



บทความวิชาการ Hot Issue

(มกราคม ๒๕๕๙)

การพัฒนาระบบราชการโดยการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
(Result Based Management : RBM)

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ดาวน์โหลดเอกสารได้ที่ <http://www.parliament.go.th>

การพัฒนาระบบราชการโดยการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management : RBM)

พิชิตวรรณ กิติคุณ

วิทยากรชำนาญการ

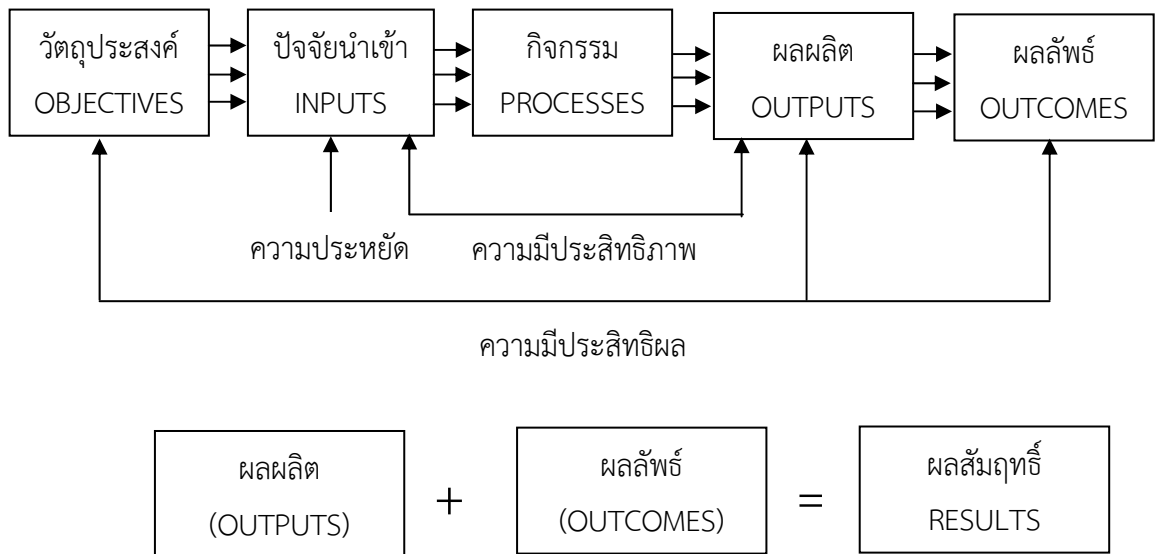
กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

การบริหารราชการมีเป้าหมายที่สำคัญคือ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ โดยการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า จากเป้าหมายดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งการพัฒนาระบบราชการสามารถกระทำได้หลายด้าน เช่น ด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน ด้านการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการปรับรื้อระบบการเงินและการงบประมาณ ด้านการสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ ด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม ด้านการเสริมสร้างราชการให้ทันสมัย และด้านการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงด้านการพัฒนาระบบราชการโดยการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน

วิธีการหนึ่งของการพัฒนาระบบราชการโดยการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานคือ การนำการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้ โดยการจัดทำแผนกลยุทธ์ และแผนดำเนินงานอย่างเป็นระบบให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล รวมทั้งมีการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและสามารถประเมินผลได้ในทุกระดับตั้งแต่ระดับองค์การลงไปจนถึงระดับตัวบุคคลอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนแต่ละส่วนราชการต้องมีการรายงานผลสัมฤทธิ์รายปีเพื่อเผยแพร่ต่อประชาชน ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบต่อประชาชน และเกิดความคุ้มค่าในการใช้ภาษีของประชาชนและงบประมาณแผ่นดิน

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เกิดมาจากแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ที่ให้ความสำคัญต่อความประหยัด (Economy) คือการใช้ต้นทุนหรือทรัพยากรการผลิตอย่างเหมาะสมและมีความคุ้มค่ามากที่สุด ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) คือการปฏิบัติงานให้ได้ผลงานในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า และความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) คือการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (เมธินี จิตติขานนท์, ม.ป.ป.) การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นวิธีการบริหารที่ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารราชการจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (input) กระบวนการทำงาน และอาศัยกฎระเบียบที่เคร่งครัดเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน มาเป็นการมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการ โดยจะมีการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยตัวชี้วัดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ กล่าวโดยสรุปการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์คือ การบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลการปฏิบัติงานหรือผลสัมฤทธิ์เป็นหลักนั่นเอง

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์
(Result Based Management : RBM)



ภาพแสดงกรอบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

ที่มา : http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=1446

ผลผลิต (Outputs) หมายถึง งาน บริการ หรือกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่ทำเสร็จสมบูรณ์พร้อมส่งมอบให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการ ผลผลิตเป็นผลงานที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมโดยตรง

ผลลัพธ์ (Outcomes) หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นตามมา ผลกระทบ หรือเงื่อนไขที่เกิดจากผลผลิต ผลลัพธ์มีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการและสาธารณชน

ผลสัมฤทธิ์ (Results) หมายถึง งาน บริการ หรือกิจกรรมที่เกิดจากการทำงานที่ได้ผลผลิต (Outputs) ตามเป้าหมาย และเกิดผลลัพธ์ (Outcomes) ตรงตามวัตถุประสงค์ กล่าวคือ ผลผลิตสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริงหรือเป็นที่พึงพอใจ เช่น ปลุกบ้านได้ 1 หลังเป็นผลผลิต (Outputs) บ้านหลังดังกล่าวน่าอยู่ มีอากาศถ่ายเทได้สะดวกเป็นผลลัพธ์ (Outcomes) หรือการซ่อมถนนได้ 5 กิโลเมตรเป็นผลผลิต (Outputs) ถนนสายนั้นทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการเดินทางจากการซ่อมแซมเป็นผลลัพธ์ (Outcomes) (นปร. พังบรรายจากธนาคารโลกเปิดมุมมองใหม่ การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์, 2552) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในภาคราชการเกิดผลสำเร็จ จำเป็นต้องนำหลักการสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและสังคมที่ดีมาใช้ประกอบ จำนวน 4 หลัก ดังนี้

1. หลักความโปร่งใส (Transparency) คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของหน่วยงานราชการให้มีความโปร่งใส

2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

3. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) คือ การตระหนักในสิทธิ หน้าที่ และความสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง ตลอดจนความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน เช่น ความรับผิดชอบต่อประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการ

4. หลักความคุ้มค่า (Utility) คือ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มีองค์ประกอบที่สำคัญอย่างแรกคือแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ (Strategic and Operational Plan) หน่วยงานราชการจะต้องวางแผนกลยุทธ์โดยทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กร (SWOT Analysis) เพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าประสงค์สุดท้ายที่ต้องการและวิสัยทัศน์ (Vision) อันจะนำไปสู่การกำหนดพันธกิจ (Mission) และถ่ายโอนลงมาเป็นวัตถุประสงค์ (Objective) เป้าหมาย (Target) และกลยุทธ์การดำเนินงาน (Strategy) ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factors : CSF) และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicators : KPI) ที่สามารถวัดผลของการดำเนินงานได้

องค์ประกอบที่สำคัญอย่างที่สองคือการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งประกอบด้วย 1) การกำหนดรายละเอียดของตัวชี้วัดผลดำเนินงานหลัก ตัวชี้วัดต้องชัดเจนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ รวมทั้งเหมาะสมกับสภาพการบริหารราชการของหน่วยงานและความคาดหวังของประชาชน และ 2) การวัดและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรายงานผลการดำเนินงานของแต่ละตัวชี้วัดตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น รายเดือน รายไตรมาส รายปี เป็นต้น เพื่อแสดงความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ นอกจากนี้ ในบางกรณีอาจจะจัดให้มีคณะบุคคลเพื่อทำการตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้ การประเมินผลจำเป็นต้องมีจำนวนของข้อมูลที่มากเพียงพอที่จะใช้ประกอบการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งการทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญมาก (วิระยุทธ ชาตะกาญจน์, ม.ป.ป.)

การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จึงต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจนในการวัดความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบต่อประชาชน ดังนั้น การสร้างกรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานราชการโดยมีแผนกลยุทธ์ของหน่วยงานราชการมากำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักจึงเป็นสิ่งจำเป็น และเพื่อช่วยให้มีการพิจารณาองค์กรจากทุกมุมมองอย่างครบถ้วน และป้องกันความเบี่ยงเบนซึ่งกรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานราชการสามารถพิจารณาจากมุมมอง จำนวน 4 ด้าน คือ

1. ด้านประสิทธิภาพ เป็นการพิจารณาความสำคัญของการประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร ความคุ้มค่าของเงินงบประมาณที่ใช้ ความสามารถในการให้บริการเทียบกับผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา รวมถึงการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

2. ด้านประสิทธิผล เป็นการพิจารณาย้อนกลับไปโครงสร้างองค์กร กระบวนการทำงาน ทรัพยากรบุคคล ความสามารถหลักขององค์กร วัฒนธรรม และค่านิยม ความรู้ความสามารถของบุคลากร ทักษะ จริยธรรม ขวัญกำลังใจ

3. ด้านคุณภาพการให้บริการ เป็นการพิจารณาหน่วยงานราชการในมุมมองของประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการและสาธารณชนทั่วไปที่อยู่ในสถานะแวดล้อมภายนอกหน่วยงานราชการ เช่น เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รัฐบาล หน่วยงานราชการอื่น ๆ รัฐวิสาหกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา เป็นต้น

4. ด้านการพัฒนาองค์กร เป็นการพิจารณาความสามารถของหน่วยงานราชการต่อความเปลี่ยนแปลง โดยเป็นการมองไปในอนาคตว่าองค์กรควรริเริ่มสร้างสรรค์อย่างไร เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งกว่าเดิม เช่น การพัฒนาระบบงาน การสร้างเครือข่าย ระบบการตรวจค้นข้อมูล ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ งานวิจัยที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง เป็นต้น (ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์, ม.ป.ป.)

แนวคิดเรื่องการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้รับการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางในรอบหลายปีที่ผ่านมาตามกระแสความนิยมของหลักการพื้นฐานด้านการบริหารจัดการภาครัฐ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นรูปแบบการบริหารที่เน้นความรับผิดชอบต่อตามสัญญาประชาคมของหน่วยงานราชการหรือรัฐบาลที่ต้องแสดงให้เห็นประชาชนทราบว่าได้ใช้งบประมาณแผ่นดินในการบริหารการจัดการภายในหน่วยงานของรัฐไปในทิศทางใด มีหลักการ แนวคิด ขอบเขตการบริหารงานเป็นอย่างไร ได้ผลผลิตหรือผลงานอะไรบ้าง มีประสิทธิภาพและเกิดผลประโยชน์ที่คุ้มค่ากับการลงทุนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ตรงตามวัตถุประสงค์ของประชาชนเพียงใด โดยหน่วยงานราชการต้องสามารถอธิบายให้ประชาชนทราบว่ากิจกรรมหรือโครงการที่ทำการไปเป็นการใช้เงินภาษีของประชาชนอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประสิทธิผลและเกิดความคุ้มค่า ซึ่งเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนทราบ อันจะเกิดผลดีต่อประชาชนที่เกี่ยวข้อง

บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา

ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อให้การพัฒนาระบบราชการโดยการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ประสบผลสำเร็จผู้บริหารระดับสูงต้องมีความเข้าใจและสนับสนุนการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทั้งในการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน การจัดสรรงบประมาณ การสร้างสิ่งจูงใจเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ รวมถึงการมอบอำนาจในการตัดสินใจเพื่อแลกเปลี่ยนกับความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน และหน่วยงานราชการจะต้องมีการจัดระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานที่สามารถแสดงถึงระดับการเปลี่ยนแปลงของผลลัพธ์สู่เป้าหมายขององค์กรได้ ซึ่งอาจจะต้องจัดทำเพิ่มเติมขึ้นจากระบบข้อมูลเดิมที่เน้นปัจจัยนำเข้าและกิจกรรมเพื่อให้ผู้บริหารมีข้อมูลในการตัดสินใจได้ดีขึ้น และจำเป็นที่จะต้องการพัฒนาผู้บริหารไว้ล่วงหน้าให้สามารถปฏิบัติงานที่ต้องรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของงานภายใต้สถานะที่มีความคล่องตัวและมีอำนาจในการบริหารเพิ่มขึ้น ผู้บริหารทุกคนจะต้องมีความรู้ในการวางแผนกลยุทธ์ การวัดผลการปฏิบัติงาน รวมถึงการใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานเพื่อการตัดสินใจในการทำงานประจำวัน ในขณะเดียวกันจะต้องมีระบบการพัฒนาและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความเข้าใจ และความชำนาญที่หลากหลายมากขึ้น รวมทั้งมีศักยภาพที่จะหมุนเวียนเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ได้ในยุคที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ทุกระดับถือว่ามีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายภายใต้ระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ด้วยกันทั้งสิ้น

บรรณานุกรม

- ทิพาวดี เมฆสุวรรณ. (2539). **การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูป
ระบบราชการ สำนักงานนายกรัฐมนตรี
- นปร. ฟังบรรยายจากธนาคารโลกเปิดมุมมองใหม่ การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์. (2552). สืบค้น 4
มกราคม 2559 จาก http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=1446
“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” (9 ตุลาคม 2546).
ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก, น. 1-16.
- เมธินี จิตติขานนท์. (ม.ป.ป.). **การบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management - RBM)**.
สืบค้น 4 มกราคม 2559 จาก www.train.cdd.go.th/idp57/photo/32001000507384346.doc
- วีระยุทธ ชาตะกาญจน์. (ม.ป.ป.). **การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management - RBM)**.
สืบค้น 5 มกราคม 2559 จาก
http://www.hed.go.th/data_center/info_mod/1150782176_10.11%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%81%E0%B8%9A%E0%B8%9A%E0%B8%A1%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%A1%E0%B8%A4%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B9%8C.pdf
- ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์**. (ม.ป.ป.). สืบค้น 5 มกราคม 2559 จาก
http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwisn8ayppfKAhXKC44KHUFsCkUQFggoMAI&url=http%3A%2F%2Fwebhost.cpd.go.th%2Ffewt%2Fdevelop%2Fdownload%2FRBM_%25201.doc&usq=AFQJCNHRV5GNBfdcGYW9hLLWipmn8DN_Ww&sig2=MIm23fJjwH5DYi-YiQMqrQ&bvm=bv.110151844,d.c2E
- ศักดิ์ดา แดงถิ่น. (2555). การบริหารงานโรงเรียนโดยใช้หลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของผู้บริหาร
โรงเรียนตามทัศนะของครู ในสำนักงานเขตภาษีเจริญ สังกัดกรุงเทพมหานคร. **วารสารวิจัยและ
พัฒนา**, 4 (1), 83-92.
- สรุปหลักเกณฑ์หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance)**. (ม.ป.ป.).
สืบค้น 4 มกราคม 2559 จาก <http://www.dss.go.th/dssweb/transparent/summary1.pdf>