

บทความ

แนวคิดหรือความหมายของยุทธศาสตร์และการบริหารยุทธศาสตร์ (ปรับปรุงล่าสุด วันที่ 15 สิงหาคม 2553)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

(หากประสงค์จะได้รับเอกสารหรือข้อมูลทั้งหมดนี้ในรูปแบบของ Microsoft Word ที่นำไปปรับแต่งแก้ไขได้สะดวก โปรดส่งอีเมลมายัง wirmail@yahoo.com หรือ wiruchmail@wiruch.com จะจัดส่งให้ฟรีทันที ภายใน 3 วัน)

1. บทนำ

ทุกวันนี้ คำว่า ยุทธศาสตร์ (strategy) หรือบางครั้งเรียกว่า กลยุทธ์ หรือกลวิธี รวมทั้งคำว่า การจัดการยุทธศาสตร์ (Strategic Management) และการบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Administration) เป็นคำที่เริ่มใช้ในต่างประเทศ ต่อมาหน่วยงานภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐของไทยได้นำมาปรับใช้ตามลำดับ โดยใช้กันอย่างแพร่หลายทั้งในวงวิชาการ หน่วยงานภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกระทรวง กรม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9-10 รวมทั้งปรากฏอยู่ในแนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management) แนวคิดบัลลังก์สกอ์การ์ด (Balanced Scorecard) แนวคิดการปฏิบัติราชการตามคำรับรองของหน่วยงาน (Performance Agreement of Agency) และแนวคิดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ (Strategy Maps) เหล่านี้เป็นต้น

เมื่อพิจารณาศึกษาความหมายของคำว่า ยุทธศาสตร์ พบว่า มีความหมายที่หลากหลาย ตัวอย่างเช่น หมายถึง

- 1) ศิลปะในการนำกองทัพ หรือการอำนวยความสะดวกทั้งปวงเกี่ยวกับการทหารเพื่อให้ได้ชัยชนะแก่ศัตรูซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึงศิลปะในการบังคับบัญชา การเคลื่อนย้ายกองทัพ และการต่อสู้เพื่อให้ได้ชัยชนะทหารในยามสงคราม
- 2) กลศึก กลยุทธ์ หรือวิธีการต่าง ๆ สำหรับเอาชนะศัตรูโดยไม่รู้ตัว หรือทำความเข้าใจให้แก่ศัตรูทางการทหาร
- 3) ศาสตร์การสงครามสำหรับผู้บังคับกองทัพบ

4) การวางแผนเพื่อนำกองทัพเข้ารบโดยใช้กำลังพลที่มีอยู่ รวมทั้งใช้กลอุบายให้เกิดประโยชน์สูงสุด

5) อุบาย หรือกลอุบายทั้งปวงที่จะเอาชนะศัตรู คู่ต่อสู้ หรือคู่แข่งกันไปโดยไม่จำเป็นต้องเกี่ยวกับการทหารเท่านั้น

6) วิธีการ หรือแนวทางเพื่อแก้ปัญหา หรือรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติด้วยกำลังอำนาจของชาติในด้านต่าง ๆ

7) การแสดงความปรารถนา และหนทางปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานในทุกระดับ หรือเกือบทุกระดับ

8) การใช้กลวิธี หรืออุบายเพื่อให้ได้เปรียบศัตรู คู่ต่อสู้ หรือคู่แข่ง ไม่ว่าจะ เป็นไป ในทางธุรกิจ การค้า การเมือง หรือการทหาร

9) ศาสตร์และศิลป์ในการใช้พลังอำนาจหรือศักยภาพที่มีอยู่ในการปฏิบัติการด้านต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

10) เดิมในระดับชาติ เข้าใจกันว่า ยุทธศาสตร์มุ่งเฉพาะเรื่องการทหารหรือความมั่นคงของชาติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการชนะสงครามเท่านั้น แต่ทุกวันนี้ได้ปรับเปลี่ยนไปมาก โดยความมั่นคงของชาติมิได้ขึ้นอยู่กับเฉพาะพลังอำนาจด้านการทหารแต่เพียงอย่างเดียว แต่พลังอำนาจแห่งชาติด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การพลังงาน และสิ่งแวดล้อมก็มีความสำคัญ ทัดเทียมกับด้านการทหาร เมื่อเป็นเช่นนี้ ยุทธศาสตร์จึงหมายถึง ศิลป์และศาสตร์ในการพัฒนาและการใช้การเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหารของชาติ และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีการพลังงาน และสิ่งแวดล้อม ทั้งในยามปกติและยามสงครามเพื่อสนับสนุนให้การดำเนินนโยบายของชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายหลัก คือ การนำกำลังอำนาจของชาติในทุก ๆ ด้านมาใช้เพื่อช่วยให้บรรลุเป้าหมายของชาติ

เพื่อช่วยให้ทราบและเข้าใจแนวคิดหรือความหมายของยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ต่อจากนี้ไป จึงเป็นการนำเสนอแนวคิดหรือความหมายคำว่า ยุทธศาสตร์ หรือการบริหารยุทธศาสตร์ เรียงตามลำดับปีจากปีเก่าสุดไปยังปีใหม่ล่าสุด โดยเริ่มจากหน่วยงานหรือนักวิชาการไทย จากนั้น จึงตามด้วยต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ได้นำความหมายคำว่า ยุทธศาสตร์ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 มาแสดงไว้ก่อน เพื่อให้เข้าใจความหมายพื้นฐานอย่างเป็นทางการเป็นเบื้องต้น หลังจากที่ได้นำเสนอแนวคิดหรือความหมายของคำว่า ยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ที่ได้ศึกษาและรวบรวมมาจากหน่วยงาน และนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศแล้ว เป็นการนำแนวคิดและความหมายดังกล่าวมาสรุปและ

วิเคราะห์ไว้ในตาราง ต่อจากนั้น เป็นการกำหนดความหมายของการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ และท้ายสุด เป็นการนำเสนอขอบเขตและสาระสำคัญของการบริหารยุทธศาสตร์ โดยนำมาศึกษา วิเคราะห์ และสรุปเป็นสาระสำคัญ ลักษณะสำคัญ หรือลักษณะร่วม (common factors) ของการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ

แนวคิดหรือความหมายของยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ที่ศึกษาและรวบรวมมาจากหน่วยงานและนักวิชาการไทย มีดังนี้

1) **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542** (2546: 911) (กรุงเทพมหานคร : บริษัท นานมีบุ๊คพับลิเคชันส์ จำกัด) ให้ความหมายของคำว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง วิชาว่าด้วยการพัฒนาและการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ จิตวิทยา และกำลังรบทางทหารตามความจำเป็นทั้งในยามสงบและในยามสงคราม

2) **พจนานุกรมทหารอากาศ อังกฤษ-ไทย เล่ม 2 ปี พ.ศ. 2520** ได้ระบุว่า ยุทธศาสตร์ คือ ศิลปและศาสตร์ในการพัฒนาและการใช้กำลังทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา และทางการทหารของชาติ ทั้งในยามสงบและสภาวะสงครามให้สามารถสนองนโยบายของชาติได้ประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อเพิ่มโอกาสและอำนวยความสะดวกให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบ หรือชัยชนะเหนือคู่ต่อสู้และปิดโอกาสแห่งความพ่ายแพ้ทั้งปวง

3) **ธงชัย สันติวงษ์** (2539: 190) อ้างใน วุฒิพงษ์ ไชยทิพย์ (2550: 10) วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ เรื่อง การศึกษาประสิทธิภาพและปัญหาการใช้กระบวนการการบริหารเชิงยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของสารเสพติดในโรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 24 อำเภอจุน จังหวัดพะเยา” อธิบายว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง วิธีการที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์เป็นส่วนผสมของเป้าหมายและนโยบายหลัก ซึ่งรวมกันเป็นการกระทำอย่างใดและมักจะต้องการจัดเอาทรัพยากรต่าง ๆ ด้วย

4) **สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์** (2540) อ้างใน จินตนา บุญบงการ และณัฐพันธ์ เขจรนันท์ (2549: 13) ในหนังสือ เรื่อง “การจัดการเชิงกลยุทธ์” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด (มหาชน) กล่าวไว้ว่า กลยุทธ์ หรือยุทธศาสตร์ หมายถึง การตัดสินใจที่สัมพันธ์กับการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เป็นการตัดสินใจบนฐานของสมมติฐานการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในอนาคต

5) **พัคตร์ผอง วัฒนสินธุ์** (2541) อ้างใน จินตนา บุญบงการ และณัฐพันธ์ เขจรนันท์ (2549: 13) ในหนังสือ เรื่อง “การจัดการเชิงกลยุทธ์” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด (มหาชน) เห็นว่า การจัดการเชิงกลยุทธ์ หมายถึง การจัดการที่เน้นถึงความสำคัญของสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการ

จัดการภายใน ซึ่งต้องเตรียมแผนการดำเนินงานให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป หรือตอบโต้
ภาวะการณ์แข่งขันได้อย่างรวดเร็วโดยมีการจกสรรทรัพยากรให้เหมาะสม

6) **วิโรจน์ สารัตนะ** (2542: 3) ในหนังสือ เรื่อง "แผนยุทธศาสตร์องค์การ" (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ทิพย์วิสุทธิ์) มีความเห็นว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง ทิศทาง หรือแบบแผนการดำเนินงานใน
ระยะยาวขององค์การ กำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก แต่อาจ
เปลี่ยนแปลงได้หากสภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไป การที่องค์การจะสามารถเลือกยุทธศาสตร์ได้
เหมาะสมเพียงใด ขึ้นอยู่กับข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่องค์การจัดหามาได้

7) **จำลอง โพธิ์บุญ** (2545: 127) อ้างใน ดาวสวรรค์ ชาวเมือง (2549: 55) วิทยานิพนธ์รัฐ
ประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เรื่อง "ปัญหา
การนำนโยบายรัฐบาลไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด" กล่าวไว้ว่า ยุทธศาสตร์
หมายถึง แนวทางการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาที่กำหนดไว้ การกำหนด
ยุทธศาสตร์ควรแยกตามเป้าหมายแต่ละด้านทุกฝ่ายควรช่วยกันพิจารณาและนำเสนอยุทธศาสตร์ที่
เหมาะสมและครอบคลุม ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเป็นไปได้ในการบรรลุเป้าหมาย

8) **วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ** (2546: 18) อ้างใน ประเสริฐ สิงขรเจียว (2550: 50)
วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขายุทธศาสตร์การพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย เรื่อง
“ยุทธศาสตร์การพัฒนากาเวผู้ผู้นำให้กับทหารทองประกายหน่วยจังหวัดทหารบกลอย” กล่าวว่า
ยุทธศาสตร์ หมายถึง ชุดของทางเลือกระยะยาวเกี่ยวกับเป้าประสงค์ (หรือเป้าหมาย) เชิงปฏิบัติการและ
นโยบาย รวมทั้งแผนปฏิบัติการของแผนงานรัฐบาล ซึ่งองค์การภาครัฐกำหนด โดยคำนึงถึงปัจจัยที่
สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของแผนงานที่รัฐบาลกำหนดไว้ และสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อ
การดำเนินงานของแผนงาน

9) **อุทิศ ขาวเขียร** (2546: 9) อ้างใน รุ่งอรุณ พิมพ์หลอน (2551: 24) วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหา
บัณฑิต สาขาวิชายุทธศาสตร์การพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย เรื่อง “ยุทธศาสตร์การบริหารกิจการ
บ้านเมืองและสังคมที่ดีในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย” กล่าวไว้
ว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง เป็นเครื่องมือเพื่อช่วยชี้้นำการบริหารขององค์กรที่เกิดจากกระบวนการระดม
สมองของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมีส่วนร่วม โดยยึดหลักการวิเคราะห์ให้ทราบสภาพแวดล้อมให้ “รู้เขา
รู้เรา” เพื่อชี้แนะเป้าประสงค์หรือเป้าหมาย (วิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์หลักของแผน) และกล
ยุทธ์ กลวิธีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม

10) **ชัยยศ สันติวังษ์ และคณะ** (2546: 23) ในหนังสือ เรื่อง "การบริหารระบบสารสนเทศเชิงกลยุทธ์" (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชุมช่าง จำกัด) กล่าวว่า กลยุทธ์ ยุทธศาสตร์ หรือยุทธวิธี ก็คือคำ ๆ เดียวกัน โดยสรุปแล้วหมายถึง แนวทางหรือวิธีการทำอะไรที่จะไปถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

11) **โกวิท วงศ์สุรวัฒน์** (หนังสือพิมพ์ มติชนรายวัน, 16 มิถุนายน 2547) อธิบายไว้ว่า หลักการสำคัญของยุทธศาสตร์คือ "นโยบายของประเทศต้องกำหนดยุทธศาสตร์ กล่าวคือ ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของประเทศให้ชัดเจนเสียก่อนแล้วจึงกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ แล้วจึงเริ่มกำหนดยุทธศาสตร์ได้" สรุปง่าย ๆ ก็คือ ยุทธศาสตร์นั้นเป็นคำของทหาร ต่อมาได้ขยายเอาไปใช้ในทางการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และจิตวิทยา ทำให้มีคำว่า ยุทธศาสตร์ชาติ ขึ้น ยุทธศาสตร์จึงใช้กับเรื่องใหญ่ ๆ เป็นระดับชาติหรือกองทัพใหญ่ ๆ ส่วนกลยุทธ์นั้นใช้กับเรื่องหรือองค์กรย่อย ๆ เล็ก ๆ เช่น บริษัท ห้างร้าน หรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ

12) **บุญเกียรติ ชีวะตระกูลกิจ** (2547: 1) ในหนังสือ เรื่อง "การจัดการเชิงยุทธศาสตร์สำหรับ CEO" (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด) ให้ความหมายว่า ยุทธศาสตร์ หรือ strategy ในภาษาอังกฤษ ซึ่งได้มีผู้แปลเป็นไทยว่า "กลยุทธ์" และก็มีการใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยที่ความหมายมักเป็นไปในทางลบ เช่น ใกล้เคียงที่สุดท้ายของการเลือกตั้ง ผู้สมัครของแต่ละพรรคต่างจัดเอา "กลยุทธ์" ทุกรูปแบบออกมาทำหั่นกัน ทั้งเกทับบดลัฟแหลก อย่างนี้เป็นต้น อันที่จริง "กลยุทธ์" หรือ "ยุทธศาสตร์" หมายถึง "มุ่งเน้นหรือทุ่มเททรัพยากร" ไปในเรื่องใดแล้วสามารถนำพาหมู่คณะไปสู่ความสำเร็จหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

13) **จักร ดิงศภัทย์** (2548: 5) ในหนังสือ เรื่อง "กลยุทธ์ การสร้างและการนำไปปฏิบัติ" (กรุงเทพมหานคร : ชรรคมล) กลยุทธ์ หรือยุทธศาสตร์มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกว่า strategos โดยความหมายดั้งเดิมเป็นภาษาทางทหารที่ใช้อธิบายทางยุทธวิธีของแม่ทัพในการจัดทัพ และเคลื่อนย้ายกำลังพลเพื่อต่อสู้กับกองทัพของข้าศึก คาร์ล วอน คลอซวิทซ์ (Carl von Clausewitz) นักทฤษฎีด้านยุทธการแห่งคริสต์ศตวรรษที่ 19 ได้อธิบายถึงกลยุทธ์ ไว้ว่า กลยุทธ์เป็น "กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการทำศึกสงคราม และการกำหนดรูปแบบการต่อสู้ในแต่ละสมรภูมิ ซึ่งจะต้องตัดสินใจว่าจะเข้ายึดสมรภูมิแต่ละแห่งด้วยวิธีใด"

14) **พลุ เดชะรินทร์ และคณะ** (2548: 20) ในหนังสือ เรื่อง "Strategy Map แผนที่ยุทธศาสตร์" (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ ก. พลพิมพ์ (1996) จำกัด) ให้ความหมายไว้ว่า ยุทธศาสตร์ คือ สิ่งที่ต้องการทำเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ โดยความสำเร็จนั้นของแต่ละองค์กรก็ไม่เหมือนกัน ถ้าเป็นองค์กรเอกชน ความสำเร็จอาจจะอยู่ที่ตัวเลขทางการเงิน แต่ถ้าเป็นหน่วยงานราชการ ความสำเร็จนั้นก็อยู่ที่การบรรลุวิสัยทัศน์

15) **อาภรณ์ วุฒิกุลอาภรณ์** (2548: 15) ในวิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา รัฐศาสตร์ ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่อง “การมีส่วนร่วมของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด” มีความเห็นว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง ทิศทางหรือแบบแผนการดำเนินงานในระยะยาวขององค์กรกำหนดขึ้น โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก แต่อาจเปลี่ยนแปลงได้ หากสภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไป

16) **สุวิชัย สุภารานนท์** (2549: 78) ในหนังสือ เรื่อง “ยุทธศาสตร์การแข่งขัน” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ซีเอ็ดยูนิเคชั่น) อธิบายไว้ว่า ยุทธศาสตร์โดยทั่วไปคือ แผนงาน แนวทาง หรือวิธีการที่จะนำองค์กรไปสู่ผลที่สอดคล้องกับภารกิจและจุดมุ่งหมายรวมขององค์กร

17) **จินตนา บุญบงการ และณัฐพันธ์ เจริญนันทน์** (2549: 13) ในหนังสือ เรื่อง “การจัดการเชิงกลยุทธ์” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด (มหาชน) กล่าวว่า การจัดการเชิงกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการที่ประกอบด้วยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและข้อมูลสำคัญของธุรกิจที่ใช้ในการประกอบการตัดสินใจ การวางแผนทางการดำเนินงาน และควบคุมการปฏิบัติงานเชิงกลยุทธ์ขององค์กรเพื่อที่จะสร้างความมั่นใจว่าองค์กรสามารถที่จะดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ตลอดจนสามารถสามารถมีพัฒนาการและสามารถแข่งขันในอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

18) **ปิยะนิตย์ โอนพรัตน์วิบูลย์** (2551: 188) ในหนังสือ เรื่อง "ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารภาครัฐ" (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ หมายถึง แผนที่จะบรรลุถึงพันธกิจและเป้าหมาย

19) **นฤมล สุนสวัสดิ์** (2552: 3) ในหนังสือ เรื่อง "การจัดการเชิงยุทธศาสตร์เพื่อความสำเร็จในการแข่งขัน" (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วันทิพย์) ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ว่าเป็น ภาพรวมหรือภาพใหญ่ในการทำสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสม ส่วนยุทธวิธีเป็นวิธีรายละเอียดของการกระทำให้สำเร็จ ยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดทิศทางการกระทำที่ถูกต้องและจุดหมายปลายทางขององค์กร ในขณะที่ยุทธวิธีเป็นการดำเนินการเดินทางที่จะไปให้ถึงจุดหมายปลายทางด้วยวิธีการที่เหมาะสม

20) **ณัฐพันธ์ เจริญนันทน์** (2552: 188) ในหนังสือ เรื่อง “ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารภาครัฐ” (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) กล่าวว่า ในความหมายของ ยุทธศาสตร์ระดับองค์กรของภาคธุรกิจ หมายถึง การกำหนดทิศทาง (direction) และขอบเขต (scope) ความต้องการในระยะยาวขององค์กร เพื่อที่จะจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในการแข่งขัน และความคาดหวังของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจ (stakeholder expectations)

21) จิรประภา อัครบวร และรัตนศักดิ์ เจริญทรัพย์ (2552: 127) ในหนังสือ เรื่อง “แผนที่ ยุทธศาสตร์” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา) เห็นว่า S-Strategy (ยุทธศาสตร์) หมายถึง ทิศทางและขอบเขตที่องค์กรจะดำเนินไปในระยะยาวนั้นเป็นอย่างไร อันเปรียบเสมือนเข็มทิศขององค์กรว่ามีความชัดเจนหรือไม่ หลังจากนั้น การศึกษาว่าองค์กรของเรานั้นอยู่ที่ไหนในขณะนี้ พันธกิจของเราคืออะไร พันธกิจของเราควรจะเป็นอย่างไร และใครเป็นผู้รับบริการของเรา

22) สันติธนะ นามวงษา (2552: 30) ในรายงานการศึกษาอิสระปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น เรื่อง “ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา โรงเรียนสังกัดเทศบาลนครขอนแก่น” กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง การวางแผนเพื่อนำกองทัพเข้ารบโดยใช้กำลังที่มีอยู่ และกลอุบายให้เกิดประโยชน์สูงสุด

23) พิเชษฐ วงเกียรติขจร (2552: 108) ในหนังสือ เรื่อง "แนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในยุคโลกาภิวัตน์" (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ปัญญาชน) ให้ความหมายไว้ว่า ยุทธศาสตร์ คือ การพัฒนาโดยนำทั้งศาสตร์และศิลป์ในการวางแผนและวิธีการที่ชาญฉลาดคล่องตัวกว่าเดิมเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นเป้าหมายที่ยากเป็นพิเศษและไม่สามารถสำเร็จได้ด้วยวิธีการปกติ

สำหรับแนวคิดหรือความหมายของยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ที่ศึกษาและรวบรวมมาจากนักวิชาการต่างประเทศ มีดังนี้

1) เจมส์ ไบรอัน ควินน์ (James Brian Quinn) (1991: 4) อ้างใน วันชัย มีชาติ (2552: 115) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารองค์กร” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) ได้ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ หมายถึง รูปแบบหรือแผนที่แสดงถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของเป้าหมาย (goals) นโยบาย (policy) และกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กร (action) ซึ่งมององค์กรเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2) เฮนรี มินทซ์เบิร์ก (Henry Mintzberg) (1998: 9) อ้างในหนังสือ เรื่อง "ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารภาครัฐ" (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) ได้กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ (Strategy) คือ แผน หรือเรื่องที่เกี่ยวข้อง เช่น ทิศทาง แนวทาง แนวทางปฏิบัติไปสู่อนาคต หรือเส้นทางที่จะเดินจากจุดที่อยู่ไปถึงอีกจุดหนึ่ง

3) ไมเคิล อี. พอร์ตเตอร์ (Michael E. Porter) (1998: 55, 71) ในหนังสือ เรื่อง “On Competition” อ้างในหนังสือ เรื่อง “ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารภาครัฐ” (2552: 187) (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ในลักษณะที่เป็นกิจกรรมที่

องค์การเลือกที่จะเป็นเลิศ โดยแก่นแท้ของยุทธศาสตร์ คือ การเลือกที่จะดำเนินการกิจกรรมที่แตกต่างจากคู่แข่งเพื่อที่จะเสนอข้อเสนอที่มีคุณค่าเป็นเอกลักษณ์ ยุทธศาสตร์จึงเป็นการสร้างสรรค์ตำแหน่งที่มีเอกลักษณ์และคุณค่า ด้วยการรวมเอากลุ่มของกิจกรรมที่มีความแตกต่างเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งหากว่ามีได้เพียงตำแหน่งเดียวแล้ว ยุทธศาสตร์ก็จะไม่มีความจำเป็น ยุทธศาสตร์จะต้องมีการกำหนดทางเลือกว่าอะไรไม่ควรทำด้วย ซึ่งมีความสำคัญเท่า ๆ กับทางเลือกว่าอะไรควรทำ

4) วิลลี่ ไพเตอร์เซ่น (Willie Pietersen) (2002: 41, 43) ในหนังสือ เรื่อง “Reinventing Strategy” อ้างในหนังสือ เรื่อง “ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารภาครัฐ” (2552: 187) (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) ยุทธศาสตร์ หมายถึง ทำอย่างไรให้เราใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการแข่งขัน และเนื่องจากยุทธศาสตร์เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรอันมีอยู่อย่างจำกัดให้สอดคล้องกันอย่างชาญฉลาด ดังนั้น ในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อที่จะชนะจำเป็นต้องมีการกำหนดชุดของทางเลือกที่ยากซึ่งที่จริงแล้ว ประเด็นหลักของยุทธศาสตร์ คือ การกำหนดจุดเน้นที่จริงจังในเรื่องที่ถูกต้อง

5) อัลัน วอลเทอร์ สตีส์ (Alan Walter Steiss) (2003: 1) ในหนังสือ เรื่อง “Strategic Management for Public and Nonprofit Organization” (New York: Marcel Dekker, Inc) อธิบายไว้ว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง วิธีการที่ถูกนำมาใช้ในการดำเนินงานขององค์กรและนำมาใช้ในการแข่งขันทางธุรกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่องค์กรได้กำหนดไว้ แต่ถ้าเป็นในภาครัฐ ยุทธศาสตร์จะถูกใช้เป็นวิธีการในการบรรลุเป้าหมายขององค์กรภาครัฐ

6) เกรอร์รี จอห์นสัน และเคฟเวน สโคลส์ (Gerry Johnson and Kevan Scholes) (2006: 7) ในหนังสือ เรื่อง “Exploring Corporate Strategy: Text and Cases (Financial Times/ Prentice Hall; 7th edition, 2006)” ได้แสดงความเห็นว่า ยุทธศาสตร์เป็นกรอบและทิศทางระยะยาวขององค์กร โดยมีการจัดสรรทรัพยากรท่ามกลางสภาวะแวดล้อมที่ท้าทายเพื่อให้เกิดประโยชน์กับองค์กร รวมทั้งมีความสอดคล้องกับความต้องการทางการตลาดและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร

7) เคนเน็ท อาร์. แอนดรูส์ (Kenneth R. Andrews) อ้างใน เจย์ ดับบลิว. ลอร์ช และ โทมัส เจ. เทียร์นี่ (Jay W. Lorsch and Thomas J. Tierney) ในเอกสาร เรื่อง “Aligning the Stars” (Harvard Business School Press, 2002) ให้ความหมายคำว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง กระแสของการตัดสินใจที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ซึ่งสะท้อนถึงเป้าหมายของบริษัท และแนวทางซึ่งบริษัทจะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายนั้น

8) อัลเฟรด แชนด์เลอร์ จูเนียร์ (Alfred Chandler, Jr.) ในหนังสือ เรื่อง “Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprises” (สืบค้นวันที่ 22 มิถุนายน 2553 จาก

http://cms.sme.go.th/cms/c/journal_articles/view_article_content?article_id=VC05-13-C03&article_version=1.0) ได้ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ หรือกลยุทธ์ (strategy) ไว้ว่า ยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์เป็นการกำหนดจุดมุ่งหมายระยะยาวของธุรกิจ และการกำหนดแนวทางการดำเนินงานหรือการปฏิบัติการ ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรอันจำเป็นในการดำเนินงานดังกล่าว

2. การวิเคราะห์

เมื่อนำแนวคิดหรือความหมายของยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ ที่หน่วยงานและนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้แสดงความคิดเห็นไว้ข้างต้น มาวิเคราะห์และสรุปไว้ในตารางข้างล่าง ก็พบว่า หน่วยงานและนักวิชาการดังกล่าวได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์เฉพาะบางเรื่อง หรือบางด้านเท่านั้น โดยไม่ครอบคลุมสาระสำคัญของยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์มากเท่าที่ควร กล่าวคือ มีนักวิชาการจำนวนมาก (27 คน) ได้แสดงแนวคิดหรือความหมายของคำว่า ยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ ที่ครอบคลุมสาระสำคัญเพียง 1-2 ประการ (จากทั้งหมด 8 ประการ) และยังมีเพียง 5 คนเท่านั้น (จากทั้งหมด 31 คน) ที่ให้ความหมายครอบคลุมสาระสำคัญมากที่สุดเพียง 3 ประการ (จากทั้งหมด 8 ประการ) โดยนักวิชาการ 5 คนนั้น ได้แก่

หนึ่ง วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ (2546: 18) แสดงความเห็นไว้ว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึงชุดของทางเลือกระยะยาวเกี่ยวกับเป้าประสงค์ (หรือเป้าหมาย) เชิงปฏิบัติการและนโยบาย รวมทั้งแผนปฏิบัติการของแผนงานรัฐบาล ซึ่ง (1) องค์การภาครัฐกำหนด โดยคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (2) วัตถุประสงค์ของแผนงานที่รัฐบาลกำหนดไว้ และ (3) สิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของแผนงาน

สอง ัญญูพันธ์ เขจรนันท์ (2552: 188) มีความเห็นว่า การบริหารยุทธศาสตร์ หมายถึง การกำหนด (1) ทิศทางขององค์กรเพื่อที่จะ (2) จัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับ (3) สภาพแวดล้อมในการแข่งขัน

สาม พิเศษฐ์ วงเกียรติขจร (2552: 108) ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ หมายถึง การพัฒนาโดย (1) นำทั้งศาสตร์และศิลป์ใน (2) การวางแผนและวิธีการที่ชาญฉลาดลุ่มลึกกว่าเดิมเพื่อ (3) การบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นเป้าหมายที่ยากเป็นพิเศษและไม่สามารถสำเร็จได้ด้วยวิธีการปกติ

สี่ อลัน วอลเทอร์ สติส (2003: 1) อธิบายว่า ในภาครัฐ ยุทธศาสตร์จะถูกใช้เป็น (1) วิธีการหรือแนวทางใน (2) การบรรลุเป้าหมายของ (3) องค์การภาครัฐ

หน้า อัลเฟรด แซนด์เลอร์ จูเนียร์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า ยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์เป็นการกำหนด (1) จุดมุ่งหมายระยะยาว และการกำหนด (2) แนวทางการดำเนินงานหรือการปฏิบัติการ ตลอดจน (3) การจัดสรรทรัพยากรอันจำเป็นในการดำเนินงานดังกล่าว โปรดดูตารางข้างล่างนี้

อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ได้้นำแนวคิดหรือความหมายของยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ ที่รวบรวมมาจากหน่วยงานและนักวิชาการ ไทยและต่างประเทศทั้งหมดข้างต้นมาศึกษา วิเคราะห์ และสรุปได้ว่า ทุกวันนี้ มีการใช้คำว่า ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์กันอย่างแพร่หลาย แต่โดยทั่วไปแล้ว คำว่า ยุทธศาสตร์ จะใช้ในความหมายที่กว้างกว่ากลยุทธ์ หรือยุทธศาสตร์ใช้กับเรื่องใหญ่ ๆ เป็นระดับชาติ เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์กระทรวง ยุทธศาสตร์ของกองทัพใหญ่ ๆ ในขณะที่คำว่า กลยุทธ์ ใช้กับเรื่องหรือองค์การหรือหน่วยงานย่อย ๆ เล็ก ๆ เช่น บริษัท ห้างร้าน โดยกลยุทธ์มีกลวิธี หรือแนวทาง ปฏิบัติลดหลั่นกันลงไป แต่ในที่นี้ ถือว่า ทั้ง 2 คำ มีความเหมือนเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน และสำหรับ ความหมายของการบริหารยุทธศาสตร์ที่สรุปไว้ในที่นี้ หมายถึง “การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ลุ่มลึกหรือแยกกายเพื่อกำหนดทิศทาง แนวทาง แผนงาน กระบวนการในการดำเนินงาน การควบคุมตรวจสอบ และเป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ พร้อมทั้งใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเฉพาะของหน่วยงาน”

ตาราง สรุปและวิเคราะห์แนวคิดหรือความหมายของการบริหารยุทธศาสตร์ที่รวบรวมมาจาก
หน่วยงานและนักวิชาการไทยและต่างประเทศ

หน่วยงาน/ นักวิชาการ	แนวคิดหรือความหมายของการบริหารยุทธศาสตร์							
	1. การ บริหาร ของ หน่วย งานของ รัฐ และ/ หรือ เจ้า หน้าที่ ของรัฐ	2. การ บริหาร ที่มุ่ง เน้น ประสิทธิ ภาพ	3. การ บริหารที่ ใช้ทั้ง ศาสตร์ และศิลป์ ที่ลุ่มลึก หรือ แยกคาย กว่าปกติ	4. การ บริหารที่มี ทิศทาง แนวทาง การวางแผน กระบวนการ การ และ เป้าหมาย ที่ชัดเจน	5. การ บริหาร เพื่อให้ บรรลุหรือ นำไปสู่ เป้าหมาย เฉพาะที่ ยากเป็น พิเศษ	6. การ บริหารที่ สอด คล้องและ เหมาะสม กับสภาพ แวดล้อม และสถาน การณ์	7. การ บริหาร โดยใช้ ทรัพยากร- กรที่มีอยู่ ให้เกิด ประ- โยชน์ สูงสุด	8. การ บริหารที่ ใช้อุบาย ด้าน ธุรกิจ การค้า การเมือง หรือการ ทหาร
1. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542)								✓
2. พจนานุกรมทหารอากาศ (2520)		✓						✓
3. ชงชัย (2539)				✓	✓			
4. สมชาย (2540)						✓		
5. พักตร์ผจง (2541)						✓	✓	
6. วิโรจน์ (2542)						✓		

หน่วยงาน/ นักวิชาการ	แนวคิดหรือความหมายของการบริหารยุทธศาสตร์							
	1. การ บริหาร ของ หน่วย งานของ รัฐ และ/ หรือ เจ้า หน้าที่ ของรัฐ	2. การ บริหาร ที่มุ่ง เน้น ประสิทธิ ภาพ	3. การ บริหารที่ ใช้ทั้ง ศาสตร์ และศิลป์ ที่ลุ่มลึก หรือ แยกคาย กว่าปกติ	4. การ บริหารที่มี ทิศทาง แนวทาง การวางแผน กระบวนการ และการ เป้าหมาย ที่ชัดเจน	5. การ บริหาร เพื่อให้ บรรลุหรือ นำไปสู่ เป้าหมาย เฉพาะที่ ยากเป็น พิเศษ	6. การ บริหารที่ สอด คล้องและ เหมาะสม กับสภาพ แวดล้อม และสถาน การณ์	7. การ บริหาร โดยใช้ ทรัพยากร- กรที่มีอยู่ ให้เกิด ประ- โยชน์ สูงสุด	8. การ บริหารที่ ใช้อุบาย ด้าน ธุรกิจ การค้า การเมือง หรือการ ทหาร
7. จำลอง (2545)				✓				
8. วัฒนา และ คณะ (2546)	✓			✓		✓		
9. อุทิศ(2546)				✓		✓		
10. ชัยยศ และคณะ (2546)				✓				
11. โกวิทย์ (2547)								✓
12. บุญเกียรติ (2547)				✓				
13. จักร (2548)				✓				
14. พสุ และ คณะ (2548)				✓				
15. อาภรณ์ (2548)				✓		✓		

หน่วยงาน/ นักวิชาการ	แนวคิดหรือความหมายของการบริหารยุทธศาสตร์							
	1. การ บริหาร ของ หน่วย งานของ รัฐ และ/ หรือ เจ้า หน้าที่ ของรัฐ	2. การ บริหาร ที่มุ่ง เน้น ประสิทธิ ภาพ	3. การ บริหารที่ ใช้ทั้ง ศาสตร์ และศิลป์ ที่ลุ่มลึก หรือ แยกคาย กว่าปกติ	4. การ บริหารที่มี ทิศทาง แนวทาง การวางแผน กระบวนการ และการ เป้าหมาย ที่ชัดเจน	5. การ บริหาร เพื่อให้ บรรลุหรือ นำไปสู่ เป้าหมาย เฉพาะที่ ยากเป็น พิเศษ	6. การ บริหารที่ สอดคล้อง และ เหมาะสม กับสภาพ แวดล้อม และสถาน การณ์	7. การ บริหาร โดยใช้ ทรัพยากร- ที่มีอยู่ ให้เกิด ประ- โยชน์ สูงสุด	8. การ บริหารที่ ใช้อุบาย ด้าน ธุรกิจ การค้า การเมือง หรือการ ทหาร
16. สุวิชัย (2549)				✓				
17. จินตนา และณัฐ- พันธ์ (2549)		✓				✓		
18. ปิยะนิตย์ (2551)				✓				
19. นฤมล (2552)				✓				
20. ณัฐ- พันธ์ (2552)				✓		✓	✓	
21. จิรประภา และรัตนศักดิ์ (2552)				✓				
22. สันติระ (2552)				✓				✓
23. พิเชษฐ (2552)			✓	✓	✓			

หน่วยงาน/ นักวิชาการ	แนวคิดหรือความหมายของการบริหารยุทธศาสตร์							
	1. การ บริหาร ของ หน่วย งานของ รัฐ และ/ หรือ เจ้า หน้าที่ ของรัฐ	2. การ บริหาร ที่มุ่ง เน้น ประสิทธิ ภาพ	3. การ บริหารที่ ใช้ทั้ง ศาสตร์ และศิลป์ ที่ลุ่มลึก หรือ แยกคาย กว่าปกติ	4. การ บริหารที่มี ทิศทาง แนวทาง การวางแผน กระบวนการ การ และ เป้าหมาย ที่ชัดเจน	5. การ บริหาร เพื่อให้ บรรลุหรือ นำไปสู่ เป้าหมาย เฉพาะที่ ยากเป็น พิเศษ	6. การ บริหารที่ สอด คล้องและ เหมาะสม กับสภาพ แวดล้อม และสถาน การณ์	7. การ บริหาร โดยใช้ ทรัพยากร- กรที่มีอยู่ ให้เกิด ประ- โยชน์ สูงสุด	8. การ บริหารที่ ใช้อุบาย ด้าน ธุรกิจ การค้า การเมือง หรือการ ทหาร
1. ควินน์ (1991)				✓				
2. มินทซ์ เบอร์ก (1998)				✓				
3. พอร์ตเตอร์ (1998)		✓ (เลือกที่ จะเป็น เลิศ)						
4. ไพอเตอร์ เซ่น (2002)							✓	
5. สตีล (2003)	✓			✓ (วิธีการ)	✓			
6. จอห์นสัน และสโคลล์ (2006)					✓ (กรอบ แนวคิด)		✓	
7. แอนดรูส์				✓	✓			
8. แซนด์เลอร์ จูเนียร์				✓	✓		✓	

จากแนวคิดหรือความหมายของคำว่า ยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ ที่ได้รวบรวมมาจากหน่วยงานและนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศข้างต้น ได้นำมาสู่การนำเสนอขอบเขตและสาระสำคัญของการบริหารยุทธศาสตร์ โดยนำมาศึกษา วิเคราะห์ และสรุปเป็นสาระสำคัญ ลักษณะสำคัญ หรือลักษณะร่วม (common factors) ของการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ ได้ 8 ประการ โดยแต่ละข้อมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน ดังนี้

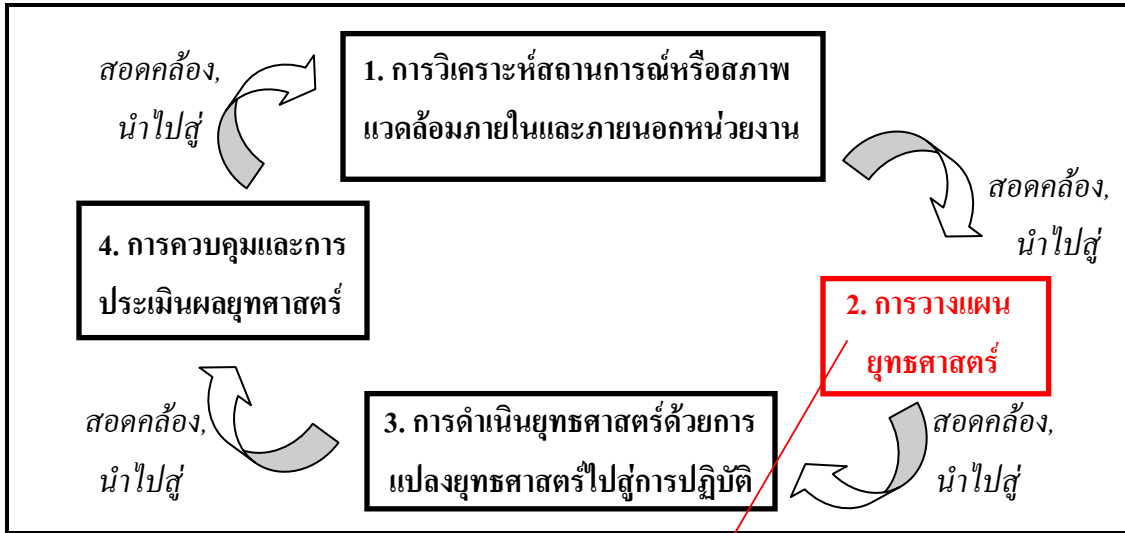
หนึ่ง เป็นการบริหารหรือการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐนั้น สอดคล้องกับแนวคิดหรือความหมายของ **วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ** (2546: 18) อ่างใน **ประเสริฐ สิงขรเจียว** (2550: 50) **วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขายุทธศาสตร์การพัฒน มหาวิทยาลัราชภัฏเลย เรื่อง “ยุทธศาสตร์การพัฒนากาเวผู้นำให้กับทหารกองประจำการหน่วยจังหวัดทหารบกเลย”**

หมายเหตุ โดยปกติ การบริหารยุทธศาสตร์นำไปใช้ได้ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน แต่ในที่นี้เน้นเฉพาะหน่วยงานภาครัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

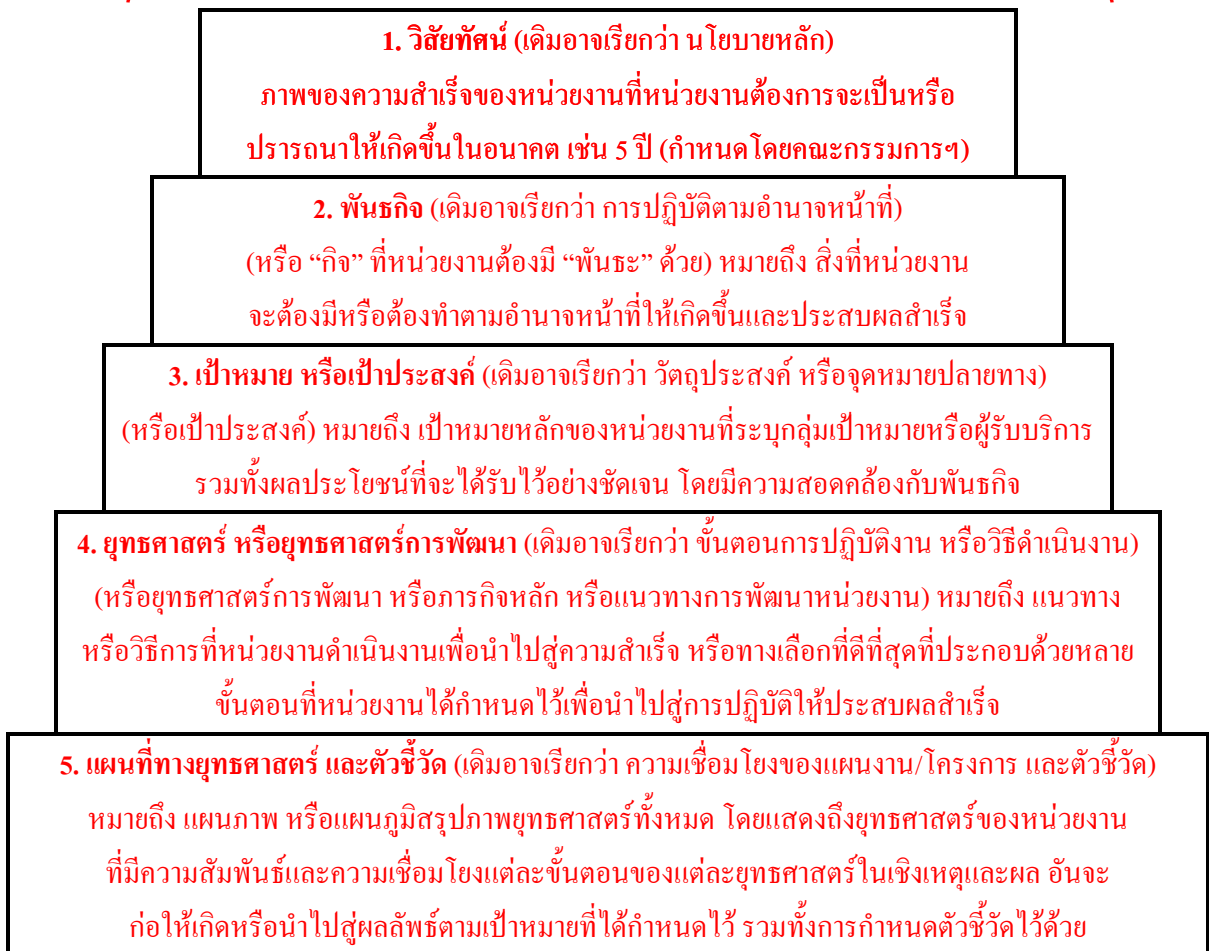
คำว่า หน่วยงานของรัฐ นั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้บัญญัติ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้ หลายองค์กร ที่สำคัญคือ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาล ปกครอง รวมทั้งหน่วยงานที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ บัญญัติให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ แบ่งเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย **ส่วนที่หนึ่ง** องค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ **ส่วนที่สอง** องค์กรอื่นตาม รัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติถึงหน่วยงานศาลไว้ด้วย อันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

ตัวอย่างหน่วยงานดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญข้างต้นนี้ โดยปกติแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ **หนึ่ง** ส่วนที่เป็นคณะกรรมการฯ หรือส่วนที่เป็นฝ่ายการเมือง และ **สอง** ส่วนที่เป็นฝ่ายปฏิบัติ หรือฝ่ายประจำ หรือฝ่ายสำนักงาน และเป็นที่ปรากฏว่า หน่วยงานส่วนที่เป็นคณะกรรมการฯ จะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน และมอบให้ส่วนที่เป็นฝ่ายปฏิบัติ ฝ่ายสำนักงาน หรือฝ่ายประจำนำวิสัยทัศน์นั้นไปดำเนินการต่อไป ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง 5 คน ได้ร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คำว่า “วิสัยทัศน์” ซึ่งเป็นคำที่

นำมาใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์นั้น ถ้าเป็นการบริหารจัดการในอดีต มีความหมายเทียบเท่ากับ “การกำหนดนโยบายหลัก” หรือทิศทางหลักของหน่วยงาน) ต่อจากนั้น ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหัวหน้าของส่วนที่เป็นฝ่ายปฏิบัติ ฝ่ายสำนักงาน หรือฝ่ายประจำ ก็จะมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้นำวิสัยทัศน์นั้นไปดำเนินการตาม “กระบวนการยุทธศาสตร์” ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน (2) การวางแผนยุทธศาสตร์ (ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน/ขั้นตอน ได้แก่ วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่ทางยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด) (3) การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และ (4) การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ (โปรดดูภาพที่ 1 และภาพที่ 2) รวมตลอดทั้งการที่ส่วนที่เป็นคณะกรรมการฯ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มอบหมายให้ส่วนที่เป็นฝ่ายปฏิบัติ ฝ่ายสำนักงาน หรือฝ่ายประจำ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานยึดถือและนำ “กระบวนการยุทธศาสตร์” ของหน่วยงานดังกล่าวไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จต่อไปด้วย



ภาพที่ 1 กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน



ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ของ “การวางแผนยุทธศาสตร์” ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน/ขั้นตอน

สอง เป็นการบริหาร การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ เช่นนี้ สอดคล้องกับความหมายของ พจนานุกรมทหารอากาศ อังกฤษ-ไทย เล่ม 2 ปี พ.ศ. 2520 นอกจากนี้ ยัง สอดคล้องกับแนวคิดหรือความหมายของ จินตนา บุญบงการ และณัฐพันธ์ เขจรนันท์ (2549: 13) ใน หนังสือ เรื่อง “การจัดการเชิงกลยุทธ์” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด (มหาชน) ดังกล่าว ไว้แล้วข้างต้นอีกด้วย

สาม เป็นการบริหารหรือการดำเนินงานที่ใช้ทั้งศาสตร์ (หรือใช้วิชาความรู้) และศิลป์ (ใช้ฝีมือ) ที่ลุ่มลึก หรือแยกค่างกว่าปกติ เช่นนี้ สอดคล้องกับแนวคิดหรือความหมายของ พิเศษฐ์ วงเกียรติขจร (2552: 108) ในหนังสือ เรื่อง "แนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในยุค โลกาภิวัตน์" (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ปัญญาชน) ดังกล่าว

สี่ เป็นการบริหารหรือการดำเนินงานที่มีทิศทาง แนวทาง การวางแผน กระบวนการในการ ดำเนินงาน การควบคุมตรวจสอบ และเป้าหมายที่ชัดเจน เช่น เป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การวางแผน หรือการวางแผนในการดำเนินงาน ตลอดจนการควบคุม การปฏิบัติงานเชิงยุทธศาสตร์ เป็นต้น เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับทิศทางการดำเนินงานนั้น สอดคล้องกับแนวคิด หรือความหมายของ วิโรจน์ สารรัตนะ (2542: 3) ในหนังสือ เรื่อง "แผนยุทธศาสตร์องค์กร" (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ทิพย์วิสุทธิ) นอกจากนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินงาน นั้น ยังพอเทียบเคียงได้กับแนวคิดหรือความหมายของ สุวิชัย สุภารานนท์ (2549: 78) ในหนังสือ เรื่อง “ยุทธศาสตร์การแข่งขัน” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ซีเอ็ดยูเคชั่น) ไม่เพียงเท่านั้น เฉพาะส่วนที่ เกี่ยวกับกระบวนการในการดำเนินงานนั้น สอดคล้องกับแนวคิดหรือความหมายของ จินตนา บุญบงการ และณัฐพันธ์ เขจรนันท์ (2549: 13) ในหนังสือ เรื่อง “การจัดการเชิงกลยุทธ์” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด (มหาชน) ดังกล่าวไว้แล้วข้างต้น

ห้า เป็นการบริหารหรือการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุหรือนำไปสู่เป้าหมายเฉพาะ หรือพันธกิจ หรือวิสัยทัศน์ของหน่วยงานที่ยากเป็นพิเศษและไม่อาจสำเร็จได้ด้วยการดำเนินงานอย่างปกติ ในส่วน ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่เป้าหมายหรือความสำเร็จ เช่น การบรรลุวิสัยทัศน์นั้น สอดคล้อง กับแนวคิดหรือความหมายของ พสุ เดชะรินทร์ และคณะ (2548: 20) ในหนังสือ เรื่อง “Strategy Map แผนที่ยุทธศาสตร์” (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ ก. พลพิมพ์ (1996) จำกัด) อีกทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการ ดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ยากเป็นพิเศษและสามารถสำเร็จได้ด้วยวิธีการปกตินั้น พอเทียบเคียงได้ กับแนวคิดหรือความหมายของ พิเศษฐ์ วงเกียรติขจร (2552: 108) ในหนังสือ เรื่อง "แนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในยุค โลกาภิวัตน์" (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ปัญญาชน) นอกจากนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อบรรลุ

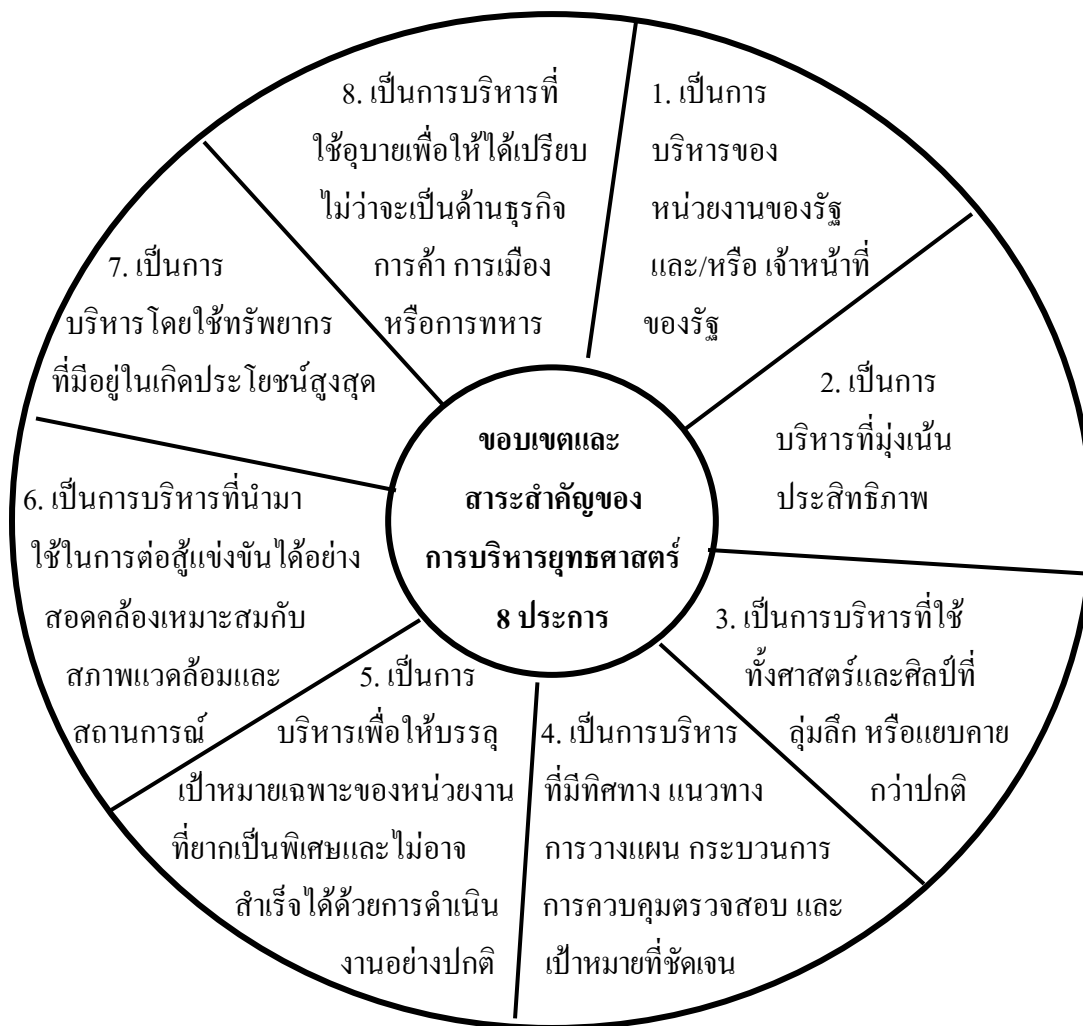
เป้าหมายของหน่วยงานนั้น ยังสอดคล้องกับแนวคิดหรือความหมายของ **เคนเน็ท อาร์. แอนดรูส์** (Kenneth R. Andrews) อ้างใน เจย์ คับบลิว, ลอร์ช และ ไรม์ส เจ. เทียร์นี่ (Jay W. Lorsch and Thomas J. Tierney) ในเอกสาร เรื่อง “Aligning the Stars” (Harvard Business School Press, 2002) ดังกล่าวด้วย

หก เป็นการบริหารหรือการดำเนินงานที่นำมาปรับใช้ในการต่อสู้ หรือการแข่งขันได้อย่าง สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ เฉพาะส่วนที่หมายถึงการบริหารจัดการที่ เน้นหรือให้ความสำคัญ รวมทั้งสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมนั้น สอดคล้องกับแนวคิด หรือความหมายของ **พัคตร์ผอง วัฒนสินธุ์** (2541) อ้างใน จินตนา บุญบงการ และณัฐพันธ์ เขจรันนทร์ (2549: 13) ในหนังสือ เรื่อง “การจัดการเชิงกลยุทธ์” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด (มหาชน) นอกจากนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการคำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมนั้น พอเพียง เพียงได้กับแนวคิดหรือความหมายของ **วิโรจน์ สารัตนะ** (2542: 3) ในหนังสือ เรื่อง "แผนยุทธศาสตร์ องค์การ" (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ทิพยวิสุทธิ์) ดังกล่าวไว้แล้วข้างต้น

เจ็ด เป็นการบริหาร การดำเนินงาน การต่อสู้ หรือการแข่งขันโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิด ประโยชน์สูงสุด เช่นนี้ สอดคล้องกับแนวคิดหรือความหมายของ **วิลลี ไพเตอร์เซ่น** (Willie Pietersen) (2002: 41) ในหนังสือ เรื่อง “Reinventing Strategy” ดังกล่าว

แปด เป็นการบริหารหรือการดำเนินงานที่ใช้อุบาย หรือกลอุบายที่จะเอาชนะ หรือทำให้ ได้เปรียบศัตรู คู่ต่อสู้ หรือคู่แข่งไม่ว่าจะเป็นด้านธุรกิจ การค้า การเมือง หรือการทหาร เฉพาะส่วนที่ เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านธุรกิจ เศรษฐกิจ การเมือง และการทหารนั้น สอดคล้องกับความหมายของ **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542** (2546: 911) (กรุงเทพมหานคร : บริษัท นานมีบุ๊คส์ จำกัด) รวมทั้งสอดคล้องกับความหมายของ **พจนานุกรมทหารอากาศ อังกฤษ-ไทย เล่ม 2 ปี พ.ศ. 2520** ดังกล่าวอีกด้วย

ดังได้สรุปไว้ในภาพที่ 3



ภาพที่ 3 ขอบเขตและสาระสำคัญของการบริหารยุทธศาสตร์ 8 ประการ

3. สรุป

คำว่า ยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ได้ถูกนำมาใช้กันอย่างกว้างขวางและเพิ่มมากขึ้น โดยเริ่มใช้ในต่างประเทศ ต่อมาหน่วยงานภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐของไทยได้นำมาปรับใช้ตามลำดับ รวมทั้งใช้ในวงวิชาการด้วย การบริหารยุทธศาสตร์มีขอบเขตและสาระสำคัญครอบคลุม 8 ประการดังกล่าว การบริหารยุทธศาสตร์ยังมีลักษณะเป็นกระบวนการที่เรียกว่า กระบวนการยุทธศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ หนึ่ง การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายใน

และภายนอกหน่วยงาน สอง การวางแผนยุทธศาสตร์ สาม การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และ สี่ การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ เฉพาะขั้นตอนการวางแผนยุทธศาสตร์นั้นประกอบด้วย 5 ส่วน/ขั้นตอน ได้แก่ (1) วิสัยทัศน์ (2) พันธกิจ (3) เป้าหมาย (4) ยุทธศาสตร์ และ (5) แผนที่ทางยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด ในขณะที่การบริหารภาครัฐแนวทางอื่นหรือแนวคิดอื่นในอดีตไม่ได้กล่าวถึง หรือไม่ได้เน้นในเรื่องดังกล่าวนี้

เป็นที่น่าสังเกตว่า หากพิจารณาในภาพรวมแล้ว จะพบและเข้าใจได้ว่า การบริหารยุทธศาสตร์มิใช่เรื่องใหม่เอี่ยม หรือเป็นการบริหารภาครัฐที่แตกต่างไปจากการบริหารภาครัฐในอดีตมากมายนัก เพียงแต่มีการใช้คำและให้ความหมายที่แตกต่างไปจากเดิม รวมทั้งมีการนำแผนที่ทางยุทธศาสตร์มาเน้นให้เด่นชัดขึ้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้ (1) คำว่า “วิสัยทัศน์” ซึ่งเป็นคำที่นำมาใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์นั้น ถ้าเป็นการบริหารภาครัฐในอดีต มีความหมายเทียบเท่ากับ “นโยบายหลัก” หรือ “การกำหนดนโยบายหลัก” หรือทิศทางหลักของหน่วยงาน (2) คำว่า “พันธกิจ” ในอดีตมีความหมายเทียบเท่ากับ “การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบหมายไว้” (3) คำว่า “เป้าหมาย หรือเป้าประสงค์” ในอดีตมีความหมายเทียบเท่ากับ “วัตถุประสงค์ หรือจุดหมายปลายทาง” (4) คำว่า “ยุทธศาสตร์ หรือยุทธศาสตร์การพัฒนา” ในอดีตมีความหมายเทียบเท่ากับ “กลยุทธ์ที่นำมาใช้ หรือแนวทางการพัฒนา” หรือ “แนวทางการดำเนินงาน” หรือ “ขั้นตอนการปฏิบัติงาน” และ (5) คำว่า “ตัวชี้วัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน” หรือตรงกับภาษาอังกฤษที่ว่า Key Performance Indicator (s) ซึ่งเรียกย่อว่า KPI ในอดีตก็มีความหมายเทียบเท่ากับ “ตัวชี้วัด” (indicator (s)) สำหรับคำว่า “แผนที่ทางยุทธศาสตร์” นั้น เป็นคำที่เพิ่มขึ้นมาโดยการบริหารภาครัฐในอดีตไม่ได้กล่าวถึง หรือกล่าวถึงอย่างไม่ชัดเจน ที่สำคัญคือ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งระดับสูงและระดับปฏิบัติงานไม่ทราบและเข้าใจ รวมทั้งไม่ยึดถือปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่องในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการบริหารยุทธศาสตร์และการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน/ขั้นตอน ได้แก่ (1) วิสัยทัศน์ (2) พันธกิจ (3) เป้าหมาย (4) ยุทธศาสตร์ และ (5) แผนที่ทางยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด รวมทั้งไม่อาจดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงการวางแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติจริงได้แล้ว การบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐย่อมประสบผลสำเร็จได้ยากพอควร อย่างไรก็ตาม ก็ยังถือได้ว่า แนวคิดการบริหารยุทธศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) หรือเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration หรือ NPA)

สำหรับตัวอย่างแนวคิดการบริหารยุทธศาสตร์ที่เน้นเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ ได้ปรากฏอยู่ใน

หนึ่ง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) โดยในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ได้บรรจุคำว่า วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ไว้ด้วยอย่างชัดเจน

สอง แนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบต่อแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐซึ่งกำหนดให้มีการปฏิรูประบบราชการด้วยแผนงานหลัก 5 แผน โดยการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของ “แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ” ที่กำหนดว่า ภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแนวทางการบริหารไปสู่การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยยึดประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการปฏิบัติราชการ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จึงเป็นแนวทางการบริหารที่มาพร้อมกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) หรือแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration หรือ NPA) ที่คำนึงถึงประชาชนและความสำเร็จของงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานของภาครัฐมุ่งเน้นผลลัพธ์ของงานมากกว่าเน้นปัจจัยนำเข้า กระบวนการปฏิบัติงาน และกฎระเบียบที่เคร่งครัด การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ยังให้ความสำคัญกับการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายที่ชัดเจน มีการกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่สอดคล้องกัน โดยผู้บริหารสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่ รวมทั้งมีการประเมินผลและการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนด้วย

สาม แนวคิดการปฏิบัติราชการตามคำรับรองของหน่วยงาน ซึ่งประยุกต์มาจากแนวคิดบัลลันด์ สกอร์การ์ด (Balanced Scorecard) ของ โรเบิร์ต เอส. แคปเพลน และ เดวิด พี. นอร์ตัน

สี่ แนวคิดแผนที่ทางยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด ซึ่งประยุกต์มาจากแนวคิดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ของ แคปเพลน และนอร์ตัน

