

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การรับรู้และปัญหาในขั้นตอนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ของข้าราชการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท.) มีแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่
2. แนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์
3. แนวคิดเกี่ยวกับการรับรู้
4. แนวคิดเกี่ยวกับความรู้
5. แนวคิดและทฤษฎีในการบริหารค่าตอบแทนเพื่อจูงใจบุคลากร
6. การบริหารจัดการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก

เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท.)

#### 1. แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่เน้นหลักความทันสมัย ความคุ้มค่า และหลักประชาธิปไตยในเรื่องการมีส่วนร่วม ดังแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ ต่อไปนี้

อรพินธุ์ สฟโชคชัย (2550) กล่าวถึงวิถีแห่งความสำเร็จในการประยุกต์ ใช้การบริหารราชการมุ่งผลสัมฤทธิ์ อย่างมีธรรมาภิบาล ดังนี้

1) จัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนและเหมาะสม หมายถึงแผนยุทธศาสตร์สอดคล้องกับบทบาทภารกิจ ขององค์การและนโยบายของรัฐบาล ตรงกับความต้องการของประชาชน และผู้บริหารมีความเข้าใจหลักการ กระบวนการ และเข้าร่วมการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย ตลอดจนผู้บริหารให้การสนับสนุน ติดตาม กำกับดูแลอย่างต่อเนื่อง และให้รางวัลจูงใจในการปฏิบัติงาน

2) มีการใช้ประโยชน์จากข้อมูลผลการดำเนินงานอย่างจริงจังและสร้างสรรค์ กล่าวคือ มีการกำหนดตัวชี้วัด และจัดทำข้อมูลการติดตามประเมินผล

3) ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจ ร่วมกระบวนการ และมีการปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยผู้ที่เกี่ยวข้องรวมถึงผู้ที่รับผิดชอบโดยตรงได้รับการอบรมและเรียนรู้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วม

กระบวนการอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ จะต้องมีระบบการติดตามประเมินผลที่เที่ยงธรรม และมีระบบแรงจูงใจที่เหมาะสม

เอเจอร์ แซม (Sam, อ้างถึงใน 'ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ, 2545) กล่าวว่า ธรรมชาติของกระบวนการทัศน์ใหม่ของการบริหารงานภาครัฐ มีองค์ประกอบหลักที่สำคัญคือ

- 1) การเน้นบทบาทของผู้บริหารงานภาครัฐ ในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการที่มีคุณภาพตามที่ประชาชนต้องการ โดยมีการกระจายอำนาจในการบริหารงานแต่ละระดับ
- 2) ความสามารถในการปฏิบัติงานและการให้ผลตอบแทน
- 3) การตระหนักเห็นความสำคัญเรื่องทรัพยากรบุคคลและการนำเทคโนโลยีมาใช้
- 4) การเปิดให้มีการแข่งขัน

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2549) อธิบายถึงเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ว่า เป็นเครื่องมือรองรับและตอบโต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยการวางแผนผังเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy Map) ในแต่ละมิติให้มีความสัมพันธ์กันในเชิงเหตุผล การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์เข้ากับระบบการวัดประเมินผลการดำเนินงานอย่างสมดุล (Balanced Scorecard) สามารถถ่ายทอดตั้งแต่ในระดับองค์การลงมาจนถึงในระดับทีมงานหรือตัวบุคคล

การวางยุทธศาสตร์และการบริหารการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระบบ สามารถควบคุมและลดความเสี่ยงหรือเพิ่มโอกาสในการบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ การบริหารเปลี่ยนแปลงนั้นจะส่งผลในสองระดับคือ ระดับองค์การและระดับบุคคลจึงจำเป็นต้องพยายามให้สัดส่วนทั้งสองระดับมีความสมดุลและสนับสนุนซึ่งกันและกัน องค์การและบุคลากรเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้เพราะผลลัพธ์ขององค์การก็คือผลรวมของผลลัพธ์ของบุคลากร หากบุคคลไม่สามารถปรับตัวได้ย่อมหมายความว่าองค์การไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ในทางตรงข้ามหากไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกระบวนการงานการพัฒนาเพื่อให้ทักษะและความรู้ใหม่ๆ ที่จำเป็นต่อการเปลี่ยนแปลง บุคลากรก็จะปรับตัวได้ยากเช่นกัน

ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ (2549) กล่าวถึงองค์ประกอบขององค์การที่มีประสิทธิภาพสูงในการดำเนินงาน มี 5 ประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) ความเป็นผู้นำ คือความสามารถเป็นทั้งผู้นำและผู้บริหารงานในเวลาเดียวกัน คือเป็นบุคคลที่มีความคิดสร้างสรรค์และมีความสามารถในการปฏิบัติงานด้วย
- 2) การพัฒนาบุคลากร องค์การที่มีประสิทธิภาพสูงจะให้ความสนใจกับความคิดสร้างสรรค์ของบุคลากรเพราะตระหนักดีว่า คนเราต่างมีความคิดสร้างสรรค์อยู่แล้วโดยธรรมชาติ

คำถามคือองค์กรจะให้ความสำคัญกับความสามารถพิเศษและดึงความคิดสร้างสรรค์ของบุคลากรให้เกิดประโยชน์กับงานที่ทำได้อย่างไร

3) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ องค์กรที่มีประสิทธิภาพสูงจะเสียค่าใช้จ่ายไปกับเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศ ซอฟต์แวร์ และระบบโครงสร้างภายในน้อยกว่าระดับมาตรฐานและน้อยกว่าคู่แข่งร้อยละ 15 – 20 แต่ผลตอบแทนมหาศาลมากมายยิ่งกว่า แต่ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จะถูกใช้ไปกับการปฏิบัติงานที่เป็นกลยุทธ์สำคัญขององค์กรอันสอดคล้องกับเป้าหมายภารกิจ ดังนั้นเทคโนโลยีสารสนเทศ จะถูกนำไปใช้เสมือนเป็นทรัพย์สินทางกลยุทธ์ เป็นการลงทุนเพื่อบรรลุเป้าหมายที่สำคัญและมีคุณค่า

4) การประเมินผลการดำเนินงาน องค์กรที่มีประสิทธิภาพสูงจะให้ความสำคัญกับการบริหารทรัพย์สินที่จับต้องไม่ได้เป็นอย่างมาก เช่น ความรู้ ความทุ่มเทให้กับงาน ชื่อเสียง ความซื่อสัตย์ ต่างกับทรัพย์สินชนิดจับต้องได้ เช่น ดินสอ กระดาษ โต๊ะ คอมพิวเตอร์ และเครื่องจักร เป็นต้น เพราะยากที่จะนำมาประเมิน คำถามคือองค์กรจำเป็นต้องประเมินอะไรบ้าง เพราะทุกสิ่งไม่จำเป็นต้องประเมินเสมอไป

5) ความคิดริเริ่มและความคล่องตัวต่อการเปลี่ยนแปลง องค์กรที่มีประสิทธิภาพสูงจะต้องให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนตนเองอย่างต่อเนื่อง ให้การฝึกอบรมบุคลากร ทำการวิจัยและพัฒนาคุณภาพภารกิจ มีสัมพันธภาพที่ดีกับกลุ่มเป้าหมายและเครือข่าย เป็นต้น

ทศนีย์ ธรรมสิทธิ์ (2543) กล่าวถึงระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐแนวใหม่จะเน้นการใช้สมรรถนะและผลการปฏิบัติงานของบุคคลเป็นพื้นฐานสำหรับการแต่งตั้งโยกย้ายและการตอบแทนความดีความชอบ ซึ่งการประเมินวัดผลการปฏิบัติงานจะเน้นการวัดผลลัพธ์ของการทำงานระดับบุคคลที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ในระดับองค์กรด้วย

เสน่ห์ จุ้ยโต (2545) สรุปลักษณะที่สำคัญขององค์กรสมัยใหม่ ว่าองค์กรสมัยใหม่ (The New Organization) เป็นองค์กรที่มีการปฏิบัติทางการจัดการในหลายเรื่องให้เท่าทันต่อสภาพแวดล้อมในอนาคตที่ไม่แน่นอน ยุ่งเหยิงไร้ระบบ (Chaotic Environment) เป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิด (Paradigm Shift) ไปสู่การบริหารในศตวรรษใหม่

องค์กรสมัยใหม่มีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1) ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ กล่าวคือ ผู้บริหารและพนักงานที่มีคุณภาพ โดยที่ผู้บริหารทำหน้าที่เป็นผู้จัดการการเรียนรู้ (Learning Manager) กระตุ้นให้พนักงานมีความรอบรู้แห่งตน (Personal Mastery) มีตัวแบบความคิด (Mental Model) มีวิสัยทัศน์ร่วม (Share Vision) และมีการเรียนรู้เป็นทีม (Team Learning) ผู้บริหารระดับสูงจำเป็นต้องผลักดันการตัดสินใจลงสู่ระดับ

ปฏิบัติการ (Empowerment) ให้มากขึ้น และจำต้องผลักดันให้พนักงานมีส่วนร่วมกำหนดทิศทาง และกลยุทธ์ขององค์กรมากขึ้น

2) ทรัพยากรด้านเทคโนโลยีทันสมัย กล่าวคือ การดำเนินงานขององค์กรก่อให้เกิด ข้อมูล (Data) ซึ่งหมายถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ที่อาจแสดงได้ในรูปของข้อความ ตัวเลข ภาพและ เสียง ข้อมูลดังกล่าว จำเป็นต้องนำมาประมวล (Processing) เพื่อให้ได้สารสนเทศ (Information) ด้วยการเรียงลำดับ จัดหมวดหมู่ คำนวณ หรือวิเคราะห์ด้วยตัวแบบคณิตศาสตร์ จะเป็นเครื่องช่วยให้การวางแผน การตัดสินใจ และการควบคุมทางการบริหารได้ถูกต้อง ทันการณ์ รวดเร็ว และสอดคล้องต่อความต้องการของผู้บริหารในอนาคต

3) ทรัพยากรด้านโครงสร้างและระบบงานยืดหยุ่น กล่าวคือมีการจัดโครงสร้างองค์กร แบบแนวนอนมากขึ้น มีการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ มีองค์กรแบบเครือข่าย มีการลดขนาด องค์กรให้เล็กลง ยืดความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นสำคัญ มีการปรับหรือบริการใหม่

อัจฉราพรรณ จรัสวัฒน์; สุนทร พจน์ธนาต; และ สมชาย ไตรรัตน์ภริมย์ (2543, น. 12-14) ศึกษาพบว่า แนวความคิดในการพัฒนาระบบราชการมีใช้ของใหม่ ประเทศต่างๆ ก็ผ่านการปฏิรูประบบราชการมาแล้วทั้งสิ้น แต่ความสำเร็จของการปฏิรูปมีใช้อยู่ที่การเปลี่ยนแปลง แต่เพียงรูปแบบเท่านั้น เช่นการมีอำนาจตามกฎหมายในการปรับเปลี่ยน ยุบ ขยายกรม – กอง ต่าง ๆ แต่ความสำเร็จที่แท้จริงที่แท้จริงควรมีลักษณะที่เป็นขั้นตอน มุ่งสร้างการมีส่วนร่วมมาจากหลาย ๆ ฝ่าย และข้าราชการต้องมีส่วนร่วมในการปรับปรุงตนเอง และรัฐมีหน้าที่เพียงมุ่งชี้ให้เห็นว่า หากไม่ปรับปรุงแล้วอะไรจะเป็นสภาพสถานการณ์ปัญหาที่ข้าราชการต้องเผชิญ เพื่อข้าราชการจะเกิดความรู้สึกว่า เกิดความต้องการที่จะปฏิรูปตัวเองขึ้นมา ประเด็นสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ นอกจากจะต้องเข้าใจถึงกระบวนการ – ขั้นตอนของการเปลี่ยนพฤติกรรมที่สอดคล้องกับความเป็นจริงแล้ว ข้าราชการยังต้องมีจุดเน้นที่ผลลัพธ์สุดท้าย คือประชาชนได้รับประโยชน์จากทางราชการ ให้มากที่สุด และจะต้องมุ่งเน้นที่การปรับปรุงคุณภาพของการปฏิบัติงาน การบริการ มากกว่าการจัดตั้งหน่วยงานหรือสร้างอาคารสถานที่ ซึ่งหากมีจุดเน้นดังกล่าว จะยังผลให้ระบบราชการสามารถตอบสนององสภาวะแวดล้อม และความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

การปฏิรูประบบราชการในอนาคต จำเป็นในเรื่องของการพัฒนาโดยมีจุดเน้นใหม่ที่ไม่ยึดติดกับลักษณะในอดีตที่เริ่มจากการปรับปรุง – ยกเลิก กฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีได้ส่งประโยชน์ที่แท้จริงต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้บางครั้งการแก้ปัญหาของข้าราชการกลับกลายเป็นการสร้างปัญหาให้ระบบราชการ

จากการศึกษาเกี่ยวกับระบบราชการไทยของนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศ มักพบข้อสรุปที่คล้ายคลึงกันว่า การปฏิรูประบบราชการไม่ได้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างระบบแต่เพียงปัจจัยเดียว แต่ขึ้นอยู่กับ การส่งเสริมและการแสวงหามาตรการในการปรับปรุงคุณภาพ ในการให้บริการประชาชน ตลอดจนการส่งเสริมให้มีกลไกหรือองค์กรที่จะช่วยให้หน่วยราชการไทยรู้จักสนองตอบต่อสภาพแวดล้อมและการบริการประชาชนให้ตรงเป้าหมายมากกว่า

ระบบราชการมีลักษณะการประเมินผลระบบปิด เข้าข้างตนเอง และประการสำคัญยิ่งคือ ขาดการปฏิบัติหน้าที่หลัก และมีหน่วยงานในระดับกรมน้อยกว่าร้อยละ 40 ที่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ไว้ จึงมีผลให้หน่วยงานต่างๆ ไปปฏิบัติหน้าที่รอง และก่อให้เกิดการขยายตัวของหน่วยงานของรัฐในระดับกองและกรมและมีลักษณะขยายในแนวราบ อาทิ แยกกรมเป็นสองกรมหรือสามกรม แยกกองเดิมเป็นหลายกองและหน้าที่ซึ่งลักษณะพัฒนามีน้อยมาก

กล่าวโดยสรุป การบริหารราชการแนวใหม่ในปัจจุบัน แม้จะเรียกชื่อต่างกัน เช่น การบริหารราชการแนวใหม่ การบริหารจัดการสมัยใหม่ หรือธรรมาภิบาล ล้วนเป็นเรื่องของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีภายใต้บทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้ให้ความสำคัญในเรื่องของแผนยุทธศาสตร์ การกำหนดตัวชี้วัด ระบบการติดตามและประเมินผล แรงจูงใจและการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในทุกระดับ และที่สำคัญคือ บทบาทของผู้บริหารในการบริหารจัดการคุณภาพทั้งพัฒนาทรัพยากรบุคคล เทคโนโลยี และกระบวนการที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติได้ในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ และการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติของ สท. ดำเนินการมาในแนวทางเดียวกับการบริหารราชการแนวใหม่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังกล่าวข้างต้น

## 2. แนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

เมื่อได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 แล้ว เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - 2550) โดยกำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “พัฒนาระบบราชการ ไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและประโยชน์สุขของประชาชน” และยุทธศาสตร์ที่ 1 ว่าด้วยการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการทำงาน ได้กำหนดมาตรการให้ทุกส่วนราชการ นำระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง โดยให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผน

การดำเนินงานอย่างเป็นระบบ มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับนโยบาย และเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม สามารถวัดได้ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับองค์กร (Organization Scorecard) ลงไปจนถึงระดับตัวบุคคล (Individual Scorecard) สำหรับกรอบแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ประกอบด้วย

## 2.1 ความหมายของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ : Results Based Management (RBM)

ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์ (วีระยุทธ ชาตะกาญจน์, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2551) กล่าวว่า ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น มักจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objective ; MBO) การบริหารแบบเน้นผลสำเร็จ (Managing for Results) การบริหารที่เน้นผล (Results-Oriented Management) หรือการบริหารผลการดำเนินงาน (Performance Management) นอกจากนี้ นักวิชาการต่างๆ ได้ให้ความหมายของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ไว้ดังต่อไปนี้

Canadian International Development Agency ; CIDA (1999, อ้างถึงใน วีระยุทธ ชาตะกาญจน์, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2551) กล่าวว่า การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นวิธีการในการปรับปรุงการบริหารให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness) และโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) โดยที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย ประเมินความเสี่ยง กำกับติดตามกระบวนการดำเนินงานเพื่อการบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางบริหารและการรายงานผลการปฏิบัติงาน

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2549, น. 146, อ้างถึงใน วีระยุทธ ชาตะกาญจน์, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2551) กล่าวว่า การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการบริหารที่เน้นการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม ผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์กรต้องยอมรับและคำนึงถึงผลงาน รวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับจัดวางระบบการตรวจสอบผลงานและการให้รางวัลตอบแทนผลงาน (Performance Related Pay)

ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์ (2543, อ้างถึงใน วีระยุทธ ชาตะกาญจน์, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2551) ให้ความหมายของการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ ว่าเป็นการบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์หรือความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลัก เป็นการบริหารที่เน้นการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม ใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวบ่งชี้เป็นตัวสะท้อนผลงานที่เป็นรูปธรรม เพื่อพัฒนาปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น และแสดงผลงานต่อสาธารณชน สามารถเขียนเป็นสมการได้ว่า

$$\text{ผลสัมฤทธิ์ (Results)} = \text{ผลผลิต (outputs)} + \text{ผลลัพธ์ (outcomes)}$$

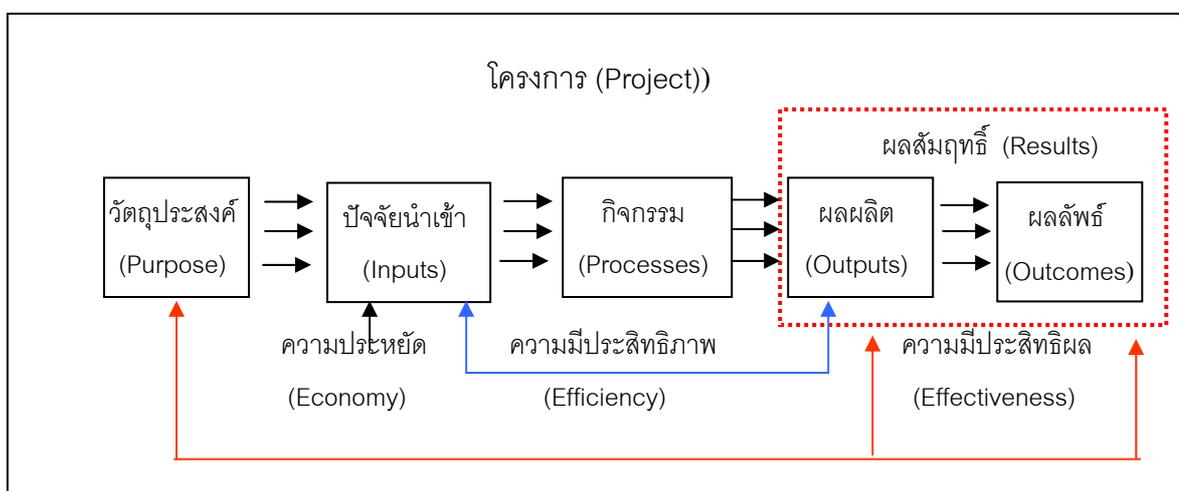
พิเชษฐ บัญญัติ (สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2550) ให้ความหมายว่า หมายถึง กระบวนการที่จะต้อง นำมาใช้ในการสร้างกลยุทธ์ เพื่อนำเอากลยุทธ์ที่สร้างขึ้นไปใช้ในการบริหารงาน โดยมุ่งที่จะทำให้ผลของกลยุทธ์นั้นเกิดผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes) เป็นสำคัญ ซึ่งผลเหล่านี้รวมเรียกว่าผลสัมฤทธิ์ (Results)

สำนักงาน ก.พ. (2546) ให้ความหมายว่า เป็นเครื่องมือช่วยการบริหารงานที่ทำให้ ผลการปฏิบัติงานขององค์กรบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและ ความคาดหวังของประชาชนผู้รับบริการที่เพิ่มทวีขึ้น และเป็นการปรับปรุงผลการดำเนินงานของ องค์กรที่ทุกคนต้องมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความรับผิดชอบต่อ ประชาชนและยกระดับผลการปฏิบัติงานขององค์กรให้สามารถตอบสนองความต้องการของ ผู้รับบริการได้ดียิ่งขึ้น โดยใช้การสร้างตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมวัดผลการปฏิบัติงาน เทียบกับเป้าหมายที่กำหนด

นworรัตน์ สุวรรณผ่อง (สุรินทร์ นันทไพฑูรย์, 2546) กล่าวว่า การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง วิธีการบริหารที่มุ่งสัมฤทธิ์ผลขององค์กรเป็นหลัก โดยมีระบบการประเมินผลงาน/ แผนงาน/โครงการ ที่มีตัวชี้วัดเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสะท้อนให้เห็นสภาพการณ์และมีการ เปรียบเทียบกับเกณฑ์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้กับผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจริงอย่างเป็นรูปธรรม

วัฒนา พัฒนพงศ์ (2547) ให้ความหมายการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่า เป็นการนำ แนวคิดทฤษฎีระบบ (Systems Theory) มาปรับปรุงขั้นตอนย่อยในแต่ละชั้นของระบบการบริหาร ทั้งระบบเป็นที่เข้าใจง่ายขึ้น ดังโครงสร้างการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ อธิบายได้ดังนี้

ภาพที่ 2.1  
โครงสร้างการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์



1) โครงการ การบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์คือ หลักการบริหารที่มุ่งใช้ในระดัปฏิบัติกรเพื่อให้การนำแผนปฏิบัติกรไปใช้บังเกิดผลสำเร็จ

2) วัตถุประสงค์ การบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ หลักกรที่ผู้บริกรต้องเข้าใจอย่างชัดเจนว่าโครงการต่างๆ ที่รับผิดชอบอยู่ภายใต้แผนงานใด (Program) มีจุดมุ่งหมายอย่างไร (Program Goals) เพื่อจะต้องบริหารจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์ให้จงได้

3) ปัจจัยนำเข้า หมายถึงทรัพยากรต่างๆ ในการดำเนินงานด้วยมาตรการ/วิธีการที่ประหยัด เช่น การผลิตด้วยต้นทุนต่ำสุด เพิ่มทางเลือกแก่ผู้รับบริการด้วยช่องทางที่หลากหลาย การลดระยะเวลาและขั้นตอนการผลิต เป็นต้น

4) กิจกรรม หมายถึงกระบวนการบริหารจัดการเพื่อให้ผลิตภัณท์หรือบริการมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผู้รับบริการพึงพอใจ เช่น เทคนิค BSC เทคนิคการบริหารโดยอิงดัชนีวัดผลงาน (Key Performance Indicators : KPI) เป็นต้น

5) ผลผลิต หมายถึงสินค้าและบริการที่ผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภายหลังจากที่ได้ทำกิจกรรมต่าง ๆ สำเร็จแล้ว

6) ผลลัพธ์ คือผลสำเร็จในระดับโครงการซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงติดตามมา เช่นผลผลิตการฝึกอบรมผู้บริหารระดับกลางทำให้อัตรการสร้างผลงานวิจัยเพิ่มขึ้น เป็นต้น

7) ผลสัมฤทธิ์ คือผลงานในทุกขั้นตอนของโครงการ กล่าวคือ โครงการสามารถใช้ปัจจัยนำเข้าอย่างประหยัด ดำเนินกิจกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตและผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ จุดมุ่งหมายของผลสัมฤทธิ์ก็คือ ผู้บริกรเข้าใจกระบวนการบริหารงานแบบครบระบบ กล่าวคือ มีการตรวจสอบติดตามประเมินผลทุกขั้นตอน ผลสัมฤทธิ์จึงหมายถึงความสำเร็จทุกขั้นตอนมีเป้าหมายครอบคลุมมากกว่าผลลัพธ์ เช่น ผลสัมฤทธิ์ของโครงการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาล คือ เพื่อให้ได้นำกินน้ำใช้เพื่อการเกษตรและน้ำเพื่อการอุตสาหกรรม กล่าวคือ ผลลัพธ์ของการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลคือ เพื่อให้ได้นำกินน้ำใช้ เท่านั้น

กล่าวโดยสรุป การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) หมายถึง ระบบการบริหารจัดการที่ต้องมีการเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ภาครัฐโดยลำดับ เน้นการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม ใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวชี้วัดเป็นตัวสะท้อนผลงานและมีการเปรียบเทียบกับเกณฑ์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้กับผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจริงอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับจัดวางระบบการตรวจสอบผลงาน เพื่อการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นและแสดง

ผลงานต่อสาธารณะ สุดท้ายคือ การให้รางวัลตอบแทนผลงาน ทั้งนี้ ผู้บริหารต้องเข้าใจกระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์อย่างครบระบบ

## 2.2 ลักษณะขององค์การที่บริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

ธนศักดิ์ ชัยอาญา (2547) ศึกษาลักษณะทั่วไปขององค์การที่ใช้ระบบบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่ามีลักษณะดังนี้

- 1) มีพันธกิจ วัตถุประสงค์ขององค์การที่ชัดเจน และมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม โดยเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์ ไม่เน้นกิจกรรมหรือการทำงานตามกฎระเบียบ
- 2) ผู้บริหารทุกระดับในองค์การต่างมีเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจน เป็นเป้าหมายที่มีฐานมาจากพันธกิจขององค์การนั้น
- 3) เป้าหมายจะวัดได้อย่างเป็นรูปธรรมโดยมีตัวชี้วัดที่สามารถวัดได้
- 4) การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานหรือโครงการต่างๆ จะพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งจะสอดคล้องกับการให้ค่าตอบแทน สวัสดิการและรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ที่จะประเมินจากผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก
- 5) เจ้าหน้าที่ทุกคนรู้งานที่องค์การคาดหวังคืออะไร และทุกคนรู้สึกรับผิดชอบต่อผลงานที่ได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมกับกำลังความสามารถของแต่ละคน
- 6) มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การบริหารงาน บริหารคนสู่หน่วยงานระดับล่าง นอกจากช่วยลดปัญหาคอขวดที่ทำให้การทำงานล่าช้า ลดขั้นตอนการทำงานแล้ว ยังเพิ่มความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพในการทำงานด้วย
- 7) มีระบบและระเบียบสนับสนุนการทำงาน
- 8) มีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ร่วมกันในการทำงานที่สร้างสรรค์ เป็นองค์การที่มุ่งมั่นจะทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เกิดเป็นองค์การที่เรียนรู้
- 9) เจ้าหน้าที่มีขวัญและกำลังใจดี เนื่องจากได้มีโอกาสปรับปรุงงานและใช้ดุลพินิจในการทำงานที่กว้างขวางขึ้น ทำให้ผู้บริการได้รับความพอใจ ลดการต่อว่าต่อขานหรือการแสดงความไม่พอใจลง ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเองก็จะได้รับการตอบแทนตามผลการประเมินจากผลสัมฤทธิ์ของงาน

## 2.3 ปัจจัยที่จำเป็นต่อระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

สำนักงาน ก.พ. (2546) กล่าวถึงปัจจัยที่จำเป็นเบื้องต้นสำหรับส่วนราชการไทยที่จะนำระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ ได้แก่

- 1) องค์กรมีการจัดทำแผนกลยุทธ์ ซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์การปฏิบัติงาน
- 2) การได้รับความร่วมมือจากผู้บริหารในการกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสมของผลการปฏิบัติงาน
- 3) การมอบหมายเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานในระบบในระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้ชัดเจน

ภูษิตา อินทรประสงค์ (2550) กล่าวถึงองค์ประกอบหลัก ของแนวคิดการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ว่าประกอบด้วย

- 1) ความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกองค์กร (Stakeholder Participation)
- 2) วัดผลการปฏิบัติงานสอดคล้องและสัมพันธ์กับยุทธศาสตร์ (Defining expected results)
- 3) เป็นการวิเคราะห์โครงการแบบเหตุผล (Logical Framework)
- 4) การคัดเลือกตัวชี้วัดมีฐานข้อมูลและเชื่อถือได้ (Selecting performance indicators)
- 5) มีการกำหนดเกณฑ์ของตัวชี้วัด เพื่อสนับสนุนหลักการว่าด้วยการตรวจสอบได้ขององค์กร (Collecting Performance Information)
- 6) มีการประเมินผลลัพธ์ของโครงการ (Performance Reporting)

ผู้ศึกษาขอสรุปว่า ปัจจัยหลักของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ องค์กรจะต้องมีแผนกลยุทธ์จากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกองค์กรที่สอดคล้องและสัมพันธ์กับยุทธศาสตร์ และกำหนดกลยุทธ์การปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม สามารถวัดผลได้ โดยการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักและมีรายละเอียดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักเพื่อการติดตามประเมินผล มีผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ที่สำคัญคือผู้บริหารส่งเสริมและสนับสนุน

## 2.4 ขั้นตอนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

Williams (1998, pp. 25-27, อ้างถึงใน วีระยุทธ ชาตะกาญจน์, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2551) และ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2543, น. 151-152, อ้างถึงใน วีระยุทธ ชาตะกาญจน์, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2551) กล่าวถึงขั้นตอนของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ

1) การวางแผนกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งองค์กรจะต้องทำการกำหนดทิศทางโดยรวมว่าต้องการที่จะทำอะไรอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องของการวางยุทธศาสตร์หรือวางแผนกลยุทธ์ เพื่อทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กร (SWOT Analysis) และให้ได้มาซึ่งเป้าประสงค์สุดท้ายที่ต้องการขององค์กรหรือวิสัยทัศน์ (Vision) อันจะนำไปสู่การกำหนดพันธกิจ (Mission) วัตถุประสงค์ (Objective) เป้าหมาย (Target) และกลยุทธ์การดำเนินงาน (Strategy) รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จขององค์กร (Critical Success Factors) และสร้างตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators) ในด้านต่างๆ

2) การกำหนดรายละเอียดของตัวบ่งชี้วัดผลดำเนินงาน เมื่อผู้บริหารขององค์กรได้ทำการตกลงร่วมกันเกี่ยวกับตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงานแล้ว จะเริ่มดำเนินการสำรวจเพื่อหาข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับสภาพในปัจจุบัน (Baseline Data) เพื่อนำมาช่วยในการกำหนดความชัดเจนของตัวบ่งชี้ดังกล่าว ทั้งในเชิงปริมาณ (Quantity) คุณภาพ (Quality) เวลา (Time) และสถานที่หรือความครอบคลุม (Place) อันเป็นเป้าหมายที่ต้องการของแต่ละตัวบ่งชี้

3) การวัดและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรายงานผลการดำเนินงานของแต่ละตัวบ่งชี้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น รายเดือน รายไตรมาส รายปี เป็นต้น เพื่อแสดงความก้าวหน้าและสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ในบางกรณีอาจจะจัดให้มีคณะบุคคลเพื่อทำการตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นเรื่อยๆ ไปก็ได้

4) การให้รางวัลตอบแทน หลังจากที่ได้พิจารณาผลการดำเนินงานแล้ว ผู้บริหารจะต้องมีการให้รางวัลตอบแทนตามระดับของผลงานที่ได้ตกลงกันไว้ นอกจากนี้อาจจะมีการให้ข้อเสนอแนะหรือกำหนดมาตรการบางประการเพื่อให้มีการปรับปรุงผลงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

สำนักงาน ก.พ. (2546) กล่าวถึงขั้นตอนการพัฒนาระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ว่ามี 9 ขั้นตอน โดยลำดับดังนี้

1) การวิเคราะห์วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร เป็นขั้นตอนแรกของการพัฒนาระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ซึ่งผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้กำหนดทั้งวิสัยทัศน์และพันธกิจ เพื่อให้ทราบถึงทิศทางขององค์กรในอนาคตและภารกิจสำคัญที่องค์กรจำเป็นต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

2) การกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ โดยจัดกลุ่มปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จของกิจกรรมตามมุมมองของ Balanced Scorecard กำหนดให้แต่ละกิจกรรมมีปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ ครอบคลุมมุมมอง ให้เชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนกลยุทธ์ เสนอผู้บริหารพิจารณาความเหมาะสมพร้อมด้วยตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก

3) การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก เมื่อกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักแล้ว จะต้องทำรายละเอียดของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักทุกตัว เช่น คำอธิบาย กลไกการวัด เครื่องมือสำหรับจัดเก็บข้อมูลและความถี่ในการจัดเก็บข้อมูล เป็นต้น เสนอผู้บริหารพิจารณาความเหมาะสมของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักพร้อมกับปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ

4) การกำหนดแหล่งข้อมูล การกำหนดแหล่งข้อมูลของระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ระดับกรมควรเริ่มที่ระดับกอง ถ้าเป็นระดับกระทรวงให้เริ่มกำหนดแหล่งข้อมูลที่กรม แล้วค่อยคู่อีกลงไปถึงระดับสำนัก/กอง

5) การตั้งเป้าหมาย เป้าหมายคือมาตรฐานของผลการปฏิบัติงานที่คาดหวังสำหรับใช้เป็นหลักเปรียบเทียบเพื่อวัดความสำเร็จขององค์กร การตั้งเป้าหมายกระทำได้หลายแบบขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้ใช้ อาทิ

5.1) เป้าหมายที่สะท้อนถึงการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนด

5.2) เป้าหมายที่ตั้งตามระดับผลการปฏิบัติงานในปัจจุบัน

5.3) เป้าหมายในระดับที่สามารถบรรลุผลได้

5.4) เป้าหมายแบบท้าทาย

6) การรวบรวมข้อมูล องค์กรควรเลือกใช้วิธีการสำรวจสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลเฉพาะประเด็นที่สำคัญและไม่จำเป็นต้องทำทุกปี เมื่อจะดำเนินการสำรวจควรสอบถามความต้องการจากทุกสำนัก/กอง เพื่อรวมทำสำรวจพร้อมกัน เป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย และผูกมัดให้นำผลการสำรวจไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการ ไม่เก็บผลสำรวจไว้โดยไม่ได้ใช้ประโยชน์

7) การบันทึกและอนุมัติข้อมูล เป็นการนำข้อมูลที่ผ่านการคำนวณหรือที่เก็บรวบรวมได้บันทึกลงในระบบงานประยุกต์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งระบบนี้ออกแบบมาเพื่อรองรับผู้ใช้หลายระดับตั้งแต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ จนถึงผู้บริหารระดับสูงขององค์กร ผู้ใช้ระบบสามารถเข้าถึงเฉพาะข้อมูลขององค์กรเฉพาะที่ตนสังกัดอยู่เท่านั้น ระบบจะเก็บข้อมูลของปัจจัยหลักแห่ง

ความสำเร็จ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก ตลอดจนเป้าหมายขององค์กร หลังจากนั้น ผู้บริหารที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของข้อมูล เป็นผู้อนุมัติข้อมูลเพื่อให้ระบบงานประยุกต์ผลิตรายงานสำหรับผู้บริหารต่อไป

8) การวิเคราะห์ผล เป็นการพิจารณาผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด แล้วประเมินผลย้อนกลับเข้าไปในกระบวนการทำงานขององค์กร เพื่อคาดหมายถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นล่วงหน้า ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และแนวโน้มการตัดสินใจในเชิงบริหาร

9) การรายงานผล โดยระบบงานประยุกต์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์สามารถแสดงเป็นข้อมูลเชิงปริมาณและกราฟ และระบบยังนำสัญลักษณ์ต่างๆ มาใช้สื่อสารกับผู้บริหารระดับสูง ในประเด็นที่ต้องการความสนใจจากผู้บริหารเป็นพิเศษ เช่น ระบบจะมีสัญลักษณ์เฉพาะที่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงที่มากผิดปกติจากช่วงที่แล้ว หรือตัวชี้วัดที่มีผลการปฏิบัติงานตกลงอย่างมาก เป็นต้น

ธนศักดิ์ ชัยอาญา (2547) ศึกษาถึงการกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการว่า

1) ในการดำเนินกิจกรรมจะต้องเริ่มต้นที่วัตถุประสงค์ว่าต้องการให้เกิดผลอะไร

2) องค์กรที่ทันสมัยทุกแห่งจะจัดทำแผนกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยเจ้าหน้าที่ทุกระดับ รวมทั้งผู้รับบริการจะต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว แผนกลยุทธ์จะประกอบด้วย ถ้อยแถลงพันธกิจ “Mission Statement” ที่ชัดเจนเข้าใจง่าย มีที่มาจากอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้หรือจากเหตุผลในการจัดตั้งองค์กรนั้น วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์จะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานมีพันธกิจที่ชัดเจนมีคำอธิบายเป้าหมายของโครงการและผลสัมฤทธิ์ที่โครงการนั้นมุ่งหวังได้

3) องค์กรจะต้องให้ความสนใจต่อสิ่งแวดล้อมรอบตัว และค้นหามองว่ามีองค์ประกอบจากภายนอกอะไรบ้างที่จะมีผลต่อเป้าหมายและความสำเร็จขององค์กรซึ่งก็คือปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จนั่นเอง

4) องค์กรที่ใช้ระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะใช้แผนกลยุทธ์เป็นส่วนประกอบหนึ่งของกระบวนการวางแผน ทั้งนี้เพราะการวางแผนกลยุทธ์จะไม่หยุดนิ่ง แต่เป็นกระบวนการที่มีความเคลื่อนไหวปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ แผนกลยุทธ์จึงต้องมีเนื้อหาที่ครอบคลุมวัตถุประสงค์หลักขององค์กรและเป็นพื้นฐานสำหรับการดำเนินการทุกอย่างในงานประจำวันขององค์กร

5) กำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน เพื่อจำแนกลักษณะสำคัญของตัวชี้วัด โดย

5.1) กำหนดขอบเขตของโครงการว่าประกอบด้วยเรื่องใดบ้าง

5.2) ขอการสนับสนุนทรัพยากรและเวลาในการทำงานอย่างเพียงพอต่อการพัฒนา  
งานจากผู้มีอำนาจในระดับสูง

5.3) จัดตั้งคณะทำงาน คณะทำงานนี้ควรมีผู้บริหารโครงการเป็นประธาน  
และประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นผู้คุ้นเคยกับงานของโครงการ

5.4) กำหนดขอบเขตพันธกิจ และผู้ให้บริการของโครงการ สิ่งนี้ช่วยให้ตอบ  
คำถามได้ว่า “อะไรคือผลการปฏิบัติงานที่ประสบความสำเร็จ” ของโครงการ

5.5) แสดงลักษณะผลสำเร็จของงานที่จะวัด ใช้พันธกิจของโครงการ ตัวแบบ  
เชิงอรรถ (ลำดับผลสำเร็จของงาน) การสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล และการสัมภาษณ์กลุ่มร่วมกับ  
คนกลางเพื่อช่วยให้แจ่มแจ้งผลสำเร็จของงานอย่างเป็นรูปธรรม

5.6) เลือกตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน ต้องแน่ใจว่าได้จำนวนตัวชี้วัดที่เพียงพอ

5.7) แสดงลักษณะของตัวชี้วัด การจำแนกตัวชี้วัดที่มีความสำคัญ โดยให้เจ้าหน้าที่  
โครงการและผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่มีข้อมูลนำเสนอสภาพการณ์ที่มีผลให้โครงการดำเนินไปได้ด้วย  
ความเรียบร้อยหรือไม่เรียบร้อย

5.8) แสดงแหล่งข้อมูลและกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลที่จำเป็น

5.9) การทดสอบและการปรับปรุงกระบวนการ ทดสอบตัวชี้วัดและทบทวนใน  
ส่วนที่จำเป็นเพื่อปรับปรุงตัวชี้วัด จัดทำรายละเอียดแหล่งข้อมูล กระบวนการและเครื่องมือ  
เก็บรวบรวมข้อมูลและองค์ประกอบอื่นในระบบการวัดผลสัมฤทธิ์ของงาน

5.10) เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และรายงานข้อมูลเกี่ยวกับตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของ  
งานอย่างสม่ำเสมอ จัดทำฐานข้อมูลที่อยู่ในความสนใจเป็นพิเศษของฝ่ายบริหารของส่วนราชการ  
ผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการและสาธารณชน

5.11) ใช้ข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ รวมข้อมูลผลสัมฤทธิ์ของงานเข้ากับการบริหาร  
และดำเนินการตามโครงการ รายงานข้อมูลผลการปฏิบัติของโครงการต่อหัวหน้างาน เจ้าหน้าที่  
โครงการ และสาธารณชน ทุกคราวที่มีโอกาส

5.12) กำหนดเป้าหมายของระดับผลการปฏิบัติงานเป็นรายปีสำหรับตัวชี้วัด  
ผลสัมฤทธิ์ของงานแต่ละตัว เป้าหมายเหล่านี้ควรพิจารณาจากระดับผลการปฏิบัติงานจริงที่เคย  
ทำได้ในอดีต ทรัพยากรที่มีและปัจจัยอื่นที่อาจมีผลต่อระดับการปฏิบัติงานได้ ถ้าได้ตัวชี้วัดเป็นสิ่ง  
ใหม่ และไม่มีข้อมูลแนวโน้มของอดีต ให้บันทึกข้อสังเกตนี้ไว้ และจัดทำแผนงานและกำหนดเวลา  
ทำงานเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นต่อไป

6) การเลือกวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล จะต้องคำนึงถึง ความเป็นไปได้ ความเที่ยงตรง และความน่าเชื่อถือ ความมีประโยชน์ ตลอดจนต้นทุนในการดำเนินการ โดยมีหลักการดำเนินงาน ดังนี้

- 6.1) จัดทำบัญชีรายการแหล่งข้อมูลที่มีอยู่ซึ่งอาจมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง
- 6.2) พัฒนาเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลใหม่ตามความจำเป็น
- 6.3) ทดสอบและปรับปรุงเครื่องมือและกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล
- 6.4) เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ

7) การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน เป็นการเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์โดย

- 7.1) เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากผลการปฏิบัติงานครั้งก่อน
- 7.2) เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากผลการปฏิบัติงานขององค์กรที่มีลักษณะงานใกล้เคียงกัน

ใกล้เคียงกัน

- 7.3) เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากผลการปฏิบัติงานขององค์กรที่มีผลงานดีเด่น

ดีเด่น

8) การรายงานผลสัมฤทธิ์

เมื่อมีระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน จะต้องมีการรายงานผลสัมฤทธิ์ต่อประชาชนหรือสาธารณชนเป็นประจำด้วยรูปแบบและเนื้อหาที่เหมาะสมกับกลุ่มผู้สนใจ ส่วนรายงานสำหรับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่โครงการ จะมีเนื้อหาลงในรายละเอียด

9) การใช้ประโยชน์จากข้อมูลการวัดผลการปฏิบัติงาน ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานมีประโยชน์ทั้งการบริหารองค์กรและแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณชน

กล่าวโดยสรุป ขั้นตอนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จะเริ่มจากการวิเคราะห์ความต้องการทางยุทธศาสตร์เพื่อประเมินศักยภาพขององค์กร แล้วกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ เพื่อทราบทิศทางทางยุทธศาสตร์ขององค์กร แปลงทิศทางยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ โดยการจัดทำแผนกลยุทธ์ ใช้แผนกลยุทธ์ดังกล่าวเป็นส่วนประกอบหนึ่งของกระบวนการวางแผนปฏิบัติการราย 4 ปี แปลงสู่การปฏิบัติโดย จัดทำแผนปฏิบัติรายปี กำหนดโครงการ กลยุทธ์ ตัวชี้วัดวัดผลงานหลักเพื่อสามารถวัดผลงานได้ แล้วดำเนินการติดตามประเมินผลเพื่อการปรับปรุงและพัฒนา รายงานผลงานเสนอต่อผู้บริหาร ทั้งนี้ ต้องมีการเชื่อมโยงความสมดุลของทรัพยากรทางยุทธศาสตร์ตามหลักการของ Balanced Scorecard หรือสรุปสั้นๆ ขั้นตอนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ก็คือ ระบบการทำงานในรูปแบบของ PDCA ตามวงจรของ Deming (Plan-Do-Check-Act) ว่าจะทำอะไรต้องวางแผน, นำแผนไปปฏิบัติ, ตรวจสอบผลหลังปฏิบัติเทียบกับ

เป้าหมายและตอบสนองต่อผลลัพธ์ตลอดจนทบทวนวิเคราะห์หาสาเหตุ, และนำผลการวิเคราะห์ที่ได้มาทบทวนกับสภาพปัจจุบัน สดุดท้ายหลังจากที่ได้พิจารณาผลการดำเนินงานของตัวชี้วัดหลักแล้ว จะมีการให้รางวัลตอบแทนตามระดับของผลงานที่ได้ตกลงกันไว้

## 2.5 เงื่อนไขความสำเร็จของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

ธนศักดิ์ ชัยอาญา (2547) ศึกษาถึงปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ประสบผลสำเร็จอยู่ที่ความเข้าใจแนวความคิด วิธีการและประโยชน์ของการบริหารแบบนี้ของเจ้าหน้าที่ในองค์กร ความพร้อมของข้อมูลผลสัมฤทธิ์ที่จะนำมาใช้ในการตัดสินใจและปฏิบัติงาน รวมถึงความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ทุกระดับที่จะสามารถปรับตัวและสามารถทำงานภายใต้ระบบงานที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เงื่อนไขอื่นที่สำคัญมีดังนี้

### 1. ผู้บริหารระดับสูงมีความเข้าใจและสนับสนุน ภายใต้เงื่อนไข

- การกำหนดพันธกิจ และแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน
- การใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานในการบริหาร

2. การจัดทำระบบข้อมูลการปฏิบัติงาน จะต้องคำนึงเสมอว่า ระบบข้อมูลนี้สามารถจะแสดงระดับการเปลี่ยนแปลงของผลลัพธ์สู่เป้าหมายขององค์กรได้ ซึ่งจะต้องจัดทำขึ้นเพิ่มเติมจากระบบข้อมูลเดิมที่เน้นปัจจัยนำเข้าและกิจกรรม เพื่อให้ผู้บริหารมีข้อมูลในการตัดสินใจที่ดีขึ้น

### 3. การพัฒนาบุคลากรและองค์กร

- ผู้บริหารทุกระดับถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการดำเนินโครงการต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายภายใต้การบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องให้การพัฒนาผู้บริหารไว้ล่วงหน้า ในขณะที่เดียวกันต้องมีระบบการพัฒนาอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความชำนาญหลากหลายเพิ่มขึ้นเพื่อให้มีศักยภาพที่จะสืบเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ในยุคที่มีความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว และให้เข้าใจเรื่องการวัดและการใช้ข้อมูลสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติงานประจำวันด้วย

- เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำระบบสารสนเทศผลการปฏิบัติงานควรได้รับการอบรมเพิ่มเติมในเรื่องตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานให้เจ้าหน้าที่เข้าใจความหมายที่ตรงกันของศัพท์วิชาการที่ใช้ในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เข้าใจหลักเกณฑ์ที่จะเลือกตัวชี้วัดผลลัพธ์ การเลือกวิธีการเก็บข้อมูล รวมถึงการออกแบบระบบสารสนเทศให้สอดคล้องกับกระบวนการเก็บข้อมูล และจัดทำรายงานที่เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งต่อผู้บริหารโครงการหรือองค์กร และต่อประชาชนผู้รับบริการ

- งบประมาณการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่นั้น องค์การไม่ควรถือเป็นค่าใช้จ่าย แต่จะต้องถือว่าเป็นการลงทุนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งรู้งานขององค์การเป็นอย่างดีแล้ว สามารถปรับตัวเข้ากับการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้ และเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีทักษะความชำนาญหลากหลายมากขึ้นเพื่อให้สะดวกต่อการปรับเปลี่ยนงาน และสามารถใช้เครื่องมือที่ทันสมัยอย่างมีประสิทธิภาพ

- สิ่งจูงใจที่จะกระตุ้นให้ผู้บริหารองค์การมีความรับผิดชอบตามผลการปฏิบัติงานคือการมอบอำนาจและความคล่องตัวในการทำงานเพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ที่กำหนดไว้ ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานจะมีกำลังใจในการทำงานมากขึ้น ถ้าได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรม

## 2.6 เครื่องมือการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

พิเชษฐ บัญญัติ (สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2550) กล่าวว่า เครื่องมือสำคัญการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ประกอบด้วย

- 1) องค์ความรู้ 7 ด้าน ได้แก่ การจัดการ การตลาด การบัญชี การเงิน การผลิต ทรัพยากรมนุษย์และสภาพแวดล้อมทางการบริหาร
- 2) SWOT Analysis เพื่อใช้ในการหาจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาสและข้อจำกัดต่างๆ ขององค์การ
- 3) SWOT Matrix เพื่อใช้ในการสร้างกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพขององค์การ
- 4) แผนงานและวิธีการเพื่อทำให้มีการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติมีความชัดเจนและปฏิบัติได้จริง
- 5) ตัวชี้วัด เพื่อวัดระดับของผลสัมฤทธิ์ของกลยุทธ์ที่ได้นำไปปฏิบัติแล้ว
- 6) การจัดทำบัตรบันทึกคะแนนอย่างมีคุณภาพ เพื่อแปลงค่าข้อมูลจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และอุปสรรค

## 2.7 กระบวนการการวัดผลการปฏิบัติงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard : BSC)

กระบวนการวัดผลการปฏิบัติงานในปัจจุบันได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบททางบริหารมากขึ้น โดยเปลี่ยนมาใช้แนวทางในการวัดผลการปฏิบัติงานในเชิงกลยุทธ์ (Strategic Performance Approach) ที่เน้นการวัดผลการปฏิบัติงานแบบองค์รวม กล่าวคือ พิจารณาผลสำเร็จของการปฏิบัติงานโดยให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในและภายนอกองค์การในสัดส่วนที่ทัดเทียมกัน มีการค่านึงหรือให้ความสำคัญถึงความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างองค์การและพันธกิจในการทำงานแต่ละระดับขององค์การ รวมทั้งให้ความสนใจในด้านการตอบสนองของความคาดหวังของ

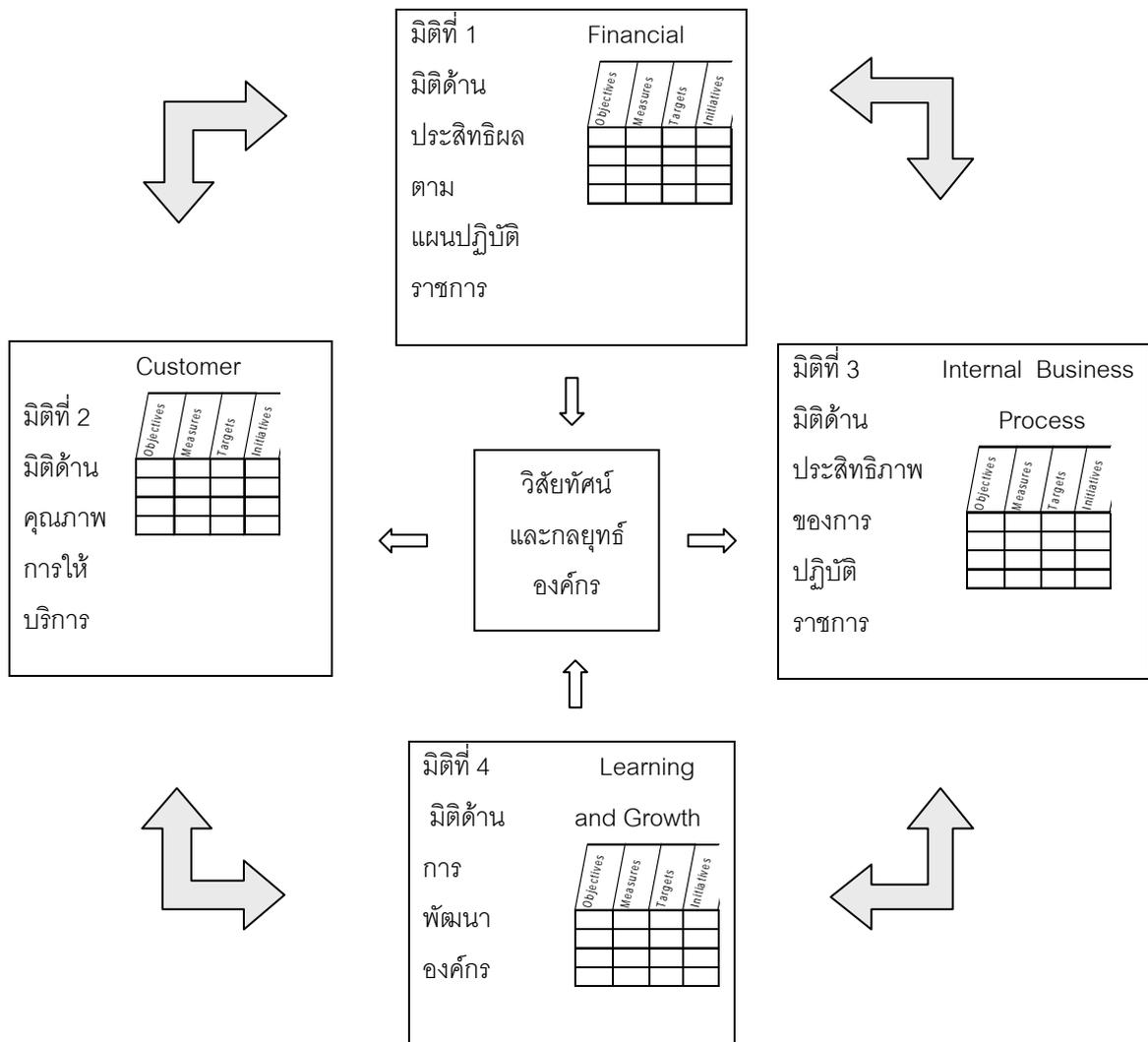
ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกๆ ฝ่าย จึงมีผลทำให้ตัวชี้วัดความสำเร็จขององค์กรมีหลายมิติ ทั้งนี้เป็นผลมาจากพัฒนาการของกรอบแนวคิดพื้นฐานการวัดผลการปฏิบัติงานที่สำคัญๆ ดังต่อไปนี้

Kaplan, and Norton (1996) ได้แนะนำเทคนิค Balanced Scorecard เพื่อใช้ในการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรภาคธุรกิจ โดยเพิ่มเติมมิติทางด้านลูกค้า (Customers Perspective) มิติด้านกระบวนการบริหารภายในองค์กร (Internal Perspective) และด้านมิติทางการเรียนรู้ (Innovation and Learning Perspective) เพื่อใช้ในการตรวจวัดและวิเคราะห์ผลงานขององค์กรเข้าไป นอกจากการวัดผลการปฏิบัติงานที่ใช้กันอยู่เดิมที่เน้นมิติทางการเงิน (Financial Perspective) แต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งไม่สามารถตอบสนององวัตถุประสงค์ ค่านิยม ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรได้อย่างครอบคลุม

สมชัย ศรีสุทธิยากร (2547) กล่าวว่า BSC เป็นเครื่องช่วยให้ผู้บริหารสามารถแปลงวิสัยทัศน์ (Vision) และกลยุทธ์ (Strategy) ขององค์กรไปสู่การวัดผลการปฏิบัติงานอย่างมีระบบ โดยแปลงไปสู่วัตถุประสงค์ (Objectives) และการวัด (Measures) ที่เป็นรูปธรรม

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2549) เห็นว่าการพัฒนา Balanced Scorecard เพื่อวัดผลงานเป็นการพัฒนาวิธีการวิเคราะห์การปฏิบัติงานขององค์กรแบบใหม่ โดยใช้องค์ประกอบของแผนกลยุทธ์ระยะยาว ผสมเข้ากับแผนปฏิบัติการระยะสั้นตามกรอบแนวคิดของระบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management System) การวัดผลการปฏิบัติงานตามแนวทางนี้เป็นการพัฒนาองค์กรแบบสมดุล โดยวัดผลการปฏิบัติงานใน 4 มิติ คือ มิติด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการและมิติด้านการพัฒนาองค์กร สามารถใช้การวิเคราะห์นั้นเป็นเครื่องมือกำหนดวิสัยทัศน์ สื่อความหมายเชื่อมโยงเครือข่าย และแผนปฏิบัติงาน ตลอดจนเป็นเครื่องช่วยทำให้เกิดการเรียนรู้ขึ้นภายในองค์กร และช่วยให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีความคุ้มค่า (Value of Money) คุณลักษณะสำคัญของ Model การวัดผลการปฏิบัติงานของ Balanced Scorecard

ภาพที่ 2.2  
องค์ประกอบของ Balanced Scorecard



ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2551) แนะนำการใช้เครื่องมือการจัดการเพื่อให้เกิดผลสำเร็จที่ยั่งยืนมี 6 ประการ ดังนี้

1) ต้องรู้จักแนวคิดของเครื่องมือการจัดการ โดยทราบแนวคิด สำนคคติ (Assumption) ของเครื่องมือการจัดการ หรือเงื่อนไขที่ทำแนวคิดเป็นไปได้ สำระสำคัญ รวมทั้งข้อดีและข้อจำกัดของเครื่องมือการจัดการแต่ละตัวเป็นอย่างไร การรู้จักเครื่องมือการจัดการในลักษณะเช่นนี้ จะทำให้เราเข้าใจเครื่องมือการจัดการได้ดีขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องเสียเงิน เสียเวลาไปทดลองใช้ก่อน แล้วมาคอยแก้ปัญหาที่หลัง และทำให้สามารถควบคุมเครื่องมือการจัดการได้ดีขึ้น

2) รู้จักประเภทของเครื่องมือการจัดการ เพื่อที่จะเข้าใจวัตถุประสงค์ของเครื่องมือการจัดการได้อย่างเป็นระบบ และทำให้ไม่เกิดปัญหาใช้เครื่องมือซับซ้อน ตลอดจนสามารถเห็นความเชื่อมโยงของเครื่องมือการจัดการได้ เช่น เครื่องมือการจัดการคุณภาพมีหลายตัว เช่น ISO, PSO, 5ส, TQM, HA, Six Sigma ซึ่งบางตัวอาจมีจุดมุ่งหมายที่คล้ายคลึงกัน ไม่จำเป็นต้องทำหลายตัว

3) ประยุกต์ใช้เครื่องมือการจัดการให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทขององค์กร เช่น BSC ซึ่งมีโมเดลสำหรับภาคเอกชนและภาครัฐ ซึ่งจะมีความแตกต่างกัน เพราะจุดมุ่งหมายของทั้งสองภาคแตกต่างกัน การให้น้ำหนักความสำคัญในมิติต่างๆ ก็แตกต่างกัน ภาคเอกชนจะเน้นในมิติด้านการเงิน ในขณะที่ภาครัฐจะเน้นเรื่องมิติของลูกค้า เป็นต้น และแม้แต่ภาครัฐเองก็ยังมี ความแตกต่างขององค์กรอีก โดยบางองค์กรแม้จะเป็นภาครัฐแต่มุ่งหารายได้ เช่น กรมสรรพากร ธนาคารออมสิน ดังนั้นจึงไม่มีคำตอบสำเร็จรูปในการใช้เครื่องมือการจัดการ แต่องค์กรต้องเข้าใจประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับองค์กรของตนเอง

4) ผู้บริหารต้องอยู่ในกระบวนการผลักดันให้เกิดเปลี่ยนแปลงด้วย การนำเครื่องมือการจัดการมาใช้จัดเป็นการเปลี่ยนแปลงองค์กรรูปแบบหนึ่ง จึงต้องอาศัยการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงด้วยเพื่อให้ประสบผลสำเร็จ จึงต้องมีการทำความเข้าใจและหาวิธีที่จะผู้บริหารเห็นความสำคัญและสนับสนุนการใช้เครื่องมือการจัดการดังกล่าว

5) เป็นผู้นำในการใช้เครื่องมือการจัดการอย่างยั่งยืน อย่าตามกระแสแฟชั่น เพราะการนำเครื่องมือการจัดการมาใช้ต้องใช้งบประมาณ ทรัพยากร และเวลามาก หากองค์กรมุ่งเน้นตามกระแสนิยม อาจจะได้ผลเสียไม่คุ้มกัน และมักเป็นที่มาของวลีที่บอกว่า “เครื่องมือการจัดการตัวนี้เกิดและโตที่ประเทศอื่น แต่มาตายในเมืองไทย” จึงควรมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการใช้เครื่องมือการจัดการมาก่อน เพื่อจะได้ศึกษาบทเรียนจากหน่วยงานเหล่านั้น และนำมาปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น

6) ต้องมีปรัชญาในการชี้้นำการใช้เครื่องมือการจัดการ ข้อจำกัดของเครื่องมือการจัดการส่วนใหญ่คือไม่ได้กล่าวถึงเรื่องจริยธรรมหรือคุณธรรม (Ethics) ว่าจะนำไปใช้เพื่อใคร (For Whom) องค์กรที่ประสบผลสำเร็จในการใช้เครื่องมือการจัดการ อาจเป็นองค์กรที่เก่ง แต่ไม่ได้หมายความว่าสังคมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานนั้น ดังนั้นองค์กรจึงจำเป็นต้องมีปรัชญาชี้ นำในการใช้เครื่องมือการจัดการ เพื่อเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งว่าผู้มีส่วนได้เสีย จะได้รับผลที่ดี และสังคมส่วนรวมได้ประโยชน์ด้วย เช่น ปรัชญาแนวคิดการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)

## 2.8 การนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ไปสู่การปฏิบัติ

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ และคณะ (2543) กล่าวถึง เทคนิคในการนำ/ การแปลง แผนกลยุทธ์ ไปสู่การปฏิบัติ ว่า หน่วยงานจำเป็นต้องผลักดันให้หน่วยงานย่อยที่เกี่ยวข้อง แปลง แผนกลยุทธ์หรือแนวทางการดำเนินงานในแต่ละกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นจากผลการวิเคราะห์ SWOT และจากกรอบวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ของหน่วยงานไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่วางไว้ ทั้งนี้ ผลิตผลสำคัญจากการแปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ นั้น จะปรากฏในรูปของ

1) แผนปฏิบัติการ (Action plan) เป็นเอกสารที่ระบุรายละเอียดข้อกำหนดหรือแนวปฏิบัติต่างๆ ที่จะต้องมีการดำเนินการในอนาคต เพื่อให้หน่วยงานบรรลุเป้าประสงค์ตามแผนกลยุทธ์อย่างมีประสิทธิภาพ จะประกอบด้วยกลุ่มของผลผลิตหรือโครงการซึ่งรวมเรียกว่าแผนงาน เป็นเอกสารที่ระบุรายละเอียดข้อกำหนดหรือแนวปฏิบัติต่างๆ ที่จะต้องมีการดำเนินการในอนาคต ทั้งนี้ ข้อกำหนดของแผนปฏิบัติการที่สำคัญ ได้แก่ ทิศทาง สิ่งที่คาดหวังหรือสิ่งที่ต้องการทำให้เกิดขึ้นที่มีความเป็นรูปธรรม ซึ่งปัจจุบันนิยมกำหนดในรูปของเป้าประสงค์และเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ และกำหนดชุดของตัวชี้วัดผลงานหลักที่เป็นรูปธรรม รวมทั้งกำหนดกรอบแนวทางการดำเนินการเพื่อให้เกิดผลงานตามที่คาดหวัง ความต้องการทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินงาน และเงื่อนไขเวลาที่ต้องการ ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวจะเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้างๆ ทั้งนี้ แผนปฏิบัติการจะประกอบด้วยกลุ่มของผลผลิตหรือโครงการ ซึ่งรวมเรียกว่าแผนงาน

2) แผนงานหรือชุดโครงการ (Program) เป็นกลุ่มของผลผลิตหรือโครงการตั้งแต่สองผลผลิตหรือโครงการขึ้นไปที่ตอบสนองหรือมุ่งบรรลุเป้าประสงค์หรือเป้าหมายเชิงกลยุทธ์อย่างเดียวกัน โดยโครงการจะมีเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดที่ชัดเจน และเป็นงานพิเศษหรืองานที่ต่างไปจากงานประจำ (Routine) โดยในแต่ละโครงการจะประกอบด้วยกิจกรรม (Activity) ตามที่กำหนด

3) การวางแผนแบบตารางเหตุผลสัมพันธ์ (Logical framework : Log. Frame) การวางแผนงาน หรือโครงการแบบตารางเหตุผลสัมพันธ์ เป็นการวางแผนโดยแสดงความสัมพันธ์ในเชิงที่เป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน และสอดคล้องกันทั้งในแนวตั้งและแนวนอนขององค์ประกอบที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของโครงการโดยเป็นการกำหนดรายละเอียดโครงการซึ่งแสดงในรูปของตาราง 20 ช่อง (ในกรณีที่ยกกิจกรรมและปัจจัยไว้คนละช่องกัน) หรือในรูปของตาราง 25 ช่อง (ในกรณีที่มีการแยกตัวชี้วัดผลงานกับเป้าหมายการดำเนินงานรายปี) โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการนำเสนอข้อมูลดังต่อไปนี้

- 3.1) โครงการมีวัตถุประสงค์ใดหรือทำไมจึงต้องดำเนินการโครงการนี้
- 3.2) ผลสำเร็จที่โครงการต้องการคืออะไร
- 3.3) โครงการจะบรรลุถึงผลสำเร็จที่ต้องการได้อย่างไร
- 3.4) อะไรคือปัจจัยภายนอก (External Factors) ที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการและวัตถุประสงค์
- 3.5) ผลสำเร็จและผลงานของโครงการวัดได้อย่างไร
- 3.6) ข้อมูล/หลักฐานที่จะนำมาใช้ในการประเมินผลโครงการจะหาได้อย่างไร
- 3.7) โครงการจะต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการจำนวนเท่าไร

พสุ เตชะรินทร์ และคณะ (2548) ให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators ; KPIs) ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการกำหนดตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ตามยุทธศาสตร์ขององค์กร อย่างไรก็ตามปัญหาที่มีในปัจจุบันก็คือหน่วยงานได้มีการนำเอาระบบตัวชี้วัดเข้ามาใช้อย่างแพร่หลาย แต่ตัวชี้วัดเหล่านั้นขาดความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ มักจะเป็นตัวชี้วัดงานประจำเสียมากกว่า หน่วยงานบางแห่งมีตัวชี้วัดจำนวนมาก แต่ตัวชี้วัดเหล่านั้นกลับไม่ได้บอกให้รู้ว่าการดำเนินงานของหน่วยงานสามารถบรรลุเป้าประสงค์ทางยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นหรือไม่ ทำให้ระบบการวัดและประเมินผลโดยอาศัยตัวชี้วัดกลายเป็นพิธีกรรมอย่างหนึ่ง แต่ขาดประโยชน์ในการผลักดันและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ นอกจากนี้การนำมาใช้ของผู้บริหารนั้นก็มุ่งในเรื่องของการจับผิดและลงโทษเป็นหลัก โดยขาดการมองในมิติของการเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

นอกเหนือจากปัญหาการกำหนดตัวชี้วัดที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์แล้วปัญหาที่สำคัญของการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติก็คือ การที่บุคลากรแต่ละหน่วยงานและแต่ละระดับขาดความรู้สึกร่วมกันที่มีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ ทำให้ขาดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ให้บังเกิดผล ทั้งนี้ผู้บริหารในระดับต่างๆ และบุคลากรทั่วๆ ไปจะมุ่งเน้นในงานประจำของตนเองเป็นหลัก โดยไม่สามารถเชื่อมโยงระหว่างบทบาทหน้าที่ของตนเอง และยุทธศาสตร์ขององค์กร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไม่ได้มีการสื่อสารและถ่ายทอดลงไปสู่ผู้บริหารระดับกลางและบุคลากรทั่วทั้งองค์กร ประกอบกับระบบในการวัดและประเมินผลการดำเนินงานของบุคลากรที่ยังเป็นระบบเดิมที่ขาดความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ และไม่ได้มุ่งเน้นไปที่ผลผลิตและผลลัพธ์ ทำให้บุคลากรขาดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติตามยุทธศาสตร์

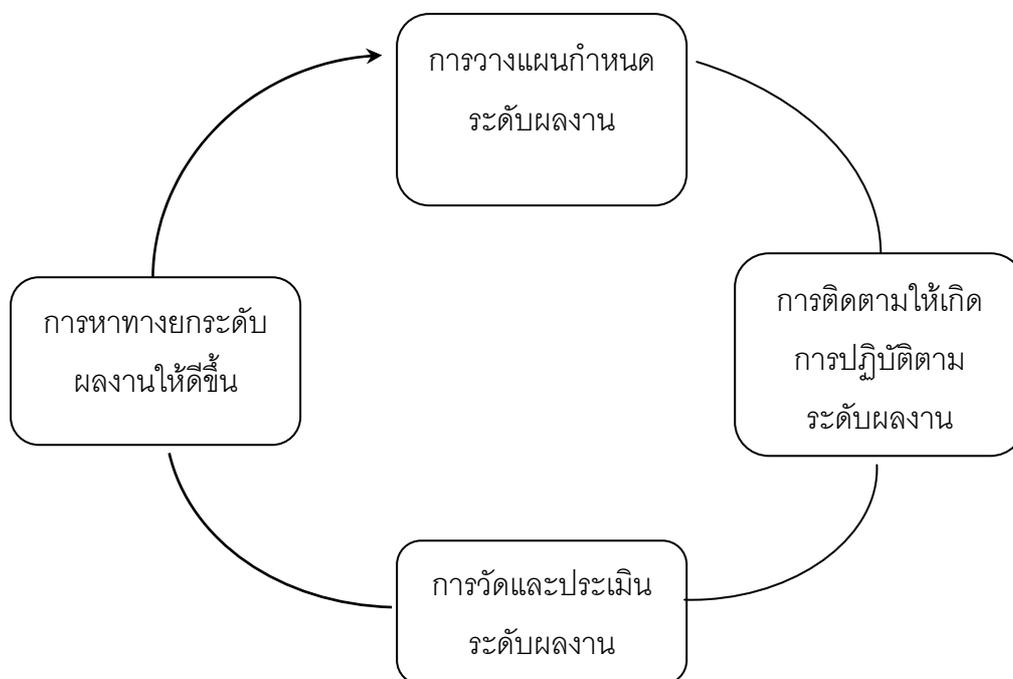
การจัดทำตัวชี้วัดระดับบุคคลมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดทำหลังจากการกำหนดตัวชี้วัดในระดับองค์กรแล้ว เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ายุทธศาสตร์และตัวชี้วัดจะถูกถ่ายทอดลงไปยังระดับล่าง รวมทั้งเพื่อให้ทุกคนในหน่วยงานเกิดมีความรู้สึกมีส่วนร่วมและรับผิดชอบ รวมทั้งการมีระบบในการจูงใจให้ทุกคนมุ่งเน้นที่ยุทธศาสตร์ ดังนั้นจึงต้องมีการแปลงเป้าประสงค์ตามยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดจากระดับองค์กรลงไปสู่ระดับหน่วยงานย่อยต่างๆ รวมทั้งลงไปถึงบุคลากรทุกคน

อย่างไรก็ดีการแปลงเป้าประสงค์และตัวชี้วัดจากระดับองค์กรสู่ระดับหน่วยงานย่อยและบุคคล (Corporate Scorecard, Unit Scorecard, Individual Scorecard) ไม่ใช่เรื่องง่ายและมักจะมีประเด็นยุ่งยากในรายละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นของการไม่ยอมรับและต่อต้านจากบุคลากรในระดับต่างๆ รวมทั้งการหลีกเลี่ยงที่จะตั้งตัวชี้วัดและเป้าหมายที่เหมาะสม แต่ไปกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายที่ง่ายแทน

อรัญ โสติพันธ์ (2551) กล่าวว่า การจัดทำข้อตกลงผลงาน (Performance Agreement) เป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งในกระบวนการบริหารผลงาน (Performance Management System) ซึ่งกระบวนการบริหารผลงาน หมายถึง การวางแผนกำหนดระดับผลงาน การติดตามให้เกิดการปฏิบัติตามระดับผลงาน การวัดและประเมินระดับผลงาน และการหาทางยกระดับผลงานให้ดีขึ้น

เป้าประสงค์ของระบบบริหารผลงาน คือ การหาทางทำให้บุคลากร มีระดับผลงานดีขึ้น ภายใต้ข้อตกลงที่เห็นพ้องกันล่วงหน้า ปีเตอร์ เอฟ ดรัดเกอร์ (Drucker, อ้างถึงใน อรัญ โสติพันธ์, 2551) กล่าวว่า “หัวหน้างาน ได้รับเงินเดือนจากสิ่งที่ลูกน้องทำ ด้วยเหตุนี้เอง คุณภาพของผู้เป็นนาย ย่อมสะท้อนจากคุณภาพผลงานของลูกน้อง” ระบบบริหารผลงาน จึงมีลักษณะเป็นขั้นตอนที่สัมพันธ์กันในรูปของวงจร ดังภาพที่ 2.3

ภาพที่ 2.3  
ตัวแบบระบบบริหารผลงาน



### ขั้นตอนที่ 1- การวางแผนกำหนดระดับผลงาน

เป้าประสงค์สำคัญของขั้นตอนนี้ อยู่ที่การสร้างความเห็นพ้องระหว่างนายกับลูกน้องเกี่ยวกับระดับผลงานที่องค์กรยอมรับได้ โดยอาศัยเกณฑ์สองเกณฑ์หลักๆ ประกอบการพิจารณา

- 1) สอดคล้องหรือสนับสนุนต่อเป้าหมายใหญ่ของหน่วยงานและองค์กรเพียงใด
- 2) ตรงกับตำแหน่งหน้าที่ของเขาหรือไม่ โดยเจ้าตัว มีความสามารถและความตั้งใจ

เพื่อให้ผลงานบรรลุเป้าหมายถึงระดับใด

ข้อสังเกต สิ่งที่มีมักถูกละเลยคือ การปลุกเร้าให้ลูกน้องเกิดไฟในการทำงานด้วยการชี้ให้เห็นถึงคุณค่าและความหมายของงานที่บรรลุระดับผลงานตามที่ตกลงกันไว้

### ขั้นตอนที่ 2- การติดตามให้เกิดการปฏิบัติตามระดับผลงาน

ผู้ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติงานตามข้อตกลงผลงานโดยได้รับการติดตามจากผู้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอ จึงเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ต้องทำความเข้าใจและใส่ใจต่อค่าชีวิตผลงานที่มีลำดับความสำคัญสูงและมี “โอกาสพลาด” หรือความเสี่ยงสูง เพื่อติดตามให้เกิดการปฏิบัติไปสู่ระดับผลงานที่กำหนด

### ขั้นตอนที่ 3-การวัดและประเมินระดับผลงาน

เมื่อผู้ปฏิบัติงานได้บังคับบัญชา ปฏิบัติงานตามค่าชี้วัดที่กำหนดระดับผลงานมาถึงระยะเวลาหนึ่ง ผลงานที่มีความสำคัญสูงและมีความเสี่ยงสูง จึงควรได้รับการวัดและประเมินด้วยรอบความถี่ที่เหมาะสม

เป้าประสงค์ของขั้นตอนนี้ จึงได้แก่ การนำผลการประเมินมาใช้ป้องกัน แก้ไข หรือ ส่งสัญญาณเตือนล่วงหน้า ก่อนทุกอย่างจะสายเกินการณ์

### ขั้นตอนที่4-การหาทางยกระดับผลงานให้ดีขึ้น

โดยที่ระบบบริหารผลงาน มีไว้เพื่อยกระดับผลงานให้ดีขึ้น ในกรณีที่ผลงานไม่บรรลุ เป้าหรือต่ำกว่าเป้า การหาหรือ ควรพิจารณาร่วมกันถึงทางเลือกสองทาง คือ

ปรับเป้า โดยการลดระดับผลงานลง แต่ทั้งนี้ ต้องเนื่องมาจากทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นพ้องต้องกันว่า การปฏิบัติงานโดยอิงอยู่กับระดับผลงานเดิมนั้น เป็นเรื่องยากเกินฝัน เนื่องจากได้รับผลกระทบจากตัวแปรแวดล้อมที่ควบคุมไม่ได้อย่างมากหรือสถานการณ์ที่เกื้อหนุนต่อการสร้างผลงาน เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง

ปรับคน คือหางานที่เหมาะสมกับความสนใจและศักยภาพหรือ “แวว” ของผู้ใต้บังคับบัญชา มักใช้วิธีนี้ในกรณีที่ทำงานร่วมกันมาไม่ต่ำกว่า 1 ปี

ดำรงศ วัฒนา (ม.ป.ป.) เสนอหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ในการวางแผนยุทธศาสตร์ ว่านักบริหารต้องรู้จักการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์อย่างมืออาชีพ และใช้กลยุทธ์อย่างชาญฉลาด คือ

#### 1) หลักการ รู้เขา - รู้เรา

โดยการวิเคราะห์สถานการณ์ ใช้ SWOT เป็นเครื่องมือ เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ภารกิจหลัก ทำให้องค์การมีทิศทางและเป้าประสงค์ที่ชัดเจนกว้างไกล นอกจากนี้ องค์กรจะสามารถกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) ที่ทำให้องค์การได้เปรียบ

ในตำราพิชัยสงครามของจีนให้ความสำคัญกับชัยภูมิเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ กองทัพจะต้องยึดพื้นที่ที่ได้เปรียบ การตั้งกองทัพจะต้องอาศัยชัยภูมิที่ศัตรูเข้าโจมตีได้ยาก ในทำนองเดียวกัน องค์กรจำเป็นต้องเลือกหน้างานหรืองานด้านที่ได้เปรียบ บางที่เรียกว่ากำหนดกลุ่มผลงานหลัก/ภารกิจหลัก (KRA : Key Result Area) ในการยึดถือและถ่ายทอดให้สมาชิกขององค์กรมีให้หลงทิศทางการพัฒนาภารกิจหลัก ทั้งนี้ องค์กรจะต้องพิจารณาคำสำคัญ (Key Word) ที่ปรากฏในวิสัยทัศน์ พันธกิจเป็นองค์ประกอบสำคัญ

## 2) หลักการเอาใจเขามาใส่ใจเรา

โดยการบริหารแบบสมดุล (Balanced Scorcard) กำหนดวัตถุประสงค์ครอบคลุมมิติสำคัญต่างๆ ดัดแปลงมาจากการบริหารแบบสมดุลของเคปแลนและนอร์ตัน (Kaplan and Norton, 1996) เป้าหมาย และยุทธศาสตร์

3) หลักการ มรรค-ผล (การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ RBM : Results Based Management) ยึดผลพวงเป็นที่ตั้ง ผลพวงรวมสามประเภท ได้แก่ ผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate outcome) ในการกำหนดผลพวงควรใช้กรอบของเหตุผลสัมพันธ์ (Logical framework : Logframe) สร้างกรอบความสัมพันธ์เชิงตรรกะ

กล่าวคือ Logframe จะมองโครงการว่าเป็นชุดขององค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันในทางตรรกวิทยา ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าว ได้แก่ จุดมุ่งหมายของโครงการ (Project Goal) ซึ่งก็คือวัตถุประสงค์ของแผนงานหรือแผนสาขาที่อยู่เหนือโครงการ วัตถุประสงค์ของโครงการ (Project Purpose) ซึ่งก็คือ วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโครงการ และการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB : Performance Based Budgeting) ผลผลิตของโครงการ (Outputs) กิจกรรมและปัจจัยของโครงการ (Activities and Inputs) ทั้งนี้ อาจประยุกต์ใช้ Logframe กับการประชุมเชิงปฏิบัติการที่เริ่มจากการทบทวนแผนพัฒนาและนโยบายในระดับสูง ซึ่งก็คือจุดมุ่งหมายของโครงการ (Project Goal) หรือจะเริ่มต้นด้วยการระบุปัญหาสำคัญที่จะแก้ไขด้วยโครงการ รวมทั้งการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาเพื่อนำสู่แนวทางแก้ไขหรือสถานการณ์ที่พึงประสงค์ แล้วนำไปกำหนดวัตถุประสงค์โครงการ/กิจกรรมที่ต้องการ ข้อสมมุติฐานและปัจจัยภายนอกโครงการที่อาจมีผลกระทบเป็นข้อจำกัดต่อความสำเร็จ ที่สุดก็ร่วมกันสร้างตัวชี้วัดตามแนวการบริหารแบบสมดุล (Balanced Scorcard)

4) หลักการ ไม่ประมาท เป็นการติดตามประเมินผลโดยอาศัยตัวชี้วัดหลัก ระบบการบริหารงานในอดีตจะมุ่งไปที่ทรัพยากรบริหาร (Input) ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การกำกับหรือตรวจสอบมักจะไปตรวจสอบในส่วนของทรัพยากรบริหารและโครงการซึ่งมักจะพบว่ามี การดำเนินโครงการ/กิจกรรมและมีผลผลิตเกิดขึ้นจริงแต่ไม่คำนึงถึงผลลัพธ์

ระบบบริหารงานในปัจจุบัน เป็นการนำผลลัพธ์เป็นตัวตั้ง จากนั้นกำหนดผลผลิต (Output) และดูว่ามีโครงการ/กิจกรรมตามมาภายหลัง ส่วนการกำกับ ติดตาม และประเมินผลจะเป็นการกำกับที่ผลผลิต (Output) และ ผลลัพธ์ (Outcome) ไม่พิจารณาเพียงแต่ที่โครงการ วิธีการทำงาน หรือทรัพยากรบริหารอีกต่อไป ทำให้องค์กรมีอิสระในการตัดสินใจและการดำเนินงานตามกิจกรรมและการใช้ทรัพยากรทางการบริหารเพิ่มมากขึ้น

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการรับรู้

#### 3.1 ความหมายของการรับรู้

การรับรู้เป็นสภาพทางจิตวิทยาที่เกิดขึ้นภายในตัวบุคคล ซึ่งไม่สามารถสังเกตได้โดยตรง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวป้อนหรือตัวกระตุ้น กับพฤติกรรมที่แสดงออก ดังนั้นการรับรู้จึงเป็นกระบวนการทางจิตที่ค่อนข้างซับซ้อน และเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างความเข้าใจ การยอมรับ และการปฏิบัติร่วมกันในสังคม องค์กร ซึ่งได้มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับการรับรู้ไว้ต่างๆ ดังนี้

นางลักษณ์ ไหว้พรหม (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2551) ได้ให้ความหมายว่า การรับรู้ (Perception) คือ ขบวนการที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการเลือกสิ่งเร้า (selection) การประมวลผลสิ่งเร้า (organization) และการแปลผลตีความสิ่งเร้า (interpretation)

เดโช สนวนานนท์ (เวชยันต์ ประทุมชาติ, 2545) กล่าวว่า การรับรู้หมายถึง การที่ร่างกายรับสิ่งเร้าต่างๆ ที่ผ่านมาจากประสาทสัมผัส แล้วตอบสนองต่อสิ่งเร้าเหล่านั้นๆ ออกมา

จำเนียร ช่างโชติ (เวชยันต์ ประทุมชาติ, 2545) กล่าวว่า การรับรู้เป็นการแปล หรือตีความจากการสัมผัสที่ได้รับออกมาเป็นส่วนหนึ่งที่มีความหมาย หรือเป็นที่รู้จักและเข้าใจซึ่งในการแปลหรือตีความนั้น บุคคลต้องใช้ประสบการณ์เดิมที่เคยมีแต่หนหลัง ถ้าไม่มีความรู้เดิม หรือถ้าบุคคลลืมเรื่องนั้นเสียแล้ว ก็จะไม่มีการรับรู้ต่อสิ่งเร้า มีแต่การสัมผัสต่อสิ่งเร้าเท่านั้น

กันยา สุวรรณแสง (เวชยันต์ ประทุมชาติ, 2545) กล่าวว่า การรับรู้คือ การใช้ประสบการณ์เดิมแปลความหมายสิ่งเร้าที่ผ่านประสาทสัมผัสแล้ว เกิดความรู้สึกกระตือรือร้น หมายความว่า เป็นอะไร

จากความหมายของการรับรู้ในการศึกษาครั้งนี้ สรุปได้ว่า การรับรู้หมายถึงกระบวนการที่บุคคลรับความรู้สึกจากสิ่งเร้าภายนอกที่มากระตุ้น และมีการแปลหรือตีความหมายถึง สิ่งที่มากระตุ้นโดยอาศัยประสบการณ์เดิม เกิดเป็นการรู้และการเข้าใจของบุคคลซึ่งจะแสดงออกมาในรูปของความเชื่อ ความรู้สึก และความคิดเห็นตลอดจนการตัดสินใจ และนำไปสู่การปฏิบัติงาน

#### 3.2 กระบวนการรับรู้

การรับรู้ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่

- 1) มีสิ่งเร้าจากสภาพแวดล้อมภายนอก
- 2) การสังเกตโดยผ่านประสาทสัมผัสในการมองเห็น ได้กลิ่น รับรสชาติ ได้ยินและ

การสัมผัส

3) เลือกที่จะรับรู้ (Perceptual Selection) เนื่องจากมนุษย์ไม่สามารถรับรู้ รับทราบ ข้อมูลได้ทั้งหมด ด้วยเหตุผลจากปัจจัย 2 กลุ่ม คือ ปัจจัยภายในตัวผู้รับรู้ และปัจจัยภายนอก

ปัจจัยภายในตัวผู้รับ	ปัจจัยภายนอก
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. บุคลิกภาพ ที่ทำให้ความสนใจในการรับรู้สิ่งแวดล้อมภายนอกที่แตกต่างกัน</li> <li>2. การเรียนรู้และประสบการณ์</li> <li>3. การมีแรงจูงใจหรือความสนใจในเรื่องนั้นๆ จะทำให้รับรู้ได้มากกว่ากรณีที่ขาดแรงจูงใจหรือขาดความสนใจในเรื่องดังกล่าว</li> <li>4. ความคาดหวัง หากเรื่องใดตรงกับความคาดหวังจะทำให้เกิดผลการรับรู้ในเชิงบวก หากตรงข้ามจะเกิดผลในทางลบต่อการรับรู้</li> <li>5. ทักษะคิด ที่ดีจะพร้อมที่จะรับรู้และเชื่อถือหากทักษะคิดไม่มีก็จะเกิดการต่อต้าน ไม่เชื่อถือ ไม่ยอมรับ</li> <li>6. ความสามารถในการจำ การเข้าใจที่แตกต่างกัน จะทำให้ การรับรู้ต่างกัน</li> <li>7. แรงขับและความต้องการ เช่น ความหิว ความเหนื่อย ความต้องการ ทำให้มีผลกระทบต่อการรับ โดยจะทำให้เบี่ยงเบนความสนใจเบี่ยงเบนการรับรู้ไปจากความเป็นจริง</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ขนาด</li> <li>2. ความเข้มข้น (Intensity)</li> <li>3. ความตรงข้าม (Contrast)</li> <li>4. องค์ประกอบต่างๆ (Background)</li> <li>5. การเคลื่อนไหว (Motion)</li> <li>6. ความซ้ำ (Repetition)</li> <li>7. ความแปลกใหม่ (Novelty)</li> <li>8. ความคุ้นเคย (Familiarity)</li> </ol>

4) การจัดกลุ่มจัดระเบียบการรับรู้ เลือกที่จะรับรู้ข้อมูลต่างๆ สู่กระบวนการความคิดซึ่ง จะเกิดรับรู้ต่อมาหลังจากการจัดระเบียบการรับรู้ อาจเป็นลักษณะของ

- ความต่อเนื่อง (Continuity) คือ ความโน้มเอียงที่จะรับรู้วัตถุในรูปแบบความ ต่อเนื่องจากความรู้อิมที่เคยเป็นมา

- การปิดให้เต็ม (Closure) คือ ความโน้มเอียงที่จะรับรู้ให้สมบูรณ์ โดยการเติม ข้อมูล

- ความใกล้เคียง (Proximity) คือ ความโน้มเอียงที่จะรับรู้ว่าเป็นเรื่องเดียวกัน เนื่องจากอยู่ใกล้เคียงกัน

- ความเหมือน (Similarity) คือ ความโน้มเอียงที่จะจัดกลุ่ม ลักษณะบางอย่างที่เหมือนกันเข้าเป็นพวกเดียวกัน

5) การแปลความหมาย (Interpretation) เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ซึ่งการแปลความนี้ ต้องระมัดระวังความผิดพลาดในการรับรู้ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งมีผู้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ

5.1) คิง (King, อ้างถึงใน เวชยันต์ ประทุมชาติ, 2545) ได้กล่าวว่า กระบวนการของการรับรู้จะเกิดขึ้นได้ต้องประกอบด้วย

- (1) การนำเข้าของข้อมูลข่าวสารต่างๆ
- (2) การส่งต่อของข้อมูล
- (3) ขบวนการแปลความหมายของข้อมูลที่ได้รับ
- (4) การเก็บและจัดข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ
- (5) การแสดงพฤติกรรมต่างๆ ออกมา โดยอาศัยข้อมูลต่างๆ ที่มีอยู่

5.2) จำเนียร ช่างโชติ (เวชยันต์ ประทุมชาติ, 2545) กล่าวว่า กระบวนการรับรู้ต้องประกอบด้วย

(1) อาการสัมผัส หมายถึง อาการที่อวัยวะสัมผัสรับสิ่งเร้า หรือสิ่งเร้าผ่านเข้ามากระทบกับอวัยวะสัมผัสต่างๆ เพื่อให้บุคคลรับรู้ภาวะแวดล้อมรอบตัว

(2) การแปลความหมายจากอาการสัมผัส คือ ส่วนสำคัญที่จะช่วยแปลความนั้นถูกต้องเพียงใด ซึ่งต้องอาศัยสติปัญญา ความเฉลียวฉลาด การสังเกต การตั้งใจ ความสนใจ และคุณภาพจิตใจของบุคคลในขณะนั้น

(3) การใช้ความรู้เดิม หรือประสบการณ์ที่ผ่านมา เพื่อช่วยแปลความหมายได้แก่ ความคิดความรู้ และการกระทำที่ได้เคยปรากฏแก่ผู้นั้นมาแล้วในอดีต ความรู้เดิมและประสบการณ์เดิมมีความสำคัญมากในการแปลความหมาย และในการแปลความหมายได้ดี ต้องมีคุณลักษณะดังนี้ คือ เป็นความรู้ที่แน่นอน ถูกต้อง ชัดเจน และต้องมีปริมาณมาก หมายถึงมีความรู้หลายๆ อย่าง จึงจะช่วยแปลความหมายได้สะดวก

5.3) สถิต วงศ์สุวรรณค์ (เวชยันต์ ประทุมชาติ, 2545) ได้กล่าวถึงลำดับขั้นของขบวนการรับรู้ไว้ว่า การรับรู้จะเกิดขึ้นได้ ต้องเป็นไปตามขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 สิ่งเร้ามากระทบสัมผัสของอินทรีย์

ขั้นที่ 2 กระแสประสาทสัมผัสวิ่งไปยังระบบประสาทส่วนกลาง ซึ่งศูนย์อยู่ที่สมอง

ขั้นที่ 3 สมองแปลความหมายออกมาเป็นความรู้ ความเข้าใจ โดยอาศัยความรู้เดิม ประสบการณ์เดิม ความจำ เจตคติ ความต้องการ ปทัสถาน บุคลิกภาพ เซาว์นปัญญา

สรุปได้ว่า กระบวนการรับรู้ประกอบไปด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้ คือ

- 1) มีสิ่งเร้ามากระตุ้นระบบรับรู้ความรู้สึก หรืออวัยวะรับสัมผัสของบุคคล
- 2) เกิดการจัดระบบการรับรู้ความรู้สึกจากสิ่งเร้าที่มากระตุ้น
- 3) การแปลความหมายของสิ่งเร้าที่มากระตุ้น เป็นความรู้ ความเข้าใจ ซึ่งต้องอาศัยความรู้เดิม หรือประสบการณ์เดิม ความรู้ความเข้าใจที่เกิดขึ้นก็คือ การรับรู้ของบุคคลนั่นเอง และในที่สุดการรับรู้ของมนุษย์ ก็จะนำมาซึ่งการตอบสนองและพฤติกรรมของผู้รับรู้

### 3.3 ความสำคัญของการรับรู้

การรับรู้ที่ถูกต้อง เป็นพื้นฐานยิ่งของการเรียนรู้ เพราะการที่คนเราจะมีความคิด ความรู้ ความเข้าใจ และเจตคติที่ดีนั้น จะต้องเริ่มจากการมีการรับรู้ที่ดีเสียก่อน กันยา สุวรรณแสง (เวชยันต์ ประทุมชาติ, 2545) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการรับรู้ไว้ดังนี้

- 1) การรับรู้มีความสำคัญต่อการเรียนรู้ การรับรู้ทำให้เกิดการเรียนรู้ ถ้าไม่มีการรับรู้ การเรียนรู้จะเกิดขึ้นไม่ได้ ในทำนองเดียวกันการเรียนรู้ก็มีผลต่อการรับรู้ครั้งใหม่ เนื่องจากความรู้ ความจำเดิมจะช่วยแปลความหมายให้ทราบว่าคืออะไร
- 2) การรับรู้มีความสำคัญต่อเจตคติ อารมณ์ และแนวโน้มของพฤติกรรม เมื่อเกิดการรับรู้ขึ้นย่อมเกิดความรู้สึก และมีอารมณ์ต่อการพัฒนาเป็นเจตคติ และการเกิดพฤติกรรมก็ตามมาในที่สุด

### 3.4 ปัจจัย/องค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้

นางลักษณ์ ไหว้พรหม (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2551) กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ สรุปได้ดังนี้

- 1) การใส่ใจ (Attention) เป็นองค์ประกอบพื้นฐานของกระบวนการเตรียมพร้อมที่จะรับรู้ โดยเริ่มตั้งแต่การปรับตัวของอวัยวะรับสัมผัส เช่น การใช้จมูกดม การใช้สายตาเพ่งมอง ถ้าสิ่งใดได้รับการใส่ใจมากสิ่งนั้นจะมีความเด่นชัดต่อการรับรู้ การเกิดการใส่ใจจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 2 ประการคือ

1.1) ภาวะของผู้รับรู้ (State of Perceiver) หมายถึง สภาพของตัวบุคคลที่เป็นผู้รับรู้ว่าขณะนั้นอยู่ในสภาพใด เพราะแต่ละบุคคลเกิดมามีสถานภาพ เจริญเติบโตในสังคมที่ต่างกัน เป็นผลให้ความรู้สึกนึกคิดต่างกันไปด้วย ซึ่งบุคคลจะมีความต่างกันในด้าน ความต้องการ

(need) แรงจูงใจ (Motive) ความคาดหวัง (Expectancy) ทั้งสามเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลเกิดการใส่ใจ

1.2) คุณลักษณะของสิ่งเร้า (Stimulus Characteristic) เป็นสิ่งที่บุคคลได้พบ ได้รู้สึกและ จะทำให้บุคคลเกิดการใส่ใจ มากน้อยขึ้นอยู่กับ ความเข้ม ขนาด ทำตรงกันข้ามหรือ แปรกออกไป การทำซ้ำ การเคลื่อนไหว

2) ประสบการณ์เดิม (Previous Experience) จากประสบการณ์ที่สะสมมาตั้งแต่เยาว์วัยสิ่งเหล่านี้บุคคลจะนำมาคาดคะเนหรือเตรียมการที่จะรับรู้

3) การเตรียมความคิดและสถานการณ์แวดล้อม (Mental Set and Context) ทำให้บุคคลเกิดการคาดหวังในเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมมากมายในสังคม บุคคลจะต้องตีความและรับรู้ในสิ่งเร้าที่แวดล้อมอย่างรอบคอบ พิจารณา ไตร่ตรอง ซึ่งเป็นการเตรียมความคิดที่จะรับรู้ต่อสิ่งเร้าต่างๆ อย่างถูกต้องและเหมาะสม

### 3.5 การวัดการรับรู้

วิธีการวัดการรับรู้ สามารถจำแนกได้เป็นข้อๆ ดังต่อไปนี้

1) การสังเกต (Observation) บารอน และ เบิร์น ได้กล่าวถึง วิธีการสังเกตการรับรู้ของบุคคลได้ 4 วิธี คือ พิจารณาที่ใบหน้าของบุคคลว่ามี การแสดงออกทางสีหน้าอย่างไร สังเกตที่สายตาหรือแววตา พิจารณาที่บุคลิกภาพ อากัปกริยาท่าทางของร่างกาย และพิจารณาที่เจตนาหรือพฤติกรรมของบุคคลว่าพฤติกรรมที่เขาแสดงออกมามีเจตนาอย่างไร

2) การใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ดังนี้ แบบสอบถามที่มีคำถามเป็นข้อความที่มีเพียงความคิดเดียว โดยให้ผู้เลือกตอบว่า เห็นด้วย – ไม่เห็นด้วย ใช่ – ไม่ใช่ ถูก – ผิด ซึ่งในบางครั้งอาจมีคำว่า ไม่แน่ใจ อยู่ด้วยก็ได้

แบบสอบถามที่คำถามมีให้เลือกหลายประเด็นตามสเกล เป็นคำถามที่มีประโยคคำถาม และมีคำตอบที่แบ่งระดับการรับรู้ว่ามีน้อยเพียงใด ออกเป็น 5 หรือ 7 ระดับ หรืออื่นๆ เช่น น้อยที่สุด น้อย ปานกลาง มาก มากที่สุด หรือ เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย

จากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ว่า การรับรู้ คือ กระบวนการในการเลือก ตลอดจนจัดระบบ และแปลความหมาย ความรู้สึก ความเข้าใจที่บุคคลมีต่อสภาพแวดล้อม ใน การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกใช้แบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ (Achievement test) และรูปแบบคำถาม การตอบเป็น แบบสอบถามที่คำถามมีให้เลือกหลายประเด็นตามสเกล เป็นคำถามที่มีประโยคคำถามและมีคำตอบที่แบ่งระดับการรับรู้ว่ามีน้อยเพียงใด ออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่

น้อยที่สุด น้อย ปานกลาง มาก มากที่สุด โดยจะวัดระดับการรับรู้ และปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามขั้นตอนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ข้าราชการ สท.

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับความรู้

##### 4.1 ความหมายของความรู้

Bloom (1975, อ้างถึงใน สุภาณี ใหญ่เยี่ยม, 2547) กล่าวว่า ความรู้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการระลึกถึงสิ่งเฉพาะหรือเรื่องต่างๆ ไป ระลึกถึงวิธีการ กระบวนการ หรือสถานการณ์ต่างๆ โดยเน้นความจำ และความเข้าใจ หมายถึงความสามารถจับใจความสำคัญของเรื่องราวต่างๆ ได้ ทั้งในด้านภาษา สัญลักษณ์ รหัส ทั้งรูปธรรม และนามธรรม แบ่งเป็นการแปลความ การตีความ การขยายความ ส่วน Good (1973, อ้างถึงใน สุภาณี ใหญ่เยี่ยม, 2547) ให้ความเห็นว่าความรู้เป็นข้อเท็จจริง ความจริง กฎเกณฑ์และรายละเอียดต่างๆ ที่มนุษย์ได้รับและเก็บรวบรวมสะสมไว้

Webster s Dictionary (1977, อ้างถึงใน สุภาณี ใหญ่เยี่ยม, 2547) ให้ความหมายไว้ว่า ความรู้หมายถึง ความรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริง กฎเกณฑ์และโครงสร้างที่เกิดขึ้นจากการศึกษาหรือค้นคว้า หรือเป็นความรู้เกี่ยวกับสถานที่ สิ่งของหรือบุคคลซึ่งได้จากการสังเกต ประสบการณ์ หรือจากรายงาน การรับรู้ข้อเท็จจริงเหล่านี้ต้องชัดเจนและต้องอาศัยเวลา

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520, อ้างถึงใน สุภาณี ใหญ่เยี่ยม, 2547) ให้ความหมายว่าความรู้เป็นพฤติกรรมขั้นต้นซึ่งผู้เรียนเพียงแต่จำได้ อาจโดยการนึกได้ หรือโดยการมองเห็น ได้ยิน จำได้ ความรู้ขั้นนี้ได้แก่ความรู้เกี่ยวกับความหมาย ข้อเท็จจริง ทฤษฎี โครงสร้าง วิธีแก้ไขปัญหา มาตรฐาน เป็นต้น

ดังนั้นอาจกล่าวสรุปได้ว่า ความรู้ หมายถึง ข้อเท็จจริงต่างๆ ที่มนุษย์ได้รับจากการศึกษา ค้นคว้าหรือสังเกต แล้วรวบรวมเป็นความจำเก็บสะสมไว้ แสดงออกมาเป็นพฤติกรรมให้สังเกตและวัดได้ โดยอาศัยความสามารถทางทักษะและสติปัญญา

##### 4.2 ระดับความรู้

Bloom (1975, อ้างถึงใน สุภาณี ใหญ่เยี่ยม, 2547) แบ่งพฤติกรรมด้านความรู้ หรือความสามารถทางด้านสติปัญญา (cognitive domain) เป็น 6 ประเภท โดยเรียงตามลำดับขั้นดังนี้

1) ความรู้ (knowledge) เป็นการเรียนรู้ที่เน้นถึงการจำ และการระลึกได้ที่มีต่อความคิด วัตถุ และปรากฏการณ์ต่างๆ เป็นความจำที่ริเริ่มจากสิ่งง่ายๆ ที่เป็นอิสระแก่กันไปจนถึงความจำที่ยุ่งยากซับซ้อน และมีความสัมพันธ์ต่อกัน

2) ความเข้าใจ (comprehension) เป็นความสามารถทางสติปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการสื่อความหมายในลักษณะของการแปรความ ดีความและสรุปเพื่อทำนาย

3) การนำไปใช้ (application) เป็นความสามารถในการนำสาระสำคัญต่างๆ ไปประยุกต์ใช้ในสถานการณ์ใหม่ๆ หรือสถานการณ์จริง

4) การวิเคราะห์ (analysis) เป็นความสามารถในการพิจารณาแยกแยะวัตถุหรือเนื้อหาออกเป็นส่วนปลีกย่อยที่มีความสัมพันธ์กัน และการสืบเสาะความสัมพันธ์ของส่วนต่างๆ เพื่อดูว่าประกอบเข้าด้วยกันได้อย่างไร

5) การสังเคราะห์ (synthesis) เป็นความสามารถในการรวมส่วนประกอบย่อยๆ หรือส่วนใหญ่ๆ เข้าด้วยกันให้เป็นเรื่องเดียวกัน เป็นเรื่องของกระบวนการรวมส่วนต่าง ๆ ของเนื้อหาสาระเข้าด้วยกันเพื่อสร้างรูปแบบ หรือโครงสร้างที่ไม่ชัดเจนมาก่อน เป็นกระบวนการที่ต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์ แต่คิดภายในขอบข่ายของงาน

6) การประเมิน (evaluation) เป็นความสามารถในการตัดสินใจ เกี่ยวกับค่านิยม ความคิด ผลงาน คำตอบ วิธีการและเนื้อหาสาระ เพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง โดยมีการกำหนดเกณฑ์เป็นฐานในการพิจารณาตัดสิน การประเมินผลเป็นขั้นพัฒนาการทางความคิดที่สูงสุดที่ต้องใช้ความรู้ความเข้าใจ การนำไปใช้ การวิเคราะห์และการสังเคราะห์ เข้ามาช่วยในการประเมิน ซึ่งการประเมินนั้นจะมีอารมณ์เจตคติ ความรู้สึกเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเพียงแต่เน้นหนักทางสติปัญญา

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2549) กล่าวว่า มนุษย์เรามากจะมีระดับพัฒนาการในการยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลงเป็นลำดับ ดังนี้

1) การรับรู้ รับทราบในสิ่งที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นที่มา เหตุผล รวมทั้งสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งการรับรู้ในสิ่งที่ถูกต้องเป็นเหตุเป็นผลและความชัดเจนของที่มาที่ไปของการเปลี่ยนแปลงย่อมพัฒนาไปสู่พฤติกรรมเชิงบวกได้

2) ความเข้าใจ เมื่อมีคำตอบให้รับทราบอย่างชัดเจนและแนวทางที่องค์การเตรียมพร้อมให้กับตนเองอย่างเหมาะสม ความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงก็จะเกิดขึ้น การได้เข้าใจและมองเห็นการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน การคาดหวังและมุมมองที่ถูกต้องก็ควรที่จะพัฒนาขึ้นได้ในใจของคนในองค์กร เพราะเมื่อปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของสภาพแวดล้อมปกติ

3) การยอมรับ เมื่อเกิดความเข้าใจอย่างชัดเจนแล้วการยอมรับก็จะเกิดขึ้นในที่สุด

4) การมีส่วนร่วม ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญ ดังนั้นเมื่อบุคลากรมีการยอมรับมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงอย่างเต็มที่ และรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นส่วนหนึ่งและมุ่งมั่นต่อความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงย่อมทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในทางกลับกันหากการเปลี่ยนแปลงเริ่มต้นด้วยความไม่ชัดเจน ไม่สามารถสร้างการรับรู้และความเข้าใจให้เกิดขึ้น สิ่งที่จะเกิดขึ้นก็คือความสับสนและไม่มั่นใจ ซึ่งก่อให้เกิดการสร้างมุมมองหรือทัศนคติที่ไม่ถูกต้องต่อการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้น เกิดความรู้สึกต่อต้าน ไม่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง และอาจนำมาซึ่งการยกเลิกการเปลี่ยนแปลงในท้ายที่สุด

สรุปว่าระดับความรู้นั้น หากบุคลากรในองค์กรโดยเฉพะอย่างยิ่งกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ จากการเปลี่ยนแปลงได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง มีการรับรู้ เข้าใจชัดเจนในกรอบและแนวทางต่างๆ ที่องค์กรจะดำเนินการดูแลแก้ไขผลกระทบเหล่านั้น ก็จะทำให้บุคลากรลดความระส่ำระสาย คลายความสับสนและจัดการสร้างมุมมองผิดๆ ได้ จะทำให้เกิดการยอมรับ และมีส่วนร่วมช่วยทำให้ผลการดำเนินงานขององค์กรโดยรวมเป็นไปอย่างบรรลุผล

## 5. แนวคิดและทฤษฎีในการบริหารค่าตอบแทนเพื่อจูงใจบุคลากร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2550) ศึกษากรอบแนวคิด หลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบการจัดสรรสิ่งจูงใจ เป็นกรอบในการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรเงินรางวัลให้แก่บุคลากรแยกเป็น 4 ประเด็นหลัก คือ

- 5.1 องค์ประกอบของผลตอบแทนจากการทำงาน
- 5.2 แนวคิดทฤษฎีในการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน
- 5.3 แนวคิดทฤษฎีในการกำหนดโครงสร้างการจ่ายรางวัล
- 5.4 ลักษณะของระบบแรงจูงใจที่ดี

### 5.1 องค์ประกอบของผลตอบแทนจากการทำงาน (Components of Total Returns)

ผลตอบแทนจากการทำงาน หมายถึง ผลตอบแทนด้านการเงิน บริการ และผลประโยชน์เกื้อกูลทุกรูปแบบ ที่บุคคลได้รับจากการจ้างงาน สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

**5.1.1 ผลตอบแทนเชิงธุรกรรม (Transactional Returns)** ประกอบด้วยค่าตอบแทนประเภทต่างๆ ดังนี้

1) ค่าตอบแทนพื้นฐาน (Base Pay) เป็นค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินที่นายจ้างจ่ายสำหรับงานที่ทำ สะท้อนถึงค่าของงานหรือทักษะ ได้แก่ เงินเดือนหรือค่าจ้าง

2) ค่าตอบแทนเฉพาะกรณี (Contingent Pay) เป็นการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Pay for performance) อาจจ่ายในรูปแบบของการขึ้นเงินเดือน (Merit pay) หรือจ่ายเป็นค่าตอบแทนแบบจูงใจรูปแบบอื่น เช่น เงินโบนัส หรือเงินรางวัลต่างๆ หรือจ่ายตามความสามารถ (Pay for Competence) เป็นการจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มให้สำหรับความรู้ ทักษะ หรือ สมรรถนะ

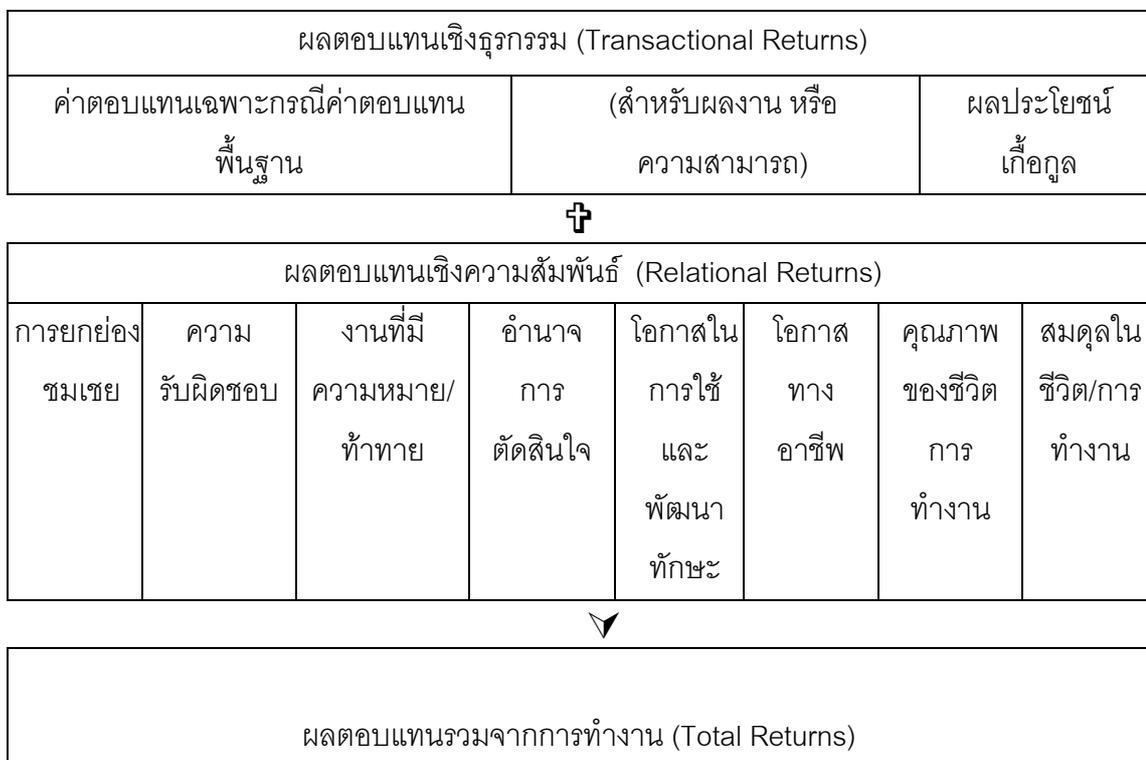
3) ผลประโยชน์เกื้อกูล (Benefits) เป็นค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินทางอ้อมที่องค์กรจ่ายเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของค่าตอบแทนแก่บุคลากร ผลประโยชน์เกื้อกูลบางอย่างเป็นข้อบังคับที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องจัดหาให้แก่บุคลากร เช่น ประกันอุบัติเหตุ ประกันสังคมฯ ในขณะที่ผลประโยชน์เกื้อกูลบางอย่างเป็นสิ่งที่นายจ้างจ่ายเพิ่มเติมให้แก่บุคลากรเอง เช่น ประกันชีวิต การรักษาพยาบาล วันหยุดพักผ่อน ค่าเช่าบ้าน ค่าเดินทาง ฯลฯ

**5.1.2 ผลตอบแทนเชิงความสัมพันธ์ (Relational Returns)** เป็นผลตอบแทนจากการทำงานที่ไม่ใช่ตัวเงินที่มีผลกระทบอย่างมากต่อพฤติกรรมของบุคลากร ผลตอบแทนนี้มาจากงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนในสัญญาจ้างงานเหมือนค่าตอบแทนเชิงธุรกรรม แต่เป็นพันธะผูกพันภายในระหว่างนายจ้างและบุคลากรที่เห็นได้จากนโยบายและแนวทางปฏิบัติขององค์กร ตัวอย่างของผลตอบแทนด้านนี้ได้แก่ การยกย่องชมเชย ความมั่นคงในการทำงาน ความท้าทายในงาน โอกาสในการเรียนรู้ความพึงพอใจส่วนตัวต่อความสำเร็จในงานที่ท้าทาย การทำงานกับทีมงานที่เก่ง เป็นต้น

ผลตอบแทนจากการทำงานสามารถสรุปให้เห็นชัดเจนขึ้นในแผนภาพดังต่อไปนี้

## ภาพที่ 2.4

องค์ประกอบของผลตอบแทนจากการทำงาน



## 5.2 แนวคิดทฤษฎีในการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน

หลักการพื้นฐานในการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานทำเพื่อเพิ่มโอกาสที่บุคลากรจะปฏิบัติไปในทางที่จะช่วยให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ ซึ่งพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรขึ้นอยู่กับ 3 ปัจจัยหลักๆ คือ (1) ทักษะและความสามารถในการทำงาน (2) ความรู้ในข้อเท็จจริง กฎ หลักการ และขั้นตอนการทำงาน และ (3) แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ดังนั้นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน ได้แก่

## 5.2.1 ทฤษฎีจิตวิทยา (Psychological Theories)

ทฤษฎีจิตวิทยาหลายทฤษฎี เช่น ทฤษฎีความคาดหวัง ทฤษฎีการเสริมแรง ทฤษฎีความเสมอภาค และทฤษฎีการตั้งเป้าหมาย เป็นต้น ได้ชี้ให้เห็นว่า

- การเชื่อมโยงการจ่ายค่าตอบแทนเข้ากับผลงานควรนำไปสู่ผลงานที่สูงขึ้น
- ผลงานของบุคลากรสูงขึ้นก็เพราะแรงจูงใจของพวกเขาสูงขึ้นอันเนื่องมาจากการเชื่อมโยงกันของค่าตอบแทนและผลงาน

- แรงจูงใจและความสามารถเป็นปัจจัยหลักที่ใช้กันทั่วไปในการพิจารณาผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

### 5.2.2 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ (Economic Theories)

มีการนำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้อย่างชัดเจนในการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานตัวอย่างของทฤษฎีเหล่านี้ เช่น ทฤษฎีผลิตภาพหน่วยสุดท้าย ทฤษฎีสัญญาแอบแฝง และทฤษฎีค่าจ้างที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวคล้ายกับทฤษฎีจิตวิทยาที่อ้างไปก่อนหน้านี้ ในขณะที่ทั้งสองกลุ่มทฤษฎีต่างเสนอว่า บุคคลจะมุ่งความพยายามไปที่การสร้างผลลัพธ์สูงสุด เช่น ค่าตอบแทนที่จะให้ระดับความพึงพอใจสูงสุด ในส่วนความแตกต่างกันมีอยู่หลายด้าน กล่าวคือ

- ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เน้นในการดำเนินการของบริษัทหรือของตลาดมากกว่าการจูงใจบุคคลแต่ละคน

- ความสัมพันธ์ระหว่างค่าตอบแทนและผลงานมุ่งไปที่การค้นหาความสัมพันธ์จากมุมมองฝ่ายนายจ้างมากกว่าฝ่ายลูกจ้าง

- เมื่อทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ระบุถึงประเด็นผลงานระดับบุคคลมากกว่าผลประกอบการขององค์กร (เช่น ทฤษฎีค่าจ้างที่มีประสิทธิภาพ) ก็จะเน้นต้นทุนค่าเสียโอกาสของบุคคลที่สัมพันธ์กับการตัดสินใจด้านการจ้างงาน (เช่น การตัดสินใจว่าจะทำงานระดับใด) ในขณะที่ทฤษฎีจิตวิทยามุ่งเน้นที่การดึงดูดใจในผลลัพธ์ของบุคคลมากกว่าต้นทุน ผลที่ตามมาคือทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ให้สิ่งที่เกี่ยวข้องกับค่าตอบแทนแบบจูงใจมากกว่าทฤษฎีจิตวิทยาที่ทำให้เกิดความเข้าใจมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดที่ร่วมกันของทั้งสองกลุ่มทฤษฎี คือ ประเด็นความเห็นที่สอดคล้องกันที่ว่า การเชื่อมโยงการจ่ายค่าตอบแทนเข้ากับผลงานควรทำให้ผลการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น ส่วนความแตกต่างของสองกลุ่มทฤษฎีเป็นประเด็นเกี่ยวกับการอธิบายเพื่อตอบคำถามที่ว่าทำไมการจ่ายค่าตอบแทนที่อิงกับผลงานจึงมีความโน้มเอียงที่จะนำไปสู่การปฏิบัติงานที่ดีขึ้น และสิ่งที่จูงใจคนที่ความแตกต่างกันระหว่างทฤษฎีด้านจิตวิทยากับทฤษฎีด้านเศรษฐศาสตร์

### 5.3 แนวความคิดทฤษฎีในการกำหนดโครงสร้างการจ่ายรางวัล

มีแนวความคิดทฤษฎีไม่มากนักที่อธิบายถึงโครงสร้างการจ่ายรางวัลในแต่ละระดับ ในที่นี้จะขอสรุปทฤษฎีที่เด่นชัดสำคัญๆ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory) และทฤษฎีการแข่งขัน (Tournament Theory)

#### 5.3.1 ทฤษฎีความเสมอภาค (Equity theory)

ตามทฤษฎีนี้บุคลากรตัดสินความยุติธรรมของการจ่ายค่าตอบแทนโดยการเปรียบเทียบงาน คุณสมบัติ และค่าตอบแทนที่ให้แก่งานที่มีลักษณะใกล้เคียงกับของตนเอง อย่างไรก็ตาม มีงานวิจัยไม่มากนักที่ตอบคำถามเกี่ยวกับโครงสร้างการจ่ายค่าตอบแทนโดยตรง ส่วนใหญ่แล้วก็มุ่งไปที่จำนวนของค่าตอบแทน ทฤษฎีความเสมอภาคเห็นว่าการจัดสรรค่าตอบแทนแก่ผลงานที่แตกต่างกันสามารถทำได้ทั้งในลักษณะการจัดสรรตามโครงสร้างแบบเท่าเทียมกัน (Egalitarian structure) นั่นคือ การจัดสรรค่าตอบแทนที่ไม่แตกต่างกันมาก และในลักษณะการจัดสรรตามโครงสร้างแบบลำดับชั้น (Hierarchical structure) ที่ค่าตอบแทนแตกต่างกันมากตามระดับของผลงาน

#### 5.3.2 ทฤษฎีการแข่งขัน (Tournament Theory)

ทฤษฎีนี้เป็นการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์ที่เน้นไปที่ผลกระทบโดยตรงมากกว่าผลกระทบเชิงจิตวิทยาของการจ่ายค่าตอบแทน การจัดสรรเงินรางวัลจะมีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเมื่อประยุกต์ทฤษฎีการแข่งขันเข้ากับการจ่ายค่าตอบแทนก็จะสรุปได้ว่าทฤษฎีการแข่งขันสนับสนุนการจัดสรรตามโครงสร้างแบบลำดับชั้น (Hierarchical structure) ความแตกต่างของค่าตอบแทนระหว่างชั้นรางวัลยิ่งสูง ก็จะทำให้บุคลากรเพิ่มความพยายามในการที่จะบรรลุผลงานในระดับรางวัลสูงๆ และลดการลาออก อย่างไรก็ตาม โดยแท้จริงแล้วงานวิจัยที่สนับสนุนการจ่ายค่าตอบแทนที่แตกต่างกันมากและทฤษฎีการแข่งขันต่างศึกษากันบนพื้นฐานของสถานการณ์ที่ผลงานของแต่ละคนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด หรือในสถานการณ์ที่ความต้องการการร่วมมือกันในกลุ่มบุคลากรกลุ่มเล็กๆ มีน้อย

กล่าวโดยสรุป การกำหนดโครงสร้างการจ่ายเงินรางวัลจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการจ่ายแต่ละระดับผลงานว่าควรจะแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด เช่น หากอิงการจัดสรรตามโครงสร้างแบบเท่าเทียมกัน (Egalitarian structure) ก็จะกำหนดให้อัตราการจ่ายรางวัลของแต่ละระดับผลงานรวมทั้งระดับผลงานต่ำสุดจนถึงสูงสุดไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งการกำหนดเช่นนี้จะเหมาะกับวัฒนธรรมการทำงานที่ต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดและแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกันหรือการทำงานที่เน้นที่งานนั่นเอง แต่หากอิงการจัดสรรตามโครงสร้างแบบ

ลำดับชั้น (Hierarchical structure) การกำหนดอัตราค่าจ้างของแต่ละระดับผลงานรวมทั้งระดับผลงานต่ำสุดจนถึงสูงสุดจะแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้จะเหมาะกับวัฒนธรรมการทำงานที่อิงกับผลงานของแต่ละคนอย่างเด่นชัดและการทำงานอาศัยความร่วมมือกันน้อย ทฤษฎีความเสมอภาค (Equity theory) สนับสนุนการจัดสรรทั้งสองแบบ ในขณะที่ทฤษฎีการแข่งขัน (Tournament theory) สนับสนุนการจัดสรรแบบลำดับชั้น

#### 5.4 ลักษณะของระบบแรงจูงใจที่ดี

นอกจากการออกแบบระบบสิ่งจูงใจได้อย่างเหมาะสมแล้ว การนำระบบไปดำเนินการให้เกิดประสิทธิผลตามความมุ่งหวังก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากเช่นกัน Lawler, and Burdzy (1990) และ Milkovich, and Newman (2005) ได้รวบรวมลักษณะของระบบแรงจูงใจที่ดีที่สามารถกระตุ้นบุคลากรให้ทำงานจนประสบความสำเร็จและสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้ ดังต่อไปนี้

1. การจัดสรรสิ่งจูงใจต้องเชื่อมโยงอย่างชัดเจนกับผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้องค์กรต้องมีตัวชี้วัดและเกณฑ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายในระดับต่างๆ
2. เป้าหมายหรือเกณฑ์ต้องอยู่ในระดับที่สามารถบรรลุได้เมื่อใช้ความพยายามพอสมควร นอกจากนี้ควรมีเป้าหมายในระยะกลางและระยะยาวที่จะให้องค์กรมีระดับของผลการดำเนินงานที่เป็นสากลเพื่อให้องค์กรได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
3. การจัดสรรสิ่งจูงใจต้องมีปริมาณมากพอข้อนี้อาจเป็นคำถามที่ยากที่สุดที่ต้องหาคำตอบที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมว่า การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานควรเพิ่มขึ้นมากเพียงใดจึงจะสามารถจูงใจบุคลากรได้
4. การจัดสรรสิ่งจูงใจต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายขององค์กร คุ่มค่า และต้องสร้างความตระหนักให้บุคลากรมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียกับผลการดำเนินงานขององค์กร
5. การจัดสรรสิ่งจูงใจต้องไม่ซับซ้อนหรือยากต่อการทำความเข้าใจ เพราะจะทำให้บุคลากรไม่เกิดแรงจูงใจที่จะกำหนดหรือปรับผลงานให้บรรลุเป้าหมายในส่วนความรับผิดชอบของตนเอง
6. การจัดสรรสิ่งจูงใจต้องโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับของบุคลากร จึงควรมีการประชาสัมพันธ์ระบบแรงจูงใจเพื่อสร้างความเข้าใจและควรเปิดโอกาสให้บุคลากรในระดับต่างๆ มีส่วนร่วมในการคัดเลือกดัชนีชี้วัดและเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อสร้างการยอมรับและโปร่งใสในกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน
7. การจัดสรรสิ่งจูงใจต้องทันการณ์

## 6. การบริหารจัดการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสำนักงานส่งเสริม สวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กเยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท.)

### 6.1 ลักษณะสำคัญของของ สท.

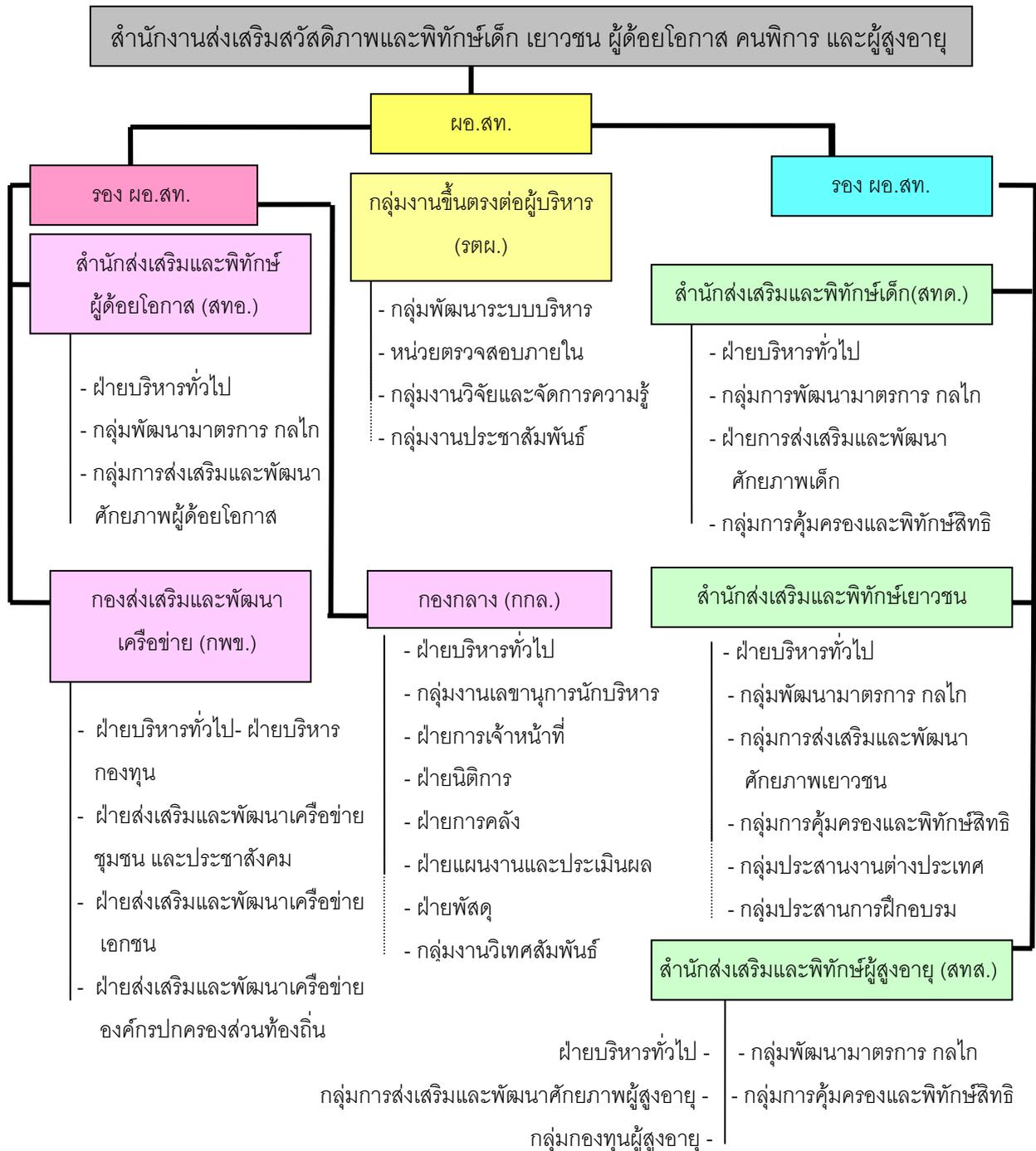
**ที่มา** เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ก่อตั้งเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยการยุบรวมของส่วนราชการ 4 หน่วยงาน ได้แก่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี บางส่วนของกรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท สังกัดกระทรวงมหาดไทย และบางส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

**ภารกิจ** มีหน้าที่ส่งเสริมสวัสดิภาพกลุ่มเป้าหมาย เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ให้ได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพ การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิตามกฎหมาย โดยการส่งเสริม สนับสนุนให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมาย ทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นหุ้นส่วน เครือข่ายในการให้บริการ ดูแลการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรเป้าหมายอย่างรอบด้าน และทั่วถึงในทุกพื้นที่ ร่วมกันศึกษาสภาพปัญหา ความต้องการ ในการส่งเสริมศักยภาพ การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ กลุ่มเป้าหมาย การรายงานสถานการณ์ต่อคณะกรรมการระดับชาติที่มีหน้าที่ดูแลประชากรกลุ่มเป้าหมาย และคณะรัฐมนตรี เสนอแนะแนวทาง มาตรการในการแก้ไขและพัฒนาดำเนินการ และผลักดันการดำเนินการตามมติของคณะกรรมการฯ และ คณะรัฐมนตรี

นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2551 งานด้านคนพิการได้แยกออกจาก สท. ขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรียกชื่อว่าสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พ ก.) ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ 27 กันยายน 2550 ดังนั้น โครงสร้างของ สท. จึงปรากฏดังนี้

ภาพที่ 2.5

โครงสร้างของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท.) สท.  
ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท.) สท.



ที่มา: “โครงสร้าง สท.,” โดย สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2551, จาก <http://intranet.opp.go.th/suggest/index.php>

## 6.2 กระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์ของ สท. ดำเนินการดังนี้

6.2.1 ประชุมเชิงปฏิบัติการคณะทำงานฯ และผู้แทนสำนัก/กอง เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี

6.2.2 ดำเนินการตามขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ดังนี้

1) วิเคราะห์ความต้องการทางยุทธศาสตร์ 3 ด้าน ได้แก่ ความต้องการเชิงนโยบาย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสภาพการณ์ตามภารกิจ เพื่อหาจุดยืนทางยุทธศาสตร์

2) ประเมินศักยภาพทางยุทธศาสตร์ โดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT) วิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง อุปสรรค และโอกาสขององค์กร ตอบสนองจุดยืนทางยุทธศาสตร์

3) กำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ โดยกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ เพื่อให้ทราบทิศทางยุทธศาสตร์

4) แปลงยุทธศาสตร์สู่การวัดผลและกำหนดกลยุทธ์และโครงการ โดยการกำหนดตัวชี้วัด เป้าหมาย กลยุทธ์ และแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม โดยเขียนให้เชื่อมโยงในลักษณะของแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map)

6.2.3 คณะทำงานฯ ยกร่างแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ตามมติของคณะทำงานและผู้แทนสำนัก/กอง เพื่อนำเสนอผู้บริหารพิจารณาให้ความเห็นชอบ

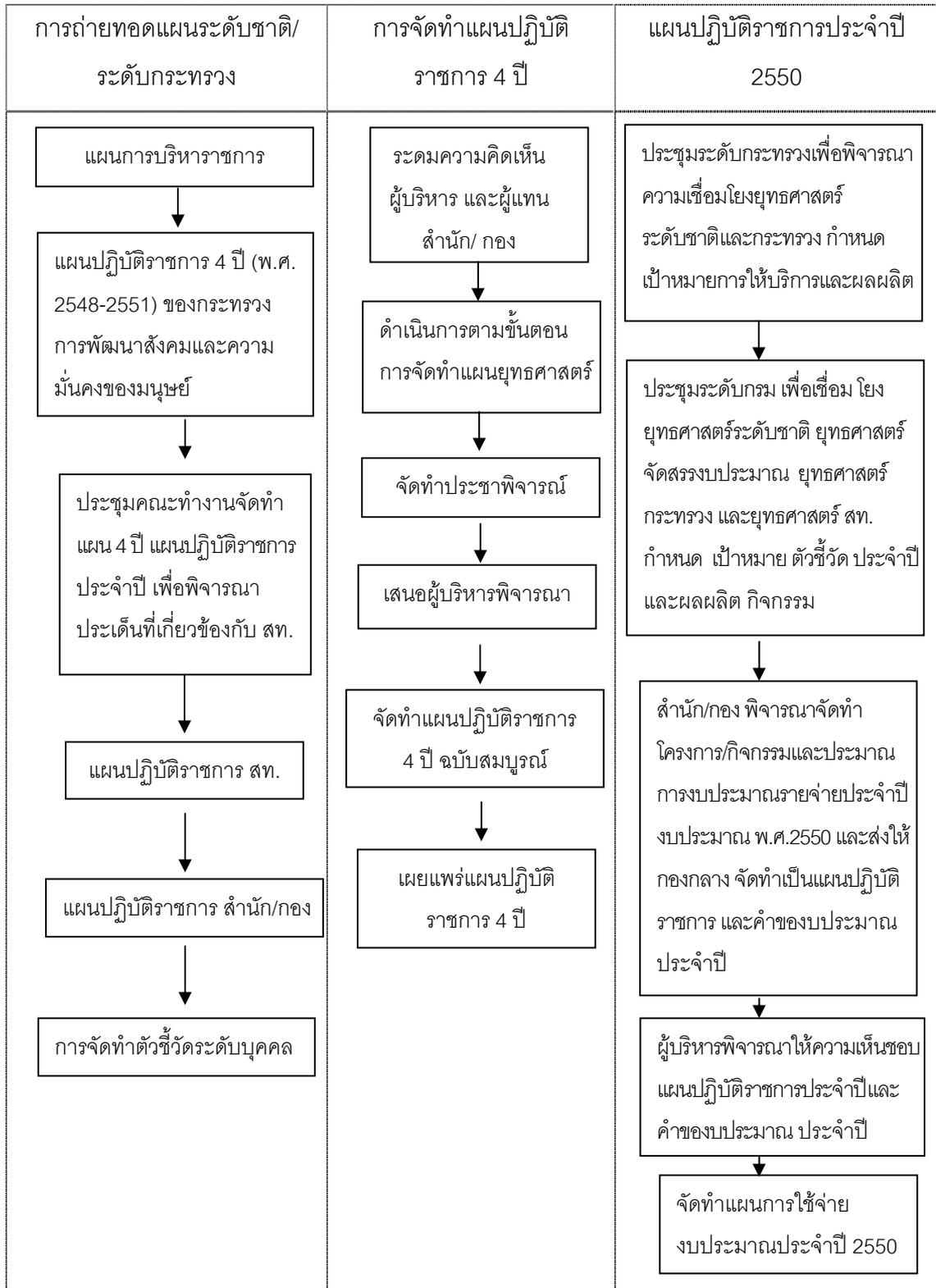
6.2.4 จัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยดำเนินการผ่านทางเว็บไซต์ [www.opp.go.th](http://www.opp.go.th) เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภายนอกองค์กรได้แสดงความคิดเห็น และทางระบบอินเทอร์เน็ต เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน ได้แก่ บุคลากร สท. ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี

6.2.5 คณะทำงานฯ นำผลที่ได้จากการประชาพิจารณ์ มาปรับปรุงและแก้ไข และจัดทำเป็นแผนปฏิบัติราชการของ สท.

6.2.6 นำเสนอผู้บริหารเพื่อพิจารณาอนุมัติจัดทำเป็นแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี สท. ฉบับสมบูรณ์ และเผยแพร่ให้ข้าราชการและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

6.2.7 ผู้บริหาร สท. คณะทำงานฯ และผู้แทนสำนัก/กอง ทบทวน และปรับปรุงแผนปฏิบัติราชการ 4 ของ สท. ทุกปี หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐบาล และสถานการณ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งกระทบต่อบทบาทและภารกิจของ สท. เพื่อให้ สท. ปฏิบัติภารกิจตามบทบาทได้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ และบรรลุผลสัมฤทธิ์ แสดงภาพแผนผังการเชื่อมโยง ดังนี้

ภาพที่ 2.6  
แผนผังการเชื่อมโยง



### 6.3 กระบวนการถ่ายถอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติของ สท.

การวางแผนกลยุทธ์ของ สท. ได้ปฏิบัติตามกฎหมายและเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ทุกระดับ กล่าวคือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “มาตรา 76 บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำมีแผน การบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี โดยจัดทำเป็นแผนสี่ปี เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนนิติบัญญัติ และแผนปฏิบัติราชการ รวมทั้งใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาสี่ปีของคณะรัฐมนตรี” ในการนี้ จึงได้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551 – 2554 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2551 ขึ้น เพื่อนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 16 ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการ โดยจัดทำเป็นแผนสี่ปี ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และในแต่ละปีงบประมาณ ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่ง สท. มีการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ดังนั้น จึงมีการเชื่อมโยงส่งต่อยุทธศาสตร์จากรัฐบาล ดังนี้

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 -2550 ประกอบด้วย 7 แผนหลัก คือ

- (1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน
- (2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
- (3) การรื้อปรับระบบการเงินและงบประมาณ
- (4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่
- (5) การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม
- (6) การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย
- (7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

**แผนกลยุทธ์ 4 ปี ของ สท.** (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 – 2551)

แผนกลยุทธ์ 4 ปี ของ สท. มีการศึกษาความสอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 1 ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ที่ว่าด้วยการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน ส่วนการ

เชื่อมโยงกับ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ร่วมกันวิเคราะห์จุดแข็ง - จุดอ่อน และโอกาส - ปัญหาอุปสรรค ไว้ จนเกิดเป็นทิศทางการบริหารจัดการของ สท. โดย

1) วิสัยทัศน์ สท.เป็นองค์กรกลางในการพัฒนากลุ่มเป้าหมายให้เป็นไปตามมาตรฐาน  
 2) พันธกิจตามกฎหมาย การเสริมสร้างมาตรการ/กลไก และการสนับสนุนกิจกรรม เพื่อส่งเสริมศักยภาพการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ สท.

3) ภารกิจหลักของหน่วยงาน คือ พัฒนาระบบบริหารจัดการของ สท. ให้มีศักยภาพ เป็นองค์กรกลาง ในการพัฒนากลุ่มเป้าหมาย

4) ประเด็นยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์  
 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการของ สท. ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี  
 ตัวชี้วัดประเด็นยุทธศาสตร์ : ระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหาร  
 จัดการของ สท.

กลยุทธ์ การบริหารจัดการสท. ตามหลักกิจการบ้านเมืองที่ดีในเรื่อง ธรรมาภิบาล 6 ประการ ในมิติ : หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

#### กิจกรรมหลัก (Initiative)

1) พัฒนาระบบที่ยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในเรื่องธรรมาภิบาล 6 ประการ  
 2) พัฒนาระบบบริหารงานบุคคลของ เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ  
 3) พัฒนาระบบสารสนเทศขององค์กรด้านเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ  
 4) พัฒนาระบบบริหารการเงิน การคลังของเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ  
 5) พัฒนาระบบบริหารจัดการของ สท. ให้เข้าสู่มาตรฐาน เกณฑ์ คุณภาพ  
 จากการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ดังกล่าวข้างต้น นำสู่กระบวนการถ่ายทอดยุทธศาสตร์  
 สู่การปฏิบัติของ สท. ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 1 ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 –2550) ที่ว่าด้วยการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน ดังนั้น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้วางเงื่อนไขให้ทุกส่วนราชการ นำระบบการบริหาร มุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง

ในส่วนของ สท. เริ่มที่การจัดทำแผนกลยุทธ์ โดยมีการวิเคราะห์ความต้องการของ กลุ่มเป้าหมายและผู้เกี่ยวข้องบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมจากบุคลากรที่เป็นแกนนำของ สท. และผู้มี

ส่วนได้ส่วนเสีย ภาคีเครือข่าย และหุ้นส่วน ซึ่งในส่วนของการทำงานแผนกลยุทธ์ของ สท. มี 5 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษานโยบายของรัฐบาลและขององค์กร ศึกษาความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และเครือข่ายทั้งภาครัฐและเอกชน สูดทำยศึกษาความต้องการที่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคม

ขั้นตอนที่ 2 วิเคราะห์ศักยภาพภายในองค์กร : จุดแข็ง – จุดอ่อน และวิเคราะห์ผลกระทบจากภายนอกองค์กร : โอกาส – ปัญหาอุปสรรค (SWOT) เพื่อทราบศักยภาพของ สท.

ขั้นตอนที่ 3 นำผลการศึกษาขั้นตอนที่ 1 และ 2 มากำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ สท. แบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยผู้บริหารระดับสูงจะเป็นผู้กำหนดทิศทาง กำหนดแผนกลยุทธ์ ซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ ตัวชี้วัดยุทธศาสตร์ โครงการ/กิจกรรมเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ บรรจุในแผนปฏิบัติการ 4 ปี (2548 – 2551) และ (2551 – 2554) เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของกระทรวง และจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีเพื่อขอสนับสนุนงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 4 เป็นการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ โดยทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแผนบริหารความเสี่ยงเสนอสำนักงบประมาณ

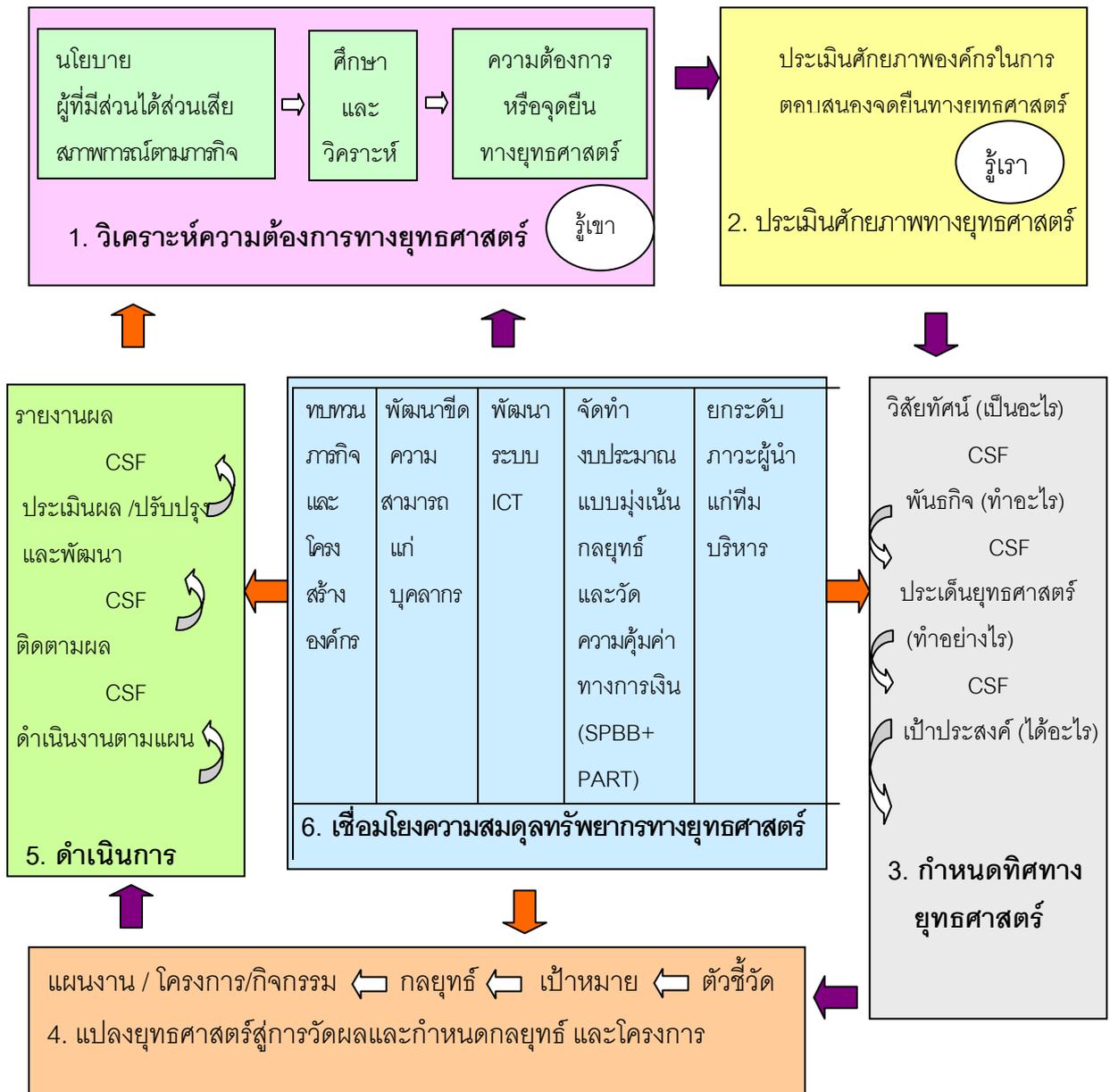
ขั้นตอนที่ 5 การดำเนินการตามแผนงบประมาณ ดำเนินการเป็นระบบมุ่งสัมฤทธิ์ โดยการประยุกต์ใช้เครื่องมือดัชนีวัดความสำเร็จแบบสมดุล (Balanced Scorecard: BSC) และตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators : KPI) นำกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ ซึ่งเมื่อดำเนินการตามแผนจะประเมินผลตามรายละเอียดตัวชี้วัด มีการติดตามผลเพื่อการปรับปรุงระหว่างกระบวนการ และรายงานผลต่อผู้บริหารเป็นระยะๆ

ขั้นตอนที่ 6 เชื่อมโยงความสมดุลทรัพยากรทางยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนความสำเร็จของการดำเนินงานโดยทบทวนภารกิจและโครงสร้างองค์กร พัฒนาขีดความสามารถแก่บุคลากร พัฒนาระบบ ICT จัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นกลยุทธ์และวัดความคุ้มค่าทางการเงิน (SPBB+PART) ยกกระดับภาวะผู้นำแก่ทีมบริหาร แสดงการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญทุกมิติอย่างสมดุล เชื่อมโยงตามเทคนิค Balanced Scorecard

ภาพที่ 2.7

สรุปกระบวนการจัดทำระบบบริหารยุทธศาสตร์ ของ สท.

ด้วยเครื่องมือ BSC



หมายเหตุ: Model ของบริษัท BSQM Group

สรุปผลการทบทวนวรรณกรรมเพื่อเป็นกรอบแนวคิดการศึกษาเรื่อง การรับรู้และปัญหาในขั้นตอนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ของข้าราชการ สท. พบว่า การบริหารระบบงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นวิธีการบริหาร จัดการสมัยใหม่ ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - 2550) แปลงสู่การปฏิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน มาตรการคือ ให้ส่วนราชการต่างๆ นำระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง โดยเน้นการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์ การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม ผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์กรต้องยอมรับและคำนึงถึงผลงาน รวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับจัดวางระบบการตรวจสอบผลงาน ซึ่งหนึ่งในเครื่องมือประเมินผลที่ยังอยู่ในความนิยม และ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท.) นำเครื่องมือดังกล่าวมาเป็นกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ คือ Balanced Scorecard (BSC) ประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรแบบสมดุล โดยวัดผลงานใน 4 มิติ คือ มิติด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร สุดท้ายคือการให้รางวัลจูงใจเมื่อผลการประเมินผลงานเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จนั้น สามารถประมวลได้ว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน การติดต่อสื่อสารต้องชัดเจน บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจการปฏิบัติอย่างชัดเจน มีสัมพันธภาพที่ดีภายในหน่วยงาน และมีระบบตอบแทนผลงานเป็นแรงจูงใจที่เหมาะสม

## 7. กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น สามารถกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาได้ ดังนี้

