



คู่มือ การจัดทำแผน ยุทธศาสตร์

ส่วนแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจการเกษตร

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรที่ 1

กุมภาพันธ์ 2569

คำนำ

คู่มือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning Manual) เล่มนี้ จัดทำขึ้นเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติด้านแผน/ยุทธศาสตร์ โดยรวบรวมความรู้ทางวิชาการจากแหล่งต่าง ๆ ซึ่งนอกจาก รายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการแล้ว ยังได้รวบรวมข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้ผู้ที่สนใจศึกษาคู่มือเล่มนี้ได้นำไปประยุกต์ใช้หรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

ส่วนแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจการเกษตร

กุมภาพันธ์ 2569

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	ข
บทที่ 1 แนวคิดเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 แนวคิดเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์	2
บทที่ 2 กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์	4
2.1 วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์	4
2.2 ความสำคัญของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์	4
2.3 กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์	4
บทที่ 3 ข้อเสนอแนะ	14
บรรณานุกรม	15

บทที่ 1

แนวคิดเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์

1. ที่มาและความสำคัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ระบุไว้ว่า รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อรับผิดชอบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติโดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2560 และถือเป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ของประเทศไทยที่ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” โดยได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ 6 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ ประเทศชาติมั่นคงประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัยเอกราชอธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ

2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญที่มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ บนพื้นฐานแนวคิด 3 ประการ ได้แก่ (1) “ต่อยอดอดีต” โดยมองกลับไปที่รากเหง้าทางเศรษฐกิจ อัตลักษณ์ วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิตและจุดเด่นทางทรัพยากรทางธรรมชาติที่หลากหลาย รวมทั้งความได้เปรียบของประเทศในด้านอื่นนำมาประยุกต์กับเทคโนโลยีและนวัตกรรม (2) “ปรับปรุงจูน” เพื่อปูทางสู่อนาคต ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในมิติต่างๆ ทั้งโครงข่ายโทรคมนาคมและขนส่ง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและดิจิทัลให้เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการอนาคต และ (3) “สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต” ด้วยการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการ พัฒนาคนรุ่นใหม่ รวมถึงปรับรูปแบบธุรกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด ควบคู่ไปกับการยกระดับรายได้และการกินดีอยู่ดี

3. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและทุกช่วงเวลาให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ โดยคนไทยมีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา มีพัฒนาการที่รอบด้านและมีสุขภาวะที่ดีในทุกช่วงวัย มีจิตสาธารณะ รับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น มีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 สูการเป็นคนไทยที่มีทักษะสูง

4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีเป้าหมายการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนร่วม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบต่อสู่กลไกการบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่นโดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

5. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ยั่งยืนในทุกมิติทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติและความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างกันทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างบูรณาการ

6. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนและประโยชน์ส่วนร่วม” โดยภาครัฐจะต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับปรุงวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัย และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา

กล่าวโดยสรุปคือ ส่วนราชการจะต้องนำแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีและประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาและเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับภารกิจงานของหน่วยงานตนเอง โดยในมาตรา 10 วรรคสาม ในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ส่วนราชการนำแผนแม่บทภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติมาจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการและแผนปฏิบัติการประจำปี โดยการจัดทำและขับเคลื่อนแผนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับยุทธศาสตร์ชาติลงมาถึงระดับพื้นที่ โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศของทุกภาคส่วน

2. แนวคิดเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์

2.1 ความหมาย

แผนยุทธศาสตร์ หมายถึง ทิศทางหรือแนวทางปฏิบัติตามพันธกิจและภารกิจ (Mission) ให้สัมฤทธิ์ตามวิสัยทัศน์ (Vision) และเป้าประสงค์ขององค์กร (Corporate Goal) แผนยุทธศาสตร์ที่ดีนั้นจะต้องถูกกำหนดขึ้นตามวิสัยทัศน์ขององค์กร อันเป็นผลผลิตทางความคิดร่วมกันของสมาชิกในองค์กรที่ได้ทำงานร่วมกันหรือจะทำงานร่วมกัน โดยวิสัยทัศน์นี้เป็นความเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นจุดหมายปลายทางที่องค์กรประสงค์จะไปให้ถึงและวิสัยทัศน์นี้มีการแปลงออกมาเป็นวัตถุประสงค์ (Objective) ที่เป็นรูปธรรมและสามารถวัดได้ ทั้งนี้้องค์กรสามารถใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นกรอบในการประเมินผลงานประจำปีและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ คือ กระบวนการตัดสินใจอย่างเป็นระบบในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด รวมถึงการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ที่ได้กำหนดไว้อันเป็นประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ทั้งยังเป็นการสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน

2.2 คำจำกัดความ

วิสัยทัศน์ (Vision) หมายถึง สิ่งที่เราต้องการให้หน่วยงาน “เป็น” ภายในกรอบระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งอาจจะกำหนดทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

พันธกิจ (Mission) หมายถึง กรอบหรือขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงาน การกำหนดพันธกิจสามารถทำได้โดยนำภารกิจ (หรือหน้าที่ความรับผิดชอบ) แต่ละข้อที่หน่วยงานได้รับมอบหมายตั้งแต่แรกก่อตั้ง

มาเป็นแนวทาง ทั้งนี้ ผู้จัดทำต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าพันธกิจแต่ละข้อมีความหมายครอบคลุมขอบเขตแค่ไหน แต่ละข้อมีความแตกต่างกันอย่างไร เพื่อให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในขั้นตอนต่อไปเป็นไปอย่างสะดวก ถูกต้อง

ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) หมายถึง ประเด็นหลักที่ต้องคำนึงถึง ต้องพัฒนาต้องมุ่งเน้น ประเด็นยุทธศาสตร์นี้สามารถทำได้โดยการนำพันธกิจแต่ละข้อมาพิจารณาว่าในพันธกิจแต่ละข้อนั้นหน่วยงานต้องการดำเนินการในประเด็นใดเป็นพิเศษ และหลังจากได้ดำเนินการดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้วต้องการให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงในทิศทางใด

เป้าประสงค์ (Goal) หมายถึง สิ่งที่หน่วยงานปรารถนาจะบรรลุ โดยต้องนำประเด็นยุทธศาสตร์มาพิจารณาว่า หากสามารถดำเนินการจนประสบความสำเร็จตามประเด็นยุทธศาสตร์แต่ละข้อ ใครเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์และได้รับประโยชน์อย่างไร

ตัวชี้วัด (Key Performance Indicators) หมายถึง สิ่งที่จะเป็นตัวบ่งชี้ว่าหน่วยงานสามารถปฏิบัติงานบรรลุเป้าประสงค์ที่วางไว้ได้หรือไม่ ต้องพิจารณาหาปัจจัยที่เป็นตัวบ่งชี้ดังกล่าว และต้องใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนทั้งในแง่ของคำจำกัดความและการระบุขอบเขต โดยตัวชี้วัดนี้จะถูกนำไปเป็นหลักในการกำหนดค่าเป้าหมายในลำดับต่อไป

ค่าเป้าหมาย (Target) หมายถึง ตัวเลขหรือค่าของตัวชี้วัดความสำเร็จที่หน่วยงานต้องการบรรลุ ขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนของการกำหนดหรือระบุไว้ในแผนงานนั้น ๆ หน่วยงานต้องการทำอะไร ให้ได้เป็นจำนวนเท่าไรและภายในกรอบระยะเวลาเท่าใด จึงจะถือว่าบรรลุเป้าหมาย

กลยุทธ์ (Strategy) หมายถึง สิ่งที่หน่วยงานจะดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ โดยกลยุทธ์นี้จะกำหนดขึ้น จากการพิจารณาปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factors) เป็นสำคัญ กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่าในการที่จะบรรลุเป้าประสงค์ข้อหนึ่ง ๆ นั้น มีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จและเราจำเป็นต้องทำอะไร จึงจะไปสู่จุดนั้นได้

บทที่ 2

กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดทิศทางหรือแนวทางในการดำเนินงานตามพันธกิจ ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ ประกอบกับการพิจารณา ประเด็นในยุทธศาสตร์ชาติ ของประเทศให้สอดคล้องกัน เพื่อสร้างการปรับตัวให้เข้ากับบริบทสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างเป็นพลวัตร

2.1 วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

- 1) เพื่อระดมความคิดเห็นหน่วยงาน ทั้งภายนอกและภายในของหน่วยงานเพื่อกำหนดทิศทางของหน่วยงาน และตอบสนองต่อกระแสความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน
- 2) เป็นแผนแม่บท (Master Plan) เพื่อกำหนดกรอบแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการ 5 ปี และแผนปฏิบัติการ/แผนปฏิบัติการประจำปี (Action Plan) ของหน่วยงาน
- 3) เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำคำของบประมาณ

2.2 ความสำคัญของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

- 1) แผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่ช่วยให้องค์กรสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เพราะการกำหนดแผนยุทธศาสตร์นั้นให้ความสำคัญกับการศึกษาวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ทั้งสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร
- 2) แผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่ช่วยให้หน่วยงานในภาครัฐกิจตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนที่มีส่วนเอื้ออำนวยต่อความสำเร็จและความล้มเหลวล้มเหลวต่อเป้าประสงค์ขององค์กร
- 3) แผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่ช่วยส่งเสริมการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ที่ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐทั้งระบบ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเรียกว่า การปฏิรูประบอบราชการ อีกทั้งหน่วยงานภาครัฐกิจยังต้องดำเนินงานตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นกระแสหลักในการบริหารรัฐกิจปัจจุบัน
- 4) แผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่มีส่วนช่วยยกระดับระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting)
- 5) แผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่มีส่วนช่วยในการสร้างนวัตกรรมการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นการพินิจพิเคราะห์ วางแผน และนำเสนอทางเลือกในการบริหารจัดการแบบใหม่ ๆ ที่หลุดพ้นจากกรอบพันธนาการทางความคิด อันเกี่ยวข้องกับระเบียบปฏิบัติราชการที่ล้าสมัยและไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน
- 6) แผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่มีส่วนช่วยสนับสนุนหลักการประชาธิปไตย ในแง่ของการมีส่วนร่วม (Participation) และการกระจายอำนาจ (Decentralization)

2.3 กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

1) ศึกษา วิเคราะห์ และทบทวน แนวนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

1.1) การรวบรวมข้อมูลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับแผนยุทธศาสตร์

1.2) ทบทวนผลการดำเนินงานที่ผ่านมา งานที่ได้รับมอบหมายและที่เกี่ยวข้อง

1.3) ตรวจสอบสภาพแวดล้อมภายใต้บริบทขององค์กร เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดกรอบแนวคิดและจัดทำแผนยุทธศาสตร์

1.4) กำหนดเป้าหมายและตรวจสอบความเชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์

2) ทบทวน และวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร และแนวโน้มในอนาคต

2.1) การวิเคราะห์ปัจจัยทางยุทธศาสตร์ คือ การรู้จักสถานภาพหรือสถานะของหน่วยงานเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ประสบความสำเร็จ ข้อมูลจากการวิเคราะห์จะมีประโยชน์ในการกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจของหน่วยงาน โดยอาศัยข้อมูลการวิเคราะห์ดังกล่าวเป็นพื้นฐาน ซึ่งจะทำให้หน่วยงานมีทิศทางและเป้าประสงค์ที่ชัดเจนกว้างไกล โดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ต้องมีการวิเคราะห์ 2 ส่วน คือ

(1) สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) ใช้แนวคิด PESTEL Analysis ส่วนใหญ่จะเป็นปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้ แต่มีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยปัจจัยด้านวัฒนธรรม ปัจจัยด้านเทคโนโลยี ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านกายภาพ ปัจจัยด้านการเมืองและกฎหมาย

(2) สภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment) ใช้แนวคิด McKinsey's 7S เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย ปัจจัยทางด้านโครงสร้างของหน่วยงาน ปัจจัยด้านระบบบริการ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านการเงิน และปัจจัยด้านการบริหารจัดการหลังจากดำเนินการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในแล้ว สามารถนำผลการวิเคราะห์มาสรุปเพื่อประเมินสถานภาพหน่วยงานว่าสภาพแวดล้อมภายในเป็นจุดแข็งหรือจุดอ่อนและสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นโอกาสหรืออุปสรรค

สำหรับเครื่องมือที่สำคัญในการนำมาวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร ได้แก่

(1) แนวคิดการวางแผนตามสถานการณ์ (Scenario Planning) เป็นการให้คนในองค์กร โดยเฉพาะผู้บริหารที่จะใช้ประโยชน์จากแผนยุทธศาสตร์ในการนำองค์กรและผู้ที่จะรับผิดชอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ได้วิเคราะห์ข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้งภายใน ภายนอก คล้าย SWOT แต่ไม่จำเป็นต้องบอกว่าประเด็นนั้นเป็นจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาสหรือภัยคุกคาม แต่ถือว่าเป็นเพียงปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้ ซึ่งอาจเรียกว่าปัจจัยเชิงการเปลี่ยนแปลงหรือปัจจัยเชิงขับเคลื่อน (Change factors หรือ Driving Force) และจากปัจจัยเหล่านี้ให้จินตนาการภาพในอนาคต ทั้งความเป็นไปได้ในทางลบที่สุดและความเป็นไปได้ในทางที่ดีที่สุด (Possible Worst และ Possible Best) โดยต้องเน้นย้ำจากปัจจัยเหล่านี้จริง ๆ การวางแผนรับสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (Scenario Planning) ต่างจากการทำนายหรือการพยากรณ์ (Forecasting) ตรงที่ภาพที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (Scenario) จะได้จากการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่าง ๆ ที่สามารถเกิดขึ้น (What could be) ในอนาคตอย่างรอบคอบโดยใช้ข้อเท็จจริงเป็นสำคัญ และมีภาพสรุปที่เป็นไปได้หลายทาง (Uncertain End) ในขณะที่การทำนายนั้นจะวิเคราะห์แนวโน้มที่น่าจะเกิดขึ้น (What should be) จากข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อนำไปสู่ภาพสรุปที่มีลักษณะแน่ชัด (Certain End)

ดังนั้น แนวทางการจัดทำ Scenario Planning คือ การสร้างภาพอนาคต โดย สารสนเทศคุณภาพเพื่อที่จะค้นหาคำตอบจากหลาย ๆ ทาง หลังจากนั้นจึงนำไปเป็นปัจจัยเข้า (Input) ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ต่อไป คำถามเหล่านี้ ได้แก่

- (1.1) อะไรคือปัจจัยที่มีความสำคัญต่อภารกิจของหน่วยงานในอนาคต
- (1.2) ถ้าทุกอย่างดำเนินไปด้วยดีและมองในทางที่เป็นไปได้ อะไรคือสิ่งที่มองเห็นเกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงานในอนาคต
- (1.3) ถ้าการดำเนินงานเป็นไปด้วยความผิดพลาด อะไรคือปัจจัยสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงภารกิจของหน่วยงาน
- (1.4) เมื่อมองเข้ามาภายในองค์กรแล้ว อะไรคือสิ่งที่คิดว่าควรจะเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการตามเป้าหมายภารกิจของหน่วยงาน
- (1.5) เมื่อมองย้อนกลับไป อะไรคือเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้ภารกิจของหน่วยงานเป็นอยู่เช่นในปัจจุบัน
- (1.6) ถ้ามองไปในอนาคต อะไรคือสิ่งสำคัญที่ต้องทำโดยเร็วที่สุดเพื่อการพัฒนาผลงานตามภารกิจของหน่วยงาน
- (1.7) ถ้าอุปสรรคต่าง ๆ ถูกขจัดออกไปหมดและสามารถกำหนดในสิ่งที่ทำ อะไรคือสิ่งที่อยากจะมีหรือทำเพิ่มขึ้นตามภารกิจของหน่วยงาน
- (2) แนวคิดการวิเคราะห์สถานภาพหน่วยงาน (SWOT Analysis) ซึ่งแต่ละตัวอักษรมีความหมายดังนี้

S - Strength (จุดแข็ง) เป็นผลมาจากปัจจัยภายใน หมายถึง ความสามารถและสถานการณ์ภายในหน่วยงานที่ส่งผลด้านบวก ซึ่งช่วยผลักดันการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และสามารถนำมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือเป็นสิ่งที่หน่วยงานทำได้ดี

W - Weakness (จุดอ่อน) เป็นผลมาจากปัจจัยภายใน หมายถึง จุดอ่อนข้อจำกัด หรือความสามารถและสถานการณ์ภายในหน่วยงานที่ส่งผลด้านลบ

O - Opportunity (โอกาส) ปัจจัยหรือสถานการณ์ภายนอกที่เอื้อต่อการดำเนินการที่เป็นประโยชน์ของหน่วยงานหรือสามารถนำมาพัฒนาให้เป็นผลดีต่อหน่วยงานในอนาคต

T - Threat (ภัยคุกคาม) ปัจจัยหรือสถานการณ์ภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการที่เป็นประโยชน์ของหน่วยงาน หรือทำให้เกิดผลเสียหาย ผลกระทบในทางลบต่อหน่วยงาน

การวิเคราะห์ SWOT อาจเรียกอีกอย่างว่า การทำ Situation Analysis เพื่อนำไปสู่การกำหนดทิศทางของหน่วยงาน โดยมีแนวทางการปฏิบัติในการวิเคราะห์ปัจจัยทางยุทธศาสตร์ ดังนี้

- (2.1) การศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่
 - ความต้องการ ความคาดหวังของผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ส่วนราชการหรือองค์กรอื่นที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกัน โดยศึกษาจากเอกสาร สัมภาษณ์ หรือจัดสัมมนาระดมความคิดเห็น

- สภาพการแข่งขัน ทั้งภายในและภายนอกโดยการศึกษาจากเอกสาร วารสาร รายงานประจำปี เว็บไซต์ของส่วนราชการอื่นที่มีลักษณะงานใกล้เคียงกันและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- นวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ โดยศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- จุดแข็งและจุดอ่อน รวมถึงทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ โดยจัดสัมมนาระดมความคิดเห็น

- โอกาสในการปรับเปลี่ยนทรัพยากร และความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ โดยการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดสัมมนาระดมความคิดเห็น

(2.2) รวบรวมข้อมูลในแต่ละรายการตามข้อ (2.1) ไปใช้ในกระบวนการวิเคราะห์ SWOT โดยจัดประชุมกลุ่มย่อยหรือประชุมเชิงปฏิบัติการ ทั้งในกลุ่มผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติรวมทั้งผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายใน โดยพิจารณาให้ครอบคลุมประเด็นสำคัญ เช่น นโยบายและยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน โครงสร้างการบริหาร วัฒนธรรมองค์กร บุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี เป็นต้น

- วิเคราะห์โอกาสและภัยคุกคามจากสภาพแวดล้อมภายนอก โดยพิจารณาจากปัจจัยภายนอกที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำงาน ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น นโยบายระดับชาติ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองทั้งภายในและภายนอกประเทศ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

- ให้นำนักโดยพิจารณาจากจุดแข็ง/จุดอ่อนและโอกาส/ภัยคุกคาม

(2.3) นำผลการวิเคราะห์ตามข้อ (2.2) ไปใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ ในส่วนของการกำหนดทิศทางองค์กร และการกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมกับสภาพองค์กรต่อไป

ตารางที่ 1 การสรุปผลวิเคราะห์ SWOT เพื่อนำไปจัดประเด็นยุทธศาสตร์

	โอกาส (Opportunity)	ภัยคุกคาม (Threat)
จุดแข็ง (Strength)	SO สิ่งที่ต้องการส่งเสริม ขยายผล	ST สิ่งที่ต้องพัฒนา ปรับปรุง
จุดอ่อน (Weakness)	WO สิ่งที่ต้องพัฒนา ปรับปรุง	WT สิ่งที่จะต้องป้องกัน ฝ่าละออง

(3) การวางตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ (Positioning) โดยนำผลการวิเคราะห์ SWOT มาเป็นพื้นฐานในการพิจารณา ซึ่งจะทำให้ทราบศักยภาพของตนเอง มีจุดเน้นที่ชัดเจนว่าต้องการจะมุ่งไปในทิศทางใด รวมทั้งสามารถกำหนดทางเลือกยุทธศาสตร์ในการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

A. **Growing or Proactive** ในด้านที่เป็นจุดแข็งและมีโอกาสในการพัฒนา หรือเทียบเท่ากับ กลุ่มดาวรุ่ง (Star)

B. **Defending or Partner** ในด้านที่เป็นจุดแข็งแต่มีข้อจำกัดในการพัฒนา หรือเทียบเท่ากับ กลุ่มแม่วัวให้นม (Cash cow)

C. **Improve Quality** ในด้านที่เป็นจุดอ่อนแต่อาจมีโอกาพัฒนา หรือเทียบเท่ากับ กลุ่มน่าสงสัย (Question Mark)

D. **Change** ในด้านที่เป็นจุดอ่อนและมีข้อจำกัด หรือเทียบเท่ากับ สุนัขหรือกลุ่มที่เป็นปัญหา (Dog)

	Strengths	Weaknesses
Opportunities	SO A.Growing or Proactive	WO C.Improve Quality
Threats	ST B.Defending or Partner	WT D.Change

ภาพที่ 1 ตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ (Positioning) จากการวิเคราะห์ SWOT

(4) การจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map)

แผนที่ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือทางการบริหารอย่างหนึ่งที่น่ามาใช้ตามแนวคิดของ Robert Kaplan และ David Norton ที่นำเสนอแนวความคิดในเรื่องการประเมินผลขององค์กร โดยมีแนวความคิดว่า แทนที่องค์กรจะประเมินโดยมุ่งเน้นเฉพาะตัวชี้วัดทางการเงินเพียงอย่างเดียว ควรเปลี่ยนมาประเมินและพิจารณาในมิติอื่นๆด้วย ซึ่งได้นำเสนอแนวทางการประเมินองค์กรใน 4 มิติ โดยใช้หลักการของ Balanced Scorecard (BSC) ซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้มีการปรับให้เหมาะสมกับการดำเนินการของส่วนราชการ โดยกำหนดให้มี 4 มิติ ดังต่อไปนี้

4.1) มิติด้านประสิทธิผล กำหนดให้จังหวัดแสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน ตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด กล่าวคือ ในยุทธศาสตร์นั้นจังหวัดต้องเน้น (focus) ว่าต้องการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์อะไร เช่น ต้องการให้ความยากจนลดลงกี่เปอร์เซ็นต์ หรือต้องการทำให้เศรษฐกิจของจังหวัดดีขึ้นกี่เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น โดยในมิติของประสิทธิผลนั้น จังหวัดต้องพิจารณาว่า หากจังหวัดได้ดำเนินการตามประเด็นยุทธศาสตร์ใดประเด็นหนึ่งจนเป็นผลสำเร็จแล้ว จะก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติและสังคมส่วนรวมอย่างไรบ้าง

4.2) มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ในมิตินี้จะคำนึงถึงปัจจัยหรือทรัพยากรนำเข้า (Input) ในเชิงเปรียบเทียบกับผลผลิตที่ได้ (Output) กล่าวคือ หากจังหวัดสามารถทำงานใดๆ ให้อัตราส่วนระหว่างทรัพยากรนำเข้ากับผลผลิตมีค่าน้อยได้เท่าใดก็หมายถึงความมีประสิทธิภาพในการทำงานของจังหวัดนั้นๆมีมากเท่านั้น จึงกำหนดให้วัดจากความสามารถในการปฏิบัติราชการ เช่น การลดค่าใช้จ่าย การลดขั้นตอนหรือระยะเวลาการให้บริการ เป็นต้น

ในการกำหนดประสิทธิภาพของงานนั้น ต้องเริ่มต้นที่ขอบเขตอำนาจของหน่วยงาน โดยในแผนยุทธศาสตร์ควรที่จะระบุหน่วยงาน ส่วนราชการ ฯลฯ ที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์นั้นๆ ไว้ในแผน แล้วทำการพิจารณาต่อไปว่าหน่วยงานนั้นๆ จะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการอย่างไร เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ต่างๆ และต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ภาคีให้ความร่วมมือกับจังหวัด

4.3) มิติด้านคุณภาพการให้บริการ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมีกลุ่มเป้าหมายหลักที่ต้องคำนึงถึงอยู่ด้วยกัน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้รับบริการ ซึ่งก็คือประชาชน และกลุ่มของภาคีในจังหวัด เช่น NGOs หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ หน่วยงานภาคเอกชน ฯลฯ ซึ่งในมิตินี้ควรระบุว่าในการที่จะส่งเสริมผลักดันให้ประสิทธิผลที่เราตั้งไว้นั้นให้ประสบความสำเร็จ ผู้รับบริการจะต้องได้รับประโยชน์ด้านใดจากจังหวัด เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ การให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง เป็นต้น ตลอดจนควรระบุถึงบทบาทของภาคี ว่าภาคีจะต้องให้ความร่วมมือกับจังหวัดอย่างไร ในด้านใดบ้าง เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าจังหวัดให้ความสำคัญกับผู้บริการ การให้บริการที่มีคุณภาพ เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ รวมทั้งเรื่องของความโปร่งใสในการทำงานด้วย

4.4) มิติด้านการพัฒนาองค์กร กำหนดให้จังหวัดแสดงความสามารถในการเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เช่น การพัฒนาระบบฐานข้อมูล การบริหารคนและความรู้ในองค์กร เป็นต้น โดยจังหวัดต้องพิจารณาบทบาทศักยภาพของตนเอง เพื่อให้ทราบว่าต้องมีการพัฒนาทักษะของบุคลากรในสังกัดในด้านใดบ้าง รวมถึงต้องมีการพัฒนาขีดความรู้ความสามารถในด้านเทคโนโลยีขององค์กรอย่างไรบ้าง จึงจะทำให้จังหวัดสามารถปฏิบัติงานจนก่อให้เกิดประสิทธิภาพตามที่กำหนดไว้ได้

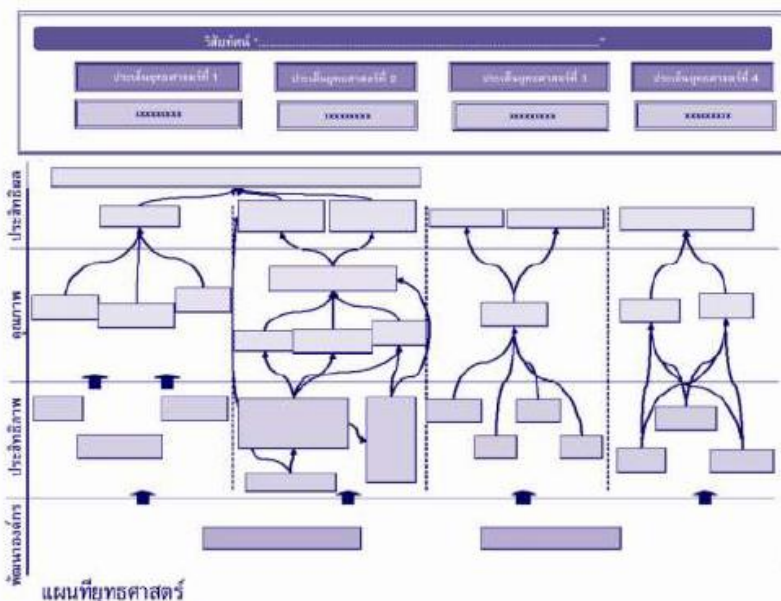
แผนที่ยุทธศาสตร์จึงเป็นแผนภาพที่แสดงให้เห็นถึงยุทธศาสตร์ของจังหวัด ในรูปแบบของความสัมพันธ์ต่อกันในเชิงเหตุและผล (cause and effect relationships) กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ (Outcome) ที่ปรารถนา ซึ่งเชื่อมโยงกับทั้ง 4 มิติ เพื่อให้นำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเชื่อมโยงเข้ากับสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Assets) เช่น ความรู้ ทักษะของพนักงาน ให้เข้ากับกระบวนการสร้างคุณค่า (value-creating process) ให้แก่องค์กรอันจะนำไปสู่เป้าหมายที่ปรารถนา และที่สำคัญแผนที่ยุทธศาสตร์ก็เปรียบเสมือนเครื่องมือที่จะสื่อสารให้เราได้ทราบถึงยุทธศาสตร์ขององค์กรในภาพรวมได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

สำหรับการจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) นั้นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ การพิจารณาถึงทิศทางของจังหวัด อันได้แก่ วิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ภายใต้แต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งจะต้องมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน โดยกระบวนการในการจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์นั้น มีอยู่ 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

(1) การยืนยันยุทธศาสตร์ จะเป็นการยืนยันถึงทิศทางในการพัฒนาที่จังหวัดมีความมุ่งมั่นเกี่ยวกับทิศทางและจุดยืนที่ต้องการผลักดันให้เกิดขึ้นหรือเป็นวิสัยทัศน์ (Vision) ของจังหวัด ซึ่งการที่มีวิสัยทัศน์ร่วมกันของทุกฝ่ายจะเอื้อต่อการพัฒนากลยุทธ์ รวมทั้งผู้บริหาร บุคลากรในจังหวัด ตลอดจนถึงบุคคลภายนอก และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) มีความเข้าใจภาพของจังหวัดได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

(2) การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) ซึ่งประเด็นยุทธศาสตร์ หมายถึง สิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นประเด็นหลักในการนำไปสู่วิสัยทัศน์ ดังนั้นจึงต้องกำหนดประเด็นที่สำคัญในการดำเนินการพัฒนาเพื่อให้สามารถบรรลุวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ ซึ่งในการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์นั้นไม่ควรมีจำนวนมากเกินไป เพราะจะทำให้ไม่มีจุดเน้น (Focus) ขององค์กร นอกจากนี้ ประเด็นยุทธศาสตร์ยังจะต้องมีหน้าที่สนับสนุนพันธกิจ (Mission) ให้นำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ (Vision) ของจังหวัดในท้ายที่สุด

(3) การกำหนดเป้าประสงค์ที่ต้องการบรรลุภายใต้แต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งการกำหนดเป้าประสงค์นั้นควรเริ่มต้นด้วยการตั้งคำถามในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ ตามมิติทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร โดยควรที่จะระบุเป้าประสงค์ให้สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ตามขั้นตอนที่สอง ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ครบถ้วนแล้วให้มาจัดรวมอยู่ในภาพเดียวกัน ซึ่งอาจจะใช้ลูกศรมาผนวกเป็นตัวเชื่อมระหว่างกัน เพื่อให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกันในแต่ละมิติ ดังตัวอย่างต่อไปนี้



ภาพที่ 2 แผนที่ยุทธศาสตร์

ที่มา : สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ดังนั้น แผนที่ยุทธศาสตร์จึงเป็นโครงสร้างและองค์ประกอบต่างๆ ที่เชื่อมโยงกันอย่างมีเหตุและผล แต่ถ้าหากองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไม่มีความสัมพันธ์กัน แสดงว่าแผนที่ยุทธศาสตร์นั้น มีความบกพร่องหรือเกิดความผิดพลาด นอกจากนี้ ยังมีองค์ประกอบอีก 3 ประการ ที่ควรเพิ่มเข้ามาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การกำหนดกลุ่มเป้าหมายและการหาความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและปัจจัยบนแผนที่ยุทธศาสตร์ 2) การกำหนดระยะเวลา แบ่งเป็นระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว และ 3) การเลือก

กำหนดความสำคัญของยุทธศาสตร์ คือ การเลือกแผน และกิจกรรมที่สามารถทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งปัจจัยต่างๆเหล่านี้ จะนำไปสู่การวาดภาพการดำเนินงานของจังหวัดที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

3) การวางแผนยุทธศาสตร์

ขั้นตอนการวางแผนยุทธศาสตร์ เริ่มจากการกำหนดทิศทางของหน่วยงาน โดยการทบทวนและกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด เป้าหมาย มีรายละเอียดดังนี้

3.1) วิสัยทัศน์ นอกจากจะทำให้คนในองค์กรมีการรวมพลังมุ่งไปในทิศทางเดียวกันแล้วยังช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางทิศทางที่ดีด้วย การกำหนดวิสัยทัศน์ควรให้มีความกระชับได้ใจความและประกอบด้วยคุณลักษณะ 3 ประการ คือ

- (1) ต้องทำอะไรให้สำเร็จ (ภารกิจ)
- (2) ทำไมจึงต้องทำตามให้สำเร็จ (วัตถุประสงค์)
- (3) คาดหวังผลเช่นไร (Results)

โดยวิสัยทัศน์จะเป็นตัวบอกความคาดหวังในอนาคตข้างหน้าโดยมีหลักที่สำคัญ ดังนี้

- (1) แสดงจุดมุ่งมั่นที่ชัดเจนในระยะเวลาแน่นอน เช่น 3 - 5 ปี/หรือ 10 - 15 ปี
- (2) มีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นอย่างชัดเจน
- (3) สามารถปฏิบัติได้ ยืดหยุ่น ง่าย เข้าใจง่าย จูงใจ ระดมพลังใจ
- (4) สอดคล้องและสัมพันธ์กับวิสัยทัศน์ของหน่วยงานบังคับบัญชา

3.2) พันธกิจ หน่วยงานต้องวิเคราะห์ภารกิจประจำที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและภารกิจยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับนโยบาย/ยุทธศาสตร์และเป้าหมายของชาติ ซึ่งจะเป็นงานที่ต้องพัฒนางานประจำและงานใหม่ ๆ ที่มุ่งเน้นเพื่อกำหนดพันธกิจ การวิเคราะห์พันธกิจ (Mission Analysis) เป็นการตรวจสอบภารกิจหลักภารกิจยุทธศาสตร์และพันธกิจเดิมมาพิจารณาว่าพันธกิจใดคงเดิม ปรับเปลี่ยนหรือเพิ่มเติม ดังนั้น การกำหนดพันธกิจต้องพิจารณา

- (1) เอกลักษณ์หรือจุดเด่นขององค์กร
- (2) ผู้มีส่วนได้เสีย
- (3) ผลสำเร็จที่ต้องการและวิธีการวัดผลสำเร็จ
- (4) เครือข่ายหรือภาคีและ
- (5) ผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย

3.3) ประเด็นยุทธศาสตร์ เป็นการกำหนดประเด็นที่สำคัญ ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงเพื่อนำไปสู่วิสัยทัศน์ ทั้งนี้ ในการจัดทำประเด็นยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงานนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึง ประกอบด้วย

- (1) นโยบายรัฐบาล แผนบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายเร่งด่วน ความจำเป็นเร่งด่วน และแผนงานอื่นของหน่วยงานบังคับบัญชา
- (2) วิสัยทัศน์ของหน่วยงาน
- (3) ความคาดหวังของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)
- (4) ศักยภาพและความเป็นไปได้ของหน่วยงาน

3.4) เป้าประสงค์ การกำหนดเป้าประสงค์เป็นการระบุ บอกให้ทราบเกี่ยวกับสิ่งที่หน่วยงานจะทำให้ได้ หรือผลลัพธ์สุดท้าย (Impact) ที่ต้องการให้เกิดขึ้นจากสิ่งที่ทำ เป้าประสงค์ที่กำหนดขึ้นมานี้ในทางปฏิบัติควรต้องสามารถวัดผลได้ตามสมควร โดยเป้าประสงค์ต้องมีความเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ การระบุเป้าประสงค์ออกมาเป็นตัวเลขที่ชัดเจนและวัดได้นับว่าเป็นสิ่งจำเป็น และสำคัญยิ่งที่จะช่วยให้การวางแผนมีคุณภาพ การระบุเป้าประสงค์ออกเป็นเป้าหมายผลสำเร็จต่าง ๆ อย่างครบถ้วน และมีความชัดเจน ย่อมจะสามารถส่งผลกระทบต่อองค์กร โดยส่วนรวมประสบผลสำเร็จเป็นไปตามที่ตั้งไว้ โดยต้องคำนึงถึงกรอบการประเมินผลทั้ง 4 มิติ คือ

- (1) มิติประสิทธิผลตามพันธกิจ (มิติภายนอก)
- (2) มิติด้านคุณภาพการให้บริการ (มิติภายนอก)
- (3) มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ (มิติภายใน)
- (4) มิติด้านพัฒนาองค์กร (มิติภายใน)

เป้าประสงค์ที่ดีควรจะต้องมีคุณลักษณะ สามารถวัดได้และตรวจนับได้มีความเป็นไปได้หรือโอกาสที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จได้ มีความคล่องตัวหรือปรับตัวได้และความสอดคล้องเข้ากันได้กับแผนงานอื่น

3.5) การกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย การวิเคราะห์ว่าอะไรเป็นสิ่งที่บ่งบอกว่าบรรลุผลลัพธ์สุดท้าย (Impact) ทั้งในเชิงปริมาณ (Output) และคุณภาพ (Outcome)

- (1) ตัวชี้วัดในหน่วยงานราชการต้องกำหนดตัวชี้วัด 2 ระดับ คือ

- (1.1) ตัวชี้วัดระดับกระทรวง โดยตัวชี้วัดที่ดีต้องมีลักษณะ

เป็นการบริการที่ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

มีการเก็บข้อมูลเป็นประจำ

สามารถควบคุมผลสัมฤทธิ์ได้

กำหนดเจ้าภาพชัดเจน

วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนว่าต้องการวัดอะไร

- (1.2) ตัวชี้วัดระดับหน่วยงาน แบ่งได้เป็น ด้านปริมาณ ด้านคุณภาพ ด้านความคุ้มค่า และด้านเวลา

(2) ค่าเป้าหมาย ในการกำหนดค่าเป้าหมายมีวิธีได้หลายวิธี เช่น การประมาณการเปรียบเทียบเป้าหมายกับปีที่ผ่านมาเปรียบเทียบกับหน่วยงานที่คล้ายคลึงกัน กลุ่มผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสีย สิ่งที่ต้องพัฒนาเพื่อให้ได้เป้าหมายที่สูงกว่า เป็นต้น เป้าหมายที่ดีควรต้องมีคุณลักษณะดังนี้

- (2.1) กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างมาก
- (2.2) ก่อให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงอย่างค่อยเป็นค่อยไป
- (2.3) รักษาและป้องกันไม่ให้ผลงานต่ำกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.6) การกำหนดกลยุทธ์หรือสิ่งที่จะทำเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ หมายถึง สิ่งที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ โดยจะกำหนดขึ้นจากการพิจารณาปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factor)

เป็นสำคัญคือต้องพิจารณาว่าในการที่จะบรรลุเป้าประสงค์ข้อหนึ่ง ๆ นั้น จะมีปัจจัยใดบ้าง ที่มีผลต่อความสำเร็จ และจะต้องทำอย่างไรจึงไปสู่จุดนั้นได้

4) การแปลงแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามและประเมินผล

4.1) การนำแผนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ นับเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก เพราะเป็นความสามารถที่จะผลักดันการทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดให้สามารถบรรลุผลลัพธ์ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ การดำเนินงานจะเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิด ค่านิยม เป้าหมาย รวมถึงวิธีการและกระบวนการทำงาน การนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติจะต้องทำให้หน่วยงานยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการนั้น และพร้อมที่นำแนวทางนั้นไปดำเนินการได้อย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และวิธีการปฏิบัติงานของตน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการระดมสรรพกำลัง แสวงหาการสนับสนุนเพื่อให้เกิดการปฏิบัติและสร้างความเป็นปึกแผ่นให้เกิดขึ้น เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วม ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงานจึงกำหนดแนวทางการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยสังเขป ดังนี้

- (1) ผู้บริหารต้องเข้าใจและผลักดันให้มีการดำเนินงานตามแผนอย่างมีประสิทธิภาพและสม่ำเสมอ
- (2) ให้หน่วยงานจัดทำแผนระยะกลางและจัดทำแผนปฏิบัติการ/แผนปฏิบัติราชการประจำปี (Action Plan) และดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ มีการกำกับติดตามและประเมินผลคุณภาพ ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประสบผลสำเร็จตามที่มุ่งหวังไว้
- (3) เร่งรัดให้หน่วยงานดำเนินงาน เพื่อเผยแพร่และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของแผนยุทธศาสตร์ให้เจ้าหน้าที่และบุคลากรที่เกี่ยวข้องทราบ มีส่วนร่วมและให้การสนับสนุนอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นปึกแผ่นอย่างต่อเนื่อง
- (4) มีการกำหนดภารกิจความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อความสอดคล้องกับแผนงาน แผนงบประมาณ แผนอัตรากำลังและจัดความซ้ำซ้อนของงาน
- (5) วางแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- (6) พัฒนาระบบการกำกับติดตามและการประเมินผลที่มุ่งเน้นการประเมินเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานโดยมีการพัฒนาตัวชี้วัดผลสำเร็จการดำเนินงาน ทั้งในด้านปริมาณ ด้านคุณภาพ กำหนดระยะเวลาในการประเมิน โดยอาจเป็นรายไตรมาสหรือ ๖ เดือน/๙ เดือน ๑๒ เดือน ผู้ประเมิน และแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูล

4.2) การติดตามและประเมินผล หลังจาก que ทุกหน่วยงานได้ดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์แล้ว จำเป็นต้องมีการกำกับติดตามและประเมินผล เพื่อให้ทราบผลและความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานว่าจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการดังนี้

(1) ทุกหน่วยงานสร้างระบบการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงเป็นระบบเดียวกัน เพื่อให้สามารถเอื้อประโยชน์ร่วมกันได้ในทุกหน่วยงาน โดยจัดทำเกณฑ์ชี้วัดความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ให้เป็นรูปธรรม

(2) สร้างมาตรการเร่งรัด หากมีโครงการที่ดำเนินการช้ากว่าที่กำหนดและตรวจสอบคุณภาพอย่างใกล้ชิดสม่ำเสมอ

(3) จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสรุปผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาและนำข้อมูลที่ได้เป็นฐานในการวิเคราะห์ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ครั้งต่อไป

(4) มีการทบทวนและปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์สม่ำเสมอ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

บทที่ 3

ข้อเสนอแนะ

กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญในการพัฒนาองค์กรเพื่อให้บรรลุภารกิจของสำนักงาน ฯ ภายใต้บริบทของสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงาน ฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรส่งเสริมและสนับสนุนปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์สำนักงาน ดังนี้

(1) ขั้นตอนการกำหนดทิศทางของสำนักงาน ฯ ควรให้บุคลากรในองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการรับรู้และความเข้าใจร่วมกันตั้งแต่เริ่มต้น เนื่องจากวิสัยทัศน์ (Vision) และพันธกิจ (Mission) เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานที่จะช่วยให้องค์กรสามารถกำหนดทิศทางในระยะยาว ซึ่งในขั้นตอนนี้ควรมีการนำประเด็นยุทธศาสตร์ชาติมาพิจารณาร่วมด้วย เพื่อให้้องค์การสามารถพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นยุทธศาสตร์และพันธกิจขององค์กรว่ามีความเกี่ยวข้องในประเด็นไหนบ้าง รวมถึงการบูรณาการความร่วมมือเพื่อให้บรรลุต่อเป้าหมายของวิสัยทัศน์ประเทศ

(2) ขั้นตอนการประเมินสภาพแวดล้อมของสำนักงาน ฯ ควรให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับ การจัดทำแผนจากทุกสำนักภายในสำนักงาน ฯ เข้ามาร่วมกันระดมสมองเพื่อให้สามารถมองเห็นจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคได้อย่างรอบด้านมากขึ้น โดยการแจ้งเวียนทุกหน่วยงานภายในสำนักงาน ฯ วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกจากภารกิจงานที่รับผิดชอบก่อนที่จะนำไประดมสมองร่วมกันเพราะสภาพแวดล้อมและบริบทภายนอกมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การจะทำให้สำนักงาน ฯ มีความได้เปรียบในการแข่งขัน มองเห็นโอกาสเชิงยุทธศาสตร์จำเป็นต้องอาศัยการระดมสมองและการมีส่วนร่วม เพราะจะทำให้เกิดการคิดอย่างเสรี ปราศจากการขึ้นนำและทำให้เกิดความคิดริเริ่ม/นวัตกรรมใหม่ๆ สามารถนำไปกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกองค์กร และพร้อมรับกับสถานการณ์ที่อาจจะเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในอนาคต โดยทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) ควบคู่ไปกับการทำ Scenario Analysis วิเคราะห์ความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่างๆ ที่สามารถเกิดขึ้นในอนาคตอย่างรอบคอบโดยใช้ข้อเท็จจริง และวิเคราะห์แนวโน้มที่น่าจะเกิดขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่ทางเลือกของกลยุทธ์ที่หลากหลาย และมีความเหมาะสมที่สุด

(3) ขั้นตอนการกำหนดกลยุทธ์ที่ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานให้กับหน่วยงานในสำนักงาน ฯ ควรมีแนวทางการระดมสมองจากบุคลากรภายในสำนักงาน ฯ จากทุกระดับเพื่อกำหนด กลยุทธ์ที่เหมาะสม ซึ่งกลยุทธ์ที่องค์กรควรมีเพิ่มนั้น ควรมีการระดมสมองการจัดทากลยุทธ์เชิงวัฒนธรรมร่วมด้วย เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

(4) การนำกลยุทธ์และนโยบายไปสู่แผนปฏิบัติการควรกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ให้ชัดเจน เช่น งบประมาณ บุคลากร เวลา วิธีการดำเนินงานและต้องมีผลผลิตผลลัพธ์ที่ชัดเจน โดยนำตัวชี้วัดขับเคลื่อนเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ไปเป็นค่าเป้าหมายของแผนงาน/โครงการ เพื่อให้แผนงาน/โครงการสะท้อนไปสู่

ยุทธศาสตร์ได้และต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์การ โครงสร้าง หรือระบบการบริหารจัดการเพื่อให้สามารถดำเนินการตามกลยุทธ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม

(5) ควรจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ (Roadmap) ระดับองค์การให้เห็นภาพความเชื่อมโยงของแต่ละมุมมองตามกรอบของของ Balanced Scorecard โดยกำหนดเป้าประสงค์ที่สำคัญภายใต้แต่ละมุมมองโดยพิจารณาว่าสำนักงาน ฯ จะสามารถดำเนินงานและบรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ได้นั้น ต้องบรรลุเป้าประสงค์ด้านใดบ้าง ซึ่งจะทำให้บุคลากรภายในสำนักงาน ฯ สามารถรับรู้ร่วมกันว่าแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบมีความเชื่อมโยงกับเป้าหมายองค์การอย่างไร

(6) ควรมีการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลกลยุทธ์ที่นำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นมาปรับปรุง แก้ไข เพื่อให้แน่ใจว่ากลยุทธ์ที่กำหนดไว้นั้นก่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่ตรงตามแผนที่กำหนดไว้ โดยต้องมีการวัดผลทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์อันพึงประสงค์ขององค์การ โดยผลของการติดตามตรวจสอบสามารถนำข้อมูลไปใช้ประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

- พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พุทธศักราช 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก. หน้า 1-11.
- ฝ่ายยุทธศาสตร์และบริหารความเสี่ยง กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา. (ม.ป.ป.). *คู่มือการปฏิบัติงานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการติดตามประเมินผล*. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <https://shorturl.asia/jwMbB> (วันที่สืบค้นข้อมูล: 1 กุมภาพันธ์ 2569).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2565). *คู่มือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์องค์การให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ*. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <https://shorturl.asia/7Y9qF> (วันที่สืบค้นข้อมูล: 1 กุมภาพันธ์ 2569).
- สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2561). *คู่มือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning Manual)*. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <https://shorturl.asia/PhRK5> (วันที่สืบค้นข้อมูล: 1 กุมภาพันธ์ 2569).