภาค ไปสู่กลุ่มจังหวัด ไปสู่จังหวัด แต่ควรปรับที่กลไกต้องมีความเข้มแข็งกว่านี้ และด้านงบประมาณต้องมีความชัดเจนตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ถ้าจะให้สำเร็จควรให้ภาคเอกชน ภาคประชาชน NGO และ ESO ได้เข้ามามีส่วนร่วม และจัดสรรงบประมาณลงไปเพื่อให้ทำงานได้อย่างชัดเจนด้วย แต่ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ชาติและหน่วยงานต่าง ๆ ต้องสร้างความเชื่อมั่นเสียก่อน สำนักบริหารนโยบายเองจะต้องเข้าไปปลดล็อกกลไกการทำงานปกตินี้ด้วยการกำกับดูแล ติดตามถึงในระดับภูมิภาค และต้องทำงานในเชิงรุกหรือเชิง Delivery ซึ่งปัจจุบันสำนักบริหารนโยบายมีหน้าที่กำกับดูแลงานตามเป้าประสงค์ของนายกรัฐมนตรี และติดตามเรื่องเร่งด่วนตามนโยบายของนายกรัฐมนตรีเป็นหน้าที่หลัก

**นายสุวัฒน์ นาครัตน์** ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 6 สำนักงบประมาณ

กล่าวว่าในการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยราชการต่าง ๆ นั้น จะมีการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณไม่มีปัญหา แผนชาติต่าง ๆ มีความสอดคล้องกัน ยุทธศาสตร์ชาติ 6 ด้าน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งมี 10 ยุทธศาสตร์ก็มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ 6 ด้าน จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีนั้นกว้างมาก จึงมีความเกี่ยวเนื่องทุกเรื่องการพิจารณางบประมาณจะดูให้สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของหน่วย และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือนโยบายของรัฐ ในมิติของพื้นที่เป็นสำคัญ สำหรับสำนักบริหารนโยบายนั้นเป็นหน่วยงานกลางที่ดูแลภาพรวมไม่ได้มีบทบาทและส่วนเกี่ยวข้องใดๆ ก็กับการจัดสรรงบประมาณในทุกขั้นตอน **สุวัฒน์** กล่าวว่ารูปแบบนี้คงไม่สามารถสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติได้เต็มที่ รูปแบบการจัดสรรกรอบเงิน



งบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ จะพิจารณาจากภารกิจพื้นฐาน และภารกิจยุทธศาสตร์ ที่เป็น Agenda ของรัฐ โดยเน้นการกำหนดทิศทาง เป้าหมาย ตัวชี้วัดในแต่ละแผนอย่างชัดเจน ในแต่ละปีหรือโครงการระยะ 5 ปี

วิธีการขับเคลื่อน Agenda ในการทำแผนต้องมีเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจน ควรต้องทำในลักษณะบูรณาการของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งต้นทาง กลางทาง และปลายทาง แต่ปัญหาปัจจุบันคือ การขับเคลื่อนไม่มีความต่อเนื่อง ไม่สามารถบูรณาการได้จริง และไม่เต็มรูปแบบ เนื่องจาก

1. ขับเคลื่อนไม่มีความต่อเนื่อง ขาดหาย หน่วยงานส่วนใหญ่ไม่สามารถทำได้ทั้งกระบวนการ คือต้นทาง-กลางทาง-ปลายทาง และมีเวลาจำกัด จึงควรมีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องครบทั้งกระบวนการ

2. ส่วนราชการหรือหน่วยงานต้นสังกัด ไม่ทำเรื่องขอจัดทำแผนในบางเรื่องที่มีความจำเป็นหรือเป็นไปตามนโยบาย เนื่องจากหน่วยเองยังไม่มีความพร้อมเพียงพอ

3. ปัญหางบประมาณของกลุ่มจังหวัด : งบประมาณจะแยกกัน ระหว่าง งบประมาณของจังหวัด และงบประมาณของกลุ่มจังหวัด สำหรับงบประมาณการพัฒนากลุ่มจังหวัดนั้น จะมีความคาบเกี่ยวกันในหลายจังหวัด ปัญหาที่พบคือ จังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ก็พยายามดึงงบประมาณเข้าจังหวัดของตนเองก่อน หรือจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดในรูปแบบ “หารยาว” คือ แบ่งๆกันไป ซึ่งไม่ใช่ลักษณะการบูรณาการของกลุ่มจังหวัดที่แท้จริง

4. ความซ้ำซ้อน/ความเชื่อมโยงของ Agenda และ Area : ในส่วนของ Agenda และ Area ต่างมีเป้าหมายของตนเองที่ชัดเจน และมุ่งจัดทำแผนงาน โครงการเพื่อบรรลุเป้าหมายของตนเอง แต่ทั้ง 2 ส่วนนี้ ไม่ได้เชื่อมโยงกัน และไม่มีหน่วยงานใดที่เชื่อมโยงหรือตรวจสอบ ซึ่งทั้ง Agenda และ Area จะต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและพื้นที่ด้วย

การจัดสรรงบประมาณ Agenda หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากหลายกระทรวง จะมาประชุมร่วมกันหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญเป็นแม่งาน จะได้รับงบประมาณก่อน โดยที่สำนักบริหารนโยบายไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม หรือเกี่ยวข้องใด ๆ ในส่วนการประเมินผลบูรณาการ Agenda มีหน่วยที่ติดตามประเมินผล ดังนี้ 1. ให้หน่วยที่เป็นเจ้าภาพหลักทำการติดตามประเมินผล 2. ประเมินผลโดยสำนักงบประมาณ 3. ให้หน่วยดำเนินการทุกหน่วยทำรายงานผลการดำเนินงาน

และอีกปัญหาที่พบคือ การกำหนดตัวชี้วัดในแผน/โครงการนั้น ในการดำเนินการจริงมีความเป็นไปได้น้อย หรือไม่สามารถทำได้ตามที่กำหนดไว้อย่างครบถ้วน ทั้งกระบวนการต้นทาง-กลางทาง-ปลายทางและ ด้วยยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีเนื้อหากว้างและห้วงเวลานาน เนื่องจากงบประมาณของชาติมีจำกัดการจัดสรรงบประมาณจึงต้องจัดลำดับความสำคัญ เลือกลงแผนและโครงการที่มีความเร่งด่วน และสำคัญก่อนเป็นลำดับแรก และทุ่มงบประมาณไปที่แผนงานโครงการนั้น ๆ เพื่อให้มีความต่อเนื่อง และผลักดันให้ไปสู่ความสำเร็จของแผนงานโครงการ เพื่อไปสู่เป้าหมายการพัฒนาชาติตามยุทธศาสตร์ชาติให้ได้ หากลงงบประมาณแบบกระจายไปทั่ว ๆ จะทำให้การขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายเป็นไปได้ยากในห้วงเวลาที่กำหนด

สภาวะแวดล้อมต่าง ๆ เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว การพิจารณาจัดสรรงบประมาณต้องพิจารณาเป็นรายปี ยุทธศาสตร์ไหนต้องทำก่อน-หลัง เช่น เตรียมมุ่งสู่การพัฒนาคน ต้องพัฒนาในด้านใดบ้างเป้าหมายเป็นอย่างไร ต้นทาง-กลางทาง-ปลายทาง เป็นอย่างไร เกี่ยวข้องกับอะไรบ้างหน่วยหลักในการดำเนินงานคือหน่วยใดก็จะจัดทำแผนงานโครงการ และงบประมาณตามนั้นและสำนักงบประมาณก็ต้องจัดสรรงบประมาณให้ตามนั้น เพื่อให้การขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายประสบความสำเร็จ

**พลเอกชুক্তี เมฆสุวรรณ** ตำแหน่ง คณะกรรมการการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง/สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.)

กล่าวว่าสำนักบริหารนโยบายเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการติดตามงานที่เร่งด่วนและติดตามการดำเนินงานในเรื่องยุทธศาสตร์ในทุกด้าน สำนักบริหารนโยบายนั้นได้มีการวางโครงสร้างหน่วยไว้ตั้งแต่เริ่มแรกพร้อมกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสำนักบริหารนโยบาย ในความคิดเห็นว่าสำนักบริหารนโยบายเหมือนเป็นหน่วยเฉพาะกิจทำงานเพื่อรองรับ ป.ย.ป.หรือเป็นฝ่ายเลขานุการให้กับ ป.ย.ป.เท่านั้น เมื่อ ป.ย.ป. ไม่มีบทบาทสำนักบริหารนโยบายก็ลดบทบาทของการดำเนินงานไปด้วย นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการอื่นอีก เช่น PMOC (ของนายกรัฐมนตรี) และที่มีส่วนสำคัญอีก 2 หน่วยคือ คณะกรรมการขับเคลื่อนเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (กขร.) โดยมี นายสุวพันธุ์ ตันยุวรรธนะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการ. และ คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน (กขป.) โดยมี รอง นรม. เป็นประธาน ซึ่งทั้งสองหน่วยนี้เป็นหน่วยที่มีบทบาททำงานการขับเคลื่อนจริง มีหน้าที่ในการประสานกับทุกกระทรวง มีการประชุมกันทุกเดือน ดังนั้น การตั้งหน่วยขึ้นมาใหม่อีกก็อาจจะไม่มีบทบาทได้มากนัก

สำหรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาตินั้น เนื่องจากเป็นครั้งแรกของไทยที่มียุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จึงควรมองถึงการขับเคลื่อน ทั้งนี้องค์ประกอบของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่ความสำเร็จประกอบด้วย

1. ระบบและกฎหมาย ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ร.บ.การจัดตั้ง พ.ร.บ.การปฏิรูปประเทศ เป็นต้น นับว่ามีความพร้อมแล้วรัฐธรรมนูญอาจจะแก้ไขยาก พ.ร.บ.นั้นปรับแก้ไขได้ ซึ่งในห้วงเวลา 5 ปี ก็น่าจะดำรงอยู่ต่อไป

2. การยอมรับของประชาชน ซึ่งมีความสำคัญและต้องสร้างความเข้าใจ

3. การเชื่อมโยงการปฏิบัติ ทุกส่วนต้องมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันหมดในทุกกลไก งบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แลถงนโยบายของรัฐบาลก็ต้องสอดคล้องกันลงไปถึงแผนทั้ง 3 ระดับคือ แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ (11 ด้าน + 2) แผนแม่บท (6 ด้าน)

4. เนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ ต้องมีความชัดเจน เป้าหมายแน่ชัด ตัวชี้วัดชัดเจน ซึ่งขณะนี้ก็น่าจะมีความเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนแล้ว รอขั้นตอนเพื่อรอการทูลเกล้าฯ

หน่วยงานที่สำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติคือ สภาพัฒนาฯ และ สมช. และควรมีผู้แทนจากทุกกระทรวงร่วมกันพิจารณาความสอดคล้อง และเพื่อลดความซ้ำซ้อนกัน โดยเฉพาะในด้านความมั่นคงควรติดตามบทบาทของ กขร. และ กขป. ซึ่งมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และต้องพิจารณาให้มีความสอดคล้องกัน และลดความซ้ำซ้อนตามที่กล่าวแล้วในข้อ 4 ทั้งนี้ปัจจุบัน ป.ย.ป. ไม่มีบทบาท ทำให้สำนักบริหารนโยบายมีบทบาทลดลงไปด้วย

**พลเรือเอก อมรเทพ ฦ บางช้าง** ตำแหน่ง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พลเรือเอก อมรเทพฯ กล่าวว่าการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ สิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการตั้งแต่ต้น คือ การสร้างการยอมรับ ขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต้องมีความโปร่งใส อาจต้องดำเนินการถึงขั้นการทำประชามติว่าประชาชนต้องการเห็นภาพอนาคตประเทศไทยเป็นอย่างไรในอีก 20 ปีข้างหน้า ซึ่งขณะนั้นนอกจากยุทธศาสตร์ชาติแล้วยังมีการจัดทำแผนปฏิรูปประเทศ จำนวน 11 ด้าน ในขั้นนี้ถือเป็นขั้นการทำแผน สิ่งที่ต้องทำก่อนคือ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรกำหนดเป้าหมายที่เป็นที่ยอมรับของประชาชน จากนั้นคณะกรรมการในระดับรอง จึงมากำหนดหนทางปฏิบัติในการดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด เมื่อในขั้นการวางแผนดำเนินการไม่เป็นไปตามหลักการย่อมส่งผลต่อการขับเคลื่อนหรือการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

นอกจากนี้การกำหนดให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองประธานคนที่ ๑ ประธานวุฒิสภา เป็นรองประธานคนที่ 2 ทำให้เกิดความทับซ้อนระหว่างอำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหาร เป็นประธานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ในขณะที่ผู้มีอำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นรองประธานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เกิดการเสียสมดุลในการคานอำนาจในรูปแบบของระบบประชาธิปไตย ซึ่งเห็นว่าการทำหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ตามที่กฎหมายกำหนดกล่าวคือ 1.จัดทำร่างยุทธศาสตร์ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี 2.กำหนดวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และการมีส่วนร่วมในการติดตาม การตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติและมาตรการส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนให้ดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 3. เสนอความเห็นต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ 4.กำกับดูแลการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ และ 5. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นจะทำให้เกิดความถ่วงดุลระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ

และด้วยกลไก ตลอดจนวิธีการในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อใช้ในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัตินั้น ยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไข จึงพบว่าการเสนอค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละส่วนราชการยังคงดำเนินงานในลักษณะเดิมตามกรอบวงเงินที่ได้รับเดิม เพิ่มขึ้นปีละประมาณ 5% สิ่งนี้ย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติให้ประสบความสำเร็จ

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ให้เกิดผลสำเร็จ ควรต้องปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนด ดังนี้

1. ทบพวน พ.ร.บ.ว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 ในการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้เรื่องการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารเท่านั้น การจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ต้องไม่ให้เกิดความทับซ้อนระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2. กำหนดเป้าหมายในยุทธศาสตร์ชาติให้ชัดเจน ให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน

3. ตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมายในยุทธศาสตร์ชาติต้องมีความชัดเจน

4. ปรับระบบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับเป้าหมายตัวชี้วัดตามยุทธศาสตร์ชาติ

5. คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และปลัดกระทรวง คือบุคคลสำคัญในการทำความเข้าใจยุทธศาสตร์ชาติ และเป็นบุคคลสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ

6. คณะกรรมการยุทธศาสตร์ ควรมีบทบาทในการติดตาม ประเมินผล การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และปลัดกระทรวง ว่าเป็นไปตามที่ยุทธศาสตร์กำหนดหรือไม่ อย่างไร

**นายสมมิตร ไตรภักตระกูล** ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง 2 สำนักงบประมาณ

นายสมมิตรฯ กล่าวว่าสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงาน/ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ และตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงบประมาณจะจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำแนวทางการพัฒนาที่สำคัญของร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ทั้ง 6 ยุทธศาสตร์ มาเป็นกรอบโครงสร้างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้สามารถแสดงความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับเป้าหมายของแนวทางการพัฒนาในระยะยาวได้อย่างเป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) กรอบแนวคิดการพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศไทย 4.0 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.2558-2562) นโยบายรัฐบาลและแผนแม่บทอื่น ๆ ด้วย โดยขณะนี้ สำนักงบประมาณมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (อยู่ระหว่างขั้นตอน สนช.) และปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับการทำงานในอนาคต

สำหรับรูปแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติปัจจุบันน่าจะสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติได้สำเร็จ เนื่องจากมีการกำหนดแผนชัดเจน เป็นรูปธรรม และวางเป้าหมายทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว รวมทั้งให้หน่วยงานต่าง ๆ มีส่วนในการร่วมกำหนดแผนยุทธศาสตร์ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการยอมรับและร่วมดำเนินการตามแผนจนสำเร็จลุล่วงไปได้ เมื่อได้ดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ไประยะหนึ่งแล้ว ควรมีการประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เป็นรูปธรรมสะท้อนข้อเท็จจริง และนำผลการประเมินมาปรับปรุงการดำเนินงานในระยะต่อไปให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**ดร.ปัทมา เรียงวิศิษฐ์สกุล** ตำแหน่ง รองเลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ **ดร.มารยาท สมุทรสาคร** ตำแหน่ง ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผน สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กล่าวว่าโครงสร้างของแผนการขับเคลื่อนมีความซ้ำซ้อน เมื่อมีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แล้ว ควรมีการพิจารณาปรับการบริหารจัดระบบใหม่ เพื่อให้การพัฒนามีประสิทธิภาพ แผนการพัฒนาประเทศเริ่มจากยุทธศาสตร์ชาติ มาสู่แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ควรจะต้องดึงประเด็นที่สำคัญออกมาให้ได้ เพื่อเป็นข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาได้ถูกทางต่อไป โดยต้องมีความสอดคล้องและตรงกันกับในส่วนของสำนักงบประมาณ สำหรับในส่วนของแผนแม่บท ซึ่งมีความสำคัญมากในการขับเคลื่อนนั้นมีปัจจัยที่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จได้คือ 1. เน้นประเด็นสาระสำคัญ 2. แผนต้องมี Flag Ship ที่ชัดเจนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้ตรงประเด็น 3. ความเข้าใจในการตีโจทย์ต้องลงรายละเอียดในคำตอบของประเทศในส่วนของสภาพัฒนาฯ ควรทำหน้าที่เป็นเสมือนต้นหนนำทางที่ดีโดย 1. ต้องตั้งประเด็นเป้าหมายตั้งโจทย์ที่มี Focus ที่ชัดเจนมากขึ้น 2. มีการจัดลำดับความสำคัญที่ชัดเจนโดยคำนึงถึงแผนตาม Flag Ship เป็นหลัก ไม่ใช่มองความสำคัญเพียงหน่วยของตนเองหรืองานตาม Function เท่านั้น 3. ควรมีทิศทางในการกำหนดภาพอนาคตร่วมกัน เช่น การจัดทำในลักษณะของ Lab Foresight จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงาน เพื่อความสอดคล้องและเป็นบูรณาการอย่างแท้จริง 4. สภาพัฒนาฯ ควรเชิญผู้เชี่ยวชาญจากสาขาต่างๆ มาเสนอร่วมความคิดเห็นในแต่ละด้าน เพื่อได้ข้อมูลที่มีความสมบูรณ์มากขึ้น

ข้อเสนอการขับเคลื่อนที่จะนำไปสู่การสัมฤทธิ์ผลนั้น ในระดับบนควรใช้แนวคิด PDCA ในระดับปฏิบัติควรใช้การปฏิบัติแบบ Coordination Unit การตั้งหน่วยงานใหม่เฉพาะกิจอาจจะยังไม่จำเป็น

กลไกขับเคลื่อนที่สำคัญ ควรเป็นบทบาทของสภาพัฒนาฯ ซึ่งเป็นทั้งหน่วยฝ่ายเลขานุการ (ร่วมกับสำนักงบประมาณ) ฝ่ายบูรณาการของหน่วยงานต่าง ๆ และทำงานเป็น Coordination Unit เพื่อมองภาพได้ครบองค์รวมในด้านการบริหารระดับสูง ผู้บริหารต้องมีลักษณะความเป็นผู้นำสูง ต้องกล้าตัดสินใจในการพิจารณาเรื่องที่สำคัญ การทำงานต้องมีแนวคิดและสั่งการจากบนลงล่างและหน่วยระดับล่างต้องดำเนินตามนโยบายสนองแนวคิด พร้อมกับรายงานนำเสนอกลับสู่ระดับบนในด้านแผนนั้นมีจำนวนมาก อาจลดจำนวนแผนลง เพื่อไม่ให้สับสน แต่ที่สำคัญคือทุกแผนต้องเป็นไปตาม Flag Ship และต้องมีความสอดคล้องและบูรณาการกันให้ได้

สำหรับ (ร่าง)พระราชบัญญัติ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับใหม่นี้ ได้ดำเนินการเรียบร้อยแล้ว อยู่ระหว่างการทบทวนและรอกระบวนการประกาศใช้

การประเมินผลและการติดตามผลงาน 1. ตัวชี้วัดยังไม่เชื่อมโยงกับแผน 2. ตัวชี้วัดบางส่วนอิงจากต่างประเทศ ไม่เป็นไปตาม Flag Ship 3. ควรจัดลำดับความสำคัญ และเลือกโครงการที่สำคัญมาก่อน 4. ในระดับกระทรวงต้องทำการประเมินทุกโครงการ และให้สอดคล้องกับเป้าหมายในเชิงคุณภาพ ไม่ใช่มองเพียงการใช้งบประมาณเป็นหลัก 5. ระบบประเมินผลที่ดี ต้องมียุทธศาสตร์และตัวชี้วัดที่ชัดเจนตั้งแต่ต้น และตรวจสอบได้ทั้งระบบ การออกแบบการประเมินผลและติดตามต้องมีความชัดเจน ประเมินถึงกระบวนการ Out Put และ Out Come ด้วย 6. หน่วยงานของตนเอง

ถ้าประเมินตนเองฝ่ายเดียวมักจะคิดเหตุผลเข้าข้างตัวเอง ดังนั้น การประเมินผลต้องให้หน่วยงานตนเองประเมินผล(ลดการเข้าข้างตัวเอง) และส่งต่อให้หน่วยงานนำไปประเมิน 7. การเชื่อมโยงการประเมินผลของหน่วยกับ ก.พ.ร. นั้น ก.พ.ร.ควรประเมิน Out come ซึ่งต้องเลือกรูปแบบการประเมินผลที่เหมาะสมกับงาน อาจจะเลือกประเมินผลในโครงการใหญ่ที่สำคัญ ๆ การเชื่อมโยงอาจจะยังไม่ชัดเจน เนื่องมาจากความเข้าใจที่ยังไม่ถูกต้องหรือตรงกัน ในปัจจุบันมองภาพของประเมินผลที่เชื่อมโยงระหว่าง Out come และ Out put ยังไม่มีความชัดเจน

ปัญหาและแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 1. การออกแบบไม่ได้คิดครครคิดพร้อมกันตั้งแต่ต้นนโยบายแผน ไปจนถึงการติดตามประเมินผล 2. สภาพพัฒนาและสำนักงานประมาณต้องมีความเข้าใจในการตีความของการบูรณาการที่ตรงกัน บางครั้งอาจมองไปที่ Agenda มากกว่า 3. ต้องมีเจ้าภาพในการบูรณาการแผนงาน/โครงการ อย่างแท้จริง 3. กลไกของผู้บริหารระดับสูงที่มีหน้าที่คุม Cluster ต่าง ๆ ต้องเข้าใจ กำกับบทบาทได้ตรงประเด็นและสั่งการได้ การประเมินผลต้องทำย้อนหลังได้ 5 ปีและสามารถคาดการณ์ไปข้างหน้าได้ด้วย

มุมมองต่อโครงสร้างของ PMDU ในปัจจุบันกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี หากมองจากโครงสร้าง PMDU แล้ว เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ ป.ย.ป. ไม่ได้ถูกออกแบบให้เป็นผู้ที่มีอำนาจในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างแท้จริง น่าจะเป็นหน่วยงานที่ติดตามงานสำคัญของชาติ และมีความเร่งด่วนให้กับนายกรัฐมนตรี หรือให้กับรัฐบาล เป็นการติดตามงานแค่ชั่วคราวในระยะแรกเท่านั้น ซึ่งจะมีความแตกต่างจาก PMDU ของประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีโครงสร้างที่ออกแบบมาให้มีอำนาจเพื่อการขับเคลื่อนและครอบคลุมมากกว่าของไทย มีความสอดคล้องกันรวมถึงในด้านงบประมาณ รายได้ รายจ่าย การบริหารทรัพย์สิน และการบริหารหนี้สิน

จากผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ สรุปได้ว่า แม้ว่ายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นเรื่องใหม่ของประเทศ แต่การขับเคลื่อนคงใช้กลไกและแนวทางการปฏิบัติราชการที่มีอยู่เดิมเป็นหลัก สำหรับสำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นรองรับ ป.ย.ป. จึงไม่มีบทบาทใดเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เป็นเพียงเพื่อไปติดตามงานเท่านั้น เป็นเหมือนงานทางข้างทำอะไรไม่ได้มาก เพราะแต่ละส่วนราชการมีหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่แล้ว นอกเหนือจากการได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ซึ่ง นายคณินฯ ไม่แน่ใจรูปแบบนี้จะสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้สำเร็จหรือไม่ เพราะปัจจุบันเรามียุทธศาสตร์ชาติระยะยาวฉบับใหม่ หากแต่ยังใช้รูปแบบดำเนินงานแบบเดิม อาจจะขับเคลื่อนได้ยาก ควรต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงาน เช่น สำนักบริหารนโยบายเอง จะต้องเข้าไปปลดล็อคกลไกการทำงานปกตินี้ ด้วยการกำกับดูแล ติดตามถึงในระดับภูมิภาค และต้องทำงานในเชิงรุกหรือเชิง Delivery ซึ่งปัจจุบันสำนักบริหารนโยบายมีหน้าที่กำกับดูแลงานตามเป้าประสงค์ของนายกรัฐมนตรี และติดตามเรื่องเร่งด่วนตามนโยบายของนายกรัฐมนตรี เป็นหน้าที่หลัก โดยพลเรือเอก อมรเทพฯ กล่าวถึงแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติให้สำเร็จ ประกอบด้วย การทบทวน พ.ร.บ.ว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 ในการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้เรื่องการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารเท่านั้น การจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ต้องไม่ทำให้เกิดความทับซ้อนระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กำหนดเป้าหมายในยุทธศาสตร์ชาติให้ชัดเจน

ให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน ตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมายในยุทธศาสตร์ชาติต้องมีความชัดเจน ปรับระบบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับเป้าหมาย ตัวชี้วัด ตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และปลัดกระทรวง คือบุคคลสำคัญในการทำความเข้าใจยุทธศาสตร์ชาติ และเป็นบุคคลสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ ขณะที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ ควรมีบทบาทในการติดตาม ประเมินผล การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติของ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และปลัดกระทรวง ว่าเป็นไปตามที่ยุทธศาสตร์กำหนดหรือไม่ อย่างไร

## การประยุกต์ใช้ระบบสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

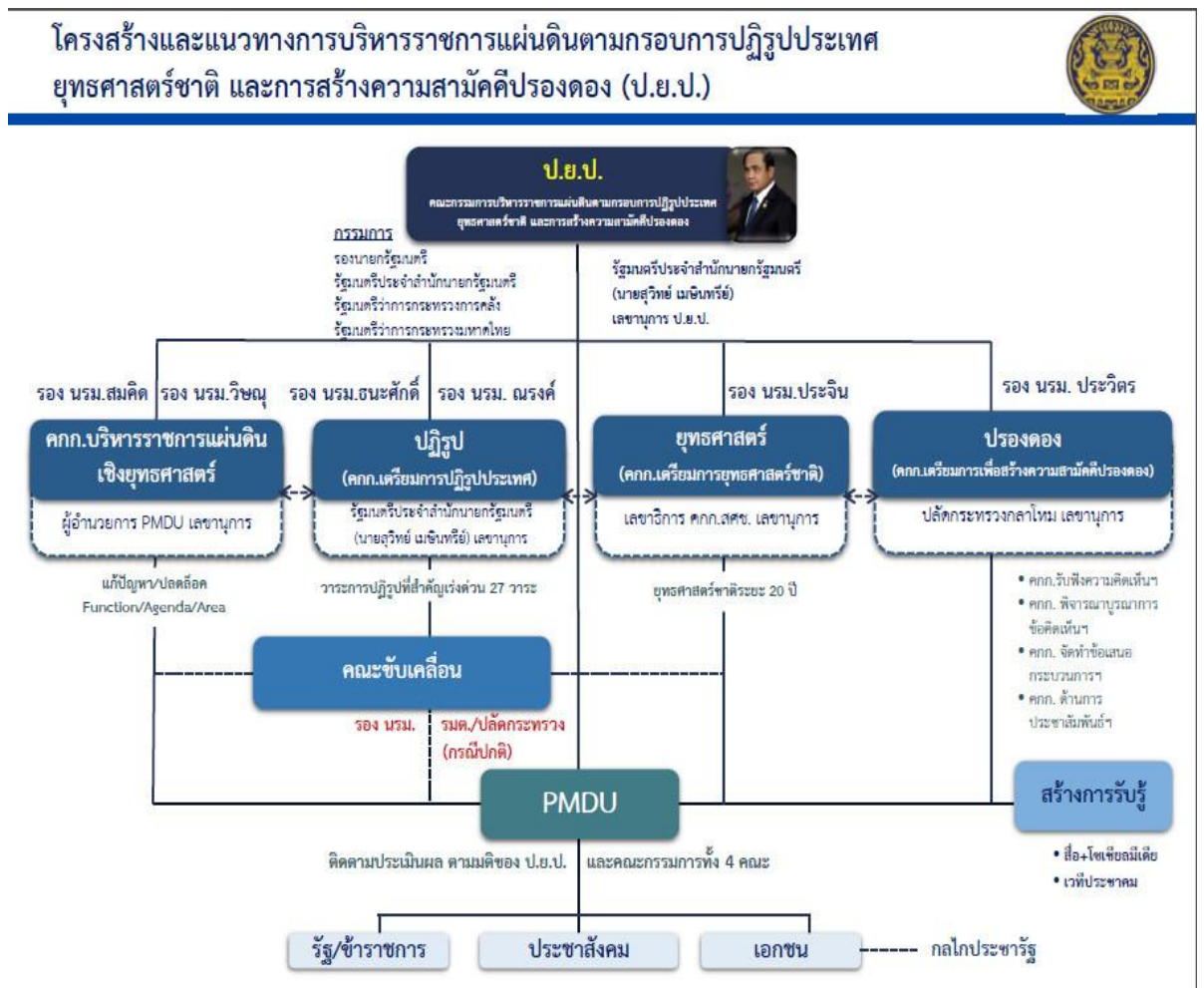
สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี หรือ Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) นั้น จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2560 ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2560 โดยก่อนหน้านั้นสำนักงานแห่งนี้เคยอยู่ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3-2560 ลงวันที่ 17 มกราคม 2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างสามัคคีความปรองดอง ต่อมาได้มีการโอนย้ายสำนักงานแห่งนี้มาอยู่ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 18/2560 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2560 โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยทำหน้าที่ประสานกับเลขานุการคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง ในการขับเคลื่อนงานต่าง ๆ ให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์ สำหรับบทบาทหน้าที่และภารกิจของ สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี มีดังนี้

1. รับผิดชอบงานวิชาการและธุรการให้แก่ คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) เลขานุการ ป.ย.ป. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ รวมตลอดทั้งคณะกรรมการกลั่นกรองอื่น ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
2. ประสานงาน เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลมติของ ป.ย.ป. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ รวมตลอดทั้งคณะกรรมการกลั่นกรองอื่น ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
3. วิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลหรือมติของ ป.ย.ป. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ รวมตลอดทั้งคณะกรรมการกลั่นกรองอื่น ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
4. กลั่นกรอง วิเคราะห์ และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ เกี่ยวกับเรื่องที่จะเสนอต่อ ป.ย.ป. เพื่อพิจารณา หรือตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

5. สร้างความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ และเชิงพื้นที่

6. หน้าที่และอำนาจอื่นตามมาตรา ๒๕๖. หรือมติคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ หรือตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

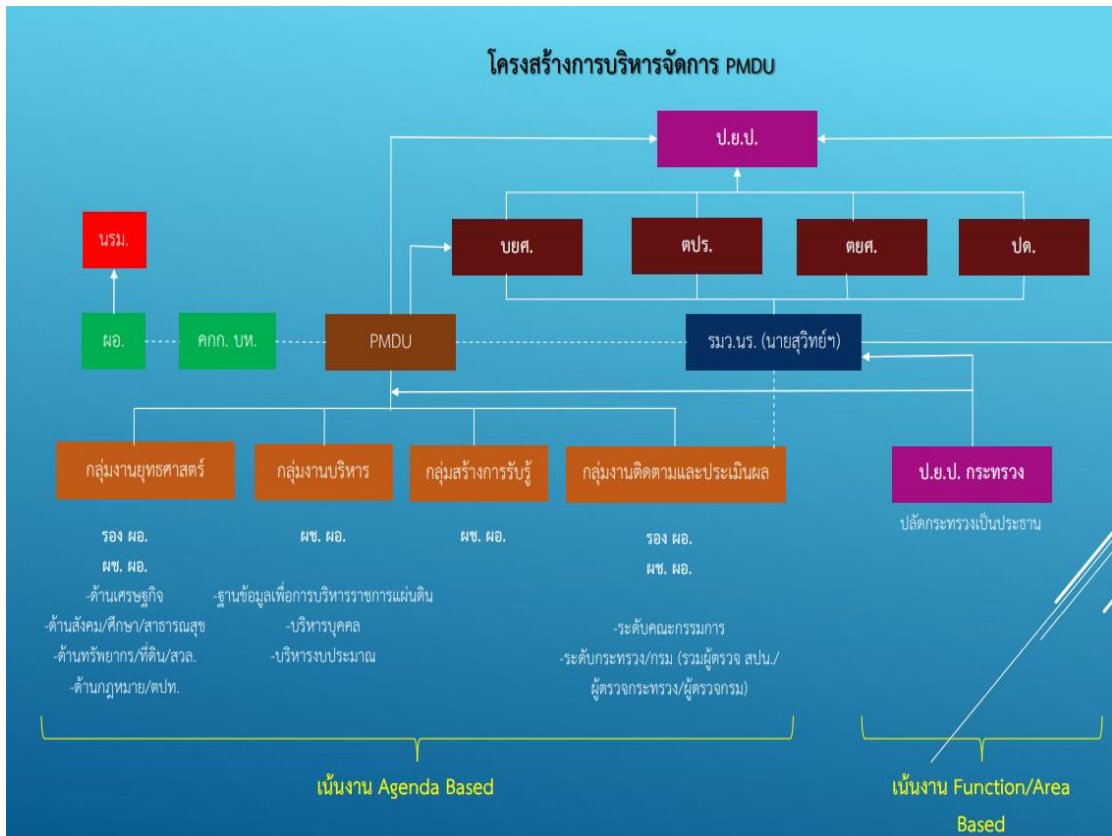
แผนภาพที่ 4-4 : โครงสร้างและแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.)



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.), 2560



แผนภาพที่ 4-5 : โครงสร้างการจัด PMDU



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.), 2560

จากบทบาท หน้าที่ และภารกิจของสำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี พบว่ามีบทบาท หน้าที่หลักในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) โดยไม่ได้มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ แม้ว่าจะมีโครงสร้างการจัดที่ประกอบด้วยกลุ่มงานยุทธศาสตร์แต่ละด้าน มีการแบ่งงานที่เน้น Function Area และ Agenda ก็ตาม คงมีเพียงหน้าที่ประสานงาน เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล มติของ ป.ย.ป. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ รวมตลอดทั้งคณะกรรมการกลั่นกรองอื่น ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้ จะมีบทบาทหน้าที่อย่างไร เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ตาม พ.ร.บ.การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ยังไม่มีความชัดเจนเช่นเดียวกัน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีผลต่อการดำรงอยู่ และการปฏิบัติงานของสำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

จากผลการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 3 หมวด บทเฉพาะกาล 29 มาตรา ทั้งฉบับเป็นการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเท่านั้น เช่น

มาตรา 5 การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติและแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคสอง

ในมาตรา 10 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านจัดทำแผนแม่บทเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี แผนแม่บทและแผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศต้องมีความสอดคล้องกันแผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นรวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทด้วย

มาตรา 15 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

1. จัดทำร่างยุทธศาสตร์เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี
2. กำหนดวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ และมีส่วนร่วมในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ และมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ
3. เสนอความเห็นต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ
4. กำกับดูแลการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ
5. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 22 ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการและคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

1. รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะอนุกรรมการ
2. ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลและความเห็นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งจัดหาและพัฒนาข้อมูลเพื่อสนับสนุนงานด้านวิชาการให้แก่คณะกรรมการ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และคณะอนุกรรมการ
3. ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและประชาชนภาคต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้
4. เผยแพร่ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บท รวมทั้งดำเนินการอื่นใดเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ และสร้างแนวร่วมในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ
5. ดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตาม มาตรา 8
6. รับผิดชอบในการดำเนินการให้มีการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และการจัดทำรายงานตามมาตรา 24 และมาตรา 27 วรรคสอง
7. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการและคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติมอบหมาย

ดังนั้น รูปแบบ โครงสร้าง บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของหน่วยงานในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติประเทศไทย จึงยังคงเป็นเช่นดังที่กล่าวมาแล้ว โดยคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติซึ่งยุทธศาสตร์ชาตินั้นจัดเป็นแผนระดับบนสุด มีแผนระดับรองลงมาประกอบด้วยแผนนโยบายความมั่นคง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนปฏิรูปแห่งชาติ โดยแผนนโยบายความมั่นคง และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะถูกนำไปประกอบในการจัดทำนโยบายรัฐบาล จากนั้นนำนโยบายที่ได้รวมกับแผนปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ จัดทำเป็นแผนปฏิบัติการและโครงการสำคัญ การจะแปลงไปสู่งบประมาณแบบบูรณาการในรูปแบบ Function Area และ Agenda ตลอดจนแผนพัฒนาภาค ซึ่งประกอบด้วยจังหวัด กลุ่มจังหวัด ต่อไป ซึ่งกระบวนการในการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่แผนงาน โครงการหรือแผนงบประมาณนั้น ไม่ได้มีเฉพาะยุทธศาสตร์ชาติเพียงอย่างเดียวแต่มีแผนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมากมาย คือ แผนนโยบายความมั่นคง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทตามยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้าน จึงเป็นการยากในการวางแผนแบบบูรณาการจัดลำดับความสำคัญของงานลดความซ้ำซ้อน ซึ่งยังไม่ปรากฏชัดเจนว่าใครมีหน้าที่ในการดำเนินงานในเรื่องนี้ รวมทั้งมีวิธีหรือกระบวนการดำเนินการอย่างไรในการแปลงแผนต่าง ๆ เหล่านั้นไปสู่แผนงาน งานโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ประกอบด้วย

1. ปัจจัยด้านตัวยุทธศาสตร์ชาติ
  - 1.1 ด้านความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์
 

ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายชัดเจนว่าต้องการเป็นอย่างไรภายในห้วงเวลาที่กำหนด

1.2 โครงสร้างของยุทธศาสตร์ชาติ แนวทาง แผนแม่บท หรือแผนงานหรือกิจกรรม ที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติ ด้านนั้น ๆ

## 2. ปัจจัยด้านองค์การ ได้แก่

2.1 โครงสร้างขององค์การรวมถึงกฎระเบียบของการปฏิบัติงาน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรและหน่วยปฏิบัติฝ่ายดังกล่าวซึ่งจำเป็นต้องประสานร่วมมือกันในระหว่างการทำงาน พบว่า ยังคงใช้โครงสร้างองค์การตามระบบบริหารราชการเดิม ซึ่งมีโครงสร้างการทำงานและการประสานงานที่ยืดหยุ่นไม่มากเท่าที่ควรที่จะทำให้นำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติมีความเป็นไปได้สูงที่จะประสบความสำเร็จ

2.2 ปัจจัยด้านทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ จะต้องมีความเพียงพอต่อการดำเนินงานก็ต่อเมื่อมีการพิจารณาจัดลำดับความเร่งด่วน ความสำคัญของเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ให้ดีเพียงพอ เนื่องจากไม่สามารถสนับสนุนทรัพยากรที่มีให้กับทุกกิจกรรมตามที่กำหนดในยุทธศาสตร์ชาติได้ทั้งหมดในเวลาเดียวกัน

## 3. ปัจจัยสภาพแวดล้อมบริบทภายนอก

ปัจจัยด้านสภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ประเพณี และเทคโนโลยี ซึ่งหากพิจารณาถึงยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นนโยบายของรัฐ ปัจจัยที่มีผลกระทบมากต่อการดำเนินงาน ได้แก่ ปัจจัยด้านสังคมและการเมือง และปัจจัยด้านการยอมรับหรือคัดค้านจากภาคประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะได้รับการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนไปแล้ว แต่ปัจจัยเหล่านี้จะยังคงมีผลกระทบต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อย่างมาก โดยเฉพาะปัจจัยด้านการเมือง

ด้วยพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 กำหนดให้คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งไม่มีการกล่าวถึงกลไก หรือกระบวนการในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติที่แตกต่างไปจากระบบบริหารราชการแบบเดิม อีกทั้งเมื่อพิจารณาบทบาท หน้าที่ และภารกิจของสำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี พบว่ามีบทบาท หน้าที่หลักในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารราชแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) โดยไม่ได้มีบทบาท หน้าที่โดยตรงในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ แม้ว่า จะมีโครงสร้างการจัดที่ประกอบด้วยกลุ่มงานยุทธศาสตร์แต่ละด้าน มีการแบ่งงานที่เน้น Function Area และ Agenda ก็ตาม คงมีเพียงหน้าที่ประสานงาน เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล มติของ ป.ย.ป. คณะกรรมการบริหารราชแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ รวมตลอดทั้งคณะกรรมการกลั่นกรองอื่น ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้ จะมีบทบาทหน้าที่อย่างไร เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ตาม พ.ร.บ.การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ยังไม่มีความชัดเจน เช่นเดียวกันสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีผลการดำรงอยู่ และการปฏิบัติงานของสำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี

จากผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ สรุปได้ว่า สำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี จะต้องเข้าไปปลดล็อกกลไกการทำงานปกตินี้ ด้วยการกำกับดูแล ติดตามถึงในระดับภูมิภาค และต้องทำงานในเชิงรุกหรือเชิง Delivery ซึ่งปัจจุบันสำนักบริหารนโยบายมีหน้าที่กำกับดูแลงานตามเป้าประสงค์ของนายกรัฐมนตรี และติดตามเรื่องเร่งด่วนตามนโยบายของนายกรัฐมนตรีเป็นหน้าที่หลัก กล่าวถึงแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติให้สำเร็จ ประกอบด้วย การทบทวน พ.ร.บ.ว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 ในการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้เรื่องการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารเท่านั้น การจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ต้องไม่ทำให้เกิดความทับซ้อนระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กำหนดเป้าหมายในยุทธศาสตร์ชาติให้ชัดเจน ให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน ตัวชี้วัด การบรรลุเป้าหมายในยุทธศาสตร์ชาติต้องมีความชัดเจน ปรับระบบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับเป้าหมาย ตัวชี้วัดตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยคณะกรรมการรัฐมนตรี รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงคือบุคคลสำคัญในการทำความเข้าใจยุทธศาสตร์ชาติ และเป็นบุคคลสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ ขณะที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ ควรมีบทบาทในการติดตามประเมินผล การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และปลัดกระทรวงว่าเป็นไปตามที่ยุทธศาสตร์กำหนดหรือไม่อย่างไร

## ข้อเสนอแนะ

แนวทางการจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายถูกออกแบบมาเพื่อใช้อำนาจของศูนย์กลางรัฐบาลในการขับเคลื่อนปฏิรูปให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน ด้วยมองเห็นว่ากลไกของรัฐที่มีอยู่เดิมทำงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรด้วยปัจจัยหลายอย่าง เช่น ขาดการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน กรณีที่แผนงาน โครงการหรือผลลัพธ์ที่ต้องการนั้น จำเป็นต้องมีการทำงานร่วมกันหลายหน่วยงาน หรือด้วยสายงานของระบบราชการทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติมีความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาลไม่ชัดเจนเพียงพอ เกิดปัญหาคอขวดระหว่างระดับปฏิบัติการกับระดับนโยบาย ฯลฯ และแม้ว่าแนวคิดในการจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายมีมานานกว่า 15 ปี แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าทุกประเทศที่นำแนวคิดนี้ไปใช้ จะประสบความสำเร็จได้ตามต้องการทั้งหมด ด้วยการนำแนวคิดทางการบริหารใด ๆ ไปใช้ จำเป็นต้องทำการประยุกต์ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมด้านการบริหารจัดการที่มีอยู่เดิม การจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายนั้นไม่มีรูปแบบตายตัวขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหาเป็นสำคัญ สำนักบริหารนโยบายถึงแม้ว่าจะเป็นหน่วยงานที่ทำงานกับแกนกลางของรัฐบาลโดยตรง แต่การทำงานยังคงเป็นการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานที่มีอยู่เดิมในลักษณะการสนับสนุน ช่วยเหลือในการเพิ่มคุณภาพของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วยการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ และพัฒนารูปแบบการติดตามประเมินผลที่ได้

จากผลการศึกษาจึงขอเสนอแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติโดยสำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี ดังนี้คือ

1. ทบทวน พ.ร.บ.ว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 ในการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้เรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารเท่านั้น การจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ต้องไม่ทำให้เกิดความทับซ้อนระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และปลัดกระทรวง คือบุคคลสำคัญในการทำความเข้าใจยุทธศาสตร์ชาติ และเป็นบุคคลสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ

2. ทบทวน คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และสร้างความสามัคคี โปร่งดอง ซึ่งต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 โดยให้สำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี กลับมาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

3. กำหนดภารกิจของสำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีให้มีความชัดเจน ขนาดของสำนักบริหารนโยบายควรมีขนาดเล็ก คล่องตัว เจ้าหน้าที่มีความรู้ ความชำนาญ ความสามารถในการคิดวิเคราะห์ มีความสัมพันธ์ในเชิงบริหารที่ดี และที่สำคัญคือต้องมีระบบในการทำงานที่ดี การติดตามประเมินผล การรายงาน ที่มีประสิทธิภาพ เข้าถึงและดำเนินการขจัดปัญหาอุปสรรคได้รวดเร็ว อีกประการหนึ่งคือสำนักบริหารนโยบายต้องสามารถทำงานร่วมกับกลไกของรัฐที่มีอยู่เดิมได้ และทำให้กลไกเหล่านั้นทำงานมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

4. สำนักบริหารนโยบายต้องได้รับมอบอำนาจในการทำงานข้ามกระทรวงบนลำดับความเร่งด่วนของรัฐบาล มีอำนาจในการแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคให้หมดไปโดยเร็ว

5. การทำงานส่วนใหญ่ของสำนักบริหารนโยบายเป็นการนำข้อมูลมาใช้พยากรณ์เพื่อประกอบการขับเคลื่อนนโยบาย ยิ่งรัฐบาลได้รับข้อมูลในลักษณะที่เป็นความจริงในรูปแบบเดียว ยิ่งทำให้รัฐบาลสามารถใช้ให้เป็นประโยชน์ได้มากกว่าการมาได้เพียงกันถึงความต้องการของข้อมูล และเพื่อที่จะให้สามารถรวบรวมข้อมูลมาใช้ประกอบการติดตามประเมินผลได้นั้น สำนักบริหารนโยบายต้องทราบก่อนว่าสิ่งใดที่เรียกว่ามีความก้าวหน้า ข้อมูลต้องชัดเจน ไม่แปรเปลี่ยน สร้างความมั่นใจให้กับระบบบริหารนโยบายทั้งระบบ

6. สำนักบริหารนโยบายต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ สามารถวิเคราะห์ จัดทำรายงาน มีทักษะในการสัมภาษณ์ มีความสามารถในการแก้ปัญหา และผสมคุณสมบัติความสามารถเหล่านี้เข้าด้วยกัน ซึ่งการทำงานของสำนักบริหารนโยบาย จะช่วยเหลือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเพิ่มประสิทธิภาพของผลลัพธ์ด้วยการสอน การให้คำปรึกษา หรือการสร้างความรู้ความเข้าใจ

7. เจ้าหน้าที่ของสำนักบริหารนโยบายต้องมีความรู้ความเข้าใจในงานที่ตนเองทำ สำนักบริหารนโยบายแต่ละแห่งจะมีองค์ความรู้ในการทำงานเป็นของตนเองแตกต่างกันไปตามรูปแบบของการบริหารนโยบาย สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือต้องเข้าใจการให้บริการบุคคล หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยบริการสาธารณสุขท้องถิ่น (เช่น ครู หมอ นักสังคมจิตวิทยา พยาบาล ตำรวจ ฯลฯ) กับประชาชนที่ได้รับผลผลิต ต้องสามารถวิเคราะห์ความต้องการ มีความชำนาญในการตอบสนองต่อประชาชน

8. สำนักบริหารนโยบายที่ประสบความสำเร็จต้องมีเครื่องมือและเทคนิคที่เพียงพอต่อการแก้ปัญหา โดยนำวิธีการที่หลากหลายมาใช้ในการวิเคราะห์ แก้ไข และให้คำแนะนำสำหรับการปฏิบัติ สำนักบริหารนโยบายจำเป็นต้องมุ่งไปที่การเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพของงานให้มากขึ้น แต่ละเครื่องมือ/เทคนิค/แนวทางนั้นจะนำมาใช้ในการแก้ปัญหา การวิจัย การสัมภาษณ์ ประชุมเชิงปฏิบัติการ และงานภาคสนาม เพื่อหาวิธีการในการพัฒนามุมมอง แนวคิดใหม่ ๆ แล้วเปลี่ยนเป็นคำแนะนำในการปฏิบัติที่ชัดเจน

9. โดยปกติแล้วทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องการคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญ เครื่องมือ และเทคนิค เพื่อใช้ในการพัฒนานโยบายใหม่ ๆ และตอบคำถามที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ สำนักบริหารนโยบายจึงจำเป็นต้องมีระบบในการจัดลำดับความสำคัญของงานที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ สำนักบริหารนโยบายจะอยู่ภายใต้แรงกดดันอันเนื่องมาจากนโยบายใหม่ ๆ และจากความท้าทายในการดำรงรักษาไว้ซึ่งการบรรลุผลลัพธ์ที่ดีขึ้นและเร็วขึ้น สิ่งเดียวที่จะช่วยได้คือต้องมีความชัดเจนว่า “ผลลัพธ์คืออะไร” และสามารถวัดได้อย่างไร

10. สำนักบริหารนโยบายต้องสามารถติดตามประเมินผลงานทั้งหมดได้สามารถติดตามถึงการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ที่ต้องการ เพื่อที่จะนำไปสู่การตกลงใจการให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งการนำมาจัดทำเป็นบทเรียนสำหรับการปฏิบัติงานต่อไป

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### วารสารและหนังสือพิมพ์

ชำนาญ ช้างสาต, พันเอก. “แนวคิดในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติโดยสำนักบริหารนโยบาย”, NDC SECURITY REVIEW. (ฉบับที่ 2), กุมภาพันธ์ 2560. หน้า 11.

วรรณพร สุทธิปริดา. “กลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ”. KNOWLEDGE CENTER สำนักงาน ก.พ.ร., มิถุนายน 2549.

#### วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

สถิตย์พร สุนทรกิจ, พลอากาศตรี. “แนวทางการพัฒนากระบวนการยุทธศาสตร์”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2559.

#### สัมภาษณ์

ชูศักดิ์ เมฆสุวรรณ, พลเอก. คณะกรรมการการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง/สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.). สัมภาษณ์. 9 พฤษภาคม 2561.

दनัย มุสา, รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.). สัมภาษณ์. 14 กุมภาพันธ์ 2561.

สมมิตร โตรักตระกูล, ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง 2 สำนักงบประมาณ. สัมภาษณ์. 25 เมษายน 2561.

สุพัฒน์ นาครัตน์, ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 6 สำนักงบประมาณ. สัมภาษณ์. 26 เมษายน 2561.

อมรเทพ ณ บางช้าง, พลเรือเอก. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. สัมภาษณ์. 3 พฤษภาคม 2561.

#### เอกสารไม่ตีพิมพ์

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “คำกล่าวเปิดประชุม และปาฐกถาพิเศษ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา”. 3 กรกฎาคม 2560.

บริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. “การมอบนโยบายและซักซ้อมความเข้าใจในการทำงานของคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) คณะกรรมการทั้ง 4 คณะ และสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี”. 30 มกราคม 2560.

วิลาศ อรุณศรี, พลเอก. “ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579)”. เอกสารประกอบการบรรยาย ณ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. 2560.



## ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

- “การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http : www.090803.wikispaces.com/file/view/paper.docx/259512514/paper.docx](http://www.090803.wikispaces.com/file/view/paper.docx/259512514/paper.docx), 2561.
- “การบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Management in ... - หน่วยงานส่วนกลาง”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http : www7.djop.go.th/.../knowledge\\_1356327357\\_Strategic%20Management%20in%20p...](http://www7.djop.go.th/.../knowledge_1356327357_Strategic%20Management%20in%20p...), 2561.
- “ประเทศมั่นคง ประชาชนมั่งคั่งด้วยยุทธศาสตร์ชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http : www.stabundamrong. go.th>refrom49](http://www.stabundamrong.go.th/refrom49), 2561.
- พิรุวรรณ กิติคุณ. “การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และสร้างความสามัคคีปรองดอง”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid...](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid...), 2561.
- “มาเลเซีย และการผงาดสู่ความเป็นชาติที่ร่ำรวยภายในปี 2020”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.scbeic.com/th/detail/product/1038>, 2561.
- วิกิพีเดีย, (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://th.wikipedia.org/wiki/สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ>, 2561.
- อนุสรณ์ ธรรมใจ. “นโยบายสาธารณะ (Public Policy)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http : www.lms.cmru.ac.th/e\\_book/data/2/ex\\_unit1.pdf](http://www.lms.cmru.ac.th/e_book/data/2/ex_unit1.pdf), 2561.
- “อินโฟกราฟิก แอบส่อง “ยุทธศาสตร์ชาติ” ของประเทศใกล้เคียง – PMDU”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://pmdu.soc.go.th/national-strategy-from-nearby-countries/3266>, 2561.

## ภาษาต่างประเทศ

- Jitinder Kohli and Cat Moody. What is a delivery unit?. Deloitte Delivering results series, July 2016.
- Lawrence G. Hrebiniak. Making Strategy Work : Leading Effective Execution and Change, Pearson Education. Inc. : Wharton School Publishing, 2005.
- Ray Shostak, Joanna Watkins, Ana Bellver, Indu John-Abraham. When Might the Introduction of a Delivery Unit Be the Right Intervention, World Bank Government & Public Sector Management Practice Notes, June 2014.
- Robert S. Kaplan and David P. Norton. “The Office of Strategy Management.” Harvard Business Review, 83, October, 10, 2005. p. 72-80.
- Tom Harrison, “The role of the centre in driving government priorities : the experience of delivery unit”, working paper Oxford Policy Management, July 2016.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ : พลตรี ชำนาญ ช่างสาต

วัน เดือน ปีเกิด : 27 พฤศจิกายน 2507

การศึกษา : โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ 23  
: โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า รุ่นที่ 34  
: ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

### ประวัติการทำงาน

โดยย่อ : ผู้อำนวยการกองพัฒนาการศึกษา วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
: รองผู้อำนวยการสำนักวิทยาการความมั่นคง  
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

ตำแหน่งปัจจุบัน : ผู้อำนวยการสำนักวิทยาการความมั่นคง  
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้วยระบบสำนักงานบริหารนโยบายของ  
นายกรัฐมนตรี

ผู้วิจัย พลตรี ชำนาญ ช่างสาต

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักวิทยาการความมั่นคง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ในอนาคต 20 ปีข้างหน้า สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีแนวโน้มจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วรุนแรง และฉับพลันในหลายมิติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออนาคต การพัฒนาประเทศไทยอย่างมาก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้กำหนดให้รัฐจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้มีเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้ เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดัน โดยรัฐ ได้จัดทำ “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579)” และกำหนดวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความ มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือคตินิยมประจำชาติ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เพื่อให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขัน ในการผลิตและการบริการหลากหลายบนพื้นฐานของเทคโนโลยีสมัยใหม่และนวัตกรรม มีรายได้สูง อยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว คนไทยเป็นคนมีคุณภาพชีวิตที่มีความสุข อยู่ดี กินดี สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม ซึ่งมีองค์ประกอบ 6 ด้าน ได้แก่ 1. ยุทธศาสตร์ด้านด้วยความมั่นคง 2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้าง ศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม 5. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 6. ยุทธศาสตร์ด้านการ ปรับสมดุลย์และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ทั้งนี้ จากรัฐบาลที่จะผลัดเปลี่ยนเข้ามาบริหารประเทศ เพื่อให้การบริหารประเทศ มีทิศทางเดียวกันอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องพิจารณาใช้ยุทธศาสตร์ชาติระยะยาวเป็นกรอบแนวทางใน การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยยุทธศาสตร์ชาติกำหนดทั้งเป้าหมาย วิธีการ เครื่องมือ กรอบเวลา รวมทั้งความสำคัญเร่งด่วนของแต่ละเป้าหมาย ตลอดจนความสัมพันธ์เชื่อมโยง และการสนับสนุน ซึ่งกันและกันระหว่างยุทธศาสตร์เฉพาะในแต่ละด้าน ซึ่งจะต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ภาครัฐและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งในทางตั้งและทางราบเพื่อนำไปสู่เป้าหมายของชาติในภาพรวม

ประเทศไทยไม่เคยมีการจัดทำยุทธศาสตร์ระยะยาวมาก่อน ถึงแม้ว่าเนื้อหาบางส่วน ของ ยุทธศาสตร์ชาติจะปรากฏอยู่บ้างแล้วในเอกสารของภาครัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย นโยบายหรือวิสัยทัศน์ของรัฐบาล นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เป็นต้น การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ถือเป็นเรื่องสำคัญและเป็นวาระแห่งชาติเนื่องจากยุทธศาสตร์ชาติเชิงบูรณาการเป็นแนวทางในการบริหารและพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

คำสั่ง คสช.ที่ 3/2560 มีสาระสำคัญคือ การตั้งคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) และได้มีการตั้งคณะกรรมการย่อยเพื่อกลั่นกรองเรื่องต่าง ๆ ประกอบด้วย 1. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ (บยศ.) 2. คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ (ตปร.) 3. คณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ (ตยศ.) 4. คณะกรรมการเตรียมการเพื่อสร้างความสามัคคีปรองดอง (ตปด.) และในคำสั่งดังกล่าวนี้ยังกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่กลั่นกรอง ตรวจสอบประเมินผล กำหนดตัวชี้วัด และติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการตามมติของ ป.ย.ป. และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ หรือตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย และประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน

ผู้วิจัยได้ตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งควรจะมีการกำหนดรูปแบบและจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีที่หลายประเทศทั่วโลกใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของรัฐ งานวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้วยระบบสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้รับการขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบ โครงสร้าง บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของหน่วยงานในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัย ปัญหา และอุปสรรค ที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ
3. เพื่อเสนอแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้วยระบบสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี (PMDU)

## ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของงานวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษา รูปแบบ โครงสร้าง บทบาท อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ 7 หน่วยงาน คือ 1. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป) 2. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ (บยศ.) 3. คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ (ตปร.) 4. คณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ (ตยศ.) 5. คณะกรรมการเตรียมการเพื่อสร้างความสามัคคีปรองดอง (ตปด.) 6. สภาความมั่นคงแห่งชาติ และ 7. คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยจะนำระบบสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี (PMDU) มาใช้เป็นแนวทางและกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีการดำเนินการดังนี้

### การรวบรวมข้อมูล

1. ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ระเบียบคำสั่ง คู่มือ แนวทางการปฏิบัติของหน่วยงาน เอกสารทางวิชาการต่าง ๆ และจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมถึง ข้อมูลจากต่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องในเรื่องการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ด้วยระบบสำนักงานบริหาร นโยบายของนายกรัฐมนตรี

2. ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ และแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับผู้ทรงคุณวุฒิของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 7 คน

## ผลการวิจัย

จากผลการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 3 หมวด บทเฉพาะกาล 29 มาตรา ทั้งฉบับเป็นการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเท่านั้น เช่น

มาตรา 5 การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติและแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ **ให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคสอง**

ในมาตรา 10 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านจัดทำแผนแม่บทเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี แผนแม่บทและแผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศต้องมีความสอดคล้องกันแผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นรวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทด้วย

มาตรา 15 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

1. จัดทำร่างยุทธศาสตร์เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี
2. กำหนดวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ และมีส่วนร่วมในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ และมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ
3. เสนอความเห็นต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

4. กำกับดูแลการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ

5. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 22 ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการและคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

1. รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะอนุกรรมการ

2. ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลและความเห็นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งจัดหาและพัฒนาข้อมูลเพื่อสนับสนุนงานด้านวิชาการให้แก่คณะกรรมการ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และคณะอนุกรรมการ

3. ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและประชาชนภาคต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้

4. เผยแพร่ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บท รวมทั้งดำเนินการอื่นใดเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ และสร้างแนวร่วมในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

5. ดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตาม มาตรา 8

6. รับผิดชอบในการดำเนินการให้มีการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และการจัดทำรายงานตามมาตรา 24 และมาตรา 27 วรรคสอง

7. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการและ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติมอบหมาย

ดังนั้น รูปแบบ โครงสร้าง บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของหน่วยงานในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติประเทศไทย จึงยังคงเป็นกลไกในระบบราชการแบบเดิมของประเทศ โดยคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยยุทธศาสตร์ชาตินั้นจัดเป็นแผนระดับบนสุด มีแผนระดับรองลงมาประกอบด้วยแผนนโยบาย ความมั่นคง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนปฏิรูปแห่งชาติ โดยแผนนโยบายความมั่นคง และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะถูกนำไปประกอบในการจัดทำนโยบายรัฐบาล จากนั้นนำนโยบายที่ได้รวมกับแผนปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ จัดทำเป็นแผนปฏิบัติการและโครงการสำคัญ การจะแปลงไปสู่งบประมาณแบบบูรณาการในรูปแบบ Function Area และ Agenda ตลอดจนแผนพัฒนาภาค ซึ่งประกอบด้วย จังหวัด กลุ่มจังหวัด ต่อไป ซึ่งกระบวนการในการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่แผนงาน โครงการหรือแผนงบประมาณนั้น ไม่ได้มีเฉพาะยุทธศาสตร์ชาติเพียงอย่างเดียวแต่มีแผนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมากมาย คือ แผนนโยบายความมั่นคง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทตามยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้าน จึงเป็นการยากในการวางแผนแบบบูรณาการจัดลำดับความสำคัญของงาน ลดความซ้ำซ้อน ซึ่งยังไม่ปรากฏชัดเจนว่าใครมีหน้าที่ในการดำเนินงานในเรื่องนี้ รวมทั้งมีวิธีหรือกระบวนการดำเนินการอย่างไรในการแปลงแผนต่าง ๆ เหล่านั้นไปสู่แผนงาน งานโครงการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ประกอบด้วย

### 1. ปัจจัยด้านตัวยุทธศาสตร์ชาติ

#### 1.1 ด้านความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์

ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายชัดเจนว่าต้องการเป็นอย่างไร ภายในห้วงเวลาที่กำหนด

1.2 โครงสร้างของยุทธศาสตร์ชาติ แนวทาง แผนแม่บท หรือแผนงานหรือกิจกรรม ที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติ ด้านนั้น ๆ

### 2. ปัจจัยด้านองค์การ ได้แก่

2.1 โครงสร้างขององค์การรวมถึงกฎระเบียบของการปฏิบัติงาน ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง บุคลากรและหน่วยปฏิบัติฝ่ายดังกล่าวซึ่งจำเป็นต้องประสานร่วมมือกันในระหว่างการทำงาน พบว่า ยังคงใช้โครงสร้างองค์การตามระบบบริหารราชการเดิม ซึ่งมีโครงสร้างการทำงานและการประสานงานที่ยืดหยุ่นไม่มากเท่าที่ควรที่จะทำให้นำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติมีความเป็นไปได้สูง ที่จะประสบความสำเร็จ

2.2 ปัจจัยด้านทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ จะต้องมีความเพียงพอต่อการดำเนินงานก็ต่อเมื่อมีการพิจารณาจัดลำดับความเร่งด่วน ความสำคัญของเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ให้ดีเพียงพอ เนื่องจากไม่สามารถสนับสนุนทรัพยากรที่มีให้กับทุก กิจกรรมตามที่กำหนดในยุทธศาสตร์ชาติได้ทั้งหมดในเวลาเดียวกัน

### 3. ปัจจัยสภาพแวดล้อมบริบทภายนอก

ปัจจัยด้านสภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ประเพณี และเทคโนโลยี ซึ่งหากพิจารณาถึงยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นนโยบายของรัฐ ปัจจัยที่มีผลกระทบมากต่อการดำเนินงาน ได้แก่ ปัจจัยด้านสังคมและการเมือง และปัจจัยด้านการยอมรับหรือคัดค้านจากภาคประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะได้รับการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนไปแล้ว แต่ปัจจัยเหล่านี้จะยังคงมีผลกระทบต่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อย่างมาก โดยเฉพาะปัจจัยด้านการเมือง

ด้วยพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 กำหนดให้คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งไม่มีการกล่าวถึงกลไก หรือกระบวนการในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติที่แตกต่าง ไปจากระบบบริหารราชการแบบเดิม อีกทั้งเมื่อพิจารณาบทบาท หน้าที่ และภารกิจของสำนักบริหาร นโยบายของนายกรัฐมนตรี พบว่ามีบทบาท หน้าที่หลักในการสนับสนุนการดำเนินงานของ คณะกรรมการบริหารราชแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง(ป.ย.ป.) โดยไม่ได้มีบทบาท หน้าที่โดยตรงในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ แม้ว่า จะมีโครงสร้างการจัดที่ประกอบด้วยกลุ่มงานยุทธศาสตร์แต่ละด้าน มีการแบ่งงานที่เน้น Function Area และ Agenda ก็ตาม คงมีเพียงหน้าที่ประสานงาน เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลความก้าวหน้า ในการดำเนินงานส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย

ของรัฐบาล มติของ ป.ย.ป. คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ รวมตลอดทั้ง คณะกรรมการกลั่นกรองอื่น ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้ จะมีบทบาทหน้าที่อย่างไร เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ตาม พ.ร.บ. การจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติ ยังไม่มีความชัดเจน เช่นเดียวกันสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีผลการดำรงอยู่ และการ ปฏิบัติงานของสำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี

จากผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ สรุปได้ว่า สำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี จะต้องเข้าไป ปลดล็อกกลไกการทำงานปกตินี้ ด้วยการกำกับดูแล ติดตามถึงในระดับภูมิภาค และต้องทำงานใน เชิงรุก หรือเชิง Delivery ซึ่งปัจจุบันสำนักบริหารนโยบายมีหน้าที่กำกับดูแลงานตามเป้าประสงค์ ของนายกรัฐมนตรี และติดตามเรื่องเร่งด่วนตามนโยบายของนายกรัฐมนตรีเป็นหน้าที่หลัก โดยแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติให้สำเร็จ ประกอบด้วย การทบทวน พ.ร.บ.ว่าด้วยการ จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 ในการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้เรื่องการ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารเท่านั้น การจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ ต้องไม่ทำให้เกิดความทับซ้อนระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กำหนดเป้าหมายในยุทธศาสตร์ชาติให้ชัดเจน ให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน ตัวชี้วัด การบรรลุ เป้าหมายในยุทธศาสตร์ชาติต้องมีความชัดเจน ปรับระบบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้สอดคล้องกับเป้าหมาย ตัวชี้วัดตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีและปลัดกระทรวง คือบุคคลสำคัญในการทำความเข้าใจยุทธศาสตร์ชาติ และเป็นบุคคลสำคัญในการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ ขณะที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ ควรมีบทบาทในการติดตาม ประเมินผล การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และปลัดกระทรวง ว่าเป็นไปตามที่ยุทธศาสตร์กำหนดหรือไม่อย่างไร

## ข้อเสนอแนะ

แนวทางการจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายถูกออกแบบมาเพื่อใช้อำนาจของศูนย์กลาง รัฐบาลในการขับเคลื่อนปฏิรูป ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน ด้วยมองเห็นว่ากลไกของรัฐที่มีอยู่เดิม ทำงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรด้วยปัจจัยหลายอย่าง เช่น ขาดการทำงานร่วมกันระหว่าง หน่วยงาน กรณีที่แผนงาน โครงการหรือผลลัพธ์ที่ต้องการนั้น จำเป็นต้องมีการทำงานร่วมกันหลาย หน่วยงาน หรือด้วยสายงานของระบบราชการทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติมีความเข้าใจในนโยบาย ของรัฐบาลไม่ชัดเจนเพียงพอ เกิดปัญหาคอขวดระหว่างระดับปฏิบัติการกับระดับนโยบาย ฯลฯ และ แม้ว่าแนวคิดในการจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายมีมานานกว่า 15 ปี แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ทุกประเทศที่นำแนวคิดนี้ไปใช้ จะประสบความสำเร็จได้ตามต้องการทั้งหมด ด้วยการนำแนวคิด ทางการบริหารใด ๆ ไปใช้ จำเป็นต้องทำการประยุกต์ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมด้านการบริหารจัดการ ที่มีอยู่เดิม การจัดตั้งสำนักบริหารนโยบายนั้นไม่มีรูปแบบตายตัวขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหา เป็นสำคัญ สำนักบริหารนโยบายถึงแม้ว่าจะเป็นหน่วยงานที่ทำงานกับแกนกลางของรัฐบาลโดยตรง แต่การทำงานยังคงเป็นการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานที่มีอยู่เดิมในลักษณะการสนับสนุน ช่วยเหลือ



ในการเพิ่มคุณภาพของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วยการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ และพัฒนารูปแบบการติดตามประเมินผลที่ได้

จากผลการศึกษาจึงขอเสนอแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติโดยสำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี ดังนี้คือ

1. ทบพวน พ.ร.บ.ว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 ในการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้เรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารเท่านั้น การจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ต้องไม่ทำให้เกิดความทับซ้อนระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ และคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และปลัดกระทรวง คือบุคคลสำคัญในการทำความเข้าใจยุทธศาสตร์ชาติ และเป็นบุคคลสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ

2. ทบพวน คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และสร้างความสามัคคี โปร่งดอง ซึ่งต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 โดยให้สำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีกลับมาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

3. กำหนดภารกิจของสำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีให้มีความชัดเจน ขนาดของสำนักบริหารนโยบายควรมีขนาดเล็ก คล่องตัว เจ้าหน้าที่มีความรู้ ความชำนาญ ความสามารถในการคิดวิเคราะห์ มีความสัมพันธ์ในเชิงบริหารที่ดี และที่สำคัญคือต้องมีระบบในการทำงานที่ดี การติดตามประเมินผล การรายงาน ที่มีประสิทธิภาพ เข้าถึงและดำเนินการขจัดปัญหาอุปสรรคได้รวดเร็ว อีกประการหนึ่งคือสำนักบริหารนโยบายต้องสามารถทำงานร่วมกับกลไกของรัฐที่มีอยู่เดิมได้ และทำให้กลไกเหล่านั้นทำงานมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

4. สำนักบริหารนโยบายต้องได้รับมอบอำนาจในการทำงานข้ามกระทรวงบนลำดับความเร่งด่วนของรัฐบาล มีอำนาจในการแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคให้หมดไปโดยเร็ว

5. การทำงานส่วนใหญ่ของสำนักบริหารนโยบายเป็นการนำข้อมูลมาใช้พยากรณ์เพื่อประกอบการขับเคลื่อนนโยบาย ยิ่งรัฐบาลได้รับข้อมูลในลักษณะที่เป็นความจริงในรูปแบบเดียว ยิ่งทำให้รัฐบาลสามารถใช้ให้เป็นประโยชน์ได้มากกว่าการมาได้เพียงกันถึงความถูกต้องของข้อมูล และเพื่อที่จะให้สามารถรวบรวมข้อมูลมาใช้ประกอบการติดตามประเมินผลได้นั้น สำนักบริหารนโยบายต้องทราบก่อนว่าสิ่งใดที่เรียกว่ามีความก้าวหน้า ข้อมูลต้องชัดเจน ไม่แปรเปลี่ยน สร้างความมั่นใจให้กับระบบบริหารนโยบายทั้งระบบ

6. สำนักบริหารนโยบายต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ สามารถวิเคราะห์ จัดทำรายงาน มีทักษะในการสัมภาษณ์ มีความสามารถในการแก้ปัญหา และผสมคุณสมบัติความสามารถเหล่านี้เข้าด้วยกัน ซึ่งการทำงานของสำนักบริหารนโยบายจะช่วยเหลือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเพิ่มประสิทธิภาพของผลลัพธ์ด้วยการสอน การให้คำปรึกษา หรือการสร้างความรู้ความเข้าใจ

7. เจ้าหน้าที่ของสำนักบริหารนโยบายต้องมีความรู้ความเข้าใจในงานที่ตนเองทำ สำนักบริหารนโยบายแต่ละแห่งจะมีองค์ความรู้ในการทำงานเป็นของตนเองแตกต่างกันไปตามรูปแบบของการบริหารนโยบาย สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือต้องเข้าใจการให้บริการบุคคล หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยบริการสาธารณะท้องถิ่น (เช่น ครู หมอ นักสังคมจิตวิทยา

พยาบาล ตำรวจ ฯลฯ) กับประชาชนที่ได้รับผลผลิต ต้องสามารถวิเคราะห์ความต้องการ มีความชำนาญในการตอบสนองต่อประชาชน

8. สำนักบริหารนโยบายที่ประสบความสำเร็จต้องมีเครื่องมือและเทคนิคที่เพียงพอต่อการแก้ปัญหา โดยนำวิธีการที่หลากหลายมาใช้ในการวิเคราะห์ แก้ไข และให้คำแนะนำสำหรับการปฏิบัติ สำนักบริหารนโยบายจำเป็นต้องมุ่งไปที่การเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพของงานให้มากขึ้น แต่ละเครื่องมือ/เทคนิค/แนวทางนั้นจะนำมาใช้ในการแก้ปัญหา การวิจัย การสัมภาษณ์ ประชุมเชิงปฏิบัติการ และงานภาคสนาม เพื่อหาวิธีการในการพัฒนามุมมอง แนวคิดใหม่ ๆ แล้วเปลี่ยนเป็นคำแนะนำในการปฏิบัติที่ชัดเจน

9. โดยปกติแล้วทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องการคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญ เครื่องมือ และเทคนิค เพื่อใช้ในการพัฒนานโยบายใหม่ ๆ และตอบคำถามที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ สำนักบริหารนโยบายจึงจำเป็นต้องมีระบบในการจัดลำดับความสำคัญของงานที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ สำนักบริหารนโยบายจะอยู่ภายใต้แรงกดดันอันเนื่องจากนโยบายใหม่ ๆ และจากความท้าทายในการดำรงรักษาไว้ซึ่งการบรรลุผลลัพธ์ที่ดีขึ้นและเร็วขึ้น สิ่งเดียวที่จะช่วยได้คือต้องมีความชัดเจนว่า “ผลลัพธ์คืออะไร” และสามารถวัดได้อย่างไร

10. สำนักบริหารนโยบายต้องสามารถติดตามประเมินผลงานทั้งหมดได้สามารถติดตามถึงการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ที่ต้องการ เพื่อที่จะนำไปสู่การตกลงใจการให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งการนำมาจัดทำเป็นบทเรียนสำหรับการปฏิบัติงานต่อไป