

ฉบับย่อ

การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ : การวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวชี้วัด¹

Management Administration of State Agencies:
Comparative Analysis of Indicators

(ปรับปรุงล่าสุด วันที่ 27 พฤษภาคม 2552)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

1. บทนำ

มีคำ ข้อความ แนวคิด แนวทาง หลักการ เทคนิค เกณฑ์ ตัวแปร กรอบแนวคิด ตัวแบบ หรือตัวชี้วัด ที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความหมายใกล้เคียงกันหรือทำนองเดียวกัน เช่น (1) ทรัพยากรการจัดการ (management resources) ที่เรียกว่า 3M-11M (2) กระบวนการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า แพมส์-โพสคอร็บ (PAMS-POSDCoRB) (3) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของหน่วยงาน ที่เรียกว่า สวอท (SWOT) (4) การบริหารจัดการด้วยการเปรียบเทียบ ที่เรียกว่า เบนช์มาคกิง (benchmarking) และ (5) การวิเคราะห์หรือการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานแบบสมดุล ที่เรียกว่า บัลลันด์สกออร์คาร์ด (balanced scorecard) เป็นต้น แต่เนื่องจากคำ ข้อความ แนวคิด แนวทาง หลักการ เทคนิค เกณฑ์ ตัวแปร กรอบแนวคิด ตัวแบบ ตัวชี้วัด กลุ่มตัวชี้วัด หรือชุดตัวชี้วัดดังกล่าว (ต่อจากนี้ไป จะใช้คำว่า ตัวชี้วัด) ถูกนำมาใช้ในสถานการณ์ ช่วงเวลา หรือยุคสมัยที่แตกต่างกัน ผนวกกับ ผู้รู้และนักวิชาการแต่ละคนซึ่งมีภูมิหลัง มุมมอง และมีสำนวนโวหารแตกต่างกัน ได้ให้ความหมายของตัวชี้วัดดังกล่าวแตกต่างกันไป ไม่เพียงเท่านั้น ยังมีการมองตัวชี้วัดตัวเดียวกันในฐานะที่

¹บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ : การวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวชี้วัด (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไพบร์เพช, 2552), 158 หน้า.

แตกต่างกันอีกด้วย เป็นต้นว่า บางคนมองตัวชี้วัดในฐานะที่เป็นปัจจัยนำเข้า (input) หรือเป็นกระบวนการ (process) หรือเป็นปัจจัยนำออก (output) หรือแม้กระทั่งบางคนมองว่าเป็นแนวทางหรือมรรควิธี (means) หรือเป็นจุดหมายปลายทาง (end) หรือเป้าหมาย (goal) ก็ได้ ดังเห็นตัวอย่างได้จาก ตัวชี้วัดที่เรียกว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) ที่ประกอบด้วยหลักพื้นฐาน 6 หลัก ได้แก่ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักความมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ และ (6) หลักความคุ้มค่า ตัวชี้วัดดังกล่าวนี้อาจมองว่าเป็น ปัจจัยนำเข้า หรือ แนวทางหรือมรรควิธี ก็ได้ อีกตัวอย่างหนึ่ง ตัวชี้วัดที่เรียกว่า โปสคอร็บ (POSDCoRB) อาจมองว่าเป็น ปัจจัยนำเข้า หรือกระบวนการ หรือแนวทาง หรือมรรควิธี ก็ได้ เหล่านี้ ย่อมมีส่วนทำให้บุคคลจำนวนไม่น้อยเข้าใจตัวชี้วัดดังกล่าวว่าแตกต่างกันหรือเป็นคนละเรื่องกัน หรือมองไม่ออกว่าตัวชี้วัดดังกล่าวมีลักษณะร่วมกัน มีความหมายใกล้เคียงกันหรือทำนองเดียวกัน ทำให้นำไปปรับใช้คนละทิศทางหรือไม่มั่นใจในการนำไปปรับใช้ นอกจากนี้ เท่าที่ผ่านมา เอกสารและการเรียนการสอนด้านการบริหารจัดการภาครัฐที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ แสดงเหตุผล ชี้แนะ และจัดหมวดหมู่ตัวชี้วัดอย่างชัดเจนและเป็นระบบมีน้อยมาก ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการในเรื่องตัวชี้วัดกระจัดกระจาย สับสน ขาดความชัดเจน และพัฒนาไปอย่างไม่เป็นระบบเท่าที่ควร

บทความนี้จึงมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการรวบรวม ศึกษา วิเคราะห์เปรียบเทียบตัวชี้วัดการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวน 5 ตัวชี้วัด ที่กระจัดกระจายให้มาอยู่ในระบบเดียวกัน พร้อมกับแสดงให้เห็นว่า ตัวชี้วัดการบริหารจัดการทั้งหลายนั้น บางส่วนมีความหมายใกล้เคียงกันหรือทำนองเดียวกัน โดยแต่ละตัวชี้วัดมีลักษณะร่วมหรือปัจจัยร่วม (common factors) เดียวกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ จุดมุ่งหมายและเนื้อหาสาระของบทความนี้ จึงไม่ได้เน้น "วิชาการที่เป็นแนวคิดหรือทฤษฎี" แต่ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับ "วิชาการที่เป็นการประยุกต์" หรือ "การนำเสนอข้อมูลทางวิชาการเพื่อนำไปปรับใช้ในการวิเคราะห์ วัด และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ"

การศึกษาครั้งนี้ น่าจะเป็นประโยชน์ทั้งในทางวิชาการและในทางปฏิบัติ ตัวอย่างประโยชน์ในทางวิชาการ เช่น มีส่วนช่วยเพิ่มความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับตัวชี้วัดการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบให้แก่วงวิชาการ โดยนักศึกษาอาจนำไปปรับใช้ในการตอบข้อสอบ การทำรายงาน การกำหนดตัวชี้วัดของแบบสอบถามสำหรับการทำวิจัยหรือทำวิทยานิพนธ์ รวมถึงตลอดถึงการมีส่วนช่วยสนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการในเรื่องตัวชี้วัดให้ชัดเจน เป็นระบบ และเป็นสากลต่อไป ส่วนประโยชน์ในทางปฏิบัติ เช่น หน่วยงานหรือบุคลากรของหน่วยงานอาจนำตัวชี้วัดการบริหารจัดการไปเป็นตัวอย่างและพัฒนาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น รวมทั้งนำไปปรับใช้ในหน่วยงานได้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการวิเคราะห์ วัด และการประเมินผลการปฏิบัติงาน

เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของหน่วยงานและบุคลากรได้อย่างมั่นใจมากขึ้น อันจะนำไปสู่จุดหมายปลายทางสูงสุด คือ การพัฒนาประเทศในที่สุด

ในที่นี้ แบ่งการนำเสนอเป็น 5 หัวข้อใหญ่ ได้แก่ (1) บทนำ (2) แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัด (3) ตัวชี้วัดการบริหารจัดการ : ตัวชี้วัดหลัก ตัวชี้วัดรอง และตัวชี้วัดผลสำเร็จ (4) การวิเคราะห์เปรียบเทียบ และ (5) บทสรุป

2. แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัด

แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัดครอบคลุม 3 หัวข้อ ได้แก่ ความหมาย การจัดกลุ่มตัวชี้วัดการบริหารจัดการ และลักษณะร่วม 8 ประการของตัวชี้วัดการบริหารจัดการ

2.1 ความหมาย

ตัวชี้วัด (indicator(s)) มีความหมายได้หลากหลาย ขึ้นอยู่กับผู้รู้หรือนักวิชาการว่าจะเน้นในเรื่องใด ความหมายของตัวชี้วัดครอบคลุมในเรื่องต่อไปนี้

2.1.1 ตัวชี้วัด หมายถึง เครื่องบ่งบอกให้ทราบถึงผลสัมฤทธิ์ของงานนั้น ๆ

2.1.2 ตัวชี้วัด หมายถึง ตัวกำหนดที่แสดงหรือบ่งบอกให้เห็นถึงผลงานหรือผลผลิตจากงานในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.1.3 ตัวชี้วัด หมายถึง ค่าตัวเลขที่มาจากการสังเกต (observation) ซึ่งพิจารณาแล้วว่าสามารถจะวิเคราะห์ วัด ประเมินผล หรือสะท้อนสิ่งที่นักประเมินต้องการทราบได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น ตัวชี้วัดของความเคร่งศาสนา คือ ความสม่ำเสมอในการเข้าวัด หรือความสม่ำเสมอในการปฏิบัติธรรม เป็นต้น

2.1.4 ตัวชี้วัดอาจมีลักษณะเป็นคำ ข้อความ แนวคิด แนวทาง หลักการ เทคนิค เกณฑ์ กรอบแนวคิด ตัวแบบ หรือตัวแปรก็ได้

2.1.5 ตัวชี้วัดที่นำไปใช้ในการประเมินผลมีลักษณะคล้ายกับตัวแปรในการวิจัย กล่าวคือ มีความเป็นนามธรรมโดยขึ้นอยู่กับแนวคิดหรือทฤษฎีที่นำมาใช้ในประเมินผล

2.1.6 ลักษณะของตัวชี้วัดที่ดีหรือมีคุณภาพ เช่น มีความตรงประเด็น (accuracy) มีความเที่ยงตรงในการวัด (validity) มีความเชื่อถือได้ (reliability) มีความไวต่อสิ่งที่วัด (sensitivity) มีความประหยัด (economy) มีความสะดวก (convenience) มีความเป็นไปได้ที่จะวัด (feasible) ตลอดทั้งมีความครอบคลุมสิ่งที่วัดมากน้อยเพียงใด (coverall) เป็นต้น

2.1.7 ตัวชี้วัดมีความหลากหลายและเรียกแตกต่างกันได้ ตัวอย่างเช่น (1) ตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (input indicators) เป็นตัวชี้วัดที่เน้นสิ่งที่จำเป็นหรือปัจจัยพื้นฐานของหน่วยงาน เช่น เงิน และบุคลากร (2) ตัวชี้วัดปัจจัยนำออก (output indicators) เป็นตัวชี้วัดผลผลิตที่ออกมา (3)

ตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน (performance indicators) เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน รวมตลอดถึง (4) ตัวชี้วัดหลัก ตัวชี้วัดรอง และตัวชี้วัดผลสำเร็จ เหล่านี้เป็นต้น

2.1.8 ตัวชี้วัดมีหลายประเภท การจัดแบ่งขึ้นอยู่กับผู้รู้หรือนักวิชาการ ในที่นี้ได้จัดแบ่งตัวชี้วัดเป็น 2 ประเภท ซึ่งนำเสนอไว้จำนวน 10 ตัวอย่าง โดยตัวชี้วัดแต่ละตัวอย่างหรือแต่ละประเภทอาจมีความหมายบางส่วนซ้อนกันหรือใกล้เคียงกันได้ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ประเภทของตัวชี้วัดที่จัดแบ่งเป็น 2 ประเภท พร้อมตัวอย่างตัวชี้วัดแต่ละประเภท

	ตัวชี้วัดประเภทที่หนึ่ง	ตัวชี้วัดประเภทที่สอง
1.	ตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม (concrete indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่มองเห็นสัมผัสทดสอบได้ง่ายชัดเจน เป็นระบบ น่าเชื่อถือ ได้รับการยอมรับ และเป็นสากล อีกทั้งอคติหรือความลำเอียงเข้ามาเกี่ยวข้องได้น้อยหรือเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ได้ (value free) ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดที่เป็นตัวเลขของจำนวนรายได้ และจำนวนกำไรขาดทุนของหน่วยงาน	ตัวชี้วัดที่เป็นนามธรรม (abstract indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่มองเห็นสัมผัส และทดสอบได้ยาก อคติหรือความลำเอียงเข้ามาเกี่ยวข้องได้มากกว่าตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม อีกทั้งความเป็นระบบ ความน่าเชื่อถือ การได้รับการยอมรับ และความเป็นสากลมีน้อยกว่าตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดความพึงพอใจ ความสุข และความสบายใจ
2.	ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ (quantitative indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่นับจำนวนได้ และอาจมีจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดที่เป็นจำนวนคน จำนวนงบประมาณ จำนวนสมาชิกในครอบครัว และจำนวนหลังคาเรือน	ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ (qualitative indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่นับจำนวนได้ยาก และอาจมีจำนวนน้อย ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดที่เป็นคุณภาพชีวิต ความพึงพอใจ การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรม
3.	ตัวชี้วัดเชิงวัตถุวิสัย (objective indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่ชัดเจน อยู่บนหลักเหตุผล ตรวจสอบได้ ตรวจสอบ และพิสูจน์ได้ง่าย ความรู้สึกนึกคิดหรืออคติเข้ามาเกี่ยวข้องได้ยาก ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดที่เป็นจำนวนงบประมาณ จำนวนรายได้ และจำนวนบุคลากร	ตัวชี้วัดเชิงอัตวิสัย (subjective indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับความรู้สึกนึกคิด ตรวจสอบได้ยาก ตรวจสอบ และพิสูจน์ได้ยาก ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดที่เป็นความเชื่อ ทัศนคติ บรรทัดฐาน ค่านิยม ความคิด ความเห็น ความรู้สึก ความพึงพอใจ และความสุข
4.	ตัวชี้วัดร่วมหรือตัวชี้วัดทั่วไป (common indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่ใช้วิเคราะห์ วัด และประเมินผลความสำเร็จของหน่วยงานหรือ	ตัวชี้วัดเฉพาะ (specific indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่ใช้วิเคราะห์ วัด และประเมินผลความสำเร็จของหน่วยงานหรือ

	<p>บุคลากรของหน่วยงานโดยครอบคลุมกิจกรรมส่วนใหญ่หรือข้อมูลทั่วไปตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดที่แสดงถึงประสิทธิภาพหรือขีดความสามารถของหน่วยงาน ความพร้อมของบุคลากร และการมีส่วนร่วมของประชาชนในหน่วยงาน</p>	<p>บุคลากรของหน่วยงานโดยนำตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นใหม่หรือตัวชี้วัดทั่วไปมาปรับให้เหมาะสมกับการประเมินผลหน่วยงานหรือบุคลากรของหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดที่แสดงถึงความเชี่ยวชาญหรือความชำนาญพิเศษของบุคลากรในหน่วยงาน</p>
	ตัวชี้วัดประเภทที่หนึ่ง	ตัวชี้วัดประเภทที่สอง
5.	<p>ตัวชี้วัดเชิงบวก (positive indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่แสดงความหมายด้านบวก ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดที่หน่วยงานเห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน และการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเป็นประจำ</p>	<p>ตัวชี้วัดเชิงลบ (negative indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่แสดงความหมายด้านลบ ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดที่หน่วยงานหรือผู้บริหารของหน่วยงานไม่ควบคุมดูแลบุคลากรอย่างเข้มงวด และการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนปฏิบัติหน้าที่มิชอบอย่างต่อเนื่อง</p>
6.	<p>ตัวชี้วัดสรุปรวม (aggregate indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดผลผลิตสุดท้าย ผลผลิตรวมหรือภาพรวม ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดที่เป็นภาพรวมของศักยภาพในการบริหารจัดการ ภาพรวมการบริหารจัดการที่เป็นเครือข่าย ภาพรวมการมีส่วนร่วม และภาพรวมแนวโน้มของการบริหารจัดการ</p>	<p>ตัวชี้วัดการกระจาย (distribution indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดความหลากหลายของกิจกรรม หรือตัวชี้วัดที่กระจายหรือครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ของบุคลากรหรือหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดที่ครอบคลุมด้านการบริหารงานทั่วไป การบริหารคน และการบริหารเงิน</p>
7.	<p>ตัวชี้วัดระดับบน หมายถึง ตัวชี้วัดที่สร้างหรือกำหนดขึ้นเพื่อวิเคราะห์ วัด และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับบน ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่เรียกว่า “การปฏิบัติราชการตามคำรับรองของหน่วยงานที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 4 ด้าน” ที่ใช้วัดระดับกรม/ส่วนราชการ อันเป็นการทำคำรับรองการปฏิบัติราชการระหว่างปลัดกระทรวงกับรัฐมนตรี สำหรับสำนักงานปลัดกระทรวง และอธิบดีเช่นคำรับรองการปฏิบัติ</p>	<p>ตัวชี้วัดระดับล่าง หมายถึง ตัวชี้วัดที่สร้างหรือกำหนดขึ้นเพื่อวิเคราะห์ วัด และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่าง ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่เรียกว่า “การปฏิบัติราชการตามคำรับรองของหน่วยงานที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 4 ด้าน” ที่ใช้วัดระดับบุคคล โดยส่วนราชการทั้งหมดยังไม่ลงถึงระดับบุคคลจริง แต่ลงไปได้แค่ สำนัก/กอง/หน่วยงานภายในกรมหรือส่วนราชการเท่านั้น โดยผู้อำนวยการสำนัก/ผู้อำนวยการ</p>

	ราชการกับปลัดกระทรวง สำหรับคำรับรองการปฏิบัติราชการของกรมต่าง ๆ และในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) อธิการบดีของมหาวิทยาลัยทุกแห่ง เช่นคำรับรองการปฏิบัติราชการกับเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นต้น	กอง ทำคำรับรองการปฏิบัติราชการและลงนามกับอธิบดีว่าในปีงบประมาณ พ.ศ..... จะดำเนินการในเรื่องอะไรบ้าง มีตัวชี้วัดความสำเร็จอะไรบ้างในแต่ละเรื่อง มีเกณฑ์การให้คะแนน ทั้งตัวชี้วัดเชิงปริมาณและตัวชี้วัดเชิงคุณภาพอย่างชัดเจน เป็นต้น
	ตัวชี้วัดประเภทที่หนึ่ง	ตัวชี้วัดประเภทที่สอง
8.	ตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นใหม่ (new indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่บุคคลหรือหน่วยงานสร้างขึ้นใหม่ โดยมีได้ลอกเลียนแบบหรือนำตัวชี้วัดของบุคคลหรือหน่วยงานใดมาปรับปรุง เช่น <u>หนึ่ง</u> ตัวชี้วัดที่เรียกว่า 6 ร. ที่แสดงถึงปัจจัยสำคัญที่มีส่วนช่วยให้การบริหารจัดการประสบความสำเร็จ ได้แก่ การบริหารจัดการด้วยความคิดและการกระทำที่ริเริ่ม รวดเร็ว รอบรู้ รอบคอบ ราบรื่น และรุ่งโรจน์ <u>สอง</u> ตัวชี้วัดที่เรียกว่า 4 ถึง ที่แสดงถึง ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนช่วยให้การบริหารจัดการประสบความสำเร็จ ได้แก่ ใจถึง มือถึง เงินถึง และดวงถึง และ <u>สาม</u> ตัวชี้วัดที่แสดงถึงความคิดและการกระทำ 3 ขั้นตอนของบุคลากรที่เข้ามาอยู่ในระบบราชการ โดยเริ่มแรกบุคลากรจะมีความคิดและการกระทำที่ “ริเริ่ม” ต่อมาเมื่อถูกระบบราชการครอบงำ จะทำให้บุคลากรนั้นมีความคิดและการกระทำที่ “รักษา” สถานภาพเดิม และในที่สุด ก็จะมีความคิดและการกระทำที่ “ท้อแท้และถดถอย”	ตัวชี้วัดที่ปรับปรุงใหม่ (modified indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่มีอยู่แล้วและนำมาปรับปรุงหรือพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ วัด และประเมินผลของแต่ละหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น <u>หนึ่ง</u> ตัวชี้วัดใหม่ที่เรียกว่า 11M ที่ประกอบด้วย 11 ด้าน ซึ่งปรับปรุงหรือพัฒนามาจากตัวชี้วัดเดิมที่เรียกว่า 3M ที่ประกอบด้วย 3 ด้าน และ <u>สอง</u> ตัวชี้วัดใหม่ที่เรียกว่า แพมส์-โพสคอร์บ (PAMS-POSDCoRB) ที่ประกอบด้วย 11 ด้าน โดยพัฒนามาจากตัวชี้วัดเดิมที่เรียกว่า โพสคอร์บ (POSDCoRB) ที่ประกอบด้วย 7 ด้าน
9.	ตัวชี้วัดการบริหารจัดการของต่างประเทศ หมายถึง ตัวชี้วัดที่ผู้รู้หรือนักวิชาการไทยรับมาจากต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น SWOT, benchmarking, และ	ตัวชี้วัดการบริหารจัดการของไทย หมายถึง ตัวชี้วัดที่ผู้รู้หรือนักวิชาการไทยประดิษฐ์คิดค้นขึ้นเอง ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหาร

	balanced scorecard	กิจการบ้านเมืองที่ดี แนวทางคุณธรรม แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และแนวทาง ทศพิธราชธรรม ²
	ตัวชี้วัดประเภทที่หนึ่ง	ตัวชี้วัดประเภทที่สอง
10.	ตัวชี้วัดสังคมใหม่ หมายถึง ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสภาพของสังคมสมัยใหม่ ตัวอย่างเช่น <u>หนึ่ง</u> ตัวชี้วัดครอบครัวสมัยใหม่ที่มีครอบครัวเพื่อเหตุผลทางเศรษฐกิจ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระ ครอบครัวในสมัยใหม่มีความผูกพันไม่แน่นแฟ้น มีขนาดเล็ก และมีจำนวนการหย่าร้างสูง และ <u>สอง</u> ตัวชี้วัดโครงสร้างทางสังคมสมัยใหม่ที่ยึดความรู้ความสามารถตามระบบคุณธรรม มีการประกอบอาชีพหลากหลาย ยึดถือเหตุผลและกฎหมาย	ตัวชี้วัดสังคมเก่า หมายถึง ตัวชี้วัดที่แสดงถึงสภาพของสังคมเก่าหรือสังคมจารีตประเพณี ดังเช่น สังคมของไทยและญี่ปุ่น ตัวอย่างเช่น <u>หนึ่ง</u> ตัวชี้วัดครอบครัวสมัยเก่าที่มีครอบครัวไว้เพื่อสืบวงศ์ตระกูล ช่วยเหลืองาน เลี้ยงดูพ่อแม่ลูกหลาน อุปการะเลี้ยงดูคนเฒ่าคนแก่ที่อยู่กับลูกหลานภายในครอบครัวเดียวกัน ครอบครัวในสมัยเก่ามีความผูกพันอย่างแน่นแฟ้น คอยช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และ <u>สอง</u> ตัวชี้วัดโครงสร้างทางสังคมสมัยเก่าที่ยึดชาติตระกูล ประกอบอาชีพจำกัด ยึดถือระบบพวกพ้องและขนบธรรมเนียมประเพณี

จากความหมายของตัวชี้วัดข้างต้น ทำให้สรุปได้ว่า โดยทั่วไป ตัวชี้วัด หมายถึง สัญลักษณ์ ตัวเลข คำ ข้อความ แนวคิด แนวทาง หลักการ เทคนิค เกณฑ์ ตัวแปร กรอบแนวคิด ตัวแบบ หรือ เครื่องบ่งชี้ ที่หน่วยงาน และ/หรือ บุคลากรของหน่วยงานนำมาใช้ในการวิเคราะห์ วัด และ ประเมินผลความสำเร็จหรือประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานและบุคลากรของหน่วยงานว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด สำหรับในที่นี้หมายถึง **กลุ่มตัวชี้วัด** หรือ **ชุดตัวชี้วัด**ที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการ ซึ่งเรียกว่า **ตัวชี้วัดการบริหารจัดการเท่านั้น**

2.2 การจัดกลุ่มตัวชี้วัดการบริหารจัดการ

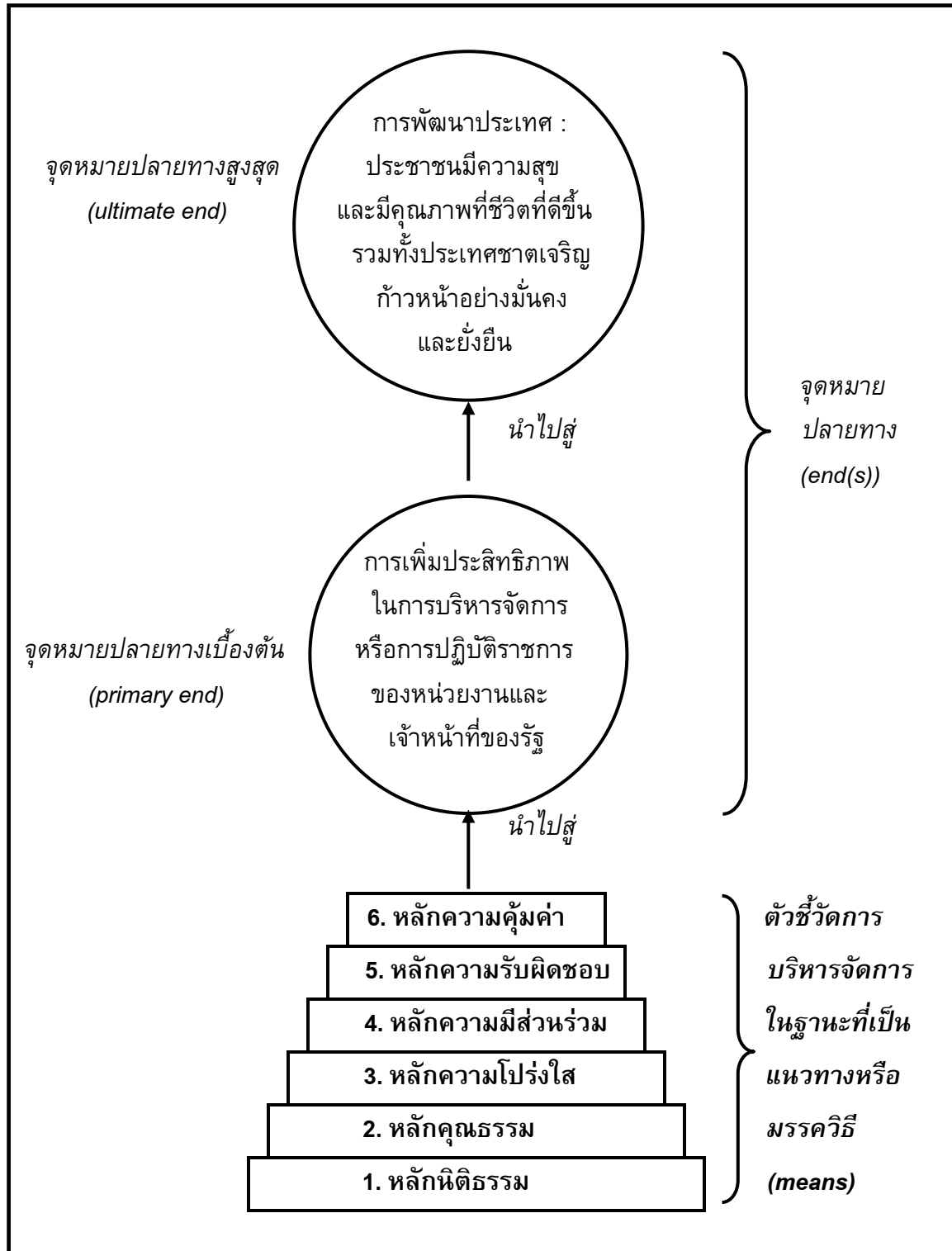
ตัวชี้วัดการบริหารจัดการนั้น อาจจัดกลุ่มเป็น 2 ส่วน หรือ 3 ส่วน ก็ได้ ตัวอย่างการจัดแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ หนึ่ง แนวทางหรือมรรควิธี (means) และ สอง จุดหมายปลายทาง (end)

²วิช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมและแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, 2550), หน้า 34-39, 179.

หรือเป้าหมาย (goal) ส่วนตัวอย่างการจัดแบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ หนึ่ง ปัจจัยนำเข้า (input) สอง กระบวนการ (process) และ สาม ปัจจัยนำออก (output) นอกจากนี้ การจัดแบ่งตัวชี้วัดการบริหารจัดการแต่ละตัวหรือแต่ละกลุ่มค่าควรจะอยู่ในส่วนใดอาจเหมือนกัน คล้ายคลึงกัน หรือแตกต่างกันได้เสมอ เฉพาะที่แตกต่างนั้น เห็นตัวอย่างได้จาก ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่เรียกว่า โปสคอร์ด (POSDCoRB) อาจมองหรือจัดแบ่งว่าเป็นปัจจัยนำเข้า หรือเป็นกระบวนการ หรือเป็นปัจจัยนำออก หรือเป็นแนวทางหรือมรรควิธี ก็ได้ ทั้งนี้ การจัดแบ่งที่คล้ายคลึงกันหรือแตกต่างกันดังกล่าว ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของผู้รู้หรือนักวิชาการแต่ละคน

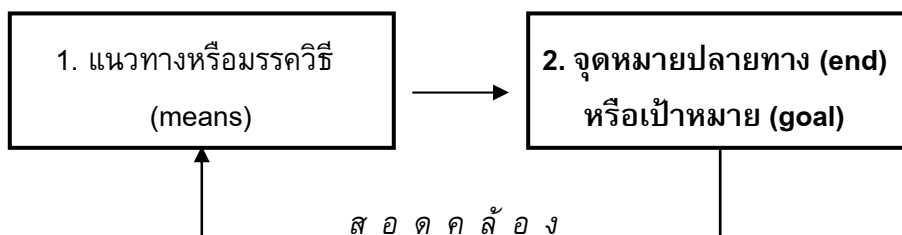
สำหรับตัวอย่างการจัดแบ่งตัวชี้วัดการบริหารจัดการออกเป็น 2 ส่วน และถือว่าเป็น “แนวทางหรือมรรควิธี” เช่น ตัวชี้วัดการบริหารจัดการตาม “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542” ซึ่งเสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักการพื้นฐานหรือยึดตัวชี้วัดที่ประกอบด้วย 6 หลัก โดยถือว่าเป็นแนวทางหรือมรรควิธีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐก็ได้ ทั้ง 6 หลักนั้น ประกอบด้วย (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักความมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ และ (6) หลักความคุ้มค่า ทั้งนี้ แนวทางหรือมรรควิธีดังกล่าวจะนำไปสู่จุดหมายปลายทางซึ่งอาจแบ่งเป็น จุดหมายปลายทางเบื้องต้น (primary goal หรือ primary end) คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการหรือการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจุดหมายปลายทางสูงสุด (ultimate goal หรือ ultimate end) คือ การพัฒนาประเทศที่แบ่งเป็นประชาชนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืน ก็ได้ ขึ้นอยู่กับการจัดแบ่งของผู้รู้หรือนักวิชาการแต่ละคน โปรดดูภาพที่ 1

ภาพที่ 1 ตัวชี้วัดการบริหารจัดการในฐานะที่เป็นแนวทางหรือมรรควิธี ที่ประกอบด้วย 6 หลัก ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542



สำหรับตัวอย่างตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่จัดแบ่งเป็น 2 ส่วนดังกล่าว และถือว่าเป็น “จุดหมายปลายทาง” หรือ “เป้าหมาย” เช่น ตัวชี้วัดการบริหารจัดการตาม “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาตรา 6 โดยบัญญัติให้เป็นจุดหมายปลายทางหรือเป้าหมายที่ประกอบด้วย 7 ด้าน ได้แก่ (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ในเวลาเดียวกัน เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางหรือเป้าหมาย 7 ด้านดังกล่าว พระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนั้นก็ได้กำหนดให้แต่ละส่วนราชการหรือหน่วยงานไปกำหนด “แนวทางปฏิบัติ” หรือ “แนวทางการบริหารราชการ” ซึ่งถือว่าเป็นแนวทางหรือมรรควิธีไว้ด้วย โดยบัญญัติไว้ในมาตราถัดไปหลายมาตรา เช่น ในหมวด 2 มาตรา 7-8 ที่ได้บัญญัติ “แนวทางปฏิบัติ” หรือ “แนวทางการบริหารราชการ” (ตัวชี้วัดรอง) เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางหรือเป้าหมาย (ตัวชี้วัดหลัก) ดังกล่าว โปรดดูภาพที่ 2

ภาพที่ 2 ตัวชี้วัดการบริหารจัดการในฐานะที่เป็นจุดหมายปลายทางหรือเป้าหมาย ที่ประกอบด้วย 7 ด้าน ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6



“แนวทางปฏิบัติ” หรือ
“แนวทางการบริหาร
ราชการ” ได้บัญญัติ
ไว้ในหลายมาตรา เช่น
ในหมวด 2 มาตรา 7-8

- 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า
ในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความ
จำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ
ให้ทันต่อสถานการณ์
- 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก
และได้รับการตอบสนองความต้องการ
- 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ
อย่างสม่ำเสมอ

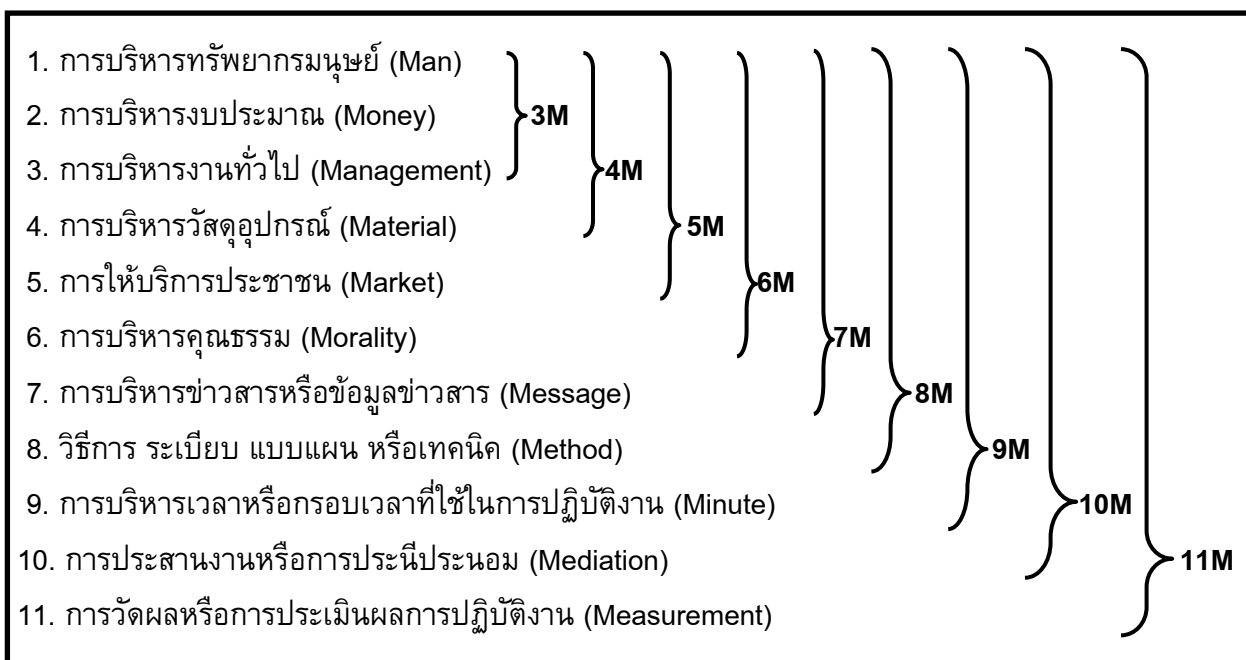
ตัวชี้วัดการบริหารจัดการในฐานะที่เป็น
จุดหมายปลายทางหรือเป้าหมาย

ไม่เพียงจัดแบ่งตัวชี้วัดการบริหารจัดการออกเป็น 2 ส่วนข้างต้นนี้เท่านั้น แต่ยังสามารถจัดแบ่ง
ออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1) ปัจจัยนำเข้า (input) หมายถึง ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่เป็นปัจจัยที่มีส่วน
สำคัญต่อการบริหารจัดการหรือประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ หรือทรัพยากรการจัดการ

(management resources) ตัวอย่างเช่น **3M** ที่ประกอบด้วย คนหรือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Man) เงินหรือการบริหารงบประมาณ (Money) และการบริหารงานทั่วไป (Management) ที่ถูกนำเข้าไปในระบบการบริหารจัดการ ตัวชี้วัดดังกล่าวนี้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการบริหารจัดการมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น จนเป็น **11M** ตัวอย่างเช่น (1) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Man) (2) การบริหารงบประมาณ (Money) (3) การบริหารงานทั่วไป (Management) (4) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) (5) การบริหารคุณธรรม (Morality) (6) การให้บริการประชาชน (Market) (7) การบริหารข่าวสารหรือข้อมูลข่าวสาร (Message) (8) วิธีการ ระเบียบ แบบแผน หรือเทคนิค (Method) (9) การบริหารเวลาหรือกรอบเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน (Minute) (10) การประสานงานหรือการประนีประนอม (Mediation) และ (11) การวัดผลหรือการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Measurement) ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่เป็นทรัพยากรการจัดการเหล่านี้ อาจเพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ ตราบเท่าที่ระบบการบริหารจัดการยังคงพัฒนาและก้าวไปอย่างไม่หยุดยั้ง โปรดดูภาพที่ 3

ภาพที่ 3 ตัวชี้วัดการบริหารจัดการในฐานะที่เป็นปัจจัยนำเข้า 3-11 ด้าน ที่เรียกว่า 3M-11M



2) กระบวนการ (process) หมายถึง ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ประกอบด้วย การดำเนินงานหลายขั้นตอนที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐพึงดำเนินการ หรือหมายถึง ตัวชี้วัดที่ประกอบด้วยหลายขั้นตอนที่อยู่ในระบบการบริหารจัดการ โดยนำแต่ละขั้นตอนมาใช้เป็น

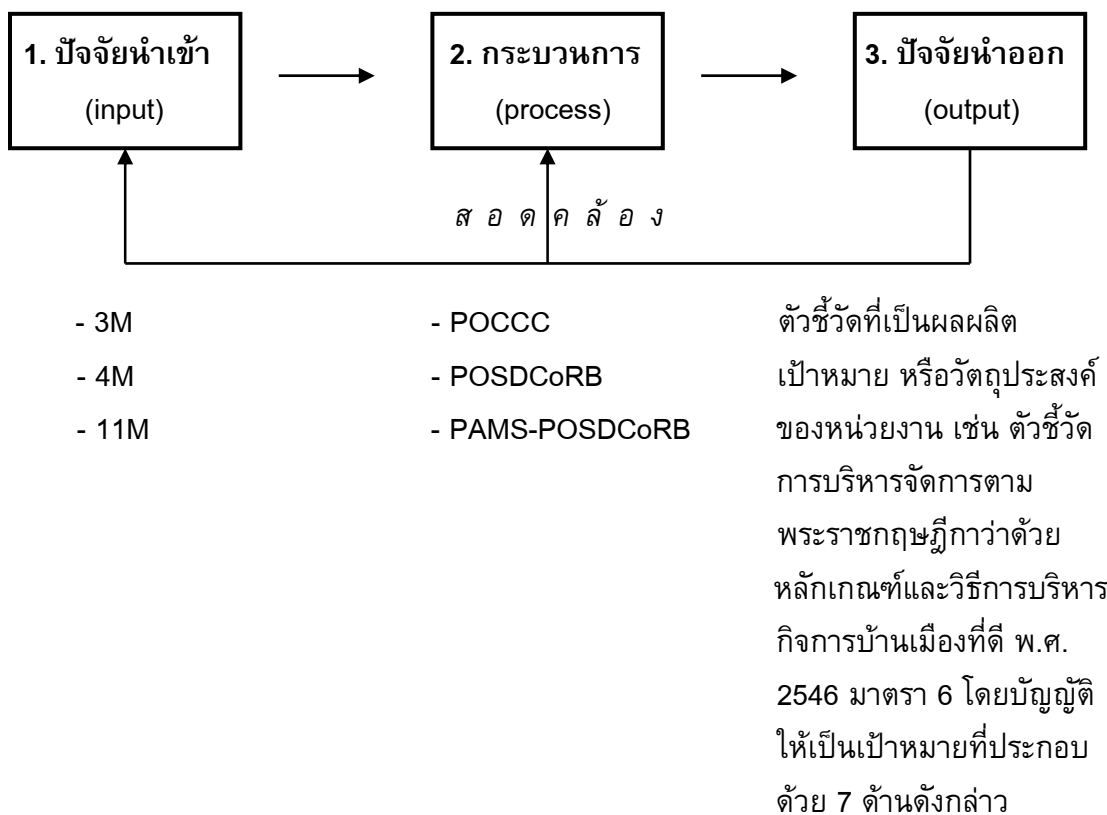
เครื่องมือในการปรับเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออกหรือผลผลิตตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานต่อไป เช่น พอลค์ (POLC) ที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planning), การจัดองค์การ (Organizing), การชี้นำ (Leading), และการควบคุม (Controlling) ตัวชี้วัดที่เป็นกระบวนการนี้ได้มีพัฒนาการตลอดมา โดยในสมัยของ เฮนรี ฟาโย (Henri Fayol) ปี ค.ศ. 1916 ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน เรียกว่า พอคค์ (POCCC) ที่ประกอบด้วย การวางแผน (Planning), การจัดองค์การ (Organizing), การสั่งการ (Commanding), การประสานงาน (Coordinating), และการควบคุม (Controlling) ต่อมาในปี ค.ศ. 1937 กุลิกและเออร์วิค (Gulick และ Urwick) เรียกว่า โปสคอร์ด (POSDCoRB) ซึ่งประกอบด้วย 7 ด้าน ได้แก่ การวางแผน (Planning), การจัดองค์การ (Organizing), การบริหารงานบุคคล (Staffing), การอำนวยความสะดวก (Directing), การประสานงาน (Coordinating), การรายงาน (Reporting), และการงบประมาณ (Budgeting) ครั้นถึงปี ค.ศ. 1972 แฮร์โรลด์ คูนต์ซ์ (Harold D. Koontz) เห็นว่าประกอบด้วย 5 ด้าน เรียกว่า โปสดค (POSDC) ได้แก่ การวางแผน (Planning), การจัดองค์การ (Organizing), การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing), การอำนวยความสะดวก (Directing), และการควบคุม (Controlling) จากนั้น แนวคิดของได้เปลี่ยนแปลงไปบ้าง โดยในปี ค.ศ. 1988 คูนต์ซ์ และ เวียห์ริช (Koontz และ Weihrich) ได้ร่วมกันเขียนหนังสือ เรื่อง Management โดยได้เปลี่ยนขั้นตอนจากตัว D (Directing) เป็น L (Leading) เรียกว่า โปสลล์ (POSLC) พัฒนาการของแนวคิดดังกล่าวยังคงก้าวต่อไปไม่หยุดยั้ง เช่น ได้มีการพัฒนาเป็น แพมส์-โปสคอร์ด (PAMS-POSDCoRB)³ ที่ประกอบด้วย 11 ขั้นตอน โดยพัฒนามาจาก โปสคอร์ด ข้างต้นและได้เพิ่มเติมเข้าไปอีก 4 ขั้นตอน ได้แก่ การบริหารนโยบาย (Policy) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) การบริหารคุณธรรม (Morality) และการบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) ในอนาคต ตัวชี้วัดที่เป็นกระบวนการดังกล่าวนี้ อาจมีจำนวนขั้นตอนเพิ่มมากขึ้นอีก หรืออาจลดลงเหลือเพียง 1-2 ขั้นตอนก็ได้

3) ปัจจัยนำออก (output) หมายถึง ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่เป็นผลลัพธ์ ผลผลิต ผลการดำเนินงาน หรือเป็นจุดหมายปลายทาง (end(s)) เป้าหมาย (goal(s)) หรือวัตถุประสงค์ (objective(s)) ของหน่วยงานที่ออกมาจากกระบวนการในขั้นตอนที่สอง ตัวชี้วัดที่เป็นปัจจัยนำออกหรือเป็นเป้าหมายของหน่วยงานนี้ อาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ตัวชี้วัดที่มีเป้าหมายที่มุ่งแสวงหากำไร (profit) และตัวชี้วัดที่มีเป้าหมายไม่มุ่งแสวงหากำไร (non-profit) หรือแบ่งเป็นตัวชี้วัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการผลิตสินค้าหรือผลผลิต (products) และตัวชี้วัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการ (services) ก็ได้ ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดการบริหารจัดการตาม “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมือง

³วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, หลักรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและกระบวนการ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็กสเปอร์เน็ท จำกัด, 2549), หน้า 161-270.

ที่ดี มาตรา 6 โดยบัญญัติให้เป็นจุดหมายปลายหรือเป้าหมายที่ประกอบด้วย 7 ด้าน ดังกล่าวข้างต้น โปรดดูภาพที่ 4

ภาพที่ 4 ตัวชี้วัดการบริหารจัดการในฐานะที่เป็น ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และปัจจัยนำออก



2.3 ลักษณะร่วม 8 ประการของตัวชี้วัดการบริหารจัดการ

ตัวชี้วัดการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ได้นำเสนอจำนวน 5 ตัวอย่างข้างต้น คือ 3M-11M, PAMS-POSDCoRB, SWOT, benchmarking, และ balanced scorecard ล้วนมีความหมายใกล้เคียงกันหรือทำนองเดียวกัน เนื่องจาก “ตัวชี้วัดการบริหารจัดการ” ซึ่งอาจเรียกว่า “ตัวชี้วัดหลัก” (หรือกลุ่มตัวชี้วัด หรือชุดตัวชี้วัด) ล้วนมี ลักษณะร่วมหรือปัจจัยร่วม (common factors) เดียวกัน อย่างน้อย 8 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง เป็นการดำเนินงาน แนวทาง วิธีการ หรือมรรควิธี (means) ที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการปฏิบัติราชการ

ประการที่สอง เป็นการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม (change for the better) เช่น เจริญขึ้น รวดเร็วขึ้น ประหยัดขึ้น มีประสิทธิภาพขึ้น มีคุณภาพขึ้น มั่นคงและยั่งยืนขึ้น

ประการที่สาม เป็นการดำเนินงานที่ประกอบด้วยหลายขั้นตอน หลายปัจจัย หรือหลายประการ

ประการที่สี่ เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพ ชีตความสามารถ ศักยภาพ หรือคุณภาพของผลผลิต (เช่น ผลิตภัณฑ์หรือสินค้า) และ/หรือ การให้บริการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประการที่ห้า เป็น “ตัวชี้วัดหลัก” และเมื่อใดก็ตามที่นำไปปรับใช้ จำเป็นต้องสร้างหรือกำหนด “ตัวชี้วัดรอง” ของแต่ละตัวชี้วัดหลักนั้นขึ้นมา สำหรับลักษณะของตัวชี้วัดที่ดีหรือมีคุณภาพ ไม่ว่าจะเป็นตัวชี้วัดหลักหรือตัวชี้วัดรอง ควรเป็น ตัวชี้วัดสำคัญของผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicator, KPI) ที่มีลักษณะหลายข้อดังต่อไปนี้ตามความเหมาะสม

- 1) มีมาตรฐาน (standard)
- 2) เป็นสากล (universalization)
- 3) เป็นที่ยอมรับ (acceptability)
- 4) เป็นระบบ (system) หรือสอดคล้องกันทั้งหมด
- 5) มีความเป็นกลาง (neutrality)
- 6) ไม่ลำเอียง (non-bias)
- 7) อยู่บนพื้นฐานของความรู้และวิชาการที่ชัดเจน พิสูจน์และทดสอบได้ (objectivity)
- 8) มิใช่ข้อคำถามและตัวชี้วัดที่สร้างหรือออกแบบขึ้นจากความรู้สึกนึกคิดของผู้ศึกษาเอง (subjectivity)
- 9) ตรงประเด็น (accuracy)
- 10) มีความเที่ยงตรง (validity)
- 11) มีความเชื่อถือได้ (reliability)
- 12) มีความไวต่อสิ่งที่จะวัด (sensitivity) ชีวัดได้รวดเร็ว
- 13) มีความสามารถในการแยกแยะหรือชี้วัดความแตกต่าง (differentiation) ของสิ่งที่จะวัดได้อย่างถูกต้องและแม่นยำ
- 14) มีความเป็นไปได้ในการวัด (feasibility)
- 15) มีความครอบคลุม (coverall)
- 16) เข้าใจง่ายและแปลความหมายได้ง่าย (meaningfulness and interpretability)
- 17) ประหยัด (economy)

18) สะดวกหรือง่ายต่อการนำมาใช้ (convenience) ในการศึกษา วิเคราะห์ วัด และประเมินผลผลิต และ/หรือ การให้บริการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

19) มีกระบวนการทดสอบตัวชี้วัดก่อนนำมาใช้จริง (pre-test)

กล่าวได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้ตัวชี้วัดการบริหารจัดการแต่ละตัวประสบความสำเร็จ ขึ้นอยู่กับการสร้างหรือกำหนดตัวชี้วัดสำคัญของผลการปฏิบัติงาน หรือ KPI ที่มีลักษณะดังกล่าวขึ้น เพื่อนำมาใช้ในการศึกษา วิเคราะห์ วัด หรือประเมินผลผลิต และ/หรือ การให้บริการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประการที่หก เป็นตัวชี้วัดที่ต้องนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละหน่วยงาน และอาจนำตัวชี้วัดการบริหารจัดการอื่นมาผสมผสานหรือปรับใช้ร่วมด้วยได้

ประการที่เจ็ด เป็นมรรควิธี (means) ที่นำไปสู่ จุดหมายปลายทาง (ends) หรือ เป็น เหตุ (causes) ที่นำไปสู่ ผล (effects)

ประการที่แปด มีจุดหมายปลายทางคล้ายคลึงกัน โดยแบ่งเป็นจุดหมายปลายทางเบื้องต้น (primary end) คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการหรือการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจุดหมายปลายทางสูงสุด (ultimate end) คือ การพัฒนาประเทศที่แบ่งเป็นประชาชนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืน โปรดดูภาพที่ 5

ภาพที่ 5 การเปรียบเทียบตัวชี้วัดการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จุดหมายปลายทางเบื้องต้น และจุดหมายปลายทางสูงสุด จำแนกตามตัวชี้วัดการบริหารจัดการ จำนวน 5 ตัวอย่าง



แม้จะมีลักษณะร่วมเดียวกัน 8 ประการที่กล่าวมานี้ แต่ตัวชี้วัดการบริหารจัดการก็มีความแตกต่างกันด้วย โดยความแตกต่างมีลักษณะ ดังนี้

1) ความแตกต่างกันของจุดเน้นของ “ตัวชี้วัดการบริหารจัดการ” หรือเรียกว่า “ตัวชี้วัดหลัก” แต่ละตัว จากตัวอย่างตัวชี้วัดการบริหารจัดการ จำนวน 5 ตัวข้างต้น จะพบว่า ในทางปฏิบัติ แต่ละตัวมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ (1) 3M-11M เป็นตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากรการจัดการหรือปัจจัยที่มีส่วนสำคัญและจำเป็นต่อการบริหาร

จัดการหรือการดำเนินงานของหน่วยงาน ขณะที่ (2) **แฟ้มส์-โพสคอร์ด** เป็นตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่เน้นเรื่องกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานที่ครอบคลุมหลายขั้นตอน ส่วน (3) **เบ็นซ์ มาคกิง** เน้นเรื่องการเปรียบเทียบคุณภาพของผลผลิต และ/หรือ การให้บริการระหว่างหน่วยงาน (4) **บัลลันด์ สกอร์คาร์ด** เน้นเรื่องความสมดุลของจำนวนตัวชี้วัดหรือเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ วัด และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานอย่างครอบคลุมครบถ้วนโดยไม่หนักไปด้านใดด้านหนึ่ง สำหรับ (5) **สวอท** เป็นตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่เน้นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงานที่แบ่งเป็น ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก เหล่านี้เป็นต้น

2) ความแตกต่างกันของ “ตัวชี้วัดรอง” เนื่องจากตัวชี้วัดรองได้สร้างหรือกำหนดขึ้นตาม “ตัวชี้วัดการบริหารจัดการ” หรือ “ตัวชี้วัดหลัก” ประกอบกับตัวชี้วัดดังกล่าวนี้มีจุดเน้นที่แตกต่างกัน เมื่อแต่ละหน่วยงานนำไปปรับใช้ในการวิเคราะห์ วัด และประเมินผลหน่วยงานของตน ย่อมทำให้ตัวชี้วัดรองของแต่ละตัวชี้วัดหลัก แตกต่างตามไปด้วย

สำหรับ ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่นำมาใช้กับหน่วยงานที่รับการประเมินแตกต่างกัน มี 7 ประการ ซึ่งมีความสัมพันธ์กัน ดังนี้

1) นโยบายของหน่วยงานที่รับการประเมิน การกำหนดนโยบายให้ทำการวิเคราะห์ วัด และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานฝ่ายใดหรือบุคลากรระดับใดย่อมมีส่วนทำให้ตัวชี้วัดแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น นโยบายจำกัดที่กำหนดให้ประเมินผลการปฏิบัติงานเฉพาะฝ่ายงบประมาณและฝ่ายจัดซื้อจัดจ้าง และเฉพาะบุคลากรระดับล่าง ยกเว้นผู้บริหารระดับสูง เช่นนี้ ตัวชี้วัดที่นำมาใช้กับหน่วยงานที่รับการประเมินย่อมแตกต่างจากนโยบายเปิดกว้างที่กำหนดให้ประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานทุกฝ่ายและบุคลากรทุกระดับ เป็นต้น

2) ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่รับการประเมิน เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการ อนุมัติงบประมาณ หรือเป็นผู้ว่าจ้างบุคคลหรือหน่วยงานที่ทำการประเมิน ผู้บริหารระดับสูงจึงมีแนวโน้มที่จะมีอำนาจกำหนดตัวชี้วัดและขอบเขตการประเมิน

3) บุคคลหรือหน่วยงานที่ทำการประเมิน หมายถึง บุคคลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหรือมีหน้าที่ในการเลือกใช้ตัวชี้วัดว่าจะใช้ตัวชี้วัดใด ประเภทใด รวมทั้งกำหนดขอบเขต จุดเน้นของตัวชี้วัดแต่ละตัว วิธีการ และเทคนิคที่นำมาใช้ในการดำเนินงานวิเคราะห์ วัด และประเมินผล นอกจากนั้น ยังขึ้นอยู่กับฝีมือและประสบการณ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล และบริษัทที่ทำการประเมิน เช่น บริษัทที่ทำการประเมินของไทยกับบริษัทของต่างชาติ ย่อมมีส่วนทำให้ตัวชี้วัดที่นำมาใช้ในการประเมินแตกต่างกันด้วย

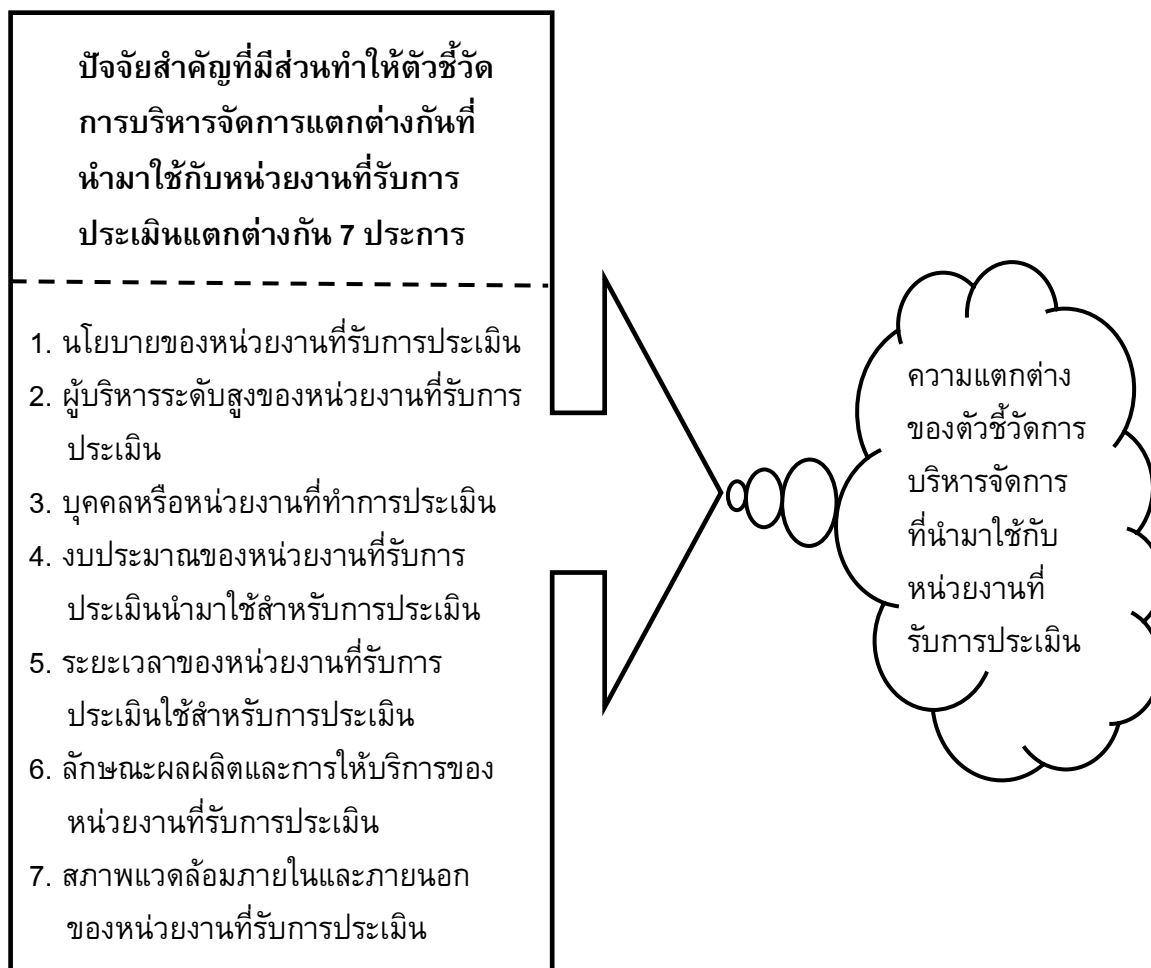
4) งบประมาณของหน่วยงานที่รับการประเมินนำมาใช้สำหรับการประเมิน หากงบประมาณน้อยย่อมส่งผลต่อความลึกซึ้งของตัวชี้วัดและประเภทของตัวชี้วัดที่นำมาใช้ในการประเมิน

5) ระยะเวลาของหน่วยงานที่รับการประเมินใช้สำหรับการประเมิน หากระยะเวลาสำหรับการประเมินมีน้อย เช่น 7 วัน จำนวนตัวชี้วัด ประเภทของตัวชี้วัด และจุดเน้นของตัวชี้วัดที่นำมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานย่อมลดน้อยลงด้วย เมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาสำหรับการประเมินผล 30 วันหรือมากกว่า

6) ลักษณะผลผลิตและการให้บริการของหน่วยงานที่รับการประเมิน ผลผลิตและการให้บริการของหน่วยงานที่รับการประเมินที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย ตลอดทั้งลักษณะผลผลิตและการให้บริการของแต่ละฝ่ายหรือแต่ละส่วนภายในหน่วยงานเดียวกัน ย่อมมีส่วนทำให้ตัวชี้วัดแตกต่างกันด้วย

7) สภาพภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกของหน่วยงานที่รับการประเมิน สภาพภายในของหน่วยงาน เช่น วัฒนธรรมการบริหารงานภายใน การควบคุมกำกับดูแล และสายการบังคับบัญชา ตลอดจนสภาพแวดล้อมนอก เช่น นโยบายของรัฐบาล กฎหมาย จัดตั้งหน่วยงาน และงบประมาณ ของหน่วยงานของกระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ รัฐสภา และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ย่อมแตกต่างกัน ตัวชี้วัดที่นำมาใช้ในการประเมินย่อมแตกต่างกันด้วย โปรดดูภาพที่ 6

ภาพที่ 6 ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่นำมาใช้กับหน่วยงานที่รับการประเมินแตกต่างกัน 7 ประการ



3. ตัวชี้วัดการบริหารจัดการ : ตัวชี้วัดหลัก ตัวชี้วัดรอง และตัวชี้วัดผลสำเร็จ

ผลจากการศึกษาตัวอย่างข้างต้น ทำให้กล่าวได้ว่า ถึงแม้คำ ข้อความ แนวคิด แนวทาง หลักการ เทคนิค กรอบแนวคิด ตัวแบบ หรือตัวชี้วัดจำนวน 5 ตัวนั้น มีจุดเริ่มต้นหรือมีที่มาแตกต่างกัน แต่ทุกตัวก็ล้วนเป็น “ตัวชี้วัดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งต่อจากนี้ไปจะใช้คำว่า “ตัวชี้วัดการบริหารจัดการ” เนื่องจากตัวชี้วัดการบริหารจัดการทั้ง 5 ตัว ล้วนมี “ลักษณะร่วม” เดียวกันอย่างน้อย 8 ประการ ตามที่ได้อธิบายไว้แล้ว ในเวลาเดียวกัน ตัวชี้วัดการ

บริหารจัดการทั้ง 5 ตัวนั้น ล้วนเป็น “ตัวชี้วัดหลัก” (ซึ่งมีลักษณะเป็นกลุ่มตัวชี้วัด หรือชุดตัวชี้วัด) และเมื่อใดก็ตามที่นำไปปรับใช้ จำเป็นต้องสร้างหรือกำหนด “ตัวชี้วัดรอง” ของแต่ละตัวชี้วัดหลักนั้น ขึ้นมา

4. การวิเคราะห์เปรียบเทียบ

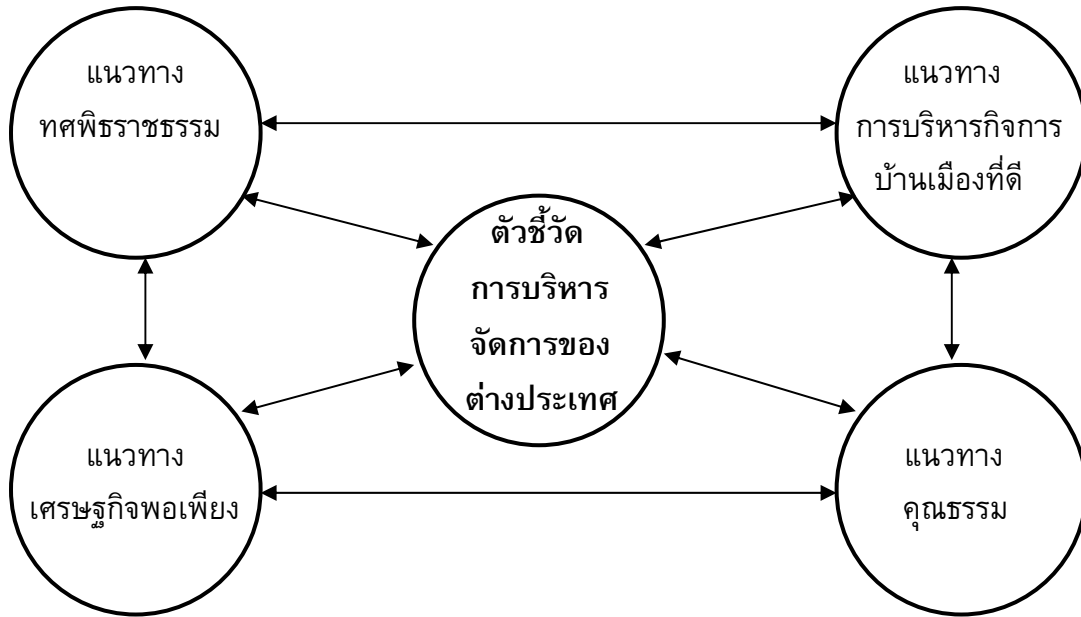
การวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวชี้วัด ในที่นี้แบ่งเป็น 2 ประการ

ประการแรก ตัวชี้วัดการบริหารจัดการ 5 ตัวที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในที่นี้ ล้วนเป็นตัวชี้วัดของต่างประเทศ และบางตัวได้นำมาพัฒนาเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับหน่วยงานของไทย เช่น PAMS-POSDCoRB ดังนั้น ควรนำตัวชี้วัดของไทยมาใช้ผสมผสานกับตัวชี้วัดของต่างประเทศ โดยอาจนำตัวชี้วัดของไทยมาปรับใช้เพียงด้านเดียวหรือหลายด้านก็ได้ตามความเหมาะสม ตัวอย่างตัวชี้วัดของไทย เป็นต้นว่า **หนึ่ง** ตัวชี้วัดการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่ประกอบด้วย 6 หลัก หรือ 6 ด้าน ได้แก่ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักความมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ และ (6) หลักความคุ้มค่า **สอง** ตัวชี้วัดการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรม ที่ประกอบด้วย 10 ด้าน ได้แก่ (1) การรักษาความลับ (2) การรู้จักข่มใจตนเอง (3) ความอดทน (4) การละความชั่ว (5) การเสียสละ (6) ความเมตตา (7) ความสามัคคี (8) ความสุจริต (9) ความเที่ยงธรรม และ (10) การส่งเสริมคนดี **สาม** ตัวชี้วัดการบริหารจัดการตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ที่ประกอบด้วย 8 ด้าน ได้แก่ (1) ความพอประมาณ (2) ความมีเหตุผล (3) การมีภูมิคุ้มกัน (4) การพึ่งตนเอง (5) การเสริมสร้างคุณภาพคนให้มีความรู้และคุณธรรมควบคู่กัน (6) การรวมกลุ่ม (7) การสร้างเครือข่าย และ (8) ความสมดุลและการพัฒนาที่ยั่งยืน⁴ และ **สี่** ตัวชี้วัดการบริหารจัดการตามแนวทางทศพิธราชธรรม ที่ประกอบด้วย 10 ด้าน ได้แก่ (1) ทาน (2) ศีล (3) การบริจาค (4) ความซื่อตรง (5) ความอ่อนโยน (6) ความเพียร (7) ความไม่โกรธ (8) ความไม่เบียดเบียน (9) ความอดทน และ (10) ความเที่ยงธรรม⁵ โปรดดูภาพที่ 7

⁴วิรัช วิรัชนิการวรรณ, การบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมและแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง, op.cit., หน้า 179.

⁵ibid., หน้า 34-39.

ภาพที่ 7 การผสมผสานตัวชี้วัดการบริหารจัดการของต่างประเทศกับตัวชี้วัดการบริหารจัดการของไทย 4 แนวทาง



กล่าวได้ว่า ตัวชี้วัดการบริหารจัดการตามแนวคิดของประเทศทางตะวันตกและทาง ตะวันตกมีความแตกต่างกัน เช่น ตัวชี้วัดการบริหารจัดการตามแนวคิดของประเทศทาง ตะวันออกเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือที่เรียกว่า สังคมอุปถัมภ์ การให้ความสำคัญกับด้านจิตใจ และการอยู่ร่วมกับธรรมชาติ แนวคิดดังกล่าวนี้มีวิวัฒนาการจากธรรมชาติและหลักความเชื่อ ต่าง ๆ รวมทั้งศาสนาซึ่งส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลมาจากอินเดียและจีนโบราณ โดยถ่ายทอดสืบต่อกัน มาช้านาน ในขณะที่ตัวชี้วัดการบริหารจัดการตามแนวคิดของประเทศทางตะวันตกเน้น ประสิทธิภาพ ผลผลิต มุ่งเอาชนะธรรมชาติ ยึดหลักการและหลักวิชาการ ที่เป็นเช่นนี้สืบเนื่องจาก ความแตกต่างด้านวิถีชีวิต เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และสิ่งแวดล้อมของประเทศทาง ตะวันออกและประเทศทางตะวันตก ดังนั้น เมื่อประเทศทางตะวันออก รวมทั้งไทย ได้รับ (adopt) ตัวชี้วัดการบริหารจัดการตามแนวคิดของประเทศทางตะวันตกมาใช้ โดยไม่ปรับใช้ (adapt หรือ apply) ให้สอดคล้องหรือเข้ากับประเทศทางตะวันออก ประกอบกับการที่ประเทศทางตะวันออกบาง ประเทศขาดพื้นฐานความรู้ที่มั่นคง แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัดที่รับมานั้นก็ไม่อาจใช้ได้ผลมาก เท่าที่ควร

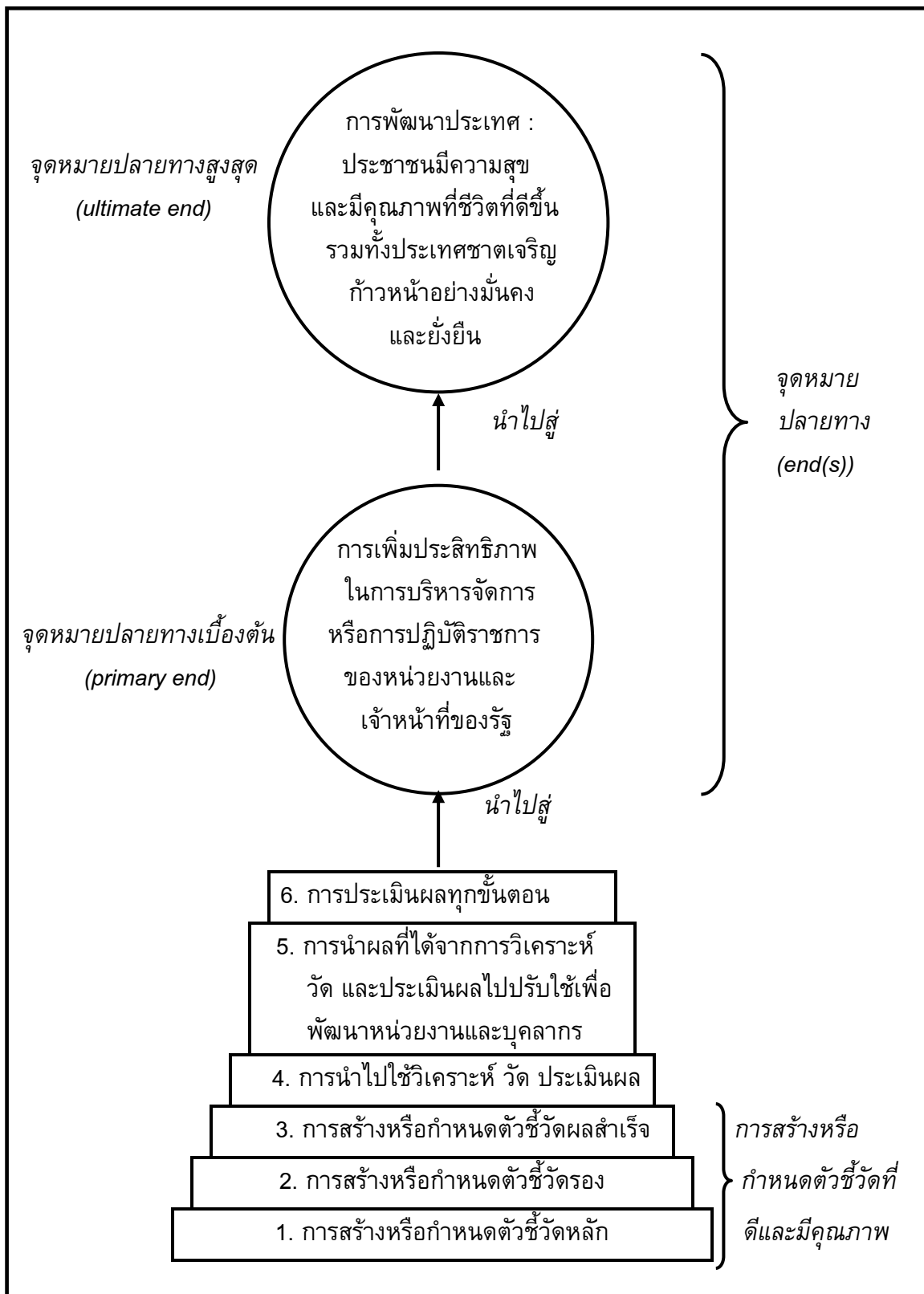
เมื่อเป็นเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนภาคเอกชน และประชาชน จึงควรนำตัวชี้วัดการบริหารจัดการตามแนวคิดของประเทศทางตะวันตกมาผสมผสานกับแนวคิด

ของประเทศไทย เช่น ตัวชี้วัดการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมและแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงดังกล่าวแล้ว ที่ให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับคุณธรรม ความพอเพียงหรือทางสายกลางในการดำรงชีวิต การดำเนินงาน และการปฏิบัติงาน เช่นนี้ จึงจะเหมาะสมและสอดคล้องกับวิถีชีวิต สภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมของไทยมากยิ่งขึ้น

อีกประการหนึ่ง เมื่อใดก็ตามที่นำ “ตัวชี้วัดการบริหารจัดการหรือตัวชี้วัดหลัก” ไปปรับใช้ จำเป็นต้อง “สร้างหรือกำหนดตัวชี้วัดรอง” (ซึ่งหมายถึง ระดับความสำเร็จของข้อความที่ขยายความหรือขยายการดำเนินงานของตัวชี้วัดหลักแต่ละตัวให้เห็นชัดเจนขึ้น) ของแต่ละตัวชี้วัดหลักนั้นขึ้นมา พร้อมทั้ง “สร้างหรือกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จ” (ซึ่งหมายถึง ข้อความที่แสดงระดับความสำเร็จของผลการดำเนินงาน ผลของความสำเร็จ หรือเป้าหมายที่ปรากฏออกมาที่หน่วยงานต้องการ หรือตัวชี้วัดที่แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง) ขึ้นมาด้วย ดังนั้น หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการสร้างหรือกำหนดตัวชี้วัดที่ดีและมีคุณภาพ เช่น เป็นสากล เป็นระบบ ตรงประเด็น มีความเที่ยงตรง มีความเชื่อถือได้ ตลอดจนสะดวกหรือง่ายต่อการนำมาใช้ เป็นต้น

ไม่เพียงขั้นตอน “การสร้างหรือกำหนดตัวชี้วัด” ดังกล่าวขึ้นมาเท่านั้น แต่ยังมีขั้นตอนที่ควรคำนึงต่อไปอีกซึ่งครอบคลุมถึง “การนำตัวชี้วัดไปใช้จริง” เช่น นำไปใช้ในการวิเคราะห์ วัด และประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมตลอดถึง “การนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์ วัด และประเมินไปปรับใช้เพื่อพัฒนาหน่วยงานและบุคลากร” ซึ่งหมายถึง การนำผลไปใช้ประกอบการปรับปรุงหรือพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และท้ายสุด เป็น “การประเมินผลทุกขั้นตอน” เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงหรือพัฒนาตัวชี้วัดให้เหมาะสมเพิ่มมากขึ้นต่อไปด้วย ที่กล่าวมานี้ ได้สรุปเป็น การสร้างหรือกำหนดตัวชี้วัดจำนวน 6 ขั้นตอน เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทาง โปรดดูภาพที่ 8

ภาพที่ 8 การสร้างหรือกำหนดตัวชี้วัด 6 ขั้นตอน เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทาง



5. บทสรุป

มีคำ ข้อความ แนวคิด แนวทาง หลักการ เทคนิค เกณฑ์ ตัวแปร กรอบแนวคิด ตัวแบบ และตัวชี้วัด โดยในที่นี้เรียกว่า ตัวชี้วัด ที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความหมายใกล้เคียงกันหรือทำนองเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตัวชี้วัดจำนวน 5 ตัว/ชุดตัวชี้วัด ที่เรียกว่า 11M, PAMS-POSDCoRB, SWOT, benchmarking และ balanced scorecard เป็นต้น ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่นำมาใช้การวิเคราะห์ การวัด และการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความสำคัญและจำเป็นด้วยเหตุผลพื้นฐานที่ว่า สิ่งใดที่ชี้วัดและประเมินผลไม่ได้ ย่อมบริหารจัดการไม่ได้ (If you can't measure, you can't managed) ในเวลาเดียวกัน สิ่งใดที่ชี้วัดและประเมินผลไม่ได้ ย่อมพัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไขไม่ได้ (If you can't measure, you can't improved) และในที่สุด สิ่งใดที่ได้รับการชี้วัดและประเมินผล ย่อมบริหารจัดการ พัฒนา หรือปรับปรุงแก้ไขได้ (what gets measure, gets done) แต่เนื่องจากตัวชี้วัดการบริหารจัดการดังกล่าวถูกนำมาใช้ในสถานการณ์ ช่วงเวลา หรือยุคสมัยที่แตกต่างกัน ผนวกกับ ผู้รู้และนักวิชาการบางคนให้ความหมายของตัวชี้วัดดังกล่าวแตกต่างกันไป รวมทั้งยังมีการมองตัวชี้วัดตัวเดียวกันในฐานะที่แตกต่างกันอีกด้วย เช่น บางคนมองตัวชี้วัดในฐานะที่เป็นปัจจัยนำเข้าหรือเป็นกระบวนการ หรือเป็นปัจจัยนำออก หรือแม้กระทั่งมองว่าเป็นแนวทางหรือมรรควิธี หรือเป็นจุดหมายปลายทาง หรือเป้าหมาย ก็ได้ เช่นนี้ ได้มีส่วนทำให้บุคคลจำนวนไม่น้อยเข้าใจตัวชี้วัดดังกล่าวว่าแตกต่างกันหรือเป็นคนละเรื่องกัน หรือมองไม่ออกว่าตัวชี้วัดดังกล่าวมีลักษณะร่วมกัน มีความหมายใกล้เคียงกันหรือทำนองเดียวกัน ทำให้นำไปปรับใช้คนละทิศทางหรือไม่มั่นใจในการนำไปปรับใช้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ทั้งในทางวิชาการและในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำไปปรับใช้สำหรับการวิเคราะห์ วัด และการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมตลอดถึงการพัฒนาตัวชี้วัดต่อไป บทความนี้จึงได้ศึกษา วิเคราะห์เปรียบเทียบ หนึ่ง “ตัวชี้วัดการบริหารจัดการ” หรือ “ตัวชี้วัดหลัก” จำนวน 5 ตัว/ชุดตัวชี้วัด (โดยในแต่ละตัว/ชุดตัวชี้วัดหลักประกอบด้วยหลายด้าน) พร้อมกับแสดงให้เห็นด้วยว่า คำว่า แนวคิด แนวทาง หลักการ เทคนิค เกณฑ์ ตัวแปร กรอบแนวคิด ตัวแบบ และตัวชี้วัด ล้วนมีความหมายใกล้เคียงกันหรือทำนองเดียวกัน โดยแต่ละตัวชี้วัดมีลักษณะร่วมหรือปัจจัยร่วมเดียวกันอย่างน้อย 8 ประการ นอกจากนี้กล่าวมาแล้ว สอง ในแต่ละตัวชี้วัดหลักที่ประกอบด้วยหลายด้านนั้น ในแต่ละด้านนั้น ยังแตกหรือขยายเป็น “ตัวชี้วัดรอง” และ “ตัวชี้วัดผลสำเร็จ” หรือ “ตัวชี้วัดที่แสดงถึงความสำเร็จของตัวชี้วัดรอง” ที่สอดคล้องกันได้อีกด้วย ทั้งนี้ ตัวชี้วัดทุกตัวล้วนมีส่วนสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงาน

สำหรับการนำตัวชี้วัดหรือชุดตัวชี้วัดการบริหารจัดการไปปรับใช้สำหรับการวิเคราะห์ วัด และการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น สรุปได้ว่า

ในการวิเคราะห์ วัด และประเมินผลด้านการบริหารจัดการของ หนึ่ง หน่วยงานของรัฐ หรือ สอง บุคลากรของหน่วยงานของรัฐ หรือ สาม โครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ผู้ศึกษา อาจเลือกนำตัวชี้วัดหรือชุดตัวชี้วัด (หรืออาจเรียกว่า แนวคิด แนวทาง หลักการ เทคนิค เกณฑ์ ตัวแปร กรอบแนวคิด ตัวแบบ) ไปปรับใช้ได้ตามความเหมาะสม สำหรับตัวอย่างตัวชี้วัดหรือชุดตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่นำไปปรับใช้ เช่น 3M-11M, PAMS-POSDCoRB, SWOT, benchmarking, balanced scorecard, และตัวชี้วัดการบริหารจัดการอื่น เช่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance), แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง, การปฏิบัติราชการตามคำรับรองของหน่วยงาน (Performance Agreement of Agency), 7S ของบริษัทแมคคินซี, การบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management), การบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management), การบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management), องค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization), และ ITERMS เหล่านี้เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางเบื้องต้น คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในที่สุด เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางสูงสุด คือ การพัฒนาประเทศที่ประชาชนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืน โปรดดูตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สรุปการนำตัวชี้วัดหรือชุดตัวชี้วัดการบริหารจัดการไปปรับใช้สำหรับการวิเคราะห์ วัด และ ประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การนำไปปรับใช้สำหรับ	หน่วย ที่ศึกษา	ตัวชี้วัด/ชุดตัวชี้วัด [☆]		จุดหมายปลายทาง	
		หรือคำว่า	ตัวอย่าง	เบื้องต้น	สูงสุด
1. การวิเคราะห์ 2. การวัด 3. การ ประเมินผล	1. หน่วยงาน ของรัฐ 2. บุคลากรของ หน่วยงาน ของรัฐ 3. โครงการหรือ กิจกรรมของ หน่วยงาน ของรัฐ	1. กรอบ แนวคิด 2. ตัวแบบ 3. แนวคิด 4. แนวทาง 5. หลักการ 6. เทคนิค 7. เกณฑ์ 8. ตัวแปร	1. 3M-11M 2. PAMS- POSDCoRB 3. SWOT 4. benchmarking 5. balanced scorecard 6. ตัวชี้วัดการ บริหารจัดการอื่น เช่น ↓	การเพิ่ม ประสิทธิภาพในการบริหาร จัดการของ หน่วยงาน ของรัฐและ เจ้าหน้าที่ ของรัฐ	การพัฒนา ประเทศ : ประชาชนมี ความสุขและมีคุณภาพ ชีวิตที่ดีขึ้น และประเทศ ชาติเจริญ ก้าวหน้า อย่างมั่นคง และยั่งยืน
<p>การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance), แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง, การปฏิบัติราชการตามคำรับรองของ หน่วยงาน (Performance Agreement of Agency), 7S ของบริษัทแมคคินซี, การ บริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management), การบริหารจัดการ คุณภาพโดยรวม (Total Quality Management), การบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management), องค์กรแห่ง การเรียนรู้ (Learning Organization), และ ITERMS เป็นต้น</p>					

[☆] หมายถึง “ตัวชี้วัดหลักหรือชุดตัวชี้วัดหลัก” และเมื่อใดที่นำไปปรับใช้ในการวิเคราะห์ วัด และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำเป็นต้องสร้างหรือกำหนด “ตัวชี้วัดรอง” ของแต่ละตัวชี้วัดหลักซึ่งประกอบด้วยหลายด้านขึ้นมา โดย “ตัวชี้วัดรอง” นั้น หมายถึง ระดับความสำเร็จของข้อความที่ ขยายความหรือขยายการดำเนินงานของตัวชี้วัดหลักแต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น

บรรณานุกรม

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมและแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, 2550.

----- . การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ.

กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็กสเปอร์เน็ต จำกัด, 2550.

----- . แนวทางการตอบข้อสอบและกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์. กรุงเทพ-

มหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548.

----- . หลักรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและกระบวนการ. กรุงเทพมหานคร :

บริษัท เอ็กสเปอร์เน็ต จำกัด, 2549.

