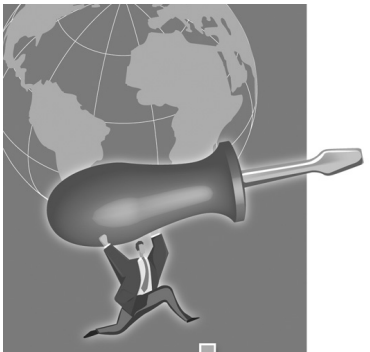


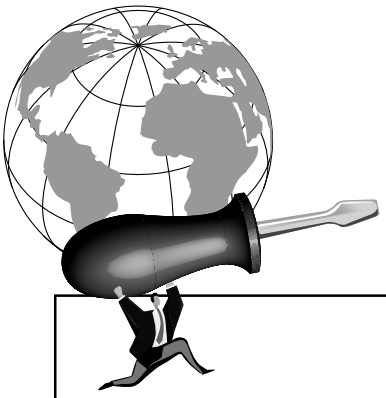
ปรับปรุงใหม่

แผนที่ยุทธศาสตร์
Strategy Map

โครงการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้

ก.พ.ร.
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง
(Self-Learning Toolkits)



แผนที่ยุทธศาสตร์
Strategy Map

ปรับปรุงใหม่

ผู้จัดทำฉบับปี 2548	:	รศ.ดร.พสุ เดชะรินทร์ และคณะ
ผู้จัดทำฉบับปรับปรุงปี 2552	:	รศ.ดร.จิรประภา อัครบวร และรัตนศักดิ์ เจริญทรัพย์
เลขมาตรฐานประจำหนังสือ	:	978-611-7145-01-8
สงวนลิขสิทธิ์	:	ลิขสิทธิ์ของสำนักงาน ก.พ.ร. ขอสงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537
พิมพ์ครั้งที่ 1	:	ธันวาคม 2548 จำนวน 1,500 เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ 2 (ฉบับปรับปรุง)	:	สิงหาคม 2552 จำนวน 700 เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ 3 (ฉบับปรับปรุง)	:	ธันวาคม 2552 จำนวน 1,000 เล่ม
จำนวนหน้า	:	133 หน้า
จัดทำโดย	:	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 59 ถนนพิษณุโลก แขวงจิตรลดา เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทรศัพท์ 0-2356-9999 อีเมล์: opdc@opdc.go.th www.opdc.go.th
พิมพ์ที่	:	สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา สี่แยกซังฮี้ ถนนสามเสน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร โทรศัพท์ 0-2243-0611 โทรสาร 0-2243-0616

คำนำจากเลขาธิการ ก.พ.ร.

ในปัจจุบันสภาพแวดล้อมต่างๆ ของโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในฐานะหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริม สนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการให้มีขีดสมรรถนะสูง สามารถเรียนรู้และปรับตัวตอบสนองทันต่อการเปลี่ยนแปลง จึงร่วมมือกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ดำเนินโครงการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้เพื่อเสนอเครื่องมือในการช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ในองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการพัฒนาศักยภาพการปฏิบัติงานให้กับข้าราชการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 โดยได้มีการพัฒนาชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) รวมทั้งดำเนินการฝึกอบรมสร้างวิทยากรต้นแบบ เพื่อเป็นผู้เผยแพร่องค์ความรู้ให้กับข้าราชการอย่างต่อเนื่อง

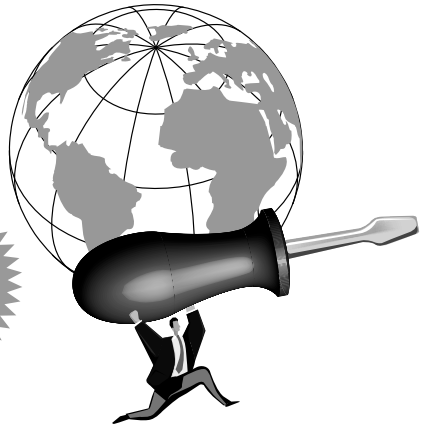
สำหรับโครงการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้ (ระยะที่ 4 พ.ศ. 2551-2552) นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้และเทคนิควิธีการบริหารราชการสมัยใหม่ให้แก่ข้าราชการและบุคคลผู้สนใจทั่วไป ให้สามารถทำความเข้าใจในเรื่องของการบริหารยุทธศาสตร์อย่างกว้างขวาง และสามารถนำไปใช้ปฏิบัติงานได้จริง พร้อมเผชิญหน้ากับความท้าทายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาและเพิ่มเติมรายวิชาใหม่ใน **ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง "หลักสูตรการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Toolkits: Making Strategy Work)"** ให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ยิ่งขึ้น ซึ่งครอบคลุมหัวข้อสำคัญ 8 รายวิชา ได้แก่ แผนที่ยุทธศาสตร์ การกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคล การบริหารความเสี่ยง การบริหารการเปลี่ยนแปลง การจัดการความรู้ ความคิดไร้ขีดจำกัด การจัดทำ

คู่มือการปฏิบัติงาน และการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม พร้อมทั้งได้จัดให้มีการฝึกอบรมสร้างวิทยากรต้นแบบ ให้สามารถนำชุดเครื่องมือดังกล่าวไปถ่ายทอดและประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังได้จัดทำ **ชุดเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่** ที่มีกระแสความสนใจในปัจจุบันสูง โดยมีเนื้อหาครอบคลุม 3 รายวิชา ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อสังคม การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย และการตลาดสำหรับภาครัฐ

ท้ายที่สุดนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ขอขอบคุณคณะผู้จัดทำและผู้เขียนชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเองและชุดเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ดังกล่าวนี้ทุกท่านและหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อข้าราชการและบุคคลทั่วไปในการเรียนรู้และสามารถนำความรู้ กลยุทธ์ เทคนิควิธีการ รวมทั้งเครื่องมือการบริหารงานต่างๆ ไปใช้ในการปรับตัวและผลักดันยุทธศาสตร์ขององค์การให้บรรลุผลสำเร็จต่อไป

(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)
เลขาธิการ ก.พ.ร.
กุมภาพันธ์ 2552

แผนที่ยุทธศาสตร์
Strategy Map



สารบัญ

การใช้ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง..... 7

บทนำ..... 11

1 เชื่อมประสบการณ์..... 19

2 เข้าสู่บทเรียน..... 27

3 ปูพื้นความรู้..... 31

4 ทบทวนทฤษฎี..... 51

5 ทฤษฎีสู่การปฏิบัติ..... 77

6 แนวทางสู่การปฏิบัติ.....103

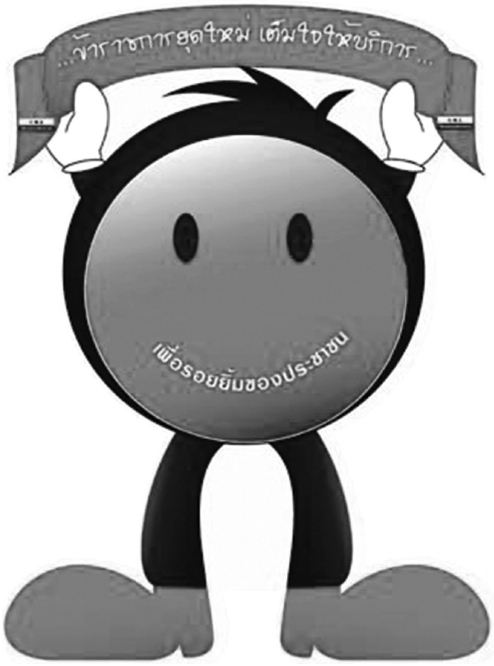
7 ตัวอย่างเพื่อการเรียนรู้.....107

8 วัดระดับความเข้าใจ.....113

9 ฝากไว้ให้จดจำ.....119

เอกสารอ้างอิง.....125

อภิธานศัพท์แผนที่ยุทธศาสตร์.....127


...ข้าราชการยุคใหม่ เต็มใจให้บริการ...
เพื่อรอยยิ้มของประชาชน

การใช้ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง เรื่อง แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map)



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้จัดทำโครงการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 จนถึงปัจจุบัน ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2552 ในฐานะบรรณาธิการ และผู้ปรับปรุงเนื้อหาชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง “หลักสูตรการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Toolkits: Making Strategy Work)” จึงขอแนะนำวิธีการใช้เครื่องมือเรื่อง แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) ซึ่งเป็นหนึ่งในชุดเครื่องมือทั้งหมด 8 เรื่อง ที่กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้ริเริ่มจัดทำขึ้นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ

ชุดเครื่องมือ แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) ฉบับแรกจัดทำขึ้นในปี พ.ศ.2548 โดย รศ.ดร.พสุ เดชะรินทร์ และคณะ และฉบับปรับปรุงปี พ.ศ.2552 โดย รศ.ดร.จิรประภา อัครบวร และคณะซึ่งมีการปรับเปลี่ยนเนื้อหาเพื่อเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-2555) ตามแนวคิดการพัฒนาองค์การมากขึ้น และเพิ่มตัวอย่างการเรียนรู้ทั้งในระดับจังหวัดและระดับกรมซึ่งจะทำให้ผู้อ่านได้เห็นภาพของแผนที่ยุทธศาสตร์ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ขอขอบคุณ รศ.ดร.พสุ เดชะรินทร์ และ ดร.นันธวุฒิ ลือมรสิริ และองค์การต่างๆ ที่ให้ตัวอย่างในการเรียนรู้ครั้งนี้

ชุดเครื่องมือการเรียนรู้นี้แตกต่างจากหนังสือทั่วไป คือ เป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้โดยผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่คั่นระหว่างเนื้อหา และตัวอย่างเพื่อการเรียนรู้ ทำให้ผู้อ่านสามารถคิดตามและเรียนรู้ได้จากเนื้อหาที่นำเสนอ

เนื่องจากตัวอย่างเป็นเรื่องเกี่ยวกับหน่วยงานราชการ นอกจากนี้ผู้อ่านสามารถประยุกต์ใช้ความรู้ในการนำไปปฏิบัติราชการได้ถูกต้อง รวดเร็ว อันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถให้ข้าราชการเป็นผู้มีความรู้ในวิชาการสมัยใหม่ สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีคุณธรรม ตลอดจนสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมในหมู่ข้าราชการให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อนำมาพัฒนาการปฏิบัติราชการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดในการจัดทำชุดเครื่องมือ

แนวทางในการจัดทำชุดเครื่องมือครั้งนี้ ได้ประยุกต์ใช้หลักการเรียนรู้แบบผู้ใหญ่ (Adult Learning) ของ Kolb และขั้นตอนการเรียนรู้ของ Bloom (Bloom's Taxonomy of Learning) โดยการนำเสนอตามกระบวนการเรียนรู้แบบผู้ใหญ่และขั้นตอนการเรียนรู้อย่างเป็นลำดับ เพื่อทำให้มั่นใจได้ว่าคู่มือที่จัดทำขึ้นสามารถทำให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ด้วยตนเองและสามารถนำความรู้นี้ไปปฏิบัติใช้ได้จริงตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้

ผู้ใช้ชุดเครื่องมือ

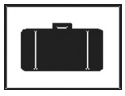
ชุดเครื่องมือชุดนี้จัดทำขึ้นเพื่อให้ผู้ใช้ชุดเครื่องมือ (User) หรือกลุ่มผู้ใช้ ได้แก่ ผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Chief Change Officer : CCO) ของกระทรวงหรือกรม กลุ่มพัฒนาระบบบริหารผู้รับผิดชอบหลักด้านการพัฒนาระบบราชการของจังหวัดหรือกระทรวง ผู้ที่สนใจองค์ความรู้ในการบริหารสมัยใหม่นี้ ได้มีความรู้ ความเข้าใจ เกิดทักษะในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ อันมีผลต่อการปฏิรูประบบราชการในที่สุด

บทเรียนในชุดเครื่องมือ

บทต่างๆ ในชุดเครื่องมือมีการจัดเรียงในแนวทางเดียวกัน คือ เริ่มต้นจากการ "เชื่อมประสบการณ์" ของผู้ใช้ชุดเครื่องมือกับเรื่องที่กำลังจะเรียนรู้ แล้วจึงตามด้วยการ "เข้าสู่บทเรียน" และ/หรือการ "ปูพื้นความรู้" ซึ่งผู้ใช้จะเห็นภาพรวมของบทเรียนจากแผนภาพ (Flowchart) หลังจากนั้นผู้ใช้ชุดเครื่องมือจึงจะได้เรียนรู้เครื่องมือต่างๆ ตามลำดับอย่างเป็นขั้นตอน ผ่านเนื้อหาทฤษฎี และ "ตัวอย่างเพื่อการเรียนรู้" (Case Study) พร้อมทั้งมี "บททดสอบความเข้าใจ" ซึ่งผู้เรียนจะได้พบกับแบบทดสอบ แบบทบทวนการเรียนรู้ เอกสารใบงานเป็นระยะๆ เพื่อให้ผู้ใช้ชุดเครื่องมือสามารถทบทวนความเข้าใจ และสามารถนำความรู้ที่ได้ไปประมวลใช้ได้อย่างถูกต้อง โดยผู้เขียนได้ให้คำเฉลย คำชี้แนะให้ผู้ใช้เครื่องมือได้ทำการตรวจสอบเครื่องมือด้วยตนเอง และให้คำแนะนำในการประยุกต์ใช้เครื่องมือกับลักษณะงานที่ทำอยู่ บทสุดท้ายของชุดเครื่องมือเป็นบท "ฝากไว้ให้จดจำ" ซึ่งเป็นการรวบรวมหัวใจสำคัญของเนื้อหาในชุดเครื่องมือทั้งหมดไว้

สัญลักษณ์ในชุดเครื่องมือ

สัญลักษณ์ถูกกำหนดขึ้นเพื่อช่วยให้ผู้ใช้ชุดเครื่องมือสามารถติดตามเนื้อหาและกิจกรรม

สัญลักษณ์	หมายถึง
	เอกสารเพิ่มเติมหรืออ้างอิง (Book References)
	เอกสารอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มเติมหรืออ้างอิง (Web References)
	เทคนิค หรือหัวใจสำคัญ (Key Point)
	แบบทดสอบ (Test)
	ใบงาน (Work Sheets)
	กรณีศึกษา (Case Study)
	ตัวอย่าง (Example)
	แบบฝึกหัด (Exercise)
	ข้อเสนอแนะ หรือคำแนะนำ (Recommendation)
	ทบทวนความรู้ ลองคิดดู ชวนคิด (Let's Think)
	ตรวจสอบความเข้าใจ (Checklist)

ชุดเครื่องมือเพื่อการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) นี้จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ด้วยความร่วมมือของผู้ใช้ชุดเครื่องมือที่จะปฏิบัติตามคำชี้แนะ และทำแบบฝึกหัด แบบทดสอบตามที่ผู้เขียนได้นำเสนอไว้

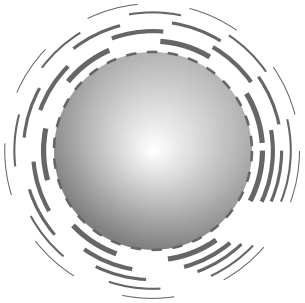
Richard Bach นักเขียนชาวอเมริกันได้กล่าวว่า "การเรียนรู้คือการได้ค้นพบว่าเรารู้อะไรแล้วบ้าง การได้ลงมือปฏิบัติคือการได้ทดลองให้แน่ใจว่าเรารู้จริง การสอนผู้อื่นทำให้เราทราบว่าผู้อื่นนั้นรู้เรื่องต่างๆ เช่นเดียวกับเราเอง ดังนั้นเราควรเป็นทั้งผู้เรียน ผู้ปฏิบัติ และผู้สอน"

"Learning is finding out what you already know, Doing is demonstrating that you know it, Teaching is reminding others that they know it as well as you do. We are all learners, doers, and teachers."

การเป็นผู้บริหารหน่วยงานคือการเป็นผู้สร้างความสำเร็จของงานโดยบริหารผ่านผู้อื่น ดังนั้นผู้บริหารนอกจากจะต้องมีความรู้แล้ว หากมีเครื่องมือในการช่วยถ่ายทอดความรู้สู่การปฏิบัติ และถ่ายทอดความรู้สู่ผู้อื่นได้ด้วย จะยิ่งทำให้การบริหารจัดการงานมีทั้งประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงขึ้น

จากความตั้งใจในการทำงานของคณะผู้จัดทำชุดเครื่องมือนี้ ร่วมกับการประสานความร่วมมืออย่างดีจากบุคลากรของสำนักงาน ก.พ.ร. ทุกท่านที่ทำให้ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ฉบับปรับปรุงนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยความหวังที่อยากจะเห็นระบบราชการไทยดีขึ้น เพื่อความผาสุขของประชาชนชาวไทยทุกคน อันจะนำมาซึ่งความภาคภูมิใจในประเทศไทยของเรา อย่างไรก็ตาม หากชุดเครื่องมือนี้มีข้อผิดพลาดประการใดทางผู้จัดทำขอน้อมรับคำแนะนำ

รศ.ดร.จิรประภา อัครบวร
บรรณาธิการ

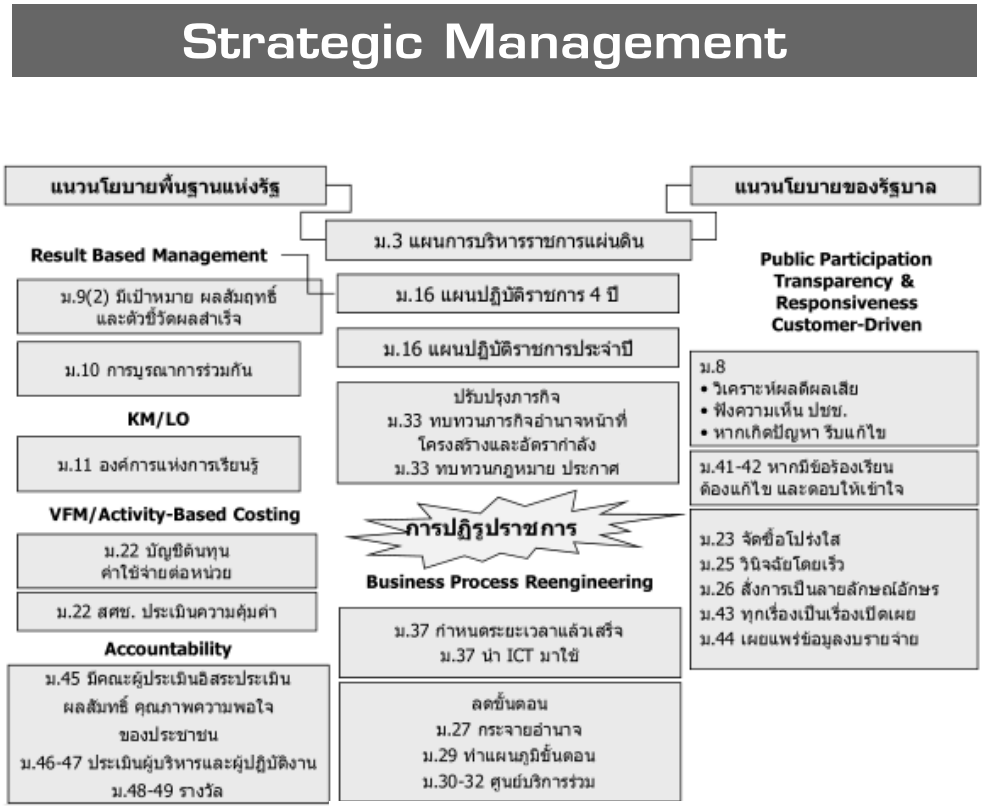


บทนำ

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับสภาวการณ์ใหม่ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในระดับโลก ดังนั้นการพัฒนาระบบราชการไทยให้สอดคล้องกับบริบทดังกล่าวโดยการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) และการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาใช้จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะทำให้ระบบราชการขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง สามารถเรียนรู้ปรับตัวและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว และยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาล เพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชน โดยมีจุดหมายปลายทางเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ

การปฏิรูประบบราชการของไทยจึงเริ่มขึ้น ในปี พ.ศ.2545 โดยได้มีความพยายามในการพัฒนาและยกระดับขีดความสามารถในการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้อาศัยกรอบแนวคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นหลักคิดสำคัญในการพัฒนาระบบราชการไทย มีการออกกฎหมาย ระเบียบ รวมทั้งแผนงาน เพื่อช่วยผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการและการดำเนินงานของหน่วยราชการต่างๆ อาทิ การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 3/1 ตามด้วยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 รวมถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-2555) และแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ.2552-2554)

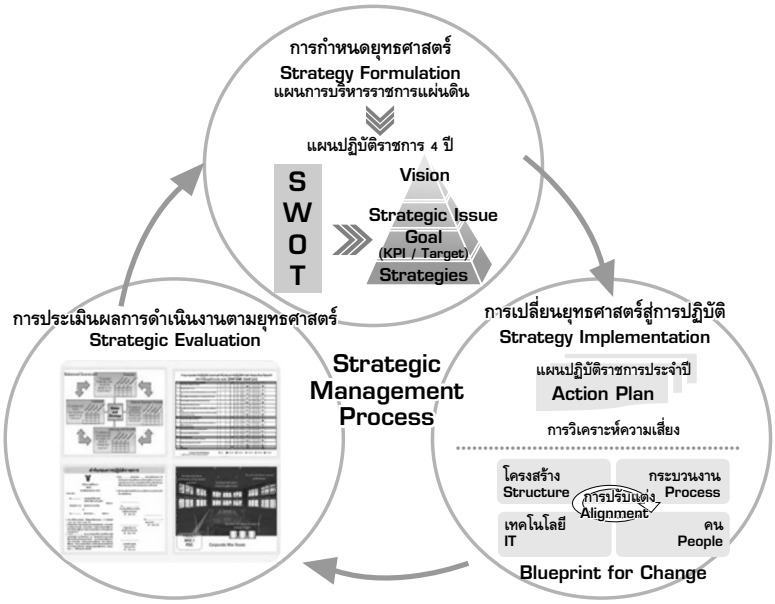
จากกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-2555) สำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะหน่วยราชการที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการเพื่อนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชน จึงได้นำแนวคิดของการบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Management) ซึ่งถือเป็นหลักการในการบริหารที่จะช่วยทำให้องค์การมีการกำหนดทิศทางที่ชัดเจน มีแนวทางในการปฏิบัติเพื่อไปสู่ทิศทางที่ต้องการ รวมทั้งมีการติดตาม ประเมินผลที่ชัดเจนมาใช้



ภาพ ก : การบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Management)

ในภาพ ก ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และเครื่องมือทางการบริหารจัดการสมัยใหม่เพื่อการบริหารยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ

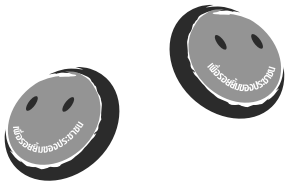
ดังนั้น อาจจะสรุปได้ว่าการพัฒนาหน่วยราชการให้เป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงนั้น ความสามารถในการบริหารยุทธศาสตร์ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อน ซึ่งในการบริหารยุทธศาสตร์ให้บังเกิดผลนั้นประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญสามประการ ได้แก่ การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) การแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ (Strategy Implementation) และการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Evaluation) ตามภาพ ข



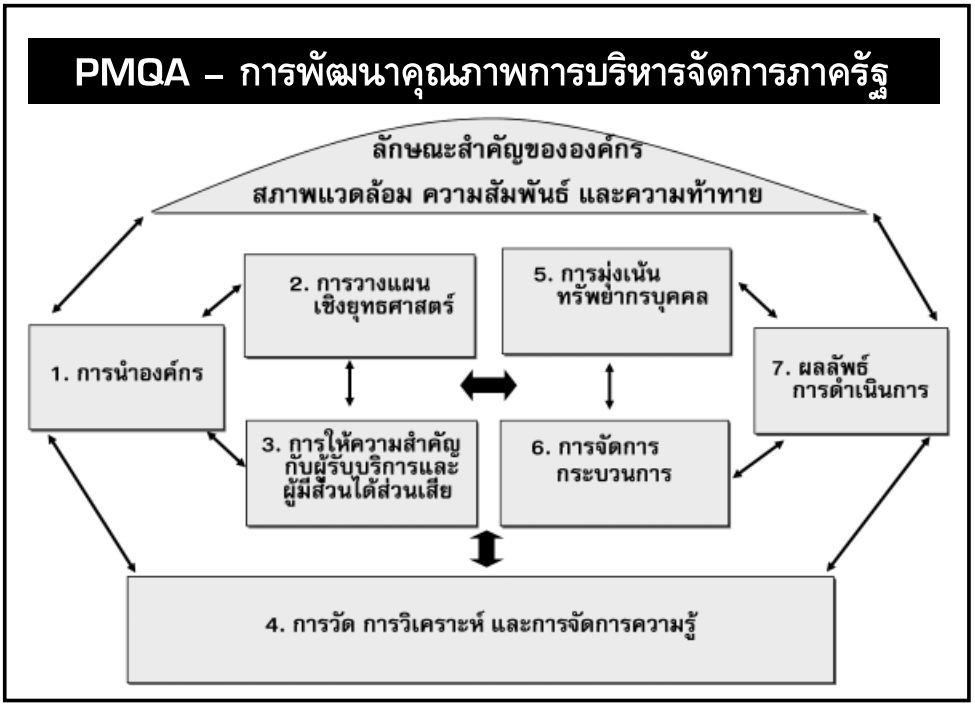
ภาพ ข : องค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารยุทธศาสตร์

จากภาพจะเห็นได้ว่าทิศทางขององค์ประกอบทั้งสามประการนั้นจะบ่งชี้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบทั้งสามประการอย่างชัดเจน โดยการที่จะเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงนั้นมิใช่เพียงแค่ความสามารถในการวางแผนยุทธศาสตร์ให้ชัดเจนเท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมไปถึงความสามารถในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดสัมฤทธิ์ผล รวมทั้งต้องมีกระบวนการในการวัดและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง โดยภายใต้องค์ประกอบแต่ละส่วนนั้นยังมีแนวทางในการปฏิบัติอีกหลายประการ ซึ่งการปฏิบัติตามแนวทางต่างๆ นั้นจะต้องอาศัยเครื่องมือในการบริหารจัดการ (Management Tools) เข้ามาช่วย โดยเครื่องมือในการบริหารเหล่านี้เปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือสำหรับผู้บริหารในการพัฒนาและขับเคลื่อนองค์การตนเองสู่ความเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง เช่น แผนที่ยุทธศาสตร์ การบริหารการเปลี่ยนแปลง การจัดการความรู้ การบริหารความเสี่ยง การถ่ายทอดตัวชี้วัดของหน่วยงานสู่ระดับบุคคล ความคิดไร้ขีดจำกัด การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ดูเหมือนปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาระบบราชการ คือ หน่วยราชการจำนวนมากยังขาดความเข้าใจถึงสาเหตุและวัตถุประสงค์สำคัญของการนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการใหม่ๆ มาใช้ ยังไม่เห็นภาพว่าการนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการต่างๆ เหล่านี้มาใช้จะนำไปสู่ผลลัพธ์ใด รวมทั้งไม่เห็นความเชื่อมโยงระหว่างเครื่องมือทางการบริหารจัดการต่างๆ ทำให้เกิดความรู้สึกว่าการพัฒนาระบบราชการ โดยการนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการมาใช้นั้นจะทำให้เกิดภาระแก่หน่วยราชการมากกว่าเป็นการพัฒนาหน่วยราชการ และทำให้การนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการเหล่านี้มาใช้เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อนโยบายมากกว่าเพื่อให้เกิดการพัฒนาองค์การ ดังนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเองและชุดเครื่องมือการฝึกอบรมเทคนิคการบริหารจัดการ “หลักสูตรการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Toolkits : Making Strategy Work)” ขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานของข้าราชการให้เป็นผู้มีความรู้ในวิชาการสมัยใหม่ สามารถนำไปปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสำนักงาน ก.พ.ร. ได้พัฒนาชุดเครื่องมือดังกล่าวเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีการขยายองค์ความรู้และปรับปรุงเนื้อหาให้ทันสมัยสอดคล้องกับปัจจุบันมากยิ่งขึ้น โดยขณะนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนิน “โครงการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้ (ระยะที่ 4)” ซึ่งได้ดำเนินการพัฒนาปรับปรุงชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) ฉบับเดิม จำนวน 7 ชุด ให้มีเนื้อหาทันสมัย และได้เพิ่มชุดเครื่องมือใหม่อีก 1 เรื่อง คือ เรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) รวมทั้งเพิ่มเนื้อหาชุดเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ที่ควรทราบอีก 3 เรื่อง คือ ความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR-Corporate Social Responsibility) การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network) การตลาดสำหรับภาครัฐ (Marketing in Public Sector)



องค์ความรู้ทางการบริหารดังกล่าว จะช่วยให้บุคลากรภาครัฐมีความเข้าใจในเครื่องมือการบริหารยุทธศาสตร์มากขึ้น นำไปสู่ความสามารถในการขับเคลื่อนระบบราชการให้ประสบความสำเร็จตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญอีกชิ้นหนึ่งที่สำนักงาน ก.พ.ร. นำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ตลอดทั้งใช้เป็นกรอบแนวทางในการประเมินตนเอง (Self-Assessment Report : SAR) และเป็นบรรทัดฐานการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการตนเองของหน่วยงานภาครัฐ อันจะนำไปสู่การยกระดับการปฏิบัติงานของภาครัฐต่อไป โดยถ้าองค์การใดที่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์เหล่านี้ได้ในระดับที่ดี ย่อมจะเป็นเหมือนกับเครื่องรับรองถึงความเป็นเลิศขององค์การได้ในระดับหนึ่ง เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมีทั้งสิ้น 7 หมวด ซึ่งประกอบไปด้วย หมวด 1 การนำองค์การ หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล หมวด 6 การจัดการกระบวนการ หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ ตามภาพ ค



ภาพ ค : การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)

ตาราง ก : รายละเอียดชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง

ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) ฉบับปรับปรุง

	1.เรื่อง **"แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map)"** เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เห็นแผนภาพที่แสดงถึงแนวทางยุทธศาสตร์ในการบริหารองค์การให้ประสบผลสำเร็จและมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ (Outcome) ที่องค์การปรารถนา ซึ่งเชื่อมโยงกับทุกๆ มิติทั้ง 4 มิติ เพื่อให้นำไปสู่ผลลัพธ์ที่องค์การต้องการ ผ่านกระบวนการสร้างคุณค่า (Value-Creating Processes) นอกจากนี้แผนที่ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือที่จะสื่อสารให้เราได้ทราบถึงยุทธศาสตร์ขององค์การ ทิศทางและการเชื่อมโยงเป้าหมายต่างๆ ขององค์การในแต่ละด้านได้อย่างเป็นรูปธรรม และถ่ายทอดกลยุทธ์ไปสู่คนในองค์การให้มีความเข้าใจได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะทำให้ทั้งผู้บริหารและบุคลากรสามารถนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้เกิดผลได้อย่างแท้จริง
	2.เรื่อง **"การกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคล (Individual Scorecard)"** เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการถ่ายทอดแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์หลัก จัดสรรทรัพยากรเพื่อให้มั่นใจว่าสามารถปฏิบัติตามแผนได้สำเร็จ ทำให้ผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผนมีความยั่งยืน โดยใช้การกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคลขึ้นเพื่อให้เกิดผู้รับผิดชอบตามแผนปฏิบัติการ
	3.เรื่อง **"การบริหารความเสี่ยง (Risk Management)"** เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้สามารถบริหารจัดการกับความเสี่ยงในการบริหารงาน และทำให้การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้ ด้วยการพิจารณาความเสี่ยง อาทิ ในด้านการเงิน สังคม จริยธรรม กฎหมาย ข้อบังคับ และด้านอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งทำให้มีโอกาสที่จะบรรลุวัตถุประสงค์มากขึ้น รวมทั้งเกิดโอกาสในการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน



4.เรื่อง **"การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)"** เป็นอีกเครื่องมือบริหารหนึ่ง เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วมากขึ้นกว่าในอดีต ด้วยสาเหตุนี้องค์การต่างๆ จึงจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยจากสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น ตั้งแต่การหาเหตุผลของการเปลี่ยนแปลง ผลกระทบที่เกิดขึ้นในด้านต่างๆ หลังจากมีการเปลี่ยนแปลง และบทบาทหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงโดยสามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์การอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมมากขึ้น



5.เรื่อง **"การจัดการความรู้ (Knowledge Management)"** เป็นเครื่องมือบริหารจัดการรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในองค์การซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคลหรือเอกสารมาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้ทุกคนในองค์การสามารถเข้าถึงความรู้ และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้ รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้องค์การมีความสามารถในเชิงแข่งขันสูงสุด



6.เรื่อง **"ความคิดไร้ขีดจำกัด (Ideas are Free)"** เป็นเครื่องมือที่สร้างให้เกิดความสำคัญกับการใช้ "ความคิด" เนื่องจาก "ความคิด" จะทำให้เกิดการเข้าใจในปัญหา และการมองเห็นโอกาสในการแก้ไขความคิดเล็กๆ สามารถเป็นจุดเริ่มต้นของนวัตกรรมที่ยิ่งใหญ่ได้ เพราะฉะนั้นการกระตุ้นให้เกิดความคิดและการรวบรวมความคิดจึงเป็นสิ่งสำคัญ พร้อมกับผู้บริหารจะต้องเรียนรู้วิธีการจัดการดึงความคิดความรู้ของคนในองค์การเหล่านั้นออกมา เพื่อทำให้องค์การขับเคลื่อนบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ คือสิ่งสำคัญ



7.เรื่อง **"การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน (Work Manual)"** เป็นเครื่องมือบริหารที่ช่วยให้หน่วยงานราชการมีการจัดกระบวนการปฏิบัติงานการให้บริการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยสามารถนำเสนอเป็นคู่มือการปฏิบัติงานที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ

ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) ฉบับใหม่



8.เรื่อง **"การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)"** เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ผู้บริหารเปิดการรับฟังและเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ มีกระบวนการศึกษาข้อร้องเรียน ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อให้ผู้รับบริการหรือประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการบริหารจัดการภาครัฐ สามารถร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผนงานโครงการ ตลอดทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถติดตามตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติราชการของทุกหน่วยงานได้

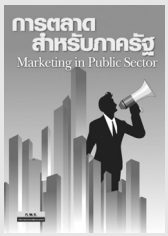
ชุดเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ (Modern Management)



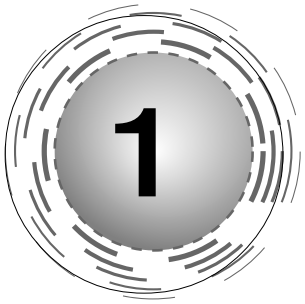
1.เรื่อง **"ความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR-Corporate Social Responsibility)"** เป็นเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ ซึ่งช่วยให้ผู้บริหารเข้าใจและคำนึงถึงความต้องการหรือผลประโยชน์ของผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คำนึงถึงภารกิจที่สร้างประโยชน์อื่นๆ นอกเหนือจากภารกิจ ตามความรับผิดชอบของตนเอง นอกจากนี้ชุดเครื่องมือนี้ยังครอบคลุมถึงการกำกับดูแลตนเองที่ดี (Organizational Governance) ที่หมวดการนำองค์การของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐได้กล่าวไว้ว่า ผู้บริหารส่วนราชการควรดำเนินการบริหารภาครัฐเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยทำการบริหารจัดการที่ทำให้เกิดการควบคุม ตรวจสอบได้ และดำเนินการอย่างมีจริยธรรม



2.เรื่อง **"การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network)"** เป็นเครื่องมือการบริหาร เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ โดยหน่วยงานภาครัฐต้องสร้างระบบการดำเนินงานร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ โดยร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกทั้งภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ รวมถึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน เพื่อสร้างเครือข่ายการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบร่วมกัน



3.เรื่อง **"การตลาดสำหรับภาครัฐ (Marketing in Public Sector)"** เป็นเครื่องมือบริหารที่มีมุมมองการบริหารแบบนักการตลาดที่มุ่งเอาลูกค้า (C-Customer) เป็นจุดเริ่มต้นของการขายสินค้าและบริการ หากการบริหารภาครัฐมีการประยุกต์ใช้มุมมองแบบธุรกิจเอกชน แนวคิดการตลาดจะใช้ผู้รับบริการ หรือประชาชนเป็นโจทย์ในการพัฒนางานบริการให้ตอบสนองความต้องการความคาดหวัง เพื่อสร้างให้เกิดความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือประชาชนให้ได้มากที่สุด



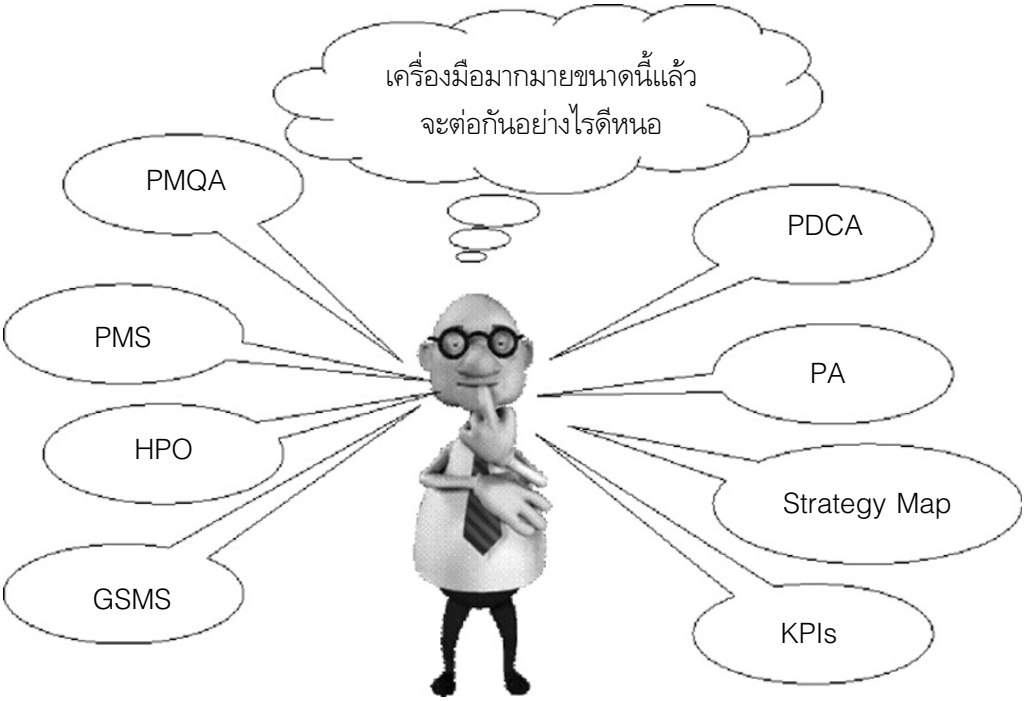
1 เชื่อมประสบการณ์

เรื่องของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์คงไม่ใช่เรื่องใหม่ของผู้บริหารในระบบราชการไทยอีกต่อไป เนื่องจากสำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) เรื่องนี้ในปี พ.ศ.2548 แล้วยังได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551-2555) ที่ให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เป็นอย่างมาก โดยพิจารณาได้จากประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3: มุ่งสู่การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและความสามารถในการเรียนรู้ คิดริเริ่ม เปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่างๆ กลยุทธ์ที่ 3.3.1 มุ่งสู่การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organization) เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยปรับแต่งองคาพยพในด้านต่างๆ เช่น โครงสร้าง กระบวนการ เทคโนโลยี บุคลากร วัฒนธรรมและค่านิยม ให้มีความเหมาะสม สอดคล้องและเชื่อมโยงไปในทิศทางเดียวกันทั่วทั้งองค์การ และกลยุทธ์ที่ 3.3.4 ปรับปรุงกลไกและระบบการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ให้เหมาะสมสอดรับกับพันธกิจและลักษณะของหน่วยงานภาครัฐสามารถวัดผลได้ทั้งในระดับองค์การและระดับบุคคล

โดยการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันมีการกล่าวถึงแนวคิดและเครื่องมือการบริหารใหม่ๆ อีกมากมาย เช่น การพัฒนาคุณภาพการบริหารการจัดการภาครัฐ (PMQA : Public Sector Management Quality Award) ระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน (PMS : Performance Management System) องค์การสมรรถนะสูง (HPO : High Performance

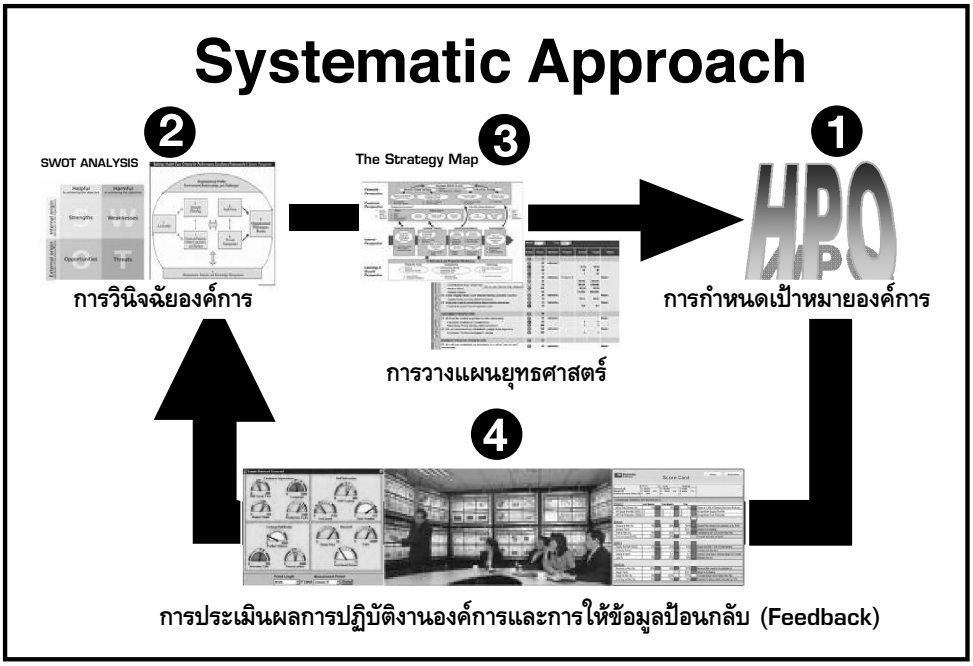
Organization) ระบบการบริหารยุทธศาสตร์ขององค์การภาครัฐ (GSMS: Government Strategic Management System) เป็นต้น จึงทำให้เกิดคำถามตามมาว่า "ผู้บริหารควรทำอย่างไรกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่จะเชื่อมโยงกับเครื่องมือการบริหารใหม่เข้ากับเครื่องมือการบริหารในอดีตที่มีอยู่เดิม" (เช่น วงล้อคุณภาพ (PDCA: Plan Do Check Act) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (PA: Performance Appraisal) แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) การกำหนดตัวชี้วัด (KPIs: Key Performance Indicators) เป็นต้น

ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ **"แผนที่ยุทธศาสตร์"** (Strategy Map) และ **"การกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคล"** (Individual Scorecard) ฉบับปรับปรุงนี้จะสร้างความเชื่อมโยงเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ให้ท่านผู้อ่านได้เห็นถึงการทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning/Formulation) และการนำแผนไปใช้ (Strategic Execution/Implementation) อย่างเป็นรูปธรรม



หากเราพิจารณาแนวคิดและเครื่องมือการบริหารทีละแบบองค์รวม เราจะเห็นความเชื่อมโยงและส่งเสริมกันในการใช้เครื่องมือเหล่านี้โดยผู้บริหารควรเห็นภาพการนำแนวคิดและเครื่องมือเหล่านี้มาใช้ร่วมกันอย่างเป็นระบบ (Systematic Approach) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งส่งเสริม**การพัฒนาองค์การ** (Organization Development) เป็นสำคัญ ซึ่งแนวทางหลักของการพัฒนาองค์การภาครัฐในปัจจุบันเป็นการพัฒนาในรูปแบบ**การบริหารผลการปฏิบัติงาน หรือ PM:** Performance Management ซึ่งเป็นหนึ่งในหลายเครื่องมือการพัฒนาองค์การ (OD Interventions)

ภายใต้การบริหารผลการปฏิบัติงาน (PMS) นี้ ผู้บริหารจำเป็นต้องมีกระบวนการคิดเชิงระบบ (Systems Thinking) **ซึ่งการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ระดับองค์การ** คือ ❶ การคิดโดยเริ่มต้นที่เป้าหมายเสมอ (Start from the end) หลังจากนั้นจึงทำ ❷ การสำรวจสภาพปัจจุบันขององค์การหรือการวินิจฉัยองค์การ (Organization Diagnosis) ด้วยเครื่องมือการบริหารต่างๆ เช่น SWOT Analysis, PMQA เป็นต้น ต่อจากนั้นจึงทำ ❸ การวางแผนยุทธศาสตร์ด้วยแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) และการกำหนดตัวชี้วัดระดับองค์การ สุดท้ายจึงเข้าสู่ ❹ กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานระดับองค์การ (Corporate Performance Evaluation) ซึ่งใช้เป็นข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) ไปในขั้นตอนการวินิจฉัยองค์การในครั้งต่อไป (ดูภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 : การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ระดับองค์การ ตามกระบวนการคิดเชิงระบบ

จากภาพที่ 1 การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ระดับองค์การตามกระบวนการคิดเชิงระบบ ❶ **การกำหนดเป้าหมายขององค์การ** (Organization Goal) ว่าต้องการเป็นองค์การประเภทใด เช่น ในปัจจุบันสำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดเป้าหมายการพัฒนาองค์การภาครัฐเป็น**องค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง หรือ** HPO: High Performance Organization ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องทราบว่า HPO คือองค์การแบบใด (ดูชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง เรื่อง การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูง โดย รศ.ดร.พสุ เดชะรินทร์และคณะ, 2549)

❶ **องค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง** (HPO: High Performance Organization)

องค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงเป็นหนึ่งในหลายรูปแบบของการพัฒนาองค์การ ซึ่งปัจจุบันองค์การทั้งภาคเอกชนและภาครัฐต่างให้ความสนใจองค์การในรูปแบบนี้กันมาก อันอาจเป็นผลมาจากแรงกดดันจากสภาพเศรษฐกิจเสรีทุนนิยมที่มีการแข่งขันสูง การขาดแคลนทรัพยากรที่สำคัญของโลก เช่น น้ำมัน การค้าไร้พรมแดน พัฒนาการของเทคโนโลยี ความต้องการและความคาดหวังของลูกค้าหรือผู้ใช้บริการที่สูงขึ้น ดังนั้นองค์การทั่วโลกต้องปรับตัวและหาทิศทางในการพัฒนาตนเองให้ชัดเจน เพื่อผลักดันให้ตนมีความสามารถเหนือคู่แข่งทั้งในระดับองค์การและระดับโลก

ตัวอย่างนิยามองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง (HPO) ได้แก่



Frank Buytendijk (2006)

"องค์การที่สามารถเข้าใจ และเข้าถึงตลาดก่อนองค์การอื่น สามารถรักษาบุคลากรที่มีความสามารถสูง และสามารถรับมือกับแรงกดดันต่างๆ ได้จากภายในและภายนอกองค์การได้ดี"



Ken Blanchard (2007)

"องค์การที่สามารถสร้างผลงานที่มีประสิทธิภาพสูง ในขณะที่บุคลากรมีความพึงพอใจ และมีความมุ่งมั่นต่อความสำเร็จสูงเช่นกัน"

อาจกล่าวได้ว่า องค์การสมรรถนะสูง หมายถึงองค์การที่มีความสามารถหรือสมรรถนะหลัก (Core Competency) 3 ประการเป็นสำคัญ คือ

1) สามารถสร้างผลงานที่มีประสิทธิภาพสูง
2) สามารถปรับตัวได้กับการเปลี่ยนแปลง
3) สามารถรักษาพนักงานที่เก่ง (Talent) คือมีความสามารถสูงและมีความมุ่งมั่นต่อความสำเร็จสูง

การบริหารองค์การเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์การสมรรถนะสูงนั้น ตามแนวทางการพัฒนาองค์การท่านผู้บริหารจะต้องรู้จักองค์การของตนเป็นอย่างดีก่อนทำการบริหารจัดการเปลี่ยนแปลงใดๆก็ตาม การใช้เครื่องมือการบริหารมาทำ ❷ การวินิจฉัยองค์การ (Organization Diagnosis) เพื่อสามารถทราบได้ว่าองค์การต้องการพัฒนาเรื่องใดเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาองค์การเป็นองค์การสมรรถนะสูงตามที่ตั้งใจไว้

❷ การวินิจฉัยองค์การ (Organization Diagnosis)

การวินิจฉัยองค์การ คือกระบวนการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับองค์การ เพื่อทำความเข้าใจสภาพองค์การในปัจจุบันว่ามีความแตกต่างจากสภาพองค์การที่ต้องการจะเป็นอย่างไร

เครื่องมือการวินิจฉัยองค์การ (Organization Diagnosis Tool) มีอยู่มากมายแต่ที่นิยมสูงสุดในการใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนกลยุทธ์เห็นจะเป็นเครื่องมือการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งขององค์การ หรือ SWOT Analysis ซึ่งผลการศึกษาเมื่อไม่นานมานี้กล่าวถึงเครื่องมือนี้ว่าเป็นเครื่องมือที่ได้รับความนิยมสูงสุดในบรรดาเครื่องมือการจัดทำกลยุทธ์แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือที่มีการนำไปใช้อย่างผิดๆมากที่สุดเครื่องมือหนึ่ง (ดู 5.1. แนวทางการวินิจฉัยองค์การ) ดังนั้นการจัดทำยุทธศาสตร์ที่ดีผู้บริหารควรเรียนรู้การใช้เครื่องมือนี้อย่างมีประสิทธิภาพ และควรเรียนรู้การผสมผสานการใช้เครื่องมือนี้กับเครื่องมือการวินิจฉัยองค์การอื่น

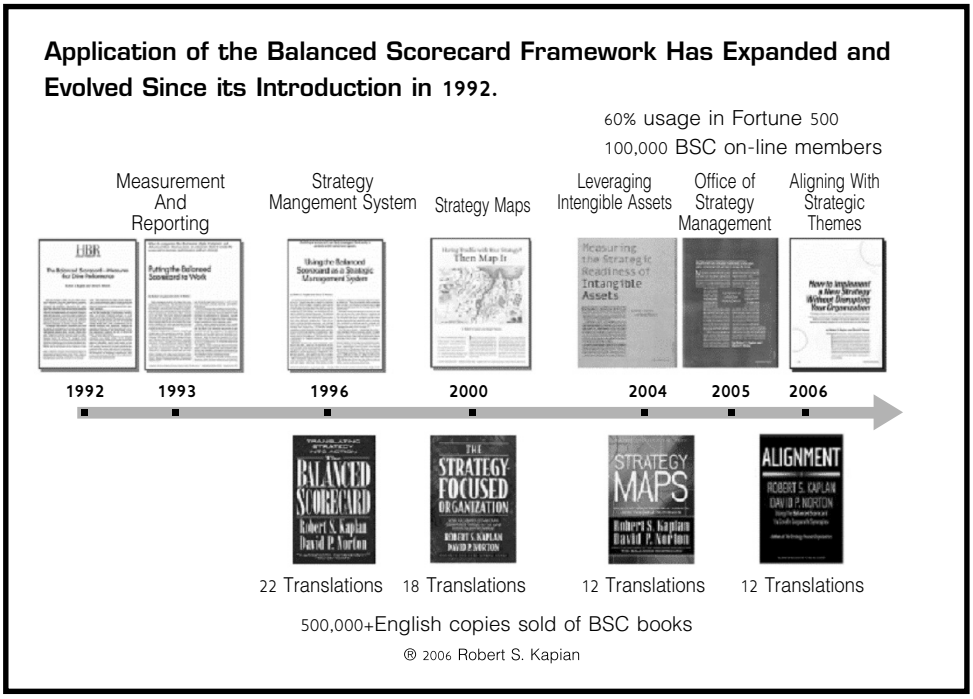
ซึ่งปัจจุบันภาครัฐมีการใช้เครื่องมือการพัฒนาองค์การตามแบบสากลที่ได้รับการยอมรับในหลายประเทศทั่วโลก นั้นคือเกณฑ์คุณภาพมาตรฐาน หรือที่เรียกว่า MBNQA: Malcolm Baldrige National Quality Award ซึ่งทางสถาบันเพิ่มผลผลิตของประเทศไทยได้นำแนวคิดนี้เข้ามาเผยแพร่และปรับเป็นเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ หรือ TQA: Thailand Quality Award ต่อมาสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติจัดทำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐหรือ PMQA: Public Sector Management Quality Award ซึ่งมีความเหมาะสมกับการบริหารภาครัฐเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐใช้ในการประเมินตนเอง (Self-Assessment) หรือทางการพัฒนาองค์การเรียกวิธีนี้ว่าเป็นหนึ่งในการวินิจฉัยองค์การ

หลังจากที่รับทราบว่าองค์การของเราเป็นอย่างไรแล้วหลังจากทำการวินิจฉัยองค์การคราวนี้จึงจะเข้าสู่ ❸ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning/Formulation)

❸ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning)

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในปัจจุบันภาครัฐสนับสนุนการใช้แนวคิดการบริหาร Balanced Scorecard (BSC) (Kaplan และ Norton, 1992) ซึ่งมีพัฒนาการของแนวคิดมากว่าทศวรรษคือตั้งแต่ปี ค.ศ.1992 หรือ พ.ศ.2535 เครื่องมือการบริหารภายใต้แนวคิดนี้ได้แก่ การจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) และการจัดทำตัววัด (Measures) เพื่อทำให้แผนที่คิดไว้ไม่เป็นแผนที่นิ่ง หรือ Plan-Ning นั้นคือการมีตัววัด หรือดัชนีวัดผลงาน (KPIs : Key Performance Indicators) เพื่อการติดตามผลการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตามแนวคิด Balanced Scorecard ได้มีพัฒนาการมาโดยตลอดในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา โดยในช่วงแรกปี ค.ศ.1992-1993 แนวคิด BSC เป็นเพียงการหาตัววัดผลงานเพื่อให้เกิดการติดตามผลงานสำเร็จ ต่อมาปี ค.ศ.1996 แนวคิดนี้ถูกปรับมาเป็นแนวคิดในการจัดทำกลยุทธ์ โดยพิจารณา 4 มุมมองหลัก (Perspectives) คือ มุมมองด้านการเงิน มุมมองด้านลูกค้า มุมมองด้านกระบวนการภายใน และมุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต ซึ่งหนังสือเล่มแรกของสองนักคิดได้ออกมาในช่วงปีนี้ คือ Balanced Scorecard : Translating Strategy into Action (1996)



ภาพที่ 2 : พัฒนาการของ Balanced Scorecard

ในปี ค.ศ. 2000 แนวคิด BSC ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายทั่วโลก และเครื่องมือการบริหารภายใต้แนวคิดนี้ที่ได้รับการยอมรับอย่างมากคือ แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Maps) ซึ่งเป็นการบริหารด้วยกระดาษแผ่นเดียว (One-Page Management) อันทำให้เห็นความเชื่อมโยงและสอดรับกันของยุทธศาสตร์ในการพัฒนาองค์การ นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องมือสื่อสารที่ดีเยี่ยมภายในองค์การ ที่ทำให้ทุกคนในองค์การสามารถเข้าใจเรื่องยุทธศาสตร์และทิศทางขององค์การด้วยภาพเดียวกัน อันนำไปสู่พลังในการขับเคลื่อนองค์การให้ไปในทิศทางเดียวกัน

หลังจากหนังสือ Strategy Maps ออกในปี ค.ศ. 2004 ทำให้เห็นการใช้แนวคิด BSC ในงานราชการมากยิ่งขึ้นจากตัวอย่างที่มีอยู่ในหนังสือ และเห็นความสำคัญของการจัดการสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Assets) 3 ทุนหลักคือ ทุนมนุษย์ (Human Capital) ทุนสารสนเทศ (Information Capital) และทุนองค์การ (Organization Capital) ซึ่ง Kaplan และ Norton ได้แสดงให้เห็นการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแปลงทุนทั้งสามมาใช้ตอบสนองวัตถุประสงค์ขององค์การ

ล่าสุดในปี ค.ศ. 2006 Kaplan และ Norton ออกหนังสือ Alignment: Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies ซึ่งเป็นหนังสือที่ทำให้เห็นถึงพัฒนาการในแนวคิด BSC ที่ผู้บริหารต้องทำการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบต่างๆภายในองค์การให้มาผลักดันแนวคิดนี้ให้สำเร็จ นั้นคือ

1) การบริหารการเปลี่ยนแปลงโดยภาวะผู้นำในการบริหารจัดการ
2) การแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ โดยการกำหนดแผนที่ยุทธศาสตร์ การกำหนดตัวชี้วัด เป้าหมาย และกิจกรรม
3) การปรับทุกภาคส่วนขององค์การให้เข้ากันด้วยยุทธศาสตร์ เริ่มตั้งแต่ระดับองค์การ ระดับหน่วยงาน ส่วนงานสนับสนุน ผู้มีส่วนได้เสียภายนอก คณะกรรมการกำกับหน่วยงาน
4) การจูงใจบุคลากรในองค์การให้เข้าสู่ระบบการบริหารรูปแบบนี้ โดยให้การศึกษา ทำการสื่อสาร การร่วมตั้งเป้าหมาย การจ่ายผลตอบแทน และการฝึกอบรมพัฒนา
5) การกำกับติดตามผลโดยผสานยุทธศาสตร์เข้ากับแผนการบริหาร การกำหนดงบประมาณ และการรายงานผลการปฏิบัติงาน

สิ่งที่นำเสนอในหนังสือเล่มนี้มีความสอดคล้องกันอย่างยิ่งกับแนวคิดการพัฒนาองค์การด้วยระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน (PMS: Performance Management System) ซึ่งต้องการความสอดคล้องกันในการบริหารทุกภาคส่วนขององค์การ

หลังจากการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระดับองค์การแล้ว ท้ายสุดของการบริหารยุทธศาสตร์ระดับองค์การคือ ❹ กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานระดับองค์การ (Corporate Performance Evaluation)

4 การประเมินผลการปฏิบัติงานระดับองค์การ (Corporate Performance Evaluation) การประเมินผลการปฏิบัติงานระดับองค์การจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการใช้เครื่องมือในการติดตามผล เช่น การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานรายเดือน รายไตรมาส และรายปี เพื่อติดตามผลการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร ซึ่งการจัดทำรายงานนี้อาจใช้การจัดทำรายงานในรูปแบบเอกสาร หรือการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย เช่น การจัดทำ Management Cockpit หรือห้องแห่งยุทธศาสตร์ทางการจัดการ ที่ช่วยให้ผู้บริหารสามารถเข้าใจ ควบคุมผลการปฏิบัติงานได้โดยง่าย แทนที่จะต้องดูผลการปฏิบัติงานเป็น 10-20 หน้า แต่ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สามารถนำเสนอผลงานเพียง 1-2 หน้าด้วยตาราง หรือภาพกราฟต่างๆ ซึ่งทำให้ผู้บริหารสามารถใช้ข้อมูลสารสนเทศเหล่านี้ในการตัดสินใจในการจัดการได้โดยเร็ว และเห็นความเชื่อมโยงของผลการปฏิบัติงานตั้งแต่ระดับองค์การ จนถึงระดับบุคคลได้

ในชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเองเรื่อง **แผนที่ยุทธศาสตร์** (Strategy Map) **ฉบับปรับปรุง** นี้ ขอเสนอกรอบการบริหารผลการปฏิบัติงานระดับองค์การเท่านั้น ส่วนการบริหารผลการปฏิบัติงานระดับบุคคลจะนำเสนอในชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเองเรื่อง **การกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคล** (Individual Scorecard) **ฉบับปรับปรุง**



ท่านคิดว่าแนวคิดเรื่อง Balanced Scorecard จะสามารถช่วยองค์การของท่านในเรื่องใดต่อไปนี้มากที่สุด โปรดเรียงลำดับ

- ❒ วัดผลการปฏิบัติงาน (Performance Measurement)
- ❒ บริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management)
- ❒ ติดตามผลการปฏิบัติงาน (Performance Monitoring Tool)
- ❒ วางแผนยุทธศาสตร์ขององค์การ (Organization Strategic Planning)
- ❒ ปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน (Performance Improvement)
- ❒ สื่อสารผลการปฏิบัติงานขององค์การ (Performance Communication)
- ❒ การเรียนรู้ขององค์การ (Organization Learning)
- ❒ การพัฒนาองค์การ (Organization Development)



2 เข้าสู่บทเรียน

ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง “แผนที่ยุทธศาสตร์” (Strategy Map) ฉบับปรับปรุงนี้จะเน้นเนื้อหาการนำความรู้เรื่องนี้ไปใช้ในการพัฒนาองค์การ (OD: Organization Development) เป็นสำคัญ ดังนั้นผู้อ่านจำเป็นต้องเรียนรู้กระบวนการพัฒนาองค์การ (OD Process) โดยใช้แผนที่ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือ

เนื่องจากที่ผ่านมาการทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์การทั้งภาครัฐและเอกชนจำนวนมากมักไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องมาจากการกำหนดยุทธศาสตร์ในหลายๆครั้งไม่สอดคล้องกับบริบทขององค์การ ยุทธศาสตร์ไม่ได้มาจากการวินิจฉัยองค์การหรือการทำความเข้าใจองค์การในขณะนั้น การจัดทำยุทธศาสตร์ไม่ได้ถูกบรรจุลงในแผนการปฏิบัติงานประจำวันของบุคลากรและที่สำคัญคือผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นความสำคัญของการทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) มากกว่าการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategy Execution) เพื่อการปรับเปลี่ยนพัฒนาองค์การ อันทำให้การทำแผนยุทธศาสตร์จึงเป็นการทำเพื่อให้มีแผน และได้ผลตามแผน แต่องค์การอาจไม่ได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแม้แผนสำเร็จก็เป็นไปได้

ทั้งนี้ Paul Niven (2002) ได้อ้างแนวคิด Kaplan และ Norton ที่ได้กล่าวถึงอุปสรรคในการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ดังนี้



ภาพที่ 3 : อุปสรรคที่มีต่อการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

แหล่งที่มา : Niven, 2002, 9 ประยุกต์จากแนวคิด Kaplan & Norton

จะเห็นได้ว่าการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) นั้น ผู้บริหารไม่สามารถให้ความสำคัญเฉพาะการทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) เท่านั้น แต่ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจแผนแก่บุคลากรทุกคนในองค์การซึ่งจะเป็นผู้นำแผนไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังต้องทำการสื่อสารเรื่องนี้จนเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานประจำวัน มิใช่วางแผนต้นปี แล้วไปติดตามกันตอนปลายปีอีกครั้งหนึ่ง องค์การต้องมีตารางการติดตามยุทธศาสตร์เป็นระยะๆ อีกทั้งผู้บริหารควรจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ที่วางไว้ และควรวางผลตอบแทนบางส่วนให้เชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์อีกด้วย มิฉะนั้นคงเป็นการยากที่ผู้บริหารจะสามารถสร้างผลการปฏิบัติงานได้ตามแผนยุทธศาสตร์

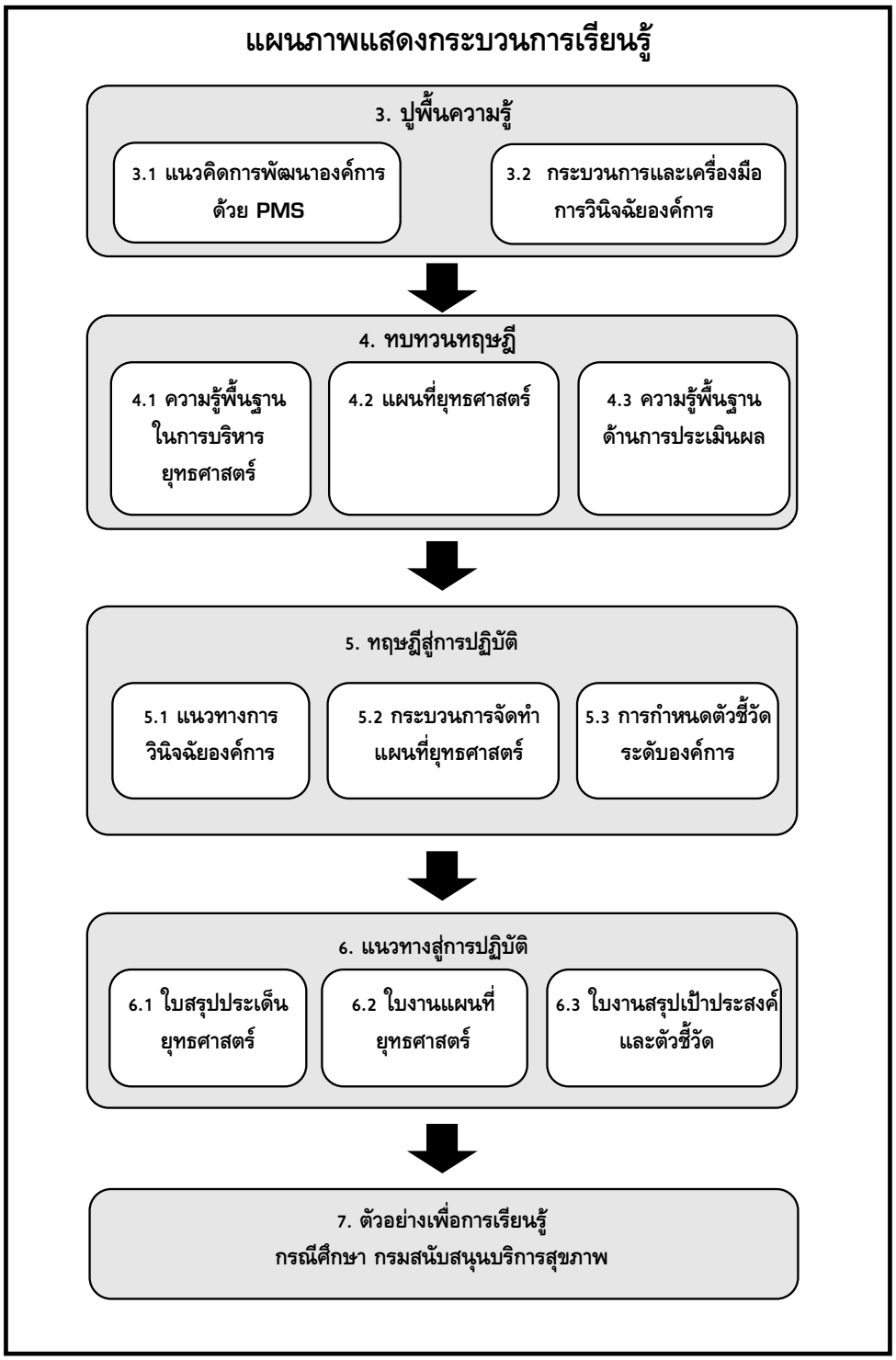
เมื่อภาครัฐในปัจจุบันต้องการเป็นองค์การขีดสมรรถนะสูง (HPO) ผู้บริหารจำเป็นต้องยึดเป้าหมายนี้ไว้ในใจเพื่อประเมินว่าการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ที่ทำไปแล้วนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าวหรือไม่ โดยการพิจารณาจากเป้าหมายหลักๆ ของการเป็นองค์การแบบนี้ คือ ทำการบริหารตามยุทธศาสตร์ไปแล้วทำให้เกิดประสิทธิภาพทั้งในแง่การบริหารและงานบริการดีขึ้นหรือไม่ มิใช่ทำไปแล้วกลับใช้งบประมาณสูงขึ้น ขอกำลังคนมากขึ้นทั้งที่ได้ผลงานเท่าเดิม ระยะเวลาในการให้บริการก็เหมือนเดิม หรือองค์การสามารถปรับตัวพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงได้ดียิ่งขึ้นหรือไม่ มิใช่บริหารด้วยวิธีนี้แล้วกลับทำให้ยึดติดกับตัวชี้วัดขาดความยืดหยุ่น

ในการบริหารจัดการ ปรับตัวได้ยากกว่าเดิม และที่สำคัญเมื่อบริหารจัดการไปแล้วจะต้องสามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน แล้วปฏิบัติงานให้กับองค์การอย่างเต็มความรู้ความสามารถ มิใช่ทำให้บุคลากรที่มีความสามารถลาออกมากขึ้น ดังนั้นผู้บริหารต้องเรียนรู้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์แล้วตอบโจทย์การพัฒนาองค์การตามเป้าหมายหลักๆ เหล่านี้ให้ได้

ดังนั้นการจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) ฉบับปรับปรุงนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลัก 4 ประการคือ

1) ผู้เรียนสามารถใช้เครื่องมือการวินิจฉัยองค์การ (Organization Diagnosis Tools) เพื่อการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategies)
2) ผู้เรียนสามารถสร้างแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map)ที่สะท้อนบริบทขององค์การอย่างแท้จริง
3) ผู้เรียนเห็นความเชื่อมโยงระหว่างแผนที่ยุทธศาสตร์ การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน และระบบงบประมาณ
4) ผู้เรียนเกิดความเข้าใจและสามารถจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) เพื่อเป้าหมายในการสื่อสารและการพัฒนาองค์การ

ผู้เรียนจะได้ประโยชน์สูงสุดจากการใช้ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) ชุดนี้ต่อเมื่อผู้เรียนศึกษาเนื้อหาแต่ละบทอย่างต่อเนื่องและคิดตาม พร้อมทดลองทำแบบฝึกหัดต่างๆ ตามกำหนดในแต่ละบทเรียน นอกจากนี้อาจอ่านหนังสือประกอบตามบรรณานุกรมท้ายเล่มเสริมความรู้อีกด้วย


แผนภาพแสดงกระบวนการเรียนรู้
3. ปูพื้นความรู้
3.1 แนวคิดการพัฒนาองค์การด้วย PMS
3.2 กระบวนการและเครื่องมือการวินิจฉัยองค์การ
4. ทบทวนทฤษฎี
4.1 ความรู้พื้นฐานในการบริหารยุทธศาสตร์
4.2 แผนที่ยุทธศาสตร์
4.3 ความรู้พื้นฐานด้านการประเมินผล
5. ทฤษฎีสู่การปฏิบัติ
5.1 แนวทางการวินิจฉัยองค์การ
5.2 กระบวนการจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์
5.3 การกำหนดตัวชี้วัดระดับองค์การ
6. แนวทางสู่การปฏิบัติ
6.1 ใบสรุปประเด็นยุทธศาสตร์
6.2 ใบงานแผนที่ยุทธศาสตร์
6.3 ใบงานสรุปเป้าประสงค์และตัวชี้วัด
7. ตัวอย่างเพื่อการเรียนรู้
กรณีศึกษา กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ



3 ปูพื้นความรู้

พื้นความรู้ในการจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) ฉบับปรับปรุงนี้ เป็นการขยายพื้นความรู้จากฉบับเดิมที่เน้นเรื่องการบริหารเชิงยุทธศาสตร์มาเป็น การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management System) เพื่อการพัฒนาองค์การ (Organization Development) ซึ่งเรื่องนี้มีความจำเป็นที่บุคลากรทุกระดับควรเห็นความสำคัญของการใช้แผนที่ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาผลการปฏิบัติงาน อันจะส่งผลต่อการพัฒนาองค์การในท้ายที่สุด การมีแผนที่ยุทธศาสตร์ที่สวยงามถูกต้องตามหลักการแต่บุคลากรในองค์การไม่สามารถนำไปใช้เพิ่มผลการปฏิบัติงานหรือพัฒนาองค์การได้ แผนที่ยุทธศาสตร์นี้ก็คงเป็นเพียงกระดาษแผ่นหนึ่งเท่านั้น มิใช่แผนที่ยุทธศาสตร์อย่างที่เราตั้งใจ

3.1. แนวคิดการพัฒนาองค์การด้วย PMS

การนำเสนอแนวคิดในส่วนนี้ ขอแบ่งเป็น 2 ตอน คือ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การ หรือ OD : Organization Development และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารผลการปฏิบัติงาน หรือ PMS : Performance Management System

3.1.1. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การ หรือ OD : Organization Development

ท่านเคยมีประสบการณ์การนำแนวคิดการบริหารใดๆ เข้ามาใช้ในองค์การแล้ว ต้อง

เผชิญกับอุปสรรคต่อต้านจากบุคลากรภายใน และผู้บริหารหน่วยงานหรือไม่ ทั้งที่แนวคิดที่นำมานั้นเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่การพัฒนาองค์การ หากท่านเคยมีประสบการณ์ดังกล่าว ลองทบทวนว่าท่านได้ทำสิ่งเหล่านี้ก่อนนำเสนอแนวคิดใหม่หรือไม่

- ❒ สร้างความตระหนักถึงสภาพปัจจุบันขององค์การที่มีปัญหา
- ❒ แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่องค์การต้องเกิดการเปลี่ยนแปลง
- ❒ นำเสนอให้ผู้บริหารระดับสูงหรือที่บุคลากรส่วนใหญ่ในองค์การให้ความเคารพเชื่อฟังสนับสนุนแนวคิดของท่าน
- ❒ นำเสนอประโยชน์ที่ทั้งองค์การและบุคลากรในองค์การจะได้รับจากการนำแนวคิดการบริหารนี้มาใช้ (มิใช่นำเสนอเฉพาะประโยชน์ขององค์การแต่เพียงอย่างเดียว)
- ❒ ให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องแนวทางการบริหารใหม่นี้แก่บุคลากรในองค์การอย่างทั่วถึง (มิใช่รู้กันเพียงกลุ่มเล็กๆ เท่านั้น)
- ❒ จัดทำการสื่อสารโดยให้บุคลากรภายในองค์การเข้ามามีส่วนร่วมออกความคิดเห็น

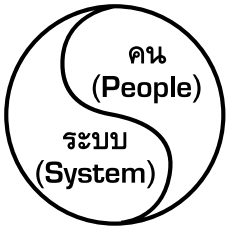


หมายเหตุ: ท่านผู้อ่านสามารถอ่านขยายความส่วนนี้ได้จากชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง เรื่อง การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) ฉบับปรับปรุง

การกระทำข้างต้นนี้เป็นการกระทำที่สนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ (Change Management) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการพัฒนาองค์การในระยะแรก

การพัฒนาองค์การ (OD) ในที่นี้หมายถึงสาขาประยุกต์ในเรื่องการเปลี่ยนแปลง โดยใช้ความรู้ทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ในการเพิ่มความสามารถในการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงการปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานของระบบทรัพยากรบุคคล (Cummings และ Worley, 2005) ดังนั้นเนื้อหาของการพัฒนาองค์การจึงเกี่ยวข้องกับการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) และการเปลี่ยนแปลงองค์การ (Organization Change)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการพัฒนาองค์การเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งคนและระบบให้สอดคล้องกันเพื่อขับเคลื่อนองค์การไปในทิศทางเดียวกันนั้นเอง



ภาพที่ 4 : การเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาองค์การ

คุณลักษณะที่สำคัญของการพัฒนาองค์การ (OD) มีดังนี้

1) การพัฒนาองค์การเป็นอะไรที่มากกว่าการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) เพราะครอบคลุมถึงการปรับยุทธศาสตร์ โครงสร้างองค์การ และกระบวนการภายในทุกระบบตั้งแต่ระดับองค์การ หน่วยงาน กลุ่มงาน และระดับตัวบุคคลให้ตอบสนองยุทธศาสตร์องค์การ

2) การพัฒนาองค์การมีฐานสำคัญมาจากศาสตร์ด้านพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งมี 2 ระดับ (1) ระดับบุคคล คือเกี่ยวข้องกับเรื่องของภาวะผู้นำ การปรับเปลี่ยนของกลุ่ม และการออกแบบงาน (2) ระดับองค์การ คือ เรื่องเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ การออกแบบองค์การ สัมพันธภาพขององค์การกับภายนอก จะเห็นว่าการพัฒนาองค์การเป็นการมองความสัมพันธ์ขององค์การทั้งระบบภายในกันเองและความสัมพันธ์ขององค์การกับภายนอก

3) การพัฒนาองค์การเป็นการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผน (Planned Change) ซึ่งแผนที่วางไว้นั้นยังมีความยืดหยุ่น อาจมีการปรับเปลี่ยนได้ตามข้อมูลที่ได้รับจากการวินิจฉัยองค์การ และในกระบวนการแก้ปัญหาองค์การ

4) การพัฒนาองค์การเป็นแนวคิดที่ต้องการความคิดสร้างสรรค์ และสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นระยะๆ เพราะการพัฒนาองค์การมักจะมีกระบวนการที่ใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน ไม่ใช่การทำกิจกรรมที่อาจเสร็จสิ้นในระยะเวลาอันสั้น

5) การพัฒนาองค์การเป็นการปฏิบัติเพื่อมุ่งประสิทธิผลขององค์การโดยอยู่ภายในกรอบของ (1) การแก้ปัญหาองค์การภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่เดิม โดยผู้รับผิดชอบในการพัฒนาองค์การต้องให้ความรู้ และพัฒนาทักษะบุคลากรภายใน เพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงขององค์การ และ (2) ประสิทธิผลขององค์การจำเป็นต้องได้ทั้งสองส่วน คือ ผลการปฏิบัติงานขององค์การที่ดีขึ้น (ด้านการเงิน คุณภาพสินค้าและบริการ มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง) และต้องได้คุณภาพชีวิตของบุคลากรภายในและภายนอกองค์การ (หมายรวมถึงผู้มีส่วนได้เสียกับองค์การ)

ดังนั้นหากภาครัฐเลือกที่จะพัฒนาองค์การด้วยเครื่องมือการพัฒนาองค์การ (OD Intervention) ที่เรียกว่า การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) โดยจัดทำตามแนวคิด Balanced Scorecard ซึ่งมีเครื่องมือในการบริหารหลักๆ ภายใต้แนวคิดนี้อยู่ 2 เครื่องมือ คือ (1) แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) (2) ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (KPIs : Key Performance Indicators) ผู้บริหารควรบริหารเครื่องมือเหล่านี้ภายในกรอบของการพัฒนาองค์การ อันจะนำมาซึ่งความสำเร็จต่อทั้งองค์การ และบุคลากรที่อยู่ภายในองค์การ โดยการบริหารเครื่องมือเหล่านี้ควรปรับทั้งการบริหารระบบและคนด้วย เพื่อให้เกิดความสมดุลในการขับเคลื่อนแนวคิดนี้สู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

3.1.2. แนวคิดเกี่ยวกับระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน หรือ PMS : Performance Management System

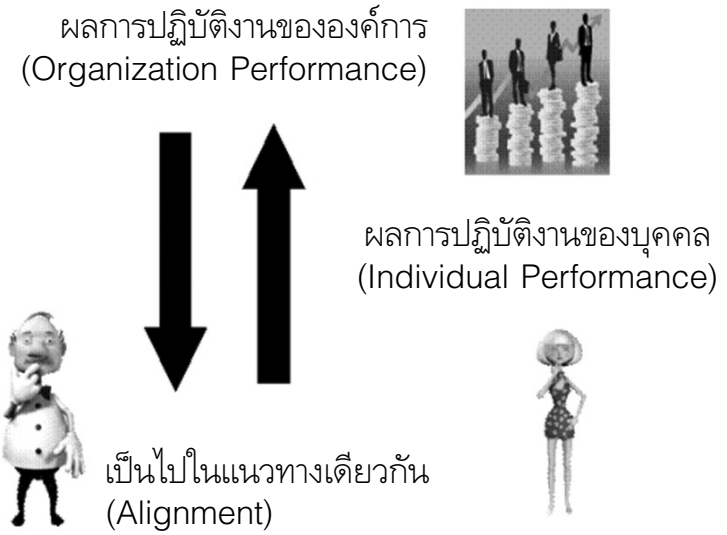
การบริหารผลการปฏิบัติงานที่ดีนั้นต้องทำอย่างเป็นระบบ ดังนั้นเราจึงได้ยินการเรียกเครื่องมือการบริหารชิ้นนี้ว่าเป็นระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน หรือ PMS: Performance Management System มากกว่า PM ซึ่ง PMS อาจมีการให้นิยามที่แตกต่างกันไป เช่น

Cummings และ Worley (2005) กล่าวว่า การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) เป็นกระบวนการที่รวมการตั้งเป้าหมาย (Goal Setting) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Appraisal) และระบบการให้รางวัล (Reward Systems) ซึ่งจะทำให้เกิดการชี้แนะ พัฒนา กระตุ้น และควบคุมพฤติกรรมของบุคลากรในองค์การให้มีผลงานตามที่องค์การปรารถนา

Bacal (1999) กล่าวว่าถึงการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) ว่าเป็นกระบวนการสื่อสารอย่างต่อเนื่อง ระหว่างหัวหน้างานกับผู้ใต้บังคับบัญชา อันทำให้เกิดความเข้าใจและความคาดหวังที่ชัดเจนในเรื่อง

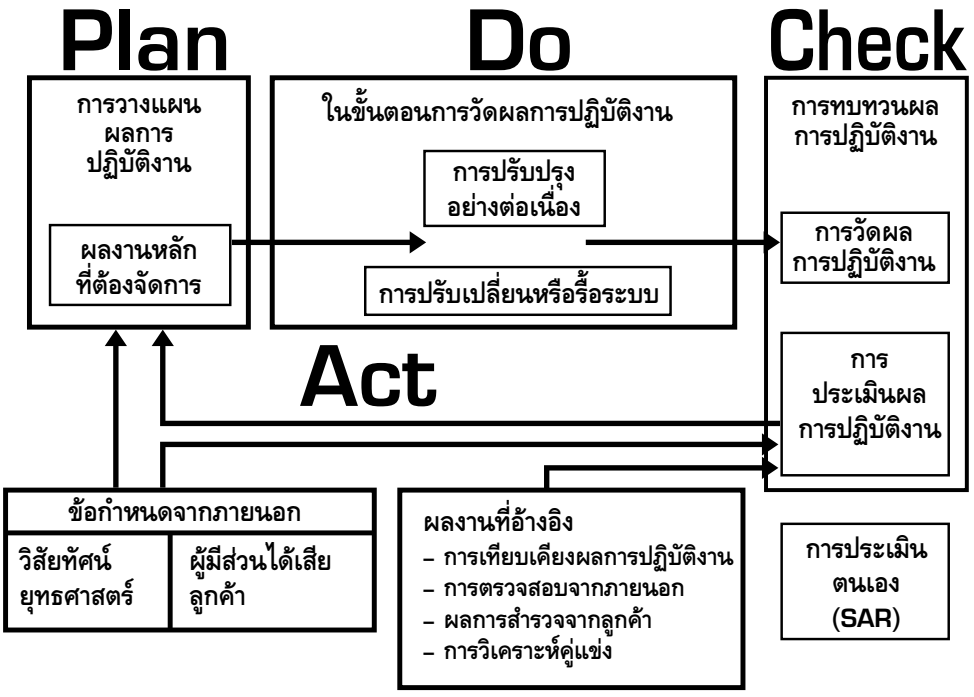
- หน้าที่ความรับผิดชอบที่ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องทำ
- จะทำอย่างไรให้ผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การ
- จะทำอะไรเพื่อให้งานออกมาดีในเชิงปฏิบัติได้
- จะทำอย่างไรให้ผู้ใต้บังคับบัญชาและหัวหน้างานปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อธำรง พัฒนา และสร้างผลการปฏิบัติงานตามที่ต้องการ
- จะวัดผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นได้อย่างไร
- ค้นหาอุปสรรคของการปฏิบัติงานและพยายามที่จะกำจัดอุปสรรคเหล่านี้

หากจะสรุประบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน หรือ PMS ให้เข้าใจง่ายๆ ก็คือ กระบวนการที่ทำให้ผลการปฏิบัติงานที่องค์การต้องการสอดคล้องกับสิ่งที่บุคลากรในองค์การต้องปฏิบัติ หรือสามารถมองกลับกัน คือ กระบวนการที่ทำอย่างไรให้บุคลากรทุกคนในองค์การปฏิบัติงานสอดคล้องกับเป้าหมายที่องค์การต้องการ ที่เรียกได้ว่าเกิดการบริหารให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน (Alignment) ซึ่งแน่นอนการพัฒนาองค์การด้วยเครื่องมือการพัฒนาใดก็ตาม องค์การมีความจำเป็นต้องพัฒนาทั้งคน (People) และระบบ (Process or System) ให้สอดคล้องกัน



การบริหารผลการปฏิบัติงานในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา มีการออกเป็นกฎหมาย GPRA : Government Performance and Results Act ตั้งแต่ปี ค.ศ.1993 กฎหมายฉบับนี้ต้องการให้หน่วยงานภาครัฐมีการกำหนดตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Indicators of Outcome) ของโครงการหลักที่ดำเนินการ โดยมีเป้าหมาย (Targets) ของผลลัพธ์ในช่วงปีงบประมาณ และจัดทำรายงานผลลัพธ์ภายใน 6 เดือนหลังจากสิ้นสุดปีงบประมาณ ซึ่งกฎหมายนี้ให้ความสำคัญกับการวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การวัดผล การติดตามผล และการประเมินผล ดังนั้นการปฏิบัติงานภาครัฐของสหรัฐอเมริกาจึงต้องเน้นที่ผลการปฏิบัติงานเป็นสำคัญมากกว่าการหาปัจจัยนำเข้า (Inputs) หรือกระบวนการ (Process) (Russ-Elf & Preskill, 2001) ซึ่งแนวคิดนี้เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเช่นเดียวกัน โดยหน่วยงานภาครัฐต้องมีการจัดทำข้อตกลงในการปฏิบัติงานที่เรียกว่า “Public Service Agreement”

แม้ว่าในประเทศไทยมีการนำแนวคิดเรื่องการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กว่า 40 ปี โดยเริ่มจากการกำหนดเป้าประสงค์งาน หรือ MBO (Management-by-Objective) การถ่ายระดับนโยบายสู่ผลการปฏิบัติงาน (Policy Deployment) จนมาถึงการนำแนวคิด Balanced Scorecard และตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (KPIs) มาใช้กันอย่างแพร่หลายในมหาวิทยาลัยและหน่วยงานต่างๆ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข อย่างไรก็ตามแนวคิดการบริหารผลการปฏิบัติงานนี้ยังคงเป็นการนำเรื่องการบริหารเพียงบางส่วนมาใช้ในองค์การ เช่น การมอบหมายงาน การประเมินผลงาน การตั้งตัวชี้วัด เป็นต้น แต่หลายองค์การยังไม่มีการจัดทำความเชื่อมโยงในเรื่องการบริหารผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ โดยมีการวางแผน การปรับปรุงผลงาน การวัดและประเมินผลงาน ซึ่งการบริหารผลการปฏิบัติงานจำเป็นต้องทำเป็นกระบวนการดังเช่น กระบวนการ PDCA (Plan-Do-Check-Act) ที่ผู้บริหารเคยได้ใช้กันมาในอดีต (ดูภาพที่ 5)



ภาพที่ 5 : การบริหารผลการปฏิบัติงาน
(Bredrup, 1995 อ้างใน Williams, 1998: 12)

การบริหารผลการปฏิบัติงานที่ดีจำเป็นต้องทำอย่างเป็นระบบ (System) โดยเริ่มจากการทำแผน (PLAN) **การวางแผนผลการปฏิบัติงาน** (Performance Planning) ซึ่งมีข้อกำหนดจากวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ขององค์การเป็นสำคัญ รวมทั้งผลของการวินิจฉัยองค์การทั้งจากภายในและภายนอก หลังจากนั้นจึงเป็นการลงมือทำ (DO) **การปรับปรุงพัฒนาผลการปฏิบัติงาน** (Performance Improvement) เป็นกระบวนการที่สำคัญตามมา ซึ่งในกระบวนการนี้อาจมีกิจกรรมมากมายทั้งการปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงาน การปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงาน การพัฒนาคุณภาพผลงาน การเทียบวัดผลงานกับหน่วยงานอื่นที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันเพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติงาน หรือแม้แต่การรื้อระบบเดิมแล้วจัดทำระบบงานใหม่ ส่วนการตรวจสอบ (CHECK) **การทบทวนผลการปฏิบัติงาน** (Performance Review) ซึ่งเป็นการปฏิบัติทั้งการวัดผลการปฏิบัติงาน (Performance Measurement) และการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Evaluation)

ในขั้นตอน**การวัดผลการปฏิบัติงาน** (Performance Measurement) เป็นการวัดผลงานตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ส่วน**การประเมินผลการปฏิบัติงาน** (Performance Evaluation) เป็นการประเมินผลงานที่องค์การได้โดยเทียบเคียงกับเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยตนเอง (Self-Audit) หรือปัจจุบันภาครัฐมีการกำหนดให้หน่วยงานต่างๆ มีการจัดทำ

การประเมินผลงานภายใน (SAR : Self-Assessment Report) โดยการประเมินผลองค์การควรใช้ข้อมูลเพื่อการอ้างอิงประกอบการประเมิน เช่น การเทียบเคียงผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานกับหน่วยงานภายนอกที่ปฏิบัติงานคล้ายคลึงกัน (Benchmarking) การตรวจสอบจากภายนอก ผลการสำรวจจากลูกค้า เป็นต้น (ดูการขยายความในส่วนนี้จาก 4.3 การประเมินผลการปฏิบัติงาน)

หลังจากการวัดและการประเมินผลการปฏิบัติงาน คือ ขั้นตอนของการป้อนข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) ไปยังขั้นตอนการวางแผนและการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานเพื่อการวางแผนในปีต่อไปผู้บริหารสามารถกำหนดยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดที่ดีกว่าเดิม หรือสามารถตอบสนองเป้าหมายที่ต้องการได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งกระบวนการนี้ทำให้เห็นว่าการบริหารผลการปฏิบัติงานเป็นการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาองค์การอย่างแท้จริง



กรณีศึกษาการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้นของสำนักงาน ก.พ.ร. ช่วงปี พ.ศ.2546–2548 พิจารณาตามแนวคิดการบริหารผลการปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาองค์การ

ที่มา: เอกสารเผยแพร่ สำนักงาน ก.พ.ร. (http://www.opdc.go.th/content)

การให้บริการประชาชนเป็นนโยบายที่ทุกรัฐบาลให้ความสำคัญ และพยายามผลักดันให้มีการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้นมาโดยตลอด ทั้งนี้เนื่องจากในสังคมประชาธิปไตยนั้นการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นพันธกิจสำคัญอันดับแรกที่รัฐพึงกระทำ ยิ่งในช่วงปัจจุบันเป็นกระแสการเรียกร้องให้ปรับเปลี่ยนสภาพสังคมให้เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์และเกิดขึ้นในทุกภูมิภาคของโลกล้วนพุ่งเป้าไปสู่จุดหมายเดียวกัน คือ การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centered)

ในปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชนได้เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งประชาชนมีการเรียกร้องการบริการที่ดีขึ้น เนื่องจากเทคโนโลยีสมัยใหม่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปหรือองค์การประชาชนเปิดเผยความต้องการของตนให้สังคมได้รับรู้ง่ายขึ้น ประชาชนมีระดับการศึกษาและค่านิยมประชาธิปไตยที่สูงขึ้นทำให้ต้องการภาครัฐที่มีความโปร่งใสและรับผิดชอบในการดำเนินงานมากขึ้น รวมถึงการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่ากับเงินภาษีของประชาชน และการที่ภาครัฐเองก็ตระหนักดีว่าหากไม่ได้รับความร่วมมือที่ดีจากประชาชนแล้วนโยบายของรัฐก็จะไม่เกิดผลและจะกระทบถึงเสถียรภาพของรัฐบาลในระยะยาวอีกด้วย

จากข้อเรียกร้องดังกล่าวจำเป็นที่ภาครัฐต้องตอบสนองความต้องการ และความคาดหวังของประชาชน ซึ่งความต้องการและความคาดหวังดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก จึงจำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพให้สนองความต้องการดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการเป็นสิ่งที่ทำได้ไม่ง่ายนัก เนื่องจากความต้องการของประชาชนมีหลากหลายและซับซ้อน ยิ่งไปกว่านั้นการดำเนินการดังกล่าวของภาครัฐต้องได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการต่างๆ ในการปรับปรุงการบริการให้มีประสิทธิภาพ

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการและแนวคิดดังกล่าวในรอบ 4 ปี (พ.ศ.2546-2549) สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนและผลักดันให้ส่วนราชการต่างๆ พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน โดยกำหนดทิศทางการดำเนินการไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546-2550 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

สำหรับการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดเป้าหมายไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-2550) ดังนี้

1) ประชาชนร้อยละ 80 โดยเฉลี่ยมีความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานราชการ
2) ขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อให้บริการประชาชนลดลงได้มากกว่าร้อยละ 50 โดยเฉลี่ยภายในปี พ.ศ.2550

การดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ได้ใช้มาตรการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546-2550 ดังนี้

1) มาตรการตามยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการปฏิบัติงาน

ปรับปรุงขั้นตอนและแนวทางการให้บริการประชาชน โดยให้แต่ละส่วนราชการเสนอแผนในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติของทางราชการที่ล้าสมัย ไม่มีความจำเป็น หรืออาจเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชน โดยเฉพาะการมอบอำนาจ การอนุมัติ อนุญาตและการสั่งการต่างๆ ให้เสร็จสิ้น ณ จุดให้บริการเดียวกัน

2) มาตรการตามยุทธศาสตร์การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย

2.1) สนับสนุนและส่งเสริมให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดช่องทางให้ประชาชนขอใช้บริการ รับบริการ และดำเนินการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยผ่านระบบอินเตอร์เน็ต หรือศูนย์บริการทางโทรศัพท์ได้อย่างกว้างขวางภายใต้การวางมาตรฐานด้านฮาร์ดแวร์-ซอฟต์แวร์ และรูปแบบการให้บริการที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารประสานกำหนด

2.2) ส่งเสริมและกำหนดมาตรฐานการให้บริการของรัฐในระดับสำนักงานที่มีประสิทธิภาพถูกต้องและรวดเร็ว ในรูปแบบของศูนย์บริการอิเล็กทรอนิกส์แบบครบวงจรที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐเช่นเดียวกับการให้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ทางอินเทอร์เน็ต

มาตรการเพื่อบรรลุเป้าหมายตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 บัญญัติให้ส่วนราชการต้องถือปฏิบัติดังนี้

(1) การรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวม และประชาชนผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงวิธีการปฏิบัติการให้เหมาะสม (มาตรา 7(4))

(2) ให้มาตรการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ (มาตรา 27)

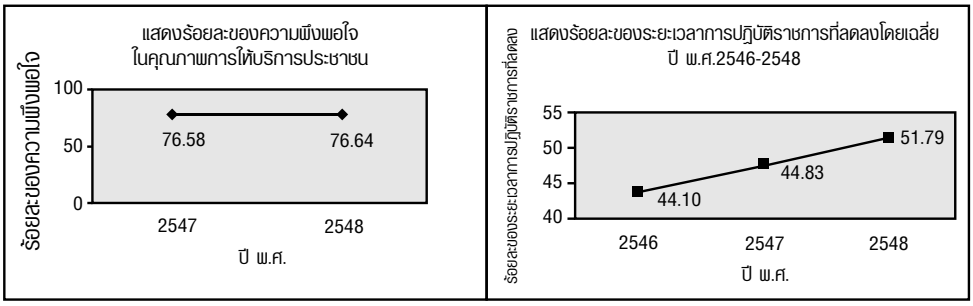
(3) ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน หรือส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการ และปิดประกาศให้ประชาชนทราบ (มาตรา 29)

(4) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ส่วนราชการร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วมกระทรวง ศูนย์บริการร่วมจังหวัด ศูนย์บริการร่วมอำเภอ ให้ประชาชนสามารถติดต่อในเรื่องต่างๆ ได้ในที่เดียวกัน (มาตรา 30-32)

(5) ให้ส่วนราชการทบทวนเพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง กฎหมาย กฎระเบียบ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว และลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ (มาตรา 35-36)

(6) ในการบริการประชาชนหรือติดต่อระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานและประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป พร้อมกับจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่าย (มาตรา 37)

จากการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน 3 ปี ที่ผ่านมา (พ.ศ.2546-2548) ปรากฏผลการดำเนินการ ดังนี้ (ภาพ A และภาพ B)



ที่มา : รายงานผลการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ภาพ A ร้อยละของความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการประชาชน ปี พ.ศ.2547-2548

ที่มา : รายงานผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ภาพ B ร้อยละของระยะเวลาการปฏิบัติราชการที่ลดลงโดยเฉลี่ย ปี พ.ศ. 2546-2548

ผลการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน

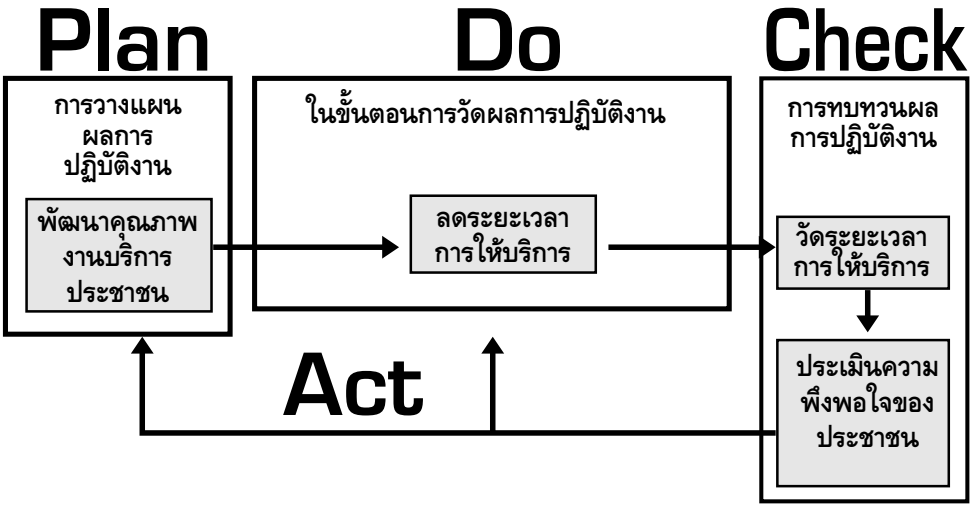
1. ความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานราชการ : ประชาชนมีความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานรัฐ จากการสำรวจในปี พ.ศ.2548 พบว่าค่าเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 76.58 ในปี พ.ศ.2547 เป็นร้อยละ 76.64 ซึ่งใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ และคาดว่าในปี พ.ศ.2550 จะสามารถยกระดับความพึงพอใจของประชาชนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ตามเป้าหมายที่กำหนดได้

2. การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ : จากการผลักดันให้ส่วนราชการต่างๆ พิจารณาลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 พบว่าส่วนราชการสามารถลดระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉลี่ยร้อยละ 60.09 ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดให้ลดระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงได้มากกว่าร้อยละ 50 (คือลดลงที่ 51.79 ในภาพ B นั่นเอง)

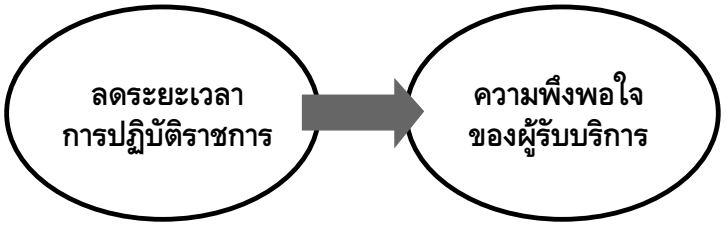
จากผลการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้นของสำนักงาน ก.พ.ร. ช่วงปี พ.ศ.2546–2548 ท่านเรียนรู้อะไรบ้างจากรายงานผลการศึกษาการดำเนินงานเรื่องนี้

- ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนสำเร็จหรือไม่
- อะไรเป็นตัววัดความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน
- จากผลการศึกษาดังกล่าว ท่านจะนำไปปรับปรุงหน่วยงานของท่านอย่างไร หากหน่วยงานของท่านเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษานี้ด้วย หรือได้ผลการปฏิบัติงานด้านคุณภาพการให้บริการประชาชนคล้ายคลึงกับผลที่รายงานดังกล่าว

จากผลการศึกษาคุณภาพการให้บริการประชาชนของสำนักงาน ก.พ.ร. หากพิจารณาตามแนวคิดการบริหารผลการปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาองค์การท่านจะเห็นการบริหารเรื่องนี้มีการจัดทำอย่างเป็นระบบ (ดูภาพด้านล่าง)



มีการวางแผนการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนโดยกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-2550) และกำหนดวิธีการปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน เช่น ปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการปฏิบัติงาน และการเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย โดยส่งเสริมให้ส่วนราชการจัดช่องทางการให้บริการเพิ่ม และกว้างขวางขึ้น อีกทั้งส่งเสริมให้กำหนดมาตรฐานการให้บริการที่ถูกต้องรวดเร็ว นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดเป้าหมายไว้สองส่วน คือ (1) ร้อยละความพึงพอใจของประชาชนในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานราชการ และ (2) ร้อยละของระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อให้บริการประชาชนลดลง



KPI : ร้อยละของระยะเวลาในการปฏิบัติราชการที่ลดลง

Target : มากกว่าร้อยละ 50

KPI : ร้อยละของความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการประชาชน

Target : ร้อยละ 80

อย่างไรก็ตามตัวชี้วัดผลสำเร็จในเรื่องระยะเวลาการปฏิบัติราชการที่ลดลงเท่านั้น ที่ดูเหมือนจะประสบความสำเร็จ แต่มิได้ทำให้ความพึงพอใจของผู้รับบริการดีขึ้นเท่าที่ได้วางเป้าหมายไว้ ดังนั้นหน่วยงานควรเรียนรู้ที่จะกำหนดตัวชี้วัดอื่นที่จะสามารถทำให้ความพึงพอใจของประชาชน อันเป็นเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาประสบผลสำเร็จ ด้วยกระบวนการคิดเช่นนี้จึงจะทำให้องค์การเกิดการพัฒนา

3.2. กระบวนการและเครื่องมือการวินิจฉัยองค์การ

การวินิจฉัยองค์การ (Organization Diagnosis) เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการพัฒนาองค์การ (Organization Development) เนื่องจากการพัฒนาองค์การเป็นการลงทุนอย่างหนึ่งขององค์การที่ทำให้สิ้นเปลืองทั้งงบประมาณและเวลาราชการไปกับการดำเนินกิจกรรม หรือโครงการต่างๆ ซึ่งหากผู้บริหารองค์การไม่ทราบว่าปัญหาที่แท้จริงขององค์การนั้น คือเรื่องใดอะไรเป็นสาเหตุของปัญหา การวางแผนยุทธศาสตร์องค์การอาจไม่สามารถนำมาซึ่งความสำเร็จหรือสามารถพัฒนาองค์การได้ดังใจหวัง



Sir Wintons Churchill
อดีตนายกรัฐมนตรี
สหราชอาณาจักร

We want to be sure we pick the right problem to work on.

เราต้องการมั่นใจว่าเราทำการเลือกปัญหาที่ถูกต้องมาดำเนินการจัดการ (หรือ “เกาให้ถูกที่คัน” นั่นเอง)

การวินิจฉัยองค์การจึงเป็นกระบวนการทำความเข้าใจการปฏิบัติงานของระบบงานต่างๆ ภายในองค์การ โดยการเก็บ วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์การ ซึ่งการวินิจฉัยองค์การสามารถเปรียบได้กับการตรวจสุขภาพร่างกาย ซึ่งเราท่านมักมีการตรวจสุขภาพอยู่เป็นประจำอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

เหตุผลหลัก 2 ประการในการตรวจสุขภาพองค์การ หรือการวินิจฉัยองค์การ คือ

1) เพื่อให้ผู้บริหารองค์การสามารถแก้ปัญหาองค์การได้ถูกจุด และอาจสามารถแก้ปัญหาองค์การได้ก่อนที่จะเกิดปัญหา เช่นเดียวกับสุขภาพ บางครั้งเราคิดว่าอาการที่เราเป็นอยู่นั้นเป็นอาการของโรคหนึ่ง แต่เมื่อทำการตรวจสุขภาพแล้วจึงพบว่าสาเหตุของอาการต่างจากที่เราคิด เช่น เราอาจมีอาการปวดท้องอยู่เป็นประจำ เราก็มักจะนึกว่าเราเป็นโรคกระเพาะ ซึ่งก็หายาทานรักษาโรคกระเพาะ แต่อาจไม่หายดี หากต่อมาเราไปพบแพทย์ตรวจสุขภาพทั่วทั้งร่างกาย เราอาจจะพบว่าที่เราปวดท้องอยู่เป็นประจำนั้นเป็น เพราะฟันเรามีการบดเคี้ยวที่ไม่ดี ทำให้กระเพาะต้องรับภาระในการบดอาหารมากกว่าปกติจึงทำให้เราปวดท้อง ดังนั้นจะรักษาอาการปวดท้องจึงต้องทำฟัน



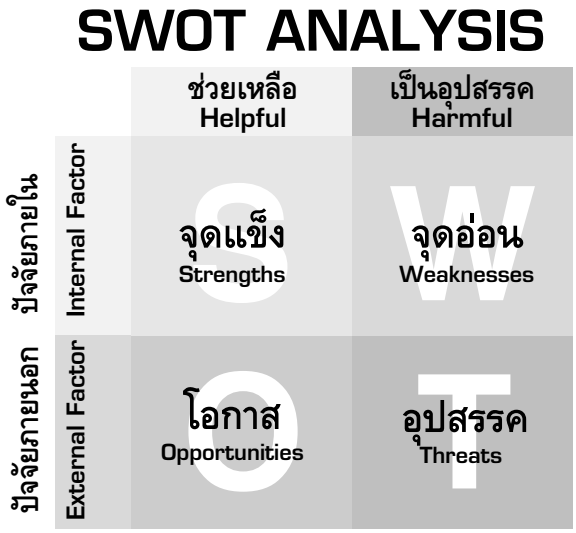
เหตุการณ์เช่นนี้เกิดกับองค์การใดก็ได้เช่นกัน มีหน่วยงานหนึ่งมีอาการของโรคในองค์การ คือ ประชาชนมีหนังสือคำร้องเรียนเรื่องบริการของบุคลากรในหน่วยงานมากขึ้นจนผิดสังเกตผู้บริหารก็สั่งให้ทำการฝึกอบรมงานบริการใหม่ เพื่อให้บุคลากรทราบวิธีการให้บริการที่ดี พัฒนาสมรรถนะงานบริการ (Service Mind) แต่เมื่อติดตามผลหลังการฝึกอบรมพบว่าบุคลากรมิได้ให้บริการที่ดีขึ้น ทั้งที่บุคลากรส่วนใหญ่สอบผ่านการทดสอบการฝึกอบรมแต่เมื่อทำการตรวจวินิจฉัยองค์การหาสาเหตุอย่างจริงจังแล้ว กลับพบว่าปัญหา คือ บุคลากรมีปัญหาส่วนตัวเรื่องหนี้สินกันมาก ทำให้คิดมากไม่มีใจกับงานบริการ การฝึกอบรมที่ผ่านมาเป็นการเสียเงินเปล่า ปัญหาที่แท้จริงต้องแก้โดยการให้คำปรึกษา ไม่ใช่การฝึกอบรม

2) การตรวจสุขภาพองค์การ ทำให้ผู้บริหารและบุคลากรในองค์การเกิด**ความตระหนักกับปัญหาที่เกิดขึ้น** ซึ่งจะทำให้เกิดความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ดังเช่นสุขภาพเราเอง เช่นเราอาจคิดว่าเราสุขภาพดี พอไปตรวจเจอคอเลสเตอรอลสูง เราก็ต้องกลับมาปรับชีวิตความเป็นอยู่ไม่ให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ องค์การก็เช่นกัน เมื่อมีการตรวจวินิจฉัยกันแล้วทราบดีว่าปัญหามาจากสาเหตุใดก็ควรสื่อสารให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบถึงปัญหาเหล่านั้น เพื่อบุคลากรเหล่านั้นหันมาช่วยกันแก้ปัญหา

เครื่องมือในการวินิจฉัยองค์การมีอยู่มากมายในที่นี้ขอนำเสนอเครื่องมือที่สำคัญ และน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนายุทธศาสตร์นั่นคือ SWOT Analysis

SWOT Analysis (การวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งขององค์การ)

SWOT Analysis หรือ การวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งขององค์การ ซึ่งเครื่องมือนี้ได้รับการวิพากย์ว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้ทำแผนยุทธศาสตร์ที่นิยมที่สุดแต่มีการนำไปใช้ไม่ถูกต้องและมีหลุมพรางของการใช้เครื่องมือนี้อย่างมากมาย (Chermack และ Kasshanna, 2007) ซึ่งในที่นี้จะนำเสนอการใช้ SWOT Analysis อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด



ภาพที่ 6 : การวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง (SWOT Analysis)

การวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง (SWOT Analysis) มาจากตัวย่อของคำ 4 คำ คือ (1) S - Strength หรือ จุดแข็ง (2) W - Weakness หรือ จุดอ่อน (3) O - Opportunity หรือ โอกาส และ (4) T - Threat ภาวะคุกคาม มีพัฒนาการมาตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1950-1960 โดยมีการใช้อย่างแพร่หลายใน Harvard Business School เพื่อทำการวิเคราะห์กรณีศึกษาที่ใช้ในการเรียนการสอน เนื่องจาก SWOT Analysis เป็นเครื่องมือที่สามารถทำการวิเคราะห์สภาวะขององค์การทั้งภายในและภายนอก ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการศึกษาองค์การอย่างเป็นระบบก่อนการวางยุทธศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์อาจไม่เหมาะสมหากขาดการศึกษาผลกระทบขององค์การจากสภาวการณ์หรือสิ่งแวดล้อมภายนอก SWOT Analysis จึงเป็นเครื่องมือที่ดีในการกำหนดยุทธศาสตร์

SWOT Analysis เป็นการมอง 4 เรื่องสำคัญ คือ

S : Strengths เป็นจุดแข็งด้านทรัพยากรที่มีศักยภาพและความสามารถทางการแข่งขัน เช่น ทักษะและความเชี่ยวชาญขององค์การ โครงสร้างขององค์การ ภาพลักษณ์หรือชื่อเสียงขององค์การ เทคโนโลยีและความสามารถในการให้บริการ เป็นต้น

W : Weaknesses เป็นจุดอ่อนด้านทรัพยากรที่มีศักยภาพ และความเสียเปรียบทางการแข่งขัน เช่น ทิศทางยุทธศาสตร์ที่ไม่ชัดเจน ปัญหาทางด้านงบประมาณ บุคลากรขาดทักษะและความชำนาญ คุณภาพการให้บริการต่ำ ขาดเทคโนโลยีสนับสนุน มีปัญหาการดำเนินงานภายใน มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อย เป็นต้น

O : Opportunities เป็นโอกาสขององค์การที่มีศักยภาพจากสภาพภายนอกที่เอื้ออำนวย ประกอบไปด้วยนโยบายรัฐบาลสนับสนุน มีหน่วยงานภายนอกให้บริการเช่นเดียวกับองค์การ สถานที่ตั้งของสำนักงาน ความสามารถในการระดมทุนจากภายนอก เป็นต้น

T : Threats อุปสรรคภายนอกที่ทำให้องค์การต้องปรับตัว ประกอบไปด้วย การเข้ามาของคู่แข่งขันใหม่ที่มีศักยภาพ อุปสรรคจากบริการหรือผลิตภัณฑ์ที่สามารถทดแทนกันได้ ความต้องการของประชาชนที่มีมากขึ้นกว่าเดิม ข้อกำหนดหรือกฎหมายต่างๆ ที่ทำให้องค์การล่าช้าในการให้บริการ เป็นต้น

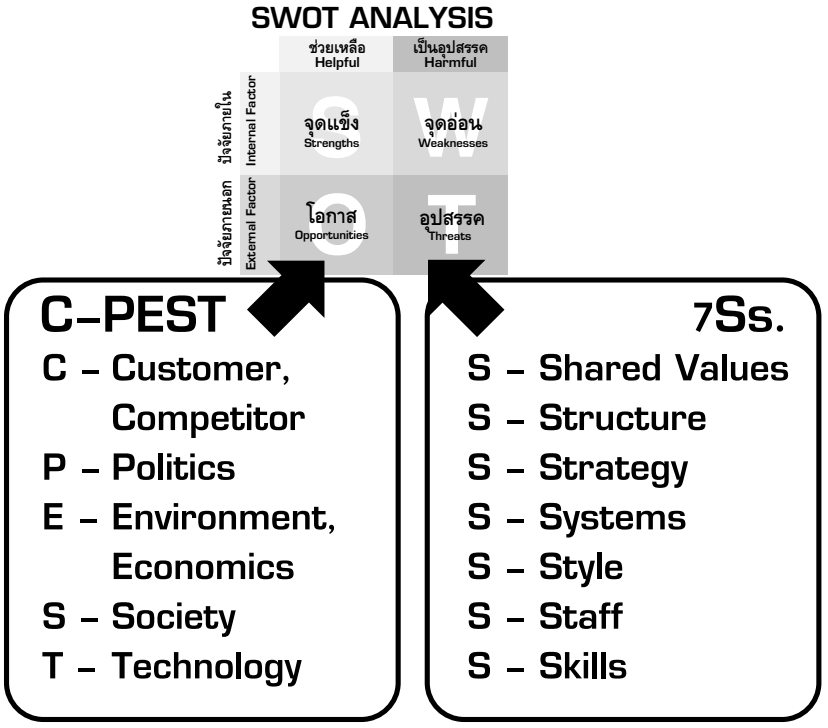
อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของ Chermack และ Kasshanna (2007) พบความคิดที่ไม่ถูกต้องในการใช้เครื่องมือนี้ คือ

- SWOT Analysis มีความสามารถในการวิเคราะห์ด้วยตัวเอง ทั้งที่จริงแล้วขึ้นกับการป้อนข้อมูลเข้าไปในการวิเคราะห์เท่านั้น หากป้อนข้อมูลไม่เพียงพอ หรือไม่ถูกต้อง เครื่องมือนี้ก็ไม่สามารถทำการวิเคราะห์ได้ดี ดังนั้นการป้อนข้อมูลจึงต้องมากเพียงพอในการวิเคราะห์
- SWOT Analysis ควรใช้เฉพาะการวิเคราะห์ระดับองค์การเท่านั้น ทั้งที่เครื่องมือนี้ควรใช้ในทุกระดับขององค์การ (ระดับหน่วยงาน หรือ SBU : Strategic Business Unit) ผู้บริหารควรจัดทำเป็นการวิเคราะห์ในทุกระดับอย่างเป็นลำดับต่อเนื่อง (Series of SWOT Analysis)
- SWOT Analysis เป็นการทำเพื่อค้นหาสภาวะการแข่งขันหรือจัดทำยุทธศาสตร์ในปัจจุบันเท่านั้น ทั้งที่เครื่องมือนี้ควรใช้ในการมองอนาคต เพื่อการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะ สมกับองค์การ
- SWOT Analysis ถูกจัดทำขึ้นโดยไม่ได้มีความสัมพันธ์กับยุทธศาสตร์ขององค์การเลย ทั้งที่การกำหนดยุทธศาสตร์แต่ละครั้งมักขึ้นอยู่กับความสำเร็จที่แตกต่างกันของจุดแข็งและโอกาสที่ค้นพบ ผู้บริหารจึงควรเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ที่กำหนดกับผลที่ได้จาก SWOT Analysis ด้วย

- SWOT Analysis จัดทำขึ้นโดยขาดการเทียบเคียง (Benchmark) กับภายนอก ทำให้การกำหนดยุทธศาสตร์บางครั้งไม่สามารถนำมาซึ่งความสามารถในการแข่งขันได้ เช่นขาดข้อมูลการให้บริการของภาคเอกชน มาเทียบเคียงกับงานบริการภาครัฐ
- SWOT Analysis จัดทำขึ้นโดยทำการเทียบเคียง (Benchmark) เฉพาะภายในประเทศเท่านั้น แต่ขาดการเทียบเคียงกับโลกภายนอก ทำให้การพัฒนางานซึ่งส่งผลถึงการพัฒนาประเทศนั้นไม่สามารถสร้างความสามารถในการแข่งขันได้

การจัดทำ SWOT Analysis ให้มีประสิทธิภาพ

ผู้บริหารควรจัดทำ SWOT Analysis อย่างมีประเด็นในการวิเคราะห์ เช่น การวิเคราะห์ภายนอกใช้หลักการวิเคราะห์ที่เรียกว่า C- PEST ส่วนการวิเคราะห์ภายในใช้หลัก 7Ss (McKinsey) ประกอบการวิเคราะห์ เพื่อให้ครอบคลุมทุกเรื่องที่ควรจะพิจารณาในการจัดทำยุทธศาสตร์มิฉะนั้นแล้วผู้บริหารส่วนใหญ่จะคิดถึงแต่เรื่องที่ตนสนใจและมีข้อมูลเท่านั้น แต่อาจละเลยบางเรื่องที่มีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับองค์การหรือหน่วยงานของเราในการกำหนดยุทธศาสตร์



ภาพที่ 7 : ปัจจัยที่ใช้ในการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง (SWOT Analysis)



C–PEST

C-PEST ใช้วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ โดยมี 5 ประเด็นต่อไปนี้ที่ควรพิจารณา และหาข้อที่เป็นโอกาส (O-Opportunity) และภาวะคุกคาม (T-Threat) มูลประกอบการพิจารณาก่อนจัดทำยุทธศาสตร์

- C - Customer, Competitors
  ลูกค้า หรือผู้รับบริการ (Customer) คู่แข่ง (Competitors) เป็นอย่างไร
- P - Politics
  สถานการณ์ทางการเมือง (Politics) การปรับเปลี่ยนกฎหมาย ระเบียบราชการเป็นอย่างไร
- E - Environment, Economics
  สภาพแวดล้อม (Environment) หรือสภาพเศรษฐกิจ (Economics) เป็นอย่างไร
- S - Society
  สภาพสังคม (Society) วัฒนธรรม (Culture) ค่านิยม (Value) ของประชาชนเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างไร
- T - Technology
  เทคโนโลยี (Technology) ระบบสารสนเทศ (Information Technology) เทคโนโลยีทางการบริหาร (Management Technology) ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น

7Ss

ตามแนวความคิดของ McKinsey 7-S Framework ใช้วิเคราะห์สภาพภายในองค์การ โดยทั้ง 7 ประเด็นนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มคือ

- กลุ่มที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ โครงสร้าง และระบบ (Strategy, Structure และ Systems) ซึ่งพิจารณาได้จากวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ โครงสร้างองค์การ ระบบงานต่างๆ เป็นต้น
- ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มที่เป็นรูปธรรมน้อยกว่า ประกอบด้วย ทักษะ ค่านิยมร่วม บุคลากร รูปแบบการบริหารจัดการ (Skills, Shared Values, Staff และ Style) ซึ่งทั้ง 7 ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ควรพิจารณาว่าเป็นจุดแข็ง (S-Strength) หรือจุดอ่อน (W-Weakness) ขององค์การ โดยใช้ข้อมูลและหลักฐานประกอบการพิจารณาก่อนจัดทำยุทธศาสตร์

■ S - Strategy

ยุทธศาสตร์ ทิศทางและขอบเขตที่องค์การจะดำเนินไปในระยะยาวนั้นเป็นอย่างไร อันเปรียบเสมือนเข็มทิศขององค์การว่ามีความชัดเจนหรือไม่ หลังจากนั้นการศึกษาว่าองค์การของเรานั้นอยู่ที่ใดในขณะนี้ พันธกิจของเราคืออะไร พันธกิจของเราควรจะเป็นอะไร และใครเป็นผู้รับบริการของเรา

■ S - Structure

โครงสร้างองค์การ เป็นโครงสร้างที่ได้ตั้งขึ้นตามกระบวนการ หรือหน้าที่ของงาน โดยมีการรับบุคลากรให้เข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันในฝ่ายต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ การแบ่งหน่วยงาน หน้าที่ความรับผิดชอบ และสายการบังคับบัญชาในองค์การนั้นเป็นอย่างไร การจัดโครงสร้างองค์การที่ดีจะมีส่วนช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ลดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในหน้าที่ ช่วยให้บุคลากรได้ทราบขอบเขตงานความรับผิดชอบ มีความสะดวกในการติดต่อประสานงาน ผู้ปฏิบัติงานสามารถตัดสินใจในการบริหารจัดการได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

■ S - Systems

ระบบงานที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการดำเนินงานขององค์การนั้นเป็นอย่างไร เช่น ระบบบัญชี/การเงิน (Accounting/Financial System) ระบบพัสดุ (Supply System) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology System) ระบบการติดตาม/ประเมินผล (Monitoring/Evaluation System) ฯลฯ ซึ่งระบบงานทุกส่วนควรปฏิบัติงานตอบสนองยุทธศาสตร์องค์การ

■ S - Skills

ทักษะ ความสามารถ หรือปัจจุบันในระบบราชการใช้คำว่า สมรรถนะ (Competency) ของบุคลากรในองค์การนั้นเป็นอย่างไร ซึ่งทักษะในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การสามารถแยกออกเป็น 2 ด้านหลัก คือ สมรรถนะด้านงาน (Technical / Functional Competency) เป็นสมรรถนะที่จะทำให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่รับผิดชอบ เช่น ด้านการเงิน ด้านบุคคล ซึ่งคงต้องอยู่บนพื้นฐานการศึกษาหรือได้รับการอบรมเพิ่มเติม ส่วนสมรรถนะด้านการบริหาร (Managerial Competency) นั้นเป็นความสามารถด้านการบริหารจัดการให้สำเร็จ มีภาวะผู้นำในการปฏิบัติงาน

■ S - Shared Values

ค่านิยมร่วม หมายถึง สิ่งที่บุคลากรส่วนใหญ่ในองค์การเห็นว่าเป็นสิ่งดี พึงปฏิบัติจนกลายเป็นวัฒนธรรมในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดปทัสถาน (Norm) ขององค์การ

■ S - Staff

บุคลากรในองค์การเป็นอย่างไร มีจำนวนเพียงพอและเหมาะสมกับความต้องการหรือไม่ และมีบุคลากรที่จะตอบสนองการเติบโตขององค์การในอนาคตหรือไม่

■ S - Style

รูปแบบการบริหารจัดการองค์การของผู้บริหารเป็นอย่างไร ภาวะผู้นำของผู้บริหารจะมีบทบาทที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การ หากองค์การใดมีภาวะผู้นำที่ดีก็จะสามารถนำพาองค์การไปสู่ความสำเร็จที่ถึงพร้อมด้วยคุณธรรมจริยธรรม

การวิเคราะห์ 7Ss เพื่อวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งขององค์การ จะเน้นประเด็นใดประเด็นหนึ่งไม่ได้ และเมื่อประเด็นใดประเด็นหนึ่งเกิดการเปลี่ยนแปลงก็จะส่งผลกระทบต่อประเด็นอื่นๆ ด้วย เช่น เมื่อต้องการสร้างค่านิยมร่วมให้กับวัฒนธรรมใหม่ในองค์การในหลายๆ ครั้งโครงสร้างองค์การอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้อง และระบบการบริหารงานบุคคลการพัฒนาสมรรถนะอาจมีความจำเป็นต้องปรับให้ส่งเสริมค่านิยมร่วมใหม่นี้







4 ทบทวนทฤษฎี

รศ.ดร.พสุ เดชะรินทร์ ได้กล่าวถึงปัจจัยในการขับเคลื่อนให้องค์การไปสู่การเป็นองค์การที่เป็นเลิศ หรือ HPO ในวารสารการบริหารคน (2550) ประกอบด้วย

1) การมียุทธศาสตร์ (Strategy) ที่ดี ในการบริหารยุทธศาสตร์จะต้องพิจารณาว่ายุทธศาสตร์นั้นดี เหมาะสม สามารถสื่อสารได้หรือไม่ โดยใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ เช่น SWOT Analysis จากนั้นก็กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ แล้วนำมาเขียนเป็นแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก็คือ เครื่องมือที่ช่วยให้องค์การมียุทธศาสตร์ที่ดีเหมาะสมและสามารถสื่อสารได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

2) ความสามารถในการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ เมื่อมีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ดีแล้วก็ต้องสามารถแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติได้ ซึ่งมีเครื่องมือหรือเทคนิคต่างๆ ที่สามารถนำมาช่วยดำเนินการได้ เช่น การบริหารโครงการตามยุทธศาสตร์ ระบบบริหารงบประมาณ และการบริหารความเสี่ยง เป็นต้น

3) ขีดสมรรถนะของบุคลากร (Competency) ในองค์การที่เหมาะและสอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ องค์การจำเป็นต้องมีการกำหนดขีดสมรรถนะของบุคลากรที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ขององค์การ เพื่อพัฒนาบุคลากรให้สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้ โดยการนำแผนงานการเปลี่ยนที่ละเอียด Blueprint for Change มากำหนดขีดสมรรถนะที่จำเป็นขององค์การ

4) โครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์ จะต้องเอื้อให้เกิดการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเครื่องมือหนึ่งที่นำมาใช้ก็คือ แผนงานการเปลี่ยนที่ละเอียด (Blueprint for Change) เพื่อกำหนดว่าอะไรคือกระบวนการในการปรับปรุง และปรับปรุงกระบวนการอย่างไรบ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์
5) ค่านิยม วัฒนธรรมองค์การที่สอดคล้อง เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ การกำหนดค่านิยมวัฒนธรรมองค์การ รวมทั้งข้อมูลความรู้ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งในการขับเคลื่อนองค์การไปสู่ HPO ซึ่งจะต้องสอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ โดยการนำเครื่องมือต่างๆ มาช่วยในการกำหนดค่านิยม เช่น การจัดการความรู้ (KM) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัจจัยในการขับเคลื่อน HPO ได้แก่ การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) และภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นต้น ซึ่งต้องเลือกใช้เครื่องมือหรือเทคนิคที่เหมาะสมในการทำให้ปัจจัยเหล่านั้นสนับสนุนและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์
6) ข้อมูลและความรู้ต่างๆ ที่ใช้ในการตัดสินใจ
7) การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) ซึ่งเป็นเรื่องของตัวชี้วัดโดยเชื่อมโยงไปถึงผลตอบแทน และแรงจูงใจ
8) Leadership ผู้นำจะต้องช่วยในการผลักดันและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ไม่ใช่เพียงกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพียงอย่างเดียว จึงนับได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อองค์การในการก้าวสู่ความเป็นเลิศ

จากปัจจัยสำคัญที่ รศ.ดร.พสุ เดชะรินทร์ ได้กล่าวถึงข้างต้นจะเห็นได้ว่า “ยุทธศาสตร์” เป็นสิ่งสำคัญในการขับเคลื่อนองค์การไปสู่เป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็น การมียุทธศาสตร์ที่เหมาะสม การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ บุคลากรต้องมีขีดสมรรถนะที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ โครงสร้างองค์การและกระบวนการปฏิบัติงานต้องเหมาะสมกับยุทธศาสตร์ ค่านิยม และวัฒนธรรมต้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ยังต้องมีผู้นำที่สามารถผลักดันและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อีกด้วย ดังนั้นผู้อ่านควรทำความเข้าใจกับการบริหารยุทธศาสตร์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนองค์การสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้

4.1 ความรู้พื้นฐานในการบริหารยุทธศาสตร์

เนื่องจากสภาวะแวดล้อมและบริบทในการดำเนินงานต่างๆ ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรงขึ้นทุกขณะ ทำให้ผู้บริหารไม่ว่าจะเป็นบริษัทเอกชนหรือหน่วยงานภาครัฐไม่สามารถที่จะบริหารองค์การโดยขาดทิศทางและแผนงานที่ชัดเจนได้ เปรียบเสมือนเรือที่เวลาแล่นจะต้องมีหางเสือ เพื่อที่จะให้มีทิศทางที่ชัดเจน แต่ถ้าเรือขาดหางเสือเมื่อใดก็เปรียบเสมือนองค์การขาดทิศทางและยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ถ้าเปรียบหน่วยราชการเป็นเรือ

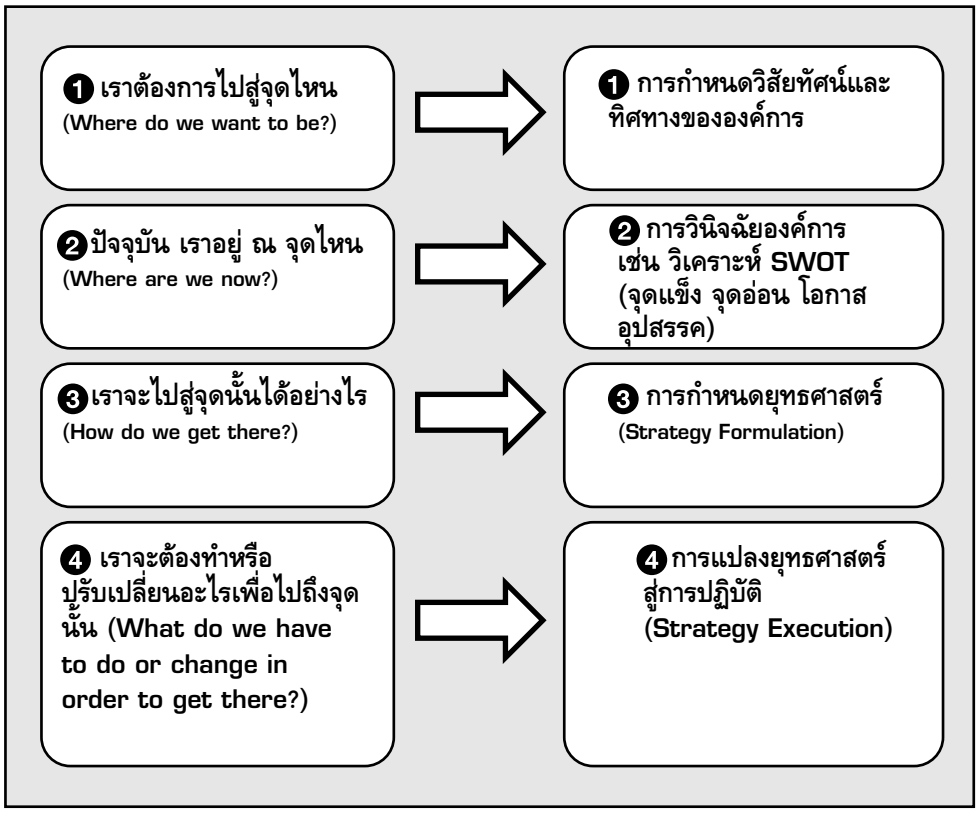
ลำใหญ่ลำหนึ่งยุทธศาสตร์ก็เปรียบเสมือนหางเสือที่ช่วยในการกำหนดและกำกับทิศทางของเรือ รวมทั้งเปรียบเสมือนเครื่องยนต์ที่ช่วยในการขับเคลื่อนเรือให้ไปถึงจุดมุ่งหมายที่ต้องการ

สำหรับความหมายของยุทธศาสตร์และกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์นั้นสามารถอธิบายได้โดยง่ายดังนี้ **"ยุทธศาสตร์" คือ สิ่งที่องค์การทำเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ** โดยความสำเร็จของแต่ละองค์การนั้นแตกต่างกัน ถ้าเป็นองค์การเอกชน ความสำเร็จอาจจะอยู่ที่ตัวเลขทางการเงิน แต่ถ้าเป็นหน่วยงานราชการ ความสำเร็จนั้นก็อยู่ที่การบรรลุวิสัยทัศน์ สำหรับการบริหารยุทธศาสตร์นั้น สามารถทำความเข้าใจง่ายๆ จากการตอบ 4 คำถามสำคัญดังนี้

1. ในอนาคต เราต้องการไปสู่ จุดไหน (Where do we want to be?)
2. ปัจจุบัน เราอยู่ ณ จุดไหน (Where are we now?)
3. เราจะไปสู่จุดนั้นได้อย่างไร (How do we get there?)
4. เราจะต้องทำหรือปรับเปลี่ยนอะไรบ้าง เพื่อไปถึงจุดนั้น (What do we have to do or change in order to get there?)

ซึ่งทั้ง 4 คำถามนี้สามารถเชื่อมโยงได้กับองค์ประกอบของการบริหารยุทธศาสตร์ คือ ❶ เราต้องการไปสู่จุดไหน เชื่อมโยงกับ การกำหนดวิสัยทัศน์ และทิศทางขององค์การ ❷ ปัจจุบัน เราอยู่ ณ จุดไหน เชื่อมโยงกับการวินิจฉัยองค์การ เช่น การวิเคราะห์ SWOT ❸ เราจะไปสู่จุดนั้นได้อย่างไร เชื่อมโยงกับ การกำหนดยุทธศาสตร์ และการเขียนแผนที่ยุทธศาสตร์ และ ❹ เราจะต้องทำหรือปรับเปลี่ยนอะไรเพื่อไปถึงจุดนั้น เชื่อมโยงกับการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ เช่น การกำหนดแผนงานโครงการรองรับยุทธศาสตร์นั้น และการติดตามประเมินผลระดับองค์การ





ภาพที่ 8 : ความสัมพันธ์ระหว่างคำถามทางยุทธศาสตร์และ องค์ประกอบของการบริหารยุทธศาสตร์

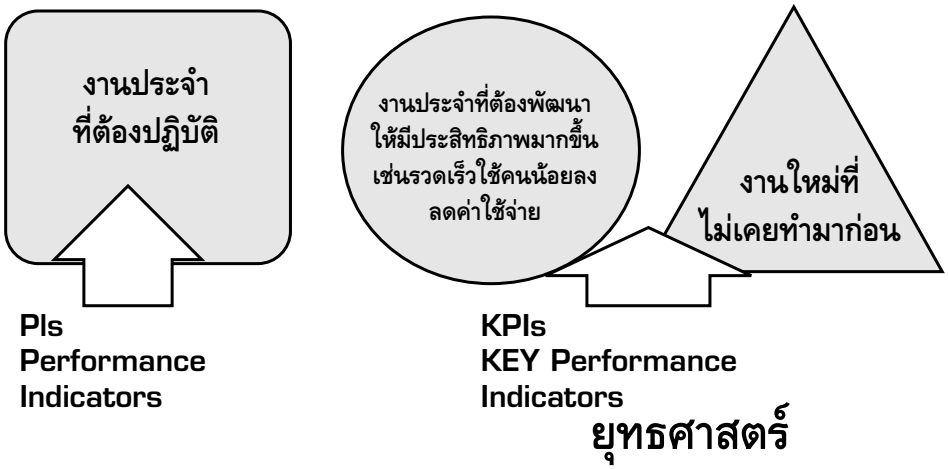
ในการกำหนดยุทธศาสตร์ฉบับปรับปรุงนี้ ขอเสนอแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ที่ต่างจากเล่มแรกในส่วนของขั้นตอนการได้มาซึ่งยุทธศาสตร์ โดยที่ผ่านมาเรามักทำการศึกษาสภาพ ปัจจุบัน ❶ ของเราก่อนด้วยการทำ SWOT Analysis แล้วจึงไปดูว่าองค์การจะไปที่ไหน ❷ ซึ่งวิธีการนี้ทำให้เราอาจต้องวินิจฉัยองค์การซ้ำเพราะครั้งแรกที่เราทำการวินิจฉัยองค์การนั้น เราไม่ทราบว่าองค์การเราจะเป็นอย่างไร ดังที่ Chermack และ Kasshanna (2007) ได้กล่าวถึงการใช้ SWOT Analysis ว่าคนส่วนใหญ่ใช้เครื่องมือนี้ “เพื่อค้นหาสภาวะการแข่งขันหรือจัดทำยุทธศาสตร์ในปัจจุบันเท่านั้น ทั้งที่เครื่องมือนี้ควรใช้ในการมองอนาคต เพื่อการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสมกับองค์การ”

เช่น หากเราตั้งวิสัยทัศน์ไว้ว่าเราต้องการเป็น “องค์การสมรรถนะสูง” (Where do we want to be?) การวินิจฉัยองค์การด้วย SWOT Analysis ควรวินิจฉัยว่าอะไรเป็นจุดแข็งหรือโอกาส (Strength and Opportunity) รวมถึงจุดอ่อนและอุปสรรคภายนอก (Weakness and Threat) ที่จะทำให้เราสามารถเป็นองค์การสมรรถนะสูงได้ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยองค์การ

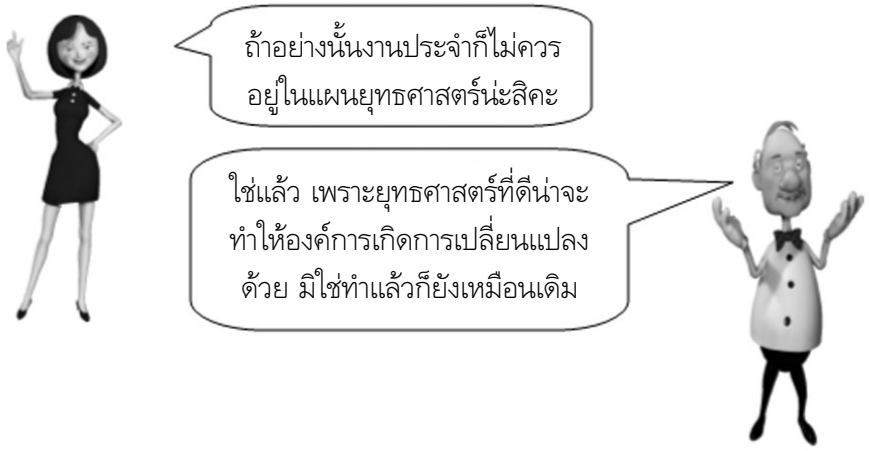
ตามเป้าหมายหรือวิสัยทัศน์ที่ต้องการจะเป็นนี้จะทำให้เราได้ผลของ SWOT Analysis ไว้ใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลงองค์การ

นอกเหนือจากการตอบสี่คำถามสำคัญในการบริหารยุทธศาสตร์ข้างต้นแล้ว ยังอยากจะให้ท่านผู้อ่านได้แยกกันอย่างชัดเจนระหว่างยุทธศาสตร์กับงานประจำที่ทำเป็นปกติ ได้พบเจอในหลายองค์การถึงการนำงานประจำที่ปฏิบัติอยู่เป็นปกติเข้ามาเป็นยุทธศาสตร์ ดังที่ รศ.ดร.พสุ เดชะรินทร์ ได้ให้แนวทางไว้ว่าเราควรจะต้องแยกให้ออกระหว่างยุทธศาสตร์กับงานประจำ

ถ้าเราสามารถจำแนกความแตกต่างระหว่างงานประจำ การพัฒนางานประจำ และงานที่เป็นสิ่งใหม่ ออกจากกันได้ก็จะทำให้มีความชัดเจนและง่ายขึ้นในการนึกถึงยุทธศาสตร์ เนื่องจากสิ่งที่จะอยู่ในยุทธศาสตร์ได้นั้นควรที่จะเป็นงานสองประเภทหลัง ได้แก่ การพัฒนางานประจำ และงานที่เป็นสิ่งใหม่ ดังภาพถัดไป



ภาพที่ 9 : ความแตกต่างระหว่างงานยุทธศาสตร์กับงานประจำ



แบบฝึกหัดทบทวนความรู้

1. ลองจับคู่คำถามทางด้านยุทธศาสตร์กับองค์ประกอบทางด้านยุทธศาสตร์ต่างๆ โดยขีดเส้นฝั่งซ้ายจับคู่กับฝั่งขวา

เราต้องการไปสู่ จุดไหน (Where do we want to be?)	**การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation)**
ปัจจุบัน เราอยู่ ณ จุดไหน (Where are we now?)	**การกำหนดวิสัยทัศน์ และทิศทางขององค์การ**
เราจะไปสู่จุดนั้นได้อย่างไร (How do we get there?)	**การแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ (Strategy Execution)**
เราจะต้องทำหรือปรับเปลี่ยนอะไรเพื่อไปถึงจุดนั้น (What do we have to do or change in order to get there?)	**การวินิจฉัยองค์การ เช่น การวิเคราะห์ SWOT**

2. งานใดบ้างเป็นงานตามยุทธศาสตร์? ให้ลองวิเคราะห์ดูว่างานใดต่อไปนี้เป็นงานยุทธศาสตร์หรือไม่ อย่างไร?

.....วิชิตเป็นอาจารย์ประจำมีหน้าที่สอน 2 วิชาต่อภาคการศึกษา

.....วิทูรเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายอาคารสถานที่ คอยดูแลที่จอดรถให้เพียงพอแก่ผู้มารับบริการของกรมเสมอ

.....วิมุติเป็นผู้ตรวจสอบ คอยพัฒนางานให้ดีขึ้นเสมอ

.....วิบูรณ์ มีหน้าที่คิดค้นผลิตภัณฑ์และบริการใหม่ๆ

3. นำภาระงานที่รับผิดชอบอยู่มาพิจารณาว่างานของท่านเป็นงานยุทธศาสตร์หรืองานประจำ และท่านมีงานยุทธศาสตร์อยู่มากน้อยเพียงไร

ภาระงานที่รับผิดชอบ	งานประจำ	พัฒนางานประจำ	งานใหม่

การบริหารยุทธศาสตร์มีองค์ประกอบอะไรบ้าง?

จากหัวข้อที่แล้วได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการบริหารยุทธศาสตร์ว่ามีความสัมพันธ์กับคำถามด้านยุทธศาสตร์อย่างไรบ้าง ในตอนนี้ท่านจะได้เรียนรู้ว่าการบริหารยุทธศาสตร์มีองค์ประกอบอย่างไรบ้าง?



ภาพที่ 10 : องค์ประกอบของการบริหารยุทธศาสตร์

การบริหารยุทธศาสตร์มีองค์ประกอบหลัก 4 ด้าน ที่มีความสัมพันธ์กันเป็นวงจร ดังนี้ คือ

1. การกำหนดทิศทางขององค์การ (Direction Setting) ได้แก่ การกำหนดทิศทาง วิสัยทัศน์ ภารกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์ขององค์การ การกำหนดทิศทางขององค์การจะเป็นการบ่งชี้ว่าองค์การจะมุ่งไปในทิศทางใดหรือสาเหตุของการดำรงอยู่ขององค์การ นอกจากนี้ การกำหนดทิศทางขององค์การจะยังมีส่วนช่วยในการแปลวิสัยทัศน์หรือภารกิจขององค์การให้กลายมาเป็นประเด็นยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ในการดำเนินงานที่มีลักษณะชัดเจนขึ้น

2. การวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Analysis) คือ การวิเคราะห์ถึงปัจจัยและสภาวะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การและยุทธศาสตร์ขององค์การ เพื่อที่จะได้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ รวมทั้งสถานะของตัวองค์การได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น การวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์จะบอกให้ทราบว่าปัจจัยหรือสภาวะแวดล้อมภายนอกมีลักษณะอย่างไร มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะใด และก่อให้เกิดโอกาสและข้อจำกัดต่อองค์การได้อย่างไรบ้าง นอกจากนี้การวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์จะช่วยให้องค์การทราบถึงทรัพยากร (Resources) และความสามารถ (Capabilities) ต่างๆ ที่มีอยู่ภายในองค์การว่าเป็นจุดแข็งหรือจุดอ่อนอย่างไร และจะช่วยให้องค์การสามารถบรรลุความได้เปรียบทางการแข่งขันได้อย่างไร

3. การจัดทำยุทธศาสตร์ (Strategic Formulation) คือ การนำข้อมูลและความรู้ต่างๆ ที่ได้รับจากการกำหนดทิศทางขององค์การและการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกและภายในองค์การมาจัดทำเป็นยุทธศาสตร์ในระดับและรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการประเมินและคัดเลือกว่ายุทธศาสตร์ใดที่มีความเหมาะสมกับองค์การมากที่สุด ในการจัดทำยุทธศาสตร์นั้นพึงระลึกเสมอว่าการจัดทำยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดแนวทาง วิธีการ และกิจกรรมต่างๆ ขององค์การ เพื่อช่วยให้องค์การสามารถบรรลุถึงภารกิจและวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยนำเอาการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทั้งภายนอกและภายในองค์การมาพิจารณาประกอบ การจัดทำยุทธศาสตร์มีความสัมพันธ์กับการวางแผนอย่างใกล้ชิด ในบางกรณีการวางแผนทางยุทธศาสตร์ คือ การจัดทำยุทธศาสตร์สำหรับองค์การ แต่ไม่ใช่ว่าการจัดทำยุทธศาสตร์จะต้องเป็นการวางแผนทุกครั้ง

4. การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ (Strategic Implementation) เป็นขั้นตอนสุดท้าย แต่เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างมากในการบริหารยุทธศาสตร์ เมื่อองค์การได้กำหนดทิศทางขององค์การ วิเคราะห์ปัจจัยด้านต่างๆ ทางยุทธศาสตร์ และจัดทำยุทธศาสตร์แล้ว จะต้องนำเอายุทธศาสตร์ที่ได้วางแผนจัดทำและคัดเลือกไว้มาดำเนินการประยุกต์ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ ถ้าในกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ขาดขั้นตอนนี้แล้ว สิ่งที่ผู้บริหารขององค์การได้วิเคราะห์ จัดทำไว้ก็จะไม่เกิดผลขึ้นจริงๆ นอกจากนี้ถึงแม้จะมีการวิเคราะห์หรือวางแผนทางยุทธศาสตร์ไว้ดีเพียงใด แต่ถ้าการปฏิบัติตาม

ยุทธศาสตร์ขององค์การไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ความพยายามในการวิเคราะห์หรือวางแผนก็จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ ต่อองค์การ ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่าความสามารถในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ขององค์การเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการบริหารยุทธศาสตร์

จะเห็นได้ว่างานและหน้าที่ในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์เป็นสิ่งที่มีความสลับซับซ้อนและใช้เวลานานที่สุดในการบริหารยุทธศาสตร์ เนื่องจากมีส่วนเกี่ยวข้องในทุกฝ่ายและทุกหน่วยงานภายในองค์การและจะต้องเริ่มต้นจากภายในองค์การเอง โดยปกติการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์จะต้องเริ่มต้นจากการวิเคราะห์และพิจารณาการดำเนินงานในปัจจุบัน รวมทั้งกิจกรรมและปัจจัยต่างๆ ขององค์การ ว่ามีความสอดคล้องและเกื้อหนุนต่อยุทธศาสตร์ที่องค์การจะใช้หรือไม่ ถ้าสิ่งใดที่ไม่สอดคล้องหรือสนับสนุนยุทธศาสตร์ขององค์การก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นนโยบายในด้านต่างๆ หรือโครงสร้างขององค์การ หรือแม้กระทั่งบุคลากรภายในองค์การ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในองค์การเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดแรงต่อต้านภายในองค์การ ดังนั้นผู้บริหารจึงจำต้องมีความรู้ความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในองค์การด้วย

ในขั้นตอนของการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์นั้น นอกเหนือจากประเด็นสำคัญต่างๆ ที่ได้นำเสนอมาในเบื้องต้น หน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของผู้บริหาร ได้แก่ การประเมินและตรวจสอบผลการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งในหนังสือทางวิชาการบางเล่มได้แยกหัวข้อนี้ไว้ต่างหาก แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าการประเมินและตรวจสอบควรจะมีส่วนสัมพันธ์และสอดคล้องกับการปฏิบัติงาน จึงได้จัดไว้ภายใต้ขั้นตอนนี้ (ดู 4.3 ความรู้พื้นฐานในการประเมินผล) นอกจากนี้หน้าที่หรืองานด้านการบริหารยุทธศาสตร์มิใช่งานที่จะต้องปฏิบัติเพียงครั้งเดียวแล้วจบสิ้นไป เนื่องจากเหตุการณ์และสถานการณ์ใหม่ๆ สามารถเกิดขึ้นมาได้ตลอดเวลา ทำให้ต้องมีการแก้ไขและปรับปรุงยุทธศาสตร์ให้เป็นไปตามที่ต้องการ เนื่องจากทิศทางในระยะยาวขององค์การอาจจะต้องมีการเปลี่ยนไป ภารกิจหรือลักษณะขององค์การอาจจะต้องมีการกำหนดขึ้นมาใหม่ เป้าประสงค์หรือเป้าหมายในการดำเนินงานอาจจะสูงขึ้นหรือต่ำลง ยุทธศาสตร์อาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากทิศทางในการดำเนินงานและเป้าหมายที่เปลี่ยนไป นอกจากนี้การค้นหาวิธีที่จะนำยุทธศาสตร์มาใช้และปฏิบัติยังคงจะต้องดำเนินต่อไปเรื่อยๆ โดยเฉพาะถ้าการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ไม่ได้เป็นไปตามที่คาดคิด ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในกระบวนบริหารทางยุทธศาสตร์จึงไม่ใช่สิ่งที่หยุดนิ่งแต่จะต้องมีการดำเนินต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด การเปลี่ยนแปลงจากทั้งภายนอกและภายในองค์การทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์อยู่ตลอดเวลา งานหรือหน้าที่ในการประเมินผลและปรับปรุงจึงเป็นได้ทั้งจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของยุทธศาสตร์ทั้ง 4 ประการ จะพบว่าในทางทฤษฎีจะมีความเข้าใจว่าองค์ประกอบทั้ง 4 ประการจะเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนที่ต่อเนื่องกันตั้งแต่การวิเคราะห์ การจัดทำ และการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะพบว่าองค์ประกอบทั้ง 4 ประการจะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและจะไม่มีลักษณะของความเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องแต่จะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา เช่น การวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์เป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินอยู่ตลอดเวลามิใช่ทำเสร็จแล้วก็เสร็จเลย ในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ยังจะต้องมีการวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย นอกจากนี้ในทางปฏิบัติแล้วส่วนประกอบต่างๆ ของการบริหารยุทธศาสตร์ไม่ได้มีการแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจนอย่างนี้หรือไม่จำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งแยกลำดับก่อนหลังแบบนี้เสมอไป เช่น ผู้บริหารอาจจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาไปในขณะเดียวกันว่ายุทธศาสตร์ที่กำลังจะจัดทำขึ้นมานั้น มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใด หรือถ้าจะต้องปฏิบัติให้สัมฤทธิผลแล้วจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอะไรบ้างภายในองค์การ

แบบฝึกหัดทบทวนความรู้

สิ่งใดบ้างอยู่ในขั้นตอนของการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

..... การวัดและประเมินผล
..... การกำหนดวิสัยทัศน์
..... การเขียนแผนปฏิบัติ (Action Plan)
..... การเสริมสร้างทักษะบุคลากร
..... การจูงใจบุคลากร
..... การจัดสรรงบประมาณ

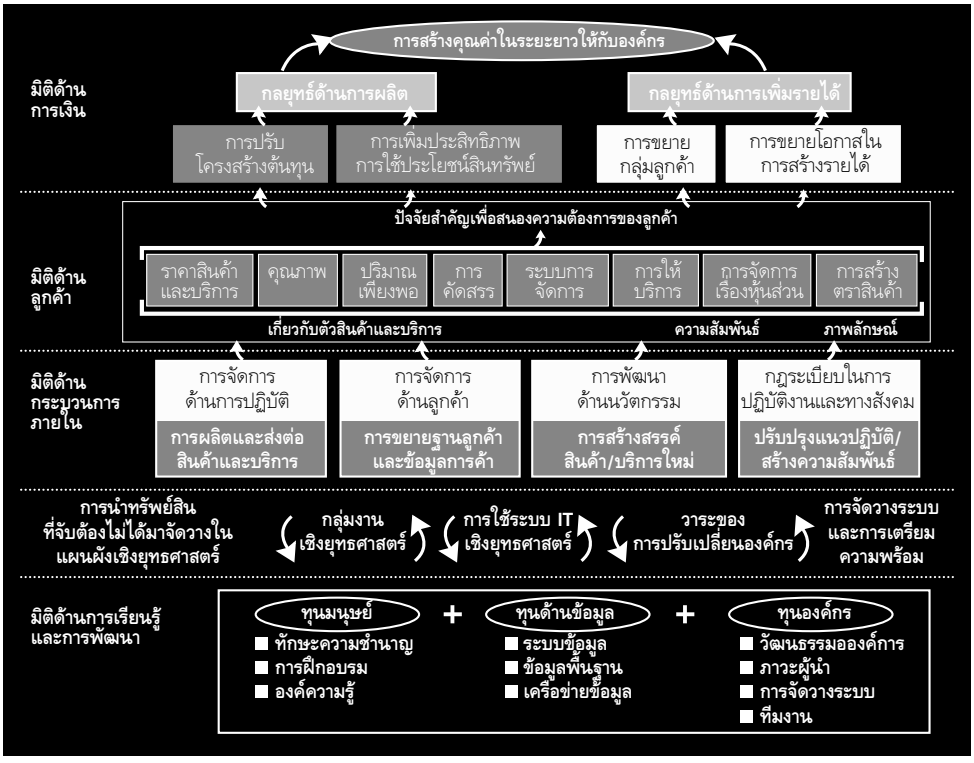
4.2 แผนที่ยุทธศาสตร์

เมื่อกล่าวถึง แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) หลายท่านคงจะสงสัยว่ามันคืออะไร จะใช่แผนที่ที่จะนำองค์การไปสู่เป้าหมายหรือไม่ แต่ละองค์การไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือหน่วยงานภาครัฐจะมีแผนที่ยุทธศาสตร์เหมือนหรือต่างกันอย่างไร เพื่อให้หายสงสัยท่านต้องติดตามหัวข้อต่อไปนี้

แผนที่ยุทธศาสตร์คืออะไร

Robert Kaplan และ David Norton (2003) ได้อธิบายถึง แผนที่ยุทธศาสตร์ ไว้ในหนังสือ “Strategy Map” ว่า แผนที่ยุทธศาสตร์ คือ แผนภาพที่แสดงให้เห็นถึงยุทธศาสตร์ขององค์การ ในรูปแบบของความสัมพันธ์ในเชิงของเหตุและผล (Cause and Effect

Relationship) กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ (Outcome) ที่องค์การปรารถนาในมุมมองทางด้านการเงิน (Financial Perspective) ลูกค้า (Customer Perspective) กระบวนการภายใน (Internal Process) และการเรียนรู้และพัฒนาองค์การ (Learning and Growth Perspective) อันจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ



ภาพที่ 11 : แผนที่ยุทธศาสตร์

ดัดแปลงจาก Kaplan และ Norton (2003) Strategy Map

อาจสรุปได้ว่า แผนที่ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือที่สามารถใช้ในการบอกเล่าและสื่อสารถึงยุทธศาสตร์ขององค์การ อีกทั้งเป็นเครื่องมือที่ทำให้ทั้งผู้บริหารและบุคลากรมีความชัดเจนในยุทธศาสตร์ขององค์การมากขึ้น ท่านอาจจะมีความรู้สึกว่าหลักการของ Balanced Scorecard และแผนที่ยุทธศาสตร์นั้นมีความใกล้เคียงกับหลักพระพุทธศาสนาหลายๆ ประการ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการทำดีได้ดี หรือหลักของเหตุและผล หรือหลักอริยสัจ 4 (ทุกข์ สมุทัย นิโรธ มรรค) เพียงแต่แผนที่ยุทธศาสตร์มีความแตกต่างจากอริยสัจ 4 ในแง่ที่ว่าอริยสัจ 4 เริ่มต้นจากเหตุนำไปสู่ผล แต่แผนที่ยุทธศาสตร์เริ่มต้นจากผลลงไปหาเหตุ

ภายในแต่ละมุมมองจะประกอบด้วยวัตถุประสงค์หรือเป้าประสงค์ ซึ่งก็คือสิ่งที่องค์การต้องการมุ่งเน้นหรือประสบความสำเร็จ โดยวัตถุประสงค์หรือเป้าประสงค์ภายใต้

มุมมองแต่ละมุมมองนั้นจะมีความสอดคล้องกันในลักษณะของเหตุและผลที่มีความชัดเจนและสุดท้ายแล้วทุกอย่างจะช่วยสนับสนุนและสอดคล้องต่อยุทธศาสตร์ขององค์การ ซึ่งการแปลงยุทธศาสตร์นี้ออกมาเป็นลักษณะของแผนที่จะช่วยทำให้องค์การสามารถสื่อสารและถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่ผู้บริหารและบุคลากรระดับต่างๆ ได้ดีขึ้น ทำให้ทุกคนเห็นภาพของยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และทำให้ทุกคนในองค์การทราบว่าอะไรคือสิ่งที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้องค์การสามารถดำเนินงานได้ตามยุทธศาสตร์ที่ได้ตั้งไว้

4.2.1 มิติหรือมุมมองแผนที่ยุทธศาสตร์ของภาคเอกชน

มิติหรือมุมมองของแผนที่ยุทธศาสตร์มาจากคำภาษาอังกฤษคำเดียวกันคือคำว่า Perspective ซึ่งมิติตามหลัก Balanced Scorecard ประกอบด้วย

- มุมมองด้านการเงิน ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของรายได้ การลดลงของต้นทุน หรือการเพิ่มขึ้นของรายได้ด้วยวิธีการอื่นๆ เป็นต้น
- มุมมองด้านลูกค้า ได้แก่ ส่วนแบ่งการตลาดที่เพิ่มขึ้น การรักษาลูกค้าเดิมขององค์การ การแสวงหาลูกค้าใหม่ การนำเสนอสินค้าที่มีคุณภาพ การบริการที่รวดเร็ว หรือชื่อเสียงของกิจการที่ดี เป็นต้น
- มุมมองด้านกระบวนการภายใน ได้แก่ การดำเนินงานที่รวดเร็วขึ้น กระบวนการผลิตที่มีคุณภาพ กระบวนการจัดส่งที่รวดเร็วตรงเวลา หรือกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น
- มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา ได้แก่ การเพิ่มทักษะของบุคลากร การรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพวัฒนธรรมองค์การที่เปิดโอกาสให้บุคลากรได้แสดงความสามารถ การมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ดี เป็นต้น

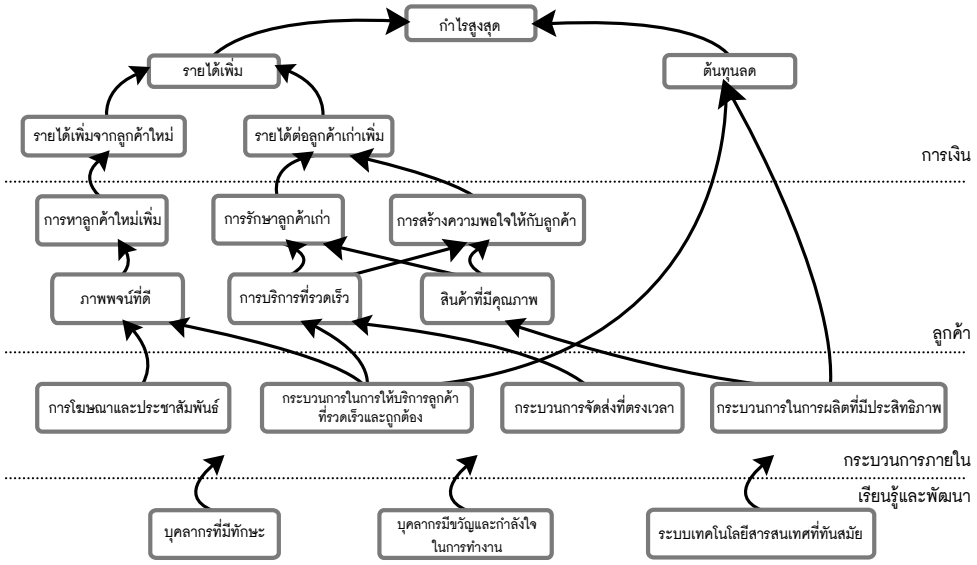
โดยทั่วไปการกำหนดมุมมองมักจะประกอบด้วยมุมมอง 4 มุมมอง และแต่ละมุมมองมักจะเรียงกันจาก การเงิน ลูกค้า กระบวนการภายใน และการเรียนรู้ อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติจริงๆ แล้วไม่จำเป็นเสมอไปที่การจัดทำ Balanced Scorecard จะต้องเป็นไปตามแนวคิดข้างต้น ทั้งนี้เนื่องจากองค์การแต่ละแห่งจะมีปรัชญาและพื้นฐานการดำเนินงานที่ต่างกัน ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องยึดรูปแบบของ Balanced Scorecard ที่ตายตัว ตัวอย่างเช่น ในองค์การของรัฐที่เป็นราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การที่ไม่ได้แสวงหาผลกำไรโดยทั่วไปจะไม่ขึ้นต้นด้วยมุมมองด้านการเงิน เนื่องจากองค์การเหล่านี้ไม่ได้ดำเนินงานโดยมุ่งแสวงหาผลกำไรเป็นหลัก แต่สามารถขึ้นต้นด้วยมุมมองทางด้านลูกค้า โดยมุมมองด้านลูกค้านั้นจะช่วยให้องค์การบรรลุภารกิจขององค์การ ในขณะที่มุมมองด้านการเงินอาจจะอยู่ในระดับเดียวกับมุมมองด้านกระบวนการภายในหรืออยู่ล่างสุดก็ได้ เนื่องจากผู้บริหารสามารถพิจารณาว่ามุมมองด้านการเงินเป็นส่วนที่ช่วยให้เกิดการดำเนินงานต่างๆ ภายในองค์การ หรือในองค์การบางแห่งที่การดำเนินงานเกี่ยวข้องหรือกระทบต่อสิ่งแวดล้อมย่อมสามารถที่จะเพิ่มมุมมองด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมาอีกมุมมองหนึ่งก็ได้

แผนที่ยุทธศาสตร์บอกเล่ายุทธศาสตร์ขององค์การได้อย่างไร?

ตัวอย่างแผนที่ยุทธศาสตร์ของบริษัทผลิตสินค้า

แผนที่ยุทธศาสตร์ เป็นเครื่องมือในการบอกเล่าถึงยุทธศาสตร์ขององค์การ ดังตัวอย่างแผนที่ยุทธศาสตร์ของบริษัทผลิตสินค้าแห่งหนึ่ง จะสามารถอธิบายแผนที่ยุทธศาสตร์ของบริษัทได้ดังนี้

1. วัตถุประสงค์สูงสุดขององค์การคือการทำกำไรให้ได้สูงสุด



2. การที่องค์การจะทำกำไรให้ได้สูงสุดนั้น สามารถเกิดขึ้นได้จาก
   2.1 การเพิ่มขึ้นของรายได้
   2.2 การลดลงของต้นทุนหรือการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพ
3. บริษัทจะมีรายได้เพิ่มขึ้นเนื่องจาก
   3.1 บริษัทมีรายได้จากลูกค้าเก่าเพิ่มขึ้น
   3.2 บริษัทสามารถแสวงหารายได้จากลูกค้าใหม่
   3.3 บริษัทสามารถหารายได้จากผลิตภัณฑ์ใหม่
4. การที่บริษัทจะมีรายได้เพิ่มขึ้นตามข้อ 3 บริษัทจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ทางด้านลูกค้าไว้ดังนี้
   4.1 การรักษาลูกค้าเก่า
   4.2 การสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า
   4.3 การหาลูกค้าใหม่

5. ทางบริษัทได้พิจารณาแล้วว่ากลุ่มลูกค้าเป้าหมายของบริษัทคือใครและลูกค้ากลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับคุณค่าในด้านใดมากที่สุด ซึ่งการบรรลุถึงคุณค่า (Value Proposition) ที่ลูกค้าต้องการจะสามารถทำให้องค์การสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในข้อ 4 โดยคุณค่าที่ลูกค้าหลักของบริษัทนี้ต้องการ ประกอบด้วย
   5.1 สินค้าที่มีคุณภาพ
   5.2 การจัดส่งสินค้าที่รวดเร็ว ตรงเวลา
   5.3 การให้บริการที่ดีทั้งในระหว่างและหลังการขาย
   5.4 ความคุ้มค่าของสินค้าหรือราคาที่ไม่สูงเกินไป
6. ในการที่องค์การจะบรรลุคุณค่าในสิ่งที่ลูกค้าต้องการในข้อ 5 องค์การจะต้องมีการดำเนินงานภายใน ด้านต่างๆ ดังนี้
   6.1 กระบวนการผลิตที่มีประสิทธิภาพ
   6.2 คุณภาพของสินค้าที่ออกจากโรงงานอยู่ในเกณฑ์ที่ดี
   6.3 การจัดส่งที่รวดเร็ว
   6.4 การบริหารด้านวัตถุดิบที่มีประสิทธิภาพ

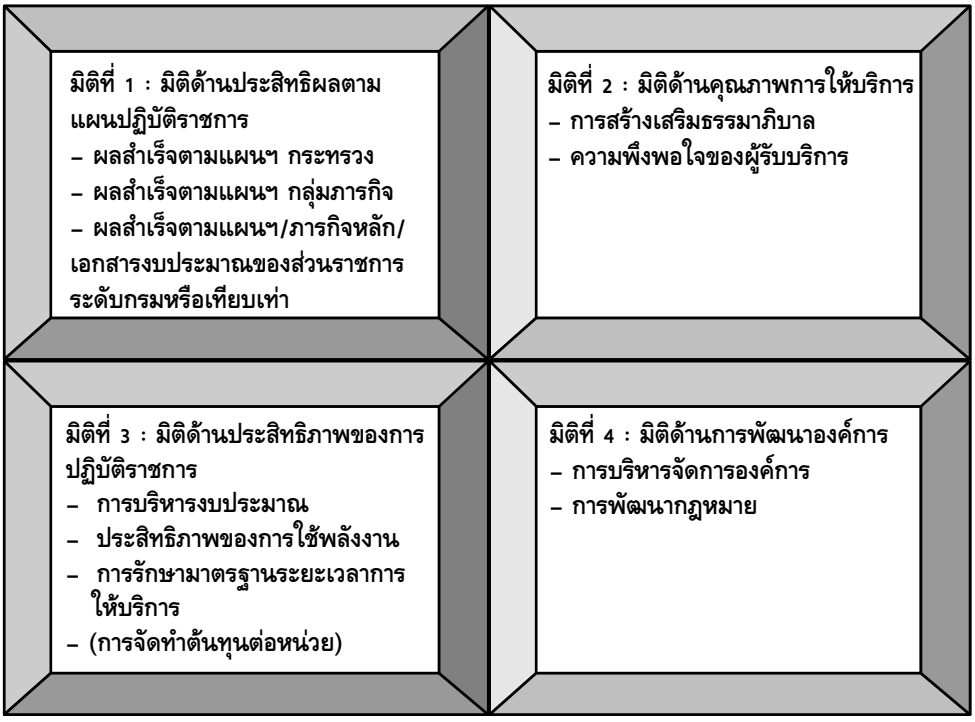
   ในขณะเดียวกัน การบรรลุวัตถุประสงค์ในข้อ 6.1 - 6.4 จะช่วยให้องค์การเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ตามวัตถุประสงค์ในข้อ 2 ด้วย
7. เพื่อให้องค์การสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้นทั้งหมด องค์การจะต้องมั่นใจว่า
   7.1 บุคลากรมีทักษะและความสามารถที่เพียงพอ
   7.2 โครงสร้างและวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร
   7.3 องค์การมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่จะช่วยให้บุคลากรปฏิบัติงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.2.2 การประยุกต์ใช้แผนที่ยุทธศาสตร์กับระบบราชการของไทย

แนวคิดของ Balanced Scorecard มีจุดกำเนิดขึ้นมาเนื่องจากต้องการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและความสามารถในการแข่งขันขององค์การธุรกิจ และแนวคิดนี้ก็ได้นำมาประยุกต์ใช้ในหน่วยงานราชการเพิ่มมากขึ้น โดยการแปลงแนวคิดด้านการประเมินผลการดำเนินงานเข้ามาใช้กับระบบราชการนั้นถือว่ามีจุดเริ่มต้นจากทางอเมริกาและอังกฤษที่ได้มีการออกกฎหมายบังคับให้หน่วยราชการทุกแห่งได้มีการพัฒนาระบบในการประเมินผลการดำเนินงาน โดยในอเมริกานั้นได้มีการกำหนดออกมาเป็น Government Performance Review Act (GPRA) หรือที่อังกฤษให้หน่วยราชการทุกแห่งมีการทำ Public Service Agreements (PSA) และเมื่อปี ค.ศ. 2004 ทางรัฐบาลของประธานาธิบดีบุชได้ประกาศออกมาว่าจะมีการสร้าง Scorecard ที่ภายในประกอบด้วยตัวชี้วัด ซึ่งจะมี

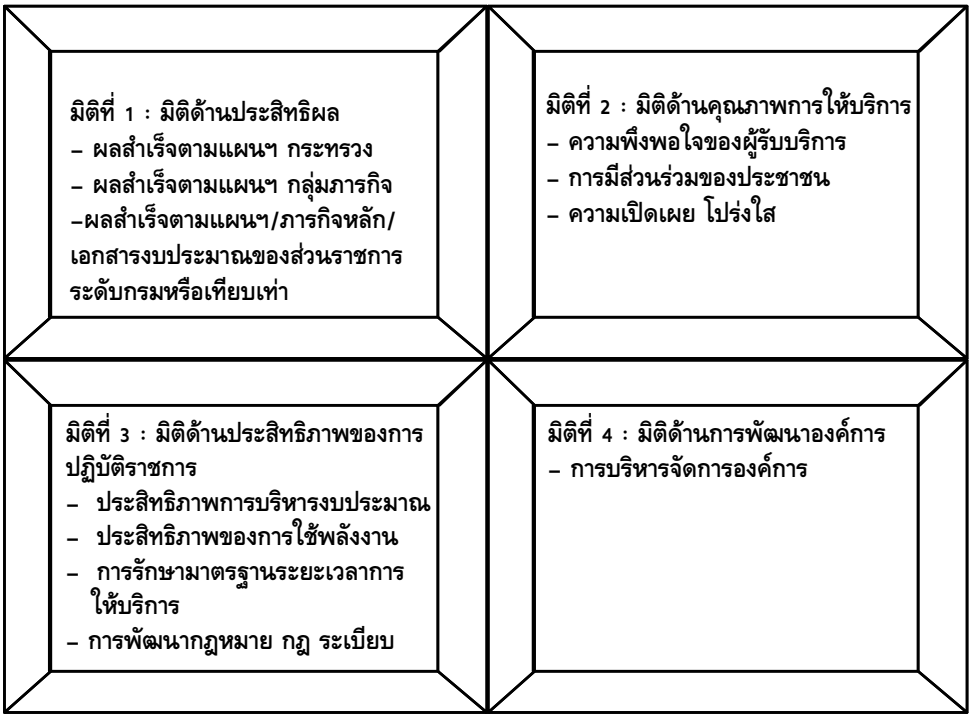
ไฟสัญญาณจราจรสีเขียว เหลือง แดง เอาไว้บ่งบอกให้รู้ถึงความสำเร็จในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน โดยทางรัฐบาลสหรัฐต้องการให้ประธานาธิบดีของตนสามารถที่จะติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยราชการต่างๆ ว่าเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้หรือไม่

แล้วก็เช่นเดียวกับแนวคิดหรือความเคลื่อนไหวทางด้านการจัดการต่างๆ ที่เริ่มต้นจากโลกตะวันตกแล้วค่อยๆ เคลื่อนเข้ามาในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมา สำนักงาน ก.พ.ร. ได้สนับสนุนให้ส่วนราชการต่างๆ จัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ โดยขั้นตอนการจัดทำคำรับรองฯ เริ่มเมื่อต้นปีงบประมาณ โดยส่วนราชการกำหนดเป้าประสงค์ และตัวชี้วัดความสำเร็จของการบรรลุเป้าประสงค์ตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด ดังเช่น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ประยุกต์มุมมองของ Balanced Scorecard ให้เข้ากับระบบราชการของไทย และกำหนดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551 ซึ่งประกอบด้วยมุมมอง 4 มิติดังนี้



ภาพที่ 12 : กรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

สำหรับปีงบประมาณ 2552 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้พัฒนากรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ซึ่งประกอบ ด้วยมุมมอง 4 มิติดังนี้



ภาพที่ 13 : กรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552

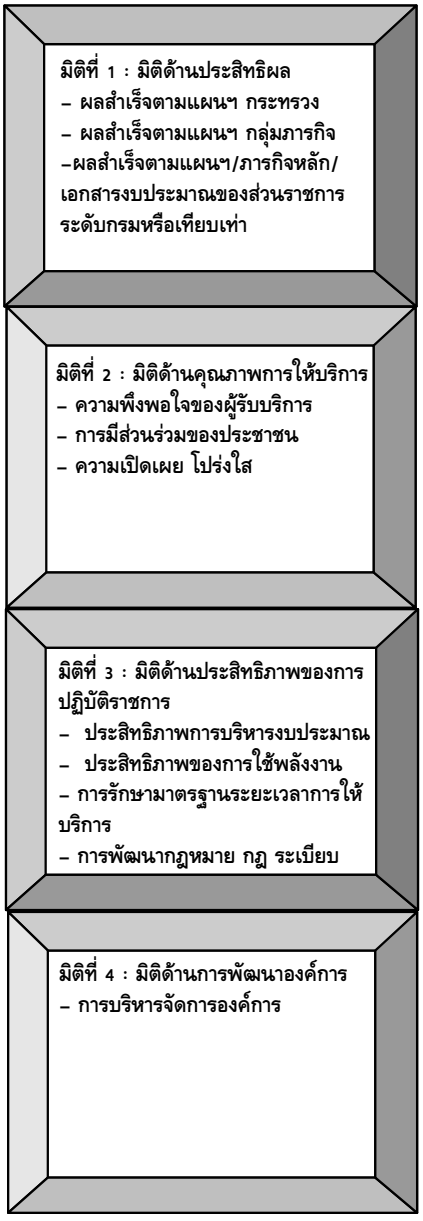
- มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผล (น้ำหนักร้อยละ 45) พิจารณาจากผลสำเร็จตามแผนปฏิบัติราชการ
- มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ (น้ำหนักร้อยละ 15) พิจารณาจากความพึงพอใจของผู้รับบริการ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความเปิดเผยโปร่งใส
- มิติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ (น้ำหนักร้อยละ 20) พิจารณาจากประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ ประสิทธิภาพการใช้พลังงาน การรักษามาตรฐานระยะเวลาการให้บริการ และการพัฒนากฎหมาย กฎ ระเบียบ
- มิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์การ (น้ำหนักร้อยละ 20) พิจารณาจากการบริหารจัดการองค์การ

หลังจากนั้นจึงมีการเจรจาและการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ เมื่อส่วนราชการปฏิบัติราชการตามคำรับรองได้ 6 เดือน สำนักงาน ก.พ.ร. จัดให้มีการติดตามความก้าวหน้า

ของการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ และมีการประเมินผลสำเร็จของการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ เมื่อครบ 12 เดือน ส่วนราชการที่มีผลการประเมินระดับดีขึ้นไปจะได้รับการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี เพื่อนำไปจัดสรรให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต่อไป

แบบฝึกหัดทบทวนความรู้

ทบทวนคำรับรองการปฏิบัติราชการของหน่วยงานท่านว่ามีมิติครบตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552 หรือไม่?



4.3 ความรู้พื้นฐานด้านการประเมินผล

ความสำคัญของการประเมินผล

การประเมินผลเป็นขั้นตอนสำคัญของการบริหารยุทธศาสตร์ ซึ่งการประเมินผลนี้มิใช่เป็นขั้นตอนแรกหรือขั้นตอนสุดท้าย แต่เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาอย่างต่อเนื่องของการบริหารยุทธศาสตร์ ซึ่งในปัจจุบันมีบทบาทที่สำคัญมากยิ่งขึ้นทั้งในภาครัฐและเอกชน เพราะเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานของตนเองตลอดเวลา ในปัจจุบันการประเมินผลไม่ใช่เพียงแค่สิ่งที่องค์การจะต้องคำนึงถึงเมื่อถึงสิ้นปีหรือสิ้นเดือนเท่านั้น แต่เป็นสิ่งที่ผู้บริหารต้องคำนึงถึงตลอดเวลา และสามารถใช้ได้ทุกขณะ ความสำคัญของการประเมินผลสามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญต่างๆ ได้ดังนี้

1. การประเมินผลทำให้องค์การสามารถรู้ถึงสถานะของตนเองว่าอยู่ ณ จุดไหน หรือสถานการณ์ในขณะนั้นเป็นอย่างไร ดังนั้นถ้าองค์การไม่สามารถประเมินผลการดำเนินงานของตนเองได้ ก็จะไม่สามารถบริหารตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากจะบริหารตนเองได้ดีจะต้องรู้จักสถานการณ์ทั้งของตนเอง คู่แข่งขันและสภาวะแวดล้อม ดังเช่นคำกล่าวที่ว่า “If you can’t measure, you can’t manage”
2. การพัฒนาองค์การหรือการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ภายในองค์การจะต้องเริ่มจากการประเมินผลก่อน ทั้งนี้เนื่องจากการที่องค์การจะมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลง จะต้องรู้จุดเริ่มต้นหรือสถานะปัจจุบัน รวมทั้งรู้ว่าองค์การมีการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงมากน้อยเพียงใด ซึ่งการที่รู้คำตอบต่อคำถามเหล่านี้ได้ องค์การก็จะต้องมีการประเมินผล ดังคำกล่าวที่ว่า “If you can’t measure, you can’t improve”
3. ตามธรรมชาติของคนเรา ถ้าสิ่งใดที่ได้รับความสนใจและมีการวัดหรือการประเมินผล ผู้ที่รับผิดชอบหรือผู้ที่ดำเนินกิจกรรมนั้น จะมีความรับผิดชอบและมุ่งมั่นที่จะทำกิจกรรมนั้นมากขึ้น ทั้งนี้นอกจากการที่รู้สึกได้รับความสนใจแล้ว ยังมีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจนสมดั่งประโยคที่ว่า “What gets measure, gets done”

หากพิจารณาระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานภายใต้ระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน (PMS: Performance Management System) จะเห็นว่าในขั้นตอนนี้ประกอบด้วยการวัดผลการปฏิบัติงาน (Performance Measurement) และการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Evaluation) (ดูภาพที่ 5: การบริหารผลการปฏิบัติงาน) (Bredrup, 1995a อ้างใน Williams, 1998: 12)

ความแตกต่างระหว่างการวัด (Measurement) ต่างจากการประเมิน (Evaluation) อย่างไร?

ผู้อ่านหลายท่านคงเคยสับสนกับการวัดและการประเมินว่ามีความหมายแตกต่างกันอย่างไร ควรใช้การวัดกับสิ่งใด ควรใช้การประเมินกับสิ่งใด จึงจะถูกต้อง

การวัด (Measurement) หมายถึง การหาขนาด ปริมาณ จำนวน หรือระดับของสิ่งต่างๆ โดยมีมาตรวัดหรือหน่วยในการวัด เช่น การวัดจำนวนผู้ใช้บริการต่อปี (หน่วยเป็นคน) การวัดการประหยัดค่าใช้จ่ายขององค์การ (หน่วยเป็นบาท) การวัดผลกำไรขององค์การ (หน่วยเป็นบาท) การวัดจำนวนขั้นตอนที่ปรับลดลงได้ เป็นต้น การวัดนั้นมีความสำคัญในการดำเนินการขององค์การอย่างมาก เนื่องจากผู้บริหารใช้การวัดเป็นตัวติดตามความก้าวหน้าในการปรับปรุงผลงานของหน่วยงานต่างๆ และใช้สำหรับระบุสิ่งที่ผู้บริหารจะให้ความสำคัญในการปรับปรุงต่อไป นอกจากนี้ผู้บริหารยังต้องการข้อมูลจากการวัดเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจทางธุรกิจอีกด้วย (Carter, 1994: 63)

การประเมิน (Evaluation) หมายถึง การใช้ดุลยพินิจหรือค่านิยมและข้อจำกัดต่างๆ ในการพิจารณาตัดสินคุณค่าของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยการเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่น การประเมินขีดสมรรถนะ (Competency) ของบุคลากร การประเมินความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ เป็นต้น

สองเรื่องนี้มีความจำเป็นต้องใช้วัดควบคู่กันในการบริหารผลการปฏิบัติงาน เช่น ทางจังหวัดมีการรับตัวชี้วัด “ร้อยละที่ลดลงของจำนวนครัวเรือนยากจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์จปฐ.” มาเป็นตัวชี้วัดปี พ.ศ. 2552 เมื่อทำการประเมินผลการปฏิบัติงานในปี พ.ศ. 2553 พบว่าตัวชี้วัดนี้หลายจังหวัดไม่สามารถทำได้ประสบความสำเร็จตามตัวชี้วัด ผู้ประเมินผลการปฏิบัติราชการจำต้องใช้การประเมินเพื่อตรวจสอบว่าการที่ไม่ได้ตามเป้าหมายนั้นเป็นเพราะเหตุใด โดยศึกษาจากเหตุผลและข้อเท็จจริงที่เป็นปัจจัยทำให้จังหวัดแห่งนี้ไม่บรรลุผลตามตัวชี้วัด และทำการเปรียบเทียบจังหวัดใกล้เคียงกันที่อาจได้รับผลกระทบจากปัจจัยดังกล่าวก่อนทำการสรุปผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของจังหวัด



เราควรจะวัดหรือประเมินผลในเรื่องใด?

ถึงแม้ว่าการวัดและการประเมินผลจะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างสูงสำหรับองค์การและผู้บริหารทุกระดับชั้น แต่ทว่าผู้บริหารในระดับต่างๆ ไม่สามารถที่จะวัดหรือประเมินทุกอย่างภายในองค์การ ทั้งนี้เนื่องจากองค์การหนึ่งๆ จะประกอบด้วยกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ มากมาย ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องเลือกวัดประเมินเฉพาะกิจกรรมหรือสิ่งที่มีความสำคัญสำหรับองค์การเท่านั้น นั้นคือ การวัดหรือประเมินเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญ หรือเป็น “KEY” ให้สมกับคำว่า KPI - Key Performance Indicator ซึ่งมิใช่ Performance Indicator ธรรมดาๆ เพื่อเป็นการแสดงว่า***จะวัดและประเมินเฉพาะสิ่งที่มีความสำคัญเท่านั้น ซึ่งจะเป็นการช่วยให้ผู้บริหารได้คิดและพิจารณาในสิ่งที่มีความสำคัญสำหรับองค์การ***



อะไรคือลักษณะของตัวชี้วัดที่ดี?

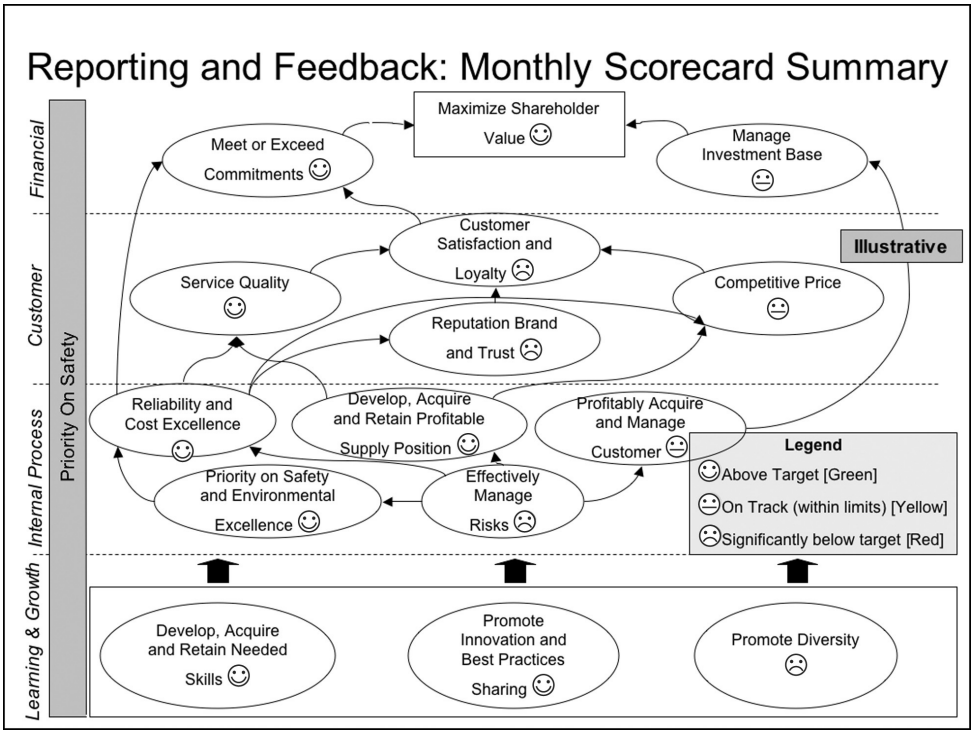
ในการจัดทำตัวชี้วัดให้เกิดขึ้นมานั้น ไม่น่าจะมีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไรต่อท่าน แต่ปัญหาที่น่าจะเป็นปัญหาหลักของการจัดทำตัวชี้วัดก็คือ เมื่อจัดทำตัวชี้วัดขึ้นมาแล้วจะทราบได้อย่างไรว่าตัวชี้วัดที่จัดทำขึ้นมามีคุณภาพหรือไม่รวมทั้งถ้าจัดทำตัวชี้วัดขึ้นมาหลายตัวจะทราบได้อย่างไรว่าควรจะคัดเลือกตัวชี้วัดตัวใดออกไปและควรเก็บตัวชี้วัดตัวใดไว้ ดังนั้นผู้เขียนจึงได้กำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาคุณภาพเพื่อพิจารณาลักษณะของตัวชี้วัดที่ดี เพื่อเป็นแนวทางสำหรับท่านในการวิเคราะห์ลักษณะของตัวชี้วัดที่ดี

คุณลักษณะของตัวชี้วัดที่ดี

ตัวชี้วัดที่ดี (Characteristics of a Good Key Performance Indicators) ควรจะประกอบด้วยปัจจัยต่างๆ ดังนี้

1. มีความสอดคล้องกับ วิสัยทัศน์ ภารกิจ และยุทธศาสตร์ขององค์การ
2. ควรแสดงถึงสิ่งที่มีความสำคัญเท่านั้น ซึ่งตัวชี้วัดที่มีความสำคัญนั้น จะมี 2 ลักษณะ
   - ตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลการดำเนินงานที่สำคัญขององค์การ หรือที่เรียกว่า Performance Indicators
   - ตัวชี้วัดที่ใช้วัดกิจกรรมหรืองานที่มีความสำคัญแต่อาจจะไม่ค่อยผิดพลาด แต่ถ้ากิจกรรมเหล่านี้มีความผิดพลาดเมื่อไรจะก่อให้เกิดปัญหาอย่างใหญ่หลวงแก่องค์การ ซึ่งตัวชี้วัดในลักษณะนี้เรียกว่า Danger Indicators ตัวอย่างเช่น ในการขับรถยนต์ ตัวชี้วัดที่แสดงถึง Performance ของรถยนต์ได้แก่เรื่องของความเร็ว อัตราเร่ง อัตราการใช้น้ำมัน แต่ภายในรถยนต์แต่ละคันยังมีตัวชี้วัดที่แสดงถึงการดำเนินงานของรถยนต์ที่ไม่ได้เป็นลักษณะของ Performance แต่เป็นการดำเนินงานที่มีความสำคัญและถ้ามีความผิดพลาดเมื่อไรย่อมจะส่งผลต่อรถยนต์ทั้งคัน เช่น ที่วัดความร้อนของเครื่องยนต์ หรือไฟสัญญาณเตือนในเรื่องของน้ำมันเครื่อง เป็นต้น
3. ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่เป็นเหตุ (Lead Indicators) และ ผล (Lag Indicators) เช่น การกำหนดตัวชี้วัด “ระดับความพึงพอใจของประชาชน” อันเป็นตัวชี้วัดผล (Lag Indicator) และ “ร้อยละของขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ลดลง” อันเป็นตัวชี้วัดเหตุ (Lead Indicator)
4. ประกอบด้วยมิติหรือมุมมองที่หลากหลาย เช่น ในการให้บริการมิได้วัดผลจากผลการสำรวจกับผู้รับบริการเท่านั้น แต่ควรรวมถึงกระบวนการภายใน และการพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องด้วย
5. ตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นจะต้องมีบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบทุกตัว
6. ตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นมา ควรเป็นตัวชี้วัดที่องค์การสามารถควบคุมได้อย่างน้อยร้อยละ 80 ทั้งนี้เนื่องจากถ้าภายในองค์การประกอบด้วยตัวชี้วัดที่ไม่สามารถควบคุมได้มากเกินไป จะทำให้ตัวชี้วัดนั้นไม่สามารถแสดงถึงความสามารถในการดำเนินงานที่แท้จริงขององค์การ
7. เป็นตัวชี้วัดที่สามารถวัดได้และเป็นที่เข้าใจของบุคคลทั่วไป ไม่ใช่ตัวชี้วัดที่ผู้ที่เข้าใจมีเพียงแค่ผู้จัดทำตัวชี้วัดเท่านั้น เช่น “ความสามารถในการควบคุมความรุนแรงในพื้นที่” ซึ่งไม่ทราบว่าวัดหรือดูจากอะไร ควรใช้ดัชนี เช่น “ร้อยละของคดีความรุนแรงในพื้นที่ที่เพิ่มขึ้น”

8. การแสดงผลของตัวชี้วัดควรช่วยให้ผู้บริหารและบุคลากรสามารถติดตามการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้ดี ในการใช้ตัวชี้วัดให้เกิดประโยชน์นั้น ไม่ใช่ใช้ตัวชี้วัดเมื่อต้องการประเมินผลเท่านั้น แต่ควรจะใช้ตัวชี้วัดในการติดตามการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่สำคัญสำหรับองค์การ องค์การบางแห่งนำผลของตัวชี้วัดใส่ไว้ในระบบ Intranet ภายในองค์การ โดยเป็นรูปกราฟฟิกที่เข้าใจง่าย และประกอบด้วยสีสากล ได้แก่ สีเขียว ☺ ซึ่งแสดงว่าตัวชี้วัดนั้นบรรลุเป้าหมาย ปลอดภัย สีเหลือง 😐 ซึ่งแสดงว่าผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดนั้นเริ่มที่จะมีปัญหา และสีแดง ☹ ซึ่งแสดงว่าตัวชี้วัดนั้นมีปัญหาเกิดขึ้น ผู้บริหารและบุคลากรสามารถที่จะเข้ามาตรวจสอบตัวชี้วัดแต่ละตัว ทำให้สามารถทราบว่าการดำเนินงานของตนเอง หน่วยงานของตนเอง และองค์การเป็นอย่างไร



ภาพที่ 14 : การแสดงผลตัวชี้วัดด้วยสีสัญลักษณ์

9. ตัวชี้วัดที่ดีจะต้องไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์การ ซึ่งเป็นข้อที่ควรระวังในการจัดทำตัวชี้วัด เนื่องจาก

9.1 เมื่อมีตัวชี้วัด โดยเฉพาะตัวชี้วัดของแต่ละหน่วยงาน จะทำให้แต่ละหน่วยงานต้องมีการแย่งชิงทรัพยากรภายในองค์การกัน เพื่อที่จะทำให้แต่ละฝ่ายบรรลุถึงเป้าหมายตัวชี้วัดของตนเอง

9.2 การมีตัวชี้วัดของแต่ละหน่วยงาน ทำให้เกิดการไม่ร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานแต่ละหน่วยงานเนื่องจากหน่วยงานทั้งหลายจะไม่ร่วมมือหรือช่วยเหลือกันเพราะการช่วยเหลือหน่วยงานอื่นจะทำให้หน่วยงานของตนเองไม่บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดขึ้น

ซึ่งแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหานี้สามารถดำเนินการได้ ดังนี้

ก. สร้างตัวชี้วัดที่แสดงถึงการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน 2 หน่วยงาน เพื่อกระตุ้นให้เกิดการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานขึ้นมา เช่น ตัวชี้วัดที่แสดงถึงจำนวนของชิ้นงาน หรือรายได้ที่เกิดขึ้น เนื่องจากการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงาน 2 หน่วยงาน เป็นต้น

ข. กำหนดเป็นข้อบังคับให้ชัดเจนว่าสำหรับแต่ละบุคคลหรือแต่ละหน่วยงานนอกเหนือจากจะมีตัวชี้วัดที่หน่วยงานของตนจะต้องรับผิดชอบโดยตรงแล้วยังต้องมีตัวชี้วัดที่แสดงถึงการสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นด้วย เพื่อไม่ให้หน่วยงานมุ่งเน้นที่ตัวชี้วัดของตนมากเกินไป

นอกเหนือจากการพิจารณาลักษณะของตัวชี้วัดที่ดีตามเนื้อหาเบื้องต้นแล้ว การพัฒนาตัวชี้วัดแต่ละตัวควรจะมีการทดสอบคุณภาพของตัวชี้วัดด้วยโดยแนวทางในการทดสอบตัวชี้วัดแต่ละตัวสามารถจัดทำได้โดยการพิจารณาตัวชี้วัดแต่ละตัวโดยการเปรียบเทียบกับเกณฑ์ต่างๆ แล้วให้คะแนนคุณภาพของตัวชี้วัดแต่ละตัวภายใต้เกณฑ์นั้นๆ รศ.ดร.พสุ เดชะรินทร์ ได้รวบรวมเกณฑ์ที่มักนิยมใช้ในการทดสอบคุณภาพของตัวชี้วัดได้แก่

1. ตัวชี้วัดนั้นมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์มากน้อยเพียงใด
2. ตัวชี้วัดนั้นสะท้อนให้เห็นถึงผลการดำเนินงานที่แท้จริงหรือไม่ (Validity of KPI) หรือแสดงให้เห็นถึงสิ่งที่ต้องการที่จะวัดจริงหรือไม่
3. ความพร้อมของข้อมูล (Data Availability) โดยประเมินว่าภายใต้ตัวชี้วัดแต่ละตัวมีข้อมูลเพียงพอหรือไม่
4. ต้นทุนในการจัดหาข้อมูล (Cost of Data Collection) เป็นการประเมินว่าถ้าต้องการข้อมูลมาสำหรับตัวชี้วัดแต่ละตัว ต้นทุนในการจัดหามากหรือน้อยเพียงใดและมีความคุ้มหรือไม่ที่จะหาข้อมูลมาเพื่อตัวชี้วัดตัวนั้นๆ
5. ความถูกต้องของข้อมูล (Data Accuracy) เป็นการประเมินว่าข้อมูลที่มีอยู่ของตัวชี้วัดแต่ละตัวมีความถูกต้องและแม่นยำเพียงใด
6. ตัวชี้วัดนั้นสามารถนำไปใช้ในการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับองค์การหรือหน่วยงานอื่น หรือกับผลการดำเนินงานในอดีตได้หรือไม่ (Comparability of KPI)
7. ตัวชี้วัดนั้นมีความสัมพันธ์กับตัวชี้วัดอื่นในเชิงเหตุและผลหรือไม่ (Relationships with other KPIs)

เมื่อทดสอบตัวชี้วัดแต่ละตัวเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นไว้โดยให้คะแนนที่แสดงถึงคุณภาพของตัวชี้วัดแต่ละตัว เช่น ถ้าให้คะแนน 1 - 3 แสดงว่า 3 เป็นตัวชี้วัดที่มีคุณภาพมาก 1 เป็นตัวชี้วัดที่มีคุณภาพต่ำ ผู้ที่ทำการทดสอบคุณภาพของตัวชี้วัดสามารถที่จะทำการรวมคะแนนของตัวชี้วัดแต่ละตัว และกลายเป็นเครื่องมือหนึ่งในการจัดลำดับความสำคัญของตัวชี้วัดแต่ละตัว ตามตัวอย่างในตารางด้านล่าง

ตัวอย่างตารางทดสอบคุณภาพตัวชี้วัดของเป้าประสงค์

ตัวอย่างตารางทดสอบคุณภาพตัวชี้วัดของเป้าประสงค์ การสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ

เกณฑ์การประเมิน	ระดับความพึงพอใจ	อัตราร้องเรียน	อัตราการกลับมาใช้บริการซ้ำ
ความพร้อม	3	2	1
ความถูกต้อง	3	1	2
ต้นทุนการเก็บข้อมูล	3	2	3
ความชัดเจน	3	3	2
สะท้อนผลการดำเนินงาน	2	2	2
รวม	14	10	10

จากตารางข้างต้น ท่านจะเห็นตัวอย่างการทดสอบตัวชี้วัดทั้ง 3 ตัว ที่อยู่ภายใต้เป้าประสงค์การสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ โดยพิจารณาตามเกณฑ์ต่างๆ ด้านซ้ายมือของตาราง และจัดลำดับความสำคัญของตัวชี้วัดแต่ละตัวเทียบกับเกณฑ์นั้นๆ โดยให้คะแนนเท่ากับ 1 แสดงถึงคุณภาพหรือความเหมาะสมที่แย่สุด และให้คะแนนเท่ากับ 3 แสดงถึงคุณภาพและความเหมาะสมที่ดีที่สุด และเมื่อรวมคะแนนของตัวชี้วัดแต่ละตัวแล้วทำให้สามารถจัดลำดับความสำคัญของตัวชี้วัดแต่ละตัวได้

หากท่านจะนำการทดสอบคุณภาพของตัวชี้วัดไปใช้ก็มีข้อควรระวังไว้บ้าง เช่น ตัวชี้วัดบางตัวอาจจะเป็นตัวชี้วัดที่ดี แต่ขาดข้อมูล ทำให้ได้คะแนนรวมต่ำทั้งๆ ที่เป็นตัวชี้วัดที่ดี และถ้าดูที่คะแนนรวมเพียงอย่างเดียวอาจจะเกิดการหลงผิดไปได้ ซึ่งผู้อ่านยังไม่ควรนำตัวชี้วัดนั้นมาใช้ เนื่องจากยังขาดข้อมูลอยู่ แต่เนื่องจากการเป็นตัวชี้วัดที่ดี ผู้บริหารก็ควรที่จะเริ่มเก็บข้อมูลเกี่ยวกับตัวชี้วัดนั้น เพื่อที่จะสามารถนำตัวชี้วัดนั้นมาใช้ในปีต่อไป

ทบทวนความรู้

1. สรุปผลการปฏิบัติงานที่ท่านรับผิดชอบ แล้วลองกำหนดตัวชี้วัด และการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ควรจะเป็น

ภาระงาน	ตัวชี้วัด	การประเมินผล

2. ขอให้ท่านสรุปว่าการประเมินผลที่ดีมีประโยชน์อย่างไร?

_____

_____

3. ขอให้ท่านเขียนเกณฑ์การทดสอบตัวชี้วัดมาอย่างน้อย 5 ข้อ

_____

_____

