การแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติด้วยข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for Change)

วิชิตร์ แสงทองล้วน...เรียบเรียง

กระแสโลกาภิวัฒน์ในปัจจุบัน ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมีความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่ทำให้การติดต่อสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลและเรียนรู้ซึ่งกันและกันโดยไม่มีขอบเขตจำกัด โดยการเคลื่อนไหวของโลกาภิวัตน์ไม่ได้เป็นทิศทางเดียว แต่มีลักษณะหลายทิศทางมากขึ้น ที่สำคัญ คือ

(1) การเคลื่อนย้ายแรงงาน (Free flow of human capital) ทำให้ต้องเลือกสรรประเภทและคุณภาพแรงงานที่ประเทศไทยควรนำเข้าให้เหมาะสม และอาจต้องมีการปรับกฎระเบียบเพื่อรองรับด้วย

(2) การเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการ (Free flow of goods and services) ทำให้ต้องดูแลในเรื่องการเจรจาการค้าและการตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) ต่าง ๆ และการปรับตัวให้เป็นสากล มีประสิทธิภาพ (Efficiency) และผลิตภาพ (Productivity) ที่สามารถแข่งขันได้

(3) การเคลื่อนย้ายเงินทุน (Free flow of capita) และ

(4) การเคลื่อนย้ายข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ (Free flow of information and knowledge)

ผลกระทบดังกล่าวทำให้องค์กรทั้งหลายต่างมุ่งเน้นที่จะปรับเปลี่ยนองค์กรให้มีการเตรียมความพร้อม เพื่อสามารถเข้าสู่การแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ องค์กรจึงต้องมีมาตรการรองรับตลอดวเลา กรอบแนวคิดหนึ่ง [1] ที่จะทำให้องค์กรรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่ซับซ้อนของโลกภายนอกและสามารถขับเคลื่อนจนนำไปสู่ความเป็นเลิศ ประกอบด้วยปัจจัยหลักที่เป็นกลไก 5 ประการ ดังนี้

1. การศึกษากระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) เช่น การเพิ่มของระดับการค้า การสื่อสาร คมนาคม และการท่องเที่ยว

2. การศึกษาโครงสร้างประชากร (Demographics) เช่น ประชากรในประเทศที่พัฒนาแล้วมีอัตราการขยายตัวลดลง ขณะที่ประเทศที่กำลังพัฒนามีอัตราขยายตัวเพิ่มขึ้น

3. การศึกษาพฤติกรรมผู้บริโภค (The New Consumer) เช่น การเพิ่มความหลากหลายของตลาดและการแข่งขันทางการค้าอย่างรุนแรง

---

1 *World out of balance : navigating global risks to seize competitive advantage/Paul A. Laudicina. –New York : McGraw-Hill, c2005.—Xvii, 236p.*
ที่มา : สลค.สาร, มกราคม 2548. หน้า 17

4. การศึกษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Natural Resources and the Environment) เช่น วิกฤตการณ์ของราคาน้ำมันในตลาดโลก และการพยากรณ์ปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้นในทศวรรษหน้า

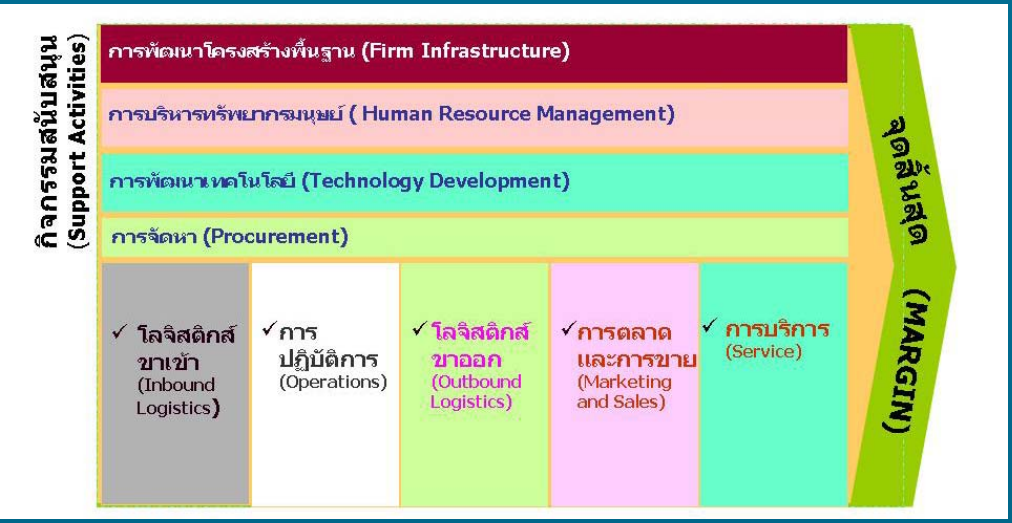
5. การศึกษากฎ ระเบียบ และนโยบายหรือมาตรการ (Regulation and Activism) เช่น กฎระเบียบที่มีผลต่อการดำเนินธุรกิจในระยะยาว

นอกจากนั้นแล้วองค์กรจำเป็นต้องปรับรูปแบบองค์กรให้พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ โดยการสร้างองค์กรให้มีความยืดหยุ่น เปลี่ยนแปลงได้ง่าย ไม่ยึดกฎระเบียบมากเกินไป แต่เน้นความคล่องตัวในการทำงาน และผลลัพธ์ที่ได้เป็นสำคัญ ในอีกทางหนึ่ง องค์กรควรดำเนินการในเชิงรุก คือ องค์กรมีการเปลี่ยนแปลงก่อนที่สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงจะเข้ามากระทบทำให้องค์กรจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง

องค์กรทั้งหลายโดยรวมถึงองค์กรภาครัฐ [2] ต่างพยายามที่จะผลักดันให้องค์กรของตนเป็นองค์กรที่ยึดยุทธศาสตร์และถูกขับเคลื่อนโดยยุทธศาสตร์ ซึ่งนอกจากจะเดินหน้าแบบมียุทธศาสตร์แล้ว ต้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาลด้วย สุดท้ายแต่ละส่วนราชการ และจังหวัด ต้องสร้างคุณค่า (Value Creation) ของหน่วยงานขึ้น และการที่จะสร้างคุณค่าขึ้นมาได้ต้องมีการวางแผนการเปลี่ยนแปลง เพื่อทำให้งานมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้องค์กรแกร่งขึ้น สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้บรรลุเป้าหมายได้

---

[2] *สรุปและเรียบเรียงจากคำบรรยายของเลขาธิการ ก.พ.ร. (รศ.ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์) ในการประชุมสัมมนา เรื่อง การจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for Change) ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ในวันที่ 4 และ 5 พ.ย. 2547 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ กรุงเทพฯ*



กิจกรรมพื้นฐาน
(Primary Activities)

โดยทั่วไปการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน คือ

(1) การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy formulation)

(2) การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) และ

(3) การควบคุม/ประเมินผลทางยุทธศาสตร์ (Strategy control)

ขั้นตอนที่มีปัญหามากที่สุดของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ คือกระบวนการของการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผล ซึ่งจะเป็นปัญหาและอุปสรรค [3] ที่เกิดจาก

(1) ผู้บริหารไม่ได้ถูกพัฒนามาให้เป็นนักปฏิบัติแต่เป็นนักวางแผน

(2) ผู้บริหารระดับสูงไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมหรือผลักดันในการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ

(3) ผู้บริหารมักจะมองว่าการวางแผนกับการนำไปปฏิบัตินั้นเป็นคนละขั้นตอนหรือไม่เกี่ยวเนื่องกัน

(4) เวลาที่ใช้ในการนำแผนไปปฏิบัตินั้นยาวนานกว่าเวลาที่ใช้ในการวางแผน

(5) ความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงในวัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงาน

(6) การขาดการสื่อสารข้อมูล ความรู้ และความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยสรุปปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติมาจากการขาดกรอบและหลักการที่เป็นรูปธรรมและชัดเจน จึงได้นำเสนอกรอบหรือแนวทางที่เป็นขั้นตอนที่ชัดเจน ในการแปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติซึ่งประกอบด้วยประเด็นที่สำคัญด้วยกันทั้งหมดห้าประเด็นด้วยกัน ได้แก่ กลยุทธ์ระดับองค์กร (Corporate Strategy)โครงสร้างระดับองค์กร (Corporate Structure/Integration) กลยุทธ์ระดับธุรกิจและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานในระยะสั้น (Business Strategy and Short - term Operating Objectives) โครงสร้างระดับธุรกิจ (Business Structure Integration) และระบบในการจูงใจและควบคุม (Incentives and Control) โดยที่กรอบการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้กรอบในการดำเนินงานอีกสี่ประการด้วยกัน ได้แก่การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) วัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture) อำนาจและอิทธิพลในองค์กร (Power and Influence) และภาวะผู้นำ (Leadership)

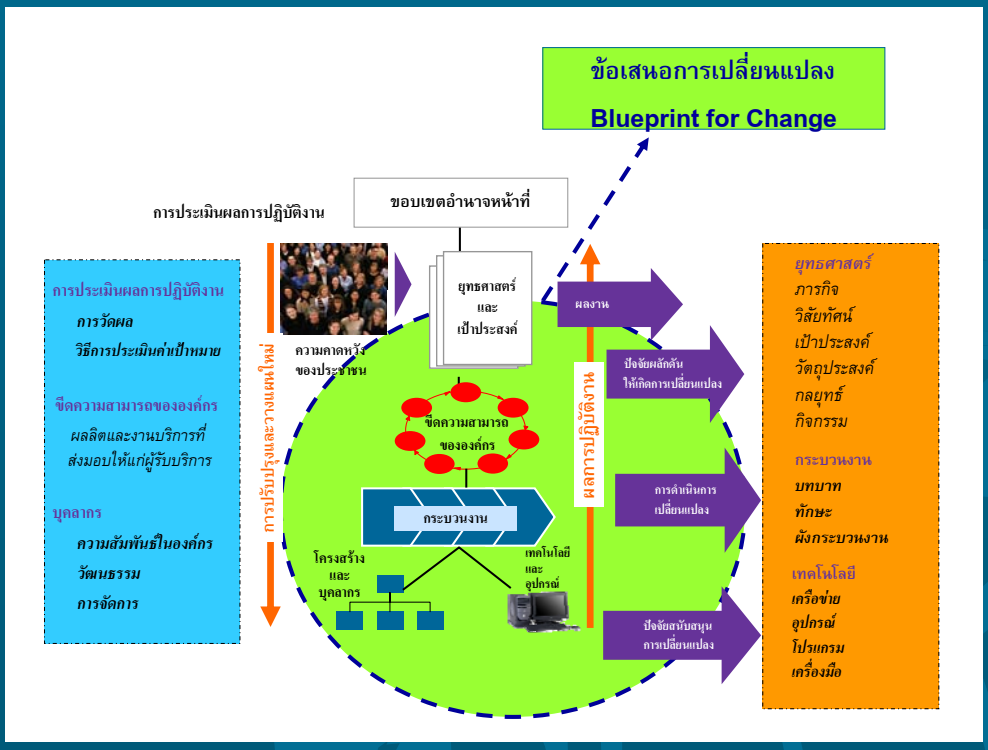
ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for Change) จะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ โดยเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยให้ส่วนราชการและจังหวัดสามารถสังเคราะห์ความคิด (diagnose) อย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม เพื่อผลักดันให้เกิดความสำเร็จเชิงยุทธศาสตร์ตามที่ได้ระบุไว้ในแผนปฏิบัติราชการ

---

3 Making Stratgy Work .Lawrence G. Hrebiniak อาจารย์ประจำของ Wharton School มหาวิทยาลัย Pennsylvania สหรัฐอเมริกา

ที่มา : ปรับปรุงและเรียบเรียงมาจากบทความ เรื่องการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติให้เกิดผลและกรอบแนวคิดดึงกลยุทธ์ไปปฏิบัติของ รศ.ดร.พสุ เดชะรินทร์ ในคอลัมภ์แนวคิดการบริหาร หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายสัปดาห์ (Section D) ฉบับประจำวันที่ 19-25 กันยายน 2548 26 กันยายน – 2 ตุลาคม 2548 และวันที่ 3-9 ตุลาคม 2548

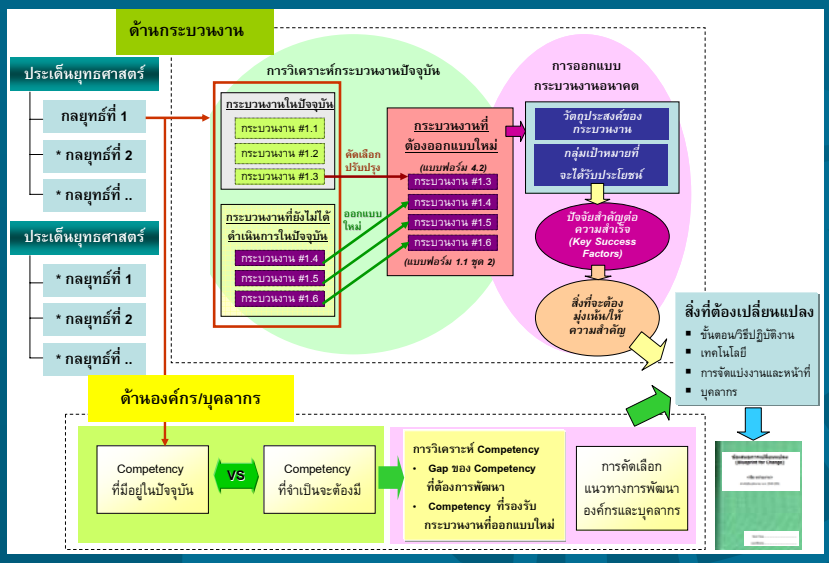
4 ปี และทำให้ส่วนราชการและจังหวัดเกิดความพร้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Readiness) อันประกอบด้วยการปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Improvement) เป็นการปรับปรุงขั้นตอนและกระบวนงาน โดยวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ เพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต **การพัฒนาคุณภาพ** (Quality Improvement) เป็นการวางระบบอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และ **การเสริมสร้างขีดสมรรถนะ** (Capacity Building) ซึ่งต้องจัดทำโปรแกรมการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital Development Program) เพื่อเพิ่มความรู้และทักษะให้มีความพร้อมต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ รวมทั้งการจัดทำแผนเทคโนโลยีสารสนเทศและการวางแผนการพัฒนาองค์การและการสื่อสารเพื่อการเปลี่ยนแปลง



การจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงที่ดำเนินการอยู่นี้ ได้มีการแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ด้าน คือด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพและการพัฒนาคุณภาพการให้บริการ และด้านการพัฒนาศักยภาพขององค์กรและบุคลากร โดยเริ่มจากการจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง ด้านการวิเคราะห์กระบวนงาน ควรเริ่มต้นจากการมองภายในของส่วนราชการ/จังหวัด ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และการมองในอนาคต โดยพิจารณาวิสัยทัศน์ของส่วนราชการ/จังหวัด ว่มีภาพอนาคตหรือปลายทางที่หวังให้เป็น หรือต้องการไปให้ถึงอย่างไร ต้องเป็นภาพที่ชัดเจนและแน่นอน โดยทุกคนในองค์กรต่างรับรู้

ร่วมกัน เมื่อได้วิสัยทัศน์ที่ชัดเจนแล้ว จึงจะกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ หมายถึงแผนปฏิบัติหรือวิธีการทำอย่างไร ที่จะสามารถไปถึงหรือบรรลุวิสัยทัศน์ที่หน่วยงานกำหนดไว้ได้การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์อาจมีได้หลายประเด็น แต่ควรมีการส่งผลให้บรรลุ เชื่อมโยงและสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของหน่วยงานที่กำหนดไว้ ซึ่งบางครั้งอาจต้องดูความสอดคล้องไปจนถึงระดักกระทรวงด้วยอุปสรรคหรือโอกาสในการปรับปรุงมากน้อยเพียงใด และคัดเลือกกระบวนงานที่จะทำการปรับปรุงหรือออกแบบกระบวนงานใหม่ ในขณะเดียวกันกระบวนงานใดที่ยังไม่ได้ดำเนินการในปัจจุบันก็จะต้องนำมาออกแบบใหม่ด้วย

สำหรับขั้นตอนการออกแบบกระบวนงานในอนาคตจะต้องวิเคราะห์ว่ากระบวนงานที่คัดเลือกมาปรับปรุงในแต่ละกระบวนงานนั้น มีวัตถุประสงค์อย่างไร ใครคือกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์ ซึ่งจะสามารถทำให้วิเคราะห์ได้ว่าปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จ (Key Success Factor) มีปัจจัยอะไรบ้าง และสิ่งที่จะต้องมุ่งเน้นให้ความสำคัญคืออะไร และนำไปสู่สิ่งที่ต้องเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านขั้นตอน/วิธีการปฏิบัติงาน ด้านเทคโนโลยี ด้านการจัดแบ่งงานและหน้าที่ และด้านบุคลากร



สำหรับ**การจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงด้านการพัฒนาศักยภาพขององค์กรและบุคลากร** มีแนวคิดว่า ผลลัพธ์ของหน่วยงานนั้นมาจากผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน ซึ่งผลการปฏิบัติงานจะดีหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะ และความรู้ความสามารถหรือสมรรถนะ (Competency) ของแต่ละบุคคล หากต้องการให้หน่วยงานมีผลลัพธ์ที่ดี หรือมุ่งไปสู่วิสัยทัศน์ของหน่วยงานได้ ก็จะต้องมีการกำหนดสมรรถนะของบุคลากรที่สอดคล้องกับสิ่งที่ต้องการให้เกิดกับผลลัพธ์ของหน่วยงาน ดังนั้นจะต้องมีการวิเคราะห์สมรรถนะที่มีอยู่ในปัจจุบันขององค์กรว่าสามารถที่จะผลักดันยุทธศาสตร์ให้ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด และมีสมรรถนะอะไรบ้างที่จำเป็นต้องเพิ่มเติม หลังจากนั้นนำช่องว่าง (gap) ที่เกิดขึ้น มากำหนดแนวทางการพัฒนาและรองรับกับกระบวนงานที่ออกแบบใหม่ด้วย

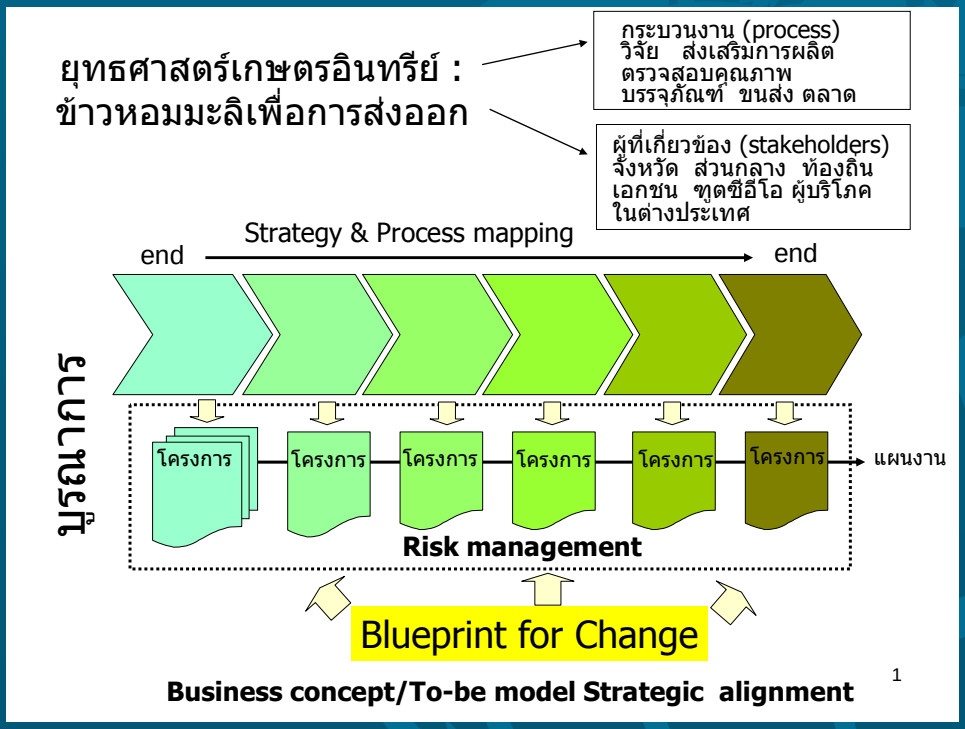
กรณีศึกษา

กรณีศึกษา ที่ 1

เป็นการนำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงของจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งที่ได้เลือกประเด็นยุทธศาสตร์ : การเป็นศูนย์กลางการผลิตและจำหน่ายข้าวหอมมะลิชั้นดีสู่ตลาดโลก เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจในหลักการของการจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง และการแปลผลเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ

การวิเคราะห์ประเด็นยุทธศาสตร์ มีขั้นตอนที่สำคัญ

- การกำหนดกระบวนงาน และสร้างความเชื่อมโยงของกระบวนงาน โดยใช้หลักของ Business Process Mapping
- การกำหนดผู้ที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) นั้น ทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบในเชิงบวกและเชิงลบ
- หาความเสี่ยงที่มีโอกาสเกิดขึ้น พร้อมทั้งแนวทางในการบริหารความเสี่ยงนั้น
- การกำหนดแผนงาน/โครงการ



จากข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงของจังหวัดร้อยเอ็ด สามารถสรุปเป็นตารางได้ ดังนี้

ยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์ : ข้าวหอมมะลิเพื่อการส่งออก (จังหวัดร้อยเอ็ด)

ตัวอย่าง

รายได้สุทธิของการจำหน่ายข้าวหอมมะลิอินทรีย์เพิ่มขึ้นร้อยละ 20 จาก 4,746 ล้านบาท เป็น 5,695 ล้านบาท (+ 949)

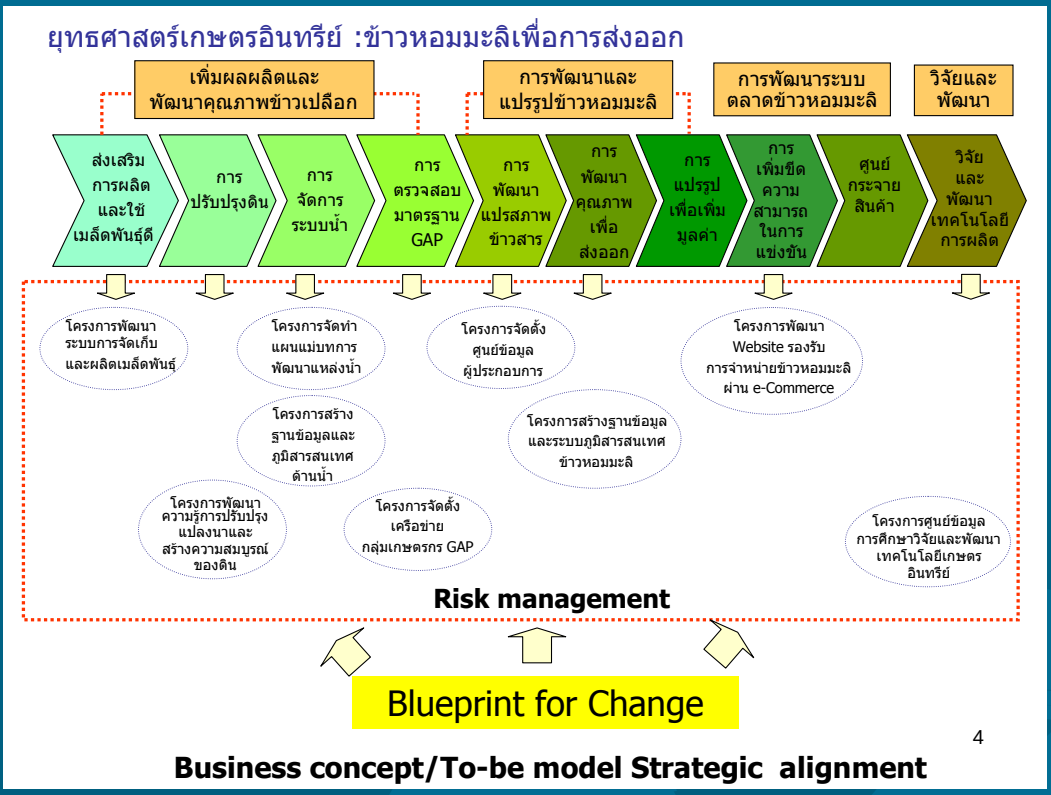
กระบวนงาน	โครงการ	ผู้รับผิดชอบ	ปี 49	ปี 50	ปี 51
1. ส่งเสริมการผลิตและใช้เมล็ดพันธุ์ดี	1. โครงการพัฒนาระบบการจัดเก็บและผลิตเมล็ดพันธุ์	สนง.เกษตรจังหวัด	500,000	100,000	100,000
2. การปรับปรุงดิน	2. โครงการพัฒนาความรู้การปรับปรุงแปลงนาและสร้างความสมบูรณ์ของดิน	สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัด	150,000	150,000	150,000
3. การจัดการระบบน้ำ	3. โครงการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาแหล่งน้ำ 4. โครงการสร้างฐานข้อมูลและภูมิสารสนเทศด้านน้ำ	ชลประทานจังหวัด	1,500,000 2,500,000	200,000 200,000	200,000 200,000
4. การตรวจสอบมาตรฐาน GAP	5. โครงการจัดตั้งเครือข่ายกลุ่มเกษตรกร GAP	สนง.เกษตรจังหวัด	250,000	250,000	250,000
5. การพัฒนาแปรสภาพข้าวสาร	6. โครงการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลผู้ประกอบการแปรสภาพข้าวสารและการวิจัยและพัฒนาและส่งเสริมการแปรรูปผลิตภัณฑ์ข้าวหอมมะลิ	สนง. อุตสาหกรรมจังหวัด	1,200,000	250,000	250,000

ยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์ : ข้าวหอมมะลิเพื่อการส่งออก

ตัวอย่าง

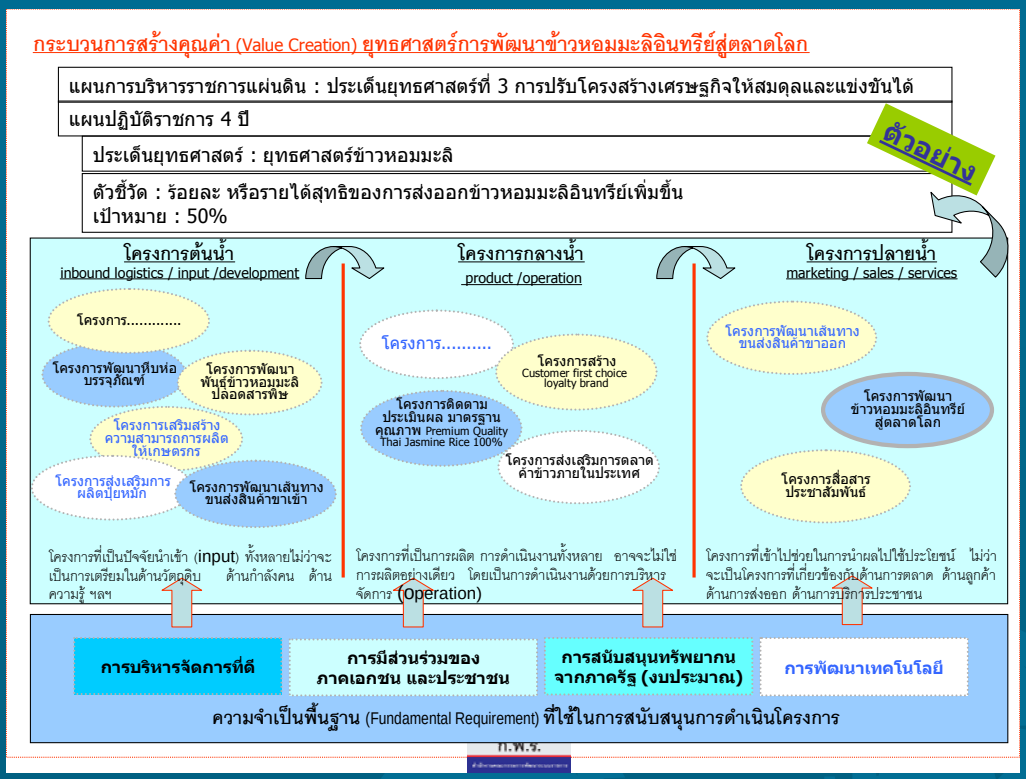
กระบวนงาน	โครงการ	ผู้รับผิดชอบ	ปี 49	ปี 50	ปี 51
6. การพัฒนาคุณภาพข้าวสารหอมมะลิเพื่อการส่งออก	7. โครงการสร้างฐานข้อมูลและระบบภูมิสารสนเทศข้าวหอมมะลิ	สนง.เกษตรจังหวัด	1,000,000	200,000	200,000
7. การแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่า					
8. การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการตลาด	8. โครงการพัฒนา website รองรับการจำหน่ายข้าวหอมมะลิผ่าน e-Commerce	สนง. พาณิชย์จังหวัด	500,000	50,000	50,000
9. การจัดให้มีศูนย์กระจายสินค้าเพื่อเพิ่มช่องทางตลาดข้าวหอมมะลิ					
10. วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต	9. โครงการศูนย์ข้อมูลการศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเกษตรอินทรีย์	ศูนย์บริการวิชาการด้านพืชและปัจจัยการผลิต	500,000	200,000	200,000
	รวม	**11,300,000**	**8,100,000**	**1,600,000**	**1,600,000**

เมื่อนำมาสร้างภาพ เป็น Business Process Mapping จะแสดงดังภาพ



ข้อสรุปการศึกษาของจังหวัดร้อยเอ็ด จะเห็นได้ว่ากระบวนงานที่กำหนดในข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง เพื่อที่จะผลักดันประเด็นยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์ : ข้าวหอมมะลิเพื่อการส่งออกนั้น บางกระบวนงานจะมีโครงการมารองรับเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ แต่ในบางกระบวนงานจะถูกละเลยขาดหายไป ซึ่งหากกระบวนงานนั้นเป็นกระบวนงานที่สำคัญ และมีผลต่อการผลักดันให้ยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จสูง ก็อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ยุทธศาสตร์ไม่สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

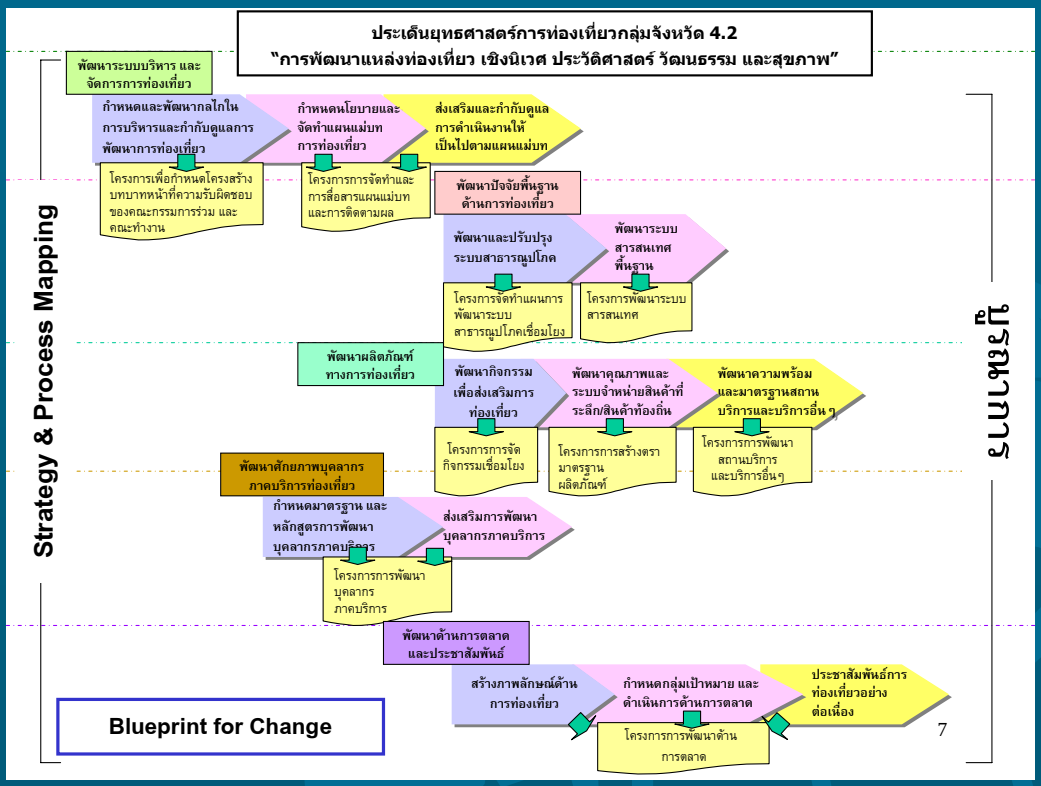
ในการกำหนดโครงการ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัตินั้น ควรต้องมีการวิเคราะห์โครงการทั้งหมดเพื่อหาความสัมพันธ์ของโครงการนั้น เพื่อจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินการโครงการ โดยอาจแบ่งเป็น



- โครงการดันน้ำ เป็นโครงการที่เป็นปัจจัยนำเข้า (input) ทั้งหลายเป็นการเตรียมความพร้อมทั้งในด้านโครงการพื้นฐาน วัตถุดิบ กำลังคน ทุน ความรู้ เป็นต้น

- โครงการกลางน้ำ เป็นโครงการที่มีการดำเนินการด้านการผลิต และการบริหารจัดการ (Operation)

- โครงการปลายน้ำ เป็นโครงการที่ไปช่วยสนับสนุนในการนำผลผลิตไปใช้ประโยชน์ จะเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับด้านการตลาด ด้านการบริการลูกค้าหรือประชาชน ด้านการส่งออก เป็นต้น

กรณีศึกษา ที่ 2

เป็นการนำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงของจังหวัดภาคกลางตอนล่าง (กลุ่มจังหวัดที่ 4.2) โดยเลือกประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว "การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสุขภาพ"