

วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 2 เมษายน-มิถุนายน 2534

## การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนา : การมีเอกภาพของแนวคิดและมโนทัศน์ที่ใช้ในการวางแผน\*

ไกรยุทธ อีรตยาคินทร์\*\*

### 1. กล่าวนำ

การบริหารการพัฒนาเมื่อพิจารณาในกรอบกว้าง มีองค์ประกอบหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดจุดหมายปลายทางซึ่งสื่อสภาพที่ดีขึ้นจากเดิม การกำหนดกิจกรรมที่ต้องทำเพื่อผลสัมฤทธิ์ของจุดมุ่งหมายดังกล่าว การดำเนินกิจกรรมที่ได้กำหนดไว้ การติดตามดูแลให้กิจกรรมที่ดำเนินการเป็นไปตามลักษณะที่ได้กำหนดไว้ และการประเมินผลที่เกิดจากกิจกรรมเพื่อตรวจสอบผลที่บังเกิดขึ้นเพื่อปรับเปลี่ยนแนวการดำเนินงาน และเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการเริ่มต้นของกระบวนการบริหารการพัฒนาในรอบใหม่ การบริหารการพัฒนาจึงเป็นกระบวนการเชิงวงจรที่ไม่จบสิ้นเกิดขึ้นเป็นรอบ ๆ ครอบคลุมทั่วทั้งองค์กรนั้น ประเทศนั้นต้องการ "พัฒนาการ" ให้บังเกิดขึ้นแก่องค์กรหรือประเทศ

การบริหารการพัฒนาที่ขาดประสิทธิภาพอาจเกิดขึ้น ณ จุดใดจุดหนึ่งของกระบวนการหรือเกิดขึ้นทุก ๆ จุดของกระบวนการ การเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาจึงต้องมุ่งไปที่การวิเคราะห์ว่าจุดใดบ้างเป็นจุดที่เป็นปัญหา เพื่อหาข้อยุติสำหรับการปรับปรุงกระบวนการบริหารการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทความนี้ต้องการย้ำว่า จุดบกพร่องจุดหนึ่งของการบริหารการพัฒนา เมื่อพิจารณาในบริบทของประเทศไทยและในบริบทของภาครัฐ คือ จุดเริ่มต้นของกระบวนการบริหารการพัฒนา การวางแผนจัดเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการบริหารการพัฒนา ซึ่งสมควรได้รับความสนใจเป็นพิเศษ ด้วยเหตุผลที่ว่าเมื่อจุดเริ่มต้นผิดพลาดไปแล้ว การบริหารส่วนอื่นที่มีประสิทธิภาพก็ไม่ประกันการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ แม้บทความนี้จะให้ความสนใจในขั้นตอนนี้ ก็ไม่ได้สื่อว่าขั้นตอนอื่น ๆ ของกระบวนการบริหารการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่มีประสิทธิภาพแล้ว

\*บทความนี้ได้นำเสนอในที่ประชุมทางวิชาการเรื่อง "การบริหารการพัฒนา ครั้งที่ 1" จัดโดยสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ณ โรงแรมแลนด์มาร์ค เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2534

\*\*ศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันการวางแผนเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในแวดวงต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ในสภาพเช่นนี้การวางแผนน่าจะเป็นสิ่งที่เหมือนกันและเข้าใจตรงกันในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน ความแตกต่างกันในเรื่องของการวางแผน หากจะมีอยู่คงจำกัดอยู่เฉพาะในเชิงความละเอียดอ่อน (refinement) และในเชิงความลุ่มลึกของการประยุกต์ใช้เทคนิคการวิเคราะห์เท่านั้น ความสับสนในเรื่องการวางแผนในส่วนสาระสำคัญของกระบวนการหลักและในมโนทัศน์ (concepts) ไม่ควรจะเกิดขึ้น โดยเฉพาะในหมู่ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน

แท้ที่จริง ความเข้าใจและการยอมรับเกี่ยวกับเรื่องการวางแผนยังอยู่ในสภาพที่สับสน ความเข้าใจและการยอมรับสาระสำคัญของการวางแผนจะเป็นเช่นไรนั้น สดแล้วแต่ผู้เกี่ยวข้อง (และผู้สนใจ) จะอยู่ในแวดวงใด คำที่ใช้พรรณนาองค์ประกอบและกระบวนการวางแผนอาจเป็นคำเดียวกัน แต่สื่อความหมายแตกต่างกันมากจนไม่น่าเชื่อ ในทิศทางตรงกันข้าม อาจมีการใช้คำที่แตกต่างกันมากเมื่อพูดถึงการวางแผน ทำให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นการพูดถึงการวางแผนคนละประเภท คนละระบบ การวางแผนจึงกลายเป็นเรื่องที่มีสาระหลากหลายและสับสน

สาเหตุเบื้องต้นของความสับสนน่าจะเกิดจากต้นตำรับภาษาอังกฤษด้านการวางแผน ซึ่งมีอยู่มากมายจนติดตามอ่านกันไม่ทัน ตำราการวางแผนอาจเขียนโดยนักวิชาการด้านธุรกิจซึ่งต่างก็มีวิธีนำเสนอและแนวคิดที่เป็นของตัวเอง อาจเขียนโดยนักวิชาการที่สนใจในการวางแผนภูมิภาค ซึ่งมักมีภูมิหลังด้านภูมิศาสตร์หรือสถาปัตยกรรมศาสตร์ ทำให้การมองเรื่องราວการวางแผนแตกต่างไปจากนักวิชาการด้านธุรกิจ และอาจเขียนโดยนักวิชาการที่สนใจการวางแผนในภาครัฐซึ่งเน้นการวางแผนเชิงเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และเห็นภาพภาวะทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ ที่สามารถกำหนดได้ในเชิงปริมาณเสมอ นอกจากนี้แล้วตำราการวางแผนอาจเขียนโดยนักวิชาการในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่ยังมีได้กล่าวถึงข้างต้น เมื่อการวางแผนมีผู้ให้ความสนใจจากแง่ต่าง ๆ แล้ว (ทั้งในเชิงวิชาการและเชิงทัศนะ) จึงไม่น่าแปลกใจแต่ประการใดที่มีการทักว่า การวางแผนมีความหมายมากเท่า ๆ กับจำนวนนักวางแผน?

เพื่อประสิทธิภาพของการบริหารการพัฒนา เราควร (และสามารถ) สร้างเอกภาพของแนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผน โดยเฉพาะการใช้มโนทัศน์ต่าง ๆ ในกระบวนการวางแผน แนวความคิดเช่นนี้จะป็นฐานแห่งความเข้าใจที่ตรงกัน ไม่ว่าผู้นั้นจะมีภูมิหลังด้านความรู้เรื่องอะไร และสามารถสื่อสารที่กำลังอภิปรายและอธิบายให้เป็นที่เข้าใจกันได้ แม้ว่าบลึกย่อยของรายละเอียดจะไม่เป็นที่คุ้นเคยก็ตาม แนวความคิดที่เป็นเอกภาพนี้ควรเป็นแนวความคิดที่เผยแพร่กันทั่วไปโดยเฉพาะในภาครัฐบาล เพื่อประโยชน์สูงสุดสำหรับการจัดการทรัพยากร (resource management) หรือการบริหารการพัฒนาในประเทศไทย

ดังนั้น บทความนี้จึงนำเสนอสาระพื้นฐานเกี่ยวกับการวางแผน และการให้ความหมาย แก่คำศัพท์หรือมโนทัศน์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน โดยจัดให้อยู่ในระบบคิดเป็นตรรกะกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการเสนอให้นักวิชาการวางแผนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนในวงการต่าง ๆ ในภาครัฐรับไว้พิจารณานำไปใช้ เพื่อสร้างเอกภาพของการสื่อสารสาระของการวางแผนระหว่าง กันและกัน

## 2. การวางแผน : ความหมายพื้นฐาน

การวางแผนในลักษณะพื้นฐาน หมายถึง การคิดล่วงหน้าอย่างเป็นกิจจะลักษณะและ อย่างเป็นระบบในสิ่งที่จะทำในอนาคต การวางแผนจึงเป็นกิจกรรมที่ช่วยชี้แนะให้สิ่งที่จะทำเป็น ขั้นตอนเพื่อบรรลุสภาพที่ต้องการในอนาคต (สภาพที่สรุปในรูป “วัตถุประสงค์” นั้นเอง<sup>3</sup>) กิจ- กรรมที่เกี่ยวข้องนี้อาจเป็นเพียงกิจกรรมเดียวหรือหลาย ๆ กิจกรรมก็ได้ ครอบคลุมที่เกิดจากการ กำหนดการใช้ทรัพยากรอย่างเป็นระบบเพื่อให้ได้มาซึ่งสภาพที่ต้องการในอนาคต พฤติกรรม ดังกล่าวเป็นการวางแผน อนาคตที่อ้างถึงนี้อาจเป็นระยะเวลาที่ไม่ยาวนานนักจากปัจจุบัน (เช่น 6 เดือนข้างหน้า หรือหนึ่งปีข้างหน้า) หรือนานพอสมควร (เช่น 3 ถึง 5 ปีจากปัจจุบัน) หรือ ไกลออกไป (เช่น 10 หรือ 20 ปีจากปัจจุบัน)

ถ้าจะกล่าวถึงการวางแผนในเชิงนิยามแล้ว การวางแผนก็เป็นกระบวนการที่ดำเนินการ ในปัจจุบัน สำหรับจัดเตรียมและกำหนดชนิดและระดับของกิจกรรมที่จะทำในอนาคต เพื่อยังความ สมฤทธิ์ผลให้แก่จุดมุ่งหมายที่ต้องการในอนาคต อันมีช่วงเวลาและจุดสิ้นสุดที่ชัดเจน

โปรดสังเกตด้วยว่า การวางแผนในความหมายข้างต้นไม่ได้สื่อเนื้อหาของกิจกรรมการ วางแผนที่มีขั้นตอนมากมายที่เกี่ยวข้องกับคณะบุคคลจำนวนมาก ทุกระดับการบังคับบัญชา และ ทุกสายงานขององค์การที่เกี่ยวข้องกับโครงการใหม่ ๆ จำนวนมาก และปริมาณที่ขยายขอบเขต อย่างกว้างขวาง หรือที่เกี่ยวกับการใช้งบประมาณรายจ่ายที่สูงกว่าจำนวนเดิมมากมาย

แท้ที่จริงแล้ว การวางแผนสื่อความสำคัญของ “การคิดก่อนทำ” โดยย้ำการคิดอย่างเป็น ระบบ และมีขั้นตอนการคิดอย่างเป็นกิจจะลักษณะ สิ่งที่จะทำสัมพันธ์กับอนาคต (1 สัปดาห์ ถัดไป 1 เดือนถัดไป 1 ปี 5 ปี ฯลฯ สุดแล้วแต่กรณี ไม่ใช่ 5 ปีเสมอไปดังที่มักรู้สึกกัน) และการคิดว่าจะทำอะไรก็สัมพันธ์กับปัจจุบัน ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นเรื่องของอนาคตจากกรอบ ปัจจุบัน

ถ้าผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานการวางแผนชาวซึ่งในสาระพื้นฐานของการวางแผนในลักษณะ ข้างต้นแล้ว บุคคลเหล่านี้ก็จะอยู่ในสภาพที่จะ “ทำแผน” หรือ “วางแผน” ได้ด้วยความรู้สึกปกติ

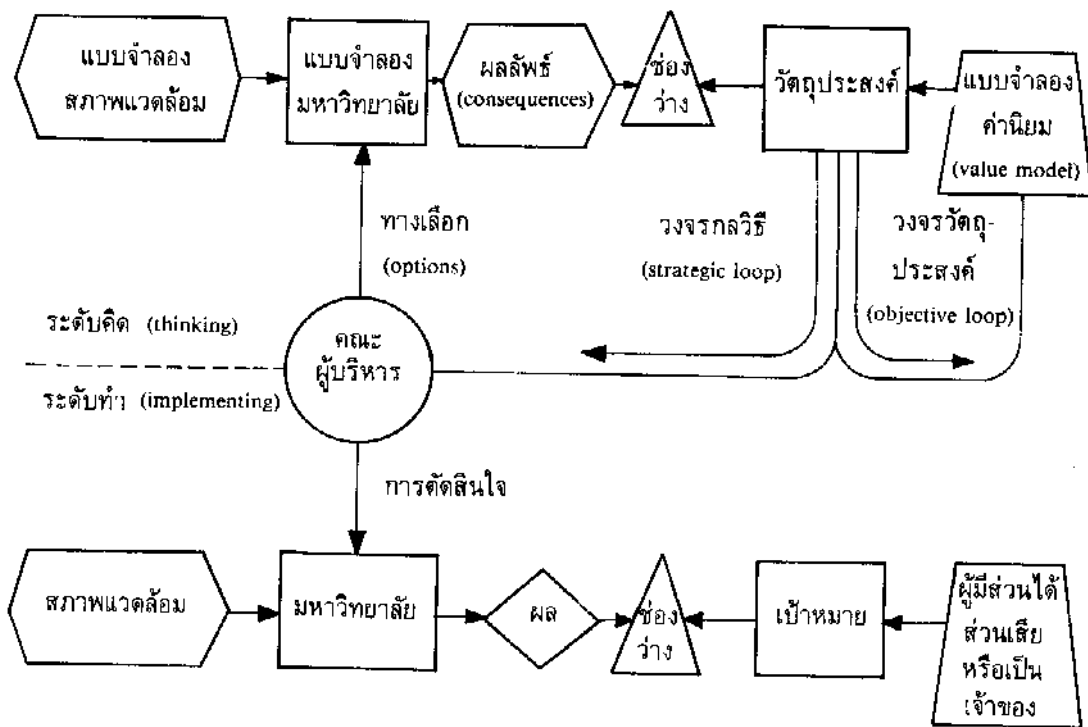
เหมือนกับการทำงานกิจวัตร โดยมียึดติดกับความรู้สึกของการมีโอกาสสร้าง "วิมานในอากาศ" นั่นคือ การวางแผนไม่ใช่โอกาสสำหรับการทำกิจกรรมใหม่ ๆ เสมอไป การวางแผนไม่ใช่โอกาสสำหรับการขยายงานที่ทำอยู่แล้วให้ใหญ่โตขึ้นไปอีก<sup>4</sup> แต่การวางแผนเป็นภารกิจที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ไตร่ตรองอย่างมีระบบ มีขั้นตอนก่อนที่จะทำอะไรในช่วงเวลาข้างหน้า

### 3. กระบวนการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการคิดอย่างมีขั้นตอนก่อนทำ กระบวนการเชิงนี้จะเห็นได้ชัดเจนโดยผ่านแบบจำลอง ซึ่งจะเสนอเป็นขั้น ๆ ดังต่อไปนี้

ในขั้นแรก ลองจินตนาการการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย (ซึ่งมีระดับเทียบเท่ากรมในระบอบราชการ) หรือบรรษัทธุรกิจ (เล็กใหญ่สุดแล้วแต่กรณี) ลักษณะต่อไปนี้ (ดูแผนภาพที่ 1)<sup>5</sup>

แผนภาพที่ 1 แบบจำลองกระบวนการวางแผน



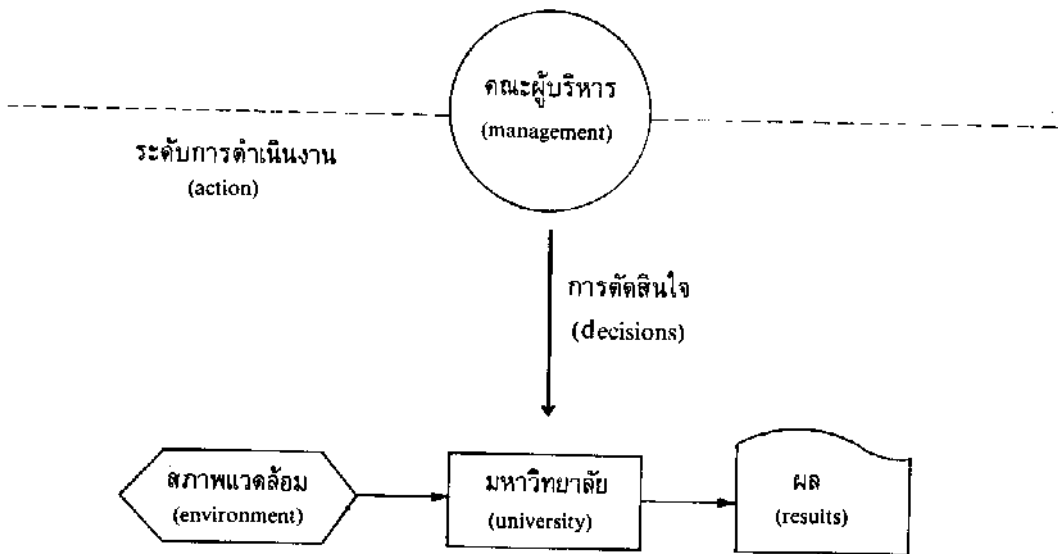
แหล่งที่มา : ต้นแบบของแนวคิดนี้ได้มาจาก Amara and Lipinski, 1984.

มหาวิทยาลัยดำเนินงานภายใต้การบริหารจัดการของคณะผู้บริหาร โดยยึดเอาสภาพแวดล้อมทั้งภายในมหาวิทยาลัยและภายนอกมหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านทรัพยากรการเงิน ทรัพยากรอื่น ๆ ฯลฯ ลักษณะหนึ่ง นำไปสู่ผลลัพธ์ชนิดต่าง ๆ ที่บังเกิดแก่มหาวิทยาลัย สภาพแวดล้อมเป็นตัวกำหนดปัจจัยการผลิต (inputs) ซึ่งป้อนเข้าสู่โรงงาน (มหาวิทยาลัย) แล้วบังเกิดเป็นผลผลิต (outputs)<sup>6</sup> ถ้าไม่มีการคิดอะไรเลย โดยยึดหลักสักแต่ว่ามี (ปัจจัยการผลิต) อะไร เมื่อใช้ดุลยพินิจสั่งการก็จะได้ผลออกมา โดยไม่รู้ว่าผลที่ออกมาสื่อนัยอะไรบ้าง เกี่ยวกับความสำเร็จของมหาวิทยาลัย แต่ถ้ามีการคิดบ้าง กล่าวคือ ได้มีการคิดว่าจะอยากได้อะไรจากการดำเนินงาน ก็จะมีการตรวจสอบว่าความแตกต่างระหว่างผลและเป้าหมายที่เกิดขึ้น อันเป็นไปตามลักษณะของแบบจำลองในแผนภาพที่ 2

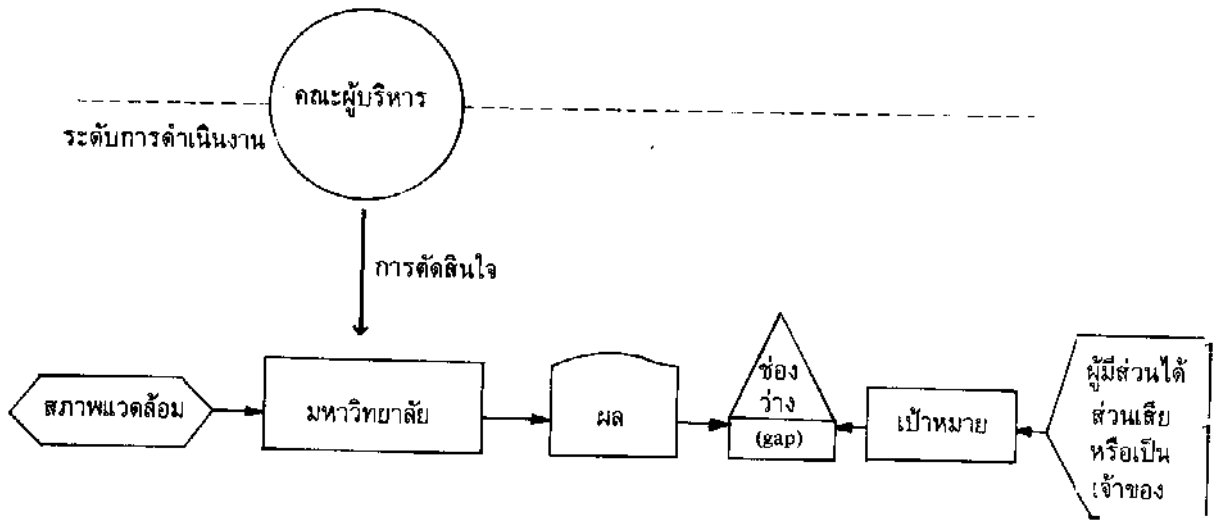
การวางแผน คือ การคิดอย่างเป็นระบบและอย่างเป็นกิจจะลักษณะ ซึ่งสามารถถ่ายทอดออกมาในรูปแบบจำลองทำนองข้างต้น ดังปรากฏในแผนภาพที่ 3 แบบจำลองใหม่นี้ชี้ให้เห็นสาระสำคัญพื้นฐานของการวางแผน การวางแผนเป็นส่วนประกอบหนึ่งของการบริหารกิจการ (มหาวิทยาลัย) ควบคู่กับการดำเนินงาน (การนำเอาสิ่งที่คิดไว้ไปปฏิบัติ) กล่าวคือ สภาพแวดล้อมที่เป็นจริง (ในอนาคต) นั้น จะต้องจำลองออกมาเพื่อประโยชน์ในการคิด (วางแผน) เช่นเดียวกัน การที่เรารู้ว่า ถ้าทำกิจกรรมหนึ่งแล้วจะเกิดอะไรขึ้น ก็ต้องรู้ว่ากลไกการทำงานของมหาวิทยาลัยมีลักษณะอย่างไร ซึ่งก็ต้องจำลองลักษณะเด่น ๆ ออกมาเพื่อเอื้อการวิเคราะห์ แต่การที่เรารู้ว่ากิจกรรมอะไรบ้างที่จะนำมาตรวจสอบผลลัพธ์โดยผ่านแบบจำลองมหาวิทยาลัย ก็ต้องรู้ว่าวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยคืออะไรสำหรับช่วงเวลาในอนาคต (ที่ต้องการ) ซึ่งจะเป็นอะไรนั้นก็ เป็นภาพสะท้อนของแนวคิดและค่านิยมของคณะผู้บริหารของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ แต่อาจารย์ถึงคณาจารย์ เจ้าหน้าที่ นิสิตนักศึกษา และรัฐบาล ทั้งนี้สุดแล้วแต่ขอบข่ายของการมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับกระบวนการการวางแผนสำหรับองค์การนั้น ๆ แต่กิจกรรมที่จะทำเพื่อสนองวัตถุประสงค์จะมีอะไรบ้างนั้น จะคิดได้กระชับยิ่งขึ้นถ้ามีการกำหนดกลยุทธ์ (strategy) ที่เลือกใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ (ในกรณีที่เน้นการวางแผนแบบกลยุทธ์ (strategic planning) ตามแนวธุรกิจ) หรือถ้ามีการกำหนดนโยบาย (policy) ที่จะเลือกใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ (ในกรณีที่เน้นการวางแผนแบบทั่วไปในภาครัฐบาล) การเปรียบเทียบผลลัพธ์ของกิจกรรมที่จะทำ (ตามนัยของกลยุทธ์/นโยบายที่ได้เลือก) กับสิ่งที่กำหนดเป็นวัตถุประสงค์ และความแตกต่างที่วิเคราะห์ได้ จะช่วยให้มีการปรับปรุงกิจกรรมที่ควรจะทำ (และกลยุทธ์หรือนโยบายที่เลือกใช้) เพื่อเอื้อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ และนำไปสู่การชี้ขาดของผู้บริหารที่จะเลือกทางเลือก (กลยุทธ์หรือนโยบายอันมีนัยต่อกิจกรรมที่จะทำด้วย) ที่ดีที่สุด<sup>7</sup> โดยที่ ต้องมีการตรวจสอบ

สอบระหว่างผลที่ต้องการหรือวัตถุประสงค์ (ในอนาคต) กับผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น (ในอนาคต) จึงต้องมีการวิเคราะห์เพื่อหาชุดกิจกรรม (options) ที่ดีที่สุด (หลาย ๆ รอบ เพราะทักษะและความรอบรู้ที่มีจำกัดของนักวางแผน และความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล) ทำให้เกิดวงจรกลยุทธ์ (strategic loop) ตามที่แสดงไว้ในแบบจำลองการวางแผน 3 (ดูแผนภาพที่ 1) เป็นไปได้ด้วยว่า ผลอันเป็นนัยของวัตถุประสงค์นั้นอาจเกินระดับที่สามารถบรรลุได้ด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ที่อยู่ในวิสัยจะทำได้ ในกรณีเช่นนี้ก็จะนำไปสู่การทบทวนวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้แล้วในขั้นต้น แนวคิดเช่นนี้ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 1 เป็นวงจรวัตถุประสงค์ (objective loop)

แผนภาพที่ 2 แบบจำลองกระบวนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย (1)



แผนภาพที่ 3 แบบจำลองกระบวนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย (2)



ข้อสังเกตสี่ประการที่ฟังกล่าวถึงอันเนื่องมาจากแบบจำลอง ณ จุดนี้ คือ

**ประการแรก** ความไม่สมดุลของความคิดเกี่ยวกับการวางแผนในประเทศไทย ปัจจุบันเมื่อพูดถึงการวางแผนมักจะนึกถึงการวางแผนในลักษณะที่เน้นการเฟ้นหาวัตถุประสงค์ก่อนแล้วคัดเลือกกิจกรรม (แผนงานและงานหรือโครงการ) ที่จะทำ<sup>๑</sup> ทำให้จุดเน้นของการวางแผนมุ่งไปที่ส่วนนี้ โดยมองข้ามส่วนประกอบอื่น ๆ (ด้านซ้ายมือของวัตถุประสงค์ในแบบจำลอง 1 - แผนภาพที่ 1) อย่างสิ้นเชิง หรือโดยการให้ความสนใจแต่เพียงเล็กน้อยเนื่องจากเป็นสิ่งที่ (คิดว่า) รู้แล้ว

**ประการที่สอง** การกำหนดวัตถุประสงค์ไม่ใช่การนึกแต่เพียงว่า องค์การอยากได้อะไร ในอนาคต (1 ปีข้างหน้า หรือ 5 ปีข้างหน้า) แต่ต้องมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมในมิติใด มิติหนึ่ง หรือหลาย ๆ มิติ ซึ่งมีส่วนกำหนดระดับสิ่งที่องค์การสามารถทำได้จริงหรือที่เป็นไปได้ การกำหนดให้มีวัตถุประสงค์นั้นก็เพื่อมีจุดหมายปลายทาง (end point) ที่จะอ้างอิงและประเมินคัดเลือกกิจกรรมที่จะทำ (ซึ่งก็อยู่ภายในอิทธิพลของสภาพแวดล้อมชุดเดียวกัน) ไม่ใช่อะไรก็ได้ที่สะท้อนถึงความคิดอันสูงส่ง หรือความทะเยอทะยานของผู้กำหนดเท่านั้น

**ประการที่สาม** การพิจารณาทางเลือกและการตรวจสอบทางเลือกก่อนที่จะตัดสินใจเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของกระบวนการวางแผน แต่การพิจารณาทางเลือกนี้ไม่ใช่การพิจารณา แต่เพียงว่ามีทางเลือกอะไรบ้าง และเลือกทางเลือกหนึ่งโดยไม่รู้ว่ามีผลลัพธ์ของทางเลือกต่าง ๆ นั้น จะมีสภาพเป็นอย่างไร และจะช่วยบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ และได้มากน้อยเพียงไร แต่ที่จริงแล้ว การวางแผนเน้นการทดสอบ (ในระดับการวิเคราะห์หยาบหรือลึกสุด แล้วแต่ความสามารถของผู้วางแผน) ผลลัพธ์ของทางเลือกเปรียบเทียบกับผลอันเป็นนัยของวัตถุประสงค์ แล้วจึงคัดเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด

**ประการที่สี่** ความแยบยล (sophistication) และความละเอียดอ่อนของกิจกรรมการวางแผนนั้น เป็นเรื่องของความรู้และทักษะของผู้บริหารระดับสูง และนักวางแผน เป็นเรื่องของ การมีข้อมูลข่าวสาร เป็นเรื่องของค่าใช้จ่าย เป็นเรื่องของเวลา ฯลฯ การจะใช้ระบบการวางแผนแบบใด จึงต้องวินิจฉัยมิติเหล่านี้ ไม่ใช่เลือกระบบวางแผนโดยไม่คำนึงถึงกระบวนการที่สลับซับซ้อนอย่างยิ่ง ไม่ได้เกี่ยวงอนกับค่าใช้จ่ายที่เสียไป ไม่กังวลกับเวลาที่ต้องใช้กับการเขียนแผน ไม่ได้สนใจเลยว่าเจ้าหน้าที่วางแผนมีทักษะสูงพอที่จะนำระบบการวางแผนดังกล่าว ไปใช้งานที่ได้ผลอย่างไร ฯลฯ

ระบบการวางแผนในส่วนที่เกี่ยวกับแบบจำลองสภาพแวดล้อมนั้น ก็อาจเป็นเพียงการ สมมติข้อมูลบางประการที่อยู่ในข่ายต้องใช้ (relevant) ซึ่งใช้ดุลยพินิจที่รอบคอบแล้ว หรือการ

ใช้สูตรคณิตศาสตร์ระดับสูงสำหรับการทำนาย และการกำหนดความเป็นไปได้ของเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น ทำให้ได้อินาคตภาพ (scenario) จำนวนมากที่อาจเลือกได้ เช่นเดียวกับแบบจำลองกลไกการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย (ระบบเศรษฐกิจ หรือองค์การรูปอื่น ๆ) จะใช้แบบจำลองมหาวิทยาลัยแบบหยาบ ๆ พอเป็นฐานในการวิเคราะห์ว่า ถ้าคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยตั้งใจทำกิจกรรม ก ผลลัพธ์อะไรบ้างจะบังเกิดขึ้น หรือจะสร้างให้ละเอียดอ่อนด้วยสมการคณิตศาสตร์ที่สามารถใส่เข้าไปในระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ได้ ฯลฯ ในระดับวิชาการแล้ว เทคนิคที่แยบยลที่สุดทำให้ได้แบบจำลองที่สามารถให้ข้อมูลที่ถูกต้องและแม่นยำที่สุด แต่ในระดับปฏิบัติแล้ว (และในเชิงเศรษฐศาสตร์ด้วย) เทคนิคที่ดีแต่แพงมากจนไม่คุ้มที่จะใช้ ก็ไม่ควรนำมาใช้ หรือเทคนิคที่แม่นยำมากแต่ใช้ไม่เป็น ก็ไม่ช่วยเพิ่มคุณภาพของการวินิจฉัยแต่อย่างใด

#### 4. คำศัพท์พื้นฐานในเรื่องการวางแผน

##### 4.1 ความสับสนที่ดำรงอยู่

กระบวนการวางแผนที่เสนอในหัวข้อที่ 3 นั้น เป็นการให้เค้าโครงของกระบวนการอย่างสังเขป โดยไม่ต้องเจาะลึกลงไปรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งอาจสร้างความสับสนแก่ผู้อ่านทันที และ ณ จุดที่ยังไม่สมควร ถึงกระนั้นก็ตาม กระบวนการโดยสังเขปนี้ได้กล่าวถึงคำศัพท์ซึ่งเป็นมโนทัศน์ (concept) หลายคำ อันเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เมื่อกล่าวถึงเรื่องการวางแผน คำศัพท์เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของมโนทัศน์จำนวนมากในวิชาการวางแผน ซึ่งเป็นตัวปัญหาในการสร้างความเข้าใจที่ตรงกันตลอดเวลา จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพยายามขจัดให้หมดไป ก่อนที่จะขยายความกระบวนการวางแผนให้ละเอียดยิ่งขึ้น

คำศัพท์ต่าง ๆ ที่จะเสนอต่อไปนี้เป็นมโนทัศน์พื้นฐานในวิชาการวางแผน แต่การใช้คำศัพท์เหล่านี้ในหลาย ๆ กรณี จะสื่อความหมายไม่ตรงกัน ทั้ง ๆ ที่เป็นคำคำเดียวกัน บางทีก็มีความหมายที่ใกล้เคียงกัน แม้ไม่ตรงกันก็จริง แต่ในอีกหลายกรณีก็คือ ความหมายที่แตกต่างกันไปเลย

##### 4.2 ความจำเป็นที่ต้องขจัดภาวะสับสน

ความหมายที่จะเสนอต่อไปนี้มีเจตนารมณ์ที่จะเสนอให้ใช้เป็นบรรทัดฐานของการวางแผนโดยเฉพาะในภาครัฐบาล เพื่อการสื่อสารและแนวทางการวางแผนระหว่างหน่วยงานอำนาจการ (เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองวางแผน/แผนงานของกรม) และหน่วยงานปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>9</sup> กล่าวคือ เมื่อหน่วยงาน



หนึ่งพูดถึง “นโยบาย” ความหมายของนโยบายที่ใช้ก็จะตรงกับความหมายของนโยบายที่ใช้โดยหน่วยงานอื่น ๆ ถ้าหน่วยงานหนึ่งกล่าวถึง “วัตถุประสงค์” หน่วยงานนั้นก็ใช้ในความหมายที่ตรงกับหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ใช่ใช้ในความหมาย “พันธกิจ” (mission) หรือใช้ในความหมายของ “เป้าหมาย” ถ้าหน่วยงานหนึ่งพูดถึง “กลวิธี” (“กลยุทธ์” ก็เรียก) หน่วยงานนั้นก็สื่อความหมายของกลวิธีที่ตรงกับความหมายของกลวิธีที่หน่วยงานอื่น ๆ ใช้กัน ทรายใดที่เราใช้คำที่มีความหมายตรงกันทุกระดับการบังคับบัญชา และทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในเชิงราบและในเชิงตั้ง (horizontal and vertical relationship) การจัดการการใช้ทรัพยากรของชาติก็จะกระทำได้ง่ายขึ้น เพราะความเข้าใจที่ตรงกัน ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรก็จะเป็นผลที่ติดตามมา ในช่วงที่ประเทศชาติกำลังอยู่ในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร ก็จะเป็นผลพวงของการจัดการทรัพยากรของชาติอย่างไม่ต้องสงสัย

การจัดการทรัพยากรของชาติไม่ว่าในภาครัฐหรือในภาคเอกชน จะเป็นการจัดการที่มีประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อมีการวางแผน กระบวนการวางแผนจึงเป็นกุญแจที่ไขไปสู่ความจำเริญเติบโตขององค์การทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน และของระบบเศรษฐกิจและประเทศชาติ แต่กระบวนการวางแผนจะเป็นกุญแจเช่นนี้ได้ ก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้กระบวนการวางแผน เข้าใจกระบวนการวางแผนที่ตรงกัน ความเข้าใจที่ตรงกันนี้ไม่จำกัดแต่เฉพาะความเข้าใจที่มีต่อกระบวนการเอง แต่รวมทั้งความเข้าใจที่ตรงกันในมโนทัศน์ต่าง ๆ ที่มากับกระบวนการวางแผนอีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องใช้ “ภาษาเดียวกัน” เมื่อพูดถึงการวางแผน<sup>10</sup>

#### 4.3 คำศัพท์พื้นฐาน : ความหมาย

##### 4.3.1 แบบจำลองสภาพแวดล้อมและอนาคตภาพ

ในแบบจำลองกระบวนการวางแผนได้กล่าวถึงบทบาทของ “สภาพแวดล้อม” โดยมีได้วิเคราะห์ให้เห็นความสำคัญพื้นฐานของสภาพแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อให้เห็นภาพรวมที่กระจ่างชัดก่อนที่จะหลงอยู่กับส่วนปลีกย่อย ซึ่งอาจชักจูงให้เข้าใจคลาดเคลื่อนในภาพรวมได้

ทุกองค์การดำเนินงานภายในสภาพแวดล้อมสภาพหนึ่ง สภาพแวดล้อมนี้มีรายละเอียดมากมายแล้วแต่จะพรรณนา ส่วนใหญ่แล้วผู้บริหารองค์การตลอดจนผู้ร่วมงานในบทบาทอื่น ๆ รับสภาพแวดล้อมเช่นว่านี้ โดยไม่สนใจใยดีหรือตระหนักในรายละเอียดของมันเลย ทั้งนี้เพราะสภาพแวดล้อมดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตการทำงานจนเกิดความรู้สึกว่ารู้แล้ว อย่างไรก็ตามก็ดีผู้บริหารจำนวนหนึ่งก็ได้ตระหนักถึงสภาพแวดล้อมขององค์การที่ตัวเองบริหารอยู่ แต่เป็นความรู้

ที่แคบในบางประเด็นเท่านั้น และเป็นความรู้ที่ฉาบฉวย (ยกเว้นเฉพาะในกรณีที่ต้องการนั้น ๆ มีระบบข้อมูลที่ครอบคลุมมาก) ซึ่งอาจใช้ประโยชน์ในการบริหารงานไม่ได้มากนัก สภาพหลังนี้เกิดขึ้นเนื่องจากผู้บริหารอาจรู้สภาพแวดล้อมในแง่ภูมิในประเด็นที่ไม่เข้าข่าย (irrelevant) สำหรับการจัดการองค์การนั้น ๆ ความรู้ที่ไม่เข้าข่ายนี้เกิดได้ง่ายมาก เพราะสภาพแวดล้อมกินความกว้างและลึกพร้อม ๆ กัน และมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไป สุดแล้วแต่ประเภทขององค์การ

อาทิ ในกรณีขององค์การธุรกิจ สภาพแวดล้อมนี้จะหมายถึงสภาพที่เกี่ยวข้องกับ

1. **ระบบเศรษฐกิจและทรัพยากร** ครอบคลุมสภาพของภาวะเศรษฐกิจรวมของประเทศ ที่องค์การดำเนินธุรกิจอยู่ สภาพเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมที่องค์การผลิตสินค้าจำหน่าย อุปสงค์และอุปทานของทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตขององค์การนั้น
2. **ภาวะผู้บริโภคและสภาพประชากร** ครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงขององค์ประกอบประชากร วิถีชีวิตและค่านิยมที่มีส่วนกระทบอุปสงค์ของผู้บริโภค ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการจัดการและการจัดสรรทรัพยากรของรัฐบาลทุกระดับ อันจัดเป็นลูกค้าประเภทหนึ่งขององค์การ
3. **ตลาดแรงงานและสภาพของสถานที่ทำงาน** ครอบคลุมพัฒนาการต่าง ๆ ในระบบต่าง ๆ (เช่น การศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ) ที่มีส่วนกระทบคุณลักษณะของแรงงาน อุปสงค์และอุปทานของแรงงานและทักษะประเภทต่าง ๆ ตลอดจนโลกทัศน์และจุดหมายชีวิตของแรงงานและทักษะประเภทต่าง ๆ
4. **สภาพการเมืองและการควบคุม** ครอบคลุมถึงสภาพทางการเมืองในประเทศ และแนวโน้มของการแทรกแซงของรัฐบาล ตลอดจนรูปแบบของการควบคุมของรัฐที่มีอิทธิพลต่อบรรยากาศทางธุรกิจและการลงทุน
5. **สภาพตลาด การแข่งขัน และการจัดองค์การ** ครอบคลุมถึงการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของสภาพตลาด ความเข้มข้นของการแข่งขัน จำนวนคู่แข่งที่ผลิตสินค้าประเภทเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ตลอดจนรูปแบบและสไตล์ของการจัดองค์การและการจัดการสำหรับอุตสาหกรรมประเภทที่องค์การดำเนินธุรกิจอยู่
6. **สภาพทางเทคโนโลยีและทุน** ครอบคลุมถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทั้งที่มีส่วนกระทบวิถีการผลิตขององค์การโดยตรง และที่มีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิตในอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อภาวะความต้องการสินค้าที่องค์การผลิต หรือต่อประเภทของสินค้าที่องค์การผลิต บรรยากาศของการลงทุนและจำนวนทุนที่มีให้กู้ยืมผ่านระบบการเงินและตลาดทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ในกรณีขององค์การเอกชน มหาวิทยาลัยที่เป็นของรัฐ (เพื่อให้รับกับแบบจำลองที่เสนอข้างต้น สภาพแวดล้อมอาจครอบคลุมไม่ครบทั้งหกประเภทใหญ่ ๆ ข้างต้น ดังกรณีขององค์การธุรกิจ แต่ก็ครอบคลุมเกือบทั้งหมด (นั่นคือ ยกเว้นประเภทที่ 4) ในกรณีทั่ว ๆ ไป) โดยมีสาระรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป อาทิ ในส่วนที่เกี่ยวกับประเภทที่ 1 ภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศเกี่ยวพันกับมหาวิทยาลัย โดยผ่านฐานะทางการคลังของรัฐบาล ในส่วนที่เกี่ยวกับประเภทที่ 2 ภาวะผู้บริหารและสภาพประชากรเกี่ยวพันกับมหาวิทยาลัยในส่วนของผู้ที่เข้ามาศึกษาในมหาวิทยาลัยซึ่งมีความสนใจแตกต่างกันไป อันเป็นผลิตผลของสังคม ตลอดจนแนวคิดและความต้องการของผู้ปกครองและสังคมโดยส่วนรวม ในส่วนที่เกี่ยวกับประเภทที่ 3 สภาพของตลาดแรงงานเกี่ยวพันกับมหาวิทยาลัยผ่านประเภทของการศึกษาและทักษะที่ควรผลิต และไม่ควรมผลิต และระดับของการผลิตเพื่อสนองตลาดได้ถูกต้อง ในส่วนที่เกี่ยวกับประเภทที่ 5 สภาพตลาดการแข่งขันและการจัดองค์การ เกี่ยวพันกับมหาวิทยาลัยผ่านระบบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่ประกอบด้วยจำนวนมหาวิทยาลัยของรัฐและของราษฎร์ที่มีอยู่ และลักษณะของหลักสูตรที่จัดสอน ตลอดจนรูปแบบของการเรียนการสอนของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เหล่านั้น และในส่วนที่เกี่ยวกับประเภทที่ 6 สภาพทางเทคโนโลยีและทุน เกี่ยวพันกับมหาวิทยาลัยผ่านการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีส่วนกระทบรูปแบบของการศึกษาและวิธีการเรียนการสอน ซึ่งจะกระทบรูปแบบของการจัดการการศึกษาในลักษณะต่าง ๆ และค่าใช้จ่ายของการศึกษาในระดับอุดมศึกษา สภาพของตลาดทุนก็มีความสำคัญต่อมหาวิทยาลัยที่มีรายได้ อันเกิดจากการลงทุนในตลาดทุน และที่อาจจะดมเงินกู้เพื่อขยายกิจการการศึกษา เป็นต้น

โปรดสังเกตว่า สภาพแวดล้อมนี้เป็นสภาพแวดล้อมอนาคต ซึ่งคาดว่าจะจะเป็นสภาพที่เกิดขึ้นจริงในช่วงเวลาปฏิบัติการของแผน ไม่ใช่สภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ขณะที่กำลังวางแผนกันอยู่ แนนอนสภาพแวดล้อมในมิติต่าง ๆ ข้างต้นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะเป็นฐานข้อมูลสำหรับการคาดคะเนสภาพแวดล้อมที่จะเป็นจริงในอนาคตที่เกี่ยวข้อง

สภาพแวดล้อมตามความหมายที่ครอบคลุมข้างต้นนั้น จำเป็นต้องสกัดประเด็นที่สำคัญ และอยู่ในข่ายที่จะใช้ประโยชน์ได้ในการวินิจฉัยสิ่งที่จะทำในอนาคต ไม่ใช่อะไรก็ได้รวบรวมมาได้ ในมิติต่าง ๆ ข้างต้น ทำให้ต้องมีการตกลงกันล่วงหน้าว่าประเด็นอะไรในสภาพแวดล้อมที่มีความสำคัญและที่อยู่ในข่ายต้องใช้สำหรับการวางแผน นำไปสู่การสร้างสิ่งที่เรียกกันว่า “แบบจำลองสภาพแวดล้อม” แบบจำลองสภาพแวดล้อมก็คือ สาระสำคัญของสภาพแวดล้อมที่จะใช้ในการวางแผน ทำให้เกิดชุดข้อมูลในประเด็นต่าง ๆ เฉพาะที่สำคัญสำหรับใช้ในการวินิจฉัยตัดสินใจ

และโดยที่ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมเป็นข้อมูลในมิติต่าง ๆ และเป็นข้อมูลเกี่ยวกับสภาพในอนาคต สภาพแวดล้อมลักษณะนี้ (อันเป็นผลสรุปของประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญ) อาจเกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้นจริงก็ได้ หรืออาจเกิดขึ้นในอีกหลาย ๆ ลักษณะก็ได้ ขึ้นอยู่กับรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงในแต่ละประเด็นที่เป็นองค์ประกอบของสภาพแวดล้อมที่จำลองออกมา ทำให้ต้องมีการสร้างสิ่งที่เรียกว่า “อนาคตภาพ” (scenario) เพื่อใช้สำหรับการวางแผน อนาคตภาพก็คือสภาพแวดล้อมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจริงในอนาคตนั้นเอง เนื่องจากอนาคตเกี่ยวข้องกับสภาพแห่งความไม่แน่นอน และไม่มีใครสามารถที่จะหยั่งรู้ว่าอนาคตภาพใดที่จะเกิดขึ้นจริงแน่ จึงมักมีการกำหนดอนาคตภาพหลาย ๆ อนาคตภาพเพื่อใช้สำหรับการวางแผน แน่แน่นอนที่สุด การใช้อุณหภูมิหลาย ๆ อนาคตภาพ (หลาย ๆ สภาพแวดล้อมในอนาคต) ย่อมทำให้งานการวางแผนมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น และเช่นเดียวกัน การใช้เทคนิควิทยาการที่สูงหรือทันสมัยที่สุดเพื่อที่จะสรุปตัวอนาคตภาพที่จะใช้ในการวางแผน ก็ต้องการนักวางแผนที่มีทักษะสูงมาก และข้อมูลที่แม่นยำและครบถ้วน อันอาจเป็นสภาพที่ส่วนราชการในประเทศไทยไม่ควรคาดหวังกันในปัจจุบัน<sup>11</sup>

#### 4.3.2 ทางเลือก กลวิธี และนโยบาย

ทางเลือก (alternatives) ที่ใช้ในที่นี้ หมายถึง แนวทางปฏิบัติที่มีให้เลือกเพื่อนำไปสู่การบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนด<sup>12</sup>ในเชิงรูปธรรม แนวทางปฏิบัติก็คือ กิจกรรมต่าง ๆ (ในรูปของแผนงาน และงาน/โครงการ) อันประกอบกันเข้าเป็นกลุ่ม ๆ ซึ่งไม่เหมือนกัน (ในบางกิจกรรมเท่านั้นหรือทุก ๆ กิจกรรม) เพื่อให้เลือกดำเนินการ เมื่อพิจารณาในระดับที่สูงขึ้นในเชิงนามธรรม ทางเลือกคือ “กลวิธี” นั่นเอง กลวิธีเป็นชุดของทางเลือกที่ได้ตัดสินใจดำเนินการซึ่งจัดเป็นกรอบแนวปฏิบัติที่องค์กรจะกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินการภายในกรอบเวลาของแผน ในกรณีที่กลวิธียังไม่ได้ผ่านการคัดเลือก และมีกลวิธีต่าง ๆ รอการพิจารณาอยู่ ก็เรียกกลวิธีที่รอการวินิจฉัยคัดเลือกว่า กลวิธีคู่แข่ง (candidate strategy) สาระของกลวิธีจะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จากตัวอย่างที่ได้แสดงไว้สำหรับมหาวิทยาลัย แผนภาพที่ 4 และ 5 (หน้าถัดไป)

“กลวิธี” เป็นอีกคำศัพท์หนึ่งในจำนวนหลาย ๆ คำในการวางแผนที่ใช้กันในความหมายต่าง ๆ กัน สุดแล้วแต่ผู้ใช้<sup>13</sup> ความหมายพื้นฐานของกลวิธี สื่อ วิธีการ หรือแนวปฏิบัติเสมอ ถ้าใช้ในความหมายที่แคบมาก กลวิธีก็จะกลายเป็น “วิธีปฏิบัติ” (method) แต่ยังไม่ถึงขั้น “ระเบียบการปฏิบัติงาน” (procedure) แต่ถ้าใช้ในความหมายที่กว้างมาก (ซึ่งมักใช้กันบ่อยโดยไม่รู้ตัว) กลวิธีนี้จะกลายเป็น “นโยบาย” (policy) ไป<sup>14</sup>

นโยบาย คือ แนวทางที่องค์กรยึดเป็นกรอบในการวินิจฉัยคัดเลือกกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายที่ต้องการ (guides to action, guides to carrying out an action or guides to thinking)<sup>15</sup> โดยมีการขยายความว่า แนวทางเช่นที่ได้ตั้งใจไว้ นั้นจะมีอะไรบ้าง ซึ่งสามารถตีความ “แนวทาง” ดังกล่าวเป็น “กลวิธี” ได้

แผนภาพที่ 4 เมตริกซ์กลวิธี (1)

| ผู้รับบริการ / ผลผลิต | บัณฑิต                                      | ผลงานวิชาการ                        |
|-----------------------|---|-------------------------------------|
| นิสิต                 | การเพิ่มบัณฑิตสูงกว่าระดับปริญญาโท          | การเพิ่มตำราระดับกลางและระดับสูง    |
| สังคม                 | การเพิ่มบัณฑิตที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาชนบท | การเพิ่มการวิจัยแบบแก้ปัญหาของสังคม |

แผนภาพที่ 5 เมตริกซ์กลวิธี (2)

| ผู้รับบริการ / ผลผลิต | บัณฑิต                                      | ผลงานวิชาการ  |
|-----------------------|---|---|
| นิสิต                 | การเพิ่มบัณฑิตสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี   | การเพิ่มตำราระดับกลาง   |
| สูงกว่าตรี            | การเพิ่มบัณฑิตระดับปริญญาโท                 | การสร้างตำราเฉพาะด้านระดับสูง                                   |
| สังคม                 | การเพิ่มบัณฑิตที่ทำงานในอุตสาหกรรมเปโตรเคมี | การเพิ่มการวิจัยเพื่อแก้ปัญหาในอุตสาหกรรม                       |
| รัฐบาล                | การเพิ่มบัณฑิตสาขาการแพทย์และการสาธารณสุข   | การสร้าง “คู่มือ” ปฏิบัติการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในหน่วยราชการ |

สำหรับผู้ที่ยังนิยมที่จะย้ำความแตกต่างระหว่างกลวิธีและนโยบายแล้ว กลวิธีก็ต้องใช้ในความหมายที่แคบกว่า นโยบาย เพื่อให้มีความแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนพอสมควร นโยบายทำหน้าที่ในลักษณะของหลักการปฏิบัติหรือหลักการทำงาน (working or operational principles)<sup>16</sup> ส่วนกลวิธีทำหน้าที่ในลักษณะเป็นกรอบที่แคบลงสำหรับการคัดเลือกกิจกรรม<sup>17</sup> อย่างไรก็ดี ทั้งกลวิธี และนโยบายจะต้องสะท้อนถึงจุดหมายขององค์กรที่ได้กำหนดให้แล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นโยบายและกลวิธีต่างก็เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้องค์กรจัดรูปแบบการใช้ทรัพยากร

เพื่อทำให้ความมุ่งหมายต่าง ๆ บรรลุผล หนึ่ง กลวิธีในความหมาย “แนวปฏิบัติ” ครอบคลุมในระดับรูปธรรมถึงประเภทของกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเลือก (หรือได้เลือก) ทำ แต่จะไม่กินความถึงวิธีการทำงานในกิจกรรมหนึ่ง ๆ หรือในองค์การหนึ่ง ๆ ข้อสรุปเช่นนี้จะชัดเจนจากตัวอย่างที่จะได้เสนอหลังจากขจัดความสับสนอีกประการหนึ่งของคำว่า “กลวิธี”

ในหนังสือที่กล่าวถึงการวางแผน (โดยเฉพาะการวางแผนแบบกลวิธี) ในภาคธุรกิจเอกชนหลาย ๆ เล่ม อาจมีการใช้คำว่า กลวิธี ในลักษณะที่มีความหมายกว้างกว่าที่ใช้ในย่อหน้าก่อน ๆ กล่าวคือ กลวิธี หมายถึง การเลือกพันธกิจและวัตถุประสงค์ อันเป็นหัวใจกำกับการคัดเลือกในกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินการ และมีนัยรวมไปถึงการกำหนดกลวิธีในความหมายแคบที่ใช้ในย่อหน้าต้น ๆ เพื่อเอื้อให้องค์การสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และพันธกิจที่ได้กำหนดไว้แล้ว<sup>18</sup> ในตำราเหล่านี้ กลวิธีใช้ในความหมายกว้าง (เช่นที่เพิ่งให้นิยาม) และในความหมายแคบ<sup>19</sup> และมักอ้างถึงกลวิธีในความหมายกว้างว่าเป็นกลวิธีหลัก (grand strategies) เพื่อให้แตกต่างจากกลวิธีในความหมายแคบ และสำหรับตำราอีกหลายเล่ม กลวิธีหลักก็คือ ประเด็นยุทธศาสตร์ (strategic issues) ในการวางแผน กล่าวคือ ประเด็นหัวใจที่มีสาระสำคัญมากสำหรับการกำหนดทิศทางและรายละเอียดของกิจกรรมที่องค์การจะดำเนินการในรอบเวลาของแผนที่กำลังวางกันอยู่ จะได้อธิบายรายละเอียดของการวางแผนแบบกลวิธี หรือการจัดการแบบกลวิธีเพื่อให้อาสาซึ่งในความหมายของคำเหล่านี้ ภายหลังจากการอธิบายความหมายของมโนทัศน์ต่าง ๆ ในวิชาการวางแผนให้ครบเสียก่อน

ในการเรียนรู้และทำความเข้าใจในเรื่องของการวางแผน เราไม่จำเป็นต้องไปยึดแนวการใช้มโนทัศน์หรือคำศัพท์ต่าง ๆ ตามแบบฉบับของนักวิชาการชาวต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะเท่ากับเป็นการไปรับเอาความสับสนของมโนทัศน์ต่าง ๆ เหล่านั้น ในขณะที่เดียวกันเราก็สามารถจะเข้าใจเรื่องราวการวางแผนในแง่มุมต่าง ๆ ได้ครบถ้วนโดยไม่จำเป็นต้องรับเอาความสับสนดังกล่าว ดังนั้น กลวิธีที่เสนอให้ใช้ในที่นี้ก็ยังคงเป็นกลวิธีในความหมายเดิม นั่นคือความหมายแคบที่อ้างถึงข้างต้น<sup>20</sup>

เพื่อให้เกิดความคุ้นเคยกับความหมายของ “กลวิธี” ซึ่งเป็นมโนทัศน์ที่สำคัญยิ่ง ๆ ขึ้นในกระบวนการวางแผนสมัยใหม่ จะได้อธิบายความหมายของคำนี้เพิ่มเติมในรูปของวิธีการสร้างกลวิธีที่มีประสิทธิภาพ ทั้งที่เป็นตัวอย่างของมหาวิทยาลัยและของบรรษัทธุรกิจ ทั้งนี้เพื่อย้ำสาระพื้นฐานที่ร่วมกันไม่ว่าจะเป็นการสร้างกลวิธีในองค์การที่ไม่ใช่ธุรกิจ (ภาครัฐ) และในองค์การที่เป็นธุรกิจ

มิติที่ใช้ในการสร้างหรือการกำหนดกลวิธี (นโยบาย) สำหรับมหาวิทยาลัยมีอยู่ 2 มิติที่สำคัญด้วยกันคือ 1) ผู้รับบริการจากมหาวิทยาลัย และ 2) ผลผลิตของมหาวิทยาลัย ผู้รับ

บริการจากมหาวิทยาลัยประกอบด้วยนิสิตและสังคม ส่วนผลผลิตของมหาวิทยาลัยก็ประกอบด้วยบัณฑิตและผลงานวิชาการ การเลือกมิติทั้งสองนี้เป็นกรอบอิงในการสร้างกลวิธี (นโยบาย) นั้นสืบเนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า ไม่ว่าเราจะพิจารณามหาวิทยาลัยในฐานะขององค์การการศึกษาในลักษณะใดก็ตาม บทบาทที่สำคัญของมหาวิทยาลัยไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการรับใช้ทางวิชาการแก่บุคคล (นิสิตนักศึกษา) และแก่สังคม และเมื่อมีการให้บริการทางวิชาการแล้ว ย่อมนำไปสู่สิ่งที่เป็นผลลัพธ์ของการให้บริการดังกล่าว (บัณฑิตและผลงานวิชาการ) เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การที่มหาวิทยาลัยจะบริหารงานในลักษณะใดก็ตาม นั่นคือ การใช้กลวิธี (นโยบายหนึ่ง) ย่อมมีอิทธิพลต่อลักษณะของมิติทั้งสองอย่างแน่นอน ตัวอย่างของกลวิธี (นโยบาย) ที่อาจกำหนดได้ภายในกรอบเมตริกซ์ (matrix) สองมิติข้างต้น ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 4 ซึ่งผู้อ่านอาจเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นก็ได้<sup>21</sup>

อนึ่ง สำหรับมิติทางด้านผู้รับบริการทางวิชาการของมหาวิทยาลัยนั้น เราอาจกำหนดให้มีรายละเอียดยิ่งขึ้น ซึ่งยังคงเหมาะสมและอยู่ในข่ายที่ใช้สำหรับกำหนดกลวิธี (นโยบาย) เช่น นิสิตระดับปริญญาตรี และนิสิตสูงกว่าระดับปริญญาตรี ในขณะที่เดียวกัน ผู้รับบริการในกลุ่มของสังคมก็อาจแตกออกเป็นภาคเอกชนและภาครัฐบาล ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงแต่เพียงด้านมิติผู้รับบริการทางวิชาการ โดยยังคงรายละเอียดในมิติผลผลิตเหมือนเดิม เราจะได้กลวิธี (นโยบาย) ตามตัวอย่างที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 5 โปรดสังเกตว่า ถ้าเราแจกแจงมิติผลผลิตให้ละเอียดอ่อนยิ่งขึ้น และหรือเราขยายรายละเอียดของผู้รับบริการมากขึ้นจากเดิม กลวิธี (นโยบาย) ที่จะได้กำหนดขึ้นนั้น ก็จะมีลักษณะที่เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น อันทำให้เห็นแนวปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การเลือกกิจกรรมที่ดำเนินการสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ความเจาะจงของแนวปฏิบัติในลักษณะหลังนี้ จะทำให้สิ่งที่เสนอมีลักษณะเป็น “กลวิธี” มากยิ่งขึ้น และมีลักษณะเป็น “นโยบาย” น้อยลง ความเจาะจงของกลวิธีในรูปแบบที่เสนอข้างต้น ช่วยให้เห็นภาพด้วยกลวิธีนั้น มีระดับต่าง ๆ (hierarchy of strategies) จากระดับกว้างมาก (ที่นักวางแผนหรือผู้ปฏิบัติการอาจยังเห็นภาพได้ไม่ชัดเจน) ลงไปสู่ระดับที่แคบมาก (ที่ผู้อ่านกลวิธีนั้น ๆ จะนึกภาพของกิจกรรมที่อยู่ในข่ายที่จะดำเนินการได้ทันที) การเลือกที่จะนำเสนอกลวิธีหลาย ๆ ระดับหรือเพียงระดับเดียวนั้น ก็สุดแล้วแต่ทัศนคติของผู้บริหารระดับสูง แต่เป็นที่ตระหนักกันแล้วในปัจจุบันว่า ถ้าข่าวสารมีความกระชับชัดเจนมากเท่าใด การวินิจฉัยสั่งการในทิศทางที่รับกับเจตนาารมณ์ของผู้บริหาร ก็มีโอกาสดังกล่าวได้มากยิ่งขึ้นเท่านั้น

การใช้ตารางในเชิงเมตริกซ์ โดยเฉพาะการเลือกใช้มิติที่เกี่ยวข้องได้กระชับและถูกต้องแล้ว จะเอื้อการกำหนดกลวิธี (นโยบาย) อย่างมีประสิทธิภาพ การสรุปเลือกกลวิธีอะไรนั้น ก็สุดแล้วแต่ลักษณะของวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย<sup>22</sup>

การกำหนด “กลยุทธ์” ขององค์การธุรกิจ ก็สามารถอาศัยแนวคิดทำนองเดียวกัน กล่าวคือ การเริ่มกำหนดมิติที่เหมาะสมกับสภาพการดำเนินงานของธุรกิจเป็นประการแรก เช่น มิติตลาด และมิติผลผลิตหรือสินค้า ในด้านมิติตลาดนั้นก็อาจแบ่งสภาพของผู้เป็นลูกค้าออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือ 1) ลูกค้าที่เป็นลูกค้าอยู่แล้วในปัจจุบัน (current customers) และ 2) ลูกค้าที่จะกลายเป็นลูกค้าใหม่ (new customers) ส่วนทางด้านมิติผลผลิตหรือสินค้านั้นก็สามารถจำแนกออกเป็นสินค้าที่ผลิตขายอยู่แล้ว (current products) และสินค้าที่ผลิตออกใหม่ (new products) เมื่อประมัตติทั้งสองด้านที่จำแนกรายละเอียดแล้วนี้ ก็จะได้กลยุทธ์ให้เลือก 4 กลยุทธ์ คือ 1) การเจาะตลาด (market penetration) 2) การพัฒนาสินค้า (product development) 3) การพัฒนาตลาด (market development) และ 4) การกระจายกิจการ (diversification) (ดูแผนภาพที่ 6)<sup>23</sup> การเลือกใช้กลยุทธ์ใดกลยุทธ์หนึ่งในจำนวนนี้ก็ต้องกำกับโดยระบบวัตถุประสงค์ขององค์การธุรกิจเป็นสำคัญ

แผนภาพที่ 6 เมตริกซ์สินค้าหรือตลาดสำหรับการพัฒนากลยุทธ์

| ตลาด \ สินค้า  | สินค้าที่มีอยู่เดิม | สินค้าที่ผลิตใหม่  |
|----------------|---------------------|--------------------|
| ลูกค้าปัจจุบัน | 1) การเจาะตลาด      | 2) การพัฒนาสินค้า  |
| ลูกค้าใหม่     | 3) การพัฒนาตลาด     | 4) การกระจายกิจการ |

#### 4.3.3 จุดหมาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และพันธกิจ

คำศัพท์อีกชุดหนึ่งที่สร้างความสับสนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนคือ พันธกิจ (mission) วัตถุประสงค์ (objective) จุดหมาย (goal) และเป้าหมาย (target) ความสับสนในมโนทัศน์ชุดนี้แตกต่างไปจากชุด “กลยุทธ์และนโยบาย” ซึ่งสื่อความหมายที่คล้ายกันมาก จนในหลาย ๆ กรณีไม่อาจแจกแจงความแตกต่างกันได้ แต่ชุดพันธกิจ วัตถุประสงค์ จุดหมาย และเป้าหมายนั้น นอกเหนือจากในบางกรณีที่มีความหมายของคำบางคำในกลุ่มนี้ใกล้เคียงกันมากแล้ว แต่ในอีกหลาย ๆ กรณี การใช้คำเหล่านี้ก็สลับที่กันในกระบวนการวางแผนจนทำให้เกิดความไม่แน่ใจว่า คำเหล่านี้หมายถึงอะไรกันแน่ สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นในหมู่นักวิชาการ (หรือนักปฏิบัติ) สาขาเดียวกัน (เช่น นักวิชาการด้านธุรกิจ) และระหว่างผู้เชี่ยวชาญต่างสาขาวิชา (หรือนักปฏิบัติต่างหน่วยงานกัน) ทำให้การสื่อสารติดขัด และมักเสียเวลาถกเถียงกันถึงความหมายที่ถูกต้องของมโนทัศน์ต่าง ๆ ที่ใช้กัน



ในแวดวงนักวิชาการวางแผนหรือนักวางแผนที่อยู่นอกสาขาธุรกิจ คำว่า พันธกิจนั้น ดูจะเป็นที่ไม่ได้ใช้กันมาก ชุดของคำที่ใช้สื่อจุดมุ่งหมาย (aims)<sup>24</sup> ในระดับต่าง ๆ ก็คือ จุดหมาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย จุดหมายเป็นสิ่งที่ใฝ่ฝัน อยากรู้ อยากรู้อยากเห็น มีลักษณะเป็นจุดหมายปลายทาง ซึ่งจึงต้องพยายามให้เกิดขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องมีเงื่อนไขด้านเวลา นั่นคือ จุดมุ่งหมายระยะยาว ส่วนวัตถุประสงค์นั้นสื่อจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้บรรลุภายในกรอบเวลาที่ไม่วิเคราะห์เกินไป และมีลักษณะที่เจาะแคบกว่าจุดหมายในแง่มุมต่าง ๆ สิ่งที่ยังปรารถนานี้อาจปรากฏในรูปแบบปริมาณที่ชัดเจนหรือในเชิงคุณภาพก็ได้ อาจกล่าวได้ในแง่หนึ่งว่า วัตถุประสงค์เป็นจุดมุ่งหมายระยะกลางที่ใฝ่ฝันและผู้ใฝ่ฝันก็มุ่งมั่นที่จะทำให้เกิดผลเป็นจริงเป็นจังให้ได้ โดยการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ชุดหนึ่ง อื่น คำว่า วัตถุประสงค์นี้ ก็มักนิยมใช้เป็นคำกลาง ๆ (ซึ่งสื่อความหมายเดียวกับ aim ในภาษาอังกฤษ) ในกรณีที่ไม่จำเป็นต้องเจาะจงในการใช้คำ (กล่าวคือใช้ในแง่ภาษาทั่วไป ไม่ใช่ภาษาวิชาการวางแผน) ทำให้วัตถุประสงค์ในกรณีหลังนี้มีความหมายตรงกับจุดหมายก็ได้ วัตถุประสงค์ (ความหมายแคบในภาษาวิชาการวางแผน) ก็ได้ หรือเป้าหมายก็ได้

เป้าหมายก็เป็นจุดมุ่งหมายหรือสิ่งที่ต้องการ (บรรลุ) ประเภทที่มีเงื่อนไขเวลาสั้นสำหรับการทำให้สำเร็จ และมักจะอิงกับกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเสมอ เป็นจุดมุ่งหมายที่แสดงออกมาในรูปแบบปริมาณของกิจกรรมที่ (จะ) ทำ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป้าหมายเป็นจุดมุ่งหมายที่มีมิติแคบลงโดยมักผูกกับปริมาณกิจการที่ทำของกิจกรรมหนึ่ง ๆ ภายในเงื่อนไขหนึ่ง (ที่สั้น โดยมากภายในหนึ่งปี)<sup>25</sup>

ตัวอย่างต่อไปนี้ จะช่วยให้เห็นระดับความกว้างไปสู่ความแคบของโมทัศน์ที่เกี่ยวกับจุดมุ่งหมาย

- จุดหมาย** : การกินดีอยู่ดีของประชาชนชาวไทย (ลอย ๆ)  
สุขภาพดีถ้วนหน้าสำหรับคนไทยภายในปี 2535  
(เกี่ยวข้องกับเวลาอนาคตที่ไกลออกไป)
- วัตถุประสงค์** : ประชาชนชาวไทยมีรายได้ต่อหัว 35,000 บาทต่อปี ภายในปีสุดท้าย  
ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6
- เป้าหมาย** : รายได้ประชาชนเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 5 ในปี 2528

ในแวดวงนักวิชาการวางแผนหรือนักวางแผนที่อยู่ในสาขาธุรกิจ คำว่าพันธกิจเป็นโมทัศน์ที่สำคัญคำหนึ่ง ซึ่งมีสาระใกล้เคียงกับเจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมาย ในขณะที่เดียวกันความหมายของคำศัพท์ต่าง ๆ ที่กล่าวถึงในหลาย ๆ ย่อหน้าข้างต้น ก็ใช้สลับที่กันเป็นประจำ สุดแล้วแต่ทัศนะของผู้ใช้โมทัศน์เหล่านั้น<sup>26</sup>

พันธกิจมีความหมายในเชิงหน้าที่ที่องค์กรเลือก (จะ) ทำ<sup>27</sup> โดยไม่มีเงื่อนไขผูกพัน แต่พันธกิจนี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ นั่นคือ เลือกที่จะทำอย่างอื่นได้ ถ้าสภาพแวดล้อมต่าง ๆ หรือค่านิยมของกลุ่มผู้กำหนดภารกิจได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ใช้ในความหมายนี้ พันธกิจจึงเป็นฐานที่กำหนดขอบข่ายของกิจกรรมต่าง ๆ ที่องค์กรจะพึงทำและเป็นสิ่งที่ต้องกำหนดก่อนการกำหนดจุดมุ่งหมายอื่น ถ้าพันธกิจคือการขายสินค้าเพื่อแสวงหากำไร องค์กรก็จะไม่ทำกิจการอื่นใดที่ไม่เกี่ยวพันกับการขายสินค้า ซึ่งมีแต่การเสียทรัพยากรโดยไม่ได้อะไร ถ้าพันธกิจคือการให้การศึกษา องค์กรก็จะไม่ทำกิจกรรมอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการขายสินค้า เป็นต้น

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อกำหนดพันธกิจขององค์กรแล้ว จุดหมายก็คือ จุดปลายทาง (end point) ของพันธกิจ โดยมีวัตถุประสงค์ซึ่งช่วยเจาะจุดหมายให้แคบลงไปอีกชั้นหนึ่ง

เมื่อกำหนดพันธกิจได้แล้ว การจะเลือกกิจกรรมที่เหมาะสมทำได้ก็ต่อเมื่อได้มีการกำหนดจุดมุ่งหมายระดับต่าง ๆ จากกว้างไปหาแคบ เพื่อช่วยกำหนดกลวิธี และในท้ายที่สุดก็ช่วยกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะทำ สำหรับธุรกิจแล้ว วัตถุประสงค์นอกจากจะใช้ในความหมายของวัตถุประสงค์ที่ได้เสนอไว้ข้างต้นแล้ว ในหลาย ๆ กรณีก็ใช้ในความหมายของ “จุดหมาย” ด้วย<sup>28</sup> วัตถุประสงค์จึงเป็นคำที่ใช้กันกว้างขวางทั้งในแง่ของประสิทธิภาพ และความครอบคลุมของความหมาย<sup>29</sup> เมื่อใช้วัตถุประสงค์ในความหมายลักษณะนี้แล้ว “จุดหมาย” ก็กลายเป็นเพียง “เป้าหมาย” เท่านั้น<sup>30</sup> ในกรณีหลังนี้ คำ “เป้าหมาย” ก็อาจเป็นมโนทัศน์ที่ไม่มีการใช้เลยหรือใช้น้อยมาก เพราะไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป ถึงกระนั้นอาจกล่าวได้ว่า แม้คำเดียวกันจะมีความหมายที่แตกต่างกันไปในการเทศะต่าง ๆ ก็ตาม แต่ภายในบริบท (context) ของหนังสือ/บทความหรือคำอภิปราย/สุนทรพจน์นั้น ๆ ความหมายที่ผู้เขียน/ผู้พูดต้องการสื่อก็คาดคะเนกันได้สำหรับผู้ที่มีความรู้ในเรื่องการวางแผนมากพอสมควร

อย่างไรก็ดี เราควรหลีกเลี่ยงสภาพเช่นนี้ โดยหันไปใช้ความหมายของคำ จุดหมาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตามที่อธิบายไว้ในช่วงต้น ๆ ของตอนที่ 4.3.3 พร้อมกับรับเอาคำพันธกิจที่นิยมใช้ในความหมายที่ได้เสนอแล้วข้างต้น คำอธิบายเพิ่มเติมและตัวอย่างต่อไปนี้ จะช่วยให้ความหมายของมโนทัศน์ต่าง ๆ ที่ใช้ในแวดวงธุรกิจกระจ่างขึ้น

พันธกิจ คือ ถ้อยแถลงที่กำหนดสิ่งที่เป็นกิจการหรือภารกิจขององค์กร

พันธกิจจึงจัดเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงปรัชญาที่ให้กำเนิดหรือการดำรงอยู่ขององค์กร ถ้าไม่มีสิ่งที่เรียกว่าพันธกิจแล้ว องค์กรก็ไม่มีจุดหมายดำรงอยู่ ดังนั้น พันธกิจจึงเป็นสิ่งที่นำไปสู่กิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหลายแหล่งที่ตามมา และเมื่อกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะตัดสินใจให้ผู้ที่ทำงานในองค์กรดังกล่าวมุ่งมั่นจะให้พันธกิจดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลขึ้นมา

แม้ความหมายของพันธกิจจะชัดเจน แต่ความครอบคลุมที่ปรากฏใน “ถ้อยแถลงพันธกิจ” (mission statement) ก็หาความแน่นอนไม่ได้ ทำให้มีปัญหาพอสมควรในการกำหนดขอบข่ายของพันธกิจที่เหมาะสมสำหรับองค์กรหนึ่ง บริษัทอเมริกันบางแห่งก็มีพันธกิจกว้างขวางมาก บางแห่งก็มีพันธกิจที่ค่อนข้างแคบโดยเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตาม ความกว้างแคบลักษณะนี้ไม่สร้างปัญหาในการทำความเข้าใจแต่อย่างใด ความกว้างแคบนี้เป็นเรื่องของการตัดสินใจเกี่ยวกับขอบข่ายของงานต่าง ๆ ที่พึงทำได้ สำหรับองค์กรนั้น ๆ ประโยชน์ของความกว้างแคบก็ไม่ชัดเจนที่เดี่ยวนัก ถ้าใช้กว้างไปก็ถือว่าธุรกิจจะไร้อะไรก็ได้ (เกือบ) หมด แต่ถ้าแคบไปก็อาจทำให้บิบบลูทางทำธุรกิจได้<sup>31</sup>

ดังนั้น การกำหนดพันธกิจขององค์กรจะให้กว้างหรือแคบ ก็เป็นเรื่องของวิจาร์ณญาณของผู้ให้กำเนิดองค์กรนั้น ๆ หรือ (คณะ) ผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (Steiner, 1979, p.160) เช่น ธุรกิจของเราคือบริการ (our business is service) หรือสิ่งที่ดีกว่าเพื่อการใช้ชีวิตที่ดีขึ้นโดยผ่านเคมี (better thing for better living through chemistry)<sup>32</sup>

จุดหมาย คือ ถ้อยแถลงที่ระบุสิ่งที่พึงปรารถนาในรูปของผลปลายทางที่องค์กรต้องการให้เกิดขึ้นในระยะยาว

จุดหมายมีลักษณะของผลปลายทางที่กว้างแต่ก็สัมพันธ์กับพันธกิจของกิจการอย่างใกล้ชิด

วัตถุประสงค์ คือ ถ้อยแถลงที่จัดเป็นสิ่งหรือสภาพที่องค์กรต้องการให้เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ไม่ไกลออกไปในอนาคต โดยมีเงื่อนไขเวลาที่กำหนดแน่นอน สัมพันธ์กับการสิ้นสุดของแผน

วัตถุประสงค์ จัดเป็นสิ่งเดียวกับจุดหมาย แต่มีขอบข่ายที่แคบกว่า

เป้าหมาย คือ ถ้อยแถลงที่จัดเป็นภาวะที่องค์กรต้องการให้เกิดขึ้นในช่วงเวลาอันสั้น (โดยมาก 1 ปี เมื่อใช้ในบริบทการวางแผน) โดยแสดงออกในรูปปริมาณที่ต้องการบรรลุหรือระดับมาตรฐานที่ต้องการให้เกิดขึ้น

เป้าหมายจัดเป็นสิ่งเดียวกับวัตถุประสงค์ที่มีลักษณะแคบและเจาะจงยิ่งขึ้น

ระดับของจุดมุ่งหมายและความสัมพันธ์ระหว่างจุดมุ่งหมายระดับต่าง ๆ ที่นิยามข้างต้น ดูได้จากแผนภาพข้างล่างนี้

พันธกิจ  
(mission)  
  
จุดหมาย  
(goal)

## วัตถุประสงค์

(objective)

เป้าหมาย

(target)

กล่าวในกรอบของการวางแผน กระบวนการวางแผนเมื่อพิจารณาจากระดับขั้นการบังคับบัญชาขององค์การก็คือ ขั้นตอนที่ช่วยกำหนดจุดมุ่งหมายขององค์การที่มีความแคบมากขึ้น ในขณะที่ยื่นย่อกิจกรรมที่เสียเชิงเวลาให้สั้นลง

### 4.3.4 แบบจำลององค์การ

ในแบบจำลองการวางแผนนั้น ได้กล่าวถึงแบบจำลององค์การหรือมหาวิทยาลัยไว้ด้วย โดยมีได้อธิบายความหมายในรายละเอียดแต่อย่างใด ในตอนที่ 4.3.4 นี้จึงได้ให้ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับสิ่งที่เรียกในที่นี้ว่า แบบจำลององค์การ หรือแบบจำลองมหาวิทยาลัย เพื่อใช้เป็นตัวอย่างที่เจาะจงยิ่งขึ้น

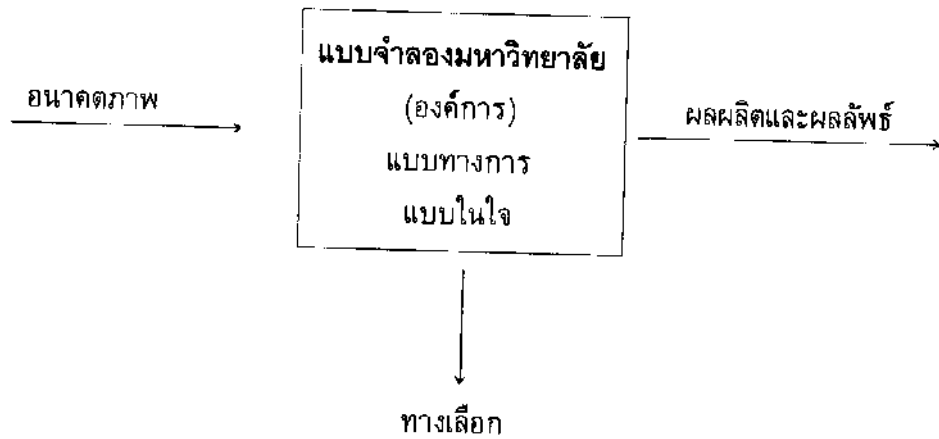
การวิเคราะห์ผลลัพธ์ของทางเลือกต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขอันระบุไว้ในแบบจำลองสภาพแวดล้อม หรือ (ที่เจาะจงลงไป) ในอนาคตภาพ แต่ละอนาคตภาพนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อผู้วิเคราะห์มีความเข้าใจในกลไกการทำงานของมหาวิทยาลัย (องค์การ) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผลลัพธ์ของทางเลือกต่าง ๆ ภายใต้ข้อสมมติชุดหนึ่ง ๆ (ของแบบจำลองหรืออนาคตภาพหนึ่ง) จะเป็นอะไรนั้นก็เกิดขึ้นโดยผ่านระบบงานในมหาวิทยาลัย (ดูแผนภาพที่ 7) ระบบงานของมหาวิทยาลัยลักษณะหนึ่งก็จะสร้างผลลัพธ์แบบหนึ่ง เมื่อเปลี่ยนระบบงานของมหาวิทยาลัย ก็ย่อมเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์ที่สร้างขึ้น แม้ว่าทางเลือกจะยังคงเป็นทางเลือกชุดเดิมก็ตาม

อุปมาเหมือนระบบเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจที่ต่างกันจะสร้างผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน แม้ว่านโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลจะเหมือนกันทุกประการ ไม่ว่าเราจะเข้าใจในกลไกของระบบเศรษฐกิจหรือระบบงานของมหาวิทยาลัยหรือไม่ก็ตาม เมื่อดำเนินการอะไรไปแล้ว ย่อมเกิดผลลัพธ์ตามมาอย่างแน่นอน โดยผ่านระบบเศรษฐกิจนั้นหรือมหาวิทยาลัย (องค์การ) นั้น แต่ความเข้าใจในกลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจหรือระบบงานของมหาวิทยาลัย (องค์การ) มีมากเท่าใด ความเข้าใจนั้นย่อมมีส่วนช่วยให้การคาดคะเนกระทำได้แม่นยำยิ่งขึ้นว่า ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นนั้นจะเป็นเช่นไรแน่ และผลลัพธ์ดังกล่าวเป็นผลที่ต้องการหรือไม่ (นั่นคือ สอดคล้องกับผลที่คาดหมายตามนัยแห่งจุดหมายที่กำหนดไว้หรือไม่)

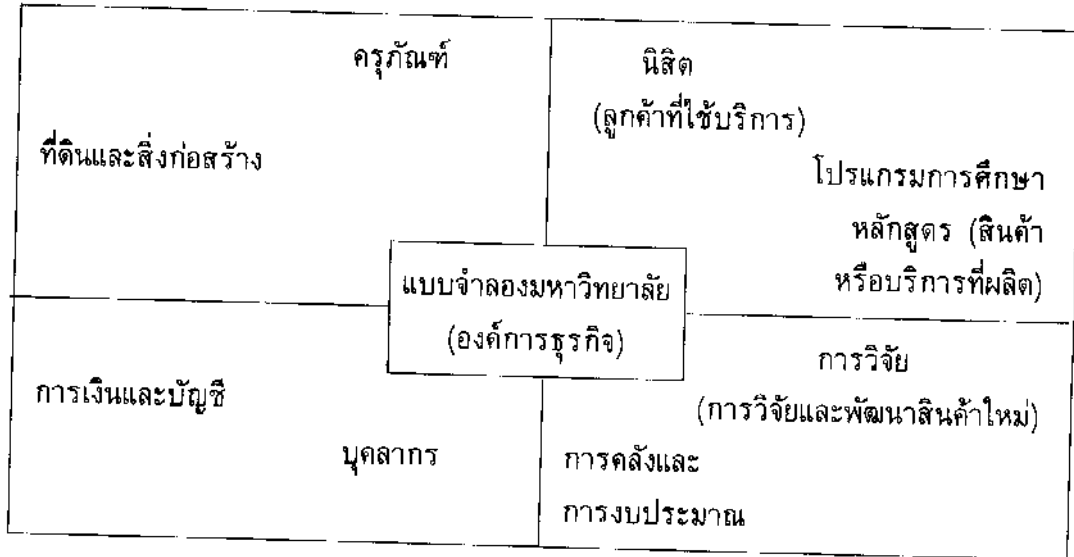
อย่างไรก็ดี น่าเสียดายที่ว่าดูเหมือนจะไม่มีใครตระหนักถึงประเด็นนี้ในหมู่นักวางแผนในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาจากพฤติกรรมการวางแผนที่เกิดขึ้นจริงหรือในข้อเขียนสาธารณะ (ยกเว้นนักวางแผนที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่เข้าใจเรื่องเศรษฐศาสตร์มหภาคดี) ทำให้ไม่มีการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการทำงานขององค์กรนั้น ๆ อย่างเป็นทางการในรูปแบบที่เรียกกันว่าแบบจำลององค์กร การสร้างสมการเชิงคณิตศาสตร์สามารถสกัดสาระสำคัญของระบบงานขององค์กร (ในกรณีที่เป็นองค์กรที่สลับซับซ้อนมาก)<sup>33</sup> จนสามารถเอื้อให้ได้ค่าของตัวแปรในสมการคณิตศาสตร์ที่สร้างขึ้นมา แล้วแก้สมการเพื่อหาข้อยุติได้อย่างไม่ผิดพลาดนั้น ย่อมทำให้สามารถ Simulate ผลได้ในเวลาอันสมควร และใช้เป็นฐานข้อมูลสำหรับการตัดสินใจของผู้บริหารได้ อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการแข่งขันก็สุดแล้วแต่พัฒนาการของความรู้เกี่ยวกับองค์กรที่ต้องการจำลองแบบ ประเด็นที่ต้องการย้ำในที่นี้คือ แม้จะขาดทักษะในลักษณะนี้ก็ตาม การตระหนักถึงความสำคัญของความเข้าใจในระบบการทำงานของมหาวิทยาลัย (องค์กรที่เกี่ยวข้อง) เป็นสิ่งที่ขาดเสียไม่ได้ ถ้าต้องการวางแผนอย่างมีคุณภาพ การตระหนักในลักษณะนี้จะนำไปสู่การสร้างสรรคความเข้าใจในระบบการทำงานขององค์กรที่เข้มข้นยิ่งขึ้น ๆ

แนวทางหนึ่งสำหรับเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างแบบจำลองในกรณีเช่น องค์กรมหาวิทยาลัย ซึ่งจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับแบบจำลองเศรษฐกิจในช่วงเวลาต่อมาก็คือ การวิเคราะห์ลักษณะของผลผลิตในรูปแบบต่าง ๆ ที่พบเห็นกันใหม่มหาวิทยาลัย และปัจจัยประเภทต่าง ๆ ที่จัดเป็นปัจจัยการผลิตสำหรับการได้มาซึ่งผลผลิตต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ดังแสดงไว้ในแผนภาพที่ 8 ความเข้าใจที่ลึกซึ้งซึ่งและถูกต้องในความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ในแผนภาพนี้ จะนำไปสู่การกำหนดแบบจำลองมหาวิทยาลัยที่จะใช้ประโยชน์ในการวางแผนต่อไป

แผนภาพที่ 7 กลไก “การผลิต” ของมหาวิทยาลัย (องค์การ)



แผนภาพที่ 8 แบบจำลองมหาวิทยาลัย (องค์การธุรกิจ)



โปรดสังเกตด้วยว่า การจัดองค์ประกอบของแบบจำลองมหาวิทยาลัยในลักษณะเช่นนี้สามารถใช้บูรณาการ (integrate) กับแบบจำลองสภาพแวดล้อมที่ได้กล่าวถึงข้างต้น กล่าวคือ องค์ประกอบต่าง ๆ ในแบบจำลองสามารถกล่าวถึงภายในกรอบขององค์ประกอบในแบบจำลองมหาวิทยาลัย โดยข้อมูลเกี่ยวกับองค์ประกอบในแบบจำลองสภาพแวดล้อมประเภทลักษณะต่าง ๆ

ขององค์ประกอบในแบบจำลองมหาวิทยาลัย อาทิ สภาพของประชากรและองค์ประกอบของนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ (เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งในแบบจำลองสภาพแวดล้อม) มีส่วนสำคัญในการกำหนดระดับและองค์ประกอบของนิสิตที่จะศึกษาในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง สภาพของตลาดแรงงานมีส่วนสำคัญในการกำหนดลักษณะหลักสูตรและโปรแกรมการศึกษาที่จะเสนอสอนในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งเช่นเดียวกัน สภาพของระบบเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญในการยกระดับงบประมาณแผ่นดินที่มหาวิทยาลัยจะได้รับ และผลประโยชน์ที่มหาวิทยาลัยสามารถหามาได้ องค์ประกอบของมหาวิทยาลัยและทรัพยากรที่ไม่ใช่มนุษย์ กำหนดลักษณะของการแสวงหาปัจจัยทางบุคลากรและในทางวัตถุสำหรับมหาวิทยาลัย เป็นต้น

#### 4.3.5 สรุป

ในตอนที 4.3 นี้ เราได้ให้ความหมายของศัพท์หรือมโนทัศน์หลักในวิชาการวางแผน ซึ่งใช้กันในลักษณะที่สร้างความสับสนมากกว่าความเข้าใจ ความหมายที่ให้ข้างต้นมาในรูปของการอธิบายและการยกตัวอย่าง สำหรับผู้อ่านบางท่านแล้ว อาจต้องการคำจำกัดความที่กะทัดรัดของมโนทัศน์เหล่านี้ ซึ่งเสนอไว้ข้างล่างนี้

พันธกิจ คือ สิ่งที่ยังการกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่เพื่อการดำรงอยู่ขององค์การ

จุดหมาย คือ สิ่งที่ยังการต้องการให้เกิดขึ้นในระยะยาวจากการทำภาระหน้าที่ขององค์การ

วัตถุประสงค์ คือ สิ่งที่ยังการต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตที่ไม่ไกลนัก และมีลักษณะที่เจาะจงกว่าจุดหมาย

เป้าหมาย คือ สิ่งที่มาในรูปปริมาณหรือระดับมาตรฐานที่ยังการต้องการให้เกิดขึ้นในระยะสั้น อันมีลักษณะที่เจาะจงกว่าวัตถุประสงค์

นโยบาย คือ แนวทางหรือหลักปฏิบัติที่ยังการกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบในการกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินการอันนำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายต่าง ๆ ขององค์การ

กลวิธี คือ วิธีการที่ยังการกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติที่จะช่วยให้องค์การบรรลุจุดมุ่งหมายต่าง ๆ ขององค์การ แม้จะมีความหมายที่แคบกว่านโยบายในการใช้ทั่ว ๆ ไป แต่ความหมายของกลวิธีและนโยบาย มีความใกล้เคียงกันมากจนอาจใช้แทนกันได้

แบบจำลองสภาพแวดล้อม คือ องค์ประกอบหลัก ๆ เท่าที่จำเป็น เพื่อให้เห็นภาพของสภาพแวดล้อมที่ยังการปฏิบัติการหรือดำเนินธุรกิจอยู่

อนาคตภาพ คือ สภาพแวดล้อมที่คาดหมายว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตที่เป็นจุดหมายเชิงเวลาของการวางแผน

แบบจำลององค์การ คือ องค์ประกอบหลัก ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อใช้ระบุลักษณะการดำเนินงานขององค์การ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ในรูปแบบต่าง ๆ

ศัพท์หรือโมโนทัศน์เหล่านี้ใช้ได้ในทุกโอกาสของการวางแผน ไม่ว่าจะการวางแผนนั้นจะเป็นการวางแผนในระดับสูงหรือกว้าง (เช่น การวางแผนพัฒนาประเทศ การวางแผนแบบกลวิธีสำหรับบริษัท) หรือในระดับล่างหรือแคบ (เช่น การวางแผนระดับปฏิบัติการ) ซึ่งจัดเป็นส่วนย่อย (subset) ของการวางแผนระดับสูงหรือกว้าง เมื่อกล่าวถึงการวางแผนของบริษัทหรือแผนบริษัท (corporate plan) ที่ครอบคลุมลงไปถึงแผนดำเนินการ (operational plan) แล้ว คำเช่น กลวิธี วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ก็จะปรากฏใช้อยู่ทั้งในระดับสูงและระดับต่ำพร้อม ๆ กัน โดยธรรมชาติแล้ว กลวิธีที่ดี วัตถุประสงค์ที่ดี เป้าหมายที่ดี จึงมีสาระกว้างแคบแตกต่างกันไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในสภาพเช่นนี้สมควรย้ำเพื่อป้องกันความรู้สึกสับสนที่ว่า ศัพท์แต่ละคำมีความหมายที่แตกต่างกัน ความหมายพื้นฐานของคำเหล่านี้และความเกี่ยวพันระหว่างกันจะยังคงเหมือนดังที่นิยามไว้ข้างต้นเสมอ แต่ความหมายและความเกี่ยวเนื่องระหว่างมโนทัศน์เหล่านี้มีสาระเฉพาะภายในกรอบของแผนหนึ่ง ๆ (แผนใหญ่หรือแผนเล็กหรือแผนย่อยในแผนใหญ่) เมื่อพิจารณาในลักษณะเช่นนี้แล้ว สาระที่ต่างกันของศัพท์หนึ่ง ๆ ในชุดมโนทัศน์เหล่านี้ แม้จะเกิดขึ้นก็ไม่สร้างปัญหาแต่ประการใด

## 5. ความสัมพันธ์ระหว่างคำศัพท์ต่าง ๆ

เพื่อความเข้าใจในเรื่องการวางแผนที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น จะได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างคำศัพท์ต่าง ๆ ในขอบข่ายของกระบวนการคิดเพื่อกำหนดสาระของแผน ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ได้กล่าวไว้ข้างแล้วสำหรับมโนทัศน์ แบบจำลองสภาพแวดล้อมและอนาคตภาพ นโยบายและกลวิธี พันธกิจ จุดหมาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย และอนาคตภาพ แบบจำลององค์การ และผลลัพธ์ ที่จะได้กล่าวถึงในตอนต่อ ๆ ไป นี้คือ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อม อนาคตภาพ ทางเลือก และกลวิธี 2) พันธกิจ วัตถุประสงค์ และสภาพแวดล้อม และ 3) ความแตกต่างระหว่างผลผลิตและผลลัพธ์

### 5.1 ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อม อนาคตภาพ ทางเลือก และกลวิธี

ดังที่ได้สรุปแล้วข้างต้น (ตอนที่ 4.3.1) การจำลองสภาพแวดล้อมทำให้สามารถสร้างอนาคตภาพได้ โดยอนาคตภาพอาจมีหลาย ๆ อนาคตภาพที่อยู่ในข่ายสมควรใช้ในการวางแผนในขณะเดียวกัน ทางเลือกเพื่อดำเนินการก็มีทางเลือกอยู่หลาย ๆ ชุด ซึ่งจะเลือกชุดทางเลือกใด (อันมีสภาพเป็นกลวิธี (นโยบาย) สำหรับใช้เป็นแนวกำกับการคัดเลือกกิจกรรมต่าง ๆ หลาย ๆ



รูปแบบ) ก็สุดแล้วแต่ทางเลือกชุดที่นำไปสู่ผลลัพธ์อันสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้  
 อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ประเด็นที่ควรตระหนักคือ อนาคตภาพหนึ่ง ๆ นั้นจะมีชุดทางเลือกอยู่  
 หลาย ๆ ชุดที่อยู่ในข่ายสมควรพิจารณาคัดเลือก หากมีเพียงชุดทางเลือกเพียงชุดเดียวไม่ ดัง  
 จะเห็นได้ชัดเจนในแผนภาพที่ 9 ข้อเท็จจริงนี้ชี้ให้เห็นว่า การมีอนาคตภาพมากเท่าใด กิจกรรม  
 ต่าง ๆ ในกระบวนการวางแผน และข้อมูลที่สร้างขึ้นมาเพื่อพิจารณาคัดเลือกนั้นก็จะมีมากขึ้นเป็น  
 ทวีคูณ

## 5.2 พันธกิจ วัตถุประสงค์ และสภาพแวดล้อม

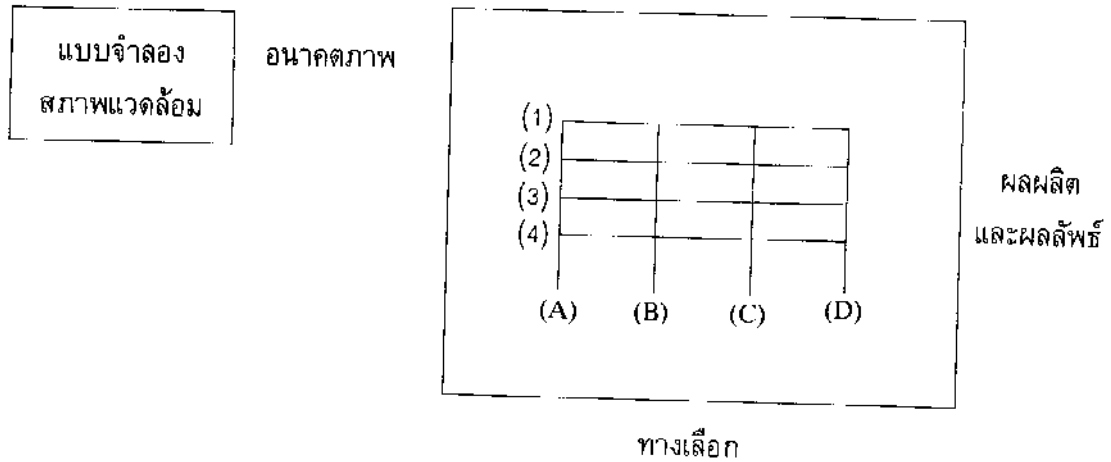
ในแบบจำลองกระบวนการวางแผน (แผนภาพที่ 1) ได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่าง  
 วัตถุประสงค์ (ซึ่งใช้ในลักษณะค่ากลาง ๆ) แบบจำลองค่านิยม (value model) กับผลสัมฤทธิ์  
 (ของการคิด) ที่สืบเนื่องจากการเลือกอนาคตภาพและกลวิธีต่าง ๆ โดยมีได้มีการแจกแจงใน  
 รายละเอียดแต่อย่างใด ในตอนนี้จะได้อธิบายความสัมพันธ์ดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยผ่านการ  
 อธิบายการกำหนดพันธกิจและวัตถุประสงค์ที่ได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อม

พันธกิจขององค์กร หรือสิ่งที่จัดเป็นขอบข่ายภาระหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ ในแง่หนึ่ง  
 ก็เป็นเรื่องของการกำหนดขึ้นเอง ซึ่งสื่อนัยของการมีโอกาสเลือกที่จะทำอะไรได้บ้าง สภาพ  
 เช่นนี้เกิดขึ้นกับองค์กรทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นองค์กรในภาครัฐบาลหรือองค์กรในภาค  
 เอกชน ในการกำหนดลักษณะเช่นนี้ย่อมขึ้นอยู่กับการใช้วิจักษณ์ญาณของผู้ก่อตั้งองค์กรหรือ  
 ผู้ที่บริหารองค์กรในขณะนั้น ๆ วิจักษณ์ญาณนี้เป็นส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากระบบค่านิยมที่ยึดมั่น  
 ของบุคคลเหล่านี้ ในระบบค่านิยมนี้จะมีรายละเอียดอย่างไรเป็นเรื่องที่อาจพรรณนาได้ในรูปของ  
 แบบจำลองค่านิยมที่ได้กล่าวถึงแล้ว กล่าวคือ ระบบค่านิยมนี้ประกอบด้วยรายละเอียดของค่า  
 นิยมในเรื่องต่าง ๆ และอาจได้รับอิทธิพลจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภูมิหลังของตัวผู้มีอำนาจพันธกิจ  
 ขององค์กรเอง หรือของกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่ผู้มีอำนาจดังกล่าวยอมรับ

แต่การกำหนดพันธกิจขององค์กร โดยไม่ยอมพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมที่องค์กรนั้น  
 ต้องดำเนินการอยู่ เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ การไม่ยอมรับความสำคัญของสภาพแวดล้อมในการ  
 กำหนดพันธกิจขององค์กรเท่ากับเป็นการจัดตั้งองค์กร และการดำเนินงานที่ไม่ต้องการหรือ  
 ไม่ตั้งใจที่จะสนองตอบความต้องการของสังคมนั่นเอง ดังนั้น การกำหนดพันธกิจขององค์กรจึง  
 เกี่ยวพันกับ (แบบจำลอง) สภาพแวดล้อมอย่างใกล้ชิด เมื่อเป็นเช่นนี้เมื่อสภาพแวดล้อมได้เปลี่ยน  
 แปลงไปในสาระสำคัญ ก็ต้องมีการทบทวนพันธกิจขององค์กร และการทบทวนนี้อาจนำไปสู่  
 การเปลี่ยนแปลงพันธกิจใหม่ขององค์กรก็ได้ พันธกิจขององค์กรจึงไม่ใช่สิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์แก้ไข  
 เปลี่ยนแปลงไม่ได้ โดยที่สภาพแวดล้อมในระดับโครงสร้าง (โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ  
 อุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ) เป็นสิ่งที่อาจเปลี่ยนแปลงซ้ำ ต้องใช้เวลานานพอสมควรจึงจะ

สามารถวิเคราะห์และสรุปความจำเป็นของการต้องเปลี่ยนภารกิจขององค์กร

### แผนภาพที่ 9 ความสัมพันธ์ระหว่างกลวิธีและทางเลือก



ประเด็นสุดท้ายที่จะเสริมคือ แบบจำลองระบบค่านิยมที่ใช้ในแบบจำลองกระบวนการวางแผนนั้น อาจตีความให้รวมองค์ประกอบสภาพแวดล้อมให้เป็นปัจจัยหนึ่งในระบบค่านิยมที่อ้างถึงแล้วข้างต้น แต่เราก็ไม่จำเป็นต้องทำเช่นนั้น โดยตีความว่าสภาพแวดล้อมมีบทบาทโดยตรงต่อการกำหนดระบบวัตถุประสงค์ (ใช้ในความหมายกว้าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับที่ใช้ในแบบจำลองกระบวนการวางแผน) ทั้งนี้เพราะว่าสภาพแวดล้อมมีอิทธิพลต่อลักษณะของกลวิธีที่เลือกใช้ และผลลัพธ์ที่คาดหวังซึ่งอาจตรงกันหรือไม่ตรงกัน ผลที่ต้องการที่สะท้อนออกมาในรูปของระบบวัตถุประสงค์ก็ได้ และเมื่อไม่ตรงกัน (มี "ช่องว่าง" เกิดขึ้น) แล้ว ก็ต้องมีการปรับกลวิธีใหม่ (ผ่านสิ่งที่เรียกในแบบจำลองว่าวงจรกลวิธี) และ/หรือมีการปรับวัตถุประสงค์ใหม่ (ผ่านสิ่งที่เรียกในแบบจำลองว่าวงจรวัตถุประสงค์) นั่นคือ อิทธิพลของสภาพแวดล้อมที่มีต่อการกำหนดระบบวัตถุประสงค์นั้นได้ปรากฏชัดเจนแล้วในแบบจำลองที่เสนอ โดยไม่ต้องมีการปรับตัวแปรในแบบจำลองค่านิยมแต่อย่างใด

โดยสรุป การกำหนดพันธกิจขององค์กรเท่ากับการตีกรอบ "ธุรกิจ" (business) ขององค์กรนั่นเอง แต่องค์กรจะดำเนินกิจกรรมอะไรนั้น ก็ต้องสุดแล้วแต่จุดหมายของพันธกิจ และในระดับที่รองลงไป ก็สุดแล้วแต่วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่รับกัน ความสอดคล้องกันเช่นนี้จึงมีนัยด้วยว่า สภาพแวดล้อมเองก็มีอิทธิพลต่อการกำหนดจุดหมาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์กรเช่นกัน

### 5.3 ผล (results) ที่วางแผนให้เกิดขึ้น : ผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome)

ผลที่การวางแผนต้องการให้บังเกิดขึ้นมาในรูปแบบต่าง ๆ กัน และสมควรทำความเข้าใจตรงกัน เพื่อประสิทธิภาพในการวางแผนและการจัดทำแผนงาน (programming) รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณ ที่ผ่าน ๆ มาปรากฏว่าไม่ได้มีการตระหนักว่า ความแตกต่างระหว่างผลที่มุ่งหวังในระดับที่สื่อโดยจุดหมาย และที่สื่อโดยวัตถุประสงค์และเป้าหมายเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่มีความสำคัญมากต่อการคัดเลือกกิจกรรมที่ดำเนินการ<sup>34</sup> ความสำคัญดังกล่าวจะได้นำเสนอในหัวข้อย่อนี้

“ผลผลิต” คือ ผลที่เกิดขึ้นทันทีที่มีการดำเนินการหรือโครงการ หรือทันทีที่งานหรือโครงการได้แล้วเสร็จ จัดเป็นผลโดยตรงของงานหรือโครงการ อาทิ ถนนลาดยางมะตอยยาว 80 กิโลเมตร เป็นผลผลิตของโครงการสร้างถนนในชนบท ชุมชนมีช่างใหม่ 2,500 คนต่อปี เป็นผลผลิตของงานฝึกอบรมวิชาชีพ เป็นต้น

“ผลกระทบ” (impact) เป็นผลที่เกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการทำงานหรือโครงการ ซึ่งอาจเกิดจากงานหรือโครงการนั้น ๆ โดยตรง หรือเกิดจากผลลัพธ์ของงานหรือโครงการดังกล่าวอีกทอดหนึ่ง มีลักษณะเป็นผลพลอยได้ มากกว่าเป็นผลที่เกิดจากความตั้งใจโดยตรง ตัวอย่างเช่น การเกิดอุตสาหกรรมชนบทในหมู่บ้านและเพิ่มโอกาสแก่ชาวบ้านมีงานทำมากขึ้น และชาวบ้านสามารถรับบริการของรัฐในปริมาณที่มากขึ้นและสะดวกขึ้น จัดเป็นผลกระทบ (บางส่วน) ของโครงการสร้างถนนในชนบท การป้องกันการเกิดอาชญากรรมอันเป็นผลจากการว่างงาน และระบบเศรษฐกิจไม่ต้องสูญเสียแรงงานเพราะการขาดทักษะ จัดเป็นผลกระทบ (บางส่วน) ของงานฝึกอบรมวิชาชีพ เป็นต้น

อนึ่ง ผลกระทบที่อ้างถึงนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นผลดีเสมอไป อาจเป็นผลกระทบด้านลบก็ได้ ในขณะที่ผลผลิตของงานหรือโครงการ และผลลัพธ์ของงานหรือโครงการ ซึ่งเป็นผลที่มุ่งหวังโดยตรงนั้นจะเป็นผลทางด้านดีเสมอ เพราะโดยตรงแล้วไม่น่าจะมีการเสนอทำงานหรือโครงการที่มีผลผลิตและผลลัพธ์ทางด้านลบ แม้ว่าอาจมีผลกระทบ“เชิงลบ (และเชิงบวก) ก็ได้

การแยกแยะเช่นนี้มองอย่างผิวเผินแล้วอาจดูเป็น “การเล่นคำ” ทำให้ไม่มีคุณค่าในการแยกแยะแต่ประการใด แท้ที่จริงแล้ว การแยกแยะเช่นนี้มีประโยชน์ในการตัดสินใจมาก<sup>35</sup> ผลผลิตเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเมื่อมีการดำเนินกิจกรรมให้แล้วเสร็จ (คุณภาพอาจไม่ตรงที่ระบุไว้หรือปริมาณอาจผิดพลาด ซึ่งเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องพิจารณาเมื่อมีการประเมินผลหลังเสร็จแล้วหรือหลังทำ – post evaluation) แต่การเกิดผลผลิตไม่ได้ประกันว่าจะเกิดผลลัพธ์ที่ต้องการเสมอไป โดยที่ผลลัพธ์เป็นสิ่งที่มุ่งหมายในท้ายที่สุด จึงต้องวินิจฉัยอย่างเด็ดขาดเพื่อการตัดสินใจว่า ผลลัพธ์เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงหรือ ถ้าไม่เกิดขึ้นแล้วการได้ผลผลิตมาก็ไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด (เช่น ได้สะพานมาแล้วแต่ไม่มีการใช้จะเกิดประโยชน์ (ผลลัพธ์) อะไร!) แน่نون ถ้าดำเนินการไปแล้ว

ไม่เกิดผลผลิตขึ้นไป จะหวังให้เกิดผลลัพธ์ย่อมเป็นไปได้ งานหรือโครงการที่เสนอดำเนินการ จึงต้องพิจารณาว่า ผลลัพธ์เป็นสิ่งที่มุ่งหวังหรือไม่ ถ้าไม่ งานหรือโครงการก็ไม่น่าดำเนินการ แต่ผลลัพธ์เป็นสิ่งที่ต้องการ ผลลัพธ์จะเกิดขึ้นจริงไหม คำตอบนี้จะเกี่ยวข้องกับคำถามที่ว่า ผลผลิตจะเกิดขึ้นจริงตามที่ตั้งใจไว้หรือไม่ ถ้าไม่เกิดขึ้น งานหรือโครงการที่เสนอดำเนินการก็ไม่น่าสนใจเช่นกัน

ในสภาพปกติที่งานหรือโครงการไม่มีผลกระทบ (ทั้งบวกและลบ) กระบวนการวินิจฉัยในลักษณะแยกแยะข้างต้นก็เพียงพอกับการตัดสินใจที่มีคุณภาพ การมีผลกระทบทำให้ต้องมีการวิเคราะห์คุณค่า (ประโยชน์) และความเสียหาย (ผลเสีย/ค่าใช้จ่าย) ของผลกระทบเข้าไปด้วย ผ่านกระบวนการวิเคราะห์ผลได้-ผลเสีย (cost-benefit analysis) แต่ประเด็นที่ต้องการย้ำข้างต้นก็คือ เมื่องานหรือโครงการผ่านการวิเคราะห์ขั้นนี้แล้ว (ซึ่งประมวลมูลค่าสุทธิของงานหรือโครงการ) และได้ข้อยุติว่าสมควรดำเนินการต่อไป การวินิจฉัยช่วงใหม่ที่สามารถจำกัดกรอบความคิดอยู่ที่ผลลัพธ์และผลผลิตของงานหรือโครงการ โดยการวิเคราะห์เพื่อตัดสินใจ ต้องแยกแยะความแตกต่างระหว่างผลลัพธ์และผลผลิตในลักษณะที่ได้เสนอแล้วข้างต้น จึงจะทำให้การตัดสินใจลงมือดำเนินการจริงมีประสิทธิภาพ

#### 5.4 ความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิต ผลลัพธ์ และวัตถุประสงค์ จุดหมาย

การแยกแยะความแตกต่างระหว่างผลผลิตและผลลัพธ์ นอกจากจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการตัดสินใจคัดเลือกงานหรือโครงการแล้ว ยังเพิ่มความกระจ่างในเรื่องความแตกต่างระหว่างวัตถุประสงค์และจุดหมายอีกด้วย กล่าวคือ เราสามารถกล่าวได้เจาะจงยิ่งขึ้นว่าสิ่งที่เป็นความมุ่งมั่นของวัตถุประสงค์และจุดหมายคืออะไรกันแน่

ในขั้นนี้เราสามารถระบุได้ว่า

“จุดหมาย” เป็นข้อความที่ระบุถึง “ผลลัพธ์” ที่ต้องการหรือคาดหวังจากงานหรือโครงการ เช่น รายได้ต่อปีของครอบครัวเกษตรกรในทุ่งกุลาร้องไห้สูงขึ้นจากเดิม (อันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้)

“วัตถุประสงค์” เป็นข้อความที่ระบุถึง “ผลผลิต” ที่ต้องการหรือคาดหวังจากงานหรือโครงการ เช่น ปริมาณข้าวเปลือกที่เก็บเกี่ยวกันของเกษตรกรในทุ่งกุลาร้องไห้เพิ่มขึ้นในอัตรา 10% ในปี 2530 หรือพื้นที่เพาะปลูกข้าวในทุ่งกุลาร้องไห้ในปี 2530 เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 10% (อันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้)

“เป้าหมาย” เป็นข้อความที่ระบุถึง “ผลผลิต” ที่ต้องการให้เกิดขึ้นภายในรอบเวลาหนึ่งจากงานหรือโครงการ เช่น ข้าวเปลือกที่เก็บเกี่ยวได้เพิ่มขึ้นในอัตรา 10% ในปี 2530 หรือพื้นที่

เพาะปลูกข้าวในทุ่งกุลาร้องไห้ในปี 2530 เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 10% (อันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้)

ความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์กับจุดหมายที่ได้นำเสนอแล้วข้างต้น ก็มีรูปธรรมที่ชัดเจนเมื่อเชื่อมโยงกับผลผลิตและผลลัพธ์ เมื่องานหรือโครงการไม่สามารถทำให้เกิดผลผลิตได้ (บรรลุวัตถุประสงค์) ก็ย่อมไม่สามารถนำไปสู่การเกิดผลลัพธ์ได้ นั่นคือ ไม่บรรลุจุดหมายนั่นเอง

แม้ว่าจุดหมายหรือวัตถุประสงค์จะมีได้ทั้งในระดับรวม (ตัวแผนเอง) และในระดับแคบ (ตัวแผนงานหรืองานหรือโครงการ ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของแผน) ดังแสดงไว้ในแผนภาพที่ 10 ความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และจุดหมายในบริบทของผลผลิตและผลลัพธ์ก็ไม่ซับซ้อนแต่อย่างใด ความกว้างแคบของจุดหมายและวัตถุประสงค์ขึ้นอยู่กับระดับที่พาดพิงถึง (ตัวแผนหรืองานหรือโครงการ เป็นต้น)

แผนภาพที่ 11 แสดงความสัมพันธ์ในเชิงตรรกะระหว่างมโนทัศน์ต่าง ๆ ในกรอบของแผนและผลผลิต และผลลัพธ์ที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อ 5.3

#### แผนภาพที่ 10 มโนทัศน์หลักและความสัมพันธ์ระหว่างมโนทัศน์กรอบของแผน

พันธกิจ (mission)

จุดหมาย (goal)

วัตถุประสงค์ (objective)

นโยบาย (policy)

กลยุทธ์ (strategy)

แผนงาน (program) → แผนงาน

จุดหมาย

วัตถุประสงค์

งานหรือโครงการ (workplan or project) →

งานหรือโครงการ

จุดหมาย

วัตถุประสงค์

เป้าหมาย (target)

กิจกรรม (ย่อย) ที่ทำ

แผนภาพที่ 11 ความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตหรือผลลัพธ์ ระดับงานหรือโครงการ กับวัตถุประสงค์และจุดหมายระดับแผนองค์การ

| จุดหมาย  | นโยบายกลวิธี  | แผนงาน<br>งาน<br>หรือโครงการ   | ผลผลิต (วัตถุประสงค์)<br>และเป้าหมายระดับงาน<br>หรือโครงการ  | ผลลัพธ์ (จุดหมายระดับ<br>งานหรือโครงการ |
|--|---|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• สิ่งที่กำหนดว่า</li> <li>• จุดหมายหรือ</li> <li>• วัตถุประสงค์จะ</li> <li>• มีวิธีการหรือ</li> <li>• แนวทางบรรลุ</li> <li>• ผลได้อย่างไร</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• สิ่งที่ทำซึ่งมี</li> <li>• ลักษณะที่</li> <li>• สะท้อนถึงหรือ</li> <li>• เป็นผลของการ</li> <li>• ดำเนินการตาม</li> <li>• นโยบายหรือ</li> <li>• กลวิธี</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นผลของการทำ</li> <li>• กิจกรรม (ในงานหรือโครงการ)</li> <li>• ที่สะท้อนถึงวัตถุประสงค์ ผลที่</li> <li>• ได้รับจึงเป็นมิติวัดความสำเร็จ</li> <li>• ของวัตถุประสงค์ระดับงานหรือ</li> <li>• โครงการ และแผนงาน และ</li> <li>• จุดหมายหรือวัตถุประสงค์</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• สิ่งที่เกิดขึ้นเมื่อได้ใช้ประโยชน์</li> <li>• จากผลผลิต สิ่งที่เกิดขึ้นในรูป</li> <li>• ของผลลัพธ์จึงเป็นมิติที่วัดการ</li> <li>• บรรลุผลของจุดหมายระดับงาน</li> <li>• หรือโครงการและแผนงาน และ</li> <li>• จุดหมายหรือวัตถุประสงค์</li> </ul> |   |
| ส่งผลให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลของ  |   |  |  |   |

## 6. ข้อสรุปสังท้าย

แม้ว่าบทความนี้จะไม่ได้แจกแจงประเภทของการวางแผนและชนิดของแผน เช่น การวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning) การวางแผนระยะยาว (long-range planning) การวางแผนแบบชี้แนะ (indicative planning) ฯลฯ แต่ก็ได้ย้ำพื้นฐานของการวางแผนทั้งในแง่ของกระบวนการและมโนทัศน์ที่สำคัญ ผู้เขียนต้องการย้ำประเด็นเหล่านี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน และการใช้มโนทัศน์ที่เป็นเอกภาพ เพื่อประสิทธิภาพของการสื่อสาร พื้นฐานเหล่านี้สามารถนำมาใช้แจกแจงประเภทต่าง ๆ ของการวางแผนได้ไม่ยากนัก และทำให้เห็นความเหมือนกันและความแตกต่างกันระหว่างการวางแผนประเภทต่าง ๆ

สาระสำคัญของการวางแผนที่ต้องการสื่อสารในบทความนี้ คือ

การวางแผน : ไม่ใช่โอกาสสำหรับ “การสร้างวิมานในอากาศ” ไม่ใช่โอกาสสำหรับการเพิ่มจำนวนทรัพยากรที่ต้องการใช้ ไม่ใช่โอกาสสำหรับการทำกิจกรรม (โครงการหรืองาน) ใหม่ ๆ เสมอไป แต่การวางแผน คือ การคิดอย่างเป็นระบบและอย่างมีหลักวิชาการในวันนี้ในกิจกรรมที่ต้องทำเพื่อไปสู่สภาพในวินาทีที่ต้องการ คือการศึกษาสภาพแวดล้อมขององค์การในปัจจุบัน และนัยที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในอนาคต คือ การวิเคราะห์สถานการณ์ภายในขององค์การในด้านต่าง ๆ ในปัจจุบัน เพื่อกำหนดพันธกิจ จุดหมาย วัตถุประสงค์ นโยบาย และกลวิธี ที่สมควรเลือกดำเนินการ เพื่อบรรลุพันธกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น คือการวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นต่าง ๆ ที่รวบรวมไว้เพื่อให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่แสวงหา

การวางแผนไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการใช้เทคนิคการวางแผนที่พัฒนาล่าสุดในวงวิชาการของโลกตะวันตก ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการสร้างแบบจำลองเพื่อการวางแผนที่ซับซ้อนมาก โดยไม่คำนึงถึงทรัพยากรที่ต้องเลือกไปกับการใช้แบบจำลองดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการเสนอรายละเอียดทุกแง่มุมตามลักษณะการวางแผนในระดับอุดมการณ์ที่เสนอแนะกันในตำราคู่มือการวางแผนที่ปรากฏในภาษาไทย

แต่การวางแผนจำเป็นอย่างไรที่ ต้องเป็นการคิดอย่างเป็นระบบ ต้องเป็นการยอมรับสภาพที่เป็นจริงและข้อจำกัดต่าง ๆ ขององค์การ ต้องเป็นการกำหนดจุดหมาย วัตถุประสงค์ กลวิธี ที่อยู่ใญ่ในวิสัยที่สัมฤทธิ์ผลได้อย่างมั่นใจ (ถ้าสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์การเป็นไปตามที่วิเคราะห์อย่างรอบคอบและสมจริง) ต้องเป็นการคิดอย่างจริงจังของผู้บริหารระดับสูง และพร้อมที่จะสั่งการให้ลงมือปฏิบัติการตามแผนที่ได้วางไว้ และต้องมีการดำเนินการปฏิบัติการตามรายละเอียดในแผน (ไม่ว่าจะเป็นแผนที่กำหนดอย่างหยาบ ๆ หรืออย่างละเอียด) ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

การวางแผนเป็นกิจกรรมที่ช่วยให้คิดอย่างรอบคอบก่อนลงมือดำเนินการ การคิดอย่างรอบคอบ เกี่ยวพันกับการคิดอย่างเป็นระบบ มีขั้นตอนในเชิงตรรกะ แต่การคิดอย่างมีขั้นตอนในเชิงตรรกะไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องพันกับวิธีการคิดและเทคนิคการวิเคราะห์ที่ซับซ้อนเกินความสามารถของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการคิดและการนำผลลัพธ์ของการคิดไปปฏิบัติ และเกินกำลังทรัพยากรที่มีอยู่และที่สามารถหามาได้ การคิดอย่างมีขั้นตอนในเชิงตรรกะก็คือ การคิดอย่างเป็นระบบและรอบคอบ ด้วยวิธีการง่าย ๆ หรือด้วยเทคนิคการวิเคราะห์ที่มีระดับความซับซ้อนเท่าที่เหมาะสมสอดคล้องกับระดับทักษะที่มีอยู่และระบบข้อมูลที่มีให้ และตามระยะเวลาที่มีประสพการณ์การวางแผน

และเมื่อศัพท์หรือมโนทัศน์ที่ใช้ในการวางแผน สื่อสิ่งที่เข้าใจตรงกัน ทำให้การร่วมคิดในกระบวนการวางแผนกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และการสื่อสารกิจกรรมที่ต้องทำด้วยจุดหมายและวัตถุประสงค์ ก็ทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งระหว่างผู้ที่อยู่ในองค์การเดียวกันและผู้ที่อยู่ต่างองค์การแต่มีหน้าที่ต้องสนองจุดมุ่งหมายต่าง ๆ ของหน่วยเหนือขึ้นไป การติดตามและการประเมินผล การดำเนินกิจกรรม (ในรูปของแผนงาน/งาน/โครงการ) ก็กระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน พลอยทำให้เกิดประสิทธิภาพในกระบวนการนำไปปฏิบัติ (implementation) ด้วย

เมื่อความเข้าใจในสาระสำคัญและมโนทัศน์สำคัญของการวางแผนเป็นไปตามที่นำเสนอในหน้าต้น ๆ แล้ว การวางแผนเองก็จะมีคุณภาพเพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ ซึ่งจัดเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารการพัฒนาได้ในส่วนหนึ่ง

## เชิงอรรถ

<sup>1</sup>ความแตกต่างในประเด็นประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากร มีอภิปรายใน ไกรยุทธ, 2533.

<sup>2</sup>Amara and Lipinski, 1984, p.19 ดูตัวอย่างนิยามได้ใน Dror, 1963.

<sup>3</sup>คำว่า “วัตถุประสงค์” ที่ใช้ในขณะนี้ ใช้ในความหมายกลาง ๆ ในลักษณะของ generic term ความหมายที่เฉพาะเจาะจงของคำนี้และความสัมพันธ์กับคำอื่น ๆ ที่มีความหมายใกล้เคียงกัน จะอธิบายเพิ่มเติม ณ ช่วงที่สมควร

<sup>4</sup>ถ้าการวางแผนหมายถึง การวางแผนเพื่อการขยายตัว (growth) แต่เพียงอย่างเดียวแล้ว เราคงไม่ได้ยินการเห็นการวางแผนในยามที่สภาพเศรษฐกิจ (ของประเทศหรือองค์กร) ถูกบีบคั้นอย่างหนัก แท้ที่จริงในระยะหลัง ๆ การวางแผนก็เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ในสภาพเดิม (ทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ) แทนที่จะล้มหายตายจากโลกนี้ไป.

<sup>5</sup>เพื่อความสะดวกในการเรียบเรียง จะใช้มหาวิทยาลัยเป็นตัวอย่างเท่านั้น แต่ผู้อ่านสามารถใช้คำว่า บริษัทธุรกิจ รัฐวิสาหกิจ ชื่อกรมใดกรมหนึ่ง และแม้กระทั่งระบบเศรษฐกิจประเทศแทนก็ได้ โดยไม่เสียความแต่อย่างใด จะได้อ้างถึงองค์กรทั้งหลายเหล่านี้เป็นการเฉพาะในโอกาสที่เหมาะสม เพื่อชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญบางประการ การเสนอตัวอย่างองค์กรแบบมหาวิทยาลัยนี้ ก็เพื่อย้ำสาระพื้นฐานร่วมกันของการวางแผนว่าจะเน้นองค์การธุรกิจหรือองค์การลักษณะอื่น ต้นแบบ (ซึ่งเน้นบริษัทธุรกิจ) ของแนวคิดเกี่ยวกับแบบจำลองลักษณะนี้ได้มาจาก Amara and Lipinski, 1984 และดัดแปลงใช้ใน ไกรยุทธ ธีรตยาตีนันท์ และคณะ, 2528.

<sup>6</sup>ในช่วงนี้ใช้ในลักษณะที่รวมผลทุกประเภทที่เกิดขึ้น การวิเคราะห์ความแตกต่างของ “ผล” ที่เกิดขึ้นจากการวางแผน มีเสนอในหัวข้อ 5.3

<sup>7</sup>จะได้แจกแจงและขยายความแตกต่างระหว่างนโยบายและกลวิธี และทางเลือก (ในรูปของกิจกรรมที่จะทำ) ในตอนถัด ๆ ไป

<sup>8</sup>นอกเหนือจากลักษณะของการวางแผนที่ข้าราชการไทยเข้าใจกันในปัจจุบันดังได้กล่าวไว้ในย่อหน้า นำของตอนที่ 1 ในบทนี้

<sup>9</sup>เจตนารมณ์ของการวางแผน อาจมีหลาย ๆ ประการก็ได้ และแต่ละจุดมุ่งหมายอาจมีนัยที่ต่างกันในเชิงวิชาการวางระบบการวางแผน และในเชิงการจัดองค์การหน่วยวางแผน โดยที่ไม่ได้เน้นรายละเอียดปลีกย่อยของการวางระบบการวางแผน และการจัดองค์การเกี่ยวกับหน่วยงานวางแผนในบทความนี้ จึงจะไม่พิถีพิถัน ในการแจกแจงรายละเอียดของจุดประสงค์ของการวางแผน และไม่ทำให้สาระในบทความนี้มีผิดพลาดคลาดเคลื่อนแต่ประการใด

<sup>10</sup>อาจมีหลาย ๆ คนไม่ชอบความหมายของคำศัพท์ที่จะเสนอต่อไปนี้ เพราะท่านเหล่านี้ใช้ “ตำราฝรั่ง” ที่แตกต่างไปจากผู้เขียน โดยที่ผู้เขียนได้อ่านตำราฝรั่งเหล่านี้เป็นจำนวนมาก ซึ่งก็มากด้วยนิยามและความ



หมายต่าง ๆ จนไม่อาจติดตามกันได้ จึงมีความเห็นว่า ประเทศจน ๆ อย่างไทย ซึ่งมีนักวิชาการและนักปฏิบัติ ที่เกี่ยวกับงานวางแผนจำนวนไม่มากนัก แทนที่จะพูดกันด้วยคนละภาษา ทำไมจึงไม่เลือกใช้ภาษาเดียวกัน ถ้า “ภาษา” ที่เสนอให้ใช้ในที่นี้ไม่เป็นที่พอใจ ก็ช่วยกันสร้างโอกาสเพื่อเอื้อให้มีการใช้ภาษาเดียวกันให้ได้

<sup>11</sup> คู่มือหนึ่งของการสร้างอนาคตภาพเพื่อวางแผน ใน ไกรยุทธ ธีรยาศินันท์ และสุวัฒนา ชาดานิติ (2526).

<sup>12</sup> โดยทั่วไป ทางเลือกอาจใช้เป็นคำกลาง ๆ ที่ใช้ได้ทุกโอกาสที่มีสิ่งที่ให้เลือก เช่น มีจุดหมายหลายจุดหมาย จุดหมายเหล่านี้ก็เป็นทางเลือกของกันและกัน มีสิ่งที่จะทำได้หลายอย่าง สิ่งเหล่านี้ก็เป็นทางเลือกของกันและกัน การใช้ในลักษณะนี้เป็นนัยของการเลือกซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า choice การตัดสินใจ เป็นกิจกรรมที่ต้องพัวพันกับการเลือกเสมอ แต่ในแวดวงของการวางแผน เมื่อใช้คำ “ทางเลือก” (alternatives) แล้ว จะเป็นการเน้นที่สิ่งที่จะ “ดำเนินการ” (ทำ) ตามแนวความหมายที่ให้ในดับท

<sup>13</sup> อีกชุดหนึ่งที่มีปัญหาและจะได้อภิปรายในตอนที่ 4.3.3 คือ พันธกิจ (mission) วัตถุประสงค์ (objective) จุดหมาย (goal) จุดมุ่งหมาย (aim) เจตนารมณ์ (purpose) และเป้าหมาย (target)

<sup>14</sup> เช่น จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2522 หน้า 81) ได้ทักว่า “นโยบายนี้มีลักษณะคล้าย ๆ กับ กลวิธี เพราะต่างก็เป็นวิธีการ” และให้ข้อสังเกตว่า คำว่ากลวิธีนี้ “ได้แพร่หลายมาสู่วงการบริหารราชการ ซึ่งแต่เดิมได้แก่คำ นโยบายหรือวิธีการ” สำหรับ Steiner (1979, p.348) แล้ว “Strategy is the more common term today for what used to be called policy” ทำให้ท่านผู้ใช้คำกลวิธีแทนนโยบายในการอภิปรายการวางแผนแบบกลวิธี

<sup>15</sup> Steiner (1979, p.349); Thierauf, et.al., 1977

อนึ่ง ควรตั้งข้อสังเกตว่า ในวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์มักนิยมใช้คำ “นโยบาย” ในความหมายว่าเป็น course of action (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2522 หน้า 57) ซึ่งหากคิดให้ลึกลงไปอีกระดับหนึ่งแล้ว จะกินความกว้างกว่า “guide to action” นั่นคือ course of action สื่อกิจกรรมต่าง ๆ ที่กระทำไปอย่างสัมพันธ์กันเป็นแนวทางเดียวกัน เพื่อนำไปสู่ผลปลายทาง ส่วน guide to action นั้นเป็นเพียงตัวชี้แนะถึงกิจกรรมที่จะทำได้ภายในกรอบนัยของข้อชี้แนะนั้น ๆ เพราะฉะนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่นักการเมืองหรือผู้เรียนรู้อาจมาจากทางด้านรัฐศาสตร์นิยมพรรณนาทุกสิ่งทั้งรัฐบาลดำเนินการ (เพื่อจุดหมายปลายทางชนิดใดชนิดหนึ่ง) เป็นนโยบาย (ประเภทหนึ่ง) ไปหมด

<sup>16</sup> ดูการอธิบายในเชิงนี้ได้ใน Thierauf, et.al., 1977.

<sup>17</sup> ถ้าผู้อ่านรู้สึกสับสนในขั้นนี้แล้ว ก็เป็นสิ่งที่พอเดากันได้ ขนาดผู้เชี่ยวชาญระดับโลก เช่น ศาสตราจารย์ Steiner (1979, p.349 footnote) ยังกล่าวถ้อยคำต่อไปนี้ “When each of the planning elements — mission, purpose objective, policy, program strategy (ตรงกับ “Strategy” ที่ใช้ในบทความนี้) is considered individually it is possible to define each as being a separate element. But in practice they shade into one another at the top levels of corporate decision making” ผู้บริหารระดับสูงอาจกล่าวประโยคต่อไปนี้ “นโยบายของบริษัทคือการขยายตลาดในภาคพื้นเอเชีย กลวิธีของบริษัทคือ การบุกเบิกตลาดในภาคพื้นเอเชีย” สำหรับ

บางคนแล้ว อาจจะกล่าวว่า วัตถุประสงค์ของบริษัทคือ การเจาะตลาดในภาคพื้นเอเชีย จะได้เสนอตัวอย่างเพิ่มเติมในทำนองนี้ในหน้าต่อ ๆ ไป

<sup>18</sup>เช่น ใน Steiner (1979, p.348) ซึ่งเขียนว่า “Strategy is that which top management of an enterprise does that is of great importance to an enterprise. This is a very broad concept that includes purposes, missions, planning objectives, program strategies, and key methods to implement the strategies.”

<sup>19</sup>ซึ่งจะตรงกับคำ “program strategy” ที่ปรากฏในข้อความที่คิดมาในเชิงอรรถที่ผ่านมา

<sup>20</sup>ดูหน้า 22 สำหรับการเสนอคำภาษาไทยที่ใช้อ้างถึงสิ่งที่เรียกกันว่า grand strategics หรือ strategic issues

<sup>21</sup>ประโยคที่ใช้ในตัวอย่างเน้นการประหยัดด้วยคำ แต่เพื่อให้เห็นภาพได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้กำหนดกลยุทธ์ (นโยบาย) อาจสนใจที่จะใช้ถ้อยคำที่ยาวกว่าและชัดเจนกว่าที่เสนอในแผนภาพที่ 4 ก็ได้

<sup>22</sup>ตัวอย่างที่แสดงไว้ในแผนภาพทั้งสองชี้ให้เห็นความสับสนของมโนทัศน์ในเรื่องการวางแผน ซึ่งเกิดขึ้นเสมอแม้กระทั่งในหมู่นักวางแผนด้วยกัน กล่าวคือ ผู้อ่านบางท่านอาจกล่าวว่า กลยุทธ์ที่แสดงไว้นั้นก็คือ วัตถุประสงค์นั่นเอง หากพิจารณาข้อความที่ปรากฏในแผนภาพอย่างลอย ๆ โดยไม่โยงเข้ากับวัตถุประสงค์ที่กำหนดให้แล้ว การกล่าวทักเช่นนั้นก็ไม่ผิด เพราะข้อความเช่นที่ปรากฏในแผนภาพนั้นสามารถสื่อสิ่งที่เรียกกันว่า วัตถุประสงค์ได้ แต่ถ้ามีวัตถุประสงค์กำหนดมาให้แล้ว สิ่งที่เราเรียกว่ากลยุทธ์ (ไม่ว่าถ้อยคำจะเขียนในลักษณะใดก็ตาม) ก็ชัดเจนยิ่งขึ้น ในกรณีนี้วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยก็อาจเป็นการส่งเสริมการผลิตบัณฑิตที่ขาดแคลนในสังคมไทย การเพิ่มคุณภาพการเรียนการสอน และการทำให้มหาวิทยาลัยรับใช้สังคมเพิ่มขึ้น ดูเชิงอรรถ 30

<sup>23</sup>รายละเอียดลึกซึ้งของความหมายของกลยุทธ์ต่าง ๆ เหล่านี้ ตลอดจนนัยที่มีต่อการพัฒนาแผนงานเพื่อรับกับกลยุทธ์ดังกล่าว มีอธิบายในตำราที่ว่าด้วยเรื่อง การวางแผนแบบกลยุทธ์ เช่น Glueck and Jauch, 1984; Steiner, 1979; Aaker, 1988; Amara and Lipinski 1984; Thompson and Strickland, 1983.

<sup>24</sup>หรือเจตนารมณ์ (purposes) แม้ว่านักภาษาศาสตร์จะแสดงความแตกต่างระหว่างจุดมุ่งหมายกับเจตนารมณ์ได้อย่างชัดเจน แต่เพื่อประโยชน์ในการลดความสับสนที่มีมากอยู่แล้วให้เหลือน้อยลง ในที่นี้จะใช้จุดมุ่งหมายเป็นคำกลางคำเดียวในแง่ของภาษาทั่วไป ที่ครอบคลุมคำต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่พึงต้องการ แต่ผู้อ่านจะใช้คำ “เจตนารมณ์” เป็นคำกลางอีกคำหนึ่ง โดยให้มีความหมายตรงกับจุดมุ่งหมายก็ได้

<sup>25</sup>โดยที่วิชาเศรษฐศาสตร์ (กระแสหลัก) พูดถึงภาวะเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ในเชิงปริมาณ และใช้คำว่าเป้าหมาย เป็นจุดหมายปลายทางในสมการวัตถุประสงค์เสมอ ทำให้นักวางแผนที่มีภูมิหลังทางเศรษฐศาสตร์ (เช่น ที่ทำงานในสภาพพัฒนัย) นิยมใช้คำ “เป้าหมาย” สำหรับจุดมุ่งหมายทุกลักษณะทั้งในระดับแผนประเทศและในระดับกิจกรรม แทนการใช้คำจุดหมายหรือวัตถุประสงค์

<sup>26</sup>ได้มีการทักว่า “Some confusion continues to exist on the definition of objectives, goals, purposes and mission”. (Amara and Lipinski, 1984, p.164) แต่ไม่ว่าจะไขมโนทัศน์เหล่านี้ในความหมายอะไรก็ต้องยอมรับกันว่า “There is a continuum in the network of aims across which definitions shade into one another”. (Amara and Lipinski, 1984, p.164).

<sup>27</sup>ไม่ใช่ “หน้าที่” ในความหมายที่ใช้ทั่วไป อันเน้นสิ่งที่เป็นภาระจกต้องทำโดยกฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ กำหนดให้เป็นสิ่งที่ต้องรับผิดชอบ หรือโดยปทัสฐานสังคม (social norms) เช่น หน้าที่ของความ เป็นพ่อแม่ หน้าที่ของตำรวจจราจร เป็นต้น ผู้เขียนเคยใช้คำ mission เป็น “ภารกิจ” ในบทความ ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, 2527 ซึ่งมักใช้กันในภาษาไทยทั่วไปในความหมายตรงกับหน้าที่ ในบทความใหม่นี้ จึงหันมาใช้คำ mission เป็น “พันธกิจ” เพื่อย้ำนัยของภารกิจ (หน้าที่) ที่ผู้บริหารกำหนดเป็น “พันธะ” ที่ จะต้องทำและทำให้สำเร็จในวันหนึ่ง ความหมายในลักษณะหลังนี้มีน้ำหนักกว่า และสอดคล้องกับนัยของการ วางแผน

<sup>28</sup>ในกรณีนี้ บางครั้งก็มีการใช้คุณศัพท์ long run นำหน้าคำ objective ด้วย

<sup>29</sup>ในบางตำรา วัตถุประสงค์ใช้ครอบคลุมถึงสิ่งที่เรียกในที่นี้ว่าพันธกิจด้วย เช่น Gilueck, 1980

<sup>30</sup>ดู เช่น King, 1979, (p.340); Amara and Lipinski, 1984, (p.164).

<sup>31</sup>เช่น ในกรณีของบริษัทรถไฟในสหรัฐที่ประสบความสำเร็จ เพราะกำหนดพันธกิจตัวเองให้อยู่ใน ธุรกิจ “การขนส่งตามราง” แทนที่จะกำหนดพันธกิจว่าอยู่ในธุรกิจของ “การขนส่งทางบก”

<sup>32</sup>ถ้าใช้ในลักษณะภาษาประชาสัมพันธ์ (โฆษณา) ถ้อยแถลงพันธกิจก็มีลักษณะเป็นสโลแกน (slogan) หรือคำขวัญ (motto) ขององค์การ

<sup>33</sup>แน่นอน ถ้าเป็นองค์การเล็ก ๆ ไม่สลบซับซ้อนอะไร การสร้างแบบจำลองก็ไม่จำเป็น เพราะ สามารถใช้ระบบงานจริง ๆ ขององค์การ

<sup>34</sup>ดูรายละเอียดการวิจารณ์ประเด็นนี้ และการอภิปรายความหมายและความสำคัญของการแยกแยะ ความแตกต่างระหว่างผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ ได้ใน ไกรยุทธ, 2531.

<sup>35</sup>ผู้เขียนได้อธิบายอย่างละเอียดถึงประโยชน์จากความเข้าใจในความหมายของคำศัพท์หรือโมทัศน์ ชุดนี้ และการแยกแยะการใช้ในกระบวนการตัดสินใจใน ไกรยุทธ, 2531 ในบทความที่นำเสนอใหม่นี้ จะ กล่าวเป็นเชิงสรุปเท่านั้น

## เอกสารอ้างอิง

- Aaker, David A. 1988. **Strategic Market Management**, 2nd edition, New York: John Wiley and Sons.
- Amara, Roy and Andrew J. Lipinski, 1984, **Business Planning for an Uncertain Future**. Elmsford, New York : Pergamon Press.
- Dror, Yehezkel, 1963. "The Planning Process: A Facet Design" **International Review of Administrative Sciences**, V.29, No.1, pp.46 – 58.
- Glueck, William F., 1980. **Business Policy and Strategic Management**. 3rd edition. New York: McGraw-Hill.
- Glueck, William F. and Jauch, L.R., 1984. **Business Policy and Strategic Management**, 4th edition. New York: McGraw-Hill.
- King, William R., 1979. "Strategic Planning in Nonprofit Organization" in G. Zaltman (ed.), **Management Principles for Nonprofit Agencies and Organizations**. New York : AMACOM.
- Steiner, George A., 1979. **Strategic Planning. What Every Manager Must Know**. New York : The Free Press.
- Thicrauf, Robert J., R.C., and Geeding, D.W., 1977. **Management Principles and Practices**. New York: John Wileys and Sons.
- Thompson, Jr., Arthur and Strickland III, A.J. 1983. **Strategy Formulation and Implementation Tasks of the General Manager**, revised edition, Plano, Texas: Business Publications.
- ไกรยุทธ ธีรยาศินันท์ 2531. "ผลผลิต ผลลัพธ์ และการจัดสรรงบประมาณ" **เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์** มกราคม-มิถุนายน.
- ไกรยุทธ ธีรยาศินันท์, 2533. "แนวทางการปฏิรูปภาคการคลังของรัฐในทศวรรษหน้า" **ทิศทางการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า เอกสารสัมมนาเรื่องชื่อเดียวกัน จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**, 23-24 มกราคม 2533 ณ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไกรยุทธ ธีรยาศินันท์ และสุวิวัฒนา ธาดานิติ, 2526. **อนาคตภาพสำหรับการพัฒนาภาคตะวันออก**. รายงานผลการวิจัยเงินทุนเพื่อเพิ่มพูนและพัฒนาประสิทธิภาพทางวิชาการ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไกรยุทธ ธีรยาศินันท์, วิรัช อภิเมธีธำรง และวิไลวรรณ พิริยานุวัฒน์, 2528. **ระบบหลักเกณฑ์สำหรับการจัดสรรงบประมาณตามกระบวนการงบประมาณแบบพีพีบีเอส**. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอ รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มีนาคม.
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2522. "นโยบายกับการบริหารราชการ" ใน **นโยบายของรัฐ**. กุศลชนธนาพงศ์ธร บรรณาธิการ, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.