

บทที่ 2

แนวความคิดการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ และการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอแนวความคิดในการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์เพื่อเป็นแนวคิดประกอบในการพิจารณาเลือกผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษา และผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้แนวทางการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในประเทศไทย เพื่อเป็นฐานในการศึกษาที่จะทำการศึกษาในเชิงลึกในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับต่อไป

แนวความคิดการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์

ความเป็นมา

การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการนำแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์ (strategy) ซึ่งเป็นแนวความคิดในการบริหารงานกองทัพซึ่งมีมาตั้งแต่ยุคก่อนประวัติศาสตร์¹ มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานในปัจจุบัน โดยคำว่ายุทธศาสตร์ (strategy) มาจากคำเดิมคือ stratego ซึ่งหมายถึงบทบาทของนายพล (general) ผู้ควบคุมกองทัพ และต่อมาคำดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงความหมายเป็น ศิลปะของนายพล (the art of the general) ซึ่งเป็นทักษะทางจิตวิทยาและการแสดงตนทางพฤติกรรมของนายพล และเมื่อ 450 ปีก่อนคริสตศักราช ก็ได้เปลี่ยนแปลงความหมายมาเป็นทักษะการจัดการ ซึ่งหมายถึงการบริหาร ความเป็นผู้นำ การพูด และการใช้อำนาจ และในสมัยพระเจ้าอเล็กซานเดอร์มหาราช (Alexander) หรือ ประมาณ 330 ปีก่อนคริสตศักราช คำว่ายุทธศาสตร์ได้ถูกนำมาใช้ในความหมายของทักษะในการใช้กำลังที่จะเอาชนะฝ่ายตรงข้าม และสร้างระบบที่เป็นหนึ่งเดียวของการปกครองโลก² โดยพระเจ้าอเล็กซานเดอร์มหาราช และเจ้าชายฟิลิป (Philip) ได้ใช้

¹ H. Mintzberg and J.B. Quinn, The Strategy Process (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), p. 5.

² Quinn and Roger, 1980, quoted in H. Mintzberg and J.B. Quinn, The Strategy Process (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), p. 2.

แนวความคิดดังกล่าวในการทำสงคราม โดยกำหนดให้มีจุดมุ่งหมาย (goal) ที่ชัดเจนที่จะนำมาเซโดเนียให้หลุดพ้นจากอิทธิพลของรัฐกรีก มีการควบคุมพื้นที่ที่สำคัญต่อการรบ การบริหารจัดการทรัพยากร การหลีกเลี่ยงที่จะเข้าโจมตี ณ จุดที่ฝ่ายตรงข้ามมีความเข้มแข็งและได้เปรียบ การสร้างกลวงในการยกทัพเพื่อลวงฝ่ายตรงข้ามให้เข้าใจผิด การประสานและสนธิกำลังพล การใช้ความได้เปรียบในเชิงภูมิศาสตร์ การบริหารจัดการขนส่งเสบียง อาวุธและกำลังพล การสร้างโครงสร้างในการบังคับบัญชา การหาข่าวความเคลื่อนไหวของฝ่ายตรงข้าม การรักษาฐานที่มั่นและอาณาเขตครอบครอง การเข้าตีเมื่อได้เปรียบทั้งต่อหน้าและการกระหนาบตีจากด้านหลัง ตลอดจนทั้งการวางแผนรองรับหากกองทัพตกอยู่ในวงล้อม การบริหารจัดการกองทัพดังกล่าว ทำให้กองทัพของมาเซโดเนีย เป็นกองทัพที่เข้มแข็ง มีวินัย และขวัญกำลังใจที่ดีที่สุดในโลกขณะนั้น และแนวความคิดในการบริหารจัดการกองทัพดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์ในยุคสมัยใหม่ (modern era) ไม่เพียงแต่ในด้านสงครามเท่านั้น แต่ยังหมายถึงสาขาอื่น ๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน³

มุมมองเชิงยุทธศาสตร์เป็นการมองในลักษณะการเอาชนะภาพรวม ซึ่งตรงกันข้ามกับกลยุทธ์ (tactic) ซึ่งเป็นการเน้นเอาชนะในการรบย่อย ๆ เป็นครั้ง ๆ การนำเอาแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารงานจึงเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อมุ่งสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ ในการบริหารงานยุคหลังสงครามโลก ภาคเอกชนได้นำแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารงานก่อน และต่อมาหน่วยงานภาครัฐได้นำมาปรับใช้⁴

ก่อนที่จะมีการนำแนวคิดการบริหารเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนนั้น ได้มีการนำแนวทางการบริหารงานแบบดั้งเดิม (traditional approach) มาใช้ในการดำเนินงาน โดยแนวทางการบริหารงานดังกล่าวจะมุ่งเน้นการบริหารจัดการของกระบวนการภายในหน่วยงาน เป็นการปฏิบัติงานในระยะสั้น และเน้นขั้นตอนตามแนวทางการปฏิบัติที่ได้รับมาอย่างเป็นทางการ จึงเป็นการปฏิบัติงานแบบเป็นกิจกรรมรายวัน การปฏิบัติงานในลักษณะนี้จึง

³ H. Mintzberg and J.B. Quinn, The Strategy Process (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), pp. 7-8.

⁴ O.E. Hughes, Public Management and Administration: An Introduction (New York: ST. Martin's Press. Inc, 1994), p. 169.

ไม่สามารถเห็นภาพรวมในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และไม่สามารถที่จะมองเห็นจุดมุ่งหมายระยะยาวในอนาคตของหน่วยงานได้⁵

แนวความคิดการบริหารที่เน้นการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานในระยะยาวเป็นแนวทางหนึ่งที่ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องของแนวทางการบริหารงานแบบดั้งเดิม โดยมีการคำนึงถึงปัจจัยภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงาน และมีการกำหนดจุดมุ่งหมาย (goals) และวัตถุประสงค์ (objectives) ที่ชัดเจน นอกจากนี้ การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ยังเน้นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติงานประจำเป็นรายวันไปสู่การปฏิบัติงานเพื่อมุ่งสู่จุดมุ่งหมายในอนาคต โดยในการกำหนดจุดมุ่งหมายนั้นเป็นการวางตำแหน่งหรือกำหนดบทบาทของหน่วยงานในอนาคตซึ่งต้องเผชิญกับความไม่แน่นอน และในการดำเนินงานก็ต้องเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งจะต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนลงไปว่าในการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรมจะต้องให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างไร ซึ่งในการปฏิบัติงาน ผู้ที่รับผิดชอบในการดำเนินงานจะต้องร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์และจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรม มิใช่เป็นเพียงผู้รับแนวทางการดำเนินงานจากผู้บริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว⁶

แนวคิดเรื่องยุทธศาสตร์ได้รับความสนใจจากผู้บริหารองค์การเนื่องจากการบริหารงานแนวนี้ได้ใส่ใจกับประเด็นที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางตำแหน่งองค์การเพื่อที่จะเผชิญกับความไม่แน่นอนที่เพิ่มขึ้นในอนาคต ตลอดจนการสร้างความคาดหวังและการวางแผนดำเนินงานเพื่อปรับทิศทางการดำเนินงานเพื่อให้องค์การบรรลุจุดมุ่งหมาย โดยหลักการ ยุทธศาสตร์เป็นการปรับจุดมุ่งหมายของปัจเจกบุคคลให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายขององค์การและผู้รับบริการ จะทำให้จุดเน้น (focus) ในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานมีความชัดเจน นอกจากนี้ การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ยังให้ความสอดคล้องกัน (consistency) ของแนวทางปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงาน มีความชัดเจนทั้งจุดมุ่งหมายและวิธีการดำเนินงาน นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ยังเป็นการให้ความหมายแก่องค์การที่จะสื่อให้ทั้งผู้ที่อยู่ในและนอกองค์การทราบและเข้าใจว่าองค์การมีลักษณะเช่นใด และแตกต่างจากหน่วยงานอื่นเช่นไร⁷

⁵ Ibid., pp. 268-288.

⁶ Ibid., p. 169.

⁷ P.C. Nutt and R.W. Backoff, Strategic Management of Public and Third Sector

Organizations (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992), pp. 58-61.

ความหมายของการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์

มีผู้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับความหมายของการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ไว้แตกต่างกัน โดยไม่มีคำจำกัดความหรือความหมายใดที่ได้รับการยอมรับให้เป็นความหมายสากล นักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรก็ใช้และให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไป แต่อย่างไรก็ตามในความแตกต่างดังกล่าวก็มีลักษณะที่เป็นความหมายพอสรุปได้ 6 ประการ ได้แก่

ประการแรก ความหมายที่เป็นเชิงแนวทางการบริหารงานในภาพรวมขององค์กร ที่สร้างความเชื่อมโยงที่ชัดเจนทั้งนโยบาย จุดมุ่งหมาย แนวทางปฏิบัติ และทรัพยากร เพื่อดำเนินงานให้บรรลุผลงาน โดยแนวทางดำเนินงานมีความเหมาะสมกับสถานะแวดล้อม และทรัพยากร ตลอดจนทั้งมีการเตรียมการเพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น⁸

ประการที่สอง นอกจากความหมายในเชิงแนวทางแล้วการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ยังมีความหมายในเชิงของการควบคุมการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลงานตามที่ได้ตั้งเอาไว้ นอกจากนั้น เพื่อควบคุมการดำเนินงานโดยกำหนดแบบ (design) และให้ความสำคัญกับปัจจัยที่เป็นมนุษย์ ที่จะดำเนินงานให้แล้วเสร็จตามเวลา ตามขีดกำลังความสามารถทั้งมนุษย์และทรัพยากร ดังนั้น การบริหารเชิงยุทธศาสตร์จึงมีความหมายรวมระหว่างแผนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์กับการดำเนินการตามแผนด้วย¹⁰

ประการที่สาม ความหมายในเชิงของการปรับตัวให้เข้ากับสถานะแวดล้อม โดยเห็นว่าการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์หมายถึงรวมถึงการที่องค์กรจะต้องร่วมกำหนดการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกมิใช่เป็นเพียงการปรับตัว และจะต้องสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยที่หน่วยงานดำเนินงานจะต้องมีความยืดหยุ่นที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับ

⁸ Quinn, 1980, quoted in H. Mintzberg and J.B. Quinn, The Strategy Process (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), p. 3. ; J.M. Shafritz and E.W. Russell, Introducing Public Administration (New York: Pearson Education, Inc., 2005), pp. 330-358.

⁹ Montanare, Daneke, and Bracker, quoted in Mark H. Moore, Creating Public Value: Strategic Management in Government (Massachusetts: Harvard University Press, 1998), p. 8.

¹⁰ Eadie, quoted in O.E. Hughes, Public Management and Administration: An Introduction (New York: ST. Martin's Press. Inc, 1994), p. 181.

สถานการณ์¹¹ ซึ่งการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์หมายถึงรวมถึงการศึกษาปัจจัยที่อยู่ภายในและปัจจัยที่อยู่ภายนอกหน่วยงาน เพื่อมุ่งเน้นให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จ¹²

ประการที่สี่ ความหมายในเชิงการจัดการ หรือการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (strategic management) หมายถึงการปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงานขององค์การโดยผู้บริหาร เพื่อให้มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของหน่วยงาน โดยการปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงานจะเกิดขึ้นเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงของความต้องการของผู้ใช้บริการ การบริการ ขั้นตอนกระบวนการ และนโยบายการบริหาร ตลอดทั้งเงื่อนไขความยุ่งยาก (difficulty) และความผันผวน (turbulent) ของสภาวะแวดล้อมของหน่วยงาน¹³

ประการที่ห้า ความหมายในเชิงการตัดสินใจ คือการตัดสินใจกำหนดจุดมุ่งหมาย การกำหนดแผนหลักในการดำเนินงานเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมาย การกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน หรือให้บริการ การกำหนดทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการบริหารจัดการทั้งเชิงเศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์ และการกำหนดลักษณะของสิ่งที่หน่วยงานจะต้องให้คืนกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสังคม¹⁴

ประการที่หก ความหมายของการนำการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ไปใช้ ซึ่งยุทธศาสตร์ได้ถูกนำไปใช้ใน 5 ลักษณะ ได้แก่ แผน (plan) กลลวง (ploy) รูปแบบ (pattern) ตำแหน่ง (position) และมุมมอง (perspective) หรือ 5Ps¹⁵ ความหมายในลักษณะที่เป็นแผน (plan) เป็นการกำหนดวิธีการดำเนินงาน (course of action) ล่วงหน้า ที่จะนำมาใช้ในสถานการณ์ต่าง ๆ โดยในการกำหนดวิธีดำเนินงานหรือการวางแผนดังกล่าวจะมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน

¹¹ Bozeman and Straussman, quoted in Mark H. Moore, Creating Public Value: Strategic Management in Government (Massachusetts: Harvard University Press, 1998), p. 8.

¹² Chandler, 1962, and Ansoff, Declerk, and Hays, 1976 quoted in H. Mintzberg and J.B. Quinn, The Strategy Process (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), pp. 56-57.

¹³ P.C. Nutt and R.W. Backoff, Strategic Management of Public and Third Sector Organizations, pp. 3-4.

¹⁴ Andrew, 1980 quoted in P.C. Nutt and R.W. Backoff, Strategic Management of Public and Third Sector Organizations (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992), p. 57.

¹⁵ Mintzberg, 1987 quoted in H. Mintzberg and J.B. Quinn, The Strategy Process (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), pp. 10-16.

และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนจะเป็นการสร้างความมั่นใจว่าการดำเนินงานจะบรรลุวัตถุประสงค์¹⁶

ในความหมายที่เป็นกลลวง (ploy) เป็นความหมายที่เน้นให้เห็นพลวัต (dynamic) และมุมมองของการแข่งขัน (competitive aspects) ในมุมมองนี้จะเป็นการลวงให้ฝ่ายตรงข้ามเข้าใจผิดในทิศทางการดำเนินงาน ซึ่งไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง และส่งผลให้ฝ่ายตรงข้ามหลงประเด็น ทำให้อีกฝ่ายหนึ่งซึ่งออกกลลวงฉวยโอกาสเอาชนะ¹⁷

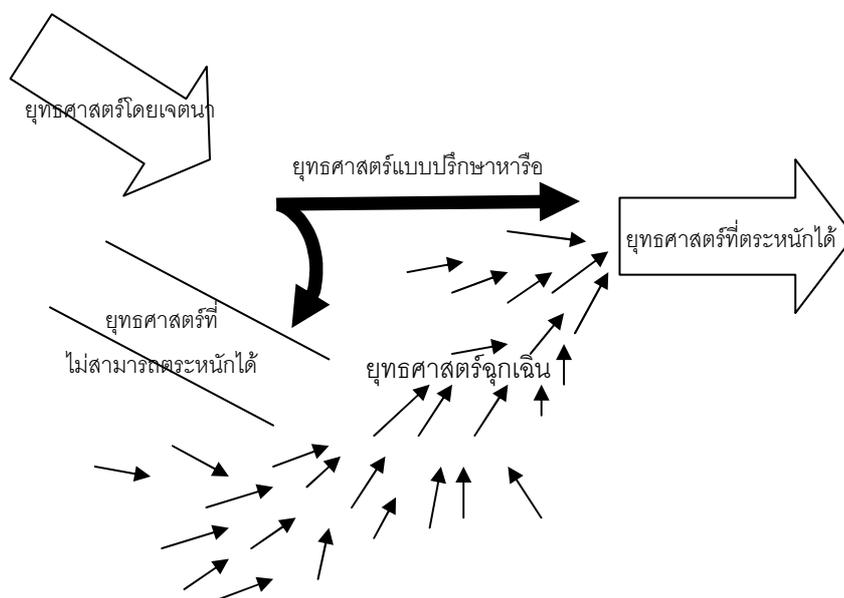
ในความหมายที่เป็นรูปแบบ (pattern) หมายถึงกระแสหรือทิศทางที่เป็นหนึ่งเดียวทางพฤติกรรมของการดำเนินงาน (consistency in behavior) ไม่ว่าจะเป็นการตั้งใจหรือไม่ก็ตาม โดยกระแสที่เป็นหนึ่งเดียวหรือยุทธศาสตร์ที่ตระหนักได้ (realized strategy) นี้มาจาก ทั้งยุทธศาสตร์โดยเจตนา (intended strategy) และยุทธศาสตร์ดุกเฉิน (emergent strategy) ซึ่งยุทธศาสตร์โดยเจตนา (intended strategy) สามารถเรียนรู้ได้จากอดีต ทั้งนี้ ก่อนที่จะไปสู่การเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ที่ตระหนักได้ (realized strategy) หากผ่านการพิจารณาและปรึกษาหารืออย่างจริงจัง อาจเรียกรวมยุทธศาสตร์แบบปรึกษาหารือ (deliberate strategy) ทั้งนี้ในส่วนที่ไม่นำไปสู่การปรึกษาหารือจะกลายเป็นยุทธศาสตร์ที่ไม่สามารถตระหนักได้ (unrealized strategy) ส่วนยุทธศาสตร์ดุกเฉิน (emergent strategy) จะไม่สามารถรู้ได้ล่วงหน้า ไม่มีเจตนาที่จะให้เกิดขึ้น รูปแบบของการปฏิบัติงานจึงไม่เป็นการตั้งใจแต่จะเป็นการดำเนินงานเฉพาะรายกรณี และเมื่อได้มีการดำเนินงานเป็นรายกรณีแล้ว ดังนั้นยุทธศาสตร์ดุกเฉิน (emergent strategy) จึงสามารถเกิดได้ในทุกระดับ ไม่จำเป็นจะต้องเกิดจากฝ่ายบริหารหรือศูนย์กลาง ทั้งนี้ในความเป็นจริงจะไม่สามารถขีดเส้นแบ่งได้อย่างเด็ดขาดว่ากรณีใดเป็นยุทธศาสตร์โดยเจตนา หรือเป็นยุทธศาสตร์แบบดุกเฉิน แต่มักจะมีทั้งสองอย่างควบคู่กันไป กล่าวคือ จะเป็นลักษณะของยุทธศาสตร์แบบร่ม (umbrella strategy) โดยที่มีการปรึกษาหารือกันในประเด็นที่กว้าง แต่ในขณะเดียวกันก็ยอมรับรายละเอียดที่ไม่ได้มีการหารือได้¹⁸ แนวคิดความหมายของยุทธศาสตร์ที่เป็นรูปแบบสามารถแสดงได้ตามแผนภาพที่ 2.1

¹⁶ P.C. Nutt and R.W. Backoff, Strategic Management of Public and Third Sector Organizations, p. 62.

¹⁷ Ibid., pp. 62-63.

¹⁸ Henry Mintzberg, The Rise and Fall of Strategic Planning (New York: Prentice Hall, 1994), pp. 23-27 ; P.C. Nutt and R.W. Backoff, Strategic Management of Public and Third Sector Organizations, p. 63.

แผนภาพที่ 2.1
แสดงรูปแบบของยุทธศาสตร์



ที่มา: ดัดแปลงจาก H. Mintzberg and J.B. Quinn, The Strategy Process (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), p. 12.

ในความหมายที่เป็นตำแหน่ง (position) เห็นว่าการวางตำแหน่งของหน่วยงานที่เหมาะสมในสภาวะแวดล้อมหนึ่ง ๆ ซึ่งหมายถึงทั้งปัจจัยภายในและภายนอก¹⁹ โดยในเชิงธุรกิจ ยุทธศาสตร์หมายถึง การแสวงหาจุดที่พบบันของสินค้าและลูกค้า และการแสวงหาตลาดที่กว้างออกไป²⁰ นอกจากนั้นยุทธศาสตร์ที่มีความหมายในเชิงตำแหน่งยังหมายถึงการหาช่อง (niche) ที่จะสามารถหลีกเลี่ยงการต่อสู้แข่งขัน ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของความร่วมมือกันระหว่างองค์การ ซึ่งอาจจะเป็นความร่วมมือกับคู่แข่งชั้นก็ได้

¹⁹ Hofer and Schendel, 1978 quoted in H. Mintzberg and J.B. Quinn, The Strategy Process (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), p. 13.

²⁰ Porter, 1980, 1985 quoted in Henry Mintzberg, The Rise and Fall of Strategic Planning (New York: Prentice Hall, 1994), p. 27.

ในความหมายที่เป็นมุมมอง (perspective) ยุทธศาสตร์เป็นมุมมองร่วมกันของสมาชิกในองค์กร ซึ่งนำไปสู่การปฏิบัติด้วยความตั้งใจ โดยสมาชิกแต่ละคนได้ถูกผูกโยงเป็นเอกภาพทั้งความคิดและพฤติกรรม จึงเป็นเรื่องอุดมคติร่วมกันของคนในองค์กรในการรักษาคุณค่าหลัก (core value) ขององค์กร และฐานคติ (preoccupation) ของความหมายยุทธศาสตร์ในกรณีนี้คือการสร้างความปรารถนา (desire) และความคาดหวัง (aspiration)²¹

แรงผลักดันเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์มาจากข้อกังวล (concerns) หรือความยุ่งยาก (difficulties) ที่องค์กรจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับดำเนินงาน ในขณะที่หน่วยงานมีความซับซ้อนและจะต้องเผชิญกับสภาวะที่มีลักษณะเป็นทางสองแพร่ง (dilemmas) และมีสภาวะการณ์ที่กดดันทำให้องค์กรจะต้องปรับปรุงวิธีการทำงานแบบดั้งเดิม ข้อกังวลหรือความยุ่งยากที่สำคัญ ได้แก่ การเป็นองค์กรจัดตั้งใหม่หรือองค์กรที่มีการเจริญเติบโต เนื่องจากองค์กรจะต้องมีการรวบรวมสรรพกำลังกันอย่างรวดเร็ว ดังนั้นทิศทางในการดำเนินงานของหน่วยงานจะต้องชัดเจน หลายหน่วยงานต้องการความเติบโตแต่ปัญหาได้แก่ ไม่ทราบแน่ชัดว่าจะไปในทิศทางใด ความมั่นคงทางการเงินก็เป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ ในกรณีหน่วยงานซึ่งถูกตัดเงินอุดหนุนจากหน่วยงานสนับสนุนหนึ่ง อาจเปลี่ยนทิศทางและมุมมองในการดำเนินงานเพื่อรับการสนับสนุนจากอีกหน่วยงานอื่นทดแทน นอกจากนั้น การเปลี่ยนคณะกรรมการบริหาร หรือเปลี่ยนผู้บริหาร การถูกบังคับด้วยกฎระเบียบ ปัญหาและความต้องการการบริการจากผู้ให้บริการ การทำงานเชิงบูรณาการและความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ความเฉื่อยไม่ทันการณ์ของการปฏิบัติงานในระบบที่ต่อเนื่องกันยาวนาน การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน ตลอดจนการเพิ่มภาระหน้าที่ขึ้นอย่างรวดเร็ว ล้วนเป็นสิ่งที่เป็แรงผลักดันให้เกิดการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อเผชิญกับข้อกังวล และความยุ่งยากดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น²²

²¹ Henry Mintzberg, *The Rise and Fall of Strategic Planning*, pp. 27-29. ; P.C. Nutt and R.W. Backoff, *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*, p. 64.

²² P.C. Nutt and R.W. Backoff, *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*, pp. 9-17.

จากความหลากหลายของแรงผลักดันที่นำไปสู่การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ จึงนำไปสู่สำนักคิดที่หลากหลายในการก่อตัวของยุทธศาสตร์ ดังจะได้นำเสนอในลำดับต่อไป

สำนักคิดในการก่อตัวของยุทธศาสตร์

แนวคิดในการศึกษาการก่อตัวของยุทธศาสตร์ที่สำคัญ อาจแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ แนวคิดกลุ่มแรก แนวคิดที่เป็นเชิงข้อเสนอ (prescriptive) ซึ่งเป็นกลุ่มที่มุ่งนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการก่อตัวของยุทธศาสตร์องค์การ มินซ์เบอร์ก และคณะ²³ ได้นำเสนอกลุ่มสำนักคิดที่สำคัญ 3 กลุ่มสำนักคิด

กลุ่มสำนักคิดที่ 1 เป็นกลุ่มที่มีแนวความคิดเชิงข้อเสนอ (prescriptive) ซึ่งมี 3 สำนักคิด ได้แก่ สำนักนักคิดแรก สำนักออกแบบ (design school) ในสำนักคิดนี้จะเน้นความสำคัญของผู้นำในการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยเห็นว่าผู้นำเป็นผู้ที่มีความตระหนักรู้ แล้วนำไปสู่กระบวนการคิดที่ต้องวิเคราะห์หาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค หรือ SWOT เพื่อวิเคราะห์และสร้างกรอบความคิด (conceptual) เพื่อหาความเหมาะสม (fit) ในการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มีความชัดเจน โดยพิจารณาจากขีดความสามารถขององค์การกับความเป็นไปได้จากภายนอกในการดำเนินงานในองค์การ ในกระบวนการคิดจะเน้นความไม่เป็นทางการ โดยแนวคิดนี้มาโดยสำนักคิดธุรกิจฮาร์วาร์ด (Harvard Business School)²⁴

สำนักคิดที่สอง สำนักการวางแผน (planning school) เป็นสำนักคิดที่ยอมรับเอาแนวความคิดของสำนักออกแบบ โดยมีรากฐานแนวคิดจากทฤษฎีระบบ (System Theory) และระบบเครือข่าย (cybernetics) แต่ยุทธศาสตร์ที่เป็นผลผลิตจากกระบวนการจะมีลักษณะที่เป็นทางการที่มีการจัดกิจกรรมอย่างเป็นขั้นตอนที่ชัดเจน และนักวางแผนจะมีบทบาทสูงในการกำหนด

²³ สรุปความจาก H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management (New York: The Free Press, 1998).

²⁴ Christensen, Andrew, Bower, Hamermesh, and Porter, 1982, p. 164 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management (New York: The Free Press, 1998), pp. 22-45.

ยุทธศาสตร์ โดยที่สำนักคิดนี้จะให้ความหมายของสภาวะแวดล้อมในลักษณะที่เป็นสิ่งที่คงที่และสามารถควบคุมได้²⁵

สำนักคิดที่สาม สำนักคิดการวางตำแหน่ง (positioning school) เป็นสำนักคิดที่มีพื้นฐานแนวคิดจากเศรษฐศาสตร์โดยมุ่งเน้นการวางตำแหน่งที่ดีที่สุดขององค์การท่ามกลางความแตกต่างหลากหลาย ทั้งนี้สำนักคิดนี้ให้ความสำคัญของเนื้อหาของยุทธศาสตร์มากกว่ากระบวนการ และจะทำการวิเคราะห์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์หลัก (generic strategy) ที่มีความชัดเจน และผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดยุทธศาสตร์ได้แก่นักวิเคราะห์²⁶

กลุ่มสำนักคิดที่ 2 จะมีลักษณะเชิงพรรณนา (descriptive) ซึ่งมีสำนักคิดที่สำคัญ 6 สำนักได้แก่ สำนักคิดแรก สำนักคิดผู้ประกอบการ (entrepreneurial school) ซึ่งเน้นกระบวนการของยุทธศาสตร์จากผู้นำที่เข้มแข็ง และมีวิสัยทัศน์ตลอดทั้งนวัตกรรม โดยเห็นว่าสภาวะแวดล้อมของการบริหารสามารถจัดการได้ และยุทธศาสตร์จะมีลักษณะที่จะต้องประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับวิสัยทัศน์²⁷

สำนักคิดที่สองในกลุ่มที่มีลักษณะเชิงพรรณนา ได้แก่ สำนักความคิด (cognitive school) เป็นสำนักคิดที่มีรากฐานความคิดมาจากสาขาจิตวิทยาที่เชื่อว่ามนุษย์ใช้เหตุผลที่มีความหลากหลาย (bounded rationality) ในการกำหนดยุทธศาสตร์จึงให้ความสำคัญทางจิตใจ (mental) ของมนุษย์เป็นหลัก และเห็นว่าการให้เหตุผลเป็นระบบการทำงานของสมองที่จะต้องทำการวางกรอบความคิดจากข้อมูลที่มามากมายของสภาวะแวดล้อม²⁸

สำนักคิดที่สามในกลุ่มที่มีลักษณะเชิงพรรณนา ได้แก่ สำนักคิดการเรียนรู้ (learning school) มีรากฐานความคิดจากสาขาจิตวิทยา โดยเน้นการก่อตัวของยุทธศาสตร์ที่เกิด

²⁵ Ansoff, 1965 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management (New York: The Free Press, 1998), pp. 47-79.

²⁶ Porter, 1980 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management (New York: The Free Press, 1998), pp. 81-122.

²⁷ Shumpeter, 1934 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management (New York: The Free Press, 1998), pp. 123-173.

²⁸ Simmon, 1976 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management (New York: The Free Press, 1998), pp. 149-173.

จากสิ่งที่ไม่คาดฝันและมีการเรียนรู้ร่วมกันตลอดทั้งการสั่งสมประสบการณ์ของคนในองค์กรที่มีความต่อเนื่อง มิใช่การเรียนรู้ที่เป็นลักษณะเส้นตรงแต่มาโดยไร้ทิศทางที่แน่นอน ดังนั้น สภาวะแวดล้อมจึงเป็นสิ่งที่ยากแก่การทำทำความเข้าใจ แนวความคิดของสำนักคิดนี้จึงเห็นว่าการกำหนดยุทธศาสตร์มิได้ให้ความสำคัญกับการวางแผนซึ่งเน้นความแน่นอนมากนัก และยุทธศาสตร์จะมีการเปลี่ยนแปลงจากการเรียนรู้²⁹

สำนักคิดที่สี่ สำนักคิดการเมือง (political school) เป็นแนวความคิดที่ก่อตัวจากความขัดแย้งและการใช้อำนาจ ซึ่งได้รับอิทธิพลแนวความคิดจากสาขารัฐศาสตร์ โดยการก่อตัวของยุทธศาสตร์จะเป็นการเจรจาต่อรองหรือความร่วมมือในการยึดตำแหน่งที่สำคัญที่สามารถเป็นผู้กำหนดกติกา ภายในองค์กรจะถูกมองรวมเป็นหน่วยเดียวภายใต้อำนาจที่รวมศูนย์ และการรักษาไว้ซึ่งอำนาจเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการกำหนดยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อที่จะคงไว้ซึ่งความเป็นผู้กำหนดกติกา³⁰

สำนักคิดที่ห้า สำนักคิดวัฒนธรรม (cultural school) เป็นสำนักคิดที่มีรากฐานความคิดจากมานุษยวิทยา (Anthropology) จะเน้นการก่อตัวของยุทธศาสตร์ที่เกิดจากกระบวนการของความร่วมมือที่จะสร้างมุมมองร่วมขององค์กร (collective perspective) เพื่อให้เกิดอุดมการณ์และค่านิยมร่วมกัน โดยมีความเชื่อว่าการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กรจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อยุทธศาสตร์และวิธีการดำเนินงานที่ได้กำหนดขึ้นได้กลายเป็นวัฒนธรรมขององค์กร³¹

สำนักคิดที่หก สำนักคิดสภาวะแวดล้อม (environmental school) เห็นว่าการก่อตัวของยุทธศาสตร์มีลักษณะเป็นเชิงรับต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม สภาวะแวดล้อม

²⁹ Lindblom, 1959, and Quinn, 1980 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management* (New York: The Free Press, 1998), pp. 174-231.

³⁰ Allison, 1871, and Perrow, 1970 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management* (New York: The Free Press, 1998), pp. 232-261.

³¹ Norman, 1977 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management* (New York: The Free Press, 1998), pp. 263-283.

จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ ส่วนความเป็นผู้นำขององค์กรไม่มีบทบาทที่สำคัญ ดังนั้นการกำหนดยุทธศาสตร์จึงไม่มีความแน่นอนและไม่มีทางเดียวที่ดีที่สุด (one best way)³²

กลุ่มสำนักคิดที่ 3 สำนักคิดรูปแบบเฉพาะ (configuration school) เป็นแนวคิดที่เน้นมุมมองของการเปลี่ยนแปลง (transformation) โดยเห็นว่าหากองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะตัว (configuration) มีภาวะที่ถูกรบกวนก็จะมีกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อเปลี่ยนรูปไปสู่อีกลักษณะหนึ่งและองค์กรจะคงรูปอยู่ในลักษณะที่เปลี่ยนรูปแล้วในระยะเวลาหนึ่ง แต่เมื่อมีภาวะที่ถูกรบกวนก็จะมีเปลี่ยนรูปไปอีก ไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้นการกำหนดยุทธศาสตร์ก็จะเน้นเรื่องการคงไว้ซึ่งลักษณะเฉพาะตัวขององค์กรให้ได้ และเน้นเรื่องการปรับตัวให้สามารถดำรงอยู่ได้หากมีภาวะรบกวน ในสำนักคิดนี้เป็นการผสมผสานรูปแบบต่าง ๆ ของการก่อตัวของยุทธศาสตร์สองกลุ่มแรกดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นมาใช้เป็นกรณีเพื่อให้เกิดกระบวนการที่เหมาะสมกับกรณีเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง³³

แต่อย่างไรก็ตาม จากทั้งสองแนวคิดในการก่อตัวของยุทธศาสตร์ แนวความคิดของสำนักคิดวางแผนได้รับความนิยมสูงสุด จนบดบังแนวความคิดของสำนักคิดอื่น ๆ แต่หลังจากปี ค.ศ. 1973 เป็นต้นมา แนวความคิดของสำนักคิดที่นอกเหนือจากการวางแผน (planning school) จึงเริ่มมีบทบาทขึ้นบ้าง เนื่องจากแนวความคิดของสำนักคิดการวางแผนขาดความชัดเจนในบางประการ แต่ทั้งนี้แนวความคิดสำนักวางแผนยังคงได้รับการยอมรับในทางการปฏิบัติอย่างแพร่หลาย³⁴ อนึ่ง สรุปสำนักคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ แสดงในตารางที่ 2.1

³² Hannan and Freeman, 1997 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management (New York: The Free Press, 1998), pp. 285-300.

³³ Khandwalla, 1970 quoted in H. Mintzberg, B. Ahlstrand and J. Lampel, Strategy Safari: A Guided Tour Through Wild of Strategic Management (New York: The Free Press, 1998), pp. 301-347. ; Mintzberg, Ahlstrand and Lampel quoted in H.W. Volberda and T. Elfring, Rethinking Strategy (London: Sake Publications, 2001), pp. 198-211.

³⁴ Henry Mintzberg, The Rise and Fall of Strategic Planning, pp. 1-4.

ตารางที่ 2.1
แสดงสรุปสำนักคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์

| ประเภท | สำนักคิด | มุมมองกระบวนการ |
|-------------|---------------|------------------------|
| เชิงข้อเสนอ | ออกแบบ | กรอบความคิด |
| | การวางแผน | เป็นทางการ |
| | การวางตำแหน่ง | วิเคราะห์ |
| เชิงพรรณนา | ความคิด | จิตใจ |
| | ผู้ประกอบการ | วิสัยทัศน์ |
| | การเรียนรู้ | เรียนรู้ร่วมกัน |
| | การเมือง | อำนาจ |
| | วัฒนธรรม | อุดมคติ และความร่วมมือ |
| | สภาวะแวดล้อม | ตอบสนองเชิงรับ |
| | แบบเฉพาะ | การเปลี่ยนรูป |

ที่มา : ปรับปรุงจาก Table 1: Schools of Thought on Strategy Formation³⁵

ลักษณะของการกำหนดยุทธศาสตร์

ในการก่อตัวของยุทธศาสตร์มีการนำประเด็นเรื่องสภาวะแวดล้อมและเรื่องของกาลเวลามาประกอบ ทั้งในอนาคต ปัจจุบัน และอดีต ในการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่มุ่งเน้นอนาคตจะกำหนดจุดมุ่งหมายในระยะยาว ส่วนการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่มุ่งให้เกิดผลในปัจจุบันจะเน้นหนักในสิ่งที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างเร่งด่วน แต่อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงสามารถดำเนินการได้หากเห็นว่าเป็นโอกาสที่ดีหรือมีความจำเป็นที่เด่นชัด ทั้งนี้ ข้อมูลเกี่ยวกับอดีตจะนำไปใช้สำหรับสำรวจค่านิยมขององค์กรที่สามารถนำไปใช้ในการดำเนินงานในอนาคต ทั้งนี้ รัฐบาล ได้เปรียบเทียบลักษณะของการนำการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ไปสู่

³⁵ Henry Mintzberg, *The Rise and Fall of Strategic Planning*, p. 3.

การปฏิบัติ ในลักษณะของ ตำนาน (sagas) การค้นคว้า (quests) การผจญภัย (venture) และการพนัน (parlay)

ในลักษณะของตำนาน (sagas) จะนำความสำเร็จในอดีตซึ่งองค์การต้องการอนุรักษ์ มาประกอบเป็นค่านิยมหลัก (core value) เพื่อปกป้องมิให้ค่านิยมหลักนั้น ๆ ต้องสูญไปกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอก แต่อย่างไรก็ตามความเป็นตำนานของเรื่องหนึ่ง ๆ หรือบุคคลหนึ่งก็สามารถเปลี่ยนแปลงและนำเสนอให้เข้ากับสภาวะการณ์ในปัจจุบันได้ แนวคิดเรื่องตำนานได้นำไปสู่ยุทธศาสตร์เชิงฟื้นฟู (restorative strategy) เพื่อฟื้นฟูสิ่งที่ได้สูญเสียหรือสูญหายขึ้นใหม่ โดยการออกนโยบายหรือข้อบังคับใหม่ ยุทธศาสตร์เชิงปฏิรูป (reformative strategy) เพื่อปรับปรุงนโยบายหรือข้อบังคับที่ไม่เหมาะสม และยุทธศาสตร์เชิงอนุรักษ์ (conservative strategy) เพื่อค่านิยมหรือคุณค่าขององค์การที่มีแนวโน้มว่าจะถูกคุกคาม ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงในเชิงตำนาน เป็นการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว

ลักษณะของการค้นคว้า (quests) เป็นการแสวงหาวิสัยทัศน์เพื่อกำหนดอนาคต โดยมุ่งเน้นการค้นหาคูณาค่าที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งผลสำเร็จของการดำเนินงานจะขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำหรือผู้บริหารที่จะชักจูงให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การให้การยอมรับและปฏิบัติตามวิสัยทัศน์หรือคุณค่าที่ได้ตั้งเอาไว้ การค้นคว้าเปรียบได้กับตำนานที่มุ่งไปยังอนาคต ทั้งนี้ การค้นคว้าเกิดเมื่อผู้นำต้องการเปลี่ยนแปลงทิศทางหรือการดำเนินงานเนื่องจากได้เล็งเห็นว่าอนาคตขององค์การกำลังถูกคุกคาม และการค้นคว้าเกิดเมื่อผู้นำเกิดความขัดแย้งโดยการกำหนดจุดมุ่งหมายในระยะยาวเพื่อปูหนทางสู่การตกลง และล้มจุดมุ่งหมายสั้น ๆ ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง แนวคิดเรื่องการค้นคว้าได้นำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ 3 ยุทธศาสตร์ได้แก่ ประการแรก กำหนดยุทธศาสตร์เชิงวาระใหม่ (new agenda strategy) ซึ่งจะใช้ในการสร้างความสมดุลของฝ่ายที่สนับสนุนและคัดค้านการเปลี่ยนแปลง ประการที่สอง กำหนดยุทธศาสตร์เชิงวิสัยทัศน์หลัก (grand vision strategy) เป็นยุทธศาสตร์ที่มีลักษณะเชิงรุก โดยกำหนดภาพที่องค์การสามารถเป็นได้ไว้ล่วงหน้า และประการสุดท้าย กำหนดยุทธศาสตร์เชิงทางเลือก (alternative course strategy) เป็นยุทธศาสตร์ที่ใช้ในภาวะวิกฤติ โดยที่จะต้องมีการระดมทรัพยากรเพื่อแก้ไขภาวะวิกฤติ และภาวะวิกฤตินั้น ๆ จะมีความสำคัญและเร่งด่วนที่สุดเหนือกิจกรรมหรือโครงการอื่นใดที่องค์การจะต้องดำเนินการ ทั้งนี้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เชิงค้นคว้าเป็นการดำเนินงานในระยะยาว

ลักษณะของการผจญภัย (venture) เป็นการคาดการณ์ถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นหรือผลกระทบจากสิ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การเตรียมพร้อมเพื่อเผชิญเหตุ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการทำนายและเตรียมพร้อม (predict and prepare) เนื่องจากมีขีดจำกัดในการทำนายเหตุการณ์ในอนาคต เพื่อลดความเสี่ยงในการดำเนินงานจึงนำไปสู่การจัดทำแผนเผชิญเหตุ (contingency plan) เพื่อรองรับเหตุฉุกเฉิน การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ในลักษณะนี้จึงเป็นการยากที่จะกำหนดผลลัพธ์ (outcome) ในการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ในลักษณะของการผจญภัยนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์แรก ยุทธศาสตร์เชิงเป้าหมาย (target strategy) โดยที่หน่วยงานภาคเอกชนจะหมายถึงการเตรียมงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการเผชิญเหตุ ส่วนหน่วยงานภาครัฐจะหมายถึงการพัฒนาความพร้อมสำหรับรองรับเหตุวุ่นวายที่เกิดขึ้น ยุทธศาสตร์ที่สอง ยุทธศาสตร์เชิงความพยายาม (trial strategy) เป็นการดำเนินงานชั่วคราวหรือการมอบหมายงานชั่วคราวเพื่อรองรับปริมาณงานที่มากเกินไปกว่าการดำเนินงานในภาวะปกติจะรองรับได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องตรวจสอบความถูกต้องของระเบียบปฏิบัติในการมอบหมายงานชั่วคราวด้วย และยุทธศาสตร์ที่สาม ยุทธศาสตร์เชิงความเป็นปึกแผ่น (compact strategy) เป็นการสร้างข้อตกลงชั่วคราวระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เพื่อร่วมกันแก้ไขประเด็นฉุกเฉินที่เกิดขึ้น ซึ่งประเด็นฉุกเฉินนั้น ๆ มีหลายฝ่ายเป็นผู้รับผิดชอบ และมีหน้าที่ที่เหลื่อมล้ำกัน หรือมีหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน

ลักษณะของการพนัน (parlay) ยุทธศาสตร์ในลักษณะนี้เป็นการสร้างความเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดความเคลื่อนไหวอื่น ๆ ตามมา เป็นการใช้อุปกรณ์ที่มีอยู่เพื่อสร้างโอกาสที่ดีกว่า ในสภาวะแวดล้อมที่มีความผันผวนและซับซ้อนที่ยากในการทำความเข้าใจ การเคลื่อนไหวเพื่อรับทราบข้อมูลย้อนกลับเพื่อการปรับตัวในการดำเนินงานเป็นการลดความเสี่ยง จึงเป็นการค้นหาโอกาสที่เป็นไปได้ในการดำเนินงาน ยุทธศาสตร์ในลักษณะนี้สามารถแบ่งได้เป็น 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์แรก ยุทธศาสตร์เชิงหลีกเลี่ยง (hedging strategy) เป็นการเสนอแนวทางดำเนินงานหรือโครงการโดยหลีกเลี่ยงการจัดลำดับความสำคัญ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการที่มีความสำคัญใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์นี้มักจะถูกใช้ในการเสนอของบประมาณของหน่วยงาน ยุทธศาสตร์ที่สอง ยุทธศาสตร์เชิงค้ำจุน (leveraging strategy) เป็นการอาศัยเครือข่ายทางสังคมเพื่อเป็นพลังในการต่อรอง โดยที่บุคคลหรือหน่วยงานเข้าเป็นสมาชิกกลุ่ม แล้วใช้กลุ่มต่อรองเพื่อตนหรือหน่วยงานของตน และยุทธศาสตร์ที่สาม ยุทธศาสตร์เชิงก้าวหน้า (advancing strategy) เป็นการมองผลที่จะเกิดในวันข้างหน้าโดยที่จะต้องลงทุนจำนวนมาก ณ ปัจจุบัน ถึงแม้ปัจจุบันหน่วยงานจะเป็นผู้นำในการแข่งขันกับคู่ต่อสู้และหากลงทุนจำนวนมากในปัจจุบันจะทำให้ความเป็นผู้นำลดลงก็ตาม ผลจากการลงทุน ในอนาคตหน่วยงานจะกลายเป็น

หน่วยงานที่เหนือคู่แข่ง แต่ในมุมมองกลับหากหน่วยงานไม่ลงทุนในปัจจุบันจะทำให้สูญเสียความเป็นผู้นำในอนาคต³⁶

แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ในภาคเอกชน

ภาคเอกชนได้นำแนวคิดการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์มาประยุกต์ใช้ โดยอิงกับแนวคิดในการบริหารงานของกองทัพ โดยที่คำว่ายุทธศาสตร์ได้ถูกนำมาใช้เพื่อการดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายของหน่วยงาน แนวคิดในเรื่องความมั่นคงและการขยายอาณาเขตจากการทหาร ได้ถูกมาใช้กับประเด็นส่วนแบ่งการตลาด ซึ่งในทางปฏิบัติหน่วยงานภาคเอกชนจะมีการสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนดำเนินงานล่วงหน้า กำหนดทรัพยากรการบริหารเพื่อดำเนินงาน ตลอดจนทั้งพัฒนาเครื่องมือเตือนเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแผนดำเนินงาน³⁷

ตั้งแต่มุขหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ภาคเอกชนได้นำเอาแนวทางการดำเนินงานเชิงยุทธศาสตร์มาใช้โดยได้มีการเริ่มวางแผนการดำเนินงาน ซึ่ง แฮ็กซ์ และ มาจลุฟ³⁸ ได้เสนอว่าการวางแผนดำเนินงานของภาคเอกชนได้ผ่านมาแล้วรวม 5 ช่วง ได้แก่

ช่วงแรกเป็นการวางแผนเพื่อควบคุมทางด้านการคลังและการเงิน (budgeting and financial control) ในการวางแผนในระยะแรกนี้จะเน้นการควบคุมการใช้จ่ายโดยมุ่งให้เกิดผลในทางปฏิบัติในมุมมองทางด้านการคลังและการเงินเท่านั้น การวางแผนจึงเป็นแผนที่เป็นเครื่องมือสำหรับใช้จ่ายเงิน จึงทำให้การวางแผนประเภทนี้นำไปสู่การปฏิบัติงานระยะสั้น และมุ่งผลการดำเนินงานในช่วงสั้น ๆ ทำให้ไม่เห็นเป้าหมายโดยรวมขององค์กรว่าจะดำเนินการไปในทิศทางใด

ช่วงที่สอง แนวทางในการวางแผนได้เข้าสู่ช่วงที่สองในทศวรรษ 1950 ซึ่งเป็นแนวทางการวางแผนที่เน้นแผนระยะยาว (long range planning) ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่มี

³⁶ Rubin, 1988 quoted in P.C. Nutt and R.W. Backoff, Strategic Management of Public and Third Sector Organizations, pp. 66-72.

³⁷ P.C. Nutt and R.W. Backoff, Strategic Management of Public and Third Sector Organizations, p. 56.

³⁸ Hax and Majluf quoted in O.E. Hughes, Public Management and Administration: An Introduction, p. 170.

การเติบโตของตลาดเนื่องจากภาวะสงครามได้สิ้นสุดลง การแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการอยู่ในระดับต่ำ ทำให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนมีแนวความคิดที่จะวางแผนที่มีระยะยาวหลายปีเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการเพิ่มยอดขายในอนาคต แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางในการวางแผนระยะยาวก็ประสบปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาวะแวดล้อม และมีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการที่รุนแรงยิ่งขึ้น การประสบกับปัญหาดังกล่าวทำให้มีการนำเอาแนวคิดการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ โดยการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ได้ถูกจัดเป็นช่วงที่สาม สี่ และห้า ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับต่อไป

ช่วงที่สาม ในช่วงทศวรรษ 1960 เป็นช่วงที่มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจ (Business Strategic Planning) โดยแนวทางการจัดทำแผนนี้จะเน้นการกำหนดส่วนประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก จะต้องมีการกำหนดภารกิจ (mission) ซึ่งจะเป็นการกำหนดขอบข่ายการดำเนินงาน (scope) ของหน่วยงานว่าควรจะอยู่ในกรอบการดำเนินงานใด หน่วยงานจะเข้าไปดำเนินงานในธุรกิจใด ต้องผลิตสิ่งใดออกให้บริการ และจะเข้าสู่ตลาดใด เมื่อใด ประการที่สอง การตรวจสอบสภาวะการณ์แวดล้อม (environment scan) โดยจะต้องมีการตรวจสอบปัจจัยภายในเพื่อหาจุดแข็ง (strength) จุดอ่อน (weakness) ในประเด็นเรื่องทักษะ (skill) ขีดความสามารถในการจัดการ (managerial capacity) ประเภทของโรงงาน (type of plant) และสถานะทางการเงิน (financial situation) นอกจากนี้ ยังต้องมีการสำรวจและวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกทั้งที่เป็นโอกาส (opportunity) ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงาน ได้แก่ โครงสร้างตลาด เทคโนโลยี สินค้าทดแทน ระดับในการแข่งขัน และอื่น ๆ ประการที่สาม การกำหนดวัตถุประสงค์ (objective) เป็นการกำหนดเป้าหมายที่จะดำเนินงานที่ชัดเจนจากผลการกำหนดภารกิจและการตรวจสอบสภาวะการณ์แวดล้อมที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่ง แอนซอฟ³⁹ เสนอว่า วัตถุประสงค์สามารถนำมาใช้เป็นมาตรฐานการดำเนินงานและประเมินผลงานได้ในทุกระดับของการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหา และเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจที่ดีว่าควรทำหรือยกเลิกการผลิตสินค้าใดออกสู่ตลาด การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจ จะทำให้เห็นภาพทั้งระยะสั้นและระยะยาว ตลอดทั้งภาพรวมการจัดสรรทรัพยากร และการวัดผลงาน แต่อย่างไรก็ตาม

³⁹ Ansoff quoted in O.E. Hughes, Public Management and Administration: An Introduction, p. 171.

จากการแข่งขันกันอย่างรุนแรงในธุรกิจระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงค่านิยมของคนในสังคม ความไม่แน่นอนของการเมืองและการทหาร การกีดกันทางการค้า และการเติบโตที่ช้าลงของเศรษฐกิจ ในช่วงทศวรรษ 1970 ทำให้แนวความคิดในการวางแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพการณ์ดังกล่าวได้⁴⁰ จึงนำไปสู่ช่วงที่สี่ของการวางแผน

ช่วงที่สี่ การวางแผนยุทธศาสตร์วิสาหกิจ (corporate strategic planning) เป็นการวางแผนที่มีความละเอียดสูงกว่าการวางแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจ โดยได้ให้ความสำคัญแก่ผู้บริหารในระดับสูงเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน โดยกำหนดให้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ของผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer) ต่อยอดจากการกำหนดภารกิจในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจ นอกจากนี้ ยังมีการมอบหน้าที่รับผิดชอบ (responsibility) ในการดำเนินงานตามแผนไปยังทุกส่วนของหน่วยงาน และมีการสร้างความร่วมมือกันระหว่างธุรกิจ แต่อย่างไรก็ตาม แอนซอฟ⁴¹ ได้ชี้ให้เห็นว่า การจัดทำแผนยุทธศาสตร์วิสาหกิจ มีข้อจำกัดที่สำคัญ รวม 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก การเป็นอัมพาตจากการวิเคราะห์ (paralysis by analysis) กล่าวคือ การวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนไม่ได้นำไปสู่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ ประการที่สอง การต่อต้านจากหน่วยงานที่เคยดำเนินงานแบบดั้งเดิม ประการที่สาม การยกเลิกการจัดทำแผนหากผู้บริหารระดับสูงไม่สนับสนุนการดำเนินงาน ด้วยข้อจำกัดที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แนวความคิดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์วิสาหกิจ ได้ถูกแทนที่โดย แนวความคิดการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (strategic management) ในทศวรรษที่ 1980

ช่วงที่ห้า การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (strategic management) แนวความคิดในการจัดการเชิงยุทธศาสตร์แตกต่างจากการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจและแผนยุทธศาสตร์วิสาหกิจ กล่าวคือ การวางแผนยุทธศาสตร์ เป็นการเน้นที่การตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม แต่การจัดการเชิงยุทธศาสตร์เน้นที่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ การสร้างตลาดและผลิตภัณฑ์ตลอดทั้งเทคโนโลยีใหม่ และไม่ได้มุ่งเพียงที่จะผลิตแผน แต่จะเน้นการบูรณาการการวางแผนร่วมกับทุก

⁴⁰ Toft quoted in O.E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, p. 171.

⁴¹ Ansoff quoted in O.E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, pp. 171-172.

ภาคฝ่ายภายในหน่วยงาน การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ การพัฒนา ค่านิยม ขีดความสามารถในการบริหารงาน ความรับผิดชอบ และระบบการบริหารงาน เพื่อ เชื่อมโยงยุทธศาสตร์และการปฏิบัติไปยังทุกระดับชั้นในหน่วยงาน ซึ่งจะเป็นการลดความซ้ำซ้อน และความขัดแย้งภายในหน่วยงาน และ ทอฟท์ (Toft) ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า การจัดการเชิงกล ยุทธ์มุ่งที่จะขยายวิสัยทัศน์และระบบการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ไปสู่ทุกองค์กรภายในหน่วยงาน เพื่อมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์โดยผู้ปฏิบัติงานทุกคนและทุกกลุ่มในหน่วยงานจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญใน การดำเนินงาน โดยจะต้องมีการบูรณาการทั้งการวางแผน การควบคุม การจัดโครงสร้าง หน่วยงาน การสื่อสาร ระบบข้อมูล ตลอดทั้งระบบการให้รางวัลและการจูงใจ ทั้งนี้การวางแผนไม่ ควรจะแยกออกไปเป็นเอกเทศ นอกจากนั้น การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ยังต้องคำนึงถึงวัฒนธรรม ของหน่วยงาน เพราะวัฒนธรรมจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลต่อการบริหาร จัดการด้วย⁴²

ประเภทของยุทธศาสตร์ในภาคเอกชน

ได้มีความพยายามของนักวิชาการเพื่อแบ่งประเภทของยุทธศาสตร์ และได้รับการยอมรับ อย่างแพร่หลาย ได้แก่แนวความคิดของ ไมลส์ และ สโนว์⁴³ แบ่งจากมุมมองตามสภาวะแวดล้อมความ เปลี่ยนแปลงของตลาด (market volatility) และทิศทางกรดำเนินงานของคู่แข่งชั้น (orientation of competitors) ดังแสดงในตารางที่ 2.2

⁴² Hax and Majluf, quoted in O.E. Hughes, Public Management and Administration: An Introduction, p. 172.

⁴³ Miles and Snow, 1978 quoted in P.C. Nutt and R.W. Backoff, Strategic Management of Public and Third Sector Organizations, pp 73-83.

ตารางที่ 2.2
แสดงประเภทของสภาวะแวดล้อม

| | | |
|----------------------------------|-------------------|----------------------|
| สูง การเปลี่ยนแปลง ของตลาด | สภาวะแวดล้อมรบกวน | สภาวะแวดล้อมผันผวน |
| | สภาวะแวดล้อมสงบ | สภาวะแวดล้อมกลุ่มสงบ |
| ต่ำ | เชิงป้องกัน | เชิงรุก |

ที่มา : R.E. Miles and C.C. Snow, *Organizational Strategy, Structure, and Process* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1978), pp. 13-30. สรุปรูปเป็นตารางโดย P.C. Nutt and R.W. Backoff, *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992), p. 75.

ตามตารางที่ 2.2 จะเห็นได้ว่ามีลักษณะของสภาวะแวดล้อมใน 4 ลักษณะได้แก่ ลักษณะแรก สภาวะแวดล้อมรบกวน (disturbed environment) เป็นลักษณะที่ตลาดมีการเปลี่ยนแปลงง่ายและในขณะเดียวกันคู่แข่งก็ไม่กระตือรือร้น และไม่คุกคาม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคืออยู่ในเชิงป้องกัน (defensive) ลักษณะที่สอง สภาวะแวดล้อมสงบ (placid) เป็นลักษณะที่ตลาดค่อนข้างจะคงที่ไม่เปลี่ยนแปลง และในขณะเดียวกันคู่แข่งก็ไม่คุกคาม ลักษณะที่สาม สภาวะแวดล้อมกลุ่มสงบ (clustered placid environment) เป็นลักษณะที่สภาวะแวดล้อมการตลาดไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก แต่คู่แข่งเริ่มมีการรวมตัวกันและมีแนวโน้มจะคุกคาม และลักษณะที่สี่ สภาวะแวดล้อมที่ผันผวน (turbulent environment) ซึ่งเป็นลักษณะของตลาดที่มีความผันผวนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และคู่แข่งมีลักษณะที่คุกคาม ซึ่งในแต่ละสภาวะแวดล้อม ไมลส์ และ สโนว์ ได้จำแนกประเภทของยุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์แบบนักป้องกัน (defender) ใช้เมื่อองค์กรต้องการปกป้องพื้นที่ที่ครอบครองเพื่อคงไว้ซึ่งการครอบครองการตลาดของผลิตภัณฑ์หรือการบริการ ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของการประสานงาน หรือความร่วมมือ ตลอดจนทั้งการสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อลดต้นทุน แต่

อย่างไรก็ตามอาจจะต้องมีการลงทุนที่สูง ยุทธศาสตร์แบบนักป้องกันนี้เหมาะสำหรับสภาวะแวดล้อมกลุ่มสงบ แต่จะไม่เหมาะสำหรับสภาวะแวดล้อมที่เทคโนโลยีหรือความต้องการตลาดมีการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ การควบคุมการดำเนินงานจึงเป็นสิ่งสำคัญที่เน้นหนัก

ยุทธศาสตร์แบบนักคาดการณ์ (prospector) ใช้เมื่อองค์กรอยู่ในภาวะที่จะต้องมีการแข่งขันสูงและการตลาดมีความผันผวน หรืออยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ผันผวน ทำให้องค์กรจะต้องเร่งให้เกิดนวัตกรรมเพื่อผลิตสินค้าสู่ตลาดที่มีโอกาสและช่องทาง (niche) ในการจำหน่าย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในสภาวะแวดล้อมมีความรวดเร็ว ความมีประสิทธิภาพและการควบคุมจึงมิใช่ประเด็นหลัก แต่จะเป็นการสนับสนุนและความร่วมมือ และมีความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน แต่อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกัน เมื่อนั้นให้เกิดความยืดหยุ่นก็จะทำให้เกิดความเสี่ยงในการดำเนินงาน

ยุทธศาสตร์แบบนักวิเคราะห์ (analyzer) เป็นยุทธศาสตร์ที่เน้นการลดความเสี่ยงแต่ในขณะเดียวกันก็ต้องการเพิ่มโอกาสทางธุรกิจด้วย กล่าวคือเป็นยุทธศาสตร์ที่ผสมกันระหว่างยุทธศาสตร์แบบนักป้องกัน (defender) และยุทธศาสตร์แบบนักคาดการณ์ (prospector) โดยยุทธศาสตร์แบบนี้ต้องการแสวงหาช่องทางการตลาดและผลิตสินค้าหรือบริการชนิดใหม่เข้าสู่ตลาด และยังคงรักษาลูกค้าเดิมไว้ นวัตกรรมใหม่ ๆ จะค่อย ๆ ถูกนำเข้าไปในตลาดร่วมกับสินค้าและบริการดั้งเดิม แต่อย่างไรก็ตามยุทธศาสตร์แบบนักวิเคราะห์จะเป็นเรื่องยุ่งยากสำหรับผู้บริหาร เนื่องจากแนวความคิดยุทธศาสตร์แบบป้องกันเน้นการควบคุมประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดความแน่นอนและลดความเสี่ยงให้เหลือน้อยที่สุด ในขณะที่ยุทธศาสตร์แบบนักคาดการณ์ เน้นนวัตกรรมและการสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรมซึ่งให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นและไม่เน้นการควบคุมและประสิทธิภาพ ทำให้แนวความคิดทั้งสองประการซึ่งเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของยุทธศาสตร์แบบนักวิเคราะห์มีความยุ่งยากในทางปฏิบัติ

ยุทธศาสตร์แบบถอยหลัง (reactor) เป็นลักษณะของยุทธศาสตร์ที่ไม่มีประสิทธิภาพซึ่งไม่สามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลง จึงเป็นเพียงการหาทางรักษาจุดแข็งที่เคยมีมาในอดีตขององค์กร ซึ่งยุทธศาสตร์แบบถอยหลังเกิดขึ้นเมื่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์แบบป้องกันยุทธศาสตร์แบบนักคาดการณ์ และยุทธศาสตร์แบบนักวิเคราะห์แล้วไม่ประสบผลสำเร็จ และมักเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำหรือวัฒนธรรมองค์กรซึ่งแตกต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นความเปลี่ยนแปลงภายใต้สภาวะที่ตลาดไม่ผันผวนและคู่แข่งไม่คุกคาม

แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางการแบ่งประเภทของยุทธศาสตร์ของไมลส์และสโนว์ในทางปฏิบัติมีเพียงยุทธศาสตร์แบบนักป้องกันและแบบนักคาดการณ์เท่านั้นที่มีการนำไปใช้ในองค์การ ส่วนยุทธศาสตร์แบบนักวิเคราะห์และแบบถอยหลังไม่ปรากฏว่ามีการนำไปใช้ ซึ่ง อาคาร⁴⁴ เห็นว่าในแต่ละสภาวะแวดล้อมก็มีลักษณะยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมที่มีประสิทธิภาพมากกว่ายุทธศาสตร์ที่ได้จากการแบ่งของไมลส์และสโนว์ โดยมีการปรับตัวให้เข้ากับสภาวะการณ์ให้ได้มากขึ้น ในกรณียุทธศาสตร์แบบถอยหลังสามารถปรับตัวให้เป็นยุทธศาสตร์แบบผู้ดูแล (custodian strategy) กล่าวคือไม่ยึดติดกับความเชื่อที่ว่าสภาวะการตลาดไม่มีความผันผวนเกินไป การบำรุงรักษา (maintenance) จุดแข็งที่มีอยู่และการรักษาตลาดดั้งเดิมคือแนวทางหลัก แต่อย่างไรก็ตามยุทธศาสตร์แบบผู้ดูแลก็ยังไม่มีการนำประเด็นการคุกคามของคู่แข่งและมาตรฐานขั้นตอนดำเนินงานมาปรับใช้ ยุทธศาสตร์นี้จึงยอมรับการเติบโตอย่างช้า ๆ และตอบสนองต่อคู่ต่อสู้อย่างระมัดระวัง

ยุทธศาสตร์นักความมั่นคง (stabilizer) ถูกนำมาใช้ในสภาวะที่ตลาดมีความมั่นคงและคู่แข่งมีการรวมตัวกันและมีแนวโน้มว่าจะคุกคาม องค์การจะต้องตอบสนองต่อคู่แข่งมากขึ้น ซึ่งยุทธศาสตร์นี้แตกต่างจากยุทธศาสตร์แบบนักป้องกัน (defender) เนื่องจากตอบสนองต่อคู่แข่งแต่ละรายได้ดีกว่า แต่อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองต่อคู่แข่งจะต้องเป็นสัญญาณที่แรง (strong signal)

ในสภาวะที่ตลาดมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างสูง แต่ภาวะคุกคามจากคู่ต่อสู้ไม่มากนัก ทั้งยุทธศาสตร์แบบนักฝัน (dreamer) ตามแนวคิดของไมล์และสโนว์ และยุทธศาสตร์แบบนักพัฒนา (developer) ตามแนวคิดของอาคารสามารถนำมาใช้ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์แบบนักฝัน มักจะเน้นหนักการป้องกันหรืออาจจะนำไปสู่การสรุปที่เชื่อมั่นในความเข้มแข็งทำให้ใส่ใจในประเด็นการคุกคามจากคู่แข่งชั้นน้อยทำให้องค์การไม่มีความเคลื่อนไหว ในทางตรงกันข้ามยุทธศาสตร์แบบนักพัฒนาจะให้ความสำคัญกับการเฝ้าระวังคู่แข่งและศึกษาข้อเปรียบเทียบในการแข่งขัน ซึ่งการเฝ้าระวังติดตามความเคลื่อนไหวของคู่แข่งชั้นจะส่งสัญญาณเตือนให้องค์การต้อง มีนวัตกรรมเพื่อรักษาสถานภาพในการแข่งขันให้ได้⁴⁵ ความเคลื่อนไหวในการปรับตัวของยุทธศาสตร์ตามแนวความคิดของอาคาร ได้แสดงไว้ในตารางที่ 2.3

⁴⁴ Acar, 1987 quoted in P.C. Nutt and R.W. Backoff, *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*, pp. 80-82.

⁴⁵ Ibid.

ตารางที่ 2.3
แสดงการปรับตัวของยุทธศาสตร์

| | | | |
|---------------------------|-------------------------------|--------------------------------|------------|
| สูง | ยุทธศาสตร์แบบนักฝัน (-) | ยุทธศาสตร์แบบนักคาดการณ์ (-) | |
| | ยุทธศาสตร์แบบนักพัฒนา (+) | ยุทธศาสตร์แบบเจ้าของกิจการ (+) | |
| การเปลี่ยนแปลง ของตลาด | ยุทธศาสตร์แบบนักวิเคราะห์ (+) | | |
| ต่ำ | ยุทธศาสตร์แบบผู้ดูแล (+) | ยุทธศาสตร์แบบนักความมั่นคง (+) | |
| | ยุทธศาสตร์แบบถอยหลัง (-) | ยุทธศาสตร์แบบนักป้องกัน (-) | |
| | เชิงป้องกัน | พฤติกรรมของคู่แข่ง | เชิงคุกคาม |

ที่มา : P.C. Nutt and R.W. Backoff, *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*, p. 75.

แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ในหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐได้นำเอาแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ แต่เป็นการเริ่มภายหลังจากที่ภาคเอกชนได้นำมาใช้แล้ว โดยที่หน่วยงานภาครัฐได้นำแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในทศวรรษที่ 1980 ซึ่งได้มีพัฒนาการในการนำแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในรูปของการวางแผนที่มีลักษณะของการพัฒนาการและปัญหาที่คล้ายคลึงกันกับการนำแนวความคิดนี้มาใช้ในภาคเอกชน โดยที่ในการจัดทำแผนการคลังและการเงินก็เป็นแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรและมุ่งเน้นผลการดำเนินงานทางการเงินเท่านั้น การวางแผนระยะยาวของหน่วยงานภาครัฐก็มีปัญหาในการคาดการณ์แนวโน้มในด้านต่าง ๆ แต่ต่อมาในยุคที่เริ่มมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถที่จะนำแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ในภาคเอกชนมาใช้ได้โดยตรงทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐมีข้อจำกัดที่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบระเบียบของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐยังมีข้อจำกัดในทรัพยากรการบริหาร และหน่วยงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ใช้บริการและกลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนอิทธิพลทางการเมืองที่หลากหลาย⁴⁶

⁴⁶ O.E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, p. 173.

ถึงแม้จะมีการนำเอาแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ แต่ก็ไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียด โดย โบสแมน และ สเตราส์แมน (Bozeman and Straussman) ได้ให้ความเห็นว่า ยุทธศาสตร์จะเกี่ยวข้องกับ การกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ การกำหนดแผนปฏิบัติการ และการกำหนดรูปแบบวิธีการที่ทรงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน แต่ อัลลิสัน (Allison) ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าควรจะต้องหมายถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ และการจัดลำดับความสำคัญ ตลอดจนการนำแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ ทั้งนี้ โอลเซน และ เอดาเย (Olsen and Eadie) เห็นว่า การตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ จะต้องเป็นการตัดสินใจในระดับฐานรากหน่วยงาน มิใช่เพียงระดับปฏิบัติการเพราะระดับปฏิบัติการเป็นเพียงการปฏิบัติงานปกติของระบบราชการ และจะต้องเป็นการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อลักษณะและทิศทางของกิจกรรมของหน่วยงาน ตลอดจนอนาคตในภาพรวมของหน่วยงาน และการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์จะต้องเกิดขึ้นท่ามกลางเงื่อนไขทางการเมืองและบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ⁴⁷

แต่อย่างไรก็ตาม หากจะมองในประเด็นการวางแผนยุทธศาสตร์ ในระยะเริ่มแรกของการวางแผนทั้งภาคเอกชนและภาครัฐก็จะเน้นการวางแผนมากกว่าการจัดการ

จากมุมมองต่อการนำแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในหน่วยงานของรัฐ จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกัน นอกจากมุมมองที่แตกต่างกัน รูปแบบของการใช้แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์มองผ่านการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ก็มีความแตกต่างกัน ดังจะได้นำเสนอในลำดับต่อไป

รูปแบบของการกำหนดยุทธศาสตร์ในภาครัฐ

ในทศวรรษที่ 1980 โอลเซน และ เอดาเย (Olsen and Eadie) เป็นผู้บุกเบิกในการนำการวางแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ โดยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจ (business strategic planning) โดยเห็นว่าการวางแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐมีส่วนประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ ประการแรก การกำหนดภารกิจ (mission) และจุดมุ่งหมาย (goal) โดยผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน และกำหนดแนวทางและเป้าหมายของการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ประการที่สอง การตรวจสอบหรือการวิเคราะห์สภาพการณ์ ซึ่งเป็นการกำหนดปัจจัยและเงื่อนไขภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงาน เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดยุทธศาสตร์ ประการที่สาม การวิเคราะห์ปัจจัยภายในเพื่อกำหนด

⁴⁷ Ibid., p. 174.

จุดแข็งและจุดอ่อนของหน่วยงานและนำมาประกอบการพิจารณาระหว่างดำเนินการกำหนด ยุทธศาสตร์ ประการที่สี่ การกำหนด ประเมิน และการเลือกยุทธศาสตร์ เพื่อดำเนินงาน และ ประการที่ห้า การนำแผนไปสู่การปฏิบัติและการควบคุมกำกับให้การปฏิบัติเป็นไปตามแผนที่ได้ กำหนดไว้

ในปี ค.ศ. 1988 ไบรสัน (Bryson) ได้นำเสนอรูปแบบไบรสัน (The Bryson model) ซึ่งมีทั้งสิ้น 8 ขั้นตอนของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐ ได้แก่ ขั้นตอนแรก เป็นขั้นตอนแสวงหา ข้อตกลงในขั้นตอนกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนการตรวจสอบ ข้อกำหนด (mandates) ถึงขอบเขตของกิจกรรมที่ระบุไว้ในกฎหมายก่อตั้งเพื่อทบทวนว่าหน่วยงานมี ขอบข่ายครอบคลุมในประเด็นใดบ้าง ขั้นตอนที่สาม การกำหนดภารกิจและค่านิยมโดยการทบทวน ถึงเหตุผลว่าหน่วยงานตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลใด และตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการให้บรรลุสิ่งใด ทั้งนี้ การตอบคำถามดังกล่าวเป็นสิ่งที่ยากสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ขั้นตอนที่สี่ การวิเคราะห์ปัจจัย ภายนอก เนื่องจากองค์กรจะต้องพบกับโอกาส และเผชิญกับอุปสรรคหรือภัยคุกคาม จึงมี ความจำเป็นจะต้องศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่อยู่ภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงาน ทั้งใน ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความผันผวนของสถานการณ์อื่น ๆ ขั้นตอนที่ห้า การวิเคราะห์ ปัจจัยภายใน การวิเคราะห์ปัจจัยภายในจะทำให้ทราบจุดแข็งและจุดอ่อนในการดำเนินงานของ หน่วยงาน โดยจะพิจารณาจากประเด็นขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ คุณภาพและ คุณสมบัติ อายุ เพศ อัตราการออกจากงาน รวมทั้งขวัญและกำลังใจ นอกจากนั้นจะต้องพิจารณา ในประเด็นเรื่องการเงิน การบัญชี ระบบข้อมูลแต่อย่างไรก็ตามการมองหน่วยงานของตนเองในเชิง วิพากษ์เป็นสิ่งที่ยากดำเนินการได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาในประเด็นความเป็นผู้นำ ขั้นตอนที่หก การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ ผลที่ได้จากการวิเคราะห์สภาวะการณ์ทั้งภายในและ ภายนอกจะนำมาสู่การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ ประเด็นยุทธศาสตร์ควรเป็นเรื่องที่แยกจาก การระดับการปฏิบัติงานประจำวัน แต่ควรเป็นเรื่องหลักที่จะส่งผลกระทบต่อองค์กรในอนาคต ขั้นตอนที่เจ็ด ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ หรือการกำหนดแผนปฏิบัติการ (action plan) เป็น ขั้นตอนที่นำผลจากขั้นตอนที่ผ่านมาข้างต้นไปสู่การปฏิบัติ และในทางปฏิบัติจะมีการกำหนด เป้าหมาย (target) ความพร้อมรับผิดชอบ (accountability) การกำหนดวันแล้วเสร็จ (deadline) การ กำหนดทรัพยากร (resource requirement) ขั้นตอนที่แปด การกำหนดวิสัยทัศน์การดำเนินงาน ซึ่งเป็นภาพของหน่วยงานในอนาคตที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องร่วมรับผิดชอบโดยทั่วกัน

นอกจากนั้น ไบรสัน ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ควรมี การจัดเก็บข้อมูลในวงกว้างแล้วค้นหาทางเลือกในการดำเนินงานที่ดีที่สุด โดยเน้นถึงอนาคตของ

หน่วยงานซึ่งเกิดจากการตัดสินใจในยุคปัจจุบัน ทั้งนี้แผนยุทธศาสตร์ควรสามารถสนับสนุนให้เกิด การสื่อสาร การมีส่วนร่วม การประสานผลประโยชน์และค่านิยม พร้อมทั้งจะสนับสนุนการตัดสินใจ เพื่อผลสำเร็จในการนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ⁴⁸

ในปี ค.ศ. 1992 ออสบอร์น และ เกเบลอร์ (Osborne and Gaebler) ได้นำเสนอความเห็น ว่าการวางแผนยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการตรวจสอบสภาพการณ์ในปัจจุบันของหน่วยงานหรือชุมชน และการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงาน การพัฒนายุทธศาสตร์ และการวัดผลลัพธ์ของ งาน โดยมีขั้นตอนในการจัดทำ รวม 8 ขั้นตอน ตามลำดับ ดังนี้ การวิเคราะห์สภาพการณ์ทั้งภายใน และภายนอก การระบุประเด็นหลักที่หน่วยงานเผชิญอยู่ การกำหนดภารกิจ การกำหนดจุดมุ่งหมาย การกำหนดวิสัยทัศน์ (ตอบคำถามว่าผลสำเร็จจะเป็นอย่างไร) การกำหนดยุทธศาสตร์ การกำหนด ตารางเวลาดำเนินงาน และการกำหนดการวัดและประเมินผล จากขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ที่นำเสนอโดย ออสบอร์น และ เกเบลอร์ จะเห็นได้ว่าเป็นการนำแนวคิดของ ไบรสันมาปรับใช้อย่าง ชัดเจน และมีความคล้ายคลึงกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์วิสาหกิจ (Corporate Strategic Planning) ของภาคเอกชน⁴⁹

อนึ่ง ฮิวส์ ได้นำเสนอข้อคิดเห็นของ นัท และ แบคคอฟ ในภาพรวมว่า แรงผลักดัน ที่ก่อให้เกิดยุทธศาสตร์ภาคเอกชนคือ โอกาส ส่วนแรงผลักดันที่ทำให้เกิดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ภาครัฐและองค์กรไม่หวังกำไรคือ อุปสรรคหรือภัยคุกคาม และ ฮิวส์ ได้สรุปภาพรวมว่าในระยะ เริ่มต้นการวางแผนยุทธศาสตร์ในภาครัฐเป็นเพียงการผลิตเอกสารแผนที่เป็นทางการ แต่อย่างไรก็ ตามการวางแผนยุทธศาสตร์ ได้เคลื่อนไปสู่การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) นอกจากนั้น จากการศึกษาเพิ่มเติมพบว่าแรงผลักดันที่ก่อให้เกิดยุทธศาสตร์ภาคเอกชนที่สำคัญอีก ประการหนึ่งสภาวะการตลาด และแรงผลักดันในภาครัฐที่สำคัญได้แก่ นโยบาย และกฎหมาย

ประเภทยุทธศาสตร์ภาครัฐ

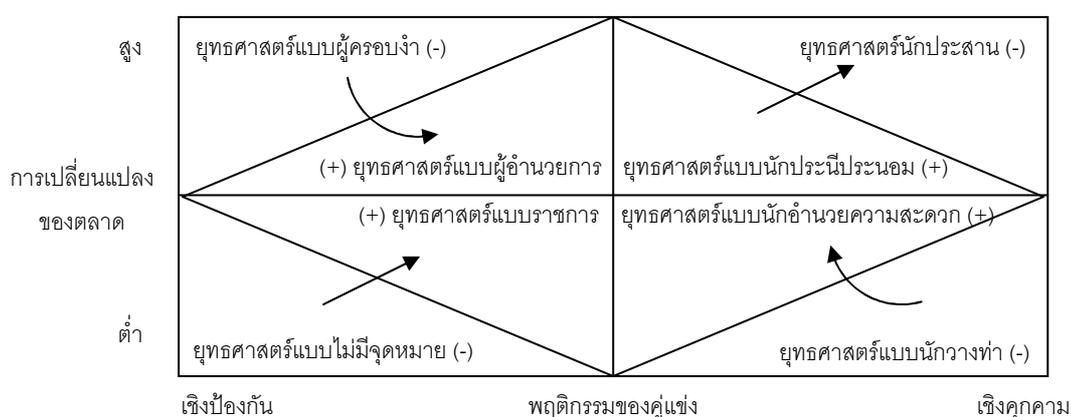
เมื่อเปรียบเทียบกับความเปลี่ยนแปลงทางการตลาดและพฤติกรรมของคู่แข่งซึ่งเป็น สิ่งผลักดันในการกำหนดยุทธศาสตร์ของภาคเอกชนแล้ว ในองค์การภาครัฐและภาคเอกชนที่ไม่ แสวงหากำไรจะมีความต้องการของคณะกรรมการ หรือคณะนิติบัญญัติ ตลอดจนทั้งระเบียบข้อบังคับ

⁴⁸ Ibid., pp. 175-179.

⁴⁹ Ibid., p. 175.

ต่าง ๆ เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยความต้องการหรือระเบียบก็มีการเปลี่ยนแปลงได้เช่นเดียวกับตลาดของภาคเอกชน ซึ่ง นัท และ แบคคอฟ⁵⁰ ได้แบ่งประเภทของยุทธศาสตร์สำหรับภาครัฐและองค์การภาคเอกชนที่ไม่มุ่งผลกำไร ดังแสดงในตารางที่ 2.4

ตารางที่ 2.4
แสดงประเภทของยุทธศาสตร์ภาครัฐและองค์การไม่แสวงหากำไร



ที่มา : Nut and Backoff, *Strategic Management of Public and Third Organizations* (San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1992), p. 86.

จากตารางที่ 2.4 นัท และ แบคคอฟ ได้ชี้ให้เห็นทิศทางของความเคลื่อนไหวจากยุทธศาสตร์หนึ่ง ๆ ซึ่งเคลื่อนย้ายไปสู่ลักษณะของยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพกว่า และได้แบ่งยุทธศาสตร์สำหรับภาครัฐและองค์การภาคเอกชนที่ไม่มุ่งผลกำไร ออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ประเภทแรก ได้แก่ ยุทธศาสตร์ประเภทมีการปฏิบัติการสูง (high action types) ซึ่งมียุทธศาสตร์ย่อย 2 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์แบบผู้ครอบงำ (dominator) เป็นยุทธศาสตร์ที่อยู่ในสภาวะแวดล้อมที่มีการกดดันให้นำไปสู่การปฏิบัติสูง แต่มีแรงกดดันให้ตอบสนองต่อภายนอกต่ำ จึงเป็นยุทธศาสตร์ที่เน้นการบังคับ

⁵⁰ P.C. Nutt and R.W. Backoff, *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*, pp. 84-118.

ให้ปฏิบัติตาม และยุทธศาสตร์แบบผู้อำนวยการ (director) เป็นความพยายามในการปรับตัวขององค์การในสภาวะแวดล้อมที่ถูกรบกวนที่พยายามรับผิดชอบต่อความต้องการ ซึ่งยุทธศาสตร์นี้จะไม่ชัดเจนในเรื่องของฐานทางกฎหมาย และความรับผิดชอบก็แคบและรายงานต่อคณะกรรมการที่กำกับดูแลเท่านั้น หน่วยงานที่ดำเนินงานในยุทธศาสตร์นี้อาจเรียกว่า หน่วยงานที่อยู่เบื้องหลังรัฐ (paragovernment)⁵¹

ประเภทที่สอง ยุทธศาสตร์ที่มีการปฏิบัติที่ต่ำ (low action type) ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ย่อยสองยุทธศาสตร์ได้แก่ ยุทธศาสตร์ย่อยแรก ยุทธศาสตร์แบบนักวางท่า (posturer) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่รวบรวมประเด็นต่าง ๆ และตอบสนองโดยการวางแผน แต่อย่างไรก็ตาม แผนไม่เคยนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเต็มที่ เนื่องจากประเด็นต่าง ๆ ได้ถูกนำเสนอเพียงเพื่อเรียกร้องความสนใจ แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องความตั้งใจที่จะให้มีการดำเนินงานกับบัญชีรายการที่ได้จัดทำขึ้น ส่วนใหญ่ยุทธศาสตร์นี้ใช้ในการต่อสู้เพื่อให้ได้งบประมาณมาดำเนินงานและการดำเนินงานนั้น ๆ มีแนวโน้มว่าจะถูกระงับ ยุทธศาสตร์ย่อยที่สอง ยุทธศาสตร์แบบนักอำนวยความสะดวก (accommodator) มีลักษณะคล้ายกับยุทธศาสตร์แบบนักวางท่า แต่มีความตั้งใจในการปฏิบัติงานให้เป็นจริงมากกว่า

ประเภทที่สาม ยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงระหว่างการปฏิบัติการและความรับผิดชอบต่อ (coupling Action and Responsiveness) มี 4 ยุทธศาสตร์ย่อย ได้แก่ยุทธศาสตร์ย่อยแรก ยุทธศาสตร์แบบไม่มีจุดหมาย (drifter) เป็นยุทธศาสตร์เน้นทำงานโดยไม่มีจุดหมาย ไม่มีการเรียกร้องให้มีการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมแต่เป็นการทำงานในลักษณะประจำ นอกจากนั้นยุทธศาสตร์ย่อยนี้ยังถูกใช้ในลักษณะของการพักหลังจากได้ผ่านการปฏิบัติงานมาแล้วอย่างหนัก ยุทธศาสตร์ย่อยที่สอง เป็นยุทธศาสตร์แบบราชการ (bureaucrat) เป็นยุทธศาสตร์ที่กำหนดหน้าที่รับผิดชอบโดยอ้างอิงกับมาตรฐานการดำเนินงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการปฏิบัติงานที่เป็นงานประจำโดยมีการกำหนดมาตรฐานการดำเนินงาน ในยุทธศาสตร์แบบราชการจะมีความพยายามในการปกป้องงานประจำโดยการเสนอของบประมาณสูงสุดและพยายามปิดบังงบประมาณที่มีได้ใช้ในรูปแบบต่าง ๆ สำหรับไว้สำรองจ่ายหากถูกตัดงบประมาณ ในการเสนอของบประมาณส่วนใหญ่จะเป็นประเภทที่ไม่ให้ไม่ได้ (sacrosanct) ยุทธศาสตร์ย่อยที่สาม ยุทธศาสตร์แบบนักประนีประนอม (compromiser) ยุทธศาสตร์นี้จะให้

⁵¹ Ibid., p. 88.

ความสำคัญกับการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการและการปฏิบัติงานโดยเน้นการสร้าง ความสมดุลระหว่างข้อเรียกร้องของหลายฝ่าย โดยจะมีการใช้มาตรฐานหรือเกณฑ์ในการตัดสินใจ และยุทธศาสตร์ย่อยที่สี่ ยุทธศาสตร์นักประสาน (mutualist) เป็นยุทธศาสตร์ที่ทำงานเชิงรุกมากที่สุด ในท่ามกลางสภาวะแวดล้อมที่มีความผันผวนอย่างรุนแรง จึงต้องการความร่วมมือของทุกฝ่ายที่ เกี่ยวข้องในการดำเนินงานเพื่อให้ประสบผลสำเร็จแต่อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์นี้ยอมรับการละเว้น การปฏิบัติในบางกรณี

ปัญหาในการดำเนินงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในภาครัฐ

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในภาครัฐ มิใช่จะปราศจากปัญหาในการดำเนินงาน จาก การศึกษาการดำเนินงานวางแผนยุทธศาสตร์ในประเทศแคนาดา ยาวิดาน (Javidan) และ อาลี ดาสท์มาลเชียน (Ali Dastmalchian) พบว่า การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นเพียงการดำเนินงานเพื่อ เป็นพิธีการมากกว่าสิ่งที่จะนำไปสู่ความเป็นจริง การวางแผนยุทธศาสตร์ได้ถูกใช้เป็นที่สร้าง ความชอบธรรมในการจัดทำงบประมาณและเป็นการวางแผนทางการเงิน วัตถุประสงค์ทางการเงิน ยังครอบงำแนวคิดในการดำเนินงาน ในกระบวนการวางแผนดูเหมือนจะมีการเปลี่ยนแปลงแต่ ในทางปฏิบัติมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ผู้บริหารก็มีส่วนเกี่ยวข้องน้อย วัตถุประสงค์ในการ ดำเนินงานก็ขาดความชัดเจนและขาดความเชื่อมโยงทั้งในระดับยุทธศาสตร์ และระดับการ ปฏิบัติงาน⁵²

ข้อวิพากษ์แนวคิดการจัดการเชิงยุทธศาสตร์

โอลเซน และ เอดาเย (Olsen and Eadie) เห็นว่ากระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ เป็นทางการเน้นเรื่องการวิเคราะห์เชิงตรรกะมากเกินไป แต่ในขณะเดียวกันการกำหนดรูปแบบก็ยัง เป็นนามธรรม และไม่ได้นำเอาประเด็นพลวัตทางสังคมการเมืองเข้ามาประกอบการพิจารณา การเข้มงวดทางวิธีการทำให้การจัดทำแผนซ้ำไม่ทันต่อสภาวะการณ์ที่ผันผวน การถูกบังคับโดย ขั้นตอนวิธีการที่เข้มงวดเป็นการทำลายโอกาสของความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรมในการ ดำเนินงาน ทำให้การกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ยุ่งยาก นอกจากนี้ เคลย์ (Klay) ยังให้

⁵² สรุปความจาก M. Javidan and Ali Dastmalchian, "Why Planning in State Interprises Doesn't Work," LRP Vol.21, No.3 (June 1988).

ความเห็นว่าการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เน้นแต่เรื่องผลในระยะยาวของการดำเนินงาน แต่ขาดรางวัลจูงใจในการทำงานในระยะสั้นที่งานสำเร็จ และที่สำคัญก็คือในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ไม่มีข้อมูลเพียงพอเพื่อเป็นฐานในการวิเคราะห์ ทำให้กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ไม่สามารถสนับสนุนการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง

นอกจากนั้น ในกระบวนการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติที่จะนำไปสู่การบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายยังเป็นการยากที่จะวัดผลงาน วิธีการในการวัดผลงานก็ยังอยู่ในระยะเริ่มต้นไม่มีระบบที่ชัดเจน ทำให้การวัดผลงานไม่สามารถที่จะชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวัดผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องวัดทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค ทำให้มีตัวชี้วัดในการดำเนินงานเป็นจำนวนมากเพราะตัวชี้วัดหนึ่ง ๆ จะใช้ได้เฉพาะกรณีหนึ่ง ๆ เท่านั้น และในการจัดทำตัวชี้วัดและวิธีการวัดผลงานจะต้องได้จากวิธีการที่ต้องอาศัยฉันทามติ จึงทำให้การวัดผลงานมีความยุ่งยาก การวัดผลงานที่มีความยุ่งยากซับซ้อนทำให้หน่วยงานหันไปให้ความสนใจกับการวัดประสิทธิภาพ (efficiency) มากกว่าการวัดผลงาน (performance)⁵³

แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย

การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ในปัจจุบันเป็นการกำหนดให้มีการดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างเป็นทางการโดยได้เริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการในครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งยกเว้นกรุงเทพมหานคร ต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาสามปี และแผนปฏิบัติการประจำปี โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งมีนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธาน ทำหน้าที่จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งมีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นประธานและเป็นฝ่ายช่วยเหลือและดำเนินการจัดทำแผนในทางปฏิบัติ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้จัดทำร่างแผนเสร็จ จะต้องนำเสนอต่อสภาองค์กรปกครองส่วน

⁵³ สรุปความจาก R.C. Nyhan and H.A. Marlowe, "Performance Measurement in the Public Sector: Challenges and Opportunity." Public Productivity & Management Review Vol.18 No.4 (1995).

ท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นชอบ หากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบแล้ว นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะสามารถประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นได้ ในกรณีที่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นชอบให้ส่งคืนคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อทบทวน และหากคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้ดำเนินการทบทวนแล้ว หากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เห็นชอบ ให้ส่งแผนยุทธศาสตร์ให้นายอำเภอท้องถิ่นที่เป็นผู้พิจารณายกเว้นเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร หรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็น และความเห็นของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นที่สุด ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นการเลือกตั้งนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้าง และให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้ก่อนการเลือกตั้ง จึงมีการยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2546 และได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา ได้กำหนดวิธีการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ แต่หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ไม่ได้มีการกำหนดกระบวนการประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้น อำนาจในการออกระเบียบปฏิบัติจึงแยกเป็น 2 ส่วน

- 1) กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
- 2) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการประสานแผน ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มี การออกระเบียบนี้แต่การดำเนินการประสานแผนเป็นไปตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย โดยได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้อง

และสนับสนุนกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์พัฒนาภูมิภาคจังหวัด แผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด และกรอบยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด

ประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่น

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 4 วรรคสี่บตีความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

แผนพัฒนาสามปี

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 4 วรรคสี่ห้า หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

นอกจากนั้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 26 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนการดำเนินงานที่แสดงแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งแผนดำเนินงานไม่ถือว่าเป็นแผนพัฒนาตามระเบียบที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

องค์กรจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

องค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 องค์กรได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 7 และ 8 กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นไม่น้อยกว่า 17 คน ซึ่งประกอบด้วย 3 ภาคส่วน ได้แก่ ภาคส่วนแรก ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8-10 คน จากผู้บริหารท้องถิ่น รองนายกฯ ทุกคน สมาชิกสภาที่สภาคัดเลือก 3 คน

ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน ภาคส่วนที่สอง ภาคราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ไม่น้อยกว่า 3 คน ซึ่งคัดเลือกโดยผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนที่สาม ภาคประชาชน 6-9 คน โดยประชาคมเลือกกันเอง 3-6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือก 3 คน โดยมีนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธาน และปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 10 และหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุด ที่ มท 0810.2/ว 3324 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2548 กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ได้แก่

- (1) กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น
- (2) ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา
- (3) พิจารณาร่างแผนพัฒนา และร่างแผนการดำเนินงาน
- (4) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงาน (กรณีมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกจัดทำหรือร่วมจัดทำ)
- (5) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
- (6) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงาน
- (7) จัดทำโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบการจัดทำแผนตามความต้องการของประชาชน

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 7 และ 9 และแนวทางการแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0810.2/ว 3324 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2548 กำหนดให้มีคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ไม่น้อยกว่า 7 คนประกอบด้วยภาคองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่า 4 คน ได้แก่ ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารมอบหมาย และภาคประชาคม 3 คน โดยที่ประชาคมเป็นผู้เลือกกันเอง โดยมีปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธาน และผู้อำนวยการหรือหัวหน้าส่วนที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขานุการ

หน้าที่คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 11 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด
- (2) จัดทำร่างแผนการดำเนินงาน
- (3) จัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงาน (กรณีมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกจัดทำหรือร่วมจัดทำ)

แนวทางการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น

เนื่องจากยังไม่มีการประชุมใช้ระเบียบว่าด้วยการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0810.2/ว 712 ลว 1 มีนาคม 2549 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการฯ มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นประธานกรรมการ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0801.2/ว 082 ลงวันที่ 9 มกราคม 2550 โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ/ทบทวนกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด กำหนดขอบเขต/ประเภทโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บูรณาการโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของจังหวัดและพิจารณาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำไปบรรจุไว้ในร่างแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ และ จัดทำบัญชีโครงการที่เกินศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ตลอดจนทั้ง แจ้างผลการพิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ

ขั้นตอนกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้มีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ไม่ได้กำหนดระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้อย่างแน่ชัด การกำหนดระยะเวลาของแผน

ขึ้นอยู่กับแนวคิดของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามก็ได้มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานอย่างเป็นทางการไว้ในคู่มือการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2546 โดยมีขั้นตอนกระบวนการที่ดำเนินงานที่สำคัญรวม 7 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนแรก การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลให้ครบถ้วน ทันสมัย ซึ่งได้แก่ ข้อมูลในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยข้อมูลควรแสดงแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไป แสดงค่าเฉลี่ยร้อยละ และการวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนการให้ความเห็นข้อมูลปัญหาและความต้องการที่สำคัญของท้องถิ่นซึ่งจะช่วยในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหา ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรรวบรวมปัญหาที่สำคัญไว้ ตลอดจนข้อมูลจากแผนชุมชนเพื่อพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ขั้นตอนที่สอง การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานการณ์การพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน

เป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึงโอกาส และภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งการวิเคราะห์ จุดอ่อน จุดแข็งของท้องถิ่น อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินสถานการณ์การพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยเป็นการตอบคำถามว่า “ปัจจุบันท้องถิ่นมีศักยภาพการพัฒนาอยู่จุดไหน” สำหรับใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ โดยใช้เทคนิค SWOT analysis

ขั้นตอนที่สาม การกำหนดวิสัยทัศน์ และพันธกิจ

การกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น

วิสัยทัศน์ (vision) หมายถึง ถ้อยแถลงที่ระบุถึงสภาพการณ์ในอนาคตอันดีซึ่งเป็น “จุดหมาย” ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า เพราะเชื่อว่า หากสถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น แล้วจะส่งผลให้เกิดคุณค่าหรือค่านิยมบางประการที่ยึดถือ เช่น คุณภาพชีวิตของประชาชน การเติบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกัน

การกำหนดพันธกิจ (mission)

เป็นการกำหนดสิ่งที่ท้องถิ่นจะต้องทำ โดยจะเกิดขึ้นหลังจากที่ทราบแล้วว่าท้องถิ่นต้องการอะไร เป็นอะไรในอนาคต และจะเป็นไปได้เมื่อผลการวิเคราะห์ศักยภาพและการประเมินสถานการณ์การพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบัน ผนวกกับประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นและความต้องการ/ความคาดหวังของทุกฝ่ายในท้องถิ่น ดังนั้น การตอบคำถามว่าท้องถิ่นจะต้องทำอะไร เพื่อใคร คำตอบที่เกิดขึ้นก็คือ ความหมายของคำว่า “พันธกิจ” นั่นเอง

ขั้นตอนที่สี่ การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น นำวิสัยทัศน์ พันธกิจ มาพิจารณากำหนดจุดมุ่งหมาย เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อรักษาและเพิ่มพูนความเจริญของงอกงามของท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ห้า การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น

เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนของสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละจุดมุ่งหมาย เพื่อการพัฒนาหรือแนวทางการพัฒนา ภายในเวลาที่กำหนด จึงมีความเฉพาะเจาะจงในผลที่คาดว่าจะได้รับในเชิงปริมาณตามช่วงเวลาต่าง ๆ ของกระบวนการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่หก การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicator - KPI)

ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก หรือ KPI (Key Performance Indicator) เป็นการวัดความก้าวหน้าของการบรรลุปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ หรือผลสัมฤทธิ์ขององค์การ โดยเทียบผลการปฏิบัติงานกับมาตรฐานหรือเป้าหมายที่ตกลงกันได้ องค์การสามารถใช้ผลของการวัดและการประเมินความก้าวหน้าของการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์การเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักมีความเชื่อมโยงกับปัจจัยแห่งความสำเร็จ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่ดี ควรมีความเหมาะสม สามารถที่จะโน้มน้าวให้ทุกคนในองค์การ และผู้ที่มีส่วนได้เสียประโยชน์ตลอดจนสาธารณชนเชื่อถือ ผลงานที่วัดจากตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักจะแสดงถึงภารกิจที่องค์การจะต้องปฏิบัติบนพื้นฐานของเป้าหมายที่ตั้งไว้โดยต้องสามารถวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม

ขั้นตอนที่เจ็ด การกำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนา

(1) **ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น** หมายถึง แนวคิดหรือวิธีการที่แยกคายอันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนไหวตัวขององค์การว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร อันเป็นการตอบคำถามว่า **“ท้องถิ่นจะไปถึงจุดหมายที่ต้องการได้อย่างไร”**

(2) **แนวทางการพัฒนา** ภายใต้ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดแนวทางการพัฒนา (หรืออาจเรียกว่ายุทธศาสตร์ย่อย) เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินการให้บรรลุยุทธศาสตร์การพัฒนานั้น ๆ

เค้าโครงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ส่วนที่สี่ที่ มท 0810.2/ว 172 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2550 ได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยให้มีโครงสร้าง แบ่งเป็น 6 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาท้องถิ่น

บทที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนาท้องถิ่น

บทที่ 4 วิสัยทัศน์ พันธกิจและจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

บทที่ 5 ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนา

บทที่ 6 การนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล

โดยที่ในบทที่ 1 เป็นการนำเสนอแนวคิดความสำคัญของการวางแผนยุทธศาสตร์และขั้นตอนการวางแผนในบทที่ 2 เป็นการนำเสนอข้อมูลสภาพโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพื้นที่ที่บอกอาณาเขต ประชากร เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในบทที่ 3 เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายใน ได้แก่ จุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัจจัยภายนอกที่จะส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทที่ 4 เป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยที่มีการกำหนดเป้าหมาย 5 ปี และเป้าหมายรายปี ในบทที่ 5 เป็นการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา โดยยุทธศาสตร์การพัฒนายังแบ่งออกเป็นด้าน ๆ และแต่ละด้านยุทธศาสตร์จะมีแนวทางการพัฒนา ซึ่งหนึ่งด้านยุทธศาสตร์อาจจะมีได้หลายแนวทาง ในบทที่ 6 เป็นการเสนอวิธีการติดตามและประเมินผล⁵⁴

การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 16 (4) เมื่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์เสร็จเรียบร้อยแล้ว เสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป

สำหรับแนวทางในการเสนอร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบ ตามแนวทางหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด

⁵⁴ จะเห็นว่าโครงร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นไม่ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายของผู้บริหาร แต่เป็นการวิเคราะห์สภาพการณ์เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนา

ที่ มท 0810.2/ว 3288 ลว 19 กันยายน 2549 ให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น มีหน้าที่เสนอร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วนายองค์การบริหารส่วนตำบลจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้เป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล หากร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อบกพร่อง ก็ให้ส่งร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมเหตุผลคืนให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อทบทวน แล้วเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ เพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหาร

การนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 24 กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อนุมัติแล้ว และนำไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งแจ้งสภาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ประกาศใช้และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่า 30 วัน

การทบทวน/ปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกกำหนดให้มีการทบทวนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยอาจทบทวนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย/แนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นสาระสำคัญต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น หรืออาจกำหนดให้มีการทบทวนทุกช่วงครึ่งแผน หรือตามความเหมาะสมในกรณีที่ต้องมีการปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ให้พิจารณาโดยอาจจะถือเอายุทธศาสตร์เดิมเป็นหลัก เพื่อพิจารณาปรับปรุงและชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงในการดำเนินงานของยุทธศาสตร์การพัฒนาและความสำเร็จของการพัฒนาที่ผ่านมา

สรุปแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

แนวความคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เป็นการนำแนวคิดการวางแผนที่เป็นทางการ โดยมีหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทยเป็นแนวทางปฏิบัติ และมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการวางแผนโดย

ให้แล้วเสร็จก่อนวันที่ 30 มิถุนายนของทุกปี นอกจากนั้นยังมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานอย่างเป็นทางการ และทำการสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นทางการ มีการตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการขึ้นเพื่อรับผิดชอบที่เป็นทางการโดยกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการกำหนดให้ส่วนประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วยภาคประชาชน แต่คณะกรรมการส่วนใหญ่มาจากภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการแต่งตั้งของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีมุมมองของยุทธศาสตร์ในลักษณะของการวางแผนอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ ในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์มิได้ให้ความสำคัญในการวิเคราะห์นโยบายของผู้บริหาร เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างแน่ชัด

การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์

ความหมาย

การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management หรือ RBM) มีผู้ให้ความหมายที่แตกต่างหลากหลายกันออกไป ลอว์รี (Lawrie) และคณะ ได้นำเสนอต่อการประชุมประจำปี ค.ศ. 2006 เรื่องการควบคุมการวัดผลการดำเนินงานและการจัดการ ณ สถาบันยุโรปเพื่อการศึกษาระดับสูงในการจัดการ (The European Institute for Advanced Studies in Management หรือ EIASM) แห่งประเทศฝรั่งเศส โดยเสนอว่าการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นแนวความคิดในการบริหารภาคเอกชนที่นำมาใช้ในการพัฒนาวิธีการดำเนินการติดตามและประเมินผลในภาครัฐ ที่มุ่งติดตามและประเมินผลงานทั้งภายในและภายนอก ตามคำจำกัดความขององค์กรพัฒนาระหว่างประเทศแห่งแคนาดา (Canadian International Development Agency)⁵⁵ เสนอว่าเป็นการกำหนดแนวทางเพื่อพัฒนาประสิทธิผล (effectiveness) และความพร้อมรับผิดชอบ (accountability) โดยการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญ (key stakeholders) ในการกำหนดผลสัมฤทธิ์ (results) ที่คาดหวังซึ่งสามารถเป็นจริงได้ การประเมินความเสี่ยง (risk assessment) การติดตามผลการดำเนินงาน และการบูรณาการข้อมูลเพื่อการตัดสินใจและการรายงานผลการดำเนินงาน การกำหนดผลสัมฤทธิ์จะต้องสามารถบรรยายหรือวัดการเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งส่วนประกอบที่สำคัญของคำจำกัดความนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก ให้ความสำคัญกับการวัดการเปลี่ยนแปลง ส่วนที่สอง ให้

⁵⁵ CIDA, Results Based Management in CIDA: An Introductory Guide to the Concepts and Principle, <<http://www.acdi-cida.gc.ca>> [Retrieved on 5 May 2006].

ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (causality) เป็นตรรกะพื้นฐาน (logical basis) ของการจัดการการเปลี่ยนแปลง

เวอร์เนอร์ ไมเออร์⁵⁶ ให้ความหมายที่กว้างขึ้นโดยเห็นว่า การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นแนวทางการบริหารงานเพื่อให้บรรลุความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยในการปฏิบัติงานจะมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ (results) ของงานเป็นหลัก โดยมีเนื้อหาที่กำหนดกรอบการดำเนินงานขององค์กร เป็นเครื่องมือในการวางแผนยุทธศาสตร์ การบริหารความเสี่ยง ตลอดจนการติดตามและประเมินผลงาน นอกจากนี้ การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ยังมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการได้แก่ ประการแรก เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ (efficiency) และพัฒนาประสิทธิผล (effectiveness) โดยกระบวนการเรียนรู้ขององค์กร และประการที่สอง เพื่อพัฒนาความพร้อมรับผิด (accountability) ต่อผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานโดยกระบวนการรายงานผลการดำเนินงาน โดยที่ผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานทุกภาคส่วนจะต้องร่วมกันกำหนดผลสัมฤทธิ์ (results) ที่เป็นไปได้ ประเมินความเสี่ยง ติดตามความคืบหน้า รายงานผลการดำเนินงาน ตลอดจนการบูรณาการบทเรียนที่ได้จากการปฏิบัติงานเพื่อประกอบการตัดสินใจในการบริหาร

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme หรือ UNDP) อธิบายว่า การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์คือการกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่สามารถเป็นจริงได้ โดยมีการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานเปรียบเทียบกับผลสัมฤทธิ์ที่ได้ตั้งเอาไว้ และมีการนำบทเรียนที่ได้จากการดำเนินงานและผลการดำเนินงานไปใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานในอนาคต นอกจากนี้ UNDP ยังเห็นว่าวัตถุประสงค์หลักของการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์คือการสร้างกรอบความสัมพันธ์ระหว่างแผนยุทธศาสตร์ (strategic plan) และการจัดการ (management) ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเรียนรู้ (learning) และความพร้อมรับผิด (accountability) ในสภาพการณ์ที่มีการกระจายอำนาจ (decentralized environment) ทั้งนี้ UNDP เสนอว่า การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก เป็นการกำหนดจุดมุ่งหมายเชิงยุทธศาสตร์ (strategic goals) ที่ชี้แนะแนวทางสำหรับการปฏิบัติ ประการที่สอง เป็นการกำหนดผลสัมฤทธิ์ (results) ที่จะได้รับอย่างชัดเจน และกำหนดแผนงาน (programmes)

⁵⁶ Werner Meier, *Results-Based Management: Toward a Common Understanding Among Development Cooperation Agencies*, <<http://www.managingfordevelopmentresults.org/documents/Results-BasedManagementDiscussionPaper.pdf>> [Retrieved on 3 May 2006].

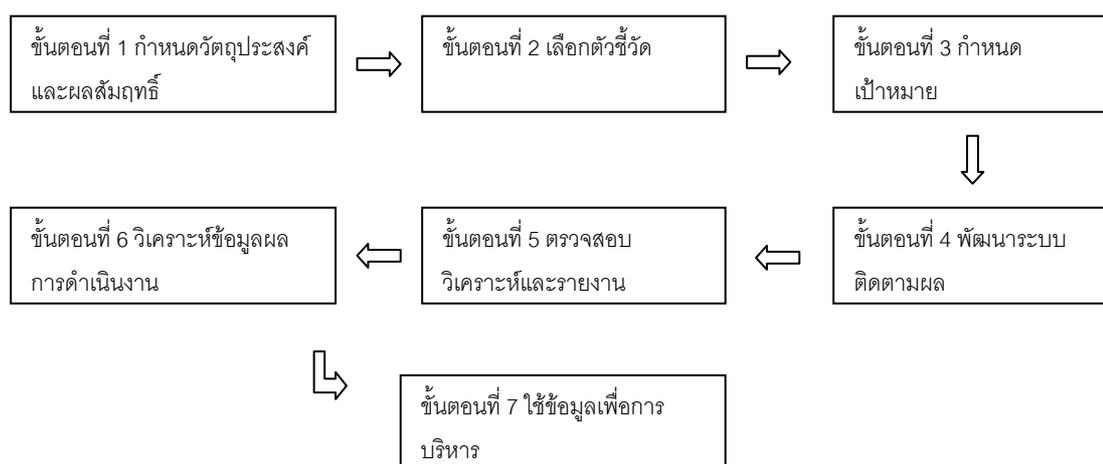
กระบวนการงาน และทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ประการที่สาม เป็นการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และรวบรวมผลการดำเนินงานไปพิจารณาในการวางแผนในอนาคต และประการสุดท้าย เป็นการพัฒนาความพร้อมรับผิด (accountability) ที่ตั้งอยู่บนฐานของการรับข้อมูลย้อนกลับ (feedback) จากผลการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงผลงานต่อไป

บินเนนไดจ์ค์⁵⁷ ได้ให้คำจำกัดความที่ครอบคลุมส่วนย่อย ๆ หลายประเด็น โดยเห็นว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดของการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์คือการเน้นหนักในประเด็นการพัฒนาผลงานเพื่อเป็นการประกันว่ากิจกรรมของรัฐจะต้องประสบผลสัมฤทธิ์ (results) ตามที่ได้ตั้งเอาไว้ บินเนนไดจ์ค์ (Binnendijk) ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์มีความหมายเช่นเดียวกับการจัดการผลงาน (Performance Management) โดยที่มีส่วนประกอบที่สำคัญได้แก่การวัดผลงาน (Performance Measurement) ทั้งนี้การบริหารผลงานมีความหมายที่กว้างกว่าการวัดผลงาน เนื่องจากการบริหารผลงานจะรวมถึงการกำหนดจุดประสงค์ (objective) การเลือกตัวชี้วัดผลสำเร็จ การตั้งเป้าหมาย การติดตามผลการดำเนินงาน การวิเคราะห์และรายงานผลการดำเนินงาน ส่วนการวัดผลงานเป็นการวัดผลการผลิต (production) เท่านั้นซึ่งจะมีนัยที่แคบกว่าการบริหารผลงาน (Performance Management) นอกจากนี้ บินเนนไดจ์ค์ (Binnendijk) ได้ชี้ให้เห็นถึงส่วนประกอบของการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่ามีทั้งหมด 7 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรก การกำหนดวัตถุประสงค์ (objectives) และผลสัมฤทธิ์ (results) ที่ชัดเจน สามารถวัดได้ โดยการใช้กรอบการวิเคราะห์เชิงตรรกะ (logical frameworks) เป็นเครื่องมือ ขั้นตอนที่สอง การเลือกตัวชี้วัดสำหรับใช้ในการวัดความก้าวหน้าของการดำเนินงานที่มุ่งไปสู่แต่ละวัตถุประสงค์ (objectives) ขั้นตอนที่สาม การกำหนดเป้าหมาย (targets) สำหรับแต่ละตัวชี้วัดเพื่อตัดสินผลการดำเนินงาน ขั้นตอนที่สี่ การพัฒนาระบบการติดตามผล สำหรับการจัดเก็บข้อมูลผลสัมฤทธิ์ (results) ที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละช่วงเวลา ขั้นตอนที่ห้า การตรวจสอบ วิเคราะห์และรายงานผลสัมฤทธิ์ โดยการเปรียบเทียบกับเป้าหมาย ขั้นตอนที่หก เป็นการรวบรวมข้อมูลการวิเคราะห์เพื่อกำหนดข้อมูล

⁵⁷ Annette Binnendijk, *Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: a Review of Experience Executive Summary*, <<http://www.oecd.org/dataoecd/17/1/1886527.pdf>> [Retrieved on 3 May 2006].

ผลการดำเนินงาน (performance information) ขั้นตอนที่ห้า เป็นการใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานสำหรับการบริหาร ซึ่งหมายถึงรวมถึง ความพร้อมรับผิด (accountability) กระบวนการเรียนรู้และการตัดสินใจ และการรายงานผลการดำเนินงานแก่ผู้ที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ตลอดจนผู้ร่วมงานอื่น ๆ บินเนนไดจ์ค์ (Binnendijk) สรุปว่า ในสามขั้นตอนแรกเป็นขั้นตอนของการวางแผนโดยเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก (results-oriented planning approach) หรือการวางแผนยุทธศาสตร์ (strategic planning) และหากจะรวมขั้นตอนตั้งแต่ขั้นตอนแรกถึงขั้นตอนที่ห้าเข้าด้วยกันจะเป็นการวัดผลงาน (performance measurement) และหากจะรวมทั้ง 7 ขั้นตอนเข้าด้วยกันจะเป็นการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ ดังแสดงในแผนภาพที่ 2.2

แผนภาพที่ 2.2
แสดงส่วนประกอบของการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์



ที่มา : Annette Binnendijk, Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: a review of experience Executive Summary,

<<http://www.oecd.org/dataoecd/17/1/1886527.pdf>> [Retrieved on 3 May 2006].

การประชุมแห่งยุโรปเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศ (Europe's Forum on International Cooperation)⁵⁸ ได้ให้คำจำกัดความที่แตกต่างโดยเห็นว่าเป็นการสร้างโครงสร้าง

⁵⁸ EUFORIC, EUFORIC Consensus, <http://www.euforic.org/detail_page.phtml?lang=en&page=resource_briefing_evaluat_edit3> [Retrieved on 10 May 2005].

แรงจูงใจ (incentive structure) ที่รวมถึงการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่สะท้อนถึงผลสำเร็จที่วัดจากผลลัพธ์ (outcome) นอกจากนี้ ธนาคารโลกยังชี้ให้เห็นถึงความหมายของการบริหารงานมุ่งผลลัพธ์ที่นำไปใช้ในการปฏิรูประบบราชการของประเทศโคลัมเบีย (โดยใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า Results Oriented Public Management) ว่าหมายรวมถึงกระบวนการสร้างขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติงานด้วย⁵⁹

นอกจากนักวิชาการตะวันตกที่ได้ให้คำจำกัดความของการบริหารงานมุ่งผลลัพธ์แตกต่างหลากหลายตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น คุณหญิงทิพาวดี เมฆสุวรรณ ได้ให้ความเห็นที่แตกต่างออกไปโดยเห็นว่าเป็นการบริหารที่เน้นผลลัพธ์เป็นหลัก ซึ่งใช้ระบบประเมินผลงานโดยตัวชี้วัดเป็นสิ่งสะท้อนผลงานอย่างเป็นรูปธรรม โดยที่ผลการประเมินจะแสดงถึงความคุ้มค่าของการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานจะใช้สำหรับแสดงผลงานต่อสาธารณะ และใช้ในการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้เห็นว่าการบริหารงานมุ่งผลลัพธ์มีคำเรียกชื่อแตกต่างกันออกไป เช่น Management by Objectives หรือ MBO, Performance Management หรือ PM, Results Based Management หรือ RBM, Results Oriented Management หรือ ROM สรุปได้อีกนัยหนึ่งว่า การบริหารงานมุ่งผลลัพธ์ เป็นการจัดการให้ได้ทรัพยากรการบริหารมาอย่างประหยัด (economy) การบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์กร (effectiveness)

คุณหญิงทิพาวดี ได้ให้ความหมายแตกต่างจากความหมายอื่น ๆ คือ ได้กำหนดสมการที่จะใช้ในการหาผลลัพธ์ ได้แก่ ผลลัพธ์ (Results) = ผลผลิต (Outputs) + ผลลัพธ์ (Outcomes)⁶⁰ แต่อย่างไรก็ตาม การวัดผลลัพธ์และผลลัพธ์มีข้อจำกัดในด้านระยะเวลาที่จะทำการวัด และเป็นการยากที่จะทำการวัดผลลัพธ์จากกิจกรรมของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เนื่องจากในกิจกรรมนั้นมีหน่วยปฏิบัติหลายหน่วยงาน⁶¹

⁵⁹ สรุปความจาก World Bank, Columbia Paving the Way for a Results-Oriented Public Sector (Washington D.C., 1997).

⁶⁰ สรุปความจาก ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, การบริหารมุ่งผลลัพธ์ (กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์, 2544).

⁶¹ EUFORIC, EUFORIC Consensus, <http://www.euforic.org/detail_page.phtml?lang=en&page=resource_briefing_evaluat_edit3> [Retrieved on 10 May 2005].

การจัดการผลงาน (Performance Management) ในภาคเอกชน (ซึ่งภาครัฐ และองค์กรไม่แสวงหากำไรนำมาประยุกต์ใช้) ก็มีความแตกต่างหลากหลาย อาร์มสตรอง⁶² เห็นว่า การจัดการผลงานคือกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และการบูรณาการที่นำไปสู่ความสำเร็จขององค์กรโดยการพัฒนาผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งการพัฒนาจะพัฒนาทั้งในระดับบุคคลและคณะทำงาน การจัดการผลงานเป็นยุทธศาสตร์ในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่สำคัญหลักที่ธุรกิจต้องเผชิญ โดยที่ธุรกิจจะต้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองอยู่ได้ท่ามกลางสภาวะแวดล้อมโดยรอบโดยมีจุดมุ่งหมายใหญ่เพื่อประสบผลสำเร็จในระยะยาว และเป็นกระบวนการบูรณาการใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรก ได้แก่ การบูรณาการในแนวดิ่ง (vertical integration) ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงธุรกิจให้เข้ากับวัตถุประสงค์ของทีมงานและผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนตามสมรรถนะหลัก (core competencies) ของแต่ละส่วน ลักษณะที่สอง เป็นการบูรณาการในแนวราบ เป็นการเชื่อมโยงมุมมองต่าง ๆ ของการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาองค์กร การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการให้รางวัล ทั้งนี้เพื่อที่จะให้เกิดความสัมพันธ์สอดคล้องกันระหว่างการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้การจัดการผลงานมิใช่การสั่งการเพื่อการประเมินผลงานแบบบนลงล่าง (top-down) โดยมองย้อนกลับไปในอดีต (backward-looking) หรือมิใช่เป็นเพียงการจัดทำข้อมูลสำหรับการตัดสินใจเรื่องค่าใช้จ่ายเท่านั้น แต่เป็นการมองไปข้างหน้า (forward-looking) และเป็นการพัฒนา การจัดการผลงานจะเป็นแนวทางการดำเนินการช่วยเหลือหรือสนับสนุนสมาชิกของทีมงาน มิใช่เป็นลักษณะของการสั่งการ การสนับสนุนจะทำให้ผลสัมฤทธิ์ของงานมีมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการจัดการผลงานของภาคเอกชน คอคคินส์ (Cockins) ได้ให้ความเห็นว่า การจัดการผลงาน เป็นกระบวนการจัดการที่นำยุทธศาสตร์ขององค์กรไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ และพัฒนาธุรกิจโดยใช้เทคโนโลยี⁶³

ความแตกต่างที่หลากหลายในคำจำกัดความของการจัดการผลงาน (Performance Management) ที่เห็นได้ชัดเจนได้แก่คำจำกัดความของ โรเบิร์ต บาคาล (Robert Bacal) ซึ่งเห็นว่าเป็นเรื่องของกระบวนการสื่อสารที่มีความต่อเนื่องระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับหัวหน้างานที่รับผิดชอบ

⁶² M. Armstrong, *Performance Management Key Strategies and Practical Guideline* (London, UK: Kogan Page Limited, 2000), pp. 1-13.

⁶³ Gary Cokins, *Performance Management Finding the Missing Pieces (To Close the Intelligence Gap)* (NJ: John Wiley & Sons, Inc., 2004), p. 1.

ดูแลโดยตรง โดยจะต้องมีการกำหนดความคาดหวังหรือตั้งเป้าหมายให้ชัดเจน ทั้งผู้ปฏิบัติงาน และหัวหน้างานจะต้องเข้าใจกระบวนการงานที่จะต้องทำ⁶⁴

นอกจากนั้น พอลลิทท์ และ บูเคิร์ท⁶⁵ ได้ชี้ให้เห็นความแตกต่างหลากหลายในการให้ คำจำกัดความของคำว่าผลสัมฤทธิ์ (results) และไม่มีข้อยุติในการให้ความหมายของผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ประเมินผลสัมฤทธิ์ ประเมินเพื่อใคร และประเมินผลสัมฤทธิ์ด้วย เหตุผลใด หากมองในมุมมองของพลเมือง จะต้องการการบริการที่ราคาต่ำแต่คุณภาพสูง สามารถเข้าถึงได้ และตอบสนองต่อความต้องการ ตลอดทั้งรวมถึงมุมมองของความประหยัด ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริการและความเชื่อถือได้ของภาครัฐ แต่ก็สามารถจัดให้เป็นหมวดหมู่ที่สำคัญ 4 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่หนึ่ง ผลสัมฤทธิ์ในระดับปฏิบัติการ (operational results) ซึ่งโดยหลักการจะเป็นผลสัมฤทธิ์ที่มีลักษณะแยกย่อยที่ชัดเจนและสามารถวัดผลในเชิงปริมาณได้ หรือเป็นผลสัมฤทธิ์ในระดับที่เป็นผลงาน (outputs) โดยที่ผลงานหลายผลงานอาจจะเกิดจากปัจจัยนำเข้า (inputs) เดียวกัน ผลสัมฤทธิ์ในระดับปฏิบัติการมีประเด็นที่จะทำการวัดผลที่สำคัญได้แก่ ประเด็นของการประหยัดงบประมาณโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมีการเปรียบเทียบกับค่ามาตรฐาน การวัดกิจกรรมและผลงาน (activities and outputs) การวัดอัตราส่วนของผลิตภาพ และการวัดผลลัพธ์และผลกระทบ

แต่อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการประหยัดก็ไม่สามารถรับรองได้ว่าจะนำไปสู่ ผลงานหรือผลลัพธ์ การลดลงของค่าใช้จ่ายมิได้หมายถึงว่าการบริการจะดีขึ้นเสมอไป นอกจากนั้น จากการศึกษาของ OECD พบว่าการตัดงบประมาณได้ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐต้องมีหนี้สินเพื่อใช้ในการดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น ตลอดทั้งเป็นการยากที่จะวัดผลงานและผลลัพธ์ เพราะผลลัพธ์ นั้นมาจากหลายปัจจัย⁶⁶

⁶⁴ Robert Bacal, *Performance Management* (Madison, WI: The McGraw-Hill Company, Inc., 1999), pp. 3-4.

⁶⁵ C. Pollitt and G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (New York: Oxford University Press, 2000), pp. 96-133.

⁶⁶ Ibid., pp. 101-111.

กลุ่มที่สอง เป็นผลสัมฤทธิ์ในระดับการพัฒนากระบวนการดำเนินงาน (results as process improvement) หรือกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานที่ดีขึ้น (better co-ordinated) เป็นการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมการบริหารไปสู่การมุ่งเน้นประโยชน์ของผู้รับบริการเป็นหลัก ผลสัมฤทธิ์ในระดับนี้ตั้งอยู่บนฐานความคิดที่ว่าหากมีการพัฒนากระบวนการดำเนินงานให้ดีขึ้นจะส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ในระดับปฏิบัติการดีขึ้น นอกจากนี้ผลสัมฤทธิ์ในระดับนี้ยังให้ความสำคัญกับความพึงพอใจ และความมุ่งมั่นของการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดผลงาน ผลสัมฤทธิ์ในระดับนี้นำไปสู่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงาน

แต่อย่างไรก็ตามผลสัมฤทธิ์ในกลุ่มนี้มีอุปสรรคในการดำเนินงานที่สำคัญได้แก่ วัฒนธรรมของการบริหารที่จะเปลี่ยนจากระบบเดิมที่มุ่งเน้นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการทำงานเป็นระบบที่มุ่งเน้นให้เกิดผลงาน นอกจากนี้การวัดความพึงพอใจมิใช่มีเพียงปัจจัยทางด้านวิธีการทำงานภายในองค์กรเพียงอย่างเดียวที่ส่งผลกระทบต่อความพึงพอใจ แต่ยังมีปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือการควบคุมขององค์กร เช่น ปัจจัยทางการเมือง และปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น⁶⁷

กลุ่มที่สาม เป็นผลสัมฤทธิ์ที่ก่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการ (results as system improvement) โดยมีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ประการแรก การพัฒนาระบบการเมืองและการบริหารในภาพรวมให้เกิดความยืดหยุ่นมีความรวดเร็วในการปฏิบัติงานที่ตอบสนองต่อความต้องการด้วยขีดความสามารถในการเรียนรู้และปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ได้ดีกว่า ตลอดจนสามารถที่จะรองรับแรงกดดันที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการเปลี่ยนแปลงนี้จะใช้เวลาในการเรียนรู้ที่มีลักษณะเป็นพลวัตและปรับเปลี่ยนไปตามความเหมาะสม ประการที่สาม การเปลี่ยนวัฒนธรรมขององค์กรทั้งระบบ การเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรที่หลากหลายให้มุ่งไปสู่ผลสัมฤทธิ์เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อผลสำเร็จของหน่วยงาน และประการที่สี่ ระดับของความเชื่อถือ (trust) ของประชาชนต่อองค์กรที่จะต้องเพิ่มขึ้น

แต่อย่างไรก็ตามปัญหาในการดำเนินงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในกลุ่มนี้มีปัญหาในการดำเนินงานเนื่องจากบางกลุ่มวิชาชีพที่ยากที่จะดำเนินการปรับปรุงให้ยืดหยุ่น เช่น กรณีของศาล และการสร้างความเชื่อถือของประชาชนก็เป็นเรื่องยากที่จะดำเนินการ และการวัดขีดความสามารถตลอดทั้งความยืดหยุ่นเป็นเรื่องยากในวิธีการ⁶⁸

⁶⁷ Ibid., pp. 115-120.

⁶⁸ Ibid., pp. 120-126.

กลุ่มที่ดี เป็นผลสัมฤทธิ์ของการเปลี่ยนแปลงของระบบจากเดิมไปสู่จุดที่พึงปรารถนา หรือวิสัยทัศน์ (vision) ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งวิสัยทัศน์อาจจะแบ่งมุมมองได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรก รูปแบบการตลาด (market model) ซึ่งเน้นเรื่องการลดบทบาทของภาครัฐ และนำไปสู่การแปรรูปหน่วยงานภาครัฐ ลักษณะที่สอง รูปแบบรัฐแบบมีส่วนร่วม (participatory state) คือการมอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้บริหารจัดการโดยผ่านการกระจายอำนาจและวิธีการดำเนินงานที่ไม่ยึดติดกับระบบราชการ ลักษณะที่สาม รูปแบบรัฐบาลที่ยืดหยุ่น (flexible government) คือการปฏิบัติงานที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม ไม่ยึดติดกับโครงสร้างที่ตายตัวขององค์การและความมั่นคงของตำแหน่ง โดยการกระจายการดำเนินงานในลักษณะของสัญญาการปฏิบัติงาน⁶⁹

แต่อย่างไรก็ตาม วิสัยทัศน์ มีบทบาทในการกำหนดทิศทางของการดำเนินงาน มิใช่วิธีการ และปัญหาของการดำเนินงานตามแนวผลสัมฤทธิ์ตามกลุ่มนี้คือฝ่ายบริหารที่มาจากการเมืองจะต้องการบอกความคืบหน้าและสิ่งที่กำลังดำเนินการมากกว่าที่จะนำเสนอวิสัยทัศน์ที่มีความชัดเจน

ความเป็นมาของการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในภาครัฐ

ในปัจจุบันรัฐบาลซึ่งทำหน้าที่บริหารงานสาธารณะของประเทศกำลังเผชิญกับความท้าทายทั้งจากแรงบีบคั้นอย่างรุนแรงจากเศรษฐกิจโลก ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ และการเรียกร้องเพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงได้ส่งผลให้รัฐบาลและองค์การต่าง ๆ อยู่ภายใต้แรงกดดันทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อให้มีการพัฒนาและปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ โดยมีการเรียกร้องให้มีความพร้อมรับผิด (accountability) เพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงาน ตลอดจนทั้งพัฒนาประสิทธิผล (effectiveness) ในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองแก่ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ทั้งภายในและภายนอก โดยผลักดันให้มีการปฏิบัติงานที่มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่จับต้องได้ (tangible results) และประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ได้สนใจเพียงกระบวนการดำเนินงานของภาครัฐเท่านั้น แต่ยังให้ความสนใจถึงผลลัพธ์ (outcome) และผลสัมฤทธิ์ที่พึงปรารถนา (desired results) ด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ประชาชน

⁶⁹ Perter, 1996 quoted in C. Pollitt and G. Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative Analysis (New York: Oxford University Press, 2000), pp. 126-129.

ไม่ได้สนใจเพียงว่ารัฐจะทำอะไร (what to do?) และ ทำอย่างไร (how to do?) แต่ยังถามคำถามว่า ทำแล้วจะเกิดประโยชน์อะไรกับประชาชน (so what?)⁷⁰

ความท้าทายที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นได้มีจุดเริ่มตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ดังจะเห็นได้จาก พัฒนาการของแนวความคิดในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยในระยะ 40 ปีที่ผ่านมารัฐบาลในหลายประเทศได้พยายามที่จะดำเนินการบริหารระบบการบริหารงานภาครัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐโดยการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในลักษณะที่แตกต่างกัน ระบบที่ได้รับ ความนิยมอย่างกว้างขวาง ในช่วงทศวรรษ 1960 ได้แก่ระบบการวางแผนงานและงบประมาณ (Planning Programming and Budgeting Systems หรือ PPBS) โดยแนวทางดังกล่าวได้รับการพัฒนาและมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายเป็นเวลาถึง 15 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ โดยได้เริ่มต้นจากประเทศอังกฤษ แล้วขยายต่อไปยังประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกา รวมทั้งประเทศอื่น ๆ⁷¹ ระบบการวางแผนงานและงบประมาณ หรือ PPBS เน้น การวางแผนทางการเงินและการวิเคราะห์ราคา เป็นการบริหารปัจจัยนำเข้า (inputs) อย่างเข้มงวด ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง ค่าใช้จ่ายและประโยชน์ที่ได้รับ (Cost-Benefit Analysis หรือ CBA)

หนึ่งในช่วงทศวรรษ 1970 แนวทางการบริหารได้รับอิทธิพลจากโครงการก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) และโครงการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแนวความคิดในการบริหารงานในเชิงวิศวกรรมและการจัดการเชิงระบบ จึงได้มีการนำแนวทางการบริหารแบบ การจัดการโครงการโดยเน้นกิจกรรม (Programme Management By Activity หรือ PMBA) ซึ่ง การบริหารงานแนวนี้เป็นการผสมผสานเครื่องมือและวิธีการดำเนินงานในหลายรูปแบบเพื่อวางแผน และกำหนดตารางเวลาการปฏิบัติงาน เช่น การแจกแจงรายละเอียดโครงสร้างงาน (Work Breakdown Structure หรือ WBS), แผนภูมิปฏิบัติงานแบบแกนต์ (Gantt Chart) วิธีวิถีวิกฤติ (Critical Path Method หรือ CPM) และ การประเมินโครงการและการทบทวนเทคนิคดำเนินงาน (Programme Evaluation and Review Technique หรือ PERT), หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นเทคนิค พิมพ์เขียว (blue-print) ซึ่งเน้นการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานตามตารางการดำเนินงานที่ได้ กำหนดเอาไว้

⁷⁰ J.Z. Kusek and R.C. Rist, Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System (Washington D.C.: The World Bank, 2004), pp. 1-45.

⁷¹ World Bank, Columbia Paving the Way for a Results-Oriented Public Sector, p. 52.

นอกจากนั้น ในช่วงกลางทศวรรษ 1970 แนวความคิดในการบริหารงานโดยเน้นวัตถุประสงค์ (Management-By-Objective หรือ MBO) ได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานภาครัฐ แนวทางในการบริหารงานโดยเน้นวัตถุประสงค์ หรือ MBO⁷² จะเปิดโอกาสให้ผู้จัดการหรือผู้บริหารมีหน้าที่ในการกำหนดและปฏิบัติงานโครงการภายใต้เงื่อนไขวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลงาน (performance indicators) การบริหารแนวนี้ทำให้สามารถควบคุมการทำงานให้ได้ตามเป้าหมายแต่ในขณะเดียวกันก็สามารถมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและคณะผู้ปฏิบัติงานได้ วิธีการที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำระบบการบริหารงานแบบ MBO ได้แก่ กรอบการวิเคราะห์เชิงตรรกะ (Logical Framework Approach หรือ LFA) (เริ่มใช้โดยองค์การพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (The U.S. Agency for International Development หรือ USAID) ซึ่งต่อมาได้มีการประยุกต์และปรับปรุงใช้ในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย บางครั้งถูกเรียกว่า logframe หรือ logical framework หรือ LFA) แต่อย่างไรก็ตามการบริหารงานโดยมุ่งเน้นวัตถุประสงค์ หรือ MBO ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการติดตามและประเมินผลอย่างจริงจังแต่อย่างใด ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนของการบริหารงานแนวนี้

เพื่อแก้ไขจุดด้อยของการบริหารงานมุ่งเน้นวัตถุประสงค์ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น จึงได้มีแนวคิดเพื่อกำหนดแนวทางการวางแผนที่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์โครงการ (Objectives-Oriented Project Planning) ซึ่งหมายรวมถึงการกำหนดมาตรฐานขั้นตอนการวิเคราะห์แบบมีส่วนร่วม การแก้ปัญหา และการกำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกันระหว่างองค์การที่ร่วมดำเนินงานและกลุ่มเป้าหมาย การใช้กรอบการวิเคราะห์เชิงตรรกะ (LFA) ทำให้การบริหารแบบมุ่งเน้นวัตถุประสงค์ (MBO) มีจุดแข็งเพิ่มขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษ 1980 แนวความคิดในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ได้เข้ามามีบทบาทในการปรับแนวทางการบริหารงานภาครัฐ ไปสู่ลักษณะงานที่คล้ายกับภาคเอกชนกล่าวคือการมองประชาชนเป็นลูกค้า (Client and Service Oriented) โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการให้บริการ มาตรฐานการให้บริการ และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จากแนวความคิดในการบริหารงานดังกล่าวทำให้มีการพัฒนาระบบการบริการและ

⁷² Charles R. Macdonald, *MBO Can Work! How to Manage* (New York: McGRAW – HILL BOOK COMPANY, 1982), p. 27.

ควบคุมคุณภาพและนำไปสู่การให้ความสนใจกับการจัดทำตัวชี้วัดผลงาน การวัดประสิทธิภาพ (efficiency) ประสิทธิภาพ (effectiveness) และคุณภาพของการให้บริการภาครัฐ และความพร้อมรับผิด (accountability) ของการบริหารงานภาครัฐ และแนวคิดดังกล่าวได้รับการต่อยอดในองค์การระหว่างประเทศทำให้มีการกระจายแนวความคิดในการบริหารที่กว้างออกไปยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสมาชิกที่รวมกลุ่มกันเป็นองค์การพัฒนา

ในการประชุมของสหประชาชาติ (UN Conference) เมื่อต้นทศวรรษ 1990 โดยการมีส่วนร่วมของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (developing countries) ได้มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน และได้มีการเผยแพร่หลักการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ (development effectiveness principles) ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวได้รวมเอาแนวความคิดในการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นหนึ่งในจุดมุ่งหมายของการพัฒนา⁷³

ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2000 ได้มีการประชุมสุดยอดองค์การสหประชาชาติ (United Nations Millennium Summit) โดย ผู้นำจาก 189 รัฐได้ร่วมกันประกาศคำประกาศแห่งปี 2000 (Millennium Declaration) และได้กำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนาไว้ 8 จุดมุ่งหมาย 18 เป้าหมาย และ 48 ตัวชี้วัด คำประกาศแห่งปี 2000 จึงเป็นการนำไปสู่ความสนใจของประเทศต่าง ๆ ในการบริหารงานที่มีการประเมินผลการดำเนินงานผ่านระบบตัวชี้วัด และต่อมาเมื่อมีการจัดทำข้อตกลงมอนเตร์เรย์ (Monterrey Consensus) ของการประชุมสหประชาชาติเกี่ยวกับเรื่องเงินช่วยเหลือสำหรับการพัฒนา เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2002 ได้กำหนดให้มีการวัดผลการดำเนินงานจากผลสัมฤทธิ์ (results) ความเคลื่อนไหวขององค์การระหว่างประเทศทำให้แนวความคิดเรื่องการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้รับความสนใจจนนำไปสู่การปฏิบัติในวงกว้างยิ่งขึ้น

กระแสความคิดของการบริหารที่ผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐนำมาใช้ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองมีอยู่ 4 กระแสหลัก ได้แก่ กระแสแรก การบริหารแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ซึ่งสะท้อนแนวทางการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ตามแนวความคิดของ Taylor (1912)

⁷³ Werner Meier, Results-Based Management: Toward a Common Understanding Among Development Cooperation Agencies, <<http://www.managingfordevelopmentresults.org/documents/\Results-BasedManagementDiscussionPaper.pdf>> [Retrieved on 3 May 2006], p. 4.

ในแนวความคิดนี้โดยสรุปเห็นว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงาน (one best way) โดยมีความเชื่อว่าการบริหารจัดการแบบวิทยาศาสตร์จะนำไปสู่การค้นพบวิธีที่ดีที่สุด ผลิตได้เร็วที่สุดและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ใช้พลังงานน้อยที่สุด ซึ่งไลท์ (Light) เห็นว่าเป็นแนวความคิดในการบริหารที่ต้องการความแน่นอน (certainty) ซึ่งแนวความคิดนี้ได้ส่งอิทธิพลถึงแนวความคิดในการจัดการภาครัฐแบบใหม่ (New Public Management) ด้วย กระแสที่สอง การทำสงครามกับความสิ้นเปลือง (War on Waste) โดยการเน้นการตรวจติดตาม การตรวจสอบภายใน การทบทวนการดำเนินงาน และการตรวจสอบโดยหน่วยงานนอก เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานจะมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า กระแสที่สาม การเฝ้าระวัง (Watchful Eye) โดยการเน้นความโปร่งใส การเตือนภัย การเฝ้าระวังโดยกลุ่มภายนอก และการให้อิสระเสรีแก่สื่อมวลชนในการนำเสนอข้อมูลการบริหารงานภาครัฐ และกระแสสุดท้าย เป็นการให้ความสำคัญในการบริหารจัดการ โดยการลดการควบคุมเพื่อลดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน และสนับสนุนผู้ปฏิบัติงานให้ปฏิบัติงานเพื่อมุ่งสู่การให้บริการแก่ผู้มารับบริการเป็นหลัก⁷⁴

จากที่ได้นำเสนอมาแล้วข้างต้นพอสรุปได้ว่า การบริหารจัดการภาครัฐตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารงานจากการควบคุมงบประมาณโดยส่วนกลาง มาเป็น การควบคุมรายละเอียดขั้นตอนกระบวนการปฏิบัติงานของกิจกรรม และต่อมาเป็นการบริหารโดยมุ่งเน้นวัตถุประสงค์ และปัจจุบันได้เปลี่ยนมาเป็นการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์⁷⁵

พัฒนาการของการบริหารจัดการภาครัฐที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ถึงทศวรรษที่ 1980 สามารถสรุปให้เห็นความสัมพันธ์ดังในตารางที่ 2.5 และการเปลี่ยนแปลงมาสู่แนวความคิดในการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นหลักก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างไรจะได้นำเสนอในลำดับถัดไป

⁷⁴ Paul Light, 1997 quoted in B.C. Nolan, Public Sector Reform: An International Perspective (New York: Palgrave Publishers Ltd., 2001), p. 31.

⁷⁵ Werner Meier, Results-Based Management: Toward a Common Understanding Among Development Cooperation Agencies, <<http://www.managingfordevelopmentresults.org/documents/Results-BasedManagementDiscussionPaper.pdf>> [Retrieved on 3 May 2006], p. 4.

ตารางที่ 2.5
แสดงสรุปแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ถึง 1980

| จุดมุ่งหมาย | เครื่องมือ | ช่วงเวลา | แนวทางการบริหาร |
|--------------------|--------------------------------|------------------------|--|
| บริหารงบประมาณ | CBA, PPBS | ทศวรรษ 1960 | การวางแผนทางการเงิน |
| ควบคุมกระบวนการ | WBS, CPM, PERT, Gantt Chart | ทศวรรษ 1970 | พิมพ์เขียว - การวาง กำหนดการ |
| บริหารวัตถุประสงค์ | LFA, ZOPP | กลาง ทศวรรษ 1970 | บริหารโดยมุ่งวัตถุประสงค์ |
| บริหารผลสัมฤทธิ์ | QC, ISO, TQM | ทศวรรษ 1980 | มุ่งเน้นผู้รับบริการและ การให้บริการ, การกำหนด มาตรฐานคุณภาพ |

หมายเหตุ : สรุปโดยผู้ศึกษา

ประโยชน์ของการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจน และมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน การประสานงานดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การประสานงานที่ดี และเพิ่มผลผลิต ตลอดจนได้มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้เกิดแนวความคิดริเริ่ม อันเป็นการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจ⁷⁶ สวิส และ สเตราส์⁷⁷ เสนอว่า ในการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ หากมีการกำหนดรูปแบบที่ดี และมีการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง จะทำให้หน่วยงานได้ประโยชน์ในสามประการหลัก ได้แก่ ประการแรก จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานทุ่มเทให้กับผลที่สำคัที่สุดของการดำเนินงาน ผู้ปฏิบัติงานจำนวนมากที่ทำงานประจำวันอย่างหนักแต่มองไม่เห็นเป้าหมายใหญ่ในการดำเนินงาน

⁷⁶ Charles E. Watson, *Results-Oriented Managing: the Key to Effective Performance* (Philippines: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1981), pp. 11-28.

⁷⁷ E.J. Swiss and S.K. Straus, "Implementing Results-Based Management in Local Government," in *Popular Government* (Spring/Summer 2005):32.

การปฏิบัติงานภายใต้การบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ทำให้ผู้ปฏิบัติงานสนใจในผลลัพธ์ของงาน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมของการทำงานที่ยึดผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก ประการที่สอง จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปฏิบัติงานในเชิงรุกที่จะเผชิญกับความท้าทายก่อนที่จะก้าวไปสู่วิกฤติ เนื่องจากกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในกระบวนการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์จะทำให้ผู้บริหารจะต้องคิดล่วงหน้า และคิดเชิงรุกเพื่อเลือกแนวทางใหม่ ๆ สำหรับผลการดำเนินงานที่ดีกว่า และประการสุดท้าย ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับการมอบอำนาจในการตัดสินใจเพิ่มขึ้น (empowered) และมีความรับผิดชอบในการดำเนินงาน การมอบอำนาจในการตัดสินใจจะทำให้การปฏิบัติงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น ซึ่งในขณะเดียวกันจะเป็นการสร้างความพึงพอใจให้กับผู้มารับบริการด้วย

การที่จะให้ได้มาซึ่งเป้าหมายในระดับผลสัมฤทธิ์ที่จะนำมาสู่การปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานและผู้รับบริการดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น จะต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์เพื่อกำหนดปัจจัยที่เกี่ยวข้อง และผลที่พึงปรารถนาในอนาคต

กระบวนการกำหนดผลสัมฤทธิ์

แนวความคิดในกระบวนการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (inputs) กิจกรรม (activities) ผลงาน (outputs) ผลลัพธ์ (outcomes) และ ผลสัมฤทธิ์ (results) มีแนวความคิดที่แตกต่างกันไป ไมเออร์⁷⁸ ได้พัฒนากรอบความคิดในการกำหนดความสัมพันธ์โดยได้กำหนดตารางวิเคราะห์ความสัมพันธ์ห่วงโซ่ผลสัมฤทธิ์ (Result Chain) โดยชี้ให้เห็นว่าในห่วงโซ่นั้นมีหลักการวิเคราะห์โดยใช้เหตุและผลในแต่ละช่วงเวลา โดยภายในกรอบดังกล่าวจะเป็นการมุ่งตอบคำถามเริ่มแรกถึงวิธีการดำเนินงาน (How should this be implemented?) โดยมีปัจจัยนำเข้า (inputs) และกิจกรรม (activities) เป็นส่วนประกอบ ผลของการตอบคำถามแรกจะมุ่งไปสู่การตอบคำถามที่สอง ซึ่งถามถึงผลงานที่จะต้องทำการผลิต (What should be produced?) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึงการกำหนดผลงาน (outputs) และเมื่อได้กำหนดผลงานแล้ว จะนำไปสู่การตอบคำถามถึง

⁷⁸ Werner Meier, *Results-Based Management: Toward a Common Understanding Among Development Cooperation Agencies*, <<http://www.managingfordevelopmentresults.org/documents/Results-BasedManagementDiscussionPaper.pdf>> [Retrieved on 3 May 2006], p. 7.

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดจากผลงาน (What results do we expect from this investment?) โดยที่ผลลัพธ์ที่ได้จะมีการกำหนดทั้งระยะสั้น (Short-Term Outcomes) และระยะกลาง (Medium-Term Outcomes) แล้วจะนำไปสู่การวิเคราะห์ผลกระทบในระยะยาว (Long-Term impacts) ซึ่งจะเป็นการบอกเหตุผลว่าทำไมจึงต้องดำเนินงาน (Why should we do this?) ซึ่งความสัมพันธ์นี้แสดงได้ตามตารางที่ 2.6

ตารางที่ 2.6
แสดงห่วงโซ่ผลสัมฤทธิ์

| ห่วงโซ่ผลสัมฤทธิ์ (Result Chain) | | | | | |
|--|-------------------------|--|--|--|---|
| ทำอย่างไร (How should be implemented?) | | ทำอะไร (What should be produced?) | ผลอะไรที่ต้องการให้เกิด (What results do we expected from this investment?) | | ทำไมจึงต้อง ทำสิ่งนี้ (Why should we do this?) |
| ปัจจัย นำเข้า (Inputs) | กิจกรรม (Activities) | ผลงาน (Outputs) | ผลลัพธ์ระยะ สั้น (Short- Term Outcomes) | ผลลัพธ์ระยะ กลาง (Medium-Term Outcomes) | ผลกระทบ ระยะยาว (Long-term Impacts) |

ที่มา : ดัดแปลงจาก Werner Meier, Results-Based Management: Toward a Common Understanding Among Development Cooperation Agencies, <<http://www.managingfordevelopmentresults.org/documents/Results-BasedManagementDiscussionPaper.pdf>> [Retrieved on 3 May 2006].

นอกจากนั้น สวิส และ สเตราส์ ได้นำเสนอกรอบความคิดกระบวนการความสัมพันธ์ที่มีลักษณะคล้ายกับตารางห่วงโซ่ผลสัมฤทธิ์ที่นำเสนอโดย Meier โดยที่มีลักษณะของความเป็นเหตุและผลก่อนหลังของแต่ละช่วงเวลา โดยส่วนที่มีความแตกต่างกันได้แก่การใช้คำศัพท์ที่แสดงผลลัพธ์

และผลบั้นปลาย (Late Outcomes) ดังแผนภูมิห่วงโซ่เหตุและผล (A Cause-and-Effect Chain) ที่ สวิสและสเตอร์ส⁷⁹ ได้นำเสนอ ซึ่งแสดงไว้ดังแผนภาพที่ 2.3

แผนภาพที่ 2.3
แสดงห่วงโซ่เหตุและผล (A Cause-and-Effective Chain)



ที่มา : E.J. Swiss and S.K. Straus, "Implementing Results-Based Management in Local Government," in *Popular Government* (Spring/Summer 2005):31-41.

แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดกระบวนการความสัมพันธ์ที่ได้นำเสนอแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นกระบวนการคิดที่เริ่มตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า (Inputs) กระบวนการ/กิจกรรม (Agency Process/Activities) ผลเบื้องต้น (Early Outcomes) ผลระยะกลาง (Intermediate Outcomes) แล้วไป สิ้นสุดที่ผลกระทบระยะยาว (Long-Term Impacts) หรือผลบั้นปลาย (Late Outcomes) ตัวอย่าง ที่ สวิส และ สเตอร์ส ได้นำเสนอให้เห็นกระบวนการได้แก่ ห่วงโซ่เหตุและผลของกรมตำรวจ กล่าวคือ ในส่วนที่เป็นปัจจัยนำเข้าซึ่งเป็นห่วงโซ่แรกได้แก่ งบประมาณ เวลา และเครื่องมือ และ ปัจจัยนำเข้าได้ถูกนำไปใช้ในการประกอบกิจกรรมในห่วงโซ่ที่สอง ได้แก่การเพิ่มหน่วยลาดตระเวน เดินเท้า การเพิ่มหน่วยลาดตระเวนเดินเท้าในห่วงโซ่ที่สองจะส่งผลให้มีการจับกุมมากขึ้นในห่วงโซ่ ที่สามซึ่งเป็นผลเบื้องต้น การจับกุมในห่วงโซ่ที่สามจะส่งผลให้เกิดผลระยะกลางในห่วงโซ่ที่สี่ โดย จะทำให้การประทุษร้ายต่อชีวิตและทรัพย์สินลดลง และผลในห่วงโซ่ที่สี่จะทำให้เกิดผลระยะยาว ในห่วงโซ่ที่ห้า นั่นคือความผาสุกของชุมชน

⁷⁹ E.J. Swiss and S.K. Straus, "Implementing Results-Based Management in Local Government," in *Popular Government* (Spring/Summer 2005):31-41.

ตัวอย่างแนวความคิดการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในต่างประเทศ

รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ได้นำแนวความคิดการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการบริหารทั้งในประเทศที่พัฒนาและกำลังพัฒนา ซึ่งในการศึกษาเพื่อเสนอหัวข้อวิจัยในครั้งนี้จะนำเสนอ บทสรุปแนวทางการดำเนินงานของประเทศตัวอย่างซึ่งเป็นประเทศแรก ๆ ที่ได้นำแนวทางการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้เป็นประเทศแรก ได้แก่ ประเทศนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดา อังกฤษ และประเทศที่ได้ศึกษาตัวอย่างจากทั้งสองประเทศดังกล่าวข้างต้นแล้วนำเสนอประสบการณ์มาประยุกต์ใช้ซึ่งได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา และตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากประเทศกำลังพัฒนาซึ่งได้แก่ประเทศฟิลิปปินส์ ได้แก่ เมืองนากา ซึ่งเป็นเมืองที่มีชื่อเสียงในการบริหารงาน และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงาน

สรุปการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ในช่วงก่อนกลางทศวรรษ 1980 ประสบปัญหาในการบริหารงานภาครัฐ โดยการบริหารงานไม่มีวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานที่ชัดเจน มีการควบคุมอย่างเข้มงวดจากส่วนกลางทำให้ผู้บริหารในระดับปฏิบัติการไม่สามารถตัดสินใจดำเนินงานได้ นอกจากนั้นยังขาดข้อมูลการวัดผลดำเนินงานของหน่วยงาน และไม่มีกลไกในการดำเนินการกับผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่มีผลงาน ถึงแม้จะมีความพยายามในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐมาก่อนแต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ แต่การเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลและเห็นได้ชัดเริ่มในกลางทศวรรษที่ 1980 โดยที่มีจุดเริ่มต้นจากแผนงานทางเศรษฐกิจ

การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในประเทศนิวซีแลนด์ได้เริ่มจากพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจปี ค.ศ. 1986 (the State-Owned Enterprises (SOE) Act 1986) โดยแยกภารกิจที่เป็นเชิงพาณิชย์ และไม่เป็นพาณิชย์แยกออกจากกัน และรัฐวิสาหกิจจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานให้ชัดเจน นอกจากนั้น กฎหมายดังกล่าวยังได้สร้างความเป็นกลางในทางธุรกิจ กล่าวคือได้ยกเลิกสิทธิพิเศษต่าง ๆ ที่เคยให้แก่รัฐวิสาหกิจเพื่อให้หน่วยงานภาคเอกชนอื่น ๆ สามารถแข่งขันได้อย่างเป็นธรรม ตลอดจนทำให้มีระบบแรงจูงใจในการดำเนินงาน และรายงานผลการดำเนินงานตรงต่อผู้บริหารฝ่ายการเมืองและรัฐสภา หน่วยงานรัฐวิสาหกิจไม่ได้รับการยกเว้นภาษี แต่ได้รับอำนาจในการบริหารจัดการในหน่วยงานคล้ายกับหน่วยงานในภาคเอกชน ผลของการดำเนินงานตามกฎหมายนี้ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานภาครัฐ โดยที่ในปี ค.ศ. 1987 กรมธนารักษ์ (Treasury Department) ของประเทศนิวซีแลนด์ ได้จัดทำพิมพ์เขียว (blue-print) สำหรับการให้บริการภาครัฐแนวใหม่ เรียกว่า “การจัดการภาครัฐ” (Government Management) และได้กลายมาเป็นรูปแบบของการปฏิรูประบบราชการทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น โดยมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทั้งการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (human resource management) การ

จัดการเงิน (financial management) การจัดการผลงาน (performance management) และการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร (organization design) โดยการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญได้แก่ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การให้บริการเชิงพาณิชย์ และการให้ภาคเอกชนเป็นผู้ให้บริการภาครัฐ มีการกำหนดหน้าที่ที่มีความชัดเจนของหน่วยงาน เช่น การแยกหน่วยงานนโยบายออกจากหน่วยปฏิบัติ การแยกหน่วยจัดซื้อ (purchasing function) ออกจากหน่วยให้บริการ และได้ขยายแนวคิดไปยังส่วนราชการอื่น ๆ และนำมาซึ่งการออกพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน ปี 1988 (the State Sector Act 1988) ที่ปรับปรุงความรับผิดชอบของข้าราชการที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลงาน โดยการจัดทำข้อตกลงผลงานต่อผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไป อายุการทำงานจะถูกกำหนดโดยสัญญาการทำงาน และภายในหน่วยงานจะต้องทำแผนดำเนินงานหน่วยงาน (corporate plan) เพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงานต่อหน่วยงาน

นอกจากนั้น ในปี ค.ศ. 1989 ได้มีการออกพระราชบัญญัติการคลังสาธารณะ (the Public Finance Act 1989) ได้มีการใช้ระบบการบริหารงานที่ยึดผลงานเป็นหลัก (Output-Based Management) การใช้ระบบบัญชีพึงรับพึงจ่าย (accrual accounting) แทนระบบบัญชีเงินสด (cash based accounting) โดยได้กำหนดให้หัวหน้าผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบต่อผลงาน และรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ การสนับสนุนงบประมาณให้แก่หน่วยงานจะต้องพิจารณาจากผลงาน โดยจะมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารหน่วยงานให้บริหารงบประมาณเพื่อให้ได้ผลงานตามที่ได้ตกลงไว้ มีการใช้แนวทางการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ที่มีการบูรณาการกระบวนการทางการเงิน การบริหารจัดการผลงาน ตลอดจนการติดตามประเมินผล การรายงานผลการดำเนินงาน และการเน้นเรื่องของความพร้อมรับผิด (accountability) ทั้งนี้ ในการตรวจสอบผลงานจะมีการตรวจสอบทั้งในส่วนที่เป็นการเงินและผลงานที่ไม่ใช่ทางการเงิน⁸⁰ นอกจากนี้ยังมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้แก่หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ (chief executive officer) ให้มีอำนาจในการบริหารจัดการมากขึ้น

⁸⁰ Jonathan Boston, New Zealand's Model of Public Management: the Promise and the Reality, <<http://www.nira.gov.jp/publ/review/99spring/Doston.html>> [Retrieved on 15 May 2006].

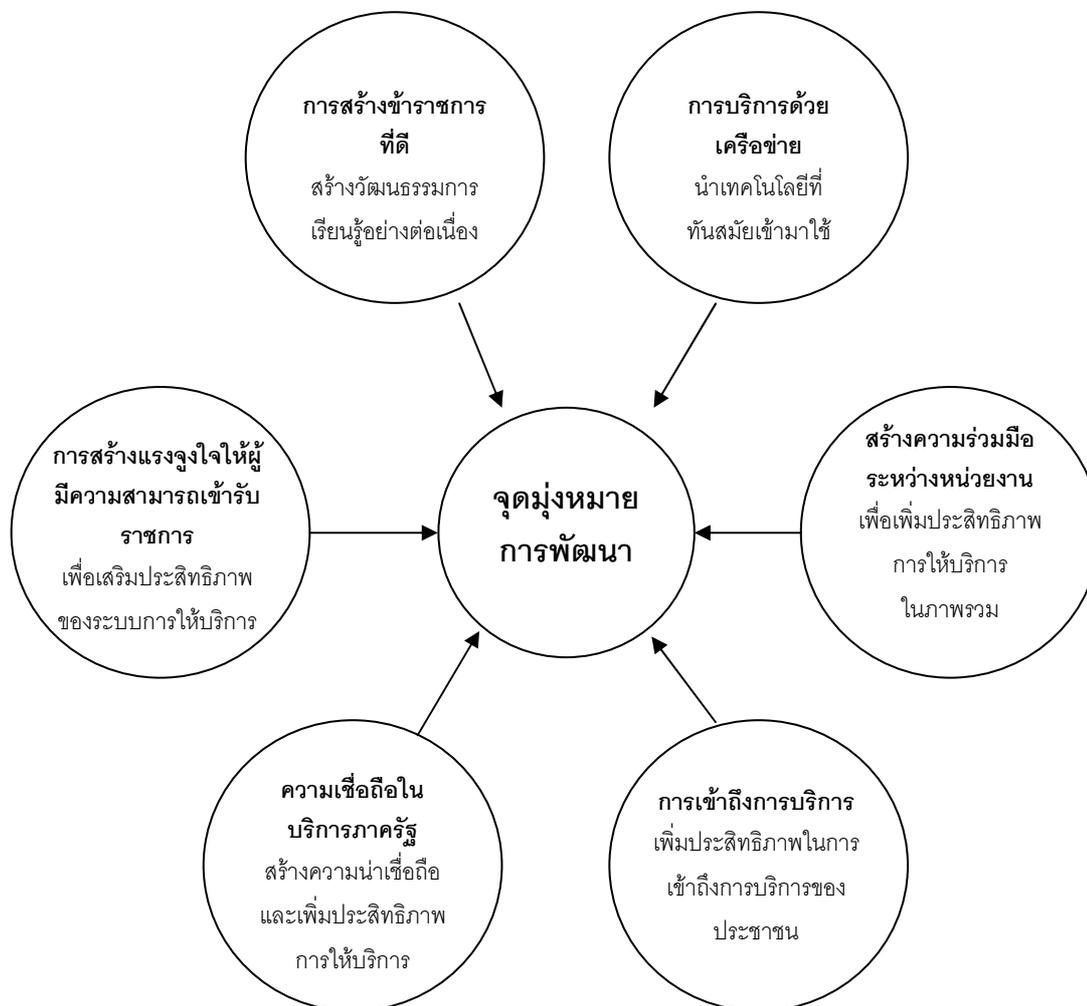
การดำเนินงานของประเทศนิวซีแลนด์จุดประกายความสนใจไปยังประเทศต่าง ๆ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) รวมทั้งธนาคารโลก จนประเทศนิวซีแลนด์กลายเป็นรูปแบบของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ (New Zealand model of public management)

จุดเด่นของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐของประเทศนิวซีแลนด์ที่ถือเป็นนวัตกรรมการบริหารได้แก่การให้คำรับรองการปฏิบัติงาน โดยที่ผู้บริหารของหน่วยงานระดับกรมจะต้องทำสัญญาเพื่อรับรองผลการปฏิบัติงานเป็นรายปีกับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับก็ต้องให้คำรับรองหรือลงนามในสัญญาการปฏิบัติงานเป็นรายปีว่าในแต่ละปีผู้ปฏิบัติงานจะต้องปฏิบัติงานเพื่อให้มีผลงานใดบ้าง แนวทางดำเนินงานดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประเทศนิวซีแลนด์เน้นให้ผู้ปฏิบัติงานยึดผลงาน (outputs) เป็นหลักในการดำเนินงาน ไม่ได้เน้นหนักผลลัพธ์ (outcomes)⁸¹

คณะกรรมการบริการของรัฐ (State Service Commission) แห่งประเทศนิวซีแลนด์ได้กำหนดกรอบยุทธศาสตร์การดำเนินงานในช่วงปี ค.ศ. 2007 - 2010 โดยเน้นหนัก 6 ประเด็น ได้แก่ การสร้างแรงจูงใจให้ผู้มีความสามารถเข้ารับราชการ การสร้างข้าราชการที่ดี การบริการด้วยเครือข่าย การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การเข้าถึงการบริการ และความเชื่อถือในการบริการภาครัฐ ดังแสดงในแผนภาพที่ 2.4

⁸¹ I. Irwin. Quoted in OECD, Public Management: Occasional Papers No.9 Performance Management in Government: Contemporary Illustrations (1996), pp. 11-12, 19-23.

แผนภาพที่ 2.4
แสดงยุทธศาสตร์การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ ประเทศนิวซีแลนด์



ที่มา: ดัดแปลงจาก State Service Commission. Statement of Intent 2007-2010.].

<http://www.ssc.gov.nz/upload/downloadable_files/ssc-soi07-full-content.pdf>

[Retrieved on 2 August 2007].

การบริหารงานในระดับท้องถิ่นที่ได้ดำเนินงานที่สำคัญหน่วยงานหนึ่งคือเมืองอ็อคแลนด์ (Auckland) โดยที่คณะผู้บริหารได้มีนโยบายในระยะยาวและได้จัดทำยุทธศาสตร์ ที่มุ่งเน้นอนาคต อีก 10 ปี (Focus on Future 2004 - 2014) และได้มีการจัดทำแผนดำเนินงานรายปีรองรับการ ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ และได้มีการวางแผนติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เป้าหมาย

ตามแผนดำเนินงานดังกล่าวได้มีการตั้งเป้าทั้งที่เป็นผลงานและผลลัพธ์ และได้เน้นให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วย⁸²

สรุปการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในประเทศออสเตรเลีย

การบริหารงานภาครัฐในประเทศออสเตรเลียเน้นกระบวนการ (Process was god)⁸³ การปฏิบัติงานถูกควบคุมอย่างเข้มงวดจากส่วนกลาง เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามปกติและมีความต่อเนื่อง ตลอดทั้งเพื่อป้องกันการใช้งบประมาณที่ไม่ถูกต้อง การเปลี่ยนแปลงเริ่มขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1974 โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานของรัฐบาล (Royal Commission on Australian Government Administration หรือ RCAGA) หรือเรียกคณะกรรมการนี้ว่า คณะกรรมการคูมบส์ (Coombs Commission) โดยมี คูมบส์ (Coombs) เป็นหัวหน้า ขึ้นมาศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน โดยในปี ค.ศ. 1976 คณะกรรมการได้เสนอให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังหน่วยงาน สร้างความเข้มแข็งให้แก่ข้าราชการในการให้บริการแก่ประชาชน และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยแรงผลักดันที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้แก่กระแสเทคโนโลยี การแข่งขันท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก และประชาชนมีความคาดหวังต่อคุณภาพการบริการภาครัฐ แต่อย่างไรก็ตามข้อเสนอของคณะกรรมการคูมบส์ก็ไม่ได้รับการตอบสนอง ในปี ค.ศ. 1983 นายกรัฐมนตรีเฟรเซอร์ (Fraser) ได้มีการทบทวนแนวทางการบริหารงานภาครัฐ โดยมี รีด (Reid) เป็นหัวหน้าคณะทำงานทบทวน ซึ่งคณะทำงานเสนอให้เพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงาน มอบอำนาจหน้าที่ และผู้ปฏิบัติงานจะต้องรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน ให้อิสระแก่หัวหน้าหน่วยงานในการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงาน และให้รัฐมนตรีเพิ่มการควบคุมการดำเนินงานของกรมต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ผลของการศึกษาทบทวนได้ออกมาก่อนการเลือกตั้ง การทบทวนแนวทางการบริหารงานภาครัฐดังกล่าวก็ยังไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้หลังจากการเลือกตั้งพรรคกรรมกร ซึ่งเป็นพรรคที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งได้นำแนวคิดของคณะกรรมการคูมบส์ และคณะ

⁸² Auckland City, Amendment to Focus on the Future 2004-2014,

<<http://www.aucklandcity.gov.nz>> [Retrieved on 31 July 2007].

⁸³ สรุปความจาก Pat Barrett, "Results Based Management and Performance Reporting-An Australian Perspective," address to UN Results Based Management Seminar (Geneva, October 2004).

ทำงานที่นำโดยรีด ตลอดทั้งแนวนโยบายของพรรคซึ่งเน้นเรื่องคุณภาพของการให้บริการแก่ประชาชนมาจัดทำเป็นสมุดปกขาว (white paper) โดยมีเนื้อหาที่สำคัญได้แก่ การเพิ่มหน้าที่รับผิดชอบและความรับผิดชอบแก่คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา การปฏิบัติงานจะต้องเน้นให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล การให้ความสำคัญเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันของคนในสังคม และการให้ความสนใจแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ตลอดทั้งให้ความสำคัญระในการทำงานและปกป้องสิทธิของผู้ปฏิบัติงาน

จากสมุดปกขาวปี ค.ศ. 1983 ได้นำไปสู่การออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปการบริการภาครัฐ ปี ค.ศ. 1984 (the Public Service Reform Act) ซึ่งได้ให้อำนาจในการแต่งตั้งบุคคลแก่หัวหน้าหน่วยงาน มีการแต่งตั้งผู้บริหารงานบริการอาวุโส (Senior Executive Service) ที่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามาแข่งขัน ให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการที่ชี้ให้เห็นกระบวนการ การเงิน บุคลากร และเทคโนโลยี ตลอดทั้งความปลอดภัยในการทำงาน โดยการปฏิบัติงานจะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาผลลัพธ์⁸⁴ กฎหมายดังกล่าวได้นำไปสู่การพัฒนาการปฏิบัติงานต่อมา

ประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความถูกต้องของผล การดำเนินงาน (performance audit) โดยผ่านการกำหนดตัวชี้วัดผลงาน โดยที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (Australian National Audit Office หรือ ANAO) ได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่เหนือกว่า (Better Practice) เพื่อใช้ในการตรวจสอบผลงานรวม 2 ฉบับ ได้แก่ ฉบับทางการเงิน และรายงานผลการดำเนินงานประจำปี การประเมินผลงานของประเทศออสเตรเลียในยุคแรกคือระหว่างปี ค.ศ. 1987 ถึง 1997 จะเน้นการควบคุมโดยส่วนกลาง เน้นให้ความสำคัญกับข้อปฏิบัติที่เป็นทางการ กระบวนการประเมินผลโดยระบบนี้ประสบผลสำเร็จในลักษณะที่มีการวางแผนการประเมินอย่างระมัดระวัง ผลที่ได้จะเป็นข้อมูลสำหรับประกอบในการตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณ แต่อย่างไรก็ตามจุดอ่อนของระบบนี้ได้แก่การไม่ให้ความสำคัญอย่างเพียงพอต่อการจัดเก็บและการใช้ข้อมูล รวมทั้งการรายงานผลการดำเนินงานในการกำหนดแผนงานของรัฐบาล ส่วนในยุคที่สอง เริ่มเมื่อปี ค.ศ. 1997 จะเน้นหลักการ (principle) มากกว่าการเน้นข้อปฏิบัติที่เป็นทางการ (formal requirement) กล่าวคือจะเน้นหนักการจัดเก็บและนำเสนอข้อมูลผลการดำเนินงาน ตลอดทั้งนำผล

⁸⁴ D. Desautels, *Reform in the Australian Public Service 1983-1996*, <<http://www.oag-bvg.ga.ca/domino/other.nsf/html/aus.html>> [Retrieved on 31 July 2007].

การประเมินเสนอต่อรัฐสภา แต่ปัญหาที่พบได้แก่ ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลที่จะสามารถนำไปสู่การตัดสินใจเชิงบริหารได้⁸⁵

การปฏิรูปทางการบริหารทำให้มีการกระจายอำนาจการบริหาร และแนวความคิดการใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในการบริหารจัดการกิจการภาครัฐทั่วประเทศ (one size fits all) ได้ถูกทดแทนด้วยแนวความคิดในการบริหารที่มุ่งไปสู่ผลงาน (outputs) และผลสัมฤทธิ์ (results) เป็นหลัก โดยที่จะต้องยึดหลักในการดำเนินงาน 5 ประการได้แก่ หลักธรรมาภิบาลการบริหาร (governance) การจัดการความเสี่ยง (risk management) การจัดการผลงาน (performance management) การรายงาน (reporting) และการร่วมมือกับภาคเอกชน (partnering with private sector)

ในปี ค.ศ. 1994 ได้มีการเริ่มปฏิรูประบบการควบคุมจากการควบคุมทางการเงิน หรือควบคุมความมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร มาเป็นการควบคุมประสิทธิผล หรือควบคุมผลงาน และผลลัพธ์ และผลของการริเริ่มทำให้ในปี ค.ศ. 1999 ระบบงบประมาณของรัฐบาลกลาง (Federal Budget) ได้เปลี่ยนระบบรายงานเป็นกรอบการรายงานแบบผลลัพธ์และผลงาน (outcomes/outputs framework) โดยที่มีการติดตามและประเมินผล ส่งผลให้แนวทางการจัดทำแผนงานโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องมีแบบติดตามและประเมินผล การให้บริการภาครัฐจะไม่ผูกขาดโดยเปิดให้มีการแข่งขันและพิจารณาว่ากิจการใดควรยกเลิกแล้วให้เอกชนเป็นฝ่ายดำเนินงานแทน และในส่วนของกิจการดำเนินงานภาครัฐจะมีการพิจารณาแบ่งหน้าที่บางอย่างออกมาเพื่อให้สามารถเกิดการแข่งกันได้ กิจการใดที่เอกชนดำเนินการได้ดีกว่าหรือมีความเชี่ยวชาญกว่าก็ให้จ้างภาคเอกชนเป็นฝ่ายดำเนินการ หรือเป็นผู้ดำเนินการร่วมกัน จากการดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้ขนาดของหน่วยงานของรัฐมีขนาดเล็กลง (โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางลดลงร้อยละ 18.4)⁸⁶

⁸⁵ Keith Mackay (2004), "The World Bank Operations Evaluation Department, Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia: ECD Working Paper Series 11," in *The World Bank* (Washington, D.C.), <<http://www.worldbank.org/oed>> [Retrieved on 15 May 2006].

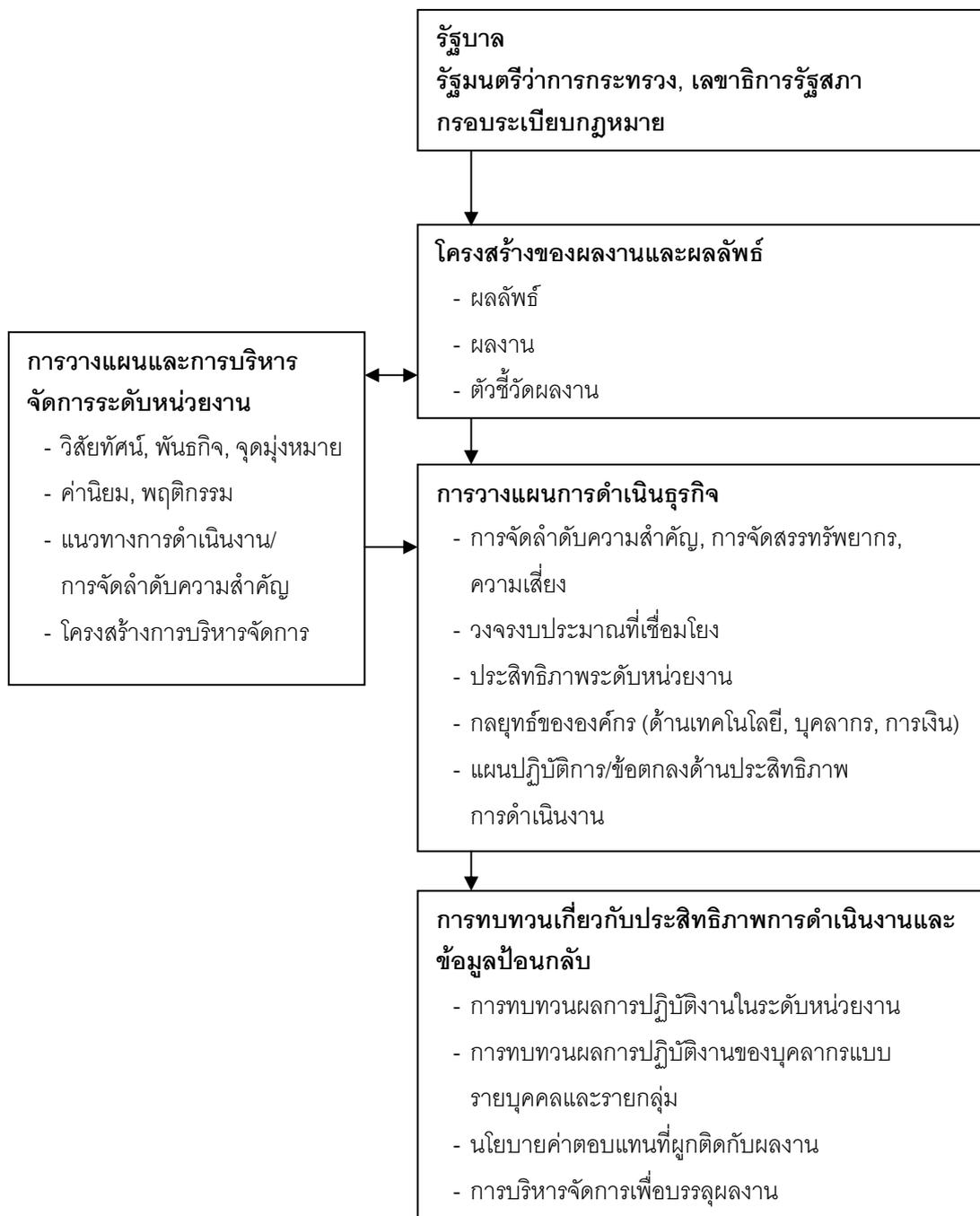
⁸⁶ Meek quoted in B.C. Nolan, *Public Sector Reform: An International Perspective*, pp. 33-47.

นอกจากนั้น ในการวัดผลงานจะต้องมีการกำหนดผลลัพธ์ให้ชัดเจน โดยดูความสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมาย และผลที่จะได้รับ ซึ่งค่าของการวัดจะต้องได้รับความเชื่อถือและยอมรับ และการวัดผลงานจะต้องสามารถสร้างความเชื่อมโยงประเด็นต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และที่เห็นได้ชัดประการหนึ่งของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของประเทศออสเตรเลีย ได้แก่ การจ่ายค่าจ้างและให้รางวัล (bonus) ตามผลของการดำเนินงาน⁸⁷

การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ของประเทศออสเตรเลียในภาพรวม จะเป็นลักษณะของการบริหารงานจากบนลงล่าง โดยที่ระบบรัฐสภา หรือกรอบระเบียบกฎหมายจะเป็นสิ่งที่กำหนดผลลัพธ์ ผลงาน และตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ในขณะที่เดียวกัน หน่วยงานก็จะดำเนินการไปสู่การวางแผนหน่วยงาน เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและจุดประสงค์ ตลอดจนทั้งค่านิยมในการดำเนินงาน ซึ่งหลังจากได้มีการวางแผนหน่วยงานก็จะดำเนินการวางแผนธุรกิจ ซึ่งจะกำหนดงบประมาณ ผู้ปฏิบัติงาน การตกลงผลงานของผู้ปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ และสุดท้ายจะนำไปสู่การติดตามผลและรายงานผล ดังแสดงในแผนภาพที่ 2.5

⁸⁷ Pat Barrett, "Results Based Management and Performance Reporting-An Australian Perspective," address to UN Results Based Management Seminar (Geneva, October 2004), p. 33.

แผนภาพที่ 2.5
แสดงกรอบทั่วไปในการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ของประเทศออสเตรเลีย



ที่มา: ดัดแปลงจาก Australian Public Service Commission, 2001. Performance Management in the APS: A Strategic Framework, <<http://www.apsc.gov.au/publication/01/performance/management3.htm>> [Retrieved on 2 August 2007], pp. 1-4.

ในการนำแนวคิดการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ของเมืองซิดนีย์ (Sydney City) ได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) ปี ค.ศ. 2006 - 2009 ได้มีความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และมีผู้ปฏิบัติงานกว่า 1,600 คนเข้าร่วมดำเนินงาน โดยมีการระดมความคิดเห็น แลกเปลี่ยนข้อมูล และร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และผลลัพธ์การดำเนินงานอย่างกว้างขวาง และแผนยุทธศาสตร์นี้ได้เป็นกรอบในการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดเมืองซิดนีย์ และเพื่อนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติในหน่วยงาน จะมีการจัดทำแผนดำเนินงานของหน่วยงาน (corporate plan)⁸⁸

ตัวอย่างการปฏิบัติงานของหน่วยงานในยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์น้ำ (Water Conservation Strategy) ได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ของบริษัทซิดนีย์วอเตอร์ (Sydney Water) ซึ่งหน่วยงานได้รับสัมปทานในการบริหารจัดการน้ำ ได้มีการทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน และกำหนดผลงานโดยมีเป้าหมายที่จะตรวจสอบระบบการรั่วไหลของท่อส่งน้ำเป็นระยะทาง 18,080 กิโลเมตร และลดการสูญเสียจากการรั่วไหลปีละ 2 หมื่นล้านลิตร ปรับเปลี่ยนระบบจ่ายน้ำในครัวเรือนและหน่วยงานเพื่อให้ประหยัดน้ำได้ 1,460 ล้านลิตร/ปี ส่งเสริมให้ประชาชนร่วมประหยัดน้ำให้ได้ 90,500 ครัวเรือน โดยให้ประหยัดน้ำได้ 618 ล้านลิตร/ปี มีระบบบำบัดน้ำเสียที่สามารถบำบัดน้ำได้ 7,300 ล้านลิตร/ปี และเป้าหมายสูงสุดคือ การนำน้ำกลับมาใช้อีก (Recycle) ทั้งระบบ⁸⁹

สรุปการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในประเทศแคนาดา

ตั้งแต่ยุคสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศแคนาดาได้มีความพยายามปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐ โดยในปี ค.ศ. 1960 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกลาสโก (Glassco Commission) ซึ่งนำโดย แกรนท์ กลาสโก (Grant Glassco) เพื่อทำการศึกษาและเสนอแนะในการเปลี่ยนแปลงองค์การและรูปแบบการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ ประหยัด และพัฒนาการบริการให้คล้ายกับภาคเอกชน โดยกลไกในการบริหารงานจะต้องมุ่งเน้นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และในขณะเดียวกันผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐ (ข้าราชการ) จะต้องได้รับการพัฒนาขีด

⁸⁸ City of Sydney, Strategic Plan 2006 -2009, <<http://www.cityofsydney.nsw.gov.au./Council/FormsPolicyPublication/StrategicPlan.ast>> [Retrieved on 30 July 2007].

⁸⁹ Water Conservation and Recycling Implementation Report, <<http://www.sydneywater.com/au/Publications/Reports/WaterConservationAnnualReport2007.pdf#Page=1>>.

ความสามารถในการดำเนินงาน ผลการศึกษา ซึ่งสำเร็จเมื่อปี ค.ศ. 1962 พบว่า การบริหารงานภาครัฐของแคนาดายังไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคหลังสงครามและจุดผิดพลาดที่พบคือ การมีระเบียบที่มากมายจากส่วนกลางที่ควบคุมการทำงานของหน่วยงาน ทำให้ผู้จัดการหน่วยงานไม่สามารถดำเนินงานได้ทั้งในเชิงประสิทธิภาพและเชิงนวัตกรรม : คณะกรรมการฯ จึงได้เสนอแนวทางให้อิสระแก่ผู้จัดการหน่วยงานราชการในการบริหารงาน (“let the manager manage”) โดยเสนอให้ยกเลิกการควบคุมการปฏิบัติงานที่เข้มงวด กำหนดความรับผิดชอบในภาพกว้าง และให้ใช้วิธีการควบคุมโดยการวัดผลงานแทนการกำหนดให้ปฏิบัติตามระเบียบที่ละเอียดและเข้มงวด แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกลาสโกไม่ประสบผลสำเร็จมากนักในประเด็นความรับผิดชอบเนื่องจากมิได้กำหนดวิธีการที่แน่ชัดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้จัดการหน่วยงานที่มีต่อรัฐบาล และความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีต่อรัฐสภาในขณะที่ผู้จัดการมีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น จากเหตุผลดังกล่าวทำให้หน่วยงานส่วนกลางยังคงควบคุมการทำงานของผู้จัดการหน่วยงานเช่นเดิม และมีการควบคุมที่เข้มงวดยิ่งขึ้น

ในช่วงที่มีการนำข้อเสนอของคณะกรรมการกลาสโก (Glassco Committee) มาใช้ หน่วยงานภาครัฐได้มีการเติบโตและมีค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงยิ่งขึ้น ทำให้ความรับผิดชอบของผู้จัดการหน่วยงานที่มีต่อรัฐบาลขาดความชัดเจน ในปี ค.ศ. 1976 สมัยรัฐบาลทรูโด (Trudeau) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาการบริหารการเงินของหน่วยงานรัฐในทุกระดับ และให้เสนอแนวทางการความรับผิดชอบในการบริหารที่มีประสิทธิภาพของผู้จัดการหน่วยงานกับรัฐบาล และของรัฐบาลต่อรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมี อัลลัน แลมเบอร์ท (Allan Lambert) เป็นหัวหน้า โดยเรียกว่า คณะกรรมการแลมเบอร์ท (Lambert Committee)

คณะกรรมการแลมเบอร์ทเห็นว่าการจัดการภาครัฐของแคนาดามีลักษณะที่แยกย่อย ไม่มีการประสานการวางแผน การจัดทำงบประมาณการจัดกระจายและขาดความรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานส่วนกลาง และได้เสนอว่าควรจะมีการควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนการเงินสำหรับรัฐบาล โดยมีอายุแผน 5 ปี และให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณตามแผนตามลำดับความสำคัญภายใต้ขีดจำกัดของวงเงินที่มีอยู่โดยที่แผนการเงินจะสร้างความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อรัฐสภาโดยการนำเสนอลำดับความสำคัญและเหตุผลในการอนุมัติงบประมาณโครงการและความรับผิดชอบระหว่างหน่วยดำเนินงานกับรัฐบาล โดยที่หน่วยงานจะกำหนดผลการดำเนินงาน และมีการวัดผลงานโดยคณะกรรมการการจัดการ (Board of Management) แต่อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานตามข้อเสนอของคณะกรรมการแลมเบอร์ทไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากขาดมุมมองทางการเมือง

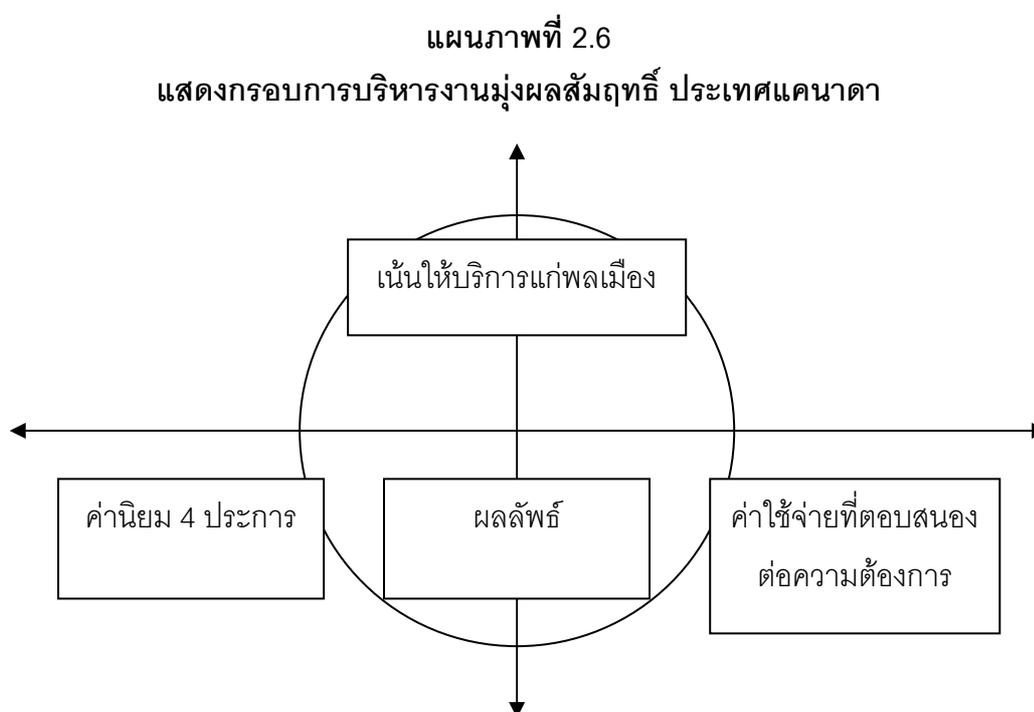
โดยมองว่าฝ่ายนโยบายและฝ่ายประจำแยกกันโดยเด็ดขาด ทำให้ไม่เห็นอิทธิพลทางการเมืองที่ส่งผลต่อการตัดสินใจดำเนินงานต่าง ๆ นอกจากนั้น การดำเนินงานตามแนวคิดของคณะกรรมการแลมเบิร์ตไม่ชี้ให้เห็นผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะเกิดในอนาคต

ในห้วงระหว่างทศวรรษ 1980 แนวความคิดเรื่องการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลงาน ผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ได้เข้ามามีบทบาทและส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐซึ่งมุ่งเน้นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการต้องเปลี่ยนวัฒนธรรมในการดำเนินงาน ในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1989 นายกรัฐมนตรีไบรอัน มาโรนีย์ (Brian Maroney) ได้นำเสนอแนวคิดการบริหารงานสาธารณะ 2000 (Public Service 2000 หรือ PS2000) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุภารกิจด้วยมาตรการใหม่ ๆ และการจัดการที่ดีกว่า โดยมีรากฐานทางความคิดจากคณะกรรมการที่ทำการศึกษาในชุดก่อน ๆ ซึ่งมีหลักการที่สำคัญได้แก่ การมอบอำนาจการจัดการให้แก่ผู้จัดการหน่วยงานมากยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องเพิ่มความรับผิดชอบต่อผลงาน มีการยกเลิกกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน และให้คำนึงถึงคุณภาพของการดำเนินงานด้วย นอกจากนี้ เพื่อเพิ่มความรับผิดชอบต่อผลงานของผู้จัดการหน่วยงาน รัฐบาลได้จัดทำมาตรฐานการดำเนินงานและมาตรฐานของผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินงานเพื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของหน่วยงานด้วย โดยให้มีการทำข้อตกลงผลงาน

ผลของการดำเนินงานตามแนวคิดการบริการสาธารณะ 2000 (PS2000) ได้นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปการบริการสาธารณะปี 1991 (Public Service Reform Act 1991) ซึ่งได้มีการกระจายอำนาจให้ผู้บริหารหน่วยงานมีอำนาจในการจัดการและสามารถบรรจุพนักงานที่ว่างได้โดยไม่ต้องผ่านระบบการแข่งขันปกติ นอกจากนั้น ยังมีการตั้งหน่วยปฏิบัติการพิเศษ (Special Operating Agencies หรือ SOA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่พึ่งรายได้จากรัฐมาให้บริการประชาชน นอกจากนั้นยังมีการแปรรูปการบริการภาครัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินงาน⁹⁰

⁹⁰ Brian O'Neal, *Recognizing Government: New Approaches to Public Service Reform*. 2004, <<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp375-e.htm>> [Retrieved on 30 July 2007].

ในทางปฏิบัติ ประเทศแคนาดาได้กำหนดกรอบการดำเนินงานบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยให้ความสำคัญใน 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นแรก การเน้นให้บริการแก่พลเมือง และให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการและให้บริการสาธารณะ ประเด็นที่สอง ปฏิบัติงานด้วยค่านิยม 4 ประการ ได้แก่ ประชาธิปไตย ความเป็นมืออาชีพ จริยธรรม และคุณค่าของมนุษย์ ประเด็นที่สาม เน้นที่ผลลัพธ์ เน้นการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่สามารถวัดผลได้ มีการใช้ข้อมูลในการปฏิบัติงานและการเรียนรู้ ประเด็นที่สี่ การใช้จ่ายที่มีความรับผิดชอบ เป็นการใช้จ่ายที่เกิดประโยชน์แก่ประชาชน หน่วยงานและประเทศโดยภาพรวม ดังแสดงได้ตามแผนภาพที่ 2.6

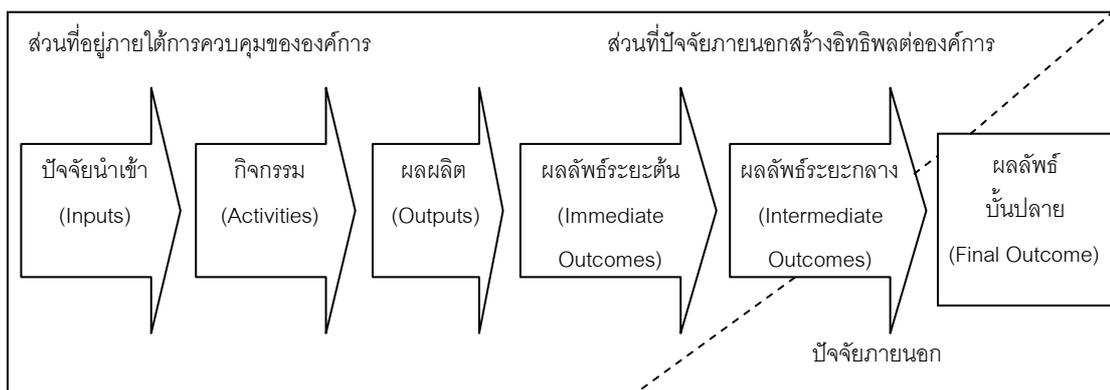


ที่มา: ดัดแปลงจาก Treasury Board of Canada Secretariat, Retrieved on August 3, 2007, <http://www.tbs-sct.gc.ca/report/res_can/rc_1_e.asp>.

นอกจากนั้น คณะกรรมการการคลังแห่งแคนาดา (Treasury Board of Canada) ได้กำหนดกรอบความพร้อมรับผิดชอบในการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-based Management Accountability Framework หรือ RMAF) เพื่อให้หน่วยงานราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน เริ่มจากการพิจารณาปัจจัยนำเข้า (inputs) ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรทางการบริหารต่าง ๆ ไปสู่การดำเนิน

กิจกรรม ซึ่งมุ่งผลิตผลงาน (outputs) ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์หรือบริการที่จะให้บริการ และจะนำไปสู่ผลลัพธ์ทั้งในระยะต้น ระยะกลาง และบั้นปลาย ดังแสดงตามแผนภาพที่ 2.7

แผนภาพที่ 2.7
แสดงกรอบความร่วมมือรับผิดชอบในการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ หรือ RMAF



ที่มา : Center for Health Services and Policy Research, A Results – Based Logic Model for Primary Health Care, <<http://www.chspr.ubc.ca/files/publications/2004chspr04-19.pdf>>

ตัวอย่างการดำเนินงานของหน่วยงานที่ได้มีการศึกษาและเผยแพร่ที่แสดงให้เห็นกระบวนการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญได้แก่การดำเนินงานขององค์กรเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศของแคนาดา (Canadian International Development Agency หรือ CIDA) โดยมีกระบวนการดำเนินงาน 6 ขั้นตอนได้แก่ ขั้นตอนแรกเป็นการหารือกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น ขั้นตอนที่สอง เป็นการกำหนดกรอบการดำเนินงานและเป้าหมายผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการบรรลุ โดยมีการวิเคราะห์ทั้งผลงาน (output) ผลลัพธ์ (outcome) และผลสัมฤทธิ์ (results) ขั้นตอนที่สามเป็นขั้นตอนวิเคราะห์ความเสี่ยงของการดำเนินงาน โดยทำการวิเคราะห์เหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานเพื่อหาทางป้องกันและแก้ไขล่วงหน้า ขั้นตอนที่สี่เป็นการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน เพื่อใช้เป็นตัวชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินงานและใช้ในการติดตามผลการดำเนินงาน ขั้นตอนที่ห้า การรวบรวมข้อมูลผลการดำเนินงาน เป็นการนำ

ตัวชี้วัดไปเปรียบเทียบผลการดำเนินงานตามเป้าหมาย และขั้นตอนที่หกเป็นการรายงานผลการดำเนินงานและเผยแพร่สู่สาธารณะ⁹¹

และตัวอย่างการดำเนินงานของหน่วยงาน ที่ทำให้เห็นการนำกรอบแนวคิดความพร้อมรับมือไปใช้ในการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RMAF) ได้แก่ แนวทางการดำเนินการให้บริการสาธารณสุขมูลฐาน (Primary Health Care หรือ PHC) โดยการดำเนินงานตามกรอบ RMAF ปัจจุบันนำเข้าไปเป็นงบประมาณ บุคลากร และวัสดุที่จำเป็น ส่วนกิจกรรมเป็นกระบวนการผลิตผลิตภัณฑ์และบริการที่จะให้บริการ ในส่วนของผลงาน ซึ่งได้แก่ ผลิตภัณฑ์และบริการได้แก่ การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค ตลอดจนการรักษาและฟื้นฟูผู้ป่วย โดยมีการทำงานอย่างต่อเนื่องและยึดผู้ป่วยเป็นศูนย์กลาง ผลลัพธ์ในระยะต้น ได้แก่ ประชาชนมีความเข้าใจในการรักษาสุขภาพ และสามารถลดความเสี่ยงจากการเกิดโรคภัย และมีการพัฒนาการทำงานของผู้ปฏิบัติในทิศทางที่ดีขึ้น ในส่วนของผลลัพธ์ระยะกลาง การดำเนินงานระบบบริการสาธารณสุขมูลฐานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งประชาชนและผู้ปฏิบัติงานให้การยอมรับและมีความพึงพอใจ และในส่วนของผลลัพธ์สั้นปลาย ได้แก่ ความยั่งยืนของระบบการดำเนินงาน และสุขภาพที่ดีของประชาชน⁹²

สรุปการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในประเทศไทย

หลังจากสิ้นสุดสงครามโลก ประเทศไทยได้พยายามปฏิรูปการบริการสาธารณสุข โดยมุ่งเน้นที่จะสร้างประสิทธิภาพของการดำเนินงานภาครัฐแต่ความพยายามก็ประสบความสำเร็จล้มเหลว กล่าวคือไม่สามารถกำจัดความไร้ประสิทธิภาพของการดำเนินงานลงได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1979 นายกรัฐมนตรีมากาเร็ต แธตเชอร์ (Magaret Thatcher) ได้มีความพยายามเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพด้วยการตั้งหน่วยประสิทธิภาพของนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Efficiency Unit) โดยมีจุดมุ่งหวังเป็นจุดนำร่องเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานที่เน้นการสร้างกิจกรรมที่มีคุณค่าในการบริการภาครัฐ จากการประเมินผลของหน่วยงานดังกล่าวในทศวรรษที่ 1980 พบว่าการดำเนินงานมีความคืบหน้าน้อยมาก ทั้งนี้มี

⁹¹ CIDA, Results Based Management in CIDA: An Introductory Guide to the Concepts and Principle, <<http://www.acdi-cida.gc.ca>> [Retrieved on 5 May 2006].

⁹² Center for Health Services and Policy Research, The University of British Columbia, A Results-Based Logic Model for Primary Health Care, <<http://www.chspr.ubc.ca/files/publications/2004/chspr04-19.pdf>>.

สาเหตุมาจากการบริการสาธารณะมีขนาดและขอบเขตที่กว้าง ตลอดทั้งมีความหลากหลาย นอกจากนั้น ผู้บริหารยังไม่ได้ให้ความสนใจในประเด็นการจัดการ ยังมีการควบคุมโดยระบบสายการบังคับบัญชา และวิธีการดำเนินงานยังไม่ได้มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้หน่วยประสิทธิภาพของนายกรัฐมนตรีได้เสนอแนวทางแก้ไขในรายงานหัวข้อ การปรับปรุงการจัดการในรัฐบาล : ก้าวต่อไป (Improving Management in Government: The Next Step) โดยให้มีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย และฝ่ายให้บริการซึ่งเป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่ปฏิบัติการ ให้บริการโดยที่ฝ่ายให้บริการจะต้องกำหนดกิจกรรมที่จะดำเนินงานให้ชัดเจน และให้มีหัวหน้าผู้บริหาร (Chief Executive) ของแต่ละหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงาน ซึ่งหัวหน้าผู้บริหารมีอิสระในการบริหารงานภายใต้กรอบนโยบาย ทรัพยากร และแนวทางที่กำหนดโดยกรมต้นสังกัด และหัวหน้าผู้บริหารนี้จะมาจากการแข่งขันซึ่งเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาสมัครแข่งขันได้ ต่อข้อเสนอนี้ นายกรัฐมนตรี มากาเรต แทเซอร์ได้ให้การยอมรับและนำไปสู่การปฏิบัติในปี ค.ศ. 1988 โดยในระยะเริ่มแรกมี 8 หน่วยงาน และได้ขยายเป็น 89 หน่วยงาน ครอบคลุมผู้ปฏิบัติงานกว่า 260,000 คน ในปี ค.ศ. 1993

ตามแนวทางก้าวต่อไป (The Next Step) ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานและกรมต้นสังกัด และความรับผิดชอบของผู้บริหารกรมต่อรัฐสภามีความชัดเจน หน่วยงานจะต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี และแผนดำเนินงานประจำปีเพื่อกำหนดรายละเอียดของยุทธศาสตร์แต่ละปี แล้วนำแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานไปสู่การเจรจากรอบการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานกับกรมต้นสังกัด และมีการบันทึกเป็นเอกสารที่ระบุกรอบการดำเนินงานที่เปรียบเทียบได้กับสัญญา แต่ไม่มีสถานะที่เป็นสัญญาตามกฎหมาย และกรอบที่ได้ต่อรองกันไว้จะมีการทบทวนทุก 3 ปี โดยจะมีการวัดผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งเอาไว้

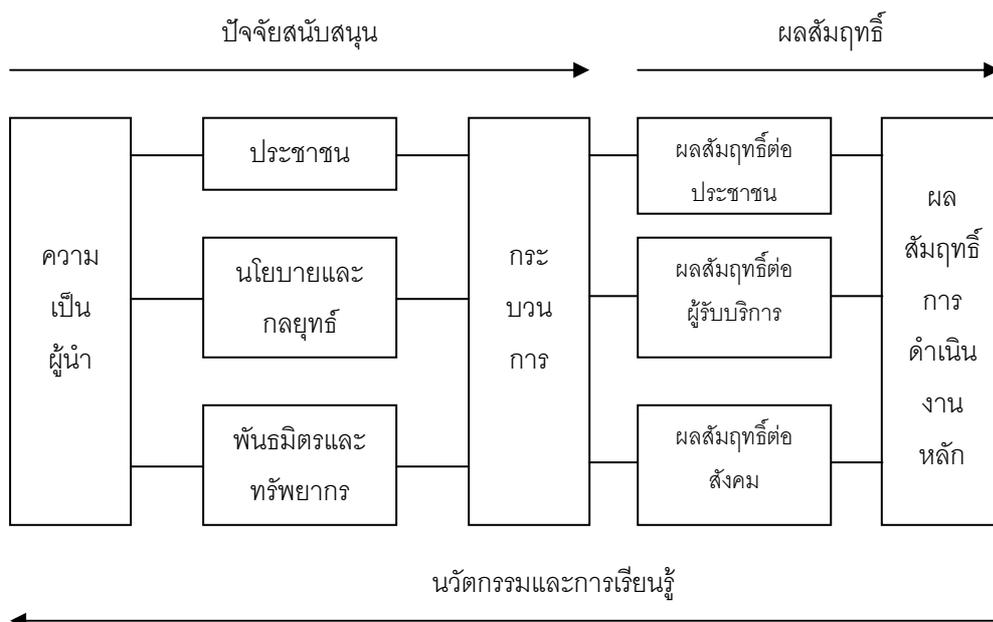
หลังจากที่ได้ดำเนินการตามแนวทางก้าวต่อไป (The Next Step) แล้ว ได้มีการนำแนวคิดการจ่ายเงินตามผลการดำเนินงาน มีการกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานเพื่อบริการประชาชน (Citizen's Charter) และการพิจารณาให้ภาคเอกชนเป็นผู้ให้บริการสาธารณะในประเด็นที่ภาคเอกชนดำเนินการได้ดีกว่า⁹³

⁹³ Brian O'Neal, *Recognizing Government: New Approaches to Public Service Reform*, 2004, <<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp375-e.htm>> [Retrieved on 30 July 2007].

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) ของ สหราชอาณาจักรได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการดำเนินงาน โดยมุ่งให้สหราชอาณาจักรเป็นที่อยู่ที่ดีกว่าและเป็นเลิศในทุกกิจการ เพื่อดำเนินงานให้บรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้กำหนดค่านิยมในการดำเนินงานไว้ 9 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 การดำเนินงานที่มีความเชื่อถือได้ มีความเหมาะสม เป็นกลางทางการเมือง และยึดมั่นในคุณธรรม ประการที่ 2 ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะเป็นลำดับแรก ประการที่ 3 บรรลุผลสัมฤทธิ์ที่คุณภาพสูงและมีคุณค่า ประการที่ 4 แสดงความเป็นผู้นำและรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน ประการที่ 5 ยอมรับคุณค่าความแตกต่างของเพื่อนร่วมงาน ประการที่ 6 จะต้องมีความรับผิดชอบและการเรียนรู้ ประการที่ 7 ทำงานแบบมีส่วนร่วมแบบพันธมิตร ประการที่ 8 เป็นมืออาชีพในสิ่งที่ดำเนินงาน ประการที่ 9 เป็นผู้ที่เปิดกว้างและสื่อสารได้ดี โดย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) ของสหราชอาณาจักร ได้ใช้ตัวแบบการบริหารธุรกิจที่เป็นเลิศ (The Business Excellence Model/EFQM Excellence Model หรือ EFQM) เป็นตัวแบบในการกำหนดกรอบในการดำเนินงาน ดังแสดงในแผนภาพที่ 2.8

แผนภาพที่ 2.8
แสดงตัวแบบในการบริหารธุรกิจที่เป็นเลิศ



ที่มา: Cabinet Office, UK, Vision and Values, 1999, p. 15

และจากการวิเคราะห์ค่านิยมผ่านตัวแบบ EFQM จึงได้กรอบการดำเนินงานดังแสดงในตารางที่ 2.7

ตารางที่ 2.7
แสดงความสัมพันธ์ระหว่างค่านิยมและกรอบการดำเนินงานผ่าน EFQM

| ลำดับที่ | ประเด็นค่านิยม | กรอบการทำงานผ่าน EFQM |
|----------|--|--|
| 1 | การดำเนินงานที่มีความเชื่อถือได้ มีความเหมาะสม เป็นกลางทางการเมือง และยึดมั่นในคุณธรรม | มีหน้าที่ต่อสาธารณะและความต่อเนื่องของจุดประสงค์ |
| 2 | ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะเป็นลำดับแรก | การยึดผู้ใช้บริการเป็นหลัก |
| 3 | บรรลุผลสัมฤทธิ์ที่คุณภาพสูงและมีคุณค่า | เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ |
| 4 | แสดงความเป็นผู้นำและรับผิดชอบต่อการดำเนินงาน | ความเป็นผู้นำและยึดมั่นในจุดประสงค์ |
| 5 | ยอมรับคุณค่าความแตกต่างของเพื่อนร่วมงาน | พัฒนาบุคคลและสร้างความพึงพอใจ |
| 6 | จะต้องมีนวัตกรรมและการเรียนรู้ | มีการพัฒนาและเพิ่มนวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง |
| 7 | ทำงานแบบมีส่วนร่วมแบบพันธมิตร | พัฒนาพันธมิตรร่วมงาน |
| 8 | เป็นมืออาชีพในสิ่งที่ดำเนินงาน | จัดการอย่างเป็นทางการ |
| 9 | เป็นผู้ที่เปิดกว้างและสื่อสารได้ดี | ประสานงานเป็นเครือข่าย |

ที่มา : Cabinet Office, UK. *Vision and Values*, 1999.

<http://www.civilservice.gov.uk/archive/civil_service_reform/documents/vision.pdf>

[Retrieved on 2 August 2007], p. 15.

การนำวิสัยทัศน์และค่านิยมไปสู่การปฏิบัติ ได้กำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงการบริการสาธารณะ กำหนดเป้าหมายดำเนินงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว การกำหนดผู้รับผิดชอบ การวัด

และรายงานผลการดำเนินงาน ตลอดจนการให้รางวัล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดตามผล ได้กำหนดให้มีการประเมินผลด้วยตนเอง การประเมินผลโดยเพื่อนร่วมงาน และการประเมินผลโดยหน่วยงานตรวจสอบในระดับชาติ ทั้งนี้ ในการวัดผลงานให้วัดผลทั้งส่วนบุคคลและความเชื่อมโยงกับผลงานของหน่วยงาน โดยผลงานจะต้องระบุผลลัพธ์ที่ชัด ส่วนการให้รางวัลจะเป็นการให้รางวัลตามผลการดำเนินงาน⁹⁴

ในกรณีของประเทศอังกฤษในส่วนที่เป็นตัวอย่างขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจราชการ (Audit Commission) ได้จัดทำขั้นตอนการดำเนินงาน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติรวม 8 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรก เป็นการเลือกกิจกรรมที่จะดำเนินงาน ขั้นตอนที่สอง เป็นการกำหนดทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการดำเนินงาน ขั้นตอนที่สาม เป็นการแสวงหาความร่วมมือในการดำเนินงานจากทุกฝ่าย ขั้นตอนที่สี่ เป็นการรวบรวมแนวทางการวัดผลงาน ขั้นตอนที่ห้า เป็นการเปรียบเทียบผลงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ขั้นตอนที่หก เป็นการแสวงหาแนวทางที่ดีที่สุดในการดำเนินงาน ขั้นตอนที่เจ็ด เป็นขั้นตอนการวางแผนการเปลี่ยนแปลง และขั้นตอนที่แปด เป็นขั้นตอนดำเนินงานและติดตามประเมินผล⁹⁵

ตัวอย่างการดำเนินงานที่ส่งผลให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในประเทศอังกฤษ ได้แก่ ยุทธศาสตร์พันธมิตรชุมชนเพื่อบริการดับเพลิงและกู้ภัยของเมืองซัฟฟอล์ค (Suffolk Fire & Rescue Service Community Partnership Strategy) ซึ่งได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงาน 20 ปี โดยมีวิสัยทัศน์จะสร้างให้เมืองซัฟฟอล์คเป็นเมืองที่ปลอดภัยที่สุดในประเทศอังกฤษ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการบาดเจ็บและเสียชีวิตจากภัยพิบัติ คุ้มครองภัยให้แก่ชุมชน และตอบสนองต่อเหตุฉุกเฉินอย่างทันเหตุการณ์ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จหลัก (Key Indicator) รวม 3 ประเด็น ได้แก่ ชั่วโมงการทำงาน ความพึงพอใจของพันธมิตรร่วมงานและประชาชน จำนวนผู้เสียชีวิตในอุบัติเหตุจากการจราจร โดยตั้งเป้าหมายภายใต้ตัวชี้วัดหลัก ได้แก่ การลดจำนวนครั้งของเพลิงไหม้ และผลลัพธ์ที่ต้องการคือ การลดลงของไฟไหม้ อุบัติเหตุ การจราจร และจำนวนผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต

⁹⁴ Cabinet Office, UK, *Vision and Values* (1999), <http://www.civilservice.gov.uk/archive/civil_service_reform/documents/vision.pdf> [Retrieved on 2 August 2007], pp. 5-12.

⁹⁵ Audit Commission, "Getting Better All the Time," in *Making Benchmark Work* (2000), <<http://www.audit-commission.gov.uk>> [Retrieved on 30 July 2007].

ในการดำเนินงานของเมืองซัพพลายด์ดำเนินงานในสถานะที่เป็นพันธมิตร โดยความร่วมมือกับกระทรวงชุมชนและรัฐบาลท้องถิ่น (Department of Community and Local Government หรือ DCRG) นอกจากนั้นยังร่วมมือกับชุมชนในทุกระดับ ส่วนราชการและองค์การเอกชนต่าง ๆ ในพื้นที่

ผลการดำเนินงานในปี ค.ศ. 2006/2007 ได้มีการเคลื่อนย้ายรถยนต์จากที่เกิดเหตุ 53 ครั้ง ทำการตรวจสอบเพลิงไหม้ 75 ครั้งเรือน และมีการซ่อมบำรุงเครื่องส่งสัญญาณไฟไหม้ 75 ครั้งเรือน และมีการย้ายวัสดุอันตรายจากชุมชน 116 ครั้ง โดยฝึกอบรมความปลอดภัยจากการจราจรให้เยาวชน 1,200 คน ทำให้สถิติอุบัติเหตุการจราจรลดลงร้อยละ 26.5⁹⁶

สรุปการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีความพยายามในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐเพื่อมุ่งสู่การเป็นรัฐแห่งการบริหาร (administrative state) ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 ตั้งแต่แนวความคิดเรื่องการแยกการเมืองจากการบริหาร ซึ่งเห็นว่าแนวความคิดในการบริหารเป็นศาสตร์ที่สามารถเรียนรู้และจัดระบบได้⁹⁷ แนวความคิดในการบริหารงานภาครัฐได้มีออกมาอย่างหลากหลายทั้งสนับสนุนและคัดค้านแนวความคิดเบื้องต้น จนนำไปสู่การนำแนวคิดต่าง ๆ ไปปฏิบัติในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐโดยการออกกฎหมายบังคับใช้เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1945 - 1996 ซึ่งเป็นช่วงหลังสงครามโลก ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎหมายเพื่อการปฏิรูประบบราชการถึง 141 ฉบับ⁹⁸

จากอิทธิพลแนวความคิดในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จากกลุ่มประเทศ OECD ได้ทำให้แนวความคิดในการบริหารแบบภาคเอกชนถูกนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยเน้นเรื่องคุณภาพของการบริการ ทำให้แนวความคิดในการบริหารราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา เปลี่ยนไปสู่การบริหารงานที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดคุณภาพของการบริการเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากความเคลื่อนไหวในการเปลี่ยนแปลง 2 ประการ ได้แก่

⁹⁶Suffolk County Council, Suffolk Fire & Rescue Service Community Partnership Strategy, <<http://www.suffolk.gov.uk/NR/rdonlyres/C38D350C-2AB0-4CE7-B662-258D3FF560B8/0/NewPartnershipStrategy.pdf>>.

⁹⁷ Newland quoted in B.C. Nolan, Public Sector Reform: An International Perspective.

⁹⁸ Light, 1997 quoted in B.C. Nolan, Public Sector Reform: An International Perspective.

ประการแรก ได้แก่การออกกฎหมายพระราชบัญญัติผลการดำเนินงานและผลสัมฤทธิ์ภาครัฐ หรือ Governmental Performance and Results Act (GPRA) ในปี ค.ศ. 1993 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดจุดมุ่งหมาย (purposes) ภารกิจ (missions) วัตถุประสงค์ (objectives) ของการปฏิบัติงาน และหน่วยงานต้องกำหนดให้มีการวัดผลการดำเนินงานทั้งเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ ตลอดทั้งมีการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าสูงสุด โดยที่ กรมบัญชีกลาง (General Accounting Office หรือ GAO) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้นำแนวทางในการดำเนินงานมาสู่การปฏิบัติโดยให้หน่วยงานต่าง ๆ สร้างเครือข่ายที่เชื่อมโยงกันในการกำหนดจุดมุ่งหมาย (goals) และการปฏิบัติงานประจำวัน (daily operations) ที่มีลักษณะการปฏิบัติงานที่ร่วมมือกันมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน นอกจากนั้นยังส่งเสริมให้สภาองค์กรสมาชิกบทบาทมากขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในการดำเนินงาน

ประการที่สอง แนวความคิดในการบริหารงานภาครัฐโดยประธานาธิบดีคลินตัน (Clinton) และรองประธานาธิบดีกอร์ (Gore) ซึ่งได้รับอิทธิพลแนวความคิดในการบริหารงานจาก ออสบอร์น และเกบเลอร์⁹⁹ ได้เสนอแนวทางการบริหารที่เน้นผลงาน ได้แก่แนวทาง National Performance Review (NPR) โดยมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการพัฒนาการดำเนินงานของรัฐบาลที่ปฏิบัติงานจากกระบวนการที่ล่าช้าสู่ผลสัมฤทธิ์ (from red tape to results) ได้ดีกว่าแต่ใช้ค่าใช้จ่ายที่น้อยกว่าเดิม (works better & costs less)¹⁰⁰ โดยมีประเด็นที่เน้นหนักได้แก่การลดขั้นตอนกระบวนการที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน (red tape) การให้บริการภาครัฐจะต้องมุ่งไปสู่วัฒนธรรมของการให้บริการลูกค้า ในการปฏิบัติงานผู้ปฏิบัติงานและผู้จัดการที่อยู่ในระดับปฏิบัติจะต้องได้รับการมอบอำนาจในการตัดสินใจในการปฏิบัติงาน (empowerment) และในขณะเดียวกันก็ต้องได้รับการส่งเสริมให้มีความพร้อมรับผิดชอบ (accountability) ตลอดทั้งมีการพิจารณาปรับลดภารกิจที่ไม่จำเป็นออกไป ในการดำเนินงานตามแนวทาง NPR จะเน้นหนักความร่วมมือกันระหว่างผู้ปฏิบัติกับผู้บริหาร ในลักษณะความสัมพันธ์ที่เกิดผลประโยชน์แก่ทุกฝ่าย (win - win labour management relation หรือ LMR) โดยที่ในการดำเนินงานจะเน้นผลของงานเป็นหลัก

⁹⁹ David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government* (MA: Special Markets Department, 1992), pp. 138-165.

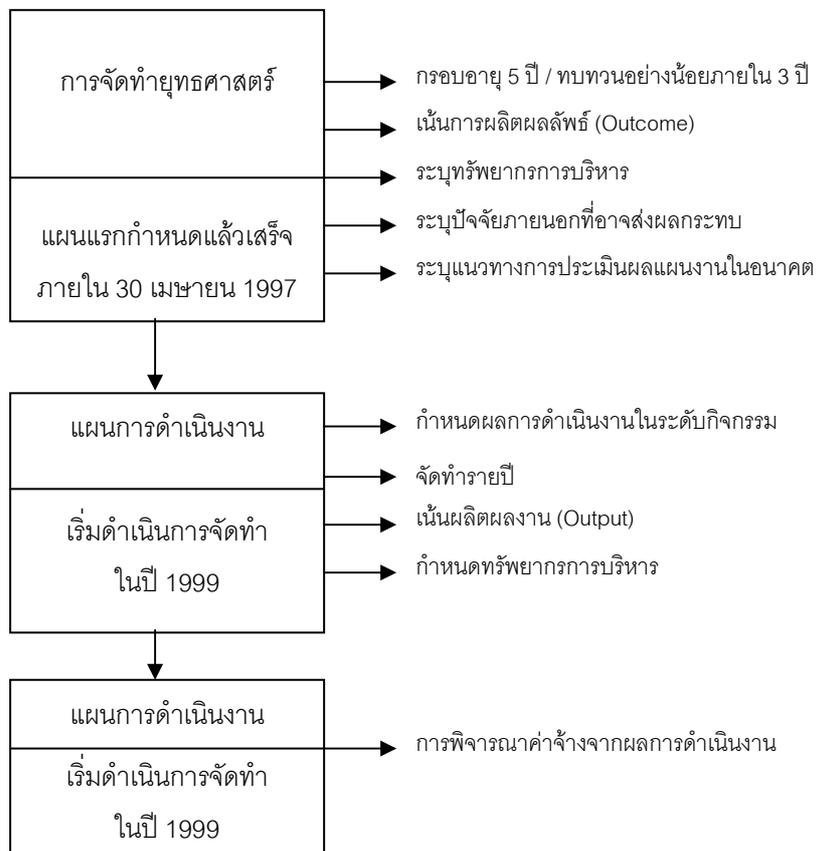
¹⁰⁰ สรุปความจาก A. Gore, "From Red Tape to Results: Creating A Government that Works Better & Costs Less," in *Report of the National Performance Review* (Washington D.C.: Times Books, 1993).

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติผลการดำเนินงานและผลสัมฤทธิ์ภาครัฐ ปี ค.ศ. 1993 ได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงาน โดยได้กำหนดให้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ภายในวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1997 โดยแผนยุทธศาสตร์มีอายุ 5 ปี และให้มีการรายงานอย่างน้อยทุก 3 ปี ทั้งนี้ เนื้อหาแผนยุทธศาสตร์จะต้องครอบคลุมหน้าที่และการปฏิบัติการหลักของหน่วยงาน อีกทั้งยังมีการเชื่อมโยงวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมาย และผลลัพธ์การดำเนินงาน โดยกำหนดทรัพยากรการบริหาร ตลอดจนทั้งระบุปัจจัยภายนอกที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำงาน นอกจากนี้ การศึกษาผลลัพธ์ในแผนยุทธศาสตร์จะต้องมีความชัดเจน และสามารถวัดผลได้

ส่วนการจัดทำแผนดำเนินงาน ให้จัดทำทุกปี โดยให้กำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อระดับของผลการดำเนินงานที่จะต้องบรรลุในระดับกิจกรรมที่สามารถวัดได้ในเชิงปริมาณ และให้มีการกำหนดตัวชี้วัดผลงานที่แสดงถึงผลงาน (outputs) ระดับการบริการและผลลัพธ์ของแต่ละกิจกรรม โดยที่แผนดำเนินงานนี้จะต้องระบุทรัพยากรการบริหารที่จะนำไปสู่การบรรลุผลงานและผลลัพธ์ที่ได้ตั้งไว้ ทั้งนี้ให้หน่วยงานส่งรายงานผลการดำเนินงานภายในเดือนมีนาคมของทุกปีให้สำนักงานจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget) และการพิจารณาค่าจ้างจะพิจารณาจากผลการดำเนินงาน ดังแผนภาพที่ 2.9

แผนภาพที่ 2.9

แสดงสรุปกรอบการดำเนินงานการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ ประเทศสหรัฐอเมริกา



ที่มา: สรุปจาก Government Performance Results Act of 1993 (GPRA, 1993).

การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่เป็นตัวอย่างในการดำเนินงาน ได้แก่ การดำเนินงานของรัฐไอโอวา ที่ได้พยายามนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและประเมินผลงาน โดยในระยะเริ่มต้นได้ให้ประชาชนกำหนดส่วนประกอบที่สำคัญของการบริการสาธารณะ เช่น ในประเด็นเรื่องของการแก้ปัญหาสิ่งรบกวน ความปลอดภัย ซึ่งส่วนประกอบของการบริการสาธารณะที่นำเสนอโดยประชาชนได้นำไปสู่การดำเนินงานโดยมีการกำหนดมาตรการดำเนินงานและมาตรการประเมินผล หลังจากนั้น รัฐไอโอวาร่วมกับประชาชนได้พัฒนาเครื่องมือ และมีการสำรวจข้อมูลจากประชาชน ตลอดทั้งร่วมมือกับชุมชนในการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงาน โดยได้มีการบูรณาการยุทธศาสตร์ งบประมาณ และกิจกรรมให้สอดคล้องและสนับสนุนกัน ทั้งนี้ได้

มีการรายงานผลการดำเนินงานไปยังทุกภาคส่วนของสังคม จึงทำให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จ¹⁰¹

ตัวอย่างการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในระดับท้องถิ่น

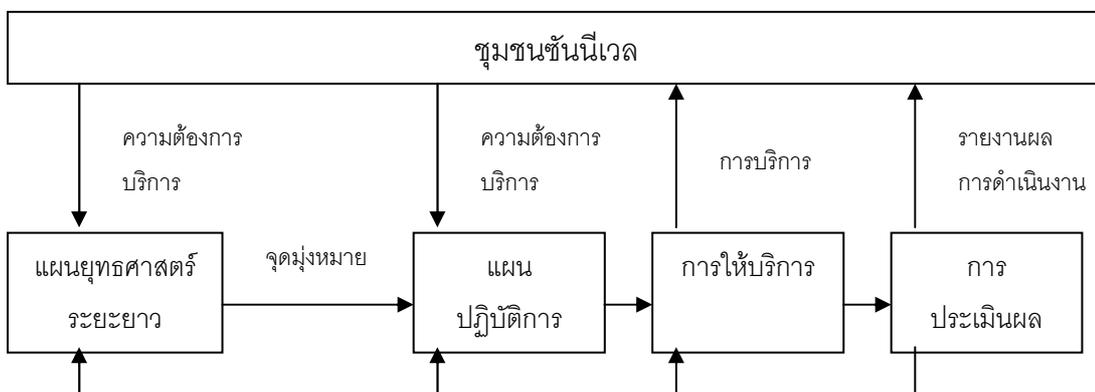
เมืองซันนีเวล (Sunnyvale) รัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นเมืองที่ได้มีการบริหารจัดการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1980 โดยเรียกว่าเป็นระบบการวางแผนและการจัดการ (Planning and Management System หรือ PAMS) ซึ่งเป็นระบบที่มีการผูกโยงกันระหว่างงบประมาณ การรายงานและความพร้อมรับผิด (Accountability) นอกจากนี้ ระบบการวางแผนและการจัดการหรือ PAMS ยังมีลักษณะความเชื่อมโยงกันของการวางแผนยุทธศาสตร์และการเงินในระยะ 20 ปี และแผนระยะสั้น ได้แก่ แผนงบประมาณ แผนผลงาน และความพร้อมรับผิด

ในปี ค.ศ. 1996 ได้มีการเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานที่มีลักษณะมุ่งสู่การจัดการผลลัพธ์ (outcome management) ซึ่งให้ความสำคัญกับผลลัพธ์หรือผลสัมฤทธิ์ของการบริการ

ลักษณะของระบบการวางแผนและการจัดการจะเป็นวัฏจักร โดยเริ่มจากการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว ไปสู่การวางแผนปฏิบัติการระยะสั้น การให้บริการ และการประเมินผลงาน การบริการ และผลของการประเมินจะเป็นข้อมูลสำหรับการปรับปรุง การกำหนดยุทธศาสตร์ การวางแผนปฏิบัติการระยะสั้น และการให้บริการตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ทั้งนี้ แผนการดำเนินงานตามระบบการวางแผนและการจัดการหรือ PAMS สามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 2.10

¹⁰¹ J.M. Cole and others, Results-Based Management in Thailand : Evaluation Report (Bangkok, 2006), <<http://siteresources.worldbank.org/.../392030-1663054967445/>> [Retrieved on 26 July 2007], p. 30.

แผนภาพที่ 2.10
แสดงแบบแผนการดำเนินงานระบบการวางแผนและการจัดการหรือ PAMS



ที่มา : Case Study : City of Sunny vale, California, Use and the Effects of Using Performance Measures for Budgeting, Management, and Reporting,
 <www.seagov.org/sea_gasb_project/local_sunnyvale.pdf>.

ตามแผนภาพที่ 2.10 ในส่วนของแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว เป็นการจัดทำตามระเบียบของรัฐแคลิฟอร์เนีย ที่จะต้องให้ทุกเทศบาลมีแผนยุทธศาสตร์ในระยะยาว โดยให้ครอบคลุมประเด็นหลัก ๆ ได้แก่ การใช้ที่ดิน การเคหะและการขนส่ง แต่เมืองชั้นนี้เวลดได้จัดทำครอบคลุมเรื่องการใช้ที่ดินการขนส่ง การพัฒนาชุมชน การจัดการสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยสาธารณะ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการจัดการวางแผน โดยมีการทบทวนในระหว่าง 5-10 ปี แต่ยังคงกรอบเวลาของแผน 20 ปี ทั้งนี้ ในส่วนของแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวจะมีการจัดทำแผนงบประมาณ 20 ปี และแผนงบประมาณ 10 ปี และให้มีการเสนองบประมาณทุก 2 ปี สำหรับการดำเนินงาน

ในส่วนของแผนปฏิบัติการระยะสั้น จะสอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณ 2 ปี หน่วยงานในสังกัดเมืองชั้นนี้เวลดจะต้องเสนอของบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน โดยหน่วยงานจะต้องนำเสนอ คำแถลงผลลัพธ์ของงาน (Program Outcome Statement หรือ POS) ในส่วนของการให้บริการ หน่วยงานจะต้องปฏิบัติงานให้บรรลุผลลัพธ์ตามที่ได้กล่าวเอาไว้

ในส่วนของผลการประเมินผล จะมีการประเมินผลการดำเนินงานเพื่อประกอบการพิจารณาให้ค่าตอบแทนและนำผลการประเมินที่ได้ไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงการดำเนินงานในทุกส่วน

ในการดำเนินงานของหน่วยงานภายในจะทำหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละส่วนงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายผลลัพธ์ที่ได้ตกลงเอาไว้ ส่วนประชาชนทำหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานและให้ข้อคิดเห็นต่อการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติงาน

สรุปการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในเมืองนากา ประเทศฟิลิปปินส์

เมืองนากา (Naga City) ตั้งอยู่ในจังหวัดคามารินเนสเซอร์ (Camarines Sur) ทางตอนใต้ของเกาะลูซอน ประเทศฟิลิปปินส์ ห่างจากกรุงมะนิลาไปทางตอนใต้ประมาณ 450 กิโลเมตร มีพื้นที่ 84.48 ตารางกิโลเมตร มีพื้นที่เป็นลำดับที่ 63 จาก 114 เมืองจากทั่วประเทศ เป็นเมืองซึ่งก่อตั้งขึ้นในยุคอาณานิคมของสเปน เมื่อปี ค.ศ. 1575 และปัจจุบันเมืองนากา มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเมืองซึ่งไม่มีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลและมีศูนย์กลางการคมนาคมและหน่วยงานราชการ ลักษณะของเมืองเป็นเมืองชนบท (rural city) ปัจจุบันมีประชากรประมาณ 137,000 คน ซึ่งเป็นเมืองที่มีประชากรมากเป็นลำดับที่ 53 ของประเทศ

เมื่อก่อนปี ค.ศ. 1987 เมืองนากา มีปัญหาหลายด้าน ในการบริหารงานมีภาวะการใช้จ่ายเกินดุลงบประมาณกว่า 1 ล้านเปโซ ตลาดของเมืองซึ่งในปี ค.ศ.1969 เป็นตลาดที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของทวีปเอเชียได้ถูกไฟไหม้เสียหายกว่า 1 ใน 3 ของพื้นที่ พื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางธุรกิจ (Central Business District หรือ CBD) ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากกว่า 4 ทศวรรษและการจราจรในพื้นที่ธุรกิจติดขัดทั้งจากพาหนะส่วนบุคคลและรถโดยสารสาธารณะ (Jeepney) นอกจากนี้ ความไม่เป็นระเบียบของการจราจรในบริเวณสถานีขนส่งไม่สามารถจะจัดการได้ เศรษฐกิจหยุดการเติบโตและไม่มีการจ้างงานเพิ่ม ความมั่นใจในธุรกิจตกต่ำ และการดำเนินธุรกิจมีอยู่เพียงประมาณ 2,000 ราย ส่งผลให้ฐานในการเก็บภาษีต่ำและรายได้จากการเก็บภาษีต่ำ

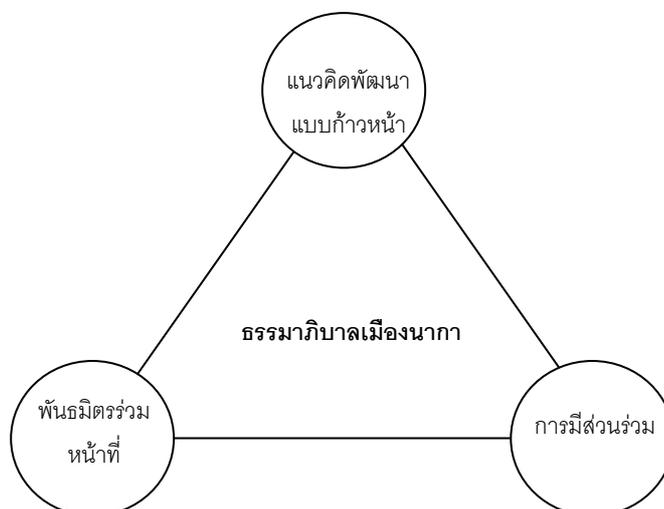
นอกจากนั้น ปัญหาทางด้านสังคมก็มีความรุนแรง การบริการขั้นพื้นฐาน ได้แก่ การบริการสุขภาพอนามัย การศึกษา ก็มีความถดถอย มีการระบาดของสื่ออนาจารและการพนันที่ผิดกฎหมายตลอดทั้งอาชญากรรมเพิ่มขึ้น จำนวนของผู้ยากจนและไร้ที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้นกว่า ร้อยละ 20 ของทศวรรษที่ผ่านมา จากปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่งผลให้ความเชื่อมั่นต่อการบริหารงานปกครองท้องถิ่นของเมืองนากาลดลง แต่อย่างไรก็ตาม จากการดำเนินงานของคณะผู้บริหารภายใต้การนำของนายเฮซเซ โรเบรโด (Jesse M. Robredo) นายกเทศมนตรีเมืองนากา ได้นำแนวคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์แบบมีส่วนร่วม และการสร้างความเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholdership) มาใช้ในการบริหารงานจนประสบผลสำเร็จและได้รับการยกย่องทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

เมืองนากาประสบความสำเร็จในการบริหารงาน ซึ่งได้ส่งผลให้มีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด อัตราการว่างงานของเมืองต่ำกว่าอัตราการว่างงานของประเทศร้อยละ 5.2 ผลผลิตต่อหัวประชากร สูงกว่าระดับประเทศร้อยละ 115 รายได้ต่อครัวเรือนสูงกว่าระดับประเทศร้อยละ 42 และสูงกว่าระดับจังหวัดร้อยละ 126 มีคนยากจนร้อยละ 29 ของประชากร ในขณะที่คนยากจนในระดับประเทศมีร้อยละ 50 และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ร้อยละ 6.5 จึงได้รับรางวัลทั้งรางวัลในระดับประเทศ และระหว่างประเทศ กว่า 40 รางวัล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ค.ศ.1998 ได้รับรางวัล ดูไบ อินเตอร์เนชั่นแนล (Dubai International Award) และติดอันดับ 1 ใน 10 ของโลกด้านความเป็นเลิศในการบริหารงาน และในปี ค.ศ. 1999 ได้รับการยกย่องจาก หนังสือพิมพ์ เอเชียวีคว่าเป็น 1 ใน 4 เมืองของทวีปเอเชียที่มีความเป็นเลิศด้านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนและวัฒนธรรมของชาติปีไทย นอกจากนี้ เมืองนากา ยังได้รับการยอมรับจากวารสารของสันนิบาตเมืองแห่งประเทศไทยฟิลิปปินส์ (League of City of the Philippines) ว่าเป็นเมืองที่น่าอยู่ (livable city) ซึ่งเป็นการพัฒนาจากสภาพเดิมที่มีปัญหาอย่างรุนแรง

ตัวแบบในการบริหารงานของเมืองนากาที่นำไปสู่ผลสำเร็จ

นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 เป็นต้นมา คณะผู้บริหารซึ่งนำโดย นายเฮซเซ โรเบอร์โต ได้ใช้แนวความคิดในการบริหารโดยใช้ตัวแบบธรรมาภิบาลเมืองนากา (Naga Governance Model หรือ NGM) เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน โดยมีส่วนประกอบที่มีความเชื่อมโยงกันใน 3 ส่วนประกอบ ดังแสดงในแผนภาพที่ 2.11

แผนภาพที่ 2.11
แสดงตัวแบบธรรมาภิบาลเมืองนากา



ที่มา: Ciudad nin NAGA, City Strategy and Governance: the Naga City Model
<<http://www.naga.gov.ph>>

ส่วนประกอบที่ 1 แนวคิดการพัฒนาแบบก้าวหน้า (Progressive Development Perspective) เป็นแนวความคิดในการพัฒนาที่เน้นความพยายามในการสร้างการยอมรับของทุกภาคส่วนในสังคมให้มองเห็นความสำคัญในบทบาทของตนเองในการพัฒนาท้องถิ่น โดยส่วนประกอบนี้เป็นส่วนประกอบที่จะต้องเป็นจุดเริ่มต้นของการประสานเพื่อให้เกิดความร่วมมือ จึงได้จัดให้องค์ประกอบนี้อยู่บนยอดของตัวแบบ และความพยายามสร้างการยอมรับในบทบาทของคนในสังคมต่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นบทบาทและหน้าที่ของผู้นำที่จะต้องทำให้เกิดขึ้น และการพัฒนาแบบก้าวหน้าจะเน้นการพัฒนาเพื่อความรุ่งเรืองของสังคมโดยรวม โดยมีแนวคิดในการพัฒนาเพื่อให้ “เติบโตแบบเท่าเทียม” (growth with equity) กล่าวคือ ส่งเสริมให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและในขณะเดียวกันก็มีการส่งเสริมด้านสังคม หรือ พัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อยและด้อยโอกาส หรือคนจน และการที่จะแก้ปัญหาให้กับคนจนจะต้องสร้างความเข้าใจและการยอมรับถึงบทบาทในตนเองของคนจนด้วย

ส่วนประกอบที่สอง พันธมิตรร่วมหน้าที่ เมืองนากาได้มีนโยบายในการสร้างพันธมิตรร่วมหน้าที่เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรการบริหารซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญของการดำเนินงานแก้ปัญหาและพัฒนา แนวความคิดนี้เป็นหนทางที่จะทำให้สามารถระดมทรัพยากรการบริหารจากทุกภาคฝ่ายในสังคมเพื่อร่วมกันแก้ปัญหา การระดมทรัพยากรจะเพิ่มขีดความสามารถในการ

ดำเนินงานเป็นทวิคูณ พันธมิตรร่วมงานมีความหลากหลายทั้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ กลุ่มชุมชน บัณฑิตบุคคล องค์กรภาคเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ซึ่งพันธมิตรร่วมงานนั้นอาจจะเริ่มต้นโดยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดก็ได้

ส่วนประกอบที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) เป็นส่วนประกอบที่เป็นกลไกในการยืนยันถึงความสัมพันธ์ และความร่วมมือระหว่างปัจเจกชนและชุมชนในการร่วมกันตัดสินใจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่การขยายฐานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) และความรู้สึกเป็นเจ้าของของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน ในการดำเนินงานของเมืองนากาในปี ค.ศ. 1988 คณะผู้บริหารได้พิจารณาเห็นว่าความสำเร็จในการบริหารงานขึ้นอยู่กับการตอบสนองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงาน โดยได้เชิญผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา ซึ่งได้แก่นักธุรกิจ ผู้ค้ารายย่อย ผู้อาศัยในชุมชนแออัด เกษตรกร หรือเจ้าของบ้านและกิจการ มาร่วมกันพิจารณาตัดสินใจในแนวทางการดำเนินงานของเมืองนากาแทนการประชุมเพียงสมาชิกสภาเมือง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะนี้จะทำให้เสียงของประชาชนได้รับการรับฟังในการพิจารณาตัดสินใจในการดำเนินงานต่างๆ ของเมืองนากา

นอกจากนั้น ในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เมืองนากา ได้สนับสนุนความรู้สึกรับผิดชอบต่อสังคมของคนในสังคม โดยปฏิบัติต่อประชาชนใน 2 ฐานะ ได้แก่ ฐานะที่เป็นพันธมิตร และเป็นผู้ได้รับประโยชน์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ประชาชนเป็นทั้งผู้ถือการดำเนินงานต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในขณะเดียวกันก็เป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการร่วมถือการดำเนินงานนั้นด้วย

ตัวอย่างผลสำเร็จในการดำเนินงานของเมืองนากาโดยใช้ตัวแบบธรรมาภิบาลเมืองนากา

เมืองนากาได้ดำเนินงานพัฒนาโดยใช้ตัวแบบธรรมาภิบาลเมืองนากา หรือ NGM โดยได้ริเริ่มการดำเนินการจากส่วนประกอบที่ 1 ได้แก่ แนวคิดการพัฒนาแบบก้าวหน้า ซึ่งเป็นส่วนที่นายกเมืองนากาและคณะผู้บริหารได้ใช้ในการสร้างให้เกิดส่วนประกอบที่สอง คือ พันธมิตรร่วมหน้าที่ และส่วนประกอบที่สาม คือการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

พันธมิตรร่วมหน้าที่

พันธมิตรร่วมหน้าที่ ในแผนงานการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ

สภาพเดิมของชุมชนธุรกิจของเมืองนากาไม่มีความสัมพันธ์กันของผู้ประกอบการและส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบการค้าและการขนส่งอื่น ๆ ในการประกอบธุรกิจไม่มีความเชื่อมโยงเชิงสนับสนุนกันระหว่างภาคธุรกิจทำให้การประกอบกิจการภายในศูนย์ธุรกิจไม่มีการขยายตัว

ผู้ประกอบการด้านขนส่งมวลชนก็ไม่มีการจัดระเบียบด้านการขนส่งทำให้การจราจรติดขัด แต่อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เมืองนากาได้นำเสนอแนวคิด 5 ยุทธศาสตร์หลักในการสร้างโอกาสทางธุรกิจและการลดความคับคั่งของศูนย์ธุรกิจ (CBD) ได้แก่ ยุทธศาสตร์แรก แผนจัดการด้านขนส่งและจราจรในเมือง (Urban Transport and Traffic Management Plan หรือ UTTMP) เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งให้เกิดการขยายตัวของศูนย์ธุรกิจโดยไม่ต้องมีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) แต่ดำเนินการโดยการปรึกษาหารือแนวทางการดำเนินงานกับกลุ่มผู้ประกอบการเพื่อร่วมกันหาแนวทางแก้ไข หลังจากที่ได้มีการเจรจาและปรึกษาหารือกันหลายรอบผู้ประกอบการขนส่งมวลชน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการรถ Jeepney) ยินยอมย้ายสถานีขนส่งออกนอกศูนย์ธุรกิจ และในขณะเดียวกัน เมืองนากาก็ได้จัดระบบการจราจรและทิศทางการเดินทางโดยอาศัยข้อตกลงร่วมกันและให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำหน้าที่กวดขันวินัยการจราจร การย้ายสถานีขนส่งดำเนินการโดยภาคเอกชน และการก่อสร้างสถานีขนส่งก็ดำเนินการโดยภาคเอกชน การย้ายสถานีขนส่งออกจากศูนย์ธุรกิจไปยังที่แห่งใหม่ไม่เพียงแต่ทำให้ความคับคั่งของการจราจรในศูนย์ธุรกิจลดลง แต่ยังก่อให้เกิดแหล่งธุรกิจแห่งใหม่โดยรอบสถานีขนส่งที่สร้างใหม่ ทำให้เกิดการขยายตัวของธุรกิจตลอดทั้งความสะดวกสบายในการเดินทางไปทำธุรกิจในศูนย์ธุรกิจเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งการพัฒนาในยุทธศาสตร์นี้ไม่ได้ใช้เงินงบประมาณของเมืองนากาแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นการพัฒนาจากบุคคลที่สาม (the third)

ยุทธศาสตร์ที่สอง การสร้างตลาดย่อยในพื้นที่ (Satellite/District Market) เนื่องจากกิจกรรมธุรกิจการค้ามีศูนย์รวมอยู่ที่ศูนย์ธุรกิจ (CBD) และตลาดที่มีการขายสินค้าอุปโภคบริโภค (supermarket) ซึ่งในอดีตเป็นตลาดที่มีขนาดพื้นที่ใหญ่ที่สุดในทวีปเอเชียก็รวมอยู่ในบริเวณใจกลางศูนย์ธุรกิจ (CBD) ด้วย ตลาดที่อยู่ใจกลางศูนย์ธุรกิจนำมาสู่ปัญหาความคับคั่งของการจราจรและความยุ่งยากในการจัดระเบียบร้านค้า ตลอดทั้งการรักษาสุขอนามัยโดยภาพรวมเมืองนากาได้เสนอยุทธศาสตร์ในการสร้างตลาดย่อยให้กระจายลงไปในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ โดยปกติแล้วการสร้างตลาดจะดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การดำเนินการของเมืองนากาเป็นการดำเนินงานโดยภาคเอกชน โดยได้เสนอแผนงาน การริเริ่มเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและพันธมิตรร่วมหน้าที่ของเมืองนากา (Naga Local Initiatives for Economic Activities and Partnerships หรือ LEAPS) โดยเมืองนากาได้สนับสนุนให้ภาคเอกชนก่อตั้งตลาดย่อยในพื้นที่ภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขของเมืองนากา และปัจจุบันภาคเอกชนได้ก่อตั้งและเปิดให้บริการตลาดแล้วรวม 5 แห่ง จากการสร้างตลาดย่อยในพื้นที่ ได้นำไปสู่การขยายตัวของธุรกิจโดยรอบตลาดแห่งใหม่ทั้ง 5 แห่งด้วย

ยุทธศาสตร์ที่สาม การปรับปรุงภูมิทัศน์และการพัฒนาพื้นที่ข้างทางรถไฟ (Panganiban Upgrading and Beautification Project) เป็นการพัฒนาที่ไม่ได้ใช้งบประมาณของทางราชการ แต่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทยฟิลิปปินส์ เมืองนากา และภาคเอกชน เดิมพื้นที่ข้างทางรถไฟและถนนที่เชื่อมพื้นที่ของเมืองนากาเข้าสู่ศูนย์ธุรกิจ (CBD) ระยะทางประมาณ 1 กิโลเมตร ทางด้านทิศตะวันออก ซึ่งเป็นพื้นที่ลุ่มและเต็มไปด้วยวัชพืช ไม่มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่แต่อย่างใด เมืองนากาได้วางแผนพัฒนาพื้นที่ให้สวยงามและเป็นแหล่งธุรกิจแห่งใหม่โดยขอเช่าที่จากการรถไฟเพื่อทำการพัฒนา ในขณะเดียวกันเมืองนากาได้เสนอให้ภาคเอกชนเช่าพื้นที่เพื่อสร้างสิ่งก่อสร้างสำหรับประกอบธุรกิจตามแบบที่เมืองนากากำหนด ความร่วมมือระหว่างเมืองนากา การรถไฟ และภาคเอกชนทำให้เมืองนากาสามารถเปลี่ยนพื้นที่ที่รกร้างว่างเปล่าที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ไปสู่การสร้างแหล่งธุรกิจแห่งใหม่ได้

ยุทธศาสตร์ที่ดี การสร้างศูนย์ธุรกิจแห่งที่สอง (Central Business District-II) ยุทธศาสตร์นี้เกิดจากการเรียนรู้ในผลสำเร็จของยุทธศาสตร์แผนจัดการด้านขนส่งและจราจรในเมือง และยุทธศาสตร์การปรับปรุงภูมิทัศน์และการพัฒนาพื้นที่ข้างทางรถไฟ เป็นการสร้างความร่วมมือหรือพันธมิตรระหว่างเมืองนากาและภาคเอกชน ศูนย์ธุรกิจแห่งที่สอง มีเนื้อที่ 27 เฮกตาร์ ดำเนินการพัฒนาโดยภาคเอกชน ได้แก่บริษัท Ruby Shelter Builder and Development Corporation ซึ่งเป็นการพยายามที่จะขยายการเติบโตของธุรกิจและเศรษฐกิจจากบริเวณศูนย์ธุรกิจเดิม โดยที่บริษัทดังกล่าวได้บริจาคที่ดินให้เมืองนากาสรางสถานีขนส่งแห่งใหม่ และต่อมาส่งผลให้ระบบขนส่งมวลชนของเมือง 2 ใน 3 ของระบบการบริการ เข้าใช้บริการสถานีขนส่งแห่งใหม่นี้ทั้งการบริการขนส่งเข้าในเมืองและออกนอกเมือง นอกจากนั้น เมืองนากายังได้สร้างศูนย์กีฬาในพื้นที่ที่ได้รับการบริจาคเพิ่มเติม ทำให้มีผู้มาใช้บริการในพื้นที่มากขึ้น จากการเป็นศูนย์รวมการขนส่งและการบริการ ทำให้มีการขยายตัวของธุรกิจและการพาณิชย์บริเวณโดยรอบพื้นที่ ทั้งนี้ในการดำเนินการพัฒนาและตัดสินใจในการดำเนินงานของเมืองนากาที่จะร่วมมือเป็นพันธมิตรกับบริษัทเอกชน ได้มีการประชุมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชน โดยได้ตัดสินใจร่วมกัน การสร้างศูนย์ธุรกิจแห่งที่สอง ทำให้ลดความคับคั่งในศูนย์ธุรกิจเดิมนอกจากนั้นยังส่งผลให้ภาคธุรกิจมีการขยายตัวกว่า 100 เปอร์เซ็นต์

ยุทธศาสตร์ที่ห้า โครงการพัฒนาด้านตะวันตกเฉียงใต้ (Naga Southwest Development Project) เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างเมืองนากาและบริษัทพัฒนาภาคเอกชน โดยมีพื้นที่ในการพัฒนา 90 เฮกตาร์ ตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงใต้ โดยภาคเอกชนจะเป็นผู้พัฒนาพื้นที่ และก่อสร้างถนน 4 ช่องจราจรจากตัวเมืองนากาไปยังพื้นที่พัฒนา ซึ่งโครงการนี้อยู่ระหว่างการดำเนินงาน โดย

ที่เมืองนากาจะทำหน้าที่สนับสนุนให้เกิดการลงทุนในธุรกิจในพื้นที่พัฒนาและบริเวณที่ถนนตัดผ่าน นอกจากนี้ ยังเป็นผู้ที่ดูแลปัญหาเรื่องสิทธิในการใช้ถนน ความร่วมมือดังกล่าวจะเป็นการสร้างโอกาสในการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจในอนาคต

พันธมิตรร่วมหน้าที่ในแผนงานการสร้างความเท่าเทียม

แผนงานสร้างความเท่าเทียมมีเป้าหมายที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าผู้ที่ยากจนจะได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาและการบริการ ในการสร้างความเท่าเทียมนี้เมืองนากาได้ร่วมมือกับพันธมิตรที่สำคัญได้แก่องค์การพัฒนาภาคเอกชน (Non-Government Organization หรือ NGO) และชุมชน ซึ่งยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการสร้างความเท่าเทียม ที่สำคัญ 5 ยุทธศาสตร์ได้แก่ ยุทธศาสตร์แรก ยุทธศาสตร์คนจนเมือง เป็นการสร้างความร่วมมือกันในสามฝ่าย ได้แก่ เมืองนากา เจ้าของที่ดิน และกลุ่มคนจนเมือง เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่คนจนเมืองได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยการร่วมมือกับเจ้าของที่ดินในการแบ่งพื้นที่และจัดสรรที่ดินและสร้างบ้านราคาถูกลงให้แก่กลุ่มคนจนเมือง ซึ่งการดำเนินงานมีความคืบหน้า โดยที่ได้มีครัวเรือนที่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้แล้ว 6,940 ครัวเรือน และที่กำลังดำเนินการอยู่ ณ ปัจจุบัน เป็นการสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกลงให้แก่ครัวเรือนที่ยากจนในบริเวณศูนย์ธุรกิจแห่งที่สอง โดยมีครัวเรือนที่จะได้รับประโยชน์ 127 ครัวเรือน โดยที่อยู่อาศัยที่กำลังก่อสร้างนี้ออกแบบโดยสมาคมสถาปนิกแห่งฟิลิปปินส์

ยุทธศาสตร์ที่สอง การพัฒนาความเป็นอยู่ (Livelihood) เป็นการพัฒนารายได้ของประชาชนเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนสามารถมีที่อยู่เป็นของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 เปโซ ต่อเดือน แผนงานตามยุทธศาสตร์นี้ได้แก่ การให้กู้ยืมเงินรายย่อย การฝึกฝนอาชีพ และการช่วยเหลือทางด้านการตลาด ในยุทธศาสตร์นี้เป็นความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานสหกรณ์ องค์การประชาชน สมาคมการค้า และหน่วยงานภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ที่สาม การช่วยเหลือด้านสุขภาพ โภชนาการ และกรณีฉุกเฉิน (Health, Nutrition and Emergency Assistance) สำนักงานประชากรและโภชนาการ ในสังกัดเมืองนากาเป็นหน่วยงานที่มีชื่อเสียงและได้รับรางวัลการปฏิบัติงานดีเด่นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 เป็นต้นมา ในการดำเนินงานร่วมกับสโมสรโรตารี และองค์การภาคเอกชนอื่น ๆ ที่ดำเนินการแจกจ่ายอาหารและนม ตลอดจนวิตามินและยารักษาโรค ให้แก่เด็กก่อนวัยเรียน เมืองนากาสามารถลดจำนวนร้อยละการขาดอาหารของเด็กก่อนวัยเรียนให้คงเหลือเพียง 5.1 ในขณะที่ในเมืองอื่น ๆ จะมีการขาดอาหารของเด็กวัยก่อนเรียนระหว่างร้อยละ 10 ถึง 15 นอกจากนี้ เมืองนากา ยังมีระบบการกู้ภัยฉุกเฉิน (Emergency Rescue Naga หรือ ERN) ที่เป็นความร่วมมือระหว่างเมืองนากา หน่วยงานราชการอื่น ๆ และหน่วยงานภาคเอกชน ที่ให้บริการกู้ภัยและส่งต่อ การปฐมพยาบาล การบริการ

รพพยาบาล การประสานงานตำรวจ การดับเพลิง และการบรรเทาภัยพิบัติต่าง ๆ ที่ให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง

ยุทธศาสตร์ที่สี่ การศึกษา (Education) เมืองนากาได้ดำเนินการด้านการศึกษาก่อน การเป็นพันธมิตรร่วมหน้าที่กับภาคเอกชนและองค์การการกุศล โดยได้ร่วมมือกับมูลนิธิอะยาลา (the Ayala foundation) ในการให้บริการระบบอินเตอร์เน็ตในโรงเรียนมัธยมทั้ง 6 แห่งในเขตเมืองนากา โดยที่มูลนิธิดังกล่าวเป็นผู้สนับสนุนเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์เชื่อมต่อ โดยที่เมืองนากาเป็นผู้ชำระค่าเชื่อมต่อระบบและค่าใช้บริการ ซึ่งในการเรียนการสอนตามหลักสูตรจะเน้นการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์คอมพิวเตอร์เป็นฐาน โดยความร่วมมือกับวิทยาลัยคอมพิวเตอร์ WRI นอกจากนี้ เมืองนากาได้พัฒนาระบบการศึกษาของโรงเรียนมัธยมโดยให้มีการศึกษาที่เน้นหนักทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และทางด้านการประกอบการและเทคนิคอาชีพ ใน 5 โรงเรียน ในส่วนของการศึกษาก่อนวัยเรียนและการศึกษาในระดับประถมศึกษา ตลอดทั้งศูนย์การเรียนรู้สำหรับผู้พิการ หมู่บ้าน (barangay) และ องค์การพัฒนาภาคเอกชน (NGO) เป็นผู้ดำเนินการ

ยุทธศาสตร์ที่ห้า สิ่งแวดล้อม (Environment) เมืองนากาได้ประกาศแนวคิดในการสร้างให้เมืองนากาเป็นเมืองที่ “อากาศสะอาดกว่า แม่น้ำสะอาดกว่า และเมืองที่สะอาดกว่า” โดยความร่วมมือระหว่างเมืองนากาและชมรมผู้หญิงสีเขียว (the Ladies in Green) ได้ร่วมกันรณรงค์และจัดกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม จากสถิติของสำนักงานสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในเมือง ได้จัดให้คุณภาพอากาศในเมืองนากาอยู่ในระดับดี ซึ่งเป็นระดับที่สูงสุด ในส่วนของการสร้างความสะอาดแม่น้ำภายใต้โครงการรักษาแม่น้ำ (SaVar Salog) ก็ได้รับผลในระดับที่ดีเช่นกัน นอกจากนี้ ได้มีการก่อสร้างสวนสาธารณะขนาดพื้นที่ 5 เฮ็คตาร์โดยที่ไม่ได้ใช้งบประมาณจากทางราชการ การก่อสร้างเป็นการประสานงานและหารือร่วมกับชมรม อีซารอก การ์เดน (Isarog Garden) ซึ่งเป็นการรวมตัวของผู้ประกอบการในท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น จากการหารือแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ชมรมอีซารอก การ์เดน ได้ดำเนินการก่อสร้างสวนสาธารณะและมอบให้เป็นทรัพย์สินของเมืองนากา โดยการดูแลรักษาร่วมกันระหว่างชมรมและเมืองนากา

การมีส่วนร่วมของประชาชน

เมืองนากา ได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยถือเป็นส่วนประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของตัวแบบธรรมาภิบาลเมืองนากาในการตัดสินใจดำเนินงาน และร่วมดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องผ่านกลไกการมีส่วนร่วมที่สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมจริง แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญดำเนินการผ่านสภาประชาชนเมืองนากา (Naga City People's Council) สภานี้ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาค

ฝ่าย ทั้งฝ่ายธุรกิจเอกชน องค์การพัฒนภาคเอกชน (NGO) และองค์การประชาชน เมืองนากา เป็นเมืองแรก ๆ ในการยอมรับองค์การพัฒนภาคเอกชนเข้าเป็นพันธมิตร (ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว องค์การภาครัฐมักจะมีมององค์การพัฒนภาคเอกชนเป็นฝ่ายที่อยู่ตรงกันข้าม) โดยได้มีการออก ข้อบัญญัติเมืองนากาและกำหนดให้มีสภาประชาชนเมืองนากาอย่างเป็นทางการ สภาประชาชน เมืองนากา มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะทำงานในเรื่องต่าง ๆ ตลอดทั้งการให้ข้อคิดเห็นและร่วม ตัดสินใจในการดำเนินงานในกิจการของเมืองนากา รวมทั้งการตรวจสอบการทำงานของเมือง นากาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ การดำเนินงานของสภาประชาชนเมืองนากาเป็น การเปิดโอกาสให้มีการนำเสนอความคิดริเริ่มและระดมทรัพยากรในการบริหารและความเชี่ยวชาญ จากทั้งภาคชุมชนและภาคธุรกิจเอกชน นอกจากนี้ องค์การพัฒนภาคเอกชนยังมีส่วนร่วมใน คณะกรรมการการเคหะ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยว และคณะกรรมการการพัฒนาสังคม

จากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ เมืองนากา ได้เผยแพร่กิจกรรมการ ดำเนินงานและให้บริการข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ต และประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารและรับ บริการจากเมืองนากาผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตได้เช่นเดียวกัน

หลักการสร้างพันธมิตรร่วมหน้าที่

เมืองนากามีหลักการในการสร้างพันธมิตรร่วมหน้าที่ที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการ แรก การหารือเพื่อกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของพันธมิตรที่มีความเหมาะสมและชัดเจน เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายหลัง ประการที่สอง การเติม เต็มของทรัพยากรในการดำเนินงาน ในการสร้างความร่วมมือจะต้องยึดแนวทาง การระดมทรัพยากร ในการบริหารเพื่อร่วมกันดำเนินงาน พันธมิตรร่วมงานจะต้องเป็นผู้สนับสนุนทรัพยากรในความ ร่วมมือกันนั้น ๆ ในส่วนที่พันธมิตรร่วมงานอื่น ๆ ไม่มีแต่ในความร่วมมือในกิจกรรมหนึ่ง ๆ มีความ จำเป็นต้องใช้ ประการที่สาม ความชัดเจนในกิจกรรมที่จะดำเนินการ ความร่วมมือจะต้องหารือ กันในกิจกรรมที่จะต้องดำเนินงานให้เกิดความชัดเจนและลงตัวเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการ ดำเนินงานสูงสุด การดำเนินงานที่กว้างและครอบคลุมทุกสิ่ง (do it all) จะนำไปสู่ความไม่คล่องตัว ของระบบ และยากในการกำหนดผลงาน และควบคุมการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพ

สรุปการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ของประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีความตื่นตัวในการบริหารงานที่มุ่งเน้นคุณภาพการบริหารงานภาครัฐ ตั้งแต่ พ.ศ. 2532 โดยได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเร่งรัดการ ปฏิบัติงานเพื่อประชาชนโดยให้ทุกส่วนราชการกำหนดเวลาในการดำเนินงานเพื่อบริการประชาชน

โดยส่วนราชการควรจะให้บริการแก่ประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน 1 วัน หากจะต้องติดขัด กระบวนการตรวจสอบหรือพิจารณาของคณะกรรมการ หรือด้วยเหตุอื่น ๆ จะต้องแจ้งให้ผู้มารับ บริการทราบ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการมุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานในการปฏิบัติราชการ และในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยให้มีการนำแนวทางการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการบริหารงานโดยมีการดำเนินงานในกลุ่มกระทรวงด้าน เศรษฐกิจภาคส่งออก และกรมการประกันภัยซึ่งเป็นต้นแบบ และต่อมามีการขยายผลไปยังกรม ต่าง ๆ ถึงปี พ.ศ. 2544 รวม 40 กรม และมีการขยายไปยังหน่วยงานของสำนักงานประกันสังคม ทั่วภูมิภาค และในพื้นที่กรุงเทพมหานคร รวม 81 แห่ง

ความเคลื่อนไหวในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐที่สำคัญได้แก่ การออก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ซึ่งบัญญัติให้มีการดำเนินงานที่เน้นการประเมินผลงาน ความรับผิดชอบ การตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานภาครัฐ และสืบเนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับ ดังกล่าว ได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้สำนักงาน ก.พ.ร. อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการกำกับการปฏิบัติราชการ และให้มีผู้ประเมินอิสระทำการประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการ ดังนั้น จึงได้มีการสั่งการ ให้ทุกส่วนราชการ ทั้งในระดับกระทรวง กรม จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผน ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาโดยให้เน้นผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพของการให้บริการ และความพึงพอใจของผู้รับบริการ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ส่งผลให้ทุกส่วนราชการจะต้องนำแนวคิดเรื่อง การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

อนึ่ง ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้มีการจัดระบบและปรับปรุง โครงสร้างหน่วยงานภาครัฐ โดยในระดับกระทรวงและกรมได้มีการแบ่งภารกิจเป็นกลุ่มงาน รับผิดชอบ ส่วนจังหวัดได้มีการแบ่งเป็นกลุ่มจังหวัดยุทธศาสตร์ 19 กลุ่มจังหวัด โดยทุกกลุ่มจังหวัด จะต้องมียุทธศาสตร์การพัฒนาและยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกันภายในกลุ่มจังหวัด และแต่ละจังหวัด จะต้องไปกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาและ ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยได้นำระบบการประเมินผลโดยตนเอง (Self Assessment Report) มาใช้ในการประเมินผลงาน และได้มีการจ้างหน่วยงานเอกชน ได้แก่ บริษัท Thai Rating Information System จำกัด หรือ TRIS เป็นผู้ดำเนินการประเมินผล และมีการเจรจา

จัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานประจำปีให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานรายปีเป็นการล่วงหน้า และให้มีการติดตามผลการดำเนินงานทุกปี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2546 เห็นชอบในหลักการและรายละเอียดของแนวทางและวิธีการสร้างแรงจูงใจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการจะต้องทำการพัฒนาการปฏิบัติราชการและทำข้อตกลงผลงานกับผู้บังคับบัญชา โดยที่ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับสิ่งจูงใจตามผลการประเมินผลงานซึ่งได้ตกลงกันไว้ ทั้งนี้ได้มีการนำแนวคิดการวัดผลแบบสมดุล (balanced scorecard) มาใช้ใน 4 มุมมองได้แก่ มุมมองด้านประสิทธิผลในการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ มุมมองประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน มุมมองของคุณภาพของการบริการ และมุมมองของการพัฒนาองค์กร¹⁰² ทั้งนี้ได้มีความพยายามในการกำหนดหลักเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในรายละเอียด รวม 7 หมวด ได้แก่ การนำองค์กร การวางแผนยุทธศาสตร์ การให้ความสำคัญกับผู้ให้บริการและผู้มีส่วนได้เสีย การวัดวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล การจัดการกระบวนการ และการเน้นผลลัพธ์การดำเนินการ¹⁰³

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในประเทศไทย

ได้มีการเริ่มทำการศึกษาความเหมาะสมสำหรับแนวความคิดการบริหารงานมุ่งเน้นผลงานเป็นหลักในปี พ.ศ. 2538 โดยพบว่าแนวความคิดดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้กับการดำเนินงานของสำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานราชการอื่นได้ในทุกระดับ ทั้งนี้เพราะเป็นแนวทางที่เน้นการปฏิบัติงานเพื่อให้บริการลูกค้าเป้าหมายที่เป็นผลลัพธ์ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานจะได้มีการเรียนรู้จากการปฏิบัติงานว่าจะต้องมีการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานอย่างไรเพื่อให้บริการลูกค้า โดยเห็นว่าปัจจัยที่สำคัญที่จะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานคือการได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน¹⁰⁴ และต่อมาได้มีการศึกษาผลการใช้แนวความคิดการบริหารงานมุ่ง

¹⁰² สรุปความจาก สำนักงาน ก.พ.ร., คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่า ประจำปีงบประมาณ 2548 (กรุงเทพมหานคร: สหพันธ์, 2548).

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰⁴ สรุปความจาก สุนทร อนันตวิรุฬห์, “การนำแนวคิดเรื่องการบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในระบบราชการไทย: กรณีศึกษา สำนักงาน ก.พ.,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538).

ผลสัมฤทธิ์ในสำนักงานประกันสังคม กรมการประกันภัย กรมประมง สำนักงานประมง กรมอนามัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า และสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด ผลจากการใช้แนวคิดดังกล่าวจากผลการศึกษาที่ผ่านมาจะเห็นว่าเป็นระดับของการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการทำงานเท่านั้น แต่ยังไม่เป็นการวัดผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินงาน¹⁰⁵ ผลการศึกษาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการค้นหาปัญหาในการดำเนินงาน ซึ่งปัญหาสำคัญที่พบได้แก่การขาดความรู้ความเข้าใจในแนวทางการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญ และขาดหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง¹⁰⁶ ในส่วนของความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ ผลสำเร็จ และผลผลิต ก็ยังขาดความเชื่อมโยงกัน นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องการบริหารงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ ยังไม่สอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์¹⁰⁷ และขาดการจัดลำดับความสำคัญของ

¹⁰⁵ สรุปความจาก ฆานิต หล่อตระกูล, “การนำระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในกรมพัฒนาธุรกิจการค้า,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546).

¹⁰⁶ สรุปความจาก ดารุณี เผ่าสุวรรณ, “การนำระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษา :สำนักงานประกันสังคม และกรมการประกันภัย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543) และ จตุพร พูลแก้ว, “การศึกษาความเปลี่ยนแปลงในกรมประมงจากการใช้ระบบการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545).

¹⁰⁷ สรุปความจาก พูลศิริ นาคสังข์, “ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ ผลสำเร็จ และผลผลิตในระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีกรมอนามัย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), ชีรพงศ์ พรพุทธิชัย, “องค์ประกอบในการบริหารในระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลสำเร็จ: กรณีศึกษาสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546). และ ธนวัชร ภัยลี้, “กระบวนการจัดทำงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จภาครัฐ: กรณีศึกษาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546).

ประเด็น ปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จที่สำคัญได้แก่ การให้ความสำคัญของผู้บริหารหน่วยงาน และ
รัฐบาล¹⁰⁸

ธนาคารโลก ได้ทำการศึกษาเพื่อประเมินผลการดำเนินงานบริหารงานมุ่งเน้น
ผลสัมฤทธิ์ของประเทศไทย โดยเห็นว่าประเทศไทยประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานบริหารงาน
มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ในภาครัฐ ผลจากโครงการนำร่องได้ขยายไปสู่การปฏิบัติในวงกว้างครอบคลุม
ทุกจังหวัดโดยได้มีการบรรจุแนวทางการปฏิบัติไว้ในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่
อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของประเทศไทยยังจัดว่าอยู่ในระยะเริ่มต้น จึงยังมีปัญหาในการ
ดำเนินงานที่สำคัญได้แก่การบูรณาการของระบบการบริหารระหว่างหน่วยงาน มีความยุ่งยากใน
การวัดผลสัมฤทธิ์ มีการเพิ่มงานแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเนื่องจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่เดิมควบคู่กัน
และยังมีการต่อต้านจากผู้ปฏิบัติงานเนื่องจากมีทัศนคติที่เป็นลบต่อแนวทางการดำเนินงานตาม
แนวคิดการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ แต่อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาจะบ่งชี้ว่ายังมีปัจจัยที่ส่งเสริม
ความก้าวหน้าของการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในประเทศไทย ได้แก่ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับ
การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีความมั่นคงของผู้นำ มีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมของผู้มีส่วนได้
ส่วนเสีย และการดำเนินงานยึดหลักการวางแผน มีการพัฒนาขีดความสามารถ และมีผลสำเร็จใน
การดำเนินงานให้เห็นเป็นตัวอย่าง นอกจากนี้ผลการศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน
ว่าในส่วนของระบบการดำเนินงาน จะต้องมีการปรับปรุงระบบการบริหารให้สอดคล้องกับระบบ
งบประมาณและระบบการตรวจสอบ และเชื่อมโยงระบบการบริหารไปยังทุกหน่วยงาน ตลอดจนทั้ง
จะต้องให้ความสำคัญจริงจังกับระบบการรายงานผล ในส่วนของบุคคลจะต้องมีการเพิ่มขีด
ความสามารถในการดำเนินงานในทุกระดับอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องถ่ายทอด
ความเชี่ยวชาญลงไปในระดับจังหวัด ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมขีดความสามารถการดำเนินงานให้ถึงใน
ระดับบุคคล และในส่วนของเทคนิคจะต้องมีการสร้างระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อการรายงานและ

¹⁰⁸ สรุปลงมาจาก จารุณี อรรถนิพนธ์, “บทบาทของสำนักงบประมาณในระบบงบประมาณแบบ
มุ่งผลสำเร็จ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2546) และ สุชาติดา บ่อทรัพย์, “การบริหารงบประมาณของหน่วยปฏิบัติการในระบบงบประมาณแบบมุ่ง
ผลสำเร็จ: กรณีศึกษาหน่วยงานภาครัฐแห่งหนึ่ง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะ
รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546).

เปรียบเทียบผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ และมีการเชื่อมโยงระบบการวัดผลงานกับระบบงบประมาณ¹⁰⁹

จากผลการศึกษาของธนาคารโลก จะเห็นได้ว่าเป็นการศึกษาผลการดำเนินงานของหน่วยงานในระดับกระทรวง และจังหวัด ยังไม่ได้มีการศึกษาลงไปในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างใด

อนึ่ง ธนาคารโลกได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ระหว่างประเทศออสเตรเลีย อังกฤษ นิวซีแลนด์ แคนาดาและประเทศไทย ดังสรุปตามตารางที่ 2.8

¹⁰⁹ J.M. Cole and others, Results-Based Management in Thailand : Evaluation Report (Bangkok, 2006), <<http://siteresources.worldbank.org/.../392030-1663054967445/>> [Retrieved on 26 July 2007].

ตารางที่ 2.8

แสดงการเปรียบเทียบการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในประเทศไทยกับการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในสหรัฐอเมริกา

สหราชอาณาจักร ประเทศนิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย

| | ประเทศไทย | สหรัฐอเมริกา | สหราชอาณาจักร | นิวซีแลนด์ | ออสเตรเลีย | แคนาดา |
|--------------------------------|---|--|--|--|---|--|
| การวางแผนยุทธศาสตร์ | แต่ละจังหวัด กระทรวง และกรม กำหนดแผนยุทธศาสตร์รายปีด้วยตนเอง | แต่ละรัฐกำหนดแผนยุทธศาสตร์ของตนเองเป็นระยะ ๆ | แผนยุทธศาสตร์เป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาเป้าหมายผลการดำเนินงาน | รัฐบาลเป็นผู้กำหนดผลสัมฤทธิ์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดหน้าที่ | แผนยุทธศาสตร์เป็นผลมาจากเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด | กำหนดกรอบความพร้อมรับมือในการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ |
| เป้าหมายผลการดำเนินงาน | มีการทำข้อตกลงเกี่ยวกับผลงานและผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานระหว่างสำนักงาน ก.พ.ร. กับจังหวัด กระทรวง และ | เน้นหนักในการกำหนดผลลัพธ์ของการปฏิบัติงาน | เน้นหนักการกำหนดผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานซึ่งระบุในข้อตกลงเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน | เน้นหนักในการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับผลงานที่บรรลุระหว่างหน่วยงานและกระทรวง | เน้นหนักในการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับผลลัพธ์การปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานและกระทรวง | มีการทำข้อตกลงผลงาน |
| การวัดผลงานโดยหน่วยงานส่วนกลาง | กระบวนการวัดผลแบบสมดุลซึ่งกำหนดโดยสำนักงาน ก.พ.ร. | กระบวนการวัดผลกำหนดโดย Office of Management and Budget (OMB) | มีการทบทวนสถานะทางการคลังของหน่วยงานรายไตรมาส | มีการทบทวนความคืบหน้าของการดำเนินงานโดยส่วนกลางเทียบกับข้อตกลง | มีการทบทวนความคืบหน้าของการดำเนินงานโดยส่วนกลางเทียบกับข้อตกลง | มีการกิจหน่วยงานพิเศษขึ้นมาดำเนินการ |
| คำตอบแทนตามผลงาน | มีการให้รางวัลโดยพิจารณาจากผลสำเร็จของการดำเนินงานเทียบกับเป้าหมาย | คัดเลือกหน่วยงานในการใช้ระบบตอบแทนตามผล การดำเนินงานของพนักงานแต่ละราย | ให้คำตอบแทนตามผลการดำเนินงานซึ่งเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยการคัดเลือกหน่วยงานที่ | คำตอบแทนตามผลงานเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลแก่ผู้บริหารในฐานะที่เป็น | พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริการภาครัฐกำหนดเกี่ยวกับความสอดคล้องกันของคำตอบแทนและผลการ | ไม่มีข้อมูล |

| | ประเทศไทย | สหรัฐอเมริกา | สหราชอาณาจักร | นิวซีแลนด์ | ออสเตรเลีย | แคนาดา |
|-------------------------------|--|--|---|---|--|---|
| | | | ปรับระบบการให้รางวัล ในลักษณะรายบุคคลไป เป็นแบบรายทีมงาน | ผู้ถ่ายทอดคำรับรองการ ปฏิบัติงานจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงไป ยังข้าราชการ | ปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้น การให้เงิน รางวัล (โบนัส) หรือค่าตอบแทน ตามผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา โดยยึดตามวิธีการวัดผลการ ดำเนินงานตามข้อตกลง | |
| งบประมาณ ดำเนินงาน | สำนักงานประมาณ (BOB) ต้องการรายงาน ผลสำเร็จของการดำเนิน กิจกรรม | งบประมาณประกอบด้วย ข้อมูลผลการดำเนินงาน การ จัดลำดับของผลการ ดำเนินงานของกระบวนการ ดำเนินงานประมาณของ สำนักงานงบประมาณของ ส่วนกลาง | ใช้ข้อตกลงด้านผลการ ให้บริการเป็นฐานการ พิจารณาด้าน งบประมาณ งบประมาณที่จัดสรร ให้แก่หน่วยงานจะ เป็นไปตามต้นทุนที่เพิ่ง เกิดขึ้น | เงินที่อุดหนุนให้แก่ หน่วยงานอื่น ๆ จะต้อง นำไปใช้เพื่อให้เกิดผลงาน ตามที่กำหนดไว้ การจัดสรร งบประมาณเพื่อดำเนินงาน จะพิจารณาจากยอด ค่าใช้จ่ายในภาพรวมโดย หลักการพึงรับพึงจ่าย | เงินอุดหนุนที่ให้แก่หน่วยงานอื่น ๆ จะขึ้นอยู่กับเป้าหมายที่นำไปสู่ ผลลัพธ์ ซึ่งผลลัพธ์นี้เป็นส่วนหนึ่ง ของงบประมาณที่กันไว้ งบประมาณจะขึ้นอยู่กับค่าใช้จ่าย ในภาพรวมโดยหลักการพึงรับพึง จ่าย | เป็นการควบคุม ค่าใช้จ่ายให้ ตอบสนองต่อความ ต้องการของ ประชาชน |
| การตรวจสอบ ผลงาน | มีการตรวจสอบผลงาน โดยใช้รายงานการ ประเมินผลด้วยตนเอง (Self Assessment Reports: SARs) สำนักงาน ก.พ.ร. สำนัก งบประมาณ และ สำนักงานตรวจเงิน แผ่นดิน | มีการตรวจสอบเป็น ระยะ ๆ โดยสำนักงานตรวจสอบ ในระดับประเทศ ซึ่งจะตรวจสอบ โครงการที่สำคัญ ๆ การ ดำเนินงานโครงการ และ การ บริหารจัดการในการปฏิรูป ผลงาน มีการคัดเลือกข้อมูลใน การตรวจสอบโดยหน่วยงาน กลางด้านการตรวจสอบ | มีการตรวจสอบเป็น ระยะ ๆ โดยสำนักงาน ตรวจสอบใน ระดับประเทศ ซึ่งจะ ตรวจสอบโครงการที่ สำคัญ ๆ และการ ดำเนินงานโครงการ | สำนักงานด้านตรวจสอบใน ระดับประเทศมีการทำ ข้อตกลงในการตรวจสอบ ผลการดำเนินงาน | สำนักงานด้านตรวจสอบใน ระดับประเทศมีการทำข้อตกลง ในการตรวจสอบผลการ ดำเนินงานของโครงการโดยใช้ กลุ่มตัวอย่างของโครงการและ กระบวนการบริหารจัดการ ผลงาน | ตรวจสอบตาม ข้อตกลงผลการ ดำเนินงาน |

| | ประเทศไทย | สหรัฐอเมริกา | สหราชอาณาจักร | นิวซีแลนด์ | ออสเตรเลีย | แคนาดา |
|---|---|---|---|---|---|--|
| การรายงาน ผลการ ดำเนินงาน ต่อ สาธารณะ | ทำการลงประกาศ คะแนนที่ได้ในแต่ละปี ของหน่วยงานระดับ จังหวัดและกรม ทาง หนังสือพิมพ์ | มีการรายงานผลการ ดำเนินงานประจำปีของแต่ละ หน่วยงาน แต่ไม่มีการ รายงานผลการดำเนินงานใน ภาพรวมของรัฐบาล | มีการรายงานผลการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานและผลการ ปฏิบัติงานในภาพรวมของรัฐบาล เป็นระยะ ๆ | มีการรายงานประจำปี รวมทั้งรายงานด้านการเงิน และผลการดำเนินงาน | มีการรายงานด้าน การเงินและผลลัพธ์ ประจำปีของหน่วยงาน | เพื่อให้การมีส่วนร่วม เป็นค่านิยมในการ ดำเนินงาน |
| การมอบ อำนาจและ ความอิสระ ในการ ดำเนินงาน | มีการทำข้อตกลงด้านผล การดำเนินงานระหว่าง คณะรัฐมนตรี ผู้ว่า ราชการจังหวัด และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง | | ในระยะต่อไป หน่วยงานจะได้รับ อิสระเพิ่มขึ้นในการบรรลุผล ที่จะ แทนที่ข้อตกลงเกี่ยวกับผลการ ดำเนินงาน ซึ่งระบุเกี่ยวกับ วัตถุประสงค์และเป้าหมายการ ดำเนินงาน | ข้อตกลงระหว่าง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และหน่วยงานจะเน้น เกี่ยวกับผลสำเร็จของการ ดำเนินงานในแต่ละปี | ข้อตกลงของผู้บริหาร หน่วยงานและ กระทรวงจะระบุ เกี่ยวกับผลลัพธ์และ ผลงาน | มีการกระจายอำนาจ ให้หน่วยดำเนินงานมี อำนาจตัดสินใจ |

ที่มา : ดัดแปลงจาก J.M. Cole and others, *Results-Based Management in Thailand : Evaluation Report* (Bangkok, 2006),
<http://siteresources.worldbank.org/.../392030-1663054967445/> [Retrieved on 26 July 2007]. และศึกษาเพิ่มเติมกรณีประเทศแคนาดา
 หมายเหตุ : กรณีศึกษาของเมืองนากา เป็นการดำเนินงานในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่ได้นำมาสรุปเปรียบเทียบในตารางที่ 2.8

สรุปองค์ประกอบของการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในภาครัฐ

การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ หรือ RBM มีส่วนประกอบที่สำคัญได้แก่ ประการแรก การกำหนดภารกิจขององค์กร ซึ่งเป็นการแถลงเหตุผลของการก่อตั้งและคงอยู่ขององค์กร ก่อตั้งมาเพื่อให้บริการสิ่งใดแก่ผู้ใด ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในภาพรวมขององค์กร ประการที่สอง การกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังของผู้ใช้บริการ เป็นการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายทั้งผลงาน ผลลัพธ์ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ โดยระบบการเทียบเคียงผลงาน (benchmarking) และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ และเป้าหมายการดำเนินงานรายปี ตลอดทั้งทางเลือกในการดำเนินงานที่เหมาะสมกับสถานการณ์แวดล้อม ประการที่สาม การเชื่อมโยงงบประมาณและผลงาน โดยมีการทำข้อตกลงผลงานเพื่อการสนับสนุนงบประมาณดำเนินงานตามผลงานที่ได้ตกลงกันไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างเสริมความรับผิดชอบ (accountability) ของผู้ปฏิบัติงาน และมีการมอบอำนาจให้ดำเนินงานในลักษณะที่มีความยืดหยุ่น ตลอดทั้งติดตามวัดผลการดำเนินงานตามที่ได้ตกลงไว้โดยอาศัยตัวชี้วัด ประการที่สี่ จะต้องมีการรายงานผลการดำเนินงาน เพื่อให้ประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงาน โดยมีการรายงานทั้งในส่วนที่เป็นผลงาน ซึ่งจะต้องรายงานเป็นรายปี และส่วนที่เป็นผลลัพธ์อาจจะรายงานทุก 3 ปี ประการที่ห้า จะต้องมีการวิเคราะห์ผลงานเพื่อการปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง ประการที่หก จะต้องมีการคัดเลือกบุคคลและการจ่ายค่าตอบแทนอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม และการพัฒนาอาชีพ จะต้องแนะนำโดยนักบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นเลิศ¹¹⁰

จากข้อสรุปองค์ประกอบของแนวทางการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า เป็นองค์ประกอบที่เป็นทางการ ยังไม่มีช่องทางสำหรับการบริหารงานที่ไม่เป็นทางการแต่อย่างใด

¹¹⁰ C. Saldanha, *Promoting Results Based Management in the Public Sectors of Developing Countries*, <http://www.adb/governance/results_based_mgt.pdf> [Retrieved on 25 July 2007], pp.3-12 ; GAO, *Managing for Results: Experiences Abroad Suggest Insights for Federal Management Reforms* (United State General Accounting Office, 1995).

แนวคิดประเด็นความเชื่อมโยงระหว่างการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์และยุทธศาสตร์

การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นแนวความคิดที่ก้าวไปไกลกว่าการบริหารงานที่เน้นให้เสร็จสิ้นตามกระบวนการ แต่มุ่งเน้นให้เกิดสิ่งที่พึงปรารถนาหรือจุดมุ่งหมายในอนาคต หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นการตอบคำถามว่าอะไรคือสิ่งที่พึงปรารถนาที่องค์การต้องการบรรลุ แทนการตอบคำถามว่าเราดำเนินการถูกต้องหรือไม่เพื่อให้ได้สิ่งที่ต้องการบรรลุ ดังนั้น องค์การที่ดำเนินงานในลักษณะที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ว่าองค์การต้องการทำอะไรหรือสร้างสิ่งใดที่จะถูกต้องและเป็นประโยชน์ให้แก่ผู้รับบริการให้เกิดขึ้น (do the right thing) และจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนจะนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนด (do the thing right)¹¹¹ ทั้งนี้การกำหนดยุทธศาสตร์อาจจะมีความหลากหลาย แต่การนำยุทธศาสตร์เหล่านั้นไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายและความชัดเจนของจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย จะทำให้สามารถวัดและรายงานผลการดำเนินงานได้

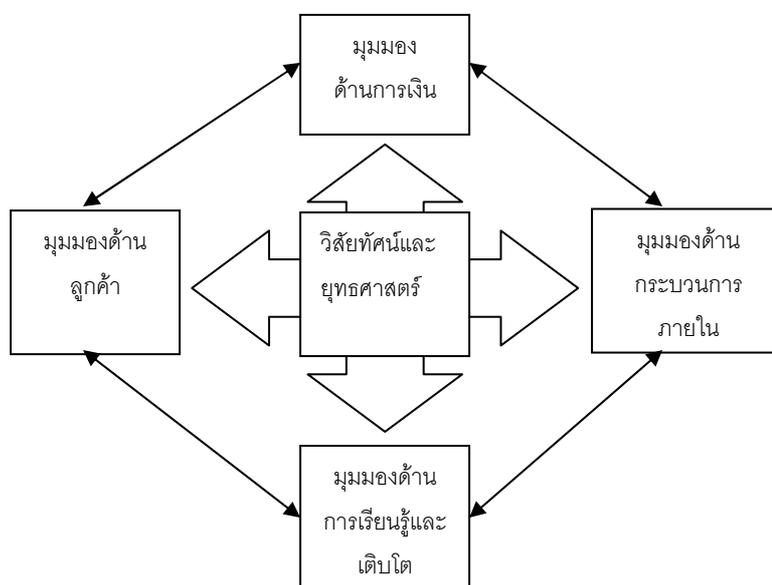
การวัดผลดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเดิมได้รับอิทธิพลแนวความคิดจากทางภาคเอกชน ซึ่งจะเน้นการวัดผลในมุมมองของการเงินเพียงด้านเดียว ในประมาณต้นทศวรรษ 1980 ได้มีความพยายามที่จะขยายแนวความคิดในการวัดผลงานไปครอบคลุมถึงประเด็นของผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินผลประสิทธิภาพ¹¹² โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์การที่ไม่แสวงหากำไร แนวทางการวัดผลดำเนินงานดังกล่าว ได้นำไปสู่การพัฒนาระบบการวัดผลแบบสมดุล (The Balanced Scorecard) ในภาคธุรกิจเอกชน โดยได้มีการนำเสนอแนวคิดการวัดผลแบบองค์รวมซึ่งมิใช่เพียงการวัดผลการดำเนินงานเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการวัดถึงแรงผลักดันที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานในอนาคต สมดุลทั้งในด้านมุมมองการเงิน ซึ่งเป็นการสร้างมูลค่าทางการเงินให้แก่ผู้ถือหุ้น มุมมองทางด้านลูกค้าเป็นการสร้างคุณค่าแก่ลูกค้า มุมมองด้านกระบวนการภายในที่จะต้องพัฒนาให้มีความเป็นเลิศ และการเรียนรู้และเติบโต ซึ่งเป็นมุมมองที่จะคงไว้ซึ่ง

¹¹¹ Charles E. Watson, Results-Oriented Managing: the Key to Effective Performance, pp. 11 – 63.

¹¹² A.S.Tsui: 1990; Connolly et al, 1980 quoted in C. Saldanha, Promoting Results Based Management in the Public Sectors of Developing Countries, <http://www.adb/governance/results_based_mgt.pdf> [Retrieved on 25 July 2007], p. 8.

ขีดความสามารถในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ในแต่ละมุมมองจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน กำหนดวิธีการวัด กำหนดเป้าหมาย และแนวทางดำเนินงานให้ชัดเจน โดยมุมมองทั้ง 4 ด้านนั้นจะต้องมุ่งสู่การบรรลุวิสัยทัศน์และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์¹¹³ นอกจากนั้นมุมมองทั้งสี่ด้านที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะต้องมีความสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน¹¹⁴ ดังแสดงตามแผนภาพที่ 2.12

แผนภาพที่ 2.12
แสดงแนวทางการวัดผลแบบสมดุล



ที่มา : ดัดแปลงจาก Kaplan and Norton, 1996, p. 9.

แนวความคิดในการวัดผลแบบสมดุล (The Balanced Scorecard) ได้ถูกนำมาใช้ในการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่มุ่งหากำไร และหน่วยงานภาครัฐ โดยกระบวนการวัดผลงานซึ่งจะ

¹¹³ สรุปความจาก R.S. Kaplan and D.P. Norton, The Balanced Scorecard (Boston: Harvard Business School Press, 1996).

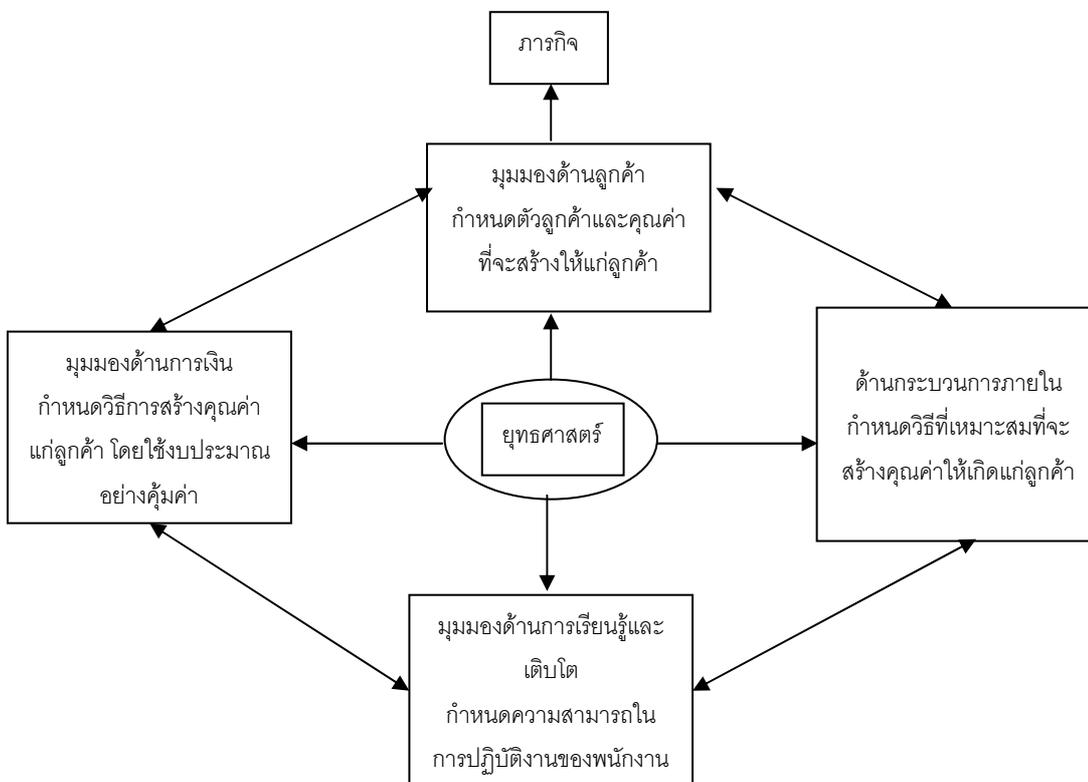
¹¹⁴ สรุปความจาก R.S. Kaplan and D.P. Norton, Alignment: Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies (Harvard: Business School Press, 2006).

ดำเนินการวัดใน 4 มุมมอง และจากแนวความคิดที่จะทำการวัดผลงานจาก 4 มุมมองนี้ ก็จะดำเนินการผ่านยุทธศาสตร์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ในแต่ละยุทธศาสตร์จะต้องมีการวัดผลจาก 4 มุมมอง คือในด้านลูกค้า จะต้องระบุให้ได้ว่าลูกค้าคือใคร และจะต้องสร้างคุณค่าอะไรให้เกิดแก่ลูกค้าเหล่านั้น ในมุมมองด้านการเงิน จะต้องหาทางเพิ่มคุณค่าโดยใช้งบประมาณคุ้มค่า ด้านกระบวนการภายใน จะต้องหาวิธีการที่ดีที่สุดเหมาะสมที่จะสร้างคุณค่าให้กับลูกค้าเหล่านั้น และด้านการเรียนรู้และเติบโต จะต้องกำหนดถึงความสามารถของผู้ปฏิบัติงานที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงสำหรับการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การที่ไม่แสวงหากำไร และหน่วยงานภาครัฐมิได้มีความมุ่งหวังที่จะสร้างกำไรจากการดำเนินงาน ดังนั้นการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ จึงมุ่งหวังเพื่อให้บรรลุภารกิจขององค์การ สรุปได้ว่า ภารกิจจึงเป็นจุดสูงสุดที่ต้องดำเนินงานให้บรรลุ ซึ่งองค์การที่ไม่หวังกำไร หรือหน่วยงานภาครัฐได้มีการประยุกต์แนวความคิดในการวัดผลแบบสมดุลโดยได้เปลี่ยนแปลงจุดเน้นจากการยึดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์เป็นจุดศูนย์กลางในการบรรลุ เป็นการนำภารกิจ (mission) เป็นหลัก โดยการประสานการดำเนินงานจากมุมมองทั้งสี่ด้านผ่านยุทธศาสตร์ เพื่อมุ่งให้บรรลุภารกิจ (mission) ขององค์การ¹¹⁵ ดังแสดงตามแผนภาพที่ 2.13

¹¹⁵ P.R. Niven, Balanced Scorecard: Step by Step for Government and Non-profit

Agencies (New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2003), pp. 31-36, 127-144.

แผนภาพที่ 2.13
แสดงการวัดผลแบบสมดุลในองค์การไม่แสวงหากำไร และหน่วยงานภาครัฐ



ที่มา : ดัดแปลงจาก P.R. Niven, Balanced Scorecard: Step by Step for Government and Non-profit Agencies (New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2003), p. 32.

จากที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น จะเห็นความเชื่อมโยง ระหว่างการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ และแนวคิดยุทธศาสตร์ กล่าวคือแนวความคิดในการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะกำหนดจุดมุ่งหมาย ส่วนแนวความคิดเรื่องยุทธศาสตร์จะกำหนดแนวทางการดำเนินงานและจัดลำดับความสำคัญ of แนวทางดำเนินงานที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายที่ได้ตั้งไว้ โดยในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ได้มีการนำแนวความคิดเรื่องการวัดผลอย่างสมดุลมาใช้ในการกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เป็นปัจจุบันโดยจะมีการจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินงาน แนวคิดการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์จะทำการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน และนำข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลการดำเนินงานไปสู่การวิเคราะห์ เพื่อปรับปรุงจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

แนวคิด ตัวแบบ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าที่จะต้องอาศัยข้อมูลทฤษฎี และข้อมูลปฐมภูมิ ภาคสนาม จะต้องเกี่ยวข้องกับชุมชน นักการเมืองท้องถิ่น พนักงานท้องถิ่น ส่วนราชการต่าง ๆ ดังนั้น การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จึงจำเป็นต้องอาศัยฐานแนวคิด ตัวแบบ ทฤษฎี ในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยพื้นฐานที่หลากหลาย ทั้งนี้เพื่อเป็นการเติมประเด็นที่เป็นจุดบกพร่องของแต่ละแนวคิด การศึกษาวิจัยนี้จะผสมผสานแนวความคิดต่าง ๆ 6 แนวคิดหลัก เพื่อเป็นแนวคิดเบื้องต้นในการวิจัย ได้แก่ แนวคิดเรื่องยุทธศาสตร์ฉุกเฉิน (Emergent Strategy) แนวคิดเรื่องสามเหลี่ยมยุทธศาสตร์ (Strategic Triangle) แนวความคิดเรื่องการจำแนกผลสัมฤทธิ์ (Taxonomy of Results) แนวคิดเรื่องการบริการภาครัฐแนวใหม่ (The New Public Service) รูปแบบธรรมาภิบาลชุมชนที่มีประสิทธิผล (Effective Community Governance Model หรือ ECGM) และองค์ประกอบของระบบการจัดการที่มีประสิทธิผล (Component of Effective Management Systems)

แนวคิดเรื่อง ยุทธศาสตร์แบบฉุกเฉิน

มินซ์เบิร์ก และ ควินน์¹¹⁶ ได้เสนอรูปแบบที่มาของยุทธศาสตร์ โดยเห็นว่ายุทธศาสตร์ที่เป็นจริง (realized strategy) จะมาจาก 2 ลักษณะได้แก่ ลักษณะแรก ยุทธศาสตร์ที่สามารถตระหนักรู้ได้ (intended strategy) เป็นยุทธศาสตร์ที่มาจากการตระหนักรู้จากข้อมูลที่มีการจัดเก็บข้อมูล และเมื่อได้รับข้อมูลแล้วจะมีการวิเคราะห์อย่างรอบคอบเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์อีกครั้ง จะได้ยุทธศาสตร์ที่มีการปรึกษาหารือ (deliberative strategy) ซึ่งท้ายที่สุดก็จะกลายเป็นยุทธศาสตร์ที่เป็นจริง (realized strategy) ต่อไป ลักษณะที่สอง คือ ยุทธศาสตร์ฉุกเฉิน (emergent strategy) เป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่ไม่สามารถตระหนักรู้ได้ก่อน เป็นกรณีที่เกิดโดยเร่งด่วนที่ไม่ได้มีการพิจารณาโดยส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่เกิดโดยเร่งด่วนได้ถูกบรรจุอยู่ในยุทธศาสตร์ที่เป็นจริง (realized strategy) ในท้ายที่สุด

¹¹⁶ สรุปความจาก H. Mintzberg and J.B. Quinn, The Strategy Process (New Jersey: Prentice Hall International, 1996).

แนวคิดเรื่อง สามเหลี่ยมยุทธศาสตร์

มัวร์¹¹⁷ ได้เสนอแนวคิดเรื่องสามเหลี่ยมยุทธศาสตร์ (Strategic Triangle) ในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อดำเนินงานให้บรรลุผลที่ตั้งเป้าไว้ว่า จะต้องคำนึงถึงคุณสมบัติหลัก 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ยุทธศาสตร์จะต้องคำนึงถึงสิ่งที่จะดำเนินงานว่าจะต้องมีคุณค่าสาธารณะ (public value) กล่าวคือ ผู้รับบริการได้ใช้ประโยชน์ ในราคาที่ต่ำ แต่มีคุณภาพที่ทุกคนเข้าถึงอย่างเท่าเทียม ประการที่สอง ยุทธศาสตร์จะต้องคำนึงถึงความถูกต้องตามกฎหมายและสภาวะแวดล้อมทางการเมือง การปฏิบัติตามกฎหมายเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานมีความยั่งยืน แต่ในขณะเดียวกันการดำเนินงานต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินและการบริหารจากฝ่ายการเมืองด้วย ประการที่สาม ยุทธศาสตร์จะต้องสามารถนำไปสู่การบริหารและปฏิบัติได้ การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้หน่วยงานจะต้องเป็นหน่วยปฏิบัติเอง แต่อย่างไรก็ตามหน่วยงานก็สามารถรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นได้ คุณสมบัติสามประการดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นจะทำให้หน่วยงานสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ที่จะนำไปสู่การสร้างคุณค่าสาธารณะ (public value) ได้สำเร็จ

แนวคิดเรื่อง การจำแนกผลสัมฤทธิ์

พอลลิท และ บูเคิร์ท¹¹⁸ ได้ชี้ให้เห็นว่ามีความแตกต่างอย่างหลากหลายในการให้คำจำกัดความของคำว่าผลสัมฤทธิ์ (results) แต่อย่างไรก็ตาม ก็สามารถจัดให้เป็นหมวดหมู่ที่สำคัญ 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก ผลสัมฤทธิ์ในระดับปฏิบัติการ (operational results) ซึ่งโดยหลักการจะเป็นผลสัมฤทธิ์ที่มีลักษณะแยกย่อยที่ชัดเจนและสามารถวัดผลในเชิงปริมาณได้ หรือเป็นผลสัมฤทธิ์ในระดับที่เป็นผลงาน (outputs) โดยที่ผลงานหลายผลงานอาจจะเกิดจากปัจจัยนำเข้า (inputs) เดียวกัน กลุ่มที่สอง เป็นผลสัมฤทธิ์ในระดับการพัฒนาระบบงานการดำเนินงานหรือกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานที่ดีขึ้น (better co-ordinated) ผลสัมฤทธิ์

¹¹⁷ Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, pp. 70-76.

¹¹⁸ C. Pollitt and G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, pp. 96-133.

ในระดับนี้ตั้งอยู่บนฐานความคิดที่ว่าหากมีการพัฒนากระบวนการดำเนินงานให้ดีขึ้นจะส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ในระดับปฏิบัติการดียิ่งขึ้น กลุ่มที่สาม เป็นผลสัมฤทธิ์ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองและการบริหารในภาพรวม ได้แก่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานให้เกิดความยืดหยุ่นสามารถที่จะรองรับแรงกดดันที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต และกลุ่มที่สี่ เป็นผลสัมฤทธิ์ของการเปลี่ยนแปลงของระบบจากเดิมไปสู่จุดที่พึงปรารถนา หรือวิสัยทัศน์ (vision) ที่ได้กำหนดไว้

แนวคิดเรื่อง การบริการภาครัฐแนวใหม่

แจเน็ต เดนฮาร์ดท์ และ โรเบิร์ต เดนฮาร์ดท์¹¹⁹ ได้นำเสนอแนวคิดเรื่องการบริการภาครัฐแนวใหม่ โดยเห็นว่าการบริการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะที่สำคัญคือ เป็นการบริหารงานที่มุ่งเน้นการสร้างชีวิตที่ดีกว่าให้กับพลเมืองโดยรวมมิใช่การดำเนินงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานเป็นหลัก ทั้งนี้กระบวนการดำเนินงานจะต้องเป็นลักษณะกระบวนการธรรมาภิบาล (governance process)¹²⁰ โดยให้พลเมืองในทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการหาทางเลือก การใช้ทรัพยากร การบริหาร และการสร้างค่านิยมร่วมตัดสินใจดำเนินงาน ในลักษณะที่เป็นพลเมืองที่มีความตื่นตัว (active citizen) และมีขีดความสามารถในการเข้าไปมีอิทธิพลในทางการเมือง¹²¹ เดนฮาร์ดท์ ได้นำเสนอลักษณะของการบริการภาครัฐแนวใหม่ เป็น 7 ประการ ได้แก่¹²²

ประการแรก บริการพลเมือง มิใช่บริการลูกค้า (serve citizens, not customer) โดยเห็นว่าประโยชน์สาธารณะเป็นผลจากการสนทนาและแลกเปลี่ยนค่านิยมมากกว่าการรวมประโยชน์ส่วนบุคคล ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานในภาคสาธารณะมิใช่ดำเนินงานเพียงเพื่อตอบสนองความต้องการของ “ลูกค้า” แต่จะต้องมุ่งไปที่การสานความสัมพันธ์ ความเชื่อมั่น และความร่วมมือกันระหว่างพลเมือง

¹¹⁹ J.V. Denhardt and R.B. Denhardt, *The New Public Service: Serving not Steering* (New York: M.E.Sharpe, Inc., 2003).

¹²⁰ Ibid., pp. 84-88.

¹²¹ Ibid., p.27.

¹²² Ibid., pp. 42-43.

ประการที่สอง แสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ (seek the public interest) ผู้ปฏิบัติงานในภาคสาธารณะจะต้องสร้างผลประโยชน์สาธารณะที่ได้รับความเห็นชอบจากส่วนรวม ทั้งนี้ประโยชน์สาธารณะดังกล่าวมิใช่เป็นการหาทางออกอย่างรวดเร็วเพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นการหาผลประโยชน์ร่วมกันและรับผิดชอบร่วมกัน

ประการที่สาม ถ้อยค่านิยมของความเป็นพลเมือง มิใช่เป็นเจ้าของกิจการ (value citizenship over entrepreneurship) การสร้างผลประโยชน์สาธารณะให้ได้ผลดีจะต้องมาจากความร่วมมือกันของผู้ปฏิบัติงานภาคสาธารณะและพลเมือง ในการนำประโยชน์ไปสู่ชุมชน ซึ่งในทางตรงกันข้าม หากผู้ปฏิบัติงานภาครัฐมีมุมมองที่เป็นเจ้าของกิจการก็จะใช้จ่ายเงินของสาธารณะราวกับว่าเป็นเงินของตนเอง

ประการที่สี่ คิดเชิงยุทธศาสตร์ แต่ดำเนินการเชิงประชาธิปไตย (think strategically, act democratically) นโยบายและแผนงานที่ภาครัฐจะดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณะ จะสามารถประสบผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องดำเนินการโดยใช้ความทุ่มเทร่วมกันของทุกฝ่ายโดยผ่านกระบวนการสร้างความร่วมมือ (collaborative process)

ประการที่ห้า ความพร้อมรับผิดมีความซับซ้อน (recognize that the accountability is not simple) ในการปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานภาคสาธารณะจะต้องมีแนวคิดที่ไปไกลกว่าเรื่องของความรับผิดชอบต่อเชิงการตลาด โดยต้องรวมถึงมุมมองของกฎหมายการก่อตั้งและรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน ปทัสถานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และความสนใจของพลเมือง

ประการที่หก เป็นการบริการ มิใช่การกำกับ (serve rather than steer) ในการดำเนินงาน ผู้ปฏิบัติงานภาคสาธารณะจะต้องไม่เป็นการควบคุมหรือกำกับสังคมให้ไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง จะต้องใช้ความเป็นผู้นำในลักษณะที่ให้พลเมืองได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและช่วยให้พลเมืองสามารถบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันได้

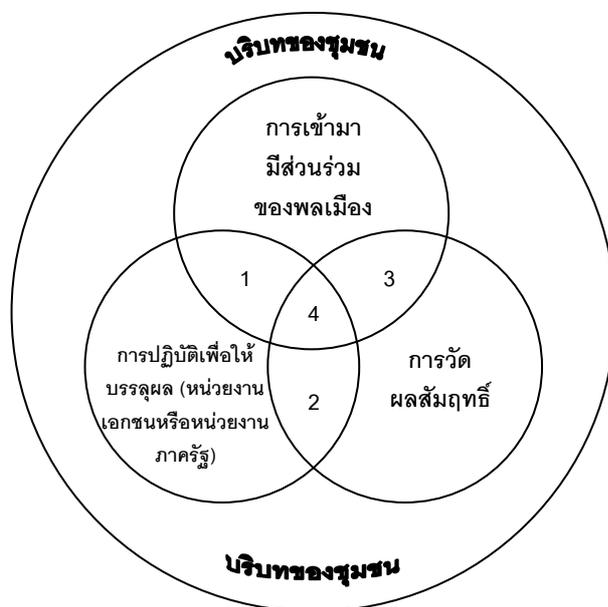
ประการที่เจ็ด เป็นการให้คุณค่ากับคน มิใช่เพียงผลิตภาพ (value people, not just productivity) หน่วยงานในภาคสาธารณะและเครือข่ายจะสามารถดำเนินงานประสบผลสำเร็จได้ดีในระยะยาว หากกระบวนการทำงานเป็นกระบวนการของความร่วมมือและความเชื่อถือกันของผู้ร่วมงาน มิใช่เพียงขีดความสามารถในการผลิตหรือให้บริการเพียงอย่างเดียว

รูปแบบธรรมาภิบาลชุมชนที่มีประสิทธิผล

เอพสไตน์ และคณะ¹²³ ได้นำเสนอตัวแบบธรรมาภิบาลชุมชนที่มีประสิทธิผล (Effective Community Governance Model หรือ ECGM) โดยเสนอว่าองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาลภายใต้บริบทของชุมชน ประกอบด้วย 3 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ ส่วนแรก การเข้ามามีส่วนร่วมของพลเมือง (Engaging Citizens) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจในสิ่งที่จะดำเนินงานและจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชน ทั้งนี้จะต้องดำเนินงานตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการดำเนินงาน ส่วนที่สอง การวัดผลสัมฤทธิ์ (Measure of Results) ในการดำเนินงานจะต้องมีการกำหนดผลงาน (outputs) ผลลัพธ์ (outcomes) ที่จะเกิดขึ้นต่อชุมชนและมีตัวชี้วัด (indicators) อย่างชัดเจน และส่วนที่สาม การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผล (Getting Things Done) เมื่อได้มีการตัดสินใจและกำหนดเป้าหมายผลผลิตและผลลัพธ์ตลอดทั้งตัวชี้วัดแล้ว จะต้องมีการนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งอาจจะดำเนินงานโดยหน่วยงานเอกชนหรือหน่วยงานภาครัฐโดยลำพัง แต่อย่างไรก็ตาม การสร้างความร่วมมือกันในการดำเนินงานของทุกฝ่าย และการยึดมั่นในเป้าหมายที่ได้ตกลงกันไว้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จ ผลสัมฤทธิ์ที่จะเกิดขึ้นจะเกิดจากการผสมผสานกันของ 3 ส่วนที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งเอพสไตน์ และคณะ ได้นำเสนอแผนภูมิความสัมพันธ์ของทั้ง 3 ส่วนของรูปแบบ ECGM ดังแผนภาพที่ 2.14

¹²³ สรุปความจาก P.D. Epstein and others, Result that Matter: Improving Communities (San Francisco: Jossey-Base, 2006).

แผนภาพที่ 2.14
แสดงรูปแบบธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิผล (ECGM)



ที่มา : ดัดแปลงจาก เฮฟสไตน์ และคณะ¹²⁴

หมายเหตุ : พื้นที่ส่วนที่ 1 เป็นส่วนที่แสดงความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานและประชาชนเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

พื้นที่ส่วนที่ 2 เป็นส่วนที่แสดงการบริหารงานของหน่วยงานที่มีการวัดผลงาน และรับฟังข้อมูลการดำเนินงาน

พื้นที่ส่วนที่ 3 เป็นส่วนที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวัดผลสัมฤทธิ์

พื้นที่ส่วนที่ 4 เป็นส่วนที่แสดงถึงจุดร่วมที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์

¹²⁴ Ibid.

แนวคิดเรื่อง องค์ประกอบของระบบการจัดการที่มีประสิทธิผล

สวิต¹²⁵ ได้นำเสนอองค์ประกอบของการบริหารจัดการ ซึ่งรวมหมายถึงการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) ว่ามีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ข้อมูลข่าวสาร (information) ซึ่งจะเป็นองค์ประกอบของระบบการจัดการที่มีประสิทธิผล (Component of Effective Management Systems) ให้องค์กรสามารถรู้ได้ว่าการดำเนินงานขององค์กรอยู่ในขั้นตอนใด มีความคืบหน้าอย่างไร การรายงานผลที่ถูกต้องจะนำไปสู่การปรับปรุงการดำเนินงานให้ดีขึ้น ประการที่สอง ขีดความสามารถ (capacity) ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีขีดความสามารถในการดำเนินงาน และผู้ปฏิบัติงานจะต้องได้รับการมอบหมายงานอย่างเต็มขีดความสามารถ ประการที่สาม จะต้องสร้างแรงจูงใจ (incentive) ในการดำเนินงาน การสร้างแรงจูงใจจะต้องยึดการบรรลุจุดมุ่งหมายของการดำเนินงานเป็นหลักโดยการให้รางวัลสำหรับการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นผลงาน

แนวความคิด รูปแบบที่เป็นฐานในการวิเคราะห์มีจุดเด่นที่แตกต่างกัน แนวคิดเรื่องยุทธศาสตร์ฉุกเฉิน (emergent strategy) จะช่วยในการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ แนวคิดเรื่องสามเหลี่ยมยุทธศาสตร์ (Strategic Triangle) มีจุดเด่นในการวิเคราะห์การสร้างคุณค่าสาธารณะ (public values) แนวคิดเรื่องการจำแนกผลสัมฤทธิ์ (Taxonomy of Results) มีจุดเด่นในการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ (results) แนวคิดเรื่องการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (The New Public Service) มีจุดเด่นในการวิเคราะห์ประเด็นผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) และการสร้างคุณค่าร่วม แนวคิดเรื่องรูปแบบธรรมาภิบาลชุมชนที่มีประสิทธิผล (Effective Community Governance Model หรือ ECGM) มีจุดเด่นเรื่องการมีส่วนร่วม การวัดผล และการปฏิบัติการ ส่วนแนวคิดองค์ประกอบของระบบการจัดการที่มีประสิทธิผล (Component of Effective Management Systems) มีจุดเด่นในการวิเคราะห์ข้อมูล ขีดความสามารถในการดำเนินงาน และแรงจูงใจ

การศึกษาในบทนี้ จะเป็นประโยชน์ในการศึกษาในบทต่อไป โดยจะได้นำแนวคิดเรื่อง การจำแนกผลสัมฤทธิ์ (Taxonomy of Results) ไปใช้ในการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของกรณีศึกษา สำหรับแนวความคิดในเรื่องคุณค่าสาธารณะ (public value) และผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) จะเป็นประโยชน์ในการศึกษาการกำหนดผลสัมฤทธิ์ ส่วนแนวความคิดเรื่องยุทธศาสตร์

¹²⁵ สรุปความจาก E.J. Swiss, "A Framework for Assessing Incentives in Results-Based Management," in *Public Administration Review* Vol.65 No.5 (September/October 2005).

จุดเงินและรูปแบบธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิภาพ ตลอดทั้งแนวคิดองค์ประกอบของระบบการจัดการ
ที่มีประสิทธิภาพจะเป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาระบบการกำหนดยุทธศาสตร์และการ
ดำเนินงานสู่ผลสัมฤทธิ์