บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาความคิดเห็นต่อการประเมินผลแบบตัวชี้วัด : กรณีศึกษากรมการปกครอง ผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎีและแนวคิด ดังนี้

การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM)

1. แนวคิดการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM)

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นแนวคิดขององค์กรที่จะพยายามสร้างยุทธศาสตร์และกลยุทธ์อันมีประสิทธิภาพเข้ามาใช้ในการจัดการและดำเนินงานขององค์การ โดยมีความมุ่งหวังที่จะต้องการทำให้ผลของการใช้ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์เหล่านั้นประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง และสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรมทั้งในระดับผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และผลผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes)[1] ซึ่งเป็นเรื่องของความต้องการ และความพยายามขององค์กรที่มุ่งหวังจะทำให้องค์กรของตนเองเกิดการบริหารการพัฒนาหรือการบริหารการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น และเป็นกระบวนการสร้างกลยุทธ์อันมีประสิทธิภาพขึ้นมาใช้ในองค์กรอีกด้วย ดังนั้น RBM จึงเป็นองค์ความรู้ที่นำไปใช้ในการสร้างกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพให้เกิดแก่องค์กร

สำหรับการบริหารงานภาครัฐ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) ถือเป็นกิจกรรมสำคัญของการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ ซึ่งภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแนวทางการบริหารไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยยึดประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการทำงาน การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) เป็นเครื่องมือการบริหารที่มีพร้อมกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่ต้องคำนึงถึงประชาชนและผลสัมฤทธิ์ของ

---

[1] รศ.ดร. กิตติ บุนนาค, ยุทธศาสตร์การบริหารการพัฒนาองค์การสมัยใหม่ โดยการใช้กระบวนการของการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM), (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2549), น. 22.

งาน เพื่อให้การทำงานของภาครัฐมุ่งเน้นผลลัพธ์ของงานมากว่าเน้นปัจจัยนำเข้า กระบวนการทำงาน และกฎระเบียบที่เคร่งครัด โดยจะมีการวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) ให้ความสำคัญกับการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมายที่ชัดเจน และการกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ที่สอดคล้องกัน รวมถึงมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจนในการวัดความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความรับผิดชอบต่อประชาชน และเกิดความคุ้มค่าในการใช้ภาษีของประชาชนและงบประมาณแผ่นดิน

2. ความหมายของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ วิธีการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์หรือผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก โดยมีการวัดผลการปฏิบัติงานด้วยตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทำให้ผู้บริหารทราบผลความก้าวหน้าของการดำเนินงานเป็นระยะๆ และสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที เป็นการควบคุมทิศทางการดำเนินงานให้มุ่งสู่วิสัยทัศน์ฯ ของหน่วยงาน

องค์กรที่มีระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรและปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factors – CSFs) ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ การวัดผลความคืบหน้าของการบรรลุวัตถุประสงค์สามารถวัดได้จากกลุ่มตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicators – KPIs)

ผลสัมฤทธิ์ (Results) = ผลผลิต (Outputs) + ผลลัพธ์ (Outcomes)

ผลผลิต คือ งานบริการหรือกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่ทำเสร็จสมบูรณ์เพื่อส่งมอบให้ประชาชนผู้รับบริการ ผลผลิตเป็นผลงานที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมขององค์กรโดยตรง

ผลลัพธ์ คือ ผลที่เกิดขึ้นติดตามมาหรือเงื่อนไขที่เกิดจากผลผลิต ผลลัพธ์มีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนผู้รับบริการและสาธารณชน

ดังนั้น ผลสัมฤทธิ์ คือ งานบริการ หรือกิจกรรมที่เกิดจากการทำงานได้ผลผลิต (Outputs) ตามเป้าหมาย และเกิดผลลัพธ์ (Outcomes) ตรงตามวัตถุประสงค์ กล่าวคือ ผลผลิตสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริงหรือเป็นที่พึงพอใจ เช่น ปลูกบ้านได้ 1 หลัง (Outputs) บ้านหลังดังกล่าวน่าอยู่ มีอากาศถ่ายเทได้สะดวก (Outcomes) หรือการซ่อมถนนได้ 5 กิโลเมตร

เป็นผลผลิต (Outputs) ถนนสายนั้นทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการเดินทางจากการซ่อมแซม เป็นผลลัพธ์ (Outcomes)

Canadian International Development Agency : CIDA [2] กล่าวว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นวิธีการในการปรับปรุงการบริหารให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness) และโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) โดยที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย ประเมินความเสี่ยง กำกับติดตามกระบวนการดำเนินงานเพื่อการบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางบริหารและการรายงานผลการปฏิบัติงาน

ทศพร ศิริสัมพันธ์[3] กล่าวว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการบริหารที่เน้นการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม ผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์การต้องยอมรับและคำนึงถึงผลงาน รวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับจัดวางระบบการตรวจสอบผลงานและการให้รางวัลตอบแทนผลงาน (Performance Related Pay)

ทิพาวดี เมฆสวรรค์[4] ได้ให้ความหมายของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ว่าเป็นการบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์หรือความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลัก ใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวบ่งชี้เป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรมเพื่อการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นและแสดงผลงานต่อสาธารณะ

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) เป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานและการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การ ทั้งในแง่ของปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตและผลลัพธ์ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators : KPIs) รวมทั้งการกำหนดเป้าหมาย (Targets) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ไว้ล่วงหน้า โดย

---

[2] Canadian International Development Agency, Results Based Management in CIDA : An Introductory Guide to Concept and Principles, 1999.

[3] ทศพร ศิริสัมพันธ์, การบริหารผลการดำเนินงาน (Performance Management) รวมบทความวิชาการ 100 ปี รัฐประศาสนศาสตร์ไทย, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์-มหาวิทยาลัย, 2543, น.146.

[4] ทิพาวดี เมฆสวรรค์,การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543), น.3.

อาศัยการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหาร สมาชิกขององค์การ และตลอดถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์การ

การบริหารงานของภาครัฐในอดีตจะเน้นที่การการบริหารปัจจัยนำเข้า (Inputs) ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรต่างๆ ที่รัฐจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน คือ เงิน คน วัสดุ ครุภัณฑ์ต่างๆ โดยเน้นการทำงานตามกฎ ระเบียบ และความถูกต้องตามกฎหมายและมาตรฐาน แต่การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะเน้นที่ผลลัพธ์ (Outcomes) ของงาน โดยจะให้ความสำคัญที่การกำหนดพันธกิจและวัตถุประสงค์ของโครงการ/งาน เป้าหมายที่ชัดเจน การกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการของทุกโครงการในองค์การให้สอดคล้องเป็นไปในทางเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลการทำงานหลัก (Key Performance Indicators) ไว้อย่างชัดเจน เป็นที่เข้าใจของทุกคนในองค์การ การวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานโดยใช้ตัวบ่งชี้ การยืดหยุ่นทางการบริหารและสนับสนุนทรัพยากรแก่ผู้บริหารระดับล่างอย่างเหมาะสม การประเมินผลการปฏิบัติงานและการให้ค่าตอบแทนตามผลงานตลอดจนถึงการปรับปรุงพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น เพื่อให้สามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการจากองค์กรของรัฐได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) จึงเป็นการบริหารเพื่อการจัดหาให้ได้ทรัพยากรการบริหารมาอย่างประหยัด (Economy) เน้นใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์การ (Effectiveness)

3. วัตถุประสงค์ของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กร ช่วยให้การบริหารการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างเหมาะสม มีทิศทางในการปฏิบัติงาน มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะๆ ทำให้ทราบผลการปฏิบัติงานเมื่อเทียบกับแผนหรือเป้าหมาย สามารถรายงานความก้าวหน้าผลการปฏิบัติงานต่อผู้บริหาร และทำให้แก้ปัญหาได้ทันท่วงที หากผลการปฏิบัติงานไม่น่าพึงพอใจ ผู้บริหารมีโอกาสปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ได้ทันที

4. กระบวนการของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญๆ 4 ขั้นตอน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ [5]

(1) **การวางแผนกลยุทธ์ขององค์การ** ซึ่งองค์การจะต้องทำการกำหนดทิศทางโดยรวมว่าต้องการที่จะทำอะไรอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องของการวางยุทธศาสตร์หรือวางแผนกลยุทธ์เพื่อทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์การ (SWOT Analysis) และให้ได้มาซึ่งเป้าประสงค์สุดท้ายที่ต้องการขององค์การหรือวิสัยทัศน์ (Vision) อันจะนำไปสู่การกำหนดพันธกิจ (Mission) วัตถุประสงค์ (Objective) เป้าหมาย (Target) และกลยุทธ์การดำเนินงาน (Strategy) รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จขององค์การ (Critical Success Factors) และสร้างตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators) ในด้านต่างๆ

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

(3) **การวัดและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน** ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรายงานผลการดำเนินงานของแต่ละตัวบ่งชี้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น รายเดือน รายไตรมาส รายปี เป็นต้น เพื่อแสดงความก้าวหน้าและสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ในบางกรณีอาจจะจัดให้มีคณะบุคคลเพื่อทำการตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นเรื่องๆไปก็ได้

(4) **การให้รางวัลตอบแทน** หลังจากที่ได้พิจารณาผลการดำเนินงานแล้ว ผู้บริหารจะต้องมีการให้รางวัลตอบแทนตามระดับของผลงานที่ได้ตกลงกันไว้ นอกจากนี้อาจจะมีการให้ข้อเสนอแนะหรือกำหนดมาตรการบางประการเพื่อให้มีการปรับปรุงผลงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

---

[5] ทศพร ศิริสัมพันธ์, การบริหารผลการดำเนินงาน (Performance Management) รวมบทความวิชาการ 100 ปี รัฐประศาสนศาสตร์ไทย, น. 152-153.

5. ลักษณะขององค์การที่บริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

องค์การที่ได้ใช้ระบบการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์จะมีลักษณะทั่วๆ ไป ดังต่อไปนี้[6]

(1) มีพันธกิจ วัตถุประสงค์ขององค์การที่ชัดเจน และมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม โดยเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์ ไม่เน้นกิจกรรมหรือการทำงานตามกฎระเบียบ

(2) ผู้บริหารทุกระดับในองค์การต่างมีเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจน และเป้าหมายเหล่านั้นสั้นกระชับ ไม่คลุมเครือ และเป็นเป้าหมายที่มีฐานมาจากพันธกิจขององค์การนั้น

(3) เป้าหมายจะวัดได้อย่างอย่างเป็นรูปธรรมโดยมีตัวบ่งชี้ที่สามารถวัดได้ เพื่อให้สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานได้ และสามารถเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับองค์กรอื่นที่มีลักษณะงานที่เทียบเคียงกันได้

(4) การตัดสินในการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานหรือโครงการต่างๆ จะพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งจะสอดคล้องกับการให้ค่าตอบแทน สวัสดิการและรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ที่จะประเมินจากผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก

(5) เจ้าหน้าที่ทุกคนรู้ว่างานที่องค์การคาดหวังคืออะไร ทุกคนในองค์การจะคิดเสมอว่างานที่ตนทำอยู่นั้นเพื่อให้เกิดผลอย่างไร ผลที่เกิดขึ้นจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายของโครงการและองค์การอย่างไร และทุกคนรู้สึกรับผิดชอบต่อผลงานที่ได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมกับกำลังความสามารถของแต่ละคน

(6) มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การบริหารเงิน บริหารคน สู่หน่วยงานระดับล่างเพื่อให้สามารถทำงานบรรลุผลได้อย่างเหมาะสม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับต้นและระดับกลาง ซึ่งเข้าใจปัญหาเป็นอย่างดีได้เป็นผู้แก้ปัญหา และสะสมประสบการณ์เพื่อก้าวสู่ผู้บริหารระดับที่สูงขึ้นต่อไป ซึ่งนอกจากช่วยลดขั้นตอนในการทำงาน แก้ปัญหาการทำงานที่ล่าช้าแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพในการทำงานอีกด้วย

(7) มีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ร่วมกันเพื่อการทำงานที่สร้างสรรค์ เป็นองค์การที่มุ่งมั่นจะทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เป็นองค์การเอื้อการเรียนรู้ที่เปิดกว้างต่อความคิดและความรู้ใหม่ๆ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ต่างๆ ได้ดี

---

[6] ทิพาวดี เมฆสวรรค์, การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์, น. 21-23.

(8) เจ้าหน้าที่มีขวัญและกำลังใจดี เนื่องได้มีโอกาสปรับปรุงงานและใช้ดุลยพินิจในการทำงานที่กว้างขวางขึ้น ทำให้ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเองก็จะได้การตอบแทนตามผลการประเมินจากผลสัมฤทธิ์ของงาน

6. การวัดผลการปฏิบัติงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย ตัวบ่งชี้วัดผลสำเร็จของกิจกรรม การจัดเก็บข้อมูลและเปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า การวัดผลการปฏิบัติงานจะช่วยให้องค์การ/ผู้ปฏิบัติงานได้รับข้อมูลและสารสนเทศย้อนกลับที่แสดงถึงผลสำเร็จของการดำเนินงาน ปัญหาหรือความผิดพลาดที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การแสดงถึงการมีพันธะ หน้าที่และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบาย แหล่งสนับสนุนงบประมาณฯลฯ การเสริมสร้างการเรียนรู้ให้แก่บุคลากรและองค์การเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการบริหาร การพัฒนาองค์การ การออกแบบ/ทบทวนโปรแกรม กระบวนการดำเนินงานขององค์การหรือของทีมงานที่รับผิดชอบกิจกรรมการดำเนินงาน รวมทั้งช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการที่พึงต้องดำเนินการคู่ขนานหรือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดการผลงาน มีกิจกรรม/กระบวนการที่สำคัญ

การกำหนดผลลัพธ์ (ตัวบ่งชี้วัดผลงานและมาตรฐาน) ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของการวัดผลการปฏิบัติงาน ผู้ดำเนินการ/องค์การจะต้องระบุหรือคัดเลือกกิจกรรมหลักที่มีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ และพันธกิจขององค์การ พร้อมทั้งระบุหรือกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลงานและมาตรฐานที่ต้องการบรรลุถึงของแต่ละกิจกรรม การกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลงานเพื่อดำเนินการวัดผลการปฏิบัติงานจะดำเนินการภายใต้กรอบของระบบการดำเนินงานทั่วไป

การดำเนินกิจกรรมจะมีจุดเริ่มต้นที่วัตถุประสงค์การดำเนินงาน ซึ่งได้แก่ การระบุถึงรายละเอียดของผลงาน (ผลผลิตและผลลัพธ์) ที่คาดหวัง ที่ส่วนใหญ่จะต้องพัฒนามาจากวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งมีปัจจัยนำเข้า อันได้แก่ ทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจกรรมที่จะเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิตและผลลัพธ์ การวัดผลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปจะมีจุดเน้นของการดำเนินการ 3 ด้าน อันได้แก่

1. **ความประหยัด** (Economy) หมายถึง การใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดในการผลิตหรือการดำเนินกิจกรรม

2. **ความมีประสิทธิภาพ** (Efficiency) หมายถึง การสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า ความมีประสิทธิภาพสามารถวัดได้โดยนำปัจจัยนำเข้าจริงหารด้วยผลผลิตจริง หาก

ได้ค่าน้อยแสดงว่ามีผลผลิตเพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มขึ้นของปัจจัยนำเข้า ซึ่งหมายถึงการดำเนินกิจกรรม/องค์กรมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

3. **ความมีประสิทธิผล** (Effectiveness) หมายถึง ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ว่าได้ก่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด

ตัวบ่งชี้วัดผลงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะประกอบด้วยตัวบ่งชี้ที่สำคัญดังต่อไปนี้[7]

1. **ตัวบ่งชี้วัดปัจจัยนำเข้า** (Input Indicators) ได้แก่ จำนวนทรัพยากรโดยรวมที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมหรือบริการ เพื่อก่อให้เกิดผลผลิตผลลัพธ์ เช่น จำนวนเงินที่ใช้ จำนวนบุคลากรที่จำเป็นในการให้บริการ จำนวนวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิต เป็นต้น

2. **ตัวบ่งชี้วัดผลผลิต** (Output Indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงปริมาณ จำนวนสิ่งของที่ผลิตได้จากการดำเนินกิจกรรม เช่น จำนวนผู้เข้ารับอบรมการพัฒนาอาชีพ จำนวนนักเรียนที่รับเข้าเรียน จำนวนบัณฑิตที่จบการศึกษา เป็นต้น

3. **ตัวบ่งชี้วัดผลลัพธ์** (Outcome Indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์ของกิจกรรม เช่น จำนวนผู้จบการศึกษาที่มีงานทำ จำนวนกิโลเมตรของทางด่วนที่มีสภาพอยู่ในเกณฑ์ดี และยังรวมถึงตัวบ่งชี้วัดผลลัพธ์คุณภาพของการบริการ (Quality Indicators) เช่น จำนวนสินค้าที่บกพร่อง จำนวนใบแจ้งหนี้ที่ผิดพลาด จำนวนหนี้ค้างชำระ ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการทำงานขององค์การ เป็นต้น

4. **ตัวบ่งชี้วัดประสิทธิภาพ** (Efficiency Indicators) หมายถึง ตัวบ่งชี้วัดผลงานที่แสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิต หรือระยะเวลาในการให้บริการต่อรายการ เช่น ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนที่สำเร็จการศึกษา เวลาการทำงานในการปรับสภาพพื้นผิวถนน 1 กิโลเมตร

5. **ตัวบ่งชี้วัดความคุ้มค่า** (Cost-Effectiveness) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่แสดงค่าใช้จ่ายของผลลัพธ์ที่แสดงถึงความคุ้มค่า (Value for money) ที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรม เช่น ต้นทุนเฉลี่ยในการช่วยให้ผู้ว่างงานได้งานภายหลังการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในการซ่อมบำรุงรถยนต์ให้พร้อมใช้งาน

---

[7] สุเทพ ทรายแก้ว, "การวัดผลการปฏิบัติงาน", เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการจัดทำแผน กลยุทธ์, สถาบันราชภัฏเชียงราย, 2543, น. 137-138. (อัดสำเนา)

6. **ตัวบ่งชี้วัดปริมาณงาน** (Workload Indicators) หมายถึง ข้อมูลที่แสดงถึงความต้องการในการใช้บริการ หรือภาระงานในหน้าที่ของบุคลากร เช่น จำนวนแพทย์ต่อประชากร จำนวนพยาบาลต่อคนไข้ใน จำนวนใบสมัครงานที่ได้รับในแต่ละวัน เป็นต้น

7. **ตัวบ่งชี้สารสนเทศเชิงอธิบาย** (Explanatory Information) หมายถึง ข้อมูลที่อธิบายถึงองค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานขององค์การซึ่งอาจจะอยู่ภายใต้หรืออยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์การก็ได้ เช่น อัตราส่วนของนักเรียนต่อครู อายุการใช้งานของอุปกรณ์ที่ใช้ในการซ่อมถนน ร้อยละของนักเรียนที่นับถือศาสนาพุทธ เป็นต้น

ในกระบวนการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การวัดผลการปฏิบัติงานจะมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลสารสนเทศสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหาร เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ระบบการวัดผลการปฏิบัติงานที่ดีจึงควรเป็นระบบที่สามารถผลิตข้อมูลสารสนเทศที่แสดงถึงความก้าวหน้าของผลการดำเนินงานที่มีความครอบคลุม ครบถ้วน สมบูรณ์และทันกาล

กระบวนการวัดผลการปฏิบัติงานในปัจจุบันได้รับการพัฒนาให้สอดรับกับบริบททางบริหารมากขึ้น โดยเปลี่ยนมาใช้แนวทางในการวัดผลการปฏิบัติงานในเชิงกลยุทธ์ (Strategic Performance Approach) ที่เน้นการวัดผลการปฏิบัติงานแบบองค์รวม กล่าวคือ พิจารณาผลสำเร็จของการปฏิบัติงานโดยให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในและภายนอกองค์การในสัดส่วนที่ทัดเทียมกัน มีการคำนึงหรือให้ความสำคัญถึงความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างองค์การและพันธกิจในการทำงานแต่ละระดับขององค์การ รวมทั้งให้ความสนใจในด้านการตอบสนองความคาดหวังของผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกๆ ฝ่าย จึงมีผลทำให้ตัวบ่งชี้วัดความสำเร็จขององค์การมีหลายมิติ ทั้งนี้เป็นผลมาจากพัฒนาการของกรอบแนวคิดพื้นฐานการวัดผลการปฏิบัติงานที่สำคัญๆ ดังต่อไปนี้[8]

[8] วีระยุทธ ชาตะกาญจน์, การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM), 2547. [Online]./Available: URL:(http://mail.rint.ac.th/~edu/w_vichakran/personal.doc.)

1. บันทึกการวัดผลการปฏิบัติงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard : BSC)

Kaplan and Norton ได้แนะนำเทคนิค Balanced Scorecard เพื่อใช้ในการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การภาคธุรกิจ โดยเพิ่มเติมมิติทางด้านลูกค้า (Customers Perspective) มิติด้านกระบวนการบริหารภายในองค์การ (Internal Perspective) และด้านมิติทางการเรียนรู้ (Innovation and Learning Perspective) เพื่อใช้ในการตรวจวัดและวิเคราะห์ผลงานขององค์การเข้าไป นอกจากการวัดผลการปฏิบัติงานที่ใช้กันอยู่เดิมที่เน้นมิติทางด้านการเงิน (Financial Perspective) แต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งไม่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ ค่านิยม ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การได้อย่างครอบคลุม

การพัฒนา Balanced Scorecard เพื่อวัดผลงาน จึงเป็นการพัฒนาวิธีการวิเคราะห์การปฏิบัติงานขององค์การแบบใหม่ โดยใช้องค์ประกอบของแผนกลยุทธ์ระยะยาว ผนวกเข้ากับแผนปฏิบัติการระยะสั้นตามกรอบแนวคิดของระบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management System) การวัดผลการปฏิบัติงานตามแนวทางนี้จึงมีข้อได้เปรียบการวัดผลการปฏิบัติงานด้านการเงินหรือการวิเคราะห์เฉพาะด้านและแยกส่วนแบบดั้งเดิม ตรงที่สามารถใช้การวิเคราะห์นั้นเป็นเครื่องมือกำหนดวิสัยทัศน์ สื่อความหมาย เชื่อมโยงเครือข่ายและแผนปฏิบัติงานตลอดจนเป็นเครื่องช่วยทำให้เกิดการเรียนรู้ขึ้นภายในองค์การ และช่วยให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีความคุ้มค่า (Value of Money) คุณลักษณะสำคัญของ Model การวัดผลการปฏิบัติงานของ Balanced Scorecard และกลุ่มตัวบ่งชี้วัดผลงาน

2. การวัดผลการปฏิบัติงานตามปิรามิดผลงาน (Performance Pyramid)

Lynch and Cross ได้เชื่อมโยงกรอบแนวคิดเรื่องโครงสร้างองค์การภายใน ซึ่งโดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับองค์การโดยรวม (Corporate Level) ระดับหน่วยธุรกิจ (Strategic Business Units) ระดับฝ่าย/งาน (Department Function Units) และระดับปัจเจกบุคคล (Individual) กับแนวคิดด้านคุณลักษณะของความรับผิดชอบของผู้บริหารแต่ละระดับ ทำให้มองเห็นถึงโครงสร้างเชิงลำดับชั้นของผลการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารแต่ละระดับ ดังนั้น ในการวัดผลการปฏิบัติงานหรือการกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน จึงควรพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของผลงานในแนวตั้งด้วย ความแตกต่างของความรับผิดชอบลักษณะงานของหน่วยย่อยในองค์การแต่ละระดับมีผลทำให้ตัวบ่งชี้วัดผลงานของหน่วยงานย่อยในองค์การมีจุดเน้นที่แตกต่างกันในแต่ละระดับ รายละเอียดขององค์ประกอบเชิงโครงสร้างลำดับชั้นของผลงานหรือตัวบ่งชี้วัดผลงาน

3. การวัดผลการปฏิบัติงานจากความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Expectation)

Curtis and Kastner ได้พัฒนาแนวทางในการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การโดยให้ความสำคัญกับมิติด้านความหลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การ (Stakeholder) อันประกอบด้วย ผู้ถือหุ้น บุคลากร/พนักงาน ลูกค้า/ผู้รับบริการ และชุมชนหรือรัฐ ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีคุณลักษณะของความคาดหวังในเชิงผลลัพธ์จากการปฏิบัติงานขององค์การที่แตกต่างกันไป การวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การจึงต้องสร้างความสมดุลระหว่างความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การให้มีความเหมาะสม การพัฒนาตัวบ่งชี้วัดความสำเร็จการดำเนินงานขององค์การจึงต้องมุ่งที่ลักษณะของความคาดหวังหรือผลประโยชน์ที่พึงส่งมอบให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย องค์ประกอบของประเด็นในการพิจารณาเพื่อกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลสำเร็จขององค์การ

4. การวัดผลการปฏิบัติงานตามแนวทางการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ

The European Foundation for Quality Management (EFQM) ได้พัฒนารูปแบบและตัวบ่งชี้วัดผลการปฏิบัติงานสำหรับใช้ในการตรวจสอบคุณภาพการบริหารองค์การตามแนวทาง TQM ที่เรียกว่า The EFQM Excellence Model ขึ้น ซึ่งเป็นตัวแบบที่ใช้หลักการประเมินผลองค์การที่ครอบคลุมทั้งการประเมินความสัมพันธ์เชิงเหตุเชิงผล และความสัมพันธ์ระหว่างกันที่แสดงผลในเชิงเปรียบเทียบได้ โดยในการนี้ EFQM ได้ทำการพัฒนาแนวทางการประเมินผลงานภายใต้หลักการ RADAR Logic ซึ่งประกอบด้วยส่วนสำคัญ 4 ส่วน คือ

- การประเมินผลงาน (Results)
- การประเมินวิธีการวางแผนการปฏิบัติงาน (Approach)
- การประเมินวิธีการที่องค์การดำเนินกิจกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ (Deployment)
- การประเมินวิธีที่องค์การใช้ในการประเมินตนเอง (Assessment and Review)

Model EFQM ใช้กลุ่มของตัวบ่งชี้วัดผลงาน 2 กลุ่มย่อย คือ กลุ่มปัจจัยต้น (Enablers) และกลุ่มปัจจัยตาม (Results) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. กลุ่มปัจจัยต้น (Enablers) ประกอบด้วย
    1.1 ภาวะผู้นำ (Leadership)
    1.2 นโยบายและกลยุทธ์ (Policy and Strategy)
    1.3 สมาชิกขององค์การ (People)

1.4 พันธมิตรและทรัพยากร (Partnerships and Resources)

1.5 กระบวนการทำงาน (Process)

2. กลุ่มปัจจัยตาม (Results) ประกอบด้วย

2.1 ผลที่เกิดขึ้นกับกลุ่มผู้รับบริการ (Customer Results)

2.2 ผลที่เกิดขึ้นกับสมาชิกขององค์การ (People Results)

2.3 ผลที่เกิดขึ้นกับสังคม (Society Results)

2.4 ผลการปฏิบัติงานหลัก (Key Performance Results)

การวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การเป็นพันธะหน้าที่ที่ผู้บริหารและองค์การสาธารณะต้องดำเนินการ เพื่อชี้แจงให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายขององค์การทราบถึงความสำเร็จและความล้มเหลวที่เกิดขึ้น รวมทั้งอธิบายสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดสภาพการณ์ดังกล่าว เพื่อที่จะได้ช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจสามารถวินิจฉัยสั่ง และเป็นเครื่องมือทางการบริหารสำหรับองค์การยุคใหม่เพื่อใช้ในการปรับปรุงพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานภายในองค์การให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

7. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ประสบความสำเร็จอยู่ที่ความเข้าใจแนวคิด วิธีการและประโยชน์ของวิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ทุกระดับที่จะสามารถปรับตัวและสามารถทำงานภายใต้ระบบงานที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญมีดังต่อไปนี้ [9]

(1) ผู้บริหารระดับสูงมีความเข้าใจและสนับสนุน การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อผู้บริหารระดับสูงมีความเข้าใจและให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ คือ สนับสนุนในการจัดทำระบบวัดผลการปฏิบัติงาน การใช้ข้อมูลผลการวัดผลการปฏิบัติงาน การจัดสรรงบประมาณ การสร้างสิ่งจูงใจเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ รวมถึงการมอบอำนาจในการตัดสินใจเพื่อแลกเปลี่ยนกับความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน

1.1 การกำหนดพันธกิจและแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน ผู้บริหารขององค์การจะต้องให้ความสำคัญและเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดพันธกิจและแผนกลยุทธ์ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการเพื่อให้เกิดผล

---

[9] ทิพาวดี เมฆสวรรค์, การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์, น. 40-44.

1.2 การใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานในการบริหาร ผู้บริหารจะต้องระลึกเสมอว่าการวัดผลไม่ได้ทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่ข้อมูลจากการวัดผลการปฏิบัติงานจะเป็นข้อมูลที่จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐานในการทำงานให้ดียิ่งขึ้น แก้ปัญหาได้ถูกต้องมากขึ้น ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องเอาข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์อย่างรอบคอบเพื่อกำหนดมาตรการที่จะปรับปรุงผลการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นต่อไป

(2) **การจัดระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงาน** การจัดทำระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานจะต้องคำนึงเสมอว่า ระบบข้อมูลนั้นสามารถที่จะแสดงถึงระดับการเปลี่ยนแปลงของผลลัพธ์สู่เป้าหมายขององค์การได้ ซึ่งจะต้องจัดทำเพิ่มเติมขึ้นจากระบบข้อมูลเดิม ที่เน้นปัจจัยนำเข้าและกิจกรรมเพื่อให้ผู้บริหารมีข้อมูลในการตัดสินใจได้ดีขึ้น

2.1 การพัฒนาตัวบ่งชี้ การเลือกตัวบ่งชี้ที่จำเป็นต่อการให้บริการและการตัดสินใจนั้นจะต้องเลือกตัวบ่งชี้ให้ครอบคลุมความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องพัฒนาโดยผู้ที่มีประสบการณ์ในงานด้านนั้นๆ กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับงานนั้นๆ ด้วย โดยตัวบ่งชี้จะมีทั้งส่วนของปัจจัยนำเข้า กิจกรรม ผลผลิต และผลลัพธ์ รวมถึงตัวบ่งชี้ที่แสดงความพึงพอใจของผู้รับบริการ แต่ควรจะให้มีตัวบ่งชี้ในจำนวนเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของการจัดทำและรักษาระบบข้อมูลนี้ด้วย

2.2 การวางระบบสารสนเทศเพื่อเก็บรวมรวมข้อมูลและประมวลผลข้อมูล ผู้พัฒนาระบบจะต้องมีความเข้าใจในเนื้อหาสาระของโครงการหรืองานที่จะวัดผลการปฏิบัติงาน โดยต้องคำนึงถึงการจัดทำรายงานผลซึ่งจะแยกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่จะรายงานเป็นช่วงเวลาตามกำหนดทุกครึ่งปีหรือหนึ่งปี เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและวางแผนหรือการจัดทำงบประมาณประจำปี และส่วนที่เป็นการายงานเฉพาะกิจที่สามารถเรียกดูข้อมูลตัวบ่งชี้ได้ทันในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้น ซึ่งความสำเร็จในการจัดทำระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานที่ใช้ประโยชน์ได้จึงอยู่ที่การจัดทำข้อมูลที่สะท้อนผลงานจริง ทันเวลา และมีปริมาณข้อมูลที่เหมาะสม โดยมีค่าใช้จ่ายที่ประหยัด

(3) **การพัฒนาบุคลากรและองค์การ** ผู้บริหารทุกระดับถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานโครงการต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายภายใต้ระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องให้การพัฒนาผู้บริหารไว้ล่วงหน้าให้สามารถปฏิบัติงานที่ต้องรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของงาน ภายใต้สภาวะที่มีความคล่องตัวและมีอำนาจในการบริหารเพิ่มขึ้น ผู้บริหารทุกคนจะต้องมีความรู้ในการวางแผนกลยุทธ์ การวัดผลการปฏิบัติงาน รวมถึงการใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานเพื่อการตัดสินใจในการทำงานประจำวัน ในขณะเดียวกันจะต้องมีระบบการพัฒนาและ

ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความชำนาญที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อให้มีศักยภาพที่จะสับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ได้ในยุคที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และเข้าใจเรื่องการวัดและการใช้ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานประจำวันด้วย

สรุปแล้ว การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) เป็นนวัตกรรมทางการบริหารที่ประเทศต่างๆ ที่พัฒนาแล้ว นำมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งประเทศไทยโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็กำลังจะใช้วิธีการบริหารรูปแบบใหม่นี้ ผสานกับเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System : PBBS) ทำการปฏิรูปองค์การภาครัฐให้สามารถจัดบริการสาธารณะให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชนมากขึ้น

การจัดการผลการปฏิบัติงาน (Performance Management : PM)

1. ความหมายของการจัดการปฏิบัติงาน (Performance Management : PM)

Performance Management หรือ PM เป็นคำที่ยังไม่ค่อยมีความคุ้นเคยกับคนไทยนัก และยังไม่มีชื่อเรียกเป็นภาษาไทยที่แน่นอน จึงทำให้มีการแปลเป็นภาษาไทยอยู่หลายชื่อ อาทิ เช่น การบริหารผลการปฏิบัติงาน การจัดการผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น แต่ในที่นี้จะขอใช้ชื่อว่า การจัดการผลการปฏิบัติงาน

สำหรับความหมายของ Performance Management ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ดังนี้

Richard S. Williams[10] อาจารย์แห่งมหาวิทยาลัยลอนดอน กล่าวว่า การจัดการปฏิบัติงานมีความหมายกว้างขวางกว่าการทำให้บุคลากรทำงานตามที่องค์การต้องการไม่ว่าจะด้วยวิธีการออกคำสั่งหรือจูงใจให้รางวัลก็ตาม การจัดการปฏิบัติงานจะกินความไปถึงเรื่องปรัชญาและค่านิยมที่มุ่งเพื่อการปรับปรุงงานและพัฒนาบุคลากรด้วย ในทัศนะนี้เขาเห็นว่าการจัดการปฏิบัติงาน คือระบบการจัดการที่ถูกออกแบบและพัฒนามาให้ตอบสนองบุคลากรในด้านที่

[10] Williams, Richard S., Performance Management : Perspectives on Employee Performance. (London : International Thomas Business, 1998).

เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน โดยใช้หลักการมีส่วนร่วมทั้งฝ่ายจัดการและผู้ปฏิบัติงานในการวิเคราะห์ปัญหา การประเมินผลการปฏิบัติ และการปรับปรุงการทำงาน ขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญกับความเป็นอยู่ของบุคลากรที่จะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมจากองค์การ ซึ่งท้ายที่สุดผลดีที่เกิดแก่บุคลากรจะส่งผลดีต่อองค์การนั่นเอง

Robert Bacal[11] การจัดการการปฏิบัติงาน คือ การตกลงร่วมกันระหว่างหัวหน้าและผู้ปฏิบัติว่าใครต้องทำอะไร ทำอย่างไร (วัตถุประสงค์ของบุคคล) สิ่งที่ทำนั้นอยู่ตรงส่วนไหนของงานในภาพใหญ่ขององค์การ (วัตถุประสงค์ขององค์การ) ความคาดหวังขององค์การที่จะให้พนักงานปฏิบัติงานได้ดีนั้นหมายความว่าอย่างไร จะวัดความสำเร็จของงานอย่างเป็นรูปธรรมได้อย่างไร หัวหน้างานและพนักงานจะช่วยกันปรับปรุงแก้ไขงานให้ดีขึ้นได้อย่างไร ซึ่งทั้งหมดนี้จะต้องมีการสื่อสารระหว่างกันอยู่ตลอดเวลา เพื่อจะได้ช่วยกันแก้ไขอุปสรรคที่จะเกิดขึ้น และความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้าและผู้ปฏิบัติงานจะต้องอยู่บนความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วน (Partnership) ที่ความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

รศ.ดร. สุพิณ เกชาคุปต์[12] กล่าวว่า การจัดการปฏิบัติงาน คือ ระบบการบริหารงานที่ให้ความสำคัญต่อผลการปฏิบัติงานของปัจเจกบุคคล หน่วยงาน และองค์การที่ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รับรู้ถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของตนและทำงานอย่างสอดคล้องประสานและสนับสนุนซึ่งกันและกันเป็นสำคัญ ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาบุคลากรอยู่ตลอดเวลา เพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงาน กพ. (2552) ให้ความหมาย การบริหารผลการปฏิบัติงาน ดังนี้

1. กระบวนการผลักดันให้องค์กรบรรลุเป้าหมายอย่างเป็นระบบ
2. การเชื่อมโยงเป้าหมายระดับองค์การ ระดับสำนัก/กอง จนถึงระดับบุคคลเข้าด้วยกัน
3. กระบวนการที่จะช่วยเพิ่มคุณค่า และเพิ่มประสิทธิผลแก่ทุกคนในองค์การ
4. การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน
5. การพัฒนาผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม
6. การติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

---

[11] Bacal, Robert, Performance Management, (McGraw Hill Companies, 1999).

[12] สุพิณ เกชาคุปต์, รัฐศาสตร์ – การบริหาร รวมบทความวิชาการ : การจัดการปฏิบัติงาน: แนวคิดองค์ประกอบและตัวแบบการศึกษา, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น.67.

7. การประเมินผลการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

8. การนำผลที่ได้จากการประเมินไปประกอบการพิจารณาตอบแทนความดีความชอบแก่ผู้ปฏิบัติงาน

โดยสรุปแล้วการจัดการปฏิบัติงาน หมายถึง กระบวนการสื่อสารอย่างต่อเนื่องระหว่างหัวหน้างานและลูกน้อง โดยเน้นให้ทุกคนในองค์การได้มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบเป้าหมายขององค์การ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และการพัฒนาองค์การร่วมกัน

2. ขอบเขตของการจัดการปฏิบัติงาน

การจัดการผลการปฏิบัติงานมีขอบเขตกว้างกว่าการจัดการผลการปฏิบัติงานในอดีตอย่างมาก โดย Bacal ได้เปรียบเทียบการจัดการผลการปฏิบัติงานในอดีต กับการจัดการผลการปฏิบัติงานไว้ ดังนี้ [13]

ตารางที่ 2.1
เปรียบเทียบการจัดการผลการปฏิบัติงานในอดีตกับปัจจุบัน

การจัดการปฏิบัติงานในอดีต	การจัดการปฏิบัติงานในปัจจุบัน
- มุ่งใช้เพื่อที่จะประเมินผู้ปฏิบัติงาน - เป็นการบริหารทิศทางเดียวจากผู้บังคับบัญชา - เป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญกับแบบฟอร์มต่างๆ ในการประเมิน - เป็นการกระทำเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตำหนิ ติเตียนผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติผลงานได้ตามเป้า	- มุ่งใช้เพื่อติดตามแผนการปฏิบัติงานขององค์การ - เป็นการบริหารโดยเน้นเรื่องการใช้บทสนทนาทำความเข้าใจเรื่องผลการปฏิบัติงาน - เน้นเรื่องการสื่อสารสองทางระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา - เป็นการบริหารโดยมุ่งที่ประเมินผลงานในปัจจุบันเพื่อสามารถปรับกระบวนการทำงานให้ได้ผลงานในอนาคตตามที่ได้ตั้งไว้ - เป็นการประทำเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหากับบุคลากรที่ไม่สามารถปฏิบัติผลงานได้ตามเป้า

ที่มา : Robert Bacal, Performance Management,1999.

[13] Bacal, Robert, Performance Management, 1999.

จะเห็นได้ว่า การจัดการปฏิบัติงานในปัจจุบันมุ่งที่จะช่วยผู้บริหารองค์การให้สามารถติดตามและปรับกระบวนการทำงานให้ได้ผลการปฏิบัติงานตามที่มุ่งหวัง โดยความสำเร็จนี้เกิดจากการที่บุคลากรทุกคนในองค์การสามารถทำผลการปฏิบัติงานของตนสำเร็จตามที่ได้วางไว้

ปรัชญาการจัดการปฏิบัติงานได้เปลี่ยนจากการประเมินผลงานมาเป็นการพัฒนาผลการปฏิบัติงาน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความสมดุลในผลประโยชน์ต่อทั้งองค์การและบุคลากรในองค์การ

ขอบเขตของการจัดการปฏิบัติงานจึงครอบคลุมกระบวนการวางแผน การบริหาร การติดตามผลงาน การทบทวนผลงาน การให้รางวัล และการพัฒนาอย่างเป็นระบบ เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง มิใช่การประเมินผลงานเพียงครั้งหรือสองครั้งในรอบปี แต่เป็นการติดตามผลการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานทั้งสององค์การและบุคลากรในองค์การ การประเมินผลการปฏิบัติจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นของกระบวนการการจัดผลการปฏิบัติงาน ดังนั้น การจัดการผลการปฏิบัติงานจึงเปรียบเป็นหนึ่งในเครื่องมือการบริหารของผู้บริหารองค์การ

3. **องค์ประกอบของการจัดการปฏิบัติงาน**

จากหนังสือรวมบทความวิชาการ “รัฐศาสตร์ – การบริหาร” ได้แบ่งองค์ประกอบของการจัดการปฏิบัติงานออกเป็น 2 ส่วน คือ [14]

<u>ส่วนที่ 1</u> องค์ประกอบภายใน ประกอบด้วย

1) **การวางแผน** (Planning) การวางแผน คือ กระบวนการในการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการว่าจะทำอย่างไรให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น หากจะกล่าวในแง่ของสถานการณ์ การวางแผนเป็นกระบวนการในการเผชิญกับความไม่แน่นอนโดยการกำหนดการกระทำขึ้นล่วงหน้าเพื่อให้ได้ผลตามที่กำหนดไว้ การวางแผนจะเกี่ยวข้องกัน 2 อย่างคือ จุดหมายปลายทางกับวิธีการ จุดหมายปลายทางก็คือจะทำอะไร วิธีการก็คือจะทำอย่างไร

2) **การติดตามงาน** (Monitoring) เป็นกระบวนการต่อจากการวางแผน คือ เมื่อแผนงานได้นำไปปฏิบัติแล้วจะต้องมีการติดตามอย่างต่อเนื่องเพื่อดูความก้าวหน้า และช่วยกันแก้ไขหากพบอุปสรรค และหากรู้ว่ามีวิธีปฏิบัติที่ดีกว่าที่กำลังเป็นอยู่ก็ให้ดำเนินการปรับปรุงทันที

---

[14] สุพิณ เกชาคุปต์, <u>รัฐศาสตร์ – การบริหาร รวมบทความวิชาการ : การจัดการปฏิบัติงาน: แนวคิดองค์ประกอบและตัวแบบการศึกษา</u>, น.73-75.

วิธีการที่ใช้ในการติดตามงาน ได้แก่ การตรวจเยี่ยม การเสนอรายงาน และการประชุม หรือช่องทางการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการอื่นๆ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการติดตามจักต้องมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนและประเมินผลภายหลัง

3) **การประเมินผลการปฏิบัติงาน** (Evaluation) ได้แก่ การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การ หน่วยงานย่อย/ทีมงาน และปัจเจกบุคคล วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่สำคัญ ได้แก่ การวัดผลการปฏิบัติงานที่ทำได้เปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายงานที่ได้กำหนดไว้ในช่วงการวางแผนเพื่อดูว่าเป็นไปตามที่ต้องการหรือไม่ หากได้ต่ำกว่าก็ต้องหาสาเหตุว่าเพราะเหตุใด เพื่อการปรับปรุงแก้ไข ผลการประเมินจะต้องป้อนกลับ (Feedback) ส่งบุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกประเมิน เพื่อจะได้รู้จุดแข็งและจุดอ่อนของตนและหาทางพัฒนาสมรรถนะของตนต่อไป

4) **ระบบการให้รางวัล** (Reward) **และการลงโทษ** (Punishment) รางวัล คือ สิ่งตอบแทนที่ให้กับบุคลากรทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน หลังจากที่ได้ประเมินผลการปฏิบัติงานแล้วจะสามารถแยกแยะได้ว่า บุคคลหรือทีมงานใดที่มีผลประกอบการดีเด่น ดีตามมาตรฐาน หรือต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด ก็จะต้องให้รางวัลที่มีคุณค่าสอดคล้องกับผลการปฏิบัติ ซึ่งถ้าประเมินค่าแล้วทำได้ดีจะสามารถแยกแยะให้เห็นผลการปฏิบัติงานแต่ละบุคคลในหน่วยงานได้อย่างชัดเจน รางวัลก็จะเป็นสิ่งกระตุ้น (Incentive) ที่ได้ผลอย่างจริงจัง ดังนั้นจะต้องมีการวางแผนการให้รางวัลที่กระตุ้นผู้ปฏิบัติให้แสดงพฤติกรรมในทิศทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์องค์การ คือ ต้องเชื่อมโยงระหว่างรางวัลและผลงาน และถ้าผลการประเมินพบว่ามีผู้ได้ผลงานต่ำกว่ากำหนด ก็จะต้องหาสาเหตุว่ามาจากอะไร จะได้ปรับปรุงแก้ไข การลงโทษจะใช้ในกรณีที่จำเป็นจริงๆ เท่านั้น เช่น ถ้าไม่ใช้จะเกิดผลเสียกับองค์การ

<u>ส่วนที่ 2</u> องค์ประกอบภายนอก ประกอบด้วย

1) **การจัดทำข้อตกลง** (Performance Agreement) เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างฝ่ายบริหารและผู้ปฏิบัติที่ถูกประเมิน จึงต้องมีการจัดทำข้อตกลง (Agreement) หรือสัญญา (Contract) การปฏิบัติงานที่รวมถึง วัตถุประสงค์ พันธะผูกพัน (Commitment) ที่ทั้ง 2 ฝ่ายมีต่อกัน วัตถุประสงค์ที่กำหนดในระดับปฏิบัติการจะต้องมีสัญญาที่เป็นรูปธรรมและสามารถวัดได้ด้วย และสิ่งนี้จะถูกใช้เป็นเกณฑ์ในการเปรียบเทียบกับผลงานจริง การจัดทำข้อตกลงนี้เป็นลักษณะเด่นประการหนึ่งของการจัดการปฏิบัติงาน เนื่องจากในอดีตผู้บริหารมักจะใช้การสั่งการแก่ผู้ปฏิบัติด้วยวาจาหรือบันทึกสั่งงาน แต่ไม่มีการยืนยันการรับรู้หรือความเห็นชอบจากผู้ปฏิบัติ ดังนั้น เมื่อผลการปฏิบัติงานหือการประเมินผลไม่เป็นที่พอใจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจึงเป็นชนวนของ

ความขัดแย้งได้ง่าย การจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงานจึงมีจุดมุ่งหมายให้ทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจตรงกัน

2) **การจัดทำระบบข้อมูล** (Information System) การจัดการปฏิบัติงานจะมีประสิทธิภาพได้ต้องมีระบบข้อมูลที่ดีมีคุณภาพ ตั้งแต่การจัดเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผน การติดตามงาน การปรับปรุงงาน การประเมินผลการปฏิบัติ และการพัฒนาบุคลากร ข้อมูลที่ดีมีคุณภาพ คือ ข้อมูลที่เชื่อถือได้ มีความถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน

3) **การบริหารงานบุคคลและพัฒนาผลการปฏิบัติงาน**จะเป็นอย่างไร ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับคุณภาพของคนที่รับเข้ามาว่ามีความรู้ ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับงาน (Competencies) มากน้อยแค่ไหน มีลักษณะนิสัยและแบบแผนพฤติกรรม (Behavior) ที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมองค์การ (Organization Culture) เพียงไร ถ้าองค์การสามารถเลือกสรรบุคลากรตามที่ต้องการได้ การติดตามดูแลก็ไม่ต้องใกล้ชิดก็ได้ และถ้าเขายังอ่อนด้อยในบางเรื่องก็ต้องช่วยสอน (Coaching) เป็นพี่เลี้ยงให้ รวมทั้งจะต้องมีโครงการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ทักษะและความสามารถ ให้เพิ่มขึ้นตลอดเวลา

4) **การติดต่อสื่อสารและข้อมูลป้อนกลับ** (Communication and Feedback) ในกระบวนการปฏิบัติงานข้อมูลป้อนกลับเป็นองค์ประกอบสำคัญเพื่อรับเอาผลลัพธ์เชิงข้อมูลและความคิดเห็นป้อนกลับเข้าสู่ระบบเพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาระบบเดิม ข้อมูลป้อนกลับนี้ไม่จำเป็นจะต้องอยู่ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการ แต่ควรอยู่ในทุกขั้นตอนของงาน ดังนั้น การวางแผนการติดต่อสื่อสารจึงต้องให้เปิดทุกทิศทุกทาง การติดต่อสื่อสารถือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการปฏิบัติงานซึ่งต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นต้น คือ การปรึกษาหารือร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์ การจัดทำข้อตกลง การบันทึกผล การปฏิบัติงาน การเก็บข้อมูล การประเมินผลรายบุคคล กลุ่มหน่วยงาน และการเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงาน

4. ระบบการจัดการปฏิบัติงานที่ดี

การจัดการปฏิบัติงานจะเป็นพื้นฐานของการพัฒนาองค์การ ซึ่งแต่ละองค์การก็จะมีแนวทางกลยุทธ์ในการพัฒนาองค์การที่แตกต่างกัน องค์การจะพิจารณารูปแบบของระบบการจัดการปฏิบัติงานเพื่อให้มั่นใจว่าสอดคล้องกับกลยุทธ์ที่องค์การได้ตั้งไว้ และระบบนั้นสามารถใช้ในการติดตาม สื่อสาร และผลักดันการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยทั่วไปการจัดการปฏิบัติงานที่ดีจะต้องเป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด ต้องสามารถระบุว่าบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ได้อย่างไร ต้องมีความเรียบง่าย เข้าใจได้ เป็นเหตุเป็นผล และทำซ้ำได้ นอกจากนี้การจัดการปฏิบัติงานที่ดีต้องแสดงแนวโน้ม มีความชัดเจน ทันเวลา และตอบสนองได้อย่างรวดเร็ว การที่จะทำให้ระบบการจัดการปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ องค์การต้องสร้างระบบที่ประกอบด้วยกลุ่มของตัวชี้วัดที่สำคัญที่มีความสมดุล สร้างรายงานที่ทันเวลาและมีประโยชน์ด้วยต้นทุนที่สมเหตุสมผล นอกจากนี้ ระบบการจัดการปฏิบัติงานที่ดีต้องสนับสนุนค่านิยมขององค์การ และมีความสัมพันธ์กับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดขององค์การ ซึ่งรวมถึงลูกค้า ผู้บริโภค พนักงาน ลูกค้า ชุมชนท้องถิ่น และผู้ถือหุ้น

ถึงแม้ว่าทุกองค์การจะทราบถึงความสำคัญของระบบการจัดการปฏิบัติงาน แต่หลายองค์การยังมีข้อโต้แย้งถึงข้อจำกัดของระบบนี้ว่ายากในการวัดเชิงปริมาณ ซึ่งทำให้ไม่สามารถบ่งชี้ได้ถึงความสำเร็จ รวมถึงงานที่องค์การหนึ่งทำสำเร็จอาจไม่สามารถประเมินผลได้ เพราะลักษณะของงานนั้นค่อนข้างเป็นนามธรรมมากกว่าเป็นรูปธรรม หรือผลงานที่ได้ไม่สามารถเปรียบเทียบกับกิจการอื่น เนื่องจากการดำเนินการต่างกัน ดังนั้น ระบบการจัดการปฏิบัติงานที่ดีจึงจะต้องมีผลลัพธ์ที่สามารถนำมาเปรียบเทียบได้ และสามารถบอกได้ว่าผลการปฏิบัติงานที่ดีที่สุดเป็นอย่างไรเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการจัดการ

ดังนั้น ระบบการจัดการปฏิบัติงานจะสำเร็จต่อเมื่อระบบนั้นสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามบทบาทที่ควรจะเป็น ดังจะเห็นได้ว่า บทบาทของระบบการจัดการปฏิบัติงานประกอบด้วยการใช้เพื่อวัดผลให้ทราบความก้าวหน้าขององค์การ หรือเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานองค์การ การใช้ในการจัดการเชิงกลยุทธ์ การใช้ในการสื่อสาร การใช้ในการกระตุ้นพฤติกรรมของพนักงาน และการใช้ในการเรียนรู้และปรับปรุงผลการปฏิบัติงานองค์การ ถ้าระบบการจัดการปฏิบัติงานถูกนำไปใช้ได้อย่างครบถ้วนและสมบูรณ์ในหัวข้อเหล่านี้แล้ว จะทำให้ระบบนั้นประสบผลสำเร็จได้ในที่สุด

5. ตัวแบบและเครื่องมือของการจัดการปฏิบัติงาน

ตัวแบบการจัดการปฏิบัติงานโดยทั่วๆ ไป จะแบ่งออกเป็น 3 แนวทาง คือ

1) แนวทางการจัดการปฏิบัติงานขององค์การ (Organizational Performance Oriented Approach)

เป็นตัวแบบที่มุ่งเน้นไปที่ผลสัมฤทธิ์ขององค์การ โดยองค์การจะต้องปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบที่อยู่บนพื้นฐานของวงจรการบริหารงานของ Deming คือ การวางแผน (Plan) การลงมือปฏิบัติ (Do) การตรวจสอบ (Check) และการแก้ไข (Act) แต่ได้เพิ่มรายละเอียดเพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม คือ มีการสื่อสารเป้าหมายขององค์การให้พนักงานทุกคนได้

รับทราบ และเข้าใจไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งโดยสรุปแล้วตัวแบบนี้เป็นการรวมเอาแนวคิดเรื่องการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic/Business Planning) และการจัดการปฏิบัติการ (Operation Management) และอื่นๆ มาใช้ผ่านโครงสร้าง ระบบ กระบวนงานและเทคโนโลยี [15]

นอกจากนี้ตัวแบบนี้ยังให้ความสำคัญกับอิทธิพลของปัจจัยแวดล้อมด้วย เช่น ความคิดเห็นของลูกค้า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การวิเคราะห์คู่แข่งขัน การจัดทำกลยุทธ์ การกำหนดวิสัยทัศน์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้ได้มองข้ามมิติเรื่องมนุษย์ในองค์การ จึงทำให้ไม่ให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การ

สำหรับเครื่องมือในการจัดการปฏิบัติงานของตัวแบบแนวทางการจัดการขององค์การที่นิยมใช้กันอยู่ในปัจจุบัน คือ Balanced Scorecard

Balanced Scorecard [16]เป็นเครื่องมือทางการบริหารที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างมากในการบริหารองค์การในปัจจุบัน ซึ่งแนวคิด Balanced Scorecard ที่นำเสนอโดย Professor Robert Kaplan อาจารย์จากมหาวิทยาลัย Harvard และ David Norton ที่ปรึกษาทางด้านการจัดการตั้งแต่ปี 1992 ในหนังสือ Harvard Business Review ว่าเป็นแนวคิดที่ช่วยเรื่องการวัดซึ่งจะนำพาให้ผลการปฏิบัติงานของพนักงานดีขึ้น จึงเริ่มทำให้ทั้งสองเป็นที่รู้จักมากขึ้น และเมื่อ Kaplan และ Norton ทำการพิมพ์หนังสือเล่มแรกออกมาชื่อ Translating Strategy into Action : Balanced Scorecard ก็ได้รับความนิยมอย่างยิ่งทั้งในสหรัฐอเมริกาและทั่วโลก เพราะเป็นหนังสือที่ช่วยให้ผู้บริหารเห็นภาพในทางปฏิบัติว่าการจะนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัตินั้น ผู้บริหารต้องทำการประเมินวัดผลตามตัวชี้วัดที่ไม่ได้มีเฉพาะเรื่องการเงินเท่านั้น แต่ต้องสร้างสมดุลในการวัดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงินและที่ไม่ใช่เรื่องเงิน เนื่องจากผลสำเร็จและความยั่งยืนขององค์กรไม่ได้แสดงที่ผลสำเร็จทางการเงินเท่านั้น

เมื่อแนวคิดของ Kaplan และ Norton ได้รับการปฏิบัติ จึงพบว่า Balanced Scorecard ไม่ใช่แนวคิดเรื่องการวัดที่ช่วยให้แผนกลยุทธ์เป็นจริงได้ แต่ตัว Balanced Scorecard เองเป็นแนวคิดใหม่ในเรื่องการบริหารเชิงกลยุทธ์

---

[15] Williams, Richard S., Performance Management : Perspectives on Employee Performance.

[16] Kaplan, R. and Norton P., Balanced Scorecard. (Boston Massachusetts: Harvard Business School Press, 1996).

Paul R. Niven[17] เป็นผู้หนึ่งที่นำแนวคิดเรื่อง Balanced Scorecard ไปใช้แล้วพบว่า แนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์นี้นอกจากเป็นเครื่องมือการบริหารแล้วยังเป็นเครื่องมือในการสื่อสารให้พนักงานทุกคนในองค์การได้รับทราบถึงแผนกลยุทธ์ การปฏิบัติงานของพนักงานในองค์การเกิดจากการวางเป้าหมายร่วมกันของหัวหน้างานและลูกน้องในทุกระดับ

Balanced Scorecard หลายคนอาจมองว่าไม่มีอะไรแปลกใหม่ การบริหารเช่นนี้เคยมีมาแต่อดีต เรียกว่าเป็นการบริหารเชิงวัตถุประสงค์ (Management by Objective : MBO) ซึ่งหัวหน้าและผู้ใต้บังคับบัญชาต้องทำการตกลงกันก่อนว่าเป้าหมายการทำงานจะมีอะไรบ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งเป็นการตั้งเป้าหมายการทำงานว่าจะมีอะไรบ้างเพื่อให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งเป็นการตั้งเป้าหมายร่วมกัน เมื่อตกลงกันแล้วก็จะทำการกำหนดรายการงานที่จะต้องทำให้ได้ในช่วงนั้น วิธีการนี้จะเป็นวิธีการที่จะต้องใช้การสื่อสารระหว่างหัวหน้าและผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างมาก ผลของการบริหารเช่นนี้ช่วยให้ลดความขัดแย้งในการประเมินผลระหว่างหัวหน้าและผู้ใต้บังคับบัญชา เพราะทั้งคู่มีความตั้งใจในเป้าหมายร่วมกันในการทำงาน

แต่การบริหารโดยใช้ Balanced Scorecard นั้นนอกจากจะเป็นการบริหารเชิงวัตถุประสงค์ (MBO) แล้ว การบริหารในแนวคิดแบบ Balanced Scorecard นี้ยังสามารถนำมาใช้ในการคิดวางแผนเชิงกลยุทธ์ให้กับองค์การภาคธุรกิจอีกด้วย โดยมีตัวดัชนีชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicator : KPI) เป็นตัวช่วยในการติดตามผล ซึ่งไม่ใช่เรื่องการเงิน (Non-financial Perspective) สมดุลเป้าหมายระยะสั้น (Short-term Goal) และระยะยาว (Long-term Goal) สมดุลผลงาน (Lagging Indicator) และเหตุที่ทำให้เกิดผลงาน (Leading Indicator)

2) แนวทางการจัดการปฏิบัติงานของบุคลากร (Employee Performance Oriented Approach)

ตัวแบบนี้มุ่งเน้นไปที่การวัดผลสัมฤทธิ์ของบุคลากร โดยนอกจากจะประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลกรจากงานประจำของแต่ละคนแล้ว จะต้องมีการสื่อสารระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีความเข้าใจที่ตรงกันถึงความคาดหวังขององค์การที่มีต่อพนักงานว่า ในปีนี้เขาจะถูกวัดอะไร เกณฑ์อะไรบ้าง ยอมรับได้หรือไม่ โดยให้ถือว่า

---

[17] Niven, P., Balanced Scorecard Step-by-step: Maximizing Performance and Maintaining Results. (New York: John Wiley & Sons. Inc.), 2002.

ความสัมพันธ์ของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นเสมือนหุ้นส่วนกันมากกว่าเจ้านายกับลูกน้อง โดยสรุปแล้วตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับมิติด้านมนุษย์ เพราะถือว่าเป้าหมายขององค์การจะบรรลุได้หรือไม่ต้องขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นสำคัญ

สำหรับเครื่องมือในการจัดการปฏิบัติงานของตัวแบบแนวทางการจัดการของบุคลากรที่นิยมใช้กันอยู่ในปัจจุบัน คือ Competency

Competency หรือขีดความสามารถเป็นแนวคิดที่มาจากนักจิตวิทยา David McClelland จาก Harvard University ตั้งแต่ปี ค.ศ.1975 ที่พยายามหาตัวทำนายความสำเร็จในการทำงาน โดยใช้การแยกศึกษาผู้ที่ประสบความสำเร็จในการทำงานสูงออกจากผู้ที่ประสบความสำเร็จในการทำงานน้อยกว่า แล้วทำการสังเกตการณ์ว่าอะไรทำให้ผู้ที่ประสบความสำเร็จสูงมีผลงานโดดเด่นกว่าคนอื่น ซึ่ง McClelland เรียกสิ่งนั้นว่าคือ Competency ความสงสัยนี้คงเหมือนผู้บริหารหลายๆ คนที่มองพนักงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาของตนทำงานประสบผลสำเร็จต่างกันทั้งๆ ที่มีความรู้ ความสามารถพอๆ กัน และอยู่ในสภาพแวดล้อมเดียวกัน ได้รับการฝึกอบรมพัฒนามาเหมือนๆ กัน มีความรู้ ทักษะซึ่งดูจากการศึกษาและประสบการณ์ที่ไม่แตกต่างกันนัก แต่ทำไมพนักงานเหล่านี้จึงมีผลการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน

Competency[18] ในความหมายของ McClelland คือ บุคลิกลักษณะที่เป็นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลซึ่งมีส่วนในการทำนายผลการปฏิบัติงานที่ดีและ/หรือตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในงาน Competency ประกอบด้วย ความรู้ ทักษะ การรับรู้ตนเอง บทบาททางสังคม บุคลิกลักษณะ และแรงจูงใจ ที่ประกอบกันทำให้แต่ละคนได้รับความสำเร็จในการทำงานแตกต่างกัน ทั้งนี้ Competency จึงเป็นการกำหนดตามบริบทขององค์กรนั้นๆ ที่เป็นไปตามสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน เป็นไปตามการให้คุณค่าในเรื่องที่ต่างกัน เป็นต้น

การวัด Competency เป็นภารกิจที่องค์การจะต้องทำอย่างเร่งด่วนในยุคของตัวชี้วัด เพื่อ 1) จะได้ทราบว่าจะต้องพัฒนาพนักงานอย่างไรเพื่อให้เขาเหล่านี้สามารถทำงานบรรลุ KPI และ 2) เพื่อจะได้ปรับตัวชี้วัดให้มีความเหมาะสมกับความสามารถของพนักงานในองค์กร โดยมีหลักในการคิดดังนี้

---

[18] McClelland, D., “Testing for competence rather than for intelligence.” American Psychologist, 1973.

- หากพนักงานมี Competency ที่สามารถทำ KPI เหล่านี้ได้อยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำมาจัดตั้งเป็น KPI อีก หรืออาจให้น้ำหนักของ KPI ตัวนี้น้อยกว่าตัวอื่นๆ
- หากพนักงานมี Competency ห่างกันมากกับ KPI ที่ต้องการ ในช่วงแรก KPI ควรตั้งค่าเพียงเพื่อให้พนักงานสามารถทำได้สำเร็จโดยที่ไม่ยากจนเกินความสามารถ
- หากพนักงานมี Competency เพียงพอที่จะทำ KPI นั้นได้ ก็อาจให้ค่า KPI ที่ท้าทายพนักงานให้ทำได้ดีที่สุดที่สามารถทำได้

การที่บางองค์กรมีการกำหนดตัวชี้วัดในระดับที่สูงกว่าความสามารถของพนักงานอย่างมาก และกำหนดรางวัลหรือโทษที่ผูกโยงไว้กับความสำเร็จหรือไม่สำเร็จของการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้น ผลที่จะตามมาอาจเป็นได้สองทางคือ พนักงานยุติความพยายามในการทำงานเพื่อให้ได้ตามเป้าของตัวชี้วัด เนื่องจากทราบดีว่าแม้จะพยายามทำเช่นไรก็คงทำไม่ถึงตามเป้าแน่นอน แต่อีกกรณีหนึ่งคือพนักงานจะพยายามทุกวิถีทางที่จะทำให้ได้เป้าหรือบรรลุตัวชี้วัดโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายหรือผลกระทบที่จะตามมา เนื่องจากไม่ต้องการการลงโทษหรือต้องการรางวัล หากพิจารณาดูแล้วจะเห็นได้ว่าในอดีตนั้นมีการวัด Competency อยู่แล้วบ้างในการประเมินผลประจำปี เช่น การประเมินผลพฤติกรรมการทำงานเรื่องการทำงานเป็นทีม ภาวะความเป็นผู้นำ ความสามารถในการสื่อสาร การมีมนุษยสัมพันธ์ ความซื่อสัตย์ ฯลฯ แต่การประเมินดังกล่าวเป็นการประเมินภาพกว้างๆ ที่ไม่ได้เจาะจงพฤติกรรม แต่การวัดประเมิน Competency จะเจาะจงเป็นไปตามตำแหน่งงาน และมีการกำหนดเป็นพฤติกรรมที่ชัดเจน

การจัดการปฏิบัติงานในปัจจุบันหากมีการนำ KPI ที่ได้จาก Balanced Scorecard มาใช้โดยไม่คำนึงถึง Competency แล้วก็ยากที่จะทำให้การจัดการปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ เครื่องมือการบริหารทั้งสองจึงต้องนำมาใช้เสมือนกับคนควงแขนซึ่งกันและกันเดินไปพร้อมๆ กันจึงจะประสบผลสำเร็จ

3) แนวทางการบูรณาการการจัดการปฏิบัติงาน (Integrated Approach)

เป็นการผสมตัวแบบการจัดการปฏิบัติงานขององค์การ และตัวแบบการจัดการปฏิบัติงานของบุคลากรเข้าด้วยกัน คือ ตัวแบบการจัดการปฏิบัติงานขององค์การจะเน้นที่การกำหนดวัตถุประสงค์ พันธกิจ กลยุทธ์ และเป้าหมายขององค์การ และถ่ายทอดเป็นลำดับขั้นลงมาจนถึงวัตถุประสงค์ ภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบของแต่ละบุคคล ส่วนแนวทางการจัดการปฏิบัติงานของบุคลากรจะเน้นที่ผลการปฏิบัติงานของบุคลากรแต่ละคนในการมีส่วนร่วมในการทำให้เป้าหมายขององค์การบรรลุผล

6. ความท้าทายในการจัดการผลการปฏิบัติงาน

เมื่อองค์การใดได้นำระบบการจัดการผลการปฏิบัติงานมาใช้ในองค์การของตนเอง ส่วนใหญ่องค์การนั้นจะต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการ อาทิเช่น ความไม่เต็มใจของผู้บริหารและหัวหน้างาน บุคลากรในองค์การไม่มีเวลาในการเรียนรู้ระบบใหม่ รวมถึงการไม่กล้าเผชิญหน้ากันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นต้น

7. ประโยชน์ของการจัดการผลการปฏิบัติงาน

การนำระบบการจัดการผลการปฏิบัติงานมาใช้ในองค์การ นอกจากจะทำให้องค์การมีการพัฒนาทางด้านการบริหารที่ดีขึ้นแล้ว ยังมีส่วนทำให้บุคลากรในองค์การมีส่วนร่วมและได้เรียนรู้และได้พัฒนาเป้าหมายร่วมกันอีกด้วย

<u>ประโยชน์ต่อองค์การ</u>

1) ทำให้เป้าหมายของบุคลากรในองค์การทุกระดับมีความสอดคล้องกับทิศทางและเป้าหมายขององค์การ

2) มีการสื่อสารระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาเพิ่มมากขึ้น

3) ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับทำงานเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจขององค์การ

4) ผลการปฏิบัติงานขององค์การสูงขึ้นจากการมีข้อมูลในการเทียบเคียง

<u>ประโยชน์ต่อบุคลากร</u>

1) รับทราบถึงเป้าหมายผลการปฏิบัติงานของตนเองอย่างชัดเจน

2) เห็นความเชื่อมโยงของงานที่ตนทำกับความสำเร็จขององค์การ

3) ได้รับการพัฒนาตามความเหมาะสมของแต่ละบุคคล

4) ได้รับการประเมินผลงานที่ชัดเจนจากการทำข้อตกลงผลการปฏิบัติงานไว้ตั้งแต่ต้นรอบการประเมิน