

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Management : RBM) ศึกษาเปรียบเทียบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ในองค์การต่างประเทศกับหน่วยราชการไทย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของการศึกษา

กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของการแข่งขันทางธุรกิจอย่างรุนแรงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา สาเหตุหนึ่งมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี โดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT) ที่ทำให้ทุกอย่างถูกกำหนดด้วยความเร็ว (Speed) รวมทั้งการเปิดเสรีทางการค้า (Free Market) และประเทศเกิดใหม่ (Emerging Economies) สภาพการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) ขององค์การภาครัฐ จากที่เคยมีสภาพแวดล้อมคงที่ (Stable Environment) มาเป็นสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงพลวัต (Dynamic) และเมื่อคาดการณ์ถึงการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ได้แก่ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ชีววิทยา ยารักษาโรค ค่านิยมทางสังคม การเพิ่มขึ้นของประชากร สภาพสิ่งแวดล้อม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว (Senge, et al, 1999 : 3) นับเป็นสภาพแวดล้อมภายนอกที่กดดัน (Threat) องค์การภาครัฐให้ต้องปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการ เพื่อไม่ให้มีปัญหาอุปสรรคต่อการทำธุรกิจของภาคเอกชน และเพื่อช่วยเหลือส่งเสริมภาคเอกชน ให้มีความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) กับคู่แข่งชั้นได้ รัฐบาลของประเทศผู้ส่งออกที่สำคัญของโลก จึงได้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานภาครัฐ โดยนำเครื่องมือการบริหารจัดการต่างๆ ของภาคเอกชน (Business Management Tools) รวมทั้งกรอบแนวคิดในการปรับปรุงผลงาน (Performance Improvement) มาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ (Ivancevich, James H. Donnelly, Jr. and James L. Gibson, 1980 : 474 - 476)

ประเทศไทยได้ทำการปฏิรูประบบราชการ ตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกเช่นกัน โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2545 ให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารงานให้เป็น “การบริหารภาครัฐแนวใหม่” หรือเรียกว่า New Public Management มีการปรับระบบการบริหารงานบุคคลและคำตอบแทนภาครัฐ ให้มีความเหมาะสมตามผังของการทำงาน (Business Mapping) มีความต้องการให้ระบบราชการในอนาคตเป็นองค์กรที่มีลักษณะการทำงานที่เป็นองค์กรขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organization) ถูกขับเคลื่อนโดยยุทธศาสตร์ ภารกิจ และพันธกิจ หรือเป็นองค์กรแบบ Mission-Oriented Organization โดยต้องสร้างตัวชี้วัด (Key Performance Indicator : KPI) เพื่อที่จะใช้วัดผลงานให้สามารถตอบคำถามในเชิงความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) ให้ชัดเจน อันเป็นองค์ประกอบของ “การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์” (Results-Based Management : RBM) ที่ภาคราชการไทยได้นำมาใช้ในการบริหารจัดการองค์การภาครัฐ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2546 : 21 - 27)

กระทรวงแรงงาน (Ministry of Labour : MOL) โดยนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ได้มีนโยบายให้นำระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และยกระดับคุณภาพการบริการของกระทรวงแรงงาน โดยนำระบบ RBM มาใช้ ทั้งระดับกรม (Department Level) และระดับกระทรวง (Ministry Level) ซึ่งเป็นกระทรวงแรกที่วางระบบ RBM ในระดับกระทรวง ขณะนี้อยู่ระหว่างการวางระบบ (Implementation) สำหรับ RBM ระดับกรมได้วางระบบเสร็จทุกกรมแล้ว คือ สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม การนำระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้นี้ จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการงานโครงการต่างๆ จากการบริหารแบบเดิม (Traditional Management) ที่ให้ความสำคัญกับปริมาณทรัพยากรนำเข้า (Inputs) และการควบคุมกระบวนการปฏิบัติงาน (Process Control) มาเป็นการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Results) ซึ่งต้องปรับเปลี่ยนกรอบความคิด ทักษะคติ และแนวทางการปฏิบัติงานของข้าราชการในกระทรวง หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงระดับวัฒนธรรม (Cultural Change) ในองค์กร จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สมาชิกขององค์กรจะต้องศึกษาถึง แนวคิด ทฤษฎี และรูปแบบของ “การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์” ให้เข้าใจอย่างลึกซึ้ง เพื่อที่จะได้ทำการบริหารระบบ “การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์” ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

การจะศึกษาเพื่อให้เข้าใจในระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้อย่างลึกซึ้งดังกล่าวนั้น นอกจากจะศึกษาถึงกรอบแนวคิดและวิธีการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของหน่วยราชการไทย ที่ได้เริ่มนำแนวคิดมาประยุกต์ใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2542 ตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (สำนักงาน ก.พ., ม.ป.ป.: 2) แล้ว ยังจำเป็นต้องศึกษาเปรียบเทียบกับกรอบแนวคิด วิธีการ และประสบการณ์การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์การภาครัฐและองค์การภาคสาธารณะ(Public Sector Organization) ในต่างประเทศด้วย เพราะแนวคิดเรื่องการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้เริ่มมีการพัฒนาที่ประเทศไทย จากกลุ่มประเทศที่พัฒนาทั้งในทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ และประเทศออสเตรเลีย โดยได้นำเทคนิคการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของกฎบัตรระบบราชการตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา และประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดีจนถึงปัจจุบัน (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, 2544 : 7-11) ซึ่งจะทำให้ทราบและเข้าใจถึงกรอบแนวคิด วิธีการบริหาร และประสบการณ์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จากองค์การภาครัฐในกลุ่มประเทศดังกล่าว ได้แก่ แนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาลแคนาดาและของกระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกา ที่เป็นหน่วยราชการเหมือนกันกับหน่วยราชการไทย อันเป็นการศึกษาในเชิงเทียบเคียงกับคู่แข่ง (Competitive Benchmarking) ที่เป็นการเปรียบเทียบขั้นตอนหรือวิธีปฏิบัติงานกับคู่แข่งในกิจการประเภทเดียวกัน รวมทั้งศึกษาแนวคิด และการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสำนักงานกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (United Nation Population Fund : UNFPA) ที่เป็นองค์การภาคสาธารณะระดับโลก ซึ่งเป็นการเทียบเคียงกระบวนการทำงานหรือแนวปฏิบัติที่เหมือนกันในลักษณะของการเปรียบเทียบเฉพาะกิจกรรม (Functional Benchmarking) ในเชิงของเทคนิค “การกำหนดมาตรฐานเทียบเคียง” (Benchmarking) และ “การเปรียบเทียบวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด” (Best Practices) ที่เป็นเทคนิคการเปรียบเทียบกับหน่วยงานที่ดีที่สุดที่ได้รับการยอมรับ และนำส่วนที่ดีมาใช้หรือดำเนินการตาม เพื่อให้เป็นสิ่งที่ดีที่สุดขององค์กร (โรแบร์, 2543 : 10)

การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ในองค์การภาครัฐและองค์การภาคสาธารณะ ในต่างประเทศ และหน่วยราชการไทยนี้ จะเป็นการบูรณาการองค์ความรู้จากการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของทุกหน่วยงานดังกล่าว ที่จะช่วยให้สามารถนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรลุผลสัมฤทธิ์ (Results) ของกระทรวงแรงงาน และหน่วยราชการไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงความหลากหลายของแนวคิด รูปแบบ และประสบการณ์ของการบริหาร มุ่งผลสัมฤทธิ์ ทั้งจากองค์การภาครัฐและองค์การภาคสาธารณะในต่างประเทศ และหน่วยราชการไทย

1.2.2 เพื่อบูรณาการองค์ความรู้ (Knowledge) ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ที่ข้าราชการ กระทรวงแรงงานและหน่วยงานอื่นๆ จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของ หน่วยงานได้

1.2.3 เพื่อให้ประกอบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของกระทรวงแรงงาน อันจะทำให้การวาง ระบบและการบริหารระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง สามารถดำเนินงานไปได้อย่างมี ประสิทธิภาพ (Efficiency) มีประสิทธิผล (Effectiveness) และ บรรลุผลสัมฤทธิ์ (Results) ตามที่ได้ ตั้งเป้าหมายไว้

1.3 ขอบเขต และวิธีการศึกษา

เอกสารผลงานทางวิชาการฉบับนี้ ผู้จัดทำได้ศึกษาค้นคว้าตำรา หนังสือ เอกสาร และ บทความทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเชิง Documentary Research โดยศึกษาเปรียบเทียบ แนวคิด วิธีการ แนวทาง และประสบการณ์การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จากองค์การภาครัฐและองค์การ ภาคสาธารณะ (Public Sector Organization) ในต่างประเทศ กับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของ หน่วยราชการไทย ภายในขอบเขตการศึกษา 3 เรื่อง ดังนี้

1.3.1 กรอบความคิดของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

1.3.2 ขั้นตอนการวางระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

1.3.3 การติดตามประเมินผล และการรายงานผลสัมฤทธิ์

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 คาดว่า จะทำให้ทราบและเข้าใจองค์ความรู้ที่เกิดจากการบูรณาการในเรื่องดังกล่าว เพื่อส่งเสริมให้เกิด “วัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้” (Learning Culture) ในองค์กร

1.4.2 คาดว่าจะสามารถนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนา และการบริหารระบบ บริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล ซึ่งนอกจากจะเป็นการรักษา (Maintain) ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้เป็นเครื่องมือการบริหารงานในองค์กรได้อย่างยั่งยืนแล้ว ยังจะช่วยสร้างให้เกิด “สภาพแวดล้อมขององค์กรที่มุ่งผลสัมฤทธิ์” หรือ “Results-Based Organization Environment “ ด้วย

บทที่ 2

เครื่องมือการจัดการทางธุรกิจที่เกี่ยวข้อง (Business Management Tools)

ตามที่ ปัจจุบันองค์การภาครัฐต้องเผชิญกับความกดดันจากสภาพแวดล้อมที่เป็น Dynamic ที่จะต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการทำงานขององค์กรอยู่ตลอดเวลา เหมือนกันกับองค์กรภาคธุรกิจ ดังนั้น ในการบริหารงานภาครัฐ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเรียนรู้ถึงแนวคิด (Concepts) ทฤษฎี(Theories) เครื่องมือ (Tools) และแนวทางปฏิบัติ (Practices) ของการบริหารจัดการภาคธุรกิจ เพื่อผสมผสานองค์ความรู้ต่างๆ ให้สามารถเป็นแนวทางบริหารงานในองค์การภาครัฐที่เหมาะสมที่สุด เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายสุดท้าย (Ultimate Outcome) คือ เกิดความพึงพอใจสูงสุดของประชาชนผู้ใช้บริการ เช่นเดียวกับที่ภาคธุรกิจต้องการให้เกิดความพึงพอใจสูงสุดของลูกค้า

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นระบบการบริหารจัดการที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานสาธารณะซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ (Nonprofit Organization) โดยเชื่อมโยงกับแนวคิด ทฤษฎี หรือเครื่องมือการบริหารจัดการของภาคธุรกิจ ได้แก่ การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) การบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management : TQM) ระบบการเปรียบเทียบผลงาน (Benchmarking) และระบบการประเมินผลเชิงดุลยภาพ (Balanced Scorecard : BSC) โดยเฉพาะเทคนิค Balanced Scorecard ที่สำนักงาน ก.พ. ได้นำมาปรับใช้เป็นกรอบแนวทางกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักขององค์กร ในการพัฒนาระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของภาคราชการไทย (สำนักงาน ก.พ., 2546 : 15)

ในบทนี้ ผู้จัดทำได้นำเสนอรายละเอียดของเครื่องมือทางธุรกิจ (Business Management Tools) ที่มีแนวคิด หลักการ และกระบวนการดำเนินการที่เป็นแนวทางเดียวกันกับระบบ RBM ดังนี้

1. การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management)
2. การบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management : TQM)
3. ระบบการประเมินผลเชิงดุลยภาพ (Balanced Scorecard : BSC)

2.1 การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management)

2.1.1 ความหมายของ “การบริหารเชิงกลยุทธ์”(Strategic Management)

การบริหารเชิงกลยุทธ์ หรือ “การวางแผนเชิงกลยุทธ์” (Strategic Planning) หมายถึง กระบวนการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Decision) ที่เป็นการตัดสินใจเพื่อความอยู่รอดและเพื่ออนาคตขององค์กร ที่สัมพันธ์กับการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในอนาคต ในการวางทิศทางการบริหารหรือทิศทางเชิงกลยุทธ์ (Strategic Direction) เพื่อกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Setting) และดำเนินกลยุทธ์ (Strategy Implementation) ขององค์กรให้บรรลุสู่แผนทิศทางที่ได้กำหนดไว้ (สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, 2542 : 20 - 27)

การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) มีหลักการคือ องค์กรจะต้องมีทิศทางขององค์กรที่ชัดเจน ว่าองค์กรต้องการจะทำอะไร อย่างไรและเมื่อไร โดยต้องกำหนด “วิสัยทัศน์” (Vision) “พันธกิจ/ภารกิจ” (Mission) “วัตถุประสงค์” (Purpose/Objective) หรือ “เป้าหมาย” (Goal) ขององค์กรอย่างเป็นทางการ ในบางองค์กรใช้คำดังกล่าวในความหมายเดียวกัน แต่บางองค์กรใช้ในความหมายที่แตกต่างกัน ได้แก่

วิสัยทัศน์ (Vision) หมายถึง

“ทิศทางและสถานะขององค์กรในอนาคต วิสัยทัศน์กำหนดว่าองค์กรต้องการอยู่ที่ใด อยากจะบรรลุถึงอะไร ภาพของจุดหมายเป็นอย่างไรและชี้ให้เห็นว่า องค์กรต้องการเป็นอะไรในอนาคต” (สำนักงาน ก.พ., 2546 : 53)

“ความมุ่งหมาย ความคาดหวัง ของบุคคลหรือองค์กร ที่ประสงค์จะไป มีสถานภาพเป็นอย่างไร โดยอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง หรือจะไปอยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่งในอนาคต” (วีรยุทธ มาชะศิริานนท์, 2541 : 27)

“พันธกิจ” (Mission) หมายถึง

“สิ่งที่ระบุว่าองค์กรจัดตั้งมาทำไม และอะไรคือสิ่งที่องค์กรควรจะต้องทำ” (Why the Organization exists and What it should be doing) (Hill, and Gareth R. Jones, 2001 : 7)

“วิสัยทัศน์ในระยะยาวขององค์กรว่า อะไรคือสิ่งที่องค์กรพยายามจะเป็น พันธกิจเป็นความมุ่งหมายที่เป็นลักษณะเฉพาะขององค์กรที่ทำให้แตกต่างจากองค์กรอื่นในธุรกิจที่คล้ายกัน คำถามพื้นฐานสำหรับพันธกิจที่จะต้องตอบ คือ ธุรกิจขององค์กรเราคืออะไร (What is our business?) และ องค์กรควรจะเป็นอะไร (What should it be?)” (Ivancevich, James H. Donnelly, Jr., and James L. Gibson., 1980 : 60 - 61)

“เหตุผลสำหรับการดำรงอยู่ขององค์กร ภารกิจ (พันธกิจ) จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย โดยปกติแล้ว ภารกิจจะมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อองค์กรตัดสินใจในการติดตามตลาดที่เกิดขึ้นใหม่” (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ สมชาย หิรัญกิตติ และ สมศักดิ์ วานิชยาภรณ์, 2545 : 366)

“เป้าหมาย” (Goals) หมายถึง

“ข้อความเฉพาะเจาะจงที่ระบุถึงผลงานที่บรรลุผลสัมฤทธิ์ (Result) หรือผลลัพธ์ (Outcome) ภายในระยะเวลาที่กำหนด เป้าหมายที่ดีควรเขียนระบุถึง ว่าอะไรคือสิ่งที่ต้องการทำให้สำเร็จสมบูรณ์ และต้องการให้เสร็จเมื่อใด” (Hess, and Julie Siciliano, 1996 : 83)

“สิ่งที่องค์กรหวังที่จะให้บรรลุผลในอนาคตในกำหนดเวลาระยะเวลาถึงระยะยาว ซึ่งจะส่งผลถึงดำเนินการของพันธกิจว่าจะดำเนินการอย่างไร” (Noe, et al., 2000 : 48)

“ระบุว่าจะทำอะไรคือ สิ่งที่ต้องการหวังว่าจะทำให้สำเร็จ (What the organization hopes to fulfill) ภายในกำหนดเวลาระยะเวลาถึงระยะยาว” (Hill, and Gareth R. Jones, 2001 : 7)

ในการ “วางแผนเชิงกลยุทธ์” (Strategic Planning) จะมีลักษณะที่แตกต่างจากการวางแผนโดยทั่วไป (Planning) เนื่องจากคำว่า “กลยุทธ์” (Strategic) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร (External Environment) และสภาพแวดล้อมภายในขององค์กร (Internal Environment) เพื่อทำการวางแผนอย่างมีขั้นตอนและเป็นระบบ (Systematic) ที่ต้องอาศัยวิสัยทัศน์ (Vision) ของผู้นำในการเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่จะกระทบต่อองค์กร เป็นการวางแผนเพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การวางแผนเชิงกลยุทธ์เป็นการวางแผนที่ประกอบด้วย 3 แผน คือ แผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ที่มีความสอดคล้องและเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน ซึ่งแตกต่างจากการวางแผนโดยทั่วไปที่เป็นเพียงการวางแผนระยะสั้นคือ แผนงบประมาณเท่านั้น เหมือนการเดินของคนเมา (Drunkard Walk) ที่ปีใดเศรษฐกิจดีทิศทางขององค์กรก็จะดีเหมือนคนเมาเดินไปข้างหน้า แต่หากปีใดเศรษฐกิจถดถอยลงองค์กรก็จะเซไปข้างหลัง และเซไปเซมาเหมือนกับคนเมาที่ขาดทิศทางที่ชัดเจนเพราะไม่มีแผนระยะยาวมารองรับ ผิดกับองค์กรที่มีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ซึ่งจะเหมือนกับคนที่เดินไปข้างหน้าอย่างมั่นคงและมีจุดหมายปลายทาง (สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, 2542 : 2 - 20)

2.1.2 กระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning Process)

Hill, and Gareth R. Jones, (2001 : 5 - 47) ได้อธิบายถึงขั้นตอนของกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ว่า โดยพื้นฐานจะประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอน คือ

1) การเลือกพันธกิจขององค์กร (Corporate Mission Selection) และเป้าหมายหลักขององค์กร (Major Corporate Goals) โดยวิเคราะห์และทำความเข้าใจถึงผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ทั้งภายในองค์กร (Internal Stakeholders) ได้แก่ พนักงาน ผู้จัดการ คณะผู้บริหาร ระดับสูง และผู้ถือหุ้น และผู้มีส่วนได้เสียภายนอกองค์กร (External Stakeholders) ได้แก่ กลุ่มบริษัทลูกค้า ซัพพลายเออร์ รัฐบาล สหภาพแรงงาน ชุมชนท้องถิ่น และสังคม ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวล้วนเป็นผู้ที่มีบทบาทที่จะส่งผลถึงรายได้ขององค์กร ดังนั้น ในการกำหนดกลยุทธ์ขององค์กร จึงต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อบุคคลผู้มีส่วนได้เสียด้วย

2) การวิเคราะห์สภาพการแข่งขันภายนอกองค์กร (External Competitive Environment Analysis) เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกที่จะเกิดขึ้นใน "อนาคต" ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคม อุตสาหกรรม และธุรกิจ ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ที่จะส่งผลกระทบต่อองค์กรหรือไม่อย่างไร สภาพแวดล้อมใดจะเป็นประโยชน์หรือ "โอกาส" (Opportunity) ขององค์กร และสภาพแวดล้อมใดเป็น "ภัยอันตราย" (Treat) ขององค์กร

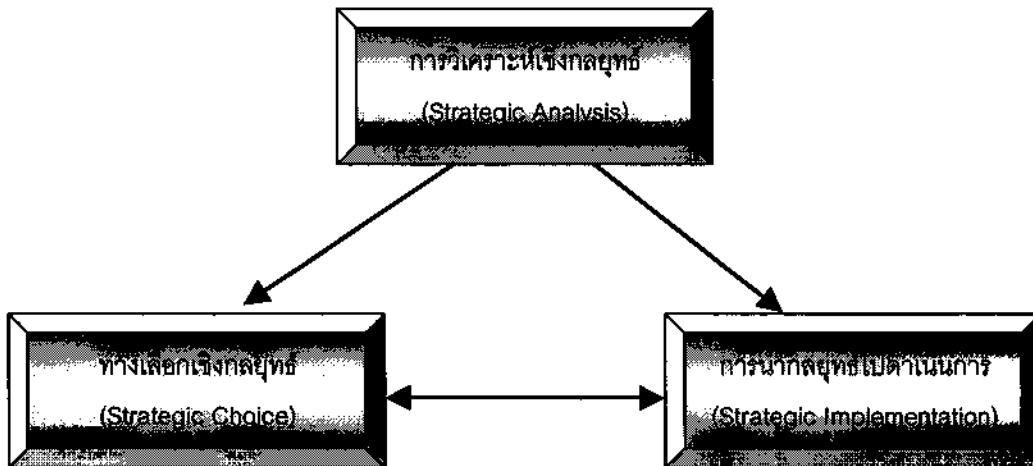
3) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมการทำงานภายในองค์กร (Internal Operating Environment Analysis) เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในองค์กรที่เป็นอยู่ใน "ปัจจุบัน" ได้แก่ โครงสร้างองค์กร ทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร ทรัพยากรด้านต่างๆ ขององค์กรทั้งด้านการเงิน เทคโนโลยี สถานที่ตั้ง ฐานลูกค้าและอื่นๆ ว่าองค์กรมีความสามารถ (Capabilities) สมรรถนะความสามารถ (Competencies) และความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) ใด ที่เป็น "จุดแข็ง" (Strengths) ที่สามารถแข่งขันกับคู่แข่งได้ และมี "จุดอ่อน" (Weaknesses) ใดที่ต้องปรับปรุงแก้ไขให้ทันต่อการเผชิญกับสิ่งที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ยังต้องวิเคราะห์ถึงค่านิยม การคาดหวัง ตลอดจนวัฒนธรรมขององค์กรว่า สมาชิกในองค์กรมีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร เพื่อจะได้ทำการแก้ไขหรือปรับค่านิยม การคาดหวัง และวัฒนธรรมในองค์กรให้เป็นหนึ่งเดียวให้ได้มากที่สุด เพราะการดำเนินการตามกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุถึงความสำเร็จนั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจ (Collaborate) และความผูกพัน (Commitment) ของสมาชิกทุกคนในองค์กร

4) **การเลือกกลยุทธ์ (Strategy Selection)** โดยใช้ SWOT Analysis วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายใน เพื่อหา โอกาส ภัยอันตราย จุดแข็ง และจุดอ่อนขององค์กรแล้วเลือกกลยุทธ์ที่เหมาะสม เช่น การใช้กลยุทธ์ “โอกาสกับจุดแข็ง” หรือ Core Competencies ขององค์กรในการขยายการช่วงชิงตลาดของคู่แข่ง และใช้กลยุทธ์ “ภัยอันตรายกับจุดอ่อน” ในการรักษาส่วนแบ่งการตลาด และมีกิจกรรมพนักงานเพื่อเพิ่ม Competencies ให้แก่พนักงาน เป็นต้น

5) **การดำเนินกลยุทธ์ (Strategy Implementation)** เป็นขั้นตอนการออกแบบและควบคุม โดยออกแบบโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและกลยุทธ์ที่ใช้ รวมทั้งการออกแบบระบบการควบคุมเชิงกลยุทธ์ (Strategic Control Systems) ได้แก่ การควบคุมด้านการเงิน (Financial Controls) การควบคุมผลผลิต (Output Controls) และการจัดการโดยมุ่งวัตถุประสงค์ (Management by Objectives) เป็นต้น

ดูแผนภูมิที่ 1 แสดงถึงความสัมพันธ์ของการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ ทางเลือกเชิงกลยุทธ์ และการนำกลยุทธ์ไปใช้

แผนภูมิที่ 1 : กระบวนการการบริหารเชิงกลยุทธ์
(Strategic Management Process)



ที่มา : สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์ (2542)

2.1.3 ประเภทของกลยุทธ์

จากการใช้เทคนิค SWOT Analysis ขององค์กรสามารถกำหนดหรือเลือกกลยุทธ์ที่เหมาะสมที่จะใช้ตามสภาพแวดล้อมต่างๆ ขององค์กรได้ โดยสามารถจำแนกเป็นแนวทางกว้างๆ ได้ 4 แนวทาง คือ (สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, 2542 : 123 - 124)

1) **กลยุทธ์ที่เน้นการขยายตัว (Expansion Strategies)** เป็นกลยุทธ์ที่ท้าทายเพื่อการขยายทางธุรกิจ เพื่อชิงความได้เปรียบต่อคู่แข่ง เช่น การขยายตัวไปสู่ธุรกิจหรืออุตสาหกรรมใหม่ การขยายสายผลิตภัณฑ์ใหม่ และการขยายตลาด เป็นต้น

2) **กลยุทธ์ที่เน้นความมั่นคง (Stability Strategies)** เป็นการดำเนินกลยุทธ์ที่จะรักษาหรือคงสภาพการดำเนินธุรกิจเดิมเอาไว้เพื่อความมีเสถียรภาพขององค์กร เช่น การพยายามรักษายอดขายหรือส่วนแบ่งการตลาดเดิมเอาไว้ การคงไว้ซึ่งแบบของผลิตภัณฑ์ และแนวทางการบริหาร (Function) เดิม

3) **กลยุทธ์ที่เน้นการหดตัวหรือการถอย (Retrenchment Strategies)** เป็นกลยุทธ์ที่ต้องการลดขนาดของธุรกิจเพื่อความอยู่รอดขององค์กร หรือเลิกธุรกิจ ได้แก่ การยกเลิกสายการผลิต หรือขายกิจการบางส่วน เป็นต้น

4) **กลยุทธ์ผสมผสาน (Combination Strategies)** เป็นการผสมผสาน หรือปรับการใช้กลยุทธ์ทั้งสามแบบไปพร้อมกันตามสถานการณ์ของสภาพแวดล้อมหรือลักษณะของธุรกิจ เพื่อให้เกิดความได้เปรียบต่อคู่แข่งให้มากที่สุด

2.1.4 ระดับทางเลือกเชิงกลยุทธ์ (Strategic Alternatives)

ท่ามกลางความเป็นไปได้ต่างๆ ฝ่ายจัดการสามารถมีทางเลือกได้หลายทางที่จะให้บรรลุถึงเป้าหมาย ระดับทางเลือกเชิงกลยุทธ์ดังกล่าวแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ (Hill, and Gareth R. Jones, 2001 : 8 - 9)

1) **กลยุทธ์ระดับบริษัท (Corporate-Level Strategy)** เป็นกลยุทธ์ที่กำหนดทิศทางรวมขององค์กร (Strategic Direction) ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ตามเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมในปัจจุบันและการคาดการณ์แนวโน้มในอนาคต เพื่อให้เป็นเอกภาพโดยรวมขององค์กร โดยเฉพาะที่เป็นองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้องกันหลายอุตสาหกรรม (Multiple-Industry Firm) หรือบริษัทในเครือ กลยุทธ์ที่ใช้ ได้แก่ กลยุทธ์ในการขยาย (Expand) สาขา หรือกลยุทธ์ในการล่าถอย (Retrench) เช่น การยุบรวมสาขา เป็นต้น

2) **กลยุทธ์ระดับธุรกิจ (Business-Level Strategy)** หมายถึง กลยุทธ์ที่ใช้สำหรับองค์กรใดองค์กรหนึ่งในอุตสาหกรรมหนึ่งๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายรวมของกลยุทธ์ระดับบริษัท ด้วยการทำให้องค์กรมีความสามารถในการสร้างความได้เปรียบ ให้เหนือคู่แข่งในอุตสาหกรรมเดียวกัน ได้แก่ กลยุทธ์การสร้างความเป็นลักษณะเฉพาะ (Unique) ของสินค้าและบริการทั้งด้านคุณภาพและความเชื่อถือ เป็นต้น

3) **กลยุทธ์ระดับฝ่าย (Functional-Level Strategy)** หมายถึง กลยุทธ์ของหน่วยงานหลักในองค์กรที่มีการวางแผนและปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุถึงกลยุทธ์ระดับบริษัท และกลยุทธ์ระดับธุรกิจ ได้แก่ กลยุทธ์ของฝ่ายการผลิตในการปรับปรุงสายการผลิต หรือฝ่ายคลังสินค้าที่มีกลยุทธ์ในการนำระบบควบคุมคลังสินค้าด้วยระบบคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

ในองค์การภาครัฐ Corporate-Level Strategy อาจหมายถึง กลยุทธ์ในระดับกระทรวง (Ministry-Level Strategy) ที่กำหนดทิศทางรวมของกรมในสังกัดให้เป็นเอกภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบาย หรือยุทธศาสตร์ของรัฐบาลซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมภายนอกกระทรวง

Business-Level Strategy ในองค์การภาครัฐจะหมายถึง กลยุทธ์ระดับกรม (Department-Level Strategy) ที่สามารถกำหนดกลยุทธ์ที่มีลักษณะการให้บริการที่มีลักษณะเฉพาะด้าน ตามสมรรถนะความสามารถขององค์กร (Core Competencies) และ

Functional-Level Strategy ในองค์การภาครัฐ เทียบได้กับ กลยุทธ์ในระดับหน่วยปฏิบัติงานหลักของกรม (Division – Level Strategy) ได้แก่ กลยุทธ์ในระดับสำนัก และระดับกลุ่มงานต่างๆ

2.2 การบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management : TQM)

2.2.1 แนวคิด และความหมาย

แนวคิดการบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม ได้เริ่มมีการพัฒนาโดยที่ปรึกษาทางธุรกิจหลายคน ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ H. W. Edwards Deming, Joseph Juran, และ A. V. Feigenbaum จนได้รับความนิยมใช้กันอย่างมาก ในอุตสาหกรรมการผลิตของประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อต้นปี 1980 โดยปรัชญาที่อธิบายความหมายของ TQM ตามแนวทางของ Deming ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ 5 ขั้นตอน มีดังนี้ (Hill, and Gareth R. Jones, 2001 : 177)

1. คุณภาพที่ได้รับการปรับปรุง (Improved Quality) หมายถึง ต้นทุนการผลิตที่ลดลง อันเกิดจากการลดการทำงานที่ต้องทำใหม่ลง ความผิดพลาดลดลง ระยะเวลาการส่งมอบลดลง รวมทั้งการใช้เวลาและวัสดุอุปกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพ
2. จากผลสัมฤทธิ์ดังกล่าว ทำให้ผลิตภัณฑ์ได้รับการพัฒนาขึ้น
3. คุณภาพที่เหนือกว่าจะส่งผลให้ส่วนแบ่งการตลาดสูงขึ้น และทำให้องค์กรสามารถเพิ่มราคาสินค้าได้
4. ทำให้องค์กรมีกำไรเพิ่มมากขึ้น และสามารถดำรงอยู่ในธุรกิจได้
5. ทำให้องค์กรสามารถสร้างตำแหน่งงานได้มากขึ้น

การบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (TQM) หมายถึง แนวทางการสร้างคุณภาพของผลงาน หรือการตรวจวินิจฉัยคุณภาพของระบบบริหารทั้งระบบ ได้แก่ การมุ่งที่ลูกค้าและตลาด (Customer and Market Focus) ระบบภาวะผู้นำ (Leadership System) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) การบริหารกระบวนการ (Process Management) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) และการจัดการเทคโนโลยีและสารสนเทศ (Information and Technology Management) โดยมีการควบคุมคุณภาพในทุกขั้นตอนและทุกส่วนของงาน และถือว่าคุณภาพเป็นความรับผิดชอบของพนักงานทั้งหมดขององค์กร ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยทางอ้อมกับความพึงพอใจของลูกค้า (วีรพจน์ ลือประสิทธิ์กุล, 2542 : 7)

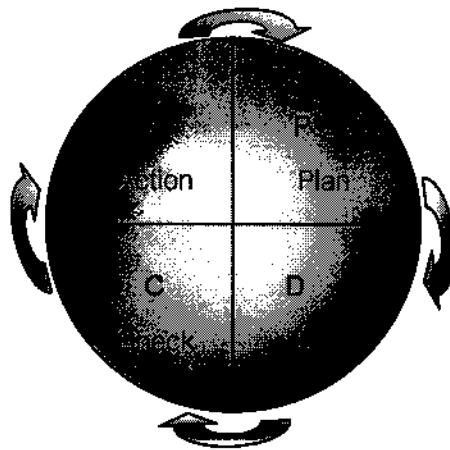
2.2.2 หลักการบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (TQM)

จากแนวคิดของ Deming ได้พัฒนาเป็นแนวคิดสำหรับโปรแกรมในการบริหารจัดการคุณภาพโดยรวมที่มีประสิทธิผล 6 ประการ ดังนี้ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ สมชาย หิรัญกิตติ และ สมศักดิ์ วานิชยาภรณ์, 2545 : 319 - 324)

1) **การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement)** ซึ่งจะครอบคลุมถึงบุคลากร อุปกรณ์ ผู้จำหน่ายปัจจัยการผลิต วัตถุดิบ และขั้นตอนการผลิต ที่มีเป้าหมายสุดท้ายของการผลิตคือ ความสำเร็จที่สมบูรณ์ โดย Water Shewhart ผู้ซึ่งเป็นผู้เริ่มการบริหารจัดการคุณภาพ (Quality Management) ได้ทำการพัฒนาโมเดลสำหรับการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง คือ วงจร "PDCA" ดังแผนภูมิที่ 2 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. การวางแผน (Plan) เป็นการเตรียมแผนการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
2. การลงมือปฏิบัติ (Do) เป็นการลงมือปฏิบัติตามแผน เพื่อปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง
3. การตรวจสอบ (Check) เป็นการตรวจสอบว่าได้ดำเนินการตามแผนที่ได้วางไว้หรือไม่
4. การแก้ไขข้อบกพร่อง (Action) จากการตรวจสอบหากพบว่ามีข้อบกพร่องให้ทำการแก้ไขโดยทันทีและวางแผนเพื่อทำการปรับปรุงใหม่

แผนภูมิที่ 2 : วงจร PDCA



ที่มา : ศิริวรรณ เสรีรัตน์ สมชาย หิรัญภิตติ และ สมศักดิ์ วานิชยาภรณ์ (2545)

2) การมอบหมายงานให้แก่พนักงาน (Employee Empowerment) เป็นการขยายงานไปสู่พนักงานระดับล่าง เพื่อเป็นการเพิ่มความรับผิดชอบ หรือเป็นกลยุทธีการผลักดันให้มีการตัดสินใจไปสู่พนักงาน

3) การกำหนดมาตรฐานเทียบเคียง (Benchmarking) เป็นการเลือกมาตรฐานของการปฏิบัติงาน ซึ่งจะเป็นตัวแทนของผลการปฏิบัติงานที่ดีที่สุด สำหรับกระบวนการผลิต หรือกิจกรรมที่รวมถึงการกำหนดมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ การบริการ ต้นทุน และวิธีการปฏิบัติงานซึ่งจะมีการปฏิบัติที่คล้ายๆ กันเป็นการพัฒนาจุดมาตรฐาน โดยทำการเปรียบเทียบกับหน่วยงานที่ดีที่ได้รับการยอมรับ และนำส่วนที่ดีมาใช้และดำเนินการตามเพื่อให้เป็นสิ่งที่ดีที่สุด

คำว่า "Benchmark" ได้มาจากสัญลักษณ์ในการทำ Benchmark ของแผนกสำรวจทางธรณีวิทยาของประเทศสหรัฐอเมริกา (U.S. Geological Survey) ซึ่งหมายถึง การวัดระยะโดยเปรียบเทียบกับจุดที่ใช้อ้างอิง ซึ่งในเชิงธุรกิจสามารถแบ่งการ Benchmark ได้เป็น 4 ประเภท คือ (โรแบร์, 2543 : 10)

3.1) การเปรียบเทียบภายใน (Internal Benchmarking) เป็นการเปรียบเทียบกระบวนการทางธุรกิจกับกระบวนการที่คล้ายกันในองค์กร ซึ่งจะทำได้แนวปฏิบัติทางธุรกิจ "ภายในองค์กร" ที่ดีที่สุด

3.2) การเปรียบเทียบกับคู่แข่งชั้น (Competitive Benchmarking) เป็นการเปรียบเทียบสินค้า บริการ ขั้นตอน หรือวิธีการปฏิบัติกับคู่แข่งโดยตรง ซึ่งจะช่วยให้มีโอกาสที่จะรู้จักตัวเอง และคู่แข่งชั้นดีขึ้น รวมทั้งเพื่อการแข่งขันกับคู่แข่งรายอื่นๆ

3.3) การเปรียบเทียบเฉพาะกิจกรรม (Functional Benchmarking) เป็นการเปรียบเทียบแนวปฏิบัติที่เหมือนกัน เช่น กระบวนการจ่ายของให้ลูกค้า ในส่วนที่เป็นการปฏิบัติงานเดียวกันหรือที่คล้ายกันภายนอกอุตสาหกรรมจากทุกอุตสาหกรรมที่สามารถหาได้ เพื่อกำหนดหลักปฏิบัติที่เหนือกว่าที่ทำอยู่ในองค์กร

3.4) การเปรียบเทียบแบบทั่วไป (Generic Benchmarking) เป็นการสร้างแนวคิดอย่างกว้างๆ เกี่ยวกับธุรกิจหรือการปฏิบัติงานที่ไม่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งสามารถนำมาปฏิบัติได้ในลักษณะเดียวกันหรือคล้ายกันโดยไม่คำนึงว่าเป็นอุตสาหกรรมใด

4) การจัดส่งสินค้าแบบทันเวลาพอดี (Just in Time - JIT) เป็นระบบการควบคุมสินค้าคงเหลือให้ทันเวลาพอดี โดยการออกแบบการผลิตและการขนส่งให้สามารถจัดส่งรายการวัตถุดิบต่างๆ มาถึงโรงงานผลิตทันตามความต้องการของสายการผลิตพอดี ทำให้ลดต้นทุนด้านสินค้าคงเหลือลง

5) เทคนิคทาгуชิ (Taguchi Technique) เป็นเทคนิคการควบคุมคุณภาพของญี่ปุ่น โดยมุ่งปรับปรุงผลิตภัณฑ์ตั้งแต่ช่วงที่มีการออกแบบ เพื่อให้คุณภาพของผลิตภัณฑ์มีความคงที่ (Quality Robust) ลดการสูญเสียหน้าที่ด้านคุณภาพ (Quality Loss Function) และการมุ่งเป้าหมายด้านคุณภาพ (Target-Oriented Quality)

6) ความรู้ในการใช้เครื่องมือ (Knowledge of TQM Tools) โดยพนักงานทุกคนในองค์กรจะต้องได้รับการฝึกหัดเทคนิคการบริหารจัดการ TQM

2.3 ระบบการประเมินผลเชิงดุลยภาพ (Balanced Scorecard : BSC)

2.3.1 แนวคิดพื้นฐาน

Balanced Scorecard ได้เริ่มพัฒนาขึ้นโดย Professor Robert S. Kaplan ศาสตราจารย์ด้านบริหารธุรกิจประจำมหาวิทยาลัย Harvard และ Dr. David Norton ที่ปรึกษาด้านการจัดการ โดยในปี 1987 Kaplan และ Norton ได้ศึกษาและสำรวจสาเหตุของการที่ตลาดหุ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาประสบปัญหา พบว่าองค์กรส่วนใหญ่นิยมใช้แต่ตัวชี้วัดด้านการเงิน (Financial Indicators) เป็นหลัก จึงเสนอแนวคิดว่าการประเมินผลขององค์กรควรพิจารณาตัวชี้วัดใน 4 มุมมอง (Perspectives) อย่างมีดุลยภาพ คือ มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspectives) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspectives) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Perspectives) และ มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspectives) จากนั้นในปี 1992 จึงได้ตีพิมพ์ผลงานลงในวารสาร Harvard Business Review ทำให้แนวคิด Balanced Scorecard เป็นที่นิยมและใช้กันอย่างแพร่หลายในองค์กรต่าง ๆ ทั่วโลก (พสุ เดชะรินทร์, 2546 : 21)

2.3.2 นิยามของ Balanced Scorecard

ก่อนที่จะทราบความหมายของ คำว่า Balanced Scorecard อาจมาทำความเข้าใจกับคำว่า "Balance" กับ "Scorecard" ก่อน

"Balance" ตามความหมายของระบบการประเมินผลเชิงดุลยภาพ หมายความว่ารวมถึง การพิจารณาให้เกิดความสมดุลรวม ระหว่างการวัดผลด้านการเงินและด้านที่ไม่ใช่การเงิน ได้แก่ ลูกค้า และการสร้างนวัตกรรม ความสมดุลระหว่างอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ได้แก่ ตัวชี้วัดทางการเงินที่แสดงถึงผลงานในอดีต ตัวชี้วัดผลงานของกระบวนการในการผลิตที่แสดงถึงผลงานในปัจจุบัน และ ตัวชี้วัดแสดงการเรียนรู้หรือนวัตกรรมที่เป็นการแสดงถึงผลงานในอนาคต ความสมดุลระหว่างผู้มีส่วนได้เสียภายนอกกับภายใน รวมทั้งความสมดุลระหว่างทรัพย์สินที่จับต้องได้ (Tangible Asset) กับทรัพย์สินที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Asset) (สิทธิศักดิ์ พฤษชัยพิติกุล, 2546 : 7 – 10)

"Scorecard" หมายถึง การแสดงผลการบรรลุผลสัมฤทธิ์ขององค์กร ในรูปของรายงานสรุป โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อให้ผู้บริหารสามารถวัดความก้าวหน้าของการบรรลุวัตถุประสงค์องค์กร (สำนักงาน ก.พ., 2546 : 15)

สำหรับคำนิยามความหมายของคำว่า "Balanced Scorecard" ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ ได้แก่

"กรอบความคิด (Conceptual Framework) เพื่อการแปล (Translation) วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Objectives) ขององค์กรให้เป็นชุดของตัวชี้วัดผลงานต่างๆ ที่แบ่งออกเป็นมุมมอง 4 มุมมอง คือ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการทางธุรกิจภายใน และ ด้านการเรียนรู้และการเจริญเติบโต" (Procurement Executive' Association, n.d. : ix)

"เครื่องมือการบริหารจัดการที่จะเอื้อต่อการนำกลยุทธ์ขององค์กรไปสู่ภาคปฏิบัติ โดยอาศัยการวัด ประเมิน ซึ่งจะช่วยให้เกิดการเกิดความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมุ่งเน้นสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร"

"ระบบการควบคุมทางการบริหารจัดการแบบองค์รวม (Comprehensive Management Control System) ซึ่งทำให้เกิดความสมดุลของการประเมินผลหรือการวัดผลทางการเงินด้วยการประเมิน หรือการวัดผลทางด้านปฏิบัติการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์กร"

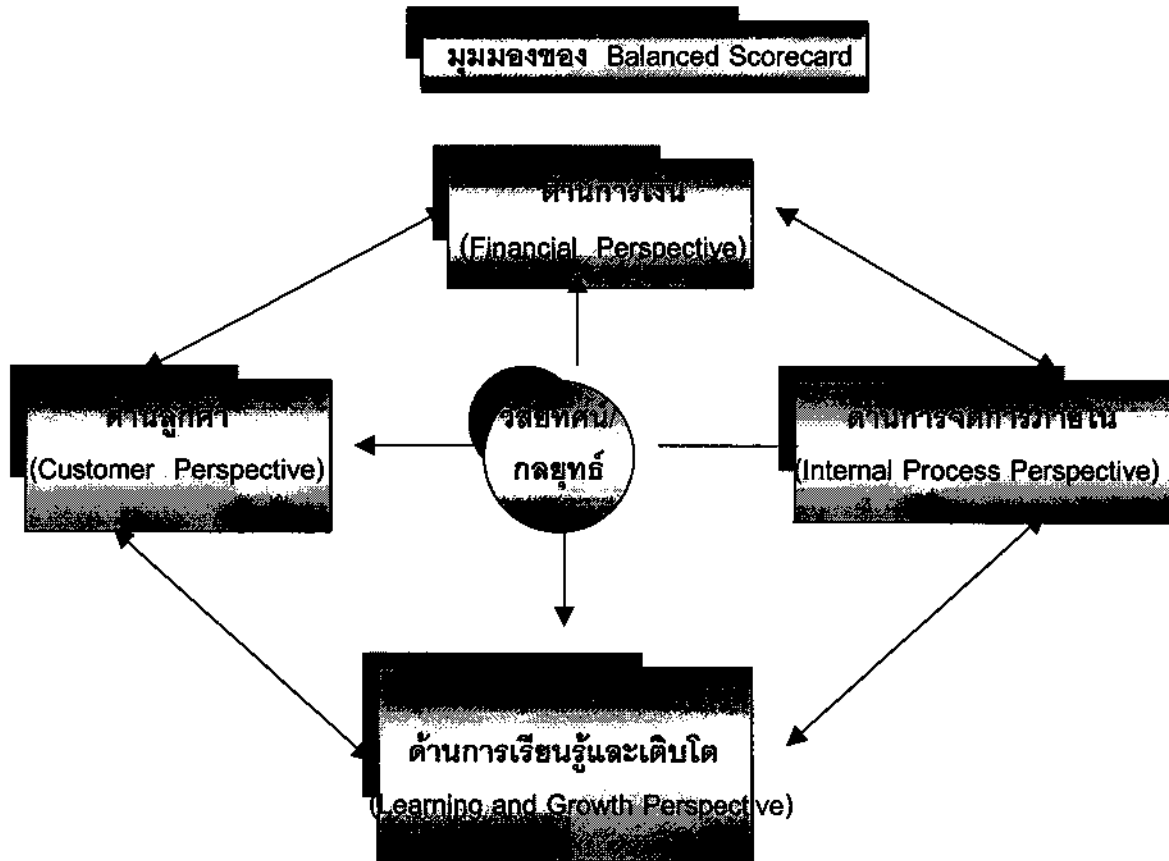
2.3.3 Balanced Scorecard กับ Key Performance Indicators

Key Performance Indicators : KPIs หรือ "ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก" เป็นเครื่องมือหรือดัชนีที่ใช้ในการวัด หรือประเมินว่าผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ขององค์กรเป็นอย่างไร การกำหนดตัวชี้วัดมีหลายวิธี เทคนิคของ Balanced Scorecard ก็เป็นทางเลือกหนึ่งที่ช่วยกำหนด KPI เพราะ Balanced Scorecard เป็นกระบวนการบริหารที่อาศัย KPI เป็นกลไกสำคัญในการวัดผล

จากแนวคิดพื้นฐานที่ Balanced Scorecard เป็นมากกว่าเครื่องมือที่ใช้ในการวัดและประเมินผล ทำให้องค์กรต่าง ๆ มีการนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้กับองค์กรของตนเองในมุมมองอื่นที่ต่างกันขึ้นอยู่กับผู้บริหารขององค์กรนั้น สำหรับตัวแบบของ Kaplan และ Norton ที่นำเสนอการสร้าง ความสมดุลของมุมมอง 4 มุมมอง สามารถสรุปได้ ดังนี้ (Olve, Jan Roy and Magnus Wetter, 2546 : 255 – 295) (ดูแผนภูมิที่ 3)

1. มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective)
2. มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective)
3. มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective)
4. มุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโตขององค์กร (Learning and Growth Perspective)

แผนภูมิที่ 3 : มุมมองของเทคนิค Balanced Scorecard



ที่มา : ศิริวรรณ เสรีรัตน์ สมชาย หิรัญกิตติ และ สมศักดิ์ วานิชยาภรณ์ (2545)

1) มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective)

ธุรกิจที่มุ่งเน้นการแสวงหากำไร จะให้ความสำคัญกับมุมมองด้านการเงิน เนื่องจากมุมมองนี้จะเป็นตัวแสดงผลของกลยุทธ์ต่าง ๆ ของมุมมองอื่น ๆ และเป็นมุมมองที่เป็นเป้าหมายขององค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ภายใต้มุมมองทางด้านการเงินสำหรับองค์กรธุรกิจ ซึ่งมีเป้าหมายหลักขององค์กรคือกำไรสูงสุดจะประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1.1) **ด้านการเพิ่มขึ้นของรายได้ (Revenue Growth)** ถ้าองค์กรมีเป้าหมายเพิ่มรายได้ ก็จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มขึ้นของรายได้ และกำหนดแนวทางในการเพิ่มรายได้ต่อไป การเพิ่มขึ้นของรายได้รวมทั้งตัวชี้วัดที่สำคัญประกอบไปด้วย

ก. **การปรับราคาสินค้า** ในกรณีสินค้าที่จำหน่ายมีจำนวนเท่าเดิม แต่ได้มีการปรับราคาต่อหน่วยให้สูงขึ้น องค์กรก็จะได้รับรายได้เพิ่มขึ้น ตัวชี้วัด ได้แก่ รายได้ที่เพิ่มขึ้นภายหลังการปรับเปลี่ยนราคา

ข. **เพิ่มลูกค้าใหม่** องค์กรขยายตลาดสู่กลุ่มเป้าหมายใหม่ เป็นแนวทางหนึ่งในการแสวงหาลูกค้ากลุ่มใหม่ ตัวชี้วัด ได้แก่ จำนวนลูกค้าใหม่ต่อลูกค้าทั้งหมด

ค. **เพิ่มยอดขายจากลูกค้ากลุ่มเดิม** เป็นการเพิ่มยอดขายการนำเสนอสินค้าหรือทางเลือกสินค้าให้กับลูกค้ากลุ่มเดิมมากขึ้น ตัวชี้วัด ได้แก่ ร้อยละการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อลูกค้า

ง. **เพิ่มชนิดของสินค้า / บริการ** เป็นการเพิ่มสินค้าหรือบริการใหม่ ๆ ออกสู่ตลาด ตัวชี้วัด ได้แก่ รายได้ของสินค้า/บริการใหม่ต่อรายได้ทั้งหมด

1.2) **ด้านการลดลงของต้นทุน** ถ้าองค์กรมีเป้าหมายที่กำไรสูงสุด นอกจากการเพิ่มรายได้ข้างต้นแล้ว การลดต้นทุนก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะทำให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายของการมีกำไรสูงสุดได้ การลดต้นทุนรวมทั้งตัวชี้วัดที่สำคัญประกอบไปด้วย

ก. **การลดลงของต้นทุนต่อหน่วย** ต้องพิจารณาว่าองค์กรต้องการวัดผลที่หน่วยใด เช่น หน่วยของสินค้าหน่วยของระดับแผนกหรือหน่วยธุรกิจ หากวัดที่หน่วยของสินค้าหมายถึง ต้นทุนต่อผลผลิตต้องลดลง ตัวชี้วัด ได้แก่ ต้นทุนต่อผลผลิต หรือ ต้นทุนต่อพนักงาน

ข. **การลดลงของต้นทุนในการดำเนินงาน** ตัวชี้วัดที่ใช้มักจะมองต้นทุนในการดำเนินงานที่ลดลง หรือวัดอัตราส่วนของต้นทุนในการดำเนินงานต่อต้นทุนทั้งหมด

ค. **การเพิ่มผลผลิต** การเพิ่มขึ้นของจำนวนผลผลิต จะส่งผลให้ต้นทุนลดลง เนื่องจากต้นทุนคงที่ที่เปลี่ยนแปลง

ง. **การใช้ประโยชน์ของสินทรัพย์** การใช้ประโยชน์ของสินทรัพย์น้อยไป จะก่อให้เกิดต้นทุนแก่องค์กร ตัวชี้วัดอาจจะใช้ผลตอบแทนขององค์กรต่อสินทรัพย์ทั้งหมด

2) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective)

การสร้างคามพึงพอใจแก่ลูกค้าด้วยการสร้างคุณค่า และความแตกต่างให้ลูกค้านั้น องค์กรจะต้องพิจารณาว่าจะทำอะไรบ้าง ซึ่งต้องสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร โดยมากจะประกอบด้วยหลักที่สำคัญได้แก่

2.1) **ส่วนแบ่งตลาด** การชี้วัดส่วนแบ่งตลาดจะต้องเปรียบเทียบกับองค์กรของคู่แข่ง (Market Share) เป็นสำคัญ

2.2) **การรักษาลูกค้าเก่า** ในปัจจุบันการรักษาลูกค้าเก่าไว้ถือว่ามีค่าสำคัญอย่างมาก (Customer Retention) เพราะการรักษาลูกค้าเก่าจะมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการแสวงหาลูกค้าใหม่ ตัวชี้วัดอาจจะใช้จำนวนลูกค้าที่สูญหายไปในแต่ละปี หรือรายได้จากลูกค้าเก่าต่อรายได้ทั้งหมด

2.3) **การเพิ่มลูกค้าใหม่** นอกจากการรักษาลูกค้าเก่าแล้ว องค์กรที่แสวงหากำไรจะมองการขยายตลาดโดยการเพิ่มกลุ่มลูกค้า (Customer Acquisition) ด้วย ตัวชี้วัดที่สำคัญได้แก่ จำนวนลูกค้าใหม่ต่อลูกค้าทั้งหมด หรือรายได้จากลูกค้าใหม่ต่อรายได้ทั้งหมด

2.4) **ความพึงพอใจของลูกค้า** เทคนิคการสร้างคามพึงพอใจ ให้กับลูกค้า (Customer Satisfaction) องค์กรสามารถทำได้โดยปรับปรุงบริการให้รวดเร็วขึ้น จัดส่งสินค้าตรงเวลาพัฒนาสินค้าให้มีคุณภาพราคาสินค้าอยู่ในระดับมาตรฐาน ที่สามารถแข่งขันกับคู่แข่งได้ ซึ่งจะเป็นการสร้างคามพึงพอใจให้กับลูกค้า และจงใจให้ลูกค้ากลับมาซื้อสินค้าหรือบริการอีก ตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่น การสำรวจความพึงพอใจของลูกค้า หรือ จำนวนข้อร้องเรียนของลูกค้า

2.5) **กำไรต่อลูกค้า** การคำนวณกำไรต่อลูกค้า 1 ราย (Customer Profitability) สามารถคำนวณได้จาก รายได้และต้นทุนต่อลูกค้า 1 ราย ก่อนการจัดทำต้นทุนตามกิจกรรม ในระบบ Activity-Based Costing : ABC จะทำให้ทราบต้นทุนต่อลูกค้าได้ การกำหนดเป้าหมายของมุมมองด้านลูกค้า นั้น องค์กรต้องกำหนดกลุ่มลูกค้าเป้าหมายให้ชัดเจน จากนั้นจึงแสวงหาคุณค่าเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย ซึ่งมีอยู่ 3 ด้าน ได้แก่

- การเป็นผู้นำด้านสินค้าและบริการ (Product / Service Leadership)
- การดำเนินงานที่เป็นเลิศ (Operation Efficiency)
- ความใกล้ชิดกับลูกค้า (Customer Intimacy)

3) มุมมองด้านกระบวนการธุรกิจภายใน (Internal Business Perspective)

เป็นมุมมองที่มุ่งความสนใจไปยังกระบวนการ และการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ และเป็นส่วนสำคัญที่จะผลักดันให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางการเงิน โดยนำเสนอในสิ่งที่ลูกค้าต้องการตามแนวคิดของ Michael E. Porter เรื่อง สายโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) ได้แบ่งกระบวนการธุรกิจภายในองค์กรไว้ ดังนี้

3.1) กิจกรรมหลัก ได้แก่

ก. **สภาพการนำปัจจัยเข้า (Inbound Logistic)** คือ กิจกรรมการจัดส่งวัตถุดิบ การขนส่ง การจัดเก็บการแจกจ่ายวัตถุดิบ เช่น การจัดการและการควบคุมวัตถุดิบ การบริหารคลังสินค้าวัตถุดิบ

ข. **การดำเนินการผลิต (Operations)** คือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปวัตถุดิบให้เป็นสินค้า การผลิตการแปรรูป การประกอบ การบรรจุหีบห่อ การดูแลรักษาเครื่องจักร การทดสอบ ตัวชี้วัด ได้แก่ คุณภาพของสินค้าและบริการ อัตราของเสีย และระยะเวลาที่ใช้ในการผลิต

ค. **สภาพการนำสินค้าออก (Outbound Logistic)** คือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดส่งผลผลิต รวมถึงการจัดเก็บรวบรวมสินค้า ได้แก่ การจัดการคลังสินค้า และการจัดตารางเวลาการขนส่ง

ง. **ด้านการขายและการตลาด (Marketing and Sales)** คือ กิจกรรมด้านการขายและการตลาด ซึ่งเกี่ยวข้องกับการชักจูงให้ลูกค้าซื้อสินค้าบริการ เช่น การโฆษณา การส่งเสริมการขาย และการหาช่องทางการจัดจำหน่าย

จ. **ด้านการบริการลูกค้า (Customer Service)** คือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริการเพื่อเพิ่มคุณค่า หรือบำรุงรักษา และบริการหลังการขาย เช่น การติดตั้ง การซ่อมบำรุง และการให้การฝึกอบรม

3.2) กิจกรรมสนับสนุน ได้แก่

- Procurement กระบวนการจัดหาให้ได้มาซึ่งวัตถุดิบ
- Technology Development การพัฒนาทางเทคโนโลยี
- Human Resources Management การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
- Firm Infrastructure โครงสร้างพื้นฐานของบริษัท

4) มุมมองด้านการเรียนรู้และพัฒนา (Learning and Growth Perspective)

มุมมองนี้ถือเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้องค์กรมีศักยภาพ และมีความสามารถในระยะยาว เป็นการพยายามหาวิธีที่จะทำให้องค์กรมีความเป็นเลิศทางด้านประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ทั้งยังต้องสร้างคุณค่าแก่ลูกค้าให้เกิดความพึงพอใจ วัตถุประสงค์ภายใต้มุมมองนี้แบ่งได้เป็น 3 ด้านหลักๆ คือ

4.1) ด้านทรัพยากรบุคคลภายในองค์กร ได้แก่ ทักษะ (Skills) หรือความสามารถของพนักงานซึ่งวัดได้จาก จำนวนชั่วโมงการอบรมต่อปีของพนักงาน ทักษะคิดและความพึงพอใจของพนักงาน (Attitude and Employee Satisfaction) โดยมากวัดด้วยการสำรวจ ทักษะคิดของพนักงาน และ อัตราการหมุนเวียนของพนักงาน (Turnover) วัดด้วยอัตราเข้าออกของพนักงาน

4.2) ด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ วัดได้จากความถูกต้องของข้อมูล ความทันสมัยของข้อมูล และความครอบคลุมของข้อมูล

4.3) ด้านวัฒนธรรมขององค์กร การจูงใจ และโครงสร้างองค์กร ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม และระบบจูงใจที่เอื้ออำนวยในการทำงานของพนักงาน ซึ่งชี้วัดโดยจำนวนข้อเสนอที่พนักงานเสนอ

โดยในการทำ Balanced Scorecard จะมีการจัดทำตารางเพื่อแปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติจริง ซึ่งในแต่ละมุมมองจะมีการกำหนด วัตถุประสงค์ คือ สิ่งที่ยากจะบรรลุว่าคืออะไร การวัด คือ ตัววัดที่บอกได้ว่าบรรลุวัตถุประสงค์นั้น เป้าหมาย คือ สิ่งที่ต้องการจะไปให้ถึง และแผนงานโครงการ คือ สิ่งที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น ตัวอย่างตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 : การแปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติจริง

วัตถุประสงค์ (Objective)	การวัดผล (Measures)	เป้าหมาย (Target)	แผนงาน/โครงการ (Initiatives)
การทำให้พนักงานมีทักษะ ในการทำงานดีขึ้น	- ร้อยละของพนักงาน ที่ผ่านการฝึกอบรมอย่าง น้อย 2 หลักสูตรต่อปี	- ร้อยละ 80 ของ พนักงานผ่านการอบรม 2 หลักสูตรต่อปี	- โครงการพัฒนาความ สามารถพื้นฐาน เช่น ภาษา อังกฤษและคอมพิวเตอร์

2.3.4 ขั้นตอนการจัดทำ Balanced Scorecard

1. การวิเคราะห์ทางกลยุทธ์ซึ่งได้แก่ การทำ SWOT Analysis
2. กำหนดวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์ขององค์กร
3. วิเคราะห์และกำหนดมุมมองให้สอดคล้องกับกลยุทธ์และวิสัยทัศน์
4. จัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์ (Strategic Map)
5. ผู้บริหารระดับสูงร่วมกันพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนที่ทางกลยุทธ์ที่สร้างขึ้น
6. กำหนดแผนงาน และตัวชี้วัดขององค์กรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์
7. ทำแผนงานและตัวชี้วัดขององค์กรมาจัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับผู้บริหารระดับรองลงมา

สำหรับการทำ Strategic Map เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการถ่ายทอดให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยใช้หลักความสัมพันธ์แบบเหตุและผล โดยกำหนดให้วัตถุประสงค์แต่ละวัตถุประสงค์เชื่อมโยงสอดคล้องกัน และต้องวัดได้ ซึ่ง Strategic Map ไม่ใช่เครื่องมือจัดทำกลยุทธ์ แต่เป็นตัวช่วยให้เข้าใจกลยุทธ์ได้ชัดเจนขึ้น (สิทธิศักดิ์ พุททขนิบัติกุล, 2546 : 57 – 60)

โดยทั่วไปมุมมองทั้ง 4 ด้าน มักจะเรียงกันจาก ด้านการเงิน ลูกค้า กระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วไม่จำเป็นที่การจัดทำ Balanced Scorecard จะต้องเป็นไปตามแนวคิดข้างต้นเท่านั้น (สำนักงาน ก.พ., 2546 : 16 - 18) ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรแต่ละแห่งจะมีปรัชญาและพื้นฐานการดำเนินงานที่ต่างกัน โดยอาจจะขึ้นด้วยมุมมองทางด้านลูกค้า ในขณะที่มุมมองด้านการเงินอาจจะอยู่ในระดับเดียวกับมุมมองด้านกระบวนการภายใน หรือในองค์กรบางแห่งที่การดำเนินงานเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ก็สามารถเพิ่มมุมมองด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการบริหารคุณภาพ ด้านความปลอดภัยและความเสี่ยง หรือด้านจริยธรรม ขึ้นมาอีกมุมมองหนึ่งก็ได้

บทที่ 3

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Management : RBM)

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Management : RBM) เป็นการบริหารจัดการที่ได้รับการพัฒนาจากการบูรณาการของแนวคิด ทฤษฎี และเครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้แนวคิด Balanced Scorecard เป็นหลักในการพัฒนา “การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์” ที่ใช้เป็นการบริหารจัดการขององค์กรภาครัฐในประเทศไทยและในประเทศต่างๆ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา คานาดา เนเธอร์แลนด์ อังกฤษ ออสเตรเลีย และองค์การภาคสาธารณะ (Public Sector Organization) หรือองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ (Multilateral Agencies) ได้แก่ WORLD BANK, UNDP, UNIEF, และ UNFPA

ในบทนี้ ผู้จัดทำได้นำเสนอความหมายของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ และรายละเอียดของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในองค์กรต่างประเทศ กับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ใช้ในหน่วยราชการไทย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ความหมายของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์
2. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์กรต่างประเทศ
3. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของหน่วยราชการไทย

3.1 ความหมายของ “การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์” (RBM)

กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (United Nations Population Fund : UNFPA) (2000a : 2, 2000c : 2) ได้ให้ความหมายของ “การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์” (The Results Based Management : RBM) ว่าคือ

“วิธีการที่เป็นการบูรณาการการบริหารจัดการกลยุทธ์(The Management of Strategies) ทรัพยากร กิจกรรม และข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงโครงการ (Program) และการบริหารจัดการ (Management) อย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) มีประสิทธิภาพ (Efficiency) มีความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) และ

มุ่งสู่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ (Results) ด้วยการใช้ผลสัมฤทธิ์เป็นฐานสำคัญในการวางแผน (Planning) การจัดการ (Management) และการรายงาน (Reporting) เพื่อมุ่งสู่การปรับปรุงผลงาน โดยวิเคราะห์และเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจริงจากการปฏิบัติงาน (Actual Results) กับผลสัมฤทธิ์ที่ได้วางแผนไว้ (Planned Results) ผ่านกระบวนการติดตามผลเป็นประจำ (Regular Monitoring) การประเมินผล (Evaluation) การรายงาน (Reporting) การป้อนข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) และการปรับปรุงงาน (Adjustment)”

นอกจากนี้ยังได้อธิบาย เพิ่มเติมว่า RBM เป็นระบบที่จะปรับปรุงโครงการและการจัดการที่มีประสิทธิผล (Effectiveness) มีประสิทธิภาพ (Efficiency) มีความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) และเป็นระบบที่ “มุ่งตรงต่อความสำเร็จของผลสัมฤทธิ์” (Achieving Results-Oriented)

โดย RBM เริ่มขึ้นพร้อมกับผลสัมฤทธิ์ (Results) ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องหลักๆ (Key Stakeholders) ได้แก่เรื่อง การวางแผนโครงการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Program Planning) การวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัดต่างๆ ได้แก่ การวิเคราะห์ความเสี่ยง การติดตามความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานที่จะบรรลุผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวัง และการบูรณาการผลการเรียนรู้หรือประสบการณ์ ที่นำมาใช้ดำเนินงานตามโครงการและการจัดการตัดสินใจ (Management Decisions) รวมทั้งการรายงานผลการปฏิบัติงาน

การนำระบบ RBM มาใช้จะเป็นการเปลี่ยนการเน้นจาก การส่งมอบผลผลิตและการดำเนินงาน (Input / Activities) มาเป็นเน้นเรื่องการวิเคราะห์อย่างต่อเนื่อง (Continuous Analysis) การส่งข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) และความก้าวหน้าของการบรรลุเป้าหมายหรือผลสัมฤทธิ์ของโครงการหรือขององค์การ (United Nations Population Fund, 2000b : 1)

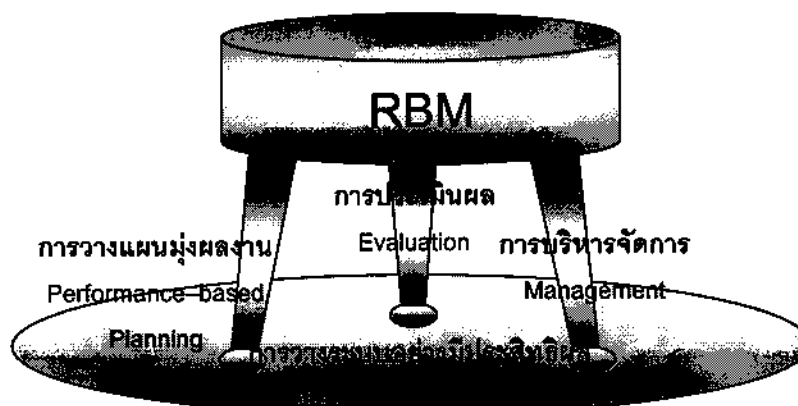
ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2546 : 12) ได้ให้ความหมายของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่า คือ “การบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์คือความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลัก โดยใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวชี้วัดเป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม ซึ่งผลการประเมินนี้จะนำมาใช้ในการตอบคำถามถึงความคุ้มค่าในการทำงาน ให้แสดงผลงานต่อสาธารณะ และเพื่อการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดีขึ้น”

สำนักงาน ก.พ.ร. (ม.ป.ป. : 2) ให้ความหมายว่า คือ “วิธีการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์หรือผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก โดยมีการวัดผลการปฏิบัติงานด้วยตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้”

กรมชลประทาน (2546 : 10) ให้ความหมายว่า คือ “วิธีการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์กรเป็นหลัก การปฏิบัติงานขององค์กรมีผลสัมฤทธิ์เพียงใดพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนด”

Hussein M Amery (2000 : 2) ได้อธิบายถึง การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (The Results-Based Management : RBM) ว่าเป็นการบริหารจัดการที่มีองค์ประกอบ 3 หลัก (Pillars) ที่ประกอบด้วย “การวางแผนมุ่งผลงาน” (Performance-Based Planning) “การบริหารจัดการ”(Management) และ “การประเมินผล” (Evaluation) โดยที่องค์ประกอบทั้งสามหลักนี้จะต้องอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการ “การวางระบบ RBM อย่างมีประสิทธิภาพ” (Effective Implementation) นั่นคือ แผนต่างๆ จะต้องมีการตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนและเป็นเป้าหมายที่สามารถทำให้บรรลุได้จริง (Reachable Targets) การบริหารจัดการจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล รวมทั้ง “การประเมินผล” จะต้องทำการประเมินโดยต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ผลงาน” และ “การปรับปรุงผลงาน” อย่างแท้จริง ซึ่งก็คือ การเชื่อมโยงระหว่าง ผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ระยะสั้น (Shorter-Term Outcomes) และ ผลกระทบระยะยาว (Long-Term Impacts) ตลอดจนการระดมความคิดเห็นในการปรับปรุงปัจจัยภายในและภายนอกที่ให้เกิดผลงานที่ยั่งยืน ตามแผนภูมิที่ 4 แสดงถึง องค์ประกอบหลักสำคัญ 3 ประการของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

แผนภูมิที่ 4 : องค์ประกอบ 3 หลัก (Pillars) ของ RBM



จากคำนิยามและคำอธิบายของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ข้างต้น สามารถให้ความหมายของ “การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์” (RBM) ว่าคือ “กระบวนการบริหารจัดการที่มุ่งสู่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ที่มีคุณภาพ โดยเน้นกระบวนการติดตามประเมินผลและข้อมูลส่งกลับที่มีประสิทธิภาพ เพื่อนำบทเรียนที่ได้มาปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการ ให้เกิดความโปร่งใสและบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กร”

3.2 การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์การต่างประเทศ

ในบทนี้ จะนำเสนอตัวอย่างการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ในองค์การต่างประเทศ 3 แห่ง ในเรื่องต่างๆ แบ่งออกเป็น

1. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ
2. หลักการการรายงานผลสัมฤทธิ์ของประเทศแคนาดา
3. ตัวอย่างการรายงานผลสัมฤทธิ์ของกระทรวงแรงงานแห่งสหรัฐอเมริกา

3.2.1 การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของ กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA)

1) นโยบายการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของ UNFPA (Policy on RBM)

สำนักงานกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (United Nation Population Fund : UNFPA) เป็นองค์การหนึ่งในองค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) ที่มีหน้าที่ติดตามและหยิบยกประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชากร (Population) และการพัฒนา (Development) ด้านการส่งเสริมด้านสุขภาพ ด้านความเท่าเทียมกันของหญิงชาย (Gender Equality) และด้านการให้อำนาจแก่สตรี (Women's Empowerment) เพื่อที่จะให้บรรลุเป้าหมายสูงสุด (Ultimate Goal) คือ การมีคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ที่ดีขึ้น และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) (United Nations Population Fund, 2003 : 1)

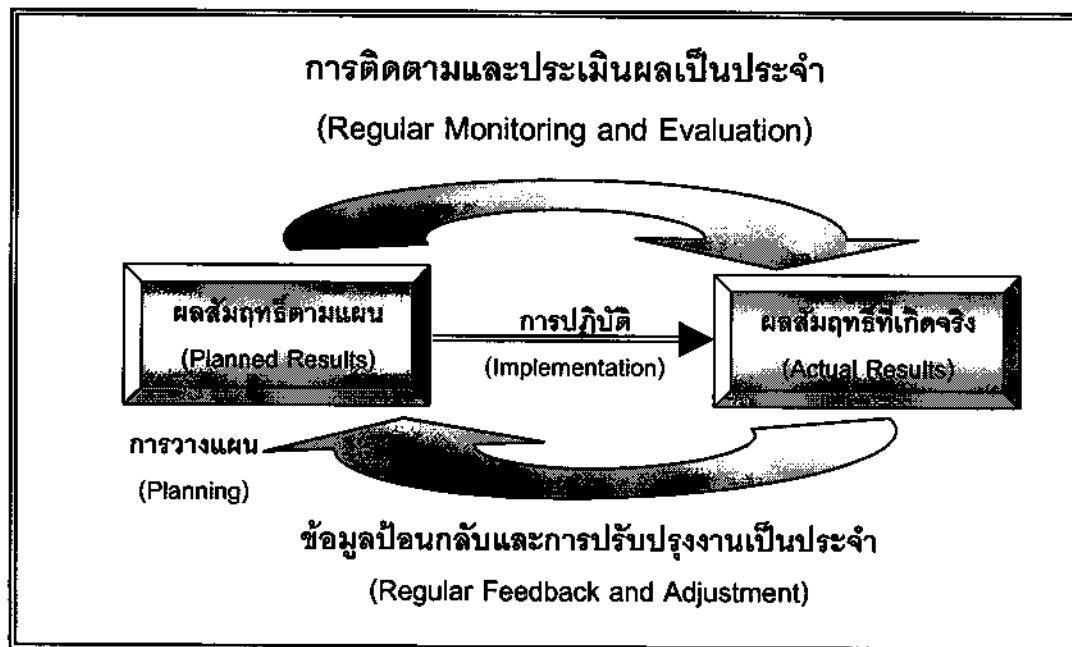
UNFPA มีนโยบายในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยใช้การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ตั้งแต่เริ่มการจัดทำกรอบแผนการให้ทุน ปี 2000 – 2003 (The UNFPA 2000-2003 Multi-Year Funding Framework : MYFF) ซึ่งเป็นกรอบแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Framework) ที่มีการพิจารณามุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ขององค์กร (Organization Results) ด้วยการกำหนดตัวชี้วัดต่างๆ ที่ใช้ติดตามความก้าวหน้าของโครงการให้บรรลุถึงผลสัมฤทธิ์ขององค์กร โดยในการใช้วิธีการบริหารจัดการมุ่งผลสัมฤทธิ์ สมาชิกทุกคนจะต้องมีข้อผูกพัน (Commitment) ที่ต้องทำในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ศึกษาทำความเข้าใจผลสัมฤทธิ์ที่กำหนดให้ชัดเจน (Clearly Defining Results)
- มีการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ (Managing for Results)
- มีการรายงานผลสัมฤทธิ์ที่ดีกว่าเดิม (Better Report of Results)
- ระดมทรัพยากรที่มีความจำเป็น (Mobilizing Required Resources)

2) กระบวนการบริหารจัดการ RBM ใน UNFPA

จากคำจำกัดความของ RBM ในความหมายของ UNFPA ที่ระบุว่า "เป็นการบูรณาการ "การบริหารจัดการกลยุทธ์" (The Management of Strategies) ทรัพยากร กิจกรรม และข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงโครงการ (Program) และการบริหารจัดการ (Management) อย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) มีประสิทธิภาพ (Efficiency) มีความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) และมุ่งสู่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ (Results) ด้วยการใช้ "ผลสัมฤทธิ์" เป็นฐานสำคัญในการวางแผน (Planning) การจัดการ (Management) และการรายงาน (Reporting) เพื่อมุ่งสู่การปรับปรุงผลงาน โดยวิเคราะห์และเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจริงจากการปฏิบัติงาน (Actual results) กับผลสัมฤทธิ์ที่ได้วางแผนไว้ (Planned Results) ผ่านกระบวนการติดตามผลเป็นประจำ (Regular Monitoring) การประเมินผล (Evaluation) การรายงาน (Reporting) ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) และการปรับปรุงงาน (Adjustment)" ซึ่งสามารถอธิบายได้ตามแผนภูมิที่ 5 ที่แสดงถึงความสัมพันธ์ของกระบวนการบริหารจัดการ RBM ใน UNFPA

แผนภูมิที่ 5 : กระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของ UNFPA
(A Simple RBM Process)



ที่มา : United Nations Population Fund (2000a)

3) การปรับใช้ระบบ RBM กับการบริหารจัดการในองค์กร (Where can Results-Based Management be Applied?)

UNFPA ส่งการให้ทุกๆ หน่วยงานและทุกโครงการใน UNFPA นำระบบ RBM ไปใช้ โดย UNFPA ต้องการให้แต่ละหน่วยงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของงานของตน ที่ซึ่งสนับสนุนต่อผลสัมฤทธิ์ขององค์กรโดยรวม ในการนำระบบ RBM ไปใช้ให้แต่ละหน่วยงานที่มีลักษณะงานแตกต่างกันไป ใช้ “แผนปฏิบัติงานประจำปี” (Annual Office Work Plan) หรือที่เรียกว่า “แผนการบริหารจัดการของสำนักงาน” (Office Management Plan) เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ (Management Tool) โดยงาน “ด้านหลัก” (Most Common Areas) ที่ UNFPA ต้องการให้หน่วยงานทำการบริหารจัดการ ด้วยการมุ่งต่อ “ผลสัมฤทธิ์ของงาน” จำนวน 6 ด้าน คือ (United Nations Population Fund, 2001 : 3)

1. การบริหารจัดการโครงการ (Program Management)
2. การบริหารจัดการทรัพยากรการเงิน (Financial Resource Management)
3. การบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร (Information Management)
4. การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management)
5. การบริหารจัดการองค์กร (Organizational Management)
6. ความเป็นหุ้นส่วน (Partnerships)

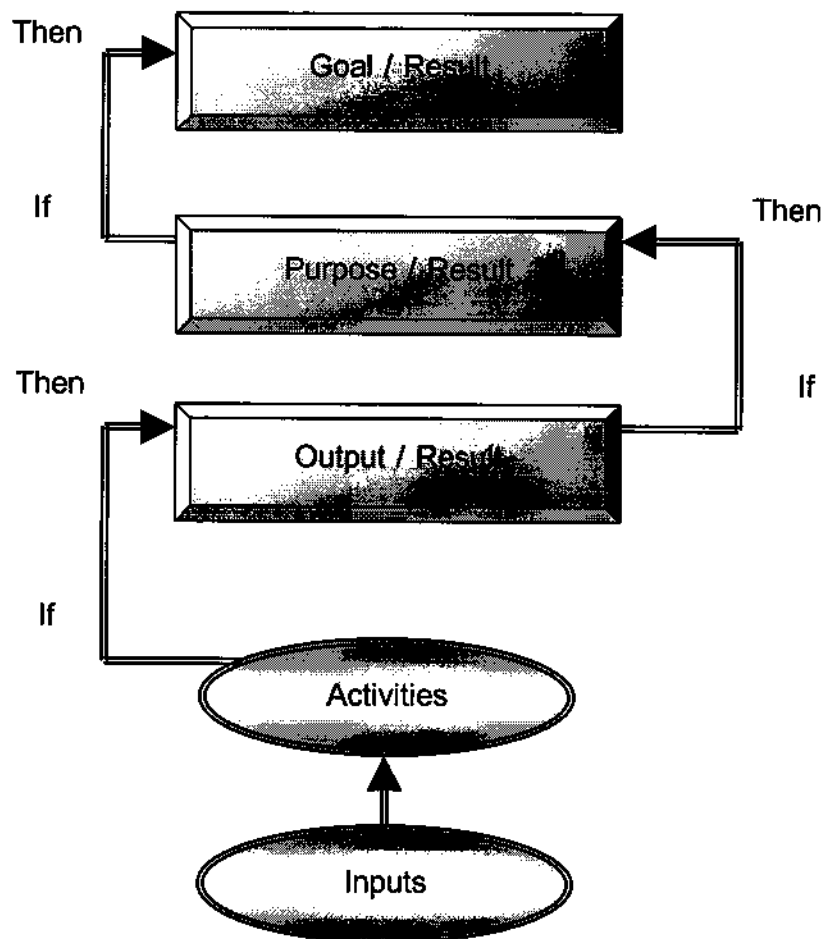
ทั้งนี้ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการออกแบบและบริหารจัดการโครงการใช้ “กรอบการปฏิบัติงาน” (Logical Framework : Logframe) เป็น “เครื่องมือมุ่งผลสัมฤทธิ์” (Results-Oriented Tool) ปรับใช้ใน “แผนการบริหารจัดการของสำนักงาน” (Office Management Plan) ด้วย

4) แนวคิด RBM กับ LOGFRAME

UNFPA ได้นำระบบ RBM มาปรับใช้กับ “กรอบการปฏิบัติงาน” (Logframe) ซึ่งเป็นกรอบที่แสดงให้เห็นถึงลำดับของ “ความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุและผล”(Cause-Effect Relationships) โดยจะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของเหตุและผล 4 ระดับ ที่มี 3 ระดับ คือ เป้าหมาย (Goals) วัตถุประสงค์ (Purposes) และผลผลิต (Outputs) เป็น “ผลสัมฤทธิ์” (Results) ดังแผนภูมิที่ 6 ที่แสดงถึง Logframe ในรูปแบบของ “If-Then Chain of Results” หมายถึง หน่วยงานจะต้องมีความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) ที่จะสนับสนุน (Contribute) การปฏิบัติงานให้

บรรลุเป้าหมาย (Goals) และวัตถุประสงค์(Purposes) ที่ได้ตั้งไว้ และมีความรับผิดชอบที่จะส่งมอบ "ผลผลิต" (Outputs) ตามกำหนดระยะเวลา(Time-Frame) สำหรับอีก 1 ระดับที่เหลือ คือ ระดับปัจจัยนำเข้า (Inputs) กับกิจกรรม (Activities) หรือกระบวนการ (Process) ใน Logframe ถือเป็นเพียงกระบวนการในการเปลี่ยนรูป (Transform) ปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิตตามที่ตั้งเป้าหมายไว้เท่านั้น (United Nations Population Fund, 2000a : 2 - 4)

แผนภูมิที่ 6 : กรอบการทำงานกับสายโซ่แห่งผลสัมฤทธิ์
(Logframe as If - Then Chain of Results)



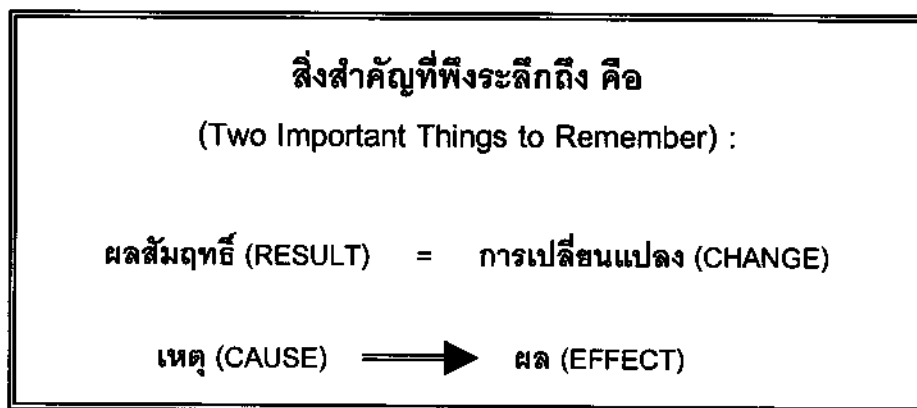
ที่มา : United Nations Population Fund (2000a)

5) ระดับของผลสัมฤทธิ์ (Levels of Results)

“ผลสัมฤทธิ์” ตามความหมาย และในการปฏิบัติงาน ของ UNFPA ได้จัดระดับของผลสัมฤทธิ์ออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

5.1) ความหมายของผลสัมฤทธิ์ (Result) หมายถึง สถานะของ “การเปลี่ยนแปลง” ที่สามารถสังเกต อธิบาย และวัดผลได้ อันเกิดจากความสัมพันธ์ของสาเหตุและผล (Cause and Effect Relationship) และเป็นต้นเหตุที่สามารถบ่งชี้ (Identified Cause) ได้ จากแผนภูมิที่ 7 แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของ ผลสัมฤทธิ์ (Results) ซึ่งคือ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากกิจกรรม กับความเป็นไปตามกฎความสัมพันธ์ของเหตุแลผล (Cause – Effect Relationship)

แผนภูมิที่ 7 : ผลสัมฤทธิ์ (Results)



ที่มา : United Nations Population Fund (2001)

“ลักษณะของผลสัมฤทธิ์” อาจจะมีลักษณะที่

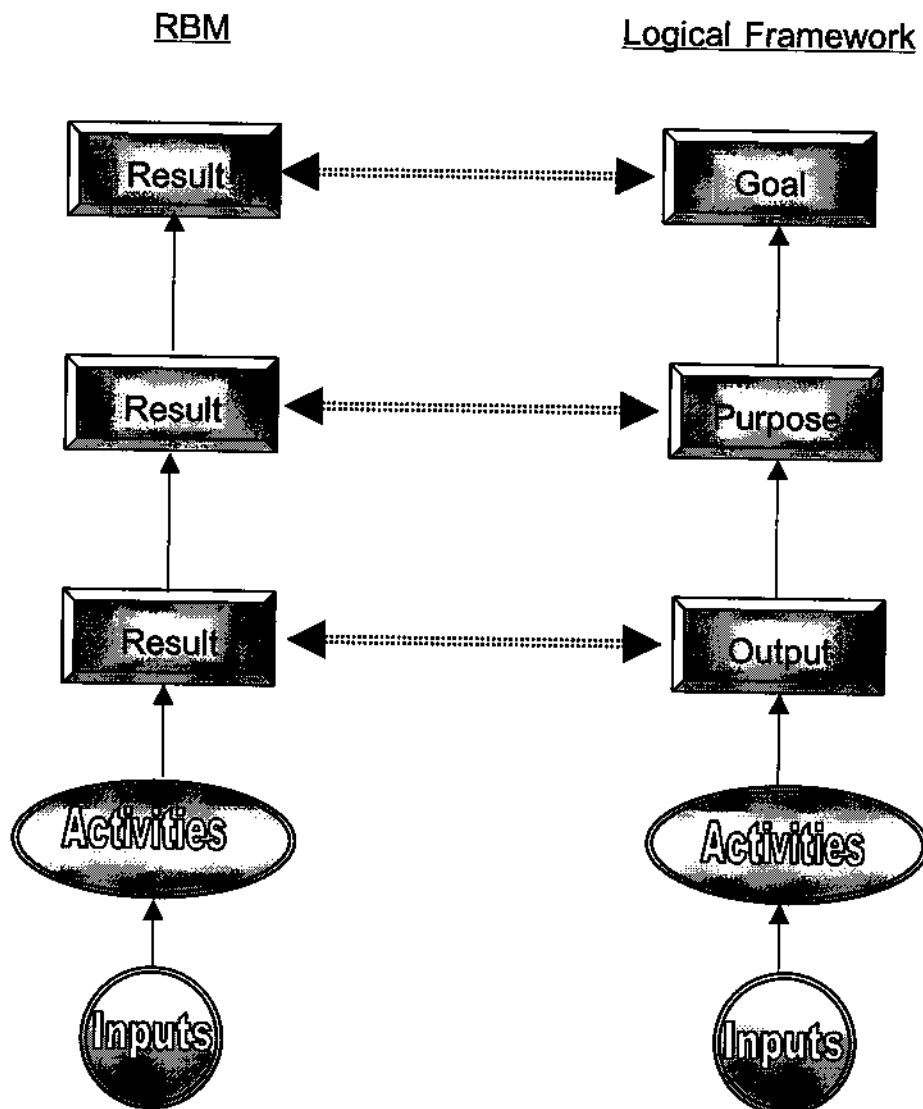
ทั้งหมดก็ได้

- เกิดขึ้นภายในช่วงเวลาอันสั้น หรือใช้เวลาหลายปีกว่าจะทราบผล
- อาจเกิดจากวางแผนไว้ หรือ ไม่เคยเห็นมาก่อนก็ได้
- อาจเป็นในทางบวก หรือทางลบก็ได้
- อาจส่งผลได้ทั้งในระดับบุคคล ระดับกลุ่ม ระดับสถาบัน และ

ระดับชุมชน

5.2) ระดับของผลสัมฤทธิ์ (Levels of Results) ตามแนวคิดของ UNFPA เห็นว่า ผลสัมฤทธิ์มีระดับอยู่ 3 ระดับ คือ ผลสัมฤทธิ์ระดับเป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ระดับวัตถุประสงค์ และผลสัมฤทธิ์ระดับผลผลิต ซึ่งสามารถแสดงได้ตามแผนภูมิที่ 8 ที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และผลผลิต ที่เป็น ระดับของผลสัมฤทธิ์ (Levels of Results)

แผนภูมิที่ 8 : ระดับของผลสัมฤทธิ์ใน UNFPA
(UNFPA' Levels of Results)



ที่มา : United Nations Population Fund (2001)

6) ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า กิจกรรม และผลสัมฤทธิ์

UNFPA ได้ให้คำจำกัดความของคำที่เกี่ยวข้องกับ Logframe เพิ่มเติม ดังนี้ คือ

ปัจจัยนำเข้า (Inputs) หมายถึง ทรัพยากร ได้แก่ เงินงบประมาณ คน เทคนิค วิชาการ เครื่องมืออุปกรณ์และเวลา ที่จัดหาให้โดยผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ซึ่งอาจเป็นผู้บริจาค หน่วยงานเจ้าของโครงการ ชุมชน หรือกลุ่มอื่นๆ

กิจกรรม (Activities) คือ การกระทำต่างๆ ในการใช้ปัจจัยนำเข้า (ทรัพยากรเงิน คน เทคนิค เครื่องมืออุปกรณ์ และเวลา) เพื่อก่อให้เกิดผลผลิตตามที่กำหนด (Specific Outputs)

ผลผลิต (Outputs) คือ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด เป็นการเปลี่ยนแปลงที่สามารถอธิบายและวัดได้ ที่เกิดจากการทำกิจกรรมของโครงการหรือการจัดการ ซึ่งโดยปกติจะใช้กับคำว่า “ที่สามารถส่งมอบได้” (Deliverables)

วัตถุประสงค์ (Purposes) เป็นผลสัมฤทธิ์ระยะสั้นถึงระยะกลาง ที่ตามเหตุผลแล้ว จะต้องเกิดขึ้นจากผลผลิตตามแผน (Planned Outputs) โดยที่สมมติฐาน (Assumptions) ไม่เปลี่ยนแปลงและความเสี่ยง (Risks) ก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อโครงการ “วัตถุประสงค์” เป็นการเปลี่ยนแปลงที่สามารถอธิบายและวัดได้ในรูปของการเปลี่ยนแปลงใน พฤติกรรม (Behavior) ทักษะ (Attitudes) ความผูกพัน (Commitment) หรือค่านิยมวัฒนธรรมสังคมของกลุ่ม (Socio-Culture Values of Groups) การถูกกฎหมาย (Legal) และการปฏิบัติของสังคม (Societal Practices) ตัวอย่างของ วัตถุประสงค์ เช่น จำนวนการใช้บริการของหน่วยงานมีสูงขึ้น การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทำงานมีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น เป็นต้น

เป้าหมาย (Goal) เป็นผลสัมฤทธิ์ระยะยาวที่คาดหวังของโครงการ อันเป็นผลสัมฤทธิ์ในระดับที่สูงที่สุด โดย Peter Hess และ Julie Siciliano (1996 : 83 - 87) ได้อ้างถึง Pual Hersey and Ken Blanchard ว่าได้เป็นผู้พัฒนาคำย่อ “S.M.A.R.T.” เพื่ออธิบายถึงคุณลักษณะของ “เป้าหมายที่มีประสิทธิผล” (Effective goal) ว่าจะต้องมีคุณลักษณะที่มาจากคำว่า

Specific มีความเฉพาะเจาะจงและชัดเจนเพียงพอที่จะมุ่งไปสู่หรือสามารถบรรลุผล และป้อนกลับมาได้

Meaningful มีความสำคัญเพียงพอที่จะจูงใจให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องกับความต้องการของสมาชิก

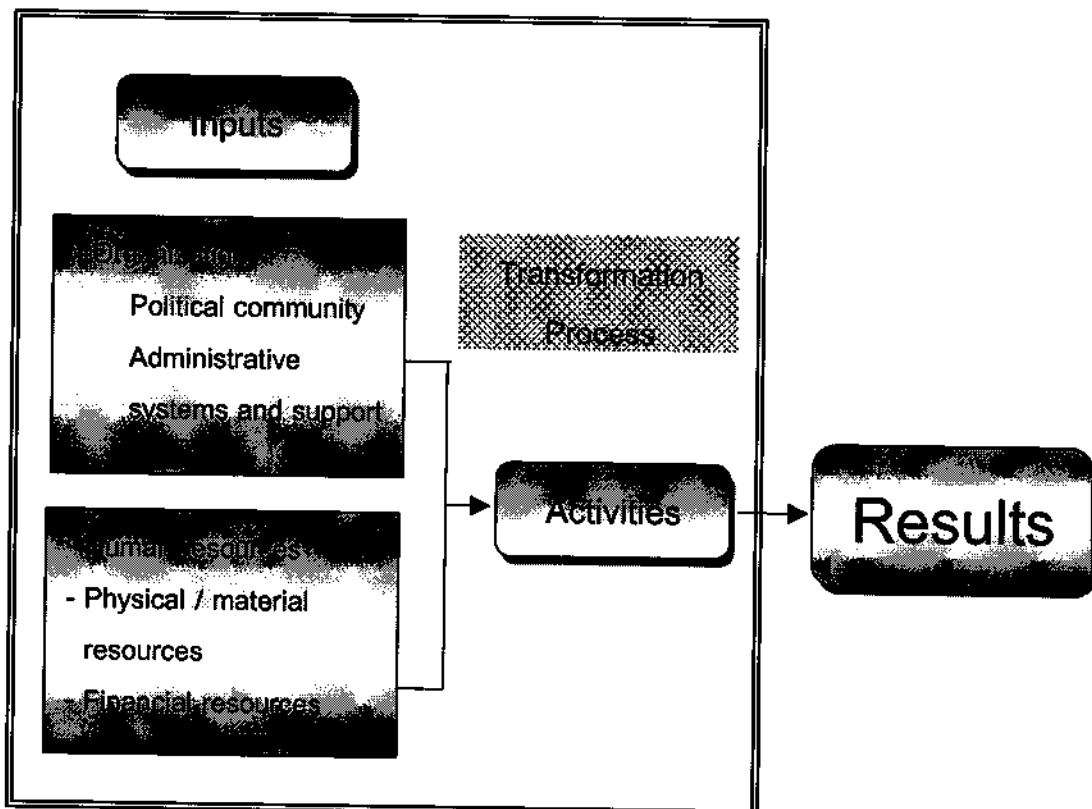
Accepted ได้รับการยอมรับตกลงจากผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย (Goal - Setting)

Realistic มีความเป็นไปได้ที่จะสามารถทำได้ถึงเป้าหมายที่กำหนดที่ไม่สูงเกินไป

Time - Frame มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน และต้องมีกำหนดวันที่สิ้นสุด (Deadline) ของโครงการ

ความสัมพันธ์ระหว่าง ปัจจัยนำเข้า (Inputs) กิจกรรม (Activities) และผลสัมฤทธิ์ (Results) ทั้งสามระดับ จะมีความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุผลซึ่งกันและกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้จาก แผนภูมิที่ 9 ที่แสดงถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยนำเข้า กิจกรรม และผลสัมฤทธิ์

แผนภูมิที่ 9 : ความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิต กิจกรรม และ ผลสัมฤทธิ์
(Relationship between Inputs, Activities and Results)

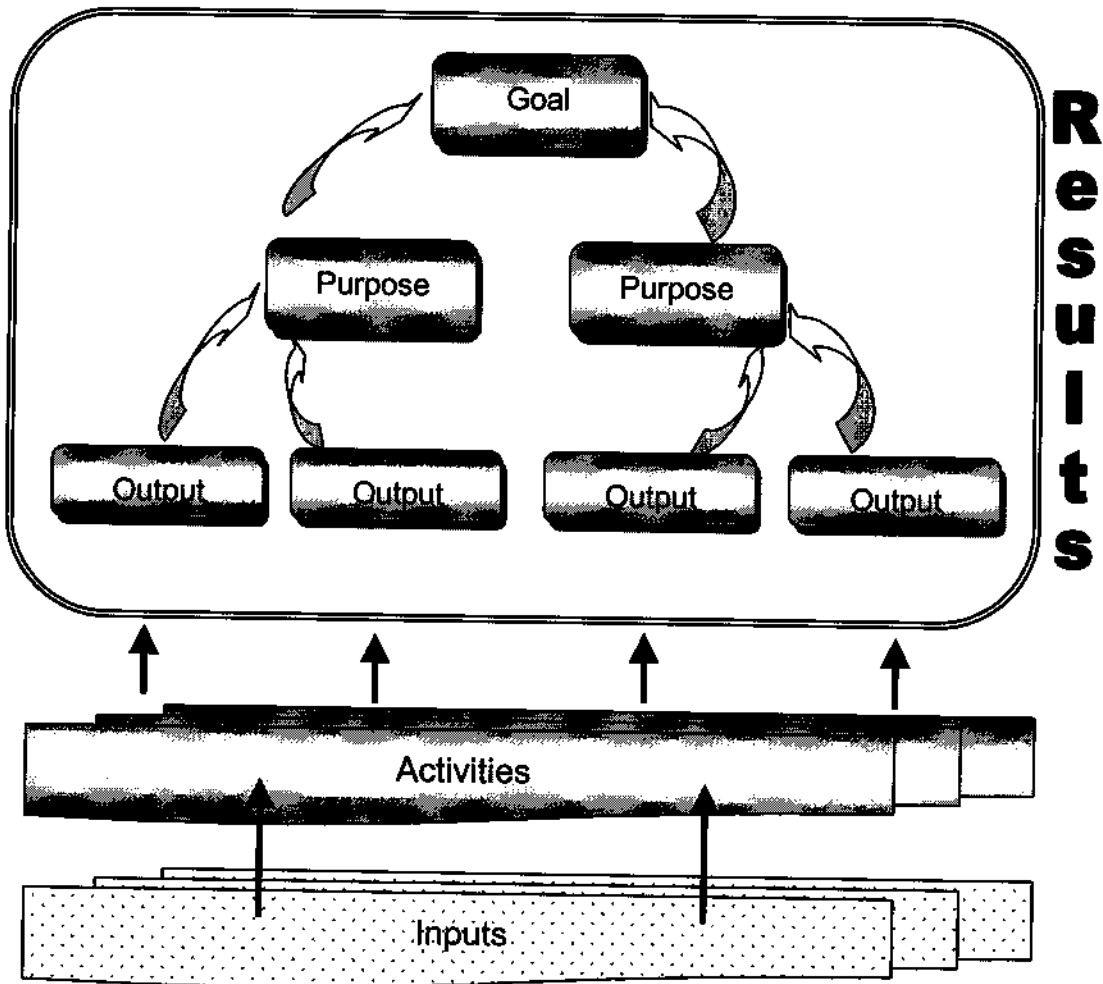


ที่มา : United Nations Population Fund (2001)

7) สายโซ่แห่งผลสัมฤทธิ์ (Results Chain)

"สายโซ่แห่งผลสัมฤทธิ์" (Results Chain) เป็นความเชื่อมโยงระหว่าง กิจกรรม กับ ผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง บนพื้นฐานของทฤษฎีแห่งการเปลี่ยนแปลง โดยที่สมมติฐานคงที่และความเสี่ยงก็ไม่ได้ส่งผลต่อโครงการ ตามแผนภูมิที่ 10 แสดงถึงความเชื่อมโยงของ ความสัมพันธ์ของเหตุและผล กับกิจกรรม (Activities) และผลสัมฤทธิ์ (Results) ในแต่ละระดับตั้งแต่ ระดับผลผลิต (Outputs) จนถึง ระดับเป้าหมาย (Goals)

แผนภูมิที่ 10 : สายโซ่แห่งผลสัมฤทธิ์
(The Results Chain)



ที่มา : United Nations Population Fund (2001)

8) ขั้นตอนการวางแผนและบริหารระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

การวางแผนและบริหารระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นขั้นตอนที่ต้องบริหารจัดการ และรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของงานที่เกี่ยวข้องหลายระดับ ได้แก่ เรื่องการวางแผนงานโครงการ การติดตามผล การประเมินผล การบริหารจัดการภายใน และการรายงาน โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (United Nations Population Fund, 2000a : 5)

8.1) การวางแผนโครงการ (Program Planning)

ก. การกำหนดผลสัมฤทธิ์ให้ชัดเจน (Defining Results) โดยการมุ่งวิเคราะห์ไปที่ผลสัมฤทธิ์ที่จะเกิดขึ้นเปรียบเทียบกับผลสัมฤทธิ์ตามแผน และมุ่งเน้นถึงข้อมูล ป้อนกลับ ที่ให้องค์ความรู้หรือบทเรียนสำหรับปัจจุบันและสำหรับการตัดสินใจในอนาคต ในการวางแผนระบบนี้องค์กรจะต้องมีการสร้างทีมงาน (Team Building) ที่ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานหรือบุคคลที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) เพื่อวิเคราะห์ปัญหา และให้คำจำกัดความผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังของโครงการ ซึ่งจะต้องมีความเห็นพ้องต้องกันของสมาชิกในทีมงาน และต้องทำการกำหนดหรือวิเคราะห์ เป้าหมายขององค์กรหรือของโครงการ รวมทั้ง วัตถุประสงค์ ผลผลิต และกิจกรรมต่างๆ ให้ชัดเจนด้วย

ข. การเลือกตัวชี้วัด (Selecting Indicators) หมายถึง มาตรฐาน หรือตัวชี้วัดที่ช่วยวัดหรืออธิบายการบรรลุผลสัมฤทธิ์ โดยจะช่วยให้แสดงถึงความคืบหน้าของการปฏิบัติงาน ได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งจะช่วยเป็นสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าเมื่อมีการปฏิบัติงานผิดพลาด อย่างไรก็ตามตัวชี้วัดดังกล่าวก็เป็นเพียงแค่ตัวชี้เท่านั้นเอง ไม่ได้อธิบายหมดทุกเรื่องหรือไม่ได้อธิบายในรายละเอียด

“การวัดผลสัมฤทธิ์” (Results Measuring) จะใช้ตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอน “การวางแผน” (Planning) เป็นเครื่องมือในการอธิบายหรือวัดการเปลี่ยนแปลง และวิเคราะห์ความก้าวหน้าในการบรรลุผลสัมฤทธิ์ นอกจากนี้ตัวชี้วัดยังแสดงให้เห็นว่า ผลสัมฤทธิ์ใด ประสบผลบรรลุตามเป้าหมายตามกำหนดระยะเวลาหรือไม่ ดังนั้น ข้อมูลของตัวชี้วัดจึงควรต้องมีคุณลักษณะ ดังนี้

- มีความเป็นจริง (Reliable) และสามารถใช้ได้ในช่วงเวลานั้นๆ (Consistent over Time)
- มีความไว (Sensitive) ต่อการความก้าวหน้าที่จะบรรลุผล
- สามารถที่จะรวบรวมและวิเคราะห์ได้
- สามารถที่จะใช้ในการตัดสินใจได้

“ประเภทของตัวชี้วัด” อาจแบ่งได้ 2 ลักษณะ ได้แก่

“ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ” (Quantitative Indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่
ใช้วัดเชิงสถิติ ได้แก่

- จำนวนของ (Number of)
- ความถี่ของ (Frequency of)
- ร้อยละของ (Percentage-% of)
- ปริมาณของ (Amount of)

“ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ” (Qualitative Indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่
ตัดสินแปลความ (Interpretative Judgments) ได้แก่

- สมรรถภาพของ (Capacity of)
- ขอบเขตของ (Extent of)
- องศาของ (Degree of)
- ระดับของ (Level of)

ตัวอย่างเช่น ตารางที่ 2 : ตัวอย่างการกำหนดตัวชี้วัดเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ

Quantitative Indicators	Qualitative Indicators
<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนข้าราชการที่เข้าร่วมอบรม RBM - จำนวนเอกสารเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร RBM - ร้อยละของหน่วยงานที่นำระบบ RBM มาใช้ - จำนวนตำแหน่งงานที่มีการบรรจุโดยการคัดเลือกตามระบบ Competencies-Based 	<ul style="list-style-type: none"> - ระดับของการตอบสนองของผู้ชายต่อการให้สตรีมีส่วนร่วมในคณะกรรมการท้องถิ่น - ระดับความพึงพอใจของผู้เข้ารับบริการ - ระดับของการเข้ามามีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ในการพัฒนาระบบ RBM

8.2) การกำหนดขอบเขตของข้อมูลและเป้าหมาย (Establishing Baseline Data and Targets) หลังจากกำหนดตัวชี้วัดแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะต้องกำหนดข้อมูลพื้นฐาน (Baseline Data) และทำการจัดเก็บเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดเป้าหมาย (Target) เพราะหากขาดข้อมูลพื้นฐานนี้แล้ว จะทำให้ไม่สามารถกำหนดเป้าหมายที่มีเหตุมีผลที่จะใช้ติดตามความก้าวหน้าได้ ดังนั้น การจัดเก็บข้อมูลทั่วไป การวิเคราะห์ และการกำหนดข้อมูลพื้นฐาน จึงถูกรวมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของโครงการด้วย

8.3) การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Monitoring and Evaluation)

การติดตามและประเมินผล เป็นทั้ง กระบวนการที่ต่อเนื่อง (Continuous Process) เพื่อการติดตาม (Tracking) ผลการปฏิบัติงานจริง เปรียบเทียบกับเป้าหมายที่คาดหวัง เป็นกระบวนการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร (An Information Management Process) ที่ช่วยองค์กรในการเรียนรู้จากประสบการณ์ วิเคราะห์จุดแข็งและเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น และเสนอแนะการวัดที่ถูกต้อง และรวมถึงการเป็นกระบวนการในการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น ที่ใช้ประกอบการตัดสินใจได้อย่างทันกาล ซึ่งสามารถแยกอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

ก. การติดตามผลการปฏิบัติงาน (Performance Monitoring)
หมายถึง กระบวนการวิเคราะห์อย่างต่อเนื่องที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วม (Participation) ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) การรวบรวมข้อมูล (Data Collection) การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานจริง (Actual Performance Analysis) โดยใช้ตัวชี้วัด และการรายงานผลเป็นประจำ (Regular Reporting) ดังนั้น การติดตามผล จึงเป็นกระบวนการที่จะช่วยให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นสำหรับการวิเคราะห์ โดยมุ่งเน้นการวัดความก้าวหน้าของงานโครงการที่กำลังจะบรรลุผลสัมฤทธิ์หรือไม่ มากกว่าเป็นเพียงการเก็บรวบรวมเอกสารที่แสดงเพียงกิจกรรมต่างๆ ที่ได้นำไปปฏิบัติแล้วเท่านั้น นอกจากนี้ การติดตามผลยังมีประโยชน์ในการทบทวนสมมติฐานต่างๆ ที่ได้ตั้งไว้ ระหว่างขั้นตอนการวางแผน เพื่อให้แน่ใจว่าสมมติฐานดังกล่าวยังคงถูกต้องอยู่ และช่วยในการตัดสินใจว่ากลยุทธ์เดิมยังคงเหมาะสมอยู่ โดยผู้ที่ทำการติดตามผลการปฏิบัติงานจะต้องรายงานผลการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ (Results Assessing) และให้ข้อเสนอแนะต่างๆ ในการปรับปรุงงานโครงการด้วย (United Nations Population Fund.,2001 : 15)

ข. การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Evaluation)
หมายถึง การดำเนินการที่ไม่ได้อยู่ในกำหนดเวลา (Time-Bound Exercise) เพื่อพยายามวิเคราะห์สิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลการปฏิบัติงาน และวิเคราะห์ความสำเร็จของโครงการและการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ทั้งในช่วงระหว่างดำเนินการโครงการ และเมื่อโครงการเสร็จสมบูรณ์แล้ว การประเมินผลเหมือนกับการหาตอบของคำถามต่างๆ ที่ได้เลือกไว้โดยเฉพาะเท่านั้น เพื่อที่จะช่วยเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจ หรือช่วยให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้บริหารทั้งด้านทฤษฎีและข้อสมมติฐานเพื่อใช้ในการพัฒนาและออกแบบโครงการว่าจะทำให้โครงการประสบผลสำเร็จหรือไม่ เพราะอะไร โดยจะต้องเน้นการวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ไม่ว่าทางบวกหรือทางลบ และ

รายงานเสนอความเห็นถึงบทเรียนต่างๆ ที่สามารถเรียนรู้ได้จากการดำเนินโครงการนั้นๆ รวมทั้งการปรับใช้กับการวางแผนงานโครงการในอนาคตด้วย

การติดตาม และการประเมินผล ถึงแม้จะให้ข้อมูลข่าวสารของการดำเนินงานที่แตกต่างกัน แต่ทั้งสองกระบวนการนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งสองกระบวนการมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ การรายงานข้อมูลการติดตามผล (Data) อย่างเป็นระบบจะมีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จของการประเมินผล ข้อมูลข่าวสาร (Information) ที่ผ่านกระบวนการติดตามและประเมินผลที่เผยแพร่ในองค์กร จะส่งผลให้เกิดการเรียนรู้ในองค์กร (Organization Learning) ใช้ประกอบในกระบวนการตัดสินใจขององค์กร และช่วยส่งเสริมให้องค์กรมี "วัฒนธรรมแห่งความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Culture of Accountability) (United Nations Population Fund.,2001 : 15 - 16)

"การติดตามและประเมินผล" (Monitoring and Evaluation) นับเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบดังนี้ (United Nations Population Fund.,2000a : 6 - 7)

ก. **แผนการตรวจติดตาม (Monitoring Tool)** โดยที่ระดับของการติดตามผลจะต้องสูง ไม่ใช่เพียงแค่สูงกว่าการติดตามผลในระดับปัจจุบันนำเข้าและการดำเนินกิจกรรมเท่านั้น แต่จะต้องมุ่งไปสู่การติดตามผลความก้าวหน้าที่จะทำให้บรรลุ "ผลผลิต" (Outputs) ด้วย แผนการตรวจติดตามผลจะทำให้เจ้าหน้าที่และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง สามารถที่จะรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลความก้าวหน้าของโครงการได้ โดยการวัดผลงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด

ข. **การส่งเสริมจุดแข็งในการเรียนรู้ (Strengthening Learning)** เนื่องจาก การประเมินผล (Evaluation) จะทำให้เราทราบคำตอบของคำถามที่ว่า "อะไรทำให้โครงการประสบผลสำเร็จ อะไรที่เป็นอุปสรรคที่ทำให้โครงการไม่ประสบผลสำเร็จ และทำไมถึงเป็นเช่นนั้น" ดังนั้น กลไกของการประเมินผลของระบบ RBM จะทำให้ผู้บริหารและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ และนำองค์ความรู้นั้นๆ กลับมาพัฒนาปรับปรุงผลงานต่อไป

ค. **การบริหารจัดการภายใน (Internal Management)** ต้องมีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพเพื่อการรองรับกระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ประกอบไปด้วย

- **แผนปฏิบัติการในสำนักงาน (Office Work Plans)**

แผนปฏิบัติการมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Work Plans) นี้ควรประกอบด้วย การจัดการความเสี่ยง และระบุผลผลิตของการบริหารจัดการด้วย เช่น ต้องการที่จะปรับปรุงการทำงานเป็นทีม การป้อนข้อมูลส่งกลับ การเรียนรู้ และตัวชี้วัดที่ใช้ติดตามการบรรลุผลสัมฤทธิ์ และมีรายงานประจำปีที่เป็นรายงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Oriented) ที่มีทั้งการวิเคราะห์ผลงาน และข้อมูลส่งกลับ

- **การจัดการข้อมูลข่าวสาร (Information Management)**

เพื่อให้องค์กรเป็น "องค์กรแห่งการเรียนรู้" ด้วยการบูรณาการจัดการข้อมูลข่าวสารกับการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ โดยการนำระบบการจัดการเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร (Management Information System : MIS) มาใช้

- **การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Management)**

การที่จะบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องควบคู่ไปกับการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งจะก่อให้เกิดสมรรถนะสามารถ (Competency) และมีระบบมุ่งคุณธรรม (Merit-Based System)

8.4) การรายงาน (Reporting)

UNFPA ให้ความสำคัญกับการรายงานผล โดยเฉพาะการรายงานตามระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ที่จะต้องมุ่งไปที่ความก้าวหน้าของการสัมฤทธิ์ผล "การรายงานภายในองค์กร" ได้แก่ การรายงานข้อมูลป้อนกลับที่นำเสนอบทเรียนจากการปฏิบัติงาน เพื่อเสริมจุดแข็งของการวางแผนในอนาคต ส่วน "การรายงานต่อองค์กรภายนอก" นอกจากจะเป็นช่องทางการสื่อสารต่อผู้มีส่วนได้เสียภายนอกแล้ว ยังช่วยเพิ่มความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) ขององค์กรด้วย โดยแบ่งประเภทของการจัดทำรายงานได้ ดังนี้ (United Nations Population Fund.,2000a : 8)

ก. **การรายงานตามโครงการ (Program Reporting)** เป็นการรายงานตามรอบกำหนดระยะเวลาตามโครงการ รวมถึงการรายงานครึ่งปี (Mid - Term Report) โดยใช้ "ตัวชี้วัด" ในการรายงานและวิเคราะห์ความคืบหน้าที่ยังบรรลุ "ผลสัมฤทธิ์" ในรายงานตามโครงการจะต้องมีการวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลป้อนกลับให้แก่ผู้บริหารทุกระดับทุกครั้ง

ข. **การรายงานประจำปี (Annual Reporting)** เป็นการรายงานต่อผู้บริหารระดับสูง เน้นรายงานในผลสัมฤทธิ์และการวิเคราะห์มากขึ้น รวมทั้งสถานะทางการเงินที่ใช้ในการดำเนินงานตามแผน โดยต้องวิเคราะห์เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของปีที่ผ่านมา ทั้งด้านเป้าหมายผลผลิต และตัวชี้วัด

3.2.2 หลักการการรายงานผลสัมฤทธิ์ของประเทศ “แคนาดา”

1) ภูมิหลัง (Background)

รัฐบาลแคนาดา ได้เริ่มนำการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) เข้ามาใช้ในหน่วยราชการต่างๆ ตั้งแต่เมื่อปี 1990 และในปี 2001 รัฐบาลได้กำหนดให้กระทรวงต่างๆ รายงานผลสัมฤทธิ์ของปี 2001 – 2003 ต่อสภาผู้แทนราษฎร (Parliament) และชาวแคนาดา (Canadians) โดยรายงานตาม “รายงานการจัดลำดับความสำคัญและแผน” (Report on Plans and Priorities : RPP) กับ “รายงานผลงานของหน่วยงาน” (Department Performance Report : DPR) ซึ่งเป็นการรายงาน “ผลสัมฤทธิ์” (Results) โดยให้ “ผลลัพธ์เชิงกลยุทธ์” (Strategic Outcomes) ที่จะต้องแสดงรายละเอียดของผลสัมฤทธิ์ที่กำหนดไว้ (Planned Results) ในแผน RPPs เปรียบเทียบกับ การบรรลุผล การปฏิบัติงานจริง (Actual Performance) ตามรายงานใน DPRs โดยรัฐบาลยึดถือหลักพื้นฐานว่า

“ชาวแคนาดามีสิทธิที่จะรู้ว่า “อะไร” คือสิ่งที่รัฐบาลกำลังพยายามที่จะทำให้บรรลุผล “ทำไม” รัฐบาลถึงได้เชื่อว่ากิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้นๆ และ รัฐบาลได้วางแผนในการวัดผล “อย่างไร” ที่จะทำให้ทราบว่าการดำเนินการบรรลุผล”

(Schacter, 2002 : 2, Treasury Board of Canada Secretariat, 2003 : 1)

2) หลักการการรายงานผลสัมฤทธิ์ (Principle for Effective Performance Reporting)

รัฐบาลแคนาดาได้กำหนดให้หน่วยราชการต่างๆ รายงานผลสัมฤทธิ์ที่รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบการรายงานต่อรัฐสภา โดยให้ยึดถือหลักการในการจัดทำรายงานสำหรับปีงบประมาณ 2003 สรุปได้ ดังนี้ (Treasury Board of Canada Secretariat, 2003 : 1 - 29)

2.1) รายงาน “ผลลัพธ์เชิงกลยุทธ์” (Strategic Outcomes) โดยกระทรวงจะต้องแสดงให้เห็นว่า ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ (Program Results) และทรัพยากรที่ใช้ไป ได้สนับสนุนให้เกิดการบรรลุผลลัพธ์เชิงกลยุทธ์ดังกล่าวอย่างไร โดยให้เขียนเป็น แผนภูมิ (Model) หรือ สายโซ่แห่งผลสัมฤทธิ์ (Results Chain) ของหน่วยงานที่แสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานต่างๆ ได้ส่งผลต่อการบรรลุ “ผลลัพธ์เชิงกลยุทธ์” (Strategic Outcomes) อย่างไร รวมทั้งให้สรุป (Useful Summary) ผลการบรรลุของผลงานที่สำคัญๆ (Key Accomplishment) ไว้ในรายงานด้วย

2.2) **รายงานอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Report)** หรืออินเทอร์เน็ต (Internet) โดยกำหนดให้ต้องรายงานตามมาตรฐานของรัฐบาล เพื่อช่วยให้ผู้อ่านสามารถใช้งาน เชื่อมต่อทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Links) เข้าไปดูรายละเอียดการวางแผน (Planning) ผลงาน (Performance) และการจัดการข้อมูลข่าวสาร (Information Management) ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน ได้ และให้เชื่อมโยงเว็บไซต์ (Website) ของหน่วยงานเข้ากับเว็บไซต์ของรัฐบาล หลังจากที่ผ่านมาการ พิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ทั้งนี้ เพื่อแสดงถึงภาระรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountable) และความโปร่งใส (Transparency) ของหน่วยงาน

2.3) **รายงานข้อมูลข่าวสาร (Information)** โดยให้รายงานเกี่ยวกับ “ผลงานของการบริหารจัดการ” (Management Performance) ด้วย เพราะในปี 2003 รัฐบาลเน้น ประเด็นการบริหารจัดการ (Management Issues) วิธีการปฏิบัติงาน (Practice) และผลงานของ หน่วยงานในการนำวิธีการบริหารจัดการของรัฐบาลไปปฏิบัติด้วย

2.4) **การรายงานประเด็นสำคัญ (Highlight)** ไม่จำเป็นต้องรายงานราย ละเอียดเรื่องเดิม แต่ต้องมีเนื้อหาสาระที่สามารถเข้าใจได้ในตัวรายงานเอง และเชื่อมโยง (Coherent) ภาพรวมของผลงานทั้งหมดได้ ทั้งนี้ ให้บันทึกรายละเอียดผลงานทั้งหมด (Full Performance) ลงใน เว็บไซต์ เพื่อที่ผู้ต้องการทราบรายละเอียดจะสามารถเรียกดู (Drilldown) ข้อมูลเฉพาะเจาะจงที่ ต้องการได้

2.5) **นโยบายสาธารณะ (Public Policy)** ถึงแม้ว่าอาจจะต้องใช้เวลานาน หลายปีกว่าที่ผลสัมฤทธิ์จะบรรลุผล ซึ่งบางครั้งอาจถูกสังคมมองในแง่ลบก็ตาม แต่หน่วยงานก็ควร รายงานผลตามข้อเท็จจริงอย่างตรงไปตรงมา อย่าเขียนแต่สิ่งดีๆ เพราะต้องถือว่าเป็นโอกาสดีที่จะได้ อธิบายถึงความเสี่ยง (Risks) และความท้าทาย (Challenges) ต่างๆ รวมทั้งเป็นโอกาสที่จะแสดงให้เห็นถึงความสามารถของหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย และพึงระลึกเสมอว่า “รายงานผล งาน” (Performance Report) เป็นเครื่องมือที่แสดงถึงภาระรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Instrument of Accountability) ไม่ใช่อุปกรณ์ทางการตลาด (Marketing Tools)

2.6) **รายงานเฉพาะ “ผลลัพธ์เชิงกลยุทธ์” (Strategic Outcomes)** ที่มี ผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของประชาชน และให้รายงานเฉพาะผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เป็น ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทันที (Immediate Outcomes) หรือผลลัพธ์ขั้นกลาง (Intermediate Outcomes) เท่านั้น ในกรณีที่ไม่สามารถรายงานผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทันที (Immediate Outcomes) ได้ เนื่องจากยังไม่มีข้อมูลแต่มีเฉพาะข้อมูลของผลผลิต (Outputs) เท่านั้น ก็ต้องรายงานว่าผลผลิตดังกล่าวจะส่งผลต่อ “ผลลัพธ์เชิงกลยุทธ์” ได้อย่างไร

2.7) **ให้เน้นรายงานบทเรียนที่ได้รับ (Highlight Lessons Learned)**
 เพราะวัตถุประสงค์หลักของการรายงาน ก็เพื่อต้องการให้มีผลและยกระดับการปฏิบัติงานในอนาคต โดยให้ยกตัวอย่างการนำบทเรียนที่ได้รับจากการติดตามผลงาน ที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญๆ ด้วย

3.2.3 ตัวอย่างการรายงานผลสัมฤทธิ์ของ “กระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกา”

1) ภูมิหลัง (Background)

กระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกา มีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมสวัสดิการ (Welfare) และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security) ของกำลังแรงงานของชาติ และดูแลให้สถานที่ทำงานให้มีความปลอดภัยในการทำงาน ดูแลโครงการต่างๆ ที่จะให้นักเรียนเข้าสู่ตลาดทำงาน ตรวจสอบสถานประกอบการ ให้มีความซื่อสัตย์ต่อผู้ที่เกษียณอายุตามโครงการเกษียณอายุของสถานประกอบการ ซึ่งกิจกรรมข้างต้นจะส่งผลต่อผู้ใช้แรงงานมากกว่า 100 ล้านคน และนายจ้างไม่น้อยกว่า 10 ล้านราย

การศึกษาตัวอย่าง การรายงานผลสัมฤทธิ์ของกระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกา ซึ่งกรมบัญชีกลางสหรัฐอเมริกา (United States General Accounting Office) ได้จัดทำรายงานขึ้นเพื่อเสนอต่อ “สมาชิกเสียงข้างน้อย ประจำคณะกรรมาธิการกิจการรัฐบาล วุฒิสภาสหรัฐอเมริกา” (The Ranking Minority Member, Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate) เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2001 เรื่อง “กระทรวงแรงงาน - สถานภาพของการบรรลุผลลัพธ์หลักและประเด็นท้าทายการบริหารจัดการที่สำคัญ” (Ministry of Labor - Status of Achieving Key Outcomes and Addressing Major Management Challenges) ซึ่งเป็นการรายงานการทบทวนผลการปฏิบัติงาน (Performance Report) ของกระทรวงแรงงานประจำปีงบประมาณ 2000 และแผนการปฏิบัติงาน (Performance Plan) ประจำปีงบประมาณ 2002 ตามที่สมาชิกเสียงข้างน้อยฯ ได้ให้รายงานโดยอาศัยอำนาจตามความใน “กฎหมายว่าด้วยผลการปฏิบัติงานและผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาล ค.ศ. 1993” (The Government Performance and Results Act of 1993 - GPRA) และเป็นการวิเคราะห์ความก้าวหน้าของ “ผลการปฏิบัติงาน” (Performance) ของกระทรวงแรงงานในการบรรลุ “ผลลัพธ์หลักที่กำหนด” (Selected Key Outcomes) ที่จะอธิบายภารกิจเฉพาะด้านที่สำคัญของกระทรวง โดยมีผลการปฏิบัติงานตาม “ผลลัพธ์หลักที่กำหนด” (Selected Key Outcomes) จำนวน 4 เรื่องสรุปได้ ดังนี้ (United States General Accounting Office, 2001 : 1 - 5)

2) สรุปผลสัมฤทธิ์ด้านแรงงานที่สำคัญ 4 ด้าน คือ

1. ด้านการลดจำนวนผู้ประสบอันตราย เจ็บป่วย และเสียชีวิตอันเนื่องมาจากการทำงาน
2. ด้านผู้เข้ารับการฝึกอบรมที่สามารถหางานทำหรือสามารถรักษาตำแหน่งงานเดิมได้
3. ด้านการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง
4. ด้านความสำเร็จของบุคคลที่สามารถปรับเปลี่ยนสถานภาพ จากการพึ่งพาสวัสดิการสังคมของรัฐ มาพึ่งพาตนเองได้อย่างพอเพียง

2.1) ด้านการลดจำนวนผู้ประสบอันตราย เจ็บป่วย และเสียชีวิตอันเนื่องมาจากการทำงาน

เป็นการวิเคราะห์ผลงานของกระทรวงแรงงานว่าได้บรรลุ “ผลลัพธ์หลักที่กำหนด” (Selected Key Outcomes) และกลยุทธ์ที่ใช้ในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่อง “ทุนมนุษย์” (Human Capital) และเรื่อง “เทคโนโลยีสารสนเทศ” (Information Technology)

กระทรวงแรงงาน รายงานสรุปว่า มีความก้าวหน้าในการบรรลุผลลัพธ์ เรื่องการลดอัตราการประสบอันตราย การเจ็บป่วย และการเสียชีวิตอันเนื่องมาจากการทำงานลง โดยสามารถบรรลุเป้าหมายทั้งหมด 4 เป้าหมายจากทั้งหมด 6 เป้าหมาย ซึ่งผลการดำเนินการส่วนใหญ่จะเกินเป้าหมาย ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ 1995 อัตราการประสบอันตราย และเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานลดลง 20 % จำนวนสถานประกอบการทั้งสิ้นกว่า 68,000 แห่ง และเมื่อกระทรวงแรงงานได้เพิ่มความพยายามในการตรวจตราทำให้ผลงานเกินเป้าหมาย 50,000 แห่ง อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ความก้าวหน้าของบางเป้าหมายทำได้ยากเพราะยังไม่ชัดเจน เช่น กระทรวงได้ใช้ข้อมูลและเป้าหมายของปี 1999 มาใช้แทนข้อมูลและเป้าหมายของปี 2000 เนื่องจากไม่มีข้อมูลทำให้เกิดความสับสน

ปีที่ผ่านมา กระทรวงแรงงานไม่บรรลุเป้าหมายในเรื่องการลดอัตราการเสียชีวิตอันเนื่องมาจากการทำงานในภาคการก่อสร้าง โดยกระทรวงอธิบายว่ามีปัจจัยภายนอกที่ส่งผลให้ไม่สามารถทำได้ตามเป้าหมาย เนื่องจากตลาดแรงงานมีความต้องการลูกจ้างภาคการก่อสร้างสูงขึ้น เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้ลูกจ้างขาดทักษะและประสบการณ์ในการทำงาน รวมทั้งมีอัตราการขยายตัวสูงของจำนวนสถานที่และอาคารก่อสร้างด้วย อย่างไรก็ตาม กระทรวงได้

แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายในปีต่อไป โดยการพัฒนา การควบคุมกำกับดูแล และเพิ่มมาตรการด้านความปลอดภัยในการทำงาน การอบรมด้านการรักษาสุขภาพ เข้าไปมีส่วนร่วมกับผู้รับเหมาก่อสร้างท้องถิ่น ในการเพิ่มการระมัดระวังด้านความปลอดภัยในการทำงาน และให้การศึกษาแก่ผู้รับเหมาก่อสร้างที่พูดภาษาสเปน

2.2) ด้านผู้เข้ารับการฝึกอาชีพสามารถหางานทำ หรือสามารถรักษาตำแหน่งงานเดิมได้

กระทรวงแรงงานบรรลุเป้าหมายนี้และส่วนใหญ่มีผลงานเกินเป้าหมาย เช่น สำนักงานแรงงานสตรี ได้ร่วมกับองค์กรสตรีอื่นๆ จัดเตรียมความพร้อมของแรงงานสตรีเพื่อการเข้าทำงาน จำนวน 31,588 คน เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ 25,000 คน จากรายละเอียดของรายงานพบว่ากระทรวงแรงงานมีผลการดำเนินงานที่บรรลุผลสัมฤทธิ์ 6 เป้าหมาย และกำลังจะบรรลุผลสัมฤทธิ์อีก 2 เป้าหมาย ซึ่งทั้งสองเป้าหมายนี้เน้นที่การรักษาสภาพการทำงาน (Retaining) ไว้ที่เดิม เป้าหมายหนึ่งมีความสัมพันธ์กับ “กฎหมายหุ้นส่วนการอบรมฝีมือแรงงาน” (Job Training Partnership Act : JTPA) โครงการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงาน และอีกเป้าหมายหนึ่งมีความสัมพันธ์กับ “ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือและโครงการช่วยเหลือการปรับปรุงทางการค้า” (North American Free Trade Agreement – Transitional Adjustment Assistance : NAFTA-TAA) สำหรับเป้าหมายทั้งสอง อัตราเฉลี่ยของค่าจ้างของลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุเข้าทำงาน (Average Wage Replacement Rate) มีอัตราเกินกว่าเป้าหมาย แต่อัตราส่วน (Ratio) ของเป้าหมายของการเตรียมการทำงานอยู่ในอัตราต่ำกว่าระดับเป้าหมายของการจ้างงานตามโครงการ JTPA 74 % โดยผลการปฏิบัติงานจริงได้เพียง 71 % สาเหตุที่ไม่ได้เต็มตามเป้าหมาย เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บข้อมูลตามกฎหมายใหม่ คือ “กฎหมายการลงทุนในกำลังแรงงาน” (Workforce Investment Act : WIA)

2.3) ด้านการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง

ผลการดำเนินงานส่วนใหญ่บรรลุเป้าหมาย ด้วยการลดระยะเวลาของการตัดสินใจในระดับของสิทธิประโยชน์ของผู้เกษียณอายุ ตามที่บรรษัทการประกันการจ่ายเงินบำนาญ (The Pension Benefit Guaranty Corporation : PBGC) กำหนด โดย PBGC ได้ลดกรอบระยะเวลาเฉลี่ยจาก 5-6 ปีลงเหลือ 4-5 ปี และในปีต่อไปจะลดลงเหลือ 3 ปี และในเรื่องของการกำหนดค่าจ้างของแรงงานภาคการก่อสร้างตามกฎหมาย “David-Bacon Act” กระทรวงแรงงาน ได้รายงานผลสัมฤทธิ์ว่า อยู่ระหว่างการรื้อปรับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศใหม่ และปรับปรุงโปรแกรมตามกฎหมาย David-Bacon Act ให้มีความถูกต้อง ไม่ให้เสียเวลา และด้วยการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย

2.4) ด้านความสำเร็จของบุคคล ที่สามารถปรับเปลี่ยนสถานภาพจากการพึ่งพาสวัสดิการสังคมของรัฐ มาพึ่งพาตนเองได้อย่างพอเพียง

กระทรวงแรงงาน รายงานว่า ผลการดำเนินงานสามารถบรรลุตามเป้าหมายของผลลัพธ์หลักนี้ได้ โดยการวัดจาก “การดำรงรักษาสถานะของงานเดิม” (Job Retaining) และ “การเพิ่มขึ้นของรายได้” (Increased Earnings) ซึ่งมีความก้าวหน้ามากกว่าปีงบประมาณ 1999 โดยมีผลงานสูงกว่าเป้าหมาย โดยผู้ที่ยังคงรักษาสถานะของการทำงานเดิมอยู่ได้ใน 6 เดือนมีถึง 84 % รายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้น 59 % ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายถึง 60 % จากเดิมที่ลูกจ้างที่ยังคงทำงานอยู่มีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นเพียง 5 %

กระทรวงฯ ได้ตั้งข้อสังเกตถึงข้อจำกัดของข้อมูล ในเรื่องอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ 59% นั้น อาจเป็นเพราะการเพิ่มขึ้นจากการไม่สอดคล้องกับโครงการ “ผู้รับทุนเพื่อสวัสดิการการทำงาน” (Welfare – to – Work Grantees) ซึ่งทำให้ไม่สามารถรายงานข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพของข้อมูลผลงานได้

สรุปโดยทั่วไป กลยุทธ์ของกระทรวงแรงงานที่จะทำให้บรรลุผลตามเป้าหมายในปีงบประมาณ 2002 นั้นมีความน่าเชื่อถือ แต่ไม่มีกลยุทธ์ใดที่เกี่ยวกับการใช้ “การบริหารจัดการทุนมนุษย์” (Human Capital Management) เลย กระทรวงแรงงานรายงานว่าได้วางโครงการนำร่องเพื่อที่จะรับเจ้าหน้าที่ใหม่ ๆ เพื่อรองรับโครงการที่ต้องใช้ทักษะ ตามโครงการ “การช่วยเหลือชั่วคราวเพื่อครอบครัวที่ยากจน” (Temporary Assistance for Needy Families : TANF) นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานยังได้มีโครงการที่จะทำการพัฒนาพร้อมกันทั้งครอบครัว เพื่อช่วยเหลือผู้เข้าร่วมโครงการที่เป็นบิดา และมุ่งไปที่เด็ก ๆ รวมทั้งช่วยเหลือผู้ปกครองให้มีความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรของชุมชน เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายของการเป็น “ผู้ที่สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างพอเพียง” (Self-Sufficiency)

นอกจากนี้ การรายงานยังมีการเปรียบเทียบระหว่าง รายงานผลงานปีงบประมาณ 2000 กับแผนการปฏิบัติงานในปี 2002 การรายงานเปรียบเทียบผลงานปีงบประมาณ 1999 กับ 2000 การรายงานเปรียบเทียบแผนงานของปีงบประมาณ 2001 กับ 2002 รวมทั้งการรายงานความพยายามของกระทรวงแรงงานในเรื่อง ความท้าทายทางการบริหารจัดการที่สำคัญของกระทรวง ได้แก่ เรื่อง “พื้นที่ความเสี่ยงสูง” (High Risk Areas) และ “กลยุทธ์การบริหารจัดการทุนมนุษย์ และความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสาร” (Strategic Human Capital Management and Information Security) (United States General Accounting Office, 2001 : 5 - 21)

3.3 การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของหน่วยราชการไทย

ในการศึกษาการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในหน่วยราชการไทย จะทำการศึกษาในเรื่อง ดังนี้

1. แนวคิด หลักการและวิธีการวางระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสำนักงาน ก.พ.
2. ตัวอย่างการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

3.3.1 แนวคิด หลักการ และวิธีการวางระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสำนักงาน ก.พ.

1) ที่มา แนวคิด และหลักการการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM)

เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับวาระแห่งชาติว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และได้ประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมและผลักดันให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ตระหนักถึงบทบาทและหน้าที่ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมร่วมกัน เพื่อให้เกิดความสุข ความปลอดภัยแก่ประชาชน และทำให้การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มีเสถียรภาพเอื้อต่อการพัฒนาประเทศต่อไป โดยกำหนดแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเป็น 5 แผน คือ (สำนักงาน ก.พ., 2546 : 2-3)

1. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ
2. แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ
3. แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล
4. แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย
5. แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นกิจกรรมหนึ่งในแผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม มีดัชนีชี้วัดที่ชัดเจน โดยทุกคนในองค์กรทั้งระดับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล สามารถตอบสนองของความต้องการของผู้รับบริการได้ดียิ่งขึ้น

สำนักงาน ก.พ. (2546 : 1) เห็นว่า การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results - Based Management : RBM) เป็นวิธีการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเพื่อให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เป็นการปรับปรุงผลการดำเนินงานขององค์กรที่ทุกคนต้องมีส่วนร่วม เพื่อให้

เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบต่อประชาชน และยกระดับผลการปฏิบัติงานขององค์กร ให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้ดียิ่งขึ้น โดยใช้การสร้างตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมวัดผลการปฏิบัติงานเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด ส่วนราชการที่มีการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ สามารถผลิตผลงานที่มีคุณภาพมากกว่าเดิม โดยใช้งบประมาณน้อยลง เป็นการเพิ่มคุณค่าให้แก่ผลงานทั้งทางด้านประสิทธิผล ประสิทธิภาพและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ตามความหมายของสำนักงาน ก.พ. สรุปว่าเป็น วิธีการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์กรเป็นหลัก การปฏิบัติงานขององค์กรมีผลสัมฤทธิ์เพียงใดพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนด โดยที่ “ผลสัมฤทธิ์” จะประกอบด้วย “ผลผลิต” กับ “ผลลัพธ์” หรือ

$$\text{ผลสัมฤทธิ์} = \text{ผลผลิต} + \text{ผลลัพธ์}$$

ผลผลิต หมายถึง งาน บริการ หรือกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่ทำเสร็จสมบูรณ์ พร้อมส่งมอบให้ประชาชนผู้รับบริการ ผลผลิตเป็นงานที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมของส่วนราชการโดยตรง

ผลลัพธ์ หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นติดตามมา ผลกระทบ หรือเงื่อนไขที่เกิดจากผลผลิต

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้นำเทคนิค Balanced Scorecard มาใช้ ซึ่งพัฒนาขึ้นโดย Robert S Kaplan และ David P. Norton มีจุดมุ่งหมายเพื่อวัดผลการปฏิบัติงานระดับองค์กรของภาคเอกชนในมุมมอง 4 ด้าน คือ ด้านลูกค้า (Customers) ด้านกระบวนการภายในองค์กร (Internal Business Processes) ด้านการเรียนรู้และการเจริญเติบโต (Learning and Growth) และด้านการเงิน (Financial)

2) การปรับใช้ในองค์กรรัฐ

จากการทดลองปฏิบัติการพัฒนาระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในส่วนราชการ สำนักงาน ก.พ. พิจารณาเห็นสมควรกำหนดมุมมองใน Balanced Scorecard ออกเป็น 4 มุมมอง โดยปรับรายละเอียดองค์ประกอบของแต่ละมุมมองให้สอดคล้องกับสภาพของงานราชการ ดังนี้ (สำนักงาน ก.พ., 2546 : 17 - 24)

2.1) มุมมองด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กร (External Perspective) เป็นการพิจารณาองค์กรจากมุมมองของประชาชนผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์ต่างๆ รัฐบาล หน่วยงานราชการอื่นๆ รัฐวิสาหกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา ฯลฯ

เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กร องค์กรควรปฏิบัติงานให้ได้ผลสำเร็จอะไรบ้างเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กร ส่วนราชการควรตระหนักว่ากำลังปฏิบัติงานอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การที่ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลผ่านสื่อมวลชนและเครือข่ายระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ประกอบกับแนวคิดการกระจายอำนาจและการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนใหม่ ผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้ความคาดหวังของประชาชนสูงขึ้นกว่าในอดีตอย่างมาก

ส่วนราชการที่มีหน้าที่ให้บริการ จึงต้องคำนึงถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการเป็นสำคัญ ในทำนองเดียวกันส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานนโยบาย มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและกฎระเบียบต่างๆ ตลอดจนกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามนโยบายก็ต้องคำนึงถึงผลกระทบของกฎระเบียบที่มีต่อประชาชนด้วย ประชาชนควรได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม โดยไม่คำนึงถึงการบรรลุเป้าหมายขององค์กรเพียงอย่างเดียว

มุมมองนี้ ช่วยขยายทัศนะเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายนอกของหน่วยงานราชการให้กว้างขึ้น หน่วยงานราชการทุกหน่วยงานจะต้องคำนึงถึงประเทศชาติในวงกว้างทั้งที่เป็นสาธารณชน สิ่งแวดล้อม สมบัติของชาติ และสถาบันต่างๆ

2.2) มุมมองด้านองค์ประกอบภายในองค์กร (Internal Perspective) เป็นการพิจารณาย้อนกลับไปที่โครงสร้างองค์กร กระบวนการทำงาน ทรัพยากรมนุษย์ ความสามารถหลักขององค์กร วัฒนธรรม และค่านิยม ได้แก่ ความรู้ความสามารถของบุคลากร ทักษะ จริยธรรม ขวัญและกำลังใจ กระบวนการทำงานและวัฒนธรรมองค์กร การให้ความสำคัญกับความรู้ความสามารถของบุคลากร ทักษะ จริยธรรม ขวัญและกำลังใจ เป็นแนวคิดใหม่ที่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นแก่องค์กร ขณะที่หน่วยงานราชการกำลังปรับตัวตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลง มุมมองด้านองค์ประกอบภายในองค์กร เน้นหนักที่การบริหารจัดการแนวทางการบริหารองค์กรที่ริเริ่มสร้างสรรค์ กระบวนการทำงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อทำให้ผลการปฏิบัติงานมีความถูกต้องรวดเร็วและเป็นที่ยอมรับยิ่งขึ้น รวมทั้งการส่งเสริมค่านิยมและพฤติกรรมองค์กร

2.3) มุมมองด้านนวัตกรรม (Innovation Perspective) เป็นการพิจารณาความสามารถขององค์กรต่อความเปลี่ยนแปลง การมองไปในอนาคตว่าองค์กรควรริเริ่มสร้างสรรค์อย่างไร เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งกว่าเดิม องค์กรจะต้องมีการเรียนรู้และการพัฒนาเพื่อให้ผลการปฏิบัติงานขององค์กรสำเร็จตามที่วิสัยทัศน์กำหนด การพิจารณา

องค์กรด้านนวัตกรรมเป็นการมองไปข้างหน้าถึงความสามารถขององค์กร ที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลง พัฒนา คิดค้น เรียนรู้ปฏิบัติงานอย่างมีกลยุทธ์และมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในอนาคต

สำหรับหน่วยงานราชการ แม้ความพึงพอใจของประชาชนจะไม่มีผลต่อการคงอยู่หรือยุบเลิกหน่วยงาน แต่การที่ประชาชนมีความรู้สึกว่าการบริการของส่วนราชการไม่สนองตอบความต้องการของตน และหมดความอดทนต่อบริการที่ไม่มีคุณภาพ กอปรกับความคิดการแข่งขันกัน ให้บริการกำลังเพิ่มความนิยมเพิ่มมากขึ้น การจ้างเหมา และการแปรรูปเป็นสิ่งที่ท้าทายใหม่ ปรากฏการณ์เหล่านี้ ทำให้หน่วยงานราชการจำต้องปรับตัวเชิงรุกให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลง ดังนั้นการริเริ่มสร้างสรรค์ และการพัฒนาการให้บริการของภาครัฐจึงเป็นพลังผลักดันให้ส่วนราชการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.4) มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) ให้ความสำคัญกับการประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร ความคุ้มค่าของเงินงบประมาณที่ใช้ความสามารถของการให้บริการเทียบกับผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา รวมถึงการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ปรากฏ

มุมมองนี้ มีความสำคัญต่อราชการและแตกต่างกับมุมมองด้านการเงินของเอกชน เอกชนให้ความสำคัญกับกำไร ส่วนแบ่งตลาด และอัตราผลตอบแทน การลงทุน แต่ส่วนราชการให้ความสำคัญกับความประหยัด ความมีประสิทธิภาพและพันธะรับผิดชอบ การทำงานที่ไร้ประสิทธิภาพหรือการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่รอบคอบเป็นสัญญาณของการบริหารที่ไม่ดี และเป็นการใช้ทรัพยากรที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด การขอลดหลอกลวง การทุจริตและประพฤติมิชอบสร้างความเสียหาย ทำให้ราชการสูญเสียความศรัทธาและเชื่อมั่นจากสาธารณชน

3) ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factors : CSFs)

ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ คือ ปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการบรรลุความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ องค์กรมีปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ เป็นแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการยึดโยงการปฏิบัติงานทุกระดับ ให้มุ่งไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้เจ้าหน้าที่และคณะผู้บริหารขององค์กรรู้ว่าต้องทำอะไรบ้าง เพื่อให้ผลสัมฤทธิ์ขององค์กรตอบสนองวิสัยทัศน์ ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จไม่จำเป็นต้องวัดผลได้ แต่ทำหน้าที่ชี้แนะหรือเป็นหลักหมายสำคัญต่อการบรรลุวิสัยทัศน์

ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จกำหนดจากวิสัยทัศน์หรือพันธกิจขององค์กรโดยใช้เกณฑ์ต่อไปนี้

3.1) มุ่งความสำคัญไปที่ผลผลิตและผลลัพธ์ขององค์กร ไม่เน้นเฉพาะปัจจัยนำเข้าและกระบวนการทำงาน

3.2) มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ หรือวัตถุประสงค์ขององค์กร องค์กรจะไม่สามารถบรรลุวิสัยทัศน์ได้โดยปราศจากปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ

3.3) มีความหมายที่เฉพาะเจาะจงและสามารถเข้าใจได้ง่าย ไม่คลุมเครือ สามารถสื่อความหมายได้อย่างเดียวกันกับกลุ่มคนทุกประเภท เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าใจตรงกันถึงสิ่งที่องค์กรมุ่งหวัง และวิธีการบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น องค์กรสามารถใช้ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จเป็นเครื่องมือเพื่อสื่อสารความคาดหวังขององค์กรได้

3.4) ผู้บริหารต้องให้การยอมรับ ว่าปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จที่กำหนดขึ้น เป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กร และผู้บริหารมีพันธะผูกพันร่วมกันที่จะทำงานให้ได้ผลสำเร็จตามนั้น องค์กรไม่ควรกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จเพียงเพื่อใส่เข้าไปในระบบงานประยุกต์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยไม่นำมาใช้บริหารผลการปฏิบัติงานจริง

3.5) องค์กรสามารถควบคุมผลที่เกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ เพราะองค์กรกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ โดยคำนึงถึงอิทธิพลการควบคุมขององค์กรที่มีต่อปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จเป็นสำคัญ แม้ว่าปัจจัยบางอย่างมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร แต่องค์กรไม่สามารถควบคุมได้ ก็จะไม่นำปัจจัยเหล่านั้นมาเป็นปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ

4) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicators : KPIs)

ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก วัดความก้าวหน้าของการบรรลุปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ หรือผลสัมฤทธิ์ขององค์กร โดยการวัดผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง เทียบกับมาตรฐานหรือเป้าหมายที่ตกลงกันได้ องค์กรสามารถใช้ผลของการวัดเพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์กร

ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่ดีต้องมีความถูกต้อง เหมาะสมและสามารถโน้มน้าวให้ทุกคนในองค์กร และผู้มีส่วนได้เสีย ตลอดจนสาธารณชน เชื่อถือผลงานที่วัดจากตัวชี้วัดเหล่านี้

คุณลักษณะของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก ซึ่งใช้กันอยู่ ได้แก่

4.1) **สามารถวัดได้ (Measurability)** ต้องสามารถนำไปวัดได้จริงและเมื่อวัดแล้วได้ผลออกมาตามที่กำหนดตัวชี้วัดโดยตรง

4.2) **มีความคงเส้นคงวา (Consistency)** ตัวชี้วัดที่ดีควรให้ผลของการวัดที่คงเส้นคงวา สิ่งที่ถูกวัดและวิธีการวัดที่เหมือนเดิม ทำให้ได้ผลการวัดที่ถูกต้อง

4.3) **ชัดเจนและไม่กำกวม (Clear and Unambiguous)** เป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับการวัด ตัวชี้วัดที่มีความชัดเจนและเฉพาะเจาะจง จะสร้างความเข้าใจได้ง่าย

4.4) **มีอิทธิพลต่อสิ่งที่จะวัด (Impact)** การปฏิบัติงานขององค์กร ต้องส่งผลต่อสิ่งที่จะวัด ที่ไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงขององค์กรเสมอไป แต่องค์กรควรมีอิทธิพลต่อสิ่งที่จะวัด

4.5) **สามารถสื่อสารได้ (Communicable)** ตัวชี้วัดมีความหมาย และสามารถสื่อสารสร้างความเข้าใจได้ ถ้าตัวชี้วัดซับซ้อนเกินไปจนไม่สามารถสื่อสารอะไรได้ก็ไม่ถือเป็นตัวชี้วัด

4.6) **มีความเที่ยงตลอดเวลา (Valid over Time)** ตัวชี้วัดควรมีความเที่ยงเสมอ แม้เวลาผ่านไป ไม่ว่าจะใช้วัดเมื่อใดคำตอบที่ได้มีความถูกต้องเสมอ

4.7) **สามารถเปรียบเทียบได้ (Comparable)** หมายถึง สิ่งที่ถูกวัดนั้นมีความเชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงานในอดีต หรือสามารถเปรียบเทียบกับเกณฑ์อื่นๆได้ ความสามารถในการเปรียบเทียบจะสูงเมื่อสถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมต่างๆ คงเดิม

4.8) **สามารถตรวจสอบและป้องกันการบิดเบือนข้อมูล (Resilient)** ต้องสามารถต้านทานต่อการปรับเปลี่ยน มีความแกร่ง (Solid) ไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล ตัวชี้วัดที่ปรับเปลี่ยนได้ง่ายจะขาดความคงเส้นคงวาไม่สามารถใช้เปรียบเทียบกันได้ และขาดความน่าเชื่อถือ

4.9) **มุ่งเน้นที่ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (Focused on the Critical Success Factors)** ตัวชี้วัดต้องเชื่อมโยงกับปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ องค์กรกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักขึ้นเพื่อใช้วัดความก้าวหน้าของปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ

4.10) **มีความพร้อมของข้อมูลที่ใช้การวัด (Obtainable)** องค์กรสามารถหาข้อมูลมาใช้กับตัวชี้วัดที่กำหนด ตัวชี้วัดไม่สามารถใช้งานได้หากปราศจากข้อมูล และหากต้นทุนของการหาข้อมูลสูงเกินไปจนไม่สมเหตุผล หรือองค์กรไม่มีการเก็บข้อมูลนั้นไว้เลยองค์กรควรใช้ ตัวชี้วัดอื่นที่มีข้อมูลอยู่แล้ว

5) ขั้นตอนการพัฒนากระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

ขั้นตอนที่ 1 วิเคราะห์วิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ พันธกิจ และกลยุทธ์

เป็นขั้นตอนแรกของการพัฒนากระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อให้ทราบความมุ่งหมายที่แท้จริง ทิศทางที่องค์กรต้องการมุ่งไป ความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันของวิสัยทัศน์ และวัตถุประสงค์ขององค์กร

ขั้นตอนที่ 2 และขั้นตอนที่ 3 การกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ
ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักโดยใช้วิธี (Balanced Scorecard)

คณะทำงานกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก เป็นผู้รับผิดชอบการพิจารณายกร่างปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก ตามกรอบของ Balance Scorecard โดยต้องจัดทำรายละเอียดของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักทุกตัว และเมื่อนำไปใช้วัดผลการปฏิบัติงานจริง สามารถปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมหรือตัดทอนได้เพื่อความเหมาะสม

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดแหล่งข้อมูล

เพื่อให้ทราบว่า องค์กรมีข้อมูลที่ต้องการใช้วัดผลการปฏิบัติงานอยู่แล้วหรือไม่ ถ้ามีเก็บอยู่ในรูปแบบใด เป็นเอกสารหรืออยู่ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ หากไม่มีข้อมูลในองค์กรผู้บริหารสามารถให้คำแนะนำได้หรือไม่ว่ามีข้อมูลเก็บอยู่ที่หน่วยงานใด การกำหนดแหล่งข้อมูลของระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ระดับกรมควรเริ่มที่ระดับกอง ถ้าเป็นการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ระดับกระทรวงให้เริ่มกำหนดแหล่งข้อมูลที่กรมแล้วค่อยดูลึกลงไปถึงระดับสำนัก / กอง

ขั้นตอนที่ 5 การตั้งเป้าหมาย

เป้าหมาย คือ ระดับหรือมาตรฐานของผลการปฏิบัติงานที่คาดหวัง องค์กรกำหนดเป้าหมายสำหรับใช้เป็นหลักเปรียบเทียบเพื่อวัดความก้าวหน้าความสำเร็จขององค์กร

ในระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ การกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักเป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงขององค์กร เพราะผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้กำหนดนโยบายการปฏิบัติงาน เป็นผู้ชี้ทิศทางขององค์กรและเป็นผู้รับผิดชอบผลการทำงานในภาพรวม

ขั้นตอนที่ 6 การรวบรวมข้อมูล

สำนักงาน ก.พ. ออกแบบตารางการคำนวณ เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการคำนวณหาผลลัพธ์ของข้อมูลที่รวบรวมไว้ เป็นการเตรียมความพร้อมของข้อมูลสำหรับการบันทึกเข้าระบบงานประยุกต์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ หากมีข้อมูลไม่มากอาจใช้การออกแบบฟอร์มเพื่อแจกจ่ายตนเองได้

ขั้นตอนที่ 7 บันทึกและอนุมัติข้อมูล

ขั้นตอนการบันทึกและการอนุมัติข้อมูล เป็นการทำงานบนระบบงานประยุกต์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เจ้าหน้าที่ผู้ใช้ระบบงานประยุกต์ฯ สามารถเรียกใช้ผ่านอินเทอร์เน็ตได้ การบันทึกข้อมูลเป็นการนำข้อมูลที่ผ่านการคำนวณ หรือที่เก็บรวบรวมได้บันทึกลงในระบบงานประยุกต์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้ใช้ระบบงานประยุกต์ หลังจากนั้นผู้บริหารที่ได้รับมอบหมายจะเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของข้อมูลเป็นผู้อนุมัติข้อมูล เพื่อให้ระบบงานประยุกต์ผลิตรายงานสำหรับผู้บริหารต่อไป

ขั้นตอนที่ 8 การวิเคราะห์ข้อมูล

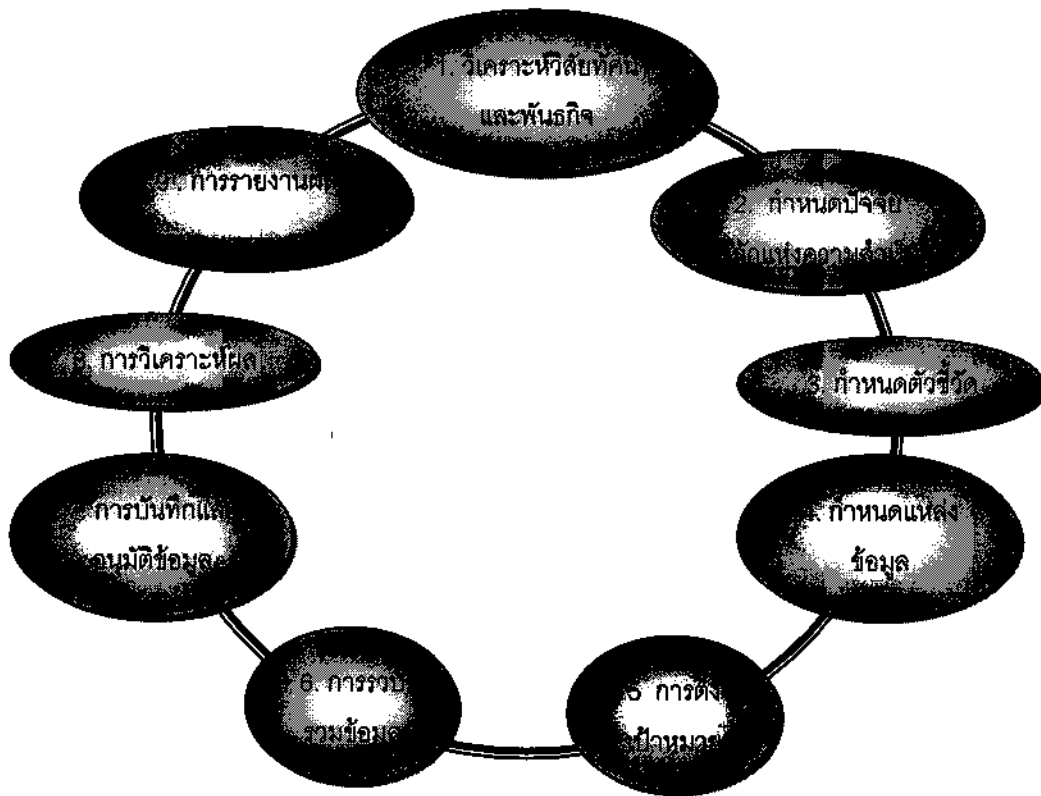
การวิเคราะห์ผลเป็นการพิจารณาผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด แล้วประเมินผลย้อนกลับเข้าไปในกระบวนการทำงานขององค์กร เพื่อคาดหมายถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นล่วงหน้า ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและแนวโน้มในการตัดสินใจในเชิงบริหาร

ขั้นตอนที่ 9 การรายงานผล

การรายงานผลโดยระบบงานประยุกต์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะเป็นการรายงานภายในเพื่อปรับปรุงองค์กร สามารถแสดงได้ทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและกราฟ และระบบยังนำสัญลักษณ์ต่างๆ มาใช้สื่อสารกับผู้บริหารระดับสูงในประเด็นที่ต้องการความสนใจจากผู้บริหารเป็นพิเศษ เช่น ระบบจะมีสัญลักษณ์เฉพาะที่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงที่มากผิดปกติจากช่วงที่แล้ว หรือตัวชี้วัดที่มีผลการปฏิบัติงานตกลงอย่างมากหรือเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากเมื่อเทียบกับเป้าหมาย

ในทางปฏิบัติผู้บริหารระดับสูงจะได้รับรหัส เพื่อการเข้าสู่ระบบงานประยุกต์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยตรง จึงสามารถเรียกข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตเพื่อดูผลสัมฤทธิ์ของงานได้ด้วยตนเองตลอดเวลา และสามารถเจาะข้อมูลจากระดับหนึ่งไปยังระดับถัดไปได้เรื่อยๆ ทีละขั้น ทำให้ผู้บริหารไม่ต้องพิจารณาตัวชี้วัดจำนวนมหาศาลในเวลาเดียวกัน และสามารถนำผลดังกล่าวมาประกอบการตัดสินใจในการปรับกลยุทธ์ หรือการปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กร

แผนภูมิที่ 11 : ขั้นตอนของการพัฒนาระบบ RBM ของ ก.พ.



ที่มา : สำนักงาน ก.พ.(2546)

6) ประโยชน์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

6.1) ช่วยให้ผู้บริหารรู้ตำแหน่งขององค์กร ผู้บริหารจำเป็นต้องทราบว่าองค์กรอยู่ตำแหน่งใด ใกล้หรือไกลจากเป้าหมาย หรือจะบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือไม่ อย่างไรก็ตามประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสียพึงพอใจในการปฏิบัติงานขององค์กรเพียงไร การปฏิบัติงานภายในองค์กรอยู่ในความควบคุมหรือไม่ และควรปรับปรุงการปฏิบัติงานที่ใดบ้าง

6.2) สนับสนุนองค์กรให้บรรลุวิสัยทัศน์ ระบบงานประยุกต์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งทำงานบนอินเทอร์เน็ต จะคำนวณค่าร้อยละของความสำเร็จและพิมพ์รายงานผลการปฏิบัติงาน ทันทีที่มีการบันทึกค่าผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงเข้าระบบ รายงานนี้เป็นเสมือนสัญญาณเตือนให้ผู้บริหารรู้ว่า ขณะนี้ผลการปฏิบัติงานขององค์กรกำลังมุ่งตรงไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนด หรือผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเป้าหมาย เพื่อให้ผู้บริหารเร่งดำเนินการแก้ไขได้ทันเวลา

6.3) **แปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ** ขั้นตอนหนึ่งของการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ การกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก เพื่อวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรเปรียบเทียบกับเป้าหมาย องค์กรสามารถนำวิธีการนี้ไปช่วยทำให้กลยุทธ์ที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์เป็นจริง โดยการแตกกลยุทธ์ออกเป็นแผนปฏิบัติการและแผนงานโครงการ พร้อมทั้งแบ่งมอบความรับผิดชอบให้หน่วยงานต่างๆ แล้วจึงวัดความสำเร็จของกลยุทธ์ผ่านทางกลุ่มตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก

6.4) **ให้ข้อมูลเพื่อการสื่อสารและสร้างความเข้าใจ** การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องมือสื่อสารที่มีประโยชน์ทั้งภายในและภายนอกองค์กร สำหรับภายในองค์กรตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เข้าใจเป้าหมายขององค์กรตระหนักถึงความสำคัญของงานที่ได้รับมอบหมาย และรู้ว่าผลงานของตนส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานในภาพรวมขององค์กร ทิศนะเหล่านี้ทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม มีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติหน้าที่ เพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ

6.5) **สร้างพันธะรับผิดชอบของผู้บริหาร** ข้อมูลที่ได้รับจากการวัดผลการปฏิบัติงานเทียบกับเป้าหมายเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ ช่วยให้ผู้บริหารมุ่งความสำคัญไปที่ผลผลิตและผลลัพธ์ เพิ่มความโปร่งใสกับการปฏิบัติราชการ ทำให้ส่วนราชการเห็นความสำคัญของการบริหารจัดการ ผลการปฏิบัติงาน เพื่อความคุ้มค่าของงบประมาณ ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน และการบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามวิสัยทัศน์ และทำให้ผู้บริหารระดับสูงไม่อาจหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบที่มีต่อความสำเร็จ / ความล้มเหลวขององค์กร

6.6) **จัดสรรงบประมาณได้ตรงกับความต้องการและสถานการณ์ที่เป็นจริง** การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นประโยชน์โดยตรงต่อการตัดสินใจจัดสรรและบริหารงบประมาณ องค์กรสามารถพิสูจน์ให้เห็นถึงคุณค่าโครงการ ประโยชน์ของกิจกรรม ประสิทธิภาพ และความสามารถในการให้บริการที่เพิ่มขึ้นโดยเทียบผลการปฏิบัติงานกับเป้าหมาย

6.7) **ให้ข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบาย** ข้อมูลผลการปฏิบัติงานที่จัดเก็บอย่างเป็นระบบของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะสนับสนุนการตัดสินใจกำหนดนโยบายของผู้บริหารได้ตรงตามความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้ข้อมูลว่าองค์กรควรเลือกทางใดในการบริหาร ทางเลือกใดมีประสิทธิผล หรือความยากง่ายต่อการบรรลุมาตรฐานบริการเพียงไร

3.3.2 ตัวอย่างการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

สำนักงานปลัดกระทรวง เป็นหน่วยงานระดับกรมที่สังกัดกระทรวงแรงงาน มี **วิสัยทัศน์** คือ “เป็นองค์กรที่ทันสมัย เสนอแนะนโยบาย ส่งเสริม สนับสนุนและประสานการทำงานกับภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แรงงานมีศักยภาพในการแข่งขัน มีงานและมีคุณภาพชีวิตที่ดี” มีหน้าที่เสนอแนะนโยบาย จัดทำแผน พัฒนายุทธศาสตร์การบริหารงานด้านแรงงาน ติดตามและประเมินผลงาน จัดทำและวิเคราะห์ประเมินผลการวิจัยด้านแรงงาน เสนอปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายด้านแรงงาน ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ และบริหารจัดการระบบข้อมูลสารสนเทศด้านแรงงาน

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ทำการวางระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) ระดับกรม (Department Level) ในปีงบประมาณ 2545 เพื่อกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักของระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์สำหรับปีงบประมาณ 2546 โดยมีการแต่งตั้งคณะทำงานวางระบบ RBM ร่วมกับเจ้าหน้าที่จากสำนักงาน ก.พ. ที่ร่วมเป็นที่ปรึกษา และดำเนินการตามขั้นตอน 9 ขั้นที่สำนักงาน ก.พ. ออกแบบไว้ โดยมีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อวิเคราะห์วิสัยทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์ รวมทั้งวิเคราะห์ภารกิจ เพื่อหาผู้มีส่วนได้เสียทั้งภายในและภายนอกองค์กรของสำนักงานปลัดกระทรวง กำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (CSFs) ในการบริหารแรงงานของสำนักงานปลัดกระทรวง และวิเคราะห์หาตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (KPIs) เพื่อใช้วัดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จขององค์กร ซึ่งสามารถกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จของสำนักงานปลัดกระทรวง ที่จำแนกตามมุมมองต่างๆ 4 ด้าน ตามแนวทางของสำนักงาน ก.พ. รวมทั้งสิ้น 22 ปัจจัยหลัก และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักรวมจำนวน 36 ตัวชี้วัด (เอกสารแสดงรายละเอียดการบริหารระบบ, 2546 : 1 – 6) โดยมีรายละเอียดปรากฏในภาคผนวก

การนำระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานจนถึงปัจจุบันนี้ เป็นเวลาเกือบหนึ่งปี มีอุปสรรคในการบริหารในปัจจุบัน ได้แก่ การจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัด ซึ่งจะต้องคำนวณหน่วยวัดของผลผลิตตามฐานข้อมูลเดิม มาเป็นข้อมูลตามตัวชี้วัดที่ไม่มีการจัดเก็บมาก่อน ต้องเริ่มจัดเก็บข้อมูลตามระบบใหม่ ทำให้การจัดเก็บข้อมูลมีความล่าช้า อย่างไรก็ตาม ยังถือว่าเป็นช่วงระยะเริ่มต้นของการพัฒนาระบบ เพราะการนำระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ ถือเป็นกระบวนการระยะยาวที่จะต้องใช้เวลาในการวางแผน พัฒนาตัวชี้วัดที่เหมาะสม และมีระบบการบริหารจัดการที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันเสียก่อน (Office of the Auditor General, 2000 : 2)

บทที่ 4

สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาเปรียบเทียบ แนวคิด ทฤษฎี และวิธีปฏิบัติ ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) ที่ใช้กันในองค์การภาครัฐและองค์การสาธารณะในต่างประเทศ โดยเฉพาะที่ กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA) กระทรวงการคลังคานาดา และกระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกา กับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในหน่วยราชการไทยแล้ว ขอนำเสนอสรุปผลการศึกษาในประเด็นตามลำดับ ดังนี้

1. กรอบความคิดของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์
2. ขั้นตอนการวางระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์
3. การติดตามประเมินผล และการรายงานผลสัมฤทธิ์

4.1 กรอบความคิดของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

4.1.1 แนวคิดในการปรับใช้ระบบ RBM ในองค์กร

พบว่า แนวคิดในการปรับใช้ระบบ RBM ของ UNFPA กับหน่วยราชการไทย มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ จากการศึกษากรอบความคิดในกระบวนการบริหารจัดการ RBM ของ UNFPA พบว่าการที่ UNFPA ให้คำนิยาม “การบริหารจัดการ RBM” ว่าเป็นการบูรณาการ การบริหารจัดการกลยุทธ์ (The Management of Strategies) ทรัพยากร กิจกรรม และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงโครงการ (Program) และการบริหารจัดการ (Management) ให้มุ่งสู่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ (Results) ด้วยการวางแผน (Planning) การจัดการ (Management) และการรายงาน (Reporting) โดยวิเคราะห์และเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้น (Actual Results) กับผลสัมฤทธิ์ตามแผน (Planned Results) ผ่านกระบวนการติดตามประเมินผล การรายงาน ข้อมูลป้อนกลับ และการปรับปรุงงาน นั้น

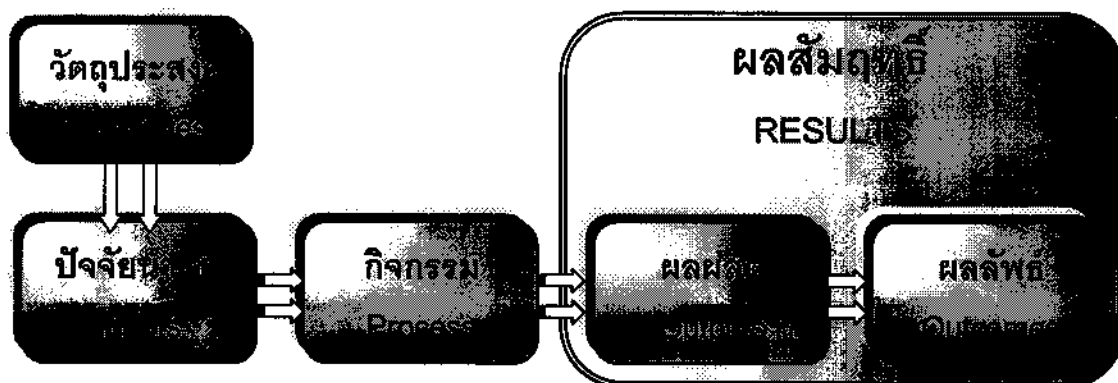
แสดงให้เห็นถึง แนวคิดในการปรับใช้ระบบ RBM ในองค์กรว่า UNFPA ได้ใช้การบูรณาการแนวคิดและทฤษฎี “การบริหารเชิงกลยุทธ์” (Strategic Management) ทฤษฎี “ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล” (Cause-Effect Relationships) และ “กรอบการปฏิบัติงาน”(Logframe) มาปรับใช้กับการบริหารงานโดยตรง โดยไม่ได้จัดกลุ่มตัวชี้วัดออกเป็นมุมมอง 4 มุมมอง เหมือนกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในหน่วยราชการไทย

โดย UNFPA ได้ให้แต่ละหน่วยงานใช้ "แผนปฏิบัติงานประจำปี" (Annual Office Work Plan) หรือ "แผนการบริหารจัดการสำนักงาน" (Office Management Plan) เป็น "เครื่องมือการบริหารจัดการ"(Management Tool) ร่วมกันกับ "กรอบการปฏิบัติงาน" (Logical Framework : Logframe) เพื่อให้เป็น "เครื่องมือมุ่งผลสัมฤทธิ์" (Results-Oriented Tool)

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของ UNFPA ดังกล่าว จึงเป็น การบริหารงานเชิงกลยุทธ์ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ภายใต้การปฏิบัติงานโครงการประจำตามกรอบการปฏิบัติงาน นั้นเอง ซึ่งรวมถึงตั้งแต่การออกแบบโครงการหรือการกำหนดกลยุทธ์ การดำเนินกลยุทธ์ และการติดตามประเมินผลกลยุทธ์ เพื่อให้บรรลุ "ผลสัมฤทธิ์" ทั้ง 3 ระดับ คือ ผลสัมฤทธิ์ระดับผลผลิต (Output Results) ผลสัมฤทธิ์ระดับวัตถุประสงค์ (Purpose Results) และผลสัมฤทธิ์ระดับเป้าหมาย (Goal Results) ตามที่ปรากฏตามแผนภูมิที่ 8 ที่แสดงถึง ความสัมพันธ์ของ "ผลสัมฤทธิ์" (Results) ที่องค์กรต้องการให้บรรลุในระดับต่างๆ 3 ระดับ เทียบกับ Logframe ของโครงการในหน่วยงานที่บรรจุไว้ใน "แผนการบริหารจัดการของสำนักงาน" (Office Management Plan)

เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของหน่วยราชการไทย ที่ได้นำแนวคิดและทฤษฎีของ "ระบบการประเมินผลเชิงคุณภาพ" (Balanced Scorecard : BSC) และ "การบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม" (Total Quality Management : TQM) มาปรับใช้ (สำนักงาน ก.พ.ร., ม.ป.ป. : 2) ได้ใช้แนวคิดที่ว่า "ผลสัมฤทธิ์" (Results) คือ ผลรวมของ "ผลผลิต" (Outputs) กับ "ผลลัพธ์" (Outcomes) โดยองค์กรจะวัดผลสัมฤทธิ์จากผลรวมของ 2 ระดับ คือ ระดับ "ผลผลิต" (Outputs) รวมกับระดับ "ผลลัพธ์" (Outcomes) ซึ่งสามารถแสดงได้ตามแผนภูมิที่ 12 ดังนี้

แผนภูมิที่ 12 : ผลสัมฤทธิ์ของงานตามแนวคิดของ ก.พ. / ก.พ.ร.



ที่มา : สำนักงาน ก.พ.ร. (ม.ป.ป.)

4.1.2 รูปแบบในการนำระบบ RBM มาใช้

จากการศึกษาเปรียบเทียบ พบว่า รูปแบบของการนำระบบ RBM มาปรับใช้ในองค์กรการต่างประเทศ กับหน่วยราชการไทย มีความแตกต่างกัน ในเรื่อง “มุมมอง” (Perspectives) ที่ผู้บริหารใช้มองทิศทางและวัดความสำเร็จขององค์กรในด้านต่างๆ กล่าวคือ

UNFPA กำหนดให้ทุกหน่วยงานปรับใช้การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการทำงานด้านหลัก (Most Common Areas) 6 ด้าน หรือ 6 มุมมอง คือ

1. ด้านการบริหารจัดการโครงการ (Program Management)
2. ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรการเงิน (Financial Resource Management)
3. ด้านการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร (Information Management)
4. ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management)
5. ด้านการบริหารจัดการองค์กร (Organizational Management)
6. ด้านความเป็นหุ้นส่วน (Partnerships)

ประเทศแคนาดา ได้ออกกฎหมายและส่งเสริมให้ทุกหน่วยราชการนำระบบ RBM ไปปรับใช้ในการทำงานทุกๆ ด้าน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการรายงานผลสัมฤทธิ์ให้เน้นรายงานผลสัมฤทธิ์เฉพาะ “ผลลัพธ์เชิงกลยุทธ์” (Strategic Outcomes) ที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดว่าจะต้องรายงานตามมุมมองด้านใด

กระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกา รัฐบาลได้ออกกฎหมาย The Government Performance and Results Act of 1993 : GPRA บังคับให้ทุกหน่วยราชการต้องทำการบริหารโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ สำหรับกระทรวงแรงงานได้รายงานผลสัมฤทธิ์ โดยเน้นผลงานหลักที่สำคัญของกระทรวง 4 ด้าน หรือ 4 มุมมอง คือ

1. ด้านการลดจำนวนผู้ประสบอันตราย เจ็บป่วย และเสียชีวิตอันเนื่องมาจากการทำงาน
2. ด้านผู้เข้ารับการฝึกอาชีพสามารถหางานทำหรือสามารถรักษาตำแหน่งงานเดิมได้
3. ด้านการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง
4. ด้านความสำเร็จของบุคคลที่สามารถปรับเปลี่ยนสถานภาพ จากการพึ่งพาสวัสดิการสังคมของรัฐ มาพึ่งพาตนเองได้อย่างพอเพียง

สำหรับในหน่วยราชการไทย จากการศึกษาพบว่า ได้จัดกลุ่มตัวชี้วัดของงานโครงการออกเป็นมุมมอง (Perspectives) 4 มุมมอง เพื่อให้ผู้บริหารตรวจสอบทิศทางและความสำเร็จขององค์กรจากการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในมุมมองดังกล่าว ดังนี้

1. ด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กร (External Perspective)
2. ด้านองค์ประกอบภายในองค์กร (Internal Perspective)
3. ด้านนวัตกรรม (Innovation Perspective)
4. ด้านการเงิน (Financial Perspective)

ดังรายละเอียดตามที่กล่าวในบทที่ 3.3 (2)

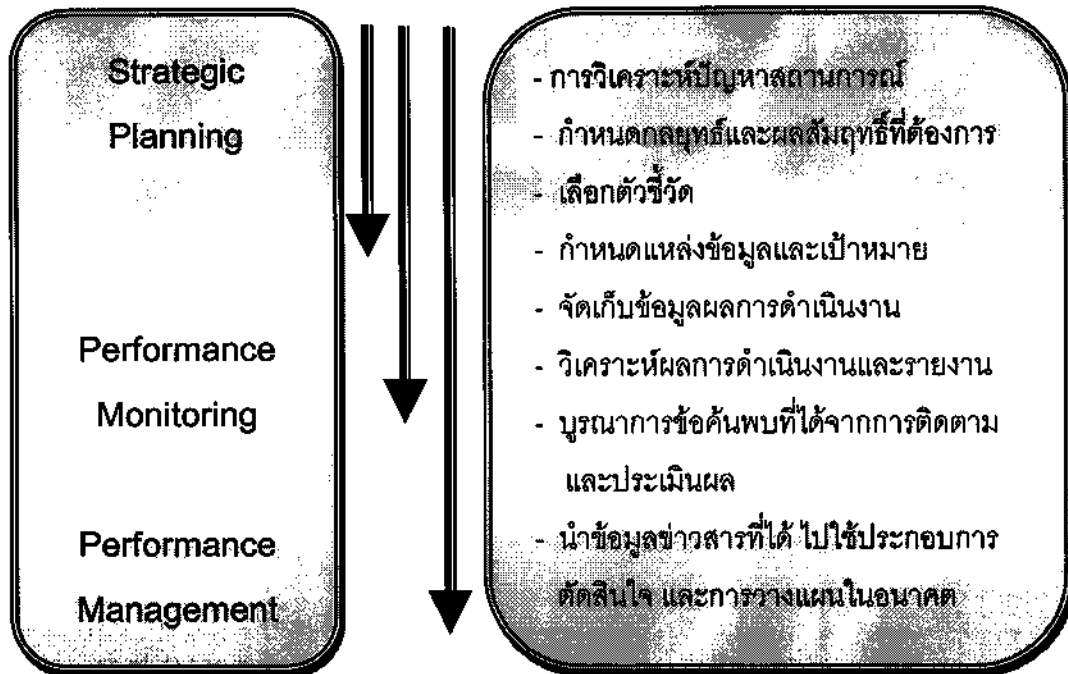
4.2 ขั้นตอนการวางระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

จากการศึกษาเปรียบเทียบขั้นตอนการวางระบบ RBM พบว่า จากการศึกษาที่ UNFPA นำแนวคิดและทฤษฎี “การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์” มาบูรณาการเป็นระบบ RBM นั้น ทำให้มีขั้นตอนในการวางระบบ RBM ที่เกี่ยวข้องกันหลายระดับเช่นเดียวกันกับ การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) คือ มีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) โดยตั้งทีมงานเพื่อวางระบบ RBM ที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) เพื่อทำการวิเคราะห์ปัญหาขององค์กร ทั้งการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกที่จะมีผลต่อองค์กรในอนาคต และวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของสภาพแวดล้อมภายในองค์กรในปัจจุบัน เพื่อกำหนดเป้าหมายหรือผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังของโครงการรวมทั้งเลือกกลยุทธ์ และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่เหมาะสมกับการใช้ในสถานการณ์ต่างๆ ตลอดจนการวางแผนการติดตาม การวิเคราะห์ประเมินผล และการรายงานข้อมูลย้อนกลับด้วย

นอกจากนี้ UNFPA ยังได้เน้นการใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับ มาปรับใช้กับการวางแผนในอนาคต และใช้ประกอบการตัดสินใจ ตามแผนภูมิที่ 13 แสดงถึง การบูรณาการของ “การบริหารเชิงกลยุทธ์” กับ “การจัดการเพื่อผลงาน” เป็น “การจัดการและการวางแผนเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์” (Results –Based Planning and Management) ที่แสดงความสัมพันธ์ของการบริหารเชิงกลยุทธ์กับกิจกรรมในแต่ละขั้นตอน

ความสัมพันธ์ของการบริหารเชิงกลยุทธ์ กับกิจกรรมการวางแผนมุ่งผลสัมฤทธิ์ สามารถแสดงได้ตาม แผนภูมิที่ 13 ดังนี้

แผนภูมิที่ 13 : การบริหารจัดการและการวางแผนมุ่งผลสัมฤทธิ์
(Results – Based Planning and Management)



ที่มา : United Nations Population Fund (2001)

สำหรับ การวางระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) ในหน่วยราชการไทย ซึ่งได้ใช้แนวคิดและวิธีการของ Balanced Scorecard มาใช้ พบว่า มีการกำหนดขั้นตอนการวางระบบที่ปรับจากการวางระบบ Balanced Scorecard 9 ขั้นตอน คือ การวิเคราะห์วิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ พันธกิจและกลยุทธ์ การกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัด กำหนดแหล่งข้อมูล ตั้งเป้าหมาย รวบรวมข้อมูล การบันทึกและอนุมัติข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการรายงานผล

จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า ถึงแม้ว่าขั้นตอนของวางระบบ RBM ขององค์กรต่างประเทศ กับหน่วยราชการไทยจะแตกต่างกันในเรื่องการกำหนดขั้นตอนก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในลักษณะ “องค์รวม” (Holistic View) แล้ว จะเห็นว่า กระบวนการพัฒนาหรือการวางระบบ RBM ขององค์กรต่างประเทศกับของหน่วยราชการไทยไม่มีความแตกต่างกันในเนื้อหาหรือหลักการ เพราะทั้งสองแบบมีการพิจารณาวิเคราะห์ถึงสภาพแวดล้อมในอนาคต การกำหนดเป้าหมายหรือผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวัง การกำหนดหรือเลือกตัวชี้วัด การติดตามประเมินผล และมีการรายงานผลเหมือนกัน

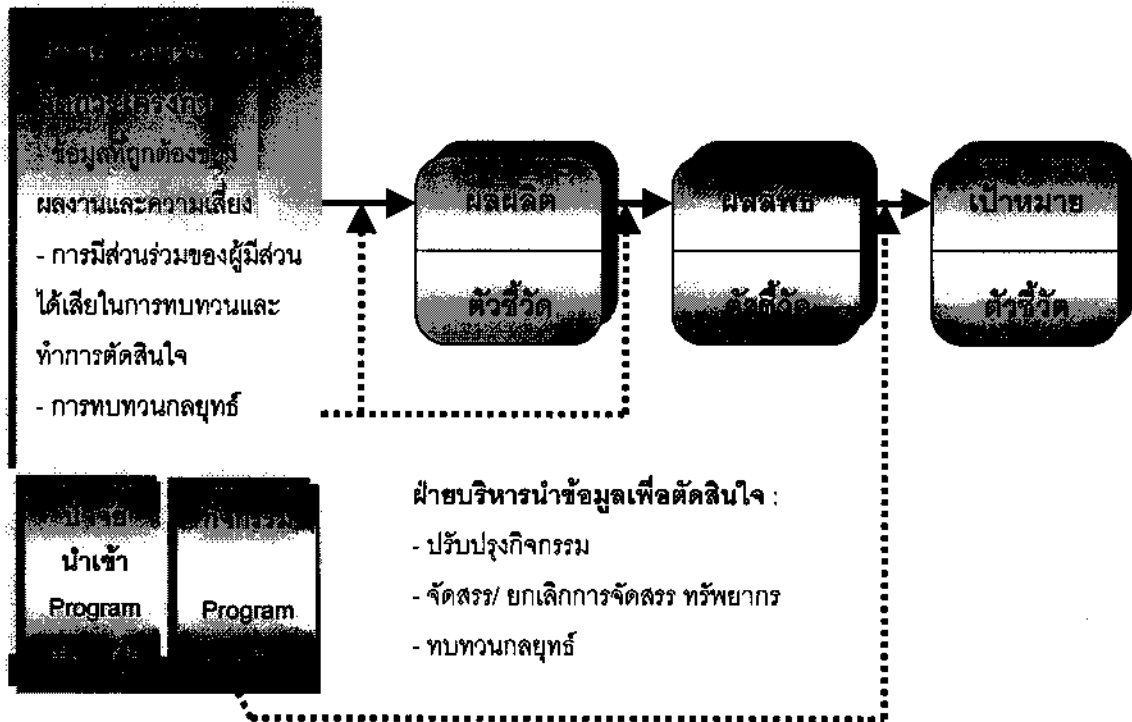
4.3 การติดตามประเมินผล และการรายงานผลสัมฤทธิ์

4.3.1 การติดตามและการประเมินผล (Monitoring and Evaluation)

จากการศึกษาเปรียบเทียบในเรื่อง “การติดตามและการประเมินผล” พบว่า มีข้อแตกต่างกันในเรื่องกระบวนการติดตามประเมินผล โดย UNFPA ให้ความสำคัญและเน้นเรื่อง การติดตามและการประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นอย่างมาก เนื่องจากเห็นว่า การติดตามและประเมินผลจะเครื่องมือหนึ่งที่ส่งเสริมให้เกิด “การเรียนรู้ในองค์กร” (Organization Learning) โดยแยกคำนิยามให้เห็นว่า การติดตามผล (Monitoring) คือ การใช้ตัวชี้วัดต่างๆ เพื่อติดตามผลสัมฤทธิ์ของงาน แล้วนำมาเปรียบเทียบกับผลสัมฤทธิ์ที่กำหนดไว้ในแผน ซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์ความก้าวหน้าของโครงการที่มุ่งสู่การบรรลุ “ผลผลิต” (Outputs) ของโครงการ หรือเป็นสิ่งที่สามารถส่งมอบได้ “Deliverables” รวมทั้งการมุ่งไปสู่การบรรลุผลของ “วัตถุประสงค์” (Purpose) และ “เป้าหมาย” (Goals) ด้วย ส่วน การประเมินผล (Evaluation) คือ การนำข้อมูลข่าวสารที่ได้จากการติดตามผลมารวบรวมประมวลกับข้อมูลข่าวสารจากแหล่งอื่นๆ และทำการทดสอบผลกับทฤษฎีและสมมติฐานที่ตั้งไว้ในการวางแผนเพื่อวิเคราะห์หาความถูกต้องสมบูรณ์ของกลยุทธ์ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ต้องการความร่วมมือร่วมใจมากกว่า (More Participatory) และยืดหยุ่นกว่า (More Flexible) โดยการประเมินผลจะเป็นการประเมินตามความต้องการของโครงการ (United Nations Population Fund., 2001 : 23 – 24) ทั้งนี้จะต้องมีการออกแบบหรือวางแผนการติดตามและประเมินผล (Monitoring Tool) เพื่อมุ่งไปสู่การติดตามผลการบรรลุผลสัมฤทธิ์ มีการบริหารจัดการภายใน (Internal Management) ที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ มีแผนปฏิบัติการภายในสำนักงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Work Plans) ซึ่งต้องประกอบด้วย วิธีการจัดการความเสี่ยง (Risk Management) ที่จะเกิดขึ้นกับโครงการด้วย ทั้งนี้ในการติดตามประเมินผล UNFPA ได้เน้นว่า การติดตามจะต้องติดตามถึงผลสัมฤทธิ์ (Results) ของโครงการ ไม่ใช่เป็นเพียงการติดตามในระดับปัจจัยนำเข้า (Input) และระดับกระบวนการปฏิบัติงาน (Activity) เท่านั้น (United Nations Population Fund., 2000a : 5 – 7)

นอกจากนี้ ข้อมูลข่าวสารย้อนกลับ ที่ได้รับจากการวิเคราะห์จากการติดตามผลนั้น ยังสามารถนำมาใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงาน ได้ทั้งขั้นตอน ปัจจัยการผลิต และกระบวนการ เพื่อสร้างจุดแข็งให้แก่องค์กร ตามแผนภูมิที่ 14 เป็นการแสดงถึงการนำข้อมูลข่าวสารทั้งด้านที่เป็นประโยชน์ และความเสี่ยง ที่ได้รับการ Feedback นำมาปรับปรุงการดำเนินงาน

แผนภูมิที่ 14 : การใช้ข้อมูลข่าวสารเพื่อเสริมจุดแข็งในการปฏิบัติงาน
(Use Performance Information to Strengthen Cause – Effect Links)



ที่มา : United Nations Population Fund (2001)

สำหรับ กระบวนการติดตามและประเมินผล ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในหน่วยราชการไทย พบว่า มีความเห็นว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้ทราบผลการเปลี่ยนแปลง และทราบปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าประสงค์ (กรมประมง, 2546 : 3) แต่มีขั้นตอนการติดตามประเมินผลเพียงในขั้นตอนการวางระบบ RBM ขั้นตอนที่ 6 – 8 คือ การรวบรวมข้อมูล การบันทึกข้อมูล การอนุมัติข้อมูล และการวิเคราะห์ผล ตามลำดับ โดยเป็นการจัดเก็บข้อมูลผลการทำงานตามตัวชี้วัดที่กำหนด แล้วบันทึกข้อมูลที่ได้รับการอนุมัติลงในโปรแกรม(Application) ที่เรียกว่า "ระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์" (Results Based Management System : RBMS) เพื่อวิเคราะห์ผลโดยอัตโนมัติจากการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด แล้วทำการประเมินย้อนหลังกลับไปในกระบวนการทำงานขององค์กร เพื่อคาดการณ์ถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นกับองค์กร ให้ผู้บริหารได้ทราบถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นล่วงหน้า เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร (สำนักงาน ก.พ., 2546 : 85)

4.3.2 การรายงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Reporting)

จากการศึกษาเรื่อง การรายงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์การต่างประเทศ กับหน่วยราชการไทย พบว่า มีความแตกต่างกันในหลายประเด็น ได้แก่ การให้ความสำคัญ รูปแบบ และวัตถุประสงค์ของการรายงาน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ความสำคัญของการรายงานผลสัมฤทธิ์

การรายงานผลในกระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ขององค์การในต่างประเทศ ถือเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะเห็นว่าเป็นการรายงานที่มุ่งเน้นไปที่ความก้าวหน้าของผลสัมฤทธิ์ (Results) และการวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงาน (Analysis of Performances) ไม่ใช่เป็นเพียงการรายงานปัจจัยนำเข้า กิจกรรม และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเท่านั้น และเห็นว่าการรายงานจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ 4 ประการ คือ (United Nations Population Fund., 2001 : 24)

1.1) เป็นการให้ข้อมูลข่าวสาร (Information) ที่ถูกต้องเป็นจริง (Accurate) และทันสมัย (Up-to-Date) ที่สามารถแสดงถึงความก้าวหน้าของงาน โดยการให้ข้อมูลย้อนกลับอย่างเป็นประจำ (Regular Feedback) สามารถบอกหรือชี้วัดความก้าวหน้าหรือข้อบกพร่องได้ก่อน และใช้ติดตามผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง (Actual Performance) หรือสถานการณ์ (Situation) ที่ส่งผลต่อสิ่งที่คาดการณ์หรือวางแผนไว้

1.2) เพื่อเกิดการเรียนรู้ (Learning) และการตัดสินใจ (Decision-Making) โดยการตรวจพบ (Detect) สิ่งบอกเหตุของปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น (Potential Problems) ทำให้ได้พบงานที่ประสบผลสำเร็จ ลงมือกระทำในสิ่งที่ถูกต้องต่างๆ ปรับเปลี่ยนการออกแบบและวิธีการทำงานใหม่ ในขณะที่โครงการกำลังดำเนินการอยู่ และทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่าอะไรที่จะทำให้โครงการเสร็จ และอะไรที่จะทำให้โครงการไม่บรรลุผล

1.3) เพื่อเพิ่มความโปร่งใส หรือเพิ่มความเชื่อถือในความรับผิดชอบที่สามารถอธิบายได้ (Accountability) โดยการให้ความมั่นใจว่าโครงการหรือกระบวนการปฏิบัติงานได้ดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อมุ่งไปสู่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ที่ตั้งไว้

สำหรับการรายงานผลสัมฤทธิ์ของหน่วยราชการไทย พบว่า หน่วยราชการไทยได้ให้ความสำคัญกับการรายงานผลสัมฤทธิ์เช่นกัน โดยในระบบ RBMS สามารถแสดงผลข้อมูลเป็นเชิงปริมาณและกราฟ รวมทั้งสามารถเจาะข้อมูล (Drilldown) ลงไปดูรายละเอียดได้ ทำให้ผู้บริหารสามารถจัดการกับปัญหาได้ก่อนและอย่างเหมาะสม สามารถใช้ประกอบการตัดสินใจในการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ได้อย่างทันเวลาเพื่อมุ่งสู่วิสัยทัศน์ รวมทั้งเพื่อใช้สื่อสารความก้าวหน้าของงานให้แก่ผู้บริหารและสมาชิกในองค์กรได้ทราบด้วย (สำนักงาน ก.พ., 2546 : 85 – 92)

ถึงแม้ว่าการรายงานผลสัมฤทธิ์ ในหน่วยราชการไทยจะมีการรายงานผล ตามข้อมูลข่าวสารที่ได้จากการวิเคราะห์ผลตามระบบ RBMS ก็ตาม แต่ระดับการให้ความสำคัญของการรายงานที่เพียงพอต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารงานในหน่วยงานเท่านั้น ซึ่งต่างจากการรายงานขององค์กรต่างประเทศที่ให้ความสำคัญ โดยเน้นการรายงานต่อผู้มีส่วนได้เสียภายนอกองค์กร เพื่อให้เกิดความโปร่งใสขององค์กรเป็นหลัก

2) รูปแบบการรายงานผลสัมฤทธิ์

พบว่า การรายงานผลของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์กรต่างประเทศ จะเน้นการรายงานเฉพาะผลสัมฤทธิ์ที่เป็นหลักสำคัญๆ ที่สะท้อนถึงการบรรลุผลสัมฤทธิ์ขององค์กรเท่านั้น โดยจะไม่รายงานปัจจัยนำเข้าหรือกระบวนการทำงาน แต่จะมีรายละเอียดให้ผู้อ่านสามารถเจาะดูข้อมูลรายละเอียดได้จากการเชื่อมโยงของ Electronic Report ตัวอย่างเช่น หลักเกณฑ์การรายงานของรัฐบาลแคนาดาที่ให้เน้นการรายงานเฉพาะ ผลลัพธ์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Outcomes) ที่เป็นเรื่องสำคัญ (Highlight) ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน และให้รายงานเฉพาะผลลัพธ์ที่เป็น "ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทันที" (Immediate Outcomes) และ/หรือ "ผลลัพธ์ระยะกลาง" (Intermediate Outcomes) เท่านั้น และในส่วนของกระทรวงแรงงานแห่งสหรัฐอเมริกา ได้เน้นการรายงานผลสัมฤทธิ์ใน 4 เรื่องสำคัญที่สะท้อนถึงปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จขององค์กร คือ เรื่องความปลอดภัยในการทำงาน เรื่องการพัฒนาฝีมือแรงงานกับการส่งเสริมการมีงานทำ เรื่องการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงาน และเรื่องช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคม

ซึ่งแตกต่างจากการรายงานผลสัมฤทธิ์ของหน่วยราชการไทย ที่รายงานผลสัมฤทธิ์ของปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จในมุมมอง 4 ด้าน คือ ด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอก ด้านองค์ประกอบภายในองค์กร ด้านนวัตกรรม และด้านการเงิน ตามแนวคิดที่ปรับมาจากการใช้เทคนิค Balanced Scorecard

3) วัตถุประสงค์ของการรายงาน

พบว่า ในองค์การต่างประเทศนอกจากจะจัดแบ่งประเภทของการรายงานผลสัมฤทธิ์ ออกได้เป็นประเภท “การรายงานผลตามโครงการ” (Program Reporting) และ “การรายงานผลประจำปี” (Annual Reporting) แล้ว ยังแบ่งประเภทของการรายงานได้อีก 2 ประเภท ดังนี้ (United Nations Population Fund., 2000a : 8)

3.1) การรายงานผลสัมฤทธิ์ภายในองค์กร (Internal Reporting)

หมายถึง การรายงานข้อมูลป้อนกลับ ซึ่งเป็นการนำเสนอบทเรียนที่ได้จากการปฏิบัติงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุงการปฏิบัติงาน หรือปรับปรุงส่งเสริมจุดแข็งขององค์กร

3.2) การรายงานผลสัมฤทธิ์ต่อภายนอกองค์กร (External Reporting)

หมายถึง การนำเสนอรายงานต่อรัฐบาล รัฐสภา และต่อสาธารณะทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสื่อสารต่อผู้มีส่วนได้เสีย และเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใส หรือความรับผิดชอบที่สามารถอธิบายได้ (Accountability) ขององค์กร

จากการศึกษาพบว่า ในองค์การต่างประเทศ จะเน้นการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความโปร่งใสให้แก่องค์กร จึงส่งเสริมการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้มีกระบวนการรายงานผลในระดับที่สามารถรายงานผลสัมฤทธิ์ต่อองค์กรภายนอก เช่น รัฐสภาหรือ ต่อสาธารณะ ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการรายงานขององค์การต่างประเทศจึงมุ่งเน้นการรายงานที่เป็น “การรายงานต่อองค์กรภายนอก” (External Reporting) เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความเชื่อถือขององค์กร ในขณะที่ ยังคงต้องมีการรายงานภายในองค์กร เพื่อการปรับปรุงการบริหารจัดการขององค์กรด้วย

แต่สำหรับในหน่วยราชการไทย จากการศึกษาในบทที่ 3.3 พบว่า มีการรายงานผลสัมฤทธิ์แบบ “การรายงานภายในองค์กร” (Internal Report) หรือตามกำหนดระยะเวลาตามตัวชี้วัดเท่านั้น โดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะวัดผลการดำเนินงาน รวบรวมปัญหาอุปสรรคและนำเสนอข้อคิดเห็นเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้การบริหารงานของหน่วยงานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น (กรมประมง., 2546) ไม่มีการรายงานแบบ “การรายงานต่อองค์กรภายนอก” แต่อย่างใด

การรายงานผลสัมฤทธิ์ในมุมมอง 4 ด้านตามตัวแบบ Balanced Scorecard ของหน่วยราชการไทยนี้ อาจจะไม่มีความครอบคลุมปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ เพียงพอที่จะปรับปรุงการบริหารจัดการให้บรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กรได้ แต่หากพิจารณาถึงประเด็นการสร้างหรือเพิ่ม Accountability ให้แก่องค์กร ซึ่งต้องรายงานผลสัมฤทธิ์หลักที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนแล้ว การรายงานเพียงมุมมอง 4 ด้าน ตามที่หน่วยงานราชการไทยรายงานอยู่อาจจะยังไม่เพียงพอ

บทที่ 5

ความเห็น และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์กรต่างประเทศ กับหน่วยราชการไทย ซึ่งได้สรุปผลการศึกษาในบทที่ 4 ตามขอบเขตการศึกษาที่กำหนดแล้วนั้น ผู้จัดทำขอเสนอความเห็น และข้อเสนอแนะในประเด็นที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

5.1 ความเห็น

ผู้จัดทำเห็นว่า ถึงแม้ว่ารูปแบบและวิธีการของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) ที่ใช้ในองค์กรในต่างประเทศกับหน่วยราชการไทยจะมีความแตกต่างกัน ตามที่ได้นำเสนอรายละเอียดในบทที่ 3 ก็ตาม แต่โดยพื้นฐานของแนวคิดหรือหลักการของการบริหารแล้วเห็นว่าเป็นหลักการพื้นฐานเดียวกัน คือ **เป็นการบริหารจัดการที่มุ่งต่อการบรรลุถึงผลสัมฤทธิ์ของงาน** เหมือนกัน

โดยเห็นว่า รูปแบบของ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) สามารถที่จะออกแบบให้มีมุมมอง 4 มุมมองหรือมากกว่า ตามแนวคิดของเทคนิค “การประเมินผลเชิงดุลยภาพ” (Balanced Scorecard : BSC) ได้ตามที่หน่วยราชการไทยนำมาใช้ ในขณะเดียวกัน อาจจะนำแผนปฏิบัติการภายในหน่วยงาน และกรอบการปฏิบัติงาน (Logframe) มาทำการบริหารงานเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ตามแนวทางขององค์กรต่างประเทศอีกก็ได้ ซึ่งการผสมผสานแนวคิดทั้งสองจะทำให้องค์กรเกิด “วัฒนธรรมองค์กรของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์” (Results-Based Management Culture) เพราะจะทำให้มีกรอบของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่เพิ่มขึ้น สามารถที่จะรายงานต่อหน่วยงานภายนอกถึงผลสัมฤทธิ์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Outcomes) ในเรื่องต่างๆ ที่เป็น Highlight หรือที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนได้

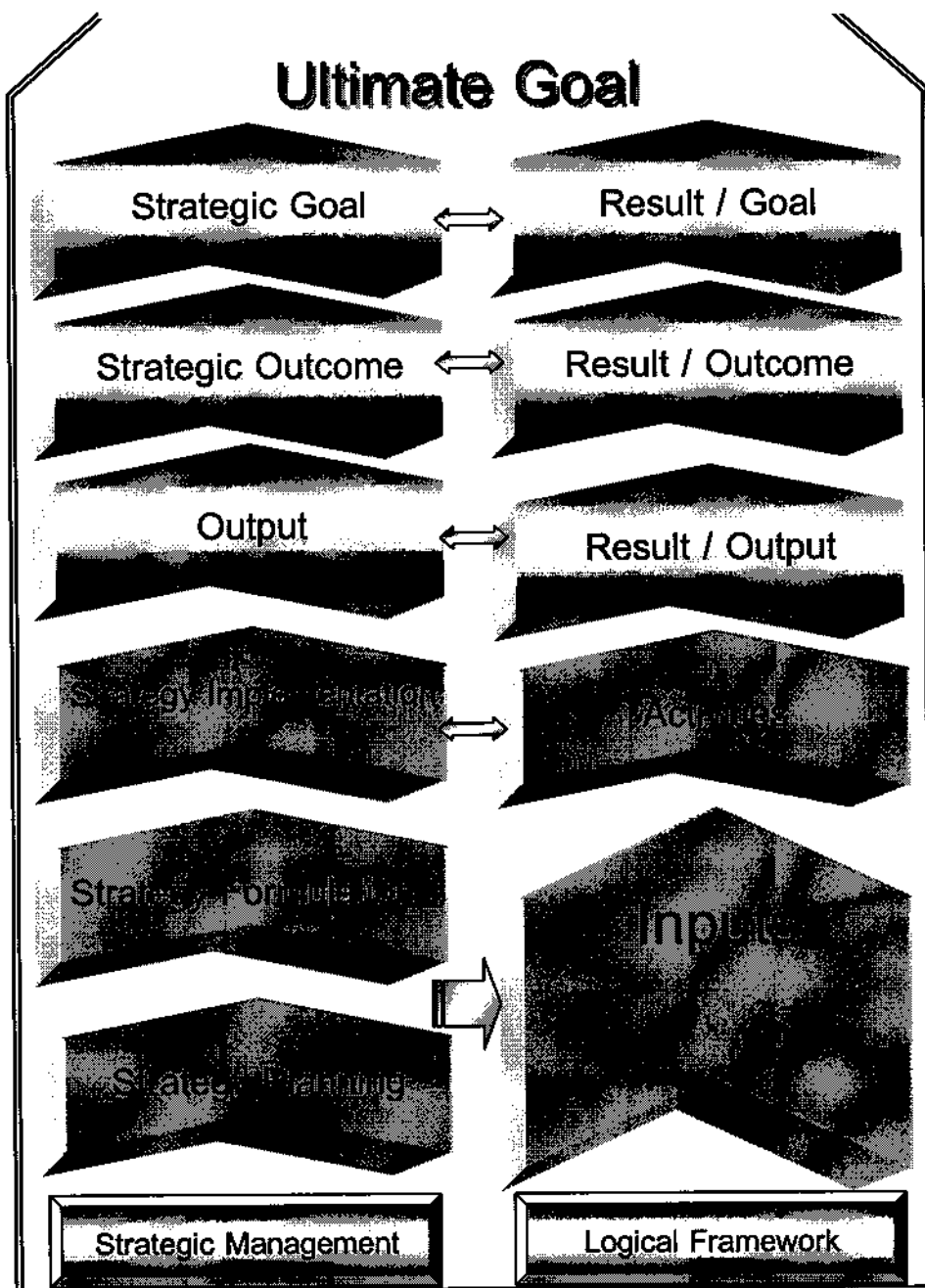
ผู้จัดทำ ได้ออกแบบ Model หรือแผนภูมิของการบูรณาการ “การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์” (Results Based Management : RBM) การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) และกรอบการปฏิบัติงาน (Logframe) ดังแผนภูมิที่ 15

แผนภูมิที่ 15 : การบูรณาการของ
การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) การบริหารเชิงกลยุทธ์ และ Logframe

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

Results-Based Management

(Results-Based Organization Environment)



จากแผนภูมิที่ 15 แสดงความสัมพันธ์ของการทำงานร่วมกันของระบบการบริหารจัดการ โดยเห็นว่า “การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์” (RBM) เป็นเครื่องมือ (Instrument) หรือ “ตัวขับเคลื่อนผลการปฏิบัติงาน” (Performance Drivers) ขององค์กรให้เคลื่อนไปตามทิศทางหรือวิสัยทัศน์ หรือเพื่อเป้าหมายสุดท้าย (Ultimate Goal) ที่คาดหวังขององค์กร โดยการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จะเป็นเครื่องมือตรวจสอบ วัดความก้าวหน้า และปรับปรุงการดำเนินงานกลยุทธ์ให้มุ่งไปสู่วิสัยทัศน์ตามที่มีการกำหนด โดย “การบริหารเชิงกลยุทธ์” ที่เป็นพื้นฐานสำคัญของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพราะการที่จะบริหารองค์กรให้มีทิศทางที่ชัดเจนได้ จะต้องมีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) โดยการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กรก่อนว่าจะจะเป็นไปในทิศทางใดให้ชัดเจน กำหนดพันธกิจขององค์กรว่าจะต้องทำอะไรบ้างเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ จากนั้นจึงกำหนดหรือสร้างกลยุทธ์ และเลือกกลยุทธ์ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมขององค์กร และดำเนินกลยุทธ์ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย องค์กรจะต้องเชื่อมโยงกลยุทธ์กับกรอบการปฏิบัติงาน (Logframe) ของงานโครงการที่บรรจุไว้ในแผนการบริหารจัดการของหน่วยงาน หรือ Office Management Plan โดยมีการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องมือ (Instrument) ขับเคลื่อนผลการปฏิบัติงาน มีกระบวนการควบคุมคุณภาพโดยรวม(TQM) และการกำหนดมาตรฐานเทียบเคียง (Benchmarking) เป็นอุปกรณ์ (Tool) ช่วยกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน และเปรียบเทียบการปฏิบัติงานกับองค์กรชั้นนำอื่นๆ อยู่ตลอดเวลา โดยทั้งหมดจะอยู่ในกรอบหรือเป็น “สภาพแวดล้อมการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในองค์กร” (Results-Based Organization Environment)

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเปรียบเทียบ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในองค์กรต่างประเทศ กับหน่วยราชการไทย ผู้จัดทำมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์กร ดังนี้

5.2.1 ควรบูรณาการการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) เข้าไปในกระบวนการวางแผนนโยบาย (Policy) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) และการวางแผนปฏิบัติการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Framework) ของทุกหน่วยงาน

จากกรอบแนวคิดดังกล่าว ตามแผนภูมิที่ 15 จะเห็นว่า “การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์” และ “การบริหารเชิงกลยุทธ์” เป็นการบริหารจัดการหลักที่มีความสำคัญมากต่อองค์กร ซึ่งหากมีการเชื่อมโยงสอดคล้องกันจะเป็นการเพิ่มจุดแข็งแก่หน่วยงาน ช่วยให้มีความสามารถในการบริหารจัดการ และการวางแผนโครงการดีขึ้น ช่วยให้การติดตามผลโครงการโดยมีการวางแผนการติดตามประเมินผล

ที่ดี ช่วยปรับปรุงการบริหารจัดการของหน่วยงานให้มีความเชื่อมโยงกันระหว่างการดำเนินงานตามโครงการ การบริหารงาน และด้านการเงิน ตลอดจนช่วยส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ (Learning Culture) โดยผ่านกระบวนการข้อมูลย้อนกลับ (Feedback)

จึงเห็นควรสนับสนุนการสร้าง “สภาพแวดล้อมเพื่อการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในองค์กร” (Results-Based Organization Environment) เพื่อให้มีการนำการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาปรับใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบาย และการวางแผนปฏิบัติงานในองค์กร โดย

1) ในการออกแบบหรือจัดทำนโยบาย แผนปฏิบัติงานขององค์กร และแผนงานของแต่ละหน่วยงาน (Internal Work Plans) ให้จัดทำโดยวิธีการบริหารเชิงกลยุทธ์ ควบคู่กันกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อสร้างวัฒนธรรมในการบริหารจัดการให้มุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ของงาน (Results-Based Management Culture)

2) ส่งเสริมให้ทุกหน่วยงานในองค์กรจัดทำ “แผนปฏิบัติการภายในสำนักงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์” (Results-Based Work Plans) ขึ้น เพื่อให้ทุกคนมีการฝึก (Practice) การปฏิบัติงานเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน และส่งเสริมให้ใช้ระบบ RBM ในการวิเคราะห์ปัญหา การวางแผนกลยุทธ์ และการบริหารจัดการ ภายในหน่วยงาน (Internal Management)

3) ส่งเสริมการอบรม (Training) และการศึกษา (Education) ให้แก่ข้าราชการ หรือ สมาชิกทุกคนในองค์กร ได้ศึกษาและทำความเข้าใจอย่างจริงจัง ในเรื่องการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์และการบริหารเชิงกลยุทธ์เพื่อให้เกิด “การเรียนรู้ในองค์กร” (Organization learning)

5.2.2 พัฒนาเครื่องมือในการติดตามและประเมินผล ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (Results-Oriented Performance Monitoring and Evaluation Tools)

การติดตามและประเมินผลงานที่ดี จะทำให้ได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องและทันกาล ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อหัวหน้าหน่วยงาน หัวหน้าโครงการ และเป็นประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้เสีย ดังนั้น จึงต้องมีการออกแบบหรือวางแผนการติดตามประเมินผล (Monitoring and Evaluation Tools) อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อมุ่งไปสู่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ของงาน ได้แก่

1) ให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีบทบาทในการออกแบบแผนการติดตาม และประเมินผล เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบมากขึ้นในการติดตามและประเมินผลงาน

2) ส่งเสริมการให้ความรู้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย ให้มีความสามารถในการจับประเด็น (Capability) ในเรื่องการติดตามและประเมินผล เพื่อให้การมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Participation)

3) ส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการติดตามและประเมินผล โดยสามารถประมวลผลข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ รวมทั้งมีการออกแบบให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ ทั้งด้านการติดตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมต่างๆ และด้านการใช้ข้อมูลพร้อมกัน (Online) ทุกหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งสามารถเชื่อมต่อ (Link) กับระบบการจัดการข้อมูลข่าวสาร หรือ เทคโนโลยีสารสนเทศ (Management Information System : MIS) ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

4) กำหนดให้มีการสร้างตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (KPIs) ตั้งแต่เริ่มแรก ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย กำหนดกลยุทธ์ และการวางแผนงานโครงการต่างๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของ "การวางแผนเชิงกลยุทธ์" (Strategic Planning) การสร้างตัวชี้วัดดังกล่าว จะต้องมีความครอบคลุมทั้งด้าน ปัจจัยนำเข้า (Inputs) กระบวนการ (Processes) หรือกิจกรรม (Activities) และ ผลสัมฤทธิ์ (Results) ในทุกระดับ ทั้งผลสัมฤทธิ์ระดับ ผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และผลลัพธ์ขั้นปลาย (Ultimate Outcome) หรือผลกระทบ (Impact) โดยในขั้นตอน "การติดตาม" (Monitoring) จะได้ใช้ตัวชี้วัดดังกล่าว เพื่อติดตามความก้าวหน้าของงานโครงการต่อไป

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าหลักการของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะเน้นการมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่สามารถวัดและตรวจสอบได้ โดยเน้นการติดตามประเมินผลที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ทั้งในระดับผลผลิตและผลลัพธ์ แต่ผู้จัดทำเห็นว่า ไม่ควรที่จะละเลยการติดตามประเมินผลปัจจัยนำเข้าและ กิจกรรมด้วย เพราะหากมีการบกพร่องเกิดขึ้นในขั้นตอนปัจจัยนำเข้าหรือกิจกรรมแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ที่จะไม่บรรลุเป้าหมายด้วย ดังนั้น ในการกำหนดตัวชี้วัดจึงควรมีดุลยภาพ (Balance) ของตัวชี้วัดที่ใช้ติดตามปัจจัยนำเข้าและกิจกรรม กับตัวชี้วัดที่ใช้วัดผลสัมฤทธิ์ หรือ ดุลยภาพระหว่าง "ตัวชี้วัดนำ" (Lead Indicator) กับ "ตัวชี้วัดตาม" (Lagging Indicator) ซึ่ง Lead Indicator หมายถึง ตัวชี้วัดที่จะส่งผลกระทบให้ไปสู่ผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการ เป็นตัวชี้วัดที่สามารถทำนายผลลัพธ์ที่ต้องการ และสามารถแก้ไขผลลัพธ์ได้ ส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดที่ใช้วัดปัจจัยนำเข้าและ กิจกรรม สำหรับ Lagging Indicator หมายถึง ตัวชี้วัดที่ล่าช้าหรือตัวชี้วัดตาม ที่ไม่สามารถใช้ในการตัดสินใจเพื่อเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์ได้อีกแล้ว นอกจากจะใช้ในการศึกษาย้อนหลัง (Post Modern Study) ซึ่งมักเป็นตัวชี้วัดที่บอกผลลัพธ์สุดท้ายที่ไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์อะไรได้อีกแล้ว เช่น ส่วนแบ่งการตลาด และความพึงพอใจของลูกค้า เป็นต้น (สิทธิศักดิ์ พุทธิพิบัติกุล, 2546 : 48)

5.2.3 ส่งเสริมให้เน้นระบบการรายงานให้เป็น ระบบรายงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Oriented Reporting System) และเน้นการรายงานต่อองค์กรภายนอก โดยการ

1) การส่งเสริมระบบ Results-Oriented Reporting System ผู้จัดทำเห็นว่า การรายงานผลสัมฤทธิ์ เป็นการสื่อสารกับสมาชิกภายในองค์กรและผู้มีส่วนได้เสียภายนอกองค์กร ให้ทราบถึงความก้าวหน้าของการบรรลุเป้าหมายขององค์กร จึงควรส่งเสริมและสนับสนุนให้มีระบบ “การรายงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์” ขึ้นในทุกๆ หน่วยงาน โดยออกแบบสร้างระบบการรายงานที่เป็นแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เดียวกัน เพื่อความเชื่อมโยงและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเป็นการส่งเสริมให้มีข้อมูลป้อนกลับ ที่ใช้เป็นบทเรียนเพื่อเรียนรู้จากประสบการณ์ในการประกอบการตัดสินใจได้

2) ควรที่จะนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ ในการรายงานผลสัมฤทธิ์ด้วย โดยการใช้ระบบ MIS เพื่อช่วยในการนำเสนอรายงานเฉพาะที่เป็นผลสัมฤทธิ์ได้ โดยที่ผู้อ่านสามารถเจาะเข้าไปดูรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับรายงานด้วยการ Link กับฐานข้อมูลของกระทรวงได้

3) เน้นการรายงานต่อองค์กรภายนอก การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์สามารถรายงานผลสัมฤทธิ์ต่อองค์กรภายนอกได้ หากมีข้อมูลข่าวสารที่มีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบ หรือมีการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารที่ดีตามที่ได้กล่าวข้างต้น ผู้จัดทำเห็นว่า เพื่อเป็นการสร้าง Accountability ให้แก่องค์กร จึงควรส่งเสริมให้มีการรายงานผลสัมฤทธิ์ขององค์กรให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียภายนอกได้ทราบ โดยเน้นเฉพาะเรื่อง ผลสัมฤทธิ์ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

4) ส่งเสริมให้หน่วยงานให้ใช้เทคนิคการกำหนดมาตรฐานเทียบเคียง (Benchmarking) ในการพัฒนาระบบ RBM เช่น การเทียบเคียงมาตรฐาน “แบบภายใน” (Internal Benchmarking) ในการพัฒนาระบบ RBM ของกรมต่างๆ เทียบกับสำนักงานประกันสังคมที่เป็นกรมนำร่องในการนำระบบ RBM มาใช้และเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายในกระทรวงเดียวกัน และใช้การเทียบเคียงมาตรฐาน “แบบเฉพาะกิจกรรม” (Functional Benchmarking) ในการเทียบเคียงการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์กับหน่วยงานอื่นๆ ภายนอกกระทรวงที่มีการบริหารงานที่ก้าวหน้ากว่า หรือเป็น Best Practice รวมทั้งการเทียบเคียงมาตรฐานกับองค์การต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับปรุงมาตรฐานการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อสร้าง “วัฒนธรรมในการบริหารจัดการให้มุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ของงาน” (Results-Based Management Culture) ในองค์กร ต่อไป

บรรณานุกรม

กรมชลประทาน.

2546. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ RBM – Results Based Management. :
กลุ่มพัฒนาระบบราชการ กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

กรมประมง.

2546. รายงานผลการดำเนินงานตามระบบบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545. : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. เอกสารเผยแพร่.

ทศพร ศิริสัมพันธ์.

2546. การบรรยาย เรื่อง การพัฒนาระบบการบริหารจัดการงานภาครัฐด้วยวิธีการ
บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. จากหนังสือพิธีลงนามข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการ
พัฒนาวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546. กรุงเทพฯ : สำนัก
บริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. เมษายน 2546.

ทิพาวิดี เมฆสุวรรณค์.

2544. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์. 2,700 เล่ม. ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : อรุณการพิมพ์.

พลุ เดชะรินทร์.

2546. Balanced Scorecard : รู้ลึกในการปฏิบัติ. 3,000 เล่ม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โรแบร์, พอลส์ เจมส์.

2543. หลักการวิเคราะห์และเปรียบเทียบความสามารถอย่างเป็นระบบ. 3,000 เล่ม.
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

วีรพจน์ ลือประสิทธิ์กุล.

2542. TQM : Living Handbook คู่มือการตรวจวินิจฉัยคุณภาพของระบบบริหาร.
3,000 เล่ม. กรุงเทพฯ : ไทเรอินเตอร์เนชั่นแนลเทรดดิ้ง.

วีรวิธ มาษะศิริรานนท์.

2541. การพัฒนาวิสัยทัศน์ผู้นำ "Visionary Leadership". 3,000 เล่ม. ครั้งที่ 2.
กรุงเทพฯ : เอ็กซ์ปอร์ตเนท.

สมชาย ภคภาสนีวิวัฒน์.

2542. การบริหารเชิงกลยุทธ์. ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

สิทธิศักดิ์ พฤษภักดิ์กุล.

2546. การบริหารกลยุทธ์และผลสัมฤทธิ์ขององค์กรด้วยวิธี Balanced Scorecard.
2,000 เล่ม. กรุงเทพฯ : ส.เอเชียเพรส.

สำนักงาน ก.พ.

2546. คู่มือการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์. 2,700 เล่ม. ครั้งที่ 5.
กรุงเทพฯ : พี.เอ.สิฟวิ่ง.

สำนักงาน ก.พ.

- ม.ป.ป. เอกสารเผยแพร่ : การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์. กลุ่มพัฒนาระบบบริหารงานโดย
มุ่งผลสัมฤทธิ์ สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง. : ฝ่ายโรงพิมพ์ กองกลาง.

สำนักงาน ก.พ.ร.

- ม.ป.ป. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management – RBM).
เอกสารเผยแพร่.

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน.

2546. เอกสารแสดงรายละเอียดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ และตัวชี้วัดผล
การดำเนินงานหลักระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์. เอกสารเผยแพร่.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ สมชาย นิธิภูมิภักดิ์ และ สมศักดิ์ วานิชยาภรณ์.

2545. ทฤษฎีองค์การ. 1,000 เล่ม. กรุงเทพฯ : ธรรมสาร.

Hess, Peter and Julie Siciliano.

1996. **Management - Responsibility for Performance.**

USA. : R.R. Donnelley & Sons.

Hill, W. L. Charles and Gareth R. Jones.

2001. **Strategic Management Theory - An Integrated Approach.** 5th.

New York : Houghton Mifflin.

Hussein M. Amery.

2000. Viewing the Role of Colleges in Community Economic Development through the Results-Based Management Lens. **ACCC International.** v.5.

Economic Development.

Available at http://www.accc.ca/international/vti_bin/shtml.dll : 11/8/2546.

Ivancevich, John, M., James H. Donnelly, Jr., and James L. Gibson.

1980. **Management for Performance.** Ontario : Business Publications.

Noe, Raymond A., et al.

2000. **Human Resource Management - Gaining a Competitive Advantage.** 3rd.

USA. : R.R. Donnelley & Sons.

Office of the Auditor General.

2000. **Implementing Results – Based Management : Lessons from the Literature.**

Available at http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/00rbm_e.html :

8/8/2546.

Olve, Nils-Göran, Jan Roy and Magnus Wetter.

2546. **การพัฒนา Balanced Scorecard.** แปลจาก Performance Drivers: A Practice Guide to Using the Balanced Scorecard. โดย วีรยุทธ มาฆะศิรานนท์ และ ณีฐรุพันธ์

เชจรัตน์. กรุงเทพฯ. : ธรรมการพิมพ์.

Procurement Executive' Association.

n.d. **Guide to a Balanced Scorecard Performance Management Methodology.**
Available at <http://oamweb.osec.doc.gov/bsc/pmmfinal.pdf>. : 15/7/2546.

Schacter, Mark.

2002. **What Will Be, Will Be - The Challenge of Applying Results-based Thinking to Policy.** Ottawa. : The Institute On Governance.
Available at <http://www.iog.ca> : 22/7/2546.

Senge, Peter, et al.

1999. **The Dance of Change - The Challenges of Sustaining Momentum in Learning Organizations.** London : Nicholas Brealey Publishing.

Treasury Board of Canada Secretariat.

2003. **Preparation Guide - Department Performance Reports 2002 – 2003. Result-based Management.**
Available at http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/02-03/guide_e.asp. : 22/7/2546.

United Nations Population Fund.

2000a. **Results-Based Management at UNFPA.** : Office for Results-Based Management.
Available at <http://www.unfpa.org/results/docs/rbminfomaterials.doc> : 22/7/2546.

United Nations Population Fund.

2000b. **Strengthening Country Office Operations in Managing for Results.**
Available at <http://www.unfpa.org/results/docs/strengtheningco.doc> : 22/7/2546.

United Nations Population Fund.

2000c. **Final Report on the Institutionalization of Results-Based Management at UNFPA.** : Office for Results-Based Management.
Available at <http://www.unfpa.org/results/docs/finalrpt-inst.doc> : 22/7/2546.

United Nations Population Fund.

2001. **Results-Based Management Orientation Guide.** : Strategic Planning and
Coordination Division. Office for Results-Based Management.

Available at <http://www.unfpa.org/results/docs/rbmguide.doc> : 22/7/2546.

United Nations Population Fund.

2003. **UNFPA Policy Statement on Results-Based Management.**

Available at <http://www.unfpa.org/results/docs/policy.doc> : 22/7/2546.

United States General Accounting Office.

2001. **Department of Labor - Status of Achieving Key Outcomes and Addressing
Major Management Challenges.**

Available at <http://www.gao.gov/new.items/d01779.pdf> . : 13/8/2546.
