

# เครื่องมือและเทคนิคของการจัดการภาครัฐใหม่

เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์\*

## บทคัดย่อ

จากการที่แนวคิดของการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ที่ถือว่าเป็นพาราไดม์ของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันซึ่งมุ่งไปสู่การทำงานที่มีประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และผลิตภาพ ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงมุ่งที่จะนำเสนอเครื่องมือและเทคนิคที่สำคัญที่การจัดการภาครัฐใหม่ให้ความสนใจ ได้แก่ การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน และбалานซ์สกอร์การ์ด ซึ่งทั้งสามเครื่องมือนี้สามารถที่จะนำมาบูรณาการจุดเด่นมาใช้ร่วมกันได้เป็นอย่างดี ด้วยการนำบalaNz์สกอร์การ์ดเป็นกรอบใหญ่ และนำขั้นตอนของการบริหารเชิงยุทธศาสตร์มาผสานภายในการบูรณาการของกลยุทธ์การจัดทำบalaNz์สกอร์การ์ด และนำเครื่องมือตัวชี้วัดผลการดำเนินงานมาใช้ในการจัดทำตัวชี้วัดภายใต้กรอบของบalaNz์สกอร์การ์ด กล่าวได้ว่า ความสำเร็จขององค์กรภาครัฐในปัจจุบันสามารถที่จะนำแนวคิดการบริหารในภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ได้ เช่นกัน เพื่อให้การบริหารภาครัฐไปสู่ผลลัพธ์ที่มีการปฏิบัติราชการอย่างแท้จริง

## Abstract

Today, New Public Management Concept (NPM), as the main paradigm of Public Administration, focuses on applying management tools in order to increase the effectiveness, efficiency, and productivity of public sectors. This article aims to propose the concept of tools, and management techniques which is in the live of the New Public Management Concept: Strategic Management, Key Performance Indicators, and the Balanced Scorecard. The Public sector should integrate all management tools together by setting the Balanced Scorecard as the whole system, or use a management framework with the Strategic Management tool as a sub-system of the Balanced Scorecard, and the Key Performance Indicators to measure the performance throughout the Balanced Scorecard and Strategic Management Implementation. Successful public departments today must be driven by business-like approach, which should integrate all management tools in order to achieve the results.

\*ร.บ., พบ.ม.(รัฐประศาสนศาสตร์) (เกียรตินิยมดี), พบ.ด.(การบริหารการพัฒนา) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ แห่งศรีษะราชภัฏประจำสาขาวิชาศึกษาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

**คำสำคัญ:** เครื่องมือ เทคนิค การจัดการภาครัฐ เครื่องมือวัดผลการดำเนินงาน балานซ์สกอร์การดูแล

**Keywords:** Instrument, Technique, Public management, Key Performance Indicator, Balance Scorecard

## กล่าว

ได้ว่าแนวคิดของการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management) ที่ถือว่า เป็นพาราไดม์ (paradigm) สำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน ได้รับอิทธิพลจากกราฟแสแนวคิดต่างๆ ได้แก่ แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่มุ่งให้ภาครัฐยึดประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การให้ความสำคัญต่อการตลาด (Marketization) การแปรปูนกิจกรรมภาครัฐให้เป็นเอกชน (Privatization) เป็นอาทิ รวมถึงได้รับอิทธิพลจากการแสแนวคิดทางรัฐศาสตร์ที่ให้ความสำคัญต่อความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การตรวจสอบได้ หรือรวมที่เรียกว่า หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) นอกจากนี้แล้ว ยังได้รับอิทธิพลจากกระแสแนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) ที่มองว่า การบริหารภาครัฐสามารถจะนำแนวคิดการบริหารในภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ได้เช่นกันหรือที่เรียกว่า Business-like Approach ในจำนวนกราฟแสแนวคิดต่างๆ ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารภาครัฐในปัจจุบัน กล่าวได้ว่า อิทธิพลของกราฟแสแนวคิดการจัดการนิยมเป็นกราฟแสหลักที่มีอิทธิพลต่อการบริหารภาครัฐอย่างมากในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลนี้ทำให้ภาครัฐให้ความสำคัญต่อการนำเอาเทคนิคหรือการบริหารการจัดการสมัยใหม่ที่ใช้กันในภาคธุรกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้เพิ่มมากขึ้น โดยได้มีการนำเครื่องมือและเทคนิคของการจัดการสมัยใหม่ที่ใช้กันในภาคธุรกิจเอกชนมาใช้กันอย่างแพร่

หลาย บทความนี้จึงมุ่งที่จะนำเสนอเครื่องมือและเทคนิคที่สำคัญที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้ความสนใจ ได้แก่ การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators; KPI) และบาลานซ์ สกอร์การดูแล (Balanced Scorecard) ซึ่งทั้ง 3 เครื่องมือนี้ได้ถูกนำมาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันอย่างกว้างขวาง

## 1. การบริหารเชิงยุทธศาสตร์

การบริหารเชิงยุทธศาสตร์เป็นแนวคิดหนึ่งที่ในปัจจุบันได้ให้ความสนใจกันอย่างมากนั้นคือ การทำให้องค์การปรับเปลี่ยนมาเป็น “องค์การเชิงกลยุทธ์หรือองค์การเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy-Focused Organization)” มาขึ้น ดังปรากฏในผลงานในหนังสือเรื่อง The Strategy - Focused Organization เขียนโดยโรเบิร์ต เอส แคปแลน และ เดวิด พี นอร์ตัน (Robert S. Kaplan and David P. Norton) ใน ค.ศ. 2001 ซึ่งทั้งแคปแลนและนอร์ตัน มีความเห็นว่า องค์การควรจะปรับตัวไปสู่การเป็นองค์การเชิงกลยุทธ์มากขึ้น ซึ่งองค์การเชิงกลยุทธ์หรือองค์การเชิงยุทธศาสตร์มีหลักการที่สำคัญอยู่ 5 ประการคือ (Kaplan and Norton, 2001: 9 - 16)

- 1) การแปลงกลยุทธ์ไปสู่การดำเนินงาน (Translate the Strategy to Operational Terms)
- 2) การปรับองค์การให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ที่ถูกกำหนดขึ้น (Align the Organization to the Strategy)

3) การทำให้กลยุทธ์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานของทุกคนในแต่ละวัน (Make Strategy Everyone's Everyday Job)

4) การทำให้กลยุทธ์มีลักษณะเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง (Make Strategy a Continual Process)

5) การกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นแก่ผู้นำทั้งการบริหารขององค์กร (Mobilize Change Through Executive Leadership)

คำว่ากลยุทธ์หรือที่ในภาครัฐมักนิยมเรียกว่า “ยุทธศาสตร์” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Strategy” มาจากกรีกคำว่า “στρατηγός” คือ “Strategos” แปลว่า “หัวไป (General)” (Steiss, 2003: 1) โดยเป็นคำที่ใช้กันมากในทางธุรกิจ หมายถึงวิธีการที่ถูกนำมาใช้ในการดำเนินงานขององค์กรในการแข่งขันทางธุรกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่องค์การได้กำหนดไว้ แต่ถ้าเป็นในภาครัฐ ยุทธศาสตร์จะถูกใช้เป็นวิธีการในการบูรณาการและประสานงานขององค์กรภาครัฐ

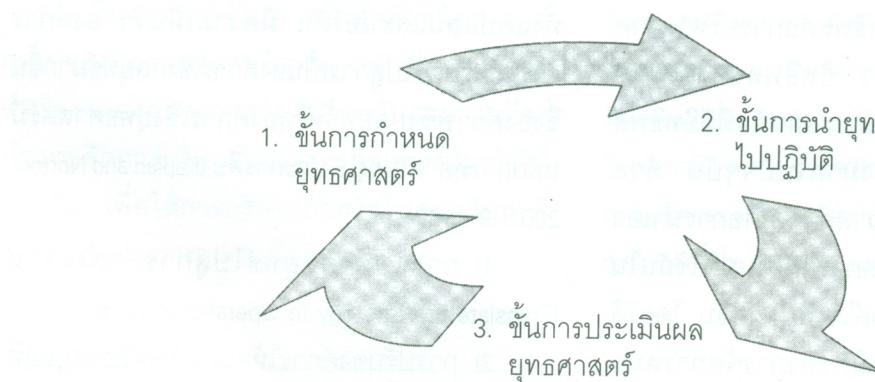
เฟรด อาร์ เดวิด (Fred R. David) เห็นว่า ใน การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) ขององค์กรจะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ ขั้นการกำหนดยุทธศาสตร์ ขั้นการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ และขั้นการประเมินผลยุทธศาสตร์ โดยที่ในแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียด ดังนี้ (David, 1993: 5)

- 6) กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์

1. ขั้นการกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategic Formulation) เกี่ยวข้องกับการกำหนดพันธกิจ (Mission Statement) การพิจารณาโอกาสและข้อจำกัดที่มาจากการแวดล้อมภายนอก การพิจารณาจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กร การกำหนดวัตถุประสงค์ระยะยาวขององค์กร การพิจารณาประเมินทางเลือกกลยุทธ์ต่างๆ และการตัดสินใจเลือกกลยุทธ์ที่จะนำมาใช้ในการดำเนินงาน

2. ขั้นการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation) เกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนประจำปี การกำหนดนโยบาย การจัดโครงสร้างภายใน ให้รับผิดชอบ การจัดสรรทรัพยากรให้แก่การดำเนินกลยุทธ์ต่างๆ การสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบใหม่ที่เน้นการทำงานตามกลยุทธ์ การกำหนดโครงสร้างองค์กรที่มีประสิทธิผล การจัดเตรียมงบประมาณ รวมถึงการพัฒนาและการใช้ระบบการจัดการข้อมูล

3. ขั้นการประเมินผลยุทธศาสตร์ (Strategic Evaluation) เกี่ยวข้องกับการประเมินสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป การทบทวนกลยุทธ์ที่ถูกนำมาใช้ การประเมินระดับความสำเร็จของกลยุทธ์และแผน รวมถึงการปรับปรุงแก้ไข



ภาพที่ 1 กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์

1.1 ขั้นการกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategic Formulation) เป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญมากของการวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร ทั้งนี้ เพราะยุทธศาสตร์จะถูกผูกโยงเข้ากับวิสัยทัศน์ (Vision) และพันธกิจ (Mission) ขององค์กร โดยเฉพาะแนวคิดของ Balanced Scorecard ที่นำเสนอด้วย โรเบิร์ต เอส แคลปแลน และ เดวิด พี นอร์ตัน จะให้ความสำคัญอย่างมากต่อการให้กลยุทธ์ขององค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญขององค์กรเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่องค์กรได้กำหนดไว้ วิสัยทัศน์ เป็นการขยายภาพระยะยาวขององค์กรถึงเรื่องที่องค์การต้องการจะเป็นหรือต้องการที่จะให้เกิดขึ้นในอนาคต หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง วิสัยทัศน์เป็นการมองการณ์ไกลไปถึงผลลัพธ์สุดท้ายที่องค์การต้องการจะผลักดันให้เกิดขึ้นในอนาคตระยะยาว โดยการกำหนดวิสัยทัศน์ทั่วไปแล้วจะพิจารณาจากศักยภาพขององค์กรที่เป็นอยู่ โอกาสในอนาคต และสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ด้วยเหตุนี้ การสร้างวิสัยทัศน์ รวมที่ทุกคนในองค์กรเห็นพ้องต้องกันจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับความสำเร็จขององค์กร

นอกจากนี้แล้วองค์กรจะกำหนดภารกิจ (Mission) ขององค์กร ซึ่งถ้าเป็นในภาครัฐมักนิยมเรียกว่า พันธกิจ โดยพันธกิจถือได้ว่า เป็นการกำหนดภาระรับผิดชอบอย่างเป็นทางการขององค์กรที่แสดงถึงภาระรับผิดชอบต่อผลลัมพุทธิ (Accountability for results) ที่องค์กรจะต้องดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่องค์กรได้กำหนดขึ้น พันธกิจจะเป็นข้อความที่แสดงถึงเป้าประสงค์ขององค์กร โดยที่องค์กรจะนำเป้าหมายหลักขององค์กรและปรัชญาขององค์กรมา

เขียนเป็นพันธกิจ โดยพรวนถึงเหตุผลของการมีอยู่ขององค์การ หรือที่เรียกว่า the firm's raison d'être ด้วยเหตุนี้ ทุกองค์กรล้วนมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดพันธกิจไว้ด้วยเสมอ แต่ถ้าองค์กรใดที่มีการนำระบบการบริหารเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ จะมีการกำหนดและบททวนพันธกิจขององค์กรให้สนับสนุนต่อวิสัยทัศน์ที่องค์กรได้กำหนดไว้ด้วยพันธกิจที่องค์กรได้กำหนดขึ้นมาแล้ว กล่าวได้ว่า อาจจะเป็นภาระรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือเป็นภาระรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น หรือเป็นภาระรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียขององค์กร(Stakeholders) เช่น กรมสรรพากร มีพันธกิจจัดเก็บรายได้ภาษีเงินได้เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นพันธกิจที่กำหนดไว้โดยมีกฎหมายรองรับ และจะต้องดำเนินพันธกิจให้บรรลุตามเป้าหมายที่องค์กรได้กำหนดไว้คือ เป้าหมายการจัดเก็บภาษีเงินได้ประจำปี เป็นต้น

ประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งของการกำหนดยุทธศาสตร์หลังจากที่ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กรแล้วคือ จะต้องมีการประเมินสภาพแวดล้อมขององค์กรเพื่อให่องค์กรได้ทราบถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กรที่เกิดขึ้นว่า เป็นเช่นใด การประเมินสภาพแวดล้อม (Environmental Assessment) หมายถึง การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นปัจจัยสำคัญทั้งภายในและภายนอกองค์กรที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรหรือภารกิจ โดยนำมาประเมินสถานภาพปัจจุบันในทุกด้าน เพื่อนำมาใช้ในการตัดสินใจและกำหนดยุทธศาสตร์ในอนาคต ซึ่งในปัจจุบันได้มีการพัฒนาเทคนิคต่างๆ ขึ้นมาเป็นจำนวนมากเพื่อใช้ในการประเมินสภาพแวดล้อม

ขององค์การ ได้แก่ เทคนิค BCG Growth Share Matrix ที่ถูกพัฒนาขึ้นมาโดยบริษัทที่ปรึกษา Boston Consulting Group เทคนิค GE Business Screen ที่ถูกพัฒนาขึ้นมาโดยบริษัท General Electric เทคนิคการตัวแบบการวิเคราะห์ปัจจัย 5 ประการของพอร์ตเตอร์ (Porter's Five Forces Model), เทคนิค SWOT เป็นอีก 1 ที่ โดยในจำนวนเทคนิคที่กล่าวมาก็ยังคงมีข้างต้น เทคนิคหนึ่งที่ทางรัฐบาลศาสตร์นิยมนำมาใช้มากในการประเมินสภาพแวดล้อมขององค์การเพื่อนำมากำหนดยุทธศาสตร์ขององค์การคือ เทคนิค SWOT (SWOT Analysis) ที่มีการวิเคราะห์ถึงจุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunity) และข้อจำกัด (Threat) มีรายละเอียดดังนี้

1. **S - Strength** หรือจุดแข็ง เป็นการวิเคราะห์เพื่อค้นหาประเด็นที่เป็นจุดแข็งหรือจุดเด่นภายในองค์การ ที่องค์กรมองว่า ทำให้องค์การประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานในปัจจุบัน เช่น กรมสรพ协 มองว่าจุดแข็งคือ การมีหน่วยงานที่เป็นสรพ协 ในทุกเขตพื้นที่ เป็นต้น

2. **W - Weakness** หรือจุดอ่อน เป็นการวิเคราะห์เพื่อค้นหาประเด็นที่เป็นจุดอ่อนหรือที่เป็นปัญหาภายในองค์การ ที่องค์กรมองว่า เป็นอุปสรรคหรือความไม่ราบรื่นในการดำเนินงานขององค์การในปัจจุบัน เช่น ส่วนราชการมองว่า มีภาระต้องซื้อบริการจากภายนอกที่สูงกว่ามาตรฐาน ขาดแคลนบุคลากร ขาดแคลนงบประมาณ ขาดแคลนที่ดิน ขาดแคลนทรัพยากรที่ดี ขาดแคลนเทคโนโลยี ขาดแคลนห้องเรียน ขาดแคลนห้องปฏิบัติฯลฯ ที่จะส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การ ทำให้ต้องหันไปรับภาระจากภายนอก

กฎระเบียบที่ล้าสมัยเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน อีกมากทำให้การทำงานขาดความคล่องตัว เป็นต้น

3. **O - Opportunity** หรือโอกาส เป็นการวิเคราะห์เพื่อค้นหาประเด็นที่เป็นโอกาสที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตภายนอกองค์การ ซึ่งอาจจะนำมาใช้ประโยชน์เพื่อเพิ่มความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การให้สูงขึ้น เช่น กระทรวงพาณิชย์มองว่า โอกาสของการทำให้ราคาสินค้าส่งออกบางอย่างของประเทศไทยดีขึ้น ถ้าได้มีการนำประเทศไทยสู่สินค้าหลักเหล่านั้นมาสนับสนุนกำลังร่วมกัน เป็นต้น

4. **T - Threat** หรือข้อจำกัด เป็นการวิเคราะห์เพื่อค้นหาประเด็นที่เป็นข้อจำกัดที่มาจากการภายนอกองค์การที่อาจเป็นภัยคุกคามต่อความสำเร็จของการดำเนินงานขององค์การในปัจจุบัน เช่น ความไม่แน่นอนในนโยบายทางการเมือง การต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

หลังจากที่มีการประเมินสภาพแวดล้อมโดยการวิเคราะห์ให้เห็นถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดแล้ว จะนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ในรูปแบบความสัมพันธ์แบบแมตริกซ์โดยใช้ตารางที่เรียกว่า TOWS Matrix ซึ่งเป็นตารางการวิเคราะห์ที่นำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดอุปกรณ์ เป็นยุทธศาสตร์ประเภทต่างๆ ดังภาพที่ 2

		จุดแข็ง (Strength - S)	จุดอ่อน (Weakness - W)
		ระบุจุดแข็ง (List Strengths)	ระบุจุดอ่อน (List Weaknesses)
โอกาส (Opportunities - O)		SO Strategies	WO Strategies
ระบุโอกาส (List Opportunities)		ใช้จุดแข็งมาใช้เป็นโอกาส (Use strengths to take advantage of opportunities)	เอาชนะจุดอ่อน โดยใช้ข้อได้เปรียบจากโอกาส (Overcome weakness by taking advantage of opportunities)
ข้อจำกัด (Threats - T)		ST Strategies	WT Strategies
ระบุข้อจำกัด (List Threats)		ใช้จุดแข็งเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัด (Use strengths to ovoid threats)	ลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงข้อจำกัด (Minimize weakness and avoid threats)

ภาพที่ 2 การใช้ TOWS Matrix เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์

ในการนำเทคนิคที่เรียกว่า TOWS Matrix มาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์นั้น มีขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญ 2 ขั้นตอน ดังนี้

1. การระบุจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และ ข้อจำกัด โดยที่การประเมินสภาพแวดล้อมที่ระบุให้เห็นถึงจุดแข็งและจุดอ่อนจะเป็นการประเมินภายในองค์การ ส่วนการประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นโอกาสและข้อจำกัดจะเป็นการประเมินภายนอกองค์การ กล่าวได้ว่า ประสิทธิผลของการกำหนดกลยุทธ์ที่ใช้เทคนิค TOWS Matrix นี้จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และ ข้อจำกัดที่จะเอียงในทุกแง่มุม เพราะถ้าวิเคราะห์ไม่ละเอียดหรือมองไม่ทุกแง่มุม จะส่งผลทำให้การกำหนดกลยุทธ์ที่ออกแบบขาดความแหลมคม

2. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างจุดแข็งกับโอกาส จุดแข็งกับข้อจำกัด จุดอ่อนกับโอกาส และจุดอ่อนกับข้อจำกัด ซึ่งผลของการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ในข้อมูลแต่ละคู่ดังกล่าวทำให้เกิดกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ที่สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์เชิงรุก (SO Strategy) ได้จากการนำข้อมูลการประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นจุดแข็งและโอกาสมาพิจารณารวมกัน เพื่อที่จะนำมากำหนดเป็นกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ในเชิงรุก ตัวอย่าง กรมธนารักษ์ มีจุดแข็งคือ ความสามารถในการผลิตเหรียญ และมีโรง kazapunที่ทันสมัย มีโอกาสคือ สามารถหารายได้จากการผลิตเหรียญได้ทั้งหมดสามารถนำมาระบุกในเชิงรุกคือ ยุทธศาสตร์การรับจ้างผลิตเหรียญทุกประเภท ทั้งในและต่างประเทศ

2) **ยุทธศาสตร์เชิงป้องกัน (ST Strategy)** ได้มาจากภารណำข้อมูลการประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นจุดแข็งและข้อจำกัดมาพิจารณาร่วมกัน เพื่อที่จะนำมานำกำหนดเป็นกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ในเชิงป้องกัน ทั้งนี้เนื่องจากองค์การมีจุดแข็ง ขณะเดียวกันองค์การเจอกับสภาพแวดล้อมที่เป็นข้อจำกัดจากภายนอกที่องค์การควบคุมไม่ได้ แต่องค์การสามารถใช้จุดแข็งที่มีอยู่ในการป้องกัน ข้อจำกัดที่มาจากการอกได้ตัวอย่าง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มีจุดแข็งคือ เป็นมหาวิทยาลัยที่เปิดโอกาสการศึกษาให้แก่ประชาชนทั่วประเทศ ขณะเดียวกันมีข้อจำกัดคือ งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐไม่เพียงพอที่จะสามารถจัดตั้งหน่วยงานของตนเองอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศไทย ทั้งหมดสามารถนำมานำกำหนดยุทธศาสตร์เชิงป้องกันคือ ยุทธศาสตร์การสร้างความร่วมมือกับโรงเรียนในพื้นที่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ

3) **ยุทธศาสตร์เชิงแก้ไข (WO Strategy)** ได้มาจากภารណำข้อมูลการประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นจุดอ่อนและโอกาสสามารถร่วมกัน เพื่อที่จะนำมานำกำหนดเป็นกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ในเชิงแก้ไข ทั้งนี้เนื่องจากองค์การมีโอกาสที่จะนำแนวคิดหรือวิธีใหม่ๆ มาใช้ในการแก้ไขจุดอ่อนที่องค์การมีอยู่ได้ตัวอย่าง ระบบราชการมักมีจุดอ่อนคือ มีขั้นตอนการทำงานที่ยืดหยุ่น ใช้เวลามาก ขณะเดียวกันมีโอกาสคือ โอกาสของการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ ทั้งหมดสามารถนำมานำกำหนดยุทธศาสตร์เชิงแก้ไขคือ ยุทธศาสตร์การส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการบริหารจัดการและในกระบวนการการทำงานของราชการให้มากขึ้น (e-Administration)

4) **ยุทธศาสตร์เชิงรับ (WT Strategy)** ได้มาจากภารណำข้อมูลการประเมินสภาพแวดล้อมที่

เป็นจุดอ่อนและข้อจำกัดมาพิจารณาร่วมกัน เพื่อที่จะนำมานำกำหนดเป็นกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ในเชิงรับ ทั้งนี้เนื่องจากองค์การเผชิญกับทั้งจุดอ่อนและข้อจำกัดภายนอกที่องค์การไม่สามารถควบคุมได้ ตัวอย่าง ประเทศไทยมีจุดอ่อนคือ ต้องนำเข้ามานิดบ้างจากต่างประเทศ ประกอบกับพบข้อจำกัดคือ ราคาน้ำมันในตลาดโลกเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งหมดนำมานำกำหนดยุทธศาสตร์ในเชิงรับคือ ยุทธศาสตร์การรณรงค์ประยัดพลังงานทั่วประเทศอย่างจริงจัง และยุทธศาสตร์การหาพลังงานทดแทนที่นำทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยมีอยู่มาใช้มากขึ้น

### 1.2 ขั้นการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation)

เป็นขั้นตอนที่มีการส่งต่อยุทธศาสตร์ทั้งหมดที่ถูกกำหนดขึ้นไปสู่การกำหนดแผนยุทธศาสตร์ขององค์การและแผนดำเนินงานประจำปีต่อไป หรืออาจเรียกว่า เป็นการแปลงยุทธศาสตร์ลดหลั่นลงไป (Strategy Cascading) ไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

แผนยุทธศาสตร์เป็นแผนระยะยาวขององค์การที่มีขอบเขตการดำเนินงานที่กว้างครอบคลุมยุทธศาสตร์ต่างๆ ในทุกด้าน เพื่อนำมาใช้ในการตอบสนองต่อเป้าหมายขององค์การ โดยอาจจะมีการจัดกลุ่มยุทธศาสตร์ขึ้นมา (Strategy Cluster) ด้วยการนำเอกสารยุทธศาสตร์ต่างๆ เข้ามาจัดเป็นหมวดหมู่อย่างเป็นระบบ หรือบางที่อาจเรียกว่า “ประเด็นยุทธศาสตร์” โดยที่ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์จะประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ต่างๆ มากว่าเข้าด้วยกัน ในแต่ละยุทธศาสตร์ขององค์การที่กำหนดขึ้น จะมีการกำหนดโครงการต่างๆ รองรับว่า ประกอบไปด้วยโครงการใดบ้าง ซึ่งอาจจะนำผลลัพธ์ โครงการที่มีลักษณะเดียวกันมารวมเข้าด้วยกันกลยุทธ์เป็นแผนงานซึ่งอาจจะมีหลายแผนงานก็ได้ และอาจนำแผนงานต่างๆ ทั้งหมดมา

ก็มีเริกว่า เป็นแผนยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ได้ ซึ่ง ถ้าจะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของการวางแผนตามแนวตั้งโดยพิจารณาจากบันลงล่างแล้ว อาจ กล่าวได้ว่า แผนยุทธศาสตร์จะถูกแปลงลงมาเป็น ยุทธศาสตร์ด้านใหญ่ๆ และยุทธศาสตร์แต่ละด้าน จะถูกแปลงลงมาเป็นแผนงานต่างๆ โดยที่ในแต่ละ แผนงานจะมีการระบุถึงโครงการรองรับในท้ายสุด ในทางตรงข้าม ถ้าพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของ การวางแผนตามแนวตั้งโดยพิจารณาจากล่างขึ้น บนแล้ว อาจกล่าวได้ว่า โครงการต่างๆ จะตอบ สนองต่อแผนงาน ทุกแผนงานจะตอบสนองต่อ ยุทธศาสตร์

เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์จะเป็นแผนระยะ ยาวขององค์การ เช่น 5 ปี เป็นต้น ซึ่งในแผนนี้จะมี การระบุเป้าประสงค์ขององค์การในแต่ละปีกับไป ด้วยลดลงซึ่งระยะเวลาของแผนนั้น หรืออาจจะมี การกำหนดเป้าหมายของกลุ่มยุทธศาสตร์และ/ หรือเป้าหมายของยุทธศาสตร์ไว้ด้วย ด้วยเหตุนี้ แผนยุทธศาสตร์จึงสามารถที่จะแปลงไปสู่ แผนปฏิบัติการ (Action Plan) ได้ด้วยการนำเป้าหมาย ที่กำหนดไว้แต่ละปีตามแผนยุทธศาสตร์มาจัดทำ ภายใต้ข้อของแผนปฏิบัติการหรือแผนดำเนินงาน ของหน่วยงานต่อไป

**1.3 ขั้นการประเมินผลยุทธศาสตร์** (Strategic Evaluation) ตามแนวคิดของการ ประเมินผลยุทธศาสตร์สมัยใหม่ ยุทธศาสตร์ที่ องค์การกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการขับ เคลื่อนองค์การไปสู่วัสดุทัศน์ที่องค์การได้กำหนดไว้ โดยที่ยุทธศาสตร์แต่ละยุทธศาสตร์จะต้องมีการ กำหนดวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Objective) เพื่อบอกถึงผลลัพธ์ (Outcome) ที่ ต้องการจะให้เกิดขึ้นจากการนำยุทธศาสตร์แต่ละ ยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ และมีการกำหนดตัวชี้วัด

ขึ้นมาเพื่อนำมาใช้ในการวัดความสำเร็จของ ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นดังตัวอย่างที่ได้กล่าวมาแล้ว ข้างต้นว่า องค์การกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นนี้ไว้ คือ การปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารโดยมุ่งเน้นมาใช้ e-Administration มากขึ้น โดยยุทธศาสตร์นี้ได้ กำหนดวัตถุประสงค์ไว้คือ เพื่อนำไปสู่การเป็น องค์กรอัจฉริยะ (Intelligence Organization) และ เพื่อให้การประเมินผลยุทธศาสตร์เกิดความชัดเจน ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายไว้ เช่น จำนวน กระบวนการของงานในองค์การที่ได้มีการปรับปรุง ไปสู่การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดย กำหนดเป้าหมายคือ จะปรับปรุง 5 กระบวนการ ของงานให้แล้วเสร็จภายใน พ.ศ. 2551 เป็นต้น ดังนั้น ถ้าจะประเมินผลความสำเร็จของแต่ละยุทธศาสตร์ สามารถทำได้โดยนำผลงานจริงที่เกิดขึ้นมาเปรียบ เทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์นั้น ดังนั้น พ旣จะกล่าวสรุปได้ว่า การให้ความสำคัญต่อ การประเมินผลยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนนั้นสอดคล้อง กับกระแสแนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ที่เริ่มต้น ตั้งแต่ ค.ศ. 1980 ที่กำลังเข้าสู่ยุคของการเริ่มให้ความ สำคัญต่อเรื่องของผลงานขององค์กรภาครัฐเพิ่ม มากขึ้น

กล่าวโดยสรุป การบริหารยุทธศาสตร์ จะ ทำให้องค์กรภาครัฐมียุทธศาสตร์ต่างๆ ที่ชัดเจน ของ การบริหารขององค์การในระยะยาวได้อย่าง ชัดเจน โดยทุกยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมาจะถูกใช้ เป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญมากเพื่อให้บรรลุ เป้าประสงค์ที่องค์การได้กำหนดไว้ โดยองค์การที่มี การนำแนวคิดของการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ไปใช้ จะทำให้เกิดการทำงานในเชิงรุกที่จะมุ่งสร้างผล สำเร็จให้ได้ตามเป้าประสงค์ขององค์การที่กำหนด ไว้ในระยะยาว ทำให้มีการประสานแผนต่างๆ ใน องค์การให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้

เกิดการระดมสรรพกำลังของหน่วยงานต่างๆ และทรัพยากรต่างๆ ในองค์การตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นซึ่งในการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติหรือการนำแต่ละยุทธศาสตร์ไปปฏิบัตินั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบยุทธศาสตร์ให้เห็นอย่างชัดเจน พร้อมทั้งจะต้องมีการแปลงยุทธศาสตร์ทั้งหมดขององค์กรออกมายเป็นแผนงานโครงการที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนโดยจัดทำออกมาเป็นแผนดำเนินงานประจำปี อีกทั้งจะต้องมีการติดตามประเมินผลยุทธศาสตร์หรือแผนยุทธศาสตร์ที่ได้ถูกนำไปใช้อย่างสม่ำเสมอด้วย ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการสร้างความสำเร็จของ การบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐให้เกิดขึ้น

ในทางตรงข้าม เครื่องมือการบริหารยุทธศาสตร์ จะลดตอนประสิทธิผลการนำไปใช้อย่างมาก ถ้าผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรภาครัฐขาดความรู้ ความเข้าใจและเห็นความสำคัญต่อการมองระยะยาวโดยไม่สามารถมองวิสัยทัศน์ขององค์กรในระยะยาวได้ชัดเจน หรือกำหนดพันธกิจไม่สอดคล้อง กับวิสัยทัศน์ หรือประเมินสภาพแวดล้อมด้วยใช้เทคนิค SWOT ไม่ครอบคลุม ซึ่งจะส่งผลทำให้การกำหนดยุทธศาสตร์ในระยะยาวขาดความชัดเจนไปด้วย รวมถึงถ้าองค์กรได้ไม่สามารถแปลงยุทธศาสตร์岀มาเป็นแผนงานโครงการที่ชัดเจน ด้วยแล้ว จะพบว่า องค์กรนั้นจะไม่แตกต่างจาก การบริหารงานแบบเดิมมากนัก

## 2. ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPI)

กล่าวได้ว่ากรอบแนวคิดของการจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management) ได้ให้ความสำคัญต่อจุดสนใจหนึ่งที่สำคัญคือ เรื่องผลลัพธ์ (Result) ที่เกิดขึ้นจากการบริหาร โดยถือได้ว่า

เป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแบบเดิมที่ให้ความสำคัญต่อภาระรับผิดชอบที่มีต่อปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรและกระบวนการทำงาน (Input and Process Accountability) เช่น ปฏิบัติงานตามกฎระเบียบ ปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่กำหนด เป็นต้น มาเป็นภาระรับผิดชอบที่มีต่อผลลัพธ์ (Accountability for Results) แทน ซึ่งการให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์ดังกล่าว ได้รับอิทธิพลทางความคิดอย่างมากจากอย่างน้อยใน 2 ส่วนที่สำคัญคือ ส่วนแรก แนวคิดการจัดการนิยมของภาคธุรกิจ ซึ่งภาคธุรกิจให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ในเรื่องของการมุ่งผลลัพธ์ที่ประกอบไปด้วยประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ผลิตภาพหรือการเพิ่มผลผลิต ตลอดจนให้ความสำคัญต่อคุณภาพ และความคุ้มค่า ทางการเงิน โดยในภาคธุรกิจจะให้ความสำคัญต่อการวัดผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโดยการนำตัวชี้วัดผลการดำเนินงานมาใช้เป็นเครื่องบ่งชี้ความสำเร็จของงานที่เกิดขึ้น ซึ่งในภาคธุรกิจนิยมที่จะนำเครื่องมือตัวชี้วัดผลการดำเนินงานนี้มาใช้อย่างมาก จึงทำให้การบริหารภาครัฐในปัจจุบันนิยมที่จะนำมาใช้เช่นกัน เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐบริหารและทำงานแบบมีผลลัพธ์ เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจ ส่วนที่สอง แนวคิดในเรื่องของ Reinventing Government ที่นำเสนอโดย เดวิด ออสบอร์น และ เท็ด แก็บเลอร์ (David Osborne and Ted Gaebler) โดยได้ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบราชการที่จะต้องปรับตัวคือ ระบบราชการจะต้องเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงาน มากกว่าสนับสนุนใจถึงปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงานและขั้นตอนการทำงาน ซึ่งนักวิชาการทั้งสองเรียกว่า A Results-Oriented Government (Osborne and Gaeboer, 1992)

## กรอบแนวคิดของผลสัมฤทธิ์

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ให้ความสำคัญต่อผลลัมพธ์ที่เกิดขึ้น โดยที่ผลลัมพธ์จะประกอบไปด้วย 2 ส่วน ที่สำคัญคือ ผลผลิตและผลลัพธ์โดยที่ผลผลิตเป็นผลงานในระยะสั้นที่มุ่งหวังให้เกิดขึ้นในอนาคต ส่วนผลลัพธ์เป็นผลงานในระยะยาวที่มุ่งหวังให้เกิดขึ้นในอนาคต

$$\text{ผลลัมพธ์ (Result)} = \text{ผลผลิต (Output)} + \text{ผลลัพธ์ (Outcome)}$$

จากสมการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์การจะบริหารงานได้ผลลัมพธ์หรือไม่ จะต้องสร้างทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ให้เกิดขึ้น โดยจะให้ความสำคัญเฉพาะต่อผลผลิตในระยะสั้นเท่านั้นไม่ได้แต่จะต้องให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นด้วย เช่น การให้บริการแก่ประชาชนจะให้ความสำคัญเฉพาะการลดรอบระยะเวลาในการให้บริการแก่ประชาชนให้สั้นลงเท่านั้นไม่ได้ แต่จะต้องให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์คือ การที่ประชาชนได้รับความพึงพอใจจากการรับบริการ เป็นต้น

ตัวอย่างของผลผลิตและผลลัพธ์ เช่น

- การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากร

- มีผลผลิตที่มุ่งหวังคือ การให้บุคลากรเข้ารับการอบรมในหลักสูตรต่างๆ ท่องค์การกำหนดขึ้น มีผลลัพธ์คือ บุคลากรที่เข้ารับการอบรมมีความรู้และทักษะที่เพิ่มขึ้น

- นโยบายประกันสุขภาพ

- มีผลผลิตที่มุ่งหวังคือ โรงพยาบาลรัฐทุกแห่งทั่วประเทศเข้าร่วม มีผลลัพธ์คือ ให้ประชาชนทั่วประเทศมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง เข้าถึงการรักษาพยาบาลด้วยค่าใช้จ่ายที่ต่ำ และได้รับความพึงพอใจ

## ความหมายและความสำคัญของตัวชี้วัด KPI

ตัวชี้วัดความสำเร็จของผลงาน หรือ KPI หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการวัดผลลัมพธ์ของงานที่เกิดขึ้น โดยนำมากำหนดเป้าหมายให้เป็นรูปธรรม เพื่อที่จะนำผลงานจริงที่เกิดขึ้นมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายในตัวชี้วัดนั้น ตัวอย่างที่ภาครัฐนำ KPI มาใช้ เช่น ร้อยละความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์ ร้อยละความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ระยะเวลาเฉลี่ยของการให้บริการประชาชนต่อราย เป็นต้น โดยที่ KPI จะสัมพันธ์กับเป้าหมายโดยตรง เช่น การประเมินความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการมี KPI คือ ร้อยละของความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการจากนั้นจะนำมาสู่การกำหนดเป้าหมายให้เป็นรูปธรรม เช่น กำหนดเป้าหมายไว้ว่าจะต้องให้ประชาชนผู้รับบริการให้เกิดความพึงพอใจในการให้บริการของหน่วยงานของรัฐได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 เป็นต้น

## การนำตัวชี้วัด KPI มาใช้ในการบริหารภาครัฐ

กล่าวได้ว่าจุดสนใจ (Focus) ของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันได้เข้ามาสู่ยุคของการวัดมากขึ้น โดยถ้าพิจารณาในการนำตัวชี้วัดไปใช้ในการบริหารภาครัฐแล้ว ได้มีเหตุการณ์ที่สำคัญคือ สร้างรัฐเมริกา ต้นสมัยแรกของประธานาธิบดีบิล คลินตัน ได้มีการออกกฎหมายที่สำคัญมากฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติผลการทำงานของรัฐบาล (Government Performance Results Act 1993) ซึ่งหลักการสำคัญคือ การกำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐที่จะขอรับการจัดสรรงบประมาณต้องระบุอย่างชัดเจนล่วงหน้าว่า จะทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ตั้งเป้าหมายไว้ได้

*"Government likes to begin things—to declare grand new programs and causes. But good beginnings are not the measure of success. What matters in the end is completion. Performance. Results."*



President George W. Bush in an excerpt from The President's Management Agenda.

สะท้อนได้จากคำกล่าวของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า “รัฐบาลมักชอบเริ่มต้นด้วยการประกาศให้เห็นถึงแผนงานใหม่ๆ พร้อมกับบอกเหตุผลที่มาของแผนเหล่านั้น แต่การเริ่มต้นที่ดีมิได้เป็นเครื่องซึ่งวัดความสำเร็จของงานที่เกิดขึ้น แต่การได้ผลงานออกมากที่บรรลุผลสำเร็จจะเป็นเครื่องซึ่งวัดของความสำเร็จที่แท้จริง” ([www.opm.gov](http://www.opm.gov), 1 May 2004)

การให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์โดยที่ผู้บริหารจะต้องมีภาระรับผิดชอบต่อการบริหารงานขององค์กรนั้น สะท้อนได้จากแนวคิดของ เจ บอสตัน และ เจ เออร์ (J. Boston และ J. Uhr) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่า ประสบการณ์ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นว่า การจัดทำข้อตกลงผลงาน (Performance Agreements) กับผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานของรัฐเป็นเครื่องมือการจัดการที่มีคุณค่าอย่างมาก (Christensen and Laegreid, 2002: 155) ซึ่งพระราชบัญญัติผลการทำงานของรัฐบาลเป็นตัวอย่างหนึ่งของการจัดทำข้อตกลงผลงาน นอกจากนี้แล้วข้อตกลงผลงานอาจปรากฏอยู่ในรูปของตัวแบบสัญญา (Contract Model) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ตัวแทนฝ่ายหนึ่งที่อยู่ในระดับที่สูงกว่า

อย่างไร (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ 2544: 141 - 142)

นอกจากนี้แล้ว การให้ความสำคัญต่อการนำตัวชี้วัดมาใช้ใน การบริหารภาครัฐอาจ

สำหรับกรณีของประเทศไทย ได้มีการนำตัวชี้วัด KPI มาประยุกต์ใช้ผ่านระบบการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งถือว่า เป็นรูปแบบของการจัดทำข้อตกลงผลงานหรือแนวคิดตัวแบบสัญญา (Contract Model) นั่นเอง ซึ่งหน่วยงานต้องสังกัดจะต้องกำหนดพันธสัญญาหรือข้อผูกพันในการทำงาน โดยจะต้องมีภาระรับผิดชอบผลการดำเนินงานต่อกระทรวง ตามเงื่อนไขที่มีอยู่ ไม่ใช่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด จะต้องมีภาระรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานต่อกระทรวงที่มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ในกรณีบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าราชการจังหวัด แบบบูรณาการ (CEO) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด จะต้องมีภาระรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการของจังหวัดต่อปลัดกระทรวงและรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกลุ่มจังหวัด

กล่าวโดยสรุป แนวคิดการจัดการภาครัฐ แนวโน้มที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการนิยมของภาคธุรกิจที่ให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์โดยตรง ซึ่งแนวคิดการจัดการนิยมนี้อยู่บนพื้นฐานที่ให้ผู้บริหารมีอำนาจในการจัดการได้เต็มที่ (Let the Manager Manage) โดยหน่วยงานที่กำกับดูแลไม่จำเป็นต้องกำกับดูแลที่กระบวนการการทำงานหรือกำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบเหมือนแบบเดิม แต่ให้เป็นผู้บังคับดูแลที่ผลสัมฤทธิ์ในการทำงานแทน โดยให้ผู้บริหารมีภาระรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ และเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญที่นำมาใช้ในการบริหารผลสัมฤทธิ์ได้โดยตรงก็คือ KPI ด้วยเหตุนี้ KPI จึงกลายมาเป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อการบริหารงานภาครัฐที่เป็นนิยมมากในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม การที่จะนำตัวชี้วัดมาใช้ในการบริหารภาครัฐให้เกิดผลสำเร็จอย่างมาก จะต้องเริ่มต้นที่ผู้บริหารระดับสูงในองค์กรภาครัฐต่างๆ

จะต้องให้ความสำคัญต่อการนำแนวคิดการบริหารงานแบบมุ่งผลลัพธ์มาใช้ โดยจะต้องสามารถบอกผลผลิตและบอกผลลัพธ์ขององค์กรห้างในระยะสั้นและระยะยาวได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพราะตัวชี้วัดจะถูกสร้างขึ้นมาเพื่อนำไปใช้ในการวัดผลผลิตและผลลัพธ์เหล่านั้น นอกจากนั้นแล้วจะต้องให้ความสำคัญต่อคุณภาพของผลผลิตและผลลัพธ์มากกว่าที่จะคำนึงถึงเพียงแค่เชิงปริมาณเท่านั้น ในทางตรงข้าม ถ้าผู้บริหารภาครัฐไม่ให้ความสำคัญหรือไม่สามารถบอกผลผลิตและผลลัพธ์ขององค์กรห้างในระยะสั้นและระยะยาวได้อย่างชัดเจน แล้ว หรือกำหนดตัวชี้วัดง่ายๆ เพียงแค่ห่วงผลให้แก่องค์กรสอบผ่านโดยไม่สนใจคุณภาพอย่างแท้จริง จะเป็นการบันทอนต่อความสำเร็จของการนำเครื่องมือตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหรือ KPI ไปใช้

### 3. Balanced Scorecard

โรเบิร์ต เอส แคนป์แลน และ เดวิด พี นอร์ตัน (Robert S. Kaplan and David P. Norton) เห็นว่า องค์การสมัยใหม่จะต้องการบริหารในเชิงกลยุทธ์ โดยจะเป็นองค์การที่ใช้เครื่องมือ Balanced Scorecard ในการวางแผนกลยุทธ์ในจุดที่เป็นศูนย์กลางของกระบวนการจัดการในองค์การ (Christensen and Lagrid 2002: 26) ซึ่งศูนย์กลางของกระบวนการจัดการในองค์การในมุมมองของแคนป์แลนและนอร์ตันคือ คุณค่า 4 ประการที่องค์กรจะต้องใช้เป็นกรอบเพื่อนำไปใช้ในการตอบสนองต่อกลยุทธ์และวิสัยทัศน์ที่องค์กรได้กำหนดขึ้น

**ความหมายของ Balanced Scorecard**  
หมายถึง การแปลงวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กรให้เป็นตัวชี้วัดต่างๆ และผลักดันตัวชี้วัดเหล่านั้นให้ตอบสนองต่อเป้าหมายที่เป็นคุณค่า ความสำเร็จของการบริหารองค์กรเชิงกลยุทธ์ใน

4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายในธุรกิจ และด้านการเรียนรู้และการเติบโตขององค์กร รวมถึงการสร้างความสมดุลในแต่ละด้าน รวมถึงการส่งต่อตัวชี้วัดในแต่ละด้านลงไปในระดับต่างๆ ในองค์กร ทั้งนี้ Balanced Scorecard ยังได้มีการนำจุดเด่นของ KPI ที่เน้นการวัดผลผลิตและผลลัพธ์ของมาเป็นตัวเลขที่เป็นรูปธรรมมาใช้ด้วย แต่ในระบบการบริหารองค์กร เชิงกลยุทธ์ที่ถูกนำมาเสนอโดยแคนป์แลนและนอร์ตัน จะมีการนำเทคนิคที่เรียกว่า Balanced Scorecard มาใช้ ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นมาใน ค.ศ. 1996 แต่จะเรียกตัวชี้วัดในชื่อของ Key Value Driver หรือ KVD แทน ในส่วนของความแตกต่างกันนั้น กล่าวได้ว่า Balanced Scorecard จะนำไปเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กร ขณะที่องค์ความรู้ด้าน KPI ไม่ได้กล่าวถึงการนำไปเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กร

**สาระสำคัญและมุ่งมองของการบริหารงานในเครื่องมือ Balanced Scorecard**

สาระสำคัญของเครื่องมือ Balanced Scorecard มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ใน 6 ส่วนที่สำคัญคือ 1) การกำหนดคุณค่าหลักขององค์กร (Value) 2) การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) 3) การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy) และการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Objective) 4) การจัดทำแผนที่กลยุทธ์ (Strategy Map) 5) การกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมาย และ 6) การริบบิลแนน โครงการ และกิจกรรม (Initiative) โดยทั้งหมดมีรายละเอียด ดังนี้

#### 1) การกำหนดคุณค่าหลักขององค์กร

กล่าวได้ว่า เครื่องมือ Balanced Scorecard ที่แคนป์แลนและนอร์ตันได้นำเสนอขึ้นมีการให้ความสำคัญอย่างมากคือ การสร้างตัวแบบจำแนกคุณค่า (Value Creation) ของความสำเร็จของการบริหารงาน

องค์การออกแบบ 4 มุมมองคือ (Kaplan and Norton, 2001: 23) (1) มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) (2) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) (3) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Processes Perspective) และ (4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโตขององค์การ (Learning and Growth Perspective) โดยที่มุมมองทั้ง 4 ประการนี้มีผลต่อความอยู่รอด ผลสัมฤทธิ์ และการเจริญเติบโตขององค์การ

(1) มุมมองด้านการเงิน เป็นมุมมองที่ให้ความสำคัญต่อการบรรลุวัตถุประสงค์เรื่องผลสำเร็จของการบริหารการเงิน การลงทุน ตลอดจนการบริหารสินทรัพย์ต่างๆ เช่น เพื่อเพิ่มมูลค่าหุ้น ระยะยาวให้สูงขึ้น เพื่อเพิ่มรายได้ขององค์การให้สูงขึ้น เพื่อจัดเก็บภาษีให้เป็นไปตามเป้าหมาย เพื่อให้องค์การมีผลกำไรที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้มีผลตอบแทนจากการลงทุนที่สูง เพื่อบริหารสินทรัพย์ขององค์การให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นต้น ซึ่งถ้าเป็นองค์การในภาคธุรกิจแล้ว แคปเป็นและนอร์ตันมองว่า เป็นคุณค่าที่สำคัญสูงสุด เนื่องจากองค์การธุรกิจจะอยู่รอดได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับการที่ผู้บริหารขององค์การสามารถบริหารจัดการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้หรือไม่เพียงใด

(2) มุมมองด้านลูกค้า เป็นมุมมองที่ให้ความสำคัญต่อการบรรลุวัตถุประสงค์เรื่องของลูกค้าหรือผู้รับบริการโดยตรง ดังนั้น ภายใต้มุมมองนี้จึงมักให้ความสำคัญต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องต่างๆ ต่อไปนี้ เช่น เพื่อขยายฐานลูกค้าออกไปมากขึ้น เพื่อรักษาฐานลูกค้าเดิมเอาไว้ เพื่อให้ลูกค้าได้รับความพึงพอใจจากสินค้าและบริการ เพื่อส่งมอบสินค้าและบริการที่มีคุณภาพและตรงเวลาให้แก่ลูกค้า เป็นต้น ในมุมมองนี้สำหรับแคปเป็น

และนอร์ตันแล้วมองว่า มุมมองด้านลูกค้านี้จะสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับมุมมองด้านการเงินก่อตัวคือ การที่องค์กรจะบรรลุวัตถุประสงค์ในมุมมองด้านการเงินได้จะต้องส่งผลกระทบจากการท่องค์กรให้ใจและให้ความสำคัญต่อลูกค้า เพราะลูกค้าจะเป็นผู้ที่ทำให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการเงิน

(3) มุมมองด้านกระบวนการภายใน เป็นมุมมองที่ให้ความสำคัญต่อขั้นตอนการทำงานต่างๆ ภายในองค์การ ซึ่งตามแนวคิดของแคปเป็นและนอร์ตันแล้วมองว่า ภายใต้มุมมองนี้องค์กรจะทั้งให้ความสำคัญต่องานใน 4 กลุ่ม (Cluster) คือ (Kaplan and Norton, 2004: 12) (1) การจัดการกระบวนการของงานปฏิบัติการ (Operations Management) ที่เกี่ยวข้องการผลิตสินค้าและบริการ (2) การจัดการกระบวนการของงานที่เกี่ยวกับลูกค้า (Customer Management) (3) กระบวนการของพัฒนานวัตกรรม (Innovation) ที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการพัฒนาสินค้าและบริการใหม่ (4) กระบวนการของงานตามกฎระเบียบและด้านสังคม (Regulatory and Social)

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้มุมมองนี้จึงมักให้ความสำคัญต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องต่างๆ เช่น เพื่อปรับลดรอบระยะเวลาในการปฏิบัติงานให้สั้นลง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระบบคุณภาพที่กำหนดไว้ เพื่อดำเนินงานในเรื่องต่างๆ ให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาและมีคุณภาพ เป็นต้น สำหรับแคปเป็นและนอร์ตันแล้วมองว่า มุมมองด้านกระบวนการภายในธุรกิจนี้จะสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับมุมมองด้านลูกค้า กล่าวคือการท่องค์กรจะบรรลุวัตถุประสงค์ในมุมมองด้านลูกค้าได้จะต้องมาจากการส่งผ่านในกระบวนการทำงานที่ดีภายในองค์กรก่อน ถึงจะส่งมอบให้แก่ลูกค้าได้ตามกำหนดเวลาและมีคุณภาพ

(4) มุ่งมองด้านการเรียนรู้และการเติบโตขององค์การ ตามแนวคิดของแคปเปลนและนอร์ตัน แล้วภายใต้มุ่งมองนี้องค์การจะต้องให้ความสำคัญ ที่สินทรัพย์หรือทุนที่สำคัญใน 3 เรื่องที่สำคัญ คือ (Kaplan and Norton, 2004: 13) (1) สินทรัพย์หรือทุน ด้านบุคลากร (Human Capital) ประกอบไปด้วยเรื่อง ทักษะ ความสามารถ และความรู้ของพนักงานในองค์การ (2) สินทรัพย์หรือทุนด้านสารสนเทศ (Information Capital) ประกอบไปด้วยเรื่องฐานข้อมูล ระบบสารสนเทศ เครื่อข่าย และโครงสร้างพื้นฐาน ทางเทคโนโลยี (3) สินทรัพย์หรือทุนขององค์การ (Organization Capital) ที่ประกอบด้วย 4 ส่วน คือ วัฒนธรรมองค์การ (Culture) ภาวะผู้นำ (Leadership) การส่งต่อที่สอดคล้องกัน (Alignment) และการทำงานเป็นทีม (Teamwork)

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้มุ่งมองนี้จึงมักให้ความสำคัญต่อการบริหารลุตถุปะสงค์ในเรื่องต่างๆ เช่น เพื่อเพิ่มสมรรถนะการทำงานของบุคลากรให้สูงขึ้น เพื่อนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการทำงาน ให้มีความแม่นยำมากขึ้น เพื่อสร้างวัฒนธรรมองค์การใหม่ ให้เกิดขึ้น เพื่อสร้างภาวะผู้นำให้มีความสามารถในการแข่งขันและการบริหารการเปลี่ยนแปลงองค์การ เพื่อสร้างระบบการส่งต่องานที่ดีให้เกิดขึ้น เพื่อเสริมสร้างรูปแบบของการทำงานเป็นกลุ่มให้มากขึ้น เป็นต้น ในมุ่งมองด้านการเรียนรู้และการเติบโตขององค์การนี้ แคปเปลนและนอร์ตันมองว่า จะสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับมุ่งมองด้านกระบวนการภายใน กล่าวคือ มุ่งมองนี้ทำให้องค์การจะต้องให้ความสำคัญต่อการเรียนรู้และปรับปรุงองค์การอยู่เสมอเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่องค์การได้กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเครื่องมือ Balanced Scorecard ในระยะแรกที่นำเสนอโดยแคปเปลนและ

นอร์ตันจะถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อการเพิ่มสมรรถนะของการบริหารในภาคธุรกิจเอกชน ก็ตาม แต่ในระยะต่อมา แคปเปลนและนอร์ตันได้นำมาประยุกต์ใช้ในการเพิ่มสมรรถนะของการบริหารขององค์การในภาคธุรกิจและองค์การที่ไม่แสวงหากำไร เช่นกัน โดยที่เสนอว่า ตัวแบบการจำแนกคุณค่าของความสำเร็จของการบริหารงานองค์การในภาคธุรกิจและองค์การที่ไม่แสวงหากำไรสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 มุ่งมองคือ (1) มุ่งมองตามพันธกิจ หรือที่ได้รับความมอบหมาย (Fiduciary Perspective) (2) มุ่งมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) (3) มุ่งมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Processes Perspective) และ (4) มุ่งมองด้านการเรียนรู้และการเติบโตขององค์การ (Learning and Growth Perspective) โดยที่การบริหารจัดการขององค์การในภาคธุรกิจและองค์การที่ไม่แสวงหากำไรจะมีจุดเริ่มต้นมาจากพันธกิจ (Kaplan and Norton, 2004: 7 - 8)

สำหรับกรณีการบริหารภาคธุรกิจของไทยได้ประยุกต์กรอบแนวคิดการบริหารของแคปเปลนและนอร์ตันมาใช้ผ่านเครื่องมือที่สำคัญ 2 เครื่องมือคือ เครื่องมือการบริหารงานแบบมุ่งผลลัพธ์ (Result Based Management; RMB) และเครื่องมือการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ โดยที่เครื่องมือการบริหารงานแบบมุ่งผลลัพธ์ได้แบ่งกรอบการจำแนกคุณค่าของการบริหารออกเป็น 4 ด้าน คือ ด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์การ (External Perspective) ด้านองค์ประกอบภายในองค์การ (Internal Perspective) ด้านนวัตกรรม (Innovation Perspective) และด้านการเงิน (Financial Perspective) ส่วนเครื่องมือการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการได้ถูกพัฒนาขึ้นมาอย่างได้กรอบของพระราชบัญญัติฯ กำหนดไว้ ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร

กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยคณะกรรมการรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่วนราชการระดับกรมและจังหวัดจัดทำคำวาระของการปฏิบัติราชการ โดยจะต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ซึ่งมีตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และเกณฑ์การให้คะแนนตัวชี้วัดตามกรอบการจำแนกคุณค่าการบริหาร 4 มิติคือ (1) มิติด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ (2) มิติด้านคุณภาพการให้บริการ (3) มิติด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ และ (4) มิติด้านการพัฒนาองค์กร

## 2) วิสัยทัศน์

กล่าวได้ว่าเครื่องมือ Balanced Scorecard ที่นำเสนอโดยแคปแลนและnorตันได้ให้ความสำคัญต่อการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กร โดยจะถูกนำไปใช้เป็นกลไกหรือเครื่องมือในการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ที่องค์กรกำหนดขึ้น ถูกใช้เป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญขององค์การเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่องค์การได้กำหนดไว้ วิสัยทัศน์ เป็นการขยายภาพระยะยาวขององค์กร (Long-Term Projection) โดยกำหนดเรื่องที่องค์กรต้องการจะเป็นจะไปให้ถึง หรือต้องการที่จะให้เกิดขึ้นในอนาคต หรือ

$$\text{ผลสัมฤทธิ์ของการบริหารองค์กร} = \text{การกำหนดกลยุทธ์} + \text{การวัดและประเมินกลยุทธ์} \\ + \text{การบริหารจัดการกลยุทธ์}$$

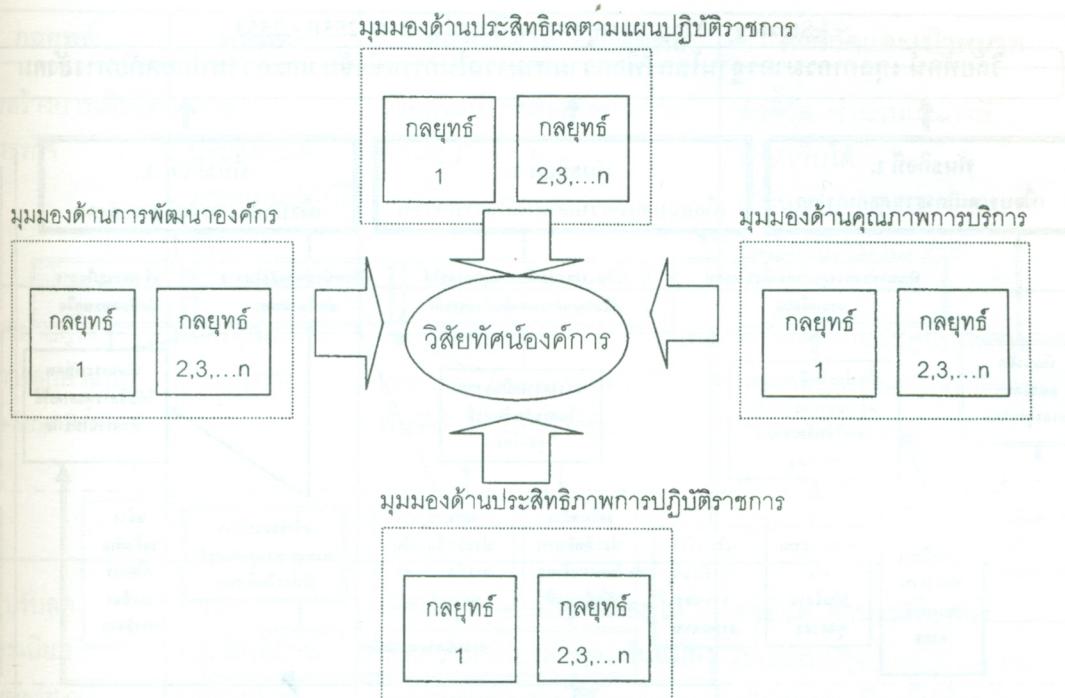
การนำเสนอสมการดังกล่าวมาจากการฐานความคิดที่มองว่า องค์กรจะไม่สามารถบริหารจัดการกลยุทธ์ (องค์ประกอบที่ 3) ได้โดยถ้าองค์การไม่สามารถวัดและประเมินกลยุทธ์ได้ (องค์ประกอบที่ 2) และองค์กรจะไม่สามารถวัดและประเมินกลยุทธ์ได้เลย ถ้าองค์การไม่ได้มีการกำหนดกลยุทธ์ไว้ (องค์ประกอบที่ 1)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง วิสัยทัศน์ เป็นการมองการ์ณ์ไกลไปถึงผลลัพธ์สุดท้ายที่องค์การต้องการจะผลักดันให้เกิดขึ้นในอนาคตในระยะยาว ด้วยเหตุนี้ การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมที่ทุกคนในองค์การเห็นพ้องต้องกันจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง สำหรับความสำเร็จขององค์การ เพราะวิสัยทัศน์ จะเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงผู้พันให้พนักงานทุกคนในองค์กรจะต้องยึดถือร่วมกันเพื่อผลักดันให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ที่องค์การได้กำหนดไว้นั่น

## 3) กลยุทธ์ และวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์

แคปแลนและnorตันมองว่า องค์การสมัยใหม่ควรจะปรับตัวไปสู่การเป็นองค์การเชิงกลยุทธ์ ให้มากขึ้น การให้ความสำคัญต่อกลยุทธ์ สะท้อนได้จากการเขียนของเข้าทั้งสองในหนังสือเรื่อง Strategy Map ที่ตีพิมพ์ใน ค.ศ.2004 ที่มองว่า องค์การที่จะประสบผลสัมฤทธิ์ (Result) ในการบริหารกลยุทธ์จะต้องมีส่วนประกอบที่สำคัญ 3 ส่วนคือ การกำหนดกลยุทธ์ การวัดและประเมินกลยุทธ์ และการบริหารจัดการกลยุทธ์ ซึ่งได้พัฒนาขึ้นมาเป็นสมการ ดังนี้ (Kaplan and Norton, 2004: xiii)

นอกจากนี้แล้ว เขาทั้งสองเห็นว่า กลยุทธ์จะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับวิสัยทัศน์กล่าวคือ เมื่อองค์การมีการกำหนดวิสัยทัศน์ซึ่งเป็นการกำหนดความมุ่งมัดปราบปรามขององค์กรในระยะยาวที่ต้องการจะไปให้ถึงในอนาคตแล้วองค์การจะต้องคิดกำหนดกลยุทธ์ขึ้นมารองรับ เพื่อนำไปเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญขององค์การ เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่องค์กรได้กำหนดไว้



ภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างวิสัยทัศน์กับกลยุทธ์ภายใต้มุมมองต่างๆ ของเครื่องมือ Balanced Scorecard

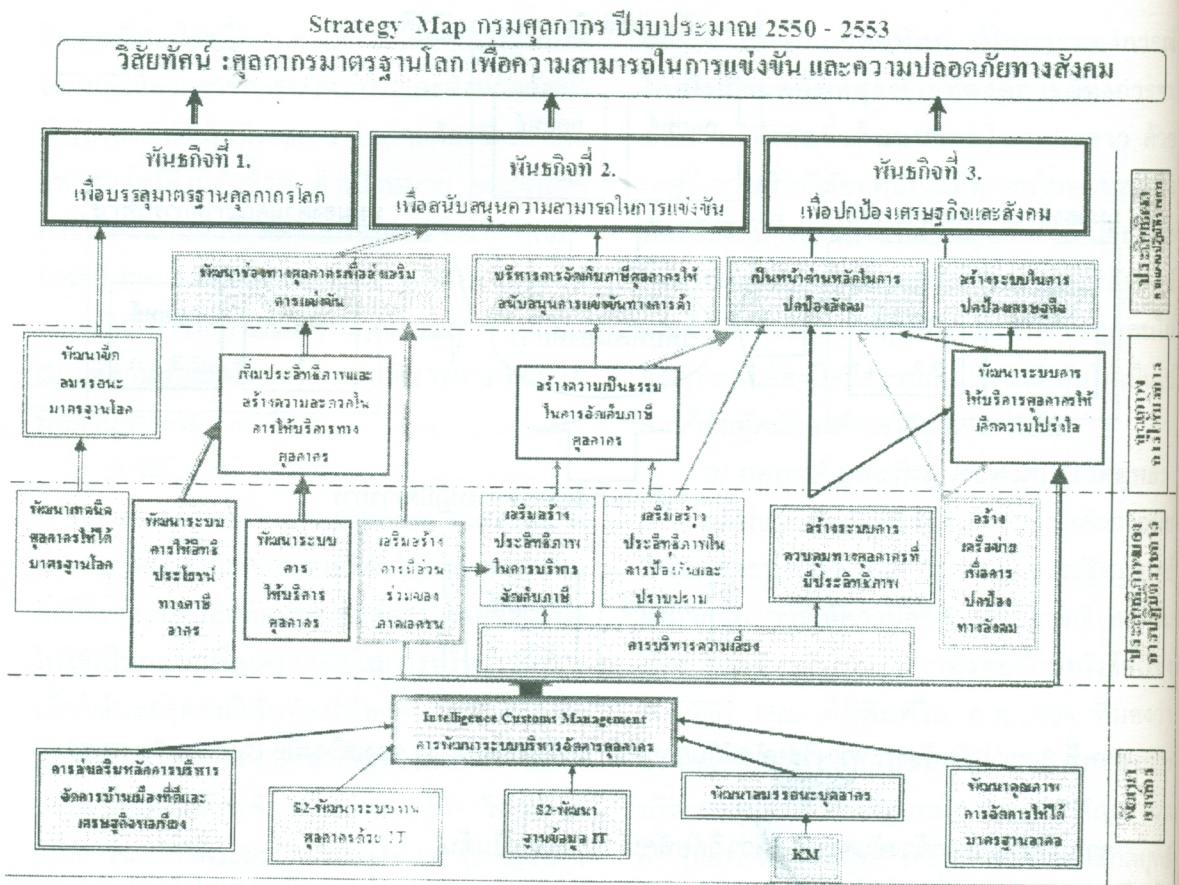
จากภาพดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า วิสัยทัศน์ คือเป็นจุดศูนย์กลางที่สำคัญในการบริหารองค์การ เพราะวิสัยทัศน์เป็นการระบุถึงผลลัพธ์ที่องค์การมุ่งหวังจะให้เกิดขึ้นในอนาคตระยะยาว ดังนั้น กลยุทธ์ต่างๆ ที่องค์การกำหนดขึ้นมาจะถูกพัฒนาขึ้นมา ล้อมรอบภายใต้มุมมองด้านต่างๆ เพื่อผลักดันให้บรรลุวิสัยทัศน์ตามที่องค์การกำหนดไว้

นอกจากนี้แล้ว ในเครื่องมือ Balanced Scorecard มีการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ในแต่ละกลยุทธ์ที่องค์การได้นำมาใช้ โดยที่วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ หรือ SO - Strategic Objective หมายถึง การกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ในอนาคตที่มุ่งหวังจะให้เกิดขึ้นจากการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ เช่น กลยุทธ์การปรับลดกฎระเบียบ (Deregulation) มีวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์คือ เพื่อปรับกฎระเบียบที่มีอยู่ให้เกิดความคล่องตัวและทันสมัยต่อการดำเนิน

งาน เป็นต้น

#### 4) การจัดทำแผนที่กลยุทธ์

ตามแนวคิดของเคนเพลนและนอร์ตันแล้ว การกำหนดแผนที่กลยุทธ์หรือที่เรียกว่า Strategy Map ถือได้ว่า เป็นองค์ประกอบที่สำคัญขององค์การที่ใช้การบริหารเชิงกลยุทธ์ ทั้งนี้ เพราะแผนที่กลยุทธ์จะทำหน้าที่เป็นแผนที่ที่อยู่เบื้องหลังของการบริหาร จัดการและการดำเนินงานขององค์การในอนาคต ซึ่งจะทำให้องค์การเข้าใจอย่างชัดเจนถึงวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ต่างๆ ทั้งหมดที่องค์การมุ่งต้องการจะให้เกิดขึ้น ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า แผนที่กลยุทธ์หมายถึง แผนดำเนินการขององค์การในอนาคต ที่มีการระบุถึงและเชื่อมโยงวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ทั้งหมดขององค์การที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นภายใต้มุมมองต่างๆ ของ Balanced Scorecard



ภาพที่ 4 ตัวอย่างการกำหนดแผนที่กลยุทธ์ขององค์กร

ในการสร้างแผนที่กลยุทธ์เพื่อให้องค์กรใช้เป็นแผนที่ชี้ทิศทางการบริหารการจัดการเชิงกลยุทธ์ขององค์กร มีหลักการที่สำคัญหลายประการ คือ **ประการแรก** จะต้องให้กลยุทธ้มีความสมดุล หรือสอดคล้องกัน ไม่ขัดแย้งกัน **ประการที่สอง** กลยุทธ์จะต้องอยู่บนพื้นฐานคุณค่า (Value Proposition) ของลูกค้า **ประการที่สาม** กลยุทธ์จะต้องมีจุดเน้น (Themes) ที่ชัดเจน และเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกัน และประการที่สี่ จะต้องให้ความสำคัญต่อการส่งต่อกลยุทธ์ (Strategic Alignment) (Kaplan and Norton, 2004: 10 - 13)

### 5) การกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมาย

การกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายเป็นกระบวนการที่ตัวบ่งชี้ความสำเร็จของผลิตภัณฑ์ที่มุ่งหวังจะให้เกิดขึ้นในรูปแบบที่สามารถวัดได้ ซึ่งสำหรับเครื่องมือ Balanced Scorecard แล้ว การกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมาย จะเป็นการกำหนดให้แก่วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ในมุมมองต่างๆ เพื่อให้วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์เหล่านั้นสามารถที่จะวัดได้ โดยอาจถูกกำหนดในระยะเวลา เช่น 5 ปี เป็นต้น หรืออาจถูกกำหนดในระยะสั้นเป็นรายปี ได้

กลยุทธ์	มุ่งมอง	วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์	ตัวชี้วัดและเป้าหมาย
การสร้างการเติบโตทางธุรกิจ	ด้าน ประสิทธิผล ตามแผนปฏิบัติ ราชการ	เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการ จัดเก็บภาษี	ตัวชี้วัด: จำนวนเงินภาษี ที่จัดเก็บได้ เป้าหมาย: 50,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2551
การขยายศูนย์บริการลูกค้าแบบ One-Stop Service	ด้านคุณภาพ การบริการ	เพื่อเพิ่มศูนย์บริการลูกค้าแบบ One-Stop Service ออกไปให้ พื้นที่ต่างๆ ให้กว้างขึ้น	ตัวชี้วัด: จำนวนศูนย์บริการ ลูกค้าแบบ One-Stop Service ที่ถูกจัดตั้งเพิ่มขึ้น เป้าหมาย: เพิ่มขึ้นอีก 20 แห่ง ในปีหน้า
การปรับลด กฎระเบียบ (Deregulation)	ด้าน ประสิทธิภาพ การปฏิบัติ ราชการ	เพื่อปรับกฎระเบียบที่มีอยู่ให้ เกิดความคล่องตัวและทันสมัย ต่อการดำเนินงาน	ตัวชี้วัด: จำนวนเรื่องที่มี การปรับปรุง เป้าหมาย: ปีละไม่ต่ำกว่า 2 เรื่อง
การพัฒนาองค์การ ไปสู่การเป็น e-Organization	ด้านการพัฒนา องค์การ	เพื่อให้องค์การได้มีการนำ เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ใน การบริหารและการดำเนินงาน ในทุกด้าน	ตัวชี้วัด: จำนวนเรื่องใหม่ที่มี การนำเทคโนโลยีสารสนเทศ มาใช้ เป้าหมาย: 3 เรื่องในปีหน้า

นอกจากนี้แล้ว ในการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายให้แก่วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ในแต่ละมุ่งมองแล้ว ตัวชี้วัดและเป้าหมายจะต้องถูกส่งต่อไปยังระดับล่างๆ ขององค์การต่อไป (Cascade) เพื่อให้ตัวชี้วัดและเป้าหมายมีความสัมพันธ์โดยคล่องไประบินทิศทางเดียวกัน

#### 6) การริเริ่มแผน โครงการ

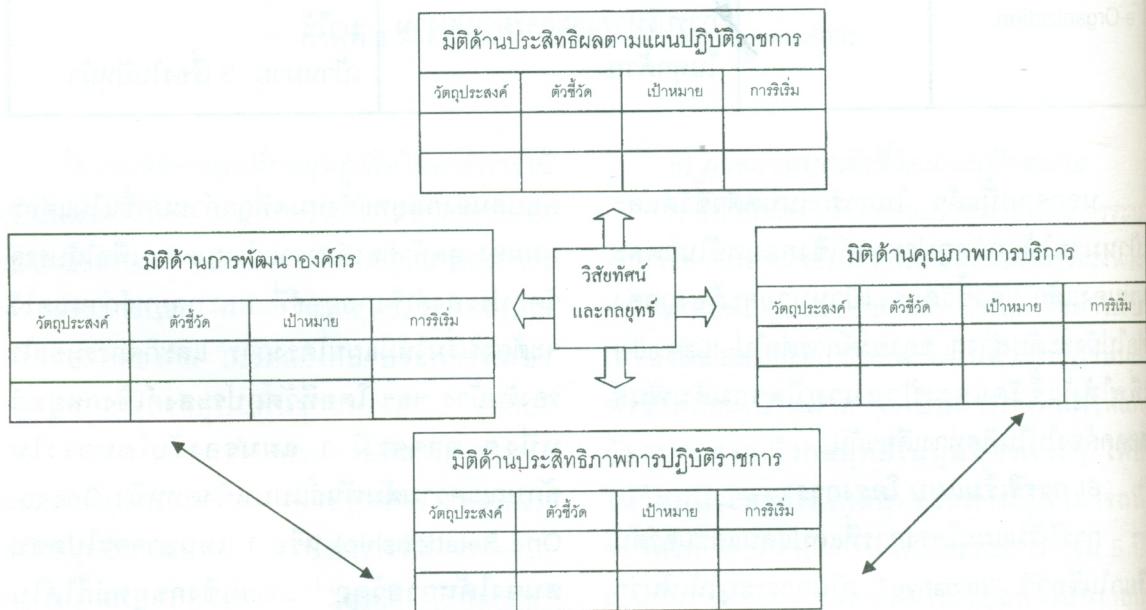
การริเริ่มแผนโครงการที่แคปแลนและนอร์ตันเรียกว่า “Initiative” เป็นการระบุให้เห็นว่า แผนโครงการ และกิจกรรมทั้งหมดที่จะนำมาใช้เพื่อ

ตอบสนองกลยุทธ์ทั้งหมดที่ถูกกำหนดขึ้นในแต่ละมุ่งมอง สุดท้ายองค์การจะกำหนดว่า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ที่แต่ละกลยุทธ์กำหนดได้ จะต้องริเริ่มให้มีแผนโครงการ และกิจกรรมอะไร รองรับบ้าง ฯลฯ โดยที่วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์หนึ่งๆ อาจจะมี 1 แผนรองรับโดยตรงในลักษณะความสัมพันธ์แบบหนึ่งต่อหนึ่ง (One-to-One Relationship) หรือ 1 แผนอาจจะไปตอบสนองได้หลายวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ใดในลักษณะความสัมพันธ์แบบหนึ่งต่อมากกว่าหนึ่ง

(One-to-Many Relationship) เช่น องค์การมีกลยุทธ์ในมุ่งมองด้านการเงินจำนวน 4 กลยุทธ์ ภายใต้วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ต่างๆ องค์การอาจจะกำหนดขึ้นมาเป็น 2 แผนคือ แผนบริหารการเงิน และการลงทุน และแผนบริหารสินทรัพย์ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ภายใต้เครื่องมือ Balanced Scorecard จะต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การในระยะยาวให้เกิดความชัดเจน โดยที่วิสัยทัศน์จะเป็นการระบุผลลัพธ์ขององค์การที่มุ่งหวังจะให้เกิดขึ้นในอนาคตระยะยาวโดยยึดความสามารถหลักขององค์การมาพิจารณาร่วมกับโอกาสที่จะเกิดขึ้น และเพื่อให้องค์การได้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ มีการระบุคุณค่าของความสำเร็จขององค์กรออกเป็นมุ่งมองต่างๆ โดยที่แคปแลนและนอร์ตันเห็นว่า องค์การสมัยใหม่จะต้องบริหารจัดการในเชิงกลยุทธ์ ด้วยเหตุนี้องค์การจะต้องมีการกำหนดกลยุทธ์ขึ้นมาเพื่อให้องค์การได้เห็นวิธีการหลักที่องค์การจะนำมาใช้เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์

โดยที่ในแต่ละกลยุทธ์จะมีการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Objective; SO) พร้อมกับกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายระบุไว้ พร้อมทั้งมีการกำหนดการวิเครื่องในรูปของแผนโครงการ กิจกรรมต่างๆ ขึ้นมารองรับ อย่างไรก็ตาม การที่องค์การภาครัฐจะนำเครื่องมือที่เรียกว่า Balanced Scorecard ไปใช้ อาจประสบกับข้อจำกัดอย่างมากถ้าผู้บริหารและบุคลากรมีความเข้าใจสับสนในแนวคิดนี้ และไม่สามารถเข้ามายิงคุณค่าการบริหารทั้ง 4 มิติเข้าด้วยกันได้ ไม่สามารถกำหนดกลยุทธ์ในแต่ละมิติร่วงรับได้ชัดเจน หรือไม่เข้าใจวิธีการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ รวมถึงไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ได้ หรือการไม่สามารถแปลงกลยุทธ์ออกมาเป็นการวิเครื่องแผนงานโครงการใหม่ๆ ได้ ทั้งหมดจะบันทึกต่อประสิทธิผลของการนำเครื่องมือ Balanced Scorecard มาใช้



ภาพที่ 5 องค์ประกอบและความเชื่อมโยงภายใต้กรอบ Balanced Scorecard ของภาครัฐ

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าแต่ละเครื่องมือและเทคนิค ขึ้นได้แก่ การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPI) และ Balanced Scorecard จะถูก พัฒนาขึ้นมาโดยมีจุดประสงค์ที่แตกต่างกัน โดย จุดเด่นของเครื่องมือการบริหารเชิงยุทธศาสตร์มุ่ง ที่จะให้องค์การมีการประเมินตนเองเพื่อนำไปสู่การ กำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับ ภาพรวมล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป แม้ว่าเครื่องมือนี้ จะมีจุดอ่อนคือ ไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องการวัดผล สำหรับของยุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรม ขณะที่จุดเด่น ของเครื่องมือตัวชี้วัดผลการดำเนินงานมุ่งเน้นนำไป ให้เพื่อให้ระบบราชการบริหารงานแบบมุ่งผล ลัมภ์ที่โดยมุ่งวัดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรม แต่ยังมี จุดอ่อนที่สำคัญคือ การสร้างตัวชี้วัดภายใต้องค์การ อาจขาดความเชื่อมโยงและมุ่งไปสู่ทิศทางเดียว กัน ทั้งจุดเด่นของเครื่องมือ Balanced Scorecard เพื่อ ให้การบริหารงานขององค์การให้ความสำคัญต่อ การสร้างความสมดุลในมิติหรือคุณค่าด้านต่างๆ เพื่อ ให้เป็นองค์การเชิงกลยุทธ์ที่ขับเคลื่อนให้บรรลุตาม

วิสัยทัศน์ที่องค์การได้กำหนดไว้ และมีจุดเด่นที่มี การนำเครื่องมือตัวชี้วัดมาใช้บูรณาการร่วมด้วยก็ตาม แต่ยังมีจุดอ่อนที่สำคัญคือ ความ слับซับซ้อนใน การนำไปใช้เนื่องจากความสำเร็จของการนำเครื่อง มือนี้มาใช้จะต้องมีการสังตอให้สอดคล้องอย่าง สมดุลในทุกระดับ อย่างไรก็ตามแม้ว่า เครื่องมือทั้ง 3 นี้จะมีจุดแข็งและจุดอ่อนดังที่กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ด้วยแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ สามารถที่จะนำมานูรณาการจุดเด่นมาใช้ร่วมกันได้ เป็นอย่างดี ด้วยการที่นำ Balanced Scorecard เป็นกรอบใหญ่ และนำขั้นตอนของการบริหารเชิง ยุทธศาสตร์มาผสานภายใต้กระบวนการจัดการภาครัฐ ที่นำ Balanced Scorecard และนำเครื่องมือ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานมาใช้ภายใต้กรอบดังกล่าว ซึ่งการที่องค์การได้สามารถนำมานูรณาการร่วม 3 เครื่อง มือนี้มาประยุกต์ใช้ร่วมกันมาบูรณาการผสาน ได้เป็นอย่างดี จะยิ่งทำให้การบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่ขององค์การนั้นจะยิ่งประสบผลสำเร็จมาก ยิ่งขึ้น

## บรรณานุกรม

- สำนักงานคณะกรรมการปัจจัยประจำการและการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ การปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ นนทบุรี โรงพิมพ์สมมิตรพิริยันต์ 2554
- Christensen, Tom and Laegreid, Per (editors). *New Public Management*. Burlington, VT: Ashgate Publishing Company, 2002.
- David, Fred R. *Strategic Management*. New York: Macmillan Publishing Company, 1993.
- Kaplan, Robert S. and Norton, David P. *The Strategy-Focused Organization*. Boston: Harvard Business School Press, 2001.
- Kaplan, Robert S. and Norton, David P. *Strategy Maps*. Massachusetts: Harvard Business School Publishing Corporation, 2004.
- Osbome, David and Gaebler, Ted. *Reinventing Government*. M.A.: Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
- Steiss, Alan Walter. *Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations*. New York: marcel Dekker, Inc., 2003.
- [www.opm.gov](http://www.opm.gov), 1 May 2004.