

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

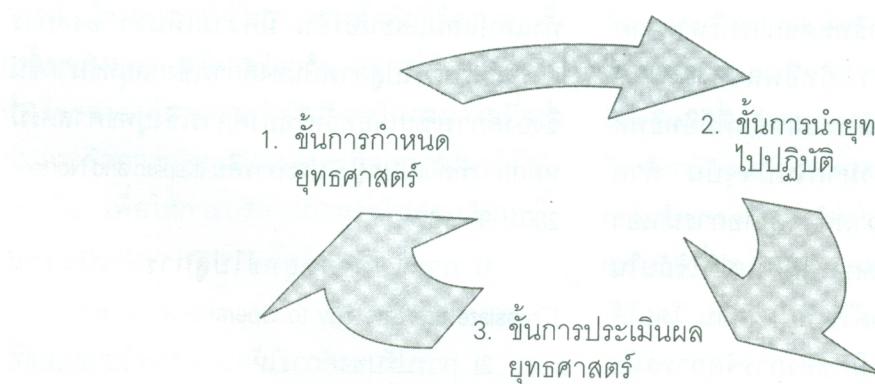
เฟรด อาร์ เดวิด (Fred R. David) เห็นว่า ใน การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) ขององค์กรจะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ ขั้นการกำหนดยุทธศาสตร์ ขั้นการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ และขั้นการประเมินผลยุทธศาสตร์ โดยที่ในแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียด ดังนี้ (David, 1993: 5)

- 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 ทำให้ต้องเสียเงิน ทำให้ต้องเสียเวลา ทำให้ต้องเสียความพยายาม ทำให้ต้องเสียความอดทน ทำให้ต้องเสียความอดทนฯลฯ

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 และข้อจำกัดมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดอุปสรรค 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 kazapun ที่ทันสมัย 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 ในองค์การตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นซึ่งในการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติหรือการนำແຕ່ລະยุทธศาสตร์ไปปฏิบัตินั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบยุทธศาสตร์ให้เห็นอย่างชัดเจน พร้อมทั้งจะต้องมีการแปลงยุทธศาสตร์ทั้งหมดขององค์กรออกมารูปแบบงานโครงการที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนโดยจัดทำออกมาเป็นแผนดำเนินงานประจำปี อีกทั้งจะต้องมีการติดตามประเมินผลยุทธศาสตร์หรือแผนยุทธศาสตร์ที่ได้ถูกนำไปใช้อย่างสม่ำเสมอด้วย ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการสร้างความสำเร็จของ การบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐให้เกิดขึ้น

ในทางตรงข้าม เครื่องมือการบริหารยุทธศาสตร์ จะลดตอนประสิทธิผลการนำไปใช้อย่างมาก ถ้าผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรภาครัฐขาดความรู้ ความเข้าใจและเห็นความสำคัญต่อการมองระยะยาวโดยไม่สามารถมองวิสัยทัศน์ขององค์กรในระยะยาวได้ชัดเจน หรือกำหนดพันธกิจไม่สอดคล้อง กับวิสัยทัศน์ หรือประเมินสภาพแวดล้อมด้วยใช้เทคนิค SWOT ไม่ครอบคลุม ซึ่งจะส่งผลทำให้การกำหนดยุทธศาสตร์ในระยะยาวขาดความชัดเจนไปด้วย รวมถึงถ้าองค์กรได้มีความสามารถแปลงยุทธศาสตร์ออกมาเป็นแผนงานโครงการที่ชัดเจน 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 ที่นำเสนอด้วย 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