

บทความ

# กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์

(ปรับปรุงล่าสุด วันที่ 22 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)

การบริหารยุทธศาสตร์ หมายถึง “การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ลุ่มลึกหรือแยกสายเพื่อกำหนดทิศทาง แนวทาง แผนงาน กระบวนการในการดำเนินงาน การควบคุมตรวจสอบ และเป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ พร้อมทั้งใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเฉพาะของหน่วยงาน” การบริหารยุทธศาสตร์มีลักษณะเป็นกระบวนการ ซึ่งหมายถึง มีขั้นตอนในการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับกฎหมาย สำหรับกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์อาจกำหนดขั้นตอนไว้เหมือนหรือแตกต่างกันได้ เช่น กำหนดเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การคิด หรือการวางแผน (2) การลงมือปฏิบัติจริง และ (3) การประเมินผล หรือกำหนดเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน (2) การวางแผนยุทธศาสตร์ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด (3) การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ หรือการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ และ (4) การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ อาจกำหนดเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม

---

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

(2) การกำหนดทิศทางของหน่วยงาน (3) การกำหนดยุทธศาสตร์ (4) การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ และ (5) การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์

อย่างไรก็ตาม บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งนำเสนอกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนดังกล่าวซึ่งมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ครอบคลุมขั้นตอนหรือสาระสำคัญของการบริหารยุทธศาสตร์ไว้อย่างครอบคลุมและชัดเจน โดยนำเสนอทั้ง 4 ขั้นตอน และในตอนท้าย เป็นการสรุปและวิเคราะห์ การนำเสนอดังกล่าวนี้จะเป็นประโยชน์ทั้งในทางวิชาการ และในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ในทางวิชาการ สถาบันการศึกษาอาจนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการเรียนการสอนและการวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์ ส่วนในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมตลอดไปถึงองค์การตามรัฐธรรมนูญทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ อาจนำไปปรับใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานจริงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารยุทธศาสตร์ และการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน เหล่านี้เป็นต้น ในส่วนของประชาชน จะได้รับประโยชน์จากการนำไปใช้เป็นข้อมูลสำหรับเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและการตรวจสอบการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

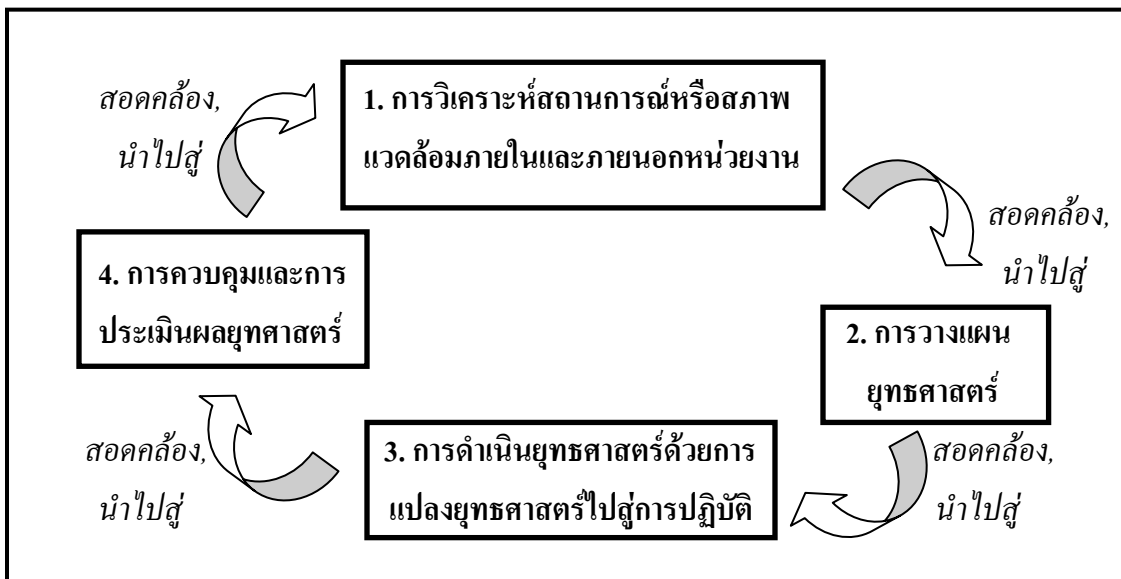
สำหรับหัวข้อการนำเสนอเป็น 5 หัวข้อ ดังนี้

1. การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน
2. การวางแผนยุทธศาสตร์ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด
3. การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ หรือการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ
4. การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์

หมายเหตุ ขั้นตอนที่ 4 นี้ ในที่สุดจะวกกลับไปสู่ขั้นตอนแรก กล่าวคือ ผลจากการควบคุมและการประเมินผลจะใช้เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งที่ได้จากการวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในของหน่วยงาน อันจะนำไปใช้ในการวางแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ 2 ต่อไป ดังภาพที่ 1

5. การสรุปและวิเคราะห์

ภาพที่ 1 กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนที่มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน



## 1. การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน

เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อ ได้แก่ (1) การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน และ (2) การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงาน

**1.1 การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน** เป็นการตรวจสอบขีดความสามารถของหน่วยงานว่ามีจุดแข็งที่จะใช้ให้เป็นประโยชน์ และมีจุดอ่อนที่จะต้องแก้ไขมากขึ้นเพียงใด และถึงแม้สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานอาจส่งเสริมหรือสนับสนุน แต่ถ้าสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงานมีจุดอ่อนหรือขาดความพร้อม การดำเนินงานก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้ง่าย ในการวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงานนั้น อาจนำตัวแบบตัวชี้วัด หรือกรอบแนวคิดมาปรับใช้ได้หลากหลาย เป็นต้นว่า

1) 3M ที่ประกอบด้วย (1) การบริหารคน (Man) (2) การบริหารเงิน (Money) และ (3) การบริหารงานทั่วไป (Management)

2) SAP ที่ประกอบด้วย (1) โครงสร้าง (Structure) (2) อำนาจหน้าที่ (Authority) และ (3) กระบวนการดำเนินงาน (Process)

3) SAM ที่ประกอบด้วย (1) โครงสร้าง (Structure) (2) อำนาจหน้าที่ (Authority) และ (3) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Man)

4) กระบวนการ 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การคิด หรือการวางแผน หรือการเตรียมการ (thinking หรือ planning หรือ preparing) (2) การลงมือปฏิบัติจริง (acting) และ (4) การประเมินผล (evaluating)

5) โปสคอร็บ (POSDCoRB) ที่ประกอบด้วย (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดองค์การ (Organizing) (3) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (4) การอำนวยการ (Directing) (5) การประสานงาน (Coordinating) (6) การรายงาน (Reporting) และ (7) การงบประมาณ (Budgeting)

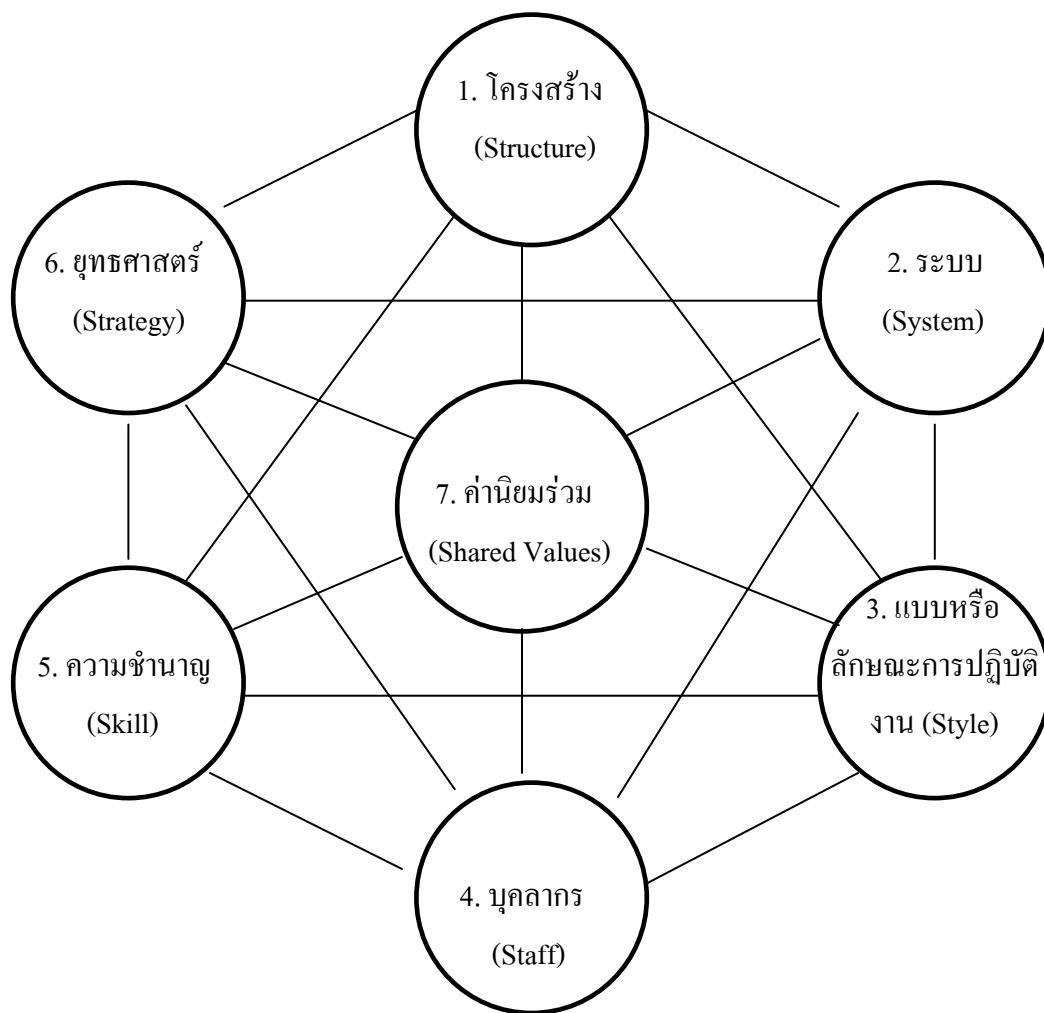
6) 7S Model ของบริษัทแมคคินซี (McKinsey) หรือกรอบแนวคิด 7S ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) หรือปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการประเมินผลภายในหน่วยงานที่มีตัวชี้วัดประกอบด้วย 7 ด้าน ได้แก่ (1) โครงสร้าง (Structure) (2) ระบบ (System) หรือระบบการปฏิบัติงาน (working system) ของหน่วยงาน (3) แบบหรือลักษณะการปฏิบัติงาน (Style) (4) บุคลากร (Staff) (5) ความชำนาญ (Skill) หรือความรู้ ความสามารถ (6) ยุทธศาสตร์ (Strategy) และ (7) ค่านิยมร่วม (Shared values)

สำหรับในที่นี้ ได้นำ 7S ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัด 7 ด้าน และแต่ละด้านมีความสัมพันธ์ต่อกันและกันมาเป็นตัวอย่าง โดยแต่ละด้านถือเป็น “ตัวชี้วัดหลัก” สำหรับเหตุผลที่นำ 7S มาปรับใช้ในการวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในของหน่วยงานเพราะเป็นกรอบแนวคิด ตัวแบบ หรือตัวชี้วัดที่เป็นสากล นำมาปรับใช้กันอย่างกว้างขวาง อีกทั้งมีเนื้อหาสาระที่ตรงประเด็น สมบูรณ์ โดยครอบคลุมสาระสำคัญของการประเมินผลสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงานมากถึง 7 ด้าน<sup>2</sup> ดังแสดงไว้ในภาพที่ 2

---

<sup>2</sup>วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ : การวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวชี้วัด (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, 2552), หน้า 79-82.

ภาพที่ 2 กรอบแนวคิด 7S ของบริษัทแมคคินซี ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัด 7 ด้าน



เพื่อให้เข้าใจและนำ 7S ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 7 ด้านดังกล่าวมาเป็นตัวอย่างเพื่อไปปรับใช้ในการวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงานได้ง่าย ในที่นี้ จึงได้นำเสนอตัวอย่าง “ตัวชี้วัดรองจำนวน 5 ตัว (ข้อความ)” ของตัวชี้วัดหลัก คือ 7S แต่ละด้าน รวม 7 ด้าน โดยแสดงไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่าง 7S หรือตัวชี้วัดหลัก 7 ตัว กับตัวอย่างตัวชี้วัดรองของทั้ง 7 ตัว

<p>ตัวแบบ ตัวชี้วัด หรือกรอบแนวคิด ที่เรียกว่า 7S ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดหลัก 7 ด้าน</p>	<p>ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของข้อความที่ขยายความหรือขยาย การดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)</p>
<p>1. โครงสร้าง</p> <p>2. ระบบ</p> <p>3. แบบหรือลักษณะการปฏิบัติงาน</p>	<p>1.1 หน่วยงานมีโครงสร้างที่กระจายอำนาจและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย</p> <p>1.2 หน่วยงานมีโครงสร้างที่กะทัดรัดและคล่องตัว</p> <p>1.3 หน่วยงานมีโครงสร้างที่สนับสนุนการอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชน</p> <p>1.4 หน่วยงานมีโครงสร้างที่ให้ความสำคัญกับประชาชน หรือสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน</p> <p>1.5 หน่วยงานมีโครงสร้างที่สนับสนุนการประสานงาน</p> <p>2.1 หน่วยงานมีการบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างเป็นระบบ</p> <p>2.2 หน่วยงานมีระบบบัญชีและการเงิน</p> <p>2.3 หน่วยงานมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ</p> <p>2.4 แต่ละระบบของหน่วยงานดำเนินงานอย่างสอดคล้องและไปในทิศทางเดียวกัน</p> <p>2.5 หน่วยงานมีระบบควบคุม ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นประจำ</p> <p>3.1 ผู้บริหารและบุคลากรของหน่วยงานมีแบบหรือลักษณะการปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม</p> <p>3.2 ผู้บริหารของหน่วยงานมีแบบหรือลักษณะการปฏิบัติงานที่แสดงถึงการมีภาวะผู้นำหรือเป็นผู้บริหารมืออาชีพ</p> <p>3.3 บุคลากรของหน่วยงานมีแบบหรือลักษณะการปฏิบัติงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของวิชาความรู้</p> <p>3.4 บุคลากรของหน่วยงานมีแบบหรือลักษณะการปฏิบัติงานเป็นกลุ่ม</p>

<p>4. บุคลากร</p>	<p>3.5 ผู้บริหารและบุคลากรของหน่วยงานมีแบบหรือลักษณะการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับหลักคุณธรรม</p> <p>4.1 หน่วยงานยึดถือระบบคุณธรรมในการรับบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน</p> <p>4.2 ผู้บริหารของหน่วยงานวางตัวบุคลากรให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมกับความรู้ความสามารถ</p> <p>4.3 ผู้บริหารของหน่วยงานส่งเสริมหรือสร้างขวัญและกำลังใจแก่บุคลากร</p> <p>4.4 ผู้บริหารของหน่วยงานลงโทษบุคลากรอย่างเข้มงวด</p> <p>4.5 หน่วยงานสนับสนุนการประเมินผลบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ</p>
<p>5. ความชำนาญ</p>	<p>5.1 หน่วยงานมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีความชำนาญในหน้าที่การงานที่รับผิดชอบ เช่น ด้านการเงิน และด้านบุคลากร เป็นจำนวนมาก</p> <p>5.2 หน่วยงานมีบุคลากรที่มีความชำนาญพิเศษหรือมีขีดความสามารถโดดเด่นเป็นจำนวนมาก</p> <p>5.3 หน่วยงานพัฒนาหรือฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความชำนาญของบุคลากรเป็นประจำ</p> <p>5.4 หน่วยงานเชิญบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความชำนาญของบุคลากร</p> <p>5.5 หน่วยงานประเมินผลว่าบุคลากรที่เข้ารับการพัฒนาหรือฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความชำนาญได้นำความรู้จากการพัฒนาหรือฝึกอบรม ไปปรับใช้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง</p>
<p>6. ยุทธศาสตร์</p>	<p>6.1 หน่วยงานมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงานที่ชัดเจนและนำไปปฏิบัติได้ง่าย</p> <p>6.2 หน่วยงานมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมหรือประชาชน</p>

<p>7. ค่านิยมร่วม</p>	<p>6.3 หน่วยงานมีเป้าหมายหลักหรือภารกิจหลักที่อำนวยความสะดวกและให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน</p> <p>6.4 ผู้บริหารของหน่วยงานนำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไปดำเนินงานในทางปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง</p> <p>6.5 ผู้บริหารของหน่วยงานตรวจสอบหรือประเมินผลยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง</p> <p>7.1 หน่วยงานมีอุดมการณ์หรือค่านิยมร่วมในการดำเนินงานในทิศทางเดียวกัน</p> <p>7.2 ผู้บริหารของหน่วยงานนำค่านิยมร่วมไปดำเนินงานในทางปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง</p> <p>7.3 ผู้บริหารของหน่วยงานปลูกฝังค่านิยมร่วมของหน่วยงานแก่บุคลากรเป็นประจำ</p> <p>7.4 ค่านิยมร่วมของหน่วยงานเป็นไปในทิศทางที่อำนวยความสะดวกและให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน</p> <p>7.5 ผู้บริหารของหน่วยงานติดตามตรวจสอบและประเมินผลค่านิยมร่วม รวมทั้งนำผลการประเมินไปปรับใช้ด้วย</p>
-----------------------	---

**1.2 การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงาน** ก่อนที่หน่วยงานจะวางแผนยุทธศาสตร์ และดำเนินยุทธศาสตร์ ควรจะต้องตรวจสอบสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานด้วย ทั้งนี้ เพื่อประเมิน โอกาส (opportunities) หรือข้อดี และข้อจำกัดหรืออุปสรรค (threats) หรือข้อเสียด้วยการตรวจสอบสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงาน คือ การประเมิน แจกแจง และวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารจากสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานให้แก่ผู้บริหารและบุคลากรภายในหน่วยงานได้ทราบและเข้าใจ เพื่อจะได้นำไปดำเนินการต่อไป

กล่าวได้ว่า มีสถานการณ์ หรือสภาพแวดล้อม หรือปัจจัยภายนอกหน่วยงานมากมายที่มีแนวโน้มส่งผลต่อการบริหารยุทธศาสตร์หรือการกำหนดยุทธศาสตร์ ตัวอย่างเช่น ด้าน (1) การเมืองและกฎหมาย (2) เศรษฐกิจ (3) สังคมและวัฒนธรรม (4) เทคโนโลยี (5) ระบบนิเวศวิทยา เหล่านี้เป็นต้น นอกจากนั้น ตัวแบบ ตัวชี้วัด หรือกรอบแนวคิดที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์สถานการณ์หรือ



สภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานก็มีหลากหลาย อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ได้นำ เพส (PEST) หรือการวิเคราะห์แบบ PEST (Pest Analysis) ซึ่งประกอบด้วย 4 ด้าน มาปรับใช้ สำหรับเหตุผลที่นำ PEST มาปรับใช้เพราะเป็นตัวแทนที่กะทัดรัด ใช้กันอย่างแพร่หลาย และครอบคลุมสาระสำคัญของสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายนอกของหน่วยงาน แต่ละด้านของ PEST ประกอบด้วย

**1) การเมือง (Politics)** ครอบคลุมเรื่องการเมืองและกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวิเคราะห์นโยบายทางการเมือง กฎหมาย และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของหน่วยงานภายนอกต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานภายในหน่วยงาน เป็นต้นว่า รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำของรัฐบาล ที่น่าจะมีผลทั้งด้านบวกและด้านลบต่อการดำเนินงานของภายในหน่วยงาน เช่น

- นโยบายของรัฐบาล
- มติคณะรัฐมนตรี
- นโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำของรัฐบาล
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- กฎหมาย และกฎระเบียบต่าง ๆ
- ความมั่นคงของประเทศ และเสถียรภาพของรัฐบาล
- บทบาทของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง
- ความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมือง
- พฤติกรรมทางการเมือง

**2) เศรษฐกิจ (Economy)** เป็นการวิเคราะห์เศรษฐกิจทั้งระดับมหภาค และระดับจุลภาค ซึ่งหมายถึงระบบเศรษฐกิจทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องหรือส่งผลต่อการดำเนินงานภายในหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น

- อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ
- ผลผลิตมวลรวมในประเทศ
- การค้าระหว่างประเทศและดุลการชำระเงิน
- อัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ
- อัตราการว่างงาน
- สถานะการจ้างงานและค่าแรง
- การลงทุนภาคเอกชน
- อัตราเพิ่มของระดับราคาและดัชนีราคา

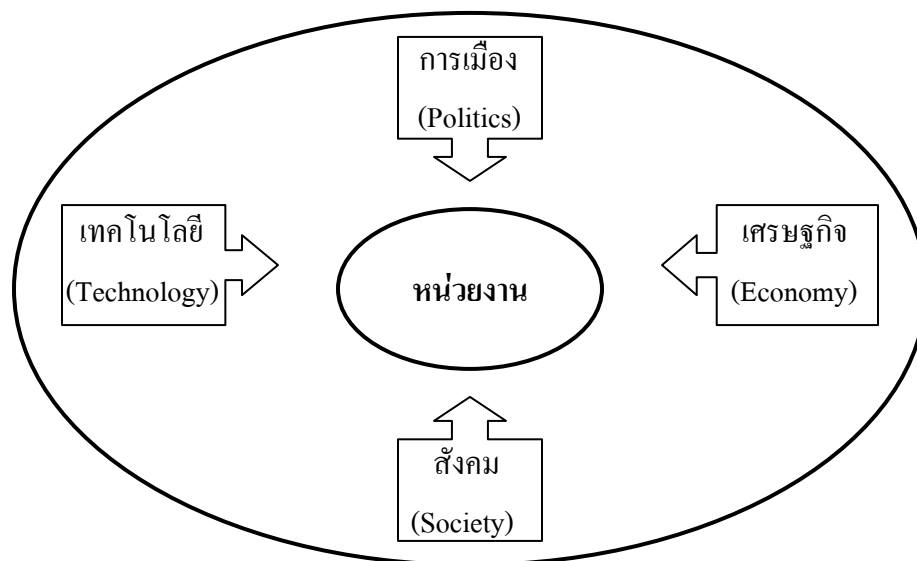
- ราคาน้ำมันดิบ
- ภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาล
- หนี้สาธารณะ เงินคงคลัง
- การเงินการธนาคาร

3) **สังคม (Society)** เป็นการวิเคราะห์สภาพทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งหมายถึง โครงสร้างทางสังคมภายนอกที่เกี่ยวข้องหรือส่งผลต่อการดำเนินงานภายในหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น

- ระดับการศึกษาและอัตราการรู้หนังสือของประชากร
- จำนวนประชากร โครงสร้างของประชากร
- ขนบธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อ ค่านิยมและวัฒนธรรม
- แบบแผนการดำเนินชีวิตและพฤติกรรม การประกอบอาชีพ
- คุณภาพชีวิต
- ลักษณะของชุมชน และการตั้งถิ่นฐาน
- การกระจายรายได้และความเป็นธรรมในสังคม
- สภาพของบ้านเมืองและลักษณะทางภูมิศาสตร์
- โครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ
- การคมนาคมและการติดต่อสื่อสาร
- การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม

4) **เทคโนโลยี (Technology)** เป็นการวิเคราะห์สภาพด้านเทคโนโลยีจากภายนอกที่มีผลต่อการดำเนินงานภายในหน่วยงาน เช่น ระบบสื่อสาร โทรคมนาคมของประเทศ ระบบเครือข่ายภายใน และระหว่างประเทศ การผลิตคิดค้นเทคโนโลยีของประเทศ ความรู้และวิทยาการด้านเทคโนโลยี การใช้เทคโนโลยีเพื่อการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างหน่วยงาน ความก้าวหน้าในการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยี รวมถึงการเสริมสร้างประสิทธิภาพ การผลิต และการให้บริการโดยใช้อุปกรณ์ที่ทันสมัย ดังแสดงไว้ในภาพที่ 3

ภาพที่ 3 การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานด้วย PEST



นอกจากการวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน โดยแยกเป็นภายใน และภายนอกดังกล่าวแล้ว ยังมีตัวแบบ ตัวชี้วัด หรือกรอบแนวคิดที่นำมาปรับใช้ในการวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงานที่เรียกว่า สวอต (SWOT) หรือการวิเคราะห์แบบสวอต (SWOT analysis) อันเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกหน่วยงาน ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 4 ปัจจัย ได้แก่ (1) จุดแข็ง (Strength) คือ ข้อดีหรือปัจจัยที่สนับสนุนภายในหน่วยงาน (2) จุดอ่อน (Weakness) คือ ข้อด้อยหรือปัจจัยที่ไม่สนับสนุนภายในหน่วยงาน (3) โอกาส (Opportunity) คือ ข้อดีหรือปัจจัยที่สนับสนุนภายนอกหน่วยงาน และ (4) ข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat) คือ ข้อด้อยหรือปัจจัยที่ไม่สนับสนุนภายนอกหน่วยงาน

หมายเหตุ SWOT เป็นผลงานของ อัลเบิร์ต เอส. ฮัมเฟรย์ (Albert S. Humphrey) ซึ่งเป็นคนแรก ๆ ที่กล่าวถึง SWOT โดยเกิดจากการวิจัยของสถาบันวิจัยสแตนฟอร์ด ในปี ค.ศ. 1960-1970 (Stanford Research Institute from 1960-1970) ที่มีต้นกำเนิดจากความต้องการที่จะค้นหาว่า ทำไมการวางแผนด้านการประสานงานจึงได้ล้มเหลว (corporate planning failed) โดยได้รับการสนับสนุนจากบริษัทชั้นนำ 500 แห่ง เพื่อที่จะหาคำตอบเกี่ยวกับความล้มเหลวนั้น และได้มีวิวัฒนาการมาจาก ซอฟท์ (SOFT) หรือการวิเคราะห์แบบซอฟท์ (SOFT analysis) ซึ่งมีรากฐานมาจากการตั้งคำถามในการวิเคราะห์หรือประเมินผลว่า “ปัจจัยอะไรที่ดีและปัจจัยอะไรที่ไม่ดีของการดำเนินงาน” และทำเป็นระบบด้วยการตั้ง

คำถามว่า “ปัจจัยอะไรที่ดีและปัจจัยอะไรที่ไม่ดีของการดำเนินงานในปัจจุบันและอนาคต” โดยปัจจัยอะไรที่ดีในปัจจุบัน หมายถึง ความพึงพอใจ (Satisfaction) และปัจจัยอะไรที่ไม่ดีในอนาคต หมายถึง โอกาส (Opportunity) ส่วนปัจจัยที่ไม่ดีในปัจจุบัน หมายถึง ความล้มเหลว (Fault) และปัจจัยที่ไม่ดีในอนาคต หมายถึง ข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat) ต่อมา Soft ได้ถูกนำเสนอในการสัมมนาการวางแผนระยะยาวที่เมืองซูริก (Zurich) สวิตเซอร์แลนด์ (Switzerland) โดย เออร์ริก และ ออร์ (Urick และ Orr) ในปี ค.ศ. 1964 ได้เปลี่ยนตัวอักษร F เป็น W และเรียกใหม่ว่า SWOT ซึ่งได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในอังกฤษโดย เออร์ริก และ ออร์ เพื่อที่จะค้นหาว่าปัจจัยอะไรที่มีความจำเป็นต่อการกำหนดการวางแผนซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญของการบริหาร การทดสอบ SWOT ครั้งแรกอย่างเป็นทางการเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1966 ที่ ห้างหุ้นส่วนอีรีเทค โนโลยี (Erie Technological Corp.) และต่อมาในปี ค.ศ. 1970 ได้มีการนำไปใช้ในอังกฤษอย่างประสบความสำเร็จตั้งแต่ปี ค.ศ. 1973-2004 ทุกวันนี้ SWOT ได้รับการพัฒนาเต็มรูปแบบจนถึงจุดสูงสุด

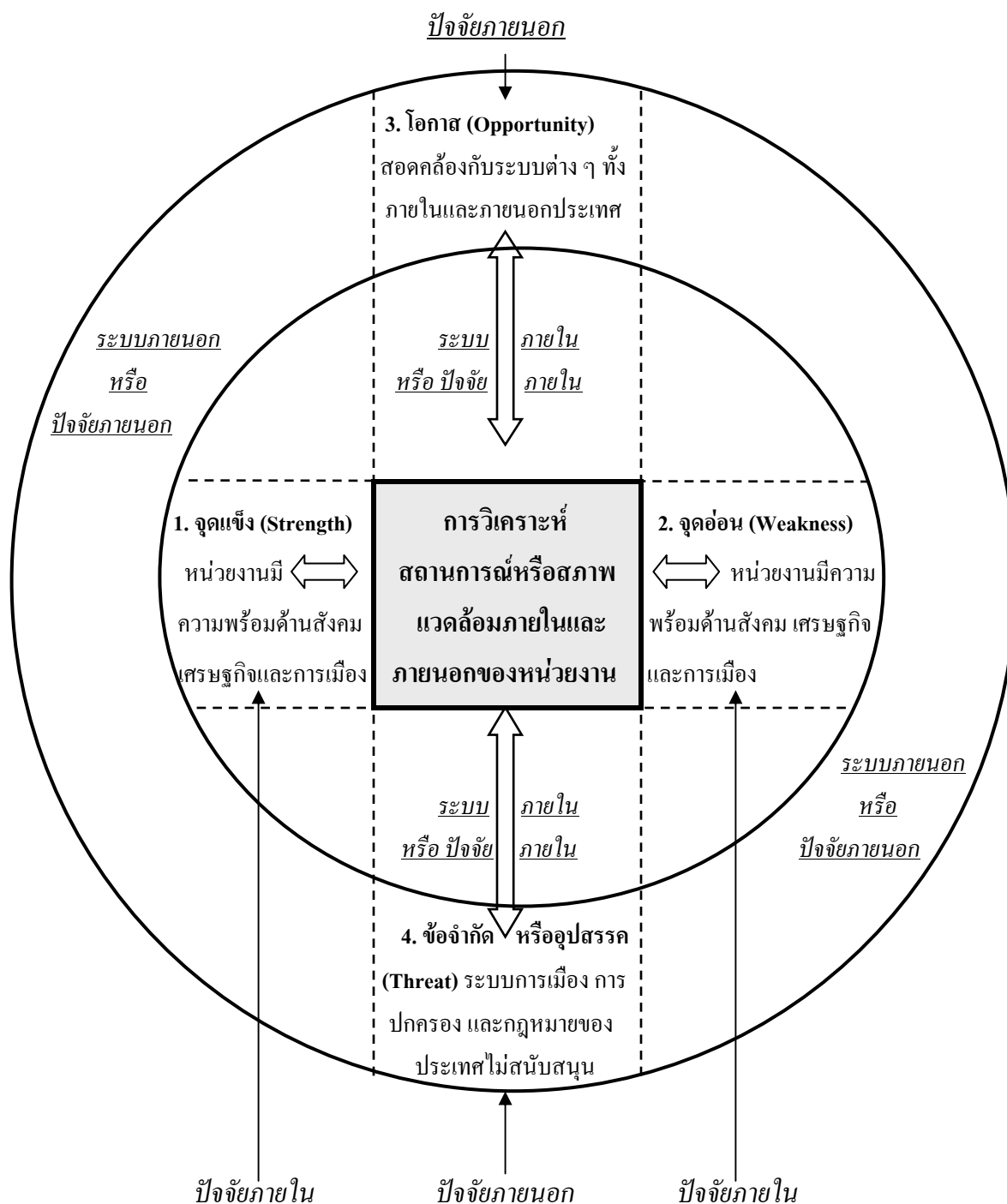
ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า SWOT มีวิวัฒนาการมาจาก SOFT ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ที่ประกอบด้วย ปัจจัยที่ดีและปัจจัยที่ไม่ดีทั้งในปัจจุบันและอนาคตรวม 4 ปัจจัย และถือว่าเป็นตัวชี้วัดหลักที่ประกอบด้วย 4 ปัจจัย ได้แก่ (1) ปัจจัยที่ดีในปัจจุบัน คือ ความพึงพอใจ (Satisfaction) และ (2) ปัจจัยที่ดีในอนาคต คือ โอกาส (Opportunity) รวมทั้ง (3) ปัจจัยที่ไม่ดีในปัจจุบัน คือ ความล้มเหลว (Fault) และ (4) ปัจจัยที่ไม่ดีในอนาคต คือ ข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตัวชี้วัดหลัก คือ SOFT คล้ายคลึงกับ SWOT ดังนั้น ในที่นี้จึงนำเสนอเฉพาะ SWOT เท่านั้น เนื่องจากเป็นตัวชี้วัดที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ที่เป็นสากล เป็นที่นิยม และใช้กันอย่างกว้างขวาง

เมื่อนำตัวชี้วัดที่เรียกว่า SWOT มาเป็นตัวอย่างเพื่อปรับใช้สำหรับวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน โดยในที่นี้ได้แบ่งตัวชี้วัดรองออกเป็น ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก พร้อมกับกำหนดให้จุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) มีขอบเขตครอบคลุมเฉพาะปัจจัยภายใน ขณะที่โอกาส (Opportunity) และ ข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat) มีขอบเขตครอบคลุมเฉพาะปัจจัยภายนอก<sup>3</sup> ดังแสดงไว้ในภาพที่ 4

---

<sup>3</sup> Ibid., pp. 40-42.

ภาพที่ 4 ตัวแบบ ตัวชี้วัด หรือกรอบแนวคิดที่เรียกว่า SWOT ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 4 ปัจจัย จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดหรืออุปสรรค สำหรับการวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมของหน่วยงานที่แบ่งเป็นปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกหน่วยงาน



ข้อสังเกตในการนำกรอบตัวแบบ ตัวชี้วัด หรือกรอบแนวคิดที่เรียกว่า SWOT มาปรับใช้ มี 2 ประการ

**ประการแรก** ในการวิเคราะห์ทั่วไป อาจจัดแบ่งอย่างง่ายเป็น 2 ส่วน คือ ข้อดีและข้อเสีย หรือ ปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยคัดค้าน หรือแบ่งเป็นหลายส่วนก็ได้ ขึ้นอยู่กับมุมมองของผู้จัดแบ่งแต่ละคน สำหรับ SWOT นั้น ได้จัดแบ่งเป็น 4 ส่วน ได้แก่ จุดแข็ง (S) จุดอ่อน (W) โอกาส (O) และ อุปสรรค หรือข้อจำกัด (T) หากพิจารณาต่อไปจะพบว่า

- จุดแข็ง (S) และ โอกาส (O) มีความหมายคล้ายกัน และทั้ง 2 คำนี้ล้วนเป็นลักษณะของ “ข้อดี” นอกจากนี้ ยังมีคำอื่นอีกหลายคำที่มีความหมายคล้ายกัน เช่น

จุดเด่น ปัจจัยสนับสนุน ปัจจัยเอื้ออำนวย และปัจจัยเสริม ขึ้นอยู่กับผู้จัดแบ่งว่าจะนำคำใดมาใช้

- จุดอ่อน (W) และ อุปสรรคหรือข้อจำกัด (T) มีความหมายคล้ายกัน และทั้ง 2 คำนี้ล้วนเป็นลักษณะของ “ข้อเสีย” ยังมีคำอื่นอีกหลายคำที่มีความหมายคล้ายกัน เช่น จุดด้อย จุดบกพร่อง ปัจจัยคัดค้าน ปัจจัยที่ไม่เอื้ออำนวย และปัจจัยที่เป็นอุปสรรค

ดังนั้น ถ้านำ SWOT มาเป็นตัวแบบ ตัวชี้วัด หรือกรอบแนวคิดเพื่อป้องกันความสับสน ควรกำหนดขอบเขตของแต่ละคำหรือแต่ละตัวชี้วัดหลักให้ชัดเจน เช่น

**1) จุดแข็ง (S)** หมายถึง การสนับสนุนจากภายในหน่วยงาน หรือปัจจัยภายในที่สนับสนุนหรือเอื้ออำนวยต่อหน่วยงาน เช่น บุคลากรภายในหน่วยงานให้การสนับสนุนเพราะได้รับผลประโยชน์ร่วมด้วย หรือสภาพทางเศรษฐกิจของหน่วยงานมีความมั่นคง

**2) จุดอ่อน (W)** หมายถึง ข้อบกพร่องจากภายในหน่วยงาน หรือปัจจัยภายในที่ไม่สนับสนุนหรือไม่เอื้ออำนวยต่อหน่วยงาน เช่น บุคลากรภายในหน่วยงานไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงและต่อต้านการเปลี่ยนแปลงหากตนเองต้องเสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับ หรือต้องทำงานเพิ่มมากขึ้น หรือสภาพทางเศรษฐกิจของหน่วยงานไม่มีความมั่นคง

**3) โอกาส (O)** หมายถึง การสนับสนุนจากภายนอกหน่วยงาน หรือปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนหรือเอื้ออำนวยต่อหน่วยงาน เช่น นโยบายของรัฐบาลที่สนับสนุนการพัฒนาหน่วยงาน กระแสหรืออิทธิพลทางการเมืองการปกครองของต่างประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาหน่วยงาน โดยผ่านเข้ามาสู่หน่วยงานทางสื่อ ทางตำรา หนังสือ หรือทางนักวิชาการที่ไปศึกษามาจากต่างประเทศ

**4) อุปสรรคหรือข้อจำกัด (T)** หมายถึง ข้อบกพร่องจากภายนอกหน่วยงาน หรือปัจจัยภายนอกที่ไม่สนับสนุนหรือไม่เอื้ออำนวยต่อหน่วยงาน เช่น เศรษฐกิจโลก ตกต่ำ การทำลายสิ่งแวดล้อม การขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน หรือการขัดต่อคำสอนทางศาสนา

**อีกประการหนึ่ง** นอกจากการจัดแบ่งที่กล่าวผ่านมาแล้ว ยังอาจจัดแบ่งเป็น

1) **จุดแข็ง (S) และ จุดอ่อน (W)** มีขอบเขตครอบคลุมระดับล่าง หรือระดับปฏิบัติงานของหน่วยงาน เช่น บุคลากรของหน่วยงานมีจิตสำนึกที่ดีในการให้บริการประชาชน และมีความขยันขันแข็ง (เป็นจุดแข็ง) ขณะที่บุคลากรของหน่วยงานขาดจิตสำนึกที่ดีในการให้บริการประชาชน และเฉื่อยชา (เป็นจุดอ่อน)

2) **โอกาส (O) และ อุปสรรคหรือข้อจำกัด (T)** มีขอบเขตครอบคลุมระดับบน หรือระดับนโยบายภายในหน่วยงาน เช่น ผู้บริหารของหน่วยงานมีนโยบายสนับสนุนหรือให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ (เป็นโอกาส) ในขณะที่ผู้บริหารของหน่วยงานไม่มีนโยบายสนับสนุนหรือไม่ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ (เป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัด)

## 2. การวางแผนยุทธศาสตร์

ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน) ได้แก่ (1) วิสัยทัศน์ (2) พันธกิจ (3) เป้าหมาย (4) ยุทธศาสตร์ และ (5) แผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด โดยในแต่ละส่วน (ขั้นตอน) มีสาระสำคัญ ดังนี้

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

**2.2 พันธกิจ** คำว่า “พันธกิจ” อาจแบ่งพิจารณาเป็น 2 คำ โดยคำว่า “กิจ” หมายถึง กิจที่หน่วยงานมี ส่วนคำว่า “พันธะ” หมายถึง สิ่งที่ต้องทำ ดังนั้น คำว่า พันธกิจ จึงหมายถึง สิ่งที่หน่วยงานจะต้องมีหรือต้องทำตามอำนาจหน้าที่ให้เกิดขึ้นและประสบผลสำเร็จ

**2.3 เป้าหมาย** อาจเรียกอย่างอื่นได้ เป็นต้นว่า เป้าประสงค์ หรือวัตถุประสงค์ หรือจุดหมายปลายทาง โดยหมายถึง การกำหนดสิ่ง หรือผลสำเร็จ หรือผลลัพธ์ที่ต้องการในอนาคตซึ่งหน่วยงานจะต้องพยายามให้เกิดขึ้น โดยทั่วไปจะเป็นข้อความที่กล่าวอย่างกว้าง ๆ ถึงผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานอันเนื่องมาจากหน้าที่หลักของหน่วยงาน โดยระบุกลุ่มเป้าหมายหรือประชาชนผู้รับบริการ รวมทั้งผลประโยชน์ที่จะได้รับ ไว้อย่างชัดเจน และจะต้องสอดคล้องกับพันธกิจที่กำหนดไว้ หน่วยงานย่อยภายในหน่วยงานควรมีเป้าหมายของตนเองที่ชัดเจนและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

**2.4 ยุทธศาสตร์** อาจเรียกอย่างอื่นได้ เป็นต้นว่า กลยุทธ์ ยุทธศาสตร์การพัฒนา ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน หรือประเด็นยุทธศาสตร์ โดยหมายถึง แนวทาง หรือวิธีการที่หน่วยงานดำเนินงานเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ หรือทางเลือกที่ดีที่สุดที่ประกอบด้วยหลายขั้นตอนที่หน่วยงานได้กำหนดไว้เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

**2.5 แผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด** แผนที่ทางยุทธศาสตร์ หมายถึง แผนภาพ หรือแผนภูมิสรุปภาพยุทธศาสตร์ทั้งหมด โดยแสดงถึงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงแต่ละขั้นตอนของแต่ละยุทธศาสตร์ในเชิงเหตุและผล อันจะก่อให้เกิดหรือนำไปสู่ผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ส่วนตัวชี้วัด หมายถึง ตัวชี้วัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานและบุคลากรที่สามารถประเมินผลและควบคุมผลงานได้

### 3. การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

หลังได้พิจารณาศึกษาขั้นตอน การวางแผนยุทธศาสตร์ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด ผ่านไปแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ หรือการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ทั้งนี้ หน่วยงานโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานภาครัฐอาจกำหนดการดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ไว้เหมือนกันหรือแตกต่างกันได้ ในที่นี้ได้กำหนดการดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติไว้ 5 ขั้นตอน ดังนี้

**3.1 ขั้นตอนการนำวิสัยทัศน์ไปปฏิบัติจริง** เป็นการนำวิสัยทัศน์ของหน่วยงานมาตีประกาศหรือประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริหาร และบุคลากรทุกระดับ รวมทั้งประชาชนได้ทราบและเข้าใจอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง ในเวลาเดียวกัน ผู้บริหารและบุคลากรทุกระดับควรทำความเข้าใจวิสัยทัศน์ของหน่วยงานให้ชัดเจนว่าหมายความว่าอะไร รวมทั้งปฏิบัติงานตามวิสัยทัศน์นั้นอย่างเคร่งครัด

**3.2 ขั้นตอนการนำพันธกิจไปปฏิบัติจริง** เป็นการนำข้อมูลหรือข้อความที่เป็นพันธกิจไปเผยแพร่ หรือประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริหาร และบุคลากรทุกระดับเข้าใจ และยึดถือปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่นนี้ เท่ากับเป็นตอกย้ำและการเผยแพร่หน้าที่ตามที่ระบุไว้กฎหมายหรือกฎระเบียบที่หน่วยงานและบุคลากรของหน่วยงานจะต้องยึดถือปฏิบัติด้วย

**3.3 ขั้นตอนการนำเป้าหมายไปปฏิบัติจริง** เป็นการนำข้อมูลหรือข้อความที่เป็นยุทธศาสตร์ไปเผยแพร่ หรือประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริหาร และบุคลากรทุกระดับได้เข้าใจ และยึดถือปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน



**3.4 ขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจริง** เป็นการนำข้อมูลหรือข้อความที่เป็นยุทธศาสตร์หรือยุทธศาสตร์การพัฒนาไปเผยแพร่ หรือประชาสัมพันธ์เพื่อให้ผู้บริหาร และบุคลากรทุกระดับได้เข้าใจ และยึดถือปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน โดยการประชาสัมพันธ์อาจทำภายในหน่วยงาน และในระบบเครือข่าย เช่น อินเทอร์เน็ตของหน่วยงานอย่างชัดเจนและเข้าใจง่ายด้วย

**3.5 ขั้นตอนการนำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดไปปฏิบัติจริง** เป็นการนำข้อมูลหรือข้อความที่เป็นแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดไปเผยแพร่ หรือประชาสัมพันธ์เพื่อให้ผู้บริหาร และบุคลากรทุกระดับได้เข้าใจ และยึดถือปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน โดยอาจทำเป็นเอกสาร คู่มือ หรือแนวทางการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานและเผยแพร่ต่อผู้บริหาร บุคลากรทุกระดับ รวมทั้งประชาชนด้วย โดยประชาชนอาจใช้เอกสารดังกล่าวสำหรับเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของหน่วยงาน รวมทั้งใช้ในการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือในกฎหมาย

ทั้งนี้ ในแต่ละขั้นตอน ผู้บริหารและบุคลากรควรยึดถือ และนำทั้ง 5 ขั้นตอนไปปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เช่น ผู้บริหารควรมีการประชุมปรึกษาหารือกันในเรื่องการบริหารยุทธศาสตร์อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง อีกทั้งผู้บริหารทุกระดับควรควบคุม ดูแล และสนับสนุนบุคลากรหรือผู้ใต้บังคับบัญชา พร้อมทั้งทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีของการยึดถือและนำขั้นตอนดังกล่าวนี้ไปปฏิบัติจริงด้วย

ในส่วนของหน่วยงาน ในการดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัตินั้น ควรดำเนินการ ต่อไปนี้

- 1) สนับสนุนด้วยการให้รางวัลตอบแทนและยกย่องผู้บริหาร และบุคลากรที่ยึดถือและปฏิบัติงานดังกล่าวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง
- 2) จัดผู้บริหาร และบุคลากรเข้าอยู่ในตำแหน่งที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการบริหารยุทธศาสตร์
- 3) พัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง
- 4) จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอสำหรับการบริหารยุทธศาสตร์
- 5) บูรณาการงานหรือกิจกรรมระหว่างหน่วยงาน ด้วยการนำภาระงานของแต่ละหน่วยงานมาพิจารณาว่าแต่ละหน่วยงานมีโครงการใดบ้างเป็นโครงการต้นน้ำ (upstream) โครงการกลางน้ำ (midstream) และโครงการปลายน้ำ (downstream) จากนั้น จึงพิจารณาหาความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของภาระงานต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้ทุกหน่วยงานปฏิบัติงานตามภาระงานของตนได้อย่างครบถ้วน ครอบคลุม และเหมาะสม

- 6) สนับสนุนการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นกลุ่ม
- 7) แบ่งขอบเขตภาระงานของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อน การก้าวท้าว และการเกี่ยงงานระหว่างกัน
- 8) หาจุดเชื่อมโยงระหว่างงานของแต่ละหน่วยงานให้ได้ด้วย เพื่อก่อให้เกิดการประสานงานที่ดีของทุกหน่วยงาน
- 9) กำหนดให้มีการประเมินผลโดยหน่วยงานภายในและภายนอกเป็นประจำ เช่น ทุก 6 เดือน และอาจมีประเมินผลซ้ำด้วยตามความจำเป็นและเหมาะสม

#### 4. การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์

แบ่งเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ (1) ความสำคัญของการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ (2) ขอบเขตการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ และ (3) กระบวนการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์

**4.1 ความสำคัญของการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์** ในระหว่างที่ผู้บริหาร หรือบุคลากรนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติตามกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ หรือนำไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลาเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมและการประเมินผลดังกล่าว เช่น การกำหนดให้ผู้บริหาร หรือบุคลากรจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน และยังคงต้องมีการควบคุม กำกับ ติดตาม ความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานอีกงาน หากพบปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ จะได้แก้ไขได้ทันที่ทันที่ นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐควรจัดให้มีการประเมินผลสำเร็จของการบริหารยุทธศาสตร์เป็นระยะ ๆ ด้วย เช่น ทุก 3-5 ปี เพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับ (feedback) สำหรับการปรับปรุงแก้ไขการบริหารยุทธศาสตร์ต่อไป ทั้งนี้ ในการประเมินผลการบริหารยุทธศาสตร์ทุกครั้งจะต้องมิใช่การประเมินผลด้วยความรู้สึก (subjective) แต่จะต้องประเมินผลด้วยการวัดหรือตัวชี้วัดที่เชื่อถือได้ (objective) โดยนำตัวชี้วัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงานของหน่วยงานและบุคลากรที่สามารถประเมินผลและควบคุมผลงานได้ (Key Performance Indicator หรือ KPI) มาใช้ในการควบคุมและการตรวจสอบการบริหารยุทธศาสตร์เสมอ

**4.2 ขอบเขตการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์** การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์นั้น ส่วนใหญ่เป็นการควบคุมและการประเมินผล หรือการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นไปตามตัวชี้วัดตามที่ได้กำหนดไว้ในขั้นตอนของการทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน หรือสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายของหน่วยงาน

หรือไม่เพียงใด โดยตัวชี้วัดนั้น ได้กำหนดมาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) และในขั้นตอนของการทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ได้กำหนดให้มีการระบุตัวชี้วัดดังกล่าวไว้แล้ว เพื่อจะได้นำมาใช้สำหรับการควบคุมและการประเมินผล ทั้งนี้ ไม่ได้มีการสร้างตัวชี้วัดอื่นขึ้นมาใช้สำหรับการควบคุมและการประเมินผลการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเพิ่มขึ้นอีก

**4.3 กระบวนการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์** เป็นกระบวนการของความพยายามอย่างเป็นระบบในการควบคุม ติดตาม วัดผล และประเมินผลกระบวนการยุทธศาสตร์ดังกล่าวว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่หน่วยงานได้กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด กระบวนการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ แบ่งเป็น 7 ขั้นตอน ได้แก่

1) การกำหนดตัวบุคคล หรือหน่วยงานที่จะทำการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ เช่น กำหนดเป็นคณะกรรมการควบคุมและประเมินผล โดยคณะกรรมการดังกล่าวอาจแต่งตั้งคณะทำงานมาช่วยปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้ ตามแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นไปตามกฎหมายหรือกฎระเบียบของหน่วยงานนั้น ๆ

2) การกำหนดประเด็น รูปแบบ วิธีดำเนินการ ระยะเวลา และตัวชี้วัด หรือตัวชี้วัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงานของหน่วยงานและบุคลากรที่สามารถประเมินผลและควบคุมผลงานได้ หรือ KPI ที่จะควบคุม ติดตาม วัดผล และประเมินผล สำหรับการบริหารยุทธศาสตร์ได้กำหนดตัวชี้วัดไว้แล้วในขั้นตอนของการจัดทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน โดยตัวชี้วัดดังกล่าวจะนำมาจากกรอบแนวคิดต่าง ๆ เช่น กรอบแนวคิดของสำนักงาน ก.พ.ร. และของแคปเพลน และนอร์ดัน เป็นต้น หนึ่ง ในการกำหนดประเด็นหรือตัวชี้วัดตามที่ได้ระบุอยู่ในขั้นตอนของการจัดทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ของหน่วยงานนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเนื้อหา แผนงานย่อย หรือแผนงาน หรือโครงการของหน่วยงาน

3) การกำหนดมาตรฐานของผลการปฏิบัติงาน หรือการกำหนดมาตรฐานกลาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการกำหนดโดยคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ควบคุมและประเมินผล หรืออาจกำหนดมาจากหน่วยเหนือ หรือจากส่วนกลาง

4) การขอให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดส่งผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้มายังคณะกรรมการหรือคณะทำงานควบคุมและประเมินผล

5) การลงมือดำเนินการวัดผลหรือประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยการเปรียบเทียบระหว่าง หนึ่ง ผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ หรือผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงของหน่วยงาน กับ สอง มาตรฐานกลางที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้

6) การวิเคราะห์และการพิจารณาเพื่อหาสาเหตุ และความบกพร่อง ความผิดพลาด หรือความเบี่ยงเบนจากมาตรฐานกลางของผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง หลังจากการรวบรวมผลการ

ดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานย่อย รวมตลอดทั้งการรวบรวมความเห็นของประชาชนผู้รับบริการ และสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารมาประกอบการพิจารณาแล้ว คณะกรรมการหรือคณะทำงานควบคุมและประเมินผลจะทำการวิเคราะห์และพิจารณาข้อมูลทั้งหมดซึ่งรวมทั้งการเปรียบเทียบกับมาตรฐานกลางดังกล่าว ทั้งนี้ โดยปกติจะพบความบกพร่องหรือความผิดพลาดไม่มากนักน้อยอยู่เสมอ

7) การปรับปรุงแก้ไขความบกพร่อง หรือความผิดพลาด เป็นการรายงานผลการประเมินของคณะกรรมการหรือคณะทำงานควบคุมและประเมินผลต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขต่อไป

## 5. การสรุปและวิเคราะห์

กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์อาจจัดแบ่งเป็น 3-5 ขั้นตอนได้ ขึ้นอยู่กับผู้จัดแบ่ง แต่โดยทั่วไป กระบวนการที่เป็นระบบทั้งหลายจะมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วน หรือ 3 ขั้นตอนที่ขาดขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไม่ได้ นั่นก็คือ ขั้นตอน (1) การคิด หรือการวางแผน (2) การลงมือปฏิบัติจริง และ (3) การประเมินผล สำหรับกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ก็เช่นเดียวกัน จะต้องประกอบด้วย 3 ขั้นตอนดังกล่าว และเพื่อให้การนำเสนอครอบคลุมสาระสำคัญ ชัดเจน และตรงประเด็นมากขึ้น บทความนี้ จึงได้จัดแบ่งกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ออกเป็น 4 ขั้นตอนที่มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน ได้แก่ (1) การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน (2) การวางแผนยุทธศาสตร์ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด (3) การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ หรือการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ และ (4) การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ เนื้อหาสาระของแต่ละขั้นตอนได้แสดงไว้ข้างต้นแล้ว

มีข้อน่าสังเกตว่า กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ก็เหมือนกับกระบวนการบริหารงาน หรือกระบวนการบริหารจัดการอื่น ๆ ของหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชนที่ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ หลายขั้นตอน แต่กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์มีเนื้อหาสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากกระบวนการบริหารอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขั้นตอนที่ 2 ของกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ คือ “การวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน ได้แก่ การกำหนด (1) วิสัยทัศน์ (2) พันธกิจ (3) เป้าหมาย (4) ยุทธศาสตร์ และ (5) แผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด” ทั้ง 5 ส่วนนี้เป็นสาระสำคัญ หรือข้อความสำคัญของการวางแผนยุทธศาสตร์พร้อมทั้งเป็นหัวใจของการบริหารยุทธศาสตร์ และกระบวนการ

บริหารยุทธศาสตร์ที่ไม่ปรากฏอยู่ในกระบวนการบริหารอื่นใด เป็นต้นว่า การบริหารตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง (The Sufficiency Economy Guideline) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และการจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management หรือ TQM) แต่ปรากฏอยู่เฉพาะในแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) หรือแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration หรือ NPA) ตัวอย่างเช่น การบริหารหน่วยงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard) และการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management หรือ RBM) เป็นต้น ที่ล้วนให้ความสำคัญกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด ดังกล่าว

นอกจากข้างต้นนี้แล้ว หากพิจารณาเฉพาะคำสำคัญที่นำมาใช้ในกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะในขั้นตอนที่ 2 การวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วนดังกล่าว ทำให้มีข้อสังเกตเพิ่มอีกว่า ทั้ง 5 ส่วนดังกล่าวล้วนเป็นคำค่อนข้างใหม่ที่นำมาใช้ในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ แต่ก็เป็นเพียงการเปลี่ยนชื่อให้ทันสมัย หรือเรียกชื่อใหม่ โดยคำว่า “วิสัยทัศน์” ของเดิมอาจเรียกว่า นโยบายหลักของหน่วยงานในช่วง 3-5 ปี ส่วน “พันธกิจ” ของเดิม คือ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติ ขณะที่คำว่า “เป้าหมาย หรือเป้าประสงค์” ของเดิม คือ จุดหมายปลายทาง หรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน แผนงาน หรือ โครงการ ส่วนคำว่า “ยุทธศาสตร์” ของเดิมอาจหมายถึง แนวทาง วิธีการ หรือขั้นตอนการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม มีคำ ๆ หนึ่งที่ทำให้กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์แตกต่างพอสมควรจากกระบวนการบริหารอื่น ๆ คือ คำว่า “แผนที่ทางยุทธศาสตร์” (strategic map) ซึ่งหมายถึง “แผนภาพ หรือแผนภูมิสรุปภาพยุทธศาสตร์ทั้งหมด โดยแสดงถึงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงแต่ละขั้นตอนของแต่ละยุทธศาสตร์ในเชิงเหตุและผล อันจะก่อให้เกิดหรือนำไปสู่ผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้” คำว่า แผนที่ทางยุทธศาสตร์ ดังกล่าวนี้นี้ เป็นคำหรือเนื้อหาสาระใหม่ปรากฏอยู่เฉพาะในกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นขั้นตอนที่ 2 การวางแผนยุทธศาสตร์ สำหรับคำว่า “ตัวชี้วัด” นั้น นำมาใช้กันช้านานแล้ว เพียงแต่เรียกชื่อแตกต่างกันไปตามยุคสมัย เช่น เดิมเรียกว่า ตัวชี้วัด (indicator) ซึ่งหมายถึง “ตัวชี้วัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานและบุคลากรที่สามารถประเมินผลและควบคุมผลงานได้” แต่ในกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ หรือในการวางแผนยุทธศาสตร์เรียกว่า เคพีไอ (KPI หรือ Key Performance Indicator) ซึ่งมีความหมายไม่ได้แตกต่างไปจากของเดิมมากเท่าใด

## บรรณานุกรม

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ : การวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวชี้วัด.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, 2552.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การบริหารจัดการและการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ.

กรุงเทพมหานคร : กำลังอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์ของสำนักพิมพ์, 2554.

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

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

