

การพัฒนาแนวทาง ไปสู่เป้าหมายยุทธศาสตร์

พล.ท. นพดล มั่งคละทน, Ph.D.

หลักสูตรนักยุทธศาสตร์ รุ่นที่ ๑๔ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์

สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

๑๗ ก.พ. ๒๕๖๔

Outlines

- I. การกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กร (Strategy Formulation)
- II. การกำหนดแนวทางเพื่อบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์
(Developing Strategy's Ways)
- III. การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation)
- IV. ประเด็นเกี่ยวกับการศึกษาวิชายุทธศาสตร์
- V. สรุป

I. การกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กร (Strategy Formulation)

1.1 ความหมาย นิยามของยุทธศาสตร์

1.2 การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation)

1.3 กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ (Process of Strategy Formation)

1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์กับนโยบาย

1.1 ความหมาย นิยามของยุทธศาสตร์

- ตะวันออก – “ตำราพิชัยสงครามซุนจื๊อ - The Art of War by Sun Tzu”
- ตะวันตก – “ศิลปะในการนำทหาร หรือหลักการของผู้นำทหารในการสงคราม”
- Niccolo Machiavelli (1469 – 1527) “ไม่มีอะไรยากและอันตรายไปกว่าการจัดตั้งระบอบใหม่”
- Carl von Clausewitz (1780 – 1831) “สงครามคือความต่อเนื่องของการเมืองด้วยวิธีอื่น”
- Richard P. Rumelt (1991, 1994, 2011): “ยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการแก้ปัญหาแบบหนึ่งมากกว่าที่จะเป็นการวางแผน หรือการกำหนดทางเลือก”
- Vladimir Kvint (2009) : “คือระบบเพื่อค้นหา อธิบาย และพัฒนาหลักคิดเพื่อเป็นหลักประกันความสำเร็จในระยะยาว”
- Max McKeown (2011) : “ยุทธศาสตร์เป็นเรื่องของการไปสู่อนาคตที่ต้องการ จากสถานะขีดความสามารถที่มีอยู่ ณ ปัจจุบัน”
- Lawrence Freedman (2013) : “เป็นการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมือง”

สรุป → ยุทธศาสตร์นั้น มี ๒ นัยยะหลัก คือ (๑) เป็นการวางแผน
ดำเนินการเพื่อไปสู่ภาพหรือสถานะในอนาคตที่กำหนดไว้แล้ว (๒)
เป็นการแก้ปัญหาที่เผชิญอยู่เพื่อคุณค่าหรือผลประโยชน์ที่
เฉพาะเจาะจงที่มีผลต่อความเป็นความตายของบุคคล/องค์กร/รัฐ

1.2 การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation)

- ยุทธศาสตร์นั้นต้องประกอบด้วย ๓ ส่วน คือ End, Way, และ Mean
- **End** → จุดจบ จุดที่สุด ปลายทาง หรือสุดท้าย ดังนั้น มันจึงเป็นสิ่งที่เราจะไปให้ถึง เมื่อไปถึงแล้วก็ถือว่ามาถึงสุดทางแล้ว หรือบรรลุถึงที่สุดของกาเดินทางแล้วนั่นเอง
 - ➔ เหตุผลของการดำรงอยู่ของเรา (Raison d'être – reason for being) = เป็นคุณค่าสูงสุด (Value), เป้าประสงค์ (Purpose), วัตถุประสงค์ (Goal), เป้าหมาย (Objective), และผลประโยชน์ (Interest)
- ภาครธุรกิจ : Strategy = กลยุทธ์
- ยังคงมีความไม่ลงตัว/สับสนในเรื่อง Terminology

➤ **Way** → “หนทาง” หรือ “แนวทาง” ไปสู่เป้าหมาย หรือ “การดำเนินการ” เพื่อไปสู่เป้าหมาย

→ เป็นผลของการวิเคราะห์เพื่อหาแผนการปฏิบัติที่ดีที่สุด เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

→ การใช้ขีดความสามารถที่มีอยู่ (available capabilities) หรือที่
จะต้องมี (required capabilities) อย่างเหมาะสมเพื่อบรรลุเป้าหมายทาง
ยุทธศาสตร์

→ เป็นขั้นตอนที่ยากที่สุดของการจัดทำยุทธศาสตร์

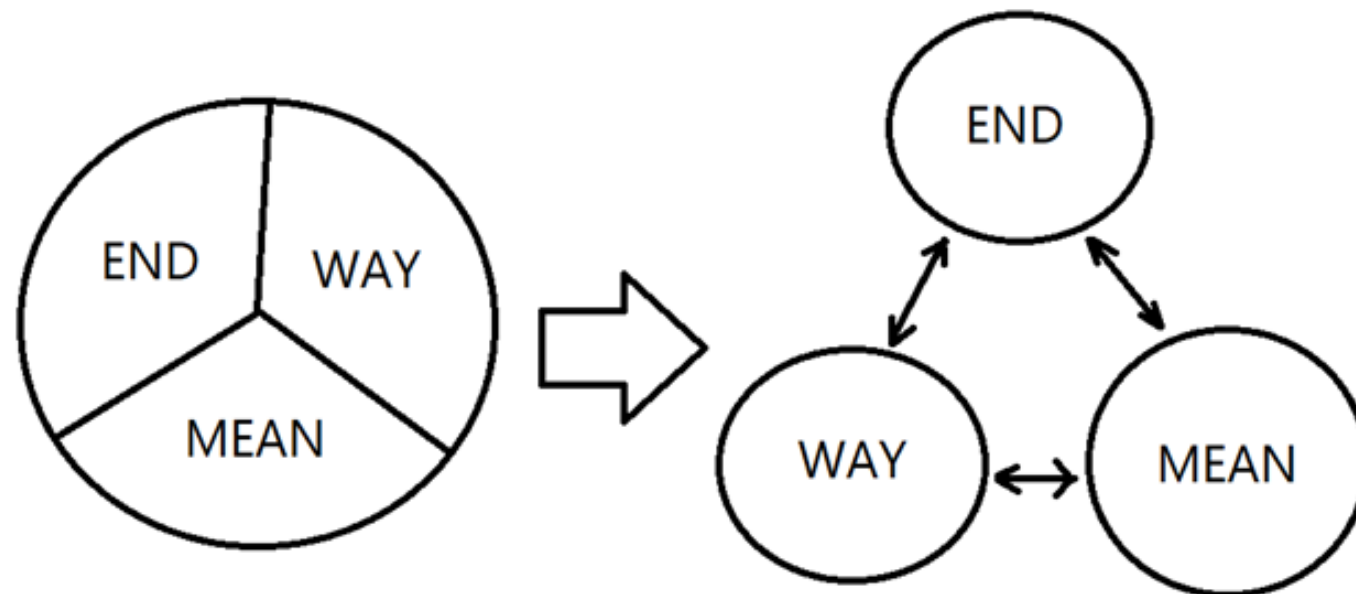
➤ **Means** → ขีดความสามารถที่เป็นรูปธรรม เช่น ขีดความสามารถในการข้ามลำน้ำที่เป็นรูปธรรม อาจจะเป็น เรือ หรือแพ หรือ การว่ายน้ำข้าม ฯลฯ (ต่างกับ capabilities เวลาพิจารณา Ways)

→ การพิจารณา way จะต้องคิดถึง mean เสมอ ไม่มี way ใดที่ทำได้ หากปราศจาก mean ที่เป็นขีดความสามารถหลัก (critical capability)

1.3 กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ (Process of Strategy Formation)

- กระบวนการยุทธศาสตร์มี ๒ ส่วน (๑) การกำหนดตัวยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย End, Way, Mean = Strategy Formulation ซึ่งถือว่าเป็นแผนยุทธศาสตร์อยู่ (๒) การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ หรือ Implementing the strategy หรือ Strategy Implementation อาจจะเรียกว่า “การบริหารจัดการการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์” ก็ได้

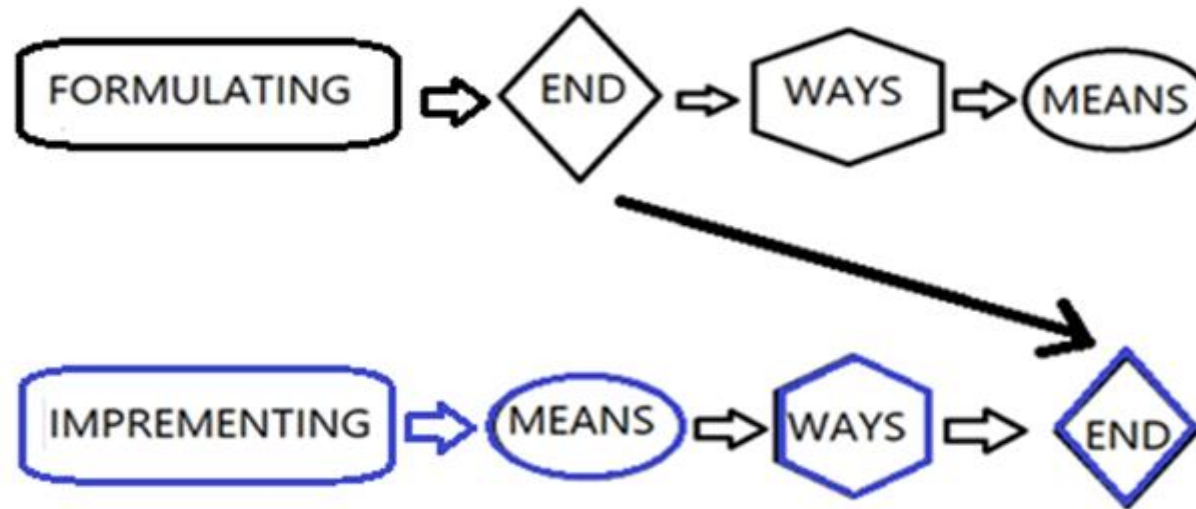
➤ **Strategy Formulation** ต้องพิจารณาความสัมพันธ์ของ End, Way, Mean อย่างต่อเนื่อง เป็นหนึ่งเดียว



END-WAY-MEAN TRINITY

➤ กระบวนการ ๒ ส่วนของยุทธศาสตร์ → Formation = Formulation + Implementation : ความสัมพันธ์

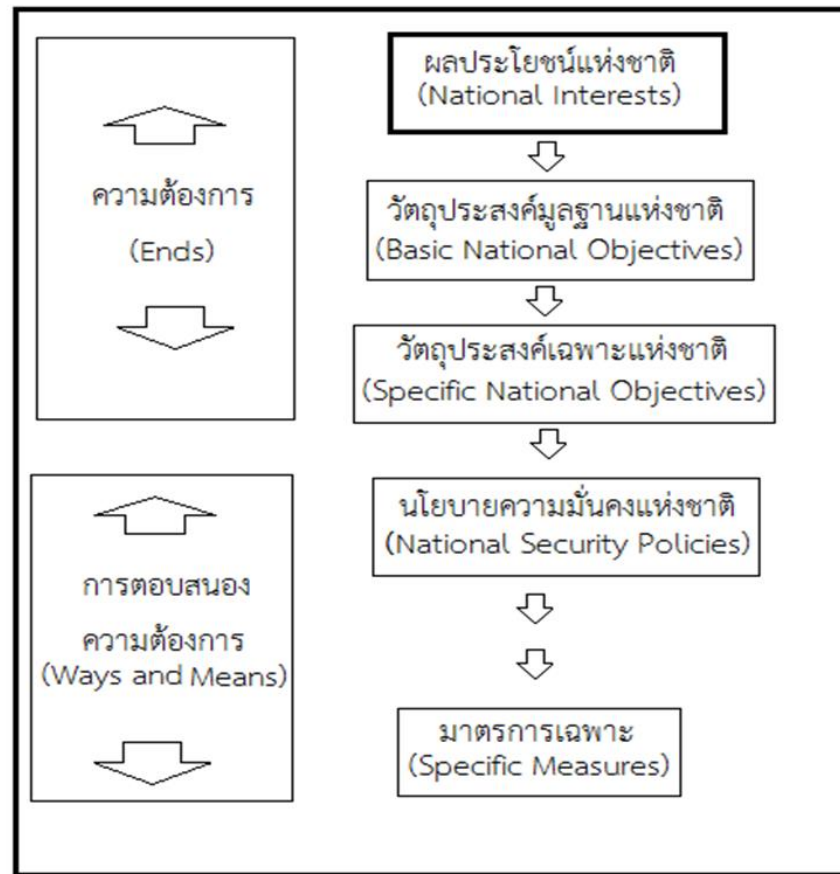
การกำหนดยุทธศาสตร์
: ระดับวางแผนองค์กร



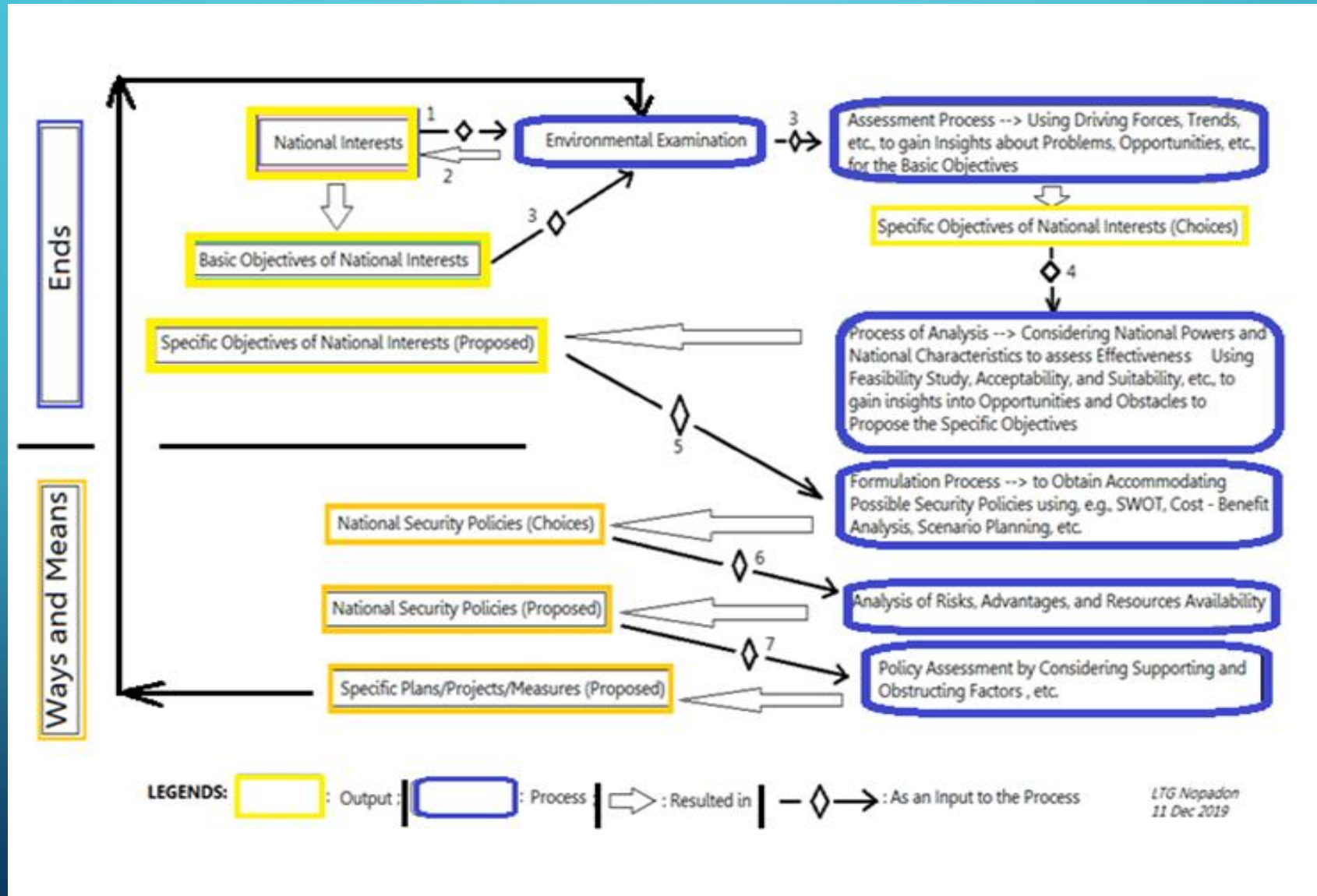
การดำเนินการตามยุทธศาสตร์
: ระดับปฏิบัติ

➤ กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ → หลายสำนักคิดเสนอไม่เหมือนกัน
เช่น ตัวแบบของ วปอ.ฯ

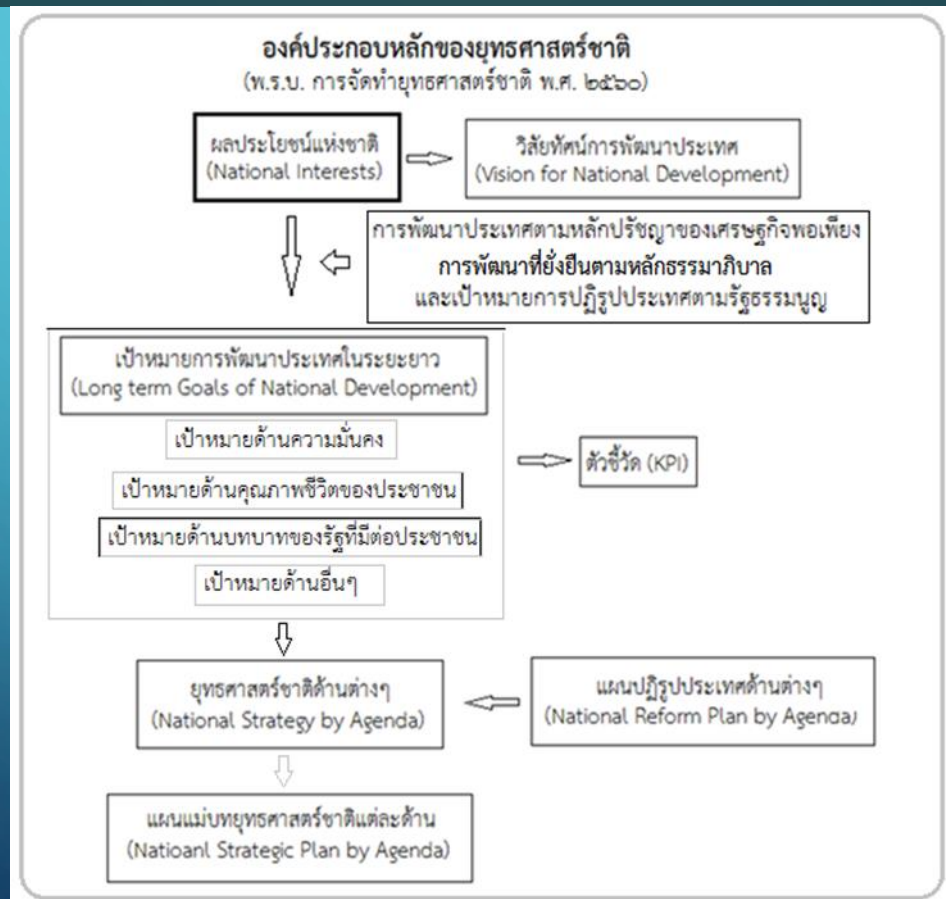
โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ วปอ.



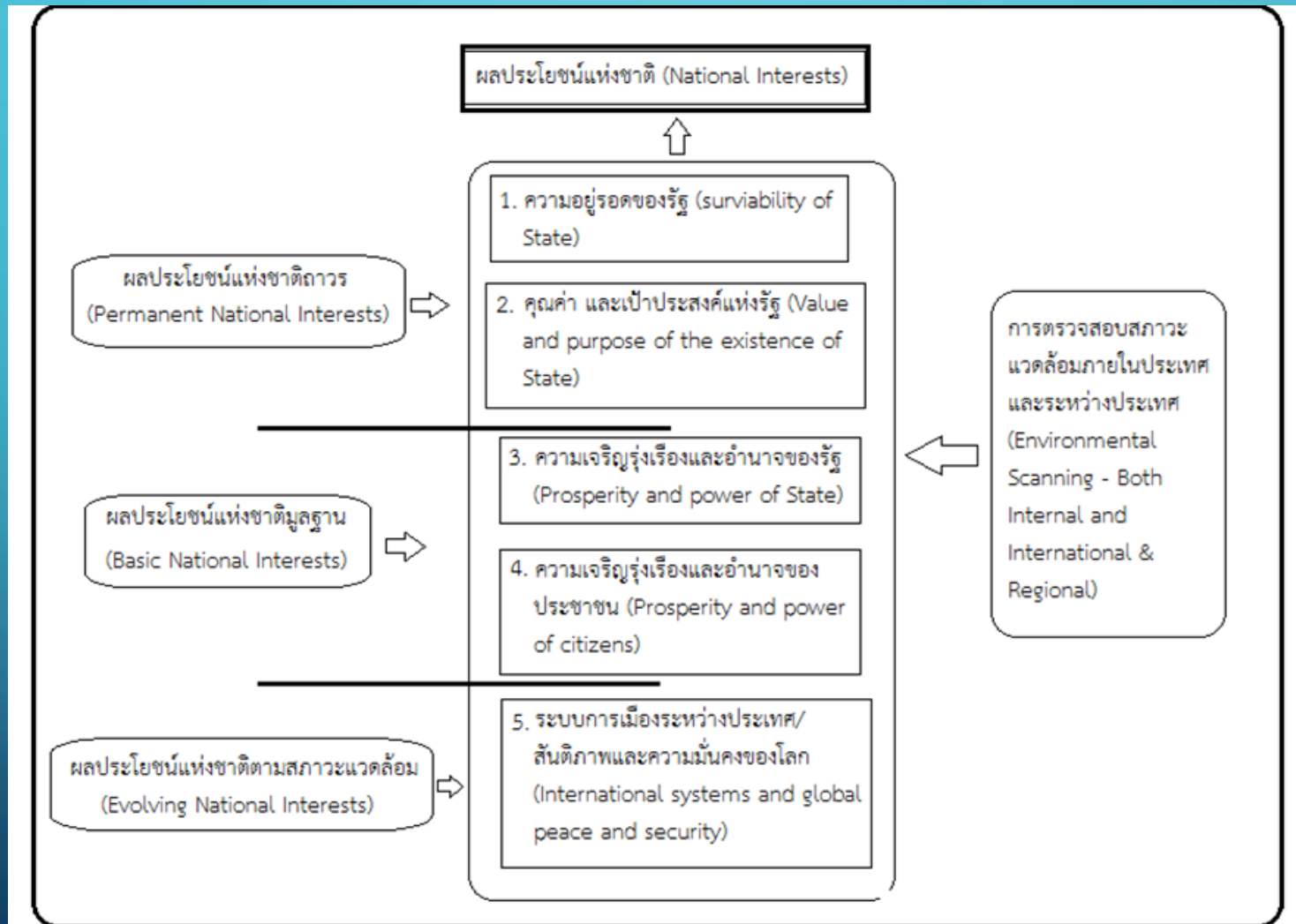
➤ ตัวแบบของ วปอ.๑ มี Feedback Loop



➤ จุดเปลี่ยนที่สำคัญของไทย : รธน. ๒๕๖๐ และ พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๐ → เน้นการระบุ “ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests)”



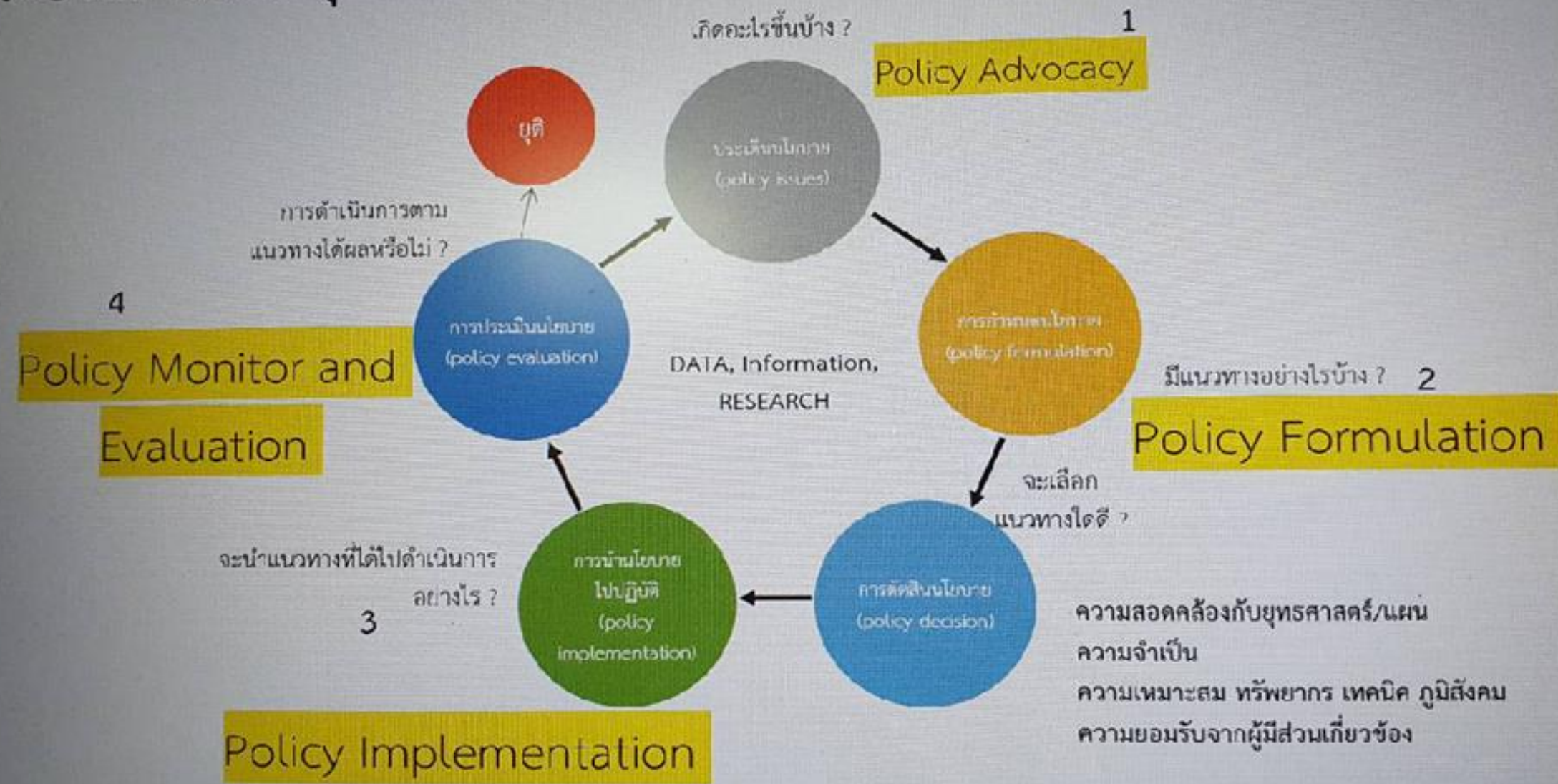
➤ ผลประโยชน์แห่งชาติ → คืออะไร มาจากไหน?



1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์กับนโยบาย

- สองแนวคิด (Approaches) อะไรมาก่อน/หลังระหว่างยุทธศาสตร์กับนโยบาย?
- ยุทธศาสตร์ ไม่มีจุดยืน ในวิชารัฐศาสตร์ (Political Science) หรือรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration - PA หรือ New Public Administration - NPA)
- ทฤษฎีอะไรทางยุทธศาสตร์ที่จะสามารถ falsify ได้ เหมือนทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์กายภาพทั่วไป
- กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ปัจจุบัน ใช้กระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะ (public policy formulation process) แทนที่จะเป็นกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์โดยทั่วไป

กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ



ความแตกต่างระหว่างยุทธศาสตร์กับนโยบาย

| ประเด็น | ยุทธศาสตร์ | นโยบาย |
|----------------------|-------------------------------------|--|
| ความต่อเนื่อง | เป็นกระบวนการวงรอบ ต่อเนื่อง ไม่จบ | จบเป็นเรื่องๆ เมื่อแก้ปัญหาได้แล้ว ก็ปิดนโยบาย |
| จุดเริ่มต้น | เป้าหมายในอนาคต | ปัญหา ณ ปัจจุบัน |
| ทางเลือก | มีจำกัด หรือไม่มีเลย | มีทางเลือกหลายทาง |
| ผู้รับประโยชน์ | ทุกกลุ่ม ทุกภาคส่วน | อาจจะเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ |
| ระดับความเสียหาย | ถ้าล้มเหลว เสียหายมาก | ถ้าล้มเหลว เสียหายเฉพาะส่วน |
| มีหรือไม่มี ดีที่สุด | ถ้ามี ต้องเกิดประโยชน์ต่อทุกภาคส่วน | นโยบาย เป็นการแก้ปัญหา ต้องมี |
| ฯลฯ | - | - |

II. การกำหนดแนวทางเพื่อบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ (Developing Strategy's Ways)

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่าง Ways กับ Ends และ Means

2.2 ปัจจัยพิจารณาในการกำหนด Ways

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่าง Ways กับ Ends และ Means

- Ways แยกไม่ออกจาก Ends และ Means → Trinity
- การกำหนดแนวทางหรือหนทางเพื่อบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์นั้น ในแต่ละระดับ/ประเภทองค์กร Way ก็จะมี ความซับซ้อนต่างกัน ในองค์กรขนาดใหญ่ เช่น รัฐ Way เพื่อไปบรรลุยุทธศาสตร์หนึ่งๆก็จะมี ความซับซ้อนมากกว่าบริษัทหรือองค์กรธุรกิจมาก
- เป็นเครื่องมือในระดับนโยบายหรือเรียกรวมๆว่า “นโยบาย/โครงการ/ แผนงาน/มาตรการ” ซึ่งในระดับรัฐ จะเป็น “ชุดนโยบาย/โครงการ/ แผนงาน/มาตรการ”

➤ แล้วจะทราบได้อย่างไรว่า หรือมีอะไรที่จะยืนยันได้ว่า หนทาง/แนวทางการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์นั้น ถูกต้อง เหมาะสม ไม่หลงทาง

➔ การไล่ Alignment ย้อนกลับจาก **Interests** → **Objective**

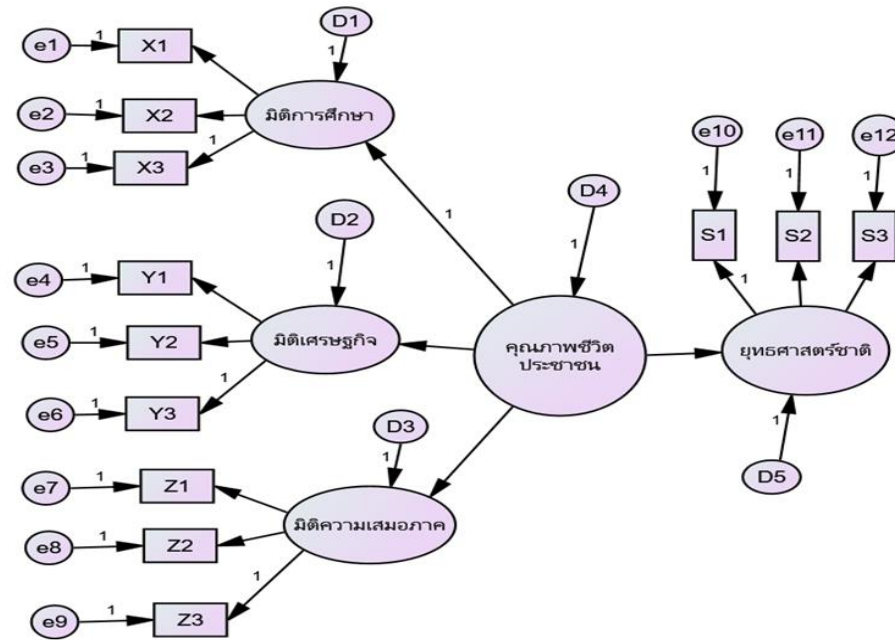
➔ **Goal** → **Purpose** → **Value** จึงเป็นกระบวนการตรวจสอบในขั้นต้น

➤ ภาพสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (**Scenario**) ที่เรามีอยู่ (Forces, Trends, Problems, Opportunities) มีความสำคัญต่อ Way มาก

2.2 ปัจจัยพิจารณาในการกำหนด Ways

- 1. เป้าหมายยุทธศาสตร์ (Strategy's End) ส่วนใหญ่เป็นเป้าหมายเชิงซ้อน (complex end) ดังนั้น การที่จะบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่ Complex จะต้อง**มีหลายหนทาง** หรือ**มีชุดนโยบาย**ซึ่งจะต้องปฏิบัติควบคู่
- 2. จากข้อ 1 เมื่อต้องมี “หลายหนทาง” หรือ “ชุดนโยบาย (policy basket)” ในการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ จึงต้องพิจารณาจัดความสำคัญของนโยบายในตะกร้า ว่า **นโยบายใดเป็นนโยบายหลัก** (หนึ่งนโยบาย) เป็น Core Policy ที่เหลืออาจจะเป็นนโยบายสนับสนุน

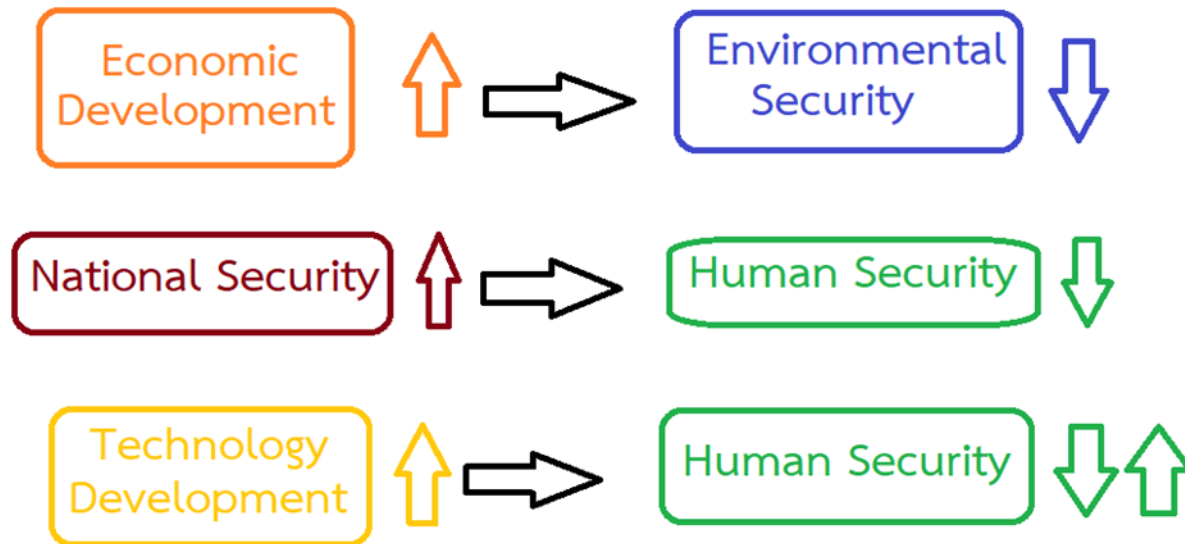
ตัวอย่างการวางแผนงานวิจัยเพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของชุดนโยบาย



ยุทธศาสตร์ชาติสามารถศึกษาในเชิงการวิจัยเชิงปริมาณได้ เช่น ใช้ SEM เป็นต้น

➤ 3. ทุก **Core Policy** และ **Policy Basket** ที่เลือก (หรือทุกหนทางไปสู่เป้าหมายยุทธศาสตร์) มี **Opportunity Costs, Trade-offs,** และผลกระทบต่อกันอาจจะ **non-linear**

Long-term trade-offs Effects between Sectors



➤ 4. การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม (Security Environment) เกิดขึ้นตลอดเวลา ต่อเนื่อง ในทุก Sectors ดังนั้น **หนทางสู่เป้าหมายที่เหมาะสม ต้องมีความอ่อนตัว (Flexible)** กล่าวคือ Adaptive (ปรับตัวไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยน) และ Reactive (ปรับเปลี่ยนไปรอนาคต) มิใช่ Passive (ขัดขืนต่อการปรับตัว) โดยเฉพาะเมื่อเกิด Shocks

$Y = AX$; Y = a dependent or predicted variable matrix;

A = a constant matrix;

X = a independent variable or predictor matrix;

$Y_p = a_0 + a_1X_1 + a_2X_2 + \dots + a_nX_n$ --> some a_i are non-significant; deleted!!

แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์จริง ปรากฏว่า a_i ที่ตัดทิ้งไปนั้น ส่งผลกระทบต่อ Y --> กรณีนี้ เรียก a_i ว่า **Known Unkwons**

อีกกรณี คือ มีตัวแปรอื่นๆที่ไม่อยู่ใน X เช่น Z_i ส่งผลกระทบต่อ Y ด้วย --> กรณีนี้ เรียก Z_i ว่า **Unknown Unknowns**

- 5. ทุกหนทางไปสู่เป้าหมาย จะประกอบด้วย ๓ ส่วน คือ
- ส่วนที่ ๑ การแก้ปัญหาที่ดำรงอยู่ที่เป็นอุปสรรค
 - ส่วนที่ ๒ คือ การมีขีดความสามารถที่สำคัญยิ่ง - Critical Capabilities (CC) ซึ่งเป็นขีดความสามารถที่จะต้องมี ถ้าไม่มีจะต้องสร้างขึ้นมา
 - ส่วนที่ ๓ คือ ปัจจัยหลักที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ (Key Success Factors – KSF) ถือเป็น Constraints ที่จะมีผลที่สำคัญ ต่อความสำเร็จ

➤ องค์ประกอบในการพิจารณา “หนทาง/แนวทาง” ไปสู่เป้าหมาย ยุทธศาสตร์

การพิจารณา "หนทาง/แนวทาง" ไปสู่เป้าหมายยุทธศาสตร์

๑. เตรียมความพร้อม/แก้ปัญหา --> เตรียมพื้นที่การรบ/ แก้ปัญหา/ปฏิรูป
๒. กำหนดขีดความสามารถที่สำคัญยิ่ง --> Critical Capabilities (CC) =
Enablers = การเข้าตีหลัก
๓. กำหนดปัจจัยหลักที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ --> Key Success Factors (KSF)
= การสร้างเงื่อนไขเพื่อให้การเข้าตีหลักสำเร็จ

III. การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation)

- 3.1 การจัดทำแผนในระดับหน่วยปฏิบัติในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ขององค์กร
- 3.2 การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติของหน่วยราชการ

3.1 การจัดทำแผนในระดับหน่วยปฏิบัติในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ขององค์กร

- การกำหนดแนวทางเพื่อบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ (Strategy's Way) นั้น เป็นคนละเรื่องกับการดำเนินการเพื่อบรรลุยุทธศาสตร์ (Strategy Implementation) Strategy Implementation เป็นการนำยุทธศาสตร์มาปฏิบัติ
- การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ (Strategy Implementation) ถ้าดูจากระดับประเทศ (ไทย) ก็จะเห็นภาพของแผนระดับ ๓ ต้องมาวิเคราะห์อีกว่า เป้าหมายยุทธศาสตร์ในเรื่องนี้คืออะไร? แล้วทำแผนเฉพาะของตน ซึ่งแผนนี้ก็ต้องมีความชัดเจนก่อนว่า เป้าหมายของตนคืออะไร? What to be achieved? Why?

➤ ต้องแน่ใจได้ว่าสนับสนุนยุทธศาสตร์ใหญ่ที่กำหนดมาแล้ว ซึ่งจริงๆก็คือ การจัดทำนโยบายสาธารณะ (public policy) ที่ว่า who get what and why? ในส่วนของการดำเนินการเพื่อไปสู่เป้าหมายในระดับของ ตนนั้น ก็จะต้องคำตอบของคำถามที่ว่า What to be done? How? When? What capabilities to have? What problems to be solved? Where? (5W 1H)

IV. ประเด็นเกี่ยวกับการศึกษาวิชายุทธศาสตร์

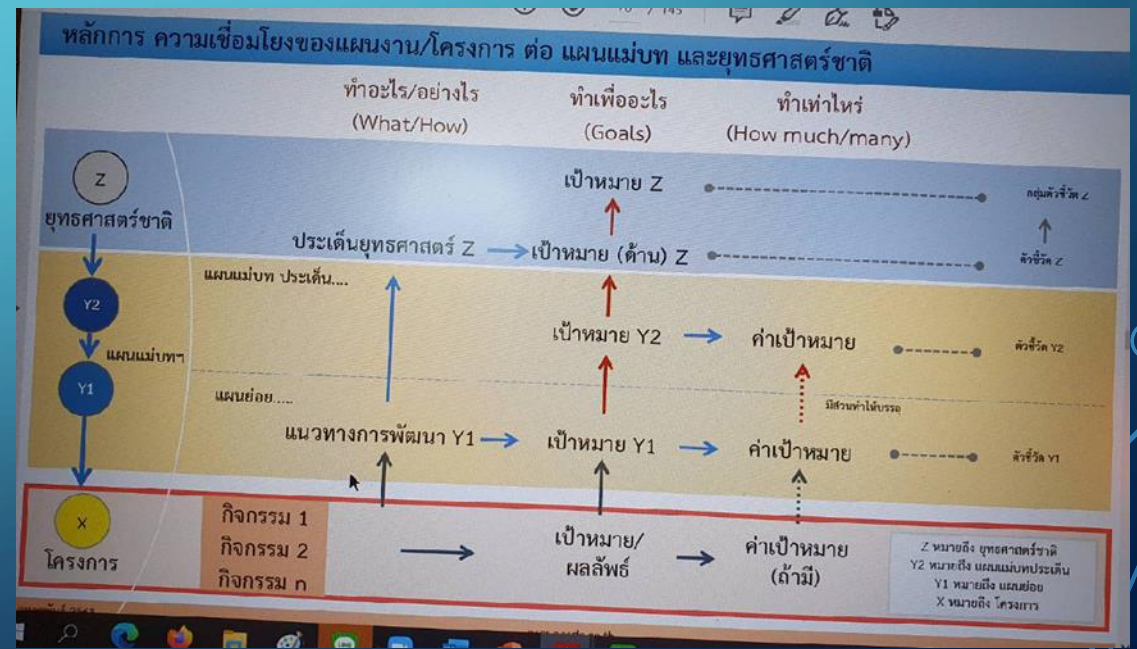
4.1 ยุทธศาสตร์ชาติกับระบอบประชาธิปไตย

4.2 ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจกับการเกิดนวัตกรรมในการพัฒนา

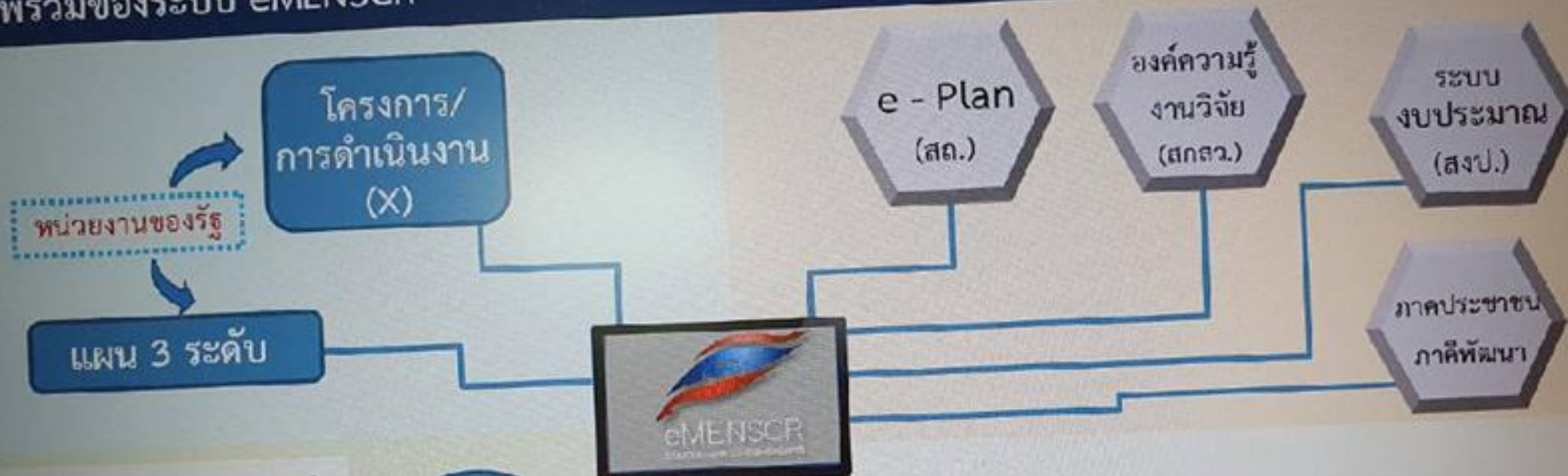
ประเทศ

4.1 ยุทธศาสตร์ชาติกับระบอบประชาธิปไตย

- ปัญหา Freedom of Choices
- ปัญหา Centralized and Decentralized of Power → Innovations & Breakthroughs



ภาพรวมของระบบ eMENSCR



| | | |
|-------------------------|----------|----------------|
| ข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ | การศึกษา | หน่วยงานภาครัฐ |
| นวัตกรรมและเทคโนโลยี | การเกษตร | สถาบันการศึกษา |
| การแพทย์ | การเกษตร | การสื่อสาร |

ข้อมูลสถิติ
ต่าง ๆ

อื่นๆ
SDGs / WEF / IMD

เป้าหมาย
ของแผนแม่บท
(M)



V. สรุป

- 5.1 ยุทธศาสตร์ ต้องมีหรือไม่? มี-ไม่ ต่างกันอย่างไร?
- 5.2 ยิ่งจัดระเบียบ ยิ่งถูกต้าน – กฎข้อที่ ๒ ของเทอร์โมไดนามิกส์
- 5.3 ระบบสังคมเศรษฐกิจเมือง เปลี่ยนแปลงเองเมื่อเงื่อนไข
ภายในพร้อม
- 5.4 อนาคตกำหนดได้แน่หรือ?

5.1 ยุทธศาสตร์ ต้องมีหรือไม่? มี-ไม่ ต่างกันอย่างไร?

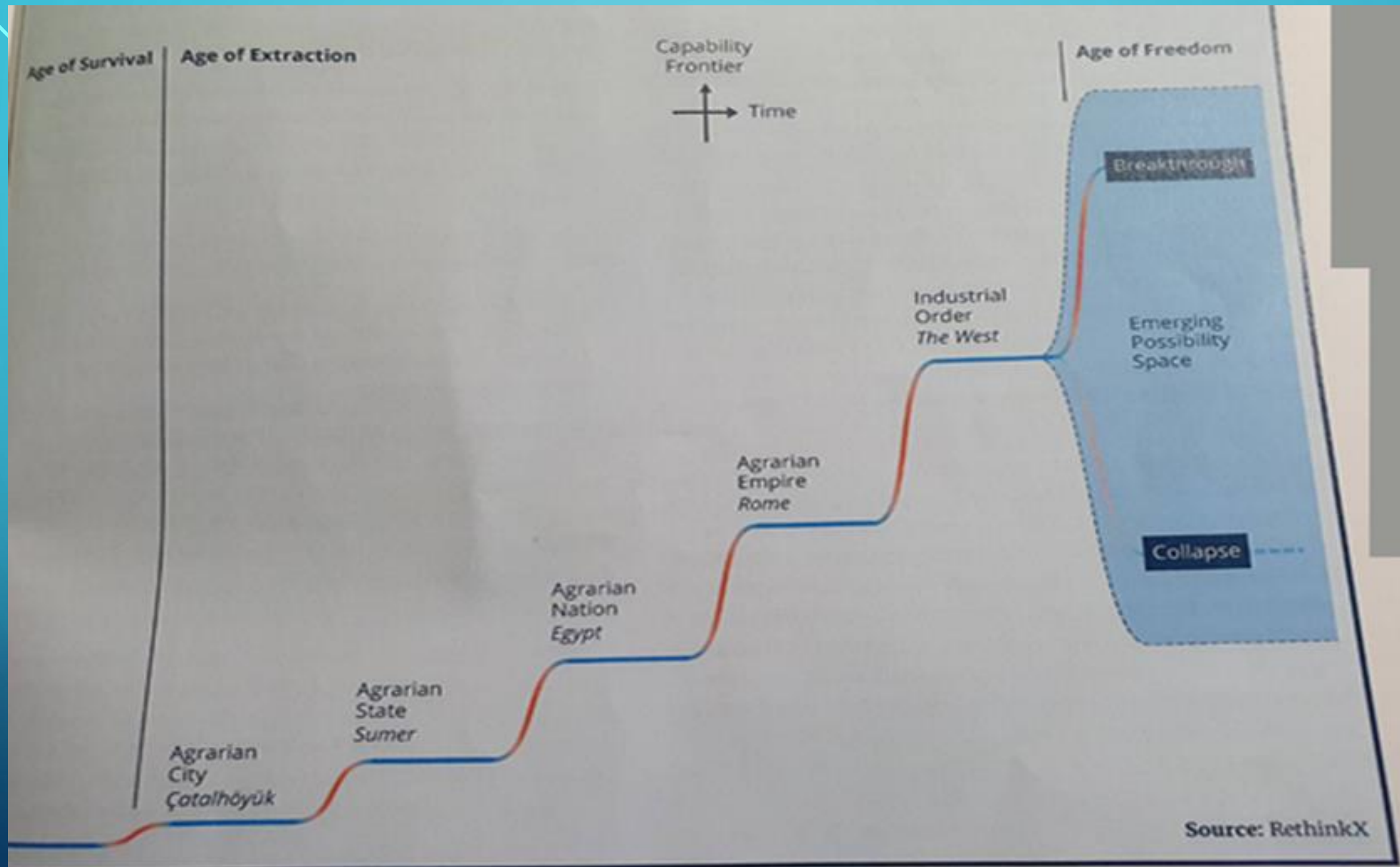
- หากยุทธศาสตร์เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศระยะยาวที่เหมาะสม และเป็นไปได้ โดยสังคมมีความเห็นชอบร่วมกัน และสนับสนุน ยุทธศาสตร์ก็จะเป็นพลังในการยึดเหนี่ยวคนในสังคม ก็เป็นสิ่งที่ จำเป็นต้องมี
- ยุทธศาสตร์จึงควรเป็นผลผลิตทางการเมือง ผ่านการแสดงความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนตามระบอบประชาธิปไตย เพราะมันเป็น commitment ระดับชาติ
- แนวคิดแบบ Decentralized Strategy

5.2 ยิ่งจัดระเบียบ ยิ่งถูกต้าน – กฎข้อที่ ๒ ของเทอร์โมไดนามิกส์

- ต้องไม่ลืมว่า แนวโน้มของเอกภพคือการไปสู่ความหลากหลาย เป็นไปตาม Second law of thermodynamics ที่ The entropy of the Universe will always increase ซึ่งหมายความว่า ยิ่งจัดระเบียบ ก็ยิ่งขัดธรรมชาติเพราะเป็นการจำกัดความหลากหลาย
- เกมส์จับคู่ (Pairing Games) เป็นการ demonstrate เรื่อง ความไร้ระเบียบที่เพิ่มขึ้นเมื่อมีกฎเกณฑ์ที่จำกัด

5.3 ระบบสังคมเศรษฐกิจการเมือง เปลี่ยนแปลงเองเมื่อเงื่อนไข ภายในพร้อม

- **Arbib & Seba (2020)** มองเห็นพลังแห่งการเปลี่ยนแปลงระบบสังคมเศรษฐกิจการเมืองของมนุษย์จากการศึกษาวิวัฒนาการระบบสังคมเศรษฐกิจการเมืองตั้งแต่ช่วงชุมชนบรรพกาล (Primitive Society) เป็นต้นมานั้น เป็นไปตามธรรมชาติของระบบสังคมฯ ไม่อาจกำหนด หรือวางแผนได้
- นั่นเอง เมื่อใดที่ Organizing System ไม่สามารถรองรับ Production Capacity ใหม่ ระบบสังคมฯ นั้นก็จะดำรงอยู่ไม่ได้ จะ collapse และระบบใหม่ที่เหมาะสมกว่าก็จะ Emerge ขึ้นมาแทนที่เป็นคุณภาพใหม่ (Emergence)



5.4 อนาคตกำหนดได้แน่หรือ?

- เอกภพมีทั้งส่วนที่เป็น real part และ imaginary part ดังเช่นใน Quantum Physics ก็เป็นที่น่าคิด เรายังไม่เข้าใจเอกภพของเราดีพอ
- อนาคตซึ่งเป็น imaginary part ของเราด้วย เช่น การกระทำอย่างหนึ่ง ณ ปัจจุบัน อาจส่งผลผ่าน imaginary part ซึ่งเราสัมผัสไม่ได้ แล้วผลของมันมากกระทบต่อ real part ในอนาคตของเรา
- อนาคตคือความไม่แน่นอน ยังไม่รู้ชัดว่า อะไรเป็นตัวกำหนดมันแน่? ทำได้อย่างดี ก็แค่หาความน่าจะเป็น

จบการบรรยาย