

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ : ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการไทย

รัชดา ธนาดิเรก
ศิริรัตน์ ชุณหาคัลยา
สมบูรณ์ ศิริธรรมิทธิ *

ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อเป้าประสงค์รวม 4 ประการคือ พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น ปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม ยกกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล และตอบสนองต่อการบริหารปกครองระบอบประชาธิปไตย ความพยายามปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลนำไปสู่การพัฒนาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ที่ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

* อาจารย์ประจำหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล



การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการ : ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการปฏิรูป

1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน 2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน 3) การรื้อปรับระบบการเงินและงบประมาณ 4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ 5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม 6) การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย และ 7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้ให้การบริหารราชการยึดหลักการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้ส่วนราชการนำระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มาใช้ ซึ่งจะต้องมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการอย่างเป็นระบบ สามารถวัดผลได้ทุกระดับ

ที่ผ่านมาความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการอาจมองเห็นได้ในมิติของการสร้างการรับรู้ต่อแนวทางการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐ โดยเห็นได้จากส่วนราชการต่างๆ ได้สนับสนุนให้บุคลากรในหน่วยงานเข้าร่วมสัมมนาและรับการอบรมการดำเนินงานตามด้านต่างๆ เพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาระบบราชการ และเริ่มมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ อย่างไรก็ตามความสำเร็จในมิติของผลลัพธ์และผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูประบบราชการยังต้องใช้เวลาเป็นเครื่อง



พิสูจน์ เพราะความสำเร็จในมิติทั้งสองนี้มีเงื่อนไขต่อความสำเร็จมากกว่ามิติการสร้างการรับรู้ ทั้งนี้ผลลัพธ์และผลสัมฤทธิ์จะเกิดขึ้นตามที่รัฐบาลประสงค์จำเป็นต้องมาจากความเข้าใจ ความตระหนัก และความพร้อมของข้าราชการและประชาชนทุกฝ่ายในการร่วมเป็นกลไกขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ

ยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ของการปฏิรูประบบราชการที่กล่าวข้างต้นเป็นเพียงกรอบแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างกว้างซึ่งหากจะผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นที่หน่วยงานต้องมีการวางแผนนำเอายุทธศาสตร์เหล่านั้นไปประยุกต์ให้อยู่ในแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานและแปลงเป็นแผนปฏิบัติการ/โครงการที่มีความเฉพาะเจาะจงเหมาะสมกับบริบทของหน่วยงานต่อไป จากประสบการณ์ของผู้เขียนในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาการจัดแผนยุทธศาสตร์ให้กับ 4 หน่วยงานคือ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ คณะพยาบาลศาสตร์ของมหาวิทยาลัยมหิดล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เห็นว่าการแปลงหลักการสู่การปฏิบัตินั้นมีไม่เรื่องง่าย เพราะการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เป็นสิ่งที่หลายหน่วยงานราชการไม่คุ้นเคย ที่ผ่านมากการจัดทำแผนของ



หน่วยงานอยู่ในรูปของแผนที่ระบุเพียงสิ่งที่ต้องการจะทำและงบประมาณและทรัพยากรที่ต้องใช้ในอนาคตระยะยาว โดยมีได้ให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) ภายในองค์กรที่เป็นจุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) และสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นโอกาส (Opportunity) และอุปสรรค (Threat) ต่อหน่วยงาน อีกทั้งแผนนั้นมักจะอิงอยู่กับผลงานในอดีตที่เคยทำได้ แต่ไม่ได้เปรียบเทียบกับผลงานของหน่วยงานอื่นที่มีบทบาทหน้าที่คล้ายคลึงกัน จึงเป็นไปได้ที่แผนอาจขาดตรรกะที่ชัดเจนในการกำหนดทิศทางทางการดำเนินงานในอนาคต มากไปกว่านั้นการจัดทำแผนโดยทั่วไปมักจะถูกมอบหมายให้คณะทำงานเป็นหน่วยรับผิดชอบทั้งหมดโดยละเลยการให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้สมาชิกอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน แผนที่ได้จึงอาจไม่ครอบคลุมและแคบเกินไป ในขณะที่แผนยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญกับการนำเข้าสู่ข้อมูลและความรู้ต่าง ๆ ที่ได้รับจากการกำหนดทิศทางและการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกและภายในองค์กรมาจัดทำเป็นกลยุทธ์ในระดับและรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการประเมินและคัดเลือกกลยุทธ์ที่มีความเหมาะสมกับองค์กรมากที่สุด



แผนยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญกับการมุ่งไปข้างหน้าและการสร้างสรรค์ฐานะสภาพองค์กรในอนาคตที่ต้องการจะให้ดีขึ้นหรือเกิดขึ้น

Peter Lorange (1980: 2) ได้เสนอว่า แผนยุทธศาสตร์จะต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่สำคัญ 4 อย่างคือ

1. การจัดสรรทรัพยากร (resource allocation) หน่วยงานจะต้องพิจารณาทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เช่น เงินทุน บุคคล หรือเครื่องจักรให้เหมาะสมตามความจำเป็นต่อการเปลี่ยนแปลง

2. การปรับตัวต่อสภาพแวดล้อม (environmental adaptation) หน่วยงานจะต้องพิจารณาขอบเขตที่กว้างและครอบคลุมถึงกลยุทธ์ทุกด้านของหน่วยงาน ที่จะช่วยให้กิจการสามารถปรับตนเองให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

3. การจัดระบบประสานภายใน (internal coordination) หน่วยงานจะต้องมีการประสานกิจกรรมทางกลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อที่จะช่วยให้เกิดการบูรณาการการปฏิบัติงานภายใน

4. การช่วยให้หน่วยงานมีการตระหนักถึงกลยุทธ์ตลอดเวลา (organizational strategic awareness) เพราะหน่วยงาน



จะต้องมีการพัฒนาการจัดการที่เป็นระบบ ที่จะช่วยสร้างสรรค์หน่วยงานให้สามารถเรียนรู้ถึงการตัดสินใจในทางกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่ได้ทำไปแล้ว

จากคุณสมบัติและลักษณะของแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว การได้มาซึ่งแผนยุทธศาสตร์ที่แหลมคมและเหมาะสมต่อหน่วยงานต้องอาศัยกระบวนการการมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กร (Stakeholders) ทั้งที่อยู่ภายใน เช่น ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และเจ้าหน้าที่ทั่วไป อีกทั้งผู้เกี่ยวข้องที่อยู่ภายนอก เช่น ประชาชน หรือผู้ทรงคุณวุฒิ/ตัวแทนหน่วยงานที่มีการทำงานร่วมกันหรือเพื่อวัตถุประสงค์เดียวกัน กระบวนการการมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพมิได้หมายถึงจำนวนครั้งของการประชุมร่วมกันหรือจำนวนของผู้เข้าร่วมประชุม แต่หากหมายถึงการระดมสมอง การร่วมกันแสดงความคิดเห็นทั้งที่สอดคล้องและแตกต่างเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เป็นที่ยอมรับอย่างเอกฉันท์ ดังนั้นคุณภาพของการมีส่วนร่วมจึงต้องมาควบคู่กับความสามารถและความพร้อมของผู้ที่เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้วย เช่น ผู้จัดทำแผนต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและทิศทาง การ



เปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีบริบทเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน ผู้นำหรือผู้บริหารต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ในการกำหนดทิศทางหน่วยงานให้สอดคล้องกับบทบาทของหน่วยงานและสภาพแวดล้อม บุคลากรต้องให้ความร่วมมือต่อการให้และรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ และมีความกระตือรือร้นที่จะเสนอแนวทางการดำเนินงานเชิงสร้างสรรค์ อีกทั้งบุคคลภายนอกที่เข้ามามีส่วนในกระบวนการต้องเป็นผู้ที่มีความเข้าใจและประสบการณ์มากพอที่จะผสมผสานหลักการปฏิรูประบบราชการเข้ากับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานและเสนอให้เป็นแนวทางการดำเนินงานต่อไป

กรณีการจ้างผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำแผนยุทธศาสตร์มาเป็นที่ปรึกษาสามารถช่วยให้การจัดทำแผนเกิดขึ้นอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และโดยภาพกว้างอาจเป็นทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานที่ต้องการจัดทำแผนแต่ยังขาดความพร้อม เพราะผู้เชี่ยวชาญภายนอกเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ ยอมรับจุดอ่อนจุดแข็ง โอกาส และอุปสรรคของหน่วยงานโดยใจเป็นธรรม แต่อย่างไรก็ตามหน่วยงานต้องตระหนักอยู่เสมอว่าที่ปรึกษานั้นคือบุคคลภายนอกจึงยากที่จะเข้าใจและมองเห็นรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของหน่วยงานอย่างถ่องแท้ เท่ากับบุคคลภายใน



และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกในบางกรณี ดังนั้นบทบาทของที่ปรึกษาจึงควรเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) และผู้สนับสนุน (Supporter) ต่อการมีส่วนร่วมและดูแลกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ เข้าร่วมและมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดทำแผน ที่ปรึกษาควรทำความเข้าใจกับหน่วยงานว่าแผนเป็นของหน่วยงานมิใช่แผนของที่ปรึกษา บุคลากรจากทุกฝ่ายและทุกระดับจึงต้องให้ความสำคัญและมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดทำมิใช่ปล่อยให้เป็นที่ของที่ปรึกษาดำเนินการฝ่ายเดียว

อย่างไรก็ตาม กระบวนการการมีส่วนร่วมอาจสามารถสร้างขึ้นโดยวิธีการต่างๆ เช่น การสัมภาษณ์หรือการประชุมเชิงปฏิบัติการโดยการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างน้อยสองส่วนคือการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในหน่วยงาน (บุคลากรของหน่วยงาน) และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในหน่วยงาน การมีส่วนร่วมต้องเกิดขึ้นอย่างจริงจัง เริ่มต้นจากผู้บริหารสูงสุดกำหนดให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์เป็นนโยบายของหน่วยงาน และทำความเข้าใจกับบุคลากรทุกคน



ถึงเหตุผลและความจำเป็นในการจัดทำแผน ผู้บริหารทุกระดับ ต้องแสดงถึงความมุ่งมั่นตั้งใจให้แผนยุทธศาสตร์เป็นเข็มทิศในการพัฒนาองค์กรตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ เพื่อสร้างให้เกิดแรงกระตุ้นและความทุ่มเทในกลุ่มผู้ใต้บังคับบัญชา

หลังจากทุกฝ่ายรับทราบหลักการและเหตุผลของการจัดทำแผนแล้ว กระบวนการการมีส่วนร่วมลำดับต่อไปคือ คณะทำงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์(อาจเป็นฝ่ายเลขานุการหรือที่ปรึกษา) สัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในหน่วยงาน ได้แก่ ผู้บริหารทุกระดับและผู้แทนของแต่ละฝ่ายเพื่อการประเมินสถานะของหน่วยงานจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงาน ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนการระดมสมองเพื่อเอ็กซเรย์หาจันทามติและจัดลำดับความสำคัญต่อประเด็นจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของหน่วยงาน เมื่อทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมแล้ว คณะทำงานจะทำการยกร่างวิสัยทัศน์ พันธกิจ สมมุติ และวัตถุประสงค์หลัก เพื่อเป็นร่างหรือแนวทางกำกับเบื้องต้นของแผนยุทธศาสตร์และจะเป็นจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน นอกจากนี้บุคลากรต้องระดมสมองร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของภายนอกที่อาจเป็น



ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารหรือเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับบทบาทของหน่วยงาน ทุกฝ่ายต้องมาช่วยกันเสริมสร้างและคัดเลือกประเด็นยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นข้อกำหนดการดำเนินงานในอนาคตเพื่อการบรรลุวิสัยทัศน์ให้มีสาระที่ชัดเจนและแหลมคม โดยอาศัยประสบการณ์ หลักวิชาการ และพิจารณาถึงความเหมาะสมกับบริบทและบทบาทของหน่วยงานเพื่อให้เป็นยุทธศาสตร์เชิงรุก เป็นนวัตกรรมทางเลือกที่เสริมยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ของการปฏิรูประบบราชการ จากยุทธศาสตร์ที่ได้ ทุกฝ่ายต้องร่วมกันกำหนดแผนงานรองรับและประกอบยุทธศาสตร์อื่นจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์หลัก พันธกิจ และวิสัยทัศน์ของหน่วยงานในที่สุด ดังตัวอย่างต่อไปนี้

กรณีตัวอย่างที่ 1 แผนกลยุทธ์สำนักงานปลัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ 31 แผนงาน เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการบริหารจัดการเพื่อมุ่งสู่หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มี 10 แผนงานรองรับ คือ แผนงานพัฒนาประสิทธิภาพระบบบริหารงานทั่วไป แผนงานปรับปรุงโครงสร้างระบบภารกิจขององค์กร แผนงานพัฒนาระบบการบริหาร



งานคลัง แผนงานพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน
แผนงานปรับปรุงและพัฒนากฎหมายและระเบียบกลาง แผนงาน
พัฒนาระบบการวางแผนและการติดตามประเมินผล แผนงาน
ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา แผนงานประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้าง
ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัด
สำนักนายกรัฐมนตรี แผนพัฒนาระบบงานคุ้มครองสิทธิการรับรู้
ข้อมูลข่าวสารของประชาชน แผนงานพัฒนาระบบการตรวจสอบ
ภายในและเสริมสร้างศักยภาพของผู้ตรวจสอบภายใน

กรณีตัวอย่างที่ 2 แผนกลยุทธ์คณะสังคมศาสตร์และ
มนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ประกอบด้วย 8 ยุทธศาสตร์ 22
แผนงาน เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาวัฒนธรรมองค์การและ
จิตสำนึกต่อสังคม มี 2 แผนงานรองรับคือ แผนงานเสริมสร้าง
วัฒนธรรมองค์การ แผนงานเสริมสร้างจิตสำนึกต่อสังคม

เมื่อหน่วยงานมียุทธศาสตร์และแผนงานแล้ว หน่วยงาน
ลำดับย่อยลงมาต้องไปดำเนินการระดมสมองภายในหน่วยงาน
ของตนเพื่อจัดทำโครงการ(กลุ่มของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์
เกี่ยวข้องกันและแต่ละกิจกรรมมีเป้าหมายภายใต้แผนงาน
เดียวกัน) ที่รองรับแผนงานและเพื่อที่จะแปลงเป็นแผนปฏิบัติการ



เช่น แผนงานพัฒนาระบบการวางแผนและการติดตามประเมินผล
ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมี 4 โครงการรองรับ ได้แก่
โครงการปรับปรุงการวางแผนและการประเมินผล โครงการพัฒนา
ระบบการติดตามและตรวจสอบภายใน โครงการสัมมนาเชิง
ปฏิบัติการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและทักษะในการจัดทำ
ยุทธศาสตร์แผนงาน/โครงการ โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อ
เพิ่มประสิทธิภาพทักษะในการจัดทำตัวชี้วัดและการติดตาม
ประเมินผล ในการกำหนดโครงการ บุคลากรในหน่วยงานย่อยจะ
เป็นผู้ที่มีบทบาทมากเพราะเป็นผู้ใกล้ชิดกับข้อมูลและการ
แปลงแผนสู่การปฏิบัติมากที่สุด การปรึกษาผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มี
ส่วนเกี่ยวข้องภายนอกยังคงเป็นสิ่งจำเป็นโดยเฉพาะการกำหนด
โครงการที่มีความซับซ้อน เป็นเชิงเทคนิค หรือบุคลากรขาด
ประสบการณ์ไม่สามารถดำเนินการเองได้ เช่น โครงการพัฒนา
ระบบเทคโนโลยีตามแผนแม่บท ICT ของสำนักงานปลัดสำนัก
นายกรัฐมนตรี โครงการพัฒนาศูนย์กลางธุรกิจอินโดจีน(Indo-
China Business Center) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
อุบลราชธานี คณะผู้จัดทำโครงการควรทำการระดมสมองเพื่อหา
คำตอบต่อคำถาม เช่น ทำอะไร ทำไม่ถึงต้องทำ ทำเพื่ออะไร ทำ



อย่างไร จะทำเมื่อไร ต้องใช้เงินและทรัพยากรเท่าใด ใครคือผู้รับผิดชอบ จะวัดความสำเร็จโครงการได้จากอะไร มีผลพลอยได้อย่างไร

โครงการที่ถูกกำหนดโดยแต่ละหน่วยงานย่อยจะถูกเสนอขึ้นเพื่อพิจารณาความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์หลัก ยุทธศาสตร์และแผนงาน การมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกระดับจะช่วยให้เกิดการทำงานอย่างบูรณาการภายในหน่วยงานมากขึ้นเพราะจะทำให้ทุกคนเข้าใจถึงหน้าที่ของหน่วยงานย่อยอื่นๆ เพื่อหาแนวทางการประสานงาน ลดการทำงานซ้ำซ้อน เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งเป็นการปรับเปลี่ยนทัศนคติการทำงานจากเดิมที่ต่างคนต่างทำเป็นร่วมกันทำ จึงเป็นการสร้างความสามัคคีและการแลกเปลี่ยนข้อมูล นำไปสู่การเริ่มต้นสร้างบรรยากาศที่ดีของหน่วยงาน ดังกรณีคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ที่คณะฯ มีโครงสร้างองค์กรที่ประกอบด้วย 3 ภาควิชา คือ สังคมศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ ถึงแม้แต่ละภาคจะมีความเป็นอิสระในเรื่องการจัดการเรียนการสอน การบริหารงบประมาณและบุคลากร แต่การระดมสมองร่วมกัน



ก็ยังคงเป็นสิ่งสำคัญเพราะจะส่งเสริมให้มีการสร้างหลักสูตรที่มีความเป็นสหวิทยาการ หรือสร้าง/สานต่อเครือข่ายวิชาการจากฐานของภาควิชาใดภาควิชาหนึ่ง เพื่อให้บรรลุยุทธศาสตร์การสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการที่มีเป้าหมายคือการพัฒนาองค์ความรู้และให้บริการวิชาการแก่สังคม และกรณีสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หน่วยงานมีแผนงานสร้างเครือข่ายขององค์กรภาคเอกชนและภาคประชาชนเพื่อส่งเสริมการใช้สิทธิในการรับรู้ข่าวสารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเครือข่ายภาคเอกชนและภาคประชาชนในการสร้างความรู้ความเข้าใจกฎหมายของทางราชการ และเพื่อส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ แผนงานนี้ประกอบด้วย 2 โครงการ คือ โครงการสัมมนาเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แก่ภาคเอกชนและประชาชน โครงการสร้างเครือข่ายองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาชน เพื่อส่งเสริมการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร



โครงการทั้ง 2 อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยอีกหน่วยหนึ่งต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์โครงการเพราะเป็นหน่วยงานที่ดูแลเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศจึงสามารถเป็นกลไกที่เชื่อมต่อการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการในการเข้าถึงท้องถิ่น ภาครัฐและประชาชน

นอกจากการกำหนดโครงการจะต้องผ่านการประชาสัมพันธ์จากบุคลากรแล้ว หน่วยงานควรเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็นด้วย เพราะการทำงานของหน่วยงานราชการหนึ่งๆไม่สามารถดำเนินได้อย่างเป็นเอกเทศ ในทางตรงกันข้ามต้องอาศัยการประสานงานกับหน่วยงานข้างเคียงที่มีบทบาทเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน การร่วมคิดกับบุคคลภายนอกในการกำหนดและเลือกโครงการเป็นการส่งเสริมการทำงานอย่างบูรณาการข้ามหน่วยงาน ลดการทำงานซ้ำซ้อน เพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของหน่วยงานราชการโดยรวม ตัวอย่างเช่น ในการวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ



องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีควรจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ อีกทั้งต้องให้ผู้แทนจากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมปรึกษาหารือด้วยเพื่อลดการทำงานแบบแยกส่วนหรือทับซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในการกำหนดโครงการอาสาสมัครร่วมสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม โปร่งใส จำเป็นต้องให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการร่วมกำหนดแนวทางการดำเนินโครงการ เช่น การกำหนดบทบาทและการคัดเลือกอาสาสมัคร เป็นต้น

บทสรุป การผลักดันให้การปฏิรูประบบราชการไทยบรรลุตามเป้าประสงค์ ต้องเริ่มต้นจากการวางแผนยุทธศาสตร์ที่สามารถสอดแทรกสาระขององค์ประกอบการปฏิรูประบบราชการที่ประกอบด้วย การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน การปรับระบบ

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
: ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการไทย



การเงินและการงบประมาณ การสร้างระบบบริหารงานบุคคล และค่าตอบแทนใหม่ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย และการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เข้าในนโยบายการทำงานของหน่วยงาน มากไปกว่านั้นแผนยุทธศาสตร์ที่จะนำไปสู่เป้าหมายการทำงานที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลของหน่วยงาน ต้องมีความเหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมของหน่วยงานและมุ่งเน้นการทำงานเชิงรุกและสร้างสรรค์ แผนยุทธศาสตร์จะมีความเหมาะสมต้องมาจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานที่มีความเข้าใจในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ บทบาทและสภาพแวดล้อมหน่วยงาน และที่สำคัญการมีส่วนร่วมนั้นต้องเป็นการระดมสมองของทุกฝ่าย เพื่อสร้างนวัตกรรมการดำเนินงานให้เกิดการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างคุ้มค่าและประโยชน์สุขของประชาชน

รายการอ้างอิง

แผนกลยุทธ์สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2546 - 2550)



การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
: ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการไทย

แผนกลยุทธ์คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
(พ.ศ. 2548 - 2552)

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด
อุบลราชธานี (พ.ศ. 2548 - 2552)

อนันต์ เกตุวงศ์. (2543). **หลักและเทคนิคการวางแผน**
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อุทิศ ชาวเอียร. (2546). **การวางแผนกลยุทธ์**. กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Peter Lorange. (1980). **Corporate Planning: An Executive Viewpoint**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall Inc.



ความพร้อมในการบริหารงานท้องถิ่นเชิงกลยุทธ์ : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อุบลราชธานี

ศิริรัตน์ ชุณหาคล้าย

สมบุญรณ์ ศิริธรรมิทธิภูมิ

รัชดา ธนาดิเรก *

แนวคิดของการบริหารเชิงกลยุทธ์ในหน่วยงานภาครัฐเกิดขึ้นโดยมีผลสืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2545 ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานงบประมาณ ประสานให้หน่วยงานภาครัฐจัดทำแผนกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนแม่บทเฉพาะเรื่องของยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) สั่งการให้หน่วยงานรัฐจัดทำแผนกลยุทธ์ภายหลังการปฏิรูประบบราชการ เมื่อมีพระราชบัญญัติสำคัญ 2 ฉบับออกมาเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 คือ พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 คือ พระราชบัญญัติ

* อาจารย์ประจำหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล



ความพร้อมในการบริหารงานท้องถิ่นเชิงกลยุทธ์ : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 โดยเฉพาะพระราชบัญญัติฉบับหลังซึ่งเกี่ยวข้องกับแนวคิดการบริหารราชการแนวใหม่ ให้หน่วยงานของรัฐมีการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขกับประชาชน ฯลฯ ที่สามารถวัดผลความสำเร็จของกิจกรรมโครงการได้

ในการวางแผนกลยุทธ์ หรือการวางแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาท้องถิ่นในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน่วยงานให้ความช่วยเหลือเป็นการเฉพาะ คือ กระทรวงมหาดไทย คอยกำกับดูแล โดยออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 มีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพี่เลี้ยงจัดทำคู่มือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนเอง กระนั้นก็ตาม เนื่องจากวิธีการบริหารงานแบบใหม่ หรือแนวนโยบายการพัฒนาระบบราชการที่ออกมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นความตั้งใจที่ดีของรัฐในการจะพัฒนาระบบราชการ ซึ่งมีเป้าหมายให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นนั่นเอง แต่ปัญหาในองค์กรที่มีอยู่เดิมและมีมาอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะมีนโยบายใหม่เพื่อพัฒนา



ระบบราชการเรื่อยไป แต่ปัญหาเฉพาะทางของหน่วยงานก็ยังไม่ได้รับ การแก้ไขให้ตกไป (คณะผู้วิจัยเกรงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและ มาตรฐานสังคมได้จริงหรือไม่) บทความนี้ผู้เขียนให้ชื่อเรื่อง “ความพร้อมในการบริหารงานท้องถิ่นเชิงกลยุทธ์ : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี” เพื่อต้องการชี้ให้เห็นถึง การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังจัดทำอยู่ในขณะนี้ โดยจะนำเสนอประเด็น สำคัญแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพร้อม ต่อการบริหารจัดการในเชิงกลยุทธ์เพียงใด

คณะผู้วิจัยได้รับมอบหมายจากองค์การบริหารส่วน จังหวัดอุบลราชธานีให้ทำหน้าที่เป็นทีมที่ปรึกษาการจัดทำแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2548 – 2552) โดยได้ศึกษาวิจัยกรณีตัวอย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด อุบลราชธานีเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาท้องถิ่นของจังหวัดอุบลราชธานี ทำให้ได้ข้อสรุปที่เห็นว่า ต้องนำมาให้น้ำหนักในการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่าง จริงจังมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการวิจัยเรื่องนี้ไม่ได้ใช้



ระเบียบวิธีวิจัยที่นำระบบตัวแทนจากทุกองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเข้ามาศึกษา แต่ได้ใช้วิธีการเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเชิงลึก ในองค์กรด้วยการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่มย่อย และการ สังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วมในองค์กรแม้ว่าผลการวิจัยจะไม่อาจ นำไปอ้างอิงถึงการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นได้ทุกแห่ง แต่ผลการวิจัยก็สามารถเป็นอุทาหรณ์ให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ระบบราชการได้ถึงประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

ผลการศึกษาวิจัย “กระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์ : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี” พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานียังต้องพัฒนาความพร้อม อีกหลายด้านเพื่อรองรับการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ การกำหนด นโยบายหรือระเบียบว่าด้วยการจัดทำแผนกลยุทธ์ ซึ่งเป็น ของใหม่สำหรับข้าราชการท้องถิ่นนั้น ข้าราชการและผู้ที่เกี่ยวข้อง ในหน่วยงานมากกว่าร้อยละ 90 ยังไม่คุ้นเคยกับวิธีการจัดการ แบบใหม่ และไม่เข้าใจปรัชญาการวางแผนยุทธศาสตร์ แต่ความ จำเป็นต้องรีบเร่งดำเนินการตามนโยบาย จึงทำให้เกิดอุปสรรคต่อ



การพัฒนามากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้กับหน่วยงาน ซึ่งข้อจำกัดต่าง ๆ ในหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยปรากฏในผลงานวิจัยและบทความต่าง ๆ เป็นที่รับทราบกันโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านศักยภาพของบุคลากร ปัญหาทางการเมืองในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือปัญหาด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้ดูเหมือนว่าทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่พัฒนาระบบราชการของรัฐได้มองข้ามไปหรือพยายามมองข้ามไป อาจเป็นเพราะต้องการให้เรียนรู้เอง ปรับปรุงแก้ไขเองพร้อมไปกับประยุกต์ใช้วิธีการบริหารแบบใหม่ เพราะเห็นว่าหน่วยงานไหนก็มีปัญหาเช่นนี้เหมือนกันหมด หรืออาจเห็นว่าปัญหาที่มีไม่หนักหนาอะไร แต่อย่างไรก็ตาม ในความเห็นของบุคคลภายนอกที่ได้เข้าไปศึกษาหน่วยงานก็อยากจะแสดงความคิดเห็นในสิ่งที่ได้ค้นพบ เพื่อฝากให้ฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาระบบราชการ และฝ่ายที่ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองได้ตระหนักถึงความสำคัญในประเด็นที่จะนำมากล่าวต่อไปนี้ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขต่อไป



กรณีศึกษากระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี มีประเด็นสำคัญที่อยากจะกล่าวดังนี้

1. ภาวะผู้นำในองค์กรฯ ภาวะผู้นำของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำซึ่งหมายถึงผู้บริหารที่เป็นข้าราชการประจำระดับสูงสุดและระดับหัวหน้าส่วนต่าง ๆ นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพของหน่วยงาน แต่จากการวิจัยพบว่าองค์กรฯ ยังขาดภาวะผู้นำทางการบริหารซึ่งเป็นปัญหาต่อเนื่องมาจากอดีต ที่ผ่านมการบริหารงานยังขาดการกำหนดนโยบายและทิศทางที่ริเริ่มสร้างสรรค์ พิจารณาได้จากแผนงานและโครงการที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่าองค์กรฯ มีโครงการพัฒนาเชิงรุกเพื่อสร้างสรรค์และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น โครงการที่จัดทำส่วนใหญ่ในอดีตจะเป็นโครงการที่หน่วยงานอื่นขอมาให้ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการ และเป็นโครงการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานเสียส่วนใหญ่ โครงการที่จะนำไปพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนหรือส่งเสริมอาชีพหรือรายได้ของประชาชนมีน้อยมาก ซึ่งประเด็นนี้วิเคราะห์ได้ถึงการขาดภาวะผู้นำด้านการมีวิสัยทัศน์การพัฒนาสังคมที่กว้างไกลและ



เหมาะสมกับสภาพสังคม และเมื่อพิจารณาในประเด็นด้านศักยภาพของบุคลากร (ซึ่งลักษณะของปัญหาจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป) ก็ชี้ให้เห็นด้วยว่าหน่วยงานยังขาดภาวะผู้นำของการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดการพัฒนาในองค์การ ขาดการเตรียมความพร้อมด้าน ทักษะ ความรู้ และประสบการณ์ของบุคลากร ผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญและเป็นกลไกของการปฏิบัติงาน

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำที่มาตามครรลองของกฎหมายเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น พ.ศ. 2546 พบว่าสถานการณ์นั้นทำให้ท้องถิ่นเกิดภาวะชะงักงันทางการบริหารเป็นเวลาดือนาน เพราะผู้นำทางการเมืองกลุ่มใหม่ยังต้องใช้เวลาในการศึกษางานและทำการสื่อสาร ทำความเข้าใจกับบุคลากรถึงนโยบายการบริหารงานใหม่ และยังมีอุปสรรคทางการเมืองที่ต้องรอเวลาให้ กกต. จังหวัดรับรองสถานภาพสมาชิกสภาฯ จนครบถ้วนก่อนการแถลงนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ผู้บริหารจึงจะสามารถเริ่มงานบริหารอย่างจริงจัง จวบจนวันนี้รวมแล้วเป็นเวลานานกว่า 5 เดือนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานียังไม่เริ่มงานพัฒนาตามนโยบายของผู้บริหารกลุ่มใหม่อย่างจริงจังและเป็นทางการ



ปัญหาเกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำในองค์การอีกประเด็นหนึ่ง พบว่า ความต่อเนื่องทางการบริหารซึ่งน่าจะดำเนินการได้โดยอาศัยผู้นำทางฝ่ายข้าราชการประจำ เพราะมีความเชี่ยวชาญในงานประจำมากกว่า แต่ก็พบว่าผู้นำแต่ละระดับขององค์การฯ ยังขาดพลังและบารมีในการสร้างความสัมพันธ์กับบุคลากรทั่วไป และไม่ได้ใช้ความเป็นผู้นำในการสร้างค่านิยมร่วมระหว่างสมาชิกในองค์การเพื่อนำความสามารถของบุคลากรมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการขับเคลื่อนการบริหารงานเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายของการพัฒนาท้องถิ่นและการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ภาวะสูญญากาศทางการบริหารยังพบอีกว่า เป็นเพราะผู้บริหารต่างรอการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ฝ่ายข้าราชการประจำต้องการรับนโยบายจากฝ่ายการเมือง ในขณะที่ฝ่ายการเมืองก็ต้องการเรียนรู้แนวทางการบริหารแบบใหม่เพื่อให้เข้าใจถึงการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของแผนกลยุทธ์กับการพัฒนาท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคล จึงทำให้การเสริมสร้างและพัฒนาองค์การบุคลากร และการสร้างวัฒนธรรมที่ดีในองค์การเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้ไม่สามารถผลักดันบุคลากรให้เป็นกำลังในกระบวนการ



บริหารได้อย่างเต็มศักยภาพ จึงทำให้องค์การยังไม่พร้อมต่อการบริหารงานเชิงกลยุทธ์

2. บุคลากรในองค์การฯ ศักยภาพและคุณภาพของบุคลากรยังไม่เอื้อต่อการพัฒนางานของท้องถิ่น จากการวิจัยพบว่า บุคลากรมากกว่าร้อยละ 90 ไม่สามารถเขียนแผนงานโครงการและจัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการได้ และบุคลากรยังขาดความเข้าใจในกระบวนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ พิจารณาได้จากหลายปัจจัย กล่าวคือ บุคลากรในองค์การยังไม่สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างระบบและกลไกที่จะนำมาใช้ในการขับเคลื่อนการทำงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการให้บรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายที่กำหนดในแผนยุทธศาสตร์ ความรู้ความเข้าใจในงานที่พบว่าเป็นปัญหาในส่วนของบุคลากร วิเคราะห์ได้จากบุคลากรจำนวนมากขาดแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์และความมุ่งมั่นต่อการพัฒนาองค์การ และขาดค่านิยมร่วมต่อการสร้างความผูกพันในองค์การเพื่อเป้าหมายของสังคมและประชาชนร่วมกัน บุคลากรส่วนมากมีความกังวลถึงอนาคตของตนเองต่อวิธีการบริหารงานบุคคลขององค์การฯ เนื่องจากเกรงว่าจะไม่มีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ อาจต้องถูกโยกย้ายไปอยู่หน่วยงานในจังหวัดอื่น หรืออาจไม่ได้รับการพิจารณาใน



ตำแหน่งที่สูงขึ้น ดังนั้นการที่องค์การมีบุคลากรอยู่เป็นจำนวนมากแต่ไม่ได้นำศักยภาพของบุคลากรออกมาใช้อย่างเต็มที่ จึงทำให้องค์การฯ ไม่พร้อมต่อการบริหารงานเชิงกลยุทธ์

3. ระบบและกลไกทางการบริหาร จากการวิจัยพบว่า องค์การยังขาดระบบและกลไกทางการบริหารจึงทำให้ไม่พร้อมต่อการบริหารงานเชิงกลยุทธ์เพื่อรองรับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น เช่น องค์การไม่เคยมีคณะกรรมการในชุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหาร เช่น คณะกรรมการการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือมีกลไกสำคัญเพื่อการสร้างธรรมาภิบาลในท้องถิ่น หรือคณะกรรมการที่จะช่วยให้การบริหารงานมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อสังคม ฯลฯ เช่น คณะกรรมการติดตามประเมินผล คณะกรรมการประเมินผลงานบุคลากร และองค์การฯ ยังขาดการพัฒนากระบวนการบริหารงานทั่วไปที่จะสร้างความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ขาดการจัดวางระบบการพัฒนาและฝึกอบรมให้ข้าราชการมีความรู้ความเข้าใจในงาน เตรียมความพร้อมนโยบายการปฏิบัติงานแบบใหม่ เตรียมความพร้อมในความเป็นผู้นำ หรือการปลูกฝังให้บุคลากรมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติงาน



4. กลยุทธ์และข้อมูลเพื่อการบริหาร ผลการวิจัย

พบว่าที่ผ่านมาองค์การฯ ยังไม่มีกลวิธีในการบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึง ยุทธวิธีในการจัดการและการวางแผนอย่างบูรณาการกับงานในส่วนของจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาค และกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำให้โครงการสำคัญที่ควรบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นต้องแยกส่วนออกไป ในที่สุดจะเกิดความซ้ำซ้อนทั้งดำเนินงาน โครงการ พื้นที่ดำเนินการ และกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งไม่ช่วยให้เกิดความคุ้มค่าและประหยัดงบประมาณ

ขณะเดียวกัน องค์การฯ ยังไม่มีการพัฒนาและจัดเก็บข้อมูลสำคัญ ๆ ที่จำเป็นต่อการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น เช่น ข้อมูลปัญหาความต้องการการพัฒนาของพื้นที่ ข้อมูลปัญหาและความต้องการการพัฒนาของบุคลากร ข้อมูลเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ที่จำเป็นและเหมาะสมต่อการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ที่สำคัญคือความรู้ความเข้าใจต่อการกำหนดฐานข้อมูลและการนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนา จึงทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลสำคัญมาใช้วางแผนเพื่อการบริหารเชิงกลยุทธ์ได้



5. การเมืองในองค์การฯ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ยังมีปัญหาที่อาจถือเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปก็ได้ กล่าวคือ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งจากสมาชิกของกลุ่มการเมืองกลุ่มเดียวกันและจากสมาชิกของกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม ความขัดแย้งที่พบเกี่ยวข้องกับการจัดสรรโครงการให้กับสมาชิกสภาองค์การฯ เพื่อไปดำเนินการในเขตพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ ความขัดแย้งทางการเมืองดังกล่าวนี้จะมีผลให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติอาจรีรอไม่รับหลักการหรือไม่อนุมัติให้ฝ่ายบริหารนำแผนงาน / โครงการในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เสนอในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปสู่การปฏิบัติ ความขัดแย้งทางการเมืองลักษณะนี้ในที่สุดอาจเกิดการประนีประนอมเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มการเมือง ทำให้โครงการที่อาจมีความจำเป็นจริงต่อการพัฒนาท้องถิ่นเชิงกลยุทธ์อาจตกไปได้

ปัญหาสำคัญที่กล่าวไปและอีกหลายปัญหาที่ไม่ได้นำมากล่าวในที่นี้นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะต้องมีการทบทวน



กระบวนการ และวิธีการในการพัฒนาระบบราชการให้เข้มข้นยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดการปฏิรูปและเกิดการพัฒนาระบบราชการอย่างจริงจัง เพื่อให้ท้องถิ่นและประชาชนได้รับประโยชน์จากการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ได้อย่างเต็มที่ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ข้อเสนอสำหรับการปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี

ในการจัดเตรียมความพร้อมของการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ ผู้บริหารทุกระดับต้องสร้างภาวะผู้นำด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านความรู้ทางการบริหารเชิงกลยุทธ์ให้กับตนเองเพื่อใช้เป็นปัจจัยสำคัญในการปรับปรุงการบริหารงานในองค์การฯ โดยการนำทุกองคาพยพในองค์การฯ ให้มีการประสานร่วมมือกันเป็นอย่างดี ภาวะผู้นำจะเป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดสัมฤทธิ์ผลต่องานทุก ๆ ด้าน ดังนั้นผู้นำองค์การฯ ระดับต่าง ๆ ต้องพัฒนาตนเองเพื่อปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีการทำงานให้สามารถเป็นกลไกผลักดันการทำงานในหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารฝ่ายข้าราชการประจำต้องประสานการทำงานเคียงคู่ไปกับฝ่ายการเมืองเสมือนหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์



(Strategic Partner) ขณะเดียวกันผู้บริหารทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำต่างต้องทำงานส่งเสริมซึ่งกันและกัน โดยยึดหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามปรัชญาการบริหารของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 เพื่อสร้างธรรมาภิบาลทางการบริหารการปกครองในองค์การฯ เมื่อผู้บริหารแต่ละระดับมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานเชิงกลยุทธ์แล้ว ผู้บริหารต้องวางแผนการบริหารงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นเพื่อให้องค์การฯ บรรลุวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยต้องเตรียมการจริงจังในเรื่องต่อไปนี้

1.1 ศึกษาทำความเข้าใจในกิจกรรม / โครงการภายใต้แผนงานของแต่ละยุทธศาสตร์ และภายใต้วิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์หลักขององค์การ เพื่อนำมาพิจารณาร่วมกันกำหนดผู้รับผิดชอบการดำเนินงานตามแผน

1.2 ทบทวนแนวทางการบริหารงานบุคคลขององค์การเพื่อปรับปรุงและวางแผนส่งเสริมอัตรากำลังบุคลากรที่มีอยู่ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพและเต็มศักยภาพ โดยวางระบบการพัฒนาบุคลากรอย่างครบวงจร ตั้งแต่ 1) การ



กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาสู่องค์การฯ การอบรม
ปฐมนิเทศเพื่อทำความเข้าใจในวัฒนธรรมองค์การและเพื่อ
ปลูกฝังทัศนคติ ค่านิยมร่วมขององค์การ 2) ประเมินผลการ
ปฏิบัติงานของบุคลากรและสำรวจความต้องการด้านการพัฒนา
บุคลากร แล้วนำมากำหนดแนวทาง วิธีการ และวางมาตรการที่
จะพัฒนาให้บุคลากรมีคุณภาพ มีทัศนคติและค่านิยมร่วมที่ได้
มาตรฐานให้สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ได้
3) กำหนดตัวชี้วัดที่สามารถวัดและประเมินประสิทธิภาพบุคลากร
ได้จริงในด้านทักษะและความรู้ในงาน ด้านทัศนคติและความ
ผูกพันต่อองค์การ 4) กำหนดทิศทางและมาตรการส่งเสริม
ความก้าวหน้าในอาชีพให้กับบุคลากรในตำแหน่งต่าง ๆ

1.3 กำหนดกลไกผู้รับผิดชอบการประเมินผล
การปฏิบัติงานของบุคลากร และผู้รับผิดชอบการติดตาม
ประเมินผลโครงการภายใต้แผนงานแต่ละยุทธศาสตร์ และ
ผู้รับผิดชอบการติดตามประเมินผลแผนยุทธศาสตร์ตามกลไกที่
กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย โดยเห็นควรสร้างแนวทางการ
ติดตามประเมินผลแบบเปิดที่ประชาชนและสังคมมีโอกาสได้รับรู้
การบริหารงานในขั้นตอนสำคัญๆ ขององค์การฯ ได้



2. ข้อเสนอสำหรับการกำหนดทิศทางระดับ นโยบายของรัฐ

2.1 รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึง
สถาบันการศึกษาต้องร่วมกันกำหนดแนวทางให้ความช่วยเหลือ
ด้านการพัฒนาศักยภาพและการปรับกระบวนการทำงาน
ของบุคลากรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับอย่างต่อเนื่อง

2.2 รัฐบาลควรกำหนดนโยบายการจัดสรร
งบประมาณอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจัดสรรตาม
ตัวชี้วัดทางการบริหารบนพื้นฐานความต้องการและความจำเป็น
ในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้รัฐจะต้องมีการติดตามประเมินผลการ
ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จริงจังยิ่งขึ้น โดย
ต้องกำหนดตัวชี้วัดที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาการ
บริหารงานในหน่วยงานได้จริง กล่าวคือ จะต้องนำผลการบริหารงาน
และผลการปฏิบัติงานมาเป็นตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมสำหรับการเพิ่ม
ค่าตอบแทนหรือจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น และใช้เป็นตัวชี้วัดการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีให้เป็นไปตามศักยภาพของแต่ละ
ท้องถิ่น โดยตัวชี้วัดนี้ควรกำหนดอย่างน้อยที่สุดในประเด็นสำคัญ
ดังนี้



2.2.1 เป็นตัวชี้วัดที่สามารถวัดได้ถึงภาวะความเป็นผู้นำที่สามารถสร้างคุณค่าให้กับสังคมและสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้จริง ซึ่งภาวะผู้นำนี้จะต้องมีการสร้างคุณภาพภายในองค์กรฯ ไปพร้อมกันด้วย คือ การมีระบบและกลไกภายในที่ทำให้เกิดการบริหารแบบธรรมาภิบาล ระบบการสื่อสารเพื่อการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมจากสังคมภายนอก มีระบบการบริหารจัดการความรู้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มีระบบการพัฒนาศักยภาพบุคลากร มีระบบและกลไกการประเมินผลบุคลากรภายในพร้อมตัวชี้วัดคุณภาพบุคลากรอย่างชัดเจน ทั้งหมดนี้ควรเป็นตัวชี้วัดสำหรับใช้วัดภาวะผู้นำในองค์กร

2.2.2 เป็นตัวชี้วัดที่สามารถวัดได้ถึงคุณภาพการบริหารงานที่เป็นไปตามตัวชี้วัดในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา มีการบริหารจัดการข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่น ฯลฯ โดยสามารถอ้างอิงได้กับการทำงานลักษณะเดียวกันที่มีมาตรฐานเปรียบเทียบได้



2.2.3 เป็นตัวชี้วัดที่สามารถวัดได้ถึงคุณภาพของบุคลากร ได้แก่คุณภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะรวมถึงการมีความรู้ มีทักษะการทำงานในตำแหน่งหน้าที่ มีทัศนคติและค่านิยมร่วมในการสร้างวัฒนธรรมที่ดีในการทำงาน มีความผูกพัน มีความเอาใจใส่ ความกระตือรือร้นและอุทิศกำลังกายกำลังใจเพื่องานและองค์กร

2.2.4 เป็นตัวชี้วัดที่สามารถวัดได้ถึงกระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่วัดได้ถึงคุณภาพการจัดการการให้บริการแก่ประชาชน การจัดเตรียมเทคโนโลยีให้พร้อมในการสนับสนุนการทำงาน การจัดเตรียมบุคลากรในการให้บริการประชาชน

