

บทความวิชาการ

การประยุกต์ใช้เครื่องมือเทียบเคียงสมรรถนะ (Benchmarking) ในการบริหารงานภาครัฐ

กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์¹

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการเทียบเคียงสมรรถนะ และเสนอตัวแบบการเทียบเคียงสมรรถนะที่เหมาะสมกับหน่วยงานภาครัฐ จากการศึกษาพบว่า แนวคิดการเทียบเคียงสมรรถนะเริ่มต้นจากองค์กรธุรกิจที่ต้องการปรับปรุงผลการดำเนินงานอย่างก้าวกระโดด ตั้งแต่ปี ค.ศ.1980 ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐเพิ่งตื่นตัวกับแนวคิดนี้ ในปี ค.ศ.1990 เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยตัวแบบการเทียบเคียงสมรรถนะ มีพื้นฐานแนวคิดมาจาก PDCA ของ Deming ประกอบด้วย ขั้นตอนการวางแผน และขั้นตอนการเทียบเคียงสมรรถนะ ซึ่งสิ่งสำคัญในการทำ Benchmarking หน่วยงานต้องตอบคำถาม 4 ข้อ คือ เราอยู่ที่ไหน ใครเก่งที่สุด เขาทำอย่างไรจึงสำเร็จ และเราจะทำให้ดีกว่าเขาได้อย่างไร ส่วนปัญหาในการนำเครื่องมือ Benchmarking มาใช้ในภาครัฐ คือ การสร้างแรงจูงใจในการแข่งขัน ความยากในการค้นหาคำว่าที่เป็นเลิศ เป้าหมายขององค์กรขาดความชัดเจน และปัญหาในการนำไปปฏิบัติจริง

คำสำคัญ: การเทียบเคียงสมรรถนะ เครื่องมือการจัดการ การบริหารงานภาครัฐ

¹ อาจารย์ ดร. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต E-mail: kampanart_wk@yahoo.com

REVIEW ARTICLE

Application of Benchmarking Tool in Public Administration

Kampanart Wongwatthanaphong¹

Abstract

The purpose of this article is to investigate the concepts of benchmarking and propose the appropriate benchmarking model to the governmental unit. According to the study, the concept of benchmarking began from the business organizations that needed to improve their operation in a quantum leap in 1980. The governmental unit became energetic with this idea in 1990 to improve the efficiency of state administration in accordance with New Public Management (NPM). The benchmarking model is based on PDCA of Deming's work consisting of the planning process and the benchmarking process. The significant thing for benchmarking of the working unit must be able to answer 4 questions: Where are we? Who is the best? How they achieved? How can we do better? The challenge for using the benchmarking tool in the public sector are the motivation building for competition, difficulty in finding the organizations with the best practice, the ambiguous goal of the organization and the practicality.

Keywords: Benchmarking, Management Tools, Public Administration

¹ Lecturer, Ph.D., Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Pibulsongkram Rajabhat University, E-mail: kampanart_wk@yahoo.com

บทนำ

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) คือ การเปลี่ยนวิธีการบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) แบบเดิมที่เคยใช้มาตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 19 โดยอาศัยทฤษฎีการจัดการแบบดั้งเดิม (Traditional Theory of Management) เช่น ผลงานคลาสสิกของ Woodrow Wilson ผู้ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นผู้วางรากฐานการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (Founder of Public Administration) ที่เสนอแนวคิดแยกการเมืองออกจากการบริหารงาน (Political and Administration Dichotomy) ทฤษฎีระบบราชการของ Max Weber หรือหลักวิทยาศาสตร์การจัดการ (Scientific Management) ของ Frederick W. Taylor โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการประหยัด (Economy) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ปัจจุบันการบริหารงานภาครัฐได้นำเอาเทคนิคการจัดการของภาคเอกชนมาใช้มากขึ้น ซึ่งได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ และวิธีการบริหารงานจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์ และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงาน ทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for Money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพ และสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น โดยนำเอาเทคนิคหรือวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น เช่น การจัดการแบบมุ่งเน้นผลงาน การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวม การรื้อปรับระบบ รวมถึงเครื่องมือการเทียบเคียงสมรรถนะ (Poocharoen, 2015) บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาแนวคิดการเทียบเคียงสมรรถนะของภาคเอกชน เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับหน่วยงานภาครัฐ และเสนอตัวแบบการเทียบเคียงสมรรถนะที่เหมาะสมกับการบริหารงานภาครัฐ

การตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้อง

คำว่า “Benchmark” เดิมทีหมายถึง ม้านั่งทำงานของพวกช่าง (Work Bench) ซึ่งพวกช่างมักใช้ความสูงของม้านั่งวัดสิ่งของหรือความยาวของสิ่งต่าง ๆ เพื่อรังสรรค์ผลงาน หรือในทางภูมิศาสตร์ “Benchmark” หมายถึง จุดที่ใช้อ้างอิง ซึ่งสอดคล้องกับ Webster’s Dictionary ที่ให้ความหมายคำว่า “Benchmarking” หมายถึง มาตรฐานหรือการอ้างอิง ซึ่งผู้อื่นสามารถนำไปวัดได้หรือตัดสินใจได้ ในประเทศไทย คำว่า Benchmark หรือ Benchmarking ยังเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ จึงมักแปลคำว่า “Benchmarking” ไปต่าง ๆ นานา เช่น การวัดและเปรียบเทียบ การเทียบเคียงสมรรถนะ หรือการเปรียบเทียบวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากเปิดพจนานุกรมไทยจะพบว่า “Benchmark” หมายถึง เกณฑ์เปรียบเทียบสมรรถนะ ซึ่งสื่อไปในเรื่องการวัดเปรียบเทียบความสามารถ หรือวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ ส่วน David T. Kearns อดีต CEO ของบริษัท Xerox กล่าวว่า “การเทียบเคียงสมรรถนะ หรือ Benchmarking หมายถึง กระบวนการวัดหรือเทียบเคียงสินค้า บริการ และวิธีปฏิบัติอย่างต่อเนื่องกับคู่แข่งที่เก่งที่สุดหรือบริษัทที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้นำในอุตสาหกรรมนั้น ๆ” (Stapenhurst, 2009) ดังนั้น เครื่องมือการจัดการการเทียบเคียงสมรรถนะ หรือ Benchmarking จึงเป็นการค้นหาริปฏิบัติที่เป็นเลิศจากองค์กรที่เก่งในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้องค์กรที่ต้องการเทียบเคียงนำวิธีการดังกล่าวไปปรับปรุงการทำงานของตนเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาหรือปรับปรุงผลการปฏิบัติงานอย่างก้าวกระโดด (Big Improvement)

เครื่องมือการเทียบเคียงสมรรถนะ หรือ Benchmarking เกิดขึ้นจากบริษัท Xerox, Ford และ Motorola เป็นผู้บุกเบิกนำเครื่องมือการบริหารงานนี้มาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงปี 1980 (Dragolea & Cotirlea, 2009) โดยเฉพาะบริษัท Xerox ซึ่งเดิมทีถือเป็นบริษัทที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในธุรกิจเครื่องถ่ายภาพเอกสาร เพราะเป็นผู้ผลิตเครื่องถ่ายภาพเอกสารรายแรกของโลก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959

หลังจากได้ซื้อลิขสิทธิ์เครื่องถ่ายเอกสารจากนักกฎหมายชาวอเมริกันชื่อ เชสเตอร์ คาร์ลสัน (Chester Carlson) ภายใต้ campaign ที่ว่า “แม้แต่ลิงก็สามารถถ่ายเอกสารได้เพียงแค่นวดป้อนเดียว” ทำให้บริษัทเล็ก ๆ อย่าง Xerox มีรายได้เติบโตเกือบ 500 % และมีส่วนแบ่งตลาดมากกว่า 80 % ทั่วโลก ในช่วงเวลาเพียง 10 กว่าปี ซึ่งเป็นผลมาจากการครอบครองลิขสิทธิ์ในการผลิตเครื่องถ่ายเอกสาร (Zairi, 2011)

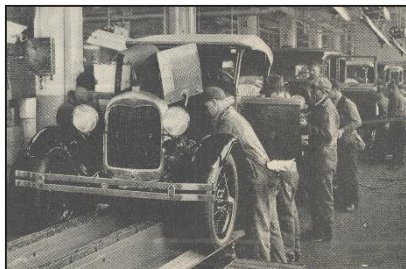
อย่างไรก็ตาม ในอีก 10 ปีต่อมา (ค.ศ.1979) บริษัท Xerox ต้องสูญเสียส่วนแบ่งการตลาดให้กับสินค้าของญี่ปุ่นจนเกือบล้มละลาย เพราะบริษัทญี่ปุ่นผลิตเครื่องถ่ายเอกสารที่มีคุณภาพดีกว่า และขายถูกกว่า คู่แข่งชาวญี่ปุ่นพยายามบีบคั้นให้บริษัท Xerox ออกจากธุรกิจ โดยส่วนแบ่งทางการตลาดของ Xerox ลดลงจาก 86% ในปี ค.ศ.1974 เหลือเพียง 17% ในปี 1984 ผลกำไรลดลงจาก 1.15 พันล้านเหรียญสหรัฐ เหลือเพียง 290 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในช่วงเวลาระหว่างปี 1980-1984

ในปี ค.ศ.1982 David T. Kearns ซึ่งเป็น CEO ของ Xerox ในขณะนั้นพบว่า ต้นทุนในการผลิตเครื่องถ่ายเอกสารของคู่แข่งชาวญี่ปุ่นต่ำกว่า Xerox ประมาณ 40 - 50% จึงทำให้คู่แข่งสามารถขายสินค้าในราคาที่ถูกลงกว่าได้ จากนั้น Kearns จึงเริ่มลดต้นทุนการผลิตภายใต้แผนงาน “Leadership Through Quality” ภายใต้แผนงานดังกล่าว Xerox ได้นำเครื่องมือการเทียบเคียงสมรรถนะหรือ Benchmarking มาใช้ด้วย โดย Xerox ได้ส่งทีมงานฝ่ายผลิตไปเยี่ยมชมโรงงานของ Fuji Xerox ที่ประเทศญี่ปุ่นเพื่อเทียบเคียงข้อมูลด้านต้นทุนในการผลิต ซึ่งสิ่งที่ Xerox ค้นพบ คือ บริษัทญี่ปุ่นมีค่าใช้จ่ายในการผลิตน้อยกว่า Xerox ถึง 2 เท่า การบริหารสินค้าคงคลังมีประสิทธิภาพมากกว่า 6-8 เท่า นอกจากนี้ การที่บริษัทญี่ปุ่นได้นำแนวคิดการบริหารคุณภาพมาใช้ทำให้บริษัทญี่ปุ่นสามารถลดความสูญเสียในกระบวนการผลิตได้ โดยมีอัตราการสูญเสียเพียง 0.5% ในขณะที่ Xerox มีอัตราการสูญเสียถึง 5% (Kearns & Nadler, 1992)

ผลจากการเทียบเคียงสมรรถนะแล้วนำมาปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานทำให้ Xerox หลุดพ้นจากภาวะวิกฤติดังกล่าว โดย Xerox สามารถลดข้อบกพร่องของตัวสินค้าในอัตรา 78 ต่อ 100 เครื่อง ลดเวลาในการแก้ไขปัญหาให้แก่ลูกค้า 27% ความพึงพอใจของลูกค้ามากกว่า 90% ค่าใช้จ่ายในการบริหารสินค้าคงคลังลดลง 2-3 เท่า ค่าใช้จ่ายด้านแรงงานลดลงจาก 8.3% เหลือ 3.5% และยอดขายสินค้าเพิ่มขึ้นจาก 152% เป็น 328% (Dragolea & Cotirlea, 2009) นับตั้งแต่ปี 1980 เป็นต้นมา Benchmarking กลายเป็นกิจกรรมประจำวันของ Xerox ไปโดยปริยาย บริษัท Xerox ได้ดำเนินการเทียบเคียงสมรรถนะในด้านอื่น ๆ มากกว่า 240 เรื่อง เช่น ความปลอดภัยในการผลิตทำ Benchmarking กับบริษัทดุปองส์ การวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์กับบริษัทฮิวเล็ทท์ แพคการ์ด และช่องทางการจัดจำหน่ายกับบริษัท แอล แอล บีน เป็นต้น ทำให้บริษัท Xerox ครองความเป็นผู้นำในธุรกิจเครื่องถ่ายเอกสารระดับ World Class จนถึงปัจจุบัน

จากความสำเร็จของบริษัท Xerox ทำให้องค์กรธุรกิจต่าง ๆ สนใจที่จะนำเครื่องมือการเทียบเคียงสมรรถนะมาใช้แก้ไขปัญหาในองค์กรมากขึ้น อย่างบริษัท Ford Motor ก่อตั้งโดย Henry Ford ในปี ค.ศ.1903 และได้ชื่อว่าเป็นผู้หนึ่งที่มีส่วนก่อให้เกิด “ชนชั้นกลาง” ขึ้นมาในสังคมอเมริกัน เนื่องจากทำให้คนที่มีรายได้น้อยสามารถครอบครองรถยนต์ได้ โดย Henry Ford เป็นคนแรกที่ประยุกต์ใช้ระบบสายพานการผลิตเข้ากับกระบวนการผลิตรถยนต์ ทำให้สามารถผลิตรถยนต์ได้ครั้งละมาก ๆ (Mass Production) ราคาเครื่องยนต์จึงถูกลง โดยความสำเร็จนี้เกิดจากการทำ Benchmarking ซึ่งเดิมทีกระบวนการผลิตรถยนต์ของ Ford คือ การผลิตแบบทีละคัน โดยรถยนต์หนึ่งคันจะมีพนักงานประกอบชิ้นส่วนต่าง ๆ หลายคน เช่น คนที่หนึ่งติดตั้งล้อ คนที่สองติดตั้งเครื่องยนต์ เป็นต้น นอกจากนี้พนักงานแต่ละคนทำหน้าที่หลายอย่าง ซึ่งกว่าจะได้รถยนต์หนึ่งคันต้องใช้เวลาค่อนข้างมาก ดังนั้น บริษัท Ford จึงต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพในกระบวนการผลิต โดยไปทำ Benchmarking

ในรูปแบบข้ามห้วย (Generic Benchmarking) กับองค์กรแห่งหนึ่งชื่อ “Swift and Company” ซึ่งเป็นบริษัทผลิตอาหารที่ใหญ่ที่สุดในโลก (คล้ายกับเครือเจริญโภคภัณฑ์ของไทย) โดยบริษัท Ford ไปค้นหา Best Practice ในกระบวนการฆ่าและสุกร



ภาพที่ 1 แสดงกระบวนการผลิตของ Ford และ Swift and company

สิ่งที่บริษัท Ford เรียนรู้จากบริษัท Swift and Company มี 2 ประเด็น กล่าวคือ (1) สายการผลิต (Assembly Line) ซึ่งกระบวนการผลิตของบริษัท Swift and Company แตกต่างจาก Ford กล่าวคือ กระบวนการผลิตของ Ford รถยนต์จะอยู่กับที่ โดยคนจะวิ่งไปนำล้อ ประตูมาประกอบ ขณะที่กระบวนการผลิตของ Swift and Company สิ่งที่เคยเคลื่อนที่คือสุกร แต่คนอยู่กับที่ และ (2) การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน (Division of Labor) โดย Ford สังเกตว่าในกระบวนการฆ่าและสุกรนั้น คนหนึ่งคนจะทำหน้าที่แค่หนึ่งอย่าง และประจำอยู่เป็นจุด ๆ ในสายการผลิต เช่น คนตัดขาสุกรซ้ายก็ตัดซ้าย คนตัดขาสุกรขวาก็ตัดขวา ทำให้ทุกคนมีความเชี่ยวชาญในงานของตัวเอง โดยหลังจากการทำ Benchmarking บริษัท Ford ได้นำระบบสายพานการผลิตมาใช้กับอุตสาหกรรมรถยนต์เป็นครั้งแรกของโลก บริษัท Ford ตั้งชื่อรถยนต์รุ่นนี้ว่า T-Model โดยปล่อยให้ลูกปรณไหลไปตามสายพานให้คนงานประกอบรถยนต์ทีละส่วน และแต่ละคนทำหน้าที่เฉพาะของตน ด้วยเทคนิคดังกล่าวทำให้ Ford ลดเวลาในการผลิตรถยนต์เหลือเพียงชั่วโมงครึ่งต่อคัน หรือจำนวนวันทำงานของคนงานลดลงจาก 12.5 คนต่อคัน เหลือเพียง 1.3 คนต่อคัน

ทำให้ Ford สามารถผลิตรถยนต์ได้มากขึ้น ราคารถยนต์จึงถูกลง บริษัท Ford จึงกลายเป็นบริษัทผู้ผลิตรถยนต์รายใหญ่ของโลก (Goldfield, 2007)

ส่วนแนวคิดการประยุกต์ใช้เครื่องมือเทียบเคียงสมรรถนะในหน่วยงานภาครัฐเกิดขึ้นหลังจากปี ค.ศ. 1980 โดยรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ อาทิ อังกฤษ สวีเดน ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ดังนั้น กลไกการบริหารงานภาครัฐจึงต้องมีความสมรรถนะในการจัดการที่สูงเพียงพอสำหรับรองรับการขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวไปในทิศทางที่พึงประสงค์ นอกจากนี้ รัฐบาลประเทศต่าง ๆ มีความพยายามที่จะแก้ปัญหาของระบบราชการ ได้แก่ (1) ปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายภาครัฐ (2) ลดค่าใช้จ่ายในการบริหารงานภาครัฐ (3) เพิ่มความพร้อมรับผิด (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) ในการบริหารงานภาครัฐ และ (4) ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น (ACCA, 2012)

กระแสการปฏิรูประบบราชการดังกล่าว สอดรับกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งเป็นปฏิกิริยาต่อปัญหาทางเศรษฐกิจและการบริหารภาครัฐ โดย Lynn, Jr. (2006, อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกศสุวรรณ, 2556) อธิบายว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่เกิดจากปัจจัยกระตุ้น ได้แก่ วิกฤติเศรษฐกิจในทศวรรษ 1970 และ 1980 ทำให้รัฐบาลในหลายประเทศต้องใช้จ่ายอย่างประหยัด และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความคาดหวังของประชาชนภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ที่ต้องการเห็นรัฐบาลมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ปัจจัยเหล่านี้กดดันให้รัฐบาลต้องทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ น่าเชื่อถือ และใช้จ่ายอย่างประหยัด ดังนั้น รัฐบาลในหลายประเทศจึงได้นำแนวคิด “การจัดการนิยม” (Managerialism) และ “เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก” (Neo-classic Economics) กลับมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยค่านิยมการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในปี ค.ศ. 1980 จะให้ความสำคัญต่อ 3Es คือ Economy, Efficiency และ Effectiveness ต่อมาในปี 1990

ได้เพิ่มคุณภาพการให้บริการ (Quality) และความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ (Satisfaction) เข้ามาด้วย (Kouzman, Löffler, Klages, & Korac-Kakabadse, 1999) เช่น ประเทศที่อยู่ในกลุ่ม OECD มีการจัดทำข้อตกลงระดับการให้บริการแก่ประชาชน (Citizen's Charter) โดยหน่วยงานภาครัฐจะต้องระบุว่า ถ้าประชาชนมาใช้บริการแล้ว เขาจะได้อะไร มาตรฐานเป็นอย่างไร ใช้เวลาเท่าไร รวมทั้งต้องบอกด้วยว่า ถ้าไม่ได้รับบริการตามที่กำหนดไว้ ประชาชนจะได้รับการเยียวยาอย่างไร

การนำเครื่องมือการเทียบเคียงสมรรถนะมาใช้ในภาคเอกชนถือเป็นเรื่องปกติ เพราะภาคเอกชนมีแรงจูงใจเกี่ยวกับการแข่งขันและผลกำไร ในขณะที่องค์การภาครัฐไม่ได้มองที่ผลกำไรหรือการแข่งขัน จึงเกิดคำถามว่าการนำเครื่องมือ Benchmarking มาใช้กับภาครัฐหรือองค์การไม่แสวงหากำไรสามารถทำได้หรือไม่ ดังที่ Carter (1991) กล่าวว่า ความแตกต่างของการวัดผลงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนว่า ภาคเอกชนมุ่งเน้นที่ผลกำไรเป็นหลัก จึงสามารถวัดผลการดำเนินงานได้ และเทียบเคียงเชิงเทคนิคได้ ขณะที่หน่วยงานภาครัฐอยู่ภายใต้แรงกดดันของสังคมและการเมือง และบริการสาธารณะส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นไปตามกลไกตลาด เช่น การจัดสวัสดิการสังคม การอำนวยความสะดวก หรือการป้องกันประเทศ เป็นต้น จึงยากที่จะวัดผลการดำเนินงานและเทียบเคียงสมรรถนะ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐมีแนวโน้มวัดผลการดำเนินงาน ดังนี้ (1) พัฒนาระบบการวัดผลการดำเนินงานซึ่งสามารถนำไปเทียบเคียงกิจกรรมที่คล้ายคลึงกันในหน่วยงานต่าง ๆ โดยการใช้เครื่องมือ Benchmarking เช่น การจัดทำข้อตกลงการให้บริการ และการมอบรางวัลคุณภาพ (2) พยายามวัดความพึงพอใจของประชาชน เช่น สำรวจข้อร้องเรียน ความพึงพอใจและผลกระทบที่เกิดจากโครงการภาครัฐ และ (3) บทเรียนจากการประเมินผลกระทบของโครงการในระยะยาว (MAB-MIAC, 1993) เป็นต้น สอดคล้องกับ O'Reagan & Keegan (2000) ที่กล่าวว่า การทำ Benchmarking ในหน่วยงานภาครัฐ มักจะเกี่ยวข้องกับเรื่องคุณภาพ

การให้บริการ ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ ความคุ้มค่า หรือการยอมรับของผู้ใช้บริการ ดังนั้น การประยุกต์ใช้เครื่องมือ Benchmarking ของภาคเอกชนมาใช้กับองค์กรภาครัฐหรือองค์กรไม่แสวงหากำไร จึงมีความสำคัญมากขึ้น อย่างเช่น กรณีศึกษาโครงการ The Next Steps ของประเทศอังกฤษ และกรณีศึกษาของมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ดกับ MIT กล่าวคือ

1. โครงการ Next Steps

ในสมัยนายกรัฐมนตรีมีคาเรต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) มีความตั้งใจที่จะปฏิรูประบบราชการของสหราชอาณาจักร โดยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ Thatcher ได้แต่งตั้ง Rayner ซึ่งเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานภาครัฐ โดย Rayner ได้จัดตั้งหน่วยงานประสิทธิภาพขึ้น (Efficiency Unit) ในปี ค.ศ. 1988 เพื่อค้นหาสาเหตุของความสูญเสียในระบบราชการ ตามโครงการก้าวต่อไป (The Next Steps Program) มีหน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการ 125 แห่ง มีเจ้าหน้าที่รวมกันกว่า 375,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 71 ของเจ้าหน้าที่ทั้งหมด ปัญหาสำคัญของโครงการนี้ คือ มีหน่วยงานเข้าร่วมโครงการจำนวนมาก และแต่ละหน่วยงานต่างมีพันธกิจเฉพาะของตน เช่น การจ่ายสวัสดิการ การให้บริการกฎหมาย การอนุรักษ์สัตว์น้ำ หรือตำรวจ หน่วยงานเหล่านี้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่เฉพาะของตน ดังนั้น การเทียบเคียงสมรรถนะจึงเป็นเรื่องที่ยาก ที่ปรึกษาโครงการจึงเลือกหน่วยงานนำร่องจำนวน 30 หน่วยงาน และพิจารณากิจกรรมที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งทุกหน่วยงานมีเหมือนกัน วิธีการนี้ทำให้การเทียบเคียงสมรรถนะง่ายและเร็วขึ้น นอกจากนี้ ที่ปรึกษาของโครงการได้ให้แต่ละหน่วยงานทำการประเมินตนเอง (Self-Assessments) โดยใช้เกณฑ์ประเมินของภาคเอกชน เรียกว่า “ตัวแบบธุรกิจที่เป็นเลิศ” (Business Excellence Model: BEM) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นเกณฑ์การให้รางวัลคุณภาพของสหราชอาณาจักร (UK Quality Awards) ประกอบด้วย 9 เกณฑ์

ได้แก่ ภาวะผู้นำ (10%) การจัดการทรัพยากรมนุษย์ (9%) นโยบายและกลยุทธ์ (8%) การบริหารทรัพยากร (9%) กระบวนการส่งมอบสินค้าหรือบริการ (14%) ความพึงพอใจของบุคลากรภายใน (9%) ความพึงพอใจของลูกค้า (20%) ผลกระทบต่อสังคม (6%) และผลลัพธ์ของธุรกิจ (15%) หลังจากที่ทำหน่วยงานทำการเทียบเคียงสมรรถนะกับเกณฑ์คุณภาพของภาคเอกชน พบว่า หน่วยงานมีผลการปฏิบัติงานที่ดีขึ้นตามลำดับ คะแนนการประเมินคุณภาพโดยรวมอยู่ในระดับที่ดี โดยเฉพาะด้านความพึงพอใจของลูกค้า ผลลัพธ์ของธุรกิจ นโยบายและกลยุทธ์ และกระบวนการส่งมอบสินค้าหรือบริการ ส่วนเกณฑ์ที่ต้องปรับปรุง ได้แก่ ภาวะผู้นำ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การบริหารทรัพยากร และความพึงพอใจของบุคลากรภายใน หน่วยงานได้ดำเนินการปรับปรุงกระบวนการสื่อสารภายในองค์กร การวางแผนและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการควบคุมภายใน การเทียบเคียงสมรรถนะดังกล่าวแม้มีนักวิชาการโต้แย้งว่าเป็นวิธีการวัดของภาคเอกชนซึ่งมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ผลการประเมินในภาพรวมก็เป็นภาพสะท้อนการดำเนินงานของภาครัฐ และหน่วยงานสามารถนำผลการประเมินไปปรับปรุงในสมรรถนะที่ต่ำกว่าเกณฑ์ได้ ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวไปปรับปรุงคุณภาพการให้บริการภาครัฐ เช่น ประเทศไทยมีการให้รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award) ซึ่งเป็นรางวัลที่มอบให้กับหน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง และมีผลดำเนินการปรับปรุงองค์การตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐอย่างโดดเด่น

2. กรณีศึกษาของมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด กับ MIT

Dougherty, Clebsch, & Anderson (2004) ศึกษาการทำ Benchmarking ระหว่างมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด และมหาวิทยาลัยแมซซาชูเซตส์ หรือ MIT มหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งตกลงร่วมมือในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ หรือการเทียบเคียงหน่วยงานที่ให้บริการด้านสารสนเทศ ทั้งสองหน่วยงานมีภารกิจหลัก คือ การ

ช่วยเหลือผู้ให้บริการให้สามารถนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศไปใช้ในการดำเนินงานได้อย่างไม่มีอุปสรรค ในการเทียบเคียงดังกล่าวใช้เวลาศึกษาทั้งสิ้น 18 เดือน ในการเทียบเคียงสมรรถนะ หน่วยงานทั้งสองได้พัฒนาเครื่องมือที่เรียกว่า Dashboard หรือ กระดานวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อใช้ในการเฝ้าระวังปัญหา และใช้ข้อมูลในการแก้ปัญหา ผลการเทียบเคียงดังกล่าวได้เพิ่มสมรรถนะในการดำเนินงาน เช่น เพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานโดยไม่ต้องเพิ่มบุคลากร เพิ่มปริมาณในการแก้ปัญหาได้เร็วขึ้น สามารถแก้ปัญหาได้กว้างมากขึ้น ซึ่งทั้งสองหน่วยงานมีการนำผลการศึกษาไปใช้จริง ในการศึกษาเทียบเคียงสมรรถนะของทั้งสองหน่วยงานมีขั้นตอนในการเทียบเคียงสมรรถนะประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นเตรียมการ (Prepare) ประกอบด้วย การกำหนดขอบเขต การกำหนดเป้าหมาย จัดตั้งทีมในการทำงานของทั้งสองมหาวิทยาลัย และพัฒนาแผนการดำเนินงาน
2. ขั้นการศึกษาและนิยาม (Study and Define) ประกอบด้วย การศึกษาการเทียบเคียงสมรรถนะรูปแบบต่าง ๆ การเยี่ยมหน่วยงาน กำหนดสมรรถนะที่ต้องการเทียบเคียง กำหนดรูปแบบข้อมูลที่ต้องการจัดเก็บ และกำหนดมาตรวัดหรือวิธีการคำนวณค่าดัชนีต่าง ๆ
3. ขั้นการตีความและทดสอบ (Interpret and Test) โดยนำข้อมูลที่จัดเก็บในขั้นการศึกษาและนิยามมาศึกษาหรือติดตาม และกำหนดขอบเขตที่ต้องการศึกษา พร้อมกำหนดดัชนีวัดต่าง ๆ ให้ตรงกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ซึ่งภารกิจที่ทั้งสองหน่วยงานต้องการ คือ ต้องการให้ผู้รับบริการสามารถประมวลผลระบบงานได้รวดเร็วที่สุดเท่าที่จะดำเนินการได้ จากนั้นจึงกำหนดจุดที่ต้องการพัฒนา และทดสอบการเปลี่ยนแปลง
4. ขั้นดำเนินงาน (Operationalize) โดยหน่วยงานทั้งสองจัดให้มีกระดานข้อมูลที่เรียกว่า Dashboard เพื่อสรุปข้อมูลตามตัวบ่งชี้ เช่น ความพึงพอใจของลูกค้า ผลการดำเนินงานของ Dashboard จะช่วยผู้ดำเนินงานแก้ไขปัญหาได้ทันเวลา

5. ^๕ขั้นยกระดับการใช้งาน (Leverage) เป็นการนำผลลัพธ์ที่เกิดจากการเทียบเคียงสมรรถนะมาใช้ในการทำงาน เช่น การนำกระดานข้อมูล Dashboard มาใช้แทนการรายงานด้วยกระดาษ ดังนั้น การเทียบเคียงสมรรถนะจึงส่งผลให้หน่วยงานเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานจากเดิม

ตัวแบบในการเทียบเคียงสมรรถนะ (Benchmarking Model) มักถูกนำเสนอโดยนักปฏิบัติที่ที่เคยเป็นผู้ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการทำ Benchmarking ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยประสบการณ์และดุลยพินิจในการสร้างตัวแบบ (Model) โดยยึดกระบวนการ PDCA ของ Deming เป็นกรอบในการพัฒนาตัวแบบ เช่น บริษัท Xerox ได้พัฒนาตัวแบบการเทียบเคียงสมรรถนะ ซึ่งประกอบด้วย 5 ขั้นตอนสำคัญได้แก่

1. การวางแผน (Planning) เริ่มจากกิจกรรมกำหนดหัวข้อการเทียบเคียงสมรรถนะ เช่น การลดความสูญเสียในการผลิต การจัดการคุณภาพ หรือมาตรฐานการให้บริการลูกค้า เป็นต้น จากนั้นจึงทำการค้นหาค้นหาองค์กรที่มีวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศในหัวข้อนั้น ๆ

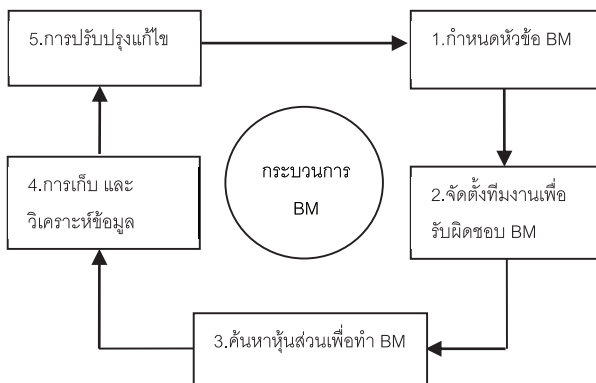
2. การวิเคราะห์ (Analysis) เป็นการค้นหาช่องว่างของการแข่งขันกับบริษัทคู่แข่ง โดยทำการศึกษาว่าคู่แข่งมีจุดแข็งอะไร ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามต่อองค์กร

3. การบูรณาการ (Integration) คือ การกำหนดเป้าหมายที่สำคัญบนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้เก็บรวบรวมมา เพื่อบรรลุผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ โดยทำการบูรณาการเป้าหมายเหล่านั้นให้เข้ากับกระบวนการวางแผนปกติ ขั้นตอนนี้ประกอบด้วย กิจกรรมค้นหาเป้าหมายใหม่ และแนวทางการสื่อสารเป้าหมายใหม่

4. การปฏิบัติการ (Action) คือ การนำแผนข้างต้นไปปฏิบัติ โดยจะมีการประเมินเป็นระยะ ๆ เพื่อให้มั่นใจว่าเป้าหมายขององค์กรบรรลุผลสำเร็จ หากเกิดการเบี่ยงเบนไปจากแผนที่กำหนดไว้ก็จะแก้ไขในขั้นตอนนี้

5. การบรรลุเป้าหมาย/การอิมิตัว (Maturity) เป็นขั้นตอนพิสูจน์ว่าองค์การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือองค์การมีผลการปฏิบัติที่เป็นเลิศ ซึ่งขั้นตอนนี้จะช่วยให้องค์การมั่นใจว่ากระบวนการเทียบเคียงสมรรถนะได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานปกติไปเรียบร้อยแล้ว

Spendolini (1992) ได้นำเสนอตัวแบบเทียบเคียงสมรรถนะ โดยมีขั้นตอนที่สำคัญ 5 ข้อ ดังปรากฏในภาพที่ 2 ตัวแบบของ Spendolini เป็นการจัดลำดับโดยใช้ตรรกะ และให้ความสำคัญกับการวางแผน ซึ่งเป็นตัวแบบที่ง่ายต่อความเข้าใจและมีความยืดหยุ่นสูง องค์การภาครัฐและเอกชนจึงสามารถนำไปประยุกต์ใช้ตามความต้องการ

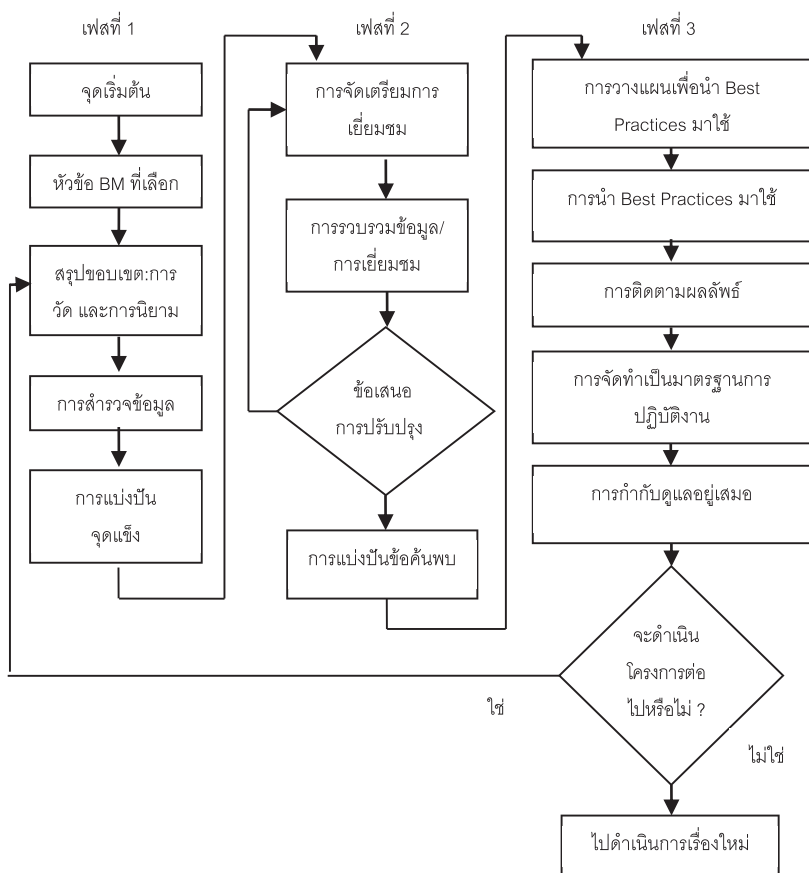


ภาพที่ 2 แสดงตัวแบบการเทียบเคียงสมรรถนะ

ที่มา: ดัดแปลงจาก Spendolini (1992)

สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติประเทศมาเลเซียได้เสนอตัวแบบการจัดทำ Benchmarking โดยใช้กรอบแนวคิด PDCA แบ่งกระบวนการทำ Benchmarking ออกเป็น 3 เฟส โดยเฟสที่ 1 เป็นเรื่องของการเตรียมความพร้อม การทำความเข้าใจ และเรียนรู้วิธีการ Benchmarking เฟสที่ 2 เป็นกิจกรรมการทำ Benchmarking ได้แก่ การเยี่ยมชมองค์กร การเก็บรวบรวมข้อมูล การเสนอแนะวิธีการปรับปรุง และการ

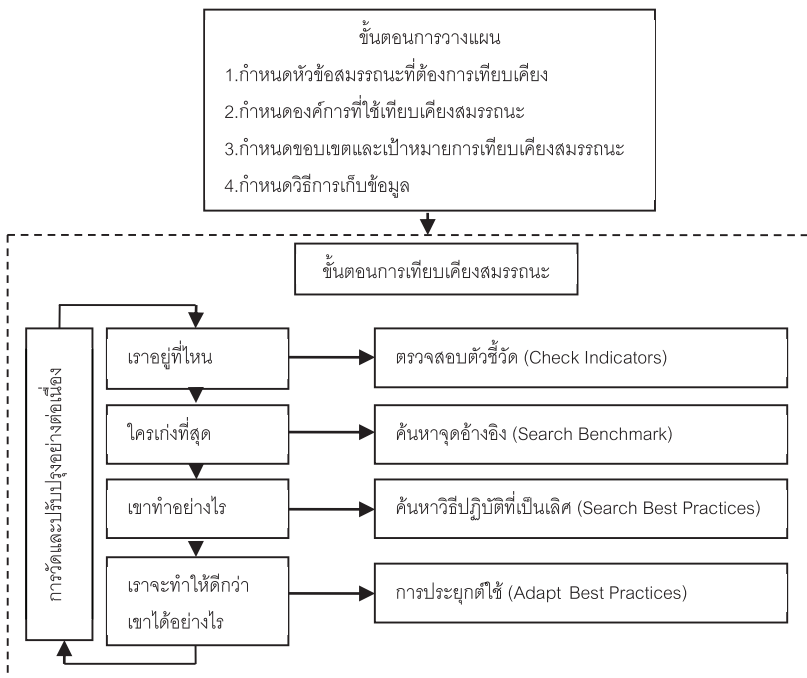
แบ่งปันข้อมูล ส่วนเฟสที่ 3 เป็นการวางแผนการนำ Best Practices มาใช้ในองค์กร การปฏิบัติตามแผน และการควบคุม (NPC, 1999) โดยตัวแบบของ NPC เป็นตัวแบบ ที่ง่าย และทำงานอย่างเป็นระบบ จึงสามารถเปรียบเทียบช่องว่างระหว่างองค์กรเพื่อ ค้นหา Best Practices ได้เร็ว นอกจากนี้ ตัวแบบของ NPC สามารถนำไปใช้ได้ทุก องค์กร เนื่องจากตัวแบบถูกพัฒนาภายใต้หลักการของ PDCA



ภาพที่ 3 แสดงตัวแบบการเทียบเคียงสมรรถนะ
ที่มา: NPC (1999)

นอกจากนี้ Crow (1999) ได้พัฒนาตัวแบบเทียบเคียงสมรรถนะเพื่อใช้กับองค์กรทั่วไป (Generic Benchmarking Framework) ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวางแผน (Planning) เป็นการทำความเข้าใจวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศที่จะนำมาใช้ (2) การปฏิบัติ (Doing) เป็นการกำหนดปัจจัยแห่งความสำเร็จและกลยุทธ์ที่จะใช้ (3) ตรวจสอบ (Check) ทำการประเมินจุดแข็งและจุดอ่อน และ (4) การแก้ไข (Action) เป็นการวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างแผนกับการปฏิบัติเพื่อจัดทำแผนปรับปรุง เป็นต้น

จากการตรวจสอบเอกสารและแนวความคิดเกี่ยวกับการเทียบเคียงสมรรถนะทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ สามารถเสนอตัวแบบที่เหมาะสมกับการบริหารงานภาครัฐ ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 แสดงตัวแบบการเทียบเคียงสมรรถนะในการบริหารงานภาครัฐ

จากภาพที่ 4 แสดงตัวแบบการเทียบเคียงสมรรถนะในการบริหารงาน
ภาครัฐ ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ คือ

1. ขั้นตอนการวางแผน (Planning Stage) ประกอบด้วย

1.1 การกำหนดหัวข้อของการเทียบเคียงสมรรถนะ ซึ่งในการ
บริหารงานภาครัฐแม้ไม่ได้มุ่งผลกำไรเหมือนภาคเอกชน แต่หน่วยงานภาครัฐสามารถ
กำหนดหัวข้อเทียบเคียงสมรรถนะได้มากมาย เช่น การจัดการคุณภาพ มาตรฐานการ
ให้บริการ การใช้พลังงานและสาธารณูปโภค กระบวนการประชุม และการฝึกอบรม
และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น โดยการกำหนดหัวข้อของการเทียบเคียง
สมรรถนะต้องสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ตนเองว่ามีจุดอ่อนในเรื่องใด หรือ
ต้องการพัฒนาในด้านใด

1.2 กำหนดองค์การที่ใช้เทียบเคียงสมรรถนะ เป็นการวางแผน
เกี่ยวกับรูปแบบและองค์การที่จะใช้เทียบเคียงสมรรถนะ เช่น รูปแบบการเทียบเคียง
สมรรถนะภายใน (Internal Benchmarking) หรือการเทียบเคียงสมรรถนะภายนอก
(External Benchmarking) จากนั้นกำหนดองค์การที่จะเทียบเคียงสมรรถนะ โดย
วางแผนจะทำ Benchmarking แบบเดียว คือ เทียบระหว่างหน่วยงานต่อหน่วยงาน
หรือจะทำ Benchmarking แบบกลุ่ม ซึ่งเป็นการเทียบเคียงสมรรถนะมากกว่าสอง
หน่วยงาน

1.3 กำหนดขอบเขตและเป้าหมายการเทียบเคียง จะทำให้
หน่วยงานสามารถศึกษาสมรรถนะในเชิงลึกได้ เช่น ศึกษาเฉพาะขั้นตอนการ
ให้บริการ ระบบการผลิต กระบวนการทำงาน หรือบุคลากร โดยหน่วยงานที่ใช้
เทียบเคียงสมรรถนะจะต้องมีข้อมูลมากพอ ข้อมูลสามารถวัดได้หรือเห็นเป็นรูปธรรม
ได้อย่างชัดเจน

1.4 กำหนดวิธีในการเก็บข้อมูล เป็นการกำหนดแนวทางการ
ค้นหาข้อมูลเพื่อนำมาเทียบเคียงสมรรถนะ ซึ่งวิธีการเก็บข้อมูลมีหลากหลาย เช่น

การวิจัยเอกสาร การเยี่ยมชมการที่มี Best Practices (Visit Sites) ซึ่งหากข้อมูลมีอยู่แล้ว เช่น มีฐานข้อมูลหรือมีการศึกษาไว้แล้ว หน่วยงานสามารถนำข้อมูลไปวิเคราะห์ได้เลย ถ้าหากยังไม่มีข้อมูล หน่วยงานอาจทำการทดสอบ (Test) สินค้าหรือบริการ หรือใช้วิธีการสำรวจ (Survey) จากผู้ให้บริการทั้งในอดีตและปัจจุบันก่อนนำข้อมูลที่ได้ไปวิเคราะห์

2. ขั้นตอนการเทียบเคียงสมรรถนะ (Benchmarking Stage)

ขั้นตอนการเทียบเคียงสมรรถนะจำเป็นต้องตอบคำถามสำคัญ 4 ข้อ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้องค์การสามารถค้นหารูปแบบที่เป็นเลิศได้อย่างเป็นระบบ ดังนั้น การทำ Benchmarking จึงไม่ใช่ความรู้สึก ความเชื่อ หรือการบอกเล่าจากบุคคลอื่นเป็นตัวตัดสินว่าใครเก่งหรือไม่เก่ง ทุกขั้นตอนต้องมีหลักฐานเชิงประจักษ์ กล่าวคือ

2.1 เราอยู่ที่ไหน ก่อนที่หน่วยงานจะเริ่มดำเนินการเทียบเคียงสมรรถนะจำเป็นต้องรู้สถานะของตนเองเป็นอันดับแรก เพื่อที่จะประเมินได้ว่า หากเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่องค์การกำหนดไว้ในวิสัยทัศน์ องค์การยังอยู่ห่างจากเป้าหมายมากน้อยเพียงใด โดยเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ตนเองนี้เรียกว่า “ตัวชี้วัด” โดยตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นอาจแตกต่างกันไปตามลักษณะของหน่วยงานและกระบวนการที่ต้องการจะทำ Benchmarking ตัวชี้วัดเหล่านี้นอกจากจะใช้ในการประเมินตนเองแล้ว ยังใช้เป็นเครื่องมือในการเทียบเคียงกับผู้อื่นอย่างเป็นระบบ

2.2 ใครเก่งที่สุด หลังจากที่เรารู้แล้วว่า เราอยู่ที่ไหน เราจะเริ่มกำหนดเป้าหมายของการปรับปรุงตนเอง โดยนำตัวชี้วัดขององค์การไปเทียบเคียงกับองค์การที่ทำได้ดีกว่าหรือองค์กรที่เป็นเลิศในเรื่องนั้น ๆ ค่าตัวชี้วัดขององค์การที่เป็นเลิศเรียกว่า “จุดอ้างอิง” หรือ “ค่า Benchmark” โดยองค์การแต่ละแห่งอาจค้นหา “องค์การที่เป็นเลิศ” หรือ “ค่า Benchmark” แตกต่างกันไปตามบริบทของตนเอง ขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายที่แต่ละองค์กรตั้งไว้ ดังนั้น “องค์กรที่เป็นเลิศ” และ

“จุดอ้างอิง” จึงเป็นค่าในเชิงเปรียบเทียบ (Relative Terms) เท่านั้น หากองค์การพิจารณาแล้วเห็นว่า องค์การที่เลือกมาเป็นคู่เทียบนั้นมีความเหมาะสม ก็ถือได้ว่าเป็น “องค์การที่เป็นเลิศ” และสามารถใช้เทียบเคียงสมรรถนะได้ทั้งสิ้น

2.3 เขาทำอย่างไร เมื่อองค์การเลือกคู่เปรียบเทียบที่เหมาะสมกับตนเองได้แล้ว จะเริ่มเข้าไปศึกษาและเรียนรู้วิธีการที่ทำให้้องค์การเหล่านั้นประสบความสำเร็จ หรือที่เรียกว่า “วิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ” (Best Practices) โดยวิธีการเรียนรู้ดังกล่าวจะอาศัยกระบวนการที่เรียกว่า “Site Visit” ซึ่งจะมีขั้นตอนที่ชัดเจนและเป็นระบบ เพื่อให้้องค์การสามารถศึกษาและเรียนรู้วิธีปฏิบัติของ้องค์การอื่น (Insight Information) ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

2.4 เขาจะทำให้ดีกว่าเขาได้อย่างไร เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญที่สุดเป็นการประยุกต์ใช้วิธีปฏิบัติ (Practices) ที่ได้เรียนรู้จาก้องค์การอื่นมาปรับใช้กับตนเอง เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของ้องค์การให้ไปถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยต้องมีการกำหนดเป้าหมายในการปรับปรุงและจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการ (Action Plan) อย่างชัดเจน ซึ่ง้องค์การส่วนใหญ่มักเข้าใจว่า Benchmarking เป็นเรื่องของ การเปรียบเทียบข้อมูลจึงมักละเลยเรื่องของ การปรับปรุง หาก้องค์การไม่ได้ดำเนินการในขั้นตอนนี้ การดำเนินการในทั้ง 3 ขั้นตอนแรกก็จะไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ

สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการเทียบเคียงสมรรถนะหรือ Benchmarking พบว่า แนวคิดการเทียบเคียงสมรรถนะเริ่มต้นที่องค์กรธุรกิจที่ต้องการปรับปรุงผลการดำเนินงานอย่างก้าวกระโดด โดยเฉพาะบริษัท Xerox ซึ่งเป็นต้นแบบของการทำ Benchmarking ที่ประสบความสำเร็จจนขยายไปสู่ธุรกิจขนาดใหญ่อื่นๆ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐเพิ่งตื่นตัวทำ Benchmarking ในปี ค.ศ.1990 เป็นต้นมา เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานภาครัฐ

โดยเครื่องมือ Benchmarking เป็นการเปิดโอกาสให้องค์การเรียนรู้วิธีปฏิบัติงานที่เป็นเลิศจากผู้อื่น (Davis, 1994) โดยองค์การภาครัฐจะได้รับประโยชน์จากการทำ Benchmarking ดังนี้

1. หน่วยงานจะมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice) จากองค์การอื่น
2. เกิดความร่วมมือระหว่างผู้บริหารของหน่วยงานที่เข้าร่วมทำ Benchmarking เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้วิธีการปฏิบัติงาน
3. ผู้บริหารสามารถกำหนดแผนการพัฒนาหน่วยงานที่ตอบสนองต่อความท้าทายใหม่ ๆ ในอนาคต

การประยุกต์ใช้เครื่องมือ Benchmarking ในหน่วยงานภาครัฐมีขั้นตอนที่สำคัญ คือ ขั้นตอนการวางแผน (Planning Stage) ประกอบด้วย การกำหนดหัวข้อของการเทียบเคียงสมรรถนะ การกำหนดองค์กรที่ใช้เทียบเคียงสมรรถนะ การกำหนดขอบเขตและเป้าหมายการเทียบเคียง และการกำหนดวิธีในการเก็บข้อมูล ส่วนขั้นตอนการเทียบเคียงสมรรถนะ (Benchmarking Stage) ประกอบด้วย การตอบคำถามสำคัญ 4 ข้อ คือ เราอยู่ที่ไหน ใครเก่งที่สุด เขาทำอย่างไร และเราจะทำให้ดีกว่าเขาได้อย่างไร ซึ่งหากองค์การภาครัฐสามารถตอบคำถามเหล่านี้ได้ก็สามารถค้นหาวิธีการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม เครื่องมือ Benchmarking แม้จะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาหรือปรับปรุงผลการปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐ แต่ยังมีข้อจำกัดที่ต้องพิจารณา ก่อนนำไปใช้ ดังนี้

1. การสร้างแรงจูงใจเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ ซึ่งการนำเครื่องมือ Benchmarking ไปใช้จะประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับแรงจูงใจ (Motivational Forces) ขององค์การ โดยองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชนมีแรงจูงใจที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ภาคเอกชนมีแรงจูงใจในการ

แข่งขัน เพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งการตลาด และความอยู่รอดขององค์กร ขณะที่ยังต้องการภาครัฐส่วนใหญ่ขาดแรงจูงใจในการแข่งขัน ทำให้ผู้บริหารไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาหรือปรับปรุงองค์กรให้มีผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ

2. ความยากในการค้นหาองค์การภาครัฐที่มีผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ หรือ “Best of the Class” เนื่องจากตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศขององค์การภาครัฐไม่ชัดเจนเหมือนภาคเอกชน เช่น ตัวชี้วัดทางการเงิน อาทิ รายได้ต่อหัวของพนักงาน เป็นต้น จึงยากที่จะระบุว่าองค์การใดประสบความสำเร็จและใช้เป็นเกณฑ์ในการเทียบเคียง

3. เป้าหมายขององค์การภาครัฐมีความแตกต่างจากภาคเอกชน และผลลัพธ์ขององค์การก็ส่งผลกระทบต่อสังคมมากกว่า (Cowper & Samuel, n.d.) ในบางครั้งองค์การภาครัฐไม่รู้ว่ใครคือลูกค้า ทำให้การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อเทียบเคียงสมรรถนะมีความซับซ้อนมากกว่าภาคเอกชน ในขณะที่ภาคเอกชนมีการกำหนดกลยุทธ์และนโยบายการแข่งขันที่ชัดเจน เช่น การสร้างความแตกต่าง การเป็นผู้นำด้านต้นทุน การตอบสนองอย่างรวดเร็ว และการมุ่งตลาดเฉพาะส่วน (รัฐนันท์ พงศ์วิริทธิ์ธร และ สุรัชย์ อุดมอ่าง, 2554) เป็นต้น

4. ปัญหาในการนำไปปฏิบัติจริง เนื่องจากองค์การภาครัฐมีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องมากมาย แม้้องค์การจะได้แนวปฏิบัติที่ดีจากการทำ Benchmarking แต่ก็จะนำไปสู่การปฏิบัติจริง เช่น การปรับโครงสร้างของหน่วยงาน หรือการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน ไม่สามารถกระทำได้เพราะขัดกับระเบียบที่มีอยู่ เป็นต้น

นอกจากนี้ ปัจจุบันได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องความเหมาะสมของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เช่น Denhardt และ Denhardt ได้วิจารณ์แนวคิด New Public Management ไว้ในหนังสือ New Public Service: Serving, Not Steering ในปี ค.ศ. 2011 โดยตอบโต้การนำเครื่องมือของภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐว่า เครื่องมือทางด้านการจัดการของภาคเอกชนอาจจะ

ไม่เหมาะสมกับภาครัฐ เปรียบเสมือนแพ้น้ำมันคือมีวันหมดยุคหมดสมัย และเป็นการเปิดโอกาสให้ส่วนกลางเข้าควบคุมการทำงานของหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น เพราะเป็นผู้ควบคุมการใช้เครื่องมือเหล่านี้ นอกจากนี้ ยังมีค่าใช้จ่ายที่สูงเพราะต้องจ้างที่ปรึกษาราคาแพง สร้างภาระให้กับหน่วยงานราชการ และเครื่องมือเหล่านี้เป็นการนำเอาวัฒนธรรมของภาคเอกชนเข้ามาใช้กับภาครัฐซึ่งมีความขัดแย้งกัน โดย Denhardt และ Denhardt ได้เสนอแนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ หรือ “New Public Service” (NPS) แทน “New Public Management” (ปกรณ ศิริประกอบ, 2559) หรือ Nicholas Henry ได้เสนอกรอบเค้าโครงแนวคิดใหม่ คือ พาราโดมที่ 6 รัฐประศาสนศาสตร์คือธรรมาภิบาล (Governance Paradigm) ซึ่งมีความนิยมการบริหารงานที่แตกต่างจาก NPM คือ การบริหารงานแบบประชาธิปไตย การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ความเป็นพลเมือง ผลประโยชน์สาธารณะ และการทำงานแบบเครือข่าย (Henry, 2003)

ดังนั้น การนำเครื่องมือ Benchmarking ไปใช้ในการบริหารงานภาครัฐจะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดเหล่านี้ โดยในหลายประเทศได้กำหนดเกณฑ์รางวัลคุณภาพขึ้น เช่น รางวัลคุณภาพแห่งชาติมัลคอล์มบอลดริจ (Malcolm Baldrige National Quality Award : MBNQP) ของสหรัฐอเมริกา รางวัลคุณภาพของสหราชอาณาจักร (UK Quality Awards) หรือรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award) ของไทย เพื่อจูงใจให้หน่วยงานภาครัฐปรับปรุงคุณภาพการให้บริการอย่างก้าวกระโดด และใช้กระบวนการ PDCA ในการเทียบเคียงสมรรถนะ เครื่องมือ Benchmarking จึงมีประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐ เพราะการบริหารงานภาครัฐไม่สามารถวัดค่านิยมการจัดการในเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ความประหยัด คุณภาพ และความพึงพอใจของผู้ใช้บริการได้อย่างหมดสิ้น

เอกสารอ้างอิง

- รัฐนันท์ พงศ์วิโรทธิ์ และสุรัชย์ อุตมอ่าง. (2554). การบริหารความได้เปรียบทางการแข่งขันเพื่อความสำเร็จในการดำเนินงานของธุรกิจ SMEs ในเขตภาคเหนือของประเทศไทย. *วารสารวิทยาการจัดการ*, 28(1), 49-63.
- เรืองวิทย์ เกศสุวรรณ. (2556). *การจัดการภาครัฐแนวใหม่*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ปกรณ ศิริประกอบ. (2559). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ACCA. (2012). *Benchmarking and use of targets in public sector*. Retrieved July 10, 2016, from <http://www.accaglobal.com>
- Carter, N. (1991). Learning to measure performance: The use of indicators in organizations. *Public Administration*, 69(1), 85-101.
- Cowper, J., & Samuels, M. (n.d.). *Performance benchmarking in the public sector: The United Kingdom experience*. Retrieved July 30, 2016, from <http://www.oecd.org/unitedkingdom/1902895.pdf>
- Crow, K. (1999). *Benchmarking best practices to improve product development*. Palos Verde's: DRM Associates.
- Davis, G. (1994). Looking at developing leadership. *Management Development Review*, 7(1), 16-19.
- Dougherty, J.D., Clebsch, W., & Anderson, G. (2004). Management by fact: Benchmarking University IT Services. *Educause Quarterly*, 27(1), 14-25.
- Dragolea, L., & Cotirlea, D. (2009). Benchmarking-A valid strategy for the long term?. *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica*, 11(2), 813-826.

- Goldfield, D. R. (2007). *Encyclopedia of American urban history*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Henry, N. (2003). *Public administration and public affairs* (10th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Kearns, D. T., & Nadler, D. A. (1992). *Prophets in the dark: How Xerox reinvented itself and beat back the Japanese*. New York: Harper Business.
- Kouzmin, A., Löffler, E., Klages, H., & Korac-Kakabadse, N. (1999). Benchmarking and performance measurement in public sectors: Towards learning for agency effectiveness. *The International Journal of Public Sector Management*, 12(2), 121-144.
- MAB-MIAC. (1993). Performance information and the management cycle. *Bulletin No. 10*, Canberra, February, pp.xi;27.
- NPC. (1999). *Achieve business excellence through best practices*. Retrieved December 1, 2016, from <http://www.npc.org.my>
- O'Reagain, S., & Keegan, R. (2000). *Benchmarking in Europe -Working together to build competitiveness*. Retrieved July 30, 2016, from http://www.benchmarking-ineurope.com/library/archive_material/articles_publications/archive_psi_articles/explained.htm
- Poocharoen, O. (2015). Public Administration scholarship in Thailand: Key paradigms and future directions. In S. Punyaratabandhu (Ed.), *Public Administration in Thailand: Past, Present, and future Directions*. (pp.229-252). Bangkok: Sukhumvit Media Marketing.

- Spendolini, M. J. (1992). The benchmarking process. *Compensation & Benefits Review*, 24(5), 9-21.
- Stapenhurst, T. (2009). *The benchmarking book: A how-to-guide to best practice for managers and practitioners*. Oxfordshire: Butterworth.
- Zairi, M. (2011). *Effective management of benchmarking projects: Practical guidelines and examples of best practice* (2nd ed.). London: Routledge.