

การบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์: การปรับตัวของระบบราชการไทยยุคความไม่แน่นอน

Strategic Public Administration: Adaptive Transformation of the Thai Bureaucracy in an Era of Heightened Uncertainty.

พระครูไพโรจน์ญาณโสภณ

Phra Khru Phairot Yanasopon

พระอธิการระพิน ฐิตธมฺโม (วงศ์พรหมมา)

Phraathikhan Rapin thitadhammo (wongpromma)

สุทธิพันธ์ อรัญญาวาส

Sutthiphan Aranyawat

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์ร้อยเอ็ด

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Roi Et Buddhist College

E-mail: harit060621@gmail.com



Received: 30 June 2025; Revised: 25 April 2026; Accepted: 25 April 2026

บทคัดย่อ

ในบริบทโลกยุคใหม่ที่เต็มไปด้วยความไม่แน่นอนจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว การแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่ และวิกฤตเศรษฐกิจระดับโลก ระบบราชการไทยในฐานะกลไกหลักในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะของรัฐ จำเป็นต้องเปลี่ยนจากรูปแบบการบริหารแบบเดิมที่เน้นลำดับขั้นและระเบียบแบบแผน มาสู่การบริหารแบบเชิงกลยุทธ์ที่มีความยืดหยุ่น มีพลวัต และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว บทความนี้วิเคราะห์แนวคิดของการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ ประเด็นความไม่แน่นอนในบริบทการบริหารราชการ และแนวทางการปรับตัวของระบบราชการไทย โดยเสนอแนะทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันและความยั่งยืนของการบริหารภาครัฐไทยในอนาคต ผลการศึกษาพบว่า การปรับตัวของระบบราชการไทยมีแนวโน้มมุ่งสู่การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ (digital government) และการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรให้มีทักษะเชิงยุทธศาสตร์และการคิดเชิงวิเคราะห่มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังพบข้อจำกัดสำคัญ ได้แก่ โครงสร้างองค์กรที่มีความแข็งตัว วัฒนธรรมการทำงานแบบยี่ดระเบียบ และข้อจำกัดด้านการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ ผลการวิเคราะห์ยังชี้ให้เห็นว่า การเสริมสร้าง “ความคล่องตัวเชิงสถาบัน” (institutional agility) และการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาลแบบมีส่วนร่วม จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ระบบราชการไทยสามารถรับมือกับความไม่แน่นอนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนในระยะยาว

คำสำคัญ: การบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์, การบริหารระบบราชการไทย, การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล, การบริหารแบบคล่องตัว

Abstract

In the contemporary global context characterized by pervasive uncertainty—driven by rapid technological change, emerging infectious diseases, and global economic crises—the Thai bureaucratic system, as the principal mechanism for implementing public policy, must transition from traditional hierarchical and rule-based administration toward a strategic approach that is flexible, dynamic, and responsive to change. This article examines the concept of strategic public administration, the nature of uncertainty in public sector governance, and the adaptive pathways of the Thai bureaucratic system. It also proposes policy options aimed at enhancing the competitiveness and sustainability of Thailand's public administration in the future.

The findings indicate that the Thai bureaucracy is increasingly oriented toward inter-agency integration, the adoption of digital technologies in public management (digital government), and the development of human capital with stronger strategic and analytical capabilities. However, significant constraints remain, including rigid organizational structures, rule-bound administrative culture, and limitations in decentralization. Furthermore, the analysis highlights that strengthening institutional agility and advancing governance systems grounded in participatory principles are critical factors for enabling the Thai bureaucratic system to effectively and sustainably cope with uncertainty in the long term.

Keywords: Strategic Public Administration; Thai Bureaucratic Administration; Digital Transformation; Agile Governance

บทนำ

ในยุคปัจจุบัน โลกกำลังเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เต็มไปด้วยความไม่แน่นอน (uncertainty) ซึ่งเกิดจากหลายปัจจัยที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เช่น ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI), บล็อกเชน (Blockchain) และระบบอัตโนมัติ (Automation) ที่ส่งผลให้รูปแบบการทำงานและการให้บริการภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนอย่างฉับพลัน (Mergel, Edelmann, & Haug, 2019) นอกจากนี้ ภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และโรคระบาดระดับโลก เช่น COVID-19 ได้เร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบต่อกระบวนการบริหารและการจัดการภาครัฐทั่วโลก (OECD, 2020) ความผันผวนทางเศรษฐกิจ เช่น วิกฤตเงินเฟ้อ ห่วงโซ่อุปทานที่หยุดชะงัก และการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมผู้บริโภค ยังเพิ่มแรงกดดันให้กับระบบราชการไทยในการวางนโยบายและบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (World Bank, 2023) ระบบราชการในฐานะกลไกหลักของการบริหารรัฐกิจจึงไม่อาจยึดติดกับโครงสร้างแบบเดิมที่เน้นความมั่นคงและความแน่นอนเป็นหลัก แต่จำเป็นต้องแสวงหาแนวทางที่ยืดหยุ่น คล่องตัว และสามารถคาดการณ์อนาคตได้มากขึ้น

การบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Public Administration) จึงกลายเป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญ โดยเน้นการกำหนดวิสัยทัศน์ระยะยาว การวิเคราะห์บริบทแวดล้อมอย่างเป็นระบบ และการใช้ข้อมูลเชิงลึกในการ

ตัดสินใจ ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวช่วยให้ภาครัฐสามารถวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ที่ตอบโจทย์อนาคต และพร้อมปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป (Bryson, 2018)

บทความนี้มุ่งศึกษาการประยุกต์ใช้แนวคิดการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ในบริบทของระบบราชการไทย โดยเฉพาะการปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความไม่แน่นอนทั้งในระดับประเทศและระดับโลก ตลอดจนวิเคราะห์ปัจจัยภายในที่อาจเป็นข้อจำกัด และเสนอแนะแนวทางการปรับโครงสร้าง วัฒนธรรมองค์กร และสมรรถนะของบุคลากร เพื่อยกระดับความสามารถในการบริหารงานภาครัฐในศตวรรษที่ 21

ทั้งนี้ จากการศึกษาเบื้องต้นพบประเด็นสำคัญว่า ระบบราชการไทยเริ่มมีการปรับตัวเชิงกลยุทธ์ผ่านการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลดิจิทัล และการนำข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) มาใช้สนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย อย่างไรก็ตาม การปรับตัวดังกล่าวยังเผชิญกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร เช่น ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ ความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจ และการยึดติดกับระเบียบแบบแผนเดิม นอกจากนี้ ยังพบว่าการพัฒนาทักษะบุคลากรภาครัฐให้สอดคล้องกับบริบทใหม่ เช่น ทักษะดิจิทัล การคิดเชิงระบบ และการบริหารความเสี่ยง ยังเป็นประเด็นท้าทายที่ต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การเสริมสร้างความคล่องตัวขององค์กร (organizational agility) การกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม และการส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรที่เปิดกว้างต่อการเรียนรู้และนวัตกรรม จะเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับศักยภาพของระบบราชการไทยให้สามารถรับมือกับความไม่แน่นอนและสร้างความยั่งยืนในการบริหารภาครัฐได้ในระยะยาว

แนวคิดการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์

การบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Public Administration) หมายถึง กระบวนการวางแผน กำหนดทิศทาง และจัดการทรัพยากรของรัฐอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แนวทางนี้มุ่งเน้นการพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีความสามารถในการตอบสนองต่อปัจจัยภายนอก เช่น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความต้องการของประชาชน และความผันผวนทางเศรษฐกิจ หรือสังคมอย่างทันท่วงที (Poister, Aristigueta, & Hall, 2015)

แนวคิดการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ได้รับอิทธิพลจาก การจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาคเอกชน (Strategic Management) ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของการจัดการในยุคใหม่ โดยเน้นกระบวนการที่เป็นพลวัต ประเมินสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอกอยู่เสมอ มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน และวางกลยุทธ์ที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์จริง (Bryson, 2018)

การบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์จึงมิใช่เป็นเพียงแค่การจัดทำแผนราชการประจำปีหรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดพันธกิจ (mission) วิสัยทัศน์ (vision) การวิเคราะห์ SWOT การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (strategic goals) และการกำกับติดตามผลด้วยระบบประเมินผลที่ชัดเจน (Poister, 2010)

จุดแข็งของการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ คือ ความสามารถในการทำให้หน่วยงานภาครัฐตระหนักถึงภาพรวมในระยะยาว พร้อมทั้งสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง และลดการบริหารแบบยึดติดกับขั้นตอนหรือระบบราชการแบบดั้งเดิม (New Public Management) ด้วยแนวทางดังกล่าว ระบบราชการจะ

สามารถเปลี่ยนบทบาทจาก “ผู้ควบคุม” ไปสู่ “ผู้อำนวยความสะดวก” (facilitator) และจาก “การทำงานตามหน้าที่” ไปสู่ “การสร้างผลลัพธ์เพื่อประชาชน” (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014)
องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่:

องค์ประกอบที่ 1 การประเมินปัจจัยภายในและภายนอก (SWOT/PESTEL)

ขั้นตอนสำคัญของการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ คือ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กรอย่างเป็นระบบและรอบด้าน เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และกลยุทธ์ที่เหมาะสมกับบริบทปัจจุบันและอนาคต การวิเคราะห์นี้สามารถดำเนินการได้โดยใช้เครื่องมือทางกลยุทธ์ที่เป็นที่นิยมและได้รับการยอมรับในระดับสากล ได้แก่ การวิเคราะห์ SWOT และการวิเคราะห์ PESTEL

1. การวิเคราะห์ SWOT

การวิเคราะห์ SWOT คือ การประเมิน จุดแข็ง (Strengths), จุดอ่อน (Weaknesses), โอกาส (Opportunities) และ อุปสรรค (Threats) ซึ่งช่วยให้องค์กรสามารถเข้าใจสถานะภายในและภายนอกอย่างเป็นระบบ จุดแข็งและจุดอ่อนสะท้อนสภาพภายใน เช่น สมรรถนะของบุคลากร โครงสร้างองค์กร ทรัพยากรและเทคโนโลยี ขณะที่โอกาสและอุปสรรคมาจากปัจจัยภายนอก เช่น นโยบายภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจ หรือภัยคุกคามจากเทคโนโลยี (Gruel & Tat, 2017)

SWOT ช่วยให้องค์กรวิเคราะห์ว่าอะไรคือ “ทรัพย์สินเชิงยุทธศาสตร์” ที่สามารถนำไปใช้ต่อยอด และอะไรคือ “จุดอ่อนเชิงระบบ” ที่ต้องเร่งปรับปรุงหรือลดผลกระทบ กลไกนี้จึงมีบทบาทสำคัญต่อการวางกลยุทธ์เชิงรุก (proactive strategy) และการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

2. การวิเคราะห์ PESTEL

PESTEL เป็นกรอบการวิเคราะห์ที่มุ่งศึกษาปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อองค์กรในระยะกลางและยาว โดยประกอบด้วย

- Political (การเมือง): เช่น เสถียรภาพทางการเมือง กฎหมาย นโยบายของรัฐบาล
- Economic (เศรษฐกิจ): เช่น อัตราเงินเฟ้อ รายได้ประชาชน อัตราการเติบโต GDP
- Social (สังคม): เช่น ค่านิยม พฤติกรรมประชาชน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร
- Technological (เทคโนโลยี): เช่น ความก้าวหน้าของ AI, big data, และ digital government
- Environmental (สิ่งแวดล้อม): เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทรัพยากรธรรมชาติ
- Legal (กฎหมาย): เช่น กฎหมายใหม่ กฎระเบียบ การบังคับใช้

PESTEL จึงช่วยให้องค์กรของรัฐเข้าใจพลวัตของสิ่งแวดล้อมมหภาค และสามารถเตรียมตัวรับมือกับแนวโน้มและแรงกดดันจากภายนอกได้อย่างรอบคอบ (Yeskel, 2012) การใช้เครื่องมือทั้งสองร่วมกันจะทำให้องค์กรภาครัฐสามารถประเมินสถานการณ์อย่างเป็นองค์รวม สร้าง “ข้อมูลเชิงกลยุทธ์” ที่สนับสนุนการวางแผนและเพิ่มโอกาสในการตัดสินใจเชิงนโยบายที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและความท้าทายที่กำลังเผชิญ

องค์ประกอบที่ 2 การกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจที่สะท้อนอนาคตที่พึงประสงค์

ในกระบวนการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ การกำหนด วิสัยทัศน์ (Vision) และพันธกิจ (Mission) ถือเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างทิศทางและเป้าหมายขององค์กรภาครัฐ โดยเฉพาะในบริบทของโลกที่เปลี่ยนแปลงและไม่แน่นอน วิสัยทัศน์และพันธกิจไม่เพียงเป็นข้อความแถลงจุดยืนขององค์กรเท่านั้น แต่ยังเป็น “เข็มทิศ” ที่ชี้นำการตัดสินใจเชิงนโยบาย การจัดสรรทรัพยากร และการประเมินผลสัมฤทธิ์ในระยะยาว (Bryson, 2018)

การกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจที่ดีในภาครัฐจึงไม่ใช่เพียงกระบวนการด้านเอกสารหรือพิธีกรรมทางปกครอง แต่เป็นหัวใจสำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์ ที่ช่วยให้ระบบราชการสามารถปรับตัวและสร้างคุณค่าให้แก่ประชาชนท่ามกลางบริบทของความไม่แน่นอน

1. วิสัยทัศน์ภาพอนาคตที่ต้องก :

วิสัยทัศน์ หมายถึง ภาพอนาคตในระยะกลางหรือระยะยาวที่องค์กรภาครัฐต้องการบรรลุ โดยต้องมีลักษณะ เพื่อ "สื่อสารได้ชัดเจน" และ "บรรลุได้" แต่สามารถ "ท้าทาย" สร้างแรงจูงใจแก่บุคลากรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Nanus, 1992) วิสัยทัศน์ที่ดีควรสะท้อนคุณค่าขององค์กร และความต้องการของสังคม เช่น ความเป็นธรรม ความยั่งยืน หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน ในภาครัฐ วิสัยทัศน์ควรถูกออกแบบโดยมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน ได้แก่ ข้าราชการ ผู้เชี่ยวชาญ ภาคประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้เกิดความครอบคลุม และยึดโยงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

2. พันธกิจภารกิจหลักขององค์กรภาครัฐ :

พันธกิจ คือ คำอธิบายว่าหน่วยงานมี คืออะไร โดยมุ่งแสดงให้เห็นว่า "เป้าหมายหลัก" และ "หน้าที่" องค์กรมีบทบาทอย่างไรในสังคม รับผิดชอบต่อกลุ่มเป้าหมายใด และดำเนินการในลักษณะใด การกำหนดพันธกิจจึงช่วยให้เกิดการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจ และใช้ทรัพยากรของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Roister, Aristigueta, & Hall, 2015) พันธกิจที่ชัดเจนยังทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายระดับยุทธศาสตร์ของรัฐกับการปฏิบัติจริงในระดับภาคสนาม เช่น จากนโยบาย กระจาย "สู่พันธกิจในการ "ลดความเหลื่อมล้ำ" "โอกาสทางการศึกษาในพื้นที่ห่างไกล

3. การสะท้อนอนาคตที่พึงประสงค์ (Preferred Future)

การกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจในบริบทของโลกที่ไม่แน่นอน ต้องตั้งอยู่บนฐานคิดแบบ "อนาคตที่พึงประสงค์" (Preferred Future) ซึ่งแตกต่างจากแนวโน้มอนาคต (probable future) กล่าวคือ เป็นการตั้งเป้าหมายในลักษณะ โดยอาศัยกระบวนการคิดเชิงระบบ การมีส่วนร่วม "น่าจะเป็น" มากกว่า "อยากให้เป็น" และการวิเคราะห์ภาพอนาคต (futures thinking) เพื่อกำหนดทิศทางที่น่าพึงประสงค์ไปสู่ความยั่งยืน ความเสมอภาค และความมั่นคงในระยะยาว (Inayatullah, S., 2008)

องค์ประกอบที่ 3 การกำหนดกลยุทธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรกับผลลัพธ์ขององค์กร

การกำหนดกลยุทธ์ที่ดีในการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ จึงต้องมีความสามารถในการ "แปลงทรัพยากรให้กลายเป็นผลลัพธ์" ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม และสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนในการดำเนินงานของรัฐ

ในการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ หนึ่งในกระบวนการสำคัญ คือ การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation) ที่สามารถเชื่อมโยงอย่างชัดเจนระหว่าง ทรัพยากร (Resources) ที่องค์กรมีอยู่ กับผลลัพธ์ (Performance Outcomes) ที่องค์กรต้องการบรรลุ กลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพไม่ใช่เพียงการตั้งเป้าหมายทั่วไป แต่ต้องแสดงให้เห็นถึง วิธีการที่จะใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม เพื่อขับเคลื่อนองค์กรไปสู่ความสำเร็จในบริบทของความท้าทายภายนอกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

1. การจัดสรรและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ทรัพยากรในภาครัฐ อาจอยู่ในรูปของบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี ข้อมูล หรือความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นๆ (public-private partnerships) การกำหนดกลยุทธ์จึงต้องพิจารณาว่าแต่ละทรัพยากรจะถูกนำไปใช้

เมื่อใด, อย่างไร, และเพื่ออะไร เช่น การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ หรือการฝึกอบรมบุคลากรให้สามารถปรับตัวกับระบบราชการดิจิทัล

แนวคิดนี้สอดคล้องกับหลักการของ Resource-Based View (RBV) ซึ่งมองว่าทรัพยากรเป็นปัจจัยหลักของความได้เปรียบเชิงกลยุทธ์ หากสามารถใช้ทรัพยากรอย่างมีเอกลักษณ์ หายาก และยากลอกเลียนแบบ ย่อมนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร (Barney, 1991)

2. การจัดความเชื่อมโยงระหว่างกลยุทธ์กับผลสัมฤทธิ์

ผลสัมฤทธิ์ขององค์กรภาครัฐสามารถวัดได้ในหลายระดับ เช่น การเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน ความพึงพอใจในการให้บริการ หรือประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนั้นกลยุทธ์จึงต้องมี และ “ตัวชี้วัด” ที่ชัดเจน “เป้าหมายวัดผล” ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหาร และสามารถประเมินผลได้จริง (Poister, 2010)

ในทางปฏิบัติ หลายหน่วยงานภาครัฐจึงนำแนวทาง Balanced Scorecard (BSC) มาใช้เพื่อเชื่อมโยงกลยุทธ์กับผลลัพธ์ที่ต้องการ โดยวางแผนในมุมมอง 4 ด้าน คือ 1) ด้านการเงิน 2) ด้านลูกค้า 3) ด้านกระบวนการภายใน และ 4) ด้านการเรียนรู้และพัฒนา ซึ่งสามารถช่วยให้องค์กรวัดความก้าวหน้าของกลยุทธ์ได้อย่างเป็นระบบ (Kaplan & Norton, 1996)

3. การออกแบบกลยุทธ์ให้ตอบสนองต่อพลวัตและความไม่แน่นอน

ในยุคที่โลกเผชิญกับความไม่แน่นอน องค์กรภาครัฐไม่สามารถใช้กลยุทธ์แบบคงที่ได้อีกต่อไป การกำหนดกลยุทธ์ต้องมีลักษณะของ “ความยืดหยุ่นเชิงกลยุทธ์” (Strategic Agility) ที่สามารถปรับเปลี่ยนทิศทางและจัดสรรทรัพยากรใหม่ได้อย่างรวดเร็ว เช่น การปรับงบประมาณเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ การสร้างหน่วยงานเฉพาะกิจ หรือการดึงพันธมิตรภายนอกเข้ามาร่วมดำเนินงาน

องค์ประกอบที่ 4 การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน

การบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ในยุคความไม่แน่นอนไม่สามารถพึ่งพาเพียงการตัดสินใจจากบนลงล่างหรือจากหน่วยงานรัฐแต่ฝ่ายเดียวได้อีกต่อไป การออกแบบนโยบายและการดำเนินการที่ยั่งยืนจำเป็นต้องอาศัย การมีส่วนร่วม (participation) ของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรท้องถิ่น และประชาชนทั่วไป เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจมีความโปร่งใส ครอบคลุม และสะท้อนความต้องการของสังคมอย่างแท้จริง (Bryson, 2018)

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียจึงเป็นกลไกสำคัญของการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ โดยเฉพาะในยุคความไม่แน่นอนที่การปรับตัวอย่างมีประสิทธิภาพต้องอาศัยข้อมูลที่หลากหลาย ความร่วมมือที่เข้มแข็ง และความไว้วางใจจากสังคม กระบวนการนี้ไม่เพียงแต่ช่วยให้การบริหารมีความครอบคลุมเท่านั้น แต่ยังเป็นหลักประกันของความยั่งยืนและความชอบธรรมในระยะยาว

1. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในภาครัฐ

การมีส่วนร่วมช่วยเพิ่ม ความชอบธรรม (legitimacy) ให้กับนโยบายภาครัฐ ลดความขัดแย้ง และเสริมสร้างความร่วมมือในระยะยาว ทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐได้รับข้อมูลที่หลากหลายและลึกซึ้งจากผู้ปฏิบัติจริงหรือผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง อันเป็นฐานข้อมูลเชิงคุณภาพที่สามารถใช้ในการปรับนโยบายให้ตรงจุดมากยิ่งขึ้น (OECD, 2020)

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังช่วยให้เกิด ความเป็นเจ้าของร่วม (sense of ownership) ต่อผลลัพธ์และนโยบาย ทำให้เกิดความต่อเนื่องของการดำเนินงาน และลดอุปสรรคในการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Freeman, 2010)

2. รูปแบบของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมสามารถเกิดขึ้นได้ในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับให้ข้อมูล (informing), การปรึกษาหารือ (consultation), การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (collaboration), จนถึงการมีอำนาจในการร่วมกำหนดนโยบาย (empowerment) ซึ่งภาครัฐสามารถเลือกใช้รูปแบบที่เหมาะสมตามบริบทของแต่ละเรื่อง (Arnstein, 1969)

ตัวอย่างเช่น

- การเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านเวทีสาธารณะ
- การใช้แบบสำรวจออนไลน์เพื่อเก็บข้อมูลจากประชาชน
- การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐประชาชน-เอกชน-
- การมีประชาชนเป็นผู้กำหนดวาระท้องถิ่น เช่น ประชาคมหมู่บ้าน

3. การมีส่วนร่วมในบริบทของความไม่แน่นอน

ในบริบทที่โลกเผชิญความไม่แน่นอน เช่น โรคระบาด ภัยพิบัติ หรือวิกฤตเศรษฐกิจ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนช่วยให้รัฐสามารถวางกลยุทธ์แบบปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว เช่น ในช่วงการระบาดของโควิด-19 การจัดการที่ประสบความสำเร็จในหลายประเทศล้วนเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรเอกชน และประชาชน (World Bank, 2021)

การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลยังช่วยขยายช่องทางการมีส่วนร่วม เช่น การจัดประชุมออนไลน์แบบเปิด การใช้แพลตฟอร์มแสดงความคิดเห็นสาธารณะ และการทำ crowdsourcing ด้านนโยบายสาธารณะ

องค์ประกอบที่ 5 การติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่องเพื่อนำไปสู่การปรับปรุง

ในการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ การติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation – M&E) เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้องค์กรภาครัฐสามารถตรวจสอบความก้าวหน้า ปรับปรุงแนวทางการดำเนินงาน และตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันทั่วทั้งที่ โดยไม่จำกัดเพียงการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดแผนหรือโครงการ แต่เป็นกระบวนการที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ เพื่อให้ข้อมูลย้อนกลับ (feedback) ที่มีคุณค่าแก่การบริหารจัดการ (Kusek & Rist, 2004)

การติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่องจึงเป็นกลไกสำคัญในการปรับตัวเชิงกลยุทธ์ (strategic adaptation) ของระบบราชการไทย โดยเฉพาะในยุคที่การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและซับซ้อน การมีระบบ M&E ที่ดีจะทำให้ภาครัฐสามารถปรับกลยุทธ์ได้ทันทั่วทั้งที่ เกิดการเรียนรู้ และพัฒนาอย่างต่อเนื่องตามหลักธรรมาภิบาล

1. ความสำคัญของ M&E ต่อการบริหารภาครัฐ

ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพในปัจจุบันต้องเปลี่ยนจากการเน้นเพียง ผลผลิต (outputs) เช่น จำนวนเอกสารที่ผลิต หรือจำนวนโครงการที่ดำเนินการ ไปสู่การให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ (outcomes) และผลกระทบ (impacts) เช่น ความพึงพอใจของประชาชน การยกระดับคุณภาพชีวิต หรือการลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำ ซึ่งทั้งหมดนี้ต้องอาศัยข้อมูลจากระบบ M&E ที่มีคุณภาพ (Poister, 2010)

การติดตามและประเมินผลยังเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจเชิงนโยบาย (evidence-based policy-making) และช่วยลดความเสี่ยงจากการบริหารผิดพลาด โดยเฉพาะในยุคที่โลกเผชิญกับความไม่แน่นอน เช่น โรคระบาด การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ หรือภาวะเศรษฐกิจถดถอย

2. องค์ประกอบสำคัญของการติดตามและประเมินผล

2.1 ตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ (Key Performance Indicators – KPIs) จำเป็นต้องการ และสอดคล้องกับพันธกิจและเป้าหมายกลยุทธ์ เช่น ตัวชี้วัดด้านคุณภาพ ความคุ้มค่า ความรวดเร็ว หรือความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการ

2.2 ระบบข้อมูล ต้องสามารถรวบรวม วิเคราะห์ และรายงานผลได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะในยุคดิจิทัลที่สามารถใช้ Big Data หรือ Dashboard เพื่อการติดตามแบบเรียลไทม์ (World Bank, 2021)

2.3 กระบวนการเรียนรู้ การประเมินผลไม่ควรเป็นเพียงการตรวจสอบความผิดพลาด แต่ควรเป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของทุกภาคส่วน เพื่อปรับกลยุทธ์ พัฒนาแนวทางใหม่ และส่งเสริมนวัตกรรมในภาครัฐ (Patton, 2011)

3. การใช้ผลการประเมินเพื่อการปรับปรุง

การใช้ผลการติดตามและประเมินผลควรมีลักษณะ “ใช้ประโยชน์จริง” (Utilization-Focused Evaluation) คือ ข้อมูลที่ได้จะต้องถูกนำไปใช้ในการตัดสินใจ การแก้ปัญหา การจัดสรรทรัพยากรใหม่ หรือการออกแบบนโยบายที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ไม่ใช่เพียงการจัดทำรายงานเพื่อตอบสนองข้อบังคับเท่านั้น เช่น กรณีที่พบว่าบริการด้านสาธารณสุขมีความล่าช้า องค์กรอาจนำผลประเมินมาใช้วางแผนปรับปรุงกระบวนการใหม่ เพิ่มบุคลากร หรือพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น

โดยสรุป แนวคิดการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์เป็นกรอบการบริหารที่มุ่งเน้นการกำหนดทิศทางระยะยาว ควบคู่กับความสามารถในการปรับตัวต่อบริบทที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อาศัยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกอย่างเป็นระบบ การใช้ข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ในการตัดสินใจ ตลอดจนการบูรณาการทรัพยากรและความร่วมมือจากทุกภาคส่วน สำคัญของแนวคิดนี้ไม่เพียงอยู่ที่การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ การติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และการปรับกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

ดังนั้น การบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการยกระดับประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความสามารถในการตอบสนองของภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างคุณค่าให้กับสาธารณะและความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศในระยะยาว

ความไม่แน่นอนในบริบทของการบริหารรัฐกิจ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา โลกได้เผชิญกับพลวัตแห่งการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรงในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม หรือการเมือง ปรากฏการณ์เหล่านี้ได้ก่อให้เกิดบริบทใหม่ที่เต็มไปด้วย “ความไม่แน่นอน” (uncertainty) ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการบริหารรัฐกิจของทุกประเทศ ความไม่แน่นอนไม่เพียงเป็นผลมาจากภัยพิบัติที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้า เช่น โรคระบาดโควิด-19 หรือวิกฤตภูมิอากาศเท่านั้น แต่ยังเกิดจากความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในระบบ

เศรษฐกิจโลก และการปฏิวัติดิจิทัลที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบการสื่อสาร การบริการ และการตัดสินใจของภาครัฐอย่างสิ้นเชิง (Taleb, 2007; Kettl, 2020)

ความไม่แน่นอนไม่ใช่ภาวะที่สามารถหลีกเลี่ยงได้ในโลกยุคปัจจุบัน แต่เป็นบริบทใหม่ที่ภาครัฐต้องยอมรับและวางกลยุทธ์เพื่อรับมืออย่างเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงระดับโลกมีความซับซ้อน และไม่สามารถพึ่งพาการวางแผนแบบเส้นตรงได้อีกต่อไป บริบทแห่งความไม่แน่นอนเหล่านี้ได้ท้าทายแนวคิดการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมที่เน้นความมีเสถียรภาพและโครงสร้างที่ตายตัว แนวโน้มใหม่ของการบริหารภาครัฐจึงต้องหันมาให้ความสำคัญกับความสามารถในการปรับตัว (adaptability), ความยืดหยุ่น (resilience), และการคิดเชิงกลยุทธ์เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ (Bryson, 2018)

ในบริบทของประเทศไทย ความไม่แน่นอนได้ส่งผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อระบบราชการและการกำหนดนโยบายสาธารณะ หน่วยงานรัฐจำเป็นต้องพัฒนาแนวทางบริหารจัดการที่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา รวมถึงสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้มแข็งในระดับระบบ (system-level robustness) การบริหารรัฐกิจในยุคนี้จึงไม่อาจดำเนินไปอย่างเชิงเส้นอีกต่อไป หากแต่ต้องดำเนินการภายใต้แนวทางที่ มีความยืดหยุ่น คิดล่วงหน้า และมีการประเมินผลต่อเนื่อง เพื่อให้ทันกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การทำความเข้าใจ "ความไม่แน่นอน" ไม่ใช่เพียงการตระหนักถึงความเสี่ยงหรือเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดเท่านั้น แต่เป็นการมองเห็นภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงที่หลากหลายและซับซ้อน ที่ภาครัฐจำเป็นต้องตอบสนองด้วยวิธีการบริหารเชิงกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1. ความหมายและลักษณะของความไม่แน่นอน

“ความไม่แน่นอน” (Uncertainty) เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญต่อศาสตร์ด้านการบริหาร โดยเฉพาะในยุคที่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อน โดยทั่วไป ความไม่แน่นอน หมายถึง ภาวะที่ไม่สามารถคาดการณ์ผลลัพธ์ในอนาคตได้อย่างแม่นยำ เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านข้อมูล การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว หรือความซับซ้อนของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นักเศรษฐศาสตร์ชื่อดัง Frank H. Knight (1921) เป็นผู้เสนอการจำแนกระหว่างความเสี่ยง (risk) กับความไม่แน่นอน (uncertainty) โดยเขาระบุว่า ความเสี่ยงคือสถานการณ์ที่แม้จะไม่รู้ผลลัพธ์แน่ชัด แต่สามารถระบุความน่าจะเป็นของผลลัพธ์ได้ ในขณะที่ความไม่แน่นอนเป็นสถานการณ์ที่ไม่สามารถระบุความน่าจะเป็นได้อย่างชัดเจน เพราะข้อมูลไม่เพียงพอหรือระบบมีความซับซ้อนเกินกว่าที่จะคาดการณ์ได้อย่างมีเหตุผล (Knight, 1921)

ในบริบทของการบริหารรัฐกิจ ความไม่แน่นอนมีลักษณะเด่น คือ

- (1) ข้อมูลไม่สมบูรณ์หรือคลุมเครือ (Incomplete or Ambiguous Information) หน่วยงานรัฐมักต้องตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ที่มีข้อมูลจำกัด เช่น ในภาวะวิกฤตหรือเหตุการณ์เฉพาะหน้า
- (2) การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว (Rapid Change) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ภัยธรรมชาติ หรือความขัดแย้งระหว่างประเทศ ล้วนส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพในการวางแผนของภาครัฐ
- (3) ความซับซ้อนของปัญหา (Complexity) ปัญหาสาธารณะในปัจจุบันมักเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนและหลายมิติ เช่น การแก้ปัญหาความยากจนที่เชื่อมโยงกับการศึกษา สาธารณสุข และนโยบายแรงงาน

จากเหตุผลดังกล่าว ความไม่แน่นอนจึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ระบบราชการไทยต้องให้ความสำคัญและพัฒนา “ความสามารถในการปรับตัว” (adaptive capacity) เพื่อให้การบริหารสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่ไม่คาดคิดได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันการณ์ (Van der Wal, 2017)

2. ตัวอย่างความไม่แน่นอนที่มีผลต่อภาครัฐ

ความไม่แน่นอนไม่เพียงแต่เป็นข้อจำกัดเชิงนโยบาย แต่ยังเป็นแรงผลักดันให้ภาครัฐพัฒนาศักยภาพในการวางแผนเชิงกลยุทธ์อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งส่งเสริมการทำงานแบบบูรณาการและใช้เทคโนโลยีสารสนเทศอย่างเหมาะสม เพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความไม่แน่นอนในบริบทของการบริหารรัฐกิจปรากฏในหลายมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม ซึ่งแต่ละปัจจัยก่อให้เกิดความท้าทายต่อการดำเนินงานของภาครัฐ ดังนี้

(1) ด้านเศรษฐกิจ

ความผันผวนทางเศรษฐกิจ เช่น ภาวะเงินเฟ้อสูง ค่าแรงที่ไม่สมดุล หรืออัตราการว่างงานที่เพิ่มขึ้น เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการวางแผนงบประมาณ การจัดสรรทรัพยากร และความมั่นคงของนโยบายสวัสดิการสังคม ภาครัฐจำเป็นต้องมีมาตรการทางเศรษฐกิจที่ยืดหยุ่นและตอบสนองต่อสถานการณ์ เช่น การอัดฉีดงบประมาณในภาวะถดถอย หรือการปรับโครงสร้างภาษีเพื่อจัดการความเหลื่อมล้ำ (OECD, 2022)

(2) ด้านการเมือง

ความไม่มั่นคงทางการเมือง เช่น การเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง ความขัดแย้งระหว่างพรรครัฐบาลกับฝ่ายค้าน หรือแรงต้านจากภาคประชาชน ล้วนกระทบต่อเสถียรภาพของนโยบายสาธารณะและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐ ความล่าช้าในการตัดสินใจและการบังคับใช้นโยบาย ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการบริหารลดลง (Boin et al., 2017)

(3) ด้านเทคโนโลยี

เทคโนโลยีใหม่ เช่น ปัญญาประดิษฐ์ (AI), บิ๊กดาต้า (Big Data) และบล็อกเชน (Blockchain) ได้เปลี่ยนแปลงโฉมหน้าการบริหารภาครัฐ ตั้งแต่การวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่เพื่อกำหนดนโยบาย ไปจนถึงการให้บริการประชาชนอย่างรวดเร็วและแม่นยำ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านทางเทคโนโลยียังมาพร้อมกับความเสี่ยงด้านความปลอดภัยไซเบอร์ และความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลที่รัฐต้องเผชิญและแก้ไข (Mergel, Edelmann & Haug, 2019)

(4) ด้านสาธารณสุข

สถานการณ์โรคระบาด เช่น COVID-19 แสดงให้เห็นถึงความเปราะบางของระบบสาธารณสุข ภาครัฐต้องเผชิญกับแรงกดดันจากการจัดสรรวัคซีน การจัดการเตียงผู้ป่วย และการสื่อสารกับสาธารณสุขอย่างโปร่งใสและทันท่วงที ส่งผลให้เกิดความจำเป็นในการพัฒนาระบบเฝ้าระวังและโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณสุขที่ยืดหยุ่นและทั่วถึง (WHO, 2021)

(5) ด้านสิ่งแวดล้อม

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง ไฟป่า หรือพายุที่เกิดขึ้นบ่อยและรุนแรงขึ้น ทำให้ภาครัฐต้องเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ พัฒนาระบบเตือนภัยล่วงหน้า รวมถึงการปรับนโยบายด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (UNDRR, 2022)

โดยสรุป ความไม่แน่นอนในบริบทของการบริหารรัฐกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ท้าทายรูปแบบการบริหารแบบดั้งเดิม เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และการเมืองมีความผันผวนและคาดการณ์ได้ยาก ส่งผลให้การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของภาครัฐต้องเผชิญกับความเสี่ยงและข้อจำกัดมากขึ้น

สาระสำคัญของประเด็นนี้อยู่ที่การที่ภาครัฐจำเป็นต้องปรับบทบาทจาก “ผู้ควบคุม” ไปสู่ “ผู้ปรับตัวและบริหารความไม่แน่นอน” โดยให้ความสำคัญกับการบริหารความเสี่ยง การใช้ข้อมูลเชิงคาดการณ์ (foresight) และการพัฒนากลไกการตัดสินใจที่ยืดหยุ่นและทันต่อสถานการณ์

ดังนั้น การยอมรับและเข้าใจความไม่แน่นอนอย่างเป็นระบบ จะช่วยให้การบริหารรัฐกิจสามารถออกแบบนโยบายที่มีความยืดหยุ่น ลดผลกระทบจากวิกฤต และเพิ่มความสามารถในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนในระยะยาว

การปรับตัวของระบบราชการไทย

ในยุคของการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและความไม่แน่นอนจากทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี สังคม และสิ่งแวดล้อม ระบบราชการไทยจำเป็นต้องปรับตัวจากระบบราชการแบบดั้งเดิมที่เน้นลำดับชั้นและความมั่นคง ไปสู่รูปแบบที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปรับตัวของระบบราชการไทยในยุคปัจจุบันสามารถจำแนกได้เป็น 4 มิติหลัก ดังนี้

1. การปรับกระบวนการทำงาน

ระบบราชการต้องเปลี่ยนกระบวนการทำงานให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเน้นความคล่องตัว ลดความซ้ำซ้อน และใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาช่วยให้บริการประชาชนได้อย่างรวดเร็วและโปร่งใส

(1) ปรับใช้ระบบราชการแบบ Agile และ Lean

ระบบ Agile ช่วยให้หน่วยงานสามารถดำเนินงานในลักษณะยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ โดยมีการสื่อสารอย่างต่อเนื่องและประเมินผลระยะสั้น ส่วน Lean มุ่งเน้นการลดของเสีย ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น เพื่อให้กระบวนการมีประสิทธิภาพสูงสุด

(2) ใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ เช่น e-Service, e-Government, Digital ID

รัฐบาลผลักดันการให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อลดภาระของประชาชน เช่น การยื่นคำขอออนไลน์ การจ่ายภาษีผ่านอินเทอร์เน็ต และการใช้ Digital ID เพื่อลงทะเบียนหรือยืนยันตัวตน ช่วยลดเวลาและเพิ่มความสะดวก

(3) ลดขั้นตอน ลดเวลา เพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

การจัดทำคู่มือบริการประชาชน การกำหนด SLA (Service Level Agreement) และการเปิดเผยข้อมูลแบบ Proactive Disclosure ช่วยให้ประชาชนสามารถติดตามการทำงานของหน่วยงานรัฐได้ และสร้างความไว้วางใจ

2. การพัฒนาโครงสร้างองค์กร

ระบบราชการจำเป็นต้องปรับโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับบริบทปัจจุบัน โดยลดขนาด ลดความซ้ำซ้อน และส่งเสริมกลไกการบริหารที่มีความยืดหยุ่นและตอบสนองได้รวดเร็ว

(1) ลดขนาดหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน มีการควบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายกัน เช่น การรวมศูนย์ข้อมูล การลดระดับขององค์กรที่ซ้อนทับกันระหว่างกรมและสำนัก ช่วยให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2) เพิ่มความเป็นอิสระขององค์กรแบบกึ่งอิสระ (Public Autonomous Organization) ให้หน่วยงานกึ่งอิสระ เช่น องค์การมหาชน หรือสถาบันอิสระด้านนโยบาย มีความยืดหยุ่นในการบริหารงาน สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดีกว่าหน่วยงานราชการปกติ โดยเฉพาะในภารกิจที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง

(3) เสริมสร้างกลไกภาครัฐแนวนราบ (horizontal integration) เปลี่ยนจากการบริหารแบบแนวตั้ง (vertical bureaucracy) ไปสู่การเชื่อมโยงหน่วยงานต่าง ๆ ในแนวนราบ เพื่อแก้ปัญหาที่ซับซ้อนแบบบูรณาการ เช่น การพัฒนาพื้นที่ การแก้ปัญหาคความยากจน หรือการบริการแบบ One Stop Service

3. การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร

การเปลี่ยนแปลงจะไม่สำเร็จหากไม่มีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมภายในองค์กร เพื่อให้บุคลากรมีค่านิยมร่วมที่สอดคล้องกับการบริหารยุคใหม่

(1) ปลูกฝังค่านิยมเชิงกลยุทธ์ เช่น ความคล่องตัว ความโปร่งใส และนวัตกรรม ส่งเสริมการทำงานที่เปิดรับความเปลี่ยนแปลง กล้าคิด กล้าทำ และเน้นผลสัมฤทธิ์มากกว่าขั้นตอน กระตุ้นให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่ยึดติดกับระเบียบโดยไม่จำเป็น แต่พิจารณาหลักการและเป้าหมายของการให้บริการประชาชนเป็นหลัก

(2) ใช้ Leadership Model ที่เน้น Empowerment และ Change Management. ผู้นำในระบบราชการควรมีบทบาทในการส่งเสริมศักยภาพของทีม ไม่ใช่ควบคุมอย่างเดียว ต้องสามารถบริหารการเปลี่ยนแปลง (change management) ได้ และสามารถนำพาวงค์กรสู่เป้าหมายร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. การพัฒนาทักษะของบุคลากร

บุคลากรราชการถือเป็นฟันเฟืองหลักในการขับเคลื่อนรัฐ การพัฒนาองค์ความรู้และทักษะของบุคลากรให้ทันสมัย จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างความสามารถในการแข่งขันของภาครัฐ

(1) ทักษะดิจิทัล, การวิเคราะห์ข้อมูล, การคิดเชิงออกแบบ (design thinking) ข้าราชการยุคใหม่ต้องไม่ใช่เพียงแค่ทำตามคำสั่งหรือระเบียบเท่านั้น แต่ต้องสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ และออกแบบกระบวนการหรือบริการที่ตอบสนองผู้ใช้งานได้

(2) หลักสูตร Reskilling และ Upskilling ตามแนวทางของ ก.พ. โดย สำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานฝึกอบรมของรัฐได้จัดทำหลักสูตรใหม่ที่เน้นทักษะที่จำเป็นในยุคดิจิทัล เช่น การใช้ AI, การวางแผนนโยบายอย่างมีข้อมูลรองรับ และการสื่อสารอย่างสร้างสรรค์

(3) ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ระบบราชการต้องสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมให้ข้าราชการสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง เช่น การจัดสรรเวลาเรียนออนไลน์ การสร้างชุมชนการเรียนรู้ภายในองค์กร และการให้รางวัลกับผู้พัฒนาตนเอง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (Policy Recommendations)

ข้อเสนอเชิงนโยบายข้างต้นล้วนมุ่งเน้นให้ระบบราชการไทย มีโครงสร้างที่ทันสมัย มีข้อมูลเป็นฐาน และบริหารด้วยความยืดหยุ่น พร้อมรับมือกับวิกฤตหรือความเปลี่ยนแปลงในระยะยาว โดยเฉพาะในยุคที่ความไม่แน่นอนกลายเป็นเรื่องปกติ การวางรากฐานด้านนโยบายอย่างเป็นระบบ จะเป็นหัวใจสำคัญในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง

ทั้งนี้ จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบราชการ ให้เอื้อต่อการนำเทคโนโลยีมาใช้ได้จริง รวมถึงพัฒนาความสามารถของบุคลากรในการใช้เทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ การเปลี่ยนผ่านระบบราชการไทยจาก

ระบบแบบเดิมไปสู่ระบบที่สามารถรับมือกับความท้าทายในยุคใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีแนวทางเชิงนโยบายที่ชัดเจน มุ่งเน้นการเสริมสร้างความคล่องตัว ความยืดหยุ่น และความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหาที่ซับซ้อน ข้อเสนอเชิงนโยบายที่สำคัญประกอบด้วย

1. พัฒนารอบนโยบายการบริหารเชิงกลยุทธ์แห่งชาติ (National Strategic Public Administration Policy)

ควรกำหนดกรอบนโยบายระดับชาติที่ชัดเจนและครอบคลุมในด้านการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปภาครัฐทั้งระบบ โดยเน้นประเด็นสำคัญดังนี้

(1) การกำหนดทิศทางร่วม (strategic alignment) ระหว่างรัฐบาลกลาง หน่วยงานระดับกระทรวง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การเชื่อมโยงนโยบายการบริหารภาครัฐกับแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(3) การพัฒนาแนวทางการประเมินผลตามหลัก “ผลสัมฤทธิ์เชิงกลยุทธ์” (Strategic Outcome-based Performance) มากกว่าการประเมินตามกระบวนการหรืองบประมาณ

2. จัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีอิสระในการประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐ

เพื่อให้การบริหารภาครัฐมีความโปร่งใสและประเมินผลได้อย่างเป็นระบบ ควรจัดตั้งองค์กรกลางที่มีสถานะกึ่งอิสระ เช่น สำนักงานประเมินผลยุทธศาสตร์ภาครัฐ ที่ทำหน้าที่

(1) ประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ โดยไม่ขึ้นกับหน่วยงานที่ถูกประเมิน

(2) รวบรวมข้อมูลกลางที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ของนโยบาย (policy outcomes) เพื่อสนับสนุนการวางแผนและงบประมาณในรอบถัดไป

(3) จัดทำรายงาน “สมรรถนะภาครัฐแห่งชาติ” (National Public Sector Performance Report) เพื่อเสนอต่อรัฐบาลและสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง

3. เร่งยกระดับรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) แบบบูรณาการ

รัฐบาลดิจิทัลไม่ควรเป็นเพียงแค่การให้บริการออนไลน์เท่านั้น แต่ต้องครอบคลุมถึงการบริหารจัดการภายในรัฐด้วยแนวทางที่ “ไร้รอยต่อ” (Seamless Integration) ดังนี้

(1) การรวมระบบข้อมูลภาครัฐ (data interoperability) ให้สามารถเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานเพื่อให้บริการแบบ One Stop Service แก่ประชาชน

(2) การใช้เทคโนโลยี Blockchain เพื่อเพิ่มความโปร่งใสในการตรวจสอบกระบวนการราชการ

(3) การส่งเสริม Open Government Data ให้ข้อมูลภาครัฐเปิดเผยและสามารถนำไปใช้ได้โดยประชาชนหรือภาคเอกชน

4. ใช้ข้อมูลและ AI ในการคาดการณ์และออกแบบนโยบายล่วงหน้า (Foresight-based Policy)

ภาครัฐควรเปลี่ยนบทบาทจาก “ผู้ตอบสนองปัญหาเมื่อเกิดขึ้น” มาเป็น “ผู้คาดการณ์และเตรียมความพร้อมล่วงหน้า” โดยใช้เครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลและ AI ดังนี้

(1) พัฒนา Government Foresight Unit ที่มีหน้าที่จัดทำแบบจำลองนโยบาย (Policy Modeling) และการวิเคราะห์แนวโน้ม (Trend Analysis)

(2) ใช้ Big Data และ Machine Learning เพื่อวิเคราะห์พฤติกรรมประชาชนหรือสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อประกอบการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์

(3) สร้างระบบ “Digital Twin” ของระบบราชการหรือพื้นที่บางแห่ง เพื่อทดลองนโยบายก่อนนำไปใช้จริง ช่วยลดความเสี่ยงในการกำหนดนโยบายที่ผิดพลาด

โดยสรุป การปรับตัวของระบบราชการไทยเป็นกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากโครงสร้างและวิธีการบริหารแบบดั้งเดิมที่เน้นลำดับชั้นและกฎระเบียบ ไปสู่รูปแบบที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และมุ่งผลสัมฤทธิ์มากขึ้น ภายใต้บริบทของความไม่แน่นอนและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในระดับโลก

สาระสำคัญของการปรับตัวนี้ครอบคลุมทั้งการปรับโครงสร้างองค์กรให้เอื้อต่อการบูรณาการ การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการบริหารและการให้บริการสาธารณะ การพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรให้มีทักษะเชิงยุทธศาสตร์และดิจิทัล ตลอดจนการส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรที่เปิดกว้างต่อการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม

อย่างไรก็ตาม การปรับตัวยังคงเผชิญข้อจำกัดจากความแข็งตัวของระบบราชการ การรวมศูนย์อำนาจ และค่านิยมการทำงานแบบเดิม ดังนั้น การขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ ทั้งในด้านนโยบาย โครงสร้าง และวัฒนธรรมองค์กร จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ระบบราชการไทยสามารถเพิ่มประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

สรุป

ระบบราชการไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายเชิงโครงสร้างและเชิงบริบทจากความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลกยุคใหม่ ซึ่งเต็มไปด้วยความไม่แน่นอนทั้งด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว รูปแบบการบริหารแบบดั้งเดิมที่เน้นลำดับชั้น (bureaucratic hierarchy) และการยึดถือกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ไม่สามารถตอบสนองต่อความซับซ้อนและพลวัตของปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไป แม้ว่าโครงสร้างดังกล่าวจะเคยเป็นรากฐานสำคัญของความเป็นระเบียบและเสถียรภาพในการบริหารราชการ แต่ในปัจจุบันกลับกลายเป็นข้อจำกัดต่อความคล่องตัวและความสามารถในการปรับตัวของภาครัฐ

ด้วยเหตุนี้ การบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์จึงถูกเสนอให้เป็นกรอบแนวคิดสำคัญในการยกระดับการบริหารภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการกำหนดทิศทางระยะยาว การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกอย่างเป็นระบบ และการตัดสินใจบนฐานข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ แนวทางดังกล่าวให้ความสำคัญกับความคล่องตัวขององค์กร (agility) การคิดเชิงอนาคต (futures thinking) และการบริหารจัดการแบบบูรณาการ (integrated management) ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญในการเสริมสร้างความสามารถของภาครัฐในการรับมือกับความไม่แน่นอน

ในมิติของการปฏิบัติ การขับเคลื่อนการบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์จำเป็นต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนในหลายด้านควบคู่กัน กล่าวคือ ในเชิงโครงสร้าง องค์กรภาครัฐควรถูกออกแบบให้มีความยืดหยุ่น ลดความซ้ำซ้อนของภารกิจ และเอื้อต่อการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ในเชิงเทคโนโลยี การลงทุนในระบบดิจิทัลและโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูลมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่รวดเร็วและแม่นยำ ขณะที่ในเชิงบุคลากร จำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพของข้าราชการให้สอดคล้องกับบริบทใหม่ โดยเฉพาะทักษะด้านการคิดเชิงระบบ การทำงานข้ามสายงาน และการสื่อสารกับภาคีเครือข่าย

นอกจากนี้ การบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ยังมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยช่วยให้ภาครัฐสามารถกำหนดนโยบายที่คำนึงถึงความสมดุลระหว่างมิติเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และธรรมาภิบาล อันจะนำไปสู่ผลลัพธ์เชิงนโยบายที่มีประสิทธิผลและยั่งยืนในระยะยาว ขณะเดียวกัน การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นกลไกสำคัญในการฟื้นฟูความเชื่อมั่นต่อระบบราชการ

โดยสรุป การเปลี่ยนผ่านสู่การบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์มิใช่เพียงการปรับปรุงวิธีการบริหาร หากแต่เป็นการปฏิรูประบบราชการในเชิงโครงสร้าง วัฒนธรรม และกระบวนการทัศน์อย่างรอบด้าน หากสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง ระบบราชการไทยย่อมมีศักยภาพที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นระบบการบริหารภาครัฐที่มีความยืดหยุ่น ทันสมัย และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งสร้างความยั่งยืนให้แก่การพัฒนาประเทศในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99–120.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456.
- Cellary, W., & Picard, W. (2011). Agile and pro-active public administration as a collaborative networked organization.
- Inayatullah, S. (2008). Six pillars: Futures thinking for transforming. *Foresight*, 10(1), 4–21.
- Kettl, D. F. (2020). *The divided states of America: Why governance is failing and what we can do about it*. Princeton University Press.
- Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: A handbook for development practitioners*. World Bank.
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385.
- Nanus, B. (1992). *Visionary leadership: Creating a compelling sense of direction for your organization*. Jossey-Bass.
- OECD. (2020). *The COVID-19 crisis: A catalyst for government transformation?*
<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-covid-19-crisis-a-catalyst-for-government-transformation-3f5d5a80/>
- Patton, M. Q. (2011). *Developmental evaluation: Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. Guilford Press.
- Poister, T. H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, 70(s1), s246–s254.

Taleb, N. N. (2007). The Black Swan: The impact of the highly improbable. Random House.

The101.world. (2022). ตั้งโจทย์รัฐ ปฏิรูประบบใหม่ ทำอย่างไรให้ “ราชการไทย” ทันสมัยและตอบโจทย์ประชาชน. <https://www.the101.world/public-administration-reform/>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (2022). Global assessment report on disaster risk reduction 2022.

World Bank. (2023). Thailand economic monitor: Innovation for productivity.

<https://www.worldbank.org/en/country/thailand/publication/thailand-economic-monitor-june-2023>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2550). แนวคิดพื้นฐานเพื่อจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ. สถาบันดำรงราชานุภาพ.