

กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกรมมาตรฐาน
และมาตรวิทยา สปป.ลาว*

Construction Participatory Process in Strategic Planning of Department
of Standards and Metrology, Lao PDR

เข็มเพชร ศรีสมพาน¹

อภิศักดิ์ ธีระวิศิษฐ์²

บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ กรมมาตรฐานและมาตรวิทยา กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สปป.ลาว กลุ่มเป้าหมายถูกเลือกอย่างเจาะจงจากพนักงานระดับหัวหน้างานและระดับปฏิบัติการ รวมกันเป็นจำนวน 48 คน ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย เก็บรวบรวมโดยวิธีการประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม และนำประเด็น ที่ได้มาวิเคราะห์ร่วมกัน ทำให้ได้ข้อสรุปว่า เราสามารถนำวิธีการการจัดทำแผนยุทธศาสตร์แบบมีส่วนร่วมที่พัฒนามาจากประเทศเสรีประชาธิปไตยตะวันตกมาใช้ได้กับประเทศ สปป. ลาวซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบการบริหารประเทศแบบสังคมนิยมภายใต้พรรคประชาชนปฏิวัติลาวเพียงพรรคเดียว อย่างไรก็ตามในรายละเอียดของขั้นตอนการมีส่วนร่วมในบริบท สปป. ลาว ก็ยังมีความแตกต่างกันกับสังคมตะวันตก กล่าวคือ ประชาชนคนลาวจำเป็นต้องได้รับข้อมูลข่าวสาร และได้รับการกระตุ้นให้เกิดการร่วมแสดงความคิดเห็นในระหว่างการทำแผนกลยุทธ์ ซึ่งต่างจากประชาชนในประเทศสังคมนิยมตะวันตกหรือประเทศเสรีประชาธิปไตย ที่ไม่จำเป็นต้องมีการกระตุ้นให้แสดงความคิดเห็น

* บทความฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง การพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของกรมมาตรฐานและมาตรวิทยา กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

¹ มหบัณฑิตหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำสาขาวิชาพัฒนาสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ABSTRACT

The objective of this participatory action research is to study the processes of strategic planning of the Department of Standards and Metrology, Ministry of Science and Technology, Lao PDR. The target groups were purposively selected from both the administrative and supportive staff of the department, for a total of 48 persons. Data for this research were collected and analyzed through a group process technique. At the end of the group meetings, the author came to a conclusion that the participatory strategic plan approach, which was developed from the socio-economic of the western free market system, is applicable to the Lao PDR, which is a socialist country under one single political party. However, it was noted that there were some cultural differences between the two social milieus. Lao people need more information and encouragement to express and share their ideas during the strategic planning process.

คำสำคัญ: กระบวนการมีส่วนร่วม แผนยุทธศาสตร์ สปป.ลาว

Keywords: Participatory process, Strategic plan, Lao PDR

ความเป็นมาและความสำคัญ

การบริหารประเทศของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) มีการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทแวดล้อมทั้งภายใน และภายนอกประเทศ หลังจาก สปป.ลาว ได้รับเอกราชในปี 1953 การบริหารประเทศในช่วงแรกอยู่ภายใต้ภาวะสงครามเย็น มีความพยายามที่จะจัดตั้งรัฐบาลผสมแต่ไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในปลายปี 1975 สปป.ลาว ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบบสังคมนิยม และได้สถาปนาประเทศขึ้นใหม่โดยใช้ชื่อว่า “สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” อยู่ภายใต้การชี้นำของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว (The Lao People's Revolutionary Party: LPRP) มีการจัดตั้งคณะรัฐบาล และมีสภาแห่งชาติ (The National Assembly) ทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย (Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2008) ต่อมาในปี ค.ศ. 1981 สปป.ลาว มีแผน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรก (ค.ศ. 1981-1985) แต่ผลการพัฒนาต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้ จึงทำให้ สปป.ลาว กลายเป็น 1 ใน 10 ประเทศที่ยากจนที่สุดในโลก ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (ค.ศ. 1986-1990) จึงได้นำนโยบายจินตนาการใหม่ (New Economic Mechanism: NEM) หรือ ระบบเศรษฐกิจที่เน้นราคาตามกลไกตลาดมาใช้ในการพัฒนาประเทศ (United Nation, 2001) ในปี ค.ศ. 1991 สปป.ลาว มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก และมีระบบการเลือกตั้งภายใต้พรรคการเมืองเดียว

ปัจจุบัน สปป.ลาว ปกครองด้วยระบบสังคมนิยมประชาธิปไตย มีประธานประเทศเป็นผู้นำสูงสุด นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร ประธานสภาแห่งชาติเป็นผู้นำฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้นำในระดับกระทรวง หัวหน้ากรมผู้นำระดับกรม เจ้าแขวงเป็นผู้นำระดับแขวง เจ้าเมืองเป็นผู้นำในระดับเมือง และนายบ้านเป็นผู้นำระดับหมู่บ้านอย่างไรก็ตาม ถึงแม้ สปป.ลาว จะมีการปรับเปลี่ยนนโยบาย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้สอดคล้อง กับทิศทาง และเป้าหมายการพัฒนาประเทศ แต่การบริหารงานยังมีลักษณะการสั่งการจากบนลงล่าง โดยมีพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นศูนย์กลางการบริหารประเทศ

สปป.ลาว ได้นำแนวคิดการวางแผนยุทธศาสตร์มาใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการบริหารประเทศ แต่กระบวนการจัดทำแผนยังจำกัดเฉพาะผู้ที่มีตำแหน่ง สืบเนื่องมาจาก ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ ประกอบกับการประกาศใช้นโยบายจินตนาการใหม่ (NEM) ทำให้ สปป.ลาว มีการบริหารจัดการในเชิงธุรกิจมากยิ่งขึ้น ในช่วงนี้ สปป.ลาว ได้เปิดรับแนวคิดและวิธีการบริหารจัดการองค์การในรูปแบบตะวันตกผ่านการช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น United Nation (UN) World Health Organization (WHO) Asian Development Bank (ADB) International Labour Organization (ILO) International Monetary Fund (IMF) เป็นต้น (Central Intelligence Agency, 2015) การเปิดรับแนวคิดและวิธีการดังกล่าว ถือเป็นจุดเริ่มต้นให้ สปป.ลาว มีการสร้างและ พัฒนาแผนยุทธศาสตร์ขึ้นมาใช้ร่วมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฉบับต่อมา จนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 7 ค.ศ. 2011-2015) ในส่วนของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นั้น กลับถูกจำกัดเฉพาะผู้ที่มีตำแหน่ง และบทบาทสำคัญในระดับบริหารเท่านั้น เช่น รัฐมนตรี หัวหน้ากรม รองหัวหน้ากรม และหัวหน้าแผนก เป็นต้น ส่วนพนักงานระดับปฏิบัติการ รวมถึงประชาชนผู้ได้รับผลประโยชน์นั้นไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตาม สปป.ลาว ก็ได้้นำแนวคิดการมีส่วนร่วมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาประเทศ การพัฒนาประเทศที่ต้องพึ่งพาการช่วยเหลือจากต่างประเทศสะท้อนถึงความไม่มั่นคง และยังยืนยันของการพัฒนาดังนั้น ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา สปป.ลาว ได้กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) เป็นส่วนหนึ่งของแผน โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน สปป.ลาว ได้กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกระบวนการพัฒนาประเทศว่า “...Uplift Human Development Index (HDI) through promoting the health and sanitation; building capacity; intensify people's participation in the national development process...” (Ministry of Planning and Investment, 2011: p158) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ในปัจจุบัน จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น เช่น การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจในกระบวนการสร้าง เขื่อนพลังน้ำเทิน 2 (Mirumachi & Torriti, 2011) การให้เด็ก

และวัยรุ่น มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการให้การศึกษาเรื่องน้ำสุขาภิบาล และสุขอนามัย (UNICEF, 2005) เป็นต้น

จากที่กล่าวไปข้างต้นจะเห็นได้ว่า ถึงแม้การบริหารประเทศของ สปป.ลาว ในปัจจุบันได้นำแนวคิดการมีส่วนร่วมมาใช้ในการพัฒนาประเทศ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศเพิ่มมากขึ้นในทุกระดับ แต่ด้วยประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของ สปป.ลาว ที่อยู่บนปรัชญาแบบสังคมนิยม แผนการบริหารงานจะถูกสร้าง และกำหนดขึ้นจากส่วนกลาง แต่แนวคิดการมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการที่ใหม่ในการบริหารงานของประเทศสังคมนิยม ดังนั้น ประเด็นกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในองค์การภาครัฐของ สปป.ลาว จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจ กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประเทศสังคมนิยมจะมีความเหมือนหรือแตกต่างจากประเทศทุนนิยมตะวันตกหรือประเทศไทยอย่างไร ผลการวิจัยครั้งนี้จะก่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ เพราะจะช่วยพิสูจน์ให้ทราบว่าแนวคิดการมีส่วนร่วมที่มาจากกลุ่มประเทศตะวันตก มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร กับประเทศที่มีระบบการเมืองการปกครองแบบสังคมนิยมแบบอย่าง สปป.ลาว

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษากระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ กรรมาตรฐาน และมาตรฐานวิชา กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สปป.ลาว

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) มีหน่วยในการวิเคราะห์ระดับองค์การ ได้แก่ กรรมาตรฐานและมาตรฐานวิชา กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สปป.ลาวกลุ่มเป้าหมายถูกเลือกอย่างเจาะจง (Purposive Selection) ได้แก่ พนักงานทุกระดับที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายในกรรมาตรฐานและมาตรฐานวิชา กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สปป.ลาว จำนวน 48 คน แบ่งเป็นพนักงานระดับหัวหน้างาน จำนวน 17 คน และ พนักงานระดับปฏิบัติการ จำนวน 31 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย 1) ร่างสถานการณ์ภายใน และภายนอกกรรมาตรฐานและมาตรฐานวิชา 2) ร่างแผนยุทธศาสตร์ของกรรมาตรฐานและมาตรฐานวิชา และ 3) ร่างแผนที่กลยุทธ์ของกรรมาตรฐานและมาตรฐานวิชา

การเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้วิธีการประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Workshop) จำนวน 5 ครั้ง ๆ ละ ประมาณ 2 - 3 ชั่วโมง เก็บรวบรวมข้อมูล ตั้งแต่เดือนธันวาคม

2556 - กุมภาพันธ์ 2557 วิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีการระดมสมองจากผู้เข้าร่วมประชุมวิเคราะห์การใช้เทคนิค SWOT Matrix และ Balanced Scorecard ช่วยในการวิเคราะห์แผนที่กลยุทธ์

ผลการศึกษา

กรมมาตรฐานและมาตรวิทยา (Department of Standard and Metrology: DSM) เป็นกรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยยกระดับจากสถาบันมาตรวิทยาขึ้นมาเป็นหน่วยงานระดับกรมมา ในปี 2011 อยู่ภายใต้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Science and Technology: MOST) โครงสร้างการบริหารงานประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ระดับบริหาร จำนวน 17 คน ได้แก่ หัวหน้ากรม 1 คน รองหัวหน้ากรม 2 คน หัวหน้าแผนก 4 คน และ หัวหน้าศูนย์ 3 คน และรองหัวหน้าแผนก 4 คน และรองหัวหน้าศูนย์ 3 คน และเจ้าหน้าที่ระดับวิชาการ จำนวน 31 คน รวมมีเจ้าหน้าที่ทั้งหมด จำนวน 48 คน ปัจจุบันกรมฯ บริหารงานภายใต้แผนข้อตกลงว่าด้วยการจัดตั้งและเคลื่อนไหวของกรมมาตรฐานและมาตรวิทยา 2011 ซึ่งได้มาจากกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แผนดังกล่าวได้กำหนดเพียงบทบาทหน้าที่ที่พนักงานในระดับหัวหน้าแผนกและหัวหน้าศูนย์ต้องปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ (กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, 2011) ดังนั้นในแต่ละปี หัวหน้ากรมมาตรฐานและมาตรวิทยา จะต้องจัดทำแผนงานประจำปีขึ้นเพื่อใช้ในการดำเนินงานของกรมฯ สำหรับกระบวนการในการจัดทำแผนงานประจำปีนั้น หัวหน้ากรมฯ จะสั่งการให้หัวหน้าแผนกและหัวหน้าศูนย์เป็นคนยกร่างโครงการ หรือกิจกรรมที่แผนกตนเองต้องการทำในแต่ละปีขึ้นมา แล้วจึงทำการส่งให้หัวหน้ากรมฯ เป็นผู้ตรวจสอบ ปรับปรุง แก้ไข และประกาศใช้เป็นแผนงานประจำปีของกรมฯ จากกระบวนการจัดทำแผนงานประจำปีจะเห็นได้ว่า พนักงานระดับปฏิบัติการทั้ง 31 คน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานประจำปีน้อยมาก คือ ทำหน้าที่เพียงรวบรวมข้อมูลให้กับหัวหน้าแผนกเพื่อดำเนินการต่อไป ส่วนพนักงานก็จะเป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง และดำเนินงานตามแผนที่ได้วางไว้ ซึ่งงานส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นงานที่ทำเป็นประจำเหมือนกิจวัตรประจำวัน (Routine Job) ไม่มีการตั้งเป้าหมาย วิสัยทัศน์ กำหนดยุทธศาสตร์ ในการดำเนินงานทั้งในระยะสั้น และระยะยาว

ดังนั้น ในฐานะที่ผู้วิจัยเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารของกรมมาตรฐานและวิทยา กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญ และความจำเป็นของการมีแผนยุทธศาสตร์ ใช้ในการบริหารงานของกรม ในขณะเดียวกันก็ต้องนำแนวคิดการมีส่วนร่วมที่ถูกสร้างจากบริบทสังคมเสรี ประชาธิปไตยมาใช้ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในองค์การภาครัฐที่อยู่ภายใต้ระบบสังคมนิยม ซึ่งในรายงาน การวิจัยนี้จะนำเสนอกระบวนการมีส่วนร่วม 3 ส่วน ได้แก่

- 1) การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ SWOT
- 2) การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และ
- 3) การมีส่วนร่วมในการทำแผนที่กลยุทธ์ ซึ่งจะได้นำเสนอใน 3 ส่วน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ SWOT การวิเคราะห์ SWOT เป็นเทคนิคที่ช่วยให้ทราบถึง ฐานมาตรฐานและมาตรฐาน มีจุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weaknesses) โอกาส (Opportunities) และอุปสรรค (Threats) อะไรบ้าง ซึ่งผลจากการวิเคราะห์ SWOT จะนำไปใช้ประโยชน์ในขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ต่อไป ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มวิเคราะห์ SWOT ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มพนักงานระดับหัวหน้างาน จัดขึ้นในช่วงเช้า และ 2) กลุ่มพนักงานระดับปฏิบัติการ จัดขึ้นในช่วงบ่ายที่ห้องประชุมของกรมมาตรฐานและมาตรฐาน พนักงานแต่ละกลุ่มจะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความสำคัญของ SWOT และรายการจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ซึ่งผู้วิจัยร่างขึ้นเป็นเครื่องมือเพื่อให้พนักงานได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ตรวจสอบเนื้อหาและคัดเลือกรายการ รวมถึงการให้คะแนนรายการ SWOT ในขั้นตอนการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร พบว่า ผู้เข้าร่วมประชุมให้ความสนใจ และมีความตั้งใจในการรับฟังข้อมูลที่ผู้วิจัยเป็นผู้นำเสนอ ภายใต้หัวข้อ “ความเป็นหนึ่งขององค์กร” ต่อมาในขั้นตอนการแสดงความคิดเห็น พบว่า ผู้เข้าร่วมประชุมไม่ค่อยกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นโดยเฉพาะในกลุ่มพนักงานระดับปฏิบัติการ ผู้วิจัยจึงได้อ่านรายการ SWOT ทีละรายการเรียงตามลำดับ และใช้คำถามนำกระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นต่อรายการที่อ่านจนครบทุกรายการ ในขั้นตอนนี้ พบว่า ผู้เข้าร่วมประชุมมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นที่หลากหลายโดยเฉพาะในกลุ่มพนักงานระดับปฏิบัติการ มีทั้งลักษณะการเพิ่มเติมแก้ไข ปรับเปลี่ยนรายการจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และอุปสรรค ซึ่งผู้วิจัยก็ได้บันทึกไว้บนกระดาษชาร์ทที่ผู้เข้าร่วมประชุมมองเห็นได้ร่วมกัน เช่น มีการเพิ่มเติมรายการจุดแข็ง “โครงสร้างบุคลากรสามารถปรับเปลี่ยนได้เพื่อให้มีความเหมาะสมกับตำแหน่งงาน” เพิ่มเติมรายการจุดอ่อน “ที่ตั้งของกรมฯ และกระทรวงไม่ได้อยู่ในบริเวณเดียวกันทำให้การติดต่อประสานงานล่าช้า” เป็นต้น ในขณะที่กลุ่มพนักงานระดับหัวหน้างานก็มีส่วนเสนอความคิดเห็นและปรับเปลี่ยนรายการบ้าง แต่มีไม่มากนักเมื่อเทียบกับกลุ่มพนักงานระดับปฏิบัติการ ขั้นตอนถัดมา ผู้วิจัยให้ผู้เข้าร่วมประชุมช่วยกันตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาและคัดเลือกรายการ SWOT ในขั้นตอนนี้ พบว่าผู้ร่วมประชุมส่วนใหญ่เห็นด้วยกับรายการต่างๆ ซึ่งแสดงออกโดยการเงิบ หรือบางคนก็พยักหน้ากับรายการที่ผู้วิจัยได้อ่านสรุป หลังจากนั้นผู้เข้าร่วมประชุมต่างช่วยกันเลือกรายการที่เขียนอยู่บน กระดาษชาร์ทอย่างรวดเร็ว ด้านละ 5 รายการ สำหรับขั้นตอนสุดท้าย การให้คะแนน พบว่า พนักงานแต่ละกลุ่มส่วนใหญ่มีความคิดเห็นตรงกัน ในการให้ในแต่ละรายการ แต่ก็มีผู้เข้าร่วมประชุมบางคนไม่เห็นด้วย กับคะแนนในบางรายการ ซึ่งผู้วิจัยได้ขอเหตุผล และขอมติจากที่ประชุมอีกครั้งหนึ่งก่อนทำการแก้ไข ปรับเปลี่ยนคะแนนให้เป็นตามความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ SWOT ใช้เวลา กลุ่มละประมาณ 90 นาที

ผลการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ SWOT ทำให้รายการ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคเปลี่ยนแปลงไปจากร่างที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นในตอนแรก คือ จากเดิมมีเพียงด้านละ 3 รายการ

เพิ่มเป็นด้านละ 5 รายการ โดยพบว่า เมื่อรวมคะแนนจุดแข็งแล้วได้คะแนนน้อยกว่า คะแนนจุดอ่อน คือ 42 เปรียบเทียบกับ 44 คะแนน นอกจากนี้คะแนนอุปสรรคมากกว่าโอกาส คือ 29 คะแนน เปรียบเทียบกับ 36 คะแนนสถานการณ์ของกรมมาตรฐานและมาตรฐานและมาตริวิทยา จึงอยู่ในสถานการณ์ที่เรียกว่า “อาจถูกเก็บใส่ลิ้นชัก (Back Drawer Issues)” ดังนั้น กรมมาตรฐานและมาตรฐานและมาตริวิทยา ควรกำหนดกลยุทธ์ที่ต้องให้ความสำคัญกับ จุดอ่อน และอุปสรรค หรือ เรียกว่า กลยุทธ์แบบตั้งรับ (Defensive Strategy)

2. การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ จากผลการวิเคราะห์ SWOT ในกระบวนการแรก ทำให้ตระหนักถึงความจำเป็นของกรมมาตรฐานและมาตรฐานและมาตริวิทยาขึ้นมา ที่จะต้องมีแผนยุทธศาสตร์ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของกลุ่ม 2 กลุ่ม คือ กลุ่มพนักงานระดับหัวหน้างาน และกลุ่มพนักงานระดับปฏิบัติการ ทั้ง 2 กลุ่ม ได้มีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตรวจสอบเนื้อหา และร่วมจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา

ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ครั้งนี้ เริ่มต้น โดยให้กลุ่มผู้เข้าร่วมประชุมได้รับข้อมูลข่าวสาร ใน 2 ประเด็นคือ ความสำคัญของผู้เข้าร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และความรู้เกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์ ในขั้นตอนนี้ พบว่า ผู้เข้าร่วมประชุมมีความสนใจ และกระตือรือร้นโดยเฉพาะ กลุ่มระดับหัวหน้า ได้ซักถามวิทยากรเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หลังจากนั้น ผู้วิจัยใช้เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ นำเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ได้แก่ วิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าหมาย ตัวชี้วัด และกลยุทธ์ แก่ที่ประชุมและเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อเนื้อหา ของร่างแผนยุทธศาสตร์ พบว่า ผู้เข้าร่วมประชุม กลุ่มระดับหัวหน้า มีความกระตือรือร้นในการแสดงความคิดเห็นและปรับเปลี่ยนเนื้อหาในหลายประเด็น เช่น แก้ไขวิสัยทัศน์จากเดิมที่ว่า “กรมมาตรฐานและมาตรฐานและมาตริวิทยาเป็นหน่วยงานมหภาคที่สร้างพัฒนา คุ่มครอง อุปกรณ์ เครื่องมือ ให้มีความถูกต้องและยุติธรรม เพื่อนำไปสู่มาตรฐานในระดับชาติ” โดยได้เพิ่มเติมข้อความ “ผลิตภัณฑ์สินค้าและบริการ” และเปลี่ยนข้อความจาก “ระดับชาติ” เป็น “นานาชาติ” โดยให้เหตุผลว่า จะได้เข้ากับการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) แต่สำหรับกลุ่มพนักงานระดับปฏิบัติงาน พบว่า ไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแก้ไขร่างแผนยุทธศาสตร์มากนัก ผู้วิจัยจะต้องใช้คำถามนำเพื่อกระตุ้นให้แสดงความคิดเห็น

ขั้นตอนที่ 2 คือ ขั้นตอนการตรวจสอบเนื้อหา พบว่า สมาชิกส่วนใหญ่ของทั้ง 2 กลุ่ม เมื่อรับฟังข้อสรุปในเชิงเนื้อหาสาระที่ได้จากกระบวนการทำแผนยุทธศาสตร์ในขั้นตอนที่ 1 จากผู้ดำเนินการกลุ่มแล้ว จะพยักหน้า บางคนก็พูดว่าเห็นด้วย ดังนั้นเมื่อถึงขั้นตอนนี้ เนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์จึงมิได้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระหลักที่ได้จากในขั้นตอนที่ 1 แต่อย่างใด

ในขั้นตอนสุดท้าย การมีส่วนร่วมจัดลำดับความสำคัญของประเด็นยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ที่ใช้ ผู้วิจัยได้ให้ผู้เข้าร่วมประชุมช่วยเรียงลำดับรายการที่มีความสำคัญมากที่สุดไปยังรายการที่มี

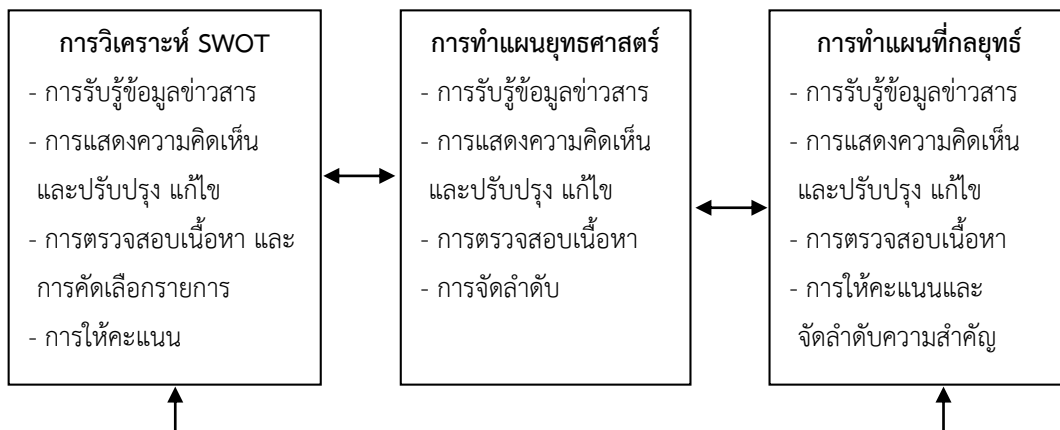
ความสำคัญน้อยที่สุด โดยการใส่หมายเลขลำดับที่ 1 2 3... แทนระดับความสำคัญลดหลั่นไปจากรายการแรกจนถึงรายการสุดท้าย พบว่า กลุ่มพนักงานระดับหัวหน้ามีความกระตือรือร้นในการจัดลำดับประเด็นยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ได้รวดเร็วกว่า ในขณะที่กลุ่มพนักงานที่มีความกระตือรือร้นน้อยกว่ากลุ่มแรก จึงใช้เวลาในขั้นตอนนี้มากกว่ากลุ่มแรก ผลที่เกิดจากการดำเนินการในขั้นตอนนี้ ทำให้ได้สามารถสร้างให้เกิดวิสัยทัศน์ร่วมของบุคลากรทุกฝ่ายในกรมมาตรฐานและมาตรวิทยา ซึ่งมีผลทำให้กรมมาตรฐานและมาตรวิทยา จำเป็นต้องทบทวนและปรับปรุงพันธกิจของตนเอง

3. การมีส่วนร่วมในการทำแผนที่กลยุทธ์ หลังจากที่ได้แผนยุทธศาสตร์ฉบับสมบูรณ์แล้ว ผู้วิจัยได้ประยุกต์เทคนิค Balanced Scorecard มาใช้ในการจัดทำแผนที่กลยุทธ์ เพิ่มเติมรายละเอียดกิจกรรม และโครงการเพื่อให้มีความเป็นรูปธรรมและสามารถนำไปปฏิบัติได้ บุคคลผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนที่กลยุทธ์ ประกอบด้วย พนักงานระดับหัวหน้า ระดับปฏิบัติการ และประชาชนผู้มาใช้บริการของกรมมาตรฐานและมาตรวิทยา ผู้เข้าร่วมประชุมจัดทำแผนที่กลยุทธ์ทุกท่านได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมปรับปรุงแก้ไขร่างแผนที่กลยุทธ์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นให้มีความถูกต้องและสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ และผลที่ได้จากการวิเคราะห์ SWOT รวมถึงการตรวจสอบเนื้อหา และการให้คะแนนและจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมและโครงการ

หลังจากที่ผู้วิจัยนำเสนอร่างแผนที่กลยุทธ์ และรายละเอียดโครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยร่างขึ้นแล้วพบว่า ผู้เข้าร่วมประชุมทุกกลุ่มได้ให้ความสนใจ และตั้งใจฟังการนำเสนอข้อมูลของผู้วิจัยเป็นอย่างมากโดยเฉพาะพนักงานระดับหัวหน้า สำหรับในขั้นตอนของการแสดงความคิดเห็น และการปรับปรุงแก้ไขนั้น ก็พบว่า พนักงานระดับหัวหน้าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการออกความคิดเห็น และแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาทั้งในแผนที่กลยุทธ์ โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ในบางมิติของ Balanced Score Card

ผลการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนที่กลยุทธ์ด้วยเทคนิค Balance Scorecard พบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมที่สร้างขึ้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับแผนที่กลยุทธ์หลายส่วน ได้แก่ ตำแหน่งมุมมอง จำนวนกลยุทธ์ และการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของกลยุทธ์ทั้งภายในมุมมองเดียวกัน และต่างมุมมองกันในเชิงเหตุและผล (Cause-and-Effect Relationship) ทั้งนี้เกิดจากการที่ผู้เข้าร่วมประชุมก็ได้เพิ่มเติมกลยุทธ์ย่อยเพื่อ ให้สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผลได้ เช่น การเพิ่มกลยุทธ์ลดค่าใช้จ่ายการสั่งซื้อ เครื่องมือ อุปกรณ์จากต่างประเทศ ในมุมมองด้านการเงิน และ การเปลี่ยนแปลงการเชื่อมโยงกลยุทธ์ระหว่างมุมมอง เช่น การเชื่อมโยงมุมมองเพิ่มรายได้จากการบริการให้มากขึ้นกับ กลยุทธ์พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้และ ความเชี่ยวชาญในมุมมองด้านการเรียนรู้ และการเติบโต เป็นต้น นอกจากนี้ ยังพบว่า การแก้ไข เพิ่มเติมกลยุทธ์ใหม่ในแผนที่กลยุทธ์ยังมีความเชื่อมโยงกับ ผลการวิเคราะห์ SWOT คือ มีการเพิ่มกลยุทธ์ การสร้างความพึงพอใจให้ผู้ใช้บริการ

ในมุมมองด้านลูกค้า ซึ่งมีความสัมพันธ์กับรายการอุปสรรค คือ ความต้องการ และความคาดหวังของผู้รับบริการมีมากเกินไปจนขอบเขตที่กรมฯ สามารถให้บริการได้ทุกอย่าง (ดังแผนภาพที่ 1)



แผนภาพที่ 1 แสดงกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กรมมาตรฐานและมาตรวิทยา สปป.ลาว

สรุปและอภิปรายผล

รายงานการวิจัยนี้ ชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้ สปป.ลาว จะมีโครงสร้างการบริหารประเทศในระบบสังคมนิยมที่ระบบการวางแผนรวมศูนย์อยู่ที่พรรคประชาชนปฏิวัติลาวอย่างเบ็ดเสร็จ แต่ สปป.ลาว ก็ยังเปิดรับแนวคิดการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นแนวคิดใหม่จากระบบสังคมเสรีประชาธิปไตยมาใช้ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ งานวิจัยฉบับนี้ยังพิสูจน์ให้เห็นว่า เราสามารถนำเอาแนวคิดการมีส่วนร่วมมาใช้ได้กับทุกขั้นตอนของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ กล่าวคือ ตั้งแต่การวิเคราะห์ SWOT การทำแผนยุทธศาสตร์ และการทำแผนที่ยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตาม เราได้พบว่า ในรายละเอียดของการมีส่วนร่วมของประเทศสังคมนิยมมีความแตกต่างกับสังคมตะวันตกอยู่บ้างในเรื่องการต้องให้ประชาชนผู้มีส่วนร่วมได้มีข้อมูลหรือความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ของการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ นอกจากนั้น ยังต้องให้ความรู้แก่ผู้มีส่วนร่วมในเรื่องของประโยชน์ของแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งจะเป็นแรงผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและรู้สึกเป็นเจ้าของ แผนยุทธศาสตร์ร่วมกัน ซึ่งความรู้สึกดังกล่าว เป็นแรงกระตุ้นที่ดีที่ทำให้การมีส่วนร่วมดำเนินไปได้อย่างราบรื่น และมีประสิทธิภาพ ซึ่งในบริบทของสังคมตะวันตก หรือประเทศที่พัฒนาแล้ว ประชาชนมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้มากและง่ายกว่าประชาชนในประเทศสังคมนิยม นอกจากนี้ เรายังพบข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งว่า ประชาชนใน สปป.ลาว จะต้องได้รับการกระตุ้นให้แสดงความคิดเห็น จึงจะกล้าที่จะแสดงความคิดเห็น ซึ่งต่างจากประชาชนในประเทศสังคมนิยมตะวันตก

หรือประเทศเสรีประชาธิปไตย ที่ไม่จำเป็นจะต้องมีการกระตุ้นให้เกิดการแสดงความคิดเห็น
เนื่องจาก ประชาชนในสังคมตะวันตกมีความคุ้นเคยกับสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
ได้อย่างเปิดเผยและตรงไปตรงมา ส่วนประชาชนใน สปป.ลาว จะไม่กล้าแสดงความคิดเห็น
ต่อสาธารณชน

การมีเครื่องมือช่วยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้
กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี คือ การมีเครื่องมือที่หลากหลายช่วย
ในกระบวนการมีส่วนร่วม ได้แก่ SWOT และ Balanced Scorecard เครื่องมือเหล่านี้มีส่วนสำคัญ
ที่ช่วยนำทางผู้วิจัยให้ทราบขั้นตอน วิธีการวิเคราะห์ และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ
ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากในกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในครั้งนี้ แต่สำหรับบริบทการมีส่วนร่วม
ของประเทศเสรีประชาธิปไตย เครื่องมือเหล่านี้อาจไม่มีความสำคัญมากนัก

ข้อสังเกตประการหนึ่งที่ได้จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ การชี้ให้เห็นถึงกระบวนการ
มีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานราชการ ซึ่งสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี
แต่อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยนี้ ไม่สามารถพิสูจน์ยืนยัน หรือรับประกันได้ว่า แผนยุทธศาสตร์
ที่ประชาชนได้มีส่วนกับส่วนราชการในการจัดทำขึ้นครั้งนี้จะมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากกว่า
แผนยุทธศาสตร์ปกติที่ทางราชการจัดทำขึ้นโดยไม่มีส่วนร่วมจากประชาชน ซึ่งงานวิจัยประเมินผล
ที่จัดทำขึ้นภายหลังการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์เท่านั้นที่จะสามารถพิสูจน์ยืนยันในประเด็นนี้ได้
แต่ไม่ว่าผลจะออกมาอย่างไร ผู้วิจัยสามารถกล่าวได้ว่า ประชาชนและ ผู้ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการ
จัดทำแผนยุทธศาสตร์ครั้งนี้ ต่างมีความพึงพอใจที่ได้มีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของแผนยุทธศาสตร์นี้

ข้อเสนอแนะ

1) ผลพลอยได้ที่เกิดจากการวิจัยครั้งนี้ ทำให้ได้แผนยุทธศาสตร์และแนวทางการปฏิบัติ
แต่ไม่ได้ให้รายละเอียดของงบประมาณ ระยะเวลา และผู้รับผิดชอบ ตลอดจนเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ใช้ใน
การดำเนินโครงการ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้ควรทำการวิจัยในลักษณะของการสร้างแผนปฏิบัติการ
ประจำปีของกรมมาตรฐานและมาตรฐานวิชา

2) ควรมีการวิจัยเพื่อติดตามประเมินผลการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมตาม
แผนยุทธศาสตร์ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว หรือเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์
เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไข ปรับปรุงการดำเนินโครงการ และกิจกรรมให้มีประสิทธิภาพและบรรลุ
เป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณ ศูนย์วิจัยพหุลักษณะสังคมลุ่มน้ำโขง คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ที่ให้ทุนอุดหนุนในการทำวิจัยครั้งนี้

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. (2011). *เอกสารรวบรวมข้อดำรงและข้อตกลงว่าด้วยการจัดตั้งและการดำเนินงานของกระทรวง หอการค้า กรมสถาบัน ภาพในกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี*. เวียงจันทน์: กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี.
- Central Intelligence Agency. (2015). *International Organization Participation*. Retrieved July 10, 2015, from <https://www.cia.gov/library/publications/theworldfactbook/fields/2107.html>.
- Ministry of Foreign Affairs and Trade. (2008). Laos Political Situation. Retrieved July 10, 2015, from <http://www.asean.fta.govt.nz/laos-political-situation>.
- Ministry of Planning and Investment. (2011). *The Seventh Five-year National Socio-Economic Development Plan (2011-2015)*. Retrieved July 10, 2015, from http://www.undp.org/content/dam/laopdr/docs/Reports%20and%20publication/LA_7th%20NSEDPeng.pdf.
- Mirumachi, N. & Torriti, J. (2011). *The use of public participation and economic appraisal for public involvement in large-scale hydropower projects: Case study of the Nam Theun 2 Hydropower Project*. Energy Policy, (47), 125-132.
- UNICEF. (2005). *Water, Sanitation and Hygiene Education... Children and Adolescents leading the way in the Lao people's Democratic Republic*. New York: UNICEF Headquarters.
- United Nation. (2001). *Lao PDR Country Report*. Retrieved July 10, 2015, from <http://www.un.org/ga/Istanbul+5/Laos.pdf>.