

## บทความ

# การวางแผนยุทธศาสตร์ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย

## ยุทธศาสตร์ และแผนที่ทางยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด<sup>1</sup>

(ปรับปรุงล่าสุด วันที่ 20 กรกฎาคม 2554)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

(หากประสงค์จะได้รับเอกสารหรือข้อมูลทั้งหมดนี้ในรูปแบบของ Microsoft Word  
ที่นำไปปรับแต่งแก้ไขได้สะดวก โปรดส่งอีเมลล์มายัง [wirmail@yahoo.com](mailto:wirmail@yahoo.com) หรือ  
[wiruchmail@wiruch.com](mailto:wiruchmail@wiruch.com) จะจัดส่งให้ฟรีทันที หรือภายใน 3 วัน)

การวางแผนยุทธศาสตร์ (strategic planning) เป็นส่วนหนึ่ง หรือขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ (strategic administration process) โดยกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์อาจแบ่งเป็น 3-5 ขั้นตอน สำหรับในบทความนี้ได้้นำกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนมาศึกษา (ดังภาพที่ 1 และภาพที่ 2) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐที่ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน) และท้ายสุด ได้สรุปและวิเคราะห์ไว้ด้วย ทั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ทั้งในทางวิชาการ เช่น สถาบันการศึกษาอาจนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการเรียนการสอน และการวิจัยที่เกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ และในทางปฏิบัติ เช่น หน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมตลอดไปถึงองค์การตามรัฐธรรมนูญทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ อาจนำไปปรับใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานจริงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารยุทธศาสตร์ การวางแผนยุทธศาสตร์ และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ในส่วนของประชาชน จะได้รับประโยชน์จากการนำไปใช้เป็น

---

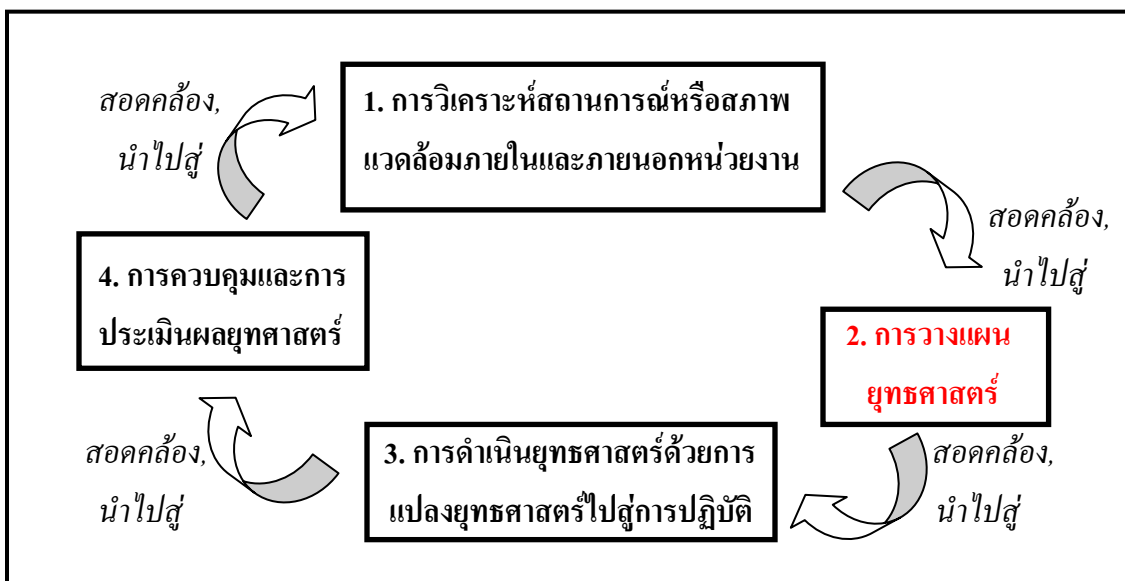
<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารจัดการและการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ (กรุงเทพมหานคร : กำลังอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์ของสำนักพิมพ์, 2554), 567 หน้า.

ข้อมูลสำหรับเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและการตรวจสอบการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ภาพที่ 1 การเปรียบเทียบกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 3-5 ขั้นตอน

กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย		
5 ขั้นตอน	4 ขั้นตอน	3 ขั้นตอน
1. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม 2. การกำหนดทิศทางของหน่วยงาน 3. การกำหนดยุทธศาสตร์	1. การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน 2. การวางแผนยุทธศาสตร์ด้วยการกำหนด (1) วิสัยทัศน์ (2) พันธกิจ (3) เป้าหมาย (4) ยุทธศาสตร์ และ (5) แผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด	1. การคิด หรือการวางแผน
4. การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ	3. การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ หรือการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ	2. การลงมือปฏิบัติจริง
5. การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์	4. การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์	3. การประเมินผล

ภาพที่ 2 กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน

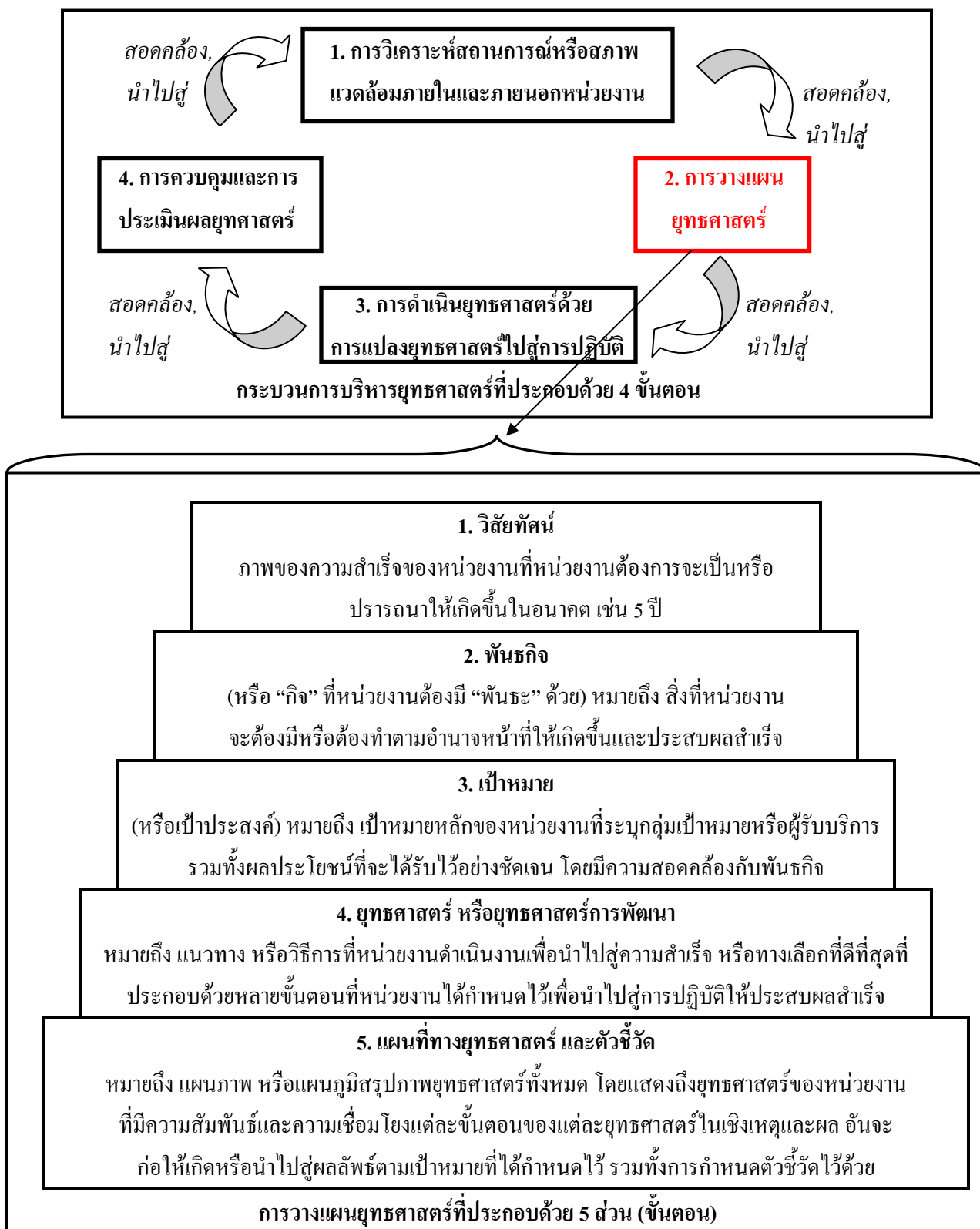


เฉพาะขั้นตอนที่ 2 การวางแผนยุทธศาสตร์ นั้น อาจประกอบด้วยหลายส่วน หรือหลายขั้นตอน โดยหน่วยงานของรัฐอาจกำหนดไว้เหมือนกันหรือแตกต่างกันได้ แต่ในที่นี้ ได้กำหนดการวางแผนยุทธศาสตร์ไว้ 5 ส่วน (ขั้นตอน) ที่มีความสัมพันธ์กัน โดยประกอบด้วย-

- 1) วิสัยทัศน์ (vision)
- 2) พันธกิจ (mission)
- 3) เป้าหมาย (goal) (อาจเรียกว่า จุดหมายปลายทาง วัตถุประสงค์ หรือเป้าประสงค์)
- 4) ยุทธศาสตร์ (strategic issues) (อาจเรียกว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนา ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน หรือประเด็นยุทธศาสตร์) และ
- 5) แผนที่ทางยุทธศาสตร์ (strategic maps) และตัวชี้วัด (indicator (s))

การวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน) นี้ จะใช้เป็นแนวทางสำหรับการดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ หรือการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจริงต่อไป พร้อมกันนี้ เพื่อช่วยให้เข้าใจการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน) ในฐานะที่เป็นขั้นตอนที่ 2 และเป็นหัวใจของการบริหารยุทธศาสตร์หรือกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน (2) การวางแผนยุทธศาสตร์ (3) การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และ (4) การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ ในบทความนี้ จึงได้แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์กับการวางแผนยุทธศาสตร์ไว้ด้วย ดังภาพที่ 3

ภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนกับการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน)



สำหรับการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน) ของหน่วยงานของรัฐนั้น ในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นหน่วยงานหลัก และส่วนที่เป็นหน่วยงานรอง โดยส่วนที่เป็นหน่วยงานรอง ฝ่ายปฏิบัติ หรือฝ่ายสำนักงานของหน่วยงานจะรับ วิสัยทัศน์หรือนโยบายหลักมาจากส่วนที่เป็นหน่วยงานหลัก คณะกรรมการ หรือคณะตุลาการ ไปยกร่าง (1) วิสัยทัศน์ (2) พันธกิจ (3) เป้าหมาย (4) ยุทธศาสตร์ รวมทั้ง (5) แผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด ให้แล้วเสร็จแล้วนำเสนอหน่วยงานหลัก คณะกรรมการ หรือคณะตุลาการเพื่อพิจารณาอนุมัติและเพื่อนำไปยึดถือปฏิบัติต่อไป โดยหน่วยงานหลัก คณะกรรมการ หรือคณะตุลาการอาจมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการ หรือคณะทำงานจากภายในและภายนอกหน่วยงานขึ้นเพื่อยกร่างการวางแผน ยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ส่วน (ขั้นตอน) นั้นก็ได้ และหลังจากยกร่างหรือจัดทำการวางแผนยุทธศาสตร์แล้วเสร็จ หน่วยงานหลัก คณะกรรมการ หรือคณะตุลาการ ก็จะประกาศการวางแผนยุทธศาสตร์นั้นเพื่อนำไปใช้ในหน่วยงานซึ่งคำว่า หน่วยงานนั้น ครอบคลุมทั้งส่วนที่เป็นหน่วยงานหลักและหน่วยงานรองด้วย โดยถือว่า เป็นวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ รวมทั้งแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดของหน่วยงานทั้งหน่วยงานที่ควรจะต้องยึดถือและนำไปปฏิบัติ เช่น ฝ่ายต่าง ๆ จะต้องนำวิสัยทัศน์ไปกำหนดไว้ในแผนงาน/โครงการ ของแต่ละฝ่าย

แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ในทางปฏิบัติ บางหน่วยงานเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระสูง และมีบุคลากรที่มีความเป็นอิสระอย่างมาก เป็นต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง เมื่อเป็นเช่นนี้ ถึงแม้หน่วยงานหลัก หรือคณะตุลาการจะได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย เป็นต้น ไว้แล้วอย่างชัดเจนก็ตาม แต่ก็ไม้อาจนำไปใช้บังคับ หรือนำไปขอความร่วมมือจากบุคลากรที่มีความเป็นอิสระดังกล่าวได้อย่างแท้จริง เช่นนี้ อาจทำให้มองไปได้ว่า วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายที่หน่วยงานหลัก คณะกรรมการ หรือคณะตุลาการได้กำหนดขึ้นนั้น นำไปใช้บังคับได้เฉพาะส่วนที่เป็นหน่วยงานรอง ฝ่ายปฏิบัติ หรือสำนักงานเท่านั้น ไม่เพียงเท่าที่กล่าวมานี้เท่านั้น ความต่อเนื่องของฝ่ายบริหารระดับสูง หรือคณะกรรมการ รวมทั้งการแทรกแซงจากนักการเมืองที่ต้องการเน้นนโยบายเร่งด่วนมากกว่าปฏิบัติตามวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน ก็ล้วนมีความสำคัญ หรือเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของการนำวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ รวมทั้งแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดของหน่วยงานไปใช้ในทางปฏิบัติด้วย

สำหรับการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน) ในแต่ละส่วนมีสาระสำคัญดังนี้

**1) วิสัยทัศน์** มีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับวิสัยทัศน์และควรรศึกษา 6 หัวข้อ ดังนี้

**หนึ่ง** ความหมาย คำว่า วิสัยทัศน์ มีหลายความหมาย ขึ้นอยู่กับมุมมองหรือจุดเน้นของผู้ให้ความหมาย โดยอาจหมายถึง

- 1) ภาพหรือเข็มทิศนำทางที่ชัดเจนสำหรับอนาคตที่ต้องการให้เป็นไป
- 2) ภาพของความสำเร็จของหน่วยงานที่หน่วยงานต้องการจะเป็นหรือปรารถนาให้เกิดขึ้นในอนาคต เช่น 4-5 ปี
- 3) ภาพทางความคิดที่แสดงถึงสิ่งที่หน่วยงานต้องการจะสร้างขึ้นมาให้เป็นผลสำเร็จในอนาคต โดยสะท้อนให้เห็นถึงสิ่งที่หน่วยงานให้ความสำคัญ
- 4) วิธีสู่ความเป็นเลิศ ซึ่งบุคคล ทีมงาน หรือหน่วยงานต้องการสร้างขึ้นมาสืบเพื่อสร้างโอกาสที่เป็นไปได้ที่ดีที่สุดสำหรับอนาคต เป็นการกระตุ้นให้เกิดแนวทางของความเป็นไปได้ วิสัยทัศน์มิใช่สิ่งที่มีอยู่แล้ว แต่เป็นสิ่งที่ต้องได้รับการสร้างสรรค์ขึ้นมาด้วยการสร้างภาพที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตเพื่อให้เกิดการกระทำของบุคคล ทีมงาน หรือหน่วยงาน อันนำไปสู่ความเป็นไปได้นั้น ๆ

สำหรับการศึกษารุ่นนี้ วิสัยทัศน์ หมายถึง ภาพของความสำเร็จของหน่วยงานที่หน่วยงานต้องการจะเป็นหรือปรารถนาให้เกิดขึ้นในอนาคต เช่น 5 ปี หรือหมายถึง ตำแหน่งหรือภาพของหน่วยงานในอนาคต หรือเป็นความคาดหวังในอนาคตของหน่วยงานที่ต้องการจะเป็น (โดยมิได้กำหนดวิธีการไว้) หรือเป็นข้อความซึ่งกำหนดทิศทางของพันธกิจ โดยเป็นสถานภาพอย่างใดอย่างหนึ่งที่หน่วยงานมุ่งหมาย มุ่งหวัง หรือประสงค์จะเป็นหรือจะมีในอนาคต

**สอง** ระดับการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดวิสัยทัศน์ทำได้หลายระดับ เช่น ระดับบุคคล ระดับหน่วยงาน และระดับสังคม หรือถ้าเป็นภายในหน่วยงาน อาจกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ของผู้บริหารระดับสูง ระดับหัวหน้าหน่วย และระดับหัวหน้าฝ่าย เป็นต้น

**สาม** ลักษณะของวิสัยทัศน์ที่ดี มีอย่างน้อย 17 ประการที่มีความสอดคล้องกัน

- 1) มีขอบเขต (scope) ของการปฏิบัติงาน
- 2) มีความชัดเจน และแน่นอน
- 3) สื่อสารได้ง่าย และเข้าใจง่าย
- 4) เป็นสิ่งที่ไม่เพ้อฝัน แต่สามารถทำได้ หรือนำไปปฏิบัติได้ (implement ability) โดยวิสัยทัศน์ที่ปราศจากการกระทำก็เท่ากับว่าฝันไป การกระทำที่ไร้วิสัยทัศน์ก็เสียเวลาเปล่า

แต่การมีวิสัยทัศน์และลงมือทำ โลกก็จะถูกเปลี่ยนแปลงได้<sup>2</sup>

- 5) เป็นภาพเชิงบวก (positive image) ที่ทุกคนในหน่วยงานมุ่งมั่นศรัทธาและ
- 6) สะท้อนถึงความเป็นเลิศของหน่วยงาน
- 7) เป็นสิ่งท้าทาย
- 8) แสดงถึงจุดหมายปลายทาง
- 9) มีการขยายขีดความสามารถไปสู่ความก้าวหน้า
- 10) คำนึงถึงความต้องการ (needs) ของผู้มารับบริการเป็นสำคัญ (customer oriented)
- 11) แสดงถึงความขาดหายที่บุคลากรต้องหาลึ้นนั้นให้พบ
- 12) กระชับและสามารถใช้เป็นเข็มทิศหรือแนวทางในการตัดสินใจได้
- 13) เป็นข้อความในเชิงบวก ปลุกเร้า (motivating) และดึงดูดใจ (inspiring) ทั้งผู้บริหารและบุคลากรทุกคนของหน่วยงานให้เข้ามามีส่วนร่วม (participation) ในการกำหนด
- 14) สร้างแรงกระตุ้น แรงบันดาลใจ และความมุ่งมั่น
- 15) สอดคล้องกับค่านิยม (values) ที่สำคัญที่สุด และสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงาน
- 16) เข้าถึงจิตวิญญาณของหน่วยงาน
- 17) อธิบายถึงอนาคตที่ต้องการ หรือมีความสอดคล้องกับแนวโน้มในอนาคต (future trend)

#### สี่ กระบวนการสร้างหรือกำหนดวิสัยทัศน์ มีดังนี้

- 1) กำหนดค่านิยม (value) หรือสิ่งที่ทุกคนยอมรับว่าสำคัญ โดยคำว่า ค่านิยม หมายถึง กฎเกณฑ์ หรือคุณค่าที่หน่วยงานคาดหวังหรือต้องการจะให้เป็น
- 2) การตรวจสอบสภาพแวดล้อม (scanning) ในปัจจุบัน
- 3) การสร้างวิสัยทัศน์ (vision)
- 4) การกำหนดพันธกิจ (mission) ที่สอดคล้องอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่
- 5) การลงมือปฏิบัติ (implementation) หรือการนำวิสัยทัศน์ไปปฏิบัติจริง

---

<sup>2</sup> Joel Barker Mark Morgan, Raymond E. Levitt & William Malek (แปลและเรียบเรียงจาก Executing Your Strategy โดย ฌ็อง-บาติสต์ ลินตระกูลการผล) ใน การจัดการเชิงกลยุทธ์ : ภาคปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด, 2553), หน้า 111.

6) การประเมินผล (evaluation) วิสัยทัศน์

**ห้า ปัจจัยที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการกำหนดวิสัยทัศน์**

- 1) ข้อมูลข่าวสาร (information) ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน
- 2) องค์กรความรู้ (knowledge) ของบุคลากรในหน่วยงานนั้น ๆ
- 3) ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (creativity) ที่ปราศจากการ “ยึดติด” กับรูปแบบหรือวิธีการเดิม ๆ
- 4) ความคาดหวัง (expectation) ของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ของหน่วยงาน
- 5) การผสมผสาน จินตนาการและดุลพินิจ ในด้านศักยภาพและความสามารถของบุคลากร ตลอดจนทักษะหรือความชำนาญ และประสบการณ์ในลักษณะองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization)
- 6) ความสามารถในการคิดวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงานและแนวโน้มต่าง ๆ ได้อย่างแม่นยำด้วยวิธีการเชิงระบบ (systemic approach)
- 7) เป็นการกำหนดทางเลือก (alternatives) ของหน่วยงานในการเดินทางไปสู่นาคตว่าจะใช้ยุทธศาสตร์ใดเป็นต้นนำ
- 8) เป็นการรวมพลังของความมุ่งมั่นต่อการสร้างนวัตกรรม (innovative) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม

**หก ประโยชน์ของวิสัยทัศน์ต่อการบริหารจัดการของหน่วยงาน**

- 1) เป็นการกำหนดอนาคต (future oriented) ที่ผู้บริหารและบุคลากรทุกคนศรัทธา
- 2) เป็นการฟันฝ่าความท้าทายใหม่ (new challenge) ไม่หลงไปกับความสำเร็จในอดีต
- 3) เป็นการท้าทายต่อความสะดักสบาย หรือความไม่เพียงพอที่มีอยู่
- 4) การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน ก่อให้เกิดการทำงานเป็นทีม (team work) โดยมีความมุ่งมั่น ไปสู่จุดหมายเดียวกัน
- 5) เป็นการดึงบุคคลมาร่วมกันตั้งความฝัน
- 6) เป็นการเชื่อมโยงบุคคลที่แตกต่างกันมาร่วมงานกัน
- 7) ช่วยให้ทุกคนสามารถตัดสินใจได้
- 8) เป็นพื้นฐานในการวางแผน



9) ทำให้ตระหนักถึงพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกัน ได้ดียิ่งขึ้น

**2) พันธกิจ** มีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับพันธกิจและควรรศึกษา 4 หัวข้อ ดังนี้

**หนึ่ง** ความหมาย พันธกิจมีหลายความหมาย ขึ้นอยู่กับมุมมองผู้รู้หรือนักวิชาการแต่ละคน ดังนี้

1) คำว่า “พันธกิจ” อาจแบ่งพิจารณาเป็น 2 คำ โดยคำว่า “กิจ” หมายถึง กิจที่หน่วยงานมีส่วนคำว่า “พันธะ” หมายถึง สิ่งที่ต้องทำ ดังนั้น คำว่า พันธกิจ จึงหมายถึง สิ่งที่หน่วยงานจะต้องมีหรือต้องทำตามอำนาจหน้าที่ให้เกิดขึ้นและประสบผลสำเร็จ

2) หมายถึง การกำหนดขอบเขตของงาน บทบาท หน้าที่ หรือหน้าที่ที่กฎหมายมอบหมายให้แก่หน่วยงานซึ่งหน่วยงานจะต้องมีหรือต้องทำให้เกิดขึ้นและประสบผลสำเร็จหรือบรรลุวิสัยทัศน์ในระยะเวลาที่กำหนด

3) พันธกิจแสดงให้เห็นถึงลักษณะของงานที่หน่วยงานทำ ตำแหน่งปัจจุบันของหน่วยงาน ทิศทางที่หน่วยงานจะมุ่งไป และขอบเขตในการดำเนินงานของหน่วยงาน ทั้งนี้ ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ

**สอง** ข้อความพันธกิจ (mission statement) ข้อความพันธกิจจะเป็นการแสดงแนวคิดและวิธีการดำเนินงานเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนด เป็นการระบุภารกิจที่หน่วยงานนั้นพยายามจะบรรลุและจะระบุขอบเขตการปฏิบัติการของหน่วยงานเกี่ยวกับผลผลิตและการให้บริการ ข้อความพันธกิจที่ชัดเจนจะอธิบายถึงค่านิยมและลำดับความสำคัญต่าง ๆ ของหน่วยงาน และบ่งบอกถึงทิศทางในอนาคตของหน่วยงาน โดยจะกำหนดขอบเขตเพื่อเสนอแนะการกำหนดคยุทธศาสตร์

**สาม** ความสำคัญและความจำเป็นของการกำหนดพันธกิจ

1) เป็นหลักสำคัญในการกำหนด เป้าหมาย และทิศทางของหน่วยงาน  
2) เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานในการจัดสรรทรัพยากรของหน่วยงาน

3) เพื่อความสะดวกในการแปลความหมายของเป้าหมายในโครงสร้างการปฏิบัติงาน การออกแบบงาน และกำหนดความรับผิดชอบภายในหน่วยงาน ด้วยวิธีการซึ่งคำนึงถึงต้นทุน เวลา และตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่สามารถประเมินผลและควบคุมผลงานได้

**สี่** แนวทางการกำหนดพันธกิจ ในการกำหนดพันธกิจที่ดี ควรคำนึงถึงประชาชนโดยหน่วยงานควรนำมาพิจารณาและให้ความสำคัญอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความต้องการของประชาชน กลุ่มประชาชนเป้าหมาย และการตอบสนองความต้องการของประชาชน สำหรับแนวทางการกำหนดพันธกิจจะต้องตอบคำถามต่อไปนี้

- 1) อะไรคือเหตุผลในการก่อตั้งหรือคงอยู่ของหน่วยงาน และอะไรคือจุดมุ่งหมายพื้นฐานของหน่วยงาน
- 2) ลักษณะเด่นหรือเอกลักษณ์ของหน่วยงานคืออะไร
- 3) ความแตกต่างด้านพันธกิจของหน่วยงานกับหน่วยงานอื่นในช่วง 3-5 ปีข้างหน้า
- 4) กลุ่มประชาชนผู้รับบริการหลักคือกลุ่มใด
- 5) ผลผลิตและบริการที่สำคัญในปัจจุบันและอนาคตคืออะไร
- 6) ลักษณะประโยชน์ด้านเศรษฐกิจที่สำคัญคืออะไร
- 7) ความเชื่อ ค่านิยม และปรัชญาของหน่วยงานคืออะไร

### 3) เป้าหมาย มีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับเป้าหมายและควรรศึกษา 4 หัวข้อ ดังนี้

**หนึ่ง** ความหมาย คำว่า เป้าหมาย อาจเรียกอย่างอื่นได้ เป็นต้นว่า เป้าประสงค์ หรือวัตถุประสงค์ หรือจุดหมายปลายทาง โดยหมายถึง

1) การกำหนดสิ่ง หรือผลสำเร็จ หรือผลลัพธ์ที่ต้องการในอนาคตซึ่งหน่วยงานจะต้องพยายามให้เกิดขึ้น โดยทั่วไปจะเป็นข้อความที่กล่าวอย่างกว้าง ๆ ถึงผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานอันเนื่องมาจากหน้าที่หลักของหน่วยงาน โดยระบุกลุ่มเป้าหมายหรือผู้รับบริการ รวมทั้งผลประโยชน์ที่จะได้รับไว้อย่างชัดเจน และจะต้องสอดคล้องกับพันธกิจที่กำหนดไว้ หน่วยงานย่อยภายในหน่วยงานควรมีเป้าหมายของตนเองที่ชัดเจนและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

2) เป้าหมายหลักของหน่วยงานที่ระบุกลุ่มเป้าหมายหรือผู้รับบริการ รวมทั้งผลประโยชน์ที่จะได้รับไว้อย่างชัดเจน โดยมีความสอดคล้องกับพันธกิจ

**สอง** การกำหนดเป้าหมาย เป็นการแปรรูป หรือการแปลงพันธกิจให้อยู่ในรูปของจุดมุ่งหมายของการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม ชัดเจน และเฉพาะเจาะจง

**สาม** ความสำคัญและจำเป็นของการกำหนดเป้าหมาย มีดังนี้

1) หน่วยงานจะใช้เป็นแนวทางที่แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้บรรลุความต้องการในอนาคต พร้อมทั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันหน่วยงานให้บรรลุความต้องการ และยังป้องกันความสับสนอีกด้วย การกำหนดเป้าหมายจึงควรดำเนินการด้วยความรอบคอบ และรัดกุม

2) เป้าหมายช่วยแสดงให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายและทิศทางสำหรับอนาคต

3) เป้าหมายเป็นเหตุผลที่ดีที่สุดของการดำเนินงาน และช่วยป้องกันการผิดพลาด และการไม่รับผิดชอบของบุคลากรที่ร่วมงาน

4) เป้าหมายช่วยให้การระดมพลัง และระดมทรัพยากรของหน่วยงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

5) เป้าหมายช่วยกระตุ้นความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน

6) เป้าหมายช่วยสร้างความแจ่มแจ้งและความชัดเจนในการปฏิบัติงาน

7) เป้าหมายช่วยประหยัดเวลาในการเรียนรู้และการปฏิบัติงาน

8) เป้าหมายมีส่วนสำคัญในการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน และการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และบุคลากรของหน่วยงาน

9) เป้าหมายเป็นพื้นฐานสำหรับการกำหนดเป้าหมายต่อไปในอนาคต

### สี่ ลักษณะของเป้าหมายที่ดี คือ

1) ขยายหลักการ สาระสำคัญที่ระบุในวิสัยทัศน์/พันธกิจ ให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น

2) ระบุถึงกลุ่มเป้าหมายที่หน่วยงานต้องการจะมอบสิ่งที่มีคุณค่าให้

3) ระบุคุณค่า ผลประโยชน์ ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อกลุ่มเป้าหมาย

4) ต้องเป็นรูปธรรม กล่าวคือ สามารถแปลงให้เป็นกิจกรรมที่ง่ายต่อการมอบหมาย และการกระจายงาน

5) ต้องเป็นไปได้ในการใช้ทรัพยากรและกำลังคนที่มีอยู่จริง

6) ต้องสามารถจัดการกับเรื่องต่าง ๆ ได้หลาย ๆ เรื่องพร้อม ๆ กันในคราวเดียว

7) ต้องเกี่ยวข้องกับความอยู่รอดของหน่วยงาน

### **4) ยุทธศาสตร์** มีสาระสำคัญเกี่ยวกับยุทธศาสตร์และควรรศึกษา 2 หัวข้อ ดังนี้

หนึ่ง ความหมาย คำว่า ยุทธศาสตร์ อาจเรียกอย่างอื่นได้ เป็นต้นว่า กลยุทธ์ ยุทธศาสตร์การพัฒนา ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน หรือประเด็นยุทธศาสตร์ โดยหมายถึง

1) แนวทาง หรือวิธีการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยทั่วไป ยุทธศาสตร์ไม่ควรเป็นวิธีการปฏิบัติงานตามปกติ แต่ควรเป็นแนวทาง หรือวิธีการที่มีอูบาย กลวิธีที่แยบยล (ในเชิงบวก) สำหรับการปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ประกอบด้วยหลายขั้นตอนที่หน่วยงานได้กำหนดไว้ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

2) ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ใช้ความหมายของยุทธศาสตร์ ที่หมายถึง แนวทางหรือวิธีการที่หน่วยงานดำเนินงานเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ หรือทางเลือกที่ดีที่สุดที่ประกอบด้วยหลายขั้นตอนที่หน่วยงานได้กำหนดไว้เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

สำหรับความหมายของ “การบริหารยุทธศาสตร์” ในที่นี้ หมายถึง “การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ลุ่มลึก หรือแยกย่อยเพื่อกำหนดทิศทาง แนวทาง แผนงาน กระบวนการในการดำเนินงาน การควบคุม ตรวจสอบ และเป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ พร้อมทั้งใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเฉพาะของหน่วยงาน”

**สอง** การกำหนดยุทธศาสตร์ เดวิด เอ. แอ็คเคอร์ (David A. Acker) ในหนังสือ เรื่อง Strategic Market Management ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ไว้ว่า การกำหนดยุทธศาสตร์ควรคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

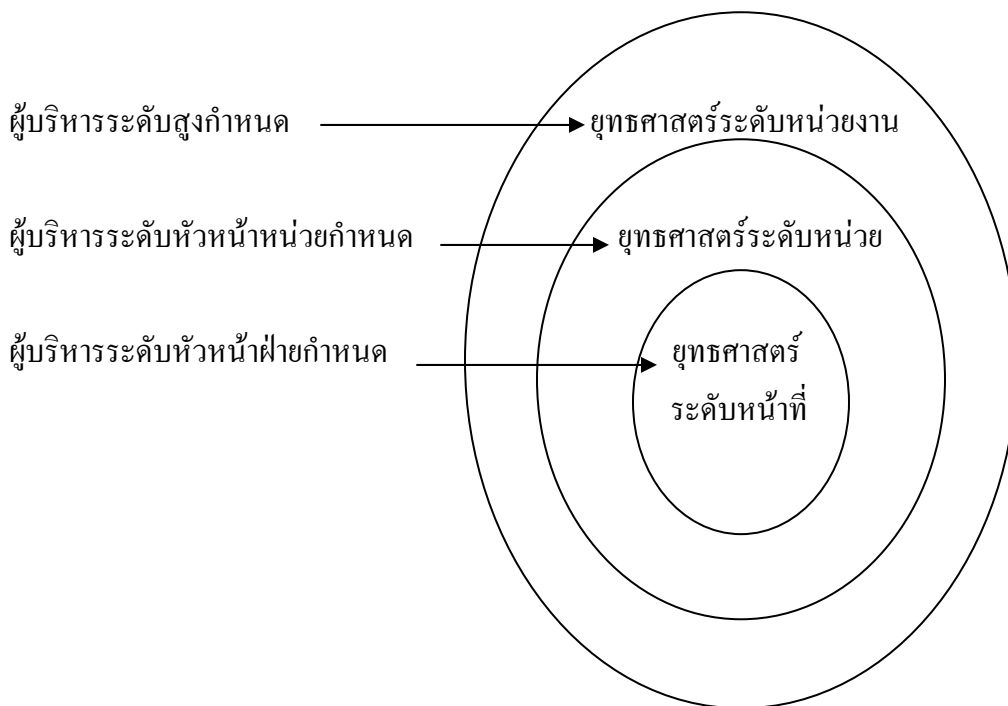
- 1) ยุทธศาสตร์เหมาะสมหรือสอดคล้องกับหน่วยงานในจุดใดหรือที่ไหน
- 2) ยุทธศาสตร์สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ และได้รับงบประมาณเพียงพอหรือไม่
- 3) ระบบและวัฒนธรรมของหน่วยงานสนับสนุน หรือเอื้ออำนวยต่อยุทธศาสตร์หรือไม่
- 4) การเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานอะไร หรืออย่างไร ที่ต้องอาศัยยุทธศาสตร์เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ
- 5) การเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานได้เกิดผลกระทบอะไร<sup>3</sup>

**สาม** ระดับการกำหนดยุทธศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์ทำได้หลายระดับ เช่น ผู้บริหารระดับสูงกำหนดยุทธศาสตร์ระดับหน่วยงาน (organization strategy) ผู้บริหารระดับหัวหน้าหน่วยกำหนดยุทธศาสตร์ระดับหน่วย (unit strategy) และผู้บริหารระดับหัวหน้าฝ่ายกำหนดยุทธศาสตร์ระดับหน้าที่ (function strategy) ดังภาพที่ 4

---

<sup>3</sup>David A. Acker, **Strategic Market Management** (Seventh Edition, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2005), p. 316.

ภาพที่ 4 ระดับการกำหนดยุทธศาสตร์



5) **แผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด** แบ่งเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ (1) ความหมายของแผนที่ทางยุทธศาสตร์ (2) การเขียนแผนที่ทางยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด และ (3) ลักษณะของตัวชี้วัดที่ดีสำหรับการบริหารยุทธศาสตร์

หนึ่ง ความหมายของแผนที่ทางยุทธศาสตร์ หรืออาจเรียกว่า แผนยุทธศาสตร์ มีสาระสำคัญที่หมายถึง

- 1) แผนที่ที่จะคอยนำทางหน่วยงานให้สามารถปฏิบัติงานจนบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่วางไว้ได้
- 2) แผนการปฏิบัติงานที่กระจายการใช้ทรัพยากรให้บรรลุถึงเป้าหมายของแผนงานนั้น
- 3) กระบวนการกำหนดเป้าหมาย และวิธีการที่ทำให้วัตถุประสงค์ทั้งหมดบรรลุถึงความสำเร็จ

- 4) การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์พื้นฐานระยะยาวของหน่วยงาน และยอมรับวิธีการในการดำเนินงาน
- 5) แผนรวม แผนผสมผสาน บูรณาการ และผลสรุปที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐานของหน่วยงาน
- 6) แผนการปฏิบัติงานให้ผลสำเร็จตามเป้าหมายของหน่วยงานและของบุคลากรในสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมที่ท้าทาย
- 7) ผลอันเกิดจากกระบวนการตัดสินใจเลือกเป้าหมายของหน่วยงาน และการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงเป้าหมาย

จากสาระสำคัญของความหมายข้างต้น ได้นำมาสู่การกำหนดความหมายของ แผนที่ยุทธศาสตร์ ที่ใช้ในที่นี่ หมายถึง แผนภาพ หรือแผนภูมิสรุปภาพยุทธศาสตร์ทั้งหมด โดยแสดงถึงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงแต่ละขั้นตอนของแต่ละยุทธศาสตร์ในเชิงเหตุและผล อันจะก่อให้เกิดหรือนำไปสู่ผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

**สอง** การเขียนแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด เป็นการนำแนวคิดการบริหารที่สอดคล้องและเป็นเหตุเป็นผลกันมาเขียนเป็นแผนภาพแสดงความสัมพันธ์ของด้านต่าง ๆ อย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยการเขียนแผนที่ทางยุทธศาสตร์จะเป็นเสมือนแผนที่ที่จะคอยนำทางหน่วยงานให้สามารถปฏิบัติงานจนบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่วางไว้ได้ ทั้งนี้ ในการเขียนแผนที่ทางยุทธศาสตร์อาจนำแนวคิดการบริหารมาเป็นแนวทางในการเขียน ได้หลากหลาย เป็นต้นว่า แนวคิดการบริหารหน่วยงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard) 4 ด้าน หรือแนวคิดการปฏิบัติราชการตามคำรับรองของหน่วยงาน (Performance Agreement of Agency) 4 ด้าน

แนวคิดการบริหารหน่วยงานแบบสมดุล หรือ Balance Scorecard 4 ด้านนั้น หน่วยงานทั้งภาคเอกชนและภาครัฐได้นำมาปรับใช้ โดยหมายถึง การวิเคราะห์ หรือการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานแบบสมดุลที่มุ่งเน้นความสำเร็จใน 4 ด้านตามแนวคิดของ โรเบิร์ต เอส. แคปเพลน และ เดวิด พี. นอร์ตัน (Robert S. Kaplan และ David P. Norton) ที่ปรากฏเริ่มแรกในวารสาร Harvard Business Review ปี ค.ศ. 1992 ทั้ง 4 ด้านนั้น ประกอบด้วย

- 1) ด้านภายนอกองค์กร (external perspective หรือ customer perspective) เช่น ประชาชนผู้รับบริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ (เทียบได้กับ Market)
- 2) ด้านภายในองค์กร (internal perspective) เช่น กระบวนการบริหารภายในหน่วยงาน (เทียบได้กับการบริหารงานภายในทั่วไป หรือ Management)

3) **ด้านการเรียนรู้และการเจริญเติบโต** (learning and growth perspective) เช่น ความสามารถในการสร้างหรือพัฒนาหน่วยงานให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และเจริญเติบโตอย่างแข็งแกร่งมั่นคง การที่จะเกิดสิ่งเหล่านี้ได้ หน่วยงานจะต้องมีบุคลากรที่คุณภาพ มีความรู้ความสามารถ มีการพัฒนาตนเอง และมีทัศนคติที่ดี (เทียบได้กับ Man)

4) **ด้านการเงิน** (financial perspective) เช่น งบประมาณ ความสามารถในการทำกำไร (เทียบได้กับ Money)<sup>4</sup>

แต่สำหรับการบริหารภาครัฐซึ่งเกือบทั้งหมดหรือส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น **โดยมิได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร** แต่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับความสำเร็จในมิติหรือด้านที่แตกต่างกันไป ดังตัวอย่างแนวคิดการปฏิบัติราชการตามคำรับรองของหน่วยงาน (Performance Agreement of Agency) 4 ด้าน ซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นตามมติของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนดมาตรการในการกำกับ ดูแล และควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด โดยหน่วยงานราชการจะต้องทำข้อตกลงการปฏิบัติงานต่อหน่วยงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา และลงนามข้อตกลงนั้นร่วมกัน เพื่อเป็นข้อผูกมัดว่าจะดำเนินงานตามที่ได้ตกลงกันไว้ โดยกรอบการปฏิบัติสำหรับการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการตามคำรับรองของหน่วยงาน 4 ด้านนั้น ได้แก่

- 1) ประสิทธิภาพตามแผนปฏิบัติราชการ
- 2) คุณภาพการให้บริการ
- 3) ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ
- 4) การพัฒนาหน่วยงาน

ตัวอย่างการเขียนแผนที่ทางยุทธศาสตร์โดยนำแนวคิดการปฏิบัติราชการตามคำรับรองของหน่วยงาน 4 ด้าน มาเป็นแนวทางในการเขียน มีดังนี้

1) **ด้านประสิทธิภาพตามแผนปฏิบัติราชการ** หน่วยงานควรพิจารณาว่า หากหน่วยงานได้ดำเนินการตามประเด็นยุทธศาสตร์ใดประเด็นหนึ่งจนเป็นผลสำเร็จแล้ว จะก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติและสังคมส่วนรวมอย่างไรบ้าง

2) **ด้านคุณภาพการให้บริการ** ควรพิจารณาว่า การจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครฐนั้น มีกลุ่มเป้าหมายหลักที่ต้องคำนึงถึงอยู่ด้วยกัน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้รับบริการหรือ

---

<sup>4</sup>โปรดดูเพิ่มเติม Robert S. Kaplan and David P. Norton, **The Balanced Scorecard: Translation Strategy into Action** (Massachusetts: The President and Fellows of Harvard College, 1996), p. 9.

ประชาชน และกลุ่มของภาคี เช่น NGOs หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ หรือหน่วยงานภาคเอกชน เป็นต้น โดยการกำหนดคุณภาพการให้บริการนั้น จะเป็นการระบุว่า ในการที่จะส่งเสริมผลักดันให้ประสิทธิผลที่เราตั้งไว้นั้น ประสบความสำเร็จได้ ผู้รับบริการจะต้องได้รับประโยชน์ด้านใด จากหน่วยงาน เช่น ได้รับโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้รับรู้ความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นต้น ตลอดจนการระบุถึงบทบาทของภาคี ว่าภาคีจะต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของเราอย่างไร ในด้านใดบ้าง

**3) ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ** หน่วยงานควรพิจารณาปัจจัยหรือทรัพยากรนำเข้า (input) ในเชิงเปรียบเทียบกับผลผลิตที่ได้ (output) กล่าวคือ หากหน่วยงานสามารถปฏิบัติงานใด ๆ ให้อัตราส่วนระหว่างทรัพยากรนำเข้ากับผลผลิตมีค่าน้อยได้เท่าใด ก็หมายถึงหน่วยงานนั้นมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานสูงมากขึ้นเท่านั้น สำหรับวิธีการคิดในการกำหนดประสิทธิภาพของงานนั้น ต้องเริ่มต้นที่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน โดยให้ผู้เขียนแผนที่ทางยุทธศาสตร์ทำการระบุ หน่วยงาน กอง สำนัก ที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์นั้น ๆ ลงไปในแผน แล้วทำการพิจารณาต่อไปว่า หน่วยงานนั้น ๆ ต้องรับผิดชอบดำเนินการอย่างไรบ้าง เพื่อให้ผู้รับบริการได้รับประโยชน์ต่าง ๆ และต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ภาคีให้ความร่วมมือกับหน่วยงาน ตามที่กำหนดไว้ในมิติด้านคุณภาพการบริการ

**4) ด้านการพัฒนาหน่วยงาน** หน่วยงานควรพิจารณาบทบาทตนศักยภาพของตนเองเพื่อให้ทราบว่าต้องมีการพัฒนาทักษะหรือความชำนาญของบุคลากรในสังกัดในด้านใดบ้าง รวมถึงการพัฒนาศักยภาพความรู้ความสามารถในด้านเทคโนโลยีของหน่วยงานด้วย เช่นนี้ จึงจะมีส่วนช่วยให้หน่วยงานปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่กำหนดไว้

ในการเขียนแผนที่ทางยุทธศาสตร์โดยนำแนวคิดการปฏิบัติราชการตามคำรับรองของหน่วยงาน 4 ด้าน มาเป็นแนวทางในการเขียนนั้น นอกจากจะมีการเขียนแผนภาพแสดงความสัมพันธ์ของปัจจัยในด้านต่าง ๆ แล้ว ยังจะต้องกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงานของหน่วยงานและบุคลากรที่สามารถประเมินผลและควบคุมผลงานได้ (Key Performance Indicator หรือ KPI) ไว้ด้วย โดยตัวชี้วัด หมายถึง ค่าเป้าหมาย ตัวเลข หรือค่าของตัวชี้วัดความสำเร็จที่หน่วยงานต้องการบรรลุ ตัวชี้วัดจะเป็นตัวบ่งชี้ว่าหน่วยงานสามารถปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้หรือไม่ ขึ้นตอนนี้จะเป็นการกำหนด หรือระบุว่า ในแผนงานนั้น ๆ หน่วยงานต้องทำอะไร ให้ได้เป็นจำนวนเท่าไร และภายในกรอบระยะเวลาเท่าใด จึงจะถือว่าบรรลุเป้าหมาย นอกจากนั้น ตัวชี้วัดที่นำมาใช้ควรระบุไว้ด้วยถ้อยคำที่ชัดเจนทั้งในแง่ของความหมาย และการระบุขอบเขต เช่น หน่วยงานต้องผลิตบุคลากรหรืออาสาสมัครทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเพิ่มจำนวน 1,000 คน ภายในระยะเวลา 2 ปี เป็น



ต้น โดยตัวชีวิตนี้จะถูกนำมาใช้เป็นหลักในการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ของหน่วยงานต่อไป

ในการกำหนดหรือเขียนตัวชีวิตในแผนที่ทางยุทธศาสตร์ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในแผนงานย่อย หรือแผนงาน หรือ โครงการ จะต้องมีการทำลูกศรเพื่อแสดงถึงความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันของด้านและขั้นตอนต่าง ๆ โดยลูกศรจะลากจากปัจจัยที่เป็นเหตุไปยังปัจจัยที่เป็นผล และจะสร้างลูกศรเฉพาะในส่วนที่ปัจจัยเหล่านั้นมีความสัมพันธ์เป็นเหตุเป็นผลกันโดยตรงเท่านั้น พร้อมกันนั้น ในการกำหนดตัวชีวิตยังจะต้องกำหนดทั้งในส่วนของตัวชีวิตเหตุ และตัวชีวิตผล โดยส่วนใหญ่จะกำหนดตัวชีวิตที่เริ่มจากด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติการ เรื่อยไปจนถึงด้านการพัฒนาหน่วยงานตามลำดับ

อนึ่ง ในการกำหนดประเด็นหรือตัวชีวิตตามที่ได้ระบุไว้ในแผนที่ทางยุทธศาสตร์ของหน่วยงานนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเนื้อหา แผนงานย่อย แผนงาน หรือ โครงการของหน่วยงาน

**สาม** ลักษณะของตัวชีวิตที่ดีสำหรับการบริหารยุทธศาสตร์ สิ่งสำคัญที่ควรคำนึงเกี่ยวกับตัวชีวิตก็คือ คุณภาพของตัวชีวิต ในที่นี้จึงนำเสนอลักษณะของตัวชีวิตที่ดีของการบริหารยุทธศาสตร์ไว้ 11 ข้อ ดังต่อไปนี้

- 1) สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์
- 2) แสดงให้เห็นเหตุ และผล
- 3) แสดงการดำเนินงานที่สำคัญ
- 4) ครอบคลุมหลายด้าน หรือมีความหลากหลาย
- 5) ตรงประเด็น
- 6) ชัดเจน และเข้าใจง่าย
- 7) ทันท่วงที และสอดคล้องกับสถานการณ์ หรือความเป็นจริง
- 8) มีเจ้าภาพหรือผู้รับผิดชอบที่เป็นหน่วยงาน หรือบุคลากรที่ชัดเจน
- 9) อยู่ในขอบเขตที่หน่วยงาน หรือบุคลากรรับผิดชอบและดำเนินการเองได้
- 10) ไม่ก่อให้เกิด หรือไม่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน หรือบุคลากร
- 11) กำหนดหรือสร้างจากตัวชีวิตเดิมที่มีอยู่แล้ว หากไม่ครอบคลุมจึงสร้างขึ้น

ใหม่

**สรุปและวิเคราะห์**

การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนที่สองของกระบวนการยุทธศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ หนึ่ง การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน สอง การวางแผนยุทธศาสตร์ สาม การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และ สี่ การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ เฉพาะขั้นตอนการวางแผนยุทธศาสตร์ที่เป็นขั้นตอนที่ 2 นั้น ประกอบด้วย 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 มีความหมายเทียบเท่ากับการกำหนด “นโยบายหลัก” หรือทิศทางหลักของหน่วยงาน
- 2) คำว่า “พันธกิจ” ในอดีตมีความหมายเทียบเท่ากับ “การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบหมายไว้”
- 3) คำว่า “เป้าหมาย หรือเป้าประสงค์” ในอดีตมีความหมายเทียบเท่ากับ “วัตถุประสงค์ หรือจุดหมายปลายทาง”
- 4) คำว่า “ยุทธศาสตร์ หรือยุทธศาสตร์การพัฒนา” ในอดีตมีความหมายเทียบเท่ากับ “วิธีการหรือกระบวนการที่นำมาใช้ หรือแนวทางการพัฒนา หรือแนวทางการดำเนินงาน”
- 5) คำว่า “ตัวชี้วัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน” หรือตรงกับภาษาอังกฤษที่ว่า Key Performance Indicator (s) ซึ่งเรียกย่อว่า KPI ในอดีตก็มีความหมายเทียบเท่ากับ “ตัวชี้วัด” (indicator (s)) สำหรับคำว่า “แผนที่ทางยุทธศาสตร์” นั้น เป็นคำที่เพิ่มขึ้นมาโดยการบริหารภาครัฐในอดีตไม่ได้กล่าวถึง หรือกล่าวถึงอย่างไม่ชัดเจน

ที่สำคัญคือ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งระดับสูงและระดับปฏิบัติงานไม่ทราบและเข้าใจ รวมทั้งไม่ยึดถือปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่องในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน) ดังกล่าว การบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐย่อมประสบผลสำเร็จได้ยากพอควร อย่างไรก็ตาม ก็ยังถือได้ว่า แนวคิดการบริหารยุทธศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New

Public Management หรือ NPM) หรือการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration หรือ NPA) ที่มีจุดเน้นเรื่อง “การวางแผนยุทธศาสตร์” ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน) ดังกล่าว

### บรรณานุกรม

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การบริหารจัดการและการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ.

กรุงเทพมหานคร : กำลังอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์ของสำนักพิมพ์, 2554.

David A. Acker. **Strategic Market Management**. Seventh Edition, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2005.

Joel Barker Mark Morgan, Raymond E. Levitt and William Malek (แปลและเรียบเรียงจาก Executing Your Strategy โดย ฌ็อง-ยาส ลินตระกูลผล) ใน การจัดการเชิงกลยุทธ์ : ภาคปฏิบัติ.

กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด, 2553.

Robert S. Kaplan and David P. Norton. **The Balanced Scorecard: Translation Strategy into Action**. Massachusetts: The President and Fellows of Harvard College, 1996.

