



# วารสารดำรงราชานุภาพ

ปีที่ 8 ฉบับที่ 26 มกราคม - มีนาคม 2551 ISSN 1513-6884



## เทคนิคการบริหาร

**วารสารดำรงราชานุภาพ**  
**DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL**

สถาบันดำรงราชานุภาพ  
สำนักงานปลัดกระทรวง  
กระทรวงมหาดไทย



ตราประจำพระองค์  
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ  
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

“บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏ  
ในวารสารดำรงราชานุภาพ  
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ  
สถาบันดำรงราชานุภาพและ  
บรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย”

## วารสารดำรงราชานุภาพ DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

คณะผู้จัดทำวารสารดำรงราชานุภาพ

เจ้าของ สถาบันดำรงราชานุภาพ

คณะที่ปรึกษา

นายพงศ์ไพบยม วาตภูติ

ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ดร.สุรพล กาญจนะจิตรา

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนฯ และส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ดร.พีรพล ไตรทศาวิทย์

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน

ดร.นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านสาธารณสุขและพัฒนาเมือง

นายพระนาย สุวรรณรัฐ

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายกิจการพิเศษ

นายสุกิจ เจริญรัตนกุล

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายบริหาร

บรรณาธิการบริหาร

นายชยาวุธ จันทร

ผู้อำนวยการสถาบันดำรงราชานุภาพ

ที่ปรึกษากองบรรณาธิการ

นายสงวน ชีระกุล

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน

หัวหน้ากองบรรณาธิการ

นางณิษฐา แสงทอง

ผู้อำนวยการส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้

กองบรรณาธิการ

นางวันเพ็ญ ทรงวิวัฒน์

นางรัตนภรณ์ ศรีพยัคฆ์

นางจรัญญา ศรีไพโร

นางกาญจนา แจ่มมินทร์

แบบปก

นางสาวอัญญา เตชะพันธุ์

สถานที่ติดต่อ

สถาบันดำรงราชานุภาพ

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย

ถนนอักษะงามใต้ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

โทร./โทรสาร 0-2221-5958

<http://www.stabundamrong.go.th>

# บทบรรณาธิการ

ความเป็นไปในโลกและประเทศไทย ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา มากบ้างน้อยบ้าง เร็วบ้างช้าบ้างขึ้นอยู่กับ เรื่องนั้นๆ ซึ่งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน จำเป็นต้องเรียนรู้ ติดตามข่าวความ เคลื่อนไหวและปรับตัวให้ทัน เพื่อให้ สามารถจัดการกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วารสารดำรงราชานุภาพ ฉบับที่ 26 ปีที่ 8 นี้ มีเนื้อหาสาระหลักเกี่ยวกับ เทคนิคการบริหารงานในรูปแบบต่างๆ ซึ่งจะเน้นการจัดการงานให้สำเร็จได้อย่าง

มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อ เสริมสร้างความคิดและทักษะการบริหาร และการปฏิบัติราชการ แก่ข้าราชการ กระทรวงมหาดไทย

กองบรรณาธิการขอขอบคุณ ผู้เขียนทุกท่านที่ส่งบทความมาลงในวารสารฯ ฉบับนี้ อนึ่ง บทความทุกเรื่องในวารสารฉบับนี้ จะเผยแพร่ ในเว็บไซต์ของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ([www.stabundamrong.go.th](http://www.stabundamrong.go.th)) ด้วย

กองบรรณาธิการ





		หน้า
❖ การบริหารจัดการในการใช้ระบบ พี.ซี และการปรับเข้าสู่ระบบใหม่	พงศ์ไพยม วาตภูติ	1
❖ การบริหารงานบนความเข้าใจกลุ่มคนต่างวัย ในองค์กร	ภาณุภาคย์ พงศ์อติชาติ	9
❖ เทคนิคการบริหารโครงการ	สุวัฒน์ ตันประวัติ	18
❖ การจัดการความรู้เพื่อพัฒนาองค์กรให้เป็น องค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ	สุรชาติ ณ หนองคาย	28
❖ เพิ่มจุดแข็ง กำจัด 7 จุดอ่อนในการทำงานจังหวัด	ไมตรี อินทุสุต	44
❖ สู่ยุคใหม่ของการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วย ดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานหลักขององค์กร (kPIs)	เจษฎา นกน้อย	52
❖ เทคนิคการประเมินผลแบบ 360 องศา เพื่อการพัฒนาองค์กร	พยัต วุฒิรงค์	71
❖ แนวทางการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นเลิศด้านการบริหารจัดการที่ดี	เมธาวี สุานกุล	83
❖ การพัฒนานโยบาย	ชำนาญวิทย์ เตรัตน	99







# การบริหารจัดการในการใช้ระบบพี.ซี. และการปรับเข้าสู่ระบบใหม่<sup>1</sup>

พงศ์ไพยม วาศภูติ  
ปลัดกระทรวงมหาดไทย



## เกริ่นนำ

วันนี้ผมมีความยินดีที่จะมาแสดงความคิดเห็นเพื่อขอใช้รางวัลที่เคยได้รับในฐานะนักบริหารงานบุคคลดีเด่นของมูลนิธิพันเอก จินดา ณ สงขลา เมื่อปี 2534 นับเป็นสิ่งหนึ่งที่ผมภูมิใจมากคือ การได้รับรางวัลจากมูลนิธิพันเอก จินดา ณ สงขลา เพราะในชีวิตการรับราชการของผมตำแหน่งแรกคือ บุคลากรตรี กองการเจ้าหน้าที่

<sup>1</sup> สรุปและเรียบเรียงจากการอภิปรายของปลัดกระทรวงมหาดไทย เรื่อง “พันเอก จินดา ณ สงขลา กับระบบจำแนกตำแหน่งในราชการไทย” ในงานวันมูลนิธิพันเอก จินดา ณ สงขลา เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2551 ณ ห้องประชุม จินดา ณ สงขลา สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. จังหวัดนนทบุรี





## 2 วารสารดำรงราชานุภาพ

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผมเกิดมาเป็นบุคลากรและเกิดมาในยุคที่ท่านพันเอกจินดา ณ สงขลา เป็นเลขาธิการ ก.พ. ด้วย

### คนเป็นตัวจักรสำคัญ

ผมรับราชการเมื่อปี 2514 และโชคดีที่ได้มาทำงานในเรื่องการบริหารงานบุคคล เพราะว่าย่างทำงานไปยิ่งได้รู้ว่าเมืองไทยของเราต้องให้ความสำคัญที่คนมากกว่าระบบ ไม่ได้หมายความว่าระบบระเบียบไม่มีความสำคัญ แต่คนเป็นตัวจักรสำคัญ เพราะว่ามีบางคนบอกว่าเมืองไทยดีทุกอย่างยกเว้นมีคนไทยซึ่งแม้จะไม่เห็นด้วย แต่ก็ต้องยอมรับเหมือนกันว่าคนเป็นตัวปัญหาพอสมควร ถ้าเราปรับปรุง คน ดูแลคน ก็จะทำให้เมืองไทยดีกว่านี้

เมื่อผมรับราชการเป็นบุคลากรตรี มีหัวหน้าแผนกคือ นายผัน จันทรปาน ต่อมาท่านก็ได้เป็นอธิบดี เป็นปลัดกระทรวง



แรงงาน และเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผมได้ทำงานใกล้ชิดกับสำนักงาน ก.พ. อยู่ 1 ปี ตอนเป็นประจำแผนก จากนั้นได้ไปเรียนต่อที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หรือนิด้า เมื่อกลับมาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าแผนกบรรจุและแต่งตั้ง กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

เมื่อตอนที่เป็นบุคลากรตรีผมก็ปวดหัว เพราะคู่มือเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้นหนามากเป็นของนายประวิณ ณ นคร ทุกคนต้องซื้ออ่าน เพราะไม่อ่านไม่ได้ แต่อ่านแล้วก็ไม่รู้เรื่อง เนื่องจากไม่ใช่ตัวกฎหมายอย่างเดียว แต่มีสิ่งที่ซ่อนอยู่ในกฎ ก.พ. ในระเบียบหนังสือเวียน และหนังสือสั่งการ อ่านแล้วไม่เข้าใจ แต่ก็พยายามทำความเข้าใจ เมื่อสงสัยอะไรก็ต้องมาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ ก.พ. และเมื่อเจ้าหน้าที่ ก.พ. บอกอะไรก็ต้องเชื่อ แต่คุณผันฯ บอกว่า อย่าไปเชื่อมาก ให้เป็นตัวของตัวเอง เพราะเราถือกฎหมายฉบับเดียวกัน ไม่ต้องกลัวมาก

ผมโชคดีมากที่มีโอกาสรู้จักกับผู้ใหญ่ของสำนักงาน ก.พ. โดยเฉพาะท่านประวิณ ณ นคร ท่านอุดม บุญประกอบ ท่านวิลาศ สิงหวิสัย ท่านบุญปลุก ชายเกตุ คุณหญิงทิพาวดี เมฆสุวรรณ



นอกจากนั้นมีท่านสีมา สีมานันท์ โดยเฉพาะเลขาธิการ ก.พ. คนปัจจุบัน คือ คุณปรีชา วัชรราชัย ก็เรียนมัธยมห้องเดียวกัน

### การเปลี่ยนระบบการทำงาน ของข้าราชการพลเรือน

เมื่อปี 2518 ผมตีใจมากที่ ก.พ. เปลี่ยนระบบมาใช้ Position Classification System หรือระบบพี.ซี. เราเริ่มต้นใหม่พร้อมกันไม่ต้องกลัวใครแล้ว เข้าใจเลยว่า กฎ ก.พ. ฉบับที่ 1 ฉบับที่ 2 ออกเพราะอะไร มีเหตุผลเบื้องหลังอย่างไร ทำให้การทำงานในฐานะบุคลากรหัวหน้าแผนกของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีความมั่นใจและกล้าเสนอสิ่งใหม่ๆ ต่อผู้บังคับบัญชาได้ ขณะนั้นอยู่ระหว่างจัดตั้งสำนักงานจังหวัดขึ้นมาเป็น Office of Governor และมีการคัดเลือกคนใหม่ๆ เข้ามาทำหน้าที่ใหม่ๆ จึงทำได้สนุกสนานและงานก้าวหน้ามาก

การใช้กฎหมายใหม่ก็มีปัญหาว่าหน่วยอยู่พอสมควร เช่น ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองอธิบดีในสมัยนั้นจะเป็นชั้นพิเศษ เมื่อเปลี่ยนมาเป็นระบบพี.ซี. ก็จะเป็นระดับ 9 ในขณะที่การแต่งตั้งรองอธิบดีกรมการปกครองนั้นเป็นประเพณีว่า

จะแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะถือว่าเป็นชั้นพิเศษเหมือนกัน และจะนำเอาผู้ว่าฯ อาวุโสเข้ามาเป็นรองอธิบดีกรมการปกครองเพื่อเตรียมตัวเป็นอธิบดีต่อไป เมื่อย้ายมาเป็นระดับ 9 ก็เริ่มยุ่ง ยิ่งตำแหน่งหัวหน้ากองบางกองที่เป็นกองใหญ่ๆ หรือ นายอำเภอ อำเภอใหญ่ๆ เคยเป็นชั้นพิเศษเราตั้งเป็นผู้ว่าฯ เลยก็มี คราวนี้เป็นไม่ได้แล้ว เพราะจะมีทั้งระดับ 8 และระดับ 9 ก็ยุ่งยากกันพอสมควร

สำหรับท่านพันเอกจินดา ณ สงขลา ผมก็มีโอกาสเจียดท่านบ้าง ท่านตัวสูงๆ ใส่แว่นกรอบหนาๆ สีขาบ้าง สีขาบ้าง ก็อยู่ห่างท่านเพราะเรายังห่างชั้นกันมาก ดูแล้วท่านเป็นคนที่น่าเกรงขาม ท่านมีบุคลิกของความเป็นผู้นำสูง ส่วนท่านประวิทย์ ท่านใจดี ท่านเป็นรองเลขฯ ในขณะนั้นได้มีโอกาสทำงานใกล้ชิดกัน ตอนเปิดสอบแข่งขันของสำนักงาน ก.พ.





## ปัญหา อุปสรรค จากอดีตที่ผ่านมา

เมื่อพูดถึงระบบใหม่ที่เรากำลังจะใช้กันตามที่ท่านเลขาธิการ ก.พ. พูด ผมก็เป็นคณะกรรมการวิสามัญอยู่ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ด้วย รู้สึกว่ากฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ที่ออกมา ก็ยังไม่ค่อยถูกใจเท่าไร เมื่อครั้งที่เริ่มใช้ระบบ พี.ซี. เมื่อปี 2518 เรามีความคาดหวังสูง โดยเฉพาะเรื่องความเป็นธรรมในการทำงานและการได้รับค่าตอบแทน เพราะหลักของ พี.ซี. และการจำแนกตำแหน่งก็คือ ใครทำงานมาก ก็จะได้รับระดับสูงและเงินเดือนสูง ความเป็นจริงระบบ พี.ซี. ไม่ใช่ขั้นยศ แต่คนไทยจะติดขั้นยศ จัตวา ตริโท เอก พิเศษ พอใช้ พี.ซี. ซึ่งอาจจะกะทันหัน เพราะถ้าไม่รีบ ก็อาจจะทำไม่ได้ ข้าราชการกระโดดจากการยึดถือขั้นมายึดถือซีแทน จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นในภายหลังต่อมา

อีกอย่างหนึ่งคือ เราคิดว่าระดับเงินเดือนนั้น ถ้าใครทำงานมากก็จะได้ระดับเงินเดือนสูง จริง ๆ แล้วเป็นเรื่องยาก เนื่องจากราชการมีความแตกต่างกันมาก ตอนวิเคราะห์ตำแหน่ง จะเอาม้ามาเทียบกับวัว หรือเอาปลาไปเทียบแมว เป็นเรื่องยาก ฉะนั้น ความคาดหวังของข้าราชการทั้งหลายที่ยากเห็นความเป็นธรรม ใครทำงานมากได้เงินมากได้เลื่อนระดับ

ขึ้นไป ก็ไม่บรรลุผล โดยเฉพาะเรื่องซี ซึ่งตอนหลัง ๆ ต้องยอมรับว่า มีการดิ้นรนกันมาก

เมื่อสมัยก่อนหัวหน้ากองเป็นซี 6 เท่านั้น ภายหลังเริ่มมีหัวหน้ากองซี 7 ตอนแรกก็ดูดีและค่อนข้างเข้มงวด การวิเคราะห์ว่ากองไหนจะได้ซี 7 แต่ในที่สุดก็มีหลุดด้วยเหตุผลอะไรก็ไม่ทราบ กองที่ไม่ควรจะเป็นระดับ 7 ก็ได้เป็นกองระดับ 7 แทน ด้วยเนื้องานก็อยู่ไม่ได้ ต้องขอเป็นระดับ 8 หนีขึ้นไปทำให้ต้องไหลกันไปหมด

ตอนนายอำเภอเป็นระดับ 8 ผู้อำนวยการโรงเรียนประถม โรงเรียนอนุบาลประจำจังหวัดได้ระดับ 9 ทำให้นายอำเภอโวยวายกัน ผมเคยบอกนายอำเภอให้โอนไปเป็นครู ท่านก็ไม่เอา ตอนหลัง ก.พ. มาให้ระดับ 9 ก็เกิดปัญหาอีกว่า นายอำเภออำนาจหน้าที่เหมือนกันทุกอย่าง แต่อำเภอหนึ่งเป็น 8 อีกอำเภอหนึ่งเป็น 9 ก็ทำให้อยู่ไม่ได้อีก ซึ่งตรงนี้ไม่รู้ว่าห้ามกิเลสของคนอย่างไร

เมื่อเลิกระบบขั้นยศก็มาเกาะเรื่องซี ตอนนี้อาจจะไปเกาะแท่งอีก และยิ่งท่านเลขาฯ ปรีชาฯ บอกว่า ไม่ได้เลิกแล้วจะทำอย่างไร ทำมาจาก 11 ระดับแล้วมาเหลือเพียง 4 แท่ง แท่งไหนดีที่สุด ใครก็อยากจะทำอยู่ เริ่มต้นระบบก็คง



เหมือนปี 2518 กล่าวคือ ปี 2551 ทุกคนก็จะมี ความคาดหวังสูง ก็คิดในแง่ดี โดยเฉพาะดีกับตัวเองว่า ตัวเองจะต้องไปอยู่ในที่ดี ที่ชอบ ซึ่ง ก.พ. จะต้องเผชิญหน้ากับความคาดหวังนี้ เพราะการเปลี่ยนแปลงต้องดีกว่าเดิมถ้าเปลี่ยนแล้วไม่ดีกว่าเดิมแล้วจะเปลี่ยนทำไม ก็เป็นคำถามที่ท้าทาย

ผมคิดว่าตอนที่ระบบ พิ.ซี. เริ่มเสื่อมโทรมในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2518 และเริ่มปรับปรุงปี 2535 ก็ยังช่วยอะไรไม่ได้นัก ผมส่งสารราชการและส่งสารคนที่เป็นข้าราชการด้วย โดยเฉพาะคนที่เรียนเก่งๆ จบวิศวกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ แพทยศาสตร์ ต้องมาได้เงินเดือนเท่าๆ กับเราที่อยู่ฝ่ายบริหาร เรียนรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ เรียนก็ไม่ค่อยจะเก่งเท่าเขา เพื่อนผมยังเป็นหมอซี 9 อยู่ ก็รู้สึกสงสาร คิดว่าจะทำอย่างไรให้เขาได้เงินมากขึ้น ถ้าเลิกระบบไม่ยึดตัวซี ซี 5, 6, 7 และให้เป็นแท่งที่เขาจะอยู่ในพวกเดียวกัน คือ เอาม้ามาอยู่กับม้า เอาช้างมาอยู่กับช้าง และสามารถจะปรับเงินเดือนโดยที่ไม่ยึดบัญชีเดียวกัน จะทำให้ราชการสามารถรักษาคนที่ดีและวิชาชีพที่ขาดแคลนไว้ได้

เวลานี้ก็มีปัญหา แม้กระทรวงมหาดไทยจะไม่ใช้กระทรวงทางด้านวิทยาศาสตร์ แต่ก็มีปัญหา อย่างเช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง สถาปนิกเดิม

จบจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ วิศวกรก็จบจุฬาฯ เป็นส่วนใหญ่ แต่เดี๋ยวนี้ไม่เหลือ ไม่ได้หมายความว่ามหาวิทยาลัยอื่นไม่เก่ง แต่ต้องยอมรับว่าบางที่เราได้พวกต่อยอด เช่น เรียน ปวช., ปวส. แล้วไปเรียนต่อ ไม่กล้าพูดว่ามหาวิทยาลัยไหนไม่ดีหรือมาตรฐานไม่ถึง เพราะอยู่ที่ตัวคน แต่ถ้าพื้นฐานไม่แน่นพอเมื่อศึกษาต่อระดับปริญญาโท ปริญญาเอก ก็อาจจะมีปัญหาได้

ผู้ที่จบด้านสังคมศาสตร์จากมหาวิทยาลัยเก่าแก่ เช่น จุฬาฯ ธรรมศาสตร์ ไม่ยอมเข้ารับราชการ ไม่รู้ไปไหนกันก็เช่นเดียวกันไม่ได้หมายความว่ามหาวิทยาลัยอื่นไม่เก่ง แต่เป็นเรื่องแปลกที่ว่าครั้งหนึ่งเราเคยรับคนพวกนี้เข้ามา และราชการเคยเป็นแหล่งดึงดูดคน แต่ตอนนี้ไม่รู้ว่ามีคนหนีไปไหนหมด ผมจึงทำโครงการสร้างคนมหาดไทยรุ่นใหม่ขึ้น โดยส่งบุคลากรจากกองการเจ้าหน้าที่ของกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทยไปประชาสัมพันธ์ แนะนำการสอบแก่นิสิตนักศึกษาชวนให้เข้ารับราชการ ทั้งยังสนับสนุนให้นิสิตในสถาบันมาฝึกงานกับหน่วยงานของกระทรวงฯ ด้วย เพื่อปลูกฝังให้รู้จักและสนใจองค์กรของเรา หวังว่าเมื่อเปลี่ยนเป็นแท่งและมีเงินเดือนที่ไม่ต้องผูกกับบัญชีเดียวกัน จะทำให้สามารถที่จะให้เงินเดือน ค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์



## 6 วารสารดำรงราชานุภาพ

ใกล้เคียงกับภาคเอกชน โดยเฉพาะวิชาชีพขาดแคลน อีกอย่างหนึ่งคือ หวังว่าคนที่ทำงานหนักและมีคุณค่าให้แก่ประเทศชาติบ้านเมืองน่าจะได้รับค่าตอบแทนที่สูงหรือมีระดับตำแหน่ง หรือสิทธิประโยชน์ข้างเคียง/ดีขึ้นกว่าเดิม

ระบบจำแนกตำแหน่งปี 2518 และปี 2535 นั้นมีปัญหาอะไร โดยสำรวจดูก็พบว่า ปัญหาอย่างหนึ่งคือ เรื่องการแย่งชิงกัน ปัญหาที่สองคือ เรื่องอัตรากำลังที่ลดลงเนื่องจากนโยบายของรัฐบาล ทุกยุคทุกสมัยต้องการจะให้อัตรากำลังภาครัฐน้อยลง เพื่อจะได้เอาเงินที่เหลือมาเพิ่มสิทธิประโยชน์ ซึ่งก็เป็นเรื่องดี แต่จริง ๆ แล้วคนก็เกิดเพิ่มขึ้นทุกวัน จากปี 2518 ผมไม่แน่ใจว่าตอนนั้นเรามีประชากรเท่าไร เข้าใจว่าปัจจุบันประมาณ 63 - 64 ล้านคน คนเพิ่มขึ้น ความต้องการได้รับการบริการจากภาครัฐเพิ่มขึ้น แต่ในขณะเดียวกันคนที่จะให้บริการน้อยลง ต้องใช้ระบบ Outsource แต่ระบบนี้สำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณ และกระทรวงการคลังยังไม่ชัดเจนว่าจะสนับสนุนให้ทำได้มากน้อยเพียงใด เห็นแต่พวกยาม และคนทำความสะอาด ซึ่งขณะนี้คนขับรถ นักการก็มีปัญหา การรังวัดที่ดินยอมให้เอาเอกชนมารังวัดได้ แต่ปรากฏว่ายังไม่สามารถเข้ามาในระบบได้มากเท่าที่ควร ยังต้องการรับ

การบริการจากหน่วยงานตรงคือ สำนักงานที่ดินจังหวัด และสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาอยู่ นับว่าเป็นปัญหาเรื่องจำนวนบุคลากรมากพอสมควร



### การทำความเข้าใจเป็นเรื่องสำคัญ

เพื่อรับมือกับความคาดหวังและการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบใหม่ ก.พ. ควรดำเนินการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง คือ ก.พ. จะต้องทำความเข้าใจกับข้าราชการและบุคคลทั่วไปว่า ระบบใหม่คืออะไรกันแน่

ประการที่สอง คือ การจัดคนเข้าต่างประเภทต่างๆ จะจัดอย่างไร และจะเกิดความพอใจไหม จะร้องเรียนร้องทุกข์กันมากน้อยแค่ไหน เพราะทุกคนก็อยากได้แต่งตั้งๆ จำแนกตำแหน่งดีๆ กันทั้งนั้น



ประการที่สาม คือ ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งจากการคุยกันนอกรอบ ท่านเลขาฯ ปรีชาฯ บอกว่า ต้องออกกฎ ก.พ. ประมาณ 60 ฉบับ ขณะนี้มีความพร้อมมากน้อยแค่ไหน อีกทั้งเรื่อง หนังสือสั่งการ หนังสือเวียนต่าง ๆ ต้องรีบทำ

ประการที่สี่ คือ การประเมินสมรรถนะเพื่อจะได้เงินเดือน ค่าตอบแทน ซึ่งอาจจะเป็นระบบเปอร์เซ็นต์ ซึ่งเป็นเรื่องง่ายสำหรับบริษัทหรือรัฐวิสาหกิจ ที่ทำกันอยู่แล้วและเขาเข้าใจ แต่ราชการไม่เคยทำ กล่าวคือ เรื่องเปอร์เซ็นต์ให้เงิน เป็นก้อนแล้วให้ไปแบ่งกัน และถ้าหัวหน้าเอาหมดจะว่าอย่างไร ก็เป็นเรื่องที่สงสัยกันอยู่เหมือนกัน คนอื่นได้ 0.1, 0.2 หัวหน้าได้ 0.8 จะมีหลักเกณฑ์อย่างไร

ประการที่ห้า คือ ในกฎหมายฉบับนี้ต้องการมอบอำนาจให้ส่วนราชการ ตัวผู้บริหารอย่างผมก็ตั้งใจที่ได้มา แต่คนที่เป็นลูกน้องไม่แน่ใจว่าจะตั้งใจหรือเปล่า ซึ่งเมื่อก่อนนี้มีมาตรฐานกลาง คือ ก.พ. คอยดูแลอยู่ แต่คราวนี้ ก.พ. มอบอำนาจให้กระทรวงดูแล ซึ่งแต่ละกระทรวงไม่เท่ากัน กระทรวงนี้ก้าวหน้า แต่อีกกระทรวงยังล้าหลัง อ่านกฎหมาย อ่านหนังสือเวียนยังไม่แตก ลูกเล่นไม่มี รักษาประโยชน์ขององค์กร มากกว่าตัวบุคคล สำหรับการบริหารงานบุคคลของผม ได้ตั้งหลักไว้ว่า ผลประโยชน์

คนละครั้ง เพราะข้าราชการมักมีแนวโน้มจะเอาประโยชน์จากราชการมาก เช่น เงินเดือนอยากได้ ซื้อมากได้ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ สายสะพายอยากได้หมด แต่เมื่อไปอยู่ใกล้ก็จะขอย้ายมาใกล้โดยอ้างว่า พ่อแม่แก่เฒ่า พ่อแม่ใครไม่แก่บ้าง ผมพยายามจะแบ่งประโยชน์โดยบอกว่า คุณต้องเห็นแก่องค์กร แต่ในขณะที่เดียวกันองค์กรหรือหน่วยงานก็ไม่ใช่จะเอาทั้งชีวิตวันเสาร์ - อาทิตย์คุณต้องมาทำงานอย่าหยุด ผมก็ไม่เห็นด้วยกับบางท่านที่บอกว่า เราต้องเป็นเทียนไขละลายตัวเอง จะเอาถึงขนาดนั้นเชียวหรือ เหลือไว้ให้ตัวเองและลูกเมียบ้าง ชีวิตนี้ทั้งชีวิตมอบให้ราชการหมดมันก็เกินไป

ถ้าเกิดราชการของแต่ละกรมแต่ละกระทรวงไม่รักษามาตรฐานให้เท่ากัน จะทำอะไร เดิม ก.พ. คอยรักษามาตรฐาน โดยการส่งสัญญาณมาว่า เบา ๆ หน่อย กรมนี้ไปกันใหญ่แล้ว แต่อีกกรมยังเดินหน้าไปไม่ถึงไหนเลย

เรื่องสำคัญสุดท้าย คือ จุดยึดโยง เชื่อมโยงกับฝ่ายการเมืองที่ท่านเลขาฯ ทิ้งท้ายไว้ ซึ่งคิดว่าเป็นเรื่องน่าปวดหัวอยู่เหมือนกันคือ เพราะฝ่ายการเมืองเข้ามา โดยได้รับเลือกตั้งจากประชาชน พรรครัฐบาลก็ต้องผลักดันนโยบายที่สัญญา กับประชาชนไว้ และคนที่ผลักดันคือ ข้าราชการ แล้วจะผลักดันอย่างไร ถ้าผลักดัน



## 8 วารสารดำรงราชานุภาพ

แล้วเขาไม่พอใจ หรือเขาอยากได้คนที่ ผลักเก่ง ๆ อยากจะเอาคนนั้นคนนี้มา เราจะทำอย่างไร ซึ่งราชการมีระบบความ ก้าวหน้าซึ่งต้องดูเรื่องของความรู้ ความ สามารถ และเรื่องของความอาวุโส เพราะ ฉะนั้น จะรักษาสมดุลระหว่างราชการ ประจำกับการเมืองกันอย่างไร

นอกจากนี้ ไม่ใช่มี ก.พ. เพียงแค่ ก. เดียว คณะกรรมการกลางบริหารงาน บุคคล ยังมี ก.ก., ก.ต., ก.อ., ก.อบจ., ฯลฯ สนช. เพิ่งพิจารณากฎหมายเรื่องเงินเดือน ค่าตอบแทนของฝ่ายทหารไปแล้ว พลเรือน จะเอาอย่างไร ขณะนี้ กระทรวงมหาดไทย ดูแลท้องถิ่นอยู่เกือบแปดพันแห่ง เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเขา

กำลังดูอยู่ว่าเขาจะไปเข้าแท่งหรือจะอยู่แบบ ซึเหมือนเดิม ฉะนั้น ความเหลื่อมล้ำกัน ระหว่างกระทรวง ทบวง กรม และระบบ บริหารงานบุคคลกลางของกลุ่มอื่น จะแก้ กันอย่างไร คงต้องเป็นหน้าที่ของท่าน เลขาธิการ ก.พ. และคณะ

สรุปคือ ผมมีความภาคภูมิใจที่ได้ ทำงานด้านบุคลากรและขณะนี้ก็ยังคงทำอยู่ คือ การปรับปรุงสถาบันดำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นหน่วยฝึกรอบรมของกระทรวง มหาดไทย ให้มีมาตรฐานด้านการพัฒนา ทรัพยากรบุคคลไม่น้อยหน้าสถาบัน พัฒนาข้าราชการพลเรือนของสำนักงาน ก.พ. หรือของที่อื่น... คงแสดงความเห็นมา พอสมควรแก่เวลาแล้ว ขอสวัสดิ์ครับ.





# การบริหารงานบนความเข้าใจ กลุ่มคนต่างวัยในองค์กร

ดร.ภาณุภาคย์ พงศ์อติชาติ นธ.ตรี<sup>1</sup>

ช่องว่างระหว่างวัย เป็นวลีคันทูที่เรามักใช้เพื่ออธิบายให้เห็นความแตกต่างทางด้านความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติที่ต่างกันของบุคคลต่างวัย เช่น พ่อแม่ไม่เข้าใจความคิดความอ่านของลูกที่อยู่ในวัยรุ่น

แม้ทุกคนจะเข้าใจความหมายของช่องว่างระหว่างวัย แต่คงจะมีน้อยคนสังเกตเห็นว่าในสังคมหรือองค์กรส่วนใหญ่จะมีคนต่างวัยแยกตัวเป็นกลุ่มมีลักษณะเฉพาะประจำกลุ่มของตนที่แตกต่างกันไป เช่น ไลฟ์สไตล์ เรื่องที่สรรหามาคุยกัน

ลักษณะการทำงาน และความคล่องแคล่วในการใช้เทคโนโลยี

ความสำคัญของความแตกต่างดังกล่าวอยู่ที่ว่ามันสามารถส่งผลกระทบต่อชีวิตและพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรในองค์กรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น จึงสมควรที่ผู้บริหารหน่วยงานจำเป็นต้องเข้าใจและใส่ใจความแตกต่างของคนในวัยต่าง ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์กรซึ่งประกอบด้วยกลุ่มคนต่างวัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>1</sup> เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ.





เพื่อให้เห็นภาพความแตกต่างของคนต่างวัยในองค์กร ขอให้ท่านผู้อ่านลองพิจารณาความแตกต่างของบทสนทนาข้างล่าง (ทั้งในแง่สำเนียง ความกระชับ และความเป็นทางการของภาษาที่ใช้) โดยหญิงชาย 3 คู่ 3 วัย ที่ฝ่ายชายกำลังออกปากชวนฝ่ายหญิงซึ่งทำงานอยู่ที่เดียวกัน ให้ออกไปรับประทานอาหารกลางวันข้างนอกด้วย

#### คู่ชายหญิงวัย 50

**คุณโต:** สวัสดีครับอ้อ วันนี้ว่างไหมว่าจะชวนไปทานข้าวกลางวัน

**คุณอ้อ:** ได้สิคะว่าจะออกไปหาอะไรทานข้างนอกเหมือนกัน เบื่ออาหารโรงอาหารมากเลย

#### คู่ชายหญิงวัย 30

**หนุ่มโต:** หัวดี กลางวันว่างป่าว ไปกินข้าวกัน

**หญิงอ้อ:** ไปสิ ก็ว่าจะออกอยู่แล้วเหมือนกัน เบื่อสุดๆ

#### คู่ชายหญิงวัย 20

**โตคุง:** ดี ว่างปะ กินข้าวกันดิ

**อ้อจิง:** ดีจิง เบื่อข้าวร้านในโคตๆ

ตัวอย่างบทสนทนาทั้ง 3 ข้างต้น แม้จะมีเนื้อหาสาระเหมือนกันแทบทุกอย่าง แต่การแสดงออกโดยท่าทีของ

ภาษากลับต่างกันอย่างมาก ความแตกต่างด้านการสื่อสารนี้มีสาเหตุประการหนึ่งมาจากความไม่เหมือนกันของค่านิยมและทัศนคติของคนต่างวัย ที่แม้เมื่อดูเผินๆ คล้ายกับว่าจะไม่สลักสำคัญอะไร แต่แท้ที่จริงอาจกลายเป็นต้นตอของปัญหาที่ลุกลามใหญ่โตได้ เช่น การที่ผู้รับสารต่างวัยมีความสับสนไม่เข้าใจความหมายของสารที่ผู้ส่งสารต้องการสื่อ และหากเกิดเหตุหลายครั้งเข้าก็อาจทำให้เกิดการหงุดหงิด รำคาญใจ จนอาจถึงขั้นรู้สึกไม่ชอบน้ำหน้ากันก็เป็นได้

#### 4 กลุ่ม 4 วัย 1 ที่ทำงาน

โดยทั่วไป หากสังเกตให้ดีจะพบว่าในหน่วยงาน/องค์กร/สถานที่ทำงานหนึ่ง ตั้งแต่ขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ซึ่งมีคนตั้งแต่หลายสิบล้านขึ้นไป มักประกอบด้วยกลุ่มคนต่าง ๆ ที่อาจแยกได้อย่างน้อย 4 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มคนรุ่นเก่า (Traditionalist)
2. กลุ่มคนวัยกลางแก่กลางใหม่ (Baby Boomers)
3. กลุ่มคนรุ่นใหม่ (Generation X)
4. กลุ่มคนวัยโจ๋ (Generation Y)

โดยแต่ละกลุ่มข้างต้น มีเบื้องหลังความเป็นมาและลักษณะเฉพาะโดยสังเขปดังต่อไปนี้



## กลุ่มคนรุ่นเก่า

อาจกล่าวได้ว่าในหน่วยงานหนึ่งนั้น คนที่จะถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มคนรุ่นเก่าได้แก่ คนที่มีอายุ 50 ขึ้นไป คนรุ่นนี้เกิดมาในยุคที่พ่อแม่ยังต้องตื่นแต่หัวรุ่งเพื่อมาติดเตาถ่านหุงข้าวให้ลูกกิน คนกลุ่มนี้ได้รับการเลี้ยงดูและเติบโตมาในยุคที่สังคมยังดำเนินไปอย่างเรียบง่าย ไม่วุ่นวายนัก การศึกษาในระบบยังไม่แพร่หลายมาก อย่างไรก็ตาม พ่อแม่ผู้ปกครองต้องใช้ความพยายามเป็นอย่างมากที่จะให้ลูกหลานได้รับการศึกษา ใครมีโอกาสได้เรียนจนจบปริญญาตรีก็จะได้รับการนับหน้าถือตาในฐานะบัณฑิตผู้ทรงภูมิ คนรุ่นนี้เรียกได้ว่าเป็นคนยุค BBC หรือ Born Before Computer (เกิดก่อนที่จะมีคอมพิวเตอร์)

## กลุ่มคนวัยกลางแก่กลางใหม่

คนวัยกลางแก่กลางใหม่ หรือที่รู้จักกันในนาม Baby Boomers ได้แก่ คนที่เกิดในช่วงที่มีคนอื่นเกิดกันมาก ซึ่งสำหรับประเทศไทยอาจได้แก่ กลุ่มคนที่เกิดประมาณช่วงหลังปี พ.ศ. 2500 จนถึงประมาณช่วงปี พ.ศ. 2520 คนกลุ่มนี้เติบโตขึ้นมาในช่วงเวลาแห่งการเคลื่อนไหว เรียกร้องทางสังคมและการเมือง เป็นยุคบุปผาชน สายลมแสงแดด เป็นคนร่วมสมัยกับวงดนตรีสี่เต่าทอง

...Imagine there's no heaven.

It's easy if you try...

Baby Boomers เป็นกลุ่มคนพวกที่ได้ฟังเพลงของวงแกรนด์เอ็กซ์ และวงรอยัล สไปรท์ สมัยกำลังเป็นหนุ่มเป็นสาว แม้ Baby Boomers รุ่นแรกอาจยังเป็นพวก BBC บ้าง แต่ Baby Boomers ส่วนใหญ่อาจได้ลองหัดใช้คอมพิวเตอร์ครั้งแรกตอนเรียนมหาวิทยาลัยหรือตอนทำงานใหม่ๆ สมัยที่ฟลอปปีดิสก์ยังใหญ่กว่าฝ่ามือมนุษย์เสียอีก

## กลุ่มคนรุ่นใหม่

ในบรรดากลุ่มคนต่างวัยทั้ง 4 รุ่นในที่ทำงาน เรามักคุ้นเคยกับคำเรียกขานคนรุ่นใหม่ หรือ Generation X นี้มากที่สุด คนกลุ่มนี้เป็นคนกลุ่มแรกที่มีโอกาสคุ้นเคยกับเทคโนโลยีมาตั้งแต่เริ่มโต คน Generation X จำนวนมากคุ้นเคยกับการใช้ชีวิตในครอบครัวขนาดเล็กกว่าของคนรุ่นก่อน กล่าวคือ คนรุ่นนี้เติบโตขึ้นมาโดยอยู่กับพ่อแม่ที่แยกเรือนออกมาอยู่เอง ครั้นถึงหน้าเทศกาลงานหยุดนักขัตฤกษ์จึงจะได้โอกาสกลับไปเยี่ยมบ้านหาปู่ย่า ตายาย ที่ต่างจังหวัดสักครา

เมื่อเปรียบเทียบกับพวก Baby Boomers แล้ว จะพบว่าคน Generation X มีความสามารถด้านการสมาคมสังสรรค์



หรือปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่นน้อยกว่า สำหรับเรื่องการศึกษา นั้น การจบปริญญาตรีเป็นสิ่งที่คาดหวังขั้นต่ำของคน Generation X

### กลุ่มคนวัยโจ๋

กลุ่มคนวัยนี้มีชื่อเรียกหลากหลาย เช่น Generation Y หรือ Generation Next หรือ Millenials (คนยุคสหัสวรรษใหม่) และ Generation Net (คนยุคอินเทอร์เน็ต) คนกลุ่มนี้มักได้รับการเลี้ยงดูจากพ่อแม่อย่างใกล้ชิด หลายคนเป็นลูกคนเดียว จึงถูกโอ้อาใจมากเป็นพิเศษ อยากได้อะไรก็มักจะได้ใจ คนกลุ่มนี้เป็นคนยุคแรกที่เกิดมาหลังจากเริ่มมีอินเทอร์เน็ตเกิดขึ้นบนโลก

ลักษณะเด่นที่สำคัญที่สุดของคน Generation Y ก็คือ พวกเขาหาได้มองคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สุดไฮเทคต่างๆ ว่าเป็น “เทคโนโลยี” แต่อย่างไรก็ตาม เพราะโลกของเขาและเธอ ล้วนมีคอมพิวเตอร์ โทรศัพท์มือถือ อีเมล SMS และ MMS ใช้มาแต่ครั้งจำความได้แล้ว และเนื่องจากมีความถนัดมักคุ้นกับเทคโนโลยีเป็นอย่างมาก จึงทำให้คนเหล่านี้สามารถทำงานได้หลายอย่างในเวลา

เดียวกัน เช่น พิมพ์งาน ไปพร้อมกับโทรศัพท์คุยติดต่อลูกค้า แล้วยังฟังเพลงจากไอ-พอดไปด้วยก็ได้

อย่างไรก็ดีแม้คน Generation Y มักได้รับการศึกษาที่ดีเพราะระบบการจัดการศึกษาในยุคหลังๆ มีการพัฒนาคุณภาพขึ้นมาเป็นอันมาก แต่คนยุคนี้มีจุดอ่อนที่สำคัญ 2 ด้าน คือ ขาดทักษะด้านการติดต่อสื่อสารกับคนอื่น และขาดทักษะด้านการแก้ไขปัญหา

ตารางข้างล่าง สรุปให้เห็นลักษณะเฉพาะของคนกลุ่มต่างๆ ทั้ง 4 รุ่นในองค์กร อย่างไรก็ตามก็ต้องขอเน้นว่า ผู้เขียนหาได้ทักท้วงเอาว่ารายละเอียดที่ปรากฏในตารางดังกล่าวจะเป็นลักษณะเฉพาะของ “คนทุกคน” ในแต่ละกลุ่ม





## ตารางสรุปลักษณะเฉพาะของคนกลุ่มต่างๆ ในองค์กร

	กลุ่มคนรุ่นเก่า	กลุ่มคนวัยกลางแก่กลางใหม่	กลุ่มคนรุ่นใหม่	กลุ่มคนวัยโจ๋
<b>ค่านิยมหลัก</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จงรักภักดี</li> <li>- รักษากฎ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หนักเอาเบาผู้</li> <li>- สายการบังคับบัญชา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- แสวงหาความสำเร็จ</li> <li>- สุขนิยม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชีวิตลิขิตเอง</li> <li>- สุขนิยม</li> </ul>
<b>ภาพลักษณ์</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หัวโบราณ</li> <li>- ไม่ได้ค้นหาวิธีการใหม่ๆ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ทำงานหนัก</li> <li>- มีชั้นเชิง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เห็นแต่ประโยชน์ตน</li> <li>- ไม่ค่อยขยัน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เหลาะแหละ</li> <li>- เอาแต่ใจ</li> </ul>
<b>นิสัยการทำงาน</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เกรงวินัย</li> <li>- งานมาก่อนเสมอ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีประสิทธิภาพ</li> <li>- ต้องทำให้ได้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ทำงานเป็นชิ้น</li> <li>- พึ่งตัวเอง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ทำงานได้หลายอย่างพร้อมกัน</li> <li>- ชอบทำงานเป็นทีม</li> </ul>
<b>การสื่อสาร</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บันทึกรับข้อความ</li> <li>- ตามสายบังคับบัญชา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เห็นหน้ากัน</li> <li>- ตัวต่อตัว</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่อ้อมค้อม</li> <li>- เท่าที่ต้องการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อีเมลล์</li> <li>- SMS, MMS, Hi5, Facebook</li> </ul>
<b>การควบคุมบังคับบัญชา</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เชื่อฟังผู้นำ</li> <li>- ความเป็นผู้ใหญ่ผู้น้อย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่ค่อยเห็นความสำคัญของการบังคับบัญชา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่เชื่อเรื่องการบังคับบัญชา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเป็นนาย/ลูกน้องไม่ชัดเจน</li> <li>- “ถ้าผมไม่เห็นด้วย แล้วทำไมผมต้องทำตาม”</li> </ul>
<b>ชีวิตกับงาน</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- แยกเรื่องครอบครัวออกจากงาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- งานมาก่อน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สมดุลระหว่างชีวิตกับงาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สมดุลระหว่างชีวิตกับงาน</li> <li>- ถ้าต้องเลือกจะเลือกครอบครัวและเพื่อนก่อน</li> </ul>
<b>สิ่งจูงใจ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องการคำชมถ้าทำงานได้ดี</li> <li>- อยากมีลูกน้อง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชอบได้เลื่อนตำแหน่ง/เงินเดือน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชอบมีอำนาจตัดสินใจและความยืดหยุ่น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อยากมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น</li> </ul>



## การบริหารงานบนความเข้าใจกลุ่มคนต่างวัยในองค์กร

เมื่อบุคคลหนึ่งเข้ามาสู่องค์กรในฐานะบุคลากร/พนักงาน คนนั้นก็ย่อมจะกลายเป็นสมาชิกคนหนึ่งในสังคมองค์กรนั้น ซึ่งจะต้องเผชิญกับบรรทัดฐาน (Norm) ทางสังคมขององค์กรในแง่ใดแง่หนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ไม่ว่าบรรทัดฐานนั้นจะสอดคล้องหรือขัดแย้งกับทัศนคติและค่านิยมส่วนตัวของบุคคลผู้นั้นเพียงไร

ในเชิงพฤติกรรมองค์กร **บรรทัดฐาน** หมายถึง *มาตรฐานของพฤติกรรมอันเป็นที่ยอมรับระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มสังคมหนึ่ง* โดยทั่วไปบรรทัดฐานมีทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

บรรทัดฐานแบบเป็นทางการมักปรากฏในเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน ตัวอย่างเช่น นโยบาย กฎระเบียบ ขั้นตอนวิธีการปฏิบัติงาน ส่วนบรรทัดฐานแบบไม่เป็นทางการมักถูกกำหนดขึ้นระหว่างบรรดาสมาชิกภายในกลุ่ม และจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมการทำงาน ลักษณะการปฏิสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ ในกลุ่มรวมตลอดถึงการแสดงออกทางกิริยามารยาท เป็นต้น

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า องค์กรในยุคปัจจุบันมักประกอบไปด้วย

กลุ่มบุคลากรต่างวัยอย่างน้อย 4 กลุ่ม ดังนั้น ในการบริหารองค์การต่าง ๆ ขององค์กรให้ประสบผลสำเร็จอย่างดี ผู้บริหารจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับลักษณะที่แตกต่างของกลุ่มคนในองค์กรเหล่านี้

## การปรับเปลี่ยนบรรทัดฐานเชิงนโยบาย

การปรับเปลี่ยนแก้ไขนโยบายนับเป็นตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานแบบเป็นทางการที่ตรงไปตรงมามากที่สุด กล่าวคือ ผู้บริหารอาจร่วมกับฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรดำเนินการปรับเปลี่ยนแก้ไขระเบียบวิธีการปฏิบัติ และนโยบายควบคุมพฤติกรรมของคนในองค์กรให้เป็นไปในแนวทางที่ต้องการ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วนโยบายมุ่งหมายที่จะให้มีผลบังคับใช้ในวงกว้างกับบุคลากรทั้งองค์กร ไม่ได้จำเพาะเจาะจงเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

การดำเนินการปรับเปลี่ยนบรรทัดฐานอย่างเป็นทางการให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของกลุ่มคนต่างวัยในองค์กร อาจเริ่มโดยการพิจารณาลักษณะเฉพาะของคนกลุ่มต่าง ๆ ตามตารางข้างต้น เช่น สำหรับเรื่องชีวิตกับงานนั้น ทั้งกลุ่มคน Generation X และ Y ต่างก็ให้ความสำคัญกับการมีสมดุลระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตครอบครัว ซึ่งแตกต่างกันไป



จากกลุ่มคนรุ่นเก่าและ Baby Boomers ที่มักทุ่มเทชีวิตให้กับงานมากกว่า ดังนั้นจึงถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันทั้งของผู้บริหารระดับสูงและฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ในการแสวงหามาตรการเสริมสร้างสมดุลระหว่างชีวิตกับงานของบุคลากร เพื่อนำมาปรับใช้กับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรของตน

ยกตัวอย่าง เช่น หากองค์กรต้องการดึงดูดคนรุ่นค่อนข้างใหม่ให้เข้ามาสู่องค์กร พร้อมทั้งรักษากลุ่มคนรุ่นใหม่ที่มีอยู่แล้วในองค์กรไม่ให้หนีหายไปไหน องค์กรก็จำเป็นต้องสรรหาระบบต่างๆ ที่สามารถสนองความต้องการของคนกลุ่มนี้มาใช้ เช่น การให้โอกาสทำงานโดยไม่ต้องเข้าสำนักงานทุกวัน หรือการยืดหยุ่นเวลาเข้า - ออกงาน เป็นต้น

อีกตัวอย่าง เช่น ในกรณีที่องค์กรต้องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการคุกคามทางเพศในที่ทำงานอาจประกาศนโยบายเกี่ยวกับการต่อต้านการคุกคามทางเพศอย่างเป็นทางการให้ทราบโดยทั่วกัน รวมทั้งมีการออกแบบแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกรณีคุกคามทางเพศที่อาจเกิดขึ้นเพื่อเป็นกลไกสนับสนุนให้นโยบายดังกล่าวประสบความสำเร็จ

แม้การกำหนดบรรทัดฐานทางพฤติกรรมไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

ดังปรากฏในเอกสารนโยบายจะเป็นเสมือนการส่งสัญญาณอย่างเป็นทางการให้ทราบโดยทั่วกันว่าพฤติกรรมของบุคลากรในองค์กรที่ผู้บริหารต้องการเห็นควรเป็นเช่นไร แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าพฤติกรรมดังกล่าวจะเกิดขึ้นจริงเสมอไป ทั้งนี้ เพราะนอกจากในองค์กรจะมีบรรทัดฐานทางพฤติกรรมแบบเป็นทางการ ก็ยังมีบรรทัดฐานอีกแบบหนึ่งที่สำคัญไม่น้อย หรืออาจสำคัญยิ่งไปกว่าบรรทัดฐานแบบแรกในแง่การมีส่วนผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านพฤติกรรมในองค์กรอย่างยั่งยืน นั่นก็คือ การปรับเปลี่ยนบรรทัดฐานเชิงพฤติกรรม

## การปรับเปลี่ยนบรรทัดฐานเชิงพฤติกรรม

การพยายามปรับเปลี่ยนบรรทัดฐานเชิงพฤติกรรมของสมาชิกองค์กร ซึ่งได้รับอิทธิพลจากลักษณะความต่างของคนในกลุ่มวัยต่างถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ท้าทายยิ่งไปกว่าการปรับแก้กฎระเบียบหรือนโยบายต่างๆ เสียอีก

ความพยายามในการเปลี่ยนบรรทัดฐานทางพฤติกรรมในที่ทำงานจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรมีความเข้าใจบรรทัดฐานเดิมที่มีอยู่ ตลอดจนจรรยาบรรณและทัศนคติที่อยู่เบื้องหลังบรรทัดฐานนั้น



ได้ดีเพียงไร เพราะบรรทัดฐานทางพฤติกรรม เป็นเรื่องละเอียดอ่อนยิ่ง และบางครั้ง ก็ยากต่อการทำความเข้าใจ ดังนั้น ก่อนที่ผู้บริหารจะตัดสินใจดำเนินมาตรการใด ก็จำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเสียก่อน เพราะหากมาตรการที่ใช้มีความขัดแย้งกับค่านิยมและทัศนคติของคน บางกลุ่มก็อาจก่อผลเสียได้มาก ตั้งแต่ความรู้สึกไม่พอใจเล็กๆ จนอาจลุกลามใหญ่โตกระทบต่อขวัญกำลังใจและการปฏิบัติงานได้ในที่สุด

เมื่อเข้าใจบรรทัดฐานทางพฤติกรรม ที่มีอยู่เดิมแล้ว สิ่งที่ต้องดำเนินการต่อไป ก็คือ การสื่อสารทำความเข้าใจ และฝึกอบรมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง อย่างที่ต้องการ ยกตัวอย่างเช่น หากผู้บริหารเห็นความสำคัญของการจัดสภาพการทำงานให้สอดคล้องกับความต้องการของคนรุ่นใหม่ที่ต้องการความมีอิสระในการทำงาน จึงเห็นควรริเริ่มให้พนักงานสามารถทำงานนอกสำนักงานได้ตามโอกาส (หากเหมาะสมและเป็นไปได้) รวมทั้งให้มีการนำการจัดเวลาเข้า - ออก จากงานที่ยืดหยุ่นมาใช้แล้ว สิ่งที่ผู้บริหาร จะต้องทำนอกเหนือจากการประกาศออกมาเป็นนโยบายก็คือ การสื่อสารให้เกิดความเข้าใจกับกลุ่มคนรุ่นก่อน (ที่มักรู้สึกว่าจะถ้าไม่เห็นลูกน้องเข้าที่ทำงาน

หรือไม่ได้เห็นกับตาว่าลูกน้องนั่งอยู่กับ โต๊ะทำงานก็มักเชื่อว่าลูกน้องไม่ทำงาน หรือกำลังชู้งาน) ว่าในยุคปัจจุบันสภาพการทำงานเปลี่ยนแปลงไปแล้ว ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเอื้อให้คนสามารถทำงานได้ทุกเวลาจากทุกที่

นอกจากนี้ สิ่งจำเป็นอีกอย่างหนึ่ง ที่ต้องทำก็คือ การฝึกอบรมคนรุ่นเก่าและ **Baby Boomers** ที่ปัจจุบัน ส่วนใหญ่ ก็ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บริหาร/หัวหน้างาน ในระดับต่างๆ ในองค์กรแล้ว เกี่ยวกับการนำระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน ที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการ**ลดการควบคุมพฤติกรรมการทำงาน**ของลูกน้องอย่างเคร่งครัด เปลี่ยนไปเน้นที่**การควบคุมผลการปฏิบัติงาน**มากกว่ามาใช้

ความพยายามสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรมจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับเปลี่ยนมุมมองและทัศนคติของบุคลากรทุกกลุ่มในองค์กร ดังนั้น ความเข้าใจเกี่ยวกับความแตกต่างของกลุ่มคนวัยต่างๆ ในองค์กรจึงเป็นสิ่งสำคัญที่นักบริหารทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องมี หากหวังที่จะประสบความสำเร็จในการสนองความต้องการของคนรุ่นใหม่ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ทำให้คนรุ่นเการู้สึกถูกหักหน้าหรือแปลกแยก



อีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงวิธีการที่จะทำให้กลุ่มคนทั้งรุ่นเก่าและใหม่เกิดความพึงพอใจ รวมทั้งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรก็คือ การจัดให้มีระบบการสอนงานอย่างเป็นทางการ การสอนงานจะช่วยให้เด็กรุ่นใหม่ที่ยังขาดประสบการณ์ได้รับถ่ายทอดความรู้ รับฟังความเห็นเกี่ยวกับการทำงานของตน ได้แสดงออกถึงความคิดที่ตนมีเกี่ยวกับการพัฒนาการทำงาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ นอกจากจะเป็นที่ต้องการของคนรุ่นใหม่แล้ว รุ่นพี่ๆ ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นพี่เลี้ยงก็ได้รับประโยชน์เช่นกัน เช่น ภูมิใจที่องค์กรเห็นความสำคัญ/ความสามารถของตนจึงได้มอบหมายให้ดูแลสอนงานเด็กรุ่นใหม่ ซึ่งนอกจากจะได้ถ่ายทอดความรู้ในการทำงานให้เด็กรุ่นใหม่แล้ว ตัวรุ่นพี่เองก็ได้ประโยชน์จากการที่ได้แลกเปลี่ยนความรู้ (โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี) ความคิดเห็น รวมทั้งโอกาสทำความรู้จักและเข้าใจบุคลากรร่วมองค์กร รุ่นหลังมากขึ้น

## สรุป

การบริหารองค์กรโดยการใส่ใจในความไม่เหมือนกันของกลุ่มคนวัยต่างในองค์กร เป็นเทคนิคการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ผู้บริหารอาจนำมาใช้เพื่อสนองความต้องการที่เปลี่ยนไปของพนักงานยุคใหม่ จนทำให้องค์กรกลายเป็นหน่วยงานแห่งทางเลือก (Employer of Choice) ที่ใครก็อยากเข้ามาร่วมงานด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานราชการที่ปัจจุบันยังไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนเป็นตัวเงินได้สูงจนแข่งขันกับนายจ้างในภาคเอกชนได้

การบริหารงานบนความเข้าใจกลุ่มคนต่างวัยในองค์กรไม่ได้ต้องการเทคนิควิธีการอันสลับซับซ้อนแต่ประการใด แต่สิ่งสำคัญที่สุดก็คือ “ใจ” ที่ผู้บริหารต้องใส่ลงไป เมื่อมองลึกเข้าไปในองค์กร ภายใต้การบังคับบัญชาของตน







## 6 เทคนิคการบริหารโครงการ

สุวัฒน์ ตันประวัตี<sup>1</sup>



น้องๆ ที่คุ้นเคยกัน ที่ทำงานอยู่ในสถาบันดำรงราชานุภาพ ขอให้ผมเขียนเรื่องเทคนิคการบริหาร เพื่อนำไปเผยแพร่ในวารสารของสถาบันฯ

ผมจึงพยายามเรียบเรียงเรื่องเทคนิคการบริหารโครงการนี้ จากประสบการณ์ที่ได้ศึกษาอบรมมา และจากความรู้ที่ได้จากการปฏิบัติราชการ และการไปตรวจราชการที่ผ่านมา

ใครพูดแต่เพียงคำว่า **เทคนิคการบริหาร** เมื่อสมัยที่ผมเป็นปลัดอำเภอใหม่ๆ (ปี พ.ศ.2517) คนที่พูดนั้นอาจจะได้รับการขนานนามว่า **นักวิชาการ** เพราะเรื่องเทคนิคหรือหลักการบริหาร เป็นเรื่องหลักวิชาสมัยใหม่ของสมัยนั้น ที่ต้องเรียนมาระดับปริญญาถึงจะรู้เรื่องและเข้าใจ ลำพังความรู้ระดับปลัดอำเภอธรรมดา

<sup>1</sup> ขณะที่ยื่นขอตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร



สมัยก่อนนั้น ถ้าเรียนพื้นฐานมาแค่จบมัธยมปีที่ 6 แล้วรับราชการได้เข้าขึ้นมา มักจะยังไม่ถึงขั้นที่จะมีความรู้ทางวิชาการ

แต่พอมาถึงภาคปฏิบัติ ก็ในงานของปลัดอำเภอตนเอง คนจบเพียง ม.6 ก็สามารถปฏิบัติราชการได้อย่างครบถ้วน รวมทั้งเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนใหญ่ก็ใช้หลักบริหารนั้นเหมือนกัน เพียงแต่ไม่เคยรู้ว่านั่นคือหลักวิชาการบริหาร แต่ก็ปฏิบัติได้เป็นอย่างดี

คำว่า**นักวิชาการ**สมัยนั้น เป็นการเรียกขานบุคคล โดยเฉพาะข้าราชการแบบดูแคลนมากกว่าจะเรียกแบบยกย่อง เมื่อฟังคำอธิบายประกอบด้วยแล้ว ก็อบจะบอกได้ว่าเป็นคำ **ดูถูก** ข้าราชการที่เรียนหนังสือมามาก รู้แต่หลักวิชา แต่ไม่มีความสามารถที่จะทำงานให้ได้ผลสำเร็จ อย่างน้อยก็สู้พวกที่มีประสบการณ์ไม่ได้

ในความเป็นจริง ทั้งนักปฏิบัติ และนักวิชาการ ก็ได้มาบรรจบพบกันเหมือนแม่น้ำปิง วัง ยม น่าน มารวมกันที่ปากน้ำโพ เป็นแม่น้ำเจ้าพระยา คือในที่สุดก็ได้รู้ความจริงว่า **การปฏิบัติที่จะให้ได้รับผลสำเร็จ จะต้องเป็นหลักวิชาประกอบมาตั้งแต่ต้น** เพียงแต่ผู้ที่เป็นนักปฏิบัติ ไม่ได้รู้ตัวมาก่อนว่าที่ตนเองปฏิบัติไปปฏิบัติมานั้น ก็คือการปฏิบัติตามหลักวิชา รวมทั้งนักวิชาการ ก็อาจจะไม่รู้ในตอนแรกว่า หลักวิชาการที่ท่านได้เรียนมานั้น

เขาได้ปฏิบัติหรือทดลองปฏิบัติจนแน่ใจแล้ว จึงเขียนขึ้นมาเป็นหลักวิชาการ

สรุปว่า วิชาการมีความสำคัญ เพราะเป็นหลักเกณฑ์ที่พิสูจน์แล้วว่า เหมาะสำหรับการปฏิบัติ และการปฏิบัติทั้งหลายก็เป็นสิ่งที่นำมาซึ่งการสร้างวิชาการ โดยหลังจากได้ทดลองปฏิบัติ ลองผิดลองถูก ผ่านไปหลาย ๆ ครั้งแล้ว ก็จะสามารถสรุปผลได้ว่าอย่างไรจะใช้เป็นหลักการปฏิบัติได้ดีที่สุด ก็จะเอามา กำหนดเป็นหลักวิชา

**ผมควรจะเข้าเรื่องเทคนิคการบริหารโครงการได้แล้ว** ก่อนอื่น ผมจำเป็นต้องขอให้คำนิยามของคำว่าการบริหาร ว่าหมายถึง **การทำกิจการใดๆ ให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างคุ้มค่า** เพื่อจะได้คุยกันเรื่องการบริหารงานในกรอบเดียวกัน มิฉะนั้น จะให้ความหมายของคำว่า การบริหารไปต่างๆ นาๆ แล้วก็เกิดการโต้แย้งกันในมุมมองที่แตกต่างกันได้

เมื่อใช้คำจำกัดความของคำว่าการบริหาร อย่างที่ผมเรียกขานไว้นั้นแล้ว เราก็จะมาดูว่ามีจุดใดบ้างที่เป็นหลักสำคัญที่จะนำมาอภิปรายกันถึงเทคนิคการบริหารโครงการ

**จุดสำคัญจุดแรก**ที่เป็นความหมายของการบริหาร คือ **การทำกิจการใดๆ**



**ให้สำเร็จ** ซึ่งความสำเร็จของการทำกิจการใดๆ นี่ก็คือเป้าหมายของงานนั้น ในทางวิชาการอาจจะเรียกว่าผลผลิต หรือ Output

**จุดที่สอง**ที่ใช้คำว่า **อย่างมีประสิทธิภาพ** เป็นจุดที่กำหนดคุณภาพของงาน หมายความว่างานใดๆ นอกจากจะกำหนดเป้าหมาย หรือ Output แล้ว จำเป็นจะต้องเติมไปด้วยประสิทธิภาพหรือคุณภาพ อันเป็น**คุณลักษณะ**ของงานที่**พึงประสงค์**

**จุดที่สาม** กล่าวถึงคำว่า**ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด** หมายความว่า การบริหารงานใดๆ จะต้องมีการบริหารจัดการ ที่เรียกรวมๆ ว่ามีทรัพยากร ซึ่งทรัพยากรพื้นฐานคือ บุคลากร ระบบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ ซึ่งทรัพยากรพื้นฐานที่กล่าวนี้มักจะมีอยู่อย่างจำกัดเสมอ แต่แม้ว่าทรัพยากรทางการบริหารจะมีไม่จำกัด ก็ยังมีความจำเป็นที่ผู้บริหารจะต้องเลือกใช้สิ่งที่ดีที่สุด หรือที่เหมาะสมที่สุดอยู่นั่นเอง และ

**จุดที่สี่**สุดท้าย ที่กล่าวว่า...**อย่างคุ้มค่า** หมายถึงการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นให้เกิดประโยชน์ได้สูงที่สุด และคำว่า คุ้มค่านี้อาจจะมีความหมายไปถึงการส่งผลกระทบต่อสาธารณะที่เรียกว่า **Outcome** อันเป็นความมุ่งหมายของโครงการทุกโครงการนั่นเอง

ตลอดระยะเวลาที่ผมทำงานราชการมา ผมสังเกตเห็นว่า สิ่งหนึ่งที่ขาดหายไปในการบริหารโครงการของราชการคือ **การวางแผน** ซึ่งต้องถือว่าเป็นหัวใจของการบริหารงานทุกอย่าง ผมเห็นว่า ไม่ว่าจะงานเล็กหรืองานใหญ่แค่ไหน ผู้บริหารจะต้องวางแผนงานนั้นเสียก่อน มิฉะนั้น งานก็จะไม่ราบรื่น หรือไม่สำเร็จ หรือสำเร็จอย่างขาดประสิทธิภาพ หรือไม่คุ้มค่า

นักปราชญ์ คณาจารย์ หรือ นักวิชาการที่กำหนดทฤษฎีการบริหารงานทุกสำนัก ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จะเริ่มต้นด้วยเรื่องของการวางแผนทั้งสิ้น ในการปฏิบัติจริงทุกเรื่อง ทั้งในทางราชการหรือทางธุรกิจเอกชน ต่างจะต้องมีแผนก่อนเหมือนกัน

การวางแผน ในทางปฏิบัติ อาจจะต้องมีหลายระดับ หลายชั้น เนื่องจากมีการปฏิบัติหลายขั้นตอน ทุกขั้นตอนจึงต้องมีแผนย่อยของตนเองเสมอ





ผมไปตรวจราชการในระยะแรก ของปีงบประมาณ พ.ศ.2551 ผมได้เห็น ชัดเจนว่า ระดับปฏิบัติ ทั้งระดับจังหวัด ระดับอำเภอและระดับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ได้รับคำสั่งจากหน่วยเหนือ แล้ว ก็ไปลงมือปฏิบัติ เป็นการปฏิบัติตาม คำสั่งโดยไม่มี การวางแผนรองรับการ ปฏิบัติงานของตน งานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติไป ก็จะไม่ มีทิศทาง และไม่สามารถวัดความสำเร็จได้

หลังจากการตรวจราชการ เรื่อง การดำเนินการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด หรือการต่อสู้เพื่อเอาชนะ ยาเสพติด ซึ่งเป็นนโยบายเร่งด่วนสำคัญของรัฐบาล ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดเป็นภารกิจเร่งด่วน หนึ่งในห้าเรื่องของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ที่จะต้องดำเนินการ ให้เป็นผลภายใน 90 วัน (ต่อมาได้ขยาย เป็น 180 วัน) ผมได้พบว่ามีความจำเป็น เร่งด่วนที่จะต้องทบทวนความรู้และหลัก ปฏิบัติเรื่องการบริหารโครงการ ให้กับ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดบางส่วน เสียก่อน

ที่ว่าจำเป็นเร่งด่วนเพราะผมเห็นว่า จุดอ่อนที่ปรากฏนั้น แสดงให้เห็นเด่นชัดว่า การปฏิบัติงานของท่านขาดองค์ประกอบ ของการบริหาร ที่ผมได้กำหนดเป็นกรอบ ไว้ตั้งแต่แรก คือ

1. การดำเนินการตามภารกิจที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยท่าน เร่งรัด จะไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะทั้ง ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จังหวัด และศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อ เอาชนะยาเสพติดอำเภอ ไม่มีแผนงาน และโครงการที่เป็นรูปธรรม บางจังหวัด กำหนดแผนดำเนินการเร่งด่วนไว้ แต่ก็ยังไม่สมบูรณ์ เพราะไม่มีเป้าหมายและไม่มี ยุทธศาสตร์ที่จะดำเนินไปสู่เป้าหมาย หากกล่าวยาวต่อไปอีกก็ต้องสรุปได้ว่า ไม่ประสบผลสำเร็จแน่นอนด้วยปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการ

2. บางจังหวัด บางอำเภออาจจะ ได้กำหนดเป้าหมายไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่มี ตัวชี้วัดที่ชัดเจน แม้จะประสบความสำเร็จ คือบรรลุเป้าหมาย ก็ถือว่าเป็นความสำเร็จ ที่ขาดประสิทธิภาพ เพราะไม่มีสิ่งบ่งชี้ ระดับคุณภาพว่าเป็นประการใด เช่นที่ อำเภอหนึ่ง รายงานว่าสามารถจับกุม ผู้กระทำความผิดฐานมียาเสพติดเพื่อ จำหน่ายได้จำนวน 2 คดี ผู้ต้องหา 2 คน ถือว่าสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ว่า จะจับกุมให้ได้ 2 คดี เมื่อผมสอบถาม เพิ่มเติมถึงที่มาของเป้าหมาย 2 คดี ว่ากำหนดอย่างไร ก็ได้รับคำตอบว่า กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดกำหนดมา และกองบังคับการได้รับเป้าหมายมาจาก กองบัญชาการ ซึ่งรับมาจากสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติอีกต่อหนึ่ง แล้วนำเอา



เป้าหมาย คือจำนวนคดีที่จะต้องจับกุมให้ได้ภายในหนึ่งรอบปฏิบัตินั้น มาแจกจ่ายให้เป็นเป้าหมายของแต่ละสถานีตำรวจ ไม่เกี่ยวอะไรกับ ศตส.อำเภอ และไม่มีข้อมูลด้วยว่าในเขตอำเภอนั้น มีผู้ค้ายาเสพติดจำนวนกี่ราย จึงทำให้ผมวิจารณ์ว่าเป็นการปฏิบัติได้สำเร็จตามเป้าหมาย แต่ขาดประสิทธิภาพ

3. ยังมีบางอำเภอ บางจังหวัด ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขยันเร่งรัดการปฏิบัติของ ศตส.อำเภอ และสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย แม้จะมีประสิทธิภาพที่อ่อนด้อยสักหน่อย เมื่อสำรวจถึงการปฏิบัติอย่างละเอียดแล้ว ได้พบว่าการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางการบริหารอย่างไม่สมบูรณ์ เช่น ใช้บุคลากรอย่างไม่มีการบูรณาการ ทำให้บางหน่วยงานมีงานมาก บางหน่วยงานไม่ได้ทำงาน ขาดการบูรณาการงบประมาณ ทำให้การใช้งบประมาณจำนวนมากไม่มีเป้าหมายเรื่องการต่อสู้เอาชนะยาเสพติดในงบประมาณนั้น และยังมี การใช้งบประมาณในลักษณะเดียวกันเพื่อเป้าหมายเกี่ยวกับการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดต่างหาก ซึ่งทั้งหมดนั้น มาจากการจัดการที่แยกส่วน ไม่ได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ที่เคยกำหนดแผนยุทธศาสตร์หลักเอาไว้

4. หลังจากเสร็จสิ้นการดำเนินการตามรอบปีงบประมาณไปแล้ว หลายหน่วยงานได้รายงานที่สามารถดำเนินการได้สำเร็จตามที่ได้กำหนดเป็นโครงการไว้อย่างครบถ้วนแต่เมื่อได้ติดตามประเมินผลอย่างคร่าว ๆ แล้ว ผมได้พบว่า ที่ดำเนินการไปนั้นยังไม่น่าจะคุ้มค่าเมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่ได้ทุ่มเทลงไป เพราะคุณภาพชีวิตของประชาชน ในส่วนที่ถูกคุกคามจากภัยยาเสพติด ยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจอยู่ ยังมีการระบาดของยาเสพติดมากอยู่อย่างเดิม หรือเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ดูจากจำนวนผู้เสพติดที่เข้ารับการรักษาบำบัดเพิ่มมากขึ้น และยังมีตัวบ่งชี้ว่ากลุ่มเสี่ยง (เด็กและเยาวชน) มีแนวโน้มว่าจะยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดเพิ่มขึ้น เช่น มีจำนวนเด็กในวัยเรียนติดยาหรือมากขึ้น ตีมีสุรามากขึ้น

ผมเชื่อว่า นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการบริหารงานพอสมควร แต่ในภาคปฏิบัติท่านจะได้นำเอาความรู้ความเข้าใจของท่านไปใช้เพียงใด ย่อมเป็นทักษะของแต่ละท่าน ที่จะเกิดจากการฝึกฝนจนชำนาญ

แนวทางที่ผมคิดว่าอยากจะแนะนำท่านในเรื่องการบริหารโครงการ เพื่อประโยชน์ที่จะให้ท่านได้นำไปฝึกฝนจนเกิดเป็นทักษะนั้น ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 5 ประการเท่านั้น คือ



1. **วางแผนงาน (Plan)** เมื่อท่านรับนโยบายจากหน่วยเหนือหรือผู้บังคับบัญชาไปแล้ว ท่านจะต้องริบดำเนิการ โดยการประชุมปรึกษากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดโดยเร็ว

ที่ผมได้ไปตรวจราชการมา ผมได้เห็นว่าคุณทั้งหลายก็ได้เรียกประชุมส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาอย่างเร่งด่วนเกือบทุกจังหวัดทุกอำเภอ แต่เป็นการเรียกประชุมเพื่อถ่ายทอดนโยบายของรัฐบาล หรือนโยบายของผู้บังคับบัญชาให้กับข้าราชการได้รับทราบและให้นำไปปฏิบัติ ทั้งที่ท่านควรจะประชุมเพื่อการวางแผนการปฏิบัติในเรื่องนั้นอย่างจริงจัง กลับกลายเป็นว่า หลังจากการประชุมชี้แจงครั้งนั้นแล้ว ท่านได้ให้เจ้าหน้าที่บางส่วนจัดทำแผนดำเนินการขึ้นแล้วส่งไปให้ส่วนราชการต่างๆ ถือปฏิบัติ ซึ่งผมเห็นว่าเป็นการปฏิบัติที่กลับข้างกัน

ผมได้แนะนำให้คุณเรียกประชุมข้าราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกหน่วยงาน ที่ท่านเห็นว่าเป็นกำลังของท่าน และที่สำคัญมากๆ ในปัจจุบัน คือ ภาคเอกชนในท้องที่ของท่าน ที่เขามักจะรวมตัวกันเป็นองค์การไว้แล้ว ก็ขอให้เชิญเข้ามาร่วมในการวางแผนโดยผ่านการประชุมของท่านในครั้งนั้นด้วย

เป็นที่เข้าใจกันดีว่า ข้าราชการบางท่านไม่ชอบทางวิชาการ และเมื่อเชิญประชุมมาจัดทำแผนงาน ท่านก็จะให้ลูกน้องของท่านมาแทน แต่ท่านผู้บริหารของจังหวัดและอำเภอ ก็น่าจะมีกุศโลบายที่จะขอเชิญหัวหน้าส่วนราชการมาได้ และดำเนินการตามกระบวนการวางแผน (ตามหลักวิชา) โดยไม่ต้องใช้เวลามากมายนัก และไม่ใช้ถ้อยคำ หรือกระบวนการที่เป็นวิชาการมากนัก เพราะจะทำให้เกิดการเบื่อหน่ายและเสียเวลาโดยใช่เหตุ

นักวางแผนที่มีประสบการณ์สามารถใช้เวลาเพียงไม่เกิน 1 ชั่วโมง ในการค้นปัญหา สาเหตุของปัญหา แนวทางแก้ปัญหา และวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม จากที่ประชุมได้อย่างครบถ้วน เพราะผู้เข้าประชุมส่วนใหญ่เป็นข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐและภาคเอกชนที่มีประสบการณ์ร่วมกันในปัญหาของบ้านเมืองมามากพร้อมๆ กันอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นที่จะต้องประชุมปรึกษาอย่างยืดเยื้อเยิ่นเย้อให้หน้าเบื่อหน่ายต่อไป





ก่อนการประชุม ท่านผู้ว่าราชการจังหวัด หรือท่านนายอำเภอ น่าจะทำการบ้าน หรือสั่งให้ลูกน้องที่ชำนาญงานเรื่องนี้ทำให้ โดยกำหนดประเด็น กำหนดหัวข้อให้พร้อมก่อน จึงจะสามารถสรุปผลการประชุมปรึกษาหารือให้เป็นการวางแผนได้ภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ชั่วโมง

ผมคงไม่จำเป็นต้องสาธยายรายละเอียดว่า การวางแผนของท่านจะต้องประกอบด้วยหัวข้ออะไรบ้าง เพราะเรื่องอย่างนี้ เจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ของจังหวัดและอำเภอ ก็ทราบดีอยู่แล้ว เพียงแต่ขอให้ปฏิบัติให้ตรงตามหลักวิชา มิใช่การลอกเลียนแบบอย่างที่เคยเห็นเสมอๆ

## 2. การจัดองค์การ (Organize)

เพื่อรับผิดชอบการปฏิบัติตามแผนงานหรือโครงการนั้น

ท่านทั้งหลายเคยประสบมาแล้วพอๆ กันว่า งานมากมายหลายอย่างที่ท่านได้รับมอบหมายนั้น จำเป็นต้องใช้วิธีการที่เรียกในปัจจุบันว่า **บูรณาการ** ในการทำงาน เหตุที่ต้องบูรณาการก็เพราะว่าโครงการนั้น มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่าหน่วยงานเจ้าของเรื่องเฉพาะหน่วยเดียวงานนั้นจะต้องใช้กำลังบุคลากรหรืออำนาจหน้าที่ของข้าราชการมากกว่าหน่วยงานหน่วยเดียว หรืองานนั้นจะเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก หรือทั้งจังหวัด ทั้งอำเภอ และเกี่ยวข้องกับ

พื้นที่กว้างขวางเช่นกัน หากไม่บูรณาการไม่ขอให้หลายหน่วยงานเข้ามาร่วมงานกันแล้ว งานจะมีอุปสรรคขัดข้องมาก

ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอทุกท่านมีความคุ้นเคยเป็นอย่างมากกับการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สำหรับดำเนินการในเรื่องต่างๆ มาแล้ว แต่บางท่านไม่ทราบว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนั้นคือ การจัดองค์การใหม่ เพื่อขับเคลื่อนงานที่ได้รับมอบหมายมา จึงทำให้การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ทำกันไปตามธรรมเนียม คือไม่คิดว่าคณะกรรมการนั้นคือตัวองค์การที่จะใช้สำหรับการบริหารงาน ส่วนมากกลับไปใช้ฝ่ายเลขานุการ เป็นคนดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว ก็เลยทำให้รู้สึกเหมือนกับว่าเป็นงานในความรับผิดชอบของฝ่ายเลขานุการ ส่วนคณะกรรมการทั้งหลายทั้งปวงนั้นเป็นเพียงรับทราบ

วิธีที่จะทำให้องค์การ หรือคณะกรรมการเข้ามาช่วยทำงานได้จริง จะต้องมาด้วยการประชุม เพราะองค์การที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นองค์การชั่วคราว มีอำนาจหน้าที่เฉพาะกิจการนั้น ในกรอบเวลาและกรอบภารกิจเพียงแค่งานสำเร็จ หากไม่มีการประชุม ก็เท่ากับไม่มีการทำงาน กรณีที่เป็นโครงการใหญ่ และจะต้องเกี่ยวข้องกับภารกิจปกติ หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานปกติ



ด้วย ก็ยังจะต้องมีการประชุมเพื่อ การปรึกษาหารือและประสานการ ปฏิบัติบ่อยครั้งมากกว่าโครงการ ที่ไม่ซับซ้อน

การมอบหมายงานให้คณะ- กรรมการ ขององค์การเฉพาะกิจนี้ ไปปฏิบัติ ก็จะต้องมอบหมายโดย คำสั่งของผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งนั้น คือผู้ว่าราชการจังหวัด และหรือ นายอำเภอ เพราะเป็นการใช้อำนาจ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการที่ได้รับคำสั่ง ก็อาจจะไปกำหนดเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน ของตนให้ร่วมปฏิบัติเพิ่มเติมด้วยก็ได้

การจัดองค์การในข้อนี้ จึงรวมไปถึง การจัดตัวบุคลากรไปในคราวเดียวกัน ไม่ต้องแยกหัวข้อชี้แจงเพิ่มขึ้นมา

### 3. การติดตามผลและการ- ประเมินผลการปฏิบัติ (Follow up and Evaluate)

การบริหารงานใด ๆ ผู้บริหารย่อม ต้องการให้เกิดผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่าแม้จะมีทรัพยากรที่จำกัด การ ที่จะทราบได้ว่า งานที่ดำเนินการไปนั้น จะได้ผลสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้หรือไม่ เพียงใด จำเป็นต้องมีการติดตามและ ประเมินผล ไม่ว่าจะติดตามประเมินผล เมื่องานเสร็จสิ้นแล้ว หรือติดตามผล ประเมินผลเป็นระยะ ๆ ในระหว่างดำเนินงาน



เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไข หาก พบว่างานนั้นจะไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

การติดตามประเมินผล เป็น กระบวนการของการบริหารงานที่ต้องมี การเตรียมการไว้ตั้งแต่ขั้นวางแผนงาน แต่จะรวมไว้กับคณะกรรมการดำเนินการ หรือจะกำหนดฝ่ายติดตามประเมินผลไว้ ต่างหากก็ได้

งานติดตามและประเมินผล คือ การยกเอาเป้าหมายของงานมากำหนด เป็นตัวชี้วัด ที่สามารถระบุผลเป็นรูปธรรม ได้ชัดเจน เป็นเรื่อง que ผู้บริหารจะต้องทำ ความเข้าใจให้ลึกซึ้ง และต้องดำเนินการ คู่ไปกับการบริหารโครงการ ไม่ว่าจะเป็ น การติดตามผลหรือประเมินผลในเชิง ปริมาณหรือเชิงคุณภาพ ก็สามารถกำหนด ตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมได้เสมอ

การติดตามประเมินผลในหลาย โครงการ อาจจะต้องประกอบด้วยการ สัมรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป หรือเฉพาะกลุ่มประกอบด้วย





#### 4. การประชาสัมพันธ์ (Public relation)

การบริหารโครงการทั่วไป มักจะขาดการประชาสัมพันธ์ เพราะพากันเข้าใจไปว่า การประชาสัมพันธ์นั้นคือการโฆษณา เพื่อหาเสียงหรือหาความนิยมหรือบางทีเรียกว่า “ตีปีป” คือหมายความว่าทำให้มีชื่อเสียงโด่งดัง ซึ่งผมต้องทำความเข้าใจ เพื่อให้ทุกท่านทั้งหลายทำการประชาสัมพันธ์ในเนื้องานมากกว่าการโฆษณาตัวบุคคล

โครงการของทางราชการทุกโครงการ มักจะมุ่งหมายสร้างความสงบสุขหรือสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนทั้งสิ้น การประชาสัมพันธ์โครงการต่อประชาชนจะเป็นการเปิดเผยให้ประชาชนได้เข้าร่วมในการปฏิบัติในโครงการนั้นเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ความมุ่งหมายที่สำคัญมากที่สุดของการประชาสัมพันธ์คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ สนับสนุน และตรวจสอบ เพราะเป็นกิจการสาธารณะ



เมื่อได้ทราบเช่นนี้แล้ว ผู้ที่ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์โครงการ จะต้องมุ่งไปถึงวัตถุประสงค์ของการประชาสัมพันธ์ทั้งสองประเด็นดังกล่าวแล้วคือ มุ่งหมายให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งการรับรู้และการสนับสนุน และเข้ามาตรวจสอบโครงการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในทุกขั้นตอน การประชาสัมพันธ์จึงต้องกระทำทุกระยะของโครงการเช่นเดียวกัน

#### 5. การรายงานผลการปฏิบัติจากผลที่คาดว่าจะได้รับ (Report)

เกือบจะเป็นเรื่องปกติ ที่การปฏิบัติราชการใดๆ จะต้องมีการรายงานผลให้ผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยเหนือได้รับทราบ แต่เป็นเรื่องแปลกที่ในความเป็นจริงหน่วยเหนือหรือผู้บังคับบัญชามักจะต้องเตือนหน่วยปฏิบัติให้รายงานผลการดำเนินงานให้ทราบ

เหตุใดหน่วยปฏิบัติจึงไม่รายงานผลหรือรายงานผลก็ไม่ครบถ้วน ไม่สมบูรณ์

เหตุสำคัญก็คือ การปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ดำเนินการตามที่กล่าวมาข้างต้นหรือดำเนินการไม่ครบถ้วนทุกขั้นตอน ทำให้งานไม่สำเร็จตามเวลาที่กำหนด หรือสำเร็จแต่อาจจะไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ไม่บรรลุผลตามนโยบาย



หากสอบถามหรือตรวจสอบลงไปถึงสาเหตุของความบกพร่องนั้น ก็จะได้รับทราบว่า ขาดปัจจัยทางการบริหาร หรือผู้บริหารไม่มีทักษะในการบริหารงาน

ดังนั้น การรายงานผลการปฏิบัติ จึงเป็นหัวข้อบังคับที่ผู้บริหารโครงการ จะต้องจดจำและกำหนดขั้นตอน วันเวลาที่ จะรายงานให้ได้ ซึ่งหากได้กำหนดไว้ล่วงหน้า ก็จะทำให้ผู้บริหารโครงการ ตระหนักได้ว่า จะต้องทำงานใดเพิ่มเติม ในช่วงวางแผนงาน

การรายงานผล เป็นหลักประกัน ที่กำหนดล่วงหน้าว่า ผลที่จะต้องรายงาน ในระยะใดคือผลอย่างไร หากได้จัดทำ เป็นตารางลักษณะกำหนดการ ก็จะเป็น ตัวช่วยควบคุมงานไปในตัว โดยทำให้ หัวข้อการรายงานผล สอดคล้องกับหัวข้อ ผลที่คาดว่าจะได้รับ ที่ปรากฏอยู่ใน แผนงานในขั้นตอนของการวางแผนนั่นเอง

เมื่อผมไปตรวจราชการ ได้กำหนด หัวข้อหรือประเด็นที่จะไปตรวจและ ติดตามผลการปฏิบัติ ผมจะได้พบเสมอว่า

หน่วยงานที่ผมเข้าไปตรวจนั้นขาดทักษะ ในการบริหารงาน ไม่อาจจะกล่าวได้ว่าขาด ความรู้ เพราะทุกท่านที่เกี่ยวข้อง กว่าจะก้าวขึ้นมาถึงระดับต่าง ๆ นั้น ท่านจะต้อง ผ่านการศึกษาพื้นฐานในเรื่องการบริหาร มาทุกคน ต้องผ่านการฝึกอบรมเรื่อง การวางแผนและการบริหารแผนงานโครงการ มาทั้งสิ้น แต่ผมทราบว่าท่านไม่ค่อยได้เอา ความรู้และทักษะที่ฝึกอบรม มาใช้ในการ ปฏิบัติงานจริง ท่านข้ามขั้นตอนต่าง ๆ ที่ได้ร่ำเรียนมา เพราะท่านมีความสามารถ และประสบการณ์มากขึ้น ในท้ายที่สุด เมื่อจะต้องกลับไปสู่พื้นฐาน ท่านก็หลงลืม ความรู้ และหมดความเข้าใจของคือขาด ทักษะไปแล้ว

ผมปรารถนาจะให้มีการฝึกอบรม กันในเรื่องสำคัญอย่างนี้เป็นประจำทุกปี หรืออาจจะมากกว่าปีละครั้งสำหรับทุกคน ที่อยู่ในสายงานเกี่ยวข้องกับบริหารงาน

ทั้งหมดนี้จะเกี่ยวกับเทคนิคการ บริหารตามที่น้อง ๆ เขาอยากจะให้เขียน สักเพียงใดก็ขอให้ท่านพิจารณากันดู





# ก การจัดการความรู้เพื่อพัฒนาองค์การให้เป็น องค์การแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ

ดร.สุรชาติ ฅ นหนองคาย<sup>1</sup>



ความท้าทายที่ผู้บริหารองค์การ  
ภาครัฐต้องเผชิญ คือ การปรับเปลี่ยน

องค์การให้สามารถแสดงบทบาทจนบรรลุ  
เป้าหมายการเป็นหน่วยงานที่มีการ  
บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้ได้ วิธีการ  
พัฒนาให้บรรลุผลดังกล่าวมีอยู่หลายวิธีการ  
แต่วิธีที่สำคัญคือ วิธีจัดการความรู้เพื่อ  
ให้หน่วยงานของรัฐเป็นองค์การแห่งการ  
เรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่  
บัญญัติไว้ในมาตรา 11 แห่งพระราช  
กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ  
บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546  
ซึ่งบัญญัติว่า

<sup>1</sup> โครงการบริการวิชาการด้านบริหารจัดการภาครัฐและการพัฒนาองค์การสุขภาพ คณะ  
สาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล phsnk@mahidol.ac.th



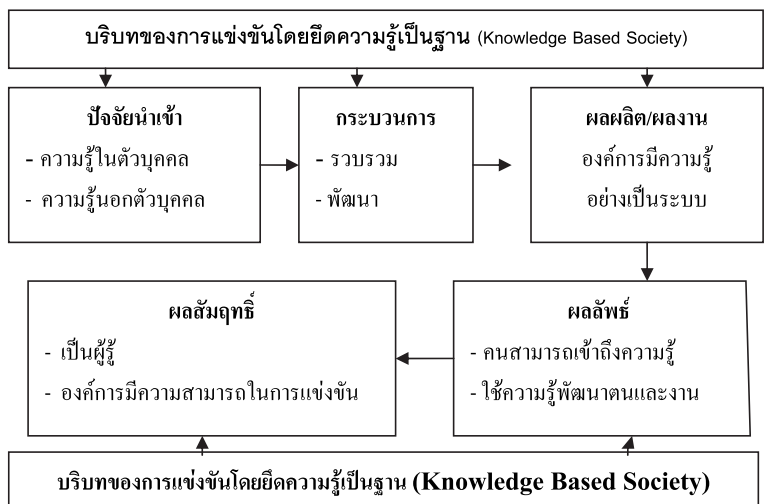
“ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์ และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัดให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ และมีการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามพระราชกฤษฎีกานี้”

การพัฒนาองค์การเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ คือ การเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอเป็นภาวะที่หลีกเลี่ยงไม่ได้สำหรับผู้บริหารยุคปัจจุบัน แต่การดำเนินการดังกล่าวก็อาจสำเร็จหรือไม่สำเร็จก็ได้ถ้าเป็นการพัฒนาแบบลองถูก ลองผิด วิธีการที่จะป้องกันผลลัพธ์อันไม่พึงประสงค์จึงจำเป็นต้องนำแนวทางการจัดการความรู้มาประยุกต์ร่วมกับการ

จัดการความเสี่ยงโดยมีข้อเสนอเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ดังนี้

**การจัดการความรู้ในองค์การ** หมายถึง การรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในองค์การ ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคลหรือเอกสารมาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้ทุกคนในองค์การสามารถเข้าถึงความรู้ และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้ รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้องค์การมีความสามารถในเชิงแข่งขันสูงสุด

จากความหมายดังกล่าวสามารถนำมากำหนดความสัมพันธ์ของการจัดการความรู้ตามแบบจำลองการประเมินผล CIPP Model ซึ่งประกอบด้วย บริบท (Context) ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) ผลผลิต/ผลงาน (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และผลสัมฤทธิ์ได้ตามผังภาพ





## ผลสัมฤทธิ์ของการจัดการความรู้

หลักสำคัญของการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์คือ การกำหนดตัวชี้วัดของปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต/ผลงาน และผลลัพธ์ โดยนำผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นเป็นฐานในการกำหนด เช่น ในกรณีนี้การจัดการความรู้ตามคำนิยามได้กำหนดผลในบั้นปลายหรือผลสัมฤทธิ์ไว้ว่าเป็นการพัฒนาคนให้เป็นผู้รู้ และพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรที่มีขีดความสามารถในการแข่งขัน การจะบรรลุผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวได้องค์กรจำเป็นต้องรวบรวมความรู้มาพัฒนาให้เป็นระบบจนคนในองค์กรสามารถที่จะเข้าถึงและใช้ความรู้ในแข่งขันในเวทีโลกหรือสังคมให้ได้ ซึ่งในปัจจุบันนี้ถ้าเราสมัครใจเข้าสู่ระบบทุนนิยมเราก็ต้องพัฒนาความรู้ของเราให้สามารถแข่งขันในสังคมโลกให้ได้ เพราะโลกทุกวันนี้เป็นสังคมที่มีใช้สังคมแห่งการใช้กำลังหรืออำนาจข่มขู่เป็นหลัก แต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นสังคมที่ต้องใช้ความรู้เป็นฐาน แต่บรรดาความรู้ที่องค์กรรวบรวมและพัฒนาขึ้นมาจะต้องไม่ใช่ความรู้ทั่วไปแต่ต้องเป็นความรู้เพื่อใช้ในการแข่งขันตามผลสัมฤทธิ์ที่องค์กรกำหนด ผลสัมฤทธิ์ที่องค์กรกำหนดจึงเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์ขององค์กร เมื่อนำวิสัยทัศน์ขององค์กรมาเป็นผลสัมฤทธิ์จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องนำยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ขององค์กรมาวิเคราะห์หัดด้วย ทั้งนี้ เพื่อที่

จะได้กำหนดขอบเขตการจัดการความรู้ (KM Focus Area) ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับเป้าประสงค์ขององค์กร แต่ในบรรดาเป้าประสงค์ขององค์กรมักจะมีรายละเอียดหรือวัตถุประสงค์ย่อยอีกมาก การกำหนดความรู้ที่จะรวบรวมและพัฒนาจึงต้องถ่วงถ่วงว่าจะนำความรู้ที่จำเพาะเจาะจงใดมาเป็นหัวข้อเรียกว่า ความรู้เป้าหมายในการจัดการความรู้ (KM Desire State) จะได้ไม่ไปรวบรวมความรู้ที่มีอยู่อย่างหลากหลายมาไว้โดยไม่สามารถนำไปใช้เพื่อพัฒนาตนเองให้สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรได้ การกำหนดขอบเขตและเป้าหมายในการจัดการความรู้ขององค์กรจึงจำเป็นต้องพิจารณาจากยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ขององค์กร

## ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ขององค์กร

โครงสร้างขององค์กรต้องสอดคล้องกับภารกิจขององค์กร โดยทั่วไปภารกิจขององค์กรภาครัฐมักถูกกำหนดจากกฎหมายที่ก่อตั้งองค์กรนั้น ๆ จึงเรียกว่าภารกิจตามกฎหมาย (Legal Mandate) ซึ่งมักจะทำให้องค์กรภาครัฐติดขัดแต่เพียงว่าต้องปฏิบัติภารกิจตามกฎหมายให้ครบถ้วน โดยมีผลผลิตเป็นไปตามปริมาณ คุณภาพ และเวลาที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณซึ่งต้องรายงานต่อสำนักงานประมาณเป็นรายไตรมาส องค์กรใด



ติดยึดกับการปฏิบัติภารกิจก็มักจะทำงานประจำเป็นหลัก ไม่มีงานพัฒนาปรากฏ แต่ถ้าองค์กรมีการกำหนดวิสัยทัศน์องค์กรก็มีพันธะต่อการปฏิบัติภารกิจให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่เรียกว่า พันธกิจ (Mission) ซึ่งจะแตกต่างเล็กน้อยกับคำว่าประเด็นยุทธศาสตร์ ที่พันธกิจยึดการปฏิบัติภารกิจเป็นหลัก (Mandate Focus) ส่วนประเด็นยุทธศาสตร์จะยึดเป้าประสงค์ตามวิสัยทัศน์เป็นหลัก (Vision Focus)

จังหวัดแห่งหนึ่งกำหนดวิสัยทัศน์ว่า “เป็นเมืองน่าอยู่” และเพื่อให้เห็นขอบเขตว่าเมืองน่าอยู่ประกอบด้วยอะไรบ้างโดยไม่ผูกพันกับเมืองน่าอยู่ตามมาตรฐานขององค์กรใดๆ แต่เป็นเมืองน่าอยู่ตามบริบทหรือสิ่งแวดล้อมของจังหวัดนั้น ๆ จึงเพิ่มเติมให้สมบูรณ์เพื่อสามารถกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ได้ตรงกับบริบทของจังหวัดว่า “เป็นเมืองน่าอยู่ เคียงคู่รั้วค่าธรรมชาติ ชาญฉลาดทำกิน อยู่ในดินแดนสันติสุข”

ภารกิจของจังหวัด คือ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นงานประจำ ส่วนพันธกิจ คือ การปฏิบัติภารกิจ (Mandate หรือ Primary Activities) ให้ครอบคลุมครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ คือ

ความเป็นเมืองน่าอยู่ และเพิ่มพันธกิจการพัฒนากลไกสนับสนุนการปฏิบัติงาน (Supportive Activities) ที่เป็นสิ่งจำเป็นของจังหวัดผนวกเข้าไป

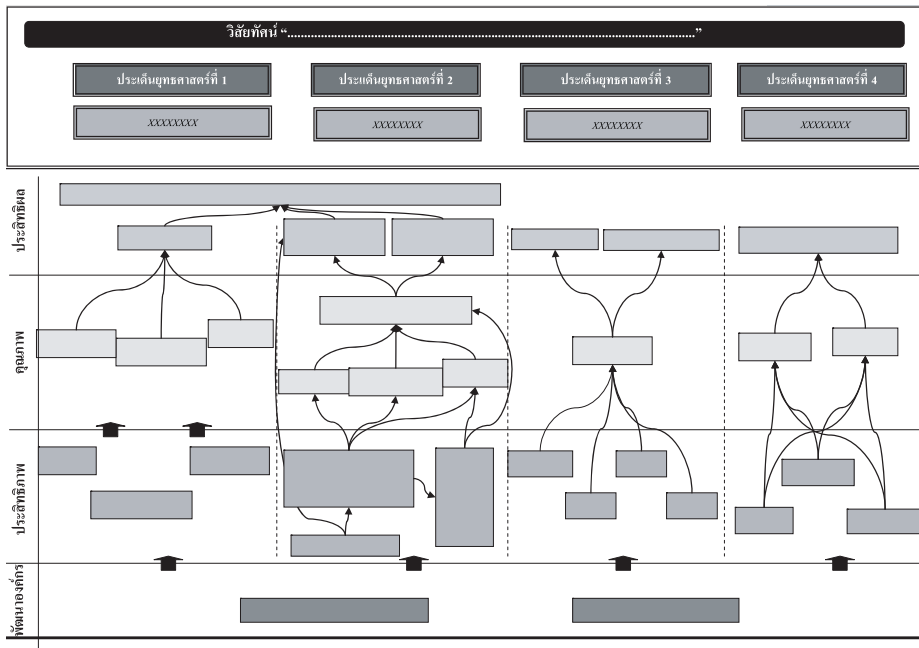
ส่วนประเด็นยุทธศาสตร์ คือ การดำเนินการเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ ในกรณีนี้สามารถจำแนกประเด็นยุทธศาสตร์ได้ ดังนี้

“เคียงคู่รั้วค่าธรรมชาติ” ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ การรักษาและพัฒนาสิ่งแวดล้อม

“ชาญฉลาดทำกิน” ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ การพัฒนาโดยยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง

“อยู่ในดินแดนสันติสุข” ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ การพัฒนาสังคมและความสงบเรียบร้อย

ผลของการดำเนินการในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ คือ เป้าประสงค์ (Goal) ซึ่งในกรณีนี้อาจกล่าวได้ว่าต้องมีเป้าประสงค์ให้ครบทุกประเด็นยุทธศาสตร์ และแต่ละเป้าประสงค์จะประกอบด้วยวัตถุประสงค์ (Objective) โดยแบ่งกลุ่มของวัตถุประสงค์ออกเป็น 4 กลุ่มหรือ 4 มุมมอง ประกอบด้วย ประสิทธิภาพ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการพัฒนาองค์กร ถ้ามี 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ก็เชื่อมโยงได้ตามที่ปรากฏในผังภาพ ดังนี้



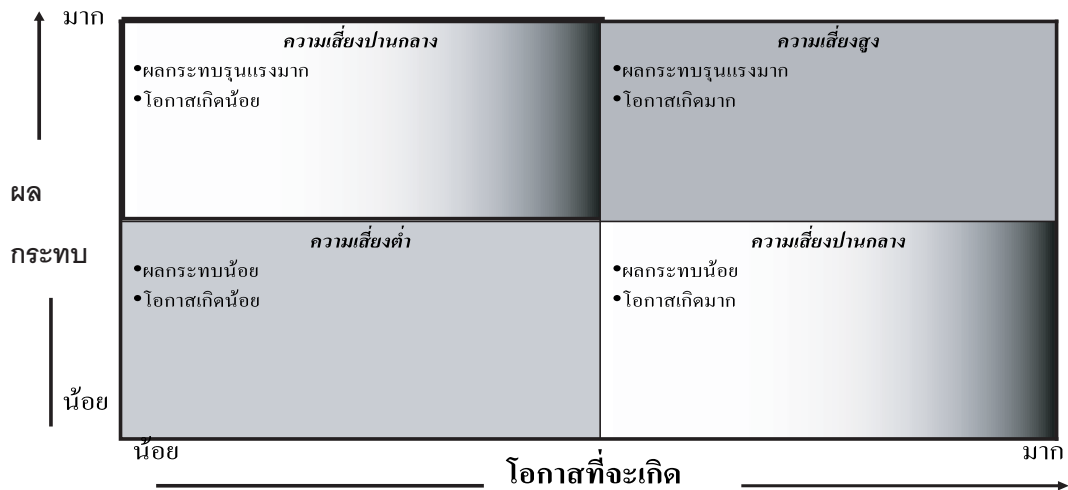
จากผังภาพแสดงให้เห็นว่า ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์จะต้องมีเป้าประสงค์ 4 เป้าประสงค์ ในแต่ละเป้าประสงค์จะประกอบด้วยวัตถุประสงค์ องค์การจะต้องนำแต่ละวัตถุประสงค์ไปกำหนดว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างไรโดยใช้ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่สำคัญ (Key Performance Indicator : KPI) เป็นตัวบ่งชี้ผล ปริมาณ คุณภาพ และเวลาของตัวชี้วัดเรียกว่า เป้าหมาย ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดให้เห็นถึงความก้าวหน้าหรือผลการพัฒนาให้ชัดเจน และมีความเป็นไปได้จึงต้องมีข้อมูลฐาน (Baseline Data) เป็นตัวกำหนดสถานะปัจจุบันก่อนในกรณีไม่มีข้อมูลฐานมาก่อนจะทำให้กำหนดเป้าหมายได้ยาก

### การจัดการความเสี่ยงในการบริหารเชิงกลยุทธ์

โอกาสที่จะไม่บรรลุวิสัยทัศน์ขององค์การเป็นผลมาจากการไม่บรรลุเป้าประสงค์ และผลของการไม่บรรลุเป้าประสงค์มาจากวัตถุประสงค์ซึ่งเป็นองค์ประกอบของแต่ละเป้าประสงค์ไม่บรรลุผล ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการไม่บรรลุผลนั้นประกอบด้วย หากประเมินแล้วพบว่าโอกาสในการที่จะไม่บรรลุผลมีมากและก่อให้เกิดความเสียหายมากก็แปลว่ามีความเสี่ยงสูง ระดับของความเสียหายใดๆ มีมากน้อยจะผันแปรไปกับโอกาส และความรุนแรงของการสูญเสียที่จะเกิดแก่องค์การตามแผนภูมิความเสี่ยง



## แผนภูมิความเสี่ยง (Risk Map)



สาเหตุสำคัญของความเสี่ยงแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่คือ สาเหตุเกิดจากความเสียหายภายในซึ่งสามารถกำหนดแนวทางการจัดการความเสี่ยงได้โดยการจัดทำมาตรฐานควบคุมภายในเพื่อให้คนมีความรู้ สามารถนำความรู้ไปใช้ปฏิบัติงานได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าการจัดการความรู้เป็นวิธีการจัดการความเสี่ยงขององค์กรที่สำคัญวิธีหนึ่ง ส่วนสาเหตุความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยภายนอกสามารถจัดการโดยการกำหนดกลยุทธ์ โดยแต่ละกลยุทธ์ขึ้นอยู่กับความรุนแรงที่องค์กรจะได้รับซึ่งอาจสรุปกลยุทธ์ใหญ่ๆ ได้ดังนี้

1. ถ้าไม่รุนแรงและไม่กระทบกระเทือนมากจนทำให้องค์กรไม่สามารถปฏิบัติการประจำได้ให้ใช้กลยุทธ์ยอมรับ (Risk Acceptance)

2. ถ้าสามารถหลบเลี่ยงไม่ปะทะกับความเสี่ยงก็ใช้กลยุทธ์หลีกเลี่ยง (Risk Avoidance)

3. ถ้าสามารถถ่ายโอนความรับผิดชอบหรือการปะทะกับความเสี่ยงไปให้องค์กรอื่นได้ก็ใช้กลยุทธ์ถ่ายโอน (Risk Transfer)

4. ถ้าต้องเผชิญหน้ากับความเสี่ยงก็ต้องใช้กลยุทธ์ควบคุมทั้งก่อนเกิดขณะเกิด และหลังเกิดความเสี่ยง โดยอาจใช้การจำกัดขอบเขต และทุเลาความเสี่ยง (Risk Elimination and Risk Minimization)

5. ถ้ามีการผสมผสานทุกสถานะดังที่กล่าวมาก็ต้องกำหนดกลยุทธ์ให้เหมาะสมตามสถานการณ์โดยจัดทำแผนไว้ (Contingency Plan)





แต่องค์กรจะสามารถจัดการความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรว่าจะรวบรวมความรู้และพัฒนาให้ความรู้เป็นระบบอย่างไร รวมทั้งสามารถจัดการความรู้จุนบุคคลในองค์กรเข้าถึง และใช้ความรู้ได้อย่างสะดวกและเหมาะสมกับสถานการณ์หรือไม่

### แบบจำลองในการจัดการความรู้

วิธีการจัดการความรู้ที่นิยมใช้ในประเทศไทยมีอยู่ 3 กลุ่มคือ 1) กลุ่มของสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ และ กพร. 2) กลุ่ม สคส. ซึ่งมีบุคคลสำคัญที่นำกลุ่มนี้คือ ศาสตราจารย์นายแพทย์วิจารณ์



พานิช และ ดร.ประพนธ์ ผาสุขยืด และ กลุ่มที่ 3 เน้นการใช้เทคนิควิเคราะห์และสังเคราะห์ความรู้อย่างเป็นระบบ (CommonKADS: Common Knowledge Analysis Diagnosis System) เมื่อนำทั้ง 3 แบบมาประยุกต์ให้เหมาะสมกับองค์กรอาจสรุปแนวทาง สำคัญได้ 7 ประการคือ

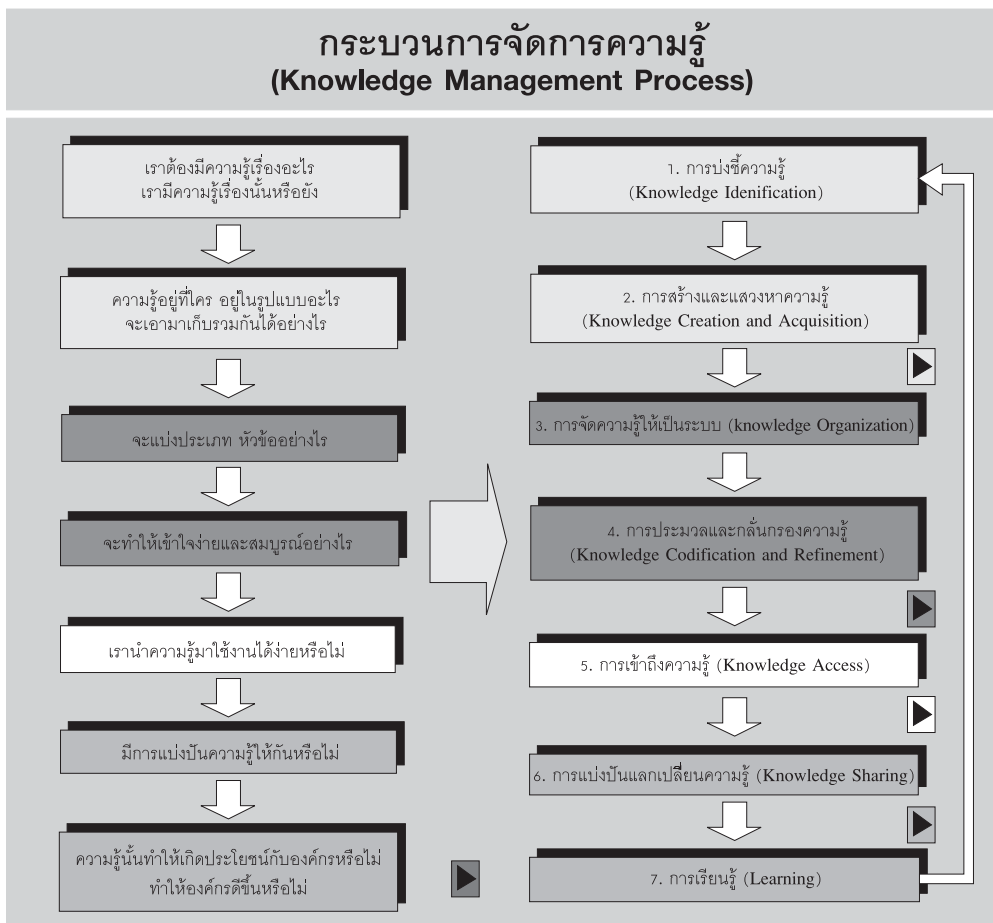
#### 1. ระดับในการจัดการความรู้

องค์กรแบ่งเป็น 3 ระดับจากล่างสู่บนคือระดับบุคคล ระดับทีม/กลุ่มงาน และระดับองค์กร การวิเคราะห์ความรู้ที่ใช้ในองค์กรจึงต้องวิเคราะห์ทั้ง 3 ระดับ กล่าวคือ การจัดการความรู้ต้องให้บรรลุผลทั้ง 3 ระดับคือ การพัฒนาให้คนในองค์กรเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ (Learning Person หรือ Learning Agent)

การพัฒนาทีมให้เป็นทีมแห่งการเรียนรู้ (Learning Team) และหลายๆ ทีมรวมกันเป็นองค์กรก็คือ การพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization)

#### 2. กระบวนการ

จัดการความรู้ สามารถสรุปขั้นตอนสำคัญได้ตามผังภาพดังนี้



**3. การวิเคราะห์ขอบเขตความรู้ และเป้าหมายความรู้** ทั้ง 3 ระดับ คือ ระดับองค์กร ระดับทีม และระดับบุคคล อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ความรู้สำหรับการปฏิบัติภารกิจประจำ และความรู้เชิงพัฒนาหรือความรู้ในการปฏิบัติภารกิจเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์หรือความรู้เชิงกลยุทธ์ (Strategic Knowledge) ดังนั้น การแสวงหาความรู้โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับประเมินตนเอง (Self Assessment)

จึงเป็นวิธีการที่อาจนำเอาแนวทางของ MBNQA (Malcolm Balrige National Quality Award) มาประยุกต์ได้

**4. ความรู้ระดับองค์กร** เป็นการแสวงหาว่าองค์กรต้องใช้ความรู้ในการบริหารเชิงกลยุทธ์ใดบ้างโดยเป็นการอธิบายวิธีการปฏิบัติการขององค์กร สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ ความสัมพันธ์ที่สำคัญในการปฏิบัติการ ความท้าทายและความได้เปรียบเชิงกลยุทธ์ ซึ่งเป็นแนวทางที่ครอบคลุมระบบการจัดการ



การดำเนินการขององค์การโดยรวม การวิเคราะห์ความรู้ระดับองค์การโดยการแสวงหาคำถามมาให้ผู้บริหารตอบถือเป็นวิธีการที่นิยมใช้ในการประเมินตนเองแบบจำลองระดับองค์การ (Organization Model : OM) มักเป็นการประเมินในประเด็นต่อไปนี้

ก. สภาพแวดล้อมขององค์การ

(1) องค์การมีผลิตภัณฑ์และบริการหลักอะไรบ้าง กลไกที่องค์การใช้ในการส่งมอบผลิตภัณฑ์และบริการให้แก่ลูกค้าคืออะไร

(2) วัฒนธรรมขององค์การคืออะไร วัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ พันธกิจ และค่านิยมขององค์การที่ได้ประกาศไว้คืออะไร

(3) ลักษณะโดยรวมของบุคลากรเป็นอย่างไร มีการจำแนกบุคลากรหรือพนักงานออกเป็นกลุ่มและประเภทอย่างไร กลุ่มเหล่านี้มีความต้องการและความคาดหวังที่สำคัญอะไรบ้าง มีการศึกษาระดับใด ความหลากหลายของบุคลากรและภาระงานในองค์การ ข้อกำหนดพิเศษด้านสุขภาพและความปลอดภัยมีอะไรบ้าง

(4) องค์การมีอาคารสถานที่ เทคโนโลยี และอุปกรณ์ที่สำคัญอะไรบ้าง

(5) องค์การดำเนินการภายใต้สภาพแวดล้อมด้านกฎระเบียบข้อบังคับอะไรบ้าง กฎระเบียบข้อบังคับด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัย ข้อกำหนด

เกี่ยวกับการรับรองระบบงาน การรับรองหรือข้อกำหนดด้านการจดทะเบียนมาตรฐานอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ

ข. ความสัมพันธ์ระดับองค์การ

(1) โครงสร้างองค์การ และระบบธรรมาภิบาลขององค์การเป็นอย่างไร ความสัมพันธ์ด้านการรายงานระหว่างคณะกรรมการธรรมาภิบาล ผู้นำระดับสูง และองค์การแม่เป็นอย่างไร

(2) กลุ่มลูกค้าและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และส่วนตลาดที่สำคัญขององค์การคืออะไร กลุ่มดังกล่าวมีความต้องการและความคาดหวังที่สำคัญอะไรบ้าง เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ บริการ และการปฏิบัติการ ความแตกต่างในความต้องการ และความคาดหวังของแต่ละกลุ่มมีอะไรบ้าง

(3) ประเภทของผู้ส่งมอบ คู่ค้า คู่ความร่วมมือ และตัวแทนจำหน่ายที่สำคัญที่สุดคือใคร บทบาทของผู้ส่งมอบ คู่ค้า คู่ความร่วมมือ และผู้จัดจำหน่ายในระบบงาน กระบวนการผลิต และการส่งมอบผลิตภัณฑ์และบริการที่สำคัญคืออะไร พวกเขามีบทบาทอย่างไรในกระบวนการสร้างนวัตกรรมขององค์การ ความต้องการที่สำคัญที่สุดของห่วงโซ่อุปทานขององค์การคืออะไร

(4) ความสัมพันธ์ในลักษณะการเป็นคู่ค้ากับผู้ส่งมอบและกับลูกค้าที่สำคัญขององค์การ รวมทั้งกลไกการสื่อสารระหว่างกันเป็นอย่างไร



**5. การหาความรู้จากกระบวนการหรือจากทีม** ภายใต้องค์การจะประกอบด้วยทีมหรือกลุ่มงานต่างๆ ซึ่งจะมีกระบวนการทำงานเป็นสองแบบคือ ปฏิบัติภารกิจตามบทบาทหน้าที่หรืองานประจำ และการปฏิบัติภารกิจเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การ การวิเคราะห์ความรู้จากงานจึงเรียกว่าแบบจำลองงาน (Task Model: TM) โดยอาจแสวงหาความรู้จากการตอบคำถามต่อไปนี้

**ก. ความสามารถพิเศษ**

(1) ทีมมีวิธีการอย่างไรในการกำหนดความสามารถพิเศษของทีม ความสามารถพิเศษเหล่านี้มีอะไรบ้าง และมีความสัมพันธ์กับพันธกิจ บรรยากาศการแข่งขัน และแผนปฏิบัติการอย่างไร

(2) ทีมมีวิธีการอย่างไรในการออกแบบระบบงาน และมีนวัตกรรมด้านระบบงานทั้งหมดรวมทั้งตัดสินใจว่ากระบวนการใดในระบบงานทั้งหมดเป็นกระบวนการทำงานที่สำคัญของทีม

**ข. การออกแบบกระบวนการทำงาน**

(1) กระบวนการทำงานที่สำคัญของทีมมีอะไรบ้าง กระบวนการทำงานที่สำคัญเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับความสามารถพิเศษอย่างไร รวมทั้งสร้างคุณค่าแก่ลูกค้า ทำกำไร ทำให้ทีมได้รับความสำเร็จ และยั่งยืนได้อย่างไร

(2) ทีมมีวิธีการอย่างไรในการจัดทำข้อกำหนดของกระบวนการทำงานที่สำคัญ โดยนำข้อมูลจากลูกค้า ผู้ส่งมอบลูกค้า และคู่ความร่วมมือมาใช้และข้อกำหนดที่สำคัญของกระบวนการเหล่านี้มีอะไรบ้าง

(3) ทีมมีวิธีการอย่างไรในการออกแบบกระบวนการทำงาน และสร้างนวัตกรรมกระบวนการทำงานใหม่อย่างไรเพื่อบรรลุข้อกำหนดที่สำคัญทั้งหมด และมีวิธีการอย่างไรในการนำเทคโนโลยีใหม่ ความรู้ขององค์การ ความคล่องตัวที่อาจจำเป็นในอนาคตมาประกอบในการออกแบบกระบวนการเหล่านี้ รวมทั้งมีวิธีการอย่างไรในการนำรอบเวลา ผลผลิตภาพ การควบคุมต้นทุน รวมทั้งปัจจัยด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาประกอบในการออกแบบกระบวนการเหล่านี้

**ค. ความพร้อมต่อภาวะฉุกเฉิน**

ทีมมีวิธีการอย่างไรเพื่อให้มั่นใจว่าระบบงาน และสถานที่ทำงานมีการเตรียมพร้อมต่อภัยพิบัติหรือภาวะฉุกเฉิน ระบบการเตรียมพร้อมต่อภัยพิบัติและภาวะฉุกเฉินได้คำนึงถึงการป้องกันการจัดการความต่อเนื่องของการดำเนินการ และการทำให้คืนสู่สภาพเดิมอย่างไร

**ง. การจัดการกระบวนการ**

(1) ทีมมีวิธีการอย่างไรในการนำกระบวนการทำงานไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามข้อกำหนดของการออกแบบ



ทีมมีวิธีการอย่างไรในการนำข้อมูลจากลูกค้า ผู้ส่งมอบ คู่ค้า และคู่ความร่วมมือมาใช้ในการจัดการกระบวนการดังกล่าว ตัววัดหรือดัชนีชี้วัดผลการดำเนินการที่สำคัญและตัววัดในกระบวนการที่องค์กรใช้ในการควบคุม และปรับปรุงกระบวนการทำงานมีอะไรบ้าง

(2) ทีมมีวิธีการอย่างไรในการลดต้นทุนโดยรวมที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ การทดสอบ และการตรวจประเมินกระบวนการหรือผลการดำเนินการ ทีมมีวิธีการอย่างไรในการป้องกันไม่ให้เกิดสิ่งบกพร่อง ความผิดพลาดของการให้บริการ และการทำงานซ้ำ รวมทั้งการลดค่าใช้จ่ายในการประกันผลิตภัณฑ์ให้น้อยที่สุด

#### จ. การปรับปรุงกระบวนการทำงาน

ทีมมีวิธีการอย่างไรในการปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อบรรลุผลการดำเนินการที่ดีขึ้น ลดความแปรปรวนของกระบวนการ ปรับปรุงผลิตภัณฑ์และบริการให้ดีขึ้น รวมทั้งทำให้กระบวนการเหล่านี้ทันกับความต้องการและทิศทางของธุรกิจอยู่เสมอ ทีมมีวิธีการอย่างไรในการแบ่งปันข้อมูลการปรับปรุงและบทเรียนที่ได้รับระหว่างหน่วยงานและกระบวนการอื่นๆ เพื่อผลักดันให้เกิดการเรียนรู้และสร้างนวัตกรรมในทีม

### 6. การแสวงหาความรู้จากผู้ปฏิบัติงาน ในทีมหรือในกระบวนการ

อาจถามคำถามต่อไปนี้แล้วนำมาประมวลเป็นความรู้เป้าหมายเพื่อจะรวบรวมและพัฒนาให้เป็นระบบ แบบจำลองนี้จึงเป็นแบบจำลองระดับบุคคล (Agent Model: AM)

#### ก. ขีดความสามารถและอัตรากำลังบุคลากร

(1) มีวิธีการอย่างไรในการประเมินความจำเป็นด้านขีดความสามารถและอัตรากำลังบุคลากร รวมทั้งทักษะสมรรถนะ และระดับความมากน้อยของบุคลากร

(2) มีวิธีการอย่างไรในการสรรหา ว่าจ้าง วางตำแหน่ง และรักษาพนักงานใหม่ และทำให้มั่นใจได้อย่างไรว่าบุคลากรเป็นตัวแทนที่สะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายทางความคิด วัฒนธรรม และความคิดเห็นของพนักงานที่องค์กรจ้าง

(3) มีวิธีการอย่างไรในการบริหารและจัดบุคลากรเพื่อให้งานขององค์กรบรรลุผล เพื่อใช้ประโยชน์จากความสามารถพิเศษขององค์กร เพื่อเสริมสร้างการมุ่งเน้นลูกค้าและธุรกิจ เพื่อให้ผลดำเนินการดีเกินความคาดหวัง เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับความท้าทายเชิงกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ และเพื่อให้คัล่องตัวที่จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงความจำเป็นทางธุรกิจ



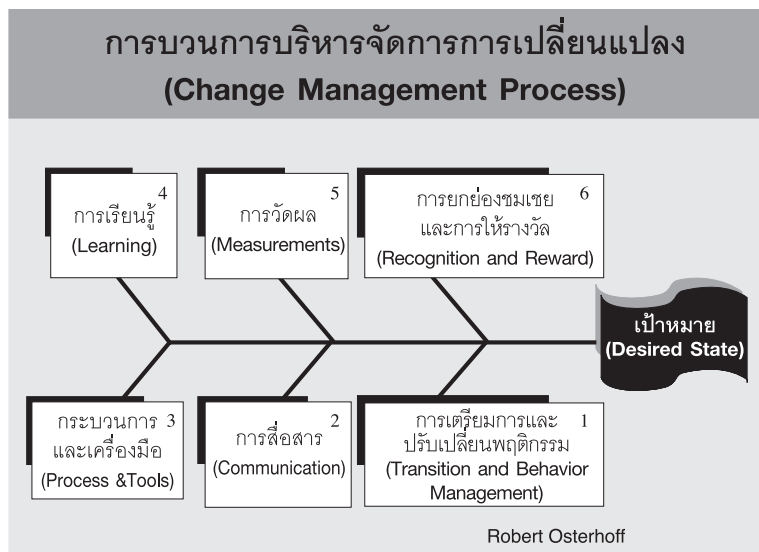
(4) มีวิธีการอย่างไรในการเตรียมบุคลากรให้พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง องค์การมีวิธีการอย่างไรในการบริหารบุคลากร ความต้องการของบุคลากรและความต้องการขององค์การเพื่อให้มั่นใจว่าสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันการลดบุคลากร และเพื่อลดผลกระทบจากการลดบุคลากรเมื่อมีความจำเป็น

ข. บรรยากาศการทำงานของบุคลากร

(1) องค์การมีวิธีการอย่างไรในการทำให้มั่นใจว่าสถานที่ทำงานมีสุขอนามัย ความปลอดภัย และมีการป้องกันภัย รวมทั้งมีการปรับปรุงสิ่งเหล่านี้ ตัวอย่างผลการดำเนินการหรือเป้าประสงค์ของการปรับปรุงของแต่ละปัจจัยที่เกี่ยวกับสถานที่เหล่านี้มีอะไรบ้าง อะไรเป็นความแตกต่างที่สำคัญของปัจจัยเหล่านี้

(2) องค์การมีวิธีการอย่างไรในการสนับสนุนบุคลากรด้วยนโยบายขององค์การ การบริการ และสิทธิประโยชน์ องค์การปรับเปลี่ยนการสนับสนุนเหล่านี้ตามความต้องการของบุคลากรที่หลากหลาย รวมทั้งความแตกต่างของกลุ่มอย่างไร

**7. การจัดการเปลี่ยนแปลง** เมื่อองค์การนำแบบจำลองทั้งระดับองค์การ ระดับทีมหรือระดับงาน และระดับบุคคล มาประมวลเพื่อหาขอบเขตความรู้เชิงกลยุทธ์แล้ว องค์การต้องระบุนความรู้เป้าหมายที่จะจัดการความรู้ เมื่อดำเนินการติดตั้งระบบการจัดการความรู้ในองค์การแล้วจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากระบบที่เคยเป็นมาก่อน ซึ่งอาจมีปัญหาขัดขวางระบบจัดการความรู้ใหม่นี้จากผูปฏิบัติงานในองค์การ (Resistant to Change) จึงจำเป็นต้องนำแนวทางการยกย่องชมเชย และการให้รางวัลตามผังภาพ ดังนี้





## การจัดการความรู้เพื่อพัฒนาให้เป็ องค์การแห่งการเรียนรู้

คำว่า องค์การแห่งการเรียนรู้หรือ Learning Organization พบว่า ในเบื้องต้น คำที่ใช้คือ Organizational Learning โดยปรากฏเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1978 ในหนังสือชื่อเดียวกัน เขียนโดย คริส อภิกริส และ โดแนลด์ ชอน (Chris Argyris & Donald Schon :1978) โดยเสนอแนวคิดที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมว่า ไม่เพียงแต่คนในองค์การเท่านั้นที่ต้องเรียนรู้ แต่องค์การสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองได้ด้วยหนังสือเล่มนี้มีอิทธิพลต่อวิชาพฤติกรรมองค์การในเวลาต่อมา และผู้ที่นำเอาแนวคิดนี้ไปสู่การปฏิบัติ คือ เดอ กิอัส (De Geus) โดยได้เสนอรายงานไว้ในบทความเรื่อง “Living Company” (De Geus, A: 2002) โดยเขานำเสนอการอยู่รอดของบริษัทว่าสามารถดำรงอยู่รอดได้ด้วยตนเอง เช่น การตายของ ทากาโตชิ มิทซุชิ ผู้ก่อตั้งกลุ่มบริษัท มิทซุชิของญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1694 ซึ่งถือว่า มีอำนาจแต่ผู้เดียวในองค์การก็ไม่ได้ทำให้บริษัทตายตามไปด้วย แต่บริษัทกลับเรียนรู้ที่จะดำรงตนต่อมาได้จนถึงปัจจุบัน เดอ กิอัสได้นำแนวคิดนี้ไปประยุกต์กับบริษัทรอยัล ดัตช์เชลล์ (Royal Dutch Shell Company) จนสามารถสรุปได้ว่า องค์การสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง โดย

มีหลักสำคัญ คือ การรู้จักยืดเป้าประสงค์ รู้จักแยกแยะและตื่นตัวอยู่เสมอว่า ใครคือสมาชิกขององค์การและใครคือบุคคลภายนอก เช่น ผู้ถือหุ้นเป็นบุคคลภายนอก (เพื่อจะได้พัฒนาให้เกิดการเรียนรู้ได้ถูกต้องกับกลุ่ม) การติดตามข้อมูลข่าวสารเพื่อให้รู้ว่าปัจจัยภายนอกใดที่สามารถทำให้องค์การต้องเลิกกิจการหรือต้องตายไปจากวงการเพื่อหามาตรการป้องกันแต่เนิ่นๆ และต่อเนื่อง ประการสุดท้าย คือ ต้องตระหนักอยู่ตลอดเวลาว่า ถ้าไม่ปรับตัวให้เท่าทันองค์การต้องตาย ส่วนนักวิชาการที่นำเสนอแนวคิดว่าองค์การจะอยู่รอดและเรียนรู้ได้ต้องยึดวินัย 5 ประการ (Systems Thinking, Personal Mastery, Mental Models, Building Shared Vision, and Team Learning) คือ ปีเตอร์ เซงกี (Peter Senge: 1994 ) และได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวมาสู่การปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

เมื่อประมวลจากความเป็นมาทั้งหมดแล้วอาจสรุปได้ว่า องค์การแห่งการเรียนรู้ คือ องค์การที่จัดระบบให้สมาชิกขององค์การทั้งหมดมีการพัฒนาขีดความสามารถอย่างต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน ให้มีความรู้อย่างเพียงพอเหมาะสม และเท่าทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง



## ข้อเสนอความหมายขององค์การ แห่งการเรียนรู้

ตามแนวคิดของบริษัทที่ปรึกษา  
อาร์เธอร์ แอนเดอร์สัน ได้เสนอสมการ  
ความรู้ไว้ดังนี้

ความรู้ = (คน + สารสนเทศ)  
ยกกำลัง การแลกเปลี่ยนเรียนรู้

ผู้เขียนได้นำสมการดังกล่าวมา  
สรุปตามระดับองค์ประกอบขององค์การ  
และได้นำเสนอความเห็นนี้ในการประชุมใหญ่  
ของ Academy of Management (AOM)  
ในปี พ.ศ.2544 ณ กรุงวอชิงตัน ประเทศ  
สหรัฐอเมริกา โดยองค์ประกอบของ  
องค์การแบ่งเป็น 3 ระดับคือ ระดับบุคคล  
ระดับทีม และระดับองค์การหรือหลาย ๆ  
ทีมรวมกัน ดังนั้น การที่จะทำให้องค์การ  
เรียนรู้ได้ก็ต้องจัดระบบให้ทุกระดับของ  
องค์การเรียนรู้อย่างทั่วถึง จึงเรียกทั้ง 3  
ระดับนี้ว่า

ระดับบุคคลแห่งการเรียนรู้  
(Learning Person: LP)

ระดับทีมแห่งการเรียนรู้ (Learning  
Team: LT) และ

ระดับองค์การแห่งการเรียนรู้  
(Learning Organization: LO)

สมการฐาน K = (People +  
Information) Power by Sharing

สมการเสนอรดับบุคคล LP =  
(Total Person + Information) Power by  
Sharing

สมการเสนอรดับทีม LT = (LPs  
+ I) Power by Sharing

สมการเสนอรดับองค์การ LO =  
(LTs + I) Power by Networking

ข้อสังเกตจากสมการข้างต้นจะ  
พบว่า การพัฒนาในระดับบุคคลแห่งการ  
เรียนรู้และทีมแห่งการเรียนรู้ สามารถใช้  
วิธีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทั่ว ๆ ไปได้ จึงใช้  
วิธีการแลกเปลี่ยนแบบ S หรือเรียนรู้  
ระหว่างกันภายในองค์การเดียวกันก็ได้  
แต่ในระดับองค์การจะใช้วิธีแลกเปลี่ยน  
เรียนรู้แบบเป็นเครือข่ายหรือ N

คำว่า มนุษย์ที่สมบูรณ์หรือ Total  
Person (TP) ตามคุณลักษณะที่ปรากฏ  
ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ  
พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติถึงจุดมุ่งหมาย  
ของการจัดการศึกษาก็คือเพื่อมุ่งพัฒนา  
คนไทยให้เป็น**มนุษย์ที่สมบูรณ์**ด้านร่างกาย  
จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม  
(ห้ามแยกจากกันต้องคู่กันเสมอ) มี  
จริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำเนินชีวิต  
สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข  
เมื่อบุคคลมีคุณลักษณะดังกล่าวก็บ่งชี้ว่า  
เขาพร้อมที่จะเรียนรู้ เมื่อเราจัดให้มีข้อมูล  
ที่เป็นหมวดหมู่สามารถเข้าถึงได้โดยง่าย  
ข้อมูลเหล่านั้นก็จะ เป็นสารสนเทศ





(Information: I) บุคคลในองค์กรที่พร้อมจะเรียนรู้ก็จะได้เรียนรู้จากสารสนเทศนั้น ผลคือ เขามีความรู้ตามการรับรู้ของเขา หรือตามการปฏิบัติงานของเขา ความรู้ที่เกิดขึ้นในตัวเขานี้ก็เป็นเพียงความรู้แฝงเร้นในตัว (Tacit Knowledge) องค์กรจึงต้องจัดระบบให้สมาชิกมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกันอยู่ตลอดเวลา หรืออาจเรียกว่าการจัดทำชุมชนแห่งการเรียนรู้ (Community of Practice:CoP) ยิ่งมีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันมากก็จะมีควมรู้ที่เพิ่มขึ้นเหมือนการยกกำลัง แทนที่จะเป็นเพียงการบวกหรือการคูณ เมื่อบุคคลมีคุณลักษณะของการเป็นมนุษย์แห่งการเรียนรู้แล้ว เขาเข้าไปเป็นสมาชิกในทีมใด ก็จะไปเป็นตัวประกอบที่พร้อมจะเรียนรู้ของทีมแห่งการเรียนรู้ เมื่อทุกทีมในองค์กรได้รับการพัฒนาให้เป็นทีมแห่งการเรียนรู้ ก็จะส่งผลให้องค์กรเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในที่สุด แต่การพัฒนานี้มีได้พัฒนาที่ละขั้นแต่ต้องจัดระบบให้เอื้อพร้อมกันทั้ง 3 ระดับไปพร้อม ๆ กันจากสมการที่เสนอมันจึงอาจสรุปได้ว่า องค์กรแห่งการเรียนรู้ หมายถึง การจัดระบบขององค์กรให้เอื้อต่อการพัฒนาสมาชิกขององค์กรทุกคนให้เป็นมนุษย์แห่งการเรียนรู้และพัฒนาทุกทีมในองค์กรให้เป็นทีมแห่งการเรียนรู้ โดยการพัฒนาสามองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ขีดความ

สามารถที่จะเรียนรู้ ระบบสารสนเทศที่เอื้อต่อการเรียนรู้ และการเปิดโอกาสให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างบุคคล และทีมอย่างทั่วถึงทั้งองค์การ

การประเมินระดับความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้เบื้องต้น จึงอาจวัดได้จากองค์ประกอบของสมการ คือ ระดับความสามารถในการเรียนรู้ ระดับคุณภาพของสารสนเทศซึ่งประกอบด้วย ความครอบคลุมเพียงพอของสารสนเทศ และความสะดวกในการเข้าถึงระดับของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในเรื่องการจัดการความรู้ ซึ่งประกอบด้วยความถี่และคุณภาพของการจัดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

## สรุป

การจัดการความรู้ที่เหมาะสมต้องผสมผสานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกองค์กร ปัจจัยภายนอกที่สำคัญคือกฎหมาย นโยบายรัฐ การแข่งขันภายนอกองค์กร ส่วนปัจจัยภายในองค์กรก็จำเป็นที่จะต้องนำเอา วิสัยทัศน์และกลยุทธ์มาวิเคราะห์ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการแสวงหาความรู้ที่จำเป็นระดับองค์กร และเมื่อนำวัตถุประสงค์ภายใต้เป้าประสงค์มาวิเคราะห์และสังเคราะห์ก็จะเห็นกระบวนการที่แสดงให้เห็นความเชื่อมโยงตั้งแต่เริ่มต้นจนก่อให้เกิดผลผลิต (Value Chain) โดยผลผลิตที่เกิดขึ้นจะสนองวัตถุประสงค์ขององค์กร



ดังนั้นความรู้ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานในแต่ละกิจกรรมภายใต้กระบวนการงานหนึ่ง ๆ จึงจำเป็นต้องมีการรวบรวมและพัฒนาอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดความสะดวกในการใช้สอยและพัฒนา วิธีการที่สำคัญคือการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้

### เอกสารอ้างอิง

- ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542** (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ. นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น. 2546
- \_\_\_\_\_. **พจนานุกรมศัพท์ปรัชญาอังกฤษ - ไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน** (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ. หจก.อรุณการพิมพ์. 2540
- สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. **การจัดการความรู้ จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ** กรุงเทพฯ. จีรวัดน์เอกซ์เพรส. 2547
- สุรชาติ ฒ หนองคาย. **หลักการบริหารและการพัฒนาองค์การสาธารณสุข**. กรุงเทพฯ. สถาบัน จี.อี.ซี 2540
- \_\_\_\_\_. **จิตวิทยาการทำงาน**. กรุงเทพฯ. ศูนย์ตำราอาจารย์นิมิตรฯ 2542
- \_\_\_\_\_. **การเรียนรู้จากการจัดทำแผนการจัดการความรู้ของจังหวัด**. กรุงเทพฯ. สถาบันดำรงราชานุภาพ 2549

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ **คู่มือการจัดการความรู้**. กรุงเทพฯ กพร.2548

Argyris, C. and Schon, D.A., **Organizational Learning**. Addison Wesley, Reading, MA, 1978

De Geus, A., **The Living Company**. Harvard Business Review Press, 2002

Davenport, T.H, and Glaser, J., **"JIT Comes to KM"**., Harvard Business Review, July 2002

McKinsey Consulting, **"Managing the Knowledge Manager"**., McKinsey Quarterly No.3 2001

Nonaka, I. and Takeuchi, H., **The Knowledge Creating Company** Oxford University Press, 1995

Senge, P., **The Fifth Discipline** Doubleday, New York, 1994

Schreiber G., Akkermans H., Anjewierden A., and others., **Knowledge Engineering and Management: The CommonKADS Methodology** London, MIT 2000





## 6. เพิ่มจุดแข็ง กำจัด 7 จุดอ่อน ในการทำงานจังหวัด



ไมตรี อินทสุต<sup>1</sup>

### ข้อคิดและการพิจารณาใน การวิเคราะห์

สมมติฐานสำคัญในการทำงานราชการในภูมิภาคให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงและการบริหารองค์กรสมัยใหม่ เพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้บรรลุผลสำเร็จ จำต้องปลูกสร้างให้เกิดพลัง “คิด - คน - งาน” ต้องทำให้คนในองค์กรเกิดความ “รัก” และสามารถ “ครอง” ทั้ง 3 ประการนี้ได้อย่างเต็มกำลัง เพราะเป็นพื้นฐานของการสร้างสมรรถนะในองค์กร

จุดที่เป็นข้อพิจารณาและข้อสังเกตในการทำงานเพื่อตอบโจทย์ข้างต้นอยู่ที่ 3 กลไกการขับเคลื่อนสำคัญได้แก่ **ผู้นำองค์กร และบุคลากร**



<sup>1</sup> รองผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษ



“ผู้นำ” และ “ภาวะผู้นำ” (Leadership) นั้นเป็นศาสตร์และศิลป์ที่เป็นเรื่องเฉพาะจำต้องแยกกล่าวต่างหาก ในบทความนี้ได้ลองเสนอเป็น “ตัวแบบ” ซึ่งแล้วแต่สไตล์หรือประสบการณ์เชิงกลยุทธ์ของแต่ละท่าน ในการสร้างการนำอย่างไร จัดวางระดับความสำคัญอย่างไร

สำหรับโจทย์ในขณะนี้อยู่ที่ “องค์กร” และ “บุคลากร” ข้างล่างใน 8 คำนี้ ต้องไปสำรวจตรวจดู หรือทำรายการ (checklists) ว่า การบริหารการเปลี่ยนแปลงในจังหวัดมีอะไร ที่จำแนกโดยละเอียดแล้วว่าสร้าง “พลัง” หรือสร้าง “ภาวะ” ท่านลองวิเคราะห์เป็นเรื่อง ๆ

องค์กร	บุคลากร
1. วิธีคิด	1. วิชาการ
2. วิทยายุทธ์	2. วินัย
3. สร้างกำแพง	3. เส้นห้า
4. สื่อสาร	4. สูดทาง

วิธีมององค์กรและบุคลากรของจังหวัด ในฐานะราชการภูมิภาคต้องยอมรับว่ามีอีกหลายส่วนที่ยังคุ้นเคยอยู่ที่กระบวนการบริหารจัดการแบบเดิมๆ (Old Paradigm) คือ ไม่มีแรงจูงใจไร้เป้าหมาย ไม่มีส่วนร่วม ขาดการกระตุ้น ไม่ต้องประเมินผล ทำแบบ

จำเจเคลื่อนไหวเชิงซ้ำ ทำงานสำเร็จก็เสร็จกัน ไม่ได้ศึกษามลกระทบรอบทิศ ทีมงานก็เก่งการบริหารสนองผู้นำ ไม่ได้เก่งยุทธศาสตร์ และการจัดระเบียบการบริหารเพื่อให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางอะไรประมาณนี้ ซึ่งทั้ง 8 ประเด็นข้างต้นเป็นเกณฑ์การประเมินและประมาณสถานการณ์ขององค์กร และบุคลากรในจังหวัดว่าการทำงานราชการมีอะไรเป็นจุดแข็ง จะเพิ่มจุดแข็งอย่างไร หรือจะเป็นช่องทางให้ช่วยกำจัดจุดอ่อนได้อย่างไร

## 7 ประการที่ต้องกำจัดจุดอ่อน-เพิ่มจุดแข็ง

ได้พยายามจัดระบบความคิดแล้ว ประมวลเป็นภาพกว้างๆ ว่า อะไรเป็นจุดอ่อนของการบริหารจัดการในราชการจังหวัด อาจระบุได้ว่า 7 จุดอ่อนที่ต้องพัฒนาให้ทันต่อการบริหารการเปลี่ยนแปลง ให้พลิกกลับมาเป็นจุดแข็ง





สร้างโอกาสในการพัฒนาขั้นพื้นฐานของบุคลากร และให้องค์กรมีชีวิตชีวา ต้องใคร่ครวญสิ่งเหล่านี้ คือ

### 1. ความไวและความรวดเร็วต่อข่าวสาร

ภาพที่พบส่วนใหญ่จะปรากฏว่าราชการ ยังมีความตระหนกในความเร่งด่วนค่อนข้างน้อย (sense of emergency) ทั้งงานข่าวสาร การรายงาน การสนองงาน ยังไม่เป็นกองหนุนที่พร้อมรบ (prompt supporter)

ข่าวสารคืออำนาจ ใครคุมข่าวสาร (และสื่อ) คนนั้นคุมอำนาจ ในภูมิภาคการบริหารราชการงานจังหวัด มักดำเนินไปตามรูปแบบประจำ หลายแห่งอาจไม่ตื่นตัวต่อข่าวสารที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง โดยเฉพาะข่าวในส่วนกลางที่ย่อมส่งผลมายังจังหวัดในเวลาต่อมา เช่น กำหนดการประชุมสัมมนา จังหวะก้าวที่ผู้บริหารระดับสูงจะทำอะไรที่ไหน อย่างไร หรือไม่ว่าจะเป็นข่าวเปิดทางสื่อทุกแขนง ขณะนี้วางน้ำหนักที่โทรทัศน์และโทรทัศน์เสรี ซึ่งมีการแข่งขันกันอย่างมาก ทุกเข้ายันดึก ข่าวทุกชั่วโมงกับสื่อทางอินเทอร์เน็ต ที่กำลังบริหารโลกของข่าวสารอยู่ขณะนี้ มีความเร็วทุกนาที ใครช้าและพลาดนาทีทอง ก็พลาดโอกาส ไม่ทันเวลา

ขณะที่จังหวัดมีความห่างจากศูนย์แห่งการตัดสินใจ ทำให้การเข้าถึงข่าวสารลดความสำคัญลง เพราะอาจจะเห็นเป็นเรื่องไกลตัว ปัญหาอยู่ที่

**หนึ่ง** ความเร็วที่เข้าถึง ความใส่ใจที่จะฟังความสนใจ

**สอง** การรายงานจากผู้ส่ง (ต้นทาง) ถึงผู้รับ (ปลายทาง) เป็นไปอย่างปกติ ไม่ทันการณ์ ไม่ทันใช้ประโยชน์ ไม่ถึงมือหรือไม่ถึงผู้บริหารที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือกว่าจะถึงก็สายเสียแล้ว

**สาม** วิธีการสื่อสารยังขาดช่องทางพิเศษ (fast track) หรือเคยทำอย่างที่เคยไม่เปลี่ยนแปลง ไม่หามรรควิธีที่ดีกว่า



ราชการงานจังหวัดจึงจำเป็นต้องติดตามข่าวสารระดับชาติ Website ของทำเนียบรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี ของกระทรวง กรมที่ตนสังกัด และจังหวัด



ที่ตนอยู่เพื่อรับทราบความหมุนไวนองงานของราชการ พร้อมกับข่าวจากสิ่งพิมพ์หรือสารัตถะของภาคส่วนต่างๆ ที่รับรู้ทันกันหมด รู้ทั่วไปทุกองค์กร ต้องมีพฤติกรรมรักการอ่าน ใฝ่รู้จริงจัง จึงจะมีข้อมูลไปนำคนอื่น ๆ ได้

นอกจากนั้น ข่าวฉุกเฉิน ข่าวด้านความมั่นคง และเหตุการณ์ภัยพิบัติที่ย่อมส่งผลกระทบต่อการทำทหายจากสื่อมวลชนช่องทางในการรับสารต้องทันที ผู้บริหารในระดับระนาบควรรับทราบในโอกาสแรกพร้อมๆ กัน 4 - 5 ท่าน (ผวจ. รอง ผวจ. เป็นต้น) ไม่ใช่รอการรายงานทางการจากอำเภอไปที่จังหวัด ผ่านชั้นตอนทางธุรการมากมาย โดยไม่คำนึงถึงมิติเวลากรณีเช่นนี้ต้องนาที่ถัดไปไม่ปล่อยให้ล่าช้าไม่ว่าจะเป็นวิทยุหรือหนังสือราชการ ไม่ปล่อยให้วางเฉยเรื่อยๆ มาเรื่อยๆ

## 2. ไม่ทำงานแยกส่วน ต้องทำงานเชิงบูรณาการ

การบริหารราชการแบบเดิม มักจะทำงานตามภาระหน้าที่ (Function)

ของหน่วยเพียงเท่านั้น และตามงบประมาณปกติที่ได้รับ ทำเสร็จก็เสร็จกันเบิกจ่ายเงินหมดก็คิดว่าได้ทำงานเสร็จแล้ว



ลักษณะหน่วยใครก็หน่วยท่าน แยกจากกันเด็ดขาด ไม่พึ่งพิงกัน (Fragmentation) สร้างกำแพงและขอบฟ้าในลู่หรือแท่งของตนอย่างหนาแน่น หน่วยอื่นเธออย่าเข้ามาแหยม? แต่การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งต้องประกอบด้วยหลายลักษณะงาน จะมีงานกลยุทธ์ที่จะเป็นตัวผลักดันให้บรรลุผล จำเป็นต้องการ “พลัง” จากหลายฝ่าย นั่นคือ ต้องมีการบูรณาการ (Integration) ไม่รวมเฉพาะภาครัฐ หรือส่วนราชการที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้บริหารคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดใน 28 หน่วยเท่านั้น ยังรวมถึงส่วนกลางที่อยู่ในพื้นที่ รัฐวิสาหกิจ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ภาควิชาการ รวมตลอดจนสื่อมวลชน หรือฝ่ายการเมืองด้วย

ในแวดวงของจังหวัด ยิ่งคุ้นเคยอยู่กับการทำงานแยกส่วน มิได้เทงประมาณบูรณาการแผนงาน โครงการ และระดมสรรพกำลัง เรียนรู้ที่จะทำงานข้ามสายงาน (cross functional team) เพื่อทำงานเชิงนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุใน

ภารกิจเร่งด่วนที่มีจำกัด แต่ยังคงคุ้นอยู่กับแบบธรรมเนียมของวัตรปฏิบัติของเดิมๆ ฉะนั้นพลังร่วมที่น่าจะเกิดขึ้น (synergy) จึงไม่ค่อยมีหรือมีน้อย



ผู้บริหารจังหวัด  
 จำต้อง “กระตุก” และ “เขย่า”  
 การบริหารแบบเดิม ให้  
 มาสู่การจัดการที่เน้นผล  
 สัมฤทธิ์มากขึ้น โดยใช้ทักษะ  
 การจัดการขั้นสูง ให้มีการ  
 บูรณาการอย่างมืออาชีพ  
 ให้ได้ ผสานแผน เงิน งาน  
 และคน ให้เป็นทีมจังหวัด  
 ให้ได้



พร้อมๆ กัน และลงไปสู่  
 การปฏิบัติที่ราบรื่น เห็นภาพ  
 ของการเปลี่ยนแปลง  
 พร้อมๆ กัน

- มีการปรึกษา  
 หรือกับภาคีอื่น ๆ นอก  
 ภาครัฐราชการ ที่ไม่เคยทำ  
 มาก่อนบ้างหรือไม่?

### 3. ลดละทำงานเชิงแนวตั้ง เพิ่ม วิธีการเชิงแนวราบและรอบทิศ

ราชการในระดับจังหวัดยังคุ้นเคย  
 กับการสื่อสารตาม “สายการบังคับบัญชา”  
 (line of command) ตามลำดับชั้น และ  
 เฉพาะหน่วยของตน ยังไม่คุ้นกับในสายงาน  
 ของการสื่อสาร และสายประสานงาน  
 (line of communication) คือ ถ้ามีการ  
 รายงาน หรือการติดต่อ มักจะรายงาน  
 เพียงเฉพาะผู้บังคับบัญชาที่เป็น “นาย”  
 ตามชั้นการบังคับบัญชา หรือตามคำสั่ง  
 ทางการเท่านั้น ไม่ได้มองรอบทิศรอบด้าน  
 ไม่ได้ถามตัวเองว่า

- ข่าวสารนี้ควรให้นายคนใด  
 คนหนึ่งทราบเพิ่มเติมอีก....รองผู้ว่าฯ  
 หน่วยงานสายงานอื่น ส่วนราชการอื่น  
 หรือบุคคลใด

- ข้อสั่งการจากกระทรวง กรม  
 ควรแจ้งเวียนใครเพิ่มเติมอีกเพื่อให้รับทราบ

### 4. ลดการบริหารระเบียบและ กระบวนการเพิ่มการบริหารวัตถุประสงค์

คำว่า “ระเบียบ” มิได้หมายถึง  
 กฎหมาย คำสั่ง หรือระเบียบแบบแผน  
 ของทางราชการ แต่หมายถึงกระบวนการ  
 ขั้นตอน ตามวิธีที่เคยทำมาแต่ปางก่อน  
 มีขั้นตอนที่สกัดกั้นความรวดเร็ว หรือ  
 แบบแผนที่คุ้นเคย จะยึดและปฏิบัติตามนั้น  
 ไม่สนใจภาวะแวดล้อมขององค์กร ที่หมุน  
 เป็นพลวัต หรือปัจจัยแห่งมิติเวลาที่มี  
 ความเร่งด่วน จะเดินทางไปเรื่อยๆ หมด  
 เวลาที่เล็ก ไม่ทุ่มเทใส่ใจให้มีการสนอง  
 นโยบายที่รวดเร็วได้

ผู้ปฏิบัติในราชการจังหวัดบางส่วน  
 ยังไม่พิจารณาถึงเงื่อนไขของสภาวะแวดล้อม  
 คือไม่คำนึงถึงผลลัพธ์ของราชการ หรือ  
 เป็นนโยบายที่เป็นวาระสำคัญ ที่ต้องการ  
 ให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ ต้องมี  
 กลยุทธ์และเดิมเกมให้เป็นที่ไปตามเป้า  
 แต่งานในภูมิภาคหลายส่วนยังไม่ได้นำ  
 เป้าหมายมากำหนด แล้ววางกระบวนการ



ทำงานรองรับ แต่กลับมองกระบวนการ  
วิธีการเป็นขั้นตอนเป็นตัวตั้ง แล้วเชื่อมซ้ำ  
ข้ามซ้ำตามกติกาของตนเองที่ตน  
กำหนดไปวัน ๆ

มีคำกล่าววาระเช้าผู้มีวิถีเยี่ยงการ  
บริหารระเบียบว่า พวกนี้ยึด “**แฟ้มเป็นเจ้า  
ธุรการเป็นนาย**” คือ ยึดการทำงาน  
เฉพาะแฟ้มที่ถูกส่งมาให้เซ็น และใช้วิธีการ  
ทางธุรการที่เข้มงวด พวกนี้จึงมักเข้าตำราฝรั่ง  
ที่เปรียบพวก “**หัวสี่เหลี่ยม**” (Square  
Head) คิดเป็นเหลี่ยม เคลื่อนไหวซ้ำ  
ขยับเขยื้อนอะไรลำบาก จึงมักมีคนจะ  
คลื่นความถี่กับผู้ที่บริหารวัตถุประสงค์  
ที่นำเป้าหมายสุดท้ายปลายทางเป็นตัวตั้ง

**5. อย่าเพียงทำงานตามหน้าที่ แต่  
ต้องทำงานด้วยจิตวิญญาณ**

ราชการในจังหวัดหลายจังหวัด  
ยังปฏิบัติตามหน้าที่ประจำ ด้วยสำนึก  
งานประจำ (สำนึก Routine) เรียกว่า  
มี**อาชีพข้าราชการ** แตกต่างจากการ  
ทำงานแบบ**ข้าราชการอาชีพ** ที่เขาใส่  
จิตวิญญาณ ใส่ความจดจ่อทุ่มเทให้กับ  
การทำงาน (การงาน หมายถึง เอกสาร  
ที่ร่าง บันทึกที่เขียน การนำสื่อสารให้ถึง  
เป้าหมาย ความทุกข์ร้อนที่ชาวบ้าน  
ร้องเรียนมา งานที่จะทำให้กับชาวบ้าน)  
จนถึงทุ่มเทกายสุดชีวิตพิชิตงานเขามองเป้า  
แล้วเดินตามเป้า ไม่ทำงานแยกส่วน สำเร็จ  
เพียงส่วนที่รับผิดชอบไม่ได้ ต้องร้อยโยง

เป็นความสำเร็จขององค์กรภาพรวม เป็น  
win-win strategy สำหรับทุกคน ผู้มี  
จิตวิญญาณจะทำงานด้วยความไว “**หัวใจ  
ใจสู้ รั้วรอบทิศ**” มีเสน่ห์ในการทำงาน รู้จัก  
การประสานงาน การสื่อด้วยวาจากับผู้คน  
ด้วยความสำรวม สุขุม ไม่ยอมเฉื่อยชา  
ขาดตาย จิตซัดซังกะตายประมาณนั้น



**6. อย่าเพียงรอรับคำสั่ง แต่ต้อง  
รุกกริเริ่ม**

การรุกกริเริ่ม การดำเนินกลยุทธ์  
เข้าทำก่อน และทำงานเชิงรุก (Proactive)  
มักปรากฏให้เห็นไม่บ่อยนักในแวดวง  
ชาวจังหวัดยุคเดิม ๆ ไม่ค่อยได้มีการ  
คิดสร้างสรรค์ หรือสรรสร้างนวัตกรรมใหม่  
ด้วยวิสัยทัศน์ หลักวิชาการ วิธีคิดใหม่ ๆ  
คือใช้วิชาการเป็นตัวนำ

บุคลากรในจังหวัด ต้องฝึกความ  
แหลมคมในการนำเสนอสิ่งแปลกใหม่  
เสนอทางออกทางเลือกให้ผู้บังคับบัญชา





ได้เลือก มากกว่าผู้บริหารชี้หรือเคยชินกับการรับคำสั่ง หรือเกรงกลัวจะผิดพลาดหรือเคยลองแล้วเจอวิธีแห่งนายยุคเผด็จการ จึงขาดความกล้าคิด กล้าทำ กล้ารับผิดชอบ กล้านำเสนอ ราชการจึงมีลักษณะสื่อสารทางเดียว (Top down) เสียมาก แล้วจะไม่มี การฟังเสียงสะท้อนในเชิงข้อพิจารณา หากการทำงานใดที่เป็นแนวดำริจาก CEO แล้วจะเดินหน้าตามคำสั่งค่ายเดียว ครั้นเมื่อมีปัญหาที่คิดไม่สุดทาง ผลพวงที่ตามมาย่อมเป็นผลเสีย เพราะเกิดจากการคิดเร็ว ๆ เพียงคนเดียว

ในการบริหารการเปลี่ยนแปลง ผู้ใต้บังคับบัญชาในทีมงานอุดมคติ ต้องรู้จักตามแรง (แรง ในที่นี้หมายถึง นาย) ต้องรับฟัง ฟังข้อคิดเห็นแนวทาง แล้วค่อยมาบริหารแรง โดยให้มีส่วนร่วม รุกและคิดนำ คิดก่อน เพื่อผลสุดท้ายแล้วผู้บริหารไว้วางใจ องค์กรเดินหน้าอย่างราบรื่น เท่ากับเป็นการนำแรง

### 7. ไม่เพียงมองภาพรวมของงานในปริมณฑลจังหวัด แต่ต้องมองภาพระดับที่สูงขึ้น

ราชการภูมิภาคระดับจังหวัด จะมีพื้นที่ที่เป็นหน่วยการวิเคราะห์ และมองแต่ระดับจังหวัด ระดับอำเภอก็มองแต่ระดับอำเภอ ไม่ได้มองข้ามปริมณฑลที่กว้างกว่านี้ ปัญหาของ “สายน้ำ” จะ

รับผิดชอบแต่ลำน้ำในเขตรับผิดชอบ ขณะที่ปัญหาทั้งหลายเชื่อมโยงและต้องการส่งต่อ นั้น เกิดขึ้นโยงตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ



เคยพบเห็นหลายแห่งที่ปัญหาในพื้นที่ หรือการจัดงานพิธีเชิงวัฒนธรรมของชุมชน จะยึดแบบวัฒนธรรมดั้งเดิมตามที่จัดปีกลาย จะไม่มองออกไปศึกษาเทียบเคียงกับแห่งอื่น หรือพยายามสร้างจุดขายของตน หาพิภักแห่งจุดเด่นให้เกิดพลัง แล้วได้ผลลัพธ์ที่มากกว่านี้มักไม่ค่อยเกิด

ระบบความคิด จะยังติดอยู่กับการคิดเชิงท้องถิ่น-ท้องถิ่น (Think Locally) ไม่ได้คิดเชิงสากล (Think Globally) ซึ่งจะทำให้ขาดการมองปัญหาให้เป็นระบบ มีการเชื่อมโยงและไปให้ถึง “สุดทาง” คือต้องวิเคราะห์ให้ถึงผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Results) ตอบโจทย์



ความพึงพอใจของประชาชน/ลูกค้า รวมถึงตลอดถึงภาพลักษณ์ต่อสาธารณะ หรือหน้าตาของผู้บริหาร แล้วมีการประเมินผล ให้กลับมาเป็นการก้าวเดินใน จังหวะก้าวต่อไป

ความคุ้นเคยกับเมืองงานเสรีจ ผู้เดือดร้อนเดินทางกลับไม่มีการร้องเรียน มาอีกเป็นความสำเร็จชั่วคราว แต่ไม่ใช่ ผลสัมฤทธิ์ บางครั้งเพียงแต่ทำงานเสรีจ ให้พ้นๆ ไป หากมีปัญหาใหม่ค่อยเสนอตั้ง กรรมการ แก้ปัญหาทันทีใหม่ นับจำนวนครั้งที่ประชุมแก้ปัญหา แต่ไม่นับความสำเร็จ ในการหาวิธีคลี่คลายปัญหาอย่างยั่งยืน ผู้คนทุกฝ่ายพอใจแล้วกลับมาร่วมมือ พัฒนา เป็นต้น

## ส่งท้าย

สิ่งที่ต้องช่วยกันคือการเพิ่ม**จุดแข็ง** **กำจัด 7 จุดอ่อน**ในการทำงานจังหวัด จึงเป็นข้อสังเกตและข้อใส่ใจในการปรับ การทำงาน ในราชการของจังหวัดใน ภาพรวม หากองค์กรและบุคลากรที่ได้ เมื่อสัมผัสแล้วเต็มไปด้วย “ภาระ” มากกว่า “พลัง” ผู้บริหารย่อมเหนื่อยล้าอีก เป็น หลายเท่า **ที่จะต้องเพียรพยายาม เลา ความคิด ทัศนคติและค่านิยม** ซึ่งกล่าว โดยรวมแล้ว คือ พัฒนา “สมรรถนะ” นั้นเอง ต้องช่วยกันเหลาให้มีความคม ทั้งคมความคิด คมคาย คมสัน ในการ สร้างทีมรองรับกับการทำงานยุทธศาสตร์ ที่ท้าทาย และการคลี่คลายการงาน ทั้งจังหวัด หรือที่วาระงานระดับชาติ จะส่งผ่านมายังจังหวัดโดยพลัน





# ส บ

## ยุคใหม่ของการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานหลัก ขององค์กร (KPIs)

เจษฎา นกน้อย<sup>1</sup>

การบริหารองค์การในอดีตต่างจากการบริหารองค์การในปัจจุบัน องค์การในอดีตผู้บริหารให้ความสำคัญกับการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) มากกว่าการติดตามผลการปฏิบัติงานให้ เป็นไปตามแผนซึ่งเป็นเรื่องที่มีความ สำคัญยิ่งกว่า ซึ่งหากองค์การต้องการ ประสบความสำเร็จในโลกของการแข่งขัน อย่างยั่งยืนสิ่งที่ผู้บริหารองค์การต้อง กระทำคือ การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Royal Society of Arts, Manufactures and Commerce, 1994) ซึ่งจากงานวิจัย

ของสหรัฐอเมริกาที่ปรากฏในหนังสือ Step-by-Step to Balanced Scorecard กล่าวว่า ผู้บริหารใช้เวลาในเรื่องของ การวางแผนมากกว่าการสื่อสารหรือ การติดตาม แต่ปัจจุบันผู้บริหารในยุคของ การบริหารเชิงกลยุทธ์ให้ความสำคัญกับ การกำหนดตัวชี้วัดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Measurement) ทั้งนี้ เพราะการวัดเป็น สิ่งที่นำไปสู่การควบคุมและปรับปรุง ถ้า ไม่สามารถวัดสิ่งใดได้ ก็ไม่มีทางที่จะ เข้าใจในสิ่งที่ทำ และไม่สามารถควบคุม สิ่งนั้นได้ซึ่งเมื่อควบคุมไม่ได้ก็ปรับปรุงไม่ได้

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำสาขาบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยทักษิณ



(Harrington อ้างถึงใน บุญอนันต์ พิณภัทรทรัพย์, 2548) ส่งผลให้การกำหนดดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานหลัก (Key Performance Indicators: KPIs) เป็นแนวทางการบริหารที่นิยมกันมาก ซึ่งคงเป็นผลมาจากแนวคิดทางการบริหารที่กล่าวขวัญไปทั่วโลก คือ **Balanced Scorecard (BSC)** (Kaplan & Norton, 1996) ซึ่งผลพวงจากการทำ BSC คือ การจัดทำดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานหลัก หรือ **Key Performance Indicators** ที่เรียกสั้น ๆ ว่า **KPIs** อันหมายถึงตัวชี้วัด

ผลการปฏิบัติงานหลักที่ผู้บริหารตั้งขึ้น หลังจากการทำ **Strategy Map** หรือแผนที่ยุทธศาสตร์ (จิระประภา อัครบวร, 2548)

จากผลการสำรวจเครื่องมือในการบริหารผลการปฏิบัติงานขององค์กรในปัจจุบันโดยนักศึกษาปริญญาโทของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) พบว่า **KPIs** เป็นเครื่องมือในการบริหารผลการปฏิบัติงานที่องค์กรต่างๆ นำมาใช้มากที่สุดเป็นลำดับที่ 2 รองจาก **Goal Setting** รายละเอียดดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การใช้เครื่องมือในการบริหารผลการปฏิบัติงานขององค์กรในปัจจุบัน

ลำดับที่	เครื่องมือ	%
1	Goal Setting	84.1
2	KPIs: Key Performance Indicators	48.9
3	Competency	33.5
4	Balanced Scorecard	27.5
5	Multi Rater Feedback	27.5
6	MBO: Management-by-Objective	25.8
7	RBM: Result Base Management	15.0
8	HR Scorecard	14.2
9	Team Committee Evaluation	13.3
10	Benchmarking	12.9
11	360 Degree Feedback	12.4
12	Upward Appraisal	10.7
13	180 Degree Feedback	8.2
14	Logframe: Logical Framework	3.0

ที่มา : นักศึกษาปริญญาโท HR & OD, NIDA อ้างถึงใน ประชาชาติธุรกิจ, 2549.



## นิยามของดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานหลัก (KPIs)

การประเมินผลการปฏิบัติงานโดยใช้ดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานหลัก (Key Performance Indicators หรือ KPIs) เป็นวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานวิธีหนึ่งที่ได้รับคามนิยมอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน โดยเฉพาะองค์กรที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการสมัยใหม่ โดยเป็นวิธีการประเมินที่พัฒนา

มาจากวิธีการประเมินที่ยึดผลสำเร็จของงานหรือวัตถุประสงค์เป็นหลัก (Result or Objective Based Approach) ทั้งนี้เพราะวิธีการดังกล่าวมีข้อจำกัดหรือจุดอ่อนในแง่ของความเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์การดำเนินงานขององค์กรในอันที่จะทำให้องค์กรมีความได้เปรียบทางการแข่งขัน (Competitive Advantage) จึงได้มีการพัฒนาเป็นดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานหลัก (Key Performance Indicators: KPIs) เพื่อประเมินผลความสำเร็จขององค์กร เพื่อให้มั่นใจได้ว่าองค์กรจะสามารถเจริญเติบโตและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน (อลงกรณ์ มีสุทธา และสมิต สัชฌุกร, 2549)

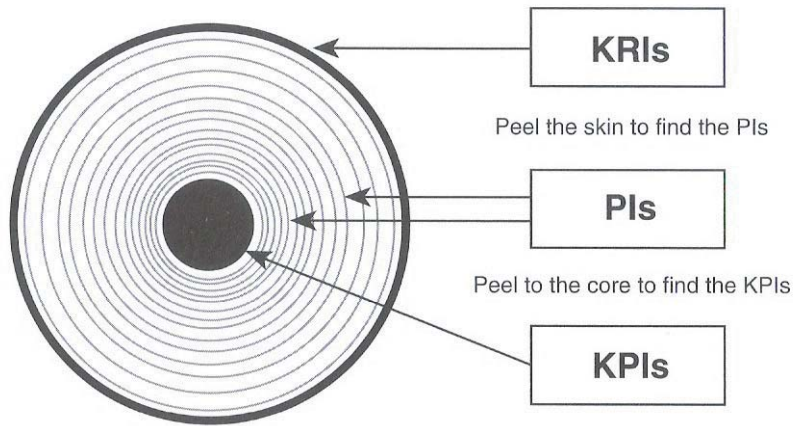


ดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานหลัก (Key Performance Indicators: KPIs) คือ เครื่องมือหรือดัชนีที่ใช้ในการวัดหรือประเมินว่าผลการดำเนินงานที่สำคัญในด้านต่าง ๆ ขององค์กรเป็นอย่างไร สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ (บำรุงรามศรี, 2548; อลงกรณ์ มีสุทธา และสมิต สัชฌุกร, 2549) โดย The KPI Working Group (2000) ได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของ KPIs ว่ามีไว้เพื่อวัดผลการดำเนินงานของโครงการหรือองค์กรโดยดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานหลัก หรือ KPIs นั้นถือเป็นหัวใจของการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำให้องค์กรทราบว่าหากต้องการเพิ่มผลการปฏิบัติงานอย่างรวดเร็วนั้นควรให้ความสำคัญที่

จุดใด ขณะที่ดัชนีวัดผลการปฏิบัติงาน (Performance Indicators) หรือ PIs จะบอกว่าองค์กรต้องทำอะไรบ้างเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ ส่วนดัชนีวัดผลตอบแทน (Key Result Indicators) หรือ KRIs นั้นจะบอกถึงภาพรวมของการดำเนินงานขององค์กรเท่านั้น (Parmenter, 2007) ดังภาพที่ 1



## ภาพที่ 1 รูปแบบของการประเมินผลการปฏิบัติงาน



ที่มา : Parmenter, 2007.

การจัดทำดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานหลัก หรือ **KPIs** นั้นมีหลายวิธี ได้แก่ จัดทำจากलिखितสมดุल (Balanced Scorecard: BSC) ผลงานหลัก (Key Result Area: KRA) ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จ (Critical Success Factor: CSF) และจากการถามตอบ (Question & Answer) (อลงกรณ์ มีสุทธา และสมิต สัชฌุกร, 2549) ทั้งนี้ ดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานหลักที่กำหนดต้องสามารถโยงไปถึงนโยบายขององค์กรได้ ซึ่งวิธีการที่จะขยายนโยบายขององค์กร (Policy Deployment) ให้เป็นการปฏิบัติที่มีการประเมินผลงานด้วย **KPIs** เป็นวิธีการกำหนดกิจกรรมต่างๆ ที่มีการตอบสนองนโยบายขององค์กรที่เป็นระบบ เพื่อให้มั่นใจว่ากิจกรรมต่างๆ

มีความคืบหน้าและสามารถตอบสนองนโยบายได้ เพื่อจะได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกิจกรรมต่างๆ ให้เกิดประสิทธิผลเพิ่มขึ้นต่อไป (บำรุง รามศรี, 2548) Armstrong (2001) ได้สรุปประโยชน์ของ **KPIs** ที่มีต่อองค์กรและพนักงานไว้ดังนี้

1. ช่วยทำหน้าที่สื่อสารให้ทุกคนในองค์กรได้ทราบวัตถุประสงค์ทั้งในระดับองค์กรและระดับหน่วยงานอย่างถูกต้อง ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร

2. ทำให้ทัศนคติที่มีต่อประเด็นต่างๆ ในการปฏิบัติงานในองค์กรเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน



3. เป็นกรอบซึ่งช่วยกำหนดทิศทางให้การปฏิบัติงานของพนักงานในทุกระดับขององค์การเป็นไปอย่างสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการขององค์การ

4. เป็นหลักประกันความสำเร็จของการบริหารและการปฏิบัติงานในทุกฝ่ายทุกแผนกเพื่อสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันอย่างยั่งยืน

### คุณลักษณะสำคัญของ KPIs

ดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานหลัก (Key Performance Indicators: KPIs) จะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดว่าองค์การบรรลุเป้าหมายการปฏิบัติงานในแต่ละด้านหรือไม่ ซึ่ง Collin (2002) ได้เสนอว่า KPIs ที่ดีควรมีคุณลักษณะสำคัญคือ

1. เป็น KPIs ซึ่งส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานที่พึงประสงค์ขององค์การ

2. มีจำนวนไม่มากจนเกินไป เพราะถ้าหากมีมากจนเกินไปจะทำให้ต้องเสียเวลาและทรัพยากรในการบริหารจัดการ

3. การนำไปใช้ต้องเป็นระบบ โดยจะต้องสอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการอื่นได้นำไปใช้

4. การเก็บรวบรวมข้อมูลจะต้องสามารถทำได้โดยง่าย

5. ข้อมูลที่เก็บรวบรวมต้องมีปริมาณมากพอที่จะลดผลกระทบจากข้อมูลบางตัวซึ่งอาจผิดปกติทำให้ไม่เกิดผลกระทบต่อภาพรวมได้

6. เพื่อให้การประเมินผลการปฏิบัติงานบรรลุผลตามต้องการ KPIs จะต้องเป็นที่ยอมรับและเป็นที่เข้าใจของทุกหน่วยงานในองค์การ

7. การนำเสนอ KPIs ให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบจะต้องนำเสนอในรูปแบบที่สามารถเข้าใจได้โดยง่าย ง่ายต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และจะต้องสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย

นอกจากนี้ ยังมีคุณลักษณะสำคัญประการอื่นๆ ที่ KPIs ที่ดีควรมีประกอบด้วย (อลงกรณ์ มีสุทธา และสมิต สัชฌุกร, 2549)

1. มีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์ขององค์การ

2. ประกอบด้วย KPIs ด้านการเงินและ KPIs ด้านอื่นๆ เพราะ KPIs ด้านการเงินบ่งบอกถึงผลการดำเนินงานในอดีตหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว ขณะที่ KPIs ด้านอื่นๆ ช่วยชี้ให้เห็นถึงผลการดำเนินงานในอนาคต แม้ว่าสิ่งที่องค์การต้องการวัดหรือประเมินจะมีเป็นจำนวนมาก แต่องค์การจะต้องคัดเลือกเฉพาะ KPIs ที่สำคัญๆ ประมาณ 20-25 ตัว



เท่านั้น และร้อยละ 80 ควรเป็น KPIs ด้านอื่นที่มีใช้ด้านการเงิน

3. KPIs ที่สร้างขึ้นจะต้องมีบุคคลหรือหน่วยงานรับผิดชอบทุกตัว

4. KPIs ที่สร้างขึ้นควรเป็น KPIs ที่องค์กรสามารถควบคุมได้อย่างน้อยร้อยละ 80 ทั้งนี้ เนื่องจากถ้าภายในองค์กรประกอบด้วย KPIs ที่ไม่สามารถควบคุมได้มากเกินไป จะทำให้ KPIs นั้นไม่สามารถแสดงถึงความสามารถในการดำเนินงานที่แท้จริงขององค์กร

5. สะท้อนให้เห็นถึงผลการดำเนินงานที่แท้จริง หรือแสดงให้เห็นถึงสิ่งที่ต้องการวัดหรือประเมิน

6. สามารถนำผลการดำเนินงานไปเปรียบเทียบกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น หรือผลการดำเนินงานในอดีต

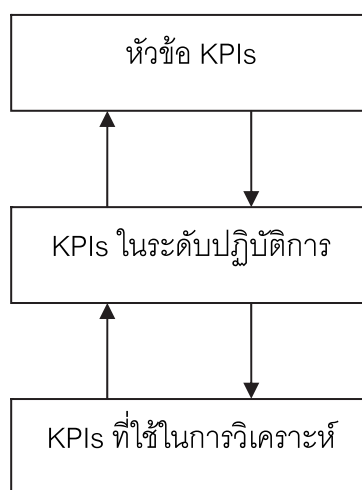
7. มีความสัมพันธ์กับดัชนีวัดอื่นในเชิงเหตุและผล

8. ช่วยให้ผู้บริหารและพนักงานสามารถติดตามการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้ดีว่าการดำเนินงานของตนเอง หน่วยงาน และองค์กรเป็นเช่นไร

9. จะต้องไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์กร

ทั้งนี้ KPIs ที่กำหนดขึ้นจะต้องมีลักษณะสอดคล้องกันทั้งหัวข้อ KPIs, KPIs ในระดับปฏิบัติการ และ KPIs ที่ใช้ในการวิเคราะห์ ดังภาพที่ 2

## ภาพที่ 2 การกำหนด KPIs ให้สามารถนำไปใช้ได้จริง



ที่มา : ปรับจาก Beatham, Anumba, Thorpe & Hedges, 2004.





ตารางที่ 2 จะแสดงให้เห็น KPIs ที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของ  
เครือข่ายบริการสุขภาพโรงพยาบาลลาดยาว

**ตารางที่ 2 KPIs ที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของเครือข่ายบริการ  
สุขภาพ โรงพยาบาลลาดยาว**

ลำดับ	รายการ
	<b>มิติที่ 1 ด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติการ 22 ตัวชี้วัด</b>
1	ร้อยละของตำบลบรรลุเป้าหมายผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัด ตามยุทธศาสตร์ เมืองไทยแข็งแรง (Healthy Thailand)
2	ร้อยละของตัวอย่างอาหารสดที่ปราศจากสารปนเปื้อน 5 ชนิด ได้แก่ สารเร่งเนื้อแดง สารฟอกขาว สารกันรา บอแรกซ์ ฟอรัมาลิน และตรวจพบยาฆ่าแมลงผ่านเกณฑ์ความปลอดภัย
3	ร้อยละของร้านอาหารและแผงลอย ที่ผ่านเกณฑ์และติดป้ายอาหารสด รสชาติอร่อย
4	ร้อยละของการคัดกรองมะเร็งปากมดลูกในกลุ่มเป้าหมาย
5	ร้อยละของการคัดกรองโรคเบาหวาน และความดันโลหิตสูงในกลุ่มเป้าหมาย
6	อัตราการติดเชื้อ HIV ในหญิงตั้งครรภ์
7	เครือข่ายสุขภาพมีการดำเนินงานควบคุมป้องกันโรคไข้เลือดออก โดยไม่เกิดโรคไข้เลือดออกใน Generation ที่ 2
8	โรคฉี่หนู
	8.1 ผลสำเร็จของการรักษาผู้ป่วยฉี่หนูรายใหม่เสมอพบเชื้อ (Success Rate)
	8.2 การค้นหาผู้ป่วยรายใหม่ที่สงสัย โดยการตรวจเสมหะ 3 ครั้ง
9	อัตราการป่วยตายโรคพิษสุนัขบ้า (ต่อแสนประชากร)
10	ร้อยละของหญิงตั้งครรภ์มีภาวะโลหิตจาง
11	ร้อยละของการตรวจคัดกรองธาลัสซีเมียในหญิงตั้งครรภ์
12	ร้อยละของหญิงตั้งครรภ์มีการฝากครรภ์ครบ 4 ครั้ง ตามเกณฑ์
13	อัตราการขาดออกซิเจนในทารกแรกเกิด (ต่อการเกิดมีชีพ 1,000 คน)
14	ร้อยละของทารกแรกเกิดน้ำหนักน้อยกว่า 2,500 กรัม
15	ร้อยละของเด็กแรกเกิด 0-5 ปี มีการเจริญเติบโตตามเกณฑ์มาตรฐาน และมีพัฒนาการสมวัย
16	ร้อยละของเด็กอายุ 3 ปี ปราศจากประสบการณ์ฟันผุ
17	ร้อยละของโรงเรียนผ่านเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนส่งเสริมสุขภาพในระดับทอง



ลำดับ	รายการ
18	จำนวนโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการเด็กไทยทำได้ ในโรงเรียนส่งเสริมสุขภาพ
19	มุมมองเพื่อนในวัยรุ่นในสถานศึกษาเพิ่มขึ้น และผ่านเกณฑ์มาตรฐาน
	19.1 มุมมองเพื่อนในวัยรุ่นในสถานศึกษาเพิ่มขึ้น เครือข่ายละ 2 โรงเรียน
	19.2 มุมมองเพื่อนในวัยรุ่นในสถานศึกษา ผ่านเกณฑ์มาตรฐานเพิ่มขึ้นเครือข่ายละ 1 โรงเรียน
20	การพัฒนาชมรมสร้างสุขภาพให้ได้มาตรฐาน
	20.1 พัฒนาชมรมสร้างสุขภาพที่ไม่เข้าเกณฑ์ให้เป็นชมรมสร้างสุขภาพในระดับ 1
	20.2 พัฒนาชมรมสร้างสุขภาพในระดับ 1 ให้เป็นชมรมสร้างสุขภาพในระดับ 2
	20.3 พัฒนาชมรมสร้างสุขภาพในระดับ 1 ให้เป็นชมรมสร้างสุขภาพในระดับ 3
21	ผลิตภัณฑ์สุขภาพในท้องตลาดที่ได้รับการตรวจ ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนด
	21.1 ตรวจจลลภาอาหารที่ผลิตในพื้นที่ และฉลากเครื่องหมายที่จำหน่ายในพื้นที่
	21.2 ผลการตรวจวิเคราะห์อาหารที่ผลิตในพื้นที่ได้มาตรฐาน
	21.3 ร้อยละของประชาชนมีการเข้าถึงบริการสุขภาพ
22	22.1 ความครอบคลุมการมีหลักประกันสุขภาพของประชาชน
	22.2 การค้นหาสิทธิว่าง ภายในกำหนดเวลา 2 เดือน
	<b>มิตินี้ 2 ด้านคุณภาพ 3 ตัวชี้วัด</b>
23	โรงพยาบาลได้รับการพัฒนาผ่านเกณฑ์มาตรฐานของโรงพยาบาลคุณภาพ (HA) เพิ่มขึ้น ระดับ และได้รับการติดตามเยี่ยมสำรวจ
24	ศูนย์บริการสุขภาพ (PCU) ได้รับการพัฒนาผ่านเกณฑ์มาตรฐาน (ระดับจังหวัด) เพิ่มขึ้น เครือข่ายละ 1 แห่ง
25	ร้อยละของผู้รับบริการมีความพึงพอใจต่อบริการที่ได้รับ
	<b>มิตินี้ 3 ด้านประสิทธิภาพ 2 ตัวชี้วัด</b>
26	เครือข่ายสุขภาพมีการจัดทำระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง ถูกต้อง และเป็นปัจจุบัน
	26.1 ตรงตามกำหนด ส่งเป็นปัจจุบันครอบคลุม
	26.2 รายงานถูกต้องครบถ้วนครอบคลุม
27	เครือข่ายสุขภาพมีการส่งข้อมูลรายงานครบถ้วน (100%) และทันเวลา (80%)
	27.1 E-Inspection
	27.2 E-Healthy Thailand
	27.3 รายงาน 0110 รง.5
	<b>มิตินี้ 4 ด้านการพัฒนาองค์กร 1 ตัวชี้วัด</b>
28	เครือข่ายสุขภาพมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูล และสารสนเทศ ตามขั้นตอนที่กำหนด

ที่มา : เครือข่ายบริการสุขภาพโรงพยาบาลลาดยาว, 2550.



## รายละเอียดของ KPIs

ภายหลังจากที่ได้จัดทำ KPIs แล้ว องค์การจะต้องจัดทำรายละเอียดของ KPIs แต่ละตัว (Measurement Template) โดยวัตถุประสงค์ในการจัดทำรายละเอียดของ KPIs ก็เพื่อเป็นการแสดงรายละเอียดของ KPIs แต่ละตัวให้ชัดเจน อีกทั้งเพื่อเป็นการยืนยันให้แน่ใจร่วมกันว่าความเข้าใจในความหมายของ KPIs ของแต่ละคนเหมือนกันหรือไม่ ทั้งยังเปรียบเสมือนคู่มือแสดงรายละเอียดของ KPIs แต่ละตัว ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในแต่ละองค์การ โดยรายละเอียดของ KPIs ควรจะประกอบด้วย (พลู เดชะรินทร์, 2545)

1. ชื่อของ KPIs
2. ความหมายของ KPIs
3. วัตถุประสงค์ของ KPIs
4. สูตรในการคำนวณ KPIs
5. บุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ต่อ KPIs

6. บุคคลหรือหน่วยงานที่จะต้องสนับสนุนต่อการบรรลุ KPIs
7. ความถี่ในการเก็บข้อมูล KPIs
8. ความพร้อมของข้อมูล
9. แหล่งข้อมูล
10. ลักษณะของรอบระยะเวลาในการนำเสนอ KPIs
11. หน่วยที่ใช้ในการวัด

12. ผู้รับผิดชอบในการบรรลุเป้าหมาย

13. ผู้ที่รับผิดชอบในการกำหนดเป้าหมาย

14. ข้อมูลของ KPIs ตัวนั้นในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา

15. เป้าหมายที่ต้องการบรรลุ 3 ปีล่วงหน้า

16. ช่วงแสดงผลของ KPIs แต่ละตัวว่าบรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงใด

17. ผู้ที่รับผิดชอบด้านข้อมูล

ซึ่งหากทุกองค์การมีรายละเอียดของ KPIs แต่ละตัวก็จะทำให้พนักงานมีความเข้าใจใน KPIs แต่ละตัวชัดเจนมากขึ้น อันจะส่งผลให้การปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุผลตาม KPIs แต่ละตัวที่วางไว้เป็นไปได้โดยง่าย

## การกำหนด KPIs ให้ประสบความสำเร็จ

ดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานหลัก (KPIs) ขององค์การควรจะเป็นอะไร ซึ่ง KPIs ของแต่ละองค์การย่อมแตกต่างกัน เช่น องค์การด้านการผลิต ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย ตลอดจนปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดส่งสินค้าและบริการอาจเป็น KPIs สำคัญ ขณะที่องค์การด้านการขายและการตลาดอาจให้ความสำคัญกับส่วนแบ่งการตลาด การได้ลูกค้าใหม่ การเก็บ



ลูกค้าเก่า ยอดขายและกำไร เป็นต้น นอกจาก KPIs จะสะท้อนธุรกิจที่ทำแล้วที่สำคัญ KPIs ต้องสะท้อนกลยุทธ์ที่องค์กรเลือกเดินด้วย โดย KPIs ต้องวัดกลยุทธ์ที่เฉพาะเจาะจงที่องค์กรเลือกแล้วว่าจะนำมาซึ่งความสำเร็จให้แก่องค์กร นอกจากนี้ หากมีการกำหนด KPIs ที่เหมาะสมกับเป้าหมายแล้วจะทำให้ผู้บริหารให้ความใส่ใจทั้งในเรื่องงาน เรื่องลูกค้า และเรื่องลูกน้องอย่างสมดุลกัน ซึ่งตัวอย่างของ KPIs ทั้ง 3 เรื่องได้แก่ (เกศรา รักชาติ, 2549)

- KPIs ในเรื่องงาน ได้แก่ การใช้จ่ายงบประมาณ การส่งมอบสินค้าและบริการของหน่วยงานตามที่ได้ตกลงไว้กับทั้งลูกค้าภายในและลูกค้าภายนอก ผลกำไร การทำและส่งรายงานผลการปฏิบัติงานตามกำหนด จำนวนร้อยละของเป้าหมายของแผนก/สายงานที่บรรลุผล และการประหยัดต้นทุนการทำงาน

- KPIs ในเรื่องลูกค้า ได้แก่ ระดับความพึงพอใจของลูกค้า และการได้รับข้อมูลป้อนกลับจากลูกค้าทั้งในแง่การชื่นชมและการร้องเรียน

- KPIs ในเรื่องการดูแลลูกน้อง ได้แก่ อัตราการลาออกของพนักงาน ผลงานของทีม เปอร์เซ็นต์การประเมินผลการปฏิบัติงานของลูกน้องเสร็จตรงตามเวลาที่กำหนด เปอร์เซ็นต์การพัฒนาลูกน้อง การสื่อสารกับพนักงาน ระดับ

ความพึงพอใจของพนักงาน และการได้รับข้อมูลป้อนกลับจากลูกน้องทั้งในแง่การชื่นชมและการร้องเรียน

ทั้งนี้ ในมุมมองของผู้บริหารระดับสูง โดยเฉพาะจากมุมมองของผู้บริหารชั้นนำของโลก เช่น Jack Welch ของ GE มาตราวัดความสำเร็จขององค์กรใด ๆ ไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ ไม่ว่าจะอยู่ในธุรกิจใด ในปัจจุบันควรมี KPIs 3 ตัวหลัก เป็นอย่างน้อยเพื่อบ่งชี้ถึงสุขภาพขององค์กร คือ (พอใจ พุกกะคุปต์, 2550)

1. ความร่วมมือร่วมใจของพนักงาน (Employee Engagement) ทั้งนี้ เพราะองค์กรจะก้าวรุดหน้าไปอย่างมั่นคงได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับพลังของคนในองค์กรว่าได้นำมาใช้เต็มที่หรือไม่ และที่สำคัญใช้ไปในทิศทางเดียวกันไหม องค์กรในปัจจุบันจึงต้องเฝ้าจับตามองและวัดความพึงพอใจและควมมีส่วนร่วมของคนในองค์กรด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การสำรวจความเห็นของพนักงาน เป็นต้น

2. ความพึงพอใจของลูกค้า (Customer Satisfaction) ซึ่งเป็น KPI ที่จะบอกถึงความสำเร็จทั้งในปัจจุบันและอนาคต ตัวเลขที่ระบุยอดขายหรือกำไร อาจชี้ถึงสิ่งที่องค์กรประสบความสำเร็จในปัจจุบัน แต่ในอนาคตความพึงพอใจของลูกค้าต่างหากที่มีความสำคัญยิ่ง องค์กรส่วนใหญ่จึงมักทำการสำรวจความพึงพอใจของลูกค้า หรือ Customer



Satisfaction Survey เป็นหลักในการหาข้อมูล เพื่อจะได้นำข้อมูลทั้งหมดมาประมวลหาแนวทางปรับและพัฒนาองค์การต่อไป

3. งบกระแสเงินสด (Cash Flow) เพราะในมุมมองของผู้บริหารจำนวนมาก ตัวเลขจากงบกระแสเงินสดเป็นตัวบ่งบอกสถานะทางการเงินที่ชัดเจนและเที่ยงตรง ขณะที่ตัวเลขอื่นๆ ในงบกำไรขาดทุน เช่น รายได้สุทธิ บางครั้งอาจให้ข้อมูลที่เบี่ยงเบนเนื่องจากต้องผ่านกระบวนการคำนวณและปรับตามสมมติฐานต่างๆ จนอาจไม่สะท้อนความเป็นจริงเท่าที่ควร นอกจากนั้น งบกระแสเงินสดยังเป็นตัวบ่งบอกถึงสุขภาพขององค์การด้านการเงินว่าจะสามารถจ่ายผลตอบแทนให้ผู้ถือหุ้นได้หรือไม่ จ่ายหนี้ได้เท่าไร หรือบ่งบอกว่าจะเติบโตได้เร็วเท่าไร เป็นต้น

ดังนั้น ในการกำหนด KPIs ให้ประสบความสำเร็จนั้นผู้บริหารควรมีเป้าหมายและกลยุทธ์ในการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยมี KPIs เป็นตัววัดกลยุทธ์ที่เฉพาะเจาะจงของแต่ละองค์การและแต่ละหน่วยงาน ซึ่งในการกำหนด KPIs ที่เหมาะสมนั้นผู้บริหารจะต้องให้ความสนใจทั้งในเรื่องงาน เรื่องลูกค้า และเรื่องลูกน้องอย่างสมดุล ที่สำคัญต้องไม่ลืมวัดความพึงพอใจทั้งของพนักงานและลูกค้า ตลอดจนติดตามดูงบกระแสเงินสดอย่างใกล้ชิดด้วย

## การแปลง KPIs จากระดับองค์การสู่พนักงานระดับต่างๆ

การแปลงดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานหลัก หรือ KPIs จากระดับองค์การสู่ผู้บริหารระดับต่างๆ จนกระทั่งถึงพนักงานระดับล่างสุดจะทำให้ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของผู้บริหารและพนักงานในทุกระดับและทุกหน่วยงานมีความสอดคล้องกับขององค์การ ทั้งนี้ เพราะองค์การส่วนใหญ่มักประกอบด้วยธุรกิจย่อยหลายธุรกิจและหน่วยสนับสนุนต่างๆ แต่สิ่งที่มักพบเสมอ คือ แต่ละธุรกิจหรือแต่ละหน่วยย่อยทำงานไม่ประสานกัน อันนำมาซึ่งความขัดแย้ง การสูญเสียโอกาส และผลสัมฤทธิ์ในงานที่ลดต่ำลง อย่างที่ Kaplan & Norton (2006) กล่าวไว้ในตอนต้นของหนังสือ “Alignment: Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies” ว่า

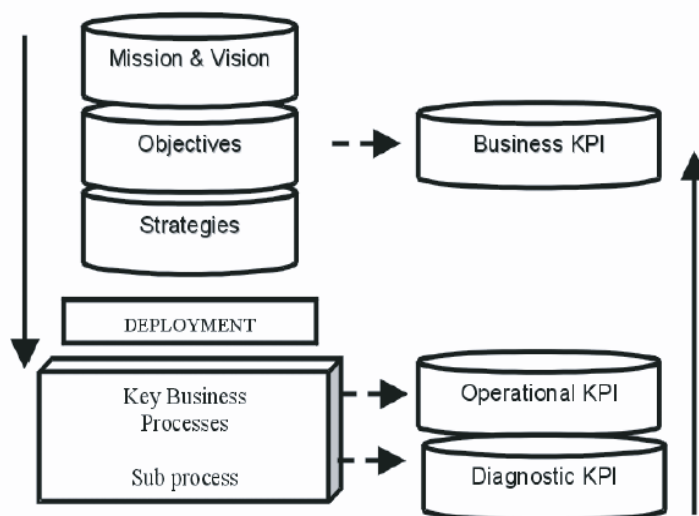
“องค์การหลายแห่งมีลักษณะเหมือนกับผีพาย 8 คน ซึ่งพายเรือโดยขาดการประสานงานกันทั้งในแง่ของความเร็วและทิศทาง จนเป็นเหตุให้พายเรือวนอยู่กับที่หรือนำไปสู่การทำให้เรือพลิกคว่ำได้ มากกว่าที่จะเหมือนกับทีมซึ่งประสบความสำเร็จที่พายเรือเป็นจังหวะเดียวกัน โดยมีนายท้ายเรือเป็นผู้คอยกำหนดทิศทางและควบคุมจังหวะในการพายให้สอดคล้องกัน”



การที่องค์กรจะสร้างสรรค์คุณค่าได้ จะต้องทำให้เกิดการผนึกกำลังหรือการทำงานร่วมกัน (Synergy) ของแต่ละหน่วยงานภายในองค์กร เนื่องจากแต่ละกิจกรรมของหน่วยงานมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกัน โดยหากมีการประสานกันได้อย่างลงตัวแล้วก็จะก่อให้เกิดคุณค่ามากกว่าที่แต่ละหน่วยงานจะแยกกันทำ ซึ่งการศึกษาเรื่องการใช้ **Balanced Scorecard** ในองค์กรต่างๆ พบว่าการทำให้ หน่วยงานต่างๆ ในองค์กรทำงานประสานกัน และสอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์กร (**Alignment**) เป็นปัจจัยที่สำคัญมากกว่าการขับเคลื่อน (**mobilization**) การปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ (**strategic translation**) รวมถึงการปกครองและ

จูงใจพนักงาน (**employee motivation and governance**) ซึ่งจะส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานที่เหนือกว่าขององค์กร (Kaplan & Norton, 2006) ดังนั้นการแปลง KPIs จากระดับขององค์กรสู่พนักงานระดับต่างๆ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งภาพที่ 3 จะแสดงให้เห็นว่า KPIs ขององค์กรควรจะสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และกลยุทธ์ขององค์กร นอกจากนี้ หน่วยงานแต่ละระดับภายในองค์กรก็จะมี KPIs เฉพาะที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม KPIs ทั้งหมดที่ทุกหน่วยงานกำหนดขึ้นนั้นจะต้องประสานกันเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายสูงสุดขององค์กร

ภาพที่ 3 การประสาน KPIs ในระดับต่างๆ ขององค์กร



ที่มา : Beatham, Anumba, Thorpe & Hedges, 2004.



ทั้งนี้ ในการแปลง KPIs จากระดับองค์กรสู่พนักงานระดับต่าง ๆ นั้น มักจะเริ่มจากผู้บริหารระดับสูงพิจารณาว่า ตัวชี้วัดขององค์กรตัวไหนบ้างที่ตนเอง จะต้องรับผิดชอบ เมื่อผู้บริหารระดับสูง สามารถกำหนดตัวชี้วัดของตนเองได้แล้ว จึงจะแปลงไปสู่ผู้บริหารระดับรอง ๆ รวมถึง พนักงานต่อไป ซึ่งการแปลง KPIs จากระดับองค์กรสู่พนักงานระดับต่าง ๆ นั้น สามารถดำเนินการได้หลายวิธี ได้แก่ (พลู เดชะรินทร์, 2545)

- ลักษณะ Top-Down Approach โดยผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้กำหนดว่าตัวชี้วัดของผู้ใต้บังคับบัญชาประกอบด้วยอะไรบ้าง กรณีนี้มักจะใช้เมื่อผู้บริหารมีความรู้หรือข้อมูลที่ดีเกี่ยวกับงานที่ผู้ใต้บังคับบัญชาทำ
- ผู้บริหารและพนักงานร่วมกัน ในการกำหนดตัวชี้วัดของพนักงานแต่ละคน โดยจะต้องสอดคล้องและเกื้อกูลต่อตัวชี้วัดของผู้บริหาร

จากการศึกษาของอุดมวรรณศรีอนันต์ (2549) เกี่ยวกับความสามารถในการปรับตัวของพนักงาน ภายใต้ระบบการประเมินผลโดยดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานหลัก กรณีศึกษาการไฟฟ้านครหลวง พบว่าพนักงานมีความสามารถในการปรับตัวอยู่ในระดับดี โดยพนักงานมีความรู้ความเข้าใจต่อนโยบายและแนวทาง การจัดการผลการ

ปฏิบัติงานขององค์กร และเข้าใจว่าระบบการประเมินผลโดยดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานหลักสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางด้านการบริหารงาน และพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์กร โดยสามารถนำกลยุทธ์ต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทำให้ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานมีความชัดเจนและสะท้อนผลการปฏิบัติงานได้อย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้การมอบหมายงาน การควบคุมการติดตามงาน และการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นที่เข้าใจร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ทำให้ผลการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานในองค์กรเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเชื่อว่าการมีการผนึกกำลังหรือการทำงานร่วมกัน (Synergy) โดยการกำหนด KPIs ที่สอดคล้องกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กรแล้วก็จะสามารถสร้างคุณค่าให้แก่องค์กรได้มากกว่าที่แต่ละหน่วยงานจะแยกกันทำ





## ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำ KPIs ไปใช้

การจัดการผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) โดยใช้ดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลักหรือ Key Performance Indicators (KPIs) ก็เหมือนเครื่องมืออื่น ๆ ที่ยากจะหาความสมบูรณ์แบบดั่งนั้น จึงต้องคอยปรับเปลี่ยนหากพบว่า KPIs บางตัวใช้ไม่ได้ ทั้งนี้ KPIs ที่ดีต้องสะท้อนกลยุทธ์และสภาวะทางธุรกิจที่ปรับเปลี่ยนไป เช่น ถ้ากลยุทธ์ให้ความสำคัญกับการรักษาลูกค้าปัจจุบันไว้ KPIs ก็ควรชี้วัดที่ลูกค้าเก่าที่กิจการรักษาไว้ได้

นอกจากนี้ การตั้ง KPIs ในหลายองค์การไม่ได้ดำเนินการตามแผนกลยุทธ์ ทำให้หลายองค์การเกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น คนในองค์การเครียด แต่ทว่าความสามัคคี ถ้าเป็นองค์การภาครัฐปัญหาที่พบคือ ความซับซ้อน สับสน เพราะมีหลายหน่วยงานมาตั้ง KPIs ให้ เช่น

มหาวิทยาลัยมี KPIs มากมาย จากหลายหน่วยงานที่มากำหนดให้ได้แก่ KPIs เพื่อใช้ประเมินตนเองภายในที่เรียกว่า SAR (Self-Assessment Reports) KPIs จากสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (สมศ.) KPIs จากคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และ KPIs

จากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (จิรประภา อัครบวร, 2548)

จากการศึกษาพบว่าสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำ KPIs ไปใช้นั้นมาจากสาเหตุหลัก 7 ประการ คือ

1. ผู้บริหารระดับสูงไม่ได้ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ ซึ่งถ้าขาดการสนับสนุนจากผู้บริหารการจัดทำ KPIs ก็ยากที่จะประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ เพราะการจัดทำ KPIs จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากภายในองค์การ จึงต้องอาศัยการเอาจริงเอาจังจากผู้บริหารเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญ

2. ที่มาของ KPIs นั้นหลายองค์การไม่ได้ตั้งขึ้นจากแผนกลยุทธ์ที่มาจากผู้บริหารระดับสูงได้กำหนดไว้ แต่เป็นการที่ต่างหน่วยงานต่างแผนกไปช่วยๆ กันคิดมาว่าจะตั้ง KPIs ของตนอย่างไรว่ากันตามจริงแล้วตัวชี้วัดเช่นนี้เป็นเพียง PI หรือ Performance Indicators





แต่ไม่ใช่ KPIs หรือไม่มีคำว่า Key ซึ่งการตั้งตัวชี้วัดเช่นนี้เป็นการตั้งที่ไม่ได้เชื่อมโยงกับกลยุทธ์องค์กร จึงไม่สามารถทำให้เกิดผลในด้านการจะทำให้องค์กรประสบผลสำเร็จได้ เป็นแต่เพียงตัวชี้วัดผลงานธรรมดา (จิรประภา อัครบวร, 2548)

3. พนักงานทุกระดับภายในองค์กรไม่ได้มีส่วนร่วมและสนับสนุนในการนำ KPIs ไปใช้ ทั้งนี้ เนื่องจากการนำ KPIs ไปใช้เกี่ยวข้องกับทุกคนภายในองค์กร ไม่ใช่เพียงแคหน้าที่ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งองค์กรต่างๆ มักจะเข้าใจผิดว่าการนำระบบ KPIs มาใช้ภายในองค์กรเป็นหน้าที่ของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์หรือฝ่ายวางแผนเท่านั้น ดังนั้น การทำหน้าที่ในการสื่อสารให้พนักงานเข้าใจถึงหลักการและความสำคัญของการทำ KPIs จึงเป็นสิ่งสำคัญ (พสุ เดชะรินทร์, 2545)

4. การเริ่มนำ KPIs มาใช้ภายในองค์กรเห็นผลช้าหรือไม่ค่อยเห็นผลเท่าที่ควร ทั้งนี้ องค์กรควรรีบทำให้เห็นผลโดยเร็ว ไม่ควรรีรอหรือนำ KPIs ไปใช้ช้าเกินไป เนื่องจากเมื่อเริ่มนำระบบ KPIs ไปใช้แล้วไม่เห็นผลในระยะเวลาอันสั้นย่อมส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจของพนักงาน ซึ่งโดยทั่วไปสาเหตุที่ทำให้การนำระบบ KPIs ไปใช้ล่าช้าเนื่องจากผู้บริหารต้องการทำให้ KPIs มีความสมบูรณ์ก่อน

แล้วค่อยนำไปใช้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากมากที่จะทำให้ KPIs มีความสมบูรณ์ เนื่องจาก KPIs เป็นสิ่งที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมอยู่ตลอดเวลา (พสุ เดชะรินทร์, 2545)

5. การนำ KPIs มาใช้จะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนว่าจะนำไปใช้เพื่ออะไรและต้องการผลลัพธ์ใด โดยไม่ควรนำ KPIs ไปใช้ในการจับผิดพนักงาน เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการลดเงินเดือนหรือให้พนักงานออกจากงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ควรเกิดขึ้นเพราะจะเป็นการใช้ KPIs อย่างผิดวัตถุประสงค์ และจะทำให้เกิดผลกระทบอื่นตามมาได้

6. ระดับความยากง่ายของ KPIs ซึ่งแสดงในเป้าหมายการทำงาน ในที่นี้ขอแบ่งเป็นสามระดับ คือ (จิรประภา อัครบวร, 2548)

- KPIs มีเป้าที่ยากเกินกว่าที่จะทำได้ ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดอาการ “เซ็ง” เพราะทำให้ตายก็คงไม่ถึงเป้า ดังนั้นอย่าทำมันเสียเลย หรือในบางกรณีผู้ปฏิบัติงานอาจตกแต่งตัวเลขให้เป็นไปตามเป้าที่กำหนด แต่ถ้า KPI ตัวนั้นมีความสำคัญต่อหน้าที่การงาน หรือมีรางวัลที่ล่อใจ ผู้ปฏิบัติงานอาจทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้รับรางวัล หรือหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษ โดยไม่สนใจผลกระทบข้างเคียง



- KPIs ที่ย้ายเกินไป การตั้งเป้าจะต่ำหรือสูงไม่ควรเป็น KPIs เพราะหัวหน้าตั้งกันเอง เป้าควรจะมีการแตกประเด็น มาจาก KPIs ขององค์กร และเป็นการแจกเป้าลงมา เป้าที่อ่อนเกินไป ต้องถือว่าหัวหน้าผู้นั้นต้องการรับผลที่จะเกิดขึ้น เพราะลูกน้องก็จะทำเท่าเป้าที่วางไว้เท่านั้น หัวหน้าก็อาจต้องเหนื่อยเอง เพื่อทำผลงานที่เหลือ อันจะส่งผลให้ผลงานของหน่วยงานไม่โดดเด่น

- KPIs ที่ตั้งไว้ทั้งๆ ที่รู้ว่าทำได้อยู่เป็นปกติ เช่น บางองค์กรตั้ง KPIs เรื่องอุบัติเหตุเป็นศูนย์ (0) ทั้งๆ ที่งานที่ทำไม่เคยมีอุบัติเหตุเลย อาการเช่นนี้ทำให้การตั้ง KPIs ไม่ได้เพิ่มคุณค่าใดๆ แก่องค์กร แต่กลับเป็นการเพิ่มภาระงานมากกว่า เพราะต้องเก็บตัวเลขและทำรายงาน เสนอที่ประชุม

7. การตั้งเป้าหมายเฉพาะตัวพนักงานแต่ละคน โดยเฉพาะในส่วนของงานที่ก่อให้เกิดการแข่งขันกันเองระหว่างพนักงานในองค์กรเดียวกัน เช่น เป้าหมายด้านยอดขาย กำไร หรือจำนวนลูกค้า แทนที่จะสร้างคู่หูคู้คิดในที่ทำงานกลับสร้างคู่แข่งขึ้นมาโดยไม่ตั้งใจ อันจะเห็นได้จากตัวอย่างต่อไปนี้คือ (พอใจ พุกกะคุปต์, 2549)

- การศึกษาของสถาบันเทคโนโลยีแห่งรัฐแมสซาชูเซตส์ (MIT) เรื่อง การกำหนด KPIs ซึ่งโยงใยการชิงชัย

ระหว่างพนักงานให้สร้างผลงานแข่งกันเองปรากฏว่า KPIs ประเภทนี้มีสิทธิ์ทำให้องค์กรเกิดปัญหาขึ้นได้ โดยในระยะแรกจะทำให้เกิดบรรยากาศการทำงานที่ขาดความสามัคคี พนักงานทำงานด้วยความระแวงระวังเพราะกลัวถูกแย่งผลงาน ขาดประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนและแบ่งปันข้อมูลในองค์กร อันจะเป็นปัจจัยพื้นฐานของการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ต่อไป (Senge, 1990)

- องค์กรยักษ์ใหญ่เช่น IBM ก็เคยประสบปัญหานี้มาก่อน เพราะในอดีตผลตอบแทนกว่า 3 ใน 4 ส่วนของผู้บริหารโยงกับความสามัคคีในการบรรลุเป้าหมายเฉพาะตัว ซึ่งส่งผลให้เกิดการสร้างอาณาจักรส่วนตัวแบ่งแยกแบบตัวใครตัวมัน จนองค์กรเริ่มตกต่ำแทบเป็นอัมพาต จนถึงยุคของซีอีโอคนดัง Lou Gerstner จึงต้องปรับระบบการทำงานและการวัดผลงานโดยใช้ KPIs ที่สะท้อนการทำงานเป็นทีมเพื่อผลสำเร็จขององค์กรโดยรวม โดยในขั้นต้นต้องถึงกับขู่คาดโทษผู้ที่ไม่ยอมแลกเปลี่ยนข้อมูลสำคัญให้กับเพื่อนร่วมงานถึงขั้นเชิญออก ข้อมูลจึงเริ่มมีการไหลเวียนเปลี่ยนมือในองค์กรดังที่ควรจะเป็น

ทั้งนี้ KPIs ทั้ง 3 ระดับไม่ว่าจะเป็นระดับบุคคล ระดับทีม หรือระดับองค์กร ล้วนแล้วแต่มีข้อดีและข้อจำกัด จึงต้องเลือกใช้ให้ถูกและเหมาะกับหน่วยงาน



ตัวอย่างเช่น KPIs เฉพาะตัวมีข้อดีในแง่ของการสร้างความชัดเจนว่าแต่ละคนต้องทำอะไรและเป้าหมายอยู่ที่ใด แต่ในหลายกรณีเมื่อเลือกใช้ผิดก็มักจะก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย ขณะที่การกำหนด KPIs ให้แต่ละบุคคลโดยโยงโยไปถึงภาพใหญ่ เช่น ระดับทีม หรือระดับองค์กรในแง่หนึ่ง จะลดความแตกแยกในหน่วยงานลงได้ แต่ความชัดเจนว่าใครต้องทำอะไรและรับผิดชอบส่วนใดก็มักจะลดลงด้วย ทั้งยังอาจเกิดพฤติกรรมการกินแรงคนอื่น จนคนที่ทุ่มเทให้กับองค์กรคิดว่าไม่ยุติธรรมที่จะต้องแบกรับภาระงานของคนอื่น ซึ่งทำน้อยกว่าแต่กลับได้ผลงานและผลตอบแทนเท่ากัน (พอใจ พุกกะคุปต์, 2549)

จะเห็นได้ว่าสิ่งสำคัญในการนำ KPIs ไปใช้คือ ผู้บริหารต้องเลือกและผสมผสาน KPIs ด้วยอัตราส่วนที่เหมาะสมตามลักษณะและความต้องการขององค์กร จากนั้นต้องหมั่นสังเกตและตรวจสอบ หากเริ่มมีอาการผิดปกติที่อาจสร้างปัญหาให้กับองค์กรก็ต้องปรับเปลี่ยน KPIs ให้เหมาะสม ทั้งนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำ KPIs ไปใช้สามารถแก้ไขได้ หากผู้บริหารมีความเข้าใจ สาเหตุและปัญหาที่จะเกิดขึ้น และที่สำคัญต้องไม่นำ KPIs ไปใช้ตามสมัยนิยมเท่านั้น

## สรุป

ในปัจจุบันเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาองค์กร ทั้งนี้ เพราะผลจากการสำรวจผู้บริหารระดับสูงกว่า 200 บริษัท พบว่า บริษัทที่ให้ความสำคัญกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจะมีผลประกอบการที่ดีกว่าบริษัทซึ่งไม่ได้นำเอาการประเมินผลการปฏิบัติงานมาเป็นเครื่องมือหลักในการบริหารองค์กร (Schiemann & Lingle, 1999) และถึงแม้ว่าเครื่องมือหรือวิธีการที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานในปัจจุบันจะมีมากมายหลายวิธี แต่วิธีการหนึ่งซึ่งได้รับความนิยมอย่างมากคือ การใช้ดัชนีวัดผลการปฏิบัติงานหลัก หรือ KPIs ทั้งนี้ เพราะจะทำให้องค์กรทราบว่าควรจะให้มีความสำคัญกับสิ่งใด อันจะส่งผลต่อผลการดำเนินงานขององค์กร โดยในการกำหนด KPIs นั้น ควรจะกำหนดจากภาพใหญ่คือในระดับองค์กรลงมา แล้วค่อยๆ แปรลงมาจากหน่วยงานย่อย จนลงไปถึงระดับพนักงาน อันจะทำให้ผลการปฏิบัติงานของพนักงานสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร ซึ่งเชื่อว่า KPIs จะเป็นเครื่องมือในการบริหารผลการปฏิบัติงานขององค์กรที่จะนำมาซึ่งความได้เปรียบทางการแข่งขันอย่างยั่งยืนต่อไป



## บรรณานุกรม

- เกศรา รัชชาติ. 2549. “ตัววัด “KPI” ของระดับจัดการ”, **กรุงเทพธุรกิจ BizWeek**. 13-19 ตุลาคม, หน้า A6.
- เครือข่ายบริการสุขภาพโรงพยาบาลลาดยาว. 2550. **สรุปผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการเครือข่ายบริการสุขภาพโรงพยาบาลลาดยาว ประจำเดือนมิถุนายน 2550**. Available at: <http://cup.ladyaocup.com/KPIs%20CupLadyao%202007-06-June.htm> (20 กรกฎาคม 2550)
- จิรประภา อัครบวร. 2548. “โรคตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานบกพร่อง (KPI Disorder)”, **ประชาชาติธุรกิจ**. 11-13 เมษายน, หน้า 6.
- บำรุง รามศรี. 2548. “หน่วยที่ 10 การประเมินผลการปฏิบัติงาน”, **ประมวลสาระชุดวิชา 32708 สัมมนาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หน่วยที่ 9-15**. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- บุญอนันต์ พิณภัทรพิศ. 2548. “แนวทางพัฒนาองค์กรด้วยการวัดเชิงกลยุทธ์เพื่อการจัดการยุคใหม่”, **บทความวิชาการประจำปี 2547 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**.

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- ประชาชาติธุรกิจ. 2549. **Competency ดีคู่ Balanced Scorecard, KPI เครื่องมือยอดฮิตในอนาคต!** 3-5 เมษายน, หน้า 49-50.
- พสุ เดชะรินทร์. 2545. **เส้นทางจากกลยุทธ์สู่การปฏิบัติด้วย Balanced Scorecard และ Key Performance Indicators**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พอใจ พุกกะคุปต์. 2549. “KPI อันตราย!”, **กรุงเทพธุรกิจ BizWeek**. 13-19 มกราคม, หน้า A4.
- พอใจ พุกกะคุปต์. 2550. “KPI ขององค์กรสุขภาพดีปีหมู”, **กรุงเทพธุรกิจ BizWeek**. 5-11 มกราคม, หน้า A5.
- อุดมวรรณ ศรีอนันต์. 2549. **ความสามารถในการปรับตัวของพนักงานภายใต้ระบบการประเมินผลโดยตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานกรณีศึกษาการไฟฟ้านครหลวง**. สารนิพนธ์ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กร) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.



- Armstrong, M. 2001. **A handbook of management techniques.** London: Kogan Page Limited.
- Beatham, S., Anumba, C., Thorpe, T. & Hedges, I. 2004. "KPIs: A critical appraisal of their use in construction", **Benchmarking: An International Journal**, 11(1): 93-117.
- Collin, J. 2002. **Measuring the success of building projects-improved project delivery initiatives.** July 2002.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. 1996. **The balanced scorecard: Translating strategy into action.** USA: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. 2006. **Alignment: Using the balanced scorecard to create corporate synergies.** USA: Harvard Business School Press.
- Parmenter, D. 2007. **Key performance indicators: Developing, Implementing, and using winning KPIs.** New Jersey, USA: John Wiley & Sons, Inc.
- Royal Society of Arts, Manufactures and Commerce. 1994. **Tomorrow's company: The role of business in a changing world.** London: Interim Report, RSA.
- Schiemann, W. A. & Lingle, J. H. 1999. **Bullseye! Hitting your strategic targets through high impact measurement.** New York: The Free Press.
- Senge, P. 1990. **The fifth discipline: The art and practice of the learning organization.** New York: Doubleday/Currency.
- The KPI Working Group. 2000. **KPI report for the minister for construction.** London: Department of the Environment, Transport and the Regions.





# เทคนิคการประเมินผลแบบ 360 องศา เพื่อการพัฒนาองค์กร

พยัต วุฒิรงค์<sup>1</sup>



ในการดำเนินชีวิตประจำวันที่ผ่านมาในแต่ละวัน เชื่อว่าทุกคนต้องมีการประเมินผลตัวเองในด้านการงาน การเงิน หรือการปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น ว่าในแต่ละวันแต่ละเดือนหรือในแต่ละปี เราได้ทำอะไรผ่านมาบ้าง มีอะไรที่ดีหรือมีอะไรที่ไม่ดี และจะปรับปรุงอะไรต่อไปในอนาคต สำหรับในการทำงานก็เช่นเดียวกัน พนักงานแต่ละคนไม่ว่าจะอยู่ในระดับใดก็ตาม จำเป็นต้องได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งสิ้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นการถูกประเมินผลจากผู้บังคับบัญชาโดยตรง

<sup>1</sup> ผู้จัดการการตลาด กิจการ CPAC กรุงเทพฯ บจก.ผลิตภัณฑ์และวัตถุดิบอสังหาริมทรัพย์ในเครือซิเมนต์ไทย (SCG) E-mail: phayatw@scg.co.th



แต่ในปัจจุบันหลายองค์การที่มีการนำแนวคิดการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้ประสบปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบูรณาการเป้าหมายในการปฏิบัติงานของพนักงาน หน่วยงานและองค์การให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประสิทธิภาพในการสื่อสารเพื่อกระจายเป้าหมายระดับองค์การสู่ระดับปฏิบัติงานยังไม่เพียงพอ การขาดความเข้าใจในการตั้งเป้าหมายและตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพและขาดเกณฑ์การประเมินผลเครื่องมือวัดผลที่ดีและมีความสอดคล้อง ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานโดยรวมขององค์การไม่สามารถบรรลุเป้าหมายภารกิจและวิสัยทัศน์ตามที่องค์การกำหนดไว้

### การประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Appraisal) เป็นกระบวนการกำหนดความคาดหวังในการปฏิบัติงานของพนักงาน และมีการวัดผลและบันทึกผลการปฏิบัติงานให้สัมพันธ์กับความคาดหวังนั้น และส่งเป็นข้อมูลย้อนกลับไปให้พวกเขาได้ทราบ (Mohrman, Resnick-West and Lawler, 1989) โดยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อให้เป็นแรงกระตุ้นในทางบวกต่อการปฏิบัติงาน แต่อาจใช้ในจุดมุ่งหมายอื่นได้ด้วยเช่น

การเพิ่มค่าจ้าง การวางแผนการปฏิบัติงานในอนาคต การกำหนดความจำเป็นในการฝึกอบรมและพัฒนา และการประเมินศักยภาพของบุคคลเพื่อเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น (Bartol et al., 1998)

ในสภาพของการทำงานในปัจจุบันพนักงานจำนวนมากมีผลสะท้อนของการปฏิบัติงานที่น่าเป็นกังวล เขาทั้งหลายอาจจะไม่ได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานหรือการประเมินผลทางด้านความสามารถที่มีความละเอียด สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหา ซึ่งวัฒนธรรมองค์การและกฎหรือนโยบายทางสังคมมีผลต่อการขัดขวางการตัดสินใจเกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพของบุคคล การประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ใช้การวัดจึงไม่สามารถแสดงผลอย่างชัดเจน ย่อมมีข้อผิดพลาดจากความคิด ความเชื่อ ความรู้สึกและอารมณ์ของผู้ประเมินได้ ทำให้การประเมินผลแบบรอบตัวหรือการสะท้อนจากบุคคลที่อยู่รอบข้างในการปฏิบัติงาน หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า การประเมินผลแบบ 360 องศาได้เข้ามาเป็นเครื่องมือที่มีบทบาทที่องค์การจำนวนมากใช้ในการช่วยพนักงานในทุกระดับได้ประโยชน์สูงสุดจากการมองเห็นจุดแข็งและความต้องการในการพัฒนา โดยสร้างขึ้นจากภาพสะท้อนในหลายมุมมองเช่น เพื่อนร่วมงาน ลูกน้อง ผู้จัดการ ลูกค้าภายในและภายนอก



## การประเมินผลแบบ 360 องศา

การประเมินผลแบบ 360 องศา เป็นแนวคิดหนึ่งที่กำลังได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม การนำระบบประเมินผลดังกล่าวมาใช้ แต่ละองค์กรต้องมีการศึกษาจุดอ่อน และจุดแข็งก่อนนำมาปรับใช้ให้เข้ากับ องค์กรนั้น ๆ รวมทั้งเรื่องของวัฒนธรรม องค์กรการ **วัฒนธรรมเป็นสิ่งคุมกฎแต่ ไม่ใช่กฎหมาย เป็นกฎของจิตสำนึก ของคนในองค์กร**ที่เกิดขึ้นในจิตใจของแต่ละคน หากองค์กรใดมีวัฒนธรรมในทางสร้างสรรค์ ผลงานก็ดี แต่ถ้าที่ใดมี วัฒนธรรมที่เป็นไปในทางลบ ผลงานของ องค์กรก็ตกต่ำลง (พยัต วุฒิรงค์, 2550) ทั้งนี้ วัฒนธรรมองค์กรที่มีความมั่นคง จะมีความชัดเจนในเรื่องของวิสัยทัศน์และ ภาระงานขององค์กร มีความตระหนัก ในการพัฒนา และมีแนวโน้มที่จะมอง ธรรมเนียมปฏิบัติขององค์กรอย่างเป็น กลาง รวมถึงมีบุคคลที่จะชี้แนะองค์กร และมีการรวมกลุ่มและความเป็นเลิศของ องค์กร ในขณะที่วัฒนธรรมองค์กร ที่ไม่มีความมั่นคง จะมีลักษณะของความ กลัวการเปลี่ยนแปลง ยึดติดกับธรรมเนียม ปฏิบัติขององค์กร เพิ่มระดับในการทำ กิจกรรม รับรู้ถึงความไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างกลุ่ม มีขวัญและกำลังใจต่ำในกลุ่ม พนักงานที่อยู่ในระดับชั้นหลักขององค์กร

แนวคิดของการปรับปรุงความ เชื่อถือได้ของการวัดผลการปฏิบัติงาน โดยการประเมินจากหลายแหล่งข้อมูล ไม่ใช่เรื่องใหม่ การประเมินนี้รู้จักกันใน ทศวรรษ 1930 โดยเชื่อว่าการประเมิน จากแหล่งข้อมูลที่หลากหลายจะเชื่อถือได้ และทำนายได้มากกว่าแหล่งข้อมูลเดียว (หัวหน้างาน) (Latham and Weley, 1994) การประเมินผลแบบ 360 องศา เริ่มมีชื่อเสียงตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ถูกใช้ เป็นเครื่องมือในการพัฒนาผู้บริหาร การประเมินผลจากด้านบน (Upward Appraisal) และการประเมินผลจาก เพื่อนร่วมงาน (Peer Appraisal) จนกระทั่งทศวรรษที่ 1990 การประเมินผล แบบ 360 องศาจึงได้รับความนิยมมากขึ้น สาเหตุที่มีการนำการประเมินผลแบบ 360 องศามาใช้ เนื่องจากมีความชัดเจนใน เรื่องการสังเกตการณ์อย่างซื่อสัตย์และ โดยตรงจากเพื่อนร่วมงาน รวมทั้งเจ้านาย ลูกน้องซึ่งทำให้ได้เห็นพฤติกรรมที่แท้จริง การนำการประเมินผลมาใช้จะต้องมี ความยืดหยุ่นและเฉพาะเจาะจง

ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน แบบ 360 องศา โดยทั่วไปแล้วพนักงาน แต่ละคนจะใช้ผู้ประเมินผล 8 - 12 คน หรือจะลดลงตามความเหมาะสมก็ได้ **ซึ่งผู้ที่ได้รับการมอบหมายให้ร่วม ประเมินผลงานควรทำงานร่วมกับพนักงาน**





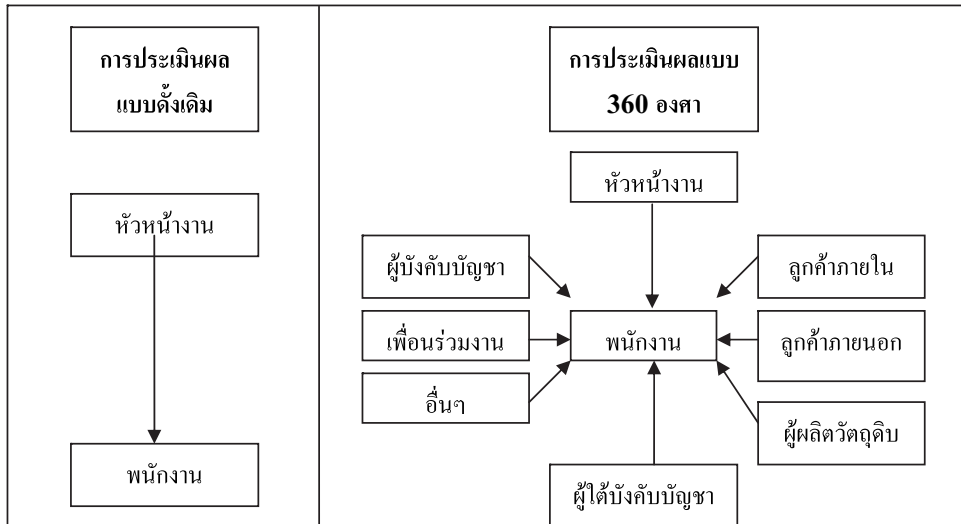
**ผู้นั้นอย่างใกล้ชิด** มีการศึกษาพบว่าการประเมินผลแบบ 360 องศาจะให้ได้ผลดีกับพนักงานที่ทำงานเป็นทีม หรือพนักงานที่อยู่ห่างจากการควบคุมดูแลของหัวหน้างาน หากเป็นกรณีแรกพนักงานในทีมคือ ผู้เหมาะสมที่สุดที่จะทำหน้าที่นี้มากกว่าจะเป็นหน้าที่ของผู้ควบคุมงาน หากเป็นกรณีหลัง ถ้าจะให้เจ้านายซึ่งไม่มีโอกาสได้พบปะกับพนักงานเป็นประจำทุกวันเป็นผู้ประเมิน ผลที่ออกมาจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากผู้ประเมินมีข้อมูลจำกัด หรือในกรณีของพนักงานที่ต้องเดินทางไปพบปะลูกค้าอยู่ตลอดเวลา ลูกค้าก็น่าจะเป็นผู้ทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานได้ดีกว่าหัวหน้างาน ในบางองค์กรมีการจำกัด

การให้ข้อมูลย้อนกลับที่ไม่ได้รวมผู้ประเมินทุกคนซึ่งเปลี่ยนแปลงจากกระบวนการให้ข้อมูลย้อนกลับแบบ 360 องศา เช่น การให้ข้อมูลย้อนกลับแบบ 270 องศา จะมีการยกเว้นแหล่งที่ให้ข้อมูลย้อนกลับบางแหล่ง เช่น การให้คะแนนของลูกค้า หรือการให้ข้อมูล

ย้อนกลับ แบบ 180 องศาซึ่งมีเฉพาะเพื่อนร่วมงานที่ให้ข้อมูลย้อนกลับ ในขณะที่บางองค์กรขยายการใช้กระบวนการให้ข้อมูลย้อนกลับ 360 องศาเป็นการให้ข้อมูลย้อนกลับแบบ 540 องศาโดยเพิ่มผู้ผลิตวัตถุดิบ (Supplier) และลูกค้าภายนอก (External Customer) เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินด้วย อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่ก็ยังใช้วิธีการให้ข้อมูลย้อนกลับแบบ 360 องศาหรือการให้ข้อมูลย้อนกลับแบบหลายแหล่งข้อมูล (Multi-Source Feedback) Edwards and Ewen (1996) ได้แสดงความแตกต่างของการประเมินผลจากบุคคลคนเดียวและการประเมินผลแบบ 360 องศาไว้ดังภาพที่ 1



## ภาพที่ 1 ความแตกต่างของรูปแบบการประเมินผลแบบเก่ากับการประเมินผลแบบ 360 องศา



ที่มา: ปรับจาก Edwards and Ewen (1996)

การประเมินผลแบบผู้ประเมินหลายคนและการประเมินแบบดั้งเดิมมีความเหมือนกันคือ ทั้งสองวิธีถูกใช้เพื่อประเมินการฝึกอบรมและความต้องการในการพัฒนา ขณะที่หัวหน้างานเป็นแหล่งข้อมูลเดียวในการประเมินแบบบนลงล่าง (Top-Down Appraisal) แต่หัวหน้างานเป็นเพียงหนึ่งในระบบผู้ประเมินหลายคน ซึ่งแทนด้วยการประเมินผลแบบ 90 องศา ทั้งสองวิธีมีส่วนร่วมในการรายงานพฤติกรรมเพื่อการตัดสินใจผลการทำงานในหน่วยงาน แต่การประเมินผลแบบ 360 องศาจะช่วยลดปัญหาดั้งเดิมในเรื่องความใช้ได้ของ

ข้อมูลและความมีอคติของผู้ประเมิน ส่วนความแตกต่างระหว่างการประเมินผลแบบ 360 องศาและการประเมินผลแบบดั้งเดิม คือ การประเมินผลแบบดั้งเดิมจะเน้นการประเมินผลการทำงานบนพื้นฐานของสิ่งที่ผ่านมาในอดีตของแต่ละคน ในทางกลับกัน การประเมินแบบ 360 องศาจะใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาในอนาคต นอกจากนี้ การประเมินผลแบบดั้งเดิมจะใช้ผู้ประเมินเพียงคนเดียว ในขณะที่การประเมินแบบ 360 องศาจะใช้แหล่งข้อมูลจำนวนมาก ตารางที่ 1 สรุปปัจจัยที่มีความแตกต่างระหว่างแนวคิดทั้งสองในการประเมินผลการทำงาน



ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการประเมินผลการทำงานแบบดั้งเดิมกับการประเมินผลแบบ 360 องศา

	การประเมินผลแบบดั้งเดิม	การประเมินผลแบบ 360 องศา
<b>วัตถุประสงค์</b>	เพื่อเสนอผลสะท้อนกลับจากมุมมองหนึ่งเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานในอดีตและศักยภาพในอนาคตให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา	เพื่อเสนอผลสะท้อนกลับจากหลากหลายมุมมองเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน พฤติกรรม และความต้องการการพัฒนา
<b>แหล่งข้อมูล</b>	ผู้ประเมินเพียงหนึ่งคน คือผู้บังคับบัญชา หรือ ผู้จัดการ	ผู้ประเมินหลายคน ทั้งผู้ที่อยู่ในระดับเดียวกัน ผู้ใต้บังคับบัญชา ตนเอง ลูกค้า ผู้ผลิต และผู้ที่อยู่ในระดับอื่นๆ
<b>เนื้อหาของผลสะท้อนกลับ</b>	การรายงานพฤติกรรมและการตัดสินผลการปฏิบัติงานบนพื้นฐานของจำนวนผลงาน	การรายงานพฤติกรรมและการตัดสินผลการปฏิบัติงานบนพื้นฐานของจำนวนผลการปฏิบัติงานและมิติของการพัฒนา
<b>วิธีการวัดผล</b>	ระบบการวัดผลแบบให้คะแนนและการวัดผลพฤติกรรม ผสมผสานกับข้อคิดเห็นเชิงคุณภาพ	ระบบการวัดผลแบบให้คะแนนในเบื้องต้นและใช้กระบวนการประเมินผลแบบ 360 องศา ซึ่งจะรวบรวมเฉพาะข้อมูลเชิงคุณภาพ
<b>ความเชื่อมโยงกับการตัดสินใจอื่นๆ ทางด้านทรัพยากรมนุษย์</b>	การประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องเกี่ยวข้องกับค่าแรง (Pay) เงินพิเศษที่ควรได้รับ (Merit Bonus) การเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) การมอบหมายงาน (Task Assignment) การย้ายตำแหน่ง (Transfer) การอบรมและการพัฒนา (Training & Development)	โดยปกติจะใช้สำหรับการแสดงถึงความต้องการอบรมและการพัฒนาตลอดจนการสำรวจเกี่ยวกับอาชีพ



	การประเมินผลแบบดั้งเดิม	การประเมินผลแบบ 360 องศา
<b>ปรัชญาของกระบวนการประเมินผล</b>	การให้ความสำคัญเกี่ยวกับการประเมินผลของพนักงาน การยอมรับการตัดสินใจของผู้จัดการ การกำหนดเป้าหมายแบบสั่งการจากบนลงล่าง	การให้ความสำคัญพนักงานในเชิงการพัฒนามากกว่าการประเมินผล มีการประเมินตนเองในบางส่วน ใช้วิธีการตระหนักถึงตนเอง การสะท้อนผลกลับจากหลายมุมมอง
<b>เนื้อหาของกระบวนการ</b>	กระบวนการประเมินผลอาจเกิดขึ้นเพียง 1 ครั้งต่อปี เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในเรื่องค่าจ้าง	เป็นกระบวนการแบบต่อเนื่อง ซึ่งไม่จำกัดว่าจะต้องมีเพียง 1 ครั้งต่อปี
<b>กลุ่มเป้าหมาย</b>	พนักงานทุกคนในองค์กร	พนักงานที่อยู่ในตำแหน่งบริหาร

ที่มา: ปรับจาก Becker and Klimoski (1989)

## ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการประเมินผลแบบ 360 องศา

การประเมินผลแบบ 360 องศาจะเป็นการทำให้เข้าใจพฤติกรรมผลการปฏิบัติงานของพนักงานมากขึ้น และช่วยในการสร้างคุณค่าให้บริษัทโดยการกำหนดงานให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ทางธุรกิจ คำถามสำคัญคือ จะทำอย่างไรในการนำการประเมินผลแบบ 360 องศามาใช้ให้เกิดผลสำเร็จโดยปราศจากผลกระทบด้านลบต่อพนักงานระดับล่าง Armstrong (2006) ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการประเมินผลแบบ 360 องศา คือ

1. มีการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงซึ่งมีส่วนในการให้และรับผลย้อนกลับ (Feedback) และสนับสนุนทุกคนให้ทำเหมือนกัน
2. มีการให้คำมั่นสัญญา (Commitment) ในทุกกระบวนการ รวมทั้งการเล่าที่มาของโครงการ การฝึกอบรม และทำความเข้าใจในเรื่องผลประโยชน์ที่มีต่อพนักงานและองค์กร
3. มีการตัดสินใจอย่างจริงจังจากผู้ที่เกี่ยวข้องในการใช้ข้อมูลย้อนกลับเป็นพื้นฐานในการพัฒนา
4. ต้องมีแบบสอบถามที่สอดคล้องหรือสะท้อนถึงพฤติกรรมที่สำคัญ



5. หัวข้อที่อยู่ในแบบสอบถามสามารถเชื่อมโยงกับเหตุการณ์จริงของผู้ตอบแต่ละคน

6. มีโปรแกรมการสื่อสารและฝึกอบรมที่สามารถเข้าใจได้

7. ไม่ทำให้ใครรู้สึกกลัวกระบวนการที่เกิดขึ้นโดยการทำให้ผลย้อนกลับไม่สามารถระบุคนตอบและ/หรือใช้บุคคลที่สามในการตรวจสอบผลย้อนกลับ

8. แบบสอบถามที่ย้อนกลับต้องง่ายในการตอบ (ไม่ซับซ้อนหรือยาวเกินไปพร้อมทั้งคำสั่งที่ชัดเจน)

9. ทำให้มีโครงสร้างของแบบสอบถามน้อยที่สุด

นอกจากนี้**ปัจจัยที่ต้องคำนึงถึง**ในการนำระบบการประเมินผลแบบ 360 องศามาใช้ คือ

1. การประเมินผลต้องเป็นการประเมิน**เพื่อการพัฒนาภาวะผู้นำ** ไม่ใช่การประเมินผลการปฏิบัติงาน เนื่องจากข้อมูลย้อนกลับที่ได้จะต้องถูกเปิดเผยหากนำมาใช้เพื่อการประเมินผลงานจะทำให้ผู้จัดการรู้สึกไม่ดีกับข้อมูลย้อนกลับ

2. การประเมินผลจำเป็นต้องได้รับการออกแบบที่ดีเพื่อให้ได้ผลที่มีประสิทธิภาพ การสำรวจและคำถามในการสำรวจจะต้องแสดงให้เห็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้น ไม่ใช่ทัศนคติหรือแรงจูงใจเช่น

“มีการให้คำปรึกษาก่อนการตัดสินใจ” **ไม่ใช่ถามว่า** “เป็นผู้จัดการหรือผู้นำที่เป็นที่ปรึกษา”

บ่อยครั้ง บางครั้ง ไม่เคย ใช่/ไม่ใช่



3. ห้ามเปรียบเทียบผลลัพธ์ของพนักงานแต่ละคนกับค่าเฉลี่ยของอุตสาหกรรมหรือมาตรฐานทั่วไป แต่ควรใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสำหรับปรับปรุงพฤติกรรมในเรื่องภาวะผู้นำของผู้จัดการ

4. การส่งผลสำรวจย้อนกลับเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด ซึ่งสาเหตุที่บริษัทจำนวนมากมีความล้มเหลวในการประเมินผลแบบ 360 องศาคือ ขาดการให้ข้อมูลย้อนกลับที่เป็นส่วนสำคัญที่แสดงว่าการรับรู้ของผู้อื่นแตกต่างจากการรับรู้ของผู้ถูกประเมินอย่างไร

5. ห้ามลืมนการติดตามผล การสร้างประโยชน์สูงสุดของกระบวนการประเมินผลแบบ 360 องศา คือ

5.1 การส่งแบบสำรวจให้ผู้ถูกประเมินประเมินตนเองและให้ผู้อื่นประเมินพฤติกรรม

5.2 องค์การและพนักงานแต่ละคนต้องใช้ผลลัพธ์ที่ได้ตัดสินใจความต้องการในการพัฒนาของแต่ละคน



5.3 สร้างการมีส่วนร่วมในโปรแกรมพัฒนาบุคคลและเริ่มต้นการพัฒนา

5.4 การปรับปรุงพฤติกรรมทักษะและสมรรถนะทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์การ

### ข้อควรระวังในการประเมินผล แบบ 360 องศา

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประเมินผลแบบ 360 องศาคือ พนักงานไม่ให้ผลย้อนกลับที่เป็นความจริงหรือตรงไปตรงมา พนักงานรู้สึกเครียดในการให้หรือรับผลย้อนกลับ การขาดการติดตามผลย้อนกลับ และการมีขั้นตอนหรือโครงสร้างมากเกินไป สิ่งหนึ่งที่ทำทาบกับการนำการประเมินผลแบบผู้ประเมินหลายคนมาใช้คือ

1. พนักงานจะรู้สึกกลัวต่อการประเมิน โดยจะเกิดกับองค์การที่มีวัฒนธรรมแบบมีโครงสร้าง (Bureaucratic) หรือแบบตามลำดับชั้น (Hierarchical) การเปลี่ยนแปลงจากวิธีการและกระบวนการแบบดั้งเดิมจะทำให้พนักงานกลัวและไม่ยอมรับการเริ่มต้นใหม่ Murphy and Cleveland (1991) กล่าวว่า องค์การแบบลำดับชั้นสร้างบริบทที่มีความยุ่งยากต่อการนำการประเมินผลแบบ 360 องศามาใช้ และการประเมินโดยเพื่อนร่วมงาน

และผู้ใต้บังคับบัญชาในองค์การเหล่านั้น จะไม่ได้รับการยอมรับ สิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้กับการประเมินแบบผู้ประเมินหลายคนคือ การให้คะแนนย้อนกลับ บ่อยครั้งไม่ได้เป็นไปในเชิงบวกแต่ค่อนข้างเป็นไปในเชิงลบ

2. ความเหนื่อยล้าในการสำรวจ เป็นอีกหนึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำข้อมูลย้อนกลับแบบ 360 องศามาใช้ องค์การต้องสำรวจและใช้คำถามเป็นจำนวนมากในการประเมิน เช่น ความพึงพอใจของลูกค้าและ/หรือ พนักงาน ซึ่งการประเมินแต่ละคนจะต้องมีผู้ประเมิน 8 - 12 คน การวิจัยบางฉบับรายงานว่า การให้ข้อมูลย้อนกลับไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและผลการทำงานได้ทั้งหมด

3. พนักงานบางคนรู้สึกไม่พอใจที่ได้รับข้อมูลย้อนกลับในเชิงลบหรือรุนแรง ซึ่งความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นกับผู้ให้คะแนนคือ อาจทำให้เกิดความเครียดระหว่างผู้จัดการกับผู้ที่ถูกให้คะแนน

นอกจากนี้สิ่งที่ควรระวังในการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบ 360 องศา คือ ผู้ประเมินอาจฉวยโอกาสนี้ “ล้างแค้น” เพื่อนพนักงานที่กำลังถูกประเมินได้เช่นกัน เหตุการณ์เช่นนี้มักเกิดขึ้นกับการประเมินที่มาจากผู้ใต้บังคับบัญชาและเพื่อร่วมงาน เนื่องจากไม่มีการระบุชื่อผู้ประเมินเพื่อบรรเทาปัญหานี้ บริษัทส่วนใหญ่



จึงยินยอมให้พนักงานเลือกเพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ประเมินตัวเองได้ แต่วิธีการนี้ก็ยังมีจุดอ่อน เพราะพนักงานมีแนวโน้มที่จะเลือกเพื่อนที่สนิท ๆ ให้มาทำหน้าที่นี้ ดังนั้น เพื่อเป็นการลดอคติที่อาจเกิดขึ้น จึงควรใช้ผู้ประเมินที่มีจำนวนมากพอ เพราะถึงอย่างไรพนักงานผู้นั้นก็คงให้นม่น้าวผู้อื่นให้มาสนับสนุนตัวเองได้เพียง 2 - 3 คนเท่านั้น แต่ถ้าใช้ผู้ประเมิน 10 หรือ 12 คน ก็น่าจะได้เห็นจุดอ่อนและจุดแข็งของผู้ถูกประเมินได้ตรงกับความเป็นจริงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การประเมินผลแบบ 360 องศาเป็นเพียงตัวช่วยของการประเมินผลความสามารถเพียงอย่างเดียวเท่านั้นและ ความสามารถก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของผลงาน นอกจากนี้ การประเมินแบบนี้ ถ้านำไปใช้อย่างไม่ระมัดระวัง อาจจะเป็นผลร้ายมากกว่าผลดีคือ อาจสร้างให้เกิดความแตกแยกระหว่างพนักงาน ถ้านำไปใช้แล้วล้มเหลว เมื่อนำกลับมาใช้ใหม่ จะเกิดการต่อต้าน ดังนั้น การนำการประเมินผลแบบ 360 องศามาใช้ต้องมีความมั่นใจว่าจะเอาจริงกับการประเมินแบบนี้ และต้องมีการพัฒนาวิธีการประเมินความสามารถแบบค่อยเป็นค่อยไป

การให้ข้อมูลย้อนกลับในทางลบ ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ผู้จัดการส่วนใหญ่ไม่ชอบให้ข้อมูลย้อนกลับในทางลบ และไม่มีทักษะด้วย ดังนั้น การประเมิน

ส่วนใหญ่จะออกมาในทางบวก จากการศึกษาข้อมูลย้อนกลับในการประเมินผลไม่ถูกต้อง พนักงานจะมีมุมมองที่บิดเบือนกับผลการปฏิบัติงานจริงซึ่งจะกระทบกับการตัดสินใจต่าง ๆ เช่น การให้เงินเดือนหรือการเลื่อนตำแหน่ง ดังนั้น การประเมินผลแบบ 360 องศาจะต้องคำนึงถึง **ความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในเรื่องการให้ข้อมูลที่ตีเกินความเป็นจริง (Being Nice)** ซึ่งคนส่วนใหญ่ชอบที่จะบอกสิ่งที่ดีมากกว่าสิ่งที่ไม่ดี บางคนถูกให้ตอบข้อมูลย้อนกลับกับคนที่เขาไม่รู้จักดีหรือไม่ได้ติดต่อด้วย (**Bland Central**) ดังนั้น ควรหลีกเลี่ยงการให้คะแนนหรือข้ามคำถามที่ไม่สามารถให้คำแนะนำได้ เพื่อให้คำตอบนั้นถูกตีความในสิ่งที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง มีการให้คะแนนเพื่อนที่สนิทสนม ในสิ่งที่ดี (**Shining Halo**) เพื่อป้องกันไม่ให้เพื่อนได้คะแนนไม่ดี หรือมีความกลัวที่จะให้ข้อมูลย้อนกลับที่ไม่ดีแล้วจะมีข้อมูลหลุดออกมาทำร้ายตัวเอง (**Straight for the Jugular**) (Swinton, 2007)

## บทสรุป

จากการวิเคราะห์ในเรื่องการประเมินผลแบบ 360 องศา พบว่าการประเมินผลแบบ 360 องศา เป็นการประเมินโดยใช้ **เครื่องมือที่เป็นแบบสอบถาม (Rating Scale)** หรือ



แบบประเมินจากพฤติกรรมการทำงาน (Behaviorally Anchored Rating: BARS) โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกประเมินเป็นผู้ประเมิน เช่น ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือลูกค้า เมื่อทุกคนประเมินเสร็จแล้วก็หาข้อสรุปว่าผู้ถูกประเมินมีสมรรถนะอยู่ในระดับใด ข้อดีของการประเมินแบบนี้ คือ การประเมินโดยบุคคลหลายคนหลายระดับทำให้มีหลายมุมมอง ลดอคติจากการประเมินโดยบุคคลคนเดียว ช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร ทำให้เกิดความตระหนักในความสำคัญของการเชื่อมโยงระหว่างพฤติกรรมผู้นำผลลัพธ์ของหน่วยงานและความคาดหวังของลูกค้า ทำให้ผู้บริหารเกิดการตระหนักถึงสิ่งที่ทำและสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภาวะผู้นำให้มีประสิทธิผลการประเมินผล แบบ 360 องศาที่มีข้อจำกัดคือ มีภาระเอกสารจำนวนมาก ทำให้ผู้ประเมินทำการประเมินโดยไม่ได้ให้ความสำคัญมาก นอกจากนี้ บางครั้งผู้ประเมินมีความเกรงใจทำให้ประเมินสูงกว่าความเป็นจริง หรือเกิดพฤติกรรมฮั้วซึ่งกันและกัน การอุปถัมภ์เกื้อกูลกัน การนับถือผู้มีความอาวุโส การรักพวกพ้อง การใช้ระบบพระคุณ หรือการล้างแค้น โดยการประเมินผลต่ำกว่าความเป็นจริง นำมาซึ่งความไม่น่าเชื่อถือของผลการ

ประเมิน ทำให้การเปลี่ยนแปลงจากวิธีการและกระบวนการประเมินผลแบบดั้งเดิมอาจทำได้ยาก ดังนั้น หากองค์กรต้องการนำระบบการประเมินผลแบบ 360 องศามาใช้ จำเป็นต้องทำการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังและทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายขององค์กรกับเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่แท้จริงโดยควรนำมาใช้เพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับในการปรับปรุงและพัฒนาองค์กร รวมทั้งนำไปใช้พัฒนาบุคลากรในองค์กร โดยเริ่มที่ผู้บริหารระดับสูงก่อน เพื่อให้มั่นใจว่าข้อมูลที่ได้สอดคล้องกับสิ่งที่องค์กรต้องการวัดและสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กรก่อนที่จะขยายลงมาที่ผู้บริหารระดับกลางและต้น เพื่อให้้องค์กรเกิดการพัฒนาไปสู่องค์กรที่มีผลการปฏิบัติงานสูง (High Performance Organization) ต่อไป

### บรรณานุกรม

พยัต วุฒิมรงค์ (2550), “วัฒนธรรมองค์กรที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ และ The Competing Values Framework (CVF)”, **Chulalongkorn Review**, ปีที่ 19, ฉบับที่ 75, 5-23.





- Armstrong, M. (2006), **Performance management**, London: Kogan Page.
- Bartol, K., Martin, D., Tein, M., and Matthews, G. (1998), **Management: A Pacific Rim Focus**, (2nd ed.), Roseville NSW: McGraw-Hill.
- Becker, T. and Klimoski, R. (1989), “A field study of the relationship between the organizational feedback environment and **performance**”, **Personnel Psychology**, Vol. 42, 343-58.
- Edwards, M. and Ewen, A. (1996), **360 Feedback: The Powerful New Model for Employee Assessment and Performance Improvement**, New York: AMACOM.
- Latham, G.P. and Wexley, K.N. (1994), **Increasing Productivity through Performance Appraisal**, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Mohrman, A., Resnick-West, S. and Lawler, E. (1989), **Designing Performance Appraisal Systems: Aligning Appraisals and Organizational Realities**, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Murphy, K. and Cleveland, J. (1991), **Performance Appraisal: An Organizational Perspective**, Boston, MA: Allyn&Bacon.
- Swinton, L. (2007), **The 4 most common 360 degree feedback mistakes**, Available at <http://www.mftrou.com/support-files/360-degree-feedback.pdf>.





# แนวทางสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นเลิศด้านการบริหารจัดการที่ดี (The Best Practice of Local Government in Good Governance)

เมธาวี ฐานกุล<sup>1</sup>

## บทนำ

สืบเนื่องจากวิสัยทัศน์ของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545-2554 (อ้างอิงใน วิสัยทัศน์มหาดไทยกับการกระจายอำนาจ : <http://www.local.moi.go.th/menu2.htm>) ในภารกิจที่ 4 กล่าวถึงการส่งเสริมการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ให้มีเอกภาพมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการบริการสาธารณะแทน

ส่วนกลาง เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนในระดับจังหวัด ภูมิภาค และประเทศ โดยส่วนรวม และส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับกระแสการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี (ธรรมาภิบาล)

<sup>1</sup> สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล



ในทุกภาคส่วน โดยสถาบันพระปกเกล้า ได้กล่าวไว้ว่า ธรรมภิบาลนั้น เป็นแนวคิดที่สำคัญในการบริหารงานและการปกครอง ในปัจจุบัน ซึ่งกระบวนการพัฒนาเรื่องของการเมืองการปกครองยังมุ่งความเป็นศูนย์กลางของประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้ หากจะให้ประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน จะต้องให้ความสนใจเรื่องของสังคม ประชาชน และสิ่งแวดล้อม ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ร่วมกัน โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดกรอบในการประเมิน ความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วยตัวชี้วัด 6 ประการ ได้แก่ 1) การบริหารราชการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ต่อภารกิจ 3) การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิง ภารกิจ 4) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน 5) การอำนวยความสะดวก และการ ตอบสนองความต้องการของประชาชน และ 6) การพัฒนาความรู้และการ ประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดย กรณีศึกษา Best Practice จะเป็น เครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในการปรับปรุงองค์กร เพื่อเพิ่มผลผลิตอย่างต่อเนื่อง ช่วยทำให้องค์กรสามารถพัฒนาได้อย่างก้าวกระโดด ระยะเวลาที่ใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพ องค์กร เนื่องจากเป็นการเรียนรู้จาก

ประสบการณ์ของผู้ที่ประสบความสำเร็จ หรือทำได้ดีกว่า แล้วนำแนวทางนั้น มาปรับใช้และพัฒนาองค์กรให้ดีขึ้น (สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรางวัล คุณภาพแห่งชาติ สถาบันเพิ่มผลผลิต แห่งชาติ, 2549 : 6) แต่ด้วยแนวทางการประเมินความเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จะเน้นไปที่ผลลัพธ์จากการดำเนินงาน มากกว่าแนวทางการบริหารงานขององค์กร ดังนั้น เพื่อเป็นการขยายความแนวทางการบริหารในการสร้างองค์กรที่เป็นเลิศ (Best Practice) ผู้เขียนจึงได้นำองค์ประกอบ สำหรับการปฏิรูประบบราชการที่เป็นแบบ ปฏิบัติที่ดีที่สุด ของ Katorobo (1998) มาประยุกต์ใช้เป็นอีกตัวชี้วัดด้านลักษณะ การบริหารจัดการองค์กรที่มีความเป็นเลิศ ต่อไป

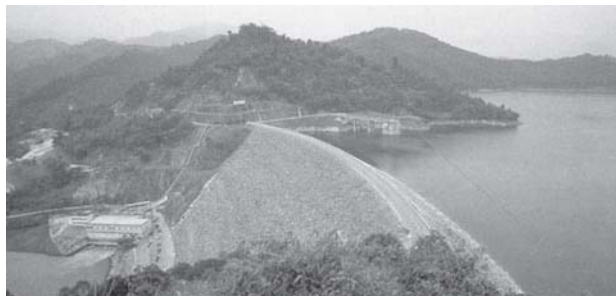
## ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับ Best Practice

วิธีการจัดการแบบปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practice) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมา เกือบ 100 ปีแล้ว โดยเริ่มจากคำกล่าวของ Taylor (1919) ที่ว่า “ท่ามกลางวิธีการ และวิธีปฏิบัติที่หลากหลายในแต่ละขั้นตอน และแต่ละกิจกรรมจะต้องมีหนึ่งวิธีการ หรือหนึ่งวิธีปฏิบัติที่เร็วกว่าและดีกว่า



วิธีการที่เหลืออยู่เสมอ” จนกระทั่งเกิดเป็นแนวคิด “วิธีที่ดีที่สุดวิธีการเดียว” ต่อมาสมพร เพชรสงค์ (2547) ได้กล่าวถึงจุดเริ่มต้นของคำว่า “Best Practice” ที่มีความชัดเจนขึ้นว่า เริ่มมาจากวงการแพทย์ในสหรัฐอเมริกา ได้มีสมาคมวิชาชีพแพทย์รวมตัวกันเพื่อทำการปรับปรุงคุณภาพการดูแลผู้ป่วย สมาชิกของสมาคมจะทำการปรับปรุงคุณภาพเครื่องมือ โปรแกรมการดูแลสุขภาพในราคาต่ำ แต่ให้ความพึงพอใจแก่ผู้ป่วยซึ่งเป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งได้มีการนำแนวคิด “Best Practice” มาใช้เพื่อการปรับปรุงการทำงานในองค์กร โดยคำว่า “ดีที่สุด” เกิดจากการแข่งขันและมุ่งเน้นกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในภาคธุรกิจ บริษัทจะแข่งขันกัน เพื่อให้ได้ลูกค้าและเพื่อให้บริษัทเจริญก้าวหน้าหรือดำรงอยู่ได้อย่างเหมาะสม ขณะที่ภาครัฐการแข่งขันเพื่อให้เป็น “Best Practice” จะเป็นความภาคภูมิใจของนักบริหาร นักการเมือง และประชาชนในประเทศนั้นๆ โดยการปฏิบัติงานที่ดีที่สุดสามารถนำไปสู่การใช้ทรัพยากรในการพัฒนาของภาครัฐอย่างเกิดประโยชน์มากที่สุด วัดได้จากประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือการเพิ่มรายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของชาติ หรือ

ความสมดุลระหว่างการพัฒนากับวัฒนธรรมในสังคม การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่ได้นำ “Best Practice” ไปใช้อาจประสบความสำเร็จในการปฏิรูประบบทั้งหมดหรือปฏิรูปเฉพาะส่วนที่สำคัญของระบบ จึงมีผู้ให้นิยามความหมายของ Best Practice ในหลายสาขา ซึ่งผู้เขียนสรุปว่า **แนวทางหรือวิธีการปฏิบัติที่ทำให้องค์กรเป็นเลิศ (Best Practice)** หมายถึง *การดำเนินงานแบบเป็นระบบ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการทำบางสิ่งบางอย่างให้สำเร็จ ด้วยแนวทางการปฏิบัติที่หลากหลายซึ่งสามารถก่อให้เกิดผลที่ถูกต้องเหมาะสม รวดเร็ว และมีประสิทธิผลสูงสุด อันจะทำให้องค์กรก้าวสู่ความเป็นเลิศ โดยแนวทางการศึกษาการปฏิบัติที่ดีที่สุดนั้น สามารถศึกษาได้ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการศึกษาเชิงปริมาณหรือคุณภาพก็ไม่มีเครื่องมือใดสามารถวัดได้ว่าการศึกษาวีธีใดจะสามารถแสดงผลลัพธ์จากการวิจัยได้ดีกว่ากัน ถ้าไม่มีฐานข้อมูลที่ดีและเชื่อถือได้*





## ตัวชี้วัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นเลิศด้านการบริหารจัดการที่ดี

จากการศึกษาเรื่อง “แบบปฏิบัติที่ดี  
ที่สุดในการปฏิรูประบบราชการ” โดย  
Katorobo (1998) สรุปได้ว่า **องค์ประกอบ  
สำหรับการปฏิรูประบบราชการที่เป็น  
แบบปฏิบัติที่ดีที่สุด** ประกอบด้วย  
10 ประการ ได้แก่ 1) การมีพันธกิจ  
วัตถุประสงค์ นโยบาย และกลยุทธ์ที่  
ชัดเจนเป็นที่เข้าใจ 2) การสร้าง  
บรรยากาศทางการเมืองและองค์กร  
ที่ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน 3) หน่วยงานมีอิสระ  
ในการดำเนินการปฏิรูปและระบุว่าอะไร  
เป็นตัวต้านการเปลี่ยนแปลงและแก้ไข  
ปัญหาได้ 4) การฝึกอบรมอย่างแพร่หลาย  
ในทักษะเกี่ยวกับการปฏิรูปและการบริหาร  
การเปลี่ยนแปลง (เป็นองค์การแห่งการ  
เรียนรู้) 5) มีกลไกวัดความพึงพอใจของ  
ลูกค้า/ประชาชน 6) การติดตามตรวจสอบ  
และประเมินผล 7) สร้างกลไก/พาหนะ/  
เครื่องมือในกระบวนการปฏิรูปการสื่อสาร  
8) การระบุรายละเอียดโดยเฉพาะเจาะจง  
ในการปฏิบัติงานและมีคู่มือการปฏิบัติงาน  
9) การประสานงานด้านนโยบายและ  
วิชาการ และ 10) การจัดการทรัพยากร  
สำหรับการปฏิรูปอย่างเพียงพอภายใน  
ท้องถิ่น และรักษาความสัมพันธ์อย่างมี  
ประสิทธิผลกับผู้สนับสนุนช่วยเหลือ  
ด้วยปัจจัยเหล่านี้ ผู้สนใจศึกษาเกี่ยวกับ

ความเป็นเลิศขององค์กร สามารถนำไป  
ประยุกต์ใช้เป็นแนวทางการศึกษา/พัฒนา  
และสร้างความเป็นเลิศได้ จะเห็นได้ว่า  
ลักษณะขององค์กรที่เป็นเลิศนั้น มีความ  
เชื่อมโยงต่อผลลัพธ์จากการปฏิบัติที่เป็น  
รูปธรรม ซึ่งแสดงถึงการบริหารจัดการที่ดี  
ขององค์กร ด้าน**ตัวชี้วัดความเป็นองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหาร  
จัดการที่ดี** ผู้วิจัยได้สังเคราะห์มาจาก  
แบบประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2550  
โดยมีรายละเอียดทั้ง 6 องค์ประกอบที่ได้  
กล่าวไว้แล้วใน**บทนำ** ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้  
ผู้เขียนจะนำเสนอรายละเอียดในหัวข้อ  
ถัดไป

## แนวทางการสร้างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการบริหาร จัดการที่ดี : กรณีศึกษาเทศบาล นครยะลา

จากการศึกษาผลงานของเทศบาล  
นครยะลาเฉพาะปี 2549 พบว่า เทศบาล  
นครยะลาได้รับรางวัลในความสำเร็จ  
ประกอบด้วย 1) รางวัล “พระปกเกล้า  
ทองคำ” สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใส และ  
การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน  
จากสถาบันพระปกเกล้า 2) รางวัลองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการ



ที่ดี (รางวัลธรรมาภิบาล) จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ 3) รางวัลตลาดสดมีมาตรฐาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมี**วิสัยทัศน์การพัฒนา** คือ นครยะลาเมืองน่าอยู่ องค์กรแห่งการเรียนรู้คู่คุณธรรม สังคมชุมชนเข้มแข็ง นครยะลาก้าวล้ำสู่สากล

จากการวิเคราะห์**แนวทางการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านการบริหารจัดการที่ดี** : กรณีศึกษาเทศบาลนครยะลา พบว่า



1. การมีพันธกิจ **วัตถุประสงค์นโยบาย และกลยุทธ์ชัดเจน** เริ่มจาก 1) ผู้นำสูงสุดให้ความสำคัญหลักการบริหารจัดการที่ดีโดยบรรจุไว้ในยุทธศาสตร์ 2) การสร้างภาวะผู้นำให้เกิดขึ้นในทุกกระดับ 3) การวางแผนยุทธศาสตร์ทั้งระยะสั้น/ยาว มีการทำ SWOT Analysis ทุกครั้ง

4) ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในภารกิจและนโยบายทุกขั้นตอน ตั้งแต่วางแผน ปฏิบัติ และประเมินผลร่วมกัน และ 5) การส่งเสริมการทำงานเป็นทีม/ให้ความสำคัญกับทุกคน

2. การสร้างบรรยากาศ...องค์กรที่ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ประกอบด้วย 1) สร้างเอกภาพทางการเมืองท้องถิ่น รับผิดชอบต่อพันธะสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน ส่งผลต่อศรัทธาและเชื่อถือต่อองค์กร 2) มอบอำนาจ กระจายอำนาจ และงบประมาณ จากผลสัมฤทธิ์และเป้าหมายของงาน 3) การเข้าถึงประชาชนร่วมกัน ของทุกหน่วยงานในพื้นที่ เน้นสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ในลักษณะใยแมงมุมให้มาก 4) ฝึกอบรม/พัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากร / จัดกิจกรรมละลายพฤติกรรมให้ทุกคนรู้สึกเท่าเทียมกัน/ สะดวกใจในการประสานงาน และ 5) ในท้องถิ่นเดียวกัน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน

3. การที่หน่วยงานมีอิสระฯ และระบุว่าอะไรเป็นตัวดำเนินการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหาได้ ประกอบด้วย 1) การมองท้องถิ่นเป็น**สถาบัน** ที่ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน ต้องช่วยกันพัฒนาให้



เจริญก้าวหน้า มองประโยชน์ของ  
ท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง 2) บุคลากรเป็น  
มืออาชีพมีความรู้อย่างแท้จริง  
มีเหตุผล และประยุกต์ใช้ความรู้ได้  
อย่างเหมาะสม สามารถสร้าง  
สัมพันธที่ดีกับประชาชน 3) เน้น  
การขับเคลื่อนองค์กรโดยผู้บริหาร  
ระดับกลาง มอบอำนาจตัดสินใจ  
ในหน้าที่อย่างเหมาะสม 4) มีการ  
มอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษร  
เพื่อเป็นหลักฐานในการติดตาม/ตรวจสอบ  
การดำเนินงาน และ 5) การใช้เทคนิค  
ในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม  
ค่านิยม และบริบทของท้องถิ่น

**4. การฝึกอบรมอย่างแพร่หลาย  
ในทัศนะเกี่ยวกับการปฏิรูปและการ  
บริหารการเปลี่ยนแปลง** เริ่มจาก 1) การ  
พัฒนาผู้บริหารในทุกระดับให้มีความรู้  
รอบรู้ และมีมุมมองในรูปแบบใหม่ ๆ  
ในการบริหาร 2) การสร้างจิตสำนึกแห่ง  
การเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยอบรม/พัฒนา  
ดูงาน มีทุนการศึกษาต่อเนื่อง ส่งเสริม  
การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันโดยไม่แบ่งแยก  
สังกัด และ 3) จัดให้มีการประชุมผู้บริหาร  
ระดับกลางทุกเดือน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล  
ข้อเสนอแนะ และปัญหาที่พบเห็นร่วมกัน  
เพื่อปรับปรุง/พัฒนาร่วมกันอย่างเป็น  
ระบบ



**5. มีกลไกวัดความพึงพอใจของ  
ลูกค้า/ประชาชน** ประกอบด้วย 1) เน้น  
ความเสมอภาค/เป็นธรรมแก่ประชาชน  
ทุกคน ด้วยบริการที่ถูกต้อง สะดวก และ  
รวดเร็ว 2) การสร้างวัฒนธรรมและ  
ค่านิยมร่วม เน้น “จิตสำนึกสาธารณะ”  
ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนใน  
การเสนอแนะความต้องการและปัญหา  
ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และ 3) การออกเทศบาล  
สัญจรพบปะประชาชนเพื่อรับฟังปัญหา  
อย่างสม่ำเสมอ เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ  
อันดีซึ่งกันและกัน

**6. การติดตามตรวจสอบ/  
ประเมินผล** ประกอบด้วย 1) ใช้เกณฑ์  
มาตรฐาน และตัวชี้วัดเป็นกรอบในการ  
ประเมินให้เกิดความชัดเจน 2) การศึกษา  
สภาพจริงของพื้นที่โดยมีหน่วยงาน  
รับผิดชอบการประเมินผลโดยตรง 3)  
ประเมินผลการดำเนินงาน และผลกระทบ  
จากการดำเนินงานในทุกโครงการ 4) เปิด



โอกาสให้ประชาชนเสนอแนะแนวทางปรับปรุงและพัฒนาผ่านแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ Website และตู้แดงแสดงความคิดเห็น 5) การประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีๆ ละ 2 ครั้ง โดยหน่วยงานภายนอก และ 6) รายงานผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องผ่านสื่อต่างๆ

**7. การสร้างกลไก/พาหนะ/เครื่องมือ**  
**ในกระบวนการปฏิรูปการสื่อสาร**  
ประกอบด้วย 1) เครื่องมือสื่อสารภายในองค์กร ได้แก่ โทรศัพท์ภายใน หนังสือเวียน บันทึกรหัสข้อความ โทรศัพท์เคลื่อนที่ วิทยุสื่อสาร การประชุม สัมมนา และการฝึกอบรม 2) เครื่องมือสื่อสารภายนอก ได้แก่ Website <http://www.yalacity.go.th> วารสารนครยะลา สถานีวิทยุชุมชน ป้ายประกาศและป้ายโฆษณากิจกรรมต่างๆ 3) การออกพบปะประชาชนในเชิงรุก คือ เข้าไปรับฟังปัญหาของประชาชนถึงพื้นที่ 4) สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรภายนอก โดยติดต่อแลกเปลี่ยนข้อมูลต่างๆ ซึ่งกันและกัน และ 5) เชื่อมโยงแต่ละกอง/สำนักในการออกปฏิบัติงานพบปะประชาชนร่วมกัน

**8. ระบุรายละเอียดการปฏิบัติงาน และมีคู่มือการปฏิบัติงาน** เริ่มจาก 1) รับแนวทางการปฏิบัติงานเบื้องต้นจากจังหวัด ซึ่งเป็นมาตรฐานการทำงานตามระเบียบราชการ 2) นำระเบียบฯ

มาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน โดยกำหนดเทคนิคการบริหารงานให้เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่น และ 3) ในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน นอกจากจะยึดระเบียบฯ แล้ว ต้องมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลนครยะลา 5 ปี 3 ปี และแผนการปฏิบัติงานประจำปี เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

**9. การประสานงานด้านนโยบายและวิชาการ** ประกอบด้วย 1) ส่งเสริมค่านิยมและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ร่วมกัน ได้แก่ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริการที่ดี (Service Mind) การสั่งสมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ จริยธรรม และความร่วมมือร่วมใจในการทำงาน ให้เกิดขึ้นร่วมกัน 2) มอบหมายกองวิชาการและแผนงาน เป็นศูนย์กลางข้อมูลทางวิชาการ 3) เสริมสร้างเครือข่ายการติดต่อสื่อสารด้านนโยบายและวิชาการร่วมกับหน่วยราชการอื่นๆ ในท้องถิ่น โดยแลกเปลี่ยนข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต และ 4) ให้ความสำคัญกับสมาคม มูลนิธิ และเครือข่ายธุรกิจต่างๆ ในพื้นที่ เพื่อประสานความรู้ นโยบายและวิชาการต่างๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาท้องถิ่น

**10. จัดการทรัพยากรอย่างเพียงพอ/รักษาความสัมพันธ์กับผู้สนับสนุน** ประกอบด้วย 1) การศึกษาการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิด





ประโยชน์สูงสุด โดยการบูรณาการ  
แนวทางการใช้ทรัพยากรในโครงการต่าง ๆ  
ร่วมกัน 2) จัดการประชุมวางแผนจัดสรร  
งบประมาณประจำปีร่วมกัน 3) อนุมัติ  
งบประมาณตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง  
และความจำเป็นของประชาชน และ  
4) ผลักดันให้บุคลากร/ประชาชนในท้องถิ่น  
มีความรู้ในการบริหารทรัพยากรท้องถิ่น  
อย่างประหยัด ถูกต้อง และเหมาะสม  
รวมทั้งสร้างทรัพยากรทดแทนที่ได้ใช้ไป

นอกจากนั้น จากการสำรวจความ  
คิดเห็นของบุคลากร พบว่า ในภาพรวม  
บุคลากรมีความคิดเห็นว่างค์ประกอบ  
ความเป็นเลิศขององค์กร ทั้ง 10 ด้าน  
มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับเห็นด้วยมากเนื่องจาก  
องค์กรได้มีการพัฒนาแนวทางการบริหาร  
อย่างต่อเนื่อง โดยในส่วนของการบริหาร  
จัดการที่ดี เทศบาลนครยะลา ได้มีการ  
ดำเนินการ ดังนี้

- **การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน**  
เทศบาลฯ 1) มีศูนย์ข้อมูลข่าวสารให้  
ประชาชนเข้าตรวจดูข้อมูล เผยแพร่ข้อมูล  
ข่าวสารทางอินเทอร์เน็ตผ่าน Website  
<http://www.yalacity.go.th> 2) เผยแพร่  
นโยบาย ผลการดำเนินงานและการจัดซื้อ  
จัดจ้างของท้องถิ่นให้ประชาชนรับทราบ  
ผ่านสื่อต่าง ๆ และการประชุมสภาท้องถิ่น  
3) สนับสนุนการแก้ไขปัญหาการทุจริต  
คอร์รัปชัน โดยประชาสัมพันธ์รายรับ-

รายจ่ายทางสื่อต่าง ๆ แต่งตั้งตัวแทน  
ประชาชนเข้าร่วมตัดสินใจ และพัฒนา  
จิตสำนึกและจรรยาบรรณให้กับเจ้าหน้าที่  
4) การประเมินความพึงพอใจของ  
ประชาชนในการให้บริการของท้องถิ่น/  
นำผลการประเมินฯ มาแก้ไข ปรับปรุง/  
พัฒนาการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ  
5) ให้นำหน่วยงานตรวจสอบของจังหวัด  
ตรวจสอบบัญชี รายงานทางการเงินและ  
การทุจริต

- **การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจเทศบาลฯ** 1) ให้  
ประชาชนมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้แทน  
ประชาคมเข้าเป็นคณะกรรมการพัฒนา  
ท้องถิ่น 2) นำโครงการ/กิจกรรมที่เป็น  
ข้อเสนอแนะของประชาคมท้องถิ่นหรือ  
แผนชุมชนมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี  
3) นำโครงการ/กิจกรรมในแผนพัฒนา  
สามปีไปดำเนินการ 4) การรายงานติดตาม  
และประเมินผลแผนพัฒนาสามปี และ  
5) การดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่เป็น  
ภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 6 ด้าน

- **การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิง  
ภารกิจ** เทศบาลฯ มีการ 1) แต่งตั้ง  
คณะกรรมการจัดวางระบบการตรวจสอบ  
ภายใน ให้แต่ละสำนัก/กองมีคำสั่งแบ่งงาน  
กันรับผิดชอบ ดำเนินการตามระบบที่ได้  
กำหนดไว้ และรายงานตามระยะเวลา



ที่กำหนด 2) บริหารจัดการกิจกรรม/โครงการตามภารกิจที่วางไว้/เบิกจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ 3) การจัดทำบัญชีหรือทะเบียนควบคุมพัสดุครุภัณฑ์ทุกรายการและทุกหน่วยงาน

#### - การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

เทศบาลฯ มีการ 1) การมอบอำนาจตัดสินใจในการพิจารณา สั่ง อนุญาต อนุมัติ หรือปฏิบัติราชการในเรื่องที่ให้บริการประชาชน 2) มีแผนภูมิแสดงขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงาน ณ จุดบริการทุกหน่วย 3) ให้บริการประชาชนในลักษณะศูนย์บริการร่วมโดยนำร่องด้วยการจัดเก็บค่าน้ำประปาพร้อมกับค่าขยะ และสามารถชำระค่าน้ำประปาผ่านบัญชีธนาคารในจังหวัด และ 4) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ขั้นตอนและระยะเวลาให้บริการตามสื่อต่างๆ ให้ประชาชนได้ทราบ

- การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน เทศบาลฯ มีการ 1) ปรับปรุงขั้นตอนและระยะเวลาการบริการรับชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย โดยให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ 1 คน รับชำระภาษีทั้ง 3 ประเภท ณ จุดเดียวกัน (One Stop Service) ปรับเปลี่ยนข้อมูลในการจัดเก็บเดิมที่ใช้จากทะเบียนทรัพย์สิน เป็นการใช้อข้อมูลจากระบบโปรแกรม GIS ให้บริการประชาชนที่ไม่สามารถมาติดต่อในวัน

ทำการได้ โดยเพิ่มระยะเวลาบริการในช่วงเวลาพักกลางวัน และในวันเสาร์อีก 1 วัน 2) มีการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของกระบวนการ กำหนดผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานให้บริการล่วงหน้าก่อนเวลาทำการ หรือช่วงพักเที่ยง หรือในวันหยุดราชการ จัดเตรียมคอมพิวเตอร์ให้บริการ อินเทอร์เน็ต ณ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารฯ มีกล่อง/ตู้รับความคิดเห็น มีแบบฟอร์มคำร้องต่างๆ และตัวอย่างการกรอกในทุกคำร้อง มีเอกสาร/แผ่นพับ ประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสารต่างๆ และ 3) กรณีมีข้อร้องขอหรือข้อร้องเรียน เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จจะแจ้งผลทาง Internet และดำเนินการเป็นหนังสือให้ประชาชนหรือส่วนราชการทราบภายใน 15 วัน

- การพัฒนาความรู้และการประเมินผลการปฏิบัติราชการ เทศบาลฯ มีการ 1) พัฒนาความรู้กับบุคลากรทุกระดับ โดยจัดฝึกอบรม ศึกษาต่อ ดูงานทั้งในและนอกสถานที่ 2) มีการถ่ายทอดและเผยแพร่ความรู้ให้บุคลากรในหน่วยงานได้ทราบ โดยผ่านการจัดการความรู้ในองค์กร 3) ให้ความสำคัญกับการติดตามและการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

ในการศึกษาความคิดเห็นของประชาชน พบว่า ในภาพรวมประชาชนคิดว่าองค์กรมีการบริหารจัดการที่ดีมากที่สุด และมากตามลำดับ โดยองค์กรมี



การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานมากที่สุด รองลงมา คือ การพัฒนาความรู้และการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ในส่วนระดับเห็นด้วยมากนั้น องค์กรมีการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจมากที่สุด รองลงมา มีการบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน และการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนน้อยที่สุด เนื่องจากประชาชนยังกังวลกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งเป็นผลมาจากปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งองค์กรได้พยายาม

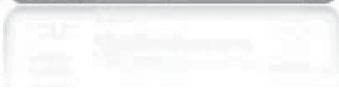
ปรับปรุง/พัฒนาแนวทางการส่งเสริมด้านความปลอดภัยมาโดยตลอด เช่น การจัดฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเพิ่มขึ้น การเพิ่มการติดตั้งโทรทัศน์วงจรปิดให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ในเขตเทศบาลนครยะลา การติดตั้งเครื่องดับเพลิงเคมีในชุมชน และการรักษาความปลอดภัยในย่านธุรกิจการค้า เป็นต้น

เทคนิคและวิธีการบริหารจัดการที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอก และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะมีรายละเอียด ดังภาพที่ 1





## ภาพที่ 1 ภาพแสดงเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ



### ปัจจัยภายใน ประกอบด้วย

- การพัฒนาบุคลากร ได้แก่ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ในหน่วยงาน จัดอบรม ศึกษาดูงาน และส่งบุคลากรเข้ารับการอบรม
- การพัฒนาคุณภาพการบริการ ได้แก่ วางแผนการให้บริการ บริการด้วยคุณภาพ และประเมินผลคุณภาพบริการ
- เทคนิคในการปฏิบัติงาน ได้แก่ การควบคุมภายใน แผน KM การทำงานเป็นทีม และการพัฒนาทักษะการคิด
- การรายงานผล ได้แก่ การรายงานผลผ่านศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ทาง Website ทางวารสารนครยะลา และผ่านคลื่นวิทยุท้องถิ่น

### ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย

- การสร้างชุมชนสมานฉันท์ ได้แก่ มหกรรมการแข่งขันนกเขาชวาเสียงอาเซียน โครงการธรรมะสัญจร การแข่งขันผู้บริหารกับชุมชน กีฬาต้านยาเสพติดของเยาวชนในชุมชน การจัดตั้งวงซิมโฟนี และโครงการครอบครัวสุขสันต์
- การสร้างชุมชนมีภูมิคุ้มกันทางสังคม ได้แก่ โครงการค่ายเยาวชนสำนึกรักษ์บ้านเกิด โครงการภราดรภาพท้องถิ่น โครงการเรารักษะยะลา และโครงการ Clean & Clear คู่รอยยิ้ม
- การสร้างชุมชนคุณภาพ ได้แก่ การปรับภูมิทัศน์เมือง ส่งเสริมอาชีพสร้างรายได้ (เช่น จัดตั้งกลุ่มอาชีพ อบรมให้ความรู้ จัดหาตลาด และศึกษาดูงาน) ดึงเอกชนในพื้นที่ทำงานร่วมกัน จัดทำ



หลักสูตรการศึกษาปฐมวัย “พหุปัญญาพหุ วัฒนธรรม” จัดทำหลักสูตรท้องถิ่น สำหรับักบ้าน เกิดซึ่งได้รับรางวัลชนะเลิศประเภทคู่มือดีเด่นจาก คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ โครงการสวน สร้างสรรค์และศูนย์วิทย์พัฒนา โครงการอุทยาน การเรียนรู้ โครงการติว ENTRANCE เป็นต้น

- การสร้างชุมชนปลอดภัย ได้แก่ การจัดให้มีอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) และอบรมเพื่อเสริมสร้างทักษะ โครงการอาสาสมัครพิทักษ์ชุมชน และโครงการตาข่ายประรด

#### **การมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย**

- กิจกรรมการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ได้แก่ การพบปะยามเช้าของผู้บริหารกับพนักงาน โครงการสภาประชาชน โครงการเทศบาลสัญจร โครงการสภากาแฟเพื่อประชาชน
- การมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ได้แก่ เข้าร่วมการรับฟังการประชุมสภาประชาชน และการเข้าร่วมประชาคมแผนงานของเทศบาลฯ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

#### **ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการบริหารจัดการที่ดี**

หากจะมองถึงความสำเร็จของการบริหารจัดการที่ดีของเทศบาลนครจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้อง อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จอาจแยกพิจารณา ได้ดังนี้



**ปัจจัยภายใน** ประกอบด้วย 1) การเสริมสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน จนกลายเป็นวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น 2) ผู้นำองค์กรมีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ในการบริหาร จัดการองค์กรอย่างหลากหลาย ทำให้เกิดวิสัยทัศน์ในการมองอนาคตของท้องถิ่นที่ถูกต้องชัดเจน 3) ความต่อเนื่องเชื่อมโยงในการดำเนินงาน 4) ความมีเอกภาพทางการเมืองท้องถิ่น 5) องค์กรมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ มีนวัตกรรมใหม่ๆ ในการพัฒนาท้องถิ่น 6) การส่งเสริมองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยเฉพาะการพัฒนาความรู้ความสามารถ และทักษะทั้งของบุคลากรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไปพร้อมๆ กัน 7) มีการมอบหมายงานเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้สามารถติดตามและตรวจสอบได้อย่างโปร่งใส 8) การทำงานเป็นทีม 9) การเก็บบันทึกข้อมูลการดำเนินงาน โครงการต่างๆ อย่างเป็นระบบ ทำให้สามารถสืบค้น และตรวจสอบข้อมูลย้อนหลังได้โดยสะดวก และ 10) บุคลากรมีความรู้ ความสามารถ และทักษะในการปฏิบัติงานที่ดี เนื่องจากได้รับการส่งเสริม ด้านการศึกษา และเรียนรู้ตลอดชีพ โดย



มีทุนการศึกษาต่อเนื่องทั้งจากในองค์กร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสนับสนุน และมีการศึกษาทางไกล เป็นต้น

### **ปัจจัยภายนอก** ประกอบด้วย

1) หน่วยงาน ส่วนกลางเล็งเห็นถึงความตั้งใจจริงในการทำงาน ประกอบกับปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จึงจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในการพัฒนาบางส่วน 2) ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ 3) ภาคเอกชน ได้แก่ สมาคม

มูลนิธิ ชมรม และภาคธุรกิจในพื้นที่ให้การสนับสนุนในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน และ 4) เหตุการณ์ความไม่สงบทำให้องค์กรและทุกภาคส่วน

เข้ามาร่วมมือกันมากขึ้น ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่ามากขึ้น

### **ปัญหาและอุปสรรคต่อการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการบริหารจัดการที่ดี** ประกอบด้วย

1) บุคลากรบางคนยังมองว่าข้าราชการเป็นเจ้าของคนนายคน **แนวทางแก้ไข** ต้องปลูกฝังนิสัยรักงานบริการแก่บุคลากรเพิ่มขึ้น ผลักดัน Service Smile ที่เน้นความต้องการของประชาชนเป็นหลัก 2) องค์กรมีขนาดใหญ่ หน่วยงานแยกกันอยู่



เมื่อประชาชนมาติดต่อทำให้เสียเวลา **แนวทางแก้ไข** พยายามผลักดัน One Stop Service เพื่อให้ประชาชนเกิดความสะดวกในการใช้บริการ 3) การสรรหาบุคลากร การประกาศยังไม่กว้างขวาง **แนวทางแก้ไข** เน้นการสรรหาผ่านสื่ออินเตอร์เน็ตให้มากขึ้น 4) เหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ส่งผลต่อรายได้ที่ลดลง เนื่องจากประชาชนย้ายออกนอกพื้นที่ที่มีบ้านว่างเพิ่มขึ้น ค่าธรรมเนียมนิติกรรมที่ดินลดลงและการช่วยเหลือประชาชนโดยการลดภาษี **แนวทางแก้ไข** การสร้างแหล่งรายได้หรือรัฐพาณิชย์เพิ่มขึ้น/ลดค่าใช้จ่ายโดยรวมไปพร้อมกัน เช่น สร้างโรงกำจัดขยะกลางลดค่าใช้จ่ายในการสร้างโรงกำจัดขยะแยกกัน/รักษาสภาพแวดล้อมโดยรวม/สร้างรายได้จากค่าธรรมเนียมฯ

**ข้อเสนอแนะเพื่อความเป็นเลิศอย่างยั่งยืน ได้แก่** 1) พัฒนา “คน” เป็นหลัก โดยส่งเสริมให้ “คน” มีคุณธรรม ความรู้ ความสามารถ และทักษะที่เหมาะสมกับแต่ละตำแหน่งและสายงาน เพื่อให้พวกเขา ได้ใช้ศักยภาพในการพัฒนาองค์กรได้อย่างเต็มที่ 2) สนับสนุนให้องค์กรเป็นองค์กรแห่ง

การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง 3) นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ 4) เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น และสามารถตัดสินใจร่วมกับเทศบาลฯ ให้บ่อยครั้งกว่านี้ 5) ส่งเสริมให้องค์กรใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย เพื่อลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น เช่น การติดตั้งระบบ LAN 6) กระบวนการจัดการโดยใช้หลักธรรมาภิบาล คุณธรรม จริยธรรม ความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ 7) การส่งเสริม ให้บุคลากรมีจิตสำนึกรักการเรียนรู้ตลอดชีวิต ส่งเสริมให้มีการศึกษาอบรม และพัฒนาศักยภาพให้พวกเขาสามารถดึงศักยภาพที่มีอยู่ในตนเองมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร สังคม ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศชาติสืบไป 8) การสร้างจิตสำนึกรักท้องถิ่นในทุกภาคส่วน อันจะส่งผลต่อความร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาร่วมกัน





## บทสรุป

จากการศึกษาแนวทางการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการบริหารจัดการที่ดี จะเห็นได้ว่าเมื่อองค์กรมีการดำเนินการพัฒนาตามตัวชี้วัดด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศจะส่งผลให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในระดับสูง โดยจะเกิดเป็นผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินงานที่ดี อันจะนำมาซึ่งความพึงพอใจสูงสุดของประชาชน ซึ่งเป็น “หัวใจ” ที่สำคัญที่สุดของการดำเนินงานภาครัฐ

## นามานุกรม

- ชนิตา ศรีมหันโต. หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สำนักงานคลัง เทศบาลนครยะลา. สัมภาษณ์ วันที่ 16 ตุลาคม 2550 เวลา 14:00 น.
- ชูติน โรจนอุดมศาสตร์. หัวหน้าฝ่ายประชาสัมพันธ์ เทศบาลนครยะลา. สัมภาษณ์ วันที่ 17 ตุลาคม 2550 เวลา 14:00 น.
- นรินทร์ ฤทธิรงค์. รองปลัดเทศบาลนครยะลา. สัมภาษณ์วันที่ 18 ตุลาคม 2550 เวลา 10:00 น.
- โนรี แห่งสวัสดิ์. หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สำนักงานสาธารณสุข เทศบาลนครยะลา. สัมภาษณ์วันที่ 16 ตุลาคม 2550 เวลา 13:00 น.

- พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ. นายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา. สัมภาษณ์วันที่ 24 เมษายน 2550 เวลา 10:00 น.
- ภรณ์ศิริ ศรีสุทธิสะอาด. บุคลากร 6ว เทศบาลนครยะลา. สัมภาษณ์วันที่ 16 ตุลาคม 2550 เวลา 11:00 น.
- วีริธมา ส่งแสง. หัวหน้าฝ่ายแผนงานและงบประมาณ เทศบาลนครยะลา. สัมภาษณ์ วันที่ 17 ตุลาคม 2550 เวลา 13:30 น.
- สุภาภรณ์ รัตนสุรการย์. หัวหน้างานวิเคราะห์นโยบายและแผนงาน เทศบาลนครยะลา. สัมภาษณ์วันที่ 16 ตุลาคม 2550 เวลา 15:30 น.

## เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น. **แบบประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2550.** กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2550.
- เทศบาลนครยะลา. **เอกสารประกอบการประเมินการคัดเลือก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2550.** ยะลา : งานวิเคราะห์นโยบายและแผนงาน กองวิชาการ และแผนงาน เทศบาลนครยะลา. 2550.





สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรางวัล  
คุณภาพแห่งชาติ สถาบันเพิ่ม  
ผลผลิตแห่งชาติ. 2549.

**กรณีศึกษา Best Practices TQA  
Winner 2003.** พิมพ์ครั้งที่ 2.  
กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิชมเนต  
พรีนติ้ง เซ็นเตอร์จำกัด.

Katorobo James. **The Study of Best  
Practices in Civil Service  
Reforms.** UNDP/MDGD. New  
York. 1998.

Taylor Frederick. **The Principles of  
Scientific Management.** New  
York: Harper & Brothers  
Publishers. 1919.

## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงมหาดไทย. **วิสัยทัศน์มหาดไทย  
กับการกระจายอำนาจ.** (1  
พฤษภาคม 2550) เข้าชมได้จาก  
URL : [http://www.local.moi.  
go.th/menu2.htm](http://www.local.moi.go.th/menu2.htm)

สมพร เพชรสงค์. **“Best practice”  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา  
สุราษฎร์ธานีเขต 1.** (2 สิงหาคม  
สิงหาคม 2550) เข้าชมได้จาก  
URL: [http://www.surat1.go.th/  
laws.htm](http://www.surat1.go.th/laws.htm).





# กาพัฒนากฎหมาย

ชำนาญวิทย์ เตรีตน์<sup>1</sup>

การพัฒนากฎหมายมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าต้องทำการพัฒนากฎหมายให้มีความสอดคล้องกับความเจริญและการพัฒนาประเทศ การบริหารประเทศไม่อาจประสบความสำเร็จได้หากปราศจากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎหมายจึงเป็นกลไกสำคัญที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย การขับเคลื่อนเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคม สถาบัน ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ

## ความสำคัญของกฎหมายกับสังคม

การอยู่ร่วมกันของคนจำนวนมาก ๆ ย่อมทำให้ประโยชน์และความต้องการของแต่ละคนมีความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ของปัจเจกชนแต่ละคนและประโยชน์ของปัจเจกชนกับประโยชน์ของสังคมส่วนรวม การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในเรื่องของประโยชน์และความต้องการของคนในสังคมเพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย มีการแบ่งปันการใช้ประโยชน์อย่างเสมอภาค เป็นธรรม จึงต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการ

<sup>1</sup> นิติกร 8ว รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



แก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง สังคมและกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาคู่กัน ดังที่กล่าวกันว่า “ที่ใดมีสังคมที่นั่นมีกฎหมาย” (Ubi societas ibi jus) กฎหมายเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมสังคม (social controls) เป็นกติกาเพื่อตัดตลินชี้ขาดความถูกต้องที่สังคมยอมรับบนพื้นฐานของความยุติธรรมและความเสมอภาค<sup>2</sup>

กฎหมายมีวิวัฒนาการในรูปแบบต่าง ๆ ตามการวิวัฒนาการของสังคมได้แก่ ธรรมเนียมปฏิบัติทางโลก (customs) ข้อปฏิบัติทางศีลธรรม (morals) ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร (unwritten law) และกฎเกณฑ์ที่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร (written law) เมื่อสังคมมีระบบการปกครอง (government) ก็จะมีกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรใช้ควบคู่กันตามแต่ประวัติความเป็นมาและวัฒนธรรมประเพณีของแต่ละสังคม<sup>3</sup> ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายมีความสำคัญต่อคนในสังคม เป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญในการจัดระเบียบสังคม กำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคล การรับรองคุ้มครองชีวิต

ร่างกายและทรัพย์สินของคนในสังคมเป็นตัวกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่หรือสร้างสถาบัน องค์กรต่างๆ ในสังคม และมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมและการดำเนินชีวิตของคนในสังคมอีกด้วย

### ความจำเป็นที่ต้องพัฒนากฎหมาย

การพัฒนากฎหมายจึงจำเป็นต้องอาศัยความรู้ทางวิชาการหลากหลายสาขา เพื่อช่วยในการวิเคราะห์ หาข้อยุติในการแก้ไขปัญหของสังคม โดยเฉพาะวิชากฎหมายเปรียบเทียบ (comparative law) เป็นวิชาที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนา กฎหมาย การพัฒนาประเทศจะต้องดำเนินไปพร้อมกับการพัฒนากฎหมาย หากไม่มีการพัฒนากฎหมายควบคู่ไปด้วย กฎหมายจะกลับกลายเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในภายหลัง เนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายจะไม่ครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลจากการพัฒนาประเทศล้าสมัย รวมทั้งไม่อาจส่งเสริมการดำเนินกิจการต่างๆ ที่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปได้ ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมและความไม่เสมอภาคแก่คนในสังคม

<sup>2</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, การพัฒนากฎหมาย (Legal Development), วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 24 ตอนที่ 3, หน้า 3.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.



## กฎหมาย: ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ

การพัฒนาประเทศกับการพัฒนากฎหมายจำเป็นต้องดำเนินการไปพร้อมกัน การขับเคลื่อนนโยบายในการบริหารประเทศจำเป็นต้องมีกฎหมายเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบาย ในอดีตที่ผ่านมาการบริหารการพัฒนาประเทศมักไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากกฎหมายของไทยมีอยู่เป็นจำนวนมาก มีเนื้อหาซ้ำซ้อนกัน การตรากฎหมายขาดการศึกษาวិเคราะห์ และล้าสมัย ไม่มีสภาพบังคับใช้ขาดการปรับปรุงแก้ไขพัฒนาอย่างเป็นระบบ ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในหลายด้าน คือ

1. *ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่จำเป็น* เนื่องจากกฎหมายมีผลเป็นการให้สิทธิหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ขณะเดียวกันก็เป็น การให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานรัฐมีอำนาจหน้าที่ ยังมีกฎหมายหรือระเบียบมากเท่าใดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะมีน้อยลงเท่านั้น

2. *ประชาชนได้รับบริการที่ล่าช้า* กฎหมายเป็นตัวกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หากมีกฎหมายจำนวนมากซ้ำซ้อนกันหลายหน่วยงาน จึงเป็นการสร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็น ส่งผล

ให้ประชาชน ผู้ขอรับบริการได้รับความเดือดร้อน ได้รับการบริการที่ล่าช้า

3. *สร้างต้นทุนทางเศรษฐกิจ* กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนเกินความจำเป็นนอกจากจะทำให้ประชาชนได้รับบริการที่ล่าช้าแล้ว ยังก่อให้เกิด ต้นทุนทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น เพราะผู้ประกอบการต้องเสียเวลา เสียค่าใช้จ่าย ในการขออนุญาต จากหน่วยงานของรัฐ กฎหมายที่มีมากเกินความจำเป็นทำให้เกิด ต้นทุนทางเศรษฐกิจและส่งผลต่อราคาสินค้าเพิ่มขึ้น

4. *การแสวงหาประโยชน์โดยทุจริต* กฎหมายจำนวนมากมักให้อำนาจดุลพินิจแก่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐมากเกินไป ความจำเป็นและไม่มีระบบการตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจ ส่งผลให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปตามอำเภอใจขัดต่อหลักความสมเหตุสมผล และก่อให้เกิดการใช้อำนาจดุลพินิจไปในทางทุจริต

5. *ล้าสมัยไม่มีสภาพบังคับใช้* กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่เป็นจำนวนมากขาดการปรับปรุงแก้ไขส่งผลให้เนื้อหาสาระกฎหมายมีความล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันและไม่มีสภาพบังคับใช้

6. *ความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกัน* การตรากฎหมายเป็นจำนวนมากอย่าง



ไม่มีระบบเป็นเหตุให้เนื้อหาของกฎหมายขัดแย้งกัน ข้ำซ้อนกัน หรือขัดแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ต้องเสนอให้มีการตีความ ก่อให้เกิดความยุ่งยาก ล่าช้า เสียเวลา ไม่ทันการ

### **แนวคิดการพัฒนากฎหมายของไทย**

กฎหมายของไทยสมัยอยุธยา รับแนวคิดมาจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของพระมนูสาราจารย์ บางฉบับพระมหากษัตริย์ทรงบัญญัติขึ้น เมื่อมีจำนวนมากขึ้นและขาดการปรับปรุงแก้ไขอย่างเป็นระบบทำให้มีความซับซ้อนยากลำบากแก่การพิพากษาคดี บางฉบับก็ล่วงพ้นสมัยกฎหมายบางฉบับก็ขัดแย้งกัน จนกระทั่งในรัชสมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายครั้งใหญ่ ทรงโปรดให้ยกเลิกกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัยเสีย และให้รวบรวมกฎหมายให้เป็นระเบียบตามลักษณะ มีหมวดหมู่ และมาตราเพื่อให้คนทั้งหลายเข้าใจง่ายขึ้น เรียกว่ากฎหมายตราสามดวง

ประเทศไทยต้องเร่งพัฒนากฎหมายครั้งใหญ่อีกครั้งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีเหตุปัจจัยภายนอกจากประเทศมหาอำนาจที่ต้องการ

ล่าอาณานิคมได้หิบบกความล้ำสมัยของกฎหมายไทยเป็นประเด็นเพื่อลิดรอนอำนาจอธิปไตยทางการศาลของไทย ทำให้ไทยต้องสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ส่งผลให้ประเทศไทยต้องเร่งพัฒนาระบบกฎหมายไทยให้มีความทันสมัยเป็นสากล เพื่อจะได้ขอรับคืนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตจากประเทศล่าอาณานิคม

นับแต่นั้นมา ประเทศไทยยังไม่มี การชำระสะสางกฎหมายในระดับชาติอีกเลย จนกระทั่งในปี พ.ศ.2548 รัฐบาลชุดพันตำรวจเอกทักษิณ ชินวัตร ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายเพื่อให้ศึกษาและเสนอแนะการยกเลิกและปรับปรุงกฎหมายทั้งระบบ โดยกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนากฎหมาย 3 หลักการ และแนวทาง 15 ประการ และให้กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของแต่ละหน่วยงานทำหน้าที่กำกับ ติดตาม เร่งรัดการปฏิบัติตามแผนพัฒนากฎหมายของหน่วยงานและตามที่ได้รับมอบหมาย จากคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย และให้ถือว่าการพัฒนากฎหมายเป็นนโยบายสำคัญ ของรัฐบาลที่กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่งต้องให้



ความสำคัญและให้ทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายและคณะอนุกรรมการ ทุกคณะ<sup>4</sup> ต่อมาในปี 2549 คณะรัฐมนตรีมีมติให้กำหนดแนวทางการพัฒนากฎหมาย เพิ่มเติมเพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นทางเลือกในการดำเนินการพัฒนากฎหมาย รวม 2 ประการ<sup>5</sup> คือ แนวทางที่ 16 การรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกัน<sup>6</sup> (compilation of law and regulation) และแนวทางที่ 17 การยกเลิกใบอนุญาตหรือการอนุญาตในกฎหมายที่กระทรวงรับผิดชอบ โดยขอให้กระทรวงพิจารณายกเลิกใบอนุญาตหรือการอนุญาตที่จะสร้างภาระโดยไม่จำเป็นแก่ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนใบอนุญาตและการอนุญาตที่มีอยู่ และให้ส่วนราชการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนากฎหมายในปี 2549 ตามหลักการและแนวทางดังกล่าว

## ประโยชน์ที่ได้รับ: การพัฒนา กฎหมายตามนโยบายของรัฐบาล (2548-2549)

การพัฒนากฎหมายตามนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา (พ.ศ.2548 - 2549) เป็นการจุดประกายที่สำคัญเกี่ยวกับแนวความคิดในการบริหารประเทศไปพร้อมกับการพัฒนากฎหมาย ก่อให้เกิดผลดีต่อวงการกฎหมาย และผลดีต่อการบริหารประเทศและประโยชน์สุขของประชาชน ดังนี้

### 1. มีฐานข้อมูลกฎหมายที่ถูกต้อง

นโยบายการพัฒนากฎหมายของรัฐบาลมีส่วนกระตุ้นให้ภาคราชการเกิดความตื่นตัวเร่งชำระสะสางกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและระดับอนุบัญญัติซึ่งแต่เดิมมาไม่มีการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายไว้หรือมีการจัดทำแต่ก็ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทำให้ทราบจำนวนกฎหมายที่มีอยู่ในประเทศไทยทั้งหมดเป็นฐานข้อมูลของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสำหรับการบริหารประเทศ

<sup>4</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/ว 270 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2547 เรื่อง ขออนุมัติกระบวนการพัฒนากฎหมาย

<sup>5</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/ว(ด) 17323 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2548 เรื่อง การจัดทำแผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการและคณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมาย ประจำปี 2549

<sup>6</sup> คณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย , ข้อเสนอแนะสำหรับการรวบรวมกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ในที่เดียวกัน



นอกจากนี้ ประชาชนจะได้ประโยชน์ในการสืบค้นหรือค้นคว้ากฎหมายได้สะดวกยิ่งขึ้น

**2. มีเป้าหมายที่ชัดเจนในการตรากฎหมาย** ผลการพัฒนามากกฎหมายของรัฐบาลทำให้การบริหารประเทศและการปรับปรุงกฎหมายมีทิศทางและเป้าหมายไปในทางเดียวกัน ทำให้กฎหมายสามารถเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศได้อย่างแท้จริง

**3. กระบวนการตรากฎหมายได้รับการปรับปรุง** นโยบายการพัฒนามากกฎหมายของรัฐบาลยังมีส่วนในการผลักดันให้มีการพัฒนาระบบและกระบวนการตรากฎหมายให้มีมาตรฐานยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐบาลได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการยกร่างกฎหมายเพิ่มเติมซึ่งไม่เคยมีการดำเนินการอย่างจริงจังในการยกร่างกฎหมายของส่วนราชการและหน่วยงานในอดีตที่ผ่านมา เช่น

**3.1 การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมาย** การพัฒนามากกฎหมายตามนโยบายของรัฐกำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมาย การจัดทำรายงานดังกล่าวจะช่วยในการตรวจสอบว่าสมควรจะมีร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ มีหน่วยงานใดรับผิดชอบ มีบุคลากรหรืองบประมาณ

มากนักน้อยเพียงใด มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นหรือไม่ มีความคุ้มค่าหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้ไม่มีการตรากฎหมายเกินความจำเป็นและซ้ำซ้อนกัน

**3.2 มีองค์กรรับผิดชอบ** ในการยกร่างกฎหมายมีคณะกรรมการพัฒนามากกฎหมายของส่วนราชการรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำแผนและกำกับติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนามากกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหลายด้าน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนามากกฎหมาย

**3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน** ในการยกร่างกฎหมายกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นักวิชาการ ผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย

**3.4 มีการจัดทำแผนพัฒนามากกฎหมาย** การเสนอร่างกฎหมายมีความชัดเจนสอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินและมีขั้นตอน ระยะเวลาและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน

**4. เพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรด้านกฎหมาย** บุคลากรที่รับผิดชอบในการพัฒนามากกฎหมายตามนโยบายของรัฐบาลได้มีโอกาสเพิ่มพูนความรู้และขีดความสามารถในการยกร่างกฎหมายอย่างมีระบบ และสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รวมทั้งมีเครือข่ายติดต่อกัน



กับผู้ร่วมวิชาชีพเดียวกันมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการประชุมสัมมนา แลกเปลี่ยน และระดมความคิดเห็นในขั้นตอนของการนำร่างกฎหมายไปขอรับฟังความคิดเห็น

#### 5. กฎหมายมีประสิทธิภาพ

กฎหมายที่ได้ดำเนินการพัฒนาตามกรอบนโยบายของรัฐบาลและได้ดำเนินการพัฒนาตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนากฎหมายประจำปี ทำให้สามารถตรากฎหมายออกมาใช้ได้ทันเหตุการณ์สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 6. ประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน

การพัฒนากฎหมายตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้ดำเนินไปควบคู่กับนโยบายการบริหารประเทศ ทำให้กฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายที่มีประสิทธิภาพสามารถขับเคลื่อนนโยบายการบริหารแผ่นดินของรัฐบาลให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์และสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่องมีระเบียบแบบแผน ประชาชนได้รับบริการที่สะดวกรวดเร็วจากรัฐ การจำกัดตัดสิทธิของประชาชนตามกฎหมายเป็นไปอย่างยุติธรรม เสมอภาคและเหมาะสม ส่วนราชการและประชาชนสามารถศึกษา

ค้นคว้ากฎหมายได้อย่างสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

### ปัญหาอุปสรรค: การพัฒนากฎหมายตามนโยบายของรัฐบาล

การที่รัฐบาลกำหนดให้การพัฒนากฎหมายเป็นนโยบายระดับชาติ นับว่าเป็นนโยบายที่ดีมากและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและวงการกฎหมายเท่ากับรัฐบาลเห็นความสำคัญของกฎหมายและยอมรับว่ากฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นต่อการขับเคลื่อนนโยบาย แต่จากการดำเนินการพัฒนากฎหมายตามกรอบนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาในช่วงปีงบประมาณ 2548 - 2549 พบว่าในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการยังมีปัญหาและอุปสรรค และมีข้อบกพร่องหลายประการ คือ

#### 1. ขาดการประสานในการจัดทำแผนนิติบัญญัติและแผนพัฒนากฎหมาย

การจัดทำแผนนิติบัญญัติแห่งชาติกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมกันจัดทำแผนนิติบัญญัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 15 แต่ในการจัดทำแผนพัฒนากฎหมายมีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ทำให้





ขาดการประสานการดำเนินการในการจัดทำแผนนิติบัญญัติและแผนพัฒนากฎหมาย

2. **ความสับสน** เนื่องจากในปี 2548 จะต้องดำเนินการจัดทำแผนนิติบัญญัติสี่ปีให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินสี่ปี ซึ่งในแผนนิติบัญญัติได้กำหนดแผนการเสนอกฎหมายของส่วนราชการในแต่ละปีไว้ด้วยแล้ว เมื่อรัฐบาลกำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนากฎหมายตามกรอบนโยบายที่รัฐบาลกำหนด 3 หลักการ 15 แนวทาง ทำให้ส่วนราชการเกิดความสับสนระหว่างแผนพัฒนากฎหมายประจำปีกับแผนนิติบัญญัติที่ได้จัดทำ เนื่องจากมีกรอบแนวทางจัดทำแผนต่างกัน

3. **การปรับตัวไม่ทันของบุคลากร** บุคลากรภาครัฐที่รับผิดชอบในการจัดทำร่างกฎหมายต้องปรับตัวในการดำเนินการจัดทำกฎหมายตามขั้นตอนและระยะเวลาที่รัฐบาลกำหนดอย่างรวดเร็ว ทำให้ไม่อาจสนองตอบนโยบายของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีระยะเวลาอันจำกัดได้ดีเท่าที่ควร บุคลากรที่ทำหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายไม่เคยได้รับการศึกษาอบรมหลักสูตรการยกร่างกฎหมายที่มีมาตรฐาน

4. **งบประมาณ** ในการดำเนินการพัฒนากฎหมายจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณไม่ทันต่อระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการ

ตามขั้นตอนของการพัฒนากฎหมาย ซึ่งมีการจัดทำโครงการสัมมนารับฟังความเห็น ก็จะส่งผลต่อการดำเนินการบางส่วนราชการไม่ได้จัดสรรงบประมาณไว้ทำให้เกิดปัญหาไม่มีงบประมาณดำเนินการตามแผนโดยเฉพาะในปีแรกที่รัฐบาลเริ่มนโยบายให้ส่วนราชการต้องจัดให้มีแผนพัฒนากฎหมาย

5. **คุณภาพของกฎหมาย** การจัดทำแผนพัฒนากฎหมายมีขั้นตอน และระยะเวลาดำเนินงานภายใน 1 ปี แต่กว่าจะจัดทำแผนพัฒนากฎหมายเสร็จและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ จะเหลือระยะเวลาดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่กระชั้นชิด หากมีกฎหมายหลายฉบับที่ต้องพัฒนายังก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการจัดการการเงินงบประมาณเพื่อดำเนินการเพื่อให้สำเร็จตามกรอบระยะเวลาและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนากฎหมาย ซึ่งจะส่งผลให้คุณภาพของกฎหมายที่ได้มีคุณภาพที่ไม่ดีเพียงพอหรือมีข้อบกพร่องได้ ส่วนราชการจะเลือกเอากฎหมายที่ปรับปรุงแก้ไขได้ง่ายและสะดวก มาบรรจุไว้ในแผนพัฒนากฎหมาย เพื่อให้ได้ผลการประเมินการจัดทำแผนพัฒนากฎหมายที่ดี โดยไม่คำนึงว่ากฎหมายนั้นสมควรนำมาพัฒนาและสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาของกฎหมายของรัฐบาลหรือไม่เพียงใด



6. **ขาดความต่อเนื่อง** การดำเนินการพัฒนากฎหมายจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง เพราะกฎหมายไม่อาจพัฒนาได้สำเร็จในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งหรือยุคสมัยใดสมัยหนึ่ง หากแต่จะต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและประเทศชาติ แนวความคิดการพัฒนากฎหมายของไทย เกิดจากการคิดริเริ่มของผู้นำระดับประเทศ และกำหนดเป็นนโยบาย เมื่อผู้นำที่มีแนวคิดและให้ความสำคัญต่อการพัฒนากฎหมายพ้นจากตำแหน่งไป แนวคิดการพัฒนาตามกฎหมายก็จางหายไปด้วย

7. **ขาดองค์กรรับผิดชอบที่ชัดเจน** การพัฒนากฎหมายของไทยมักมาจากการริเริ่มของภาคราชการ โดยไม่มีหน่วยงานกลางที่มีความเป็นกลางและมีอิสระในการจัดทำกฎหมาย ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีองค์กรทำหน้าที่ปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายให้มีความทันสมัย เป็นกลาง เป็นธรรม สอดคล้องเหมาะสมและทันต่อการแก้ไขปัญหาของประเทศ มีกลไกและกระบวนการตรากฎหมายที่มีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศไทยการพัฒนากฎหมายไม่มีองค์กรที่มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง เข้ามาทำหน้าที่พัฒนากฎหมายโดยเฉพาะ ทำให้

การพัฒนากฎหมายของประเทศไทย เป็นไปอย่างไม่เป็นระบบ ขาดการศึกษาวิเคราะห์วิจัยทางวิชาการที่เพียงพอ ทำให้กฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับกับประชาชนก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติ เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ แม้จะมีคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ก็ยังมีข้อบกพร่องในเรื่องของความเป็นกลาง ความมีอิสระในการดำเนินการ

8. **ความคุ้มค่า** กฎหมายที่ได้ดำเนินการจัดทำตามแผนพัฒนากฎหมาย เมื่อได้มีการนำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีแล้ว หากรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ หรือมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรี แนวความคิดที่จะดำเนินการหรือสานนโยบายเพื่อผลักดันร่างกฎหมายที่ได้มีการพัฒนาตามแผนพัฒนากฎหมายก็จะสูญสิ้นไปด้วย กฎหมายที่กระทรวงมหาดไทยเสนอไว้ในแผนพัฒนากฎหมาย ประจำปี 2549 ต้องถูกระงับไม่มีการตราออกใช้บังคับ ภายหลังจากการปฏิวัติ งบประมาณที่ใช้จ่ายในการดำเนินการพัฒนากฎหมายที่ผ่านมาเป็นอันสูญเปล่าและไม่เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ



## ข้อเสนอแนะ

การบริหารประเทศให้ประสบความสำเร็จผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญกับกฎหมาย และต้องทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไปพร้อมๆ กับการพัฒนาประเทศ จากนโยบายการพัฒนากฎหมายของรัฐบาลที่ผ่านมามีทั้งประโยชน์และข้อบกพร่อง ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาของการปรับปรุงพัฒนา สำหรับประเด็นที่มีข้อบกพร่องก็สมควรที่จะทำการแก้ไข เพื่อให้การพัฒนากฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นต่อไปนี้

**1. เร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมาย** เพื่อให้การพัฒนากฎหมายมีความต่อเนื่อง และมีองค์กรรับผิดชอบที่ชัดเจน จึงสมควรที่จะได้เร่งจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมาย ที่มีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนากฎหมายของประเทศ ไม่ควรปล่อยให้การพัฒนากฎหมายขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารซึ่งขาดความชัดเจนแน่นอนและไม่มีความต่อเนื่อง ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เห็นปัญหาในเรื่องนี้ จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 81(3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ และ

บทเฉพาะกาลมาตรา 308 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารประเทศอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีความเป็นอิสระภายในกำหนด 90 วัน เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายภายในกำหนด 1 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

**2. ปรับปรุงกระบวนการตรากฎหมายที่มีมาตรฐานและรวดเร็ว** กระบวนการตรากฎหมายมีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการหลายขั้นตอน และใช้เวลาดำเนินการยาวนาน และมีองค์กรที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เพื่อให้การตรากฎหมายมีประสิทธิภาพและสามารถตรากฎหมายออกใช้บังคับได้ทันต่อเหตุการณ์ สมควรที่จะได้มีการปรับปรุงกระบวนการตรากฎหมายให้มีมาตรฐานและเป็นระบบ ลดขั้นตอนกระบวนการที่ไม่จำเป็นเพื่อให้การตรากฎหมายได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

**3. ปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนนิติบัญญัติและแผนพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกัน** เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ



บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้รัฐต้องจัดทำแผนนิติบัญญัติให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน จึงสมควรปรับปรุงองค์กรที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนนิติบัญญัติและแผนพัฒนา กฎหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของ องค์กรเดียวกัน และกำหนดกระบวนการ จัดทำแผนนิติบัญญัติและแผนพัฒนา กฎหมายให้เป็นทิศทางเดียวกันและ สอดคล้องกัน

**4. กำหนดหลักเกณฑ์การประเมิน ให้เหมาะสมและเป็นธรรม** ควรปรับปรุง หลักเกณฑ์การประเมินที่มุ่งเน้นคุณภาพ และผลสัมฤทธิ์ที่เป็นไปตามกรอบนโยบาย ของรัฐบาลและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมิน ให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม โดยพิจารณาถึงความยากง่าย เนื้อหา และคุณภาพกฎหมาย ประโยชน์จากการ พัฒนากฎหมาย เป็นต้น

**5. การใช้ประโยชน์จากร่าง กฎหมายที่ได้พัฒนาตามแผนให้เกิด ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ** กฎหมายที่ได้ ดำเนินการพัฒนาแล้วสมควรที่จะได้ ดำเนินการผลักดันทางนโยบายเพื่อให้ กฎหมายที่ได้ดำเนินการพัฒนาตามแผน พัฒนากฎหมายแล้วสู่การพิจารณาของ สภาผู้แทนราษฎรและตราออกเป็นกฎหมาย เพื่อบังคับใช้ให้ทันต่อเหตุการณ์ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจไม่ควรปล่อย

ให้ร่างกฎหมายดังกล่าวสูญเปล่าไปเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เปลี่ยนแปลงตัว รัฐมนตรี หรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย การบริหาร

**6. การพัฒนาบุคลากรด้าน กฎหมาย** ที่ผ่านมาผู้บริหารไม่ค่อยได้ให้ความสำคัญกับกฎหมายหรือนุคลากร ด้านกฎหมายเท่าที่ควร หลังการประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ภาครัฐต้องถูกตรวจสอบ การใช้อำนาจจากองค์กรต่าง ๆ มากขึ้น เช่น ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน รัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีก หลายหน่วยงาน ทำให้นักกฎหมายที่อยู่ใน ส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม ย้ายไปอยู่ในหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ มากขึ้น ประกอบกับการกำหนดอัตรา เงินเดือนของข้าราชการฝ่ายตุลาการ พนักงานอัยการและบุคลากรของหน่วยงาน อิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่ให้ค่าตอบแทน สูงกว่านิติกรของส่วนราชการเป็นแรง ผลักดันให้เกิดปัญหาสมองไหล บุคลากร มุ่งศึกษาเพิ่มเติมเพื่อโอนย้ายไปสังกัด หน่วยงานที่ให้ค่าตอบแทนสูง และไม่ให้ความสำคัญกับงานที่ปฏิบัติอยู่อย่างเต็ม กำลังความสามารถเพราะมีเป้าหมาย ที่จะไปทำงานที่หน่วยงานอื่น ความตั้งใจ ศึกษา ปฏิบัติงานจึงลดลงและส่งผลกระทบต่อ ประสิทธิภาพการทำงานของกระทรวง



ทบวง กรม เมื่อบุคคลเหล่านี้ได้โอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานอื่น ก็ไม่สามารถหาอัตรากำลังมาทดแทนที่มีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากงานด้านกฎหมายเป็นงานที่ต้องอาศัยประสบการณ์การทำงานจริง แม้จะมีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดแต่หากไม่เคยทำงานด้านกฎหมายมาเลยก็ไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการพัฒนาบุคลากรด้านกฎหมายจึงมีความจำเป็น สมควรกำหนดหลักสูตรเฉพาะสำหรับนิติกรภาครัฐและการกำหนดค่าตอบแทนให้มีความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ แม้ในปี 2549 จะได้มีการดำเนินการฝึกอบรมหลักสูตรนิติกรภาครัฐ แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องความชัดเจนว่าผู้ที่ได้ผ่านหลักสูตรดังกล่าวจะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มหรือไม่ จึงไม่อาจจูงใจให้บุคลากรด้านกฎหมายไม่ขอโอนย้ายไปหน่วยงานอื่นได้

**7. ความเป็นอิสระของบุคลากรด้านกฎหมาย** เนื่องจากนักกฎหมายมีหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย การตีความกฎหมาย การทำความเข้าใจเกี่ยวกับกรณีพิพาท คำสั่ง การสอบสวนและการดำเนินการทางวินัย ซึ่งลักษณะงานอาจมีผลต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคลและราชการ หากบุคลากรได้รับความคุ้มครองในเรื่องความเป็นอิสระในการใช้ความรู้ความสามารถทางกฎหมายก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมาย

มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา มาตรา 78(6) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม การพัฒนากฎหมายไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จได้ในเวลาอันรวดเร็ว และเป็นไปไม่ได้ที่จะไม่มีข้อบกพร่อง แต่การพัฒนากฎหมายจะต้องดำเนินการพัฒนาไปอย่างต่อเนื่องควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศ การพัฒนามากกฎหมายมีลักษณะเป็นพลวัตไม่หยุดนิ่ง จะต้องพัฒนาไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและประเทศชาติ ประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เมื่อมีการพัฒนาเทคโนโลยีเจริญก้าวหน้าไปมากเท่าใดความเปลี่ยนแปลงทางสังคมก็จะเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามไปด้วย กฎหมายจึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขพัฒนาไปให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้มีความทันสมัยและทันต่อสถานการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป





พิมพ์ที่ บริษัท บพิชการพิมพ์ จำกัด

70 ถนนราชบพิธ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

โทร. 0-2222-5555, 0-2221-9781 โทรสาร 0-2221-6433 นายยอดยิ่ง โสภณ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา พ.ศ.2549

E-mail Address : borpitt@asianet.co.th



...การเลือกใช้คนให้เหมาะแก่ ตำแหน่ง เป็น  
สำคัญ สำหรับผู้เป็นนายคน การที่จะรู้ว่าถูกหรือผิดนั้น  
จะต้องขยันเอาใจใส่ดูอยู่เสมอว่า ผลงานที่เขาทำนั้น  
เป็นอย่างไร ถ้าเขาทำได้ดี ต้องยอมรับว่าเป็นความดี  
ของเขาเอง เราจะรับไว้แต่เพียงว่าเลือกคนถูก แต่  
ถ้าเขาทำผิดเราต้องรับเสียเองว่า ความรับผิดชอบต้อง  
อยู่ที่นั่นด้วย...

๓๖ จ. วน. ๖๖๖๖