

การจัดการเชิงกลยุทธ์โดยอาศัยลิขิตสมดุล

Practical Strategic Implementation through

Balanced Scorecard

ดร.ดำรงค์ วัฒนา*

Damrong Wattana, Ph.D.

บทคัดย่อ

ระบบราชการไทยอยู่ในวังวนของการปฏิรูปการบริหารมากกว่าหนึ่งศตวรรษ ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงระบบราชการมีลักษณะลองผิดลองถูก โดยการใช้วิชาการจากต่างประเทศเป็นแนวทาง แต่ระบบราชการไทยไม่มีการสร้างระบบการเรียนรู้ให้เกิดการพัฒนาวิธีการที่สามารถใช้ได้กับตัวเองได้ แม้ว่าในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาความพยายามนำหลักการบริหารและการวางแผนกลยุทธ์มาใช้อย่างกว้างขวางก็ตาม แต่เนื่องจากมิได้มีการจัดทำตัวชี้วัดผลงานขึ้นมาใช้สำหรับการติดตามและประเมินผล ทำให้ระบบราชการไทยยังคงอยู่ในวังวนเหมือนเดิม อย่างไรก็ตาม การนำข้อมูลจากการติดตามและประเมินผลไปใช้ในการปรับปรุงงานจะมีโอกาสทำให้ราชการไทยหลุดจากวงจรอุบาทว์ทางการบริหารไปสู่วงจรดีงามได้

การบริหารเชิงกลยุทธ์จะเป็นเครื่องมือในการวางแผน และการติดตามตลอดจนการประเมินผลที่ผูกโยงกับผลงานขององค์การ หรือที่เรียกว่า “การบริหารแบบมุ่งเน้นผลงาน” (Results Based Management) หรือ RBM ซึ่งอาศัยเทคนิค “ลิขิตสมดุล” หรือ BSC (Balanced Scorecard) ในการพัฒนาปัจจัยแห่งความสำเร็จ ตัวชี้วัดผลงาน และกลยุทธ์ขององค์การ และนำไปสู่แผนปฏิบัติการ การดำเนินการตามแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการจะบังเกิดผลขึ้นได้ ก็ต้องอาศัยการติดตามและประเมินผล ที่จะนำไปสู่การรวบรวม

* รองศาสตราจารย์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และการวิเคราะห์ข้อมูลให้เกิดการเรียนรู้ เพื่อสามารถแก้ไข ปรับปรุง และ ก่อให้เกิดการเสริมแรงให้ผู้ปฏิบัติดำเนินงานไปด้วยความถูกต้อง มั่นใจ และมี ประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี ระบบราชการไทยได้มีการริเริ่มและพัฒนาแผนกลยุทธ์ ของหน่วยงานไปแล้ว อยู่ในระดับเป็นที่น่าพอใจ แต่ก็ยังขาดการพัฒนา ระบบข้อมูล สารสนเทศสำหรับการบริหารเพื่อนำไปใช้ในการติดตามและ ประเมินผล จึงกลายเป็นช่องว่างที่สำคัญทางการบริหาร กล่าวคือ หน่วยงานนำ ระบบการบริหารมาใช้ไม่ครบ ทำให้เป็นความล้มเหลว ไม่สามารถเป็นองค์การ ที่เรียนรู้ได้ หน่วยงานราชการจำเป็นต้องสร้างระบบการกำกับและติดตาม และประเมินผลที่เปรียบเสมือนเส้นประสาทให้เชื่อมกับสมองและเส้นประสาท ขององค์การทำงานประสานกัน องค์การย่อมมีปฏิกริยาในการปรับตัวให้อยู่ รอดในสภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันที่เข้มข้นได้

Abstract

Thailand is in the midst of public sector reform movements, which creates trials and errors among authorities and parties involved. To learn and grow, one must take mistakes as lessons. Strategic management and strategic planning have been widely employed with the attempt to boost public sector learning curve and thus high performance. However, the lack of indication for results lead to ignorance and to nowhere. Performance indicators within Monitoring and evaluation (M&E) are at the heart of learning processes of an organization and its management systems in the administration. M&E if failed to do properly could lead to "vicious cycle" as opposed to "virtuous circle." In the conscience loop, M&E shapes staff's attitudes and values toward information on performance as opposed to personal feelings, leading to performance oriented and culture of high performance. M&E also supports the good governance loop, in which M&E facilitates learning organization that leads to improvement of strategies and associated implementation. Data management for the M&E fosters transparency, accountability and efficiency among administration processes.

Strategic management is a practical way in which planning, M&E connects with results based management (RBM) to strengthen authorities' competencies. To design an M&E system, public organizations must determine their direction for the future. This includes identification of mission, vision, business idea and aim. The next step is to establish means or strategies to lead the authority to the determined direction in an effective manner. At this point, balanced scorecard (BSC) is an effective tool to identify critical success factors (CSF) and key performance indicator (KPI) through five perspectives: community/society, customer, financial, internal process and growth and innovation. KPI plays crucial role in M&E in which targets (derived from baseline and benchmark) are set and require the authority to initiate strategies.

Strategies, if properly derived from SWOT (strengths-weaknesses-opportunities-threats) analysis, lead to results that include output, outcome, ultimate outcome and impact. These results need activities and inputs and put into logical framework format to specify clear project ideas. A logframe typically begins to take shape by defining the ultimate outcome, followed by the outcome of the project, then the outputs needed to achieve the goal, and finally, the activities and inputs needed to achieve the outputs. Only one goal and purpose should be stated for each project or the project will risk being unfocused. Normally, however, there are multiple activities and outputs in a project, and these are reflected in the logframe.

The M&E design as described above has the potential to organize a considerable amount of information in a coherent and concise manner. Indeed, the completion of the logframe requires that early in the planning process a project does not attempt too much with too few resources. The logframe has a distinct advantage of focusing project planners, and subsequently, its implementers and evaluators.

The system suggests that the KPI is a link between the plan and implementation through strategic planning, BSC and logframe techniques. Management practice lies in the interface of KPI targets and their respective actuals. Therefore, efforts are required to use information

systems and information technology to influence the policy, design or management (execution) level of the project while at the same time providing information, guidance, decisions or complementary inputs to get buy-in and consensus of those who will implement the project.

In recent practices, authorities have begun to employ the techniques described above. Much have been done with strategic plan establishment. However, little are done with M&E. The strategic plan is prepared but hard to use and put into effect with the expectation that its components are used budget alloments. In such cases, the goal and purpose of the plan vary little from year to year, and outputs, activities and inputs may be adapted depending the staff implementing the plan with changing context. Thus, KPI must be developed at the planning step. New indicators and means of verification may also arise in the course of plan implementation. A word of caution is however needed on the adjustment of the logframe.

One major disadvantage associated with the KPI in the M&E system is that the tool has often been used without sufficient attention to the process of debating and negotiating the implementation and project with its stakeholders and beneficiaries. Since the M&E system becomes the main summary of the plan implementation and is subsequently used for monitoring and evaluating the plan and administration, there is a strong risk that participatory inputs into project formulation are lost in the construction and text of the M&E itself. An iterative, participatory process of assessing needs and brainstorming various components of the M&E is needed. To strengthen accountability of the plan implementation to its participants, the critical components of the M&E to be reviewed include the plan inputs (resources), anticipated outputs (results) and measures (KPIs). Attention to the process behind constructing an M&E system leads to early identification of “KPIs” with their associated targets (derived from baseline and benchmark) and action taken to achieve them in a positively learning environment. This makes the M&E more realistic and achievable. M&E plays the “nerve” role that links with the “brain” designed by strategic plan and together lead to learning organization.

1. ความนำ

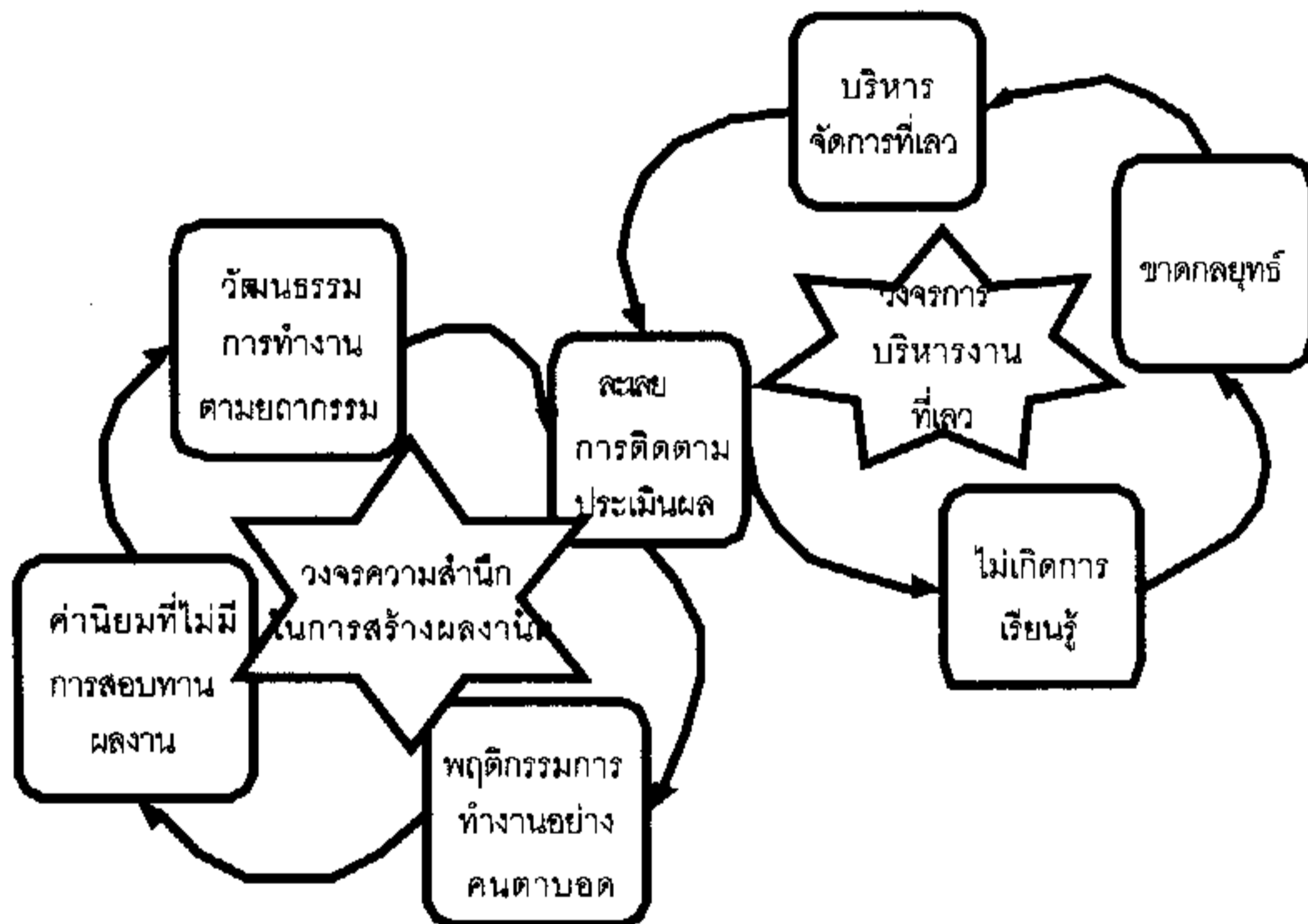
การบริหารที่ย่ำอยู่กับที่ มีสาเหตุสำคัญก็คือการขาดการเรียนรู้จากบทเรียนที่ผ่านมา อีกทั้งไม่มีการนำผลงานเดิมมาปรับปรุงงานให้ดีขึ้น ส่วนการบริหารเชิงกลยุทธ์¹ เน้นการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่อาศัยการเรียนรู้ องค์กรที่เรียนรู้ได้ (learning organization) จำเป็นต้องพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการติดตามและประเมินผล รวมทั้งการตรวจงานและการตรวจสอบ ฉะนั้น เครื่องมือวัดผลงานจึงจัดได้ว่าเป็นหัวใจที่สำคัญของการบริหาร แต่กลับเป็นจุดอ่อนมากที่สุดของระบบราชการไทย ทั้งนี้เพราะการบริหารงานในปัจจุบันยังขาดดัชนีชี้วัดผลงานที่เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำกับ ติดตาม และการรายงานผลอยู่มาก ในการสำรวจข้อมูลจากการมีส่วนร่วมการทำงานกับหน่วยงานภาครัฐหลายแห่ง² พบว่า แก่นของปัญหาอยู่ที่ความสำนึกของคนและการจัดการปกครองที่ดีของระบบบริหารงาน ซึ่งสามารถแสดงได้ตามแผนภาพที่ 1 จากแผนภาพจะเห็นวงจรที่สำคัญอยู่สองวงจร จากเดิมที่มีการปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม วงจรดังกล่าวจะเป็นวงจรอุบาทว์ (vicious circle) ทางการบริหาร การปล่อยปละละเลยที่ทำให้ไม่มีการกำกับงาน และการประเมินผลงาน จะสร้างค่านิยมที่ไม่มีการสอบทานผลการดำเนินงาน จึงก่อให้เกิดพฤติกรรมการบริหารและการปฏิบัติงานอย่างคนตาบอดจนเป็นวัฒนธรรมการทำงานที่ปล่อยตามยถากรรม ทำให้เป็นวงจรที่มีสำนึกในการสร้างผลงานต่ำ ในขณะที่เดียวกัน การปล่อยปละละเลย ยังไม่มีการกำกับงาน และการประเมินผลงานจึงไม่เกิดการเรียนรู้จากการดำเนินงาน ไม่ว่าจะทำถูกหรือทำผิดก็ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงงานได้ ทำให้เกิดการวางแผนกลยุทธ์ที่หลงทิศทาง ซึ่งนำไปสู่การดำเนินการที่ผิดพลาดได้

การปรับวงจรข้างต้นให้เป็นวงจรดีงาม (virtuous circle) สามารถที่จะสร้างได้จากการพัฒนาและวางระบบข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับใช้ในการกำกับ รวมทั้งการติดตามและประเมินผล (monitoring

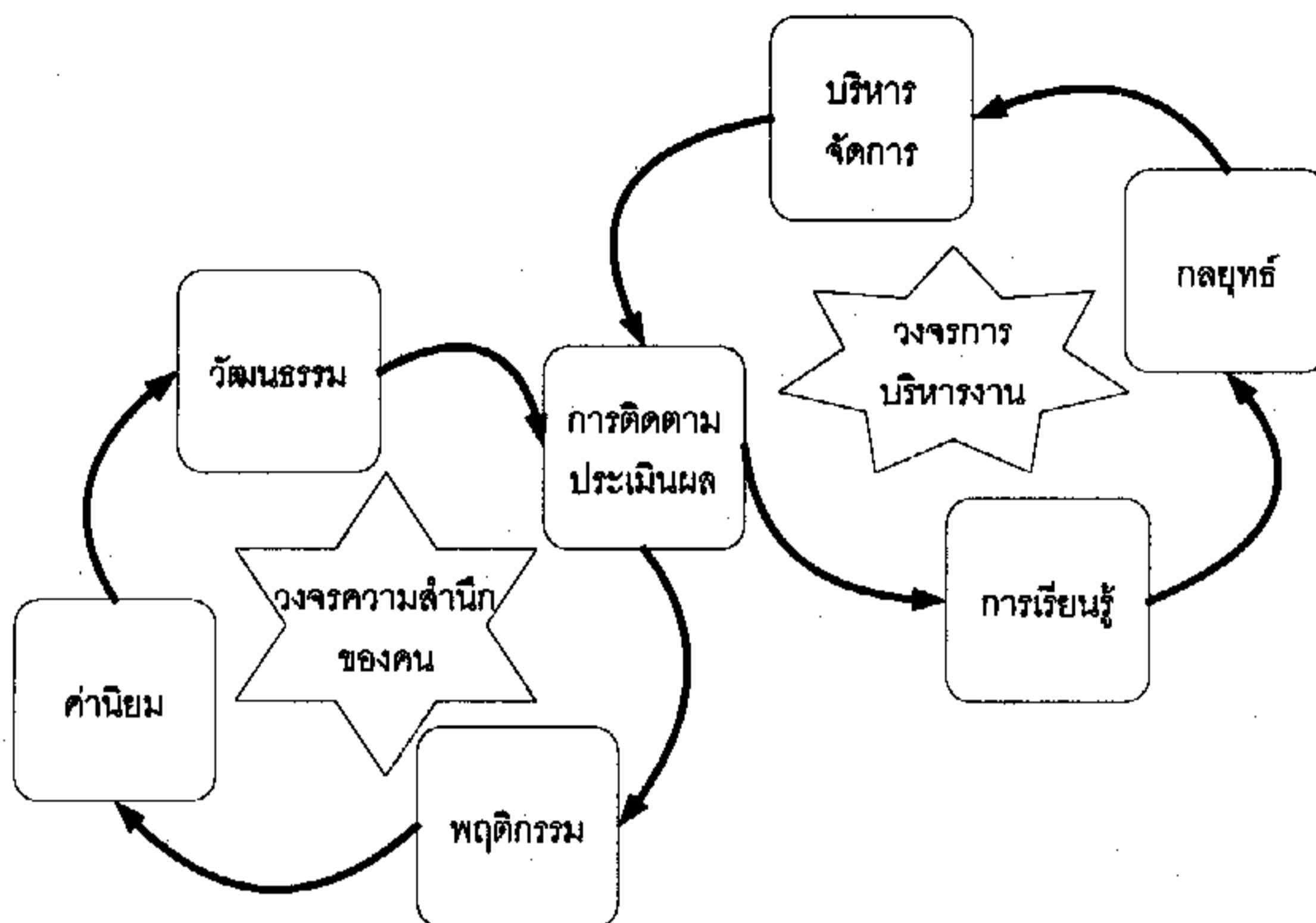
¹มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Strategic Management บางทีแปลเป็นไทยว่า การบริหารเชิงยุทธศาสตร์

²จากประสบการณ์การเป็นที่ปรึกษาในหน่วยงานราชการหลายแห่ง และได้ทำงานร่วมกับข้าราชการอย่างใกล้ชิด

and evaluation) หรือ M&E ให้เกิดผลอย่างจริงจังได้ อันจะทำให้คนมีพฤติกรรมที่มุ่งเน้นผลงาน เกิดค่านิยมที่ให้ความสำคัญต่อข้อมูลและผลงาน ทำให้มีการสอดส่องผลการปฏิบัติงาน ก่อให้เกิดวัฒนธรรมของการมุ่งเน้นผลงาน เป็นความสำคัญของการปฏิบัติเพื่อผลงาน การติดตามและการประเมินผลงานยังช่วยให้ผู้บริหารได้รับทราบและเรียนรู้ผลงานการดำเนิน สามารถสนับสนุนการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดผลงาน และปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานให้เกิดผลสำเร็จ และสามารถนำไปกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาที่มุ่งเน้นผลงาน (King and Cleland, 1978) ซึ่งนำไปสู่องค์การที่ทรงพลัง (Vancil, 1976: 1-2) และมีลักษณะธรรมชาติ ได้แก่ ความโปร่งใสจากระบบสารสนเทศที่ได้จากการติดตามผลการปฏิบัติงาน ความสามารถในการให้ภายนอกตรวจสอบผลการปฏิบัติงานได้ ย่อมก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และเป็นธรรมต่อฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ระบบการติดตามและประเมินจึงเปรียบเสมือน “เส้นประสาทขององค์การ” ที่ต่อเชื่อมกับ “สมอง” ขององค์การ สามารถรับรู้และสั่งการองค์การให้สามารถปรับตัวเองได้ และทำให้เกิด “องค์การที่เรียนรู้ได้” (learning organization) ในที่สุด



แผนภาพ 1 - วงจรอุบาทว์ทางการบริหาร



แผนภาพ 2 - วงจรแห่งความตั้งใจ

องค์การภาครัฐ มุ่งสู่การนำหลักการบริหารเชิงกลยุทธ์ (strategic management) มาใช้โดยอาศัยการกำหนดแผนกลยุทธ์ (strategic plan) เป็นเครื่องมือในการบริหารงาน ซึ่งพบว่า องค์การสามารถจัดทำแผนกลยุทธ์ขึ้นมาได้ แต่ใช้เป็นเพียงการแสดงว่ามีแผนเท่านั้นเพื่อใช้ในการขอตั้งเงินงบประมาณ มิได้ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารให้เกิดผลพวงที่แท้จริง หากพิจารณาแผนให้ละเอียดจะพบจุดอ่อนหลายประการ ที่สำคัญก็คือ มีการกำหนดวิธีการติดตามและประเมินไว้กว้าง ๆ ไม่ชัดเจน ไม่มีการสร้างดัชนีหลักวัดผลงาน (key performance indicator) หรือ KPI ที่ชัดเจนสำหรับใช้ในการบริหารงานตามแผน

2. หลักการและแนวความคิดในการวางแผนกลยุทธ์

ในหลักการแล้ว องค์กรมีความจำเป็นต้องกำหนดประเด็นที่สำคัญไว้ในแผนหลักของตน อย่างน้อยตามหัวข้อต่อไปนี้

หลักที่ 1 เหตุผลของการคงอยู่ขององค์กร (reason for being) นำไปสู่การสอบทานและกำหนดพันธกิจ

- พันธกิจ (mission) ได้จากอำนาจนิติ (mandate) ตามกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง ผนวกความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะขององค์กรของตนเอง

หลักที่ 2 ภาวะที่ต้องการในอนาคต (Future wanted state) นำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์ ที่แสดงสภาพองค์กรในอีก 5-10 ปีข้างหน้า จากการนำพาโดยพันธกิจ

- วิสัยทัศน์ (vision) เป็นผลจากการกำหนดอนาคตของตนเองในระยะยาว เช่น 5, 10, 15, 20 ปี เป็นต้น ว่าองค์กรจะอยู่ตำแหน่งใด มีลักษณะอย่างไรในอนาคต เข้าทำนอง “คิดให้ไกล ไปให้ถึง”

- กลยุทธ์หลัก (grand strategy) ได้จากการวิเคราะห์สถานภาพองค์กร (position) ตาม SWOT

- การกำหนดเป้าประสงค์รวม (aim) ที่ชี้ให้เห็นถึงปรัชญา ค่านิยมร่วมกันของคนในองค์กรและกำหนดเป้าประสงค์ในช่วงสามหรือห้าปีในอนาคต

หลักที่ 3 มุมมอง (Perspectives) โดยใช้หลัก “ใจเขา-ใจเรา” (win-win) ตามเทคนิค “ลิขิตสมดุล” (Balanced Scorecard) ของ Kaplan and Norton (1992, 1993, 1996) ซึ่งมีมิติต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ลูกค้า ได้แก่ การตอบสนองพันธะต่อสังคมในสองระดับ ดังนี้
 - ชุมชน/สังคม
 - ผู้รับบริการ (ปัจเจกบุคคล)
- กระบวนการภายใน ได้แก่ ความสามารถในการส่งมอบบริการ
- การเติบโตและพัฒนา ได้แก่ มีความรู้ ความสามารถ และเครื่องมือสำหรับการดำเนินงาน

● การเงิน (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนทางการเงิน และการใช้เงินงบประมาณและทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

หลักที่ 4 วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ (Strategic objective) โดยดำเนินการเป็นขั้นตอนดังนี้

● ปัจจัยความสำเร็จสอดคล้องตามมิติต่าง ๆ (critical success factor) หรือ CSF ตามมุมมองข้างต้น

● ตัวอย่าง เช่น บริการด้วยมิตรภาพ ให้ความสะดวก ด้วยบุคลากรที่มีความสามารถ (ลูกค้า) หรือ การให้บริการอย่างมืออาชีพ (ลูกค้า) มีพนักงานให้บริการตลอดเวลา (กระบวนการภายใน) โดยพนักงานที่ได้รับการฝึกอบรมและพัฒนา (เรียนรู้และเติบโต) ลดต้นทุนการบริหาร (การเงิน)

● กำหนดตัวแบบเหตุผล (cost and effect) ตามปัจจัยความสำเร็จ เช่น ถ้าได้รับการสนับสนุนเงินงบประมาณและมีการบริหารจัดการทรัพยากรบริหารได้ดี (การเงิน) เราจะสามารถดูแลคนและระบบงานได้ดีเยี่ยม (การเรียนรู้และเติบโต) ทำให้สามารถให้บริการที่ยอดเยี่ยม (กระบวนการภายใน) ที่สนองตอบสังคมได้ (ลูกค้า)

● ดัชนีชี้วัดความสำเร็จตาม CSF ที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ชัดเจนตามหลัก 2Q2T (quality, quantity, time and target)

● กลยุทธ์หรือนวัตกรรมที่ตอบสนองเป้าหมายตามดัชนีชี้วัดในระยะยาว (Chadler, 1962: 13)

● เป้าประสงค์เชิงกลยุทธ์ ซึ่งมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- กำหนดเป้าประสงค์ในแต่ละกลยุทธ์

- กำหนดผลงาน (results) ซึ่งประกอบไปด้วยผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และผลลัพธ์ขั้นปลาย (ultimate outcome)

● กำหนดแผนงาน/โครงการรองรับผลงานที่ได้กำหนดไว้

หลักที่ 5 การดำเนินการ ซึ่งสามารถอาศัยการเขียนโครงการแบบเหตุผลสัมพันธ์ (logical framework หรือ logframe) มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- สำระสำคัญโดยสรุปรที่แสดงความสัมพันธ์ของผลงาน กิจกรรม ตามโครงการต่าง ๆ และปัจจัยการบริหาร เช่น งบประมาณ กำลังคน วัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ

- ดัชนีชี้วัด
- แหล่งข้อมูล
- เงื่อนไขความสำเร็จ

หลักที่ 6 ระบบการติดตามประเมินผล โดยใช้แบบติดตามและประเมินผลในแต่ละโครงการ ตามลักษณะของ logframe และแบบติดตามและประเมินผลแผนรวม ซึ่งมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- ผู้รับผิดชอบ
- ่วงเวลา
- การเก็บรวบรวมข้อมูล
- การวางระบบข้อมูล
- เครื่องมือ เทคโนโลยีสารสนเทศ
- การรายงานผล
- การตีความและนำไปใช้

จะเห็นได้ว่า การวางแผนที่ดีจะนำไปสู่การกำกับ ติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งต้องให้ความสำคัญแก่ปัจจัยคน ได้แก่ การจูงใจ ภาวะการนำ เป็นต้น

แผนภาพที่ 2 แสดงถึงกระบวนการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์หลักไปสู่การติดตามและประเมินผล จากภารกิจหลักด้านต่าง ๆ ในที่นี้ ก็คือ KRA 1, KRA 2 และ KRA 3 ผู้บริหารการกำหนดเป้าประสงค์เชิงกลยุทธ์ (strategic aim) SA1, SA2 และ SA3 ในที่นี้ก็คือ Aim 1, Aim 2 และ Aim 3 สอดคล้องกับภารกิจหลักทั้งสามภารกิจหลักตามลำดับ ซึ่งในเบื้องต้นนี้ อาจกำหนดได้ตามตัวอย่างเป็นการสมมุติ ดังนี้

SA1 : อยู่ในอันดับ 1 ใน 5 ของภาค และอันดับ 1 ใน 10 ของประเทศ

SA2 : อยู่ในอันดับ 1 ใน 10 ของภาค และอันดับ 1 ใน 20 ของประเทศ

SA3 : อยู่ในอันดับ 1 ใน 5 ของภาค และอันดับ 1 ใน 10 ของประเทศ

ทั้งนี้ จะต้องมีการวิเคราะห์และระดมสมองของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อ
ให้กำหนด SA ดังกล่าวถูกต้องและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

จากนั้นจะเป็นการใช้ลิสต์สมดุล (Balanced Scorecard) หรือ BSC ในการกำหนดปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ หรือ (Critical Success Factor) หรือ CSF การวัดผลงานตามตัวชี้หลักวัดผลงาน (Key Performance Indicator) หรือ KPI และเป้าหมายของการดำเนินงาน (Target) ตลอดจนความริเริ่ม (Initiative) ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดแผนการดำเนินงาน (Operational Plan) ต่อไป

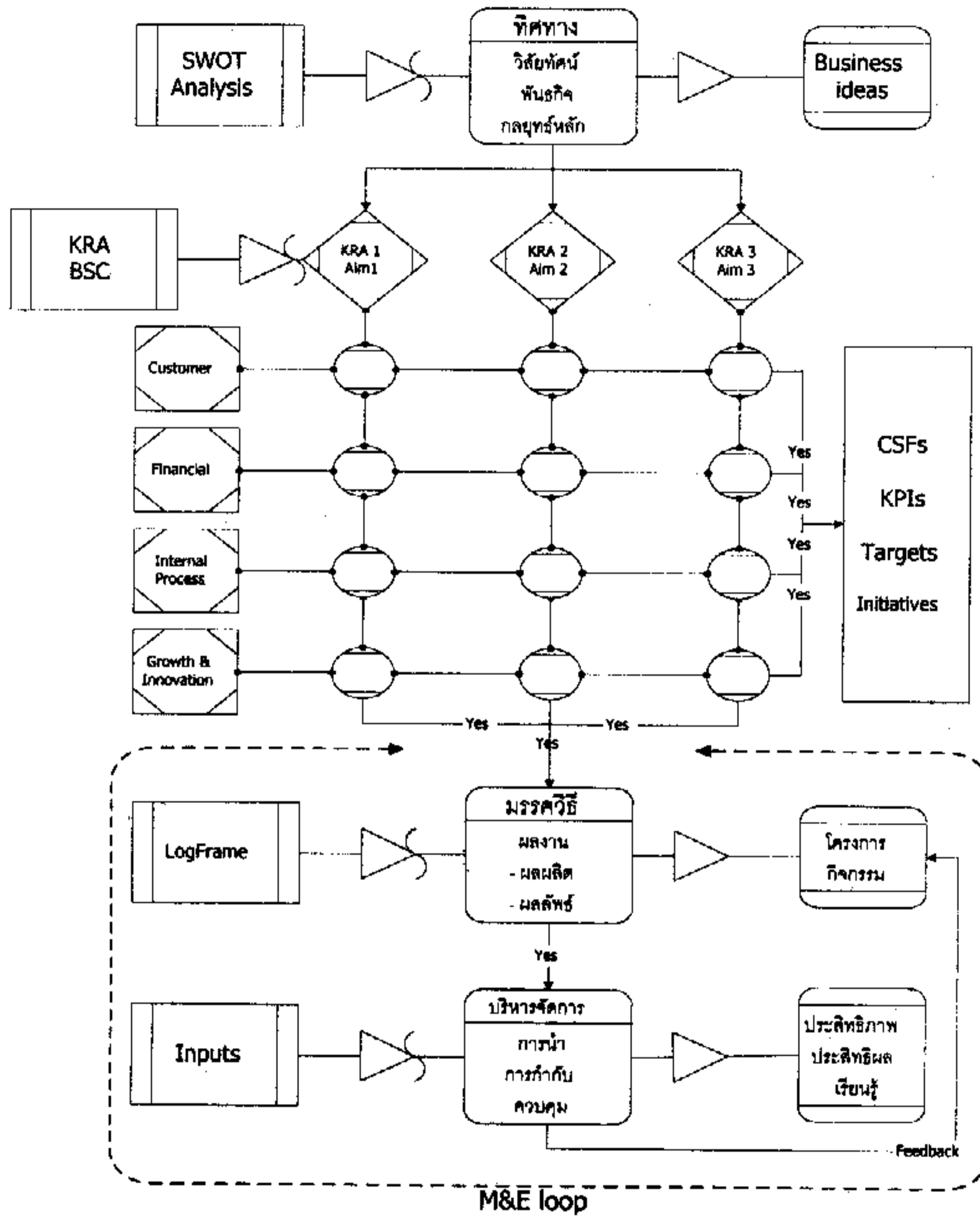
ในมุมมองแรกของลิสต์สมดุลก็คือ “ลูกค้า” ซึ่งแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ ผู้รับบริการ และชุมชน/สังคม ซึ่งมีความพึงพอใจ (Satisfaction) ต่อการให้บริการขององค์กร ซึ่งมีปัจจัยความสำเร็จ คือ “ตรงตามต้องการ” “คุณภาพได้มาตรฐาน” และ “ตามเวลาที่กำหนด” เป็นต้น

ในมุมมองที่ 2 ของลิสต์สมดุลได้แก่ “การเงิน” ภารกิจหลักจะต้องกำหนดให้สามารถสร้างรายได้ลดต้นทุนการดำเนินงานและยึดหลักประสิทธิภาพทางการบริหารการเงินและงบประมาณ โดยมีปัจจัยความสำเร็จยิ่งยวด หรือ CSF คือ “รายได้” และ “เวลาที่ใช้ในการบริหารการเงิน” เป็นต้น

ในมุมมองที่ 3 ของลิสต์สมดุล ได้แก่ “กระบวนการภายใน” เป็นมุมมองที่แต่ละภารกิจค่อนข้างมีปัจจัยร่วมกัน ซึ่งเป็นเรื่องของการค้นหาความ “เก่ง” “ชาญฉลาด” และ “กุศโลบาย” ในการดำเนินงาน ปัจจัยแห่งความสำเร็จได้แก่ “การนำความโดดเด่นขององค์กรมาใช้” (Mobilization) และ “บริหารให้เกิดผลงานสูงสุด” (Utilization)

ในมุมมองที่ 4 ของลิสต์สมดุลได้แก่ “การเติบโตและนวัตกรรม” เป็นเรื่องของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและพัฒนาให้บุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือ เทคโนโลยีให้มีความพร้อมอยู่เสมอ โดยให้เกิดการ “เรียนรู้อย่างต่อเนื่อง” ตามแนวความคิดของ “องค์กรที่เรียนรู้ได้” (Learning Organization) ปัจจัยแห่งความสำเร็จจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับ “พนักงานใฝ่รู้” และ “อุปกรณ์ เครื่องมือ และเทคโนโลยีเหมาะสม” เป็นต้น

จากการวิเคราะห์ข้างต้นสามารถนำไปสู่การพัฒนาดัชนีหลักชี้วัดผลงาน การกำหนดเป้าหมาย และความคิดริเริ่มตามแผนภาพที่ 3 ซึ่งเป็นกรณีศึกษาตัวอย่าง ในลำดับต่อไปจึงเป็นการออกแบบการติดตามและประเมินผล หรือ M&E loop ตามที่ได้แสดงในแผนภาพที่ 2



แผนภาพ 3 - ความเชื่อมโยงของวิสัยทัศน์ พันธกิจ กลยุทธ์ และการติดตามประเมินผล

มุมมอง	CSF	KPI	เป้าหมาย	ความคิดริเริ่ม
ลูกค้า	<ul style="list-style-type: none"> • ตรงความต้องการ • คุณภาพได้มาตรฐาน • ตามเวลาที่กำหนด 	<ul style="list-style-type: none"> • ลูกค้าระบุว่าไม่ตรง • ข้อร้องเรียน • ส่งงานเกินเวลา 	<ul style="list-style-type: none"> • ไม่เกิน 5% • ไม่เกิน 3% ของงานที่ส่งมอบ • ไม่เกิน 5% ของงานที่ส่งมอบ 	กำหนดวิธีการสัมผัสนับถือ (Moment of Truth)
การเงิน	<ul style="list-style-type: none"> • กำไร • เวลาที่ใช้ในการบริหารการเงิน 	<ul style="list-style-type: none"> • เพิ่มขึ้น • เวลาเบิกจ่ายเงินลดลง 	<ul style="list-style-type: none"> • ไม่น้อยกว่า 20% • ไม่น้อยกว่า 20% 	<ul style="list-style-type: none"> • ขยายเครือข่ายพันธมิตรภายนอก • กำหนดแผนการเงิน
กระบวนการภายใน	<ul style="list-style-type: none"> • การนำความโดดเด่นขององค์กรมาใช้ • การบริหารให้เกิดผลงาน 	<ul style="list-style-type: none"> • จำนวนผู้เชี่ยวชาญเพิ่มขึ้น • การติดตามงาน 	<ul style="list-style-type: none"> • ไม่น้อยกว่า 20% • ครบทุกงานย่อย 	<ul style="list-style-type: none"> • สร้างเครือข่ายพันธมิตรในองค์กร • War Room
การเติบโตและพัฒนา	<ul style="list-style-type: none"> • พนักงานไม่รู้ • อุปกรณ์เครื่องมือและเทคโนโลยีเหมาะสม 	<ul style="list-style-type: none"> • จำนวนข้อเสนอใหม่ๆ เพิ่มขึ้น • จำนวนที่ใช้การไม่ได้ 	<ul style="list-style-type: none"> • ไม่น้อยกว่า 20% • 0% 	<ul style="list-style-type: none"> • Morning Briefing • พัฒนากลุ่มคุณภาพ

แผนภาพ 4 - การกำหนด CSF, KPI, เป้าหมาย และความคิดริเริ่ม โดยอาศัยลิขสิทธิ์สมดุ

3. หลักการและแนวความคิดในการบริหาร ติดตามและประเมินผล

ระบบการบริหารงานทั่วไปในอดีตนั้นจะมุ่งไปที่ทรัพยากรบริหาร (input) ซึ่งประกอบไปด้วย เงิน งบประมาณ คน และวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ โดยที่ผู้บริหารจะให้ความสำคัญกับการขอทรัพยากรให้แก่หน่วยงานของตนให้มากที่สุด เพื่อนำเอาทรัพยากรต่าง ๆ มาจัดทำและดำเนินการตามแผนงาน/โครงการ เพื่อให้เกิดเป็นผลผลิต (output)

ส่วนผลลัพธ์ (outcome) และผลลัพธ์ขั้นปลาย (ultimate outcome) หรือ ผลพวง (results) ตามมาในภายหลัง เป็นไปตามหลักการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (results based management) หรือ RBM

ตัวอย่างของการบริหารงานในอดีต เช่น เมื่อองค์การได้ทรัพยากรการบริหาร (input) สำหรับโครงการก่อสร้างบ่อน้ำดื่มน้ำใช้ ก็จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การจัดซื้อ การสร้างบ่อน้ำ ฯลฯ ซึ่งเมื่อเสร็จกิจกรรมต่าง ๆ ก็จะได้บ่อน้ำ ซึ่งถือได้ว่าเป็นผลผลิต (output) และประชาชนมีน้ำใช้ (outcome) ตามมา หรือโครงการจัดซื้อรถยนต์ให้กับประธาน อบต. เป็นโครงการที่แสดงให้เห็นถึงรูปแบบหนึ่งของโครงการที่คิดขึ้นมาเพื่อให้ได้เงินงบประมาณ เพราะความเป็นจริงนั้นการจัดซื้อเป็นเพียงแค่งิจกรรมหนึ่ง (กิจกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง) แต่ถูกนำมาทำในรูปของโครงการเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ เป็นต้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานแบบนี้ ก็คือ การกำกับหรือตรวจสอบมักจะไปตรวจสอบในส่วนของทรัพยากรบริหาร และโครงการ ซึ่งมักจะพบว่ามีการดำเนินโครงการ กิจกรรม และมีผลผลิตเกิดขึ้นจริง แต่ในส่วนของผลลัพธ์กลับไม่มีการคำนึงถึงมากนัก เช่น จากโครงการก่อสร้างบ่อน้ำดื่ม แม้ว่าจะมีบ่อน้ำดื่มเกิดขึ้นจริง แต่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นกลับยังขาดแคลนน้ำดื่มอยู่เช่นเดิม เนื่องจากบ่อเก็บกักน้ำไม่ได้ หรือเครื่องสูบน้ำเสีย ฯลฯ หรือไม่มีการบำรุงรักษาให้สามารถใช้งานได้ทั้งปี หรือโครงการจัดซื้อคอมพิวเตอร์ให้แก่โรงเรียนต่าง ๆ นั้นพบว่า แม้โรงเรียนจะมีคอมพิวเตอร์อย่างทั่วถึงแต่กลับไม่สามารถใช้เครื่องคอมพิวเตอร์เหล่านั้นได้เพราะบางโรงเรียนไม่มีไฟฟ้าใช้ เป็นต้น จึงทำให้เกิดความล้มเหลวของโครงการ ในความเป็นจริงแล้วมีโครงการจำนวนมากที่ได้แต่ผลผลิตแต่ไม่ได้ผลลัพธ์อย่างแท้จริง

ระบบการบริหารงานในปัจจุบัน: การบริหารงานในปัจจุบันจะเป็นการนำผลลัพธ์ (outcome) เป็นตัวตั้งที่สำคัญ จากนั้นเป็นการกำหนดผลผลิต (output) คืออะไร และคิดว่าควรจะมีโครงการอะไรเกิดขึ้นตามมาในภายหลัง ส่วนการกำกับ ติดตาม ประเมินผลนั้นจะไม่พิจารณาเพียงแต่ที่โครงการ วิธีการทำงาน หรือทรัพยากรการบริหารอีกต่อไป แต่จะเป็นการกำกับที่ผลลัพธ์ (outcome) และผลผลิต

(output) แทน ซึ่งจะทำให้องค์การมีอิสระในการตัดสินใจและการดำเนินงานตามกิจกรรมและการใช้ทรัพยากรทางการบริหารเพิ่มมากขึ้น

ตัวอย่างของการบริหารงานในปัจจุบัน เช่น ในการสร้างบ่อน้ำดื่มจะเริ่มจากการตั้งจุดมุ่งหมาย (ซึ่งก็คือ ผลลัพธ์) ก่อนว่าเพื่อให้ประชาชนมีน้ำดื่มน้ำใช้ตลอดปี หรือโครงการจัดซื้อคอมพิวเตอร์ให้แก่โรงเรียนต่าง ๆ จะเริ่มจากจุดมุ่งหมาย (ผลลัพธ์) คือ เพื่อให้มีการฝึกคอมพิวเตอร์ให้กับเด็กนักเรียนตลอดปี เมื่อได้จุดมุ่งหมายแล้วจึงจะบอกว่าคุณผลิตคืออะไร ทั้งนี้ จะทำให้มีทางเลือกที่จะไปสู่ผลผลิตหลายทาง เช่น การสร้างบ่อน้ำดื่มสามารถจ้างเอกชน หรือ การประสานส่วนภูมิภาคมาเดินท่อน้ำประปา ส่วนการให้เด็กนักเรียนมีความรู้ด้านคอมพิวเตอร์นั้นองค์การนั้น ๆ อาจจัดซื้อเอง หรือให้รัฐส่งคอมพิวเตอร์มาให้ หรืออาจให้องค์การจ้างเอกชนมาดูแลแทนการจัดซื้อเองก็ได้ เป็นต้น ซึ่งเมื่อได้ทางเลือกแล้วจึงจะนำมาเขียนเป็นโครงการในภายหลัง และเมื่อมีการกำกับตรวจสอบก็จะไปมองที่ผลลัพธ์ และผลผลิตเทียบกับเป้าที่ตั้งไว้ ลักษณะขั้นตอนการบริหารงานจากตัวอย่างจึงมีความแตกต่างไปจากการบริหารงานแบบเดิมตามแผนภาพที่ 1

ระบบการบริหารงานในปัจจุบัน มีหลักการที่สำคัญคือ

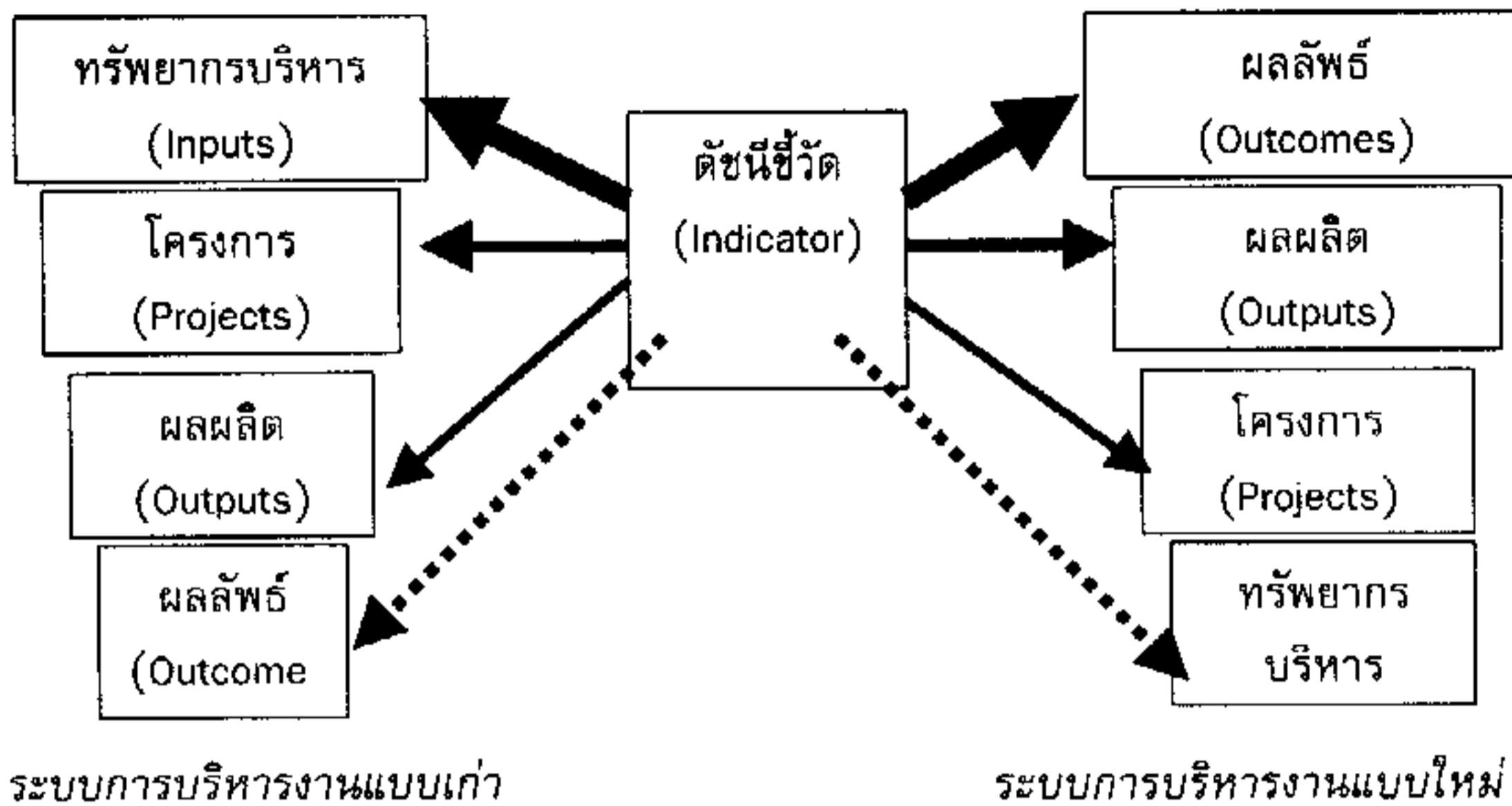
(1) หวังผล (result) หรือ พวงผล ประกอบด้วย

- ผลผลิต (output) คือ ผลที่ได้จากการกระทำทันที
- ผลลัพธ์ (outcome) คือ ผลที่ได้เมื่อเกิดผลผลิตแล้ว
- ผลลัพธ์ขั้นปลาย (ultimate outcome) คือ สิ่งที่ได้จากการที่ผลลัพธ์เกิดขึ้นแล้ว

ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์ขั้นปลาย จะมีความต่อเนื่องกัน ตัวอย่างเช่น ผลผลิตคือบ่อน้ำ ถ้าผลผลิตมีคุณภาพดีพอจะให้ผลลัพธ์เกิดขึ้นคือมีน้ำใช้ตลอดปี ซึ่งจะทำให้เกิดผลลัพธ์ขั้นปลายตามมาก็คือ ประชาชนมีความสุข มีสุขภาพอนามัยที่ดีตามมา เป็นต้น

(2) ตรงเป้า (target) ประกอบด้วย

- คุณภาพ (quality) ได้แก่ ความพอใจของประชาชน
- ปริมาณ (quantity) ได้แก่ สิ่งที่วัดเป็นตัวเลขได้ เช่น ความสูง ความยาว จำนวนนับ
- เวลา (time) คือระยะเวลาที่กำหนดไว้



แผนภาพ 5 - การเปรียบเทียบการบริหารงานแบบเดิมกับการบริหารงานสมัยใหม่

(3) ตรวจสอบได้ (accountability) หลักการวัดได้จะนำไปสู่หลัก “ธรรมาภิบาล” หรือ good governance เพราะจะนำไปสู่การตรวจสอบและความโปร่งใสตามมา ในการตรวจสอบนี้จะพิจารณาได้จาก

- ฐานเทียบเคียง (baseline) เช่น การเปรียบเทียบกับผลการทำงานในอดีตเพื่อดูว่าทำได้เพิ่มมากขึ้นหรือต่ำลง
- ฐานยอดเยี่ยม (best practice) เป็นการนำหน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับการยอมรับว่ามีผลงานด้านใดด้านหนึ่งที่ยอดเยี่ยมสำหรับการนำมาใช้เทียบเคียง เช่น ถ้าเทศบาลเมืองศรีสะเกษเป็นเทศบาลยอดเยี่ยมในการที่ประชาชนมีน้ำดื่มน้ำใช้ตลอดปี เทศบาลอื่นก็อาจตั้งเป้าให้ทำได้เหมือนเทศบาลเมืองศรีสะเกษภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น 1 ปี และหลังจากนั้นก็อาจจะตั้งเป้าให้สูงขึ้น
- เก็บหลักฐาน (record) เป็นการเก็บข้อมูลเพื่อหาหลักฐานมายืนยันการวัดผลให้ได้

(4) เป็นธรรม (justice) คือการบริหารงานและการตอบแทนผลงานตามความสามารถ แบ่งเป็น

- RBM (Result-Based Management) หรือการบริการ มุ่งผลสัมฤทธิ์ (พวงผล) เป็นการมุ่งเน้นผลผลิต ผลลัพธ์ ผลลัพธ์ที่ปลาย

- SES (Senior Executive Service) คือ ผู้ที่จะดำรง ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง (เช่น ซี 9 ขึ้นไป) จะต้องนำเสนอผลงานว่า เมื่อดำรงตำแหน่งแล้วจะเกิดพวงผลอย่างไร มีดัชนีชี้วัดอย่างไรและมี เป้าเท่าไร หากคณะกรรมการเห็นชอบว่าที่เสนอมาเหมาะสมจึงจะ ดำรงตำแหน่งนั้นได้ โดยจะมีการตรวจสอบ วัดผลตามที่เสนอมาทำ ได้จริงหรือไม่เป็นระยะ ๆ ถ้าทำได้จริงจะได้รับค่าตอบแทนพิเศษ แต่ถ้า ทำไม่ได้จะมีการเตือนและอาจเลิกจ้างในที่สุดได้

- การงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หรือ PBB (Performance Based Budgeting) คือ การจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้น ผลงาน หรือถือเอาผลงานเป็นตัวตั้ง ซึ่งทุกหน่วยงานจะต้องระบุว่า จะมี พวงผลอย่างไร จากนั้นจะมีการตั้งเป้า แล้วจึงจะบอกว่าต้องใช้งบ งบประมาณจำนวนเท่าไร เป็นการให้งบประมาณตามผลงานที่ระบุไว้ใน แผน ซึ่งเวลาตรวจสอบจะต้องตรวจสอบที่ผลงานที่เกิดขึ้น

จากหลักการทั้ง 4 ของระบบการบริหารงานในปัจจุบันนั้นจะ พบว่าแผนงาน แผนเงิน และแผนคนนั้นจะมีความสอดคล้องกัน โดยทุก แผนจะมุ่งไปที่ผลพวงเป็นสำคัญ นอกจากนี้ในระบบการบริหารงาน แบบใหม่นี้ ความเป็นธรรมจะเกิดขึ้นภายใต้ KPI (Key Performance Indicator) หรือดัชนีชี้วัดผลงานเป็นหลัก

4. กรอบและวิธีการในการบริหาร ติดตามและประเมินผล

ตัวแบบการบริหารองค์การ: ลักษณะแผนขององค์การจะเป็น แผนกลยุทธ์ (strategic plan) ซึ่งมีขั้นตอนคือ

(1) การพัฒนาภารกิจและวิสัยทัศน์: องค์การจะต้องจัดให้มี วิสัยทัศน์และระบุภารกิจไว้อย่างชัดเจน และภายในปี พ.ศ. 2547 จะต้อง เขียนภารกิจและวิสัยทัศน์นี้ในแบบฟอร์มของงบประมาณของสำนัก งบประมาณด้วย

(2) การวิเคราะห์สถานการณ์: เป็นการวิเคราะห์สภาพขององค์การ ความต้องการของประชาชน และการวิเคราะห์สภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เป็นต้น

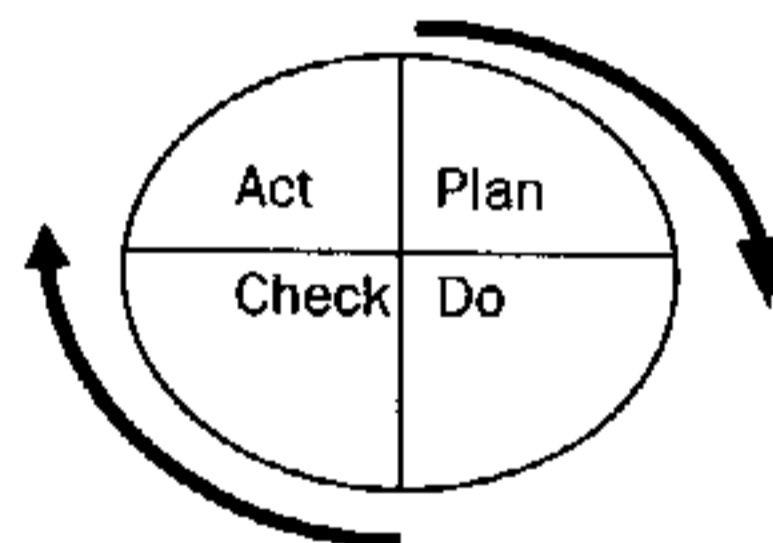
(3) พัฒนากลยุทธ์: เป็นการกำหนดกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาลงไปแผน

(4) กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย: ซึ่งจะมาจากพวงผลที่ตั้งไว้ โดยเป้าหมายจะมาจากผลผลิต (output) วัตถุประสงค์จะมาจากผลลัพธ์ (outcome) ส่วนเป้าประสงค์หรือ goal นั้นจะมาจากผลลัพธ์ขั้นปลาย (ultimate outcome) ที่ได้วางเอาไว้

(5) การนำไปสู่การปฏิบัติ: ซึ่งจะมีการติดตามโดยการเอาดัชนีชี้วัดในแผนมาดูว่าได้มีการดำเนินการไปตามที่วางไว้หรือไม่ โดยจะติดตามเป็นระยะขึ้นกับที่มีการกำหนดการติดตามไว้แค่ไหน

(6) สอบทาน ตรวจสอบ: ถือเป็นการประเมินผลโดยจะนำเอาผลการติดตามระยะต่าง ๆ มาสรุป

จากขั้นตอนต่าง ๆ จะพบว่าจะมีลักษณะการทำงานที่ต่อเนื่อง โดยการติดตามจะอยู่ที่การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ ส่วนการประเมินผลนั้นจะอยู่ที่ขั้นสุดท้ายหลังจากมีการปฏิบัติที่เห็นผลชัดเจนแล้ว ลักษณะขั้นตอนต่าง ๆ นี้จะสอดคล้องกับหลักการบริหารตามแผนภาพที่ 2



Plan = แผน

Do = ทำ

Check = ติดตาม ตรวจสอบ กำกับ

Act = จัดทำมาตรฐาน

แผนภาพ 6 - วงจรการบริหารงานของเดมมิ่ง

องค์การ บุคคล แผนงาน และโครงการต่างก็ต้องการติดตามผลงานของตนอย่างจริงจังและมีประสิทธิผลเพื่อแสดงให้เห็นทราบผลการดำเนินการว่าได้ผลงานก้าวหน้า หรือมีผลงานที่เป็นความสำเร็จหรือไม่อย่างไร ในขั้นแรกของการติดตามผลงานหรือการวัดผลงานจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบการวัดผลงาน (measurement framework) และระบบการติดตามงาน (monitoring system) เสียก่อน ขั้นตอนต่อไปเป็นเรื่องของการกำหนดดัชนีชี้วัดผลงานสำหรับใช้เป็นมาตรวัดผลงาน การกำหนดผลงานฐานเริ่มต้น (baseline) สำหรับเป็นจุดเริ่มต้นของการวัด การเปลี่ยนแปลงของผลงาน ในการกำหนดเป้าหมายของแต่ละตัวดัชนีชี้วัดอาจอาศัยการกำหนดผลงานเทียบเคียง (benchmark) สำหรับการปรับผลงานให้มีความยอดเยี่ยม (best practice) อาจกล่าวได้ว่า การติดตามผลงานเป็นกระบวนการที่เป็นระบบและเกิดจากการวางแผนในการวัดผลงานตามแผนที่ได้ตั้งเป้าหมายของผลงานไว้ โดยการเปรียบเทียบกับผลงานที่เกิดขึ้นจริงและองค์ประกอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

กรอบการวัดผลงาน หรือกรอบการติดตามผลงานเป็นเครื่องมือการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หรือ RBM (Results Based Management) ที่มีการออกแบบมาเพื่อการวางแผนที่เป็นระบบในการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องสำหรับการติดตามผลงาน การศึกษาความก้าวหน้า และการรายงานผลงาน กรอบการติดตามผลงานจะทำให้ทราบความก้าวหน้าของความสำเร็จในงาน แผนภาพที่ 3 แสดงกรอบการติดตามผลงานที่เป็นระบบ

ผลกระทบ (impact)				
ผลผลิต (output)				
ทรัพยากร บริหาร				

แผนภาพ 7 - กรอบการติดตามผลงาน

กรอบการติดตามผลงานประกอบไปด้วยปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ ผลพวง ซึ่งเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

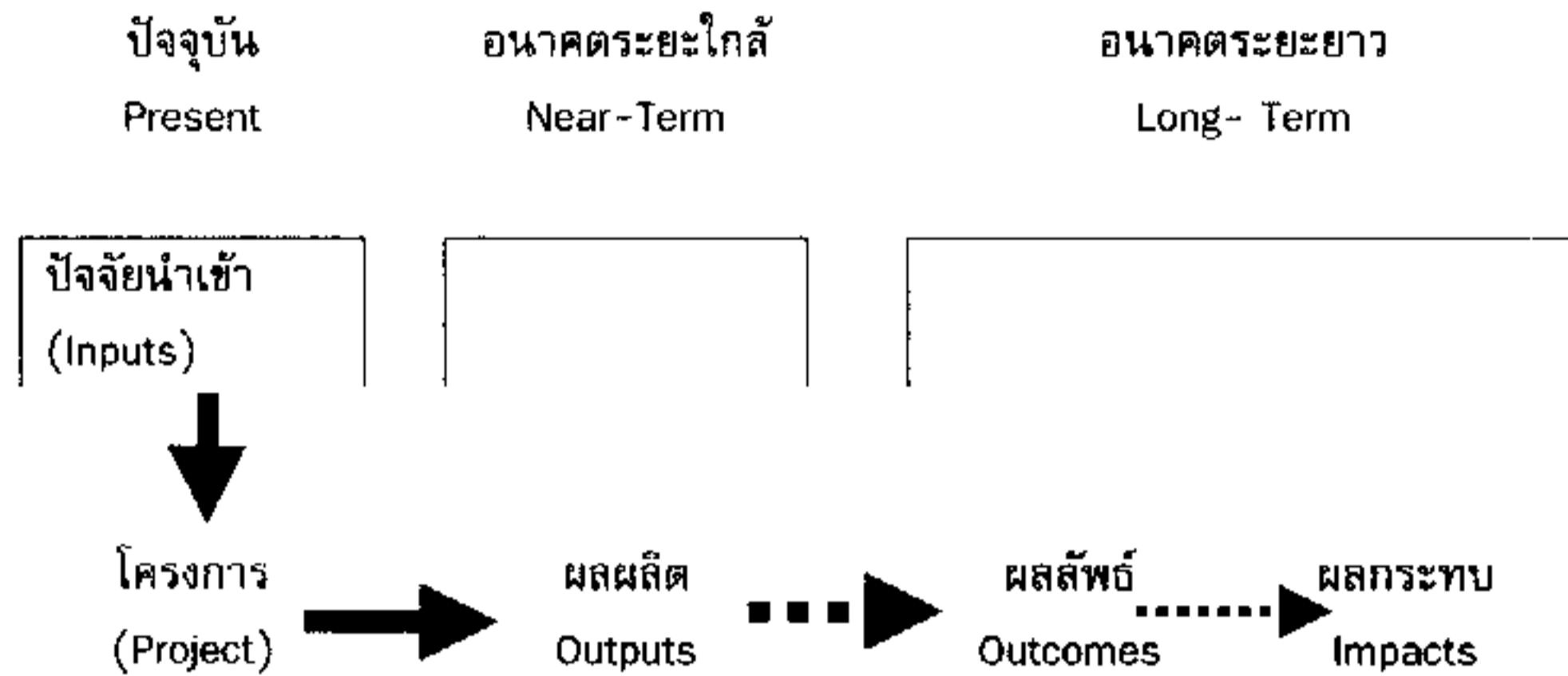
$$\text{ผลพวง} = \text{ผลผลิต} + \text{ผลลัพธ์} + \text{ผลกระทบ}$$

นอกจากนั้น ยังมีดัชนีชี้วัดผลงานสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการวัดความก้าวหน้าของผลงาน ส่วนแหล่งข้อมูลเป็นการแสดงที่มาข้อมูล ซึ่งอาจมาจากคน องค์กร เอกสาร หรือรายงานต่าง ๆ ซึ่งจะต้องระบุถึงวิธีการจัดเก็บว่าใช้วิธีการใด (การสำรวจ การสัมภาษณ์ การวิเคราะห์ แนวโน้ม การสอบสวน เป็นต้น) ส่วนความถี่ในการจัดเก็บข้อมูลนั้น มักจะเก็บข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมและการใช้ทรัพยากรในห้วงเวลาเป็นรอบ การเก็บข้อมูลที่สั้น เนื่องจากเมื่อเริ่มต้นโครงการจะยังไม่เกิดผลพวง หลังจากโครงการดำเนินการไปได้ระยะหนึ่งก็มีการเก็บข้อมูลผลผลิต ซึ่งเป็นการวัดผลในระยะปานกลาง ส่วนการเก็บข้อมูลของผลลัพธ์ และผลลัพธ์นั้นปลายอาจเป็นการกำหนดห้วงเวลาที่ยาวขึ้น เช่น ทุกหกเดือน หรือ ทุกปี หรือเมื่อเสร็จโครงการแล้ว นอกจากนี้จะต้องมีการกำหนดบุคคลหรือคณะบุคคลผู้รับผิดชอบในการเก็บรวบรวมข้อมูลเหล่านี้

5. การพัฒนาดัชนีชี้วัด

การกำหนดการวัดและวิธีการวัดผลงานจะทำให้สามารถบริหารจัดการโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ถ้าไม่มีการวัดผลงานของโครงการก็จะขาดข้อมูลเกี่ยวกับความก้าวหน้าของงาน และการเปรียบเทียบผลงานว่ามีความแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์หรือไม่อย่างไร การผูกโยงหรือบูรณาการหลักของการติดตามและประเมินผลงานเข้ากับการบริหารจะให้การเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์และการวัดผลชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์ของผลพวง (Results) ระหว่าง ปัจจัยนำเข้า ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ (inputs, outputs, outcomes and impacts) แผนภาพที่ 4 แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว ในแต่ละโครงการจะประกอบไปด้วยบุคลากร การจัดซื้อจัดหาปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ และรวมถึงเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย โครงการ

จะแปรสภาพปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ ไปเป็นผลผลิตหรือการให้บริการแก่ลูกค้า ส่วนผลลัพธ์เป็นผลของผลผลิตที่มีต่อลูกค้า และผลกระทบเป็นผลระยะยาวที่มีต่อลูกค้า



แผนภาพ 8 - การไหลลื่นของผลพวง (Results)

ลูกศรในแผนภาพแสดงถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุผล หรือ “นำไปสู่” ส่วนการเน้นหนักของลูกศรแสดงความเข้มข้นของความสัมพันธ์ การสิ้นไหลของผลพวงที่ต้องการก็คือปัจจัยนำเข้านำไปสู่ผลพลอยได้ ในด้านของระยะเวลาที่แปรผันไปตามลักษณะของแต่ละโครงการ ในระยะสั้นมักจะเป็นวางแผนหนึ่งปี ในระยะยาวก็อาจเป็นระยะเวลาประมาณสามปี หรือ มากกว่า ในการกำหนดสิ่งที่จะวัดผล ควรมุ่งที่ตัวชี้วัดที่มีความหมายและสำคัญมาก ๆ เพียงไม่กี่ตัว เพื่อการประหยัด เหมาะสม และไม่ให้เสียจุดหลักไป ทั้งนี้ พยายามใช้ตัวชี้วัดที่เป็นเชิงปริมาณและใช้ได้จริง

ในการกำหนดสิ่งที่จะวัดนั้น หน่วยงาน ลูกค้า และผู้ที่มีส่วนได้เสียร่วมกันกำหนดผลลัพธ์ปลายทางที่ต้องการ เช่น โครงการจะสามารถให้ประโยชน์หรือตอบสนององภารกิจได้อย่างไร แล้วกำหนดผลลัพธ์ที่จะทำให้เกิดผลลัพธ์ปลายทางที่พึงประสงค์ จากนั้นจึงเป็นการวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ และคัดเลือกโครงการที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ต้องการ ท้ายที่สุดจึงกำหนดปัจจัยนำเข้าที่จะใช้ผลิตผลลัพธ์ ตารางที่ 1 แสดงตัวอย่างการประยุกต์แนวคิดดังกล่าว

ตาราง 1 การเปรียบเทียบระบบการติดตามและประเมินผล

ประเด็น	เทศบาล ก	เทศบาล ข
1. ดัชนีหลักชี้วัดผลงาน (KPI): ใช้เมื่อแผนหลักของเทศบาลมีการระบุผลผลิต ผลลัพธ์ ผลลัพธ์ขั้นปลาย และมีการตั้งตัวชี้วัดไว้เรียบร้อยแล้ว	1. อัตราคนรู้หนังสือ 2.	1. อัตราคนรู้หนังสือ 2.
2. เป้าหมาย: เป็นการเปรียบเทียบเป้าหมาย และเงินงบประมาณ ที่ได้รับจากสำนักงบประมาณตามเป้าหมายหรือผลงานที่ได้ตั้งไว้	2. 80% งบประมาณ 200,000 (ตั้งเป้าไว้ที่มีคนรู้หนังสือร้อยละ 80 และได้รับเงินงบประมาณมาทั้งสิ้น 200,000 บาท)	1. 40% งบประมาณ 100,000 (ตั้งเป้าไว้ที่มีคนรู้หนังสือร้อยละ 40 และได้รับเงินงบประมาณมาทั้งสิ้น 200,000 บาท)
3. การติดตามผล: เป็นการเปรียบเทียบระหว่างเกณฑ์กับการปฏิบัติได้จริง โดยจะมีการให้สัญลักษณ์หรือสีแสดงผลลัพธ์ ดังนี้ -สีเขียว: ได้ตามเป้าหรือดีกว่าเป้า -สีเหลือง: ได้น้อยกว่าเป้าเล็กน้อย -สีแดง: ได้น้อยกว่าเป้ามมาก	ไตรมาส 0 1 2 3 เกณฑ์ 30 35 45 60 ปฏิบัติ <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> 30 32 35 40	ไตรมาส 0 1 2 3 4 เกณฑ์ 30 33 35 37 40% ปฏิบัติ <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> 30 32 35 40 45%
4. การประเมินผล: เป็นการนำผลจากการติดตามเป็นระยะมาสรุป	1. ไม่ได้ตามเป้าหมาย 2. ขาดการกำกับผล (เมื่อเห็นไฟแดงแล้วไม่แก้ไข) 3. ปรับลดเป้า/ลดงบในปีงบประมาณต่อไป	1. ตั้งเป้าหมายไว้ต่ำเกินจริง 2. ขาดการปรับปรุงงาน 3. เพิ่มเป้า เพิ่มงบ

สิ่งที่พบจากตัวอย่างคือ

T การกำกับ ติดตาม และประเมินผล เป็นกิจกรรมในขั้นตอนสุดท้ายแต่การจะทำได้ต้องอาศัยการกำหนดดัชนีชี้วัดไว้ในแผนตั้งแต่แรก ฉะนั้น ในขั้นตอนการวางแผนจะต้องมีการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลไว้ด้วย

T ในการกำกับ ติดตาม และประเมินผล จะเอาสิ่งที่อยู่ในแผนมาทำเป็นเอกสารเพื่อการตรวจสอบ ดังนั้น การตรวจจะทำเฉพาะสิ่งที่อยู่ในแผนเป็นสำคัญ

ตัวอย่างการสร้างดัชนีชี้วัดในระดับเทศบาล

ในการสร้างตัวชี้วัดนั้นต้องเริ่มจากการวิเคราะห์ขอบเขตงานที่สำคัญขององค์กรหรือภารกิจหลักก่อน ตัวอย่างของของเขตงานที่สำคัญขององค์กรตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่

1. ความปลอดภัยของชุมชน
2. ความเป็นเมืองน่าอยู่
3. การบริหารงาน
4. การคมนาคมขนส่ง
5. การพัฒนาเศรษฐกิจ

หลังจากการวิเคราะห์ขอบเขตงานแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการวางเป้าหมายและตัวชี้วัด ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยมุมมอง 5 มุมมอง หรือ เป็นเทคนิควิธีที่เรียกว่า "ลิสิตสมดุล" (BSC: Balanced Scorecard) เพื่อให้เกิดความสมดุลคือ

1. ชุมชน: คำนึงถึงส่วนรวม
2. ผู้รับบริการ: คำนึงถึงประชาชนผู้ใช้บริการ
3. การเงิน: เข้าใจเจ้าของเงิน ซึ่งได้แก่ สำนักงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง เป็นต้น
4. กระบวนการบริหารภายใน: คำนึงถึงบุคลากรหรือพนักงาน และกระบวนการที่เป็นเลิศ
5. การเรียนรู้และการเติบโต: มุมมองของการพัฒนาให้มีความรุ่งเรืองทั้งในด้านบุคลากรและกระบวนการ

ตัวอย่างความสมดุลระหว่างขอบเขตงาน การวางเป้าหมาย และตัวชี้วัดจากทั้ง 4 มุมมองนั้น ได้แก่

ขอบเขตงาน: การพัฒนาเศรษฐกิจ มีลิสิตสมดุลดังนี้

1. ชุมชน: การเติบโต ความเท่าเทียมในการกระจายรายได้
2. ผู้รับบริการ: สนองความต้องการของประชาชนซึ่งได้แก่ ส่งเสริมโอกาสทางเศรษฐกิจ ให้ประชาชนสามารถทำธุรกิจได้เพิ่มมากขึ้น โดยอาจนำมาตรการเช่น การฝึกอาชีพ มาใช้กับประชาชน

3. การเงิน: ได้แก่การมองว่าหน่วยงานต่าง ๆ ที่ให้งบประมาณ ต้องการดัชนีชี้วัดอะไรบ้าง เช่น กระทรวงมหาดไทยจะให้เงินอุดหนุน

เพื่อสร้างบริการที่ดีที่สุด กล่าวคือเปรียบเทียบระหว่างเงินอุดหนุนที่ให้ไปเพื่อการสร้างบริการกับเพื่อใช้เป็นรายจ่ายประจำ ถ้ามีการนำเงินอุดหนุนไปใช้เพื่อการสร้างบริการให้แก่ประชาชนมากกระทรวงมหาดไทยจะมีความยินดีที่จะจ่าย หรือกระทรวงอาจพิจารณาจากระดับคะแนนการจัดบริการ ถ้าเทศบาลใดมีผลงานจากการประเมินที่ระดับ AAA หรือมีผลงานอยู่ในระดับ 95% กระทรวงจะยินดีสนับสนุนการเงินเพื่อใช้จ่าย ในส่วนของสำนักงบประมาณอาจต้องการตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของต้นทุนกับผลประโยชน์ ส่วนกระทรวงการคลังอาจต้องการตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของฐานภาษี เช่น ประชาชนมีรายได้สูงขึ้น หรือมีจำนวนธุรกิจเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

4. กระบวนการบริหารภายใน: เป็นการถามคนภายในว่าถ้าจะให้บรรลุตามวิสัยทัศน์จะต้องมีเกณฑ์อะไรบ้าง เช่น จัดระบบความสัมพันธ์กับลูกค้า ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาชุมชนเป็นหลัก (เช่น ดูว่ามีปัญหาอะไรบ้างที่ประชาชนเข้ามาติดต่อ) ปรับปรุงผลผลิต (เช่น ดูอัตราการเพิ่มผลผลิต) เพิ่มการติดต่อสื่อสารในทางบวก (เช่น ดูการสร้างทีม การฝึกอบรม) และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (เช่น ดูว่ามีอุปกรณ์ช่วยเหลือในการทำงานหรือไม่)

5. การเรียนรู้และการเติบโต: เป็นมุมมองที่มองว่าถ้าจะทำให้คนทำงานสามารถทำงานให้ดีจะต้องมีตัววัดอะไรบ้าง เช่น เรื่องข้อมูล การส่งเสริมศักยภาพในงาน ลดความแตกต่างของบุคลากรในด้านความสามารถในการทำงาน เป็นต้น

จากตัวอย่างการสร้างดัชนีชี้วัดข้างต้นในทางปฏิบัติสามารถนำมาใช้ในภาพรวมได้ดังนี้

ตาราง 2 ตัวอย่างแบบฟอร์มการใช้

มุมมอง	วัตถุประสงค์	การวัดผล	เป้าหมาย	โครงการ
	ปัจจัยที่มีความสำคัญ ซึ่งยวดต่อความสำเร็จ ของแผน	จะวัดผลและสอบทาน ความสำเร็จของปัจจัย นั้นอย่างไร (หาดัชนี ชี้วัด)	ระดับผลงานหรือ อัตราการปรับ ปรุงที่ต้องการ	แผนงานอันสำคัญที่ จะนำไปสู่การบรรลุ วัตถุประสงค์*
1. การเรียนรู้ และเติบโต (บุคลากร และ นวัตกรรม)				
2. กระบวนการ ภายใน				
3. การเงิน				
4. ลูกค้า • ผู้รับบริการ • ชุมชน/สังคม				

หมายเหตุ: *เป็นการนำโครงการมาใส่ตาราง โดยจัดลำดับความสำคัญ และแบ่งเป็น
 กลุ่ม ๆ เมื่อนำไปใช้ควรมีการให้สีประกอบด้วย โดยที่สีแดง หมายถึง ไม่ผ่านเกณฑ์ หรือ
 ล้มเหลว กล่าวคือ ผลที่ปฏิบัติเบี่ยงเบนจากเป้า เกิน 10% สีเหลือง หมายถึง ไม่เข้าเป้า
 หรือเบี่ยงเบนจากเป้าเพียงเล็กน้อย ไม่เกิน (10%) สีเขียว หมายถึง ตรงเป้า/ใกล้เคียง
 เป้า เป็นต้น

6. ข้อเสนอแนะ

๓ จากประสบการณ์ของเทศบาลนาร่อง³ พบว่าจะใช้เวลา
 ประมาณ 16 สัปดาห์สำหรับการจัดทำตัวชี้วัด และในการกำหนด
 เอกสารเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผล

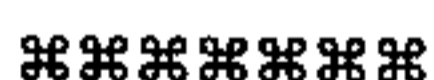
๔ ควรมีการทำกรประชุมปฏิบัติการเพื่อระดมสมองในการ
 วางแผน และการกำหนดตัวชี้วัด ทั้งนี้ ควรดำเนินงานร่วมกันระหว่างผู้ที่
 เกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น เพราะสภาพปัญหา และตัวชี้วัดในระดับ
 พื้นฐานมีความคล้ายคลึงกัน

³เทศบาลเมืองภูเก็ต เทศบาลเมืองลำพูน และเทศบาลเมืองศรีสะเกษ

๓ ในการวางแผนควรให้นักบริหาร/หัวหน้างาน (ตั้งแต่ระดับ 6 ขึ้นไป) มีส่วนร่วม โดยมีหน่วยงานวางแผนเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือและประสานงาน ให้เป็นแผนในภาพรวม โดยการคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนในการเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการวางแผนและการวางระบบการกำกับ ติดตามและประเมินผลด้วย

๓ ความหมายของการพัฒนาอยู่พฤติกรรมของคนมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาขึ้น ควรให้ความสำคัญที่การพัฒนาคนเป็นอันดับแรก เพราะหากสามารถพัฒนาคนให้มีความรู้ ความเข้าใจที่ดีเพียงพอและมีความพร้อมแล้ว การพัฒนาในขั้นต่อ ๆ ไปจะทำได้ดีเพิ่มมากขึ้น การมุ่งที่การพัฒนาทางวัตถุ เช่น อาคาร ถนน หรือถาวรวัตถุต่าง ๆ ที่ไม่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนที่รองรับการเปลี่ยนแปลงการพัฒนานั้นก็จะเป็นความล้มเหลว

๓ ควรสอบถามให้แน่ใจว่าระบบที่ได้วางไว้จะก่อให้เกิดวงจรดิงาม



บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง **คู่มือการกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่นในหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ** กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2541.
- ชัยยงค์ วุฒิมานานนท์ และคนอื่น ๆ **กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น** กรุงเทพฯ: กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2539.
- ดำรงค์ วัฒนา **ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง **100 ปีของการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540** เชียงใหม่: ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539.
- หันทวัฒน์ บรมานันท์ **การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540** กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.
- นริศรา คุ่มพงษ์ **การกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ** กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาฯ, 2530.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ **การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 [จุลสาร] /2543.**
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ **การบริหารเชิงกลยุทธ์** กรุงเทพฯ: อมรินทร์, 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ **รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาลักษณะและรูปแบบการติดตามงาน และการประเมินผลงานของโครงการหลักด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชน** กรุงเทพฯ: สำนัก-นายกรัฐมนตรี, 2532.
- อุษณา ภัทรมนตรี **การตรวจสอบและการควบคุมภายใน: แนวคิดและกรณีศึกษา** กรุงเทพฯ: ภาควิชาบัญชี คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2543.

- Allio, R. Paul and Michael K. Allio. "Benchmarking: Part I - A Management Tool for Performance; Part 2 - Eight Lessons for High Performance." **Water Engineering and Management** 141, no. 5 (May 1994): 16-21.
- Ammons, David N. "Overcoming the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government: The Case of Libraries and Leisure Services." **Public Administration Review** 55, no. 1 (January 1995/February): 37-47.
- Becker, Christine S., ed. **Performance Evaluation: An Essential Management Tool**. Practical management series. Washington, DC.: International City/ County Management Association, 1988.
- Bens, Charles K. **Benchmarking: Some Public Sector Guidelines**. [Toronto]: Advanced Performance Systems, February 1995.
- **Performance Measurement for Planning**. Toronto, ON: Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research, 1995.
- Bens, Charles K. and David R. Lampe. **Measuring City Hall Performance: Finally, a How-to Guide**. Denver, Colorado: National Civic League Press, 1995.
- Brignall, Stan. "Performance Measurement and Change in Local Government: A General Case and a Childcare Application." **Public Money & Management** 13 (October-December 1993): 23-30.
- Carsen, Dannie. **Financial Indicators and Benchmarks for Local Governments**. Victoria, BC: B.C. Ministry of Municipal Affairs and Housing, Municipal Financial Services Branch, May 1996.
- Chandler, A.D., Jr. **Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise** Cambridge: The MIT Press, 1962.
- City Managers Department of the League of California Cities. **A How to Guide for Assessing Effective Service Levels in California Cities**. Sacramento, CA: League of California Cities, 1994.
- Decker, Lance L. and Patrick Manion. "Performance Measurement in Phoenix: Trends and a New Direction." **National Civic Review** 76 (March 1987/ April): 119-29.
-

- Eadie, D. C. "Putting a Powerful Tool to Practical Use: The Application of Strategic Planning in the Public Sector," **Public Administration Review** 33 September/October 1993.
- _____. "Strategic Planning: Rhyme and Reason in a Nutshell," **Community and Junior College Journal** Washington, DC.: American Association of Community and Junior Colleges, December-January, 1982-83.
- Eadie, D. C. and others. "Incremental Strategic Planning: A Creative Adaptation," **Planning Review** May, 1982.
- Fischer, Richard J., Kenneth A. Jr. Bruder, et al. "Benchmarks of Performance: Special Section." **Public Management** 76 (September 1994): S 1 - S 23.
- Fitz-enz, Jac. **Benchmarking Staff Performance: How Staff Departments Can Enhance Their Value to the Customer.** Jossey-Bass management series. San Francisco: Jossey-Bass, Inc., 1993.
- Gay, William G. **Benchmarking: A Method for Achieving Superior Performance in Law Enforcement Services.** Local officials guides. Washington, DC: National League of Cities, 1996.
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). 1991. *Methods and Instruments for Project Planning and Implementation.* Eschborn: Germany.
- _____. 1988. *ZOPP (An Introduction to the Method).* Eschborn, Germany.
- _____. *ZOPP in Brief.* Eschborn, Germany.
- Ghobadian, Abby and John Ashworth. "Performance Measurement in Local Government: Concept and Practice." **International Journal of Operations and Production Management** 14, no. 5 (1994): 35-51.
- Glaser, Mark. "Tailoring Performance Measurement to Fit the Organization: From Generic to Germane." **Public Productivity & Management Review** 14 (1991 Spring): 313-9.
- Glover, Mark. **A Practical Guide for Measuring Program Efficiency and Effectiveness in Local Government.** Tampa, Florida: The Innovation Groups, 1994.
-

- Griesemer, James R. **Performance Measurement: A Tool for Policymakers.** Issues and options, no. V.2, N.5. Washington, DC.: National League of Cities, May-June 1994.
- Hatry, Harry P., John M. Greiner and Maria Swanson. **Monitoring the Quality of Local Government Services.** Management Information Service (MIS) Report, no. Vol. 19, No. 2. Washington, DC: International City/County Management Association, February 1987.
- Jackson, Peter M. "Public Service Performance Evaluation: A Strategic Perspective." **Public Money & Management** 13 (October-December 1993): 9-14.
- Jensen, D.J. "Unifying Planning and Management in Public Organization," **Public Administration Review** March/April, 1982.
- Kaplan and Norton (a), "The Balanced Scorecard - Measures That Drive Performance," **Harvard Business Review**, January-February 1992 (p.71)
- (b), "Putting The Balanced Scorecard to Work," **Harvard Business Review**, September-October 1993 (p.134)
- (c), "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System," **Harvard Business Review**, January-February 1996 (p.75)
- (d), *The Balanced Scorecard Translating Strategy Into Action*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 1996
- King, W.R. and Cleland, D.I. **Strategic Planning and Policy** New York: Van Nostrand Reinhold, 1978.
- Lauria, Jolene Ann. **Performance Auditing for Local Government.** MIS Reports, no. V. 21, N. 1. Washington, DC.: International City/County Management Association, January 1989.
- Likierman, Andrew. "Performance Indicators: 20 Early Lessons From Managerial Use." **Public Money & Management** 13 (October-December 1993): 15-22.
- Malan, Roland M. et al. **Performance Auditing in Local Government.** Chicago, IL: Government Finance Officers Association, 1984.
-

- Olson, J.B. and Eadie, D.C. **The Game Plan: Governance With Foresight.** Washington, DC. Council of State Planning Agencies, 1982.
- Palmer, Anna J. "Performance Measurement in Local Government." **Public Money and Management** (October-December 1993): 31-6.
- Porter, Douglas R., ed. **Performance Standards for Growth Management.** Planning Advisory Service Reports, no. 461. Chicago, IL: American Planning Association, 1993.
- Saidel, Jonathan A. **Pilot Project for Performance Measurement and Performance-Based Budgeting.** Philadelphia: City of Philadelphia, Office of the Controller, 25 March 1994.
- Tigue, Patricia and Dennis Strachota. **The Use of Performance Measures In City and County Budgets.** Chicago, IL: Government Finance Officers Association (GFOA), 1994.
- Tracy, Richard C. and Ellen P. Jean. "Measuring Government Performance: Experimenting with Service Efforts and Accomplishments Reporting in Portland, Oregon." **Government Finance Review** 9, no. 6 (December 1993): 11-4.
- Vancil, R.F. "Strategy Formulation in Complex Organizations," **Sloan Management Review** 17 Winter, 1976.
- Wiggins S & Shields D (1995) Clarifying the "logical framework" as a tool for planning and managing development projects. **Project Appraisal** Vol 10 No 1 March 1995 pp 2-12

<http://www.worldbank.org/evaluation/logfram/>
