

บทความวิชาการ

การกำหนดตัวชี้วัดแบบมีส่วนร่วม (Collective KPI) เพื่อขับเคลื่อนการบูรณาการการดำเนินงานของภาครัฐ

Collective KPI as a Measure to Propel Integration among Government Agencies

สุนันทา กังวาลกุลกิจ

กระทรวงพาณิชย์

563 ถนนนนทบุรี ตำบลบางกระสอ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

Sunanta Kangvalkulkij

Ministry of Commerce

563 Nonthaburi Road Bang Kraso Subdistrict, Mueang District, Nonthaburi 11000

E-mail: sunantak@moc.go.th

วันที่รับบทความ : 25 มิถุนายน 2565

วันที่แก้ไขบทความ : 20 กรกฎาคม 2565

วันที่ตอบรับบทความ : 5 สิงหาคม 2565

บทคัดย่อ

การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันยังขาดการบูรณาการในการดำเนินงานเพื่อผลักดันให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ส่งผลให้เกิดการดำเนินงานแบบต่างคนต่างทำและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรือมีการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถดำเนินภารกิจโดยบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติในแต่ละด้านอย่างสอดคล้อง เป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีการบูรณาการการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงควรมีการกำหนดตัวชี้วัดแบบมีส่วนร่วม (Collective KPI) ที่มีการกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดเดียวกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในกลุ่มภารกิจงานที่เชื่อมโยงกันภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

คำสำคัญ : ตัวชี้วัดร่วม, ห่วงโซ่คุณค่า, การประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

Abstract

At present, the operation of government agencies lacks integration in order to push forward public sector's movement towards the goals set under the 20-Year National Strategy. The work of each agency remains disjointed, not in a unified direction, and often creates redundancy. Therefore, all government agencies should consider joining forces and setting. Collective KPIs (Key Performance Indicators), pointing to the very same goal, among agencies with corresponding functions under the National Strategy with the aim of aligning work direction and fully integrating work process to generate highest public sector's efficiency.

Keywords: Joint KPI, Value chain, Public agency's performance evaluation

บทนำ

ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (2561–2580) ซึ่งวางกรอบแนวทางนำไปสู่การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ในปี 2580 คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน โดยมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศ คือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากร ธรรมชาติยั่งยืน” ทั้งนี้ ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 6 ด้าน ซึ่งทุกภาคส่วนจะต้องมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนประเทศไปในทิศทางเดียวกัน โดยนำยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปจัดทำกรอบ ทิศทาง และแผนปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อการมีส่วนร่วมในการผลักดันประเทศไปสู่เป้าหมายตามยุทธศาสตร์ต่อไป

จากการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐตามแนวทางที่กำหนดในยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี พบว่า หน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจสอดคล้องเชื่อมโยงกัน ยังขาดการบูรณาการในการดำเนินงานร่วมกัน เพื่อประสานพลังผลักดันให้ยุทธศาสตร์ชาติในแต่ละด้านบรรลุเป้าหมาย ส่งผลให้เกิดการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรือมีการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกัน ก่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากร ทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร และระยะเวลาในการดำเนินงาน

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการผลักดันยุทธศาสตร์ชาติให้บรรลุผลตามเป้าหมาย และด้านผลลัพธ์การดำเนินงานที่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน หน่วยงานต่าง ๆ จึงควรปรับแนวทางการดำเนินงานให้มีการประสานเชื่อมโยงกัน โดยการพิจารณาจากห่วงโซ่คุณค่า (Value chain) ของภารกิจงานที่มีความสอดคล้อง ต่อเนื่องกัน เพื่อให้มองเห็นกรอบการดำเนินงานภาพรวม รวมทั้งหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างชัดเจน และกำหนดเป้าหมายที่เป็นตัวชี้วัดเดียวกัน ซึ่งจะส่งผลให้การบูรณาการการทำงานร่วมกันเป็นรูปธรรมและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ชาติมากยิ่งขึ้น

ความหมายของตัวชี้วัด (Key Performance Indicator : KPI)

ตัวชี้วัด (KPI) หมายถึง เครื่องมือที่ใช้วัดหรือประเมินผลการดำเนินงานที่สำคัญหรือภารกิจหลักขององค์กร ซึ่งสามารถแสดงผลของการวัดหรือการประเมินในรูปของข้อมูลเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ เพื่อสะท้อนประสิทธิภาพประสิทธิผลในการปฏิบัติงานขององค์กรหรือหน่วยงานภายในองค์กร

ประเภทของตัวชี้วัด ประกอบด้วย

1. ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ คือ ตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นเพื่อวัดสิ่งที่นับได้เป็นตัวเลขโดยมีหน่วยวัด เช่น จำนวน ร้อยละ และระยะเวลา

2. ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ คือ ตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นเพื่อวัดสิ่งที่ไม่สามารถวัดได้ในเชิงปริมาณ ซึ่งเป็นคำอธิบายหรือเกณฑ์ในการประเมิน เช่น ระดับความสำเร็จ เป็นต้น

หน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการได้นำกลไกตัวชี้วัดมาใช้ในการติดตามประเมินผล และรายงานผลการปฏิบัติราชการ ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดเฉพาะของแต่ละส่วนราชการตามภารกิจงานหลัก เพื่อนำผลการประเมินตามตัวชี้วัดมาใช้ในการสะท้อนผลการดำเนินงานที่แท้จริงของหน่วยงาน เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงาน และเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะในการปฏิบัติภารกิจของราชการ

ตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) หมายถึง ตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นสำหรับกระทรวงที่มีภารกิจงานเชื่อมโยงกันซึ่งเป็นเครื่อง

มือสำคัญในการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานราชการ เนื่องจากการดำเนินงานตามแนวทางแบบเดิมของระบบราชการเป็นแบบต่างคนต่างทำงาน ดังนั้น เมื่อมีประเด็นสำคัญตามนโยบายรัฐบาลที่จะต้องทำงานร่วมกันและไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ตัวอย่างเช่น การจัดการเรื่องข้าวมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก อาทิ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์กระทรวงอุตสาหกรรมกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและหน่วยงานราชการระดับท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นต้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดร่วม เพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ โดยหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่โดยตรงในประเด็นนโยบายนั้น ทำหน้าที่รับผิดชอบตัวชี้วัดร่วมที่กำหนดขึ้น

ทั้งนี้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา การประเมินผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ได้มีการกำหนดตัวชี้วัด “ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงที่มีเป้าหมายร่วมกันระหว่างกระทรวง” เป็นตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) ระดับกระทรวง ซึ่งพิจารณาจากประเด็นที่เป็นภารกิจสำคัญของแต่ละกระทรวงตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาลโดยวัดผลจากระดับความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายในแต่ละตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงและ/หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกันระหว่างกระทรวง ซึ่งส่วนราชการในสังกัดกระทรวงที่มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน ต้องร่วมรับผิดชอบผลการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนปฏิบัติราชการและเป้าหมายที่กำหนดไว้ระหว่างกระทรวง เพื่อให้เกิดการบริหารงานแบบบูรณาการระหว่างกระทรวง โดยกระทรวงที่เกี่ยวข้องมีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน และหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือ สนับสนุนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกันระหว่างกระทรวงอย่างเป็นรูปธรรมและสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการกำหนด ติดตาม และประเมินผลตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดที่มีเป้าหมายร่วมกันระหว่างกระทรวง (Joint KPI) ในยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมที่สำคัญ 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ข้าวไทยและยุทธศาสตร์พลังงานผสม ส่วนด้านสังคมประกอบด้วย ยุทธศาสตร์เอดส์และยุทธศาสตร์เยาวชนไทย ซึ่งในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ 4 ยุทธศาสตร์ดังกล่าว ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ส่วนราชการต้องมีการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้ประสบผลสำเร็จ ยกตัวอย่างเช่น ยุทธศาสตร์ข้าวไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และมีหน่วยงานราชการระดับท้องถิ่นและองค์กรอิสระ ส่วนยุทธศาสตร์เยาวชนไทย มีกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงแรงงาน กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข องค์กรอิสระและ NGOs ในขณะที่ยุทธศาสตร์เอดส์ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สถานพยาบาลเอกชน หน่วยงานราชการระดับท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงบประมาณ กรมประชาสัมพันธ์และสื่อมวลชนต่าง ๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในช่วง พ.ศ. 2559 เป็นต้นมา สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ปรับเปลี่ยนแนวทางในการจัดทำตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จากระบบเดิมที่เป็นการจัดทำตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดตัวชี้วัดโดยการหารือกันระหว่างสำนักงาน ก.พ.ร. และหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานมาเป็นแบบ top-down โดยรับนโยบายจากรัฐบาลและนำมากำหนดตัวชี้วัดให้กับหน่วยงานภาครัฐ เรียกว่า ตัวชี้วัดตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ (มาตรา 44) โดยมีวัตถุประสงค์ของการปรับแนวทางการกำหนดตัวชี้วัด คือ เพื่อพัฒนาระบบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อนภารกิจสำคัญของรัฐบาล การแก้ไขปัญหา

รูปที่ 1 ตัวอย่างการกำหนดตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI)



และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และเพื่อเพิ่มศักยภาพของส่วนราชการในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศ รวมทั้งใช้เป็นข้อมูลเพื่อประกอบการให้คุณให้โทษต่อหน่วยงานและผู้บริหารซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจที่สำคัญของรัฐบาลและการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานของรัฐ

ภายใต้แนวทางการกำหนดตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐที่มีการปรับเปลี่ยนใหม่นี้ มุ่งเน้นการพัฒนาระบบการดำเนินงานของส่วนราชการในการขับเคลื่อนภารกิจสำคัญของรัฐบาล เพื่อบรรลุต่อเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี โดยพิจารณาจากประเด็นสำคัญในการบูรณาการและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนระดับชาติอื่น ๆ นำมากำหนดเป็นตัวชี้วัดระดับกระทรวง และถ่ายทอดลงสู่ส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงต่อไป และได้มีการกำหนดตัวชี้วัดร่วมเพื่อการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันหลายหน่วยงาน (Joint KPI) ตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล เนื่องจากในการทำงานเพื่อตอบโจทย์การพัฒนาประเทศและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ จำเป็นต้องอาศัยการดำเนินงานร่วมกันหลายหน่วยงาน จึงเน้นให้มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ทั้งภายในกระทรวงและต่างกระทรวง การทำงานระหว่างกระทรวงกับจังหวัด รวมถึงการบูรณาการการทำงานร่วมกับองค์การมหาชนด้วย

ทั้งนี้ การกำหนดตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) ภายใต้แนวทางนี้ จะพิจารณาจากประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบในวงกว้าง เช่น อัตราผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนต่อประชากรแสนคน ความสำเร็จของระบบและกลไกการรักษาพยาบาลและการสร้างผู้บริบาลผู้สูงอายุ อันดับความสามารถทางการแข่งขันด้านการศึกษาของประเทศไทยตามการจัดอันดับของ IMD และความสำเร็จของการผลักดันอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจของประเทศไทย (Doing Business) เป็นต้น โดยตัวชี้วัดร่วมจะวัดผลที่กระทรวงที่เป็นเจ้าภาพหลักเท่านั้น และจะกำหนดตัวชี้วัดของหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญ ตามบทบาทภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ

และวัดผลลัพธ์แยกแต่ละหน่วยงานทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานยังคงมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายหลักของแต่ละหน่วยงาน โดยไม่ได้มีเป้าหมายสุดท้ายที่เป็นเป้าหมายเดียวกันเพื่อให้หน่วยงานต้องร่วมกันผลักดันผลการดำเนินงาน

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้วางกรอบการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ โดยกำหนดให้การประเมินส่วนราชการประกอบด้วย 2 องค์ประกอบ ได้แก่

(1) การประเมินประสิทธิผลการดำเนินงาน (Performance Base)

(2) การประเมินศักยภาพในการดำเนินงาน (Potential Base)

โดยได้กำหนดให้มีประเด็นการประเมินด้านผลการดำเนินงานตามนโยบายสำคัญที่เป็นการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันหลายหน่วยงาน (Joint KPI) ซึ่งเป็นการติดตามและประเมินผลในลักษณะเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda) สำคัญที่สนับสนุนเป้าหมายตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 แผนการปฏิรูปประเทศ นโยบายรัฐบาล ดัชนีชี้วัดสากล โดยมุ่งเน้นให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานระหว่างกระทรวง หรือต่างส่วนราชการ รวมถึงการทำงานระหว่างส่วนราชการกับจังหวัดและการบูรณาการการทำงานร่วมกับองค์การมหาชน ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) ระหว่างส่วนราชการ จังหวัด และองค์การมหาชน จำแนกตามประเด็นสำคัญ 5 ประเด็น ประกอบด้วย

1. ด้านความมั่นคง โดยมีตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) เช่น จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ลดลง อันดับในรายงานประจำปีสถานการณ์การค้ามนุษย์

2. ด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) เช่น ร้อยละของปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนได้รับการจัดการอย่างถูกต้อง ความสำเร็จของการจัดการหมอกควันและไฟป่า/จำนวนจุดความร้อนในพื้นที่ป่าไม้ (Hotspot)

3. ด้านเศรษฐกิจ โดยมีตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) เช่น จำนวนการปฏิรูปเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจตามแนวทางของธนาคารโลก ความสำเร็จของการผลักดันอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจของประเทศไทย (DoingBusiness) ด้านการชำระภาษี และด้านการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

4. ด้านสังคม เช่น อัตราผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนต่อประชากรแสนคน ความสำเร็จในการเตรียมพร้อมและตอบโต้การระบาดโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

5. ด้านการบริหารจัดการภาครัฐ เช่น ความสำเร็จของการพัฒนารูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในจังหวัดที่มีผลสัมฤทธิ์สูง ระบบเชื่อมโยงข้อมูลการนำเข้าและส่งออกสินค้าข้ามแดนทางบกรองรับกลุ่มประเทศ ACMECS ผ่านระบบ National Single Window (NSW)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันสำนักงาน ก.พ.ร. จะได้มีการกำหนดกรอบการวัดผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยกำหนดตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกันแต่ผลการดำเนินงานที่ผ่านมายังไม่สามารถผลักดันให้ยุทธศาสตร์ชาติสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ตามเป้าหมายอีกทั้งไม่ได้มีการกำหนดกรอบแนวทางหรือกระบวนการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนที่พิจารณาถึงความครอบคลุม และความเกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงาน รวมถึงความต่อเนื่องของกระบวนการทำงานและกิจกรรมที่หน่วยงานต้องดำเนินการเพื่อผลักดันเป้าหมายตามตัวชี้วัดร่วมที่กำหนดซึ่งส่งผลให้การกำหนดประเด็นตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) ไม่ครบถ้วนทุกประเด็นสำคัญตามยุทธศาสตร์ชาติ และไม่ครอบคลุมทั่วถึงหน่วยงานที่มีภารกิจความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงาน

สรุปปัญหาและอุปสรรคจากการกำหนดการวัดผลการดำเนินงานแบบตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) ที่วัดผลตามเป้าหมายตัวชี้วัดกับหน่วยงานที่มีภารกิจรับผิดชอบหลัก และกำหนดตัวชี้วัดสำหรับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแยกต่างหากตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานดังนี้

1. ตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและไม่สอดคล้องกัน เป็นลักษณะต่างคนต่างทำ หรือ silo ทำให้แต่ละหน่วยงานไม่เห็นความเชื่อมโยงของ

ภารกิจและการดำเนินงานและไม่มีเป้าหมายที่เป็นตัวชี้วัดเดียวกันเพื่อผลักดันผลการดำเนินงานร่วมกัน

2. ตัวชี้วัดที่กำหนดไม่สะท้อนภารกิจที่แท้จริง และมุ่งเน้นตัวชี้วัดที่คาดหมายผลลัพธ์สูง

3. ตัวชี้วัดที่กำหนดไม่ครบถ้วนทุกประเด็นสำคัญตามยุทธศาสตร์ชาติและไม่ครอบคลุมทั่วถึงหน่วยงานที่มีภารกิจความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงาน

4. ตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน ไม่สามารถช่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตัวชี้วัดแบบมีส่วนร่วม (Collective KPI)

จากปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐตามที่กล่าวไว้ข้างต้น หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการกำหนดและการติดตาม ประเมินผลตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐ จึงควรพิจารณาแนวทางในการปรับปรุงวิธีประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งตัวชี้วัดแบบมีส่วนร่วม (Collective KPI) โดยกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจสอดคล้อง เชื่อมโยงกันในประเด็นสำคัญตามยุทธศาสตร์ชาติ ใช้ตัวชี้วัดตัวเดียวกันอาจเป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้แต่ละกระทรวงที่มีบทบาท หน้าที่ภารกิจแตกต่างกัน ต้องบูรณาการการทำงานเพื่อร่วมรับผิดชอบผลการดำเนินงาน โดยหากผลการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ก็แสดงให้เห็นว่าได้มีการประสานพลังอย่างจริงจังในการผลักดันให้บรรลุผลตามเป้าหมายของตัวชี้วัดแบบมีส่วนร่วมนี้

หลักการที่นำไปสู่แนวคิดในการกำหนดตัวชี้วัดแบบมีส่วนร่วม (Collective KPI)

1. การจัดทำห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) เพื่อการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ

ห่วงโซ่คุณค่า หมายถึง กิจกรรมที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกัน เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับกระบวน การทำงานโดยมีขั้นตอนที่สร้างคุณค่าและต่อเนื่องกันเป็นทอด ๆ เพื่อสร้างประโยชน์ให้กับผู้รับบริการเนื่องจากการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มุ่งเน้นการสร้างคุณค่าให้กับสังคมและประชาชนผ่านหลักคิดบริหาร

ห่วงโซ่คุณค่า ซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ที่นำมาพิจารณาในการจัดแผนปฏิบัติราชการและแผนงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานมีความเข้าใจร่วมกันและสามารถนำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการวางแผนการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยส่งมอบคุณค่าต่อเนื่องกันตามบทบาท ภารกิจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน

ทฤษฎีห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) โดย Michael E. Porter เป็นการมองหาและการสร้างโอกาสในการแข่งขันด้วยการวิเคราะห์ทุกขั้นตอนและกระบวนการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ถึงปลายน้ำ ซึ่งสามารถดำเนินการเป็นขั้นตอน ดังนี้

1.1 กำหนดเป้าหมายหรือผลลัพธ์ปลายทางที่ต้องการ

1.2 กำหนดกิจกรรมหลักที่จะต้องเกิดขึ้นเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่วางไว้

1.3 กำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมลงในกิจกรรมหลัก (Primary Activities) หรือกิจกรรมเสริม (Support Activities) เพื่อสร้างคุณค่า (Value Creation) และความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) ให้กับผลิตภัณฑ์ หรือผลผลิต

2. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management – RBM)

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management - RBM) โดย Canadian International Development Agency: CIDA, 1999) หมายถึง การบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (ผลการผลิตและผลลัพธ์) ในการทำงานขององค์กรโดยใช้การวัดผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัด (KPIs) ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม เพื่อเป็นตัวสะท้อนความสำเร็จในการดำเนินงาน ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการ บริหารงานของภาครัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ซึ่งคำนึงถึงประชาชนและผลสัมฤทธิ์ของงานเพื่อให้การทำงานของหน่วยงานหรือโครงการมุ่งเน้นผลลัพธ์ของงานมากกว่าเน้นปัจจัยนำเข้า กระบวนการทำงานและกฎระเบียบที่เคร่งครัด โดยจะมีการวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้ความสำคัญกับการกำหนด

วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมายที่ชัดเจน และการกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ที่สอดคล้องกัน รวมถึงมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจนในการวัดความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความรับผิดชอบต่อประชาชน การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กร ช่วยให้การบริหารการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม มีทิศทางในการปฏิบัติงาน มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ ทำให้ทราบผลการปฏิบัติงานเมื่อเทียบกับแผนหรือเป้าหมาย สามารถรายงานความก้าวหน้าผลการปฏิบัติงานต่อผู้บริหารและ ทำให้แก้ปัญหาได้ทันท่วงที

ลักษณะของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีดังนี้

2.1 เกี่ยวข้องกับทุกกระบวนการของการบริหาร (PDCA) ได้แก่ Plan มีวัตถุประสงค์ หรือ เป้าหมายที่ชัดเจน (ต้องการทราบว่าผลสัมฤทธิ์คืออะไร), Do มีการปฏิบัติงานที่มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตาม แผนที่วางไว้หรือไม่, Check มีการตรวจสอบว่าปฏิบัติได้ผลสัมฤทธิ์ตามที่วางแผนไว้หรือไม่ และ Act ปรับปรุงแก้ไขให้ได้ผลสัมฤทธิ์ตามแผนที่วางไว้

2.2 เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารเชิงกลยุทธ์ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ โดยองค์กรจะใช้วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์และกลยุทธ์ ซึ่งอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร เป็นกรอบในการกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factor : CSF) และตัวชี้วัด

ผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicator: KPI) ขององค์กรการบริหาร

มุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องมือช่วยประเมินความสำเร็จของการดำเนินการตามกลยุทธ์ องค์กรที่มีการบริหารเชิงกลยุทธ์สามารถใช้ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (CSF) และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (KPI) ขององค์กรเป็นกรอบวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรเทียบกับเป้าหมายเพื่อให้รู้ถึงความก้าวหน้าของการบรรลุวิสัยทัศน์ หากผลงานยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ผู้บริหารองค์กรจึงควรพิจารณาปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ให้มีความเหมาะสม

จากหลักการทั้ง 2 หลักการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การดำเนินการเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานภาครัฐ และเป็นการขับเคลื่อนสู่เป้าหมายตามยุทธศาตร์ชาติ จำเป็นต้องเข้าใจกลไกการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ และการจัดทำห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ที่แสดงให้เห็นการดำเนินการตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เพื่อให้ทราบได้ว่า ภารกิจงานของหน่วยงานอยู่ในขั้นตอนใดของกลไกการทำงานภายใต้ห่วงโซ่คุณค่า และการดำเนินการส่งผลต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ ทั้งนี้ หน่วยงานต้องมีการวิเคราะห์บทบาทที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามเป้าหมาย เพื่อลดความซ้ำซ้อนของภารกิจและการดำเนินงานภายใต้ห่วงโซ่คุณค่า โดยมีเครื่องมือที่สำคัญในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน คือ การกำหนดตัวชี้วัดแบบมีส่วนร่วม (Collective KPI) เพื่อแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายปลายทางของกระบวนการทำงานที่มีตัวชี้วัดตัวเดียวกันของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีภารกิจงานที่เกี่ยวข้อง เชื่อมโยงกัน และสามารถสะท้อนผลการดำเนินงาน และผลสัมฤทธิ์ในการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

แนวทางการกำหนดตัวชี้วัดแบบมีส่วนร่วม (Collective KPI)

ในการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ชาติให้บรรลุเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรมควรดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1. พิจารณาภารกิจหลักของหน่วยงานภาครัฐที่ตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในประเด็นเดียวกัน

2. กำหนด value chain ตามภารกิจของหน่วยงานที่สอดคล้อง เชื่อมโยงกัน ภายใต้ประเด็นสำคัญนั้น

3. กำหนดตัวชี้วัดแบบมีส่วนร่วม (Collective KPI) ที่มีเป้าหมายคือ ผลลัพธ์ปลายน้ำ เพื่อให้แต่ละหน่วยงานร่วมกันขับเคลื่อน และผลักดันการดำเนินงานในส่วนที่รับผิดชอบให้เป็นไปตามเป้าหมายเดียวกัน

4. ส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจเชื่อมโยงสอดคล้องกันมีการหารือร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ ทั้งในกระบวนการกำหนดตัวชี้วัดแบบมีส่วนร่วมที่เป็นตัวชี้วัดเดียวกันการวางแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามตัวชี้วัด การติดตามและประเมินผลตัวชี้วัด

รูปที่ 2 ตัวอย่างการกำหนดตัวชี้วัดแบบมีส่วนร่วม (Collective KPI) เพื่อบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐในประเด็นสำคัญตามยุทธศาสตร์ชาติ ที่มีเป้าหมายผลลัพธ์ที่เป็นตัวชี้วัดเดียวกัน ประเด็นการพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรเพื่อเตรียมสู่การเป็นผู้ประกอบการ



5. ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานตาม value chain และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการกำหนดตัวชี้วัดแบบมีส่วนร่วม (Collective KPI) เพื่อขับเคลื่อนการบูรณาการการดำเนินงานของภาครัฐ

ในการผลักดันให้การดำเนินการกำหนดตัวชี้วัดร่วมที่เป็นตัวชี้วัดเดียวกันระหว่างหน่วยงานตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลลัพธ์ตามเป้าหมาย มีปัจจัยที่จะช่วยสนับสนุนให้เกิดการกำหนดตัวชี้วัดแบบมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

1. บทบาทของผู้นำองค์กร ที่มีวิสัยทัศน์ เล็งเห็นผลลัพธ์จาก ต้นน้ำ–กลางน้ำ–ปลายน้ำ

2. บทบาทของหน่วยงานกลางที่กำกับดูแลการกำหนดตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐ คือ สำนักงาน ก.พ.ร. ในการสนับสนุนและให้คำแนะนำ รวมทั้ง ร่วมติดตามและประเมินผลการดำเนินการ

3. กลไกการกำหนดตัวชี้วัดที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4. การบูรณาการการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐตั้งแต่ต้นทาง โดยการวางเป้าหมายผลการดำเนินงานที่เป็นตัวชี้วัดเดียวกันและวางแผนการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้เกิดความชัดเจน

5. การประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงาน โดยการหารือและแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ทันต่อสถานการณ์

6. การประเมินผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดแบบมีส่วนร่วมที่กำหนดไว้อย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามเป้าหมายของตัวชี้วัดแบบมีส่วนร่วม

สรุป

บทความนี้ได้อธิบายถึงสาระสำคัญของการจัดทำตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐเพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการปฏิบัติราชการของแต่ละหน่วยงาน โดยที่การกำหนดตัวชี้วัดได้มีการพัฒนา

และปรับปรุงให้มีรูปแบบทั้งที่เป็นตัวชี้วัดเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน และตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) เพื่อบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงาน อันจะตอบโจทย์การพัฒนาประเทศและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ อย่างไรก็ดี ตัวชี้วัดร่วมดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการสร้างความสำเร็จของการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมเนื่องจากยังไม่ได้นำหลักการในเรื่องการมีภารกิจรับผิดชอบร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประยุกต์ใช้ และไม่มีเป้าหมายผลลัพธ์การดำเนินงานที่เป็นเป้าหมายเดียวกัน อีกทั้ง การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานมักจะเป็นงานตามภารกิจเป็นหลัก จึงไม่ส่งผลในการผลักดันยุทธศาสตร์ชาติให้บรรลุผล ดังนั้น จึงควรพัฒนาตัวชี้วัดให้ไปสู่รูปแบบของตัวชี้วัดแบบมีส่วนร่วม (Collective KPI) โดยกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกันใช้ตัวชี้วัดตัวเดียวกัน เพื่อร่วมกันผลักดันยุทธศาสตร์ชาติ โดยอาศัยหลักองค์ความรู้ของการจัดทำห่วงโซ่คุณค่ามาปรับใช้ในการจัดทำแผนการดำเนินงานเพื่อให้หน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องภายใต้ตัวชี้วัดเดียวกันมีความเข้าใจร่วมกัน รวมทั้งนำหลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาเป็นเครื่องมือในการประเมินความสำเร็จของการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐร่วมกัน อันจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้เกิดการพัฒนาประเทศและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นให้กับประชาชนอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ,สำนักงาน, (สำนักงาน ก.พ.ร.). (2565). คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552. สืบค้น 20 มีนาคม 2565, จาก https://www.opdc.go.th/content/NTA4Mw.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ,สำนักงาน, (สำนักงาน ก.พ.ร.)., (2565). คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565. สืบค้น 20 มีนาคม 2565, จาก https://www.opdc.go.th/content/filelist/MTM2.

บุษยมาศ แสงเงิน. (2565). Joint KPIs เครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนบูรณาการ .สืบค้น 20 มีนาคม 2565,จาก https://www.gotoknow.org/posts/345894.

วิจัยพฤติกรรมศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, สถาบัน. (2565).การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management-RBM). สืบค้น 20 มีนาคม 2565, จากhttp://portal.nurse.cmu.ac.th /fonoffice/adminoffice/kmblog/DocLib1/RBM_4.pdf.

Jelena, Rancic. (2022).Monitoring the Implementation of Structural Reforms.Strengthening Line Ministries' Capacities to Assess Fiscal Implications of Structural Reforms (FISR project).RetrievedMar 20, 2022 from https://ised-isde.canada.ca/site/retail-trade/en/state-retail-canadian-report-0.

Kelvin, Michel George. (2019).Key Performance Indicators' Effects on Public Sector Infrastructure Project Efficiency in Grenada.Walden Dissertations and Doctoral Studies.Retrieved Mar 20, 2022 from https://scholarwork.waldenu.edu/ dissertations,

Porter, Michael E. (2013).Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance. New York: Free press.