

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภาคราชการไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาการบริหารจัดการในองค์กรมากขึ้นเป็นลำดับ โดยมี 3 หน่วยงานหลักที่กำหนดนโยบายและสร้างเครื่องมือทางการบริหารหลายประเภทเพื่อให้ส่วนราชการนำไปใช้พัฒนาการบริหารจัดการ ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) หากพิจารณาตามการนำเครื่องมือทางการบริหารต่าง ๆ ไปประยุกต์ใช้ สามารถแบ่งได้เป็น 5 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 เป็นความคิดริเริ่มของการพัฒนาการบริหารจัดการในภาคราชการ โดยประยุกต์แนวคิดการบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management : TQM) แนวคิดการควบคุมคุณภาพทั้งองค์กร (Total Quality Control : TQC) และแนวคิดการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง (Continuous Quality Improvement : CQI) ซึ่งมีหลักการร่วมกัน คือ การมุ่งเน้นการปรับปรุงกระบวนการทำงานทุกส่วนขององค์กรอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระดับบุคคล หน่วยงาน และองค์กร เพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าภายนอก ได้แก่ ประชาชนผู้รับบริการ และลูกค้าภายใน ได้แก่ บุคลากรและหน่วยงาน โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กร

ระยะที่ 2 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้สร้างเครื่องมือการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) ซึ่งเป็นวิธีการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์หรือผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก โดยมีการทำยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานอย่างเป็นระบบ มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและสามารถวัดผลได้ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับองค์กรถึงระดับบุคคล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรตั้งไว้ โดย RBM จะให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า และอาศัยกฎ ระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยเน้นวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานทั้งในแง่ของผลผลิต และผลลัพธ์ และความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ นอกจากนี้ สำนักงานงบประมาณ ได้พัฒนาเครื่องมือด้านการบริหารงบประมาณเพื่อการใช้งบประมาณเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อภารกิจ ซึ่งระบบ

งบประมาณที่นำมาใช้ในปัจจุบัน ได้แก่ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System : SPBBS) โดยมีแนวคิดและหลักการที่สำคัญ ได้แก่ 1. การปรับปรุงให้รัฐบาลสามารถใช้วิธีการและกระบวนการงบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย และให้เห็นผลที่ประชาชนได้รับจากนโยบายนั้น 2. การมุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคำนึงถึงความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล 3. การมอบความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้กับผู้ปฏิบัติ ซึ่งหน่วยปฏิบัติต้องมีความรับผิดชอบในการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลงานตามยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยผ่านระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงานและผลทางการเงินที่รวดเร็ว ทันสมัย

ระยะที่ 3 สำนักงาน ก.พ. ได้พัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes : P.S.O.) ซึ่งเป็นระบบมาตรฐานคุณภาพหรือการประกันคุณภาพที่ได้รับการออกแบบให้เหมาะสมกับระบบราชการไทยโดยเฉพาะ โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์โดยรวมของภาคราชการทั้งระบบ และเน้นให้หน่วยงานพัฒนามาตรฐานใน 2 ด้าน คือ ด้านการจัดการ (Management System) และด้านสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน (Outcomes) ซึ่งการดำเนินการตาม P.S.O. จะส่งผลดีต่อภาคราชการ โดยสามารถทำงานอย่างมีมาตรฐานและมีผลการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐาน ตอบสนองความพึงพอใจของประชาชนที่เป็นลูกค้าหรือผู้รับบริการ

ระยะที่ 4 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้พัฒนาเครื่องมือ Balanced Scorecard : BSC มาให้ส่วนราชการใช้ในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ โดยอาศัยการวัดหรือการประเมิน และเป็นระบบในการบริหารจัดการองค์กรในการสื่อสารและถ่ายทอดกลยุทธ์จากระดับองค์กรสู่ระดับบุคคล ทำให้การดำเนินงานเป็นทิศทางเดียวกันทั่วทั้งองค์กร โดย BSC จะให้ความสำคัญในการวัดผล 4 มิติ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร

ระยะที่ 5 ปัจจุบัน สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำเครื่องมือเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ PMQA : Public Sector Management Quality Award มาใช้ โดยกำหนดเป็นตัวชี้วัดในคำรับรองการปฏิบัติราชการเพื่อให้ส่วนราชการต้องดำเนินการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถยกระดับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการไปสู่มาตรฐานสากล และใช้ประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยเป็นเครื่องมือประเมินองค์กรด้วยตนเอง เพื่อให้ทราบระดับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่

1. ลักษณะสำคัญขององค์กร เป็นการอธิบายภาพรวมของส่วนราชการว่ามีลักษณะองค์กรในด้านลักษณะพื้นฐาน สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ความสัมพันธ์ที่สำคัญภายในและภายนอกส่วนราชการทั้งกับประชาชนผู้รับบริการ ส่วนราชการอื่น หน่วยงานอื่น และประชาชนโดยรวม รวมทั้งการกำกับดูแลตนเองที่ดี ตลอดจนความท้าทายต่อองค์กรในด้านสภาพการแข่งขันทั้งภายในและภายนอกประเทศ ความท้าทายที่สำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ทั้งในด้านพันธกิจ ด้านปฏิบัติการ และด้านทรัพยากรบุคคลและมีระบบการปรับปรุงผลการดำเนินการของส่วนราชการให้ดียิ่งอย่างต่อเนื่องหรือไม่ อย่างไร

2. เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ 7 หมวด ที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งสามารถจัดแบ่งตามคุณสมบัติได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

2.1 ส่วนที่เป็นกระบวนการ เป็นการอธิบายเกี่ยวกับการมีแนวทางอย่างมีระบบแบบแผน (Approach) การนำไปใช้อย่างทั่วถึง (Deployment) การเรียนรู้ (Learning) และการบูรณาการเชื่อมโยงสอดคล้องกัน (Integration) เรียกโดยย่อว่า “ADLI” จัดกลุ่มได้เป็น 3 กลุ่มย่อย ได้แก่

กลุ่มที่ 1 กลุ่มการนำองค์กร ได้แก่ หมวด 1 การนำองค์กร เกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหาร และธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคม หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ และการสื่อสารและถ่ายทอดยุทธศาสตร์เพื่อนำไปปฏิบัติ และหมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เกี่ยวกับความรู้และความสัมพันธ์กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจากการนำองค์กรของผู้บริหารต้องกำหนดทิศทางขององค์กร โดยต้องมุ่งที่ยุทธศาสตร์ และให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้ง 3 หมวดนี้จะมีปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงกันตลอดเวลาแบบสองทาง เพื่อให้มั่นใจว่าสามารถตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างทันการณ์

กลุ่มที่ 2 กลุ่มปฏิบัติการ ได้แก่ หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล เกี่ยวกับการสร้างบรรยากาศการทำงาน ความผาสุกและความพึงพอใจแก่บุคลากรเพื่อก่อให้เกิดความผูกพันต่อองค์กร และการพัฒนาบุคลากรและภาวะผู้นำ และหมวด 6 การจัดการกระบวนการเกี่ยวกับการออกแบบกระบวนการ และการจัดการและการปรับปรุงกระบวนการ เนื่องจากทั้งบุคลากรและกระบวนการมีบทบาทสำคัญในการทำให้การดำเนินงานสำเร็จและได้ผลลัพธ์ตามเป้าหมาย ด้วยการมีระบบงานและบุคลากรที่มีความสามารถ มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงาน พร้อมกับจัดกระบวนการการให้บริการ (หรือกระบวนการสร้างคุณค่า) และกระบวนการสนับสนุนให้สอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมีประสิทธิภาพ

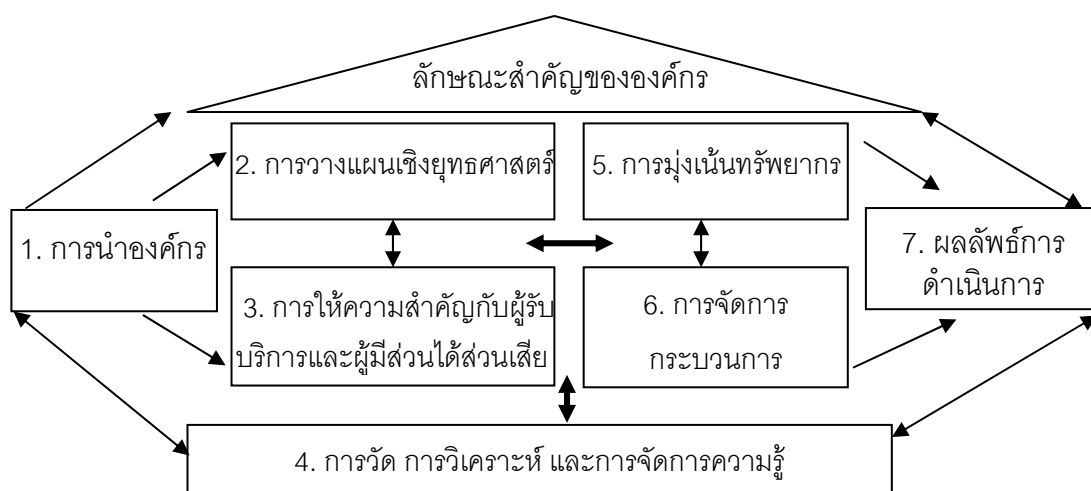
กลุ่มที่ 3 กลุ่มพื้นฐานของระบบ ได้แก่ หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ เกี่ยวกับการวัด การวิเคราะห์ และการปรับปรุงผลการดำเนินการ และการจัดการสารสนเทศ เทคโนโลยีสารสนเทศและความรู้ เนื่องจากกลุ่มนี้ส่งผลให้ส่วนราชการมีการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ ต้องใช้ข้อมูลจริงในการตัดสินใจในการนำองค์กรและการทบทวนผลการดำเนินงาน อีกทั้งการรายงานผลลัพธ์การดำเนินการต้องมีการวัด การวิเคราะห์ รวมถึงในหมวดอื่น ๆ ก็จำเป็นต้องใช้ข้อมูลและสารสนเทศที่ถูกต้องและทันเวลาอยู่เสมอ

2.2 ส่วนที่เป็นผลลัพธ์

หมวด 7 เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์การดำเนินการของส่วนราชการตาม Balance Scorecard ที่สอดคล้องกับคำรับรองการปฏิบัติราชการใน 4 มิติ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิภาพ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร โดยให้ความสำคัญกับข้อกำหนดของแนวทางการให้คะแนนที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ ผลการดำเนินการในปัจจุบันโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมาย (Level-Le) แนวโน้มของผลการดำเนินการ (Trend-T) ผลการดำเนินการเปรียบเทียบ (Comparison-C) และความครอบคลุมและความสำคัญของผลลัพธ์ (Linkage-Li) เรียกโดยย่อว่า “LeTCLI” ซึ่งจะเชื่อมโยงกับทุกกลุ่มในเกณฑ์ เนื่องจากหากส่วนราชการดำเนินการตามเกณฑ์ ในหมวด 1 ถึงหมวด 6 อย่างมีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบแล้ว ส่วนราชการจะบรรลุความสำเร็จในทุกมิติ ในหมวด 7

ภาพที่ 1.1

ส่วนประกอบของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ



ที่มา: “คู่มือคำอธิบายตัวชี้วัดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐปีงบประมาณ พ.ศ.2552 สำหรับส่วนราชการระดับกรม,” โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551, น. 10

จะเห็นได้ว่าปัจจุบัน ส่วนราชการนำเครื่องมือทางการบริหารมาใช้ในการบริหารจัดการในองค์กรหลายประเภท แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่นำมาใช้แล้วประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ จากการสำรวจสถานการณ์และวิเคราะห์ปัญหาในเบื้องต้น พบประเด็นหลัก ๆ ที่สำคัญ 6 ประเด็น ได้แก่

ประเด็นที่ 1 การกำหนดนโยบายจากระดับบนโดยขาดการมีส่วนร่วมจากส่วนราชการ ผู้ปฏิบัติ ทำให้การกำหนดกระบวนการและตั้งเป้าหมายความสำเร็จเกิดจากฝ่ายผู้กำหนดนโยบายเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพแวดล้อมของแต่ละส่วนราชการ

ประเด็นที่ 2 การนำมาบังคับใช้โดยขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้ที่ต้องปฏิบัติอย่างชัดเจนและไม่ครอบคลุมผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยเฉพาะเครื่องมือเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีความซับซ้อนในการดำเนินการ ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ยังมีความเข้าใจไม่ชัดเจน การดำเนินการจึงเป็นการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง จึงอาจทำให้ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเครื่องมือทั้งหมด

ประเด็นที่ 3 ข้อจำกัดด้านจำนวนและศักยภาพของบุคลากรซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลที่จำกัดอัตรากำลังภาครัฐและนโยบายการเกษียณราชการก่อนกำหนด ทำให้มีปัญหาเรื่องความคล่องตัวในการทำงาน บุคลากรต้องทำงานหลายหน้าที่ และมีภาระงานประจำที่มาก ทำให้การทุ่มเทให้กับการดำเนินการตามเครื่องมือต่าง ๆ ไม่สามารถทำได้เต็มที่

ประเด็นที่ 4 ระบบเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในหลายส่วนราชการยังไม่มี ความทันสมัยเพียงพอที่จะเอื้อประโยชน์ให้สามารถทำงานได้รวดเร็วขึ้น หรือลดภาระงานบางอย่างโดยใช้เทคโนโลยีแทนเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่มีความสำคัญและจำเป็นกว่าได้

ประเด็นที่ 5 ความไม่พร้อมของส่วนราชการในการนำเครื่องมือทางการบริหารไปใช้ทั้งในด้านทรัพยากร รวมถึงความทับซ้อนของช่วงเวลาในการนำเครื่องมือทางการบริหารแต่ละประเภทมาให้ส่วนราชการใช้

ประเด็นที่ 6 การปรับเปลี่ยนเครื่องมือบ่อยครั้ง ทำให้ส่วนราชการเกิดความสับสน จึงเป็นสาเหตุให้ส่วนราชการไม่สามารถพัฒนาการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของเครื่องมือแต่ละประเภทได้

หากหน่วยงานผู้กำหนดนโยบายต้องการให้การนำเครื่องมือทางการบริหารต่าง ๆ มาใช้ให้ประสบผลสำเร็จ สิ่งสำคัญลำดับแรก ๆ คือ การศึกษาปัจจัยแวดล้อมขององค์กร ทั้งปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก ซึ่งปัจจัยภายใน ได้แก่ 7S ของ McKinsey ประกอบด้วย Strategy : กลยุทธ์เป็นแผนหลักซึ่งอธิบายวิธีการที่จะทำให้บรรลุภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร

Structure : โครงสร้าง เป็นโครงสร้างขององค์กรที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ขนาดของการควบคุม การรวมอำนาจและกระจายอำนาจของผู้บริหาร

Systems : ระบบ เป็นกระบวนการและลำดับขั้นตอนของการปฏิบัติงานทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

Style : รูปแบบการบริหาร เป็นรูปแบบวิธีการจัดการที่มีการปฏิบัติ รวมทั้งการใช้เวลา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร รูปแบบขององค์กร จะสะท้อนให้เห็นได้จากวัฒนธรรมขององค์กร และความเป็นผู้นำของผู้บริหาร

Staff : บุคลากร จะต้องมีการจัดสรรบุคลากรให้ปฏิบัติหน้าที่ตามความรู้ความสามารถให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนมีการประเมินผลงาน การจ่ายผลตอบแทนอย่างยุติธรรม การจูงใจ และการฝึกอบรม

Skills : ทักษะ เป็นความสามารถที่โดดเด่นขององค์กร และ Share value or Superordinate goals : ค่านิยมร่วมหรือเป้าหมายสูงสุด จะต้องกำหนดโดยบุคลากรขององค์กร ค่านิยมร่วมจะเป็นแนวคิดรากฐานของการสร้างองค์กร และเป็นทิศทางในอนาคตที่ผู้บริหารต้องการให้เกิดขึ้น (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2546, น. 204-205) และปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1. สภาพแวดล้อมทั่วไป (PEST) ได้แก่ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม และด้านเทคโนโลยี และ 2. สภาพแวดล้อมในการดำเนินงาน ได้แก่ ด้านลูกค้า ด้านสถานภาพการแข่งขัน ด้านผู้สนับสนุนปัจจัย และด้านแรงงาน ซึ่งปัจจัยภายในเป็นปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อบุคลากรในองค์กรเป็นอย่างมาก หากบุคลากรได้รับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำงานหรือปัจจัยจูงใจ จะทำให้บุคลากรมีความพึงพอใจ เอาใจใส่ในการทำงานมากขึ้น ทำให้ผลการปฏิบัติงานเพิ่มสูงขึ้น และหากบุคลากรได้รับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมในการทำงานหรือปัจจัยสุขอนามัย จะทำให้มีขวัญและกำลังใจ ตั้งใจทำงานมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรสามารถดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการให้ประสบผลสำเร็จได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

ดังนั้นเมื่อผู้กำหนดนโยบายได้สร้างเครื่องมือทางการบริหารที่ดีเพื่อให้ส่วนราชการใช้พัฒนาการบริหารจัดการแล้ว หากต้องการให้เกิดการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ จึงควรมีการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาการบริหารจัดการ ทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก เพื่อเป็นข้อมูลให้ส่วนราชการนำไปปรับปรุงหรือพัฒนาวิธีการในการพัฒนาการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิผล และเมื่อส่วนราชการและบุคลากรในองค์กรเห็นประโยชน์ของการพัฒนาการบริหารจัดการที่เป็นรูปธรรม จะนำไปสู่การดำเนินการอย่างต่อเนื่องภายใต้การมีส่วนร่วมของบุคลากร จนสามารถยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการเทียบเท่ามาตรฐานสากล ส่งผลให้เกิดความพึงพอใจต่อประชาชนผู้รับบริการ

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นองค์กรหนึ่งที่นำเครื่องมือทางการบริหารหลายประเภทมาใช้ในการพัฒนาการบริหารจัดการ ซึ่งการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะเน้นเฉพาะการใช้เครื่องมือเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) โดยได้นำมาใช้อย่างจริงจังตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 อันเนื่องมาจากสำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ โดยผนวกการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งการดำเนินการตามตัวชี้วัดระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ในช่วงปีงบประมาณ 2550-2552 ยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย โดยมีรายละเอียดและได้รับค่าคะแนนในแต่ละปี ดังนี้

ตารางที่ 1.1

รายละเอียดและค่าคะแนนตัวชี้วัดระดับความสำเร็จของการพัฒนา
คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2552

ปีงบประมาณ	รายละเอียดการวัดผลการดำเนินการตามตัวชี้วัด	น้ำหนัก	คะแนนตัวชี้วัด	
			เกณฑ์	ได้รับ
2550	- จัดตั้งคณะทำงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ จัดทำแผนดำเนินการ ประชุมชี้แจงความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้บุคลากรและคณะทำงานฯ - จัดทำรายงานผลการจัดทำลักษณะสำคัญขององค์กร - จัดทำรายงานผลการดำเนินการตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ - จัดทำรายงานผลการประเมินองค์กรด้วยตนเอง - จัดทำรายงานการจัดลำดับความสำคัญของโอกาสในการปรับปรุงองค์กร	5	5	5

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)

ปีงบประมาณ	รายละเอียดการวัดผลการดำเนินการตามตัวชี้วัด	น้ำหนัก	คะแนนตัวชี้วัด	
			เกณฑ์	ได้รับ
2551	- ระยะเวลาการส่งรายงานการประเมินองค์การด้วยตนเอง - จัดทำรายงานการประเมินองค์การด้วยตนเอง - ผลคะแนนจากรายงานการประเมินองค์การด้วยตนเอง พร้อมหลักฐาน	22	5	4.5455
2552	- ความสำเร็จของการดำเนินการตามแผนพัฒนาองค์การ - ความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายความสำเร็จของผลลัพธ์การดำเนินการ - ความสำเร็จของการจัดทำแผนพัฒนาองค์การประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553	20	5	4.5006

ที่มา: “ผลคะแนนการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2550-พ.ศ.2552,”

โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551, 2552, 2553.

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ตั้งเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไว้ว่า ส่วนราชการที่นำเครื่องมือเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไปใช้ จะต้องสามารถยกระดับการบริหารจัดการไปสู่มาตรฐานสากล ซึ่งส่งผลให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะต้องดำเนินการพัฒนาการบริหารจัดการตามแนวทางของเครื่องมือเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) อย่างต่อเนื่องและต้องดำเนินการให้ประสบความสำเร็จ โดยผลของการดำเนินการจะทำให้เห็นภาพรวมขององค์กรชัดเจนขึ้น มีกระบวนการทำงานที่เป็นระบบ ส่งผลให้มีผลลัพธ์การดำเนินการที่มีประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และคุณภาพ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการผลักดันให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการนำเครื่องมือเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการ (PMQA) ไปใช้อย่างจริงจังและประสบความสำเร็จ เพื่อให้เกิดการยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการ ซึ่งการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มุ่งศึกษากระบวนการ

ถ่ายทอดยุทธศาสตร์จากระดับองค์การสู่ระดับหน่วยงานและระดับบุคคล เนื่องจากเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อผลสำเร็จของการบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ ด้วยเหตุผลที่ว่า แม้ว่าองค์กรจะมียุทธศาสตร์ที่ดีเพียงใดก็ตาม หากไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างครบถ้วน สมบูรณ์ และตรงตามเป้าประสงค์ ยุทธศาสตร์นั้น ๆ ย่อมไม่ใช่ยุทธศาสตร์ที่ดี และไม่ทำให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการบรรลุเป้าหมายตามพันธกิจ รวมถึงไม่สามารถทำให้การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการประสบผลสำเร็จ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้สนใจที่จะศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาใช้ในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับวางแผนการปรับปรุงองค์กรอย่างต่อเนื่อง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลตามภารกิจ และส่งผลดีต่อการให้บริการประชาชน

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาใช้ในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
2. เพื่อศึกษากระบวนการถ่ายทอดการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาใช้ในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

สมมติฐานในการศึกษา

การศึกษารั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐานเพื่อการพิสูจน์ไว้ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยที่สร้างแรงจูงใจมีความสัมพันธ์กับการถ่ายทอดยุทธศาสตร์จากระดับองค์การสู่ระดับหน่วยงานและระดับบุคคลตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)
2. ปัจจัยที่สร้างบรรยากาศในการทำงานมีความสัมพันธ์กับการถ่ายทอดยุทธศาสตร์จากระดับองค์การสู่ระดับหน่วยงานและระดับบุคคลตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาใช้ในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และศึกษากระบวนการถ่ายทอดการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาใช้ในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ โดยศึกษาเฉพาะหมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ในส่วนของการถ่ายทอดยุทธศาสตร์จากระดับองค์การสู่ระดับหน่วยงานและระดับบุคคล

2. ขอบเขตด้านประชากร ศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และได้รับความรู้เกี่ยวกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2551-2552 โดยสุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota Sampling) จำแนกตามประเภทหน่วยงาน เมื่อได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างแล้ว จึงเลือกตัวอย่างโดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ได้กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 312 คน

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1. เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หมายถึง เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางสำหรับพัฒนาการบริหารจัดการในองค์กร โดยศึกษาหมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ในส่วนของการถ่ายทอดยุทธศาสตร์จากระดับองค์การสู่ระดับหน่วยงานและระดับบุคคล

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาใช้ในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หมายถึง เงื่อนไขหรือองค์ประกอบที่สนับสนุนให้การนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาใช้ในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการประสบผลสำเร็จ โดยแบ่งเป็น

2.1 ปัจจัยที่สร้างแรงจูงใจ ประกอบด้วย ความสำเร็จของงาน การยกย่องชมเชย และความก้าวหน้าในงาน

- ความสำเร็จของงาน หมายถึง การที่บุคคลสามารถทำงานได้เสร็จสิ้น และประสบความสำเร็จ สามารถแก้ปัญหาในการปฏิบัติงาน และเกิดความพอใจในผลการปฏิบัติงาน

- การยกย่องชมเชย หมายถึง การได้รับการชมเชย ยกย่อง ชื่นชมในผลงาน หรือการดำเนินงานจากผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาและบุคคลอื่น

- ความก้าวหน้าในงาน หมายถึง โอกาสในการเลื่อนตำแหน่งหรือระดับสูงขึ้น และมีโอกาสได้รับการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะที่เพิ่มขึ้นในวิชาชีพจากการปฏิบัติงาน ตลอดจนโอกาสการศึกษาต่อ อบรม ฝึกงาน

2.2 ปัจจัยที่สร้างบรรยากาศในการทำงาน ประกอบด้วย นโยบายการส่งเสริมการนำ PMQA มาใช้ในองค์กร การบริหารงาน ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือเพื่อนร่วมงาน และการพัฒนา/ฝึกอบรมบุคลากร

- นโยบายการส่งเสริมการนำ PMQA มาใช้ในองค์กร หมายถึง ความสามารถในการจัดลำดับเหตุการณ์ต่าง ๆ ของการทำงาน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงนโยบายของหน่วยงาน และการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

- การบริหารงาน หมายถึง การบริหารงาน การจัดระบบงานของผู้บังคับบัญชา

- ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือเพื่อนร่วมงาน หมายถึง สภาพความสัมพันธ์ การมีปฏิสัมพันธ์ของบุคคลกับคนอื่น ๆ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานในสถานการณ์ต่าง ๆ การร่วมมือปฏิบัติงาน การช่วยเหลือ การสนับสนุนและการปรึกษาหารือ

- การพัฒนา/ฝึกอบรมบุคลากร หมายถึง การเพิ่มประสิทธิภาพให้กับบุคลากร เพื่อให้มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานตามแผนการปฏิบัติงานอย่างได้ผลดี ทั้งที่เป็นการฝึกอบรมในขณะปฏิบัติงาน เช่น การหมุนเวียนงาน การมอบหมายงาน การสอนงาน และการฝึกงานต่างฝ่าย และการฝึกอบรมนอกเวลาปฏิบัติงาน เช่น การศึกษาด้วยตนเอง การบรรยายในห้องเรียน การประชุมเชิงปฏิบัติการ การฝึกงาน การเข้าร่วมกิจกรรมในองค์กร และการเข้าร่วมกิจกรรมนอกองค์กร

3. กระบวนการถ่ายทอดการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาใช้ในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หมายถึง การศึกษากระบวนการถ่ายทอดยุทธศาสตร์จากระดับองค์กรสู่ระดับหน่วยงานและระดับบุคคลใน 5 ขั้นตอน ได้แก่ การจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ การสื่อสารทำความเข้าใจอย่างทั่วถึง การผูกมัดต่อความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร การจัดทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรในทุกระดับ และการมีระบบในการติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติราชการ

3.1 การจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ หมายถึง ระบบในการถ่ายทอดตัวชี้วัดและเป้าหมายจากระดับองค์กรลงสู่ระดับหน่วยงาน และระดับบุคคล เพื่อผลักดันให้เกิดความสำเร็จตามยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้

3.2 การสื่อสารทำความเข้าใจอย่างทั่วถึง หมายถึง การทำให้บุคลากรในองค์การทราบถึงวิธีการ/กระบวนการในการถ่ายทอดตัวชี้วัดและเป้าหมายจากระดับองค์การลงสู่ระดับหน่วยงานและระดับบุคคล เพื่อให้บุคลากรมีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามระบบการถ่ายทอดตัวชี้วัดและเป้าหมายของส่วนราชการได้อย่างถูกต้อง

3.3 การผูกมัดต่อความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ หมายถึง การมีความรับผิดชอบต่อผลงานที่ได้รับการถ่ายทอดตัวชี้วัดและเป้าหมาย

3.4 การจัดทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร หมายถึง การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการเป็นลายลักษณ์อักษร ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาทุกระดับ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับตัวชี้วัด และเป้าหมาย รวมถึงเกณฑ์การประเมินผลความสำเร็จที่สามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

3.5 การมีระบบในการติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติราชการ หมายถึง ระบบในการประเมินผลสำเร็จตามตัวชี้วัดและเป้าหมายที่ถ่ายทอดลงไปในแต่ละระดับ เพื่อติดตาม กำกับให้มีการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายโดยรวมขององค์การ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ทราบปัจจัยที่มีผลต่อการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาใช้ในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
2. ทราบกระบวนการถ่ายทอดการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาใช้ในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
3. นำเสนอผลเพื่อใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการพัฒนาคูณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ