

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนปฏิรูประบบบริหารราชการ เมื่อ 11 พฤษภาคม พ.ศ.2442 ซึ่งมีสาระสำคัญประกอบด้วย การปฏิรูประบบบริหารราชการ 5 ด้าน ได้แก่ การปรับบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารบุคลากร การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย และการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และค่านิยม ในการนี้ รัฐบาลได้นำแนวคิด Balanced Scorecard เข้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจวัดผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก ซึ่งได้ว่าจ้างบริษัท Thai Rating Information and Services : TRIS เป็นที่ปรึกษาและวางระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยรวม ทั้งนี้ เพื่อปรับวิธีคิด เปลี่ยนวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้เน้นการบริการที่สร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน ควบคู่กับความโปร่งใสในการทำงานมากยิ่งขึ้น ซึ่งในปัจจุบัน ก.พ.ร. ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ไทย พ.ศ.2551 – 2555 โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์หลัก 4 ประการ ได้แก่ (1) ยกระดับการให้บริการและการทำงาน เพื่อตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อน หลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว (2) ปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่างๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (3) มุ่งสู่การเป็นองค์กรขีดสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและความสามารถในการเรียนรู้ คิดริเริ่มเปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่างๆ (4) สร้างระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี เกิดความโปร่งใส มั่นใจ และสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งทำให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึก ความรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อประชาชนและสังคมโดยรวม โดยเฉพาะประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 ซึ่ง ก.พ.ร. ได้อาศัยเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินการ เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการยกระดับและพัฒนาองค์การอย่างมีประสิทธิภาพและยกระดับมาตรฐานการทำงานให้มีคุณภาพเทียบเท่าระดับสากล โดยให้ความสำคัญกับหลักการบริหาร 7 ประการ ได้แก่ (1) การนำองค์กร (2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (3) การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (4) การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ (5) การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล (6) การจัดการกระบวนการ และ (7) ผลลัพธ์การดำเนินการ

จากแนวทางการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐดังกล่าวข้างต้น กระทรวงกลาโหมได้วางแนวทางการปฏิรูประบบราชการกระทรวงกลาโหม โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2503 เพื่อให้ระบบการบริหารราชการมีความสอดคล้องและทันต่อการเปลี่ยนแปลงตามแนวนโยบายของรัฐบาล โดยระหว่างขั้นตอนการยกร่างพระราชบัญญัติฯ กระทรวงกลาโหมได้อาศัยแนวทางของแผนแม่บทการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2550 เป็นทิศทางหลักให้ทุกส่วนราชการในสังกัดยึดถือ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างและระบบการทำงาน สำหรับรองรับแนวทางการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยมีกรอบการดำเนินงานที่สำคัญ 2 ประการ คือ (1) การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและสอดคล้องกับภารกิจของกระทรวงกลาโหม และ (2) การปรับปรุงโครงสร้างให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพและสามารถวัดประสิทธิผลได้อย่างคุ้มค่า ทั้งนี้ได้กำหนดให้ทุกส่วนราชการในสังกัดเสนอแก้ไขพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการรองรับการบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ และดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ พ.ศ.2559

กองทัพเรือในฐานะหน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม ได้ดำเนินการเสนอขอแก้ไขพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการกองทัพเรือ กองทัพไทย กระทรวงกลาโหม และปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานรองรับการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางตามแผนแม่บทการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงกลาโหมฯ ดังกล่าว เรียบร้อยแล้ว เมื่อ 1 เมษายน พ.ศ.2552 โดยในภาพรวมแล้วการปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของกองทัพเรือใหม่ ปรากฏว่า มิติทางโครงสร้างกองทัพเรือมีหน่วยงานในสังกัดเพิ่มขึ้น เนื่องจากการขยายขีดความสามารถรองรับภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น ส่วนมิติของระบบงาน ได้มีการจัดระบบงานใหม่เพียงเล็กน้อย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นการจัดกลุ่มงานให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานทางทหารเท่านั้น โดยที่ไม่ได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐแต่อย่างใด กล่าวคือ กองทัพเรือยังคงมอบหมายให้สำนักงานปลัดบัญชาทหารเรือเป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในเรื่องการพัฒนาระบบราชการ และการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการให้เป็นไปตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐตามที่ ก.พ.ร.กำหนด ทำให้ระบบงานการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐถูกจำกัดวง เฉพาะในระดับหน่วยงานและระดับผู้ปฏิบัติงานบางกลุ่มที่ได้รับมอบหมายหน้าที่เท่านั้น ซึ่งมีอุปสรรคในการดำเนินงานค่อนข้างมาก เนื่องจากเป็นการยากที่ผู้ปฏิบัติงานเพียงไม่กี่คนจะสามารถมองภาพรวมขององค์การและจะมีความรู้ความเข้าใจในระบบงานทุกระบบของกองทัพเรือที่ได้้อย่างครบถ้วน ซึ่งกองทัพเรือมีโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการขนาดใหญ่ตามสายการบังคับบัญชาตามแบบทาง

ทหารที่ลดหลั่นกันตามลำดับชั้น รวมทั้งยังมีระบบการทำงานที่มีความสลับซับซ้อนและมีความสัมพันธ์กันตามสายงานทางทหาร โดยเฉพาะระบบการวางแผนยุทธศาสตร์ของกองทัพเรือซึ่งเป็นระบบการนำองค์การที่เป็นตัวตั้งต้นของทุกระบบงานทั้งปวง ยังเป็นยุทธศาสตร์ทางทหารที่มุ่งตอบโต้ต่อภัยคุกคาม และทำนายแนวโน้มของสถานการณ์ในอนาคตเพื่อวางแผนการพัฒนาขีดความสามารถกำลังรบ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการป้องกันและเสริมพลังอำนาจทางทหารให้ได้เปรียบต่อภัยคุกคาม ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยเฉพาะการป้องกันประเทศ รักษาผลประโยชน์ของชาติ เพื่อความอยู่รอดของประเทศชาติ มิใช่มุ่งที่จะตอบสนองต่อความต้องการหรือสร้างความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง เหมือนดังเช่นการนำองค์การในการดำเนินธุรกิจเอกชน ในการนี้ เมื่อกองทัพเรือรับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการพัฒนาเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเข้ามาใช้ โดยที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอ จึงทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกันในระบบงานการนำองค์การทางทหารกับการนำองค์การตามแนวคิดการบริหารจัดการแนวใหม่ โดยเฉพาะการที่กองทัพเรือได้นำแนวคิดการสร้างสมดุระหว่างมิติด้าน ประสิทธิภาพ คุณภาพการให้บริการ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และการพัฒนาองค์การ เข้ามาใช้ในการตรวจวัดและประเมินผล นั้น กองทัพเรือยังไม่สามารถสร้างกรอบแนวทางที่ชัดเจนในการพัฒนาองค์การ ให้เป็นไปตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐได้อย่างเป็นรูปธรรม ในการนี้ ยิ่งทำให้กองทัพเรือมีความตระหนักถึงความยากลำบากในการบริหารจัดการ ให้เป็นไปตามเกณฑ์คุณภาพมากขึ้นตามลำดับ และยังทำให้กองทัพเรือทราบดีว่าการปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของกองทัพเรือที่ผ่านมา เป็นการมองการปฏิรูประบบการบริหารราชการแต่เพียงมิติทางโครงสร้างและระบบงานทางทหารเท่านั้น ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลในเชิงการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการกองทัพแต่อย่างใด อีกทั้งการที่กองทัพเรือได้มอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบงานการพัฒนาบรรพชาธิการและการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในภาพรวมทั้งหมด โดยที่ยังไม่ได้มีการศึกษาถึงสาระสำคัญของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบการทำงานของกองทัพเรืออย่างรอบด้าน นั้น อาจส่งผลทำให้เกิดความสับสนจนทำให้กลไกหรือระบบงานหลักขององค์การเกิดทำงานผิดพลาดหรือทำงานด้อยประสิทธิภาพลงไป อีกด้วย

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงเป็นการสมควรที่จะต้องพิจารณาหาแนวทางการพัฒนาองค์การกองทัพเรือให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และ เป็นไปตามเกณฑ์คุณภาพที่กำหนด โดยการศึกษาครั้งนี้จะมุ่งเน้นหาแนวทางการพัฒนาองค์การ ในองค์ประกอบที่สำคัญของกองทัพเรือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ประกอบองค์การที่เกี่ยวข้องกับระบบการนำองค์การ ซึ่งเป็นตัวตั้งต้นในการกำหนดทิศทางหลักของการปฏิบัติงานทั้งปวงของกองทัพเรือ ในการนี้

ผู้วิจัยจึงต้องการทดสอบว่าเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่มีความสอดคล้องเหมาะสมกับองค์ประกอบสำคัญขององค์การกองทัพเรือ นั้น สามารถใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาองค์การกองทัพเรือได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งผลจากการทดสอบจะใช้เป็นข้อมูลในการเสนอแนะแนวทางการพัฒนาองค์การกองทัพเรือให้เป็นไปเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ตามกรอบระยะเวลาปีงบประมาณ พ.ศ.2559 ตามแผนแม่บทการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงกลาโหมฯ ที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลดังกล่าวจะมีส่วนสำคัญ ในการที่จะทำให้องค์การกองทัพเรือก้าวเข้าสู่โลกแห่งคุณภาพได้อย่างมั่นคง และสามารถยกระดับให้องค์การทัพเรือเป็นองค์การขีดสมรรถนะสูงตามนโยบายของรัฐบาลได้ในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพและเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ รวมทั้งการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐและองค์ประกอบสำคัญขององค์การกองทัพเรือ และจัดทำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของกองทัพเรือ
3. เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างองค์ประกอบขององค์การกองทัพเรือในปัจจุบันกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในกลุ่มการนำองค์การของกองทัพเรือ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาองค์การกองทัพเรือตามองค์ประกอบสำคัญขององค์การกองทัพเรือที่เกี่ยวข้องกับการนำองค์การให้เป็นไปตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านประชากรตัวอย่าง การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาจากข้าราชการกองทัพเรือในส่วนบัญชาการที่ปฏิบัติราชการในปัจจุบันที่ทำการศึกษา เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการ/คณะทำงานการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของกองทัพเรือทั้งในระดับกองทัพเรือและระดับหน่วยขึ้นตรงในส่วนบัญชาการ
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาครั้งนี้ มุ่งเน้นศึกษาความสอดคล้องระหว่างองค์ประกอบสำคัญขององค์การกองทัพเรือที่มีความเกี่ยวข้องกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในส่วนการนำองค์การ ซึ่งประกอบด้วย การนำองค์การ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ และการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ เพื่อทำการศึกษาระบบการนำองค์การของ กองทัพเรือตามสภาพความเป็นจริง และจัดทำกรอบแนวคิดในการวิจัยโดยประยุกต์เกณฑ์การ พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้มีความสอดคล้องกับองค์ประกอบที่สำคัญขององค์การ กองทัพเรือ ซึ่งได้จากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและตำราจากแหล่งข้อมูลต่างๆ รวมทั้ง ทำการศึกษาภาคสนามโดยใช้เครื่องมือแบบสอบถามกับประชากรกลุ่มตัวอย่าง และรวบรวม ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ทางสถิติ เพื่อสรุปผลการศึกษาร่วมกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ประชากรกลุ่มเป้าหมาย และประมวลหาข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาองค์การกองทัพเรือต่อไป

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ ข้าราชการกองทัพเรือในส่วนบัญชาการกองทัพเรือที่ ปฏิบัติราชการในปัจจุบันที่ทำการศึกษา โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มคณะทำงานพัฒนาคุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐระดับกองทัพเรือ (คณะทำงานย่อยกลุ่มการนำองค์การ ประกอบด้วย หมวด 1 การนำองค์การ หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ และหมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) จำนวน 45 คน และ (2) กลุ่มคณะทำงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ระดับหน่วยขึ้นตรงกองทัพเรือ (ส่วนบัญชาการ) จำนวน 249 คน รวมทั้งสิ้น 294 คน อีกทั้ง ข้าราชการ กองทัพเรือกลุ่มเป้าหมายที่ทำหน้าที่ในคณะทำงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับ กองทัพเรือ (คณะทำงานใหญ่) ที่รับผิดชอบกำกับดูแลกลุ่มการนำองค์การโดยตรง จำนวน 2 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือ แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรม ที่เกี่ยวข้อง แบบสอบถามมีลักษณะเป็นแบบมาตราประมาณค่า เพื่อใช้สำรวจหาค่าความสอดคล้องจาก ประชากรกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับองค์ประกอบสำคัญขององค์การกองทัพเรือกับการนำองค์การตามเกณฑ์ คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งนี้ ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการส่งแบบสอบถามไป ยังหน่วยราชการในส่วนบัญชาการ โดยผู้วิจัยทำหน้าที่แจกและเก็บแบบสอบถามกลับคืนด้วยตนเอง เพื่อ นำข้อมูลที่ได้มารวบรวมได้มาทำการวิเคราะห์ทางสถิติ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป เพื่อคำนวณหาค่าสถิติ ประกอบการแปลผล โดยการวิเคราะห์หาค่าสัมประสิทธิ์แห่งความสอดคล้อง (Coefficient of Concordance : κ) ของ Kendall

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพและเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ รวมทั้งการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในประเทศไทย
2. กองทัพเรือมีเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่สามารถใช้ดำเนินงานต่อไป
3. ทราบถึงความสอดคล้องระหว่างองค์ประกอบขององค์การกองทัพเรือในปัจจุบัน กับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในกลุ่มการนำองค์การของกองทัพเรือ
4. มีข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาองค์การกองทัพเรือตามองค์ประกอบสำคัญขององค์การกองทัพเรือที่เกี่ยวข้องกับการนำองค์การให้เป็นไปตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ