



# คู่มือ การจัดทำแผน ยุทธศาสตร์

ส่วนแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจการเกษตร  
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรที่ 1  
กุมภวาปี 2568

## สารบัญ

	หน้า
สารบัญ	ก
1. เทคนิค/เครื่องมือที่ใช้จัดทำแผนยุทธศาสตร์	1
1.1 หลักการวางแผน	1
1.2 การวิเคราะห์ศักยภาพและปัญหาในเชิงยุทธศาสตร์ (SWOT Analysis)	1
1.3 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในการกำหนดนโยบาย (Policy Landscape)	3
1.4 การวางตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ (Positioning)	4
1.5 การจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map)	5
1.6 การจัดทำห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain)	8
2. องค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์	10
2.1 วิสัยทัศน์ (Vision)	10
2.2 ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues)	12
2.3 พันธกิจ (Mission)	12
2.4 เป้าประสงค์ (Goal)	13
2.5 ตัวชี้วัด (Key Performance Indicators: KPIs) และค่าเป้าหมาย (Target)	14
2.6 กลยุทธ์ (Strategy)	14

## คู่มือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

### 1. เทคนิค/เครื่องมือที่ใช้จัดทำแผนยุทธศาสตร์

#### 1.1 หลักการวางแผน

การวางแผน คือ กระบวนการในการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานว่าจะดำเนินการอย่างไรให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งการวางแผนนั้นจัดว่าเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากจะเป็นกระบวนการที่ช่วยเป็นกรอบในการดำเนินงาน และช่วยกำหนดหน้าที่ผู้รับผิดชอบในกิจกรรมต่างๆ ให้ชัดเจน ซึ่งก่อให้เกิดการประสานงาน การทำงานเป็นทีมของบุคลากร ทำให้มีองค์การพัฒนาไปอย่างมีทิศทาง นอกจากนี้ ยังเป็นการช่วยประหยัดทรัพยากรในการบริหารจัดการ รวมทั้งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการระดมและประสานทรัพยากรที่มีในจังหวัด ช่วยสนับสนุนให้การปฏิบัติงานสำเร็จสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ยังเป็นเครื่องมือสำหรับผู้บังคับบัญชาในการกำกับ ควบคุม และติดตาม ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคจากการปฏิบัติงาน ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคได้ทันที่

แผนพัฒนาจังหวัดมีรูปแบบคล้ายกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) กล่าวคือ เป็นแผนที่ทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการในระยะยาว โดยจะต้องครอบคลุมภารกิจทุกมิติของการพัฒนาจังหวัด นอกจากนี้ ยังจะต้องประกอบไปด้วย แผนปฏิบัติการ (Operational Plan) ซึ่งเป็นแผนที่กำหนดขึ้นมาใช้สำหรับแต่ละกิจกรรม โดยเฉพาะ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแต่ละกิจกรรม ซึ่งเป็นแผนงานเพื่อให้แผนกลยุทธ์บรรลุผลหรือการนำแผนกลยุทธ์ไปใช้

#### 1.2 การวิเคราะห์ศักยภาพและปัญหาในเชิงยุทธศาสตร์ (SWOT Analysis)

สิ่งสำคัญประการแรกสำหรับจังหวัดที่ต้องการทำงานให้ประสบความสำเร็จและบรรลุผลสัมฤทธิ์นั้น คือ การเรียนรู้สถานภาพหรือสถานะของจังหวัด หรือ เรียกว่า “การรู้จักตนเอง” ซึ่งในวิธีการหรือเทคนิคในการวิเคราะห์สถานภาพหรือสถานะของตนเองมีอยู่หลากหลายวิธี แต่วิธีที่ได้รับความนิยมแพร่หลายวิธีการหนึ่ง ได้แก่ SWOT Analysis ซึ่งแต่ละตัวอักษรมีความหมาย ดังนี้

**S – Strength (จุดแข็ง)** เป็นผลมาจากปัจจัยภายใน หมายถึง ความสามารถและสถานการณ์ภายในจังหวัดที่เป็นด้านบวก ซึ่งช่วยผลักดันการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ และสามารถนำมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรืออาจเรียกว่าเป็นสิ่งที่จังหวัดทำได้ดี

**W – Weakness (จุดอ่อน)** เป็นผลมาจากปัจจัยภายใน หมายถึง จุดอ่อนข้อจำกัด หรือความสามารถและสถานการณ์ภายในจังหวัดที่ส่งผลทางด้านลบ หรืออาจเรียกว่าเป็นสิ่งที่จังหวัดทำไม่ได้

**O – Opportunity (โอกาส)** ปัจจัยหรือสถานการณ์ภายนอกที่เอื้อต่อการดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อจังหวัด หรือสามารถนำมาพัฒนาให้เกิดเป็นผลดีต่อจังหวัดในอนาคต

**T – Threat (ภัยคุกคาม)** หมายถึง ปัจจัยหรือสถานการณ์ภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการที่เป็นประโยชน์ของจังหวัด หรือทำให้เกิดผลเสียหาย ผลกระทบในทางลบต่อจังหวัด



กระบวนการวิเคราะห์ SWOT ควรให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกคนได้มีส่วนร่วมในการประเมินสภาพด้วย เพื่อที่จะได้ผลที่สะท้อนศักยภาพที่แท้จริงของจังหวัด จากนั้นจึงนำผลการวิเคราะห์ที่ได้มาประมวลผลเพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่อไป โดย

1) วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนจากการปฏิบัติงานจากสภาพแวดล้อมภายใน โดยพิจารณาให้ครอบคลุมประเด็นสำคัญ ได้แก่ นโยบายและยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด การบริหารจัดการภายในจังหวัด เช่น ผู้นำงบประมาณ บุคลากร การจัดทำฐานข้อมูล ระบบสารสนเทศ โครงสร้างการบริหาร วัฒนธรรมองค์กร เป็นต้น

2) วิเคราะห์โอกาสและภัยคุกคามจากสภาพแวดล้อมภายนอก โดยพิจารณาจากปัจจัยภายนอกที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของจังหวัดทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้แก่ นโยบายระดับชาติ สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อเรียกร้องจากกลุ่มบุคคลภายในจังหวัด หรือเครือข่ายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้ การที่จะระบุว่าสิ่งใดเป็นโอกาสหรือภัยคุกคามนั้น จะต้องคำนึงถึงบริบทหรือสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงด้วย เนื่องจากในบางสถานการณ์อาจส่งผลให้โอกาสกลายเป็นภัยคุกคาม หรือภัยคุกคามอาจกลายเป็นโอกาสก็ได้ ดังนั้น จังหวัดจึงจำเป็นต้องปรับกลยุทธ์ให้เหมาะสมและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมตลอดเวลา

3) ร่วมกันให้น้ำหนักโดยพิจารณาจาก “จุดแข็ง/จุดอ่อนที่มีศักยภาพส่งผลกระทบต่อกลุ่ม” (Potential Impact) และ “จัดแข็ง/จุดอ่อนที่มีความสำคัญเชิงเปรียบเทียบ” (Relative Impact) โดยใช้เกณฑ์

ปริมาณต่ำมาก = 1 ต่ำ = 2 กลาง = 3 สูง = 4 สูงมาก = 5 โดยจัดทำเป็นตาราง และดำเนินการเช่นเดียวกันกับการวิเคราะห์จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม (สำหรับจุดแข็ง/โอกาสให้มีค่าเป็นบวก และจุดอ่อน/ภัยคุกคามให้มีค่าเป็นลบ) ดังนี้

จุดแข็ง	จุดแข็งที่มีลักษณะบวกต่อกลุ่ม					จุดแข็งที่มีรวมสำหรับเปรียบเทียบ					รวม
	สูง มาก	สูง	กลาง	ต่ำ	ต่ำ มาก	สูง มาก	สูง	กลาง	ต่ำ	ต่ำ มาก	
1.....	✓					✓					10
2.....			✓					✓			5
3.....		✓								✓	5

4) ต่อจากนั้นพิจารณาว่า เมื่อนำจุดแข็งกับจุดอ่อนมาหักลบกันแล้ว รวมทั้งนำคะแนนของโอกาสและภัยคุกคามมาหักลบกัน แล้วดูว่าคะแนนอะไรมากกว่ากัน ซึ่งจะทำให้เห็นภาพของจังหวัดว่าอยู่ในสถานะอย่างไร

### 1.3 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในการกำหนดนโยบาย (Policy Landscape)

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ไม่เพียงพอแต่เข้าใจถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม (SWOT) เท่านั้น ยังจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆที่อาจจะกระทบต่อการพัฒนาของจังหวัดได้ จึงต้องวิเคราะห์ถึงปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ เช่น ปัจจัยด้านเศรษฐกิจของโลกและประเทศ ผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของราคาเชื้อเพลิง ปัญหาการเมืองและความขัดแย้งทางความคิดของคนในสังคม ฯลฯ เป็นต้น เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจวางแผน โดยอาจใช้เครื่องมือทางการบริหารเข้ามาช่วย เช่น PEST (P = Political E = Economic S = Social T = Technology) เป็นต้น โดยอาจจะพิจารณาในเชิงนโยบายประกอบการวางแผนพัฒนาจังหวัด เช่น ในเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมสนับสนุน ก็จะช่วยให้แผนงานโครงการที่จะกำหนดขึ้นมีโอกาสได้รับการพิจารณาสนับสนุน และสามารถนำไปปฏิบัติได้ต่อไป เป็นต้น

### 1.4 การวางตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ (Positioning)

จากแนวคิดข้างต้น สามารถมาพิจารณาปรับใช้ในการประเมินสถานภาพ และตำแหน่งแห่งที่ของจังหวัด โดยนำผลการวิเคราะห์ SWOT มาเป็นพื้นฐานในการพิจารณา ซึ่งจะทำให้จังหวัดทราบศักยภาพของตนเอง มีจุดเน้นที่ชัดเจนว่าต้องการจะมุ่งไปในทิศทางใด รวมทั้งสามารถกำหนดทางเลือกยุทธศาสตร์ในการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังแผนທີ່ 8



- A. **Growing or Proactive** ในด้านที่เป็นจุดแข็งและมีโอกาสในการพัฒนา หรือเทียบเท่ากับกลุ่มดาวรุ่ง (Star)
- B. **Defending or Partner** ในด้านที่เป็นจุดแข็งแต่มีข้อจำกัดในการพัฒนา หรือเทียบเท่ากับกลุ่มแม่วัวให้นม (Cash cow)
- C. **Improve Quality** ในด้านที่เป็นจุดอ่อนแต่อาจมีโอกาพัฒนา หรือเทียบเท่ากับกลุ่มน่าสงสัย (Question Mark)
- D. **Change** ในด้านที่เป็นจุดอ่อนและมีข้อจำกัด หรือเทียบเท่ากับสุนัขหรือกลุ่มที่เป็นปัญหา (Dog)

### 1.5 การจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map)

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

1) **มิติด้านประสิทธิผล** กำหนดให้จังหวัดแสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน ตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด กล่าวคือ ในยุทธศาสตร์นั้นจังหวัดต้องเน้น (focus) ว่าต้องการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์อะไร เช่น ต้องการให้ความยากจนลดลง ก็เปอร์เซ็นต์ หรือต้องการทำให้เศรษฐกิจของจังหวัดดีขึ้นก็เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น โดยในมิติของประสิทธิผลนั้น

จังหวัดต้องพิจารณาว่า หากจังหวัดได้ดำเนินการตามประเด็นยุทธศาสตร์ใดประเด็นหนึ่งจนเป็นผลสำเร็จแล้ว จะก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติและสังคมส่วนรวมอย่างไรบ้าง

**2) มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ** ในมิตินี้จะคำนึงถึงปัจจัยหรือทรัพยากรนำเข้า (Input) ในเชิงเปรียบเทียบกับผลผลิตที่ได้ (Output) กล่าวคือ หากจังหวัดสามารถทำงานใดๆ ให้อัตราส่วนระหว่างทรัพยากรนำเข้ากับผลผลิตมีค่าน้อยได้เท่าใดก็หมายถึงความมีประสิทธิภาพในการทำงานของจังหวัดนั้นๆ มีมากเท่านั้น จึงกำหนดให้วัดจากความสามารถในการปฏิบัติราชการ เช่น การลดค่าใช้จ่าย การลดขั้นตอนหรือระยะเวลาการให้บริการ เป็นต้น

ในการกำหนดประสิทธิภาพของงานนั้น ต้องเริ่มต้นที่ขอบเขตอำนาจของหน่วยงาน โดยในแผนยุทธศาสตร์ควรที่จะระบุหน่วยงาน ส่วนราชการ ฯลฯ ที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์นั้นๆ ไว้ในแผน แล้วทำการพิจารณาต่อไปว่าหน่วยงานนั้นๆ จะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการอย่างไร เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ต่างๆ และต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ภาคีให้ความร่วมมือกับจังหวัด

**3) มิติด้านคุณภาพการให้บริการ** การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมีกลุ่มเป้าหมายหลักที่ต้องคำนึงถึงอยู่ด้วยกัน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้รับบริการ ซึ่งก็คือประชาชน และกลุ่มของภาคีในจังหวัด เช่น NGOs หน่วยงานภาครัฐ อื่นๆ หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ หน่วยงานภาคเอกชน ฯลฯ ซึ่งในมิตินี้ควรระบุว่าการที่จะส่งเสริมผลักดันให้ประสิทธิผลที่เราตั้งไว้ให้ประสบความสำเร็จ ผู้รับบริการจะต้องได้รับประโยชน์ด้านใดจากจังหวัด เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ การให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง เป็นต้น ตลอดจนควรระบุถึงบทบาทของภาคี ว่าภาคีจะต้องให้ความร่วมมือกับจังหวัดอย่างไร ในด้านใดบ้าง เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าจังหวัดให้ความสำคัญกับผู้บริการ การให้บริการที่มีคุณภาพ เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ รวมทั้งเรื่องของความโปร่งใสในการทำงานด้วย

**4) มิติด้านการพัฒนาองค์กร** กำหนดให้จังหวัดแสดงความสามารถในการเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เช่น การพัฒนาระบบฐานข้อมูล การบริหารคนและความรู้ในองค์กร เป็นต้น โดยจังหวัดต้องพิจารณาทบทวนศักยภาพของตนเอง เพื่อให้ทราบว่าต้องมีการพัฒนาทักษะของบุคลากรในสังกัดในด้านใดบ้าง รวมถึงต้องมีการพัฒนาขีดความสามารถในด้านเทคโนโลยีขององค์กรอย่างไรบ้าง จึงจะทำให้จังหวัดสามารถปฏิบัติงานจนก่อให้เกิดประสิทธิภาพตามที่กำหนดไว้ได้

แผนที่ยุทธศาสตร์จึงเป็นแผนภาพที่แสดงให้เห็นถึงยุทธศาสตร์ของจังหวัด ในรูปแบบของความสัมพันธ์ต่อกันในเชิงเหตุและผล (cause and effect relationships) กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ (Outcome) ที่ปรารถนา ซึ่งเชื่อมโยงกับทั้ง 4 มิติ เพื่อให้นำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเชื่อมโยงเข้ากับสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Assets) เช่น ความรู้ ทักษะของพนักงาน ให้เข้ากับกระบวนการสร้าง

คุณค่า (value-creating process) ให้แก่องค์กรอันจะนำไปสู่เป้าหมายที่ปรารถนา และที่สำคัญแผนที่ยุทธศาสตร์ก็เปรียบเสมือนเครื่องมือที่จะสื่อสารให้เราได้ทราบถึงยุทธศาสตร์ขององค์กรในภาพรวมได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

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



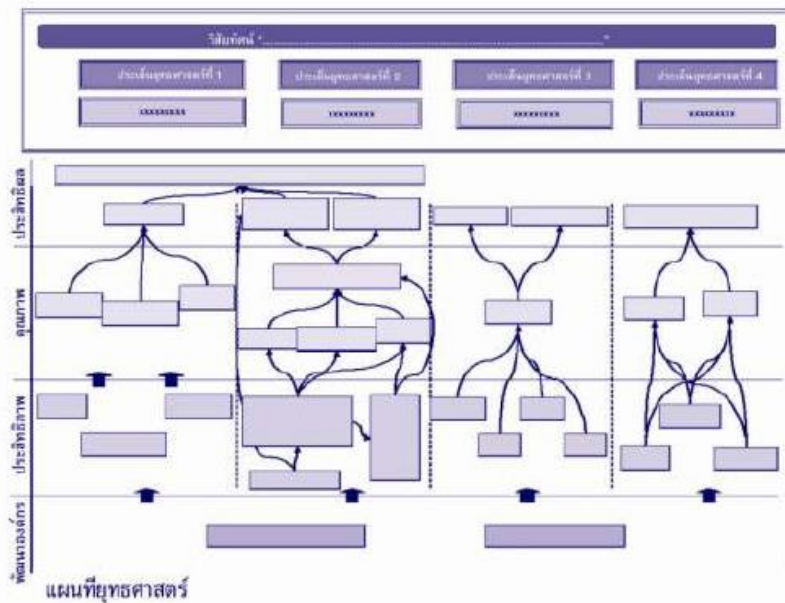
แผนภาพที่ 9: กระบวนการจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์

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

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

3) การกำหนดเป้าประสงค์ที่ต้องการบรรลุภายใต้แต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งการกำหนดเป้าประสงค์นั้นควรเริ่มต้นด้วยการตั้งคำถามในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ ตามมิติทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร โดยควรที่จะระบุเป้าประสงค์ให้สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ตามขั้นตอนที่สอง ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ประเด็นต่างๆครบถ้วนแล้วให้มาจัดรวมอยู่ในภาพเดียวกัน ซึ่งอาจจะใช้ลูกศรมาผนวกเป็นตัวเชื่อมระหว่างกันเพื่อให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกันในแต่ละมิติ ดังตัวอย่างต่อไปนี้





สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ดังนั้น แผนที่ยุทธศาสตร์จึงเป็นโครงสร้างและองค์ประกอบต่างๆที่เชื่อมโยงกันอย่างมีเหตุและผล แต่ถ้หากองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไม่มีความสัมพันธ์กัน แสดงว่าแผนที่ยุทธศาสตร์นั้น มีความบกพร่องหรือเกิดความผิดพลาด นอกจากนี้ ยังมีองค์ประกอบอีก 3 ประการ ที่ควรเพิ่มเข้ามาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ 1) การกำหนดกลุ่มเป้าหมายและการหาความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและปัจจัยบนแผนที่ยุทธศาสตร์ 2) การกำหนดเงื่อนไขเวลา แบ่งเป็นระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว และ 3) การเลือกกำหนดความสำคัญของยุทธศาสตร์ คือ การเลือกแผน และกิจกรรมที่สามารถทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งปัจจัยต่างๆเหล่านี้ จะนำไปสู่การวาดภาพการดำเนินงานของจังหวัดที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

### 1.6 การจัดทำห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain)

เพื่อจังหวัดสามารถจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ที่มีความชัดเจนเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานต่างๆของจังหวัดแล้ว ลำดับต่อมา ก็คือการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการหรือกิจกรรมต่างๆที่เกิดขึ้น ซึ่งการจำแนกและจัดกลุ่มของกิจกรรมนั้นเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจาก แต่ละกิจกรรมอาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ จึงต้องมีการประเมินค่าความเป็นไปได้ของกิจกรรม โดยพิจารณาจากกิจกรรมที่สามารถสร้างผลตอบแทนหรือประโยชน์สูงสุด โดยจะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาเป็นหลักในการประเมิน ซึ่งโดยทั่วไปจะมีหลักเกณฑ์ในการประเมินกิจกรรมต่างๆหลายวิธี โดยพิจารณาจากผลตอบแทน แหล่งที่มาของทรัพยากร ระยะเวลาของการ

ดำเนินงาน ความคุ้มค่า ฯลฯ เมื่อพิจารณาแล้วจะต้องนำกิจกรรมต่างๆมาเชื่อมโยง เพื่อให้เกิดคุณค่าและประโยชน์ต่อองค์กรในภาพรวมโดยการจัดเป็น “ห่วงโซ่คุณค่า”

**ห่วงโซ่คุณค่า** คือ สายโซ่ของกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดคุณค่าต่อองค์กร เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการทำความเข้าใจถึงบทบาทของแต่ละส่วนว่าจะมีส่วนช่วยเหลือให้องค์กรก่อกำเนิดคุณค่าได้อย่างไร เป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายในจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยแบ่งกิจกรรมภายในเป็น 2 กิจกรรมคือ กิจกรรมหลัก (Primary Activities) และกิจกรรมสนับสนุน (Support Activities) ซึ่งกิจกรรมทุกประเภทมีส่วนในการช่วยเพิ่มคุณค่าให้กับองค์กร ดังนั้น การจัดทำห่วงโซ่คุณค่าจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยเรียงร้อยให้จังหวัดทราบกระบวนการและกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อความสามารถในการดำเนินงานของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในภาพรวมตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ เพื่อที่จะร่วมกันจัดทำแผนในการแก้ไขและปรับปรุงการทำงานให้เหมาะสม



แผนภาพที่ 11: แสดงตัวอย่างของ Value Chain การผลักดันยุทธศาสตร์การคลังการลงทุน

วงจรของห่วงโซ่คุณค่าจะต้องมองความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่างๆ อย่างครบวงจร โดยพิจารณาว่ากระบวนการใดบ้างที่มีความสำคัญจากต้นน้ำถึงปลายน้ำ และกำหนดผู้รับผิดชอบหรือเจ้าภาพของแต่ละกระบวนการให้ชัดเจน เช่น กระทรวง/กรม จังหวัด กลุ่มท้องถิ่น ท้องถิ่น ชุมชน ภาคเอกชน ฯลฯ โดยแยกบทบาทให้ชัดเจนว่าใครมีหน้าที่อย่างไรเพื่อที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

2. องค์ประกอบของแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดนั้น เป็นการวางแผนกลยุทธ์ที่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ มีการกำหนดเป้าหมายระยะยาวที่แน่ชัด มีการวิเคราะห์อนาคตและคิดเชิงการแข่งขัน ที่ต้องการระบบการทำงานที่มีความสามารถในการปรับตัวสูง สำหรับการทำงานในสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพื่อให้ทันการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ต้องการระบบการทำงานที่คล่องตัว และการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพสูงในการนำสู่เป้าหมายในอนาคตสามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในอนาคต

โครงร่างของแผนพัฒนาจังหวัดจะประกอบไปด้วย

- 1) สภาพทั่วไปของจังหวัด ได้แก่ ข้อมูลการปกครอง ประชากร โครงสร้างพื้นฐาน
- 2) การวิเคราะห์ศักยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัด
- 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย กลยุทธ์ บัญชีรายชื่อโครงการโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 2.1 วิสัยทัศน์ (Vision)

**วิสัยทัศน์** คือ ภาพในอนาคตของจังหวัดที่มีผู้นำและสมาชิกทุกคนร่วมกันวาดฝันหรือจินตนาการขึ้น โดยมีพื้นฐานอยู่บนความเป็นจริงในปัจจุบัน เชื่อมโยง วัตถุประสงค์ ภารกิจ ค่านิยม และความเชื่อเข้าด้วยกัน พรรณนาให้เห็นทิศทางขององค์กรอย่างชัดเจน มีพลังท้าทาย ทะเยอทะยาน และมีความเป็นไปได้ เน้นถึงความมุ่งมั่นที่จะทำสิ่งที่ยิ่งใหญ่ หรือดีที่สุดให้กับประชาชนและสังคม

วิสัยทัศน์นอกจากจะทำให้คนในจังหวัดมีการรวมพลังมุ่งไปในทิศทางเดียวกันแล้วยังช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยองค์ประกอบหลายประการ เช่น ความร่วมมือ/ความตั้งใจของคนในจังหวัด การประสานงานกับภาคส่วนต่างๆ ที่สำคัญประการหนึ่ง คือภาวะผู้นำ ซึ่งจะส่งผลให้วิสัยทัศน์มีความเป็นไปได้ และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

แม้ว่าวิสัยทัศน์ที่ดี ควรจะกระชับ ได้ใจความ และอาจจะเขียนในรูปของร้อยแก้วแบบใดก็ได้ แต่ควรประกอบด้วยคุณลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) ต้องการทำอะไรให้สำเร็จ (ภารกิจ)
- 2) ทำไมจึงต้องการทำให้สำเร็จ (วัตถุประสงค์)
- 3) คาดหวังผลเช่นไร (Results)

กระบวนการกำหนดวิสัยทัศน์นั้นทำได้หลายรูปแบบ แต่สิ่งที่ต้องมีเหมือนกัน ก็คือวิสัยทัศน์จะต้องกำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการของจังหวัดซึ่งกำหนดร่วมกันโดยการประชุมสัมมนาระดมความคิดเห็น วิสัยทัศน์ ต้องมีความชัดเจน บอกได้ว่าจังหวัดเป็นอย่างไรต้องการทำอะไร คาดหวังเช่นไรในอนาคต รวมทั้งระบุความเชื่อที่เป็นพื้นฐานนำไปสู่วิสัยทัศน์นั้น ทั้งนี้ วิสัยทัศน์ควรมีเอกลักษณ์พิเศษเฉพาะตัว เพื่อจำแนกให้แตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ ได้ ซึ่งกระบวนการในการจัดทำวิสัยทัศน์มีดังต่อไปนี้

1) การระบุวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน โดยให้ผู้ที่ร่วมจัดทำวิสัยทัศน์มองไปในอนาคตว่าต้องการจะให้จังหวัดเป็นอย่างไร หรือมีชื่อเสียงในด้านใด และจะเป็นอย่างไรนั้นได้อย่างไร

2) การระบุพันธกิจให้ชัดเจน (Mission) เป็นการพิจารณาว่าจังหวัดควรจะทำอย่างไรให้พิเศษ เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน และร่วมกันพิจารณาว่าภารกิจจังหวัดของท่านควรแตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ อย่างไร

3) การวิเคราะห์องค์กร เนื่องจากวิสัยทัศน์ต้องอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริง จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของจังหวัด เพื่อดูความเป็นไปได้ และดูว่าอะไรทำให้จังหวัดของเราแตกต่างจากจังหวัดอื่น โดยควรวิเคราะห์ให้ครบทุกมิติทั้งปัจจัยภายในและภายนอก รวมทั้งพิจารณาจากความคาดหวังของประชาชนผู้รับบริการด้วย

4) การสร้างวิสัยทัศน์ เราสามารถสร้างวิสัยทัศน์จากการพิจารณาวัตถุประสงค์ และภารกิจที่ได้คิดไว้แล้ว จากนั้นจึงพิจารณาความเป็นไปได้ และปรับแก้ไขอีกครั้ง เพื่อที่จะให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันของคนในจังหวัด ซึ่งวิสัยทัศน์ที่ดีควรจะต้องกระชับ เข้าใจง่าย และมีความเป็นไปได้สูง เพื่อที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

## 2.2 ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues)

**ยุทธศาสตร์** หมายถึง แนวทางในการบรรลุจุดหมายที่จังหวัดตั้งไว้ ดังนั้น จุดหมายจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการทำยุทธศาสตร์ โดยผู้จัดทำจำเป็นต้องกำหนด จุดหมายของหน่วยงานให้ชัดเจน เพื่อให้ยุทธศาสตร์ที่ได้ ออกมานั้นตรงตามความต้องการ และดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง

ประเด็นยุทธศาสตร์ หมายถึง ประเด็นหลักที่ต้องคำนึงถึง ต้องพัฒนา ต้องมุ่งเน้น ประเด็นยุทธศาสตร์นี้สามารถทำได้โดยการนำพันธกิจแต่ละข้อมาพิจารณาว่าในพันธกิจแต่ละข้อนั้นหน่วยงานต้องการดำเนินการในประเด็นใดเป็นพิเศษ และหลังจากได้ดำเนินการดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางใด

ทั้งนี้ ในการจัดทำประเด็นยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำแผนบริหารราชการแผ่นดินมาเป็นหลักประกอบการพิจารณาด้วย

### 2.3 พันธกิจ (Mission)

**พันธกิจ (Mission)** หมายถึง กรอบหรือขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงานที่กำหนดพันธกิจสามารถทำได้โดย นำภารกิจ (หรือหน้าที่ความรับผิดชอบ) แต่ละข้อที่หน่วยงานได้รับมอบหมายตั้งแรกก่อตั้ง มาเป็นแนวทาง ทั้งนี้ ผู้จัดทำต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าพันธกิจแต่ละข้อมีความหมายครอบคลุมขอบเขตแค่ไหน และแต่ละข้อมีความแตกต่างกันอย่างไร เพื่อให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในขั้นตอนต่อไปเป็นไปอย่างสะดวกและถูกต้อง ซึ่งพันธกิจนี้จะ เป็นหลักการที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจ กำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์ต่อไป

**การวิเคราะห์พันธกิจขององค์กร (Mission Analysis)** เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยเพื่อตรวจสอบว่า งานหลักขององค์กรที่ทำอยู่ในปัจจุบัน ยังมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ พันธกิจใดควรยกเลิกเพราะเหตุใด พันธกิจใดควรดำรงอยู่เพราะเหตุใด และพันธกิจใดควรปรับเปลี่ยนใหม่หรือเพิ่มขึ้นใหม่ เพราะเหตุใด บุคลากรในองค์กรต้องตระหนักว่าภารกิจใดคือภารกิจหลัก ภารกิจรอง ซึ่งบางหน่วยงานอาจไปทำภารกิจรองแทนภารกิจหลักก็จะทำให้องค์กรนั้นมีปัญหาในการดำเนินงานได้

### 2.4 เป้าประสงค์ (Goal)

**เป้าประสงค์** คือ การระบุหรือบอกให้ทราบเกี่ยวกับสิ่งที่องค์กรจะทำให้ได้หรือสิ่งที่องค์กรต้องการจะเป็นสำหรับระยะใดเวลาหนึ่ง เป้าประสงค์ที่กำหนดขึ้นมานี้ในทางปฏิบัติควรจะต้องสามารถวัดผลได้ตามสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าประสงค์ระยะสั้น ซึ่งเป็นเป้าประสงค์จากการดำเนินงานที่เป็นผลงานประจำปี จึงควรระบุออกมาเป็นจำนวนตัวเลขที่ชัดเจนและวัดได้ นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญยิ่ง ที่จะช่วยให้การวางแผนมีคุณภาพสำหรับนำมาใช้บริหารงานในทางปฏิบัติ สำหรับเป้าประสงค์ระยะยาวนั้น โดยที่มีลักษณะเป็นการพิจารณาในทางกลยุทธ์ และมุ่งที่จะระบุให้เห็นถึงตำแหน่งฐานะที่ต้องการจะได้หรือต้องการจะเป็นมากกว่าการระบุถึงสิ่งที่จะทำให้สำเร็จ การระบุเป้าประสงค์ระยะยาวจึงมีลักษณะเป็นการบรรยายเป็นข้อความที่กระชับ และชัดเจน แต่ในเวลาเดียวกัน ก็จะต้องมีการจัดทำแผนการดำเนินงานที่ทำความเข้าใจตามกันมา การระบุเป้าประสงค์ออกเป็นเป้าหมายผลสำเร็จต่างๆ อย่างครบถ้วน และมีความชัดเจน ย่อมจะสามารถส่งผลสนับสนุนให้องค์กรโดยส่วนรวมประสบผลสำเร็จเป็นไปตามที่ตั้งไว้

## เป้าประสงค์ที่ดีควรจะต้อง

1) สามารถวัดได้ตรวจนับได้ ตัวอย่างเช่น ข้อความเป้าประสงค์ที่ว่า “เป็นผู้นำในการตอบสนองตลาด” ก็ย่อมต้องวัดได้ด้วย “ส่วนแบ่งตลาด (Market share)” หรือเกณฑ์การวัดอย่างใดอย่างหนึ่งที่คล้ายกัน เช่น “มีจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น” “เพิ่มผลผลิตภาคการเกษตรและอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง” เป็นต้น

2) มีความเป็นไปได้หรือโอกาสที่จะทำให้สำเร็จผลได้ ทั้งนี้ก็คือ การต้องพยายามหลีกเลี่ยงมิให้เป้าประสงค์กลายเป็นสิ่งที่สุดเอื้อม หรือเป็นไปได้ การพิจารณาจึงต้องดูให้เห็นชัดว่า ความพยายามหรือความทุ่มเทที่สำคัญมีอะไรบ้าง หรือการเปลี่ยนแปลงที่มีความหมาย ความสำคัญมาก ๆ ในการทำให้บรรลุเป้าประสงค์ได้นั้นมีอะไรบ้าง และสิ่งต่างๆ เหล่านั้นมีโอกาสจะเป็นไปได้เพียงใด ซึ่งในการประเมินความเป็นไปได้นั้น ในทางปฏิบัติก็คงต้องติดตามดูให้ลึกถึงประเด็นปัจจัยที่สำคัญ คือ ความสามารถของทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ความพร้อมของทรัพยากรทางการเงิน ปัจจัยอื่นที่มีความสำคัญ ตลอดจนสภาพผลกระทบจากการแข่งขัน รวมทั้งอิทธิพลของปัจจัยภายนอกที่มีอยู่ ทั้งนี้การที่จะพิจารณาให้เห็นได้ชัดเจนตามแนวทางนี้ สิ่งจำเป็นที่ต้องทำให้ได้ก่อนก็คือ ต้องสามารถจัดแผนงานหลักต่างๆ ให้ชัดเจนออกมาให้ได้ก่อน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สามารถมีพื้นฐานงานที่แบ่งชัดเจนสำหรับที่จะนำมาจัดทำวัตถุประสงค์ให้ได้ จากนั้นการประเมินความเป็นไปได้ของเป้าประสงค์จึงสามารถกระทำได้

3) มีความคล่องตัวหรือปรับตัวได้ เนื่องจากในการกำหนดเป้าประสงค์นั้นปัจจัยหลายประการที่มีความไม่แน่นอน โดยอาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ดังนั้น เป้าประสงค์ที่กำหนดไว้จึงต้องมีความคล่องตัวพอที่จะสามารถปรับตามทันกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งต้องสอดคล้องเข้ากันได้กับโอกาสใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น ในการกำหนดวัตถุประสงค์บางอย่างที่จะทำได้ในเวลา 5 ปีนั้น เมื่อปฏิบัติจริงผลที่ทำได้อาจไม่เหมือนอย่างที่กำหนดไว้ก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไป จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนและปรับเปลี่ยนแผนกลยุทธ์เป็นระยะๆ ดังนั้น เป้าประสงค์ก็ต้องมีการปรับตามให้สอดคล้องกับข้อมูลตามสถานการณ์ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นด้วย

4) ความสอดคล้องเข้ากันได้กับแผนงานอื่น นั่นคือ การพิจารณาว่าเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้นั้นจะมีส่วนช่วยทำให้ท่านไปสู่จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ได้อย่างไร

## 2.5 ตัวชี้วัด (Key Performance Indicators: KPIs) และค่าเป้าหมาย (Target)

**ตัวชี้วัด** หมายถึง สิ่งที่จะเป็นตัวบ่งชี้ว่าจังหวัดสามารถปฏิบัติงานบรรลุเป้าประสงค์ที่วางไว้ได้หรือไม่ ขั้นตอนนี้ เราจะต้องพิจารณาหาปัจจัยที่เป็นตัวบ่งชี้ดังกล่าว และต้องใช้ถ้อยคำที่ชัดเจน ทั้งในแง่ของคำจำกัดความและการระบุขอบเขต เช่น จำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการในหนึ่งเดือน จำนวนนักท่องเที่ยวในปี.... ไม่ต่ำกว่าปี.... ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของผลผลิตพืช (ยางพารา/ปาล์ม/น้ำมัน) ต่อหน่วยการผลิตต่อปี เป็นต้น โคนตัวชี้วัดนี้จะถูกนำมาเป็นหลักการในการกำหนดค่าเป้าหมายในลำดับต่อไป

**ค่าเป้าหมาย** หมายถึง ตัวเลข หรือค่าของตัวชี้วัดความสำเร็จ ที่หน่วยงานต้องการบรรลุขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนของการกำหนด หรือ ระบุว่า ในแผนงานนั้นๆ หน่วยงานต้องการทำอะไร ให้ได้เป็นจำนวนเท่าไร และภายในกรอบระยะเวลาเท่าใด จึงจะถือว่าบรรลุเป้าหมาย

## 2.6 กลยุทธ์ (Strategy)

**กลยุทธ์** หมายถึง สิ่งที่จังหวัดจะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ โดยกลยุทธ์นี้ จะกำหนดขึ้นจากการพิจารณาปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) เป็นสำคัญ กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่าในการที่จะบรรลุเป้าประสงค์ในข้อหนึ่งๆ นั้น จะมีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จ และเราต้องทำอย่างไร จึงจะไปสู่จุดนั้นได้ เช่น

ประเด็นยุทธศาสตร์ “เป็นประตูเชื่อมโยงสู่นานาชาติ”

เป้าประสงค์ “เตรียมความพร้อมพื้นที่เพื่อรองรับประตูเชื่อมโยงเศรษฐกิจสู่นานาชาติ”

กลยุทธ์ “สร้างความเชื่อมั่นในด้านความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวด้านธรณีพิบัติภัย”

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนั้นจำเป็นต้องพิจารณาให้ครอบคลุมในทุกมิติของการพัฒนา ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการของภาครัฐ เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด ดังนั้นการทำงานของจังหวัดจึงต้องอาศัยบูรณาการและการทำงานร่วมกันส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัดอย่างใกล้ชิด ซึ่งในการบูรณาการงานระหว่างหน่วยงาน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแบ่งขอบเขตภารกิจของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนที่อาจเกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องหาจุดเชื่อมโยงระหว่างงานของแต่ละหน่วยงานให้ได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดี และให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานของทุกหน่วยงาน

ข้อเสนอแนะประการหนึ่งในการบูรณาการงานระหว่างหน่วยงาน คือ ควรนำภารกิจของแต่ละหน่วยงานมาพิจารณาร่วมกัน ว่าแต่หน่วยงานมีโครงการใดบ้างเป็นโครงการต้นน้ำ (upstream) โครงการกลางน้ำ (midstream) และโครงการปลายน้ำ (downstream) จากนั้นจึงค่อยพิจารณาหาความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของภารกิจจากจุดนี้ เพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถปฏิบัติงานของตนได้อย่างครบถ้วนและครอบคลุม