

การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์อย่างประสบผลสำเร็จ

*ดร.จิระพร เรืองจิระชูพร

ปัจจุบันโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมากขึ้นทุกขณะ การบริหารงานของภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งโครงสร้างอำนาจทางสังคม ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากเช่นกัน องค์การต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนกำลังถูกท้าทายจากปัจจัยของระบบเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เช่น การแข่งขันจากต่างประเทศ ข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า การแปลงสภาพเป็นองค์กรเอกชน การเข้าสู่สื่อและควมรวมกิจการ การเปลี่ยนแปลงของทีมงานและแรงงาน และการค้าเสรีระหว่างประเทศ กลุ่มสัญญา เป็นต้น ในส่วนของภาครัฐก็ได้มีการพยายามปรับเปลี่ยนการดำเนินงาน เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรธรรมาภิบาล มีการดำเนินงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นหัวใจในการพัฒนาระบบสังคมเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน (Kusek and Rist, 2004; Bubrick, 1992)

รัฐบาลและองค์กรของรัฐในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ต่างก็ตระหนักถึงความต้องการทั้งจากภายในและภายนอกประเทศที่กดดันให้เกิดการพัฒนา

และปฏิรูปการบริหารราชการ โดยแรงกดดันดังกล่าวมาจากส่วนต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียจากการดำเนินงานขององค์กร ได้แก่ องค์กรระหว่างประเทศที่ให้เงินสนับสนุน รัฐบาล องค์กรเอกชน NGO กลุ่มประชาชน พลเรือน และสื่อมวลชน เป็นต้น และไม่ว่าแรงกดดันและการเรียกร้องจะเป็นไปเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ ความโปร่งใส เพิ่มประสิทธิภาพในโปรแกรมด้านการพัฒนาเอง หรือเป็นไปเพื่อแลกกับการสนับสนุนจากต่างชาติ หรือเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่สัญญาไว้ของนักการเมืองก็ตาม รัฐบาลและองค์กรการของรัฐก็ต้องเพิ่มการตอบสนองกับผู้ที่มีส่วนได้เสียทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ โดยต้องแสดงให้เห็นผลงานที่เป็นรูปธรรม และปัจจุบันผลจากการดำเนินงานของรัฐบาลในประเทศหนึ่งๆ ก็ได้กลายเป็นปรากฏการณ์ที่มีผลกระทบต่อกันระหว่างประเทศต่างๆ ทั่วโลก

*อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ : PhD. in Development Administration (International program), National Institute of Development Administration สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ดังนั้นการบริหารจัดการจึงต้องมุ่งเน้นให้เกิดผลงานตามที่กำหนดเป้าหมายไว้ และการบริหารจัดการแบบ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (results based management) จึงนับเป็นเครื่องมือที่มีอาณูภาพในการจัดการ โดยเฉพาะการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (New Public Management: NPM) ที่ได้เปลี่ยนจากเน้นการควบคุมที่ปัจจัยนำเข้าและระบบเป็นหลัก มาเป็นการเน้นที่ผลการปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ (Verhoest et al., 2004) ดังนั้นการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบาย และผู้ตัดสินใจทราบถึงความคืบหน้าและผลกระทบของโครงการ โปรแกรม และนโยบายต่างๆ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงไร ซึ่งต่างไปจากการจัดการแบบเดิมๆ ที่มุ่งเน้นที่การควบคุมปัจจัยนำเข้า (inputs) ได้งบประมาณ หรือทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้ไป และขบวนการ ขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างถูกต้อง ส่วนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จะมุ่งให้ความสำคัญที่ผลลัพธ์ (outcomes) และผลกระทบ (impact) ที่เกิดจากโครงการ โปรแกรม และนโยบายนั้นๆ

บทความนี้จะนำเสนอประเด็นเกี่ยวกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็น 3 ส่วน ในส่วนแรกเป็นการทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยกล่าวถึง ความเป็นมา ความหมาย ประโยชน์ และหลักการเกี่ยวกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ในส่วนที่สองเป็นการอธิบายขั้นตอนต่างๆ ในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ และส่วนที่สามเป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรครวมทั้งข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขเพื่อให้การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เกิดผลสำเร็จ

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นการเปลี่ยนรูปแบบแนวคิดการจัดการจากเดิมที่ใช้งบประมาณเป็นตัวตั้งและดำเนินงานตามงบประมาณที่กำหนดมาเป็นการจัดการที่เน้นผลลัพธ์เป็นตัวตั้ง และดำเนินงานเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ แนวคิดในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้ได้เป็นกรอบในการบริหารงานของภาครัฐในประเทศต่างๆ โดยช่วงปีทศวรรษที่ 80 ได้เริ่มมีการใช้อย่างแพร่หลายและจริงจังในประเทศอังกฤษ และในปีทศวรรษที่ 90 ได้มีการนำมาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในกลุ่ม OECD ซึ่งแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้นับเป็นแนวคิดด้านการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ และนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางและสร้างการพัฒนาในปัจจุบัน (Asian Development Bank, 2005) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ความจริงแล้วไม่ได้เป็นแนวคิดใหม่ มีลักษณะใกล้เคียงกับแนวคิดการบริหารตามเป้าหมาย (MBO) ซึ่งนักวิชาการที่เป็นที่รู้จักกันดีเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ Peter Drucker (1994) ในหนังสือชื่อ The practice of management นอกจากนี้ นักวิชาการอาจเรียกแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในชื่ออื่นๆ ซึ่งมีหลักการใกล้เคียงกัน เช่น การตอบแทนตามผลงาน (Pay for Performance) การบริหารผลงานที่เน้นผลลัพธ์ (outcomes based performance management) หรือ การบริหารที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance based management) เป็นต้น (Heinrich, 2002) โดยการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้มีการพัฒนารูปแบบการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม มีการเชื่อมโยงกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ พันธกิจ และวิสัยทัศน์อย่างชัดเจนมากขึ้น

สำหรับคำจำกัดความเกี่ยวกับ การบริหาร มุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้มีการให้ความหมายจากนักวิชาการ และหน่วยงานต่างๆ โดยสรุปได้ว่า เป็นการบริหาร โดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ หรือ ความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลัก โดยใช้ระบบการประเมินผลงานที่มีตัวชี้วัดเป็นตัว สะท้อนผลงานที่เป็นรูปธรรม เป็นการเปรียบเทียบ ผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่ กำหนด ซึ่งผลการประเมินนี้ใช้แสดงผลต่อสาธารณะ และนำมาใช้ปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดียิ่ง ขึ้น เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่า รวมถึงมีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของ องค์การ รับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการ และ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศ (ทิพาวดี, 2539; เมธิณี, 2547; สำนัก งานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546; สำนัก งานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม, 2544) Canadian International Development Agency (2000) ได้อธิบายลักษณะของการบริหารมุ่ง ผลสัมฤทธิ์ว่า เป็นการจัดการแบบทีมและใช้วิธีการ มีส่วนร่วม โดยมุ่งเน้นให้ความพยายามขององค์กร หรือโครงการเกิดเป็นผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดหวัง และ ได้อธิบายความหมายของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ใน 6 ลักษณะคือ 1) การกำหนดตัวผลสัมฤทธิ์ที่คาด หวังตามความเป็นจริงจากการวิเคราะห์ที่เหมาะสม 2) การกำหนดผู้รับผลประโยชน์ที่ชัดเจนของ โปรแกรม และออกแบบโปรแกรมให้ตรงกับความต้องการของผู้รับผลประโยชน์เหล่านั้น 3) การ ติดตามความคืบหน้าของผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้น โดยใช้ตัวชี้วัดที่เหมาะสม 4) การค้นหาและจัดการกับ ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น 5) การเพิ่มพูนความรู้จาก บทเรียนที่พบและรวบรวมไว้เป็นข้อมูลในการ ตัดสินใจ และ 6) การรายงานผลต่างๆที่ได้รับและ

ทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้ไป เพื่อให้เข้าใจลักษณะการ บริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้ดีขึ้น จะได้กล่าวถึงส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ 2 ส่วน คือ ผลสัมฤทธิ์ (results) และสายโซ่ผลสัมฤทธิ์ (results chain)

ผลสัมฤทธิ์ (results) ตามความหมายของ ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้ก็คือ ผลของ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ สามารถอธิบายได้และวัดได้ ผลสัมฤทธิ์เกิดจาก ปัจจัยซึ่งมีความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุและผลกัน ตัว ผลสัมฤทธิ์ที่ดีควรมี 5 ลักษณะ (โดยมีตัวย่อว่า SMART) ได้แก่ 1. มีความเฉพาะเจาะจง (Specific) ควรระบุให้ชัดเจนถึงลักษณะของ ผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการ หรือลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการให้เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายและ พื้นที่เป้าหมายในการดำเนินโครงการ 2. สามารถ วัดได้ (Measurable) ผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นต้องวัด ได้โดยตัวชี้วัดที่เหมาะสม 3.สามารถสำเร็จได้ (Achievable) ผลสัมฤทธิ์ต้องเป็นสิ่งที่สามารถทำให้ สำเร็จได้จริง 4. มีความเกี่ยวเนื่องกัน (Relevant) ผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นนั้นต้องสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ หรือความต้องการของผู้รับผลประโยชน์ที่กำหนดไว้ ในโครงการ 5. ทันเวลา (Timely) หมายความว่า ผลสัมฤทธิ์ที่กำหนดขึ้นนั้นต้องสามารถเสร็จได้ตาม กรอบเวลาที่กำหนดและในส่วนของสายโซ่ ผลสัมฤทธิ์ (results chain) มีความสำคัญในขบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นขบวนการเชื่อมต่อ ตั้งแต่ ปัจจัยนำเข้า (inputs) ถึงผลกระทบ (impacts) ของโครงการต่างๆ ทุกโครงการจะมีสาย โซ่ผลสัมฤทธิ์ของปัจจัยนำเข้า (inputs) จนถึง ผลกระทบ (impacts) ซึ่งสัมพันธ์อย่างเป็นเหตุเป็น ผลกัน โดยปัจจัยนำเข้าและกิจกรรมการดำเนินการ

เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานของโครงการซึ่งส่งผลให้เกิดผล 3 ประการ ได้แก่ 1) ผลผลิต (outputs) 2) ผลลัพธ์ (outcomes) และ 3) ผลกระทบ (impacts) สำหรับผลผลิต (outputs) เป็นผลจากการดำเนินการ (operational results) ที่เกิดขึ้นทันทีเมื่อกิจกรรมสิ้นสุดลง ส่วนผลลัพธ์และผลกระทบ ซึ่งเป็นผลที่เกิดต่อมาจากผลการดำเนินงานนั้น เรียกว่า ผลพัฒนา (developmental results) ถือเป็นผลต่อเนื่องระยะปานกลางและระยะยาว (Hurlock, 2000; Canadian International Development Agency, 2000) ดังนั้นองค์ประกอบของสายโซ่ผลสัมฤทธิ์ ประกอบด้วย

- ปัจจัยนำเข้า (inputs) หมายถึงทรัพยากรที่นำมาทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ ทรัพยากรบุคคล วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ วัตถุดิบ และการเงิน เป็นต้น ความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยนำเข้าที่จำเป็นว่าควรมีคุณสมบัติอย่างไร และมีจำนวนเท่าไร เพื่อช่วยในการกำหนดงบประมาณและการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม สำหรับคุณสมบัติของทรัพยากรมนุษย์ พิจารณาในด้านความสามารถ ทักษะ ความชำนาญ ส่วนพวกวัสดุอุปกรณ์ มักพิจารณาตามคุณสมบัติเฉพาะ (specifications) ของสิ่งนั้น

- กิจกรรม (activities) เป็นขั้นตอนขบวนการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น เป็นขั้นตอนของการปฏิบัติตามนโยบาย หรือแผนโครงการ โดยเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิต ซึ่งในขั้นตอนการดำเนินงานจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม การรับผิดชอบ และความโปร่งใส

- ผลผลิต (outputs) เป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงเมื่อเสร็จสิ้นกิจกรรม (activities) ซึ่งผลผลิต

ที่ได้ส่วนใหญ่สามารถควบคุมได้จากกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นผลผลิตที่เกิดขึ้นจะสอดคล้องกับลักษณะกลุ่มกิจกรรมที่ทำ ผลผลิตที่ออกมาต้องสามารถวัดเป็นจำนวนหรือปริมาณ และควรพิจารณาด้านคุณภาพควบคู่ไปด้วย ผลผลิตที่ออกมาจะสามารถบ่งบอกถึงศักยภาพของบุคลากรที่ทำให้กิจกรรมให้เกิดการเปลี่ยนจากปัจจัยนำเข้าเป็นผลผลิต

- ผลลัพธ์ (outcomes) เป็นผลที่เกิดตามมาจากผลผลิตรวมที่ได้ มักพิจารณาผลลัพธ์ในรูปของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ครอบครัว ชุมชน หรือองค์การที่คาดหมายให้เป็นผู้รับผลประโยชน์จากนโยบาย หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ ซึ่งผลลัพธ์เป็นผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น สามารถวัดได้ และเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในโครงการหรือนโยบายว่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์โครงการหรือนโยบายมากน้อยเพียงไร

- ผลกระทบ (impacts) เป็นผลในระยะยาวที่จะได้รับจากนโยบายหรือโครงการ ซึ่งผลกระทบที่ต้องการ ก็คือ การเปลี่ยนแปลงของกลุ่มเป้าหมายไปในทิศทางที่เดียวกับเป้าหมายสูงสุด หรือเป็นไปตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

การบริหารงานปัจจุบันต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว และการแข่งขันที่รุนแรงขึ้น การจะนำพาองค์กรไปให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขัน และการที่จะก้าวไปสู่ความสำเร็จอย่างยั่งยืนนั้น ผู้บริหารต้องมีวิสัยทัศน์และร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ในองค์กร รวมทั้งต้องมีเครื่องมือที่คอยบอกผลการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้เพียงไรและอย่างไร ดังนั้นการวัดผลและการรายงานผลการปฏิบัติงานในแต่ละช่วง ตามการบริหารมุ่ง

ผลสัมฤทธิ์ จะเป็นเครื่องช่วยบอกให้ทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงานว่า เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องหรือไม่ และใกล้เคียงบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กรเพียงใด หากผลการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย หรือต่ำกว่าเป้าหมาย ผู้บริหารจะสามารถปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ได้ทันก่อนที่จะเกิดความเสียหายไปมาก และเพื่อให้ผลสัมฤทธิ์ขององค์กรบรรลุตามวิสัยทัศน์ที่วางไว้ต่อไป จึงเห็นได้ว่าการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นแนวทางการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับสถานะปัจจุบัน มีประโยชน์ต่อขบวนการบริหารจัดการในยุคใหม่นี้ ซึ่งสามารถพิจารณาประโยชน์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ต่อขบวนการบริหารจัดการใน 3 ส่วน ได้แก่ 1) การวางแผน และการตัดสินใจ 2) การดำเนินงาน และ 3) การควบคุม

ในด้านการวางแผนและการตัดสินใจนั้น ข้อมูลจากผลการปฏิบัติงานที่มีการวัดประเมินอย่างเป็นระบบของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะเป็นข้อมูลที่สำคัญที่ใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย/แผนกลยุทธ์ และเป้าหมายในการดำเนินงาน

สำหรับด้านการดำเนินงานนั้น เนื่องจากการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ ทำให้บุคลากรทราบว่าตนควรต้องทำอะไรเพื่อให้ได้ผลงานตามที่คาดหวังขององค์กร ซึ่งตัวชี้วัดเหล่านี้จะเป็นตัวกระตุ้นให้บุคลากรปรับปรุงการทำงานของตน ดังนั้นผู้บริหารสามารถใช้ข้อมูลเหล่านี้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจในเป้าหมายร่วมกัน และปรับปรุงงานในส่วนของตน ให้ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ร่วมที่กำหนดไว้ขององค์กร

และด้านการควบคุม การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ช่วยให้ผู้บริหารของส่วนราชการทราบว่าองค์กรกำลังปฏิบัติงานได้ดีเพียงไร งานที่ปฏิบัติอยู่มุ่งตรงไปสู่เป้าประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ประชาชนผู้รับบริการ หรือผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับองค์กรมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานขององค์กรเพียงไร การปฏิบัติงานภายในองค์กรอยู่ในความควบคุมหรือไม่ และควรปรับปรุงการปฏิบัติงานที่ใดบ้าง

หลักการพื้นฐานในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ สิ่งท้าทายในการบริหารจัดการภาครัฐปัจจุบันก็คือ การเปลี่ยนแปลงของโลกที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการบริหารงานของภาครัฐ และผู้ที่มีส่วนได้เสียกับการบริหารงานของภาครัฐทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กรต่างไม่ได้สนใจแต่เพียงกิจกรรมหรือสิ่งเกิดขึ้นจากกิจกรรม แต่กลับให้ความสำคัญกับผลลัพธ์จริงที่เกิดขึ้นมากกว่า โดยสนใจว่านโยบายและโครงการต่างๆได้บังเกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ ดำเนินงานมาถูกทางแล้วหรือยัง มีปัญหาและอุปสรรคประการใด และจะแก้ไขให้ทันเหตุการณ์ได้อย่างไร มีการวัดความก้าวหน้าอย่างไร และจะสรุปได้หรือไม่ว่าสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งคำถามเหล่านี้เป็นสิ่งที่ทุกส่วนของภาครัฐต้องให้ความสำคัญและตอบคำถามให้ได้ (Kusek and Rist, 2004)

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องมือที่มีอำนาจสำหรับการจัดการภาครัฐ มีความแตกต่างกับการบริหารแบบเดิมที่มักเน้นการปฏิบัติและอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริตและเป็นธรรม ก่อเดิมนักจะให้ความสำคัญในการติดตามการปฏิบัติงาน

(activities) การใช้ทรัพยากรที่จำเป็น (inputs) รวมทั้งผลผลิตที่เกิดขึ้น (outputs) ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ส่วนการบริหารที่เน้นผลสัมฤทธิ์ ให้ความสำคัญของผลลัพธ์ (results) และผลกระทบ (impacts) ที่เกิดต่อมาจากการดำเนินงานโครงการแล้ว ซึ่งเป็นผลของการพัฒนาที่เกิดขึ้นในระยะยาว (Hurlock, 2000)

หลักการพื้นฐานของนโยบายและการปฏิบัติที่สำคัญในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มี 6 ประการ (Canadian International Development Agency, 2000) ได้แก่

1. การมีส่วนร่วม (participation) การมีส่วนร่วมในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จะเสริมให้การดำเนินงานเป็นผลสำเร็จ เนื่องจากผลสัมฤทธิ์ที่จะเกิดขึ้นนั้น ควรมาจากความคาดหวังร่วมกันและ เป็นสิ่งที่ยอมรับร่วมกันของผู้ที่มีส่วนได้เสียทุกส่วน มีขบวนการสร้างประชาคมติ ซึ่งผลสัมฤทธิ์ที่มาจากความเห็นด้วยร่วมกัน ย่อมทำให้เกิดความรู้สึกรัก ความ เป็นเจ้าของและมีค้ำมั่นต่อผลสัมฤทธิ์อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้การมีส่วนร่วมยังเป็นแนวทางที่ช่วยเพิ่มคุณภาพ ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และเกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2. การรับผิดชอบ (accountability) การมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญของการเกิดความรับผิดชอบร่วมกันในการปฏิบัติตามโครงการ ผู้มีส่วนได้เสียจะยอมรับผิดชอบ หากการตัดสินใจและอำนาจหน้าที่มีความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

3. ความโปร่งใส (transparency) ปัจจุบัน รายงานผลการปฏิบัติงานต่างๆ จำเป็นต้องมีความโปร่งใส ดังนั้นการทำงานต้องมีการกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังและมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องที่ชัดเจน เพื่อให้ผลสัมฤทธิ์สามารถวัดได้ ตรวจสอบ

ได้ มีความโปร่งใส

สำหรับ 3 ข้อแรกเป็นหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ส่วนใน 3 ข้อสุดท้ายจะเป็นหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติ

4. ความเรียบง่าย (simplicity) แนวทางในการปฏิบัติตามการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ควรมีลักษณะที่ง่ายในการทำ ความเข้าใจและนำไปปฏิบัติ ระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวัดผลงานที่ซับซ้อนเกินไปเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการปฏิบัติ การวัดผลสัมฤทธิ์ควรเริ่มที่ตัวผลสัมฤทธิ์และดัชนีชี้วัดจำนวนน้อยก่อน เพื่อสามารถติดตามประเมินผลได้ดีกว่า

5. การเรียนรู้จากการปฏิบัติ (learning by doing) การทำซ้ำๆทำให้เกิดประสบการณ์และการเรียนรู้ ประสบการณ์จากการปฏิบัติมักมาจากการลองผิดลองถูก ซึ่งเป็นแบบฝึกหัดที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาความสามารถ รวมทั้งปรับปรุงวิธีการและเครื่องมือในการปฏิบัติ

6. การนำไปใช้อย่างกว้างขวาง (broad application) โครงการใหม่ทุกโครงการขององค์การหนึ่งๆควรมีการกำหนดกรอบผลการปฏิบัติงานและการกำหนดผลสัมฤทธิ์ของโครงการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ นอกจากนี้โครงการต่างๆที่กำลังดำเนินงานอยู่ขององค์การ ก็ควรทำการปรับใช้หลักการการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เช่นเดียวกัน

ขั้นตอนในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์อย่างได้ผล ผู้เชี่ยวชาญในด้านนี้ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับขั้นตอนในติดตามและประเมินผลสำหรับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์แตกต่างกันไปบ้างในบางขั้นตอน แต่ส่วนใหญ่เห็นตรงกันในขั้นตอนที่มีความสำคัญ ควรมีดังนี้

- กำหนดผลลัพธ์ และเป้าหมายในภาพรวมที่ต้องการ

- กำหนดเป้าประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงและกำหนดวันที่จะแล้วเสร็จ

- เลือกตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญเพื่อการติดตามประเมินผล

- เก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานตามสถานะการดำเนินงานที่เป็นอยู่จริง

- เก็บรวบรวมข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ เพื่อที่จะประเมินเป้าหมายว่าสำเร็จหรือไม่

- วิเคราะห์และรายงานเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับขั้นตอนดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้คำนึงถึงความซับซ้อนและความแตกต่างกันของแต่ละประเทศ รัฐบาล หรือหน่วยงาน ที่มีความแตกต่างกันในปัจจุบัน ด้านองค์การ การเมือง และวัฒนธรรม (Kusek and Rist, 2004)

นอกจากนี้ Kusek and Rist (2004) ได้เสนอขั้นตอนในการสร้างระบบติดตามและประเมินผลสำหรับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ไว้ 10 ขั้นตอนได้แก่

1. ประเมินความพร้อม ก่อนเริ่มดำเนินงานจริง ควรมีการประเมินความพร้อมขององค์การว่า หน่วยงานมีความสามารถและความเต็มใจที่จะยอมรับและนำระบบนี้ไปปฏิบัติมากน้อยเพียงไร โดยพิจารณาจากการตั้งคำถาม ดังต่อไปนี้ 1) อะไรเป็นแรงกดดันที่ทำให้ต้องใช้ระบบ และเพราะเหตุใด 2) ใครเป็นผู้ให้การสนับสนุนการใช้ระบบนี้ 3) อะไรเป็นแรงจูงใจให้ผู้ที่เป็นตัวหลักมีความทุ่มเทให้กับงาน 4) หน่วยงานใดจะเป็นเจ้าภาพในการดำเนินงาน ใครได้ประโยชน์อะไร และข้อมูลที่ต้องการมีมากน้อยแค่ไหน 5) ระบบจะช่วยให้การจัดสรร

ทรัพยากรและการบรรลุเป้าหมายของโครงการ หรือนโยบายได้มากน้อยเพียงไร 6) องค์การ ผู้ที่เป็นตัวหลัก และผู้ปฏิบัติจะมีปฏิกิริยาอย่างไรกับข้อมูลด้านลบที่อาจเกิดขึ้น 7) ข้อมูลที่มีอยู่แล้วสำหรับการนำมาใช้ในระบบนี้อยู่ที่ใดบ้าง 8) ระบบนี้มีการเชื่อมโยงกันอย่างไรระหว่าง โครงการ โปรแกรม นโยบายหน่วยงาน และเป้าหมายของประเทศ

2. ตกลงร่วมกันเกี่ยวกับตัวผลการดำเนินงานที่สำคัญที่จะทำการติดตามและประเมินผล จากหลักการของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าระบบนี้ต้องมีความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม ดังนั้นควรต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างผู้ที่มีส่วนได้เสียทั้งภายในและภายนอกองค์การ และร่วมกันกำหนดตัวผลการดำเนินงาน (ที่สอดคล้องกับเป้าหมาย) ตัวชี้วัด และเป้าประสงค์ต่างๆ ซึ่งในขั้นตอนนี้มีการสร้างขบวนการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือกันระหว่างผู้ที่มีส่วนได้เสียที่สำคัญ

3. กำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญในการติดตามและประเมินผล โดยพิจารณาจากองค์ประกอบของสายโซ่ผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า กิจกรรม ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ ซึ่งตัวชี้วัดควรต้องสามารถให้ข้อมูลป้อนกลับจากองค์ประกอบของสายโซ่ผลสัมฤทธิ์ที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งวัดผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินงานด้วย

4. สร้างฐานข้อมูลขั้นต้นเกี่ยวกับระดับผลการปฏิบัติงาน โดยใช้ข้อมูลตัวชี้วัดเพื่อประเมินจากสถานะที่เป็นอยู่ และแนวโน้มจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาในช่วงต่างๆ และสร้างฐานข้อมูลเกี่ยวกับระดับผลการปฏิบัติงานขณะปัจจุบันเทียบกับเป้าหมายที่ต้องการไปให้ถึงในอนาคต ฐานข้อมูลขั้นต้นนี้เป็นจุดเริ่มต้น และเป็นข้อมูลที่สำคัญสำหรับผู้

ตัดสินใจในการติดตามประเมินผล เพื่อไปให้ถึงเป้าหมาย และใช้เป็นตัวเปรียบเทียบกับโครงการอื่นๆ ที่จะทำต่อไป

5. วางแผนเพื่อการปรับปรุง เมื่อได้ข้อมูลจากฐานข้อมูลขั้นต้นแล้ว ก็ทำการกำหนดเป้าหมายของการดำเนินงานในช่วงเวลาที่ระบุไว้อย่างชัดเจน และเลือกตัวผลงานเป้าหมายที่สำคัญที่ต้องทำให้สำเร็จในระยะสั้นก่อนที่จะบรรลุเป้าหมายในขั้นต่อไป ซึ่งปัจจัยที่นำมาพิจารณาในการปรับปรุงและเลือกเป้าหมายที่เจาะจงในขั้นตอนนี้ ได้แก่ ตัวฐานข้อมูลขั้นต้น งบประมาณ และทรัพยากรที่คาดว่าจะได้รับ รวมทั้งขบวนการทางการเมือง เป็นต้น

6. ติดตามผลสัมฤทธิ์ จากที่ได้สร้างฐานข้อมูลเพื่อเป็นกรอบในการประเมินผลการปฏิบัติงานและกำหนดเป้าประสงค์ระยะสั้นแล้ว ก็ทำการติดตามผลทั้ง 2 ระดับ คือ ผลจากการดำเนินการ (ประกอบด้วย inputs, activities, และ outputs) และผลการพัฒนา (ประกอบด้วย outcomes และ impacts) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นอย่างเป็นระบบจะช่วยให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น ซึ่งข้อมูลที่เก็บมาจากตัวชี้วัดต่างๆ นั้น จะเป็นหลักฐานที่แสดงถึงผลการปฏิบัติงานและการเปลี่ยนแปลงบางอย่างที่จำเป็นสำหรับการดำเนินโครงการนั้นๆ

7. วิเคราะห์และประเมินผล สำหรับใน 6 ขั้นตอนแรกเป็นการติดตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโครงการต่างๆ แต่ข้อมูลดังกล่าวไม่ได้บอกถึงสาเหตุและลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น รวมทั้งไม่ได้ระบุถึงจุดแข็ง จุดอ่อนต่างๆ ของโครงการ ดังนั้นการวิเคราะห์ถึงสาเหตุและรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นข้อมูลการประเมินผล (evaluation information) จึงมีความ

สำคัญและจำเป็นสำหรับระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมันจะเป็นข้อมูลที่เป็นบทเรียนที่สมบูรณ์ขึ้นสำหรับการตัดสินใจ

8. รายงานผล เป็นรายงานผลจากการติดตามและวิเคราะห์ประเมินผล ข้อมูลที่รายงานเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหาร ช่วยในการตัดสินใจให้กับผู้รับผิดชอบ เพื่อพิจารณาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในส่วนที่จำเป็นได้ทันเหตุการณ์ เพื่อให้โครงการสามารถบรรลุได้ตามเป้าหมาย

9. นำข้อมูลไปใช้ จากการจัดทำรายงานอย่างเหมาะสม ประโยชน์หลักของข้อมูลคือช่วยสะท้อนผลการปฏิบัติงานและทำให้ทราบจุดที่จะต้องปรับปรุง ดังนั้นข้อมูลที่ได้ควรต้องกระจายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบในเวลาที่เหมาะสม และนอกจากนี้การจัดทำรายงานข้อมูลยังช่วยในเรื่องของการของบประมาณ กระตุ้นให้พนักงานปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น ใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนกลยุทธ์ระยะยาว รวมทั้งใช้เป็นข้อมูลที่สื่อสารให้กับสาธารณะได้เกิดความไว้วางใจในการดำเนินงานของโครงการด้วย

10. ทำให้ระบบการติดตามประเมินผลมีความยั่งยืนในองค์กร ในขั้นตอนสุดท้ายนี้จะให้ความสำคัญในการทำให้ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มีความยั่งยืนในองค์กร ซึ่งระบบจะยั่งยืนได้นั้นขึ้นกับองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ 1) **ความต้องการหรือความจำเป็น** หากการนำระบบมาใช้เกิดจากความต้องการเฉพาะกิจ ไม่มีการวางแผน ก็ไม่มีความยั่งยืน แต่หากมาจากความจำเป็นที่มาจากโครงสร้างองค์การที่ต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติงานตามกฎหมาย เป็นข้อกำหนดระหว่างประเทศด้านการพัฒนา ก็จำเป็นต้องมีระบบนี้ มันก็จะมีความยั่งยืน 2) **บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ**

ที่ชัดเจน ผู้ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในการดำเนินงาน ต้องมีการกำหนดบทบาทความรับผิดชอบที่ชัดเจน เช่น ใครเป็นผู้ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ และรายงานผล นอกจากนี้ต้องสร้างโครงข่ายการติดต่อสื่อสารและการประสานงานกับส่วนงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลที่ใช้ต้องมาจากทุกระดับในองค์กร 3) **ความเป็นที่เชื่อถือและไว้วางใจเกี่ยวกับข้อมูล** เนื่องจากผลของข้อมูลอาจนำมาซึ่งทั้งข้อดีและข้อร้าย ข้อมูลเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานต้องโปร่งใส และผู้มีส่วนได้เสียทุกส่วนต้องได้รับข้อมูลเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ข้อมูลที่ให้ ต้องสามารถตรวจสอบได้โดยอิสระ 4) **การอธิบายได้ของข้อมูล** ทุกส่วนของหน่วยงาน รัฐบาล ต้องสามารถอธิบายได้กับผู้ที่มีส่วนได้เสีย โดยองค์กรอิสระต่างๆจะมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือ 5) **ความสามารถ** ในการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลต้องอาศัยความสามารถทั้งทางด้านเทคนิค และทักษะการบริหารในการกำหนดกลยุทธ์ เป้าหมาย นอกจากนี้การพัฒนาองค์กรและเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากร นับเป็นสิ่งจำเป็นที่ทำให้เกิดความยั่งยืนของระบบ 6) **คำตอบแทน** คำตอบแทนมีความสำคัญต่อระบบการติดตามประเมินผล โดยผลงานที่ประสบความสำเร็จควรได้รับการยกย่องและให้รางวัล ปัญหาที่เกิดขึ้นต้องได้รับการแก้ไข ผู้ส่งข่าวสารให้ข้อมูลต้องไม่ถูกลงโทษ การเรียนรู้ขององค์กรควรเป็นค่านิยมที่ให้ความสำคัญ การทุจริตและระบบที่ไม่ถูกต้องจะไม่สามารถเข้ามามีผลต่อข้อมูลและการวิเคราะห์

ปัญหาและข้อเสนอแนะสำหรับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์อย่างได้ผล ในระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ โปรแกรม

ในหน่วยงานต้องสอดคล้องกับเป้าหมายในแผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน และเชื่อมโยงกับเป้าหมายและนโยบายหลักของประเทศ แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานต่างๆมีความเข้าใจหรือให้ความสำคัญเกี่ยวกับการวางแผนกลยุทธ์ในระดับที่น้อย นอกจากนั้นการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเป็นข้อมูลป้อนกลับที่สำคัญในการตัดสินใจและปรับปรุงการดำเนินงาน ยังไม่ค่อยได้มีการดำเนินงานในขั้นตอนนี้ แม้ในการบริหารงานภาครัฐของสหรัฐอเมริกาในเขตเทศบาล ยังพบว่า การบริหารงานของเทศบาลที่มีประชากรมากกว่า 25,000 คน ได้มีการใช้แผนกลยุทธ์เพียง 44% และมีการประเมินผลงานตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์อยู่เพียง 22% (Poister and Streib, 2005) ซึ่งจะเห็นว่าแม้ในประเทศที่พัฒนาแล้วยังมีการใช้ระบบประเมินผลงานตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์อยู่น้อย ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่เหมาะสม และการกำหนดตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกัน สาเหตุส่วนใหญ่ของปัญหาคือนำระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปใช้และไม่ประสบความสำเร็จนั้น มักจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับการจัดการการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการนำระบบการบริหารแบบใหม่มาใช้ ซึ่งส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ ระบบการติดตามและประเมินผลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรที่ต่างไปจากเดิม โดยแต่เดิมก็เพียงปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติที่เคยทำมา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบใหม่นี้ทำให้เกิดปัญหาขึ้นใน 2 ระดับ คือ ระดับการยอมรับ (adoption) และระดับการปฏิบัติ (implementation) (Julnes and Holzer, 2001) Bubrick (1992) ให้ความเห็นว่า ในการบริหารมุ่ง

ผลสัมฤทธิ์นั้น เรื่องทั่วไปที่องค์การส่วนใหญ่มักจะพลาด ได้แก่ การที่ไม่ได้ตระหนักว่าผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริงควรเป็นอะไร โดยมักมองปัญหาที่จุดเดียวให้ความสำคัญกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งมากเกินไป ไม่ได้วิเคราะห์เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ ตัวอย่างเช่น องค์การส่วนใหญ่จะเน้นแต่เรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยคิดว่าจะช่วยแก้ปัญหาส่วนใหญ่และนำไปสู่การเป็นผู้นำในการแข่งขันได้ ซึ่งความเป็นจริงแล้ว ไม่มีองค์การใดที่สามารถไปสู่ความได้เปรียบอย่างยั่งยืนจากการมุ่งเน้นที่กลยุทธ์เพียงด้านเดียว และสิ่งสำคัญที่มักพลาดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงก็คือ การไม่เข้าใจว่าอะไรเป็นสิ่งสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งก็คือ คน การเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องเกี่ยวกับคน คนจะยอมรับและทำตามการเปลี่ยนแปลงมากขึ้นเมื่อเกิดความชัดเจนและเกิดความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น และการปฏิบัติงานจะเกิดประสิทธิผลมากขึ้นหากการวัดผลงานมีความสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การและผลงานจริงที่ปฏิบัติ รวมทั้งมีการให้รางวัลตอบแทนที่สอดคล้องกับผลงานและความคาดหวังของพนักงาน (Bubrick, 1992; Heinrich, 2002; Brewer et al., 2005)

ในส่วนของเครื่องมือในการติดตามประเมินผลนั้น เครื่องมือที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ก็คือ การวัดประเมินผลแบบสมดุล (balanced scorecard) แม้แนวคิดนี้จะได้มีการเริ่มนำมาใช้เกือบ 10 ปีแล้วก็ตาม แต่องค์การที่ประสบความสำเร็จในการใช้ balanced scorecard ยังมีน้อย โดยพบว่าองค์การขนาดใหญ่ มักมีการยอมรับและนำระบบ balanced scorecard มาใช้มากกว่าองค์การขนาดเล็ก จากการศึกษาของ Lawson et al. (2003) เสนอว่า ในองค์การต่างๆ

ไม่ว่าจะเป็นแบบใดก็สามารถเพิ่มโอกาสความสำเร็จในการใช้ balanced scorecard โดยการเริ่มจากโครงการนำร่องก่อน และขยายไปใช้ให้ครบทุกส่วนขององค์การ เนื่องจากส่วนงานต่างๆ ในองค์การต้องทำงานเชื่อมต่อกันอย่างเป็นระบบ ดังนั้นการสร้างตัวชี้วัดในมุมมองด้านต่างๆ (ได้แก่ มุมมองด้านการเงิน ด้านระบบการทำงานภายในองค์การ ด้านลูกค้า และด้านการเรียนรู้ของบุคลากร) ที่สามารถสะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์ที่ยั่งยืนในระยะยาวนั้นต้องมีความเชื่อมโยงเป็นเหตุเป็นผลกัน และสอดคล้องกันกับเป้าหมายขององค์การ

โดยในเรื่องนี้ Brewer et al. (2005) เสนอว่า การสร้างระบบ balanced scorecard อย่างยั่งยืนนั้นมี 2 เรื่องที่สำคัญ คือ 1) ระบบการสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานในองค์การต้องมีความเชื่อมโยงกันจากเป้าหมายสู่การปฏิบัติทั่วทั้งองค์การ และ 2) การตั้งเป้าหมายและการให้รางวัลตอบแทนต้องคำนึงถึงองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ การมีส่วนร่วมทั่วทั้งองค์การ โดยพนักงานทุกระดับมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้พนักงานเกิดแรงจูงใจและมีกำลังใจทำงานเพิ่มขึ้น ส่วนที่สองก็คือเป้าหมายที่กำหนดขึ้นมาควรมีความท้าทาย มีความยากแต่ก็เป็นไปได้ และส่วนสุดท้ายเป็นเรื่องของการให้ค่าตอบแทน ต้องมีความเท่าเทียมกันและสะท้อนถึงผลการปฏิบัติงานของพนักงาน และที่สำคัญก็คือผลงานที่ได้รับค่าตอบแทนนั้นต้องเป็นผลงานที่พนักงานสามารถควบคุมได้

นอกจากนี้ควรมีการประเมินความพร้อมและสร้างให้เกิดความพร้อมก่อนการเปลี่ยนแปลงในการนำระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ ได้แก่ การประเมินระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ

ประโยชน์ของข้อมูลการประเมินผลงาน ระดับการให้ความร่วมมือในการประเมินผลงาน และสถานะในองค์กรเกี่ยวกับ วัฒนธรรมองค์กร ทรัพยากร และความเชี่ยวชาญ นอกจากนี้ควรต้องระบุให้ได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ภายในและภายนอกองค์กรเป็นกลุ่มใด และพยายามเข้าหากลุ่มเหล่านั้น เพื่อคึงให้เข้ามามีส่วนร่วมและเกิดการยอมรับ โดยเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมในกลุ่มบุคลากรสัมพันธ์ (employee relation) ซึ่งเป็นกลุ่มสำคัญในองค์กร เพื่อให้เกิดการยอมรับในการนำระบบใหม่นี้มาใช้ แม้ว่าจะยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงทั้งระบบได้ในระยะอันใกล้นี้ แต่จะช่วยให้มีการปรับวัฒนธรรมใน

องค์กรเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อไป โดยพยายามให้เกิดค่านิยมและวัฒนธรรมในการปรับปรุงผลงานในองค์กร (Julnes and Holzer, 2001)

ดังนั้นองค์กรปัจจุบันโดยเฉพาะในภาครัฐซึ่งโดยทั่วไปจะมีการปรับตัวได้ช้าเนื่องจากโครงสร้างองค์กรแบบราชการ ควรให้ความสนใจในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการสมัยใหม่เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของปัจจัยแวดล้อมภายนอก รวมทั้งเตรียมความพร้อมขององค์กรสำหรับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อความสำเร็จในการพัฒนาองค์กรและประเทศให้ก้าวหน้าต่อไป ■■

บรรณานุกรม

- ทิพาดี เมฆสุวรรณ. (2539). การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. เมธีนิ จิตติขานนท์. (2547, 1 ตุลาคม). การบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์. สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2548, จาก <http://www.dopa.go.th/iad/subject/RBM.doc>
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2545, 12 กรกฎาคม). การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์. สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2548, จาก http://www.rbm.ocsc.go.th/frontend/system/system_mean.asp.
- สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม. (ม.ป.ป.) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของ สมอ. สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2548, จาก <http://www.tisi.go.th/thai/rbm.html>.
- Asian Development Bank. (n.d.). Results based management : introduction to results based management. Retrieved January 18, 2005, from <http://www.adb.org/projects/rbm/about.asp>.
- Brewer, Peter C., Davis, Stan, and Albright, Tom. (2005, January-February). Building a successful balanced scorecard program. *Cost Management*, 19, 1, pp. 28-37.
- Bubrick, George J. (1992). Results-based management : a success formula for the 90s. *Business Mexico*, 2, 3, pp. 46-47.

- Canadian International Development Agency. (2000). Training workshop introduction to results-based management. Retrieved October 22, 2004, from [http://www.acdicida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Performancereview6/\\$file/Training.pdf](http://www.acdicida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Performancereview6/$file/Training.pdf).
- Drucker, Peter F. (1994). The Practice of management. Oxford : Butterworth-Heinemann.
- Heinrich, Carolyn J. (2002). Outcomes-based performance management in the public sector, Public. **Public Administration Review**, 62, 6, pp. 712-725.
- Hurlock, Debb. (2000, December). Results based management. Retrieved March 23, 2005, from <http://www.ucgf.ca/English/Downloads/RBMrevised2003.doc>.
- Julnes, Patria deLancer, and Holzer, Marc. (2001, November-December). Promoting the utilization of performance measures in public organization : an empirical study of factors affecting adoption and implementation. **Public Administration Review**, 61, 6, pp.693-708.
- Kusek, Jody Zall, and Rist, Ray C. (2004). Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system. Washington D.C. : The World Bank.
- Lawson, Raef, Stratton, William, and Hatch, Toby. (2003, November). Winning ways : implementation strategies for balanced scorecard success. **CMA Management**, 77, 7, pp.22-24.
- Poister, Theodore H., and Streib Grogory. (2005). Element of strategic planning and management in municipal government : status after two decades. **Public Administration Review**, 65, 1, pp.45-56.
- Verhoest, Koen et al. (2004, Fall). Controlling autonomous public agencies as an indicator of New Public Management. **Management International**, 9, 1, pp.25-35.