

## คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในระบบราชการไทย Public Management Quality of Thai Civil Service

สรวิษฐ์ เปรมชื่น<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

บทความนี้ปรับปรุงขึ้นจากการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิเคราะห์ผลประเมินจากเอกสารของหน่วยงาน การสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มเชิงปฏิบัติการ ภายในหน่วยงานที่มีผลการประเมินระดับดี ประเภทกรมบริการ คือ กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ประเภทกรมนโยบาย คือ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ และระดับจังหวัด คือ สุพรรณบุรี นครปฐม ชัยนาท อ่างทอง และสมุทรสงคราม

ผลการศึกษาปรากฏว่ากรมบริการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ เพื่อส่งเสริมงานบริการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่วนใหญ่เน้นการตอบสนองความพึงพอใจของผู้รับบริการ หรือรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยกรมบริการที่มีประสบการณ์จากการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้กับหน่วยงานภายนอก จะมีขีดความสามารถในการเพิ่มการบริการงานที่มีนวัตกรรมได้ (innovation services) ในส่วนกรมนโยบายเน้นให้ความสำคัญต่อการมุ่งรักษามาตรฐานระบบงานและเน้นการจัดทำนโยบาย แผนงานในระดับกระทรวง ร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ไปสู่การปฏิบัติได้ผลดีขึ้น แต่ยังคงขาดรูปแบบการให้บริการครบวงจรสู่ประชาชน ส่วนจังหวัดที่มีคุณภาพการบริหารจัดการในระดับดีนั้น ล้วนรักษามาตรฐานความนิยมด้วยกิจกรรมเข้าถึงภาคประชาชน เน้นการออกพบปะเยี่ยมเยียน และจัดกิจกรรมที่บุคลากรท้องถิ่นดำเนินการเองได้และมีกระบวนการรับฟังข้อเสนอแนะการแก้ปัญหาต่างๆ จากประชาชนในพื้นที่ แต่ที่เป็นจุดอ่อนมากที่สุดคือ การยกระดับสมรรถนะของบุคลากรที่มาปฏิบัติงานในพื้นที่เพื่อรองรับต่อสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ผลดีเหตุผลเพราะมีการสับเปลี่ยนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่อยู่ตลอดเวลา

งานศึกษานี้มีข้อเสนอว่า ส่วนราชการในระดับกรมและจังหวัด หากสามารถนำแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐทั้ง 7 ด้าน ซึ่งสอดคล้องต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในระบบราชการไทยและได้นำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มาใช้ประเมิน โดยอยู่ในคำรับรองการปฏิบัติราชการแล้ว จะสามารถเสริมสร้างสมรรถนะแก่บุคลากรภาครัฐ ขระระดับภาวะผู้นำกับการบริหารการเปลี่ยนแปลง และหากนำการจัดการข้อมูลสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจแบบนักบริหารมืออาชีพ มาพัฒนาระบบงานเพื่อสร้างคุณค่าเพิ่มในองค์การและผู้รับบริการ และต่อยอดนวัตกรรมสม่ำเสมอ ส่วนราชการทั้งระบบย่อมจะมีทิศทางปฏิบัติการปฏิบัติงานที่สร้างผลลัพธ์ในภาครัฐและภาคประชาชน และจะส่งผลต่อการยกระดับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการองค์การของรัฐแบบก้าวกระโดดเทียบเคียงส่วนราชการในและต่างประเทศชั้นนำได้ และสามารถสร้างประสิทธิผลในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ความโปร่งใสระบบธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐและประชาชนได้อย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ:** การจัดการภาครัฐ, ระบบราชการไทย

<sup>1</sup>สำนักบริการวิชาการ และ อาจารย์วิทยาลัยบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

### **Abstract**

This paper was from the qualitative research that aimed to analyze the quality of public administration, based on the documents analysis together with in-depth interviews and focus group discussion of the selected agencies. These agencies were the service-based departments with good evaluation scores in terms of effectiveness, including Community Development Department, Cooperative Promotion Department, Cooperative Auditing Department, while policy-based departments consisted of the Office of the Permanent Secretaries to the Prime Minister's Office and the Department of Trade Negotiations. The selected provincial offices included Suphan Buri, Nakorn Prathom, Chai Nat, Ang Thong, and Samut Songkhram.

It was found from the study that service-based department focused on the development of their management quality to enhance efficiency and effectiveness of the service results. Most of departments emphasized the responsiveness to the people's satisfaction or the hearing from the stakeholders. The service-based departments that exchanged and learnt the experience from the external agencies had the performance to improve their innovation services. Meanwhile, the policy-based service departments highlighted the standard of working system and the policy making and planning in the ministerial plan with the other agencies. However, they were lack of the complete service process to people. Provinces that had their management quality in good level concentrated on the activities to access people sector, the activities that the local personnel can perform, and the public hearings from the local people. Yet, the major weakness of the provinces was the lack of the personnel development to cope with the rapidly changing environment in the community context.

The recommendations were that the departments and provinces should apply the guidelines for public administration development in 7 attributes that were consistent with the Good Governance principle and should adopt the criteria of public management quality into the government administrative performance commitment in order to improve the performance of public personnel and to develop leadership and change management. Moreover, the information management should be improved to support the professional executive decision-making that will change the service system to add value to the organizations and people. If the government can regularly create the innovation. The entire public sector will have the direction for discharging the results in the public sector itself and the people sector as well. It will contribute to the leap development of the public management quality to be comparable to the other leading countries. It will lead to the effectiveness in boosting the competitiveness, transparency and governance in the public and people sector in sustainable way.

**Key words:** Public Management, Thai Civil Service

## 1. บทนำ

นับจากที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายมุ่งเน้นพัฒนาระบบราชการเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐปรับปรุงการทำงานและยกระดับการบริหารและจัดการให้มีประสิทธิภาพ โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และมีการนำแนวคิดและเครื่องมือการบริหารและจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้ในภาคราชการ ภายใต้การประยุกต์ใช้จากหลักการบริหารของภาคธุรกิจ เช่น การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ การลดขั้นตอนการทำงาน การประเมินความพึงพอใจ คำรับรองการปฏิบัติราชการ ให้หน่วยงานทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง การบริหารความเสี่ยง การพัฒนาระบบสารสนเทศ เป็นต้น ทำให้ขีดความสามารถของภาครัฐมีระดับดีขึ้น

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การพัฒนาระบบราชการเป็นไปอย่างยั่งยืน สามารถยกระดับมาตรฐานการทำงานรองรับการพัฒนาประเทศ และสามารถติดตามการจัดการของภาครัฐได้อย่างต่อเนื่อง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้นำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบราชการและเริ่มดำเนินการกำหนดให้มีตามระบบคำรับรองการปฏิบัติราชการตั้งแต่ปี 2549 โดยประยุกต์ใช้จากระบบคุณภาพการบริหารภาครัฐและเอกชนของต่างประเทศ มาปรับปรุงและพัฒนาองค์กรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ผ่านระบบการประเมินและมีการมอบรางวัลกิจกรรมที่ส่งเสริมคุณภาพแก่หน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันอีกด้วย

PMQA เป็นคำย่อมาจาก Public Sector Management Quality Award หมายถึง รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มพัฒนามาตรฐานและคุณภาพของการบริหารจัดการ จนได้เป็นวาระแห่งชาติที่มีความสำคัญต่อเนื่องมาตลอดนับจากยุคปฏิรูประบบราชการเพราะช่วยส่งผลต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งนี้เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2559 ได้มีการแถลงข่าวที่ทำเนียบรัฐบาล โดยนายปรเมธี วิมลศิริ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและในฐานะเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ร่วมกับ นายเทวินทร์ วงศ์วานิช ประธานศูนย์เพื่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน TMA (TMA Center for Competitiveness) และประธานคณะกรรมการด้านการจัดการข้อมูลและสื่อสารประชาสัมพันธ์ กพข. ได้แถลงถึงผลสำรวจการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันจาก World Competitiveness Center ของ International Institute for Management Development หรือ IMD ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้สรุปสาระสำคัญการจัดอันดับฯ ของ IMD ใน 4 ด้าน คือ สภาวะเศรษฐกิจ (Economic Performance) ประสิทธิภาพของภาครัฐ (Government Efficiency) ประสิทธิภาพของภาคเอกชน (Business Efficiency) และโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ปรากฏว่า ปัจจัยที่ทำให้ไทยมีอันดับที่ดีที่สุดคือ สภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 13 จาก 61 ประเทศเท่ากับเมื่อปี 2558 ในขณะที่ “ปัจจัยด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ” มีอันดับดีขึ้นถึง 4 อันดับ จากอันดับที่ 27 เป็นอันดับที่ 23 ตรงข้ามกับด้านประสิทธิภาพของภาคธุรกิจและโครงสร้างพื้นฐานที่มีอันดับลดลง 1 และ 3 อันดับเป็นอันดับที่ 23 และ 49 ตามลำดับ จากผลประเมินของ IMD ในปี 2559 เหตุผลที่ไทยมีอันดับการแข่งขันดีขึ้นจากเดิม ปัจจัยหนึ่งเป็นผลมาจากเกณฑ์คะแนนที่คิดจาก มิติประสิทธิภาพของภาครัฐ (government efficiency) และประสิทธิผลของภาครัฐ (government effectiveness) โดยเฉพาะในประเด็น การบริการสาธารณะ (public service : the public service is independent form political interference) และประเด็นระบบราชการที่ดี (bureaucracy : bureaucracy does not

hinder business activity) ซึ่งครอบคลุมถึงคุณภาพของข้าราชการ ระดับการเป็นอิสระจากแรงกดดันทางการเมือง รวมถึงไปถึงคุณภาพของการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนความน่าเชื่อถือขององค์กรภาครัฐที่จะปฏิบัติตามนโยบายที่ประเทศได้กำหนดไว้ตามแผนงานสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบราชการไทย เป็นผลต่อเนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ประกอบกับมีการใช้ระบบประเมินผลงานของส่วนราชการใหม่โดยเน้นที่ผลลัพธ์แบบบูรณาการในมิติประสิทธิผลหรือระบบ GES (Government Evaluating System) มาใช้ควบคู่ไปด้วย จึงนับได้ว่าแนวคิดการพัฒนาคุณภาพบริหารจัดการภาครัฐย่อมมีความครอบคลุมความเป็นองค์กรคุณภาพ การมีประสิทธิภาพ และเพิ่มประสิทธิผล เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศยิ่งขึ้น

ทั้งนี้การยกระดับขีดความสามารถของบุคลากรและประสิทธิภาพของการบริหารภาครัฐให้มีคุณภาพมาตรฐานทัดเทียมกับระดับนานาชาติและเป็นสากล และเสริมสร้างให้บุคลากรในส่วนราชการมีการบริหารที่มุ่งให้องค์กรมีสมรรถนะสูง (high performance organization) เพื่อให้บุคลากรมีความพร้อมและสามารถเรียนรู้ คิดริเริ่ม เปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่างๆ ที่มีความท้าทาย หลากหลาย จำเป็นที่จะต้องเร่งส่งเสริมสนับสนุนให้ส่วนราชการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการยิ่งขึ้น จากการศึกษาที่ได้มีการนำระบบเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐานมาใช้ โดยให้หน่วยงานระดับกรมนำไปปฏิบัติจนเกิดผลต่อการดำเนินงาน เพื่อเสริมสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันของประเทศเป็นระยะเวลากว่า 10 ปีแล้ว จึงเห็นได้ว่า หากได้ทำการศึกษา ผลลัพธ์การดำเนินการระดับกรมที่มีผลการดำเนินการด้านคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับดีเรียงลำดับ 5 แห่ง ที่ดำเนินการในการพัฒนาการบริหารคุณภาพภาครัฐอย่างต่อเนื่อง โดยศึกษาประเด็นเด่นและส่วนที่จะต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนพัฒนาเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารภาครัฐแบบก้าวหน้า จะส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมอันนำมาซึ่งสังคมที่อยู่ดีมีสุขสอดคล้องต่อการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 และฉบับที่ 12 ที่จะประกาศใช้ในปี 2559 นี้ ย่อมก่อประโยชน์ต่อเนื่องไปถึงผู้รับประโยชน์ คือ ภาคประชาชนได้

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาใน 3 ประเด็น ได้แก่ ประการแรก หน่วยงานระดับกรม และจังหวัดที่มีผลการดำเนินการดี เรียงลำดับ 5 แห่ง ได้ใช้กระบวนการและเครื่องมือในการนำเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไปปฏิบัติอย่างไร ประการที่สอง ปัญหาและอุปสรรคจากการนำเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไปปฏิบัติมีอะไรบ้าง และประการสุดท้าย แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการนำเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไปปฏิบัตินั้นควรเป็นอย่างไรต่อไปในอนาคต

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษา กระบวนการ และเครื่องมือที่นำมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในระบบราชการไทย
- 2) เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรคที่เกิดจากกระบวนการ พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในหน่วยงานระดับกรม และจังหวัดในระบบราชการไทย
- 3) เพื่อศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐโดยรวม

### 3. สมมติฐานของการศึกษา

- 1) กระบวนการและเครื่องมือ ที่นำมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มีตัวแบบและวิธีการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน สอดคล้องต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- 2) ในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ภายในหน่วยงานระดับกรมและจังหวัดมีกระบวนการและตัววัดผลลัพธ์ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ
- 3) แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในส่วนราชการระดับกรม และจังหวัด โดยนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมาปฏิบัติ ก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตามพันธกิจของส่วนราชการนั้น

### 4. ขอบเขตของการศึกษา

1) ขอบเขตด้านเนื้อหา ประกอบด้วย (1) การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษา แนวคิดระบบคุณภาพ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อเพิ่มความสามารถในการบริหารและการจัดการภาครัฐ ที่สอดคล้องต่อหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในราชการ ในหน่วยงานส่วนกลางระดับกรมและหน่วยงานส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัด (2) ศึกษากระบวนการ ตลอดจนแนวทางปฏิบัติที่หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดำเนินการ โดยใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และการสร้างค่านิยมร่วม (core value) และ (3) มุ่งศึกษาเฉพาะกรอบแนวคิด ทฤษฎี ที่จะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในการบริหารราชการเป็นสำคัญ ซึ่งมีกระบวนการแปลงค่าเป้าหมายไปในระบบราชการไทย จนสามารถกำหนดเป็นแผนการพัฒนางานด้านต่างๆ ตามเป้าประสงค์ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ได้จำกัดการศึกษาเฉพาะผลการปรับใช้ตามกรอบแนวคิด ทฤษฎี และความเกี่ยวข้องกับเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ที่จะก่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นสำคัญ

2) ขอบเขตด้านประชากร ทำการศึกษาโดยการคัดเลือกส่วนราชการที่มีผลการประเมินตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจากระดับคะแนนด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุณภาพการบริการ และการเรียนรู้ในองค์กร และผลการตรวจรับรองคะแนน PMQA สูงสุดของหน่วยงานราชการไทยเป็นกรณีศึกษาในระดับกรม จำนวน 5 กรม และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด จำนวน 5 จังหวัด โดยทำการเก็บข้อมูลในช่วงระหว่างเดือนมิถุนายน 2555-ธันวาคม 2557

### 5. วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัย โดยอาศัยการสำรวจ (exploratory research) เอกสารผลการประเมินจากผลลัพธ์ในหมวด 7 (สรวิษฐ์ เปรมชื่น, 2555) และผลประเมินตามคำรับรองผลการปฏิบัติราชการ 4 ด้าน คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุณภาพการบริการ และการเรียนรู้และเติบโต ของหน่วยงานทั้ง 10 แห่ง เพื่อทดสอบทฤษฎี อาศัยวิธีแบบผสมผสาน ระหว่างระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) และประยุกต์ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ที่จำเป็นและเหมาะสม โดยดำเนินการศึกษา คือ 1) การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) ในการศึกษาทฤษฎีที่ต้องการทดสอบเพื่อเทียบเคียง คือทฤษฎี แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การจัดการภาครัฐใหม่ กฎหมาย ระเบียบ กฎกระทรวง กรอบการจัดทำแผนปฏิบัติราชการรายปีตลอดจน เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ รวมทั้งแนวคิดและทฤษฎีจากองค์ความรู้ด้านปรัชญา สังคม วัฒนธรรมองค์กร

2) การศึกษาข้อมูลจากภาคสนามจริง (field research) ในการศึกษาปรากฏการณ์และผลสัมฤทธิ์จากส่วนราชการระดับกรม และจังหวัดที่มีผลการประเมินด้านการบริหารในมิติประสิทธิภาพ มิติประสิทธิผล และผลการประเมินเชิงเปรียบเทียบระหว่างส่วนราชการระดับกรมและจังหวัดที่มีผลการประเมินที่ดี 5 อันดับสูง เป็นตัวแบบที่ดี (good practice) ของประเทศ โดยอาศัยเครื่องมือศึกษา 3 ชุด ได้แก่ แบบประเมินประสิทธิผลของรัฐการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in depth interview) และเก็บรวบรวมเอกสารทั้งที่<sup>1</sup>ได้รับจากองค์กรที่ศึกษานำผลการศึกษาที่รวบรวมข้อมูลจากเครื่องมือ ทั้ง 3 ชุด ที่จะใช้ศึกษามาประกอบกัน โดยอาศัยทั้งข้อมูลของสำนักงาน ก.พ.ร. และนำมาเทียบเคียงกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ แบบเจาะลึกและร่วมประชุมกับหัวหน้าคณะทำงาน PMQA ประกอบด้วยนักบริหารระดับสูง ได้แก่ อธิบดี หรือ รองอธิบดี ทุกหน่วยงานที่ศึกษา และเข้าพบสัมภาษณ์ ประชุมผู้บริหารเชิงปฏิบัติการ รวมถึงได้รับข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการภาครัฐของสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งเป็นผู้อำนวยการผู้ทรงคุณวุฒิ เข้าร่วมประชุมด้วย

ประการสำคัญ คือ เพื่อให้ทราบการขยายผลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในระบบราชการไทย ที่ได้นำมาพัฒนาระบบการบริหารราชการระดับกรมและจังหวัด โดยนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จากทฤษฎีของคริสโตเฟอร์ สูดส์ ซึ่งเสนอตัวแบบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่จากพื้นฐานเดิม 7 ประการ คือ (1) จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ (Hands-on professional management) (2) มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance) (3) เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น (Greater emphasis on output controls) (4) แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อยๆ (Shift to disaggregation of units in the public sector) (5) เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น (Shift to greater competition in the public sector) (6) เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน (Stress on private sector styles of management practice) เปลี่ยนวิธีการแบบข้าราชการไปเป็นการยืดหยุ่นในการจ้างและให้รางวัล และ (7) เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) (Hood, Christopher and Peters, B. Guy, 2002)

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาตามหลักแนวคิด “the principal to founder of the discipline of peace studies” ของ Johan Galtung มาใช้การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ โดยเน้นศึกษาแนวคิดทฤษฎี และกระบวนการปฏิบัติที่ส่วนราชการใช้ในการวางกรอบการปฏิบัติงานที่และสร้างผลลัพธ์ที่ดีของหน่วยงานแทน (Johan Galtung, 2002)

## 6. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

สำหรับเนื้อหาของทฤษฎี ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดที่สำคัญ คือ เมื่อเริ่มจากช่วงที่นำการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในระบบราชการไทย นับแต่มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งให้มีการปรับปรุงระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการ จัดทำนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีการกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่ โดยกระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติและจัดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถวางเป้าหมายร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้น โดยตรง รวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงาน และการใช้งบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วน

ราชการบรรลุเป้าหมาย ของกระทรวง ได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ

ประกอบกับประเทศไทยเริ่มนำแนวคิดรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award : TQA) มาใช้ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้บรรจุรางวัลคุณภาพแห่งชาติไว้ในแผนยุทธศาสตร์การเพิ่มผลผลิตของประเทศ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ต่อเนื่องมาจนถึงฉบับที่ 11 และจะต่อไปในฉบับที่ 12 โดยมีสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อเผยแพร่ สนับสนุน และผลักดันให้องค์กรต่างๆ ทั้งภาคการผลิตและการบริการนำเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติไปพัฒนาขีดความสามารถด้านบริหารจัดการองค์กร ให้มีวิธีปฏิบัติและผลการดำเนินการเทียบในระดับมาตรฐานโลก เพื่อได้รับการประกาศเกียรติคุณเป็นรางวัลคุณภาพแห่งชาติ สามารถนำเสนอวิธีปฏิบัติที่ทำให้องค์กรของตนไปสู่ความสำเร็จ เพื่อเป็นแบบอย่างให้องค์กรอื่นๆ นำไปประยุกต์ ให้ประสบความสำเร็จเช่นเดียวกัน อย่างกว้างขวางย่อมจะส่งผลต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้สามารถแข่งขันในตลาดการค้าโลกได้ในที่สุด (สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ, 2553)

อย่างไรก็ดี ด้วยผลการจัดให้มีรางวัลคุณภาพแห่งชาติขึ้นมา ทำให้ขยายไปสู่แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐตามมาด้วย โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้นำรางวัลคุณภาพแห่งชาติเข้ามาเผยแพร่ในระบบราชการไทย และต่อมาได้มีการคิดค้นและประยุกต์แนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) ขึ้น โดยกำหนดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ให้เป็นเครื่องมือการพัฒนาองค์กรตามยุทธศาสตร์หลักในการยกระดับคุณภาพระบบราชการไทยให้มีศักยภาพและขีดความสามารถเทียบเท่าระดับสากล โดยในช่วงแรก (พ.ศ. 2551-2555) มีวัตถุประสงค์ต้องการให้ส่วนราชการมีการปรับปรุงตนเองอย่างรอบด้านและต่อเนื่อง มีขีดสมรรถนะสูง มีวิสัยทัศน์และความรับผิดชอบต่อสังคมให้ความสำคัญกับประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพเพื่อส่งมอบบริการที่ดีให้กับประชาชน ส่งเสริมให้ข้าราชการพัฒนาตนเอง มีความคิดริเริ่มและเรียนรู้อย่างต่อเนื่องวางแผนและตัดสินใจอย่างมีเหตุผลโดยอาศัยข้อมูลสารสนเทศ และทำงานโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ตามกรอบแนวคิดการพัฒนาและวงจรคุณภาพการบริหารภาครัฐ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 มีการวัดความสำเร็จของการดำเนินการ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน เพื่อให้สามารถพัฒนายกระดับคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยการส่งเสริมสนับสนุนให้ส่วนราชการมีความรู้ ความเข้าใจในการดำเนินการพัฒนายกระดับคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐและมีหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่า 140 กรม และจังหวัด 77 จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา 12 แห่ง ได้นำหลักการของ TQA ไปใช้ให้ประสบความสำเร็จ โดยยึดถือองค์ประกอบหลัก 7 ประการ ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร (Leadership) การได้รับการศึกษาและการอบรมของบุคลากร (education and training) การจัดโครงสร้างที่เกื้อหนุน (supportive structure) การมีช่องทางการติดต่อสื่อสาร (communication) ที่มีประสิทธิภาพ การพิจารณารางวัลและความชอบ (reward and recognition) การใช้กระบวนการทางสถิติ (statistical process control) หรือ การวัดผลการปฏิบัติงาน (measurement) และการทำงานเป็นทีม (teamwork) (ดัดแปลงจาก Tenner, Arthur R. and Detoro, Irving J. total quality management : three steps to continuous, Massachusetts : Addison-Wesley Publishing company, Inc., 1992.) (Arthur R. Tenner,1992)

ดังนั้น ในการนำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพแบบมุ่งคุณภาพทั้งองค์กร (TQM) มาใช้ในองค์กร ให้ประสบความสำเร็จนั้น องค์กรนั้นจะต้องประกาศนโยบายคุณภาพ (quality policy) และกำหนดระบบงานของ องค์กรให้มีกิจกรรมที่มุ่งคุณภาพงาน เพื่อให้ได้คุณภาพของผลงาน (quality products) และจะต้องเน้นการปรับปรุง คุณภาพของการทำงานในทุกขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง (continuous improvement) ทั้งนี้ ขั้นตอนในการนำ TQM ไปสู่การ ปฏิบัติมีดังนี้ ขั้นตอนที่หนึ่ง การคัดเลือกและแต่งตั้งผู้รับผิดชอบในการพัฒนาคุณภาพขององค์กร โดยผู้บริหาร ระดับสูงที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปในองค์กร และผู้ที่ผ่านการคัดเลือกต้องสามารถทำงานเต็มเวลาได้ คอยติดตาม ตรวจสอบ ประเมิน และแก้ไขปัญหาได้ ขั้นตอนที่สอง การวางแผนปฏิบัติ ผู้บริหารและทีมงานร่วมกันกำหนด วิสัยทัศน์ นโยบาย และกลยุทธ์ด้านคุณภาพ เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดแผนระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะ ยาว โดยมีการกำหนดเวลาและสื่อสารให้เข้าใจทั่วทั้งองค์กรเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการ TQM มี การพัฒนาผู้นำและสร้างทีมงาน มีการอบรมความรู้และทักษะในการบริหารคุณภาพ ปลุกฝังวัฒนธรรม TQM จัดทำ ระบบเอกสารเพื่อไม่ให้เสียเวลากับงานเอกสาร ปรับโครงสร้างและระบบงาน ตลอดจนเปลี่ยนระบบประเมินผลและ การให้รางวัลโดยให้ความสำคัญกับผลงานของทีม ขั้นตอนที่สาม การดำเนินงาน โดยนำแผนไปปฏิบัติอย่างเป็น ระบบ เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วม มีการแก้ไขปัญหาที่สาเหตุและเป็นระบบ ขั้นตอนที่สี่ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมิน และแก้ไข มีความมุ่งมั่นในการแก้ไขปรับปรุง และหาแนวทางการปฏิบัติงานที่บรรลุคุณภาพ สูงสุดอยู่เสมอ ไม่หยุดความพอใจอยู่กับความสำเร็จเดิม แต่ต้องมุ่งมั่นปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา และขั้นตอนสุดท้าย คือ การเสริมแรงเพื่อรักษาปรัชญา และวัฒนธรรมการดำเนินงานแบบ TQM ให้คงอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยกิจกรรมที่นำ TQM มาประยุกต์ใช้ในเชิงปฏิบัติ ถือเป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์กร ในทุกๆ ด้าน

ปัจจุบัน สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) มาใช้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ส่วนราชการนำไปใช้ในการประเมินองค์กรด้วยตนเองที่ ครอบคลุมภาพรวมในทุกมิติ เพื่อยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการให้เทียบเท่ามาตรฐานสากล โดยมุ่งเน้นให้ หน่วยงานราชการปรับปรุงองค์กรอย่างรอบด้านและต่อเนื่องครอบคลุมทั้ง 7 ด้าน ประกอบด้วย (1) การนำองค์กร เป็นการประเมินการดำเนินการของผู้บริหารในเรื่องวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ค่านิยม ความคาดหวังในผลการดำเนินการ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรมและ การเรียนรู้ในส่วนราชการ การกำกับดูแลตนเองที่ดี และดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชน (2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการประเมินวิธีการกำหนดและถ่ายทอดประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิง ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์หลัก และแผนปฏิบัติการ เพื่อนำไปปฏิบัติและวัดผลความก้าวหน้าของการดำเนินการ (3) การ ให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นการประเมินการกำหนดความต้องการ ความคาดหวัง และ ความนิยมชมชอบ การสร้างความสัมพันธ์ และการกำหนดปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมี ความพึงพอใจ (4) การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ เป็นการประเมินการเลือก รวบรวม วิเคราะห์ จัดการ และปรับปรุงข้อมูลและสารสนเทศ และการจัดการความรู้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปรับปรุงผลการดำเนินการของ องค์กร (5) การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคลเป็นการประเมินระบบงาน ระบบการเรียนรู้ การสร้างความผาสุกและ แรงจูงใจของบุคลากร เพื่อให้บุคลากรพัฒนาตนเองและใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ตามทิศทางองค์กร (6) การจัดการ กระบวนการ เป็นการประเมินการจัดการกระบวนการ การให้บริการ และกระบวนการอื่นที่ช่วยสร้างคุณค่าแก่

ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกระบวนการสนับสนุน เพื่อให้บรรลุพันธกิจขององค์กร และ (7) ผลลัพธ์ การดำเนินการ เป็นการประเมินผลการดำเนินการและแนวโน้มของส่วนราชการในมิติด้านประสิทธิผล มิติด้าน คุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร

ลักษณะเด่นของเกณฑ์ PMQA มีการประยุกต์สาระสำคัญของ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปี 2546 เข้ามาไว้ครบถ้วน โดยเฉพาะการวิเคราะห์ระบบงานมีการสื่อสารภายใน องค์กร การจัดทำตัวชี้วัดสำคัญ การบูรณาการแผนปฏิบัติการราชการ การถ่ายทอดตัวชี้วัดและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้ ปฏิบัติ ระบบจัดการข้อร้องเรียนผู้รับบริการ การรายงานผลการปฏิบัติผ่านระบบворรัฐ การจัดตั้งศูนย์บริการข้อมูล ข่าวสาร การจัดการความรู้ การฝึกอบรมด้านการพัฒนาระบบราชการ การจัดกิจกรรมพัฒนาองค์กร และกิจกรรม 5 ส

โดยสรุปแล้ว PMQA ได้พัฒนามาจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี ปี 2546 และนำสาระรวมของ TQA มาประยุกต์ เพียงแต่ประเด็นสำคัญของ TQA จะแสดงถึงความ เชื่อมโยงของแต่ละหมวดอย่างชัดเจน ไม่ระบุวิธีปฏิบัติที่ตายตัว เป็นไปตามบริบทของหน่วยงาน มุ่งเน้นการปฏิบัติ อย่างเป็นระบบ มุ่งเน้นผลลัพธ์ของกระบวนการ และหน่วยงาน มีตัวอย่างหน่วยงาน แหล่งความรู้ การฝึกอบรมที่ เกี่ยวข้อง ให้หน่วยงานทุกระดับสามารถขอรับการประเมินและขอรับรางวัล และเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่ใช้ระดับ นานาชาติ โดยเกณฑ์จะมีการปรับเกณฑ์อย่างสม่ำเสมอทุก 2 ปี แต่ PMQA จะมีกรอบที่ยืดหยุ่นกับ พ.ร.บ. ระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ร.ฎ ส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 2546 ตลอดจนนโยบายของรัฐที่ประกาศใช้บังคับ

## 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประกอบด้วย (1) ประโยชน์ทางด้านวิชาการ ผลการศึกษานี้จะช่วยขยายผล การพัฒนาตัวแบบคุณภาพการ บริหารจัดการหน่วยงานภายในระบบราชการไทย ตลอดจนทำให้เกิดการต่อยอดผลงานทางวิชาการที่หน่วยงานต่างๆ ได้ปฏิบัติมาตลอดสองทศวรรษ เป็นประโยชน์ต่อยอดทางวิชาการในอนาคต (2) สนับสนุนให้องค์กรภาครัฐ มี แนวทางการพัฒนาบุคลากรตนเอง และใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับต่อการเปลี่ยนแปลง และเป็น นักบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ตอบสนองการบริการที่ดีต่อประชาชน และ (3) ใช้เป็นกรณีศึกษาแนว ทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรค ที่เกิดกับ คณะทำงานระบบคุณภาพ และนำเทคนิควิธีการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการ ไปส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรมี จิตสมรรถนะพร้อมรองรับต่อการให้บริการสาธารณะที่ดี

## 8. ข้อค้นพบจากการศึกษา

จากการศึกษาพบว่าข้อค้นพบที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

ประการแรก เกณฑ์การพัฒนา หรือแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาคุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐมีรายละเอียดมากมาย โดยเฉพาะมีจำนวนหมวดที่ต้องดำเนินการถึง 6 หมวดใหญ่ และหมวด ผลลัพธ์ที่ต้องบรรลุผล (หมวด 7) รวมทั้งสิ้น 43 ประเด็นหัวข้อ แล้วยังแยกออกเป็นระดับย่อย ตามที่ปรากฏในตาราง แสดงวิธีหรือกระบวนการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งหมายถึงตาราง ADLI (Approve , Deploy , Learning , Integration) จึงเป็นการยากที่จะให้บุคลากรที่ไม่ใช่คณะทำงานในหน่วยงานแต่ต้องเข้าร่วมมือในการ พัฒนาองค์กรจะมีความเข้าใจภายใต้เวลาที่จำกัด ยิ่งกำหนดว่าควรมีเทคนิคเครื่องมือการปรับปรุงคุณภาพการบริหาร

จัดการสมัยใหม่ ซึ่งเป็น management tools หลายรายการเข้ามาผสมด้วยบุคลากรที่ไม่คุ้นเคย หรือ รับรู้แต่การปฏิบัติราชการตามบทบาทหน้าที่ปกติ ซึ่งต้องยอมรับว่าเป็นคนขี้งมมากในองค์กร และยังไม่เข้าถึงวิธีการเทคนิคสมัยใหม่ จึงไม่สามารถจัดทำกิจกรรมการปรับปรุงพัฒนา ได้ทันเวลาหรือ ได้ผลตามคาดหมาย อาทิเช่น การประเมินผลการบริหารความเสี่ยง ซึ่งเกณฑ์กำหนดใน การบริหารความเสี่ยง ในหมวดที่ 2 ประเด็นที่ 7 (SP7) วรรคท้าย ตามตาราง ADLI ว่าจะต้องทำแผนบริหารความเสี่ยง ซึ่งในระยะถัดไปต้องมุ่งลดความเสี่ยงที่เหลืออยู่ โดยหน่วยงานต้องมีแผนการทำงานลดความเสี่ยงชัดเจนในปีงบประมาณหน้า บุคลากรในหน่วยงานทุกแห่งก็ไม่สามารถทำได้ทันเวลาตามที่กำหนด ดังผลตรวจสอบกิจกรรมการปรับปรุงเป็นรายไตรมาส ตามแผนพัฒนาองค์กรที่ส่วนราชการนำส่ง แก่สำนักงาน ก.พ.ร. เมื่อเสร็จสิ้นปีงบประมาณ

ประการที่สอง การจะพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดผลกว้างขวาง ปฏิบัติได้อย่างถ้วนทั่วควรมีผู้เชี่ยวชาญหรือมีพี่เลี้ยงให้ความรู้ความเข้าใจการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการในระบบราชการในทุกส่วนราชการ ควรผสมระบบคุณภาพให้เข้าเป็นเนื้อหาในราชการปกติดังเช่นภาคเอกชนมีกิจกรรมที่บุคลากรในกลุ่ม/ฝ่ายงาน ที่จัดตั้งขึ้นมาด้วยความสมัครใจมาร่วมกันดำเนินการเพื่อปรับปรุงวิธีการหรือกระบวนการทำงานให้มีคุณภาพดีขึ้น (QCC) และสำหรับภาครัฐควรนำเทคนิคการบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (TQM) ที่เน้นความสำคัญสูงสุดต่อลูกค้า เพื่อให้ได้มาซึ่งงานหรือบริการที่มีคุณภาพที่ดีกว่า มาปรับปรุงพัฒนากระบวนการหลักและกระบวนการรองขององค์กรอย่างต่อเนื่อง ก็จะเป็นผลให้ระบบคุณภาพเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิบัติงานปกติ สร้างความคุ้นเคยในตัวผู้ปฏิบัติงานได้ด้วย โดยเริ่มจากพัฒนานักบริหารงานระดับต้นให้มีการเรียนรู้ เทคนิคเครื่องมือสำคัญ ที่เหมาะสมตามบทบาทหน้าที่ของบุคลากรนั้น และสนับสนุนจิตใจให้เข้ามาพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ ใช้หลักการประเมินผลและกำหนดให้เป็นสมรรถนะสำหรับนักบริหารระดับกลาง ระดับสูง และที่จะต้องผ่านหลักสูตรความรู้ความเข้าใจ และมีสถานะเป็นผู้พัฒนา “ทีมงานคุณภาพ” ที่ต่างประเทศเรียกบทบาทนี้ว่า career manager คือ ต้องสามารถสร้างคณะทำงานที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบคุณภาพได้ จึงจะเลื่อนไหลรับตำแหน่งสูงขึ้นได้ ถ้าหากส่วนราชการดำเนินการเช่นนี้ได้จริง ผลลัพธ์ที่ดีจะตกกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่จะรับมอบบริการสาธารณะที่ดีเพิ่มขึ้นด้วย

ประการที่สาม การที่สำนักงาน กพร. จัดทำเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ระดับพื้นฐาน และกำหนดให้ส่วนราชการระดับกรมและจังหวัด เริ่มดำเนินการในปีแรกสองหมวด ต่อเนื่อง ไปจนครบหกหมวดใน 3 ปี ได้เกิดผลดีต่อการสร้างสรรค์กิจกรรมมากมายให้เกิดขึ้นในหน่วยงาน อาทิ การที่ต้องจัดทำตามขั้นตอนในหมวดที่ 3 (การมุ่งเน้นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) ได้ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพรวมถึงช่องทางในการส่งมอบบริการที่ดีขึ้นแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามที่ระบุในลักษณะสำคัญของหน่วยงานนั้น นอกจากนี้ วิธีการในการพัฒนาด้วยกระบวนการและเครื่องมือ โดยใช้การส่งเสริมให้ความรู้แก่คณะทำงานซึ่งถือเป็น PMQA Team ของส่วนราชการ เพื่อส่งผ่านไปยังบุคลากรภายในองค์กรทุกภาคส่วน โดยมีผู้นาองค์กรนั้นเป็นหัวหน้าทีม ถือว่าส่งผลดีต่อการเพิ่มแรงจูงใจต่อการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของหน่วยงานนั้นด้วย ขณะที่ สำนักงาน ก.พ.ร. ในหลายปีที่ผ่านมา ได้พยายามคัดเลือกหน่วยงานเด่นระดับกรม และจังหวัด ในการให้รางวัลองค์กรที่มีผลงานการบริการที่ดี ย่อมเป็นการสนับสนุนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยิ่ง ทั้งยังเสริมสร้างให้บุคลากรในภาครัฐในหลายส่วนงานที่ยังไม่ได้มีส่วนร่วมเพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเพราะเหตุที่อ้างว่า มีภารกิจที่ต้องดำเนินการมาก ให้กลับมาเข้าร่วมกิจกรรมในระยะต่อไป โดยไม่อ้างติดพันภารกิจอื่นๆ และหากการพัฒนา

คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ถือเป็นคำรับรองบังคับ ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น และต้องดำเนินการต่อเนื่องคล้ายการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการในภาคเอกชนที่ทุกฝ่ายต้องปฏิบัติ ประชาชนผู้รับบริการ จะได้รับคุณค่าบริการ ตรงกับระดับความคาดหวังที่สูงขึ้นได้

ประการที่สี่ เมื่อกระบวนการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในอนาคต ในหน่วยงานระดับกรม และจังหวัด ถูกกำหนดไว้ให้อยู่ในคำรับรองการปฏิบัติงานและนำมาเป็นผลการประเมินส่วนบุคคลในระบบราชการไทยด้วย นั่นจะเป็นผลให้เกิดการตื่นตัวและสนใจให้เกิดแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมากยิ่งขึ้น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ จะถูกยกระดับดีขึ้นตามมาด้วย เกิดรูปแบบกระบวนการเรียนรู้ที่มีความหลากหลาย แทรกซึมเป็นสำนึกร่วมด้านเพิ่มผลิตภาพ (productivity awareness) คล้ายกันกับภาคเอกชนที่การปฏิบัติงานไม่เพียงแต่ต้องทำตามหน้าที่ หากแต่ต้องสร้างคุณค่าเพิ่มและตอบสนองต่อความคาดหวังของลูกค้า หรือผู้รับบริการ ได้สูงขึ้นอีกด้วย อาทิ การร่วมมือกันยกระดับองค์กรให้เข้ารับมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานขององค์กรที่ต้องบรรลุสูงขึ้น เป็นต้น และหากอนาคตส่วนราชการของไทย สามารถเพิ่มมิติการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ดังหน่วยงานระดับกรม 5 แห่ง และระดับจังหวัด 5 แห่งที่ดี ตามผลการศึกษาข้างต้น หรือในส่วนราชการอื่นๆ สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาองค์กรแบบมุ่งสู่ผลลัพธ์ 4 มิติ คือ (1) มิติระดับภาวะผู้นำ (ผู้นำและคณะทำงาน) (leadership and team constraint) (2) มิติระดับการเรียนรู้และตอบสนองความคาดหวังของผู้รับบริการและรองรับการเปลี่ยนแปลง (learning organization and change management) (3) มิติระดับการพัฒนาสารสนเทศและการจัดการความรู้องค์กร (information system and knowledge management) และ (4) มิติระดับของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและกระขอมรับว่าเป็นองค์กรที่พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง (effectiveness governance and continuous improvement) องค์กรภาครัฐนั้น ย่อมก้าวเข้าสู่เป้าหมายขีดสมรรถนะขั้นสูงสุดของการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐแบบก้าวหน้า และยังสามารถนำมาเป็นต้นแบบแก่ส่วนราชการอื่นๆ อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หรือ หน่วยงานให้บริการพิเศษของรัฐใช้เทียบเคียงเป็นตัวแบบในการปฏิบัติได้อย่างดี

## 9. สรุปและข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

1) ข้อเสนอแนะในเชิงวิชาการเพื่อการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในระบบราชการไทย เริ่มจากภาครัฐควรส่งเสริมให้มีการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ในส่วนราชการระดับกรม ขณะที่มีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ จะสังเกตได้ว่ากรมบริการส่วนใหญ่จะมุ่งพัฒนาระบบงานบริการให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มุ่งเน้นความคาดหวังของผู้รับบริการ โดยเน้นการมีส่วนร่วมการแสดงความคิดเห็นของกลุ่ม ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่ในหลายกรณี กรมเหล่านั้น ยังไม่ได้ทำการศึกษาลักษณะของงานบริการในอนาคต ซึ่งส่วนนี้ หน่วยงานและสำนักงาน ก.พ.ร. ควรที่จะศึกษาการปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์ให้กับส่วนราชการดังกล่าว โดยพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริการในอนาคตและนวัตกรรมบริการที่สอดคล้องต่อบทบาทภารกิจของส่วนราชการที่สอดคล้องต่อสถานะแวดล้อมภายนอก มากกว่าที่จะมุ่งให้ส่วนราชการเรียนรู้ความต้องการพื้นฐานของผู้รับบริการเป็นปัจจัยความสำเร็จหลัก และควรมีวิธีเก็บข้อมูลที่ไมใช่เน้นเพียงระดับความพึงพอใจและไม่พึงพอใจ ซึ่งเป็นวิธีการที่ค่อนข้างไม่ทันสมัย เนื่องจากการศึกษาทางวิชาการสมัยใหม่มุ่งเน้นให้องค์กรสมัยใหม่สามารถเติบโตแบบยั่งยืนได้ โดยการปรับตัวให้ทันการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ของลูกค้าหรือผู้รับบริการ ซึ่งมักเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้น

ต้องพัฒนาให้องค์กรมุ่งเน้นลูกค้าเป็นสำคัญ (Customer Focus) โดยใช้แนวทางที่เรียกว่า “การรับฟังเสียงของลูกค้า” (Voice of Customer) เป็นการค้นหาความคิด ความรู้สึก และความปรารถนาของผู้รับบริการ แบบเข้าถึงวิถีชีวิต จิตใจ อาทิ นักพัฒนาชุมชนในระดับตำบลจะเข้าใจความเป็นอยู่ของลูกค้าบ้าน สมาชิกมีกี่คน ประกอบอาชีพอะไร มีรายได้เพียงพอลี้ยงชีพหรือไม่ ผู้ใดในครอบครัวยังไม่สามารถหางานเพื่อเชื่อมโยงหน่วยงานอื่นจัดหางานให้ โดยมีเป้าหมายเพื่อต้องการให้ลูกค้าหรือผู้รับบริการ เกิดความผูกพันองค์กร จึงต้องมีความเข้าใจถึงลูกค้าหรือ ผู้รับบริการ ทั้งคุณลักษณะ ความต้องการและความคาดหวังของ เพื่อให้องค์กรสามารถตอบสนองได้ตรงตามความต้องการของผู้รับบริการ และรวมไปถึงการให้บริการที่จะทำให้เหนือความคาดหวัง เพื่อให้ ผู้รับบริการ เกิดความจงรักภักดีกับองค์กร อย่างไรก็ดี ระยะเวลาที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าหลายองค์กรในภาครัฐ รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนมีการนำระบบการบริหารจัดการที่ดี มากมาย ที่จะทำให้ลูกค้าเกิดความผูกพัน (Customer engagement) เช่น CRM CEM เป็นต้นมาปฏิบัติ เพื่อให้องค์กรเกิดการเติบโตอย่างได้เปรียบทางการแข่งขัน และเกิดความยั่งยืนตลอดไป ประเด็นที่สอง ควรมีการศึกษาต่อเนื่องเพื่อเปรียบเทียบมิติประสิทธิผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ เพราะส่วนราชการต่างๆ มักให้ความสำคัญต่อ มิติประสิทธิผลค่อนข้างมากกว่ามิติอื่นๆ เหตุผลหนึ่งเพราะมิตินี้จะเกี่ยวข้องกับสัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณด้วย ซึ่งแม้จะต้องดำเนินการตามค่าถ่วงน้ำหนัก เช่น มิติประสิทธิภาพ มิติคุณภาพบริการ มิติการพัฒนาองค์กร และมิติการเรียนรู้และการเติบโตขององค์กร ในสัดส่วนค่าถ่วงน้ำหนักแต่ละมิติที่ต่างกันแต่เมื่อมีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐต่อเนื่อง โดยนำเรื่องของเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ แต่ละประเด็นเชิงลึกที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นตัวชี้วัดคู่กับมิติต่างๆ ตามคำรับรอง ราชมิติ ย่อมจะเกิดผลดีช่วยลดความซ้ำซ้อนของตัวชี้วัดและความสับสนเปลืองบุคลากรที่ต้องมาจัดเก็บข้อมูลตัวเลขผลลัพธ์ด้านต่างๆ รวมถึงภาระการจัดทำเอกสารด้วย และ ประเด็นที่สาม สำนักงาน ก.พ.ร. ควรมีบทบาทนำในทางวิชาการ เพื่อศึกษารูปแบบการพัฒนาส่วนราชการต่างๆ ในประเด็นของการจัดทำระบบสารสนเทศและการจัดการความรู้แบบบูรณาการ โดยจัดให้ส่วนราชการได้นำองค์ความรู้ต่างๆ มาจัดรูปแบบให้มีความสอดคล้องต่อประเด็นทางยุทธศาสตร์ ครอบคลุมพันธกิจและความท้าทายของกลุ่มภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ที่มีความใกล้เคียงในภารกิจ บทบาทหน้าที่ต่างๆ ร่วมกันหรือต้องประสานงานต่อกัน เพื่อให้บุคลากรของส่วนราชการกลุ่มนั้นๆ ได้เรียนรู้กระบวนการและวิธีการบริหารจัดการต่างๆ ตามสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจโลกและสังคมในปัจจุบันที่ขับเคลื่อนบนฐานการสร้างมูลค่าเพิ่ม (value creation) เท่านั้น เพราะความรู้ในเชิงวิชาการ เพื่อการพัฒนาในส่วนนี้เป็นหัวใจสำคัญของการมากำหนดเกณฑ์คุณภาพบริหารจัดการภาครัฐในระดับก้าวหน้า (progressive level) ที่เน้นการบูรณาการร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร ถือเป็นสมรรถนะขั้นสูงของการบริหารจัดการภาครัฐแบบบูรณาการ ดังเช่นส่วนราชการ ที่แยกตามกลุ่มภารกิจภาคเศรษฐกิจ ภาคสังคม ภาคการศึกษา เป็นต้น

2) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการจากผลการดำเนินงานในส่วนราชการระดับกรมและจังหวัดที่ศึกษา ประการที่หนึ่ง การที่สำนักงาน ก.พ.ร. จะสามารถสร้างแนวร่วมในบุคลากรภาครัฐให้กว้างขวางยิ่งขึ้นได้หากสำนักงาน ก.พ.ร. จะพัฒนาระบบแรงจูงใจในส่วนราชการที่เข้าโครงการการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐตระหนักในความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐโดยบรรจุหลักสูตรการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเข้าเป็นหลักสูตรของนักบริหารระดับกลางและในขั้นบูรณาการให้นักบริหารระดับสูงเพื่อให้ข้าราชการได้เรียนรู้และศึกษาอย่างจริงจัง ใช้เป็นแนวทางการบริหารจัดการ เป็นนักบริหารมืออาชีพ และถือว่าเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาบุคลากรที่จะก้าวสู่การเป็นนักบริหารระดับสูง ประการที่สอง

สำนักงาน ก.พ.ร. ควรมุ่งเป้าหมายสู่การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในระดับจังหวัด และชักนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำร่องทั่วประเทศ เพราะบุคลากรของสำนักงานจังหวัดมีจำนวนและคุณภาพไม่พอเพียงแก่การพัฒนาตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และการขาดบุคลากรที่มีความรู้และเข้าใจเกณฑ์ รูปแบบ วิธีการ เทคนิคการปรับปรุงงานอย่างบูรณาการเป็นปัญหาที่พบบ่อย ดังในการศึกษาเชิงพื้นที่ที่จังหวัดต่างๆ พบข้อเท็จจริงก็คือการบริหารราชการในภูมิภาค สำนักงานจังหวัด ต้องอาศัยบุคลากรจากส่วนราชการอื่นที่เข้ามาปฏิบัติงานในจังหวัดให้เข้ามาเป็นผู้ช่วยดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งเป็นการยากที่จะพัฒนาบุคลากรที่มาจากส่วนราชการที่ต่างกันให้มีความรู้ความเข้าใจ ในทิศทางเดียวกันเพราะต้นสังกัดบังคับบัญชาต่างกัน เพื่อให้มีระดับใกล้เคียงกัน ในจังหวัดนั้นๆ ได้ เป็นผลให้วิธีการพัฒนา ขาดข้อสรุปและขาดมิติมุมมองที่ครอบคลุมครบถ้วน ในส่วนนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. จะต้องสร้างวิทยากรในระดับพื้นที่ให้มีจำนวนที่เพียงพอและมีคุณภาพ เพื่อให้ การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ในระดับจังหวัดรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเริ่มให้ความสำคัญ ได้มีองค์ความรู้ที่ถูกต้องสามารถถ่ายทอดการบริหารแบบคุณภาพภายในหน่วยงานนั้นๆ ได้ได้อย่างต่อเนื่องและ ประการที่สาม ระบบการให้รางวัลจากความสำเร็จต่อการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ที่สำนักงาน ก.พ.ร. ดำเนินการอยู่นั้น ยังไม่มีพลังและแรงจูงใจมากเพียงพอที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของหน่วยงานภาครัฐให้มีความใส่ใจในการยกระดับตามเกณฑ์คุณภาพที่สูงขึ้นได้ ดังนั้น จึงปรากฏว่าหลายหน่วยงานไม่ได้มีการพัฒนาตามเกณฑ์คุณภาพในหลายประเด็นอย่างจริงจังต่อเนื่อง แต่นำผลจากการปฏิบัติในปีที่ผ่านมา ยกขึ้นมาใช้เป็นผลในปีปัจจุบัน ทำให้ไม่เข้าหลักเกณฑ์ของการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและได้มาตรฐานที่สูงขึ้นได้ ทั้งนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ควรมีผู้เชี่ยวชาญและ ผู้ที่ตรวจประเมินที่มีประสบการณ์ มาเสริมและสามารถแนะนำ การปิดช่องว่างการพัฒนาในหน่วยงานระดับ กรม และจังหวัดทั่วประเทศ และควรติดต่อเข้าไปสนับสุนนในแต่ละหน่วยงานด้วยการให้คำปรึกษาเชิงลึกด้วย คู่ขนานกับการตรวจประเมินหลักฐาน ตามตาราง ADLI และค่าผลลัพธ์ เท่านั้น

3) ข้อเสนอแนะต่อส่วนราชการทั่วไป ประการที่หนึ่ง ผลการศึกษาปรากฏว่า กรมนโยบายมีความคิดว่าส่วนราชการตนไม่ใช่เป็นกรมประเภทเน้นบริการ ประเด็นหน่วยงานจึงให้ความสำคัญกับการมุ่งเน้นที่ลูกค้าหรือประเด็นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียน้อยกว่าการจัดทำนโยบาย หรือศึกษามาตรการที่ตอบสนองต่อฝ่ายบริหารระดับสูง ทั้งๆ ที่ข้อเท็จจริงส่วนราชการของไทยทั้งหมดอยู่ภายใต้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีลักษณะเป็นงานบริการโดยพื้นฐานอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น ก.พ.ร. จึงควรยกเลิก คำเรียกหรือมีเช่นนั้นต้องสร้างความกระจ่างชัดถึงคำว่า กรมประเภทบริการและกรมประเภทนโยบาย เพื่อป้องกันความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติงาน ประการที่สอง พบว่า ตัวชี้วัดหลายตัวที่อยู่ในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นตัวชี้วัดที่ขาดความสัมพันธ์กันภายในเกณฑ์ ควรมีการปรับปรุงตัวชี้วัดต่างๆ ที่อยู่ในเกณฑ์ให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกัน อาทิ เมื่อกำหนดให้มีการจัดทำฐานข้อมูลเชิงยุทธศาสตร์ เป็นสารสนเทศที่ถูกต้อง ครบถ้วน ครอบคลุม ดังที่กำหนดในหมวดที่ 4 การจัดการความรู้และการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ก็ควรระบุให้มีการนำฐานข้อมูลที่จัดทำนั้น ไปใช้ทบทวน ในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์รายปีของหน่วยงานตามที่ระบุในหมวดที่ 2 การจัดทำยุทธศาสตร์ด้วยอย่างมีหลักฐานและหากพิจารณาผลลัพธ์รายหมวด ก็ควรให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันแบบขั้นน้ำตก ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานมีผลลัพธ์ภายในที่เอื้อผลต่อกัน เข้าลักษณะเป็นตัวชี้วัดผลกระทบ (impact indicators)ต่อการดำเนินการพัฒนาขึ้นไป และสามารถนำไปใช้ในการสร้างคุณค่าเพิ่ม แก่กระบวนการพัฒนาด้านต่างๆ ในองค์กร เพราะถ้าตัวชี้วัดผลลัพธ์ในรายหมวดขาดสัมพันธ์ภาพต่อกัน ระดับของการพัฒนาอาจจะไม่มีผลกระทบต่อการสร้างให้ส่วนราชการนั้นมีความเข้มแข็งต่อไป

ได้ เท่ากับยังเป็นการพัฒนาแบบแยกส่วน ขาดการบูรณาการผลลัพธ์ ประการที่สาม ข้อกำหนดของการคัดเลือกตัวชี้วัดผลลัพธ์รายหมวดทุกหมวดที่ให้ส่วนราชการสมัครใจเลือกเพียง 1 หรือ 2 ตัว ที่มีจำนวนรวมถึง 6 ตัวต่อรายหมวด ควรมีการปรับเปลี่ยนใหม่เป็นการคัดเลือก อย่างน้อยกึ่งหนึ่งและควรปรับปรุงให้มีลักษณะ ตัวชี้วัดความสำเร็จแบบกลุ่มคลัสเตอร์ (clustering indicators) เพื่อให้มีความเชื่อมโยง เพื่อส่งเสริมให้ส่วนราชการได้จัดรูปแบบพัฒนาองค์การเป็นขั้น เป็นตอนตามตาราง ADLI ในเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐแต่ละข้ออย่างจริงจัง ย่อมจะเป็นผลให้การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐส่งผลดีต่อเนื่อง องค์การจะได้คุณค่าเพิ่มขึ้นด้วย จึงควรมีการศึกษาชุดตัวชี้วัดผลลัพธ์ของ PMQA ขึ้นใหม่ และ ประการที่สี่ แม้ว่า สำนักงาน ก.พ.ร. จะมีการจัดทำหลักสูตรการบริหารจัดการที่มีสาระเกี่ยวข้องตามเกณฑ์อย่างครบถ้วน และเปิดโอกาสให้บุคลากรภาครัฐ ได้ลงทะเบียนเสียค่าใช้จ่ายไม่สูงมากแบบหลักสูตรสาธารณะ(public course) เพื่อเป็นแนวทางให้กับส่วนราชการต่างๆ ใช้เป็นหลักในการพัฒนาองค์กรแล้วก็ตาม แต่เพราะรายละเอียดภายในเกณฑ์ การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ที่มีถึงหกหมวด ย่อมมีเนื้อหาสาระประกอบภายในอยู่มากมาย ยกตัวอย่างเช่น ใน SP7 หมวดที่สอง เรื่องของการบริหารความเสี่ยงแบบ COSO ก็ควรที่จะนำเสนอองค์ความรู้ตามเกณฑ์มาตรฐานความเสี่ยงแบบ COSO ประกอบเพื่อให้ส่วนราชการได้ไปศึกษาวิจัยค้นคว้าเพิ่มเติมมากกว่าที่จะนำเสนอตัวแบบฟอร์มให้หน่วยงานไปศึกษา หรือในส่วนการจัดการองค์ความรู้ เช่น กระบวนการจัดการความรู้ (KM) ย่อมจะมีความสอดคล้องกับการสร้างระบบสารสนเทศของฐานองค์ความรู้ของหน่วยงานนั้นด้วย ในส่วนนี้กระบวนการ KM โดยทั่วไปจะไม่บ่งบอกให้เกิดการพัฒนาในลักษณะนี้ เมื่อสำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดให้ฐานความรู้มีความเชื่อมโยงกับประเด็นยุทธศาสตร์ สำนักงาน ก.พ.ร. และหน่วยงานก็ควรที่จะอธิบายให้เห็นชัดว่า ประเด็นยุทธศาสตร์ 5-6 ประเด็นซึ่งส่วนราชการนิยมจัดทำนั้น ควรจะมีองค์ความรู้อะไรมาเชื่อมโยงเช่นไร และควรมีระบบสารสนเทศเช่นใดมาสนับสนุน จึงจะมีความสอดคล้องในเกณฑ์ต่อเนื่องกันไป เพราะถ้าให้ส่วนราชการไปวิเคราะห์เอง ส่วนราชการก็อาจจะหยิบยกสิ่งที่เป็นเปลือกนอกขององค์ความรู้ มิใช่แก่นความรู้แท้จริงของประเด็นยุทธศาสตร์มาใช้ นานเข้ากิจกรรมนั้นจะกลายเป็นองค์ความรู้ย่อยๆ มิใช่องค์ความรู้หลัก (core knowledge) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ภายในองค์กรจะทำให้เกิดความสูญเปล่าในกระบวนการ KM ของหน่วยงานซึ่งปัจจุบันใช้งบประมาณไปมีใช้น้อยในเกือบทุกส่วนราชการ

#### 4) ข้อเสนอแนะในการยกระดับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระยะต่อไป

ประการที่หนึ่ง ปัญหาจากที่ภาครัฐ โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ยังขาดการศึกษารูปแบบการพัฒนาผู้ตรวจประเมินให้มีมาตรฐานในการประเมินให้มีคุณภาพเดียวกัน ไม่ต่างกันมาก ส่วนนี้จะช่วยการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ให้มีความเห็นในทิศทางเดียวกันได้ เพราะข้อเสนอแนะของผู้ตรวจประเมินที่ขาดทิศทางเดียวกันและบางส่วนใช้หลักดุลพินิจส่วนตนในการวินิจฉัยประเด็นการตรวจตามตาราง ADLI และค่าผลลัพธ์ของการดำเนินงาน ย่อมเป็นช่องว่างให้หน่วยงานทำอุทธรณ์ ได้แฉ่ อ้างอิงถึงความเห็นที่ปรึกษาที่ต่างกัน โดยเฉพาะที่ปรึกษาที่สำนักงานฯ จัดให้ในครั้งคราวที่มีการเผยแพร่ความรู้ซึ่งหน่วยงานได้มีการดำเนินการตามคำแนะนำดังกล่าวแล้ว ต่อมาผู้ตรวจประเมินตอนสิ้นปี อ้างว่าไม่ตรงกับที่เกณฑ์กำหนดยอมทำให้เกิดความขัดแย้งและไม่เป็นผลดีต่อระดับความเชื่อมั่นในเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศ ประการที่สอง สถาบันการศึกษาหรือ หน่วยงานวิจัยทั้งหลายควรร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. ศึกษาวิจัยรูปแบบหลักสูตรการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐสำหรับนักบริหารระดับสูงขึ้น โดยเฉพาะเพื่อสร้างทัศนคติเชิงบวกให้นักบริหารระดับสูงได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรวมทั้งนำไปศึกษาดูงานในประเทศต้นแบบที่ได้

ใช้เกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หรือ TQA ในการขับเคลื่อนองค์การจนประสบความสำเร็จ เพราะนักบริหารระดับสูงเหล่านั้นจะได้มีความเชื่อมั่นในการกลับมาที่องค์กรตนเองและขับเคลื่อนให้บุคลากรทุกฝ่ายให้ความสำคัญต่อการร่วมทีมเป็นคณะทำงาน การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประการที่สาม สถาบันการศึกษา และ สถาบันเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควรร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. ดีพิมพ์ เผยแพร่หน่วยงานที่ได้รับความสำเร็จ ในเรื่องของเกณฑ์คุณภาพและการบริหารจัดการภาครัฐ ในประเด็นใดประเด็นหนึ่งหรือแยกออกไปเป็นรายหมวดใดหมวดหนึ่ง เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาของตัวแบบที่ดี และควรระดมที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญในรายหมวด รายประเด็นเหล่านั้นเข้าร่วมในเวทีสัมมนาพร้อมกับส่วนราชการที่มีผลการดำเนินงานที่ดี ถือเป็น การแลกเปลี่ยนทำให้องค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มีการขยายผลและสร้างความสนใจร่วมออกไปสู่สาธารณะได้ ประการที่สี่ สถาบันการศึกษาต่างๆ ควรร่วมจัดทำแผนดำเนินงานร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. ที่จะนำเสนอเทคนิควิธีในการพัฒนารายประเด็นของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ในจุดที่มีความสำคัญ เพิ่มเติมมากกว่าที่เป็นการให้ความรู้ในตัวเกณฑ์คุณภาพ เพราะระยะของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในหน่วยราชการในขณะนี้ได้ผ่านพ้นเรื่องของ การเข้าใจในเกณฑ์คุณภาพไปแล้วจึงควรศึกษาวิจัยให้ส่วนราชการที่มีปัญหาในเรื่องของการประยุกต์เทคนิคและวิธีการขับเคลื่อนเชิงคุณภาพสามารถนำองค์ความรู้และเครื่องมือการจัดการมาปรับใช้ให้สอดคล้องต่อสภาพปัญหาและโอกาสขององค์กรตนเอง แม้แต่นักบริหารในระดับสูงก็ควรเพิ่มเติมความรู้ความเข้าใจในส่วนนี้อย่างสม่ำเสมอด้วย ในส่วนนี้สำนักงาน ก.พ.ร. ยังขาดตัวแบบและวิธีการนำเสนอเพื่อให้หน่วยงานสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างถูกต้องวิธี เช่น เครื่องมือสำหรับใช้ประเมินผลสำเร็จ ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กร (HR Scorecard) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและเพิ่มขีดสมรรถนะกำลังคนขององค์กรให้มีความเข้มแข็งและสอดคล้องกับภารกิจ ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ขององค์กร โดยในองค์กรภาครัฐขณะนี้ มีหลายส่วนราชการที่ดำเนินการแล้วประสบความสำเร็จ แต่บางส่วนราชการก็ไม่ประสบความสำเร็จเป็นเพียงการบันทึกการปฏิบัติงานเพื่อนำไปสู่การประเมินผลรายปีเท่านั้น สำนักงาน ก.พ.ร. จึงควรนำตัวแบบของหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จเผยแพร่เป็นกรณี และมีเวทีเปิดกว้างให้หน่วยงานที่มีปัญหาได้ ชักถามเรียนรู้ ทั้งจากช่องทางคลินิก และช่องทางการปรึกษาพิเศษด้วย ประการที่ห้า ควรมีการศึกษาวิจัยโดยรวบรวมจากผลของรายงานการตรวจ การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายปี ที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัยต่างๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระภายนอก และรายงานผลกลับถึงหน่วยงานต่างๆ ล่าช้าเพราะงานตรวจประเมินมีปริมาณมากทำให้ส่วนราชการเสียโอกาสในการนำข้อสังเกตของการพัฒนาองค์กรตามเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมาใช้ในการปรับปรุงในแผนพัฒนาองค์กรในปีถัดไปเหมือนเช่นภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ TQA ได้จัดทำ ซึ่งจะส่งผลให้หน่วยราชการนั้น สามารถจัดทำแผนพัฒนาองค์กรที่ปิดช่องโหว่ ของการพัฒนาที่ผ่านมาได้อย่างเห็นผล ทำให้หน่วยงานสร้างความสอดคล้องระหว่างแผนพัฒนาองค์กรกับข้อเท็จจริงที่ผู้ตรวจประเมินได้ค้นพบผลลัพธ์ ในปีที่จะตรวจต่อมาได้ ประการที่หก ควรมีการศึกษาวิจัยต่อไปว่า ในการบรรลุผลตามเกณฑ์ การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ในระดับของการประเมินองค์กรด้วยตนเองเพื่อผ่านการรับรองการผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ตามโปรแกรมที่เรียกว่า Certify FL ซึ่งหากหน่วยงานได้ดำเนินการครบถ้วนแล้วจริงและกำลังเข้าสู่ในระดับก้าวหน้า (Progressive Level) ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. นำออกมาใช้เพื่อมอบรางวัลหน่วยงานที่สมัครใจเข้ามาส่วนที่ยังขาดความชัดเจนในรูปแบบของการปฏิบัติตามเกณฑ์ และกระบวนการที่ยังขาดไม่สมบูรณ์ควรกำหนดให้ส่วนราชการ นำเรื่องการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งของการ

ปฏิบัติการราชการทุกปีและผู้บริหารต้องเข้ามามีส่วนร่วมจริงจัง ปรากฏหลักฐานชัดเจนและสามารถเป็นผู้นำการชี้แจง คล้ายกับภาคเอกชนที่ผู้นำองค์กรสามารถแจ่มแจ้งแสดงวิสัยทัศน์ และแนวทางการพัฒนาองค์กรให้คู่กันเกิดความเชื่อมั่นองค์กรที่ตนเองจะร่วมดำเนินธุรกรรมด้วย ประการที่เจ็ด ควรมีการศึกษาเพื่อหาเหตุผลในการอธิบายแก่ผู้ปฏิบัติในขณะทำงานของส่วนราชการต่างๆ ว่าในการก้าวไปสู่การขอรับการตรวจระดับก้าวหน้ารายหมวดสำนักงาน ก.พ.ร. ควรทบทวนตัวบ่งชี้ให้เห็นว่าระหว่างความครบถ้วนของหลักฐานการตรวจกับค่าคะแนนผลลัพธ์ที่สูงสุด ส่วนใดมีความสำคัญแตกต่างกันอย่างไร หน่วยงานควรที่จะยึดถือเอาค่าคะแนนสูงสุดของผลลัพธ์ที่ดำเนินการหรือหน่วยงานควรที่จะดูแลเพียงความครบถ้วนของกระบวนการ ADLI ของเกณฑ์คุณภาพบริหารจัดการภาครัฐในรายหมวด การที่เป็นเช่นนี้จะมีผลทำให้ส่วนราชการขาดความเชื่อมั่นว่าจะพัฒนาเกณฑ์คุณภาพฯ ที่เน้นหนักในทุกขั้นตอนตามตาราง ADLI หรือเน้นหนักเก็บแต่ค่าผลลัพธ์รายหมวดที่เดียวอย่างไรจะมีความสำคัญมากน้อยต่างกัน เพราะถ้ายึดเอาตัวผลลัพธ์รายหมวดส่วนราชการจะมีการพัฒนาการบางประเด็นเพื่อสร้างคะแนนของค่าผลลัพธ์สูงสุดและเป็นผลงานที่สามารถสัมผัสได้ แต่ถ้าส่วนราชการยึดถือตารางวิธีกระบวนการอย่างมีขั้นตอนจริงจังตามนิยามระบบคุณภาพที่ใช้ในตาราง ADLI เป็นหลัก ส่วนราชการอาจจะใช้หลักฐานเดิมและมาปรับและทบทวนเพียงเล็กน้อยก็จะได้คะแนนในส่วนตาราง ADLI โดยข้อเท็จจริงนี้ ยังไม่มีการศึกษาและไม่ได้มีการกระทำให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงอย่างใดเลย นับจากปีงบประมาณ 2554 จนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2558 แล้ว และ ประการที่แปด ควรมีการศึกษา วิธีการอย่างไร ที่จะกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ระยะ 3-5 ปี และกำหนดให้สำนักงาน ก.พ.ร. ด้วยการสนับสนุนขององค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ เป็นแม่ข่ายที่จะต้องรับฟังความคิดเห็น จากภาคส่วนต่างๆ ว่าในเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐจะไม่ใช่เป็นเพียงเครื่องมือและเทคนิค (tools and technique) หรือเป็นเครื่องมือเพื่อการบริหารจัดการส่วนราชการเท่านั้น แต่เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐจะถือเป็นเกณฑ์คุณภาพระดับชาติที่ส่วนราชการต้องยึดถือปฏิบัติ เช่นเดียวกับเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ (TQA) ในภาคเอกชน ซึ่งหน่วยงานในภาคเอกชนไม่ว่าจะเป็น สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หอการค้าไทย สถาบันการเงิน รัฐวิสาหกิจต่างยอมรับว่าเป็นเกณฑ์คุณภาพในภาคเอกชนระดับชาติเทียบเคียงกับเอกชนในต่างประเทศ ความชัดเจนเช่นนี้ จะมีผลทำให้ เกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ถูกบรรจุไว้ในกระบวนการเรียนรู้ของส่วนราชการ ได้อย่างยั่งยืน และส่วนราชการจะมีคณะทำงานชุดถาวรในการศึกษาพัฒนาเกณฑ์ การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่ประยุกต์เหมาะสมให้เข้ากับบริบทของหน่วยงาน และเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ก็จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในส่วนราชการต่างๆ ได้ต่อเนื่องแท้จริง ไม่ขึ้นกับการเปลี่ยนแปลง โยกย้ายตามบุคคลากรแต่เป็นวัฒนธรรมที่ดีในองค์กร เช่นที่เกิดขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (กรมนโยบาย) และกรมการพัฒนาชุมชน (กรมบริการ) และจังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดน่านรวมทั้งสิ้น 10 แห่ง ซึ่งต่างเชื่อมั่นว่าเกณฑ์การบริหารจัดการภาครัฐนั้น จะเป็นระบบประสานกลางของสมองการทำหน้าที่ที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนากระบวนการต่างๆ เพื่อให้อวัยวะทุกภาคส่วนปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อผลของการเปลี่ยนแปลงภายนอกได้ และมีส่วนสำคัญที่พัฒนาระดับการตอบสนองที่มาจากผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จนเป็นผลให้องค์กรได้รับการยอมรับและอยู่รอดได้ถึงปัจจุบันและอนาคต เป็นเครื่องมือที่สำคัญให้องค์กรอิสระใช้ในการติดตามกำกับผลงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งหากมีการดำเนินการต่อเนื่อง ย่อมจะส่งผลต่อการสร้างนวัตกรรมบริการ สร้างความชัดเจนด้านบริหารจัดการในองค์กร การ

มุ่งเน้นด้านผลลัพธ์ เกิดแบบอย่าง แผนงานกิจกรรมด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดระบบธรรมาภิบาลที่บุคลากรของรัฐจะรวมตัวกันด้วยจิตอาสา (ASSA) สร้างให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์อย่างยั่งยืนต่อไป

#### เอกสารอ้างอิง

- สรวิชญ์ เปรมชื่น. (2555). รายงานผลการศึกษาคือข้อมูลเชิงเปรียบเทียบ (Benchmarking) หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ จำนวน 2 กลุ่มประเภทข้อมูล จำแนกตามประเภทของส่วนราชการ (กรมและจังหวัด) : สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (สำนักงาน ก.พ.ร.). ข้อมูลฉบับเต็ม  
<https://sites.google.com/site/soravichonline>.
- สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ. (2553). เกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ ประจำปี 2553-2554 (TQA Criteria for Performance Excellence 2553-2554). กรุงเทพฯ : บริษัท สีวา โกลด์มีเดีย จำกัด.
- Arthur R. Tenner, Irving J. DeToro. (1992). Total Quality Management : Three steps to continuous important. The United of America : Atlanta Book Company.
- Galtung, J., Jacobsen, C.G. and Brand-Jacobsen, K.F. (2002). Searching for Peace : The Road to TRANSCEND, London : Pluto ; Boulder, CO : Paradigm.
- Hood, Christopher and Peters, B. Guy. (2002). The top pay game and good governance where immodest theories meet slippery facts. In Hood, Christopher and Peters, B. Guy and Lee, Grace, (eds.) Reward for high public office : Asian and Pacific Rim states. Routledge research in comparative politics. Routledge, London, UK : 165-181.