

การสังเคราะห์กรอบแนวคิดการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

Synthesis of Conceptual Framework of Result Based Management

ประภาภรณ์ ศรีทิน เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร และสัญญา เคนาภูมิ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

E-mail: prapa_puy2@hotmail.com

Received: May 15, 2019; Revised: June 20, 2019; Accepted: June 27, 2019

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ค้นหากรอบแนวคิดการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพทำการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทั้งเอกสารในห้องสมุดทั่วไปและห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ ผลการสังเคราะห์กรอบแนวคิดการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์พบว่า มีองค์ประกอบคือ

1. ความประหยัด ได้แก่ การบริหารที่มุ่งให้ได้มาซึ่งทรัพยากรและการบริการใช้ทรัพยากรนั้นอย่างคุ้มค่า
2. ความมีประสิทธิภาพ ได้แก่ หลักการบริหารโดยการเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลผลิต ได้แก่ การสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า
3. ความมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์กร มีระบบงานและขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน
4. การมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหาร สมาชิกองค์กร ตลอดจนผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรในทุกระดับปฏิบัติการ
5. ความรับผิดชอบ คือการตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ในส่วนที่รับผิดชอบและสามารถตรวจสอบได้

คำสำคัญ: การบริหารงาน ผลสัมฤทธิ์

Abstract

This research aimed to find conceptual framework of Result Based Management: RBM. It was a qualitative research that study and analyze academic documents related to RBM including documents in general and electronic libraries.

The results obtained from the synthesis of the conceptual framework of RBM consisted of 5 components as follows.

1. Economy referred to management that focused on acquiring resources and services and using the resources efficiently.
2. Efficiency referred to principles of management by comparing between input factors and outputs, namely, creating the products at a higher level than the input factors.
3. Effectiveness referred to achievement of performance of organizations. The systems of working and procedures were clear.

4. Participation referred to the participation among executives, organization members, and stakeholders related to the operation of the organizations at all operational levels.

5. Accountability referred to realization to rights and duties in responsibility and could be examined.

Keywords: Management, Achievement Results

บทนำ

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเป็นไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องเป็นผลมาจากความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาการที่ทันสมัยและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมีผลกระทบกับระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ระหว่างสังคมโลกเกิดการแข่งขันในทุกมิติของสังคมโลกทั้งภาครัฐและเอกชน องค์การหรือสถาบันทั้งของภาครัฐและเอกชนของแต่ละประเทศต้องมีการปรับตัวเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือผู้รับบริการให้เกิดความพึงพอใจในการบริหารให้ได้ เพราะโลกปัจจุบันลูกค้าหรือผู้รับผลการเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดมีผลกระทบต่อการอยู่รอดขององค์การหรือสถาบันต่าง ๆ แต่ถ้ารัฐมีปัญหาในการขับเคลื่อนในการตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการซึ่งประเทศไทยก็มีความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการเป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ที่เน้นการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management) เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริการให้เกิดความพึงพอใจในการดำเนินงานภาครัฐอื่นจะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขตลอดไป (สถาบันพัฒนาครูคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา 2551)

การจัดการภาครัฐแต่เดิมมุ่งเน้นในเรื่องกฎระเบียบ แบบแผนขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยให้ความสำคัญแก่ลูกค้าน้อยหรือการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายจึงเป็นการบริหารที่มุ่งเน้นอุปทาน (Supply) เป็นหลักมากกว่าการคำนึงถึงความต้องการของลูกค้า (Demand) และก็มีหลายหน่วยงานก็มีการปฏิบัติในลักษณะเช่นเดียวกันนี้ กล่าวคือในการดำเนินโครงการพัฒนาก็ให้เป็นไปตามแผนงาน และแนวทางของการปฏิบัติทำนอง “ทำให้ถูกต้อง” (Do thing right) หรือทำแบบว่าให้กฎระเบียบเข้าไว้ มากกว่าการทำอย่างที่ถูกที่ควร (Do the Right thing) สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาของการบริหารงานที่เป็นมาในอดีตและในปัจจุบัน แนวคิดการบริหารจัดการแบบเก่าเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ทศวรรษ 1960 โดยการนำเอางบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Planning Programming and Budgeting) มาเพื่อการปรับปรุงในเชิงคุณภาพการวางแผนการงานและบัญชีต้นทุน เพื่อที่จะได้มีการตรวจสอบได้ ระบบนี้จะช่วยให้ฝ่ายจัดการมีการควบคุมปัจจัยนำเข้า เช่น ทรัพยากรมนุษย์การปฏิบัติการ และเงินทุนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ได้ ในปี 1970 ได้มีการนำแนวคิดการบริหารแบบมุ่งวัตถุประสงค์ (Management by Objective: MBO) มาปรับใช้ มีการเรียนรู้เกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ รวมทั้งการกำหนดตัวชี้วัดและเพิ่มให้มี การมอบหมายงาน ความรับผิดชอบอย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น ได้มีความพยายามที่จะทำการปฏิรูประบบราชการโดยต้องการที่จะปรับปรุงระบบการบริหารราชการให้มีความทันสมัยจัดความไม่คล่องตัวการบริหารตลอดจนได้เปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารแบบเดิมมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อปัจจัยนำเข้าและกฎระเบียบมาใช้วิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เพื่อปรับเปลี่ยนการบริหารรัฐกิจให้มีลักษณะเป็นอย่างภาคธุรกิจเอกชน โดยเน้นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานด้วย การสร้างตัวบ่งชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานที่ชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ (ทศพล ศิริสัมพันธ์ 2543)

ช่วงทศวรรษ 1990 มีการปฏิรูปภาครัฐกันในประเทศต่าง ๆ ทั้งในยุโรป อเมริกาเหนือ รวมทั้งออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ (บรรจง อมรชิวิน 2556) เพื่อที่จะสามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจสังคม และการเมือง รวมทั้งแรงกดดันต่าง ๆ ประกอบด้วยเรื่องของการขาดดุลงบประมาณ ปัญหาทางด้านโครงสร้าง การแข่งขัน

ที่รุนแรงเพิ่มขึ้นรวมทั้งโลกโลกาภิวัตน์ นอกจากนี้ปัจจัยทางด้านการเมืองและสังคมรวมทั้งความเชื่อมั่นในภาครัฐของสาธารณชนอุปสรรคที่เพิ่มขึ้นจากความต้องการบริการที่ดีกว่าและความรับผิดชอบที่มากขึ้นให้สมกับภาษีที่ประชาชนเสียไป ในการปรับเปลี่ยนนี้หลายประเทศได้มีการจัดทำออกมาในรูปของกฎหมาย Government Performance and Results Act. ในอังกฤษปี 1996 มีการจัดทำ White Paper on Better Accounting for the Taxpayers Money ในออสเตรเลียมีการนำเสนอ Accruals Based Outcome and Output Budgeting ในแคนาดาก็มีการปฏิรูปเช่นกันโดยกำหนดเป็นกฎหมายที่หน่วยงานภาครัฐต้องดำเนินในลักษณะ results based และรัฐบาลนิวซีแลนด์ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐในลักษณะการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ management for outcome โดยคาดหวังว่าหน่วยงานภาครัฐจะมีความทำงานในเชิงกลยุทธ์และมุ่งผลลัพธ์มากขึ้น หลายประเทศเริ่มการปรับตัวและกระบวนการทบทวนใหม่ในการทำงานใหม่ หลักการบริหารงานแบบใหม่คือการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นวิธีการจัดการที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเพื่อให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เป็นการปรับปรุงผลการดำเนินงานขององค์กรที่ทุกคนต้องมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบต่อประชาชนและยกระดับการปฏิบัติงานขององค์กรให้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ ได้ดียิ่งขึ้นมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการทำงานหลักไว้อย่างชัดเจนเป็นที่เข้าใจของทุกคนในองค์กร การวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานโดยใช้ตัวชี้วัด การยืดหยุ่นทางการบริหารและสนับสนุนทรัพยากรและผู้บริหารระดับล่างอย่างเหมาะสม การประเมินผลการปฏิบัติงานและการให้ค่าตอบแทนตามผลงาน การปรับปรุงพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการ จากองค์การของรัฐได้เป็นอย่างดี

ในประเทศไทยนั้นนับจากที่เราเริ่มปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐครั้งใหญ่ได้เริ่มขึ้นเมื่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้ดำเนินการผลักดันการนำวิธีการบริหารดังกล่าวนี้มาใช้กับหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับบูรณาการผสมผสานวิธีการบริหารรูปแบบใหม่นี้เข้ากับระบบและกระบวนการงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน และต่อยอดมาถึงระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ โดยหัวใจสำคัญของความสำเร็จในการใช้วิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นอยู่ที่การสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก (Key Performance Indicators-KPIs) ที่มีความตรง เป็นที่ยอมรับและสะดวกในการนำไปใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งสารสนเทศสำหรับการกำกับติดตามและรายงานผลการดำเนินงานขององค์กร (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2548)

ดังนั้น จากสภาพปัญหาของการบริหารงานแบบดั้งเดิมและการปรับเปลี่ยนกระบวนการทบทวนใหม่ในการบริหารในรูปแบบใหม่จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษา รูปแบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งในเบื้องต้นจึงจำเป็นต้องศึกษาสังเคราะห์องค์ประกอบของการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่าควรประกอบด้วยปัจจัยอะไรบ้าง มีหลักการและแนวอย่างไร การศึกษาค้นคว้าตามความมุ่งหมายของบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง รูปแบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยวิธีการสังเคราะห์หลักการแนวคิด ทฤษฎี และความหมายของการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในมิติต่าง ๆ ให้ครอบคลุมปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อค้นหาคอบแนวคิดการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านแหล่งข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพทำการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทั้งเอกสารในห้องสมุดทั่วไปและห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การสังเคราะห์กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะทำการศึกษาขอบเขตดังต่อไปนี้

- 2.1 ความประหยัด (Economic)
- 2.2 ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness)
- 2.3 ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)
- 2.4 ความโปร่งใส (Transparency)
- 2.5 ความรับผิดชอบ (Accountability)

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ศึกษาระหว่างเดือนมีนาคม ถึงเดือนเมษายน 2562

ระเบียบวิธีการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดระเบียบวิธีวิจัย โดยการใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร โดยการทบทวนวรรณกรรม แนวความคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากนั้นผู้วิจัยนำข้อมูล มาสังเคราะห์กรอบแนวคิดในเชิงทฤษฎีการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้โดยการจัดกลุ่มเนื้อหา และการพรรณนา เป็นกรอบแนวคิดในเชิงทฤษฎี

การสังเคราะห์องค์ประกอบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นวิธีการบริหารจัดการที่เป็นระบบที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของโครงการหรือผลการปฏิบัติงานเป็นหลักการปฏิบัติงานขององค์การมีผลสัมฤทธิ์เพียงใดพิจารณาได้จากการรับผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดโดยระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นมักจะมีการมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objective-MBO) การบริหารแบบเน้นผลสำเร็จ (Managing for Results) การบริหารที่เน้นผล (Results-Oriented Management) หรือการบริหารผลการดำเนินงาน (Performance Management) (วีระยุทธ์ ชาตะกาญจน์ 2551) ซึ่งแตกต่างจากการบริหารแบบเดิมโดยส่วนใหญ่เป็นการบริหารจัดการแบบสั่งการจากบนลงล่างมุ่งเน้นกระบวนการทำงานโดยวิธีการปฏิบัติตามขั้นตอนให้เป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นเป็นการบริหารงานแนวใหม่ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2539) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์หมายความว่า เป็นการบริหารโดยเน้นที่ผลลัพธ์คือความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลักโดยใช้ระบบการประมวลผลงานที่อาศัยตัวชี้วัด เป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรมที่มีผลการประเมินนี้ นำมาใช้ในการตอบคำถามถึงความคุ้มค่าในการทำงานให้แสดงผลต่อสาธารณชนและเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดียิ่งขึ้น และทศพร ศิริสัมพันธ์ (2543) กล่าวถึงการทำงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่าเป็นการบริหารที่เน้นการวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม ผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์การต้องยอมรับและคำนึงถึงผลงาน รวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับการจัดวางระบบการตรวจสอบผลงานและ การให้รางวัลตอบแทนผลงาน การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มีวิธีการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์กรเป็นหลัก การปฏิบัติงานขององค์กรมีผลสัมฤทธิ์เพียงใดพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนดโดยใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวชี้วัดเป็นตัวสะท้อนผลงานและออกมาเป็นรูปธรรม ผลการประเมินนี้จะนำมาใช้ตอบคำถามถึงความคุ้มค่าในการทำงานให้แสดงผลงานต่อสาธารณะ และเพื่อปรับปรุงผลการปฏิบัติงานขององค์กร เป็นการช่วยให้มีการบริหารผลการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม หากผลงานไม่น่าพึงพอใจผู้บริหารมีโอกาสดำเนินการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ได้ทันเวลา (วารสาร

ดำรงราชนาภาพ 2546) เช่นเดียวกับแนวคิดของศิริชัย กาญจนวาสี (2552) กล่าวว่า การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม มุ่งเน้นผลงานอันพึงประสงค์ตามเป้าหมาย มีความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานและผลการดำเนินงานซึ่งสามารถวัดและตรวจสอบได้อย่างโปร่งใสเป็นธรรมต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และแนวคิดของเฉลิมพงศ์ มีสมนัย (2547) มีแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่า เป็นการองค์การบริหารที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานและมุ่งเน้นผลงานจะได้แก่ผลผลิต กับผลลัพธ์ ความพึงพอใจของหน่วยงานที่ทำงานร่วมกัน และแนวคิดดังกล่าวได้สอดคล้องกับ Canadian International Development Agency (CIDA 2001 อ้างถึงใน จีระพร เรื่องจีระชูพร 2549) นิยามถึงการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่าเป็นการบริหารงานบุคคลที่มีวิธีการทำงานแบบทีมและใช้วิธีการมีส่วนร่วมองค์กรชุมชนในการดำเนินโครงการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดหวัง และยังหมายถึงวิธีการในการปรับปรุงการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพ และโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย ประเมินความเสี่ยง กำกับติดตามกระบวนการดำเนินการเพื่อการบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางบริหารและการรายงานผลการปฏิบัติงาน

จากการศึกษาหลักการและแนวคิดฐานคติของการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์พบว่า การบริหารงานที่จะทำให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์อันจะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์มากที่สุดนั้นจะต้องประกอบด้วยปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบการบริหาร ดังนี้

1. ความประหยัด เป็นที่แน่ชัดอยู่แล้วว่าการบริหารไม่ว่ารูปแบบใดก็ตาม สิ่งที่มีมองข้ามไม่ได้เลยคือต้นทุนของทรัพยากร ความประหยัดจึงเป็นการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม เป็นการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรในหน่วยงาน การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร เป็นการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างให้พอเหมาะกับงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติงานที่ได้มาตรฐาน การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด คัดค้านการสร้างสรรค์ และการบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก (ลัดดา ผลวัฒน์ 2557) พร้อมทั้งรักษาและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืนด้วยการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้มีความประหยัด ใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่าและรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้สร้างระบบการบริหารที่จะนำไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์คือการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระดับบุคคล ความคุ้มค่าเทียบเคียงได้กับความประหยัดไม่ฟุ่มเฟือย และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าในระดับกิจการ คือ การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือเกิดมูลค่ามากที่สุด เช่น การใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืน เช่นเดียวกับทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2539) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์อีกนัยหนึ่ง ในลักษณะของความประหยัดหรือความคุ้มค่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นความประหยัดคือประหยัดการใช้ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรน้อยที่สุด ราคาต่ำที่สุด เวลาน้อยที่สุดในการผลิตกล่าวคือมีประสิทธิภาพคือการเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลผลิต เป็นการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้บุคลากรมีความประหยัด ใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืนโดยมุ่งประโยชน์สูงสุด (สถาบันพระปกเกล้า 2549)

ดังนั้น หลักการบริหารที่สำคัญอันเป็นปัจจัยหนึ่งในองค์ประกอบของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์คือความประหยัด โดยยึดหลักการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดความคุ้มค่าและประโยชน์อย่างสูงสุด

2. ความมีประสิทธิภาพ เป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักการบริหารโดยการเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลผลิต ได้แก่ การสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า ความมีประสิทธิภาพสามารถวัดได้โดยนำปัจจัยนำเข้าหารจริงหารด้วยผลผลิตจริง หากได้น้อยแสดงว่า ผลผลิตเพิ่มขึ้นมากกว่า การเพิ่มขึ้นของปัจจัยนำเข้าซึ่งหมายถึงองค์กรมีประสิทธิภาพ สัดส่วนนี้สามารถทำให้ดีขึ้นโดยการปรับปรุงคุณภาพ คือการทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น ในขณะที่ปัจจัยนำเข้าคงที่หรือประหยัด หรือรักษาระดับผลผลิตให้คงที่แต่ลดปัจจัยนำเข้า (ทิพาวดี เมฆสวรรค์ 2539)

ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสัญญา เคนาภูมิ (2559) ว่าความมีประสิทธิภาพเป็นการใช้ทรัพยากรในการดำเนินการใด ๆ ก็ตาม โดยมีสิ่งมุ่งหวังถึงผลสำเร็จ และผลสำเร็จนั้นได้มาโดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดและการดำเนินการเป็นไปอย่างประหยัด ไม่ว่าจะเป็นระยะเวลาทรัพยากร แรงงาน รวมทั้งสิ่งต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการดำเนินการนั้น ๆ ให้เป็นผลสำเร็จและถูกต้องเกิดขึ้น เช่น Frederick Taylor มีความมุ่งหมายสูงสุดของแนวคิดเชิงวิทยาศาสตร์คือ จัดการบริหารธุรกิจหรือโรงงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด Taylor มองคนงานแต่ละคนเปรียบเสมือนเครื่องจักรที่สามารถปรับปรุงเพื่อเพิ่มผลผลิตขององค์กรได้ เจ้าของแนวคิด “The one best way”

ดังนั้น หลักความมีประสิทธิภาพ จึงเป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบของการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ด้วยการมุ่งเน้นไปที่ประสิทธิภาพของงานซึ่งเป็นผลผลิตขององค์กร โดยคำนึงถึงร้อยละอัตราส่วนระหว่างผลผลิตกับปัจจัยนำเข้าการจะเกิดประสิทธิภาพได้ต้องมีวิธีการบริหารจัดการที่ดีซึ่งจะทำให้ได้ผลผลิตมากแต่ใช้ทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้าให้น้อย

3. ความมีประสิทธิภาพ องค์ประกอบของการบริหารงานให้มีประสิทธิผลจำต้องมีสมรรถนะ ขององค์การในการที่จะอยู่รอด ปรับตัว รักษาสภาพ และเติบโต ไม่ว่าองค์การนั้นจะมีหน้าที่ใดที่ต้องการให้ลุล่วง (Schein 1972) ซึ่งเป็นความสามารถขององค์การที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย 4 ประการ ได้แก่ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในองค์การ การปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม (Adaptability) การปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสังคม และผลผลิตขององค์การ (อรุณ รักธรรม 2532) ดังนั้น ความมีประสิทธิภาพ จึงหมายถึง การบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่พึงปรารถนาหรือเป็นไปตามที่คาดหวังไว้ กล่าวคือประสิทธิภาพสามารถพิจารณาจากการนำผลของงาน โครงการ หรือกิจกรรม ที่ได้รับเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ซึ่งหมายถึงระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ล่วงหน้า ว่าได้ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เพียงใด ความมีประสิทธิภาพมีความเกี่ยวข้องกับผลผลิตและผลลัพธ์

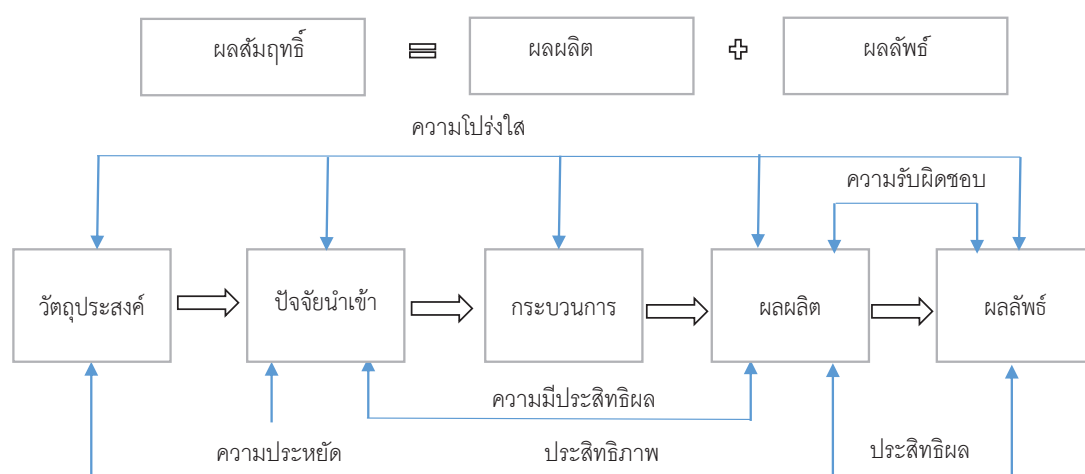
ดังนั้น ความมีประสิทธิภาพ จึงได้แก่ ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนของโครงการการบริหารสาธารณะของส่วนราชการ การบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวต้องบังเกิดผลสำเร็จในระยะเวลาที่กำหนด

4. ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง ความโปร่งใส มีความหมายตรงข้ามหรือเกือบตรงข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งมีความหมายในเชิงลบ แต่ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่บวกในเชิงบวก และให้ความสนใจในเชิงสงบสุข (ลัดดา ผลวัฒน์ 2557) ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่ายและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจน สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสอย่างตรงไปตรงมา ในการบริหารงานในองค์กรความโปร่งใสในการบริหารเป็นสิ่งที่ควรคำนึงอย่างยิ่งเพราะความโปร่งใสสามารถส่งผลถึงความประหยัด ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารตามหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของปิยะชัย จันทรวงศ์ไพศาล (2554) กล่าวถึงการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่าเป็นแนวคิดการบริหารจัดการ ที่มีวางแผนอย่างเป็นระบบโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์และผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดหวังเพื่อวัดผลสำเร็จของกิจกรรมหรือกระบวนการทำงานขององค์กรด้วยการมีตัวชี้วัดความสำเร็จดังกล่าวอย่างชัดเจน มีกระบวนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ถึงความคุ้มค่าประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการ

5. ความรับผิดชอบ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตนเอง บุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนรวมทั้งการสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง สอดคล้องกับ Canadian International Development Agency

(CIDA 2000 อ้างถึงใน จีระพร เรื่องจีระชูป 2549) ได้กล่าวถึงหลักความรับผิดชอบหรือความพร้อมให้ตรวจสอบ (Accountability) ว่าเป็นสิ่งที่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วม ซึ่งพบว่าการมีส่วนร่วม นั้น เป็นปัจจัยสำคัญของการเกิดความรู้สึกรับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามโครงการ ดังนั้น หลักความรับผิดชอบ จึงเป็นการตระหนักในหน้าที่ มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อหน่วยงานการเอาใจใส่ในปัญหาและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา รับฟังและเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างกันกล้าดำเนินการตามกฎหมายและกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

ดังนั้น การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นการบริหารงานที่มุ่งเน้นความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ โดยการใช้ทรัพยากรระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลผลิตอย่างประหยัดและให้เกิดประโยชน์สูงสุด ความมีประสิทธิภาพสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้ มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ โดยเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และตั้งอยู่บนหลักความรับผิดชอบหรือความพร้อมให้ตรวจสอบโดยสามารถอธิบายกระบวนการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดเชิงกระบวนการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ แก้ไขเพิ่มเติมจาก ทิพาวิทย์ เมษสวรรณ (2539)

สรุปผลการวิจัย

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามองค์ประกอบที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาในเชิงกระบวนการแล้วจำต้องย้อนมองไปที่กระบวนการเริ่มต้นคือ วัตถุประสงค์ อันเป็นเป้าหมายของผลสัมฤทธิ์ของงานที่ต้องการ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งในหน่วยงานราชการ การปฏิบัติภารกิจโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนให้เกิดความพึงพอใจ ปัจจัยนำเข้า เป็นทรัพยากร บริการ ที่องค์กร หน่วยงานการใช้เป็นปัจจัยในการปฏิบัติงาน เช่น กำลังคน เงินงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร ปัจจัยนำเข้าของรัฐโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน จากนั้นจึงเข้าสู่กิจกรรมหรือการดำเนินงาน เป็นการดำเนินงานด้านการวางแผน การจัดองค์กรการควบคุมงาน ซึ่งเป็นวิธีการที่ได้ผลสำเร็จของงาน ตามด้วยผลผลิต เป็นผลสำเร็จของงานตามวัตถุประสงค์ อาจวัดในเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพของงาน เวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงานกับผลลัพธ์ ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องจากผลผลิต เมื่อทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ประกอบกันจึงสำเร็จเป็นผลสัมฤทธิ์

อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาสังเคราะห์องค์ประกอบของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์พบว่ามียุทธศาสตร์ประกอบที่เกี่ยวข้องจำนวน 5 องค์ประกอบคือความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งในสามองค์ประกอบแรกนั้นสอดคล้องกับแนวคิดของวีรยุทธ์ ชาศะกาญจน์ (2551) ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ยังมุ่งเน้น 3E ประกอบด้วย Economy Efficiency และ Effectiveness นอกจากนี้ยังประกอบด้วยหลักการบริหารที่สำคัญเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์คือความโปร่งใส และหลักความรับผิดชอบต่อสังคม โดยเป็นหลักการบริหารบางส่วนที่เป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสุวิทย์ วงศ์จิราวัฒน์ (2548) ว่าการบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นต้องใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีด้วย แต่การบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นนำมาใช้เพียง 4 หลักปฏิบัติตั้งแต่ข้อ 3 ถึงข้อ 6 เท่านั้นและสอดคล้องกับ Canadian International Development Agency หรือ (CIDA 2000) ได้นำเสนอหลักการพื้นฐานของนโยบายและการปฏิบัติที่สำคัญของการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไว้ 6 ประการเช่นกัน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการจัดกลุ่มหรือการสังเคราะห์องค์ประกอบการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่มีองค์ประกอบแตกต่างกันนั้นสืบเนื่องจากบริบทขององค์กรหรือหน่วยงานที่นำไปสู่การปฏิบัติบริหารและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันจึงมีองค์ประกอบที่แตกต่างกัน

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ผู้วิจัยสังเคราะห์ได้พบว่า มียุทธศาสตร์ประกอบจำนวน 5 ด้าน ซึ่งผู้วิจัยคาดว่าจะสามารถนำไปใช้กับหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนได้ โดยการนำไปศึกษาวิจัยทดลองใช้กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพื่อเป็นการยืนยันผลการศึกษาและอาจทำให้ทราบข้อค้นพบหรือสมมติฐานใหม่อีกด้วย นอกจากนี้ควรมีการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในแต่ด้านว่ามีปัจจัยอะไรบ้าง เพราะปัจจัยที่ส่งผลก็คือปัจจัยที่จะนำไปสู่ การบริหารจัดการองค์กร และการปฏิบัติงานให้มีผลสัมฤทธิ์นั่นเอง

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความช่วยเหลือ ดูแล และเอาใจใส่จากอาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอมพร รองศาสตราจารย์ ดร.สัญญา เคนาภูมิ และผู้มีอุปการคุณที่มีส่วนในความสำเร็จนี้ทุกท่าน สุดท้ายขอขอบพระคุณสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ที่สนับสนุนทุนการวิจัยประเภทบัณฑิตศึกษา ประจำปี 2562 ขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้

เอกสารอ้างอิง

- กองบรรณาธิการ. “แนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์,” *วารสารดำรงราชานุภาพ*. 3, 8 (เมษายน-กรกฎาคม 2546): 6-21.
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. *การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. กรุงเทพฯ: โอเดย์ สแควร์, 2548.
- จิราพร เรืองจิระชูพร. “วัฒนธรรมองค์การและการอยู่รอด,” *วารสารสุทธิปริทัศน์*. 19, 58 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2549): 28-42.
- เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. “การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์,” *วารสารการจัดการสมัยใหม่*. 2, 2 (กรกฎาคม 2547): 131-139.

- ทศพร ศิริสัมพันธ์. **การบริหารผลการดำเนินงาน (Performance Management)**. กรุงเทพฯ: ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- ทิพาดี เมฆสุวรรณ. **การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์**. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานก รัฐมนตรี, 2539.
- นายกรัฐมนตรี, สำนัก. **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542.
- บรรจง อมรชีวิน. **การคิดอย่างมีวิจารณ์ญาณ : หลักการพัฒนาการคิดอย่างมีตรรกะ เหตุผลและดุลยพินิจ**. กรุงเทพฯ: พิมพ์ลักษณ์, 2556.
- ปิยะชัย จันทรวงศ์ไพศาล. **การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) = Results-based Management**. กรุงเทพฯ: เอช อาร์เซ็นเตอร์, 2554.
- พระปกเกล้า, สถาบัน. **ทศวรรษ: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.
- พัฒนาครูคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา, สถาบัน. **โครงการพัฒนาสมรรถนะของครูตามระบบการพัฒนา ครูและบุคลากรทางการศึกษา**. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ, 2551.
- ลัดดา ผลวัฒนะ. “ธรรมาภิบาลกับการบริหารมหาวิทยาลัย,” **วารสารการบริหารการศึกษา**. 8, 2 (เมษายน - กันยายน 2557): 16-27.
- วิรัช ชาติกาญจน์. **เทคนิคการบริหารสำหรับนักบริหารการศึกษามีอาชีพ**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2551.
- ศิริชัย กาญจนวาสี. **ทฤษฎีการทดสอบแบบดั้งเดิม**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- สัญญา เคนาภูมิ. “กระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาล: กรอบแนวคิดทางการบริหารการปกครอง,” **รัฐศาสตร์**. 64, 8 (สิงหาคม 2559): 62-92
- สุวิทย์ วงศ์จิรวาณิช. **พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546**. กรุงเทพฯ: บาลาลซ์ (ตีวเตอร์หมู่), 2548.
- อรุณ รักธรรม. **มนุษย์สัมพันธ์กับนักบริหาร**. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2532.
- Canadian International Development Agency. **Results Based Management in CIDA: An Introductory Guide to Concept and Principles**. (online) 2000 (Cited 10 April 2012). Available from: http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf
- Schein, Edgar H. **Organizational Psychology**. 2nd ed. Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall, 1972.
- Marion, I. M. **Inclusion and Democracy**. New York: Oxford University Press, 2002.