

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกมีความสัมพันธ์หรือส่งผลกระทบต่อการทำงานของภาครัฐมากขึ้น การบริหารภาครัฐในทุกระดับทั้งระดับประเทศ ภูมิภาค ท้องถิ่นและองค์การภาครัฐต่างๆจึงให้ความสำคัญกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ เนื่องจากคาดหวังว่าจะเป็นวิธีดำเนินงานที่ทำให้เกิดการบรรลุประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงานภาครัฐ ตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังเช่น ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ผ่านการทำประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 มาตรา ๖๕ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกัน ไปสู่เป้าหมายการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการเพื่อเป็นกรอบทิศทางให้ระบบราชการไทยพร้อมรับการขับเคลื่อนประเทศให้บรรลุเป้าหมาย มีภูมิคุ้มกันที่ดีสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต เป็นต้น

ในการบริหารภาครัฐไทยได้มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ รวมทั้งสำนักงบประมาณได้กำหนดให้แผนปฏิบัติการ 4 ปี เป็นส่วนหนึ่งในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 (2) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 53/1 บัญญัติว่า "ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด และมาตรา 53/2 บัญญัติว่า "ให้นำความตามมาตรา 53/1 มาใช้บังคับกับการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ด้วยโดยอนุโลม" และกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น

พ.ศ. 2546 ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งยกเว้นกรุงเทพมหานคร ต้องจัดทำ “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนา 3 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี” ดังนั้นประเทศไทยจึงมีการนำแนวคิดการจัดการเชิงกลยุทธ์มาประยุกต์ใช้ในการบริหารภาครัฐทุกระดับ

ในขณะเดียวกัน สถาบันการศึกษาและหน่วยงานต่างๆ ในประเทศไทยได้ขยายการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดการเชิงกลยุทธ์เพิ่มขึ้นจากหลายสาขาวิชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขารัฐประศาสนศาสตร์ แม้ว่าในปัจจุบันจะยังมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐไม่มากนัก แต่ถือได้ว่าการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐเป็นความรู้ที่สำคัญในการบริหารภาครัฐ ซึ่งยังขาดการประมวลและสังเคราะห์ความรู้ให้เอื้อต่อการพัฒนาความรู้และนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในภาครัฐไทยที่ปัจจุบันมีความต้องการความรู้ด้านนี้มากขึ้น ส่งผลให้การศึกษาวิจัยด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทยและการประยุกต์ใช้ในการบริหารภาครัฐไทยระดับต่างๆ ใช้ความรู้ของต่างประเทศและการจัดการเชิงกลยุทธ์ของภาครัฐกิจซึ่งมีบริบทแตกต่างจากองค์การภาครัฐไทยเป็นหลัก

ผู้วิจัยในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารชุดวิชา 33714 การบริหารยุทธศาสตร์ และชุดวิชา 33303 นโยบายสาธารณะและการวางแผน และผู้สอนด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ภาครัฐ เช่น ชุดวิชา 33442 การจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐกิจ และชุดวิชา 33905 นโยบาย กลยุทธ์ และนวัตกรรมการบริหารจัดการภาครัฐ ในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จึงเห็นความสำคัญในประเด็นดังกล่าว โดยการวิจัยในครั้งนี้ จะประมวลและสังเคราะห์ความรู้จากงานวิจัยด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทยและการสัมภาษณ์เชิงลึกนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ทราบความก้าวหน้าของความรู้ และนำไปสู่โครงสร้างของความรู้ที่ชัดเจนและการริเริ่มการเสนอประเด็นใหม่ๆ ทั้งด้านเนื้อหาและการศึกษาวิจัยการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐที่ส่งผลต่อการพัฒนาความรู้และการนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในภาครัฐไทยต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อประมวลสถานการณ์ภาพความรู้ด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทย
- 2) เพื่อสังเคราะห์ความรู้ด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทยด้านเนื้อหาและด้านการศึกษาวิจัย

## 1.3 ขอบเขตการวิจัย

- 1) ขอบเขตด้านเนื้อหา ความรู้ด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์มีขอบเขตที่กว้างและซับซ้อน การวิจัยครั้งนี้เป็นการประมวลสภาพความรู้จากงานวิจัยด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทย ได้แก่ ประเภทของการวิจัย วัตถุประสงค์หรือประเด็นของการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การเก็บรวบรวม

ข้อมูลและเครื่องมือการวิจัย การวิเคราะห์ข้อมูล ขั้นตอนของกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ ตัวแบบหรือเทคนิคการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่ใช้เป็นฐานในการศึกษา ข้อค้นพบ ข้อเสนอแนะ เพื่อให้ทราบความก้าวหน้าของความรู้ด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทย และสังเคราะห์ความรู้จากงานวิจัยและการสัมภาษณ์นักวิชาการด้านเนื้อหาและการศึกษาวิจัยของการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทย เพื่อให้ได้ความรู้ใหม่หรือโครงสร้างที่ชัดเจนในภาพรวมของการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทยทั้งด้านเนื้อหาและการศึกษาวิจัย ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาความรู้และการนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในภาครัฐไทยต่อไป

2) ขอบเขตด้านกลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ รายงานการวิจัยวิทยานิพนธ์ หรือการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองระดับบัณฑิตศึกษาด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ภาครัฐของไทย ซึ่งพิมพ์เผยแพร่ในช่วงปี พ.ศ. 2550 ถึง ปี พ.ศ. 2557 (เพื่อให้ทราบความก้าวหน้าของความรู้ด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในปัจจุบัน) และได้รับการคัดเลือกตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้จำนวน 35 เรื่อง และนักวิชาการด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่มีคุณสมบัติตามที่เกณฑ์กำหนดไว้ จำนวน 7 คน

3) ขอบเขตด้านการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิจัยครั้งนี้เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารงานวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานในประเทศไทยที่มีงานวิจัยด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐ และการสัมภาษณ์เชิงลึกนักวิชาการด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

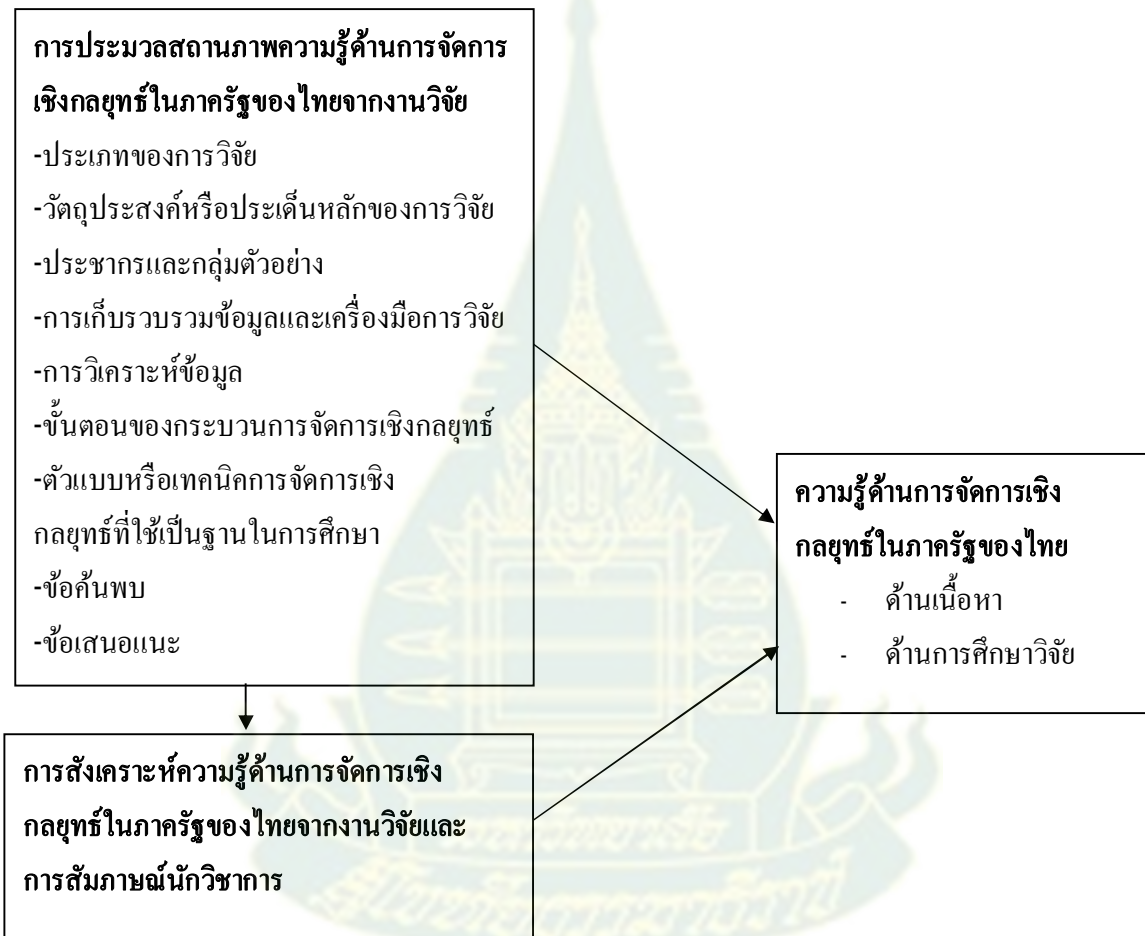
4) ขอบเขตด้านการวิเคราะห์ข้อมูล เนื่องจากมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้ข้อสรุปภาพรวมของเนื้อหาสาระที่มาจากงานวิจัยและการสัมภาษณ์นักวิชาการด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่ครอบคลุมหลากหลายประเด็นมากกว่าการนำเสนอข้อค้นพบจากงานวิจัยทุกเรื่องด้วยหน่วยมาตรฐานเดียวกันหรือการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผลการวิจัยในรูปแบบนี้มาตรฐานกับตัวแปรคุณลักษณะต่างๆ จากงานวิจัยที่ศึกษาปัญหาเดียวกันในลักษณะของการสังเคราะห์เชิงปริมาณ ประกอบกับการสังเคราะห์เชิงคุณลักษณะให้ได้คีย์กับกรณีของกลุ่มตัวอย่างจำนวนไม่มากนัก การศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงเป็นการสังเคราะห์เชิงคุณลักษณะ (qualitative synthesis) โดยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติพรรณนา และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา

5) ขอบเขตด้านระยะเวลา การเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนมิถุนายน 2558 – พฤศจิกายน 2559

## 1.4 กรอบแนวคิดการวิจัย

การสังเคราะห์ความรู้เป็นระดับของการเรียนรู้ด้านความรู้หรือพุทธิปัญญา (Cognitive domain) ตามแนวคิดของ Bloom (1956) ซึ่งเป็นการรวบรวม การพิจารณา และการนำองค์ประกอบหรือส่วนย่อยต่าง ๆ ของความรู้เข้ามาผสมผสานอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดสิ่งใหม่หรือโครงสร้างที่ชัดเจนสามารถสร้างหลักการหรือแนวคิดใหม่เพื่ออธิบายสิ่งต่าง ๆ ได้ การวิจัยครั้งนี้จึงอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดการสังเคราะห์ความรู้ดังกล่าว ร่วมกับแนวคิดการประมวลความรู้ การสังเคราะห์งานวิจัย การจัดการเชิง

กลยุทธ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการสังเคราะห์ความรู้ โดยเป็นการประมวลสถานภาพความรู้จากงานวิจัย และการสังเคราะห์ความรู้จากงานวิจัยและการสัมภาษณ์เชิงลึกนักวิชาการด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ใน ภาครัฐ เพื่อให้ทราบความก้าวหน้าของความรู้ด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทย และเกิดความรู้ ใหม่หรือโครงสร้างที่ชัดเจนในด้านเนื้อหาและด้านการศึกษาวิจัยของการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของ ไทย ตามกรอบแนวคิดในภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## 1.5 นิยามเชิงปฏิบัติการ

**การจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐหรือการบริหารยุทธศาสตร์** หมายถึง กระบวนการตัดสินใจทางการบริหารในการกำหนดเป้าหมายและวิธีดำเนินงานซึ่งส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานในระยะยาวของภาครัฐ ประกอบด้วย การวางแผนกลยุทธ์ การนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และการควบคุมและประเมินผลแผนกลยุทธ์

**การประมวลสถานการณ์ภาพความรู้ด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทย** หมายถึง การรวบรวม และจัดระบบเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทยในประเด็นต่างๆ ได้แก่ ประเภทของการวิจัย วัตถุประสงค์หรือประเด็นหลักของการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การเก็บรวบรวมข้อมูลและเครื่องมือการวิจัย การวิเคราะห์ข้อมูล ขั้นตอนของกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ ตัวแบบหรือเทคนิคการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่เป็นฐานในการศึกษา ข้อค้นพบ และข้อเสนอแนะ เพื่อให้ทราบความก้าวหน้าของความรู้ด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทย

**ประเภทของการวิจัย** หมายถึง การจำแนกลักษณะของงานวิจัยกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ การวิจัยเชิงปริมาณ การวิจัยเชิงคุณภาพ หรือการวิจัยผสมผสาน

**วัตถุประสงค์หรือประเด็นหลักของการวิจัย** หมายถึง จุดมุ่งหมายหรือประเด็นการศึกษาหลักของงานวิจัยกลุ่มตัวอย่าง

**ประชากร** หมายถึง สิ่งที่งานวิจัยกลุ่มตัวอย่างศึกษา

**กลุ่มตัวอย่าง** หมายถึง สมาชิกส่วนหนึ่งของประชากรของงานวิจัยกลุ่มตัวอย่าง

**การเก็บรวบรวมข้อมูลและเครื่องมือการวิจัย** หมายถึง วิธีและเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลของงานวิจัยกลุ่มตัวอย่าง เช่น การศึกษาจากเอกสาร แบบสอบถาม การสังเกต การสัมภาษณ์ การประชุมเชิงปฏิบัติการ การสนทนากลุ่ม การสัมมนา การระดมสมอง เวทีประชาคม และการประชุมผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น

**การวิเคราะห์ข้อมูล** หมายถึง ลักษณะของการจัดการข้อมูลงานวิจัยกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีต่างๆ ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ หรือการวิเคราะห์ข้อมูลผสมผสาน

**ขั้นตอนของกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์** หมายถึง ขั้นตอนที่งานวิจัยกลุ่มตัวอย่างศึกษาการจัดการเชิงกลยุทธ์ ได้แก่ การวางแผนกลยุทธ์ การนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และการควบคุมและประเมินผลแผนกลยุทธ์

**ตัวแบบหรือเทคนิคการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่ใช้เป็นฐานในการศึกษา** หมายถึง ตัวแบบหรือเทคนิคในขั้นตอนการวางแผนกลยุทธ์ การนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และการควบคุมและประเมินผลแผนกลยุทธ์ที่งานวิจัยกลุ่มตัวอย่างใช้เป็นฐานในการศึกษา

**ข้อค้นพบ** หมายถึง ผลการศึกษาของงานวิจัยกลุ่มตัวอย่าง

**ข้อเสนอแนะ** หมายถึง ข้อเสนอแนะทั้งในเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติของงานวิจัยกลุ่มตัวอย่าง

**การสังเคราะห์ความรู้ด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทย** หมายถึง การนำส่วนต่างๆ ของความรู้เกี่ยวกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทย ที่มาจากงานวิจัยและการสัมภาษณ์นักวิชาการด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์มาผสมผสานอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดความรู้ใหม่หรือ โครงสร้างที่ชัดเจนในด้านเนื้อหาและด้านการศึกษาวิจัย

**ความรู้ด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทยด้านเนื้อหา** หมายถึง ความรู้ใหม่หรือโครงสร้างที่ชัดเจนเกี่ยวกับเนื้อหาการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทยที่มาจากงานวิจัยและการสัมภาษณ์นักวิชาการด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ ในประเด็นต่างๆ ได้แก่ การใช้คำศัพท์เกี่ยวกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐ ความแตกต่างระหว่างการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาคเอกชน ความสอดคล้องระหว่างการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐไทยกับหลักวิชาการ ตัวแสดงหลักในการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐไทย บทบาทของผู้บริหารในการจัดการเชิงกลยุทธ์ สมรรถนะที่จำเป็นสำหรับการจัดการเชิงกลยุทธ์ องค์ประกอบร่วมสำคัญในการวางแผนกลยุทธ์ภาครัฐ ลักษณะที่ดีของการจัดการเชิงกลยุทธ์ภาครัฐ ปัจจัยสำคัญในการนำแผนกลยุทธ์ภาครัฐไปปฏิบัติ องค์ประกอบร่วมสำคัญในการควบคุมและประเมินผลแผนกลยุทธ์ภาครัฐ และกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐไทย

**ความรู้ด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทยด้านการศึกษาวิจัย** หมายถึง ความรู้ใหม่หรือโครงสร้างที่ชัดเจนเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทยที่มาจากงานวิจัยและการสัมภาษณ์นักวิชาการด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ ในประเด็นต่างๆ ได้แก่ เนื้อหาการศึกษาวิจัยด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐในอนาคต วิธีการศึกษาวิจัยด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐในอนาคต และทิศทางการศึกษาการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐ

## 1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ

1) องค์การภาครัฐต่างๆ องค์การที่ปรึกษาหรือองค์การกลางภาครัฐที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้สารสนเทศที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐของไทยทุกระดับ

2) สถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย สถาบันทางวิชาการอื่น และนักวิชาการได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอนและการวิจัยด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งความก้าวหน้าของการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐ และความรู้ใหม่หรือโครงสร้างที่ชัดเจนในด้านเนื้อหาและด้านการศึกษาวิจัยของการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐ