



สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
ANTI-MONEY LAUNDERING OFFICE

การออกแบบ ตัวชี้วัดที่ทำทนาย เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนา ระบบราชการไทย

นายชินพันธ์ อ่อนประเสริฐ
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

การออกแบบตัวชี้วัดที่ทำลายเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการไทย

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา การบริหารภาครัฐของไทยได้ปรับเปลี่ยนจากระบบราชการแบบดั้งเดิมที่เน้นขั้นตอน ไปสู่แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เน้นผลสัมฤทธิ์และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ การกำหนดตัวชี้วัด (Key Performance Indicators: KPIs) จึงกลายเป็นกลไกหลักในการสะท้อนผลการดำเนินงานและคุณภาพการให้บริการประชาชน การตั้งตัวชี้วัดที่เหมาะสมสามารถช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานมุ่งเน้นการสร้างคุณค่าเพิ่ม ขณะเดียวกันยังเป็นเครื่องมือควบคุม ตรวจสอบ และประเมินประสิทธิภาพการใช้งบประมาณแผ่นดินได้อีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบในหลายหน่วยงาน คือ “การตั้งตัวชี้วัดที่มีเกณฑ์การประเมินต่ำเกินไป เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ง่าย ส่งผลให้การทำงานภาครัฐขาดแรงผลักดันเชิงบวก และไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาที่แท้จริง”^๑ การกำหนดตัวชี้วัดที่ทำลาย (Challenging Indicators) จึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน โดยการกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมไม่เพียงแค่การสะท้อนความก้าวหน้าของการดำเนินงาน แต่ยังเป็นแรงขับเคลื่อนในการพัฒนานโยบายและบริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การตั้งตัวชี้วัดที่ทำลายจึงมีบทบาทสำคัญในการยกระดับมาตรฐานการทำงานของส่วนราชการให้สูงขึ้น และลดความเสี่ยงต่อการตั้งเป้าหมายที่ต่ำจนไม่เกิดคุณค่าที่แท้จริงต่อการพัฒนาระบบราชการ

แม้ว่าการกำหนดตัวชี้วัดจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการ แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่ามีข้อจำกัดและปัญหาหลายประการที่ทำให้ตัวชี้วัดไม่สามารถสะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่แท้จริงของการบริหารราชการได้ ซึ่งสามารถจำแนกเป็นประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดตัวชี้วัดที่มุ่งเน้นกระบวนการมากกว่าผลลัพธ์ โดยหลายหน่วยงานราชการยังคงใช้ตัวชี้วัดที่ประเมินจาก ปริมาณกิจกรรม เช่น จำนวนโครงการที่จัด หรือจำนวนเอกสารที่ผลิต แทนที่จะเน้นไปที่ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงต่อประชาชน ตัวอย่างเช่น การจัดอบรมเจ้าหน้าที่อาจถูกนับเป็นความสำเร็จของโครงการ แต่ไม่ได้สะท้อนว่าเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการอบรมมีทักษะหรือสมรรถนะเพิ่มขึ้นจริงหรือไม่ “ปัญหานี้ทำให้ระบบประเมินขาดความหมายเชิงคุณภาพ และอาจก่อให้เกิดการทำงานแบบเชิงปริมาณโดยไม่คำนึงถึงประสิทธิผลที่แท้จริง”^๒

๒. ตั้งเป้าหมายต่ำเพื่อความปลอดภัย ซึ่งมีแนวโน้มที่หน่วยงานราชการจะกำหนดเป้าหมายที่สามารถทำได้ง่ายและอยู่ในกรอบเดิม ๆ เพื่อลดความเสี่ยงที่จะถูกประเมินว่าไม่บรรลุค่าเป้าหมาย ตัวอย่างเช่น การตั้งเป้าหมายลดเวลารอคอยบริการลงเพียง ๕% ทั้งที่มีศักยภาพในการปรับปรุงได้มากกว่า ๒๐% การกำหนดเช่นนี้ส่งผลให้ระบบราชการยังคงอยู่ในระดับพอใช้ ถึงระดับมาตรฐาน แทนที่จะก้าวไปสู่ผลการปฏิบัติราชการระดับคุณภาพ

๓. การกำหนดตัวชี้วัดที่ขาดความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยที่ตัวชี้วัดของบางส่วนราชการยังคงตั้งขึ้นเพื่อให้เหมาะกับการกิจเฉพาะของตนเอง แต่ขาดการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผลที่เกิดขึ้นคือ การทำงานของส่วนราชการมีลักษณะแยกส่วน (Silo) ไม่เชื่อมโยงกันในระดับประเทศ

เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของการกำหนดตัวชี้วัดแบบเดิม ส่วนราชการจำเป็นต้องปรับแนวทางในการออกแบบตัวชี้วัดให้มีความท้าทายมากขึ้น โดยไม่เพียงแต่สะท้อนผลการปฏิบัติงานเชิงปริมาณ แต่ต้องสามารถกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาคุณภาพและนวัตกรรมในการทำงาน ตลอดจนสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและความคาดหวังของประชาชน ซึ่งมีแนวทางการกำหนดตัวชี้วัดให้มีความท้าทาย ดังนี้

๑. การประยุกต์ใช้หลัก SMART คือ ตัวชี้วัดต้องมีความเฉพาะเจาะจง (Specific) มีความชัดเจน ระบุสิ่งที่ต้องการวัดหรือผลลัพธ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นได้ และสามารถสื่อสารให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจตรงกันได้, ตัวชี้วัดต้องสามารถวัดผลได้ (Measurable) โดยสามารถวัดผลเชิงปริมาณหรือคุณภาพ ได้อย่างเป็นรูปธรรม มีเกณฑ์หรือตัวเลขที่ใช้ตรวจสอบได้ชัดเจน เพื่อให้สามารถประเมินความก้าวหน้าและผลสำเร็จได้, ค่าเป้าหมายตัวชี้วัดต้องสามารถบรรลุได้ (Achievable) ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริง สอดคล้องกับทรัพยากรและศักยภาพที่มีอยู่, การกำหนดตัวชี้วัดควรสอดคล้อง (Relevant) กับพันธกิจ วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ขององค์กร ตลอดจนตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้มั่นใจว่าผลลัพธ์ที่ได้มีความหมายต่อการพัฒนา และมีกรอบเวลา (Time-bound) ตัวชี้วัดต้องมีการกำหนดกรอบเวลาในการบรรลุผลที่ชัดเจน เช่น ภายใน ๖ เดือน หรือ ๑ ปี เพื่อให้เกิดแรงจูงใจและการติดตามความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง แต่หากต้องการให้เกิดความก้าวหน้าอย่างแท้จริง ควรเพิ่มเติมองค์ประกอบของ “Challenging” เข้าไปด้วย เพื่อให้ตัวชี้วัดไม่เพียงแต่สามารถบรรลุได้เท่านั้น แต่ยังมีความท้าทายเพียงพอที่จะผลักดันการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรมในหน่วยงาน^๓

๒. การอ้างอิงมาตรฐานสากลและองค์กรระดับสากล เป็นอีกแนวทางสำคัญในการกำหนดตัวชี้วัดให้มีความท้าทาย โดยการนำตัวชี้วัดของประเทศหรือองค์กรที่มีความก้าวหน้าในระดับสากลมาใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐาน (Benchmark) เพื่อยกระดับมาตรฐานของส่วนราชการไทย

๓. เน้นผลลัพธ์ต่อประชาชนและสังคม โดยการกำหนดตัวชี้วัดควรหลีกเลี่ยงการใช้ตัวชี้วัดที่มุ่งเน้นเพียงกิจกรรม เช่น จำนวนครั้งที่จัดอบรม หรือจำนวนครั้งในการเข้าร่วมประชุมที่ แต่ควรปรับไปใช้ตัวชี้วัดที่สะท้อนผลลัพธ์ต่อประชาชนและสังคมในเชิงคุณภาพ ตัวอย่างเช่น การวัดผลด้านการเพิ่มทักษะหลังเข้ารับการอบรม การลดระยะเวลารอคอยบริการในหน่วยงาน ตัวชี้วัดลักษณะนี้จะมีคุณค่าเชิงนโยบายและสะท้อนความเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง

๔. การกำหนดตัวชี้วัดที่ทำทนายไม่ควรเป็นเพียงการตั้งเป้าหมายครั้งเดียวแล้วจบไป แต่ควรมีระบบติดตามและทบทวนอย่างน้อยปีละครั้ง เพื่อปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์จริงและบริบทที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และควรมีการจัดทำการถอดบทเรียนรู้จากทั้งความสำเร็จและความล้มเหลว ตัวชี้วัดที่ไม่บรรลุผล เพื่อปรับปรุงและยกระดับการทำงานในรอบถัดไปและสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้และพัฒนาต่อเนื่องในภาครัฐ

ดังนั้นการกำหนดตัวชี้วัดที่ทำทนายในภาครัฐไม่ควรถูกมองเป็นเพียงแค่เครื่องมือประเมินผลเท่านั้น แต่เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาระบบราชการให้มีความยืดหยุ่นและตอบสนองต่อบริบทสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง การออกแบบตัวชี้วัดควรคำนึงถึงความเฉพาะเจาะจง วัดผลได้ มีความสอดคล้องกับพันธกิจขององค์กร และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วม พร้อมทั้งสร้างระบบติดตามและเรียนรู้ที่ต่อเนื่อง การดำเนินการเช่นนี้จะช่วยยกระดับคุณภาพและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการในอนาคต

๑. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ. กรุงเทพฯ. ๒๕๖๓.

๒. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แนวทางการจัดทำตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์. กรุงเทพฯ. ๒๕๖๒.

๓. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. รายงานการติดตามประเมินผลการดำเนินงานภาครัฐ. กรุงเทพฯ. ๒๕๖๔.



สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
ANTI-MONEY LAUNDERING OFFICE

นายชินพันธ์ อ่อนประเสริฐ
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ