

## การส่งเสริมการบริหารจัดการภาครัฐของไทย

### The Promotion for Public Management in Thai Civil Service

สรวิชญ์ เปรมชื่น<sup>1</sup>

#### บทคัดย่อ

ในงานศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ (1) มุ่งศึกษา แนวคิดระบบคุณภาพ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (2) แนวทางปฏิบัติที่หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยมีวิธีการวิจัย เชิงคุณภาพ และมีพื้นที่เป้าหมายในส่วนราชการระดับ กรม 5 แห่ง คือ กรมการพัฒนาชุมชน กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และศึกษาเปรียบเทียบ กับส่วนราชการในระดับจังหวัด คือ สุพรรณบุรี นครปฐม ชัยนาท อ่างทอง และ สมุทรสงคราม มีการศึกษาวิจัยหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public administration)

ผลวิจัยที่ค้นพบ คือ กรมบริการที่มีประสบการณ์จากการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้กับหน่วยงานภายนอกจะมีขีดความสามารถในการเพิ่มการบริการงานที่มีนวัตกรรมได้ (innovation services) ในส่วนกรมนโยบายเน้นให้ความสำคัญต่อการมุ่งรักษามาตรฐานระบบงานและเน้นการจัดทำนโยบาย ส่วนจังหวัดมุ่งรักษามาตรฐานความนิยมด้วยกิจกรรมบริการที่เข้าถึงภาคประชาชน ทั้งนี้มีข้อเสนอว่า การส่งเสริมให้ส่วนราชการในระดับกรมและจังหวัด หากสามารถนำแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐทั้ง 7 ด้าน มาพัฒนาระบบงานเพื่อสร้างคุณค่าเพิ่มในองค์การและผู้รับบริการ และต่อยอดนวัตกรรมสม่ำเสมอ จะส่งผลต่อการยกระดับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของรัฐแบบก้าวกระโดดเทียบเคียงส่วนราชการในและต่างประเทศชั้นนำได้ อย่างยั่งยืน.

**คำสำคัญ:** การบริหารจัดการภาครัฐ, ธรรมภิบาล, หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรังสิต

---

### Abstract

The paper has 2 purposes (1) To study the concept of Public Management Quality Award (2) Improvement of Public Management in central and regional government sector. This 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.

The study was found that service-based department focused on the development of their management quality to enhance efficiency and effectiveness of the service results. 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, Good Government, Efficiency and Effectiveness

## 1. บทนำ

การพัฒนากระบวนการเป็นไปอย่างยั่งยืน สามารถยกระดับมาตรฐานการทำงาน รองรับการพัฒนากระบวนการ และสามารถติดตามการจัดการของภาครัฐได้อย่างต่อเนื่อง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้นำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบราชการและเริ่มดำเนินการกำหนดให้มีตามระบบการรับรองการปฏิบัติราชการตั้งแต่ปี 2549 โดยประยุกต์ใช้จากระบบคุณภาพการบริหารภาครัฐและเอกชนของต่างประเทศ มาปรับปรุงและพัฒนาองค์กรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ผ่านระบบการประเมินและมีการมอบรางวัลกิจกรรมที่ส่งเสริมคุณภาพแก่หน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน

PMQA เป็นคำย่อมาจาก Public Sector Management Quality Award หมายถึง รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มพัฒนามาตรฐานและคุณภาพของการบริหารจัดการ จนได้เป็นวาระแห่งชาติที่มีความสำคัญต่อเนื่องมาตลอดนับจากยุคปฏิรูประบบราชการเพราะช่วยส่งผลต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งนี้เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2559 ได้มีการแถลงข่าวที่ทำเนียบรัฐบาล โดยนายปรเมธี วิมลศิริ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ร่วมกับ นายเทวินทร์ วงศ์วานิช ประธานศูนย์เพื่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน TMA (TMA Center for Competitiveness) และประธานคณะกรรมการจัดการข้อมูลและสื่อสารประชาสัมพันธ์ 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 ปัจจุบันที่ทำให้ไทยมีอันดับที่ดีที่สุดคือ สภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 13 จาก 61 ประเทศเท่ากับเมื่อปี 2558 ในขณะที่ “ปัจจัยด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ” มีอันดับดีขึ้นถึง 4 อันดับ จากอันดับที่ 27 เป็นอันดับที่ 23 ตรงข้ามกับด้านประสิทธิภาพของภาครัฐและโครงสร้างพื้นฐานที่มีอันดับลดลง 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 รวมไปถึงคุณภาพของการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนความน่าเชื่อถือขององค์กรภาครัฐที่จะปฏิบัติตามนโยบายที่ประเทศได้กำหนดไว้ตามแผนงานสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย เป็นผลต่อเนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ประกอบกับมีการใช้ระบบประเมินผลงานของส่วนราชการใหม่โดยเน้นที่ผลลัพธ์แบบบูรณาการในมิติประสิทธิผลหรือ ระบบ GES (Government Evaluating System) มาใช้ควบคู่ไปด้วย จึงนับได้ว่าแนวคิดการพัฒนาคุณภาพบริหารจัดการภาครัฐย่อมมีความครอบคลุมความเป็นองค์กรคุณภาพ การมีประสิทธิภาพ และเพิ่มประสิทธิผล เสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารภาครัฐแบบก้าวหน้า จะส่งผลให้เกิดประโยชน์ ต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมอันนำมาซึ่งสังคมที่อยู่ดีมีสุขสอดคล้องต่อการ

พัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 และฉบับที่ 12 และประกาศใช้ในปี 2559 ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันนี้ ย่อมก่อประโยชน์ต่อเนื่องไปถึงผู้รับประโยชน์ คือ ภาคประชาชนได้

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

ในด้านเนื้อหา ประกอบด้วย (1) การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษา แนวคิดระบบคุณภาพ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อเพิ่มความสามารถในการบริหารและการจัดการภาครัฐ ที่สอดคล้องต่อหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในราชการ ในหน่วยงานส่วนกลางระดับกรมและหน่วยงานส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด (2) ศึกษากระบวนการ ตลอดจนแนวทางปฏิบัติที่หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดำเนินการ โดยใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และการสร้างค่านิยมร่วม (core value) และ (3) มุ่งศึกษา เฉพาะกรอบแนวคิด ทฤษฎี ที่จะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในการบริหารราชการเป็นสำคัญ ซึ่งมีกระบวนการแปลงค่าเป้าหมายไปในระบบราชการไทย จนสามารถกำหนดเป็นแผนการพัฒนางานด้านต่างๆ ตามเป้าประสงค์ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ได้จำกัดการศึกษาเฉพาะผลการปรับใช้ตามกรอบแนวคิด ทฤษฎี และความเกี่ยวข้องกับเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ที่จะก่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นสำคัญ

## 3. การดำเนินการวิจัย มีขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

1. ศึกษาวิจัย โดยอาศัยการสำรวจ (exploratory research) เอกสารผลการประเมินจากผลลัพธ์ในหมวด 7 (สรวิชญ์ เปรมชื่น, 2555) และผลประเมินตามคำรับรองผลการปฏิบัติราชการ 4 ด้าน คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุณภาพการบริการ และการเรียนรู้และเติบโต ของหน่วยงานทั้ง 10 แห่ง เพื่อทดสอบทฤษฎี โดยอาศัยวิธีแบบผสมผสาน ระหว่างระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) และประยุกต์ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ที่จำเป็นและเหมาะสม

2. ศึกษาเอกสาร คือ 1) การศึกษาตัวแบบทฤษฎีที่ต้องการทดสอบเพื่อเทียบเคียง คือทฤษฎี แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การจัดการภาครัฐใหม่ กฎหมาย ระเบียบ กฎกระทรวง กรอบการจัดทำแผนปฏิบัตินโยบายรายปีตลอดจน เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ รวมทั้งแนวคิดและทฤษฎี จากองค์ความรู้ด้านปรัชญา สังคม วัฒนธรรมองค์การ

3. ศึกษาข้อมูลจากภาคสนามจริง (field research) ในการศึกษาปรากฏการณ์และผลสัมฤทธิ์จากส่วนราชการระดับกรม และจังหวัดที่มีผลการประเมินด้านการบริหาร ในมิติประสิทธิภาพ มิติประสิทธิผล และผลการประเมินเชิงเปรียบเทียบระหว่างส่วนราชการระดับกรมและจังหวัดที่มีผลการประเมินที่ดี 5 อันดับสูง เป็นตัวแบบที่ดี (good practice) ของประเทศ โดยอาศัยเครื่องมือศึกษา 3 ชุด ได้แก่ แบบประเมินประสิทธิผลของรัฐ

4. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in depth interview) และเก็บรวบรวมเอกสารทั้งที่ได้รับจากองค์การที่ศึกษานำผลการศึกษาที่รวบรวมข้อมูลจากข้อมูลของสำนักงาน ก.พ.ร. และนำมาเทียบเคียงกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ แบบเจาะลึกและร่วมประชุมกับหัวหน้าคณะทำงาน PMQA ประกอบด้วยนักบริหารระดับสูง ได้แก่ อธิบดี หรือ รองอธิบดี ทุกหน่วยงานที่ศึกษา และเข้าพบสัมภาษณ์ ประชุมผู้บริหารเชิงปฏิบัติการ รวมถึงได้รับข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการภาครัฐของสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งเป็นผู้ชำนาญการ ผู้ทรงคุณวุฒิ เข้าร่วมประชุมด้วย

5. ศึกษาแนวคิดกรอบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จากทฤษฎีของคริสโตเฟอร์ ฮูดส์ 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)

#### 4. ผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่ามีข้อค้นพบที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

ประการแรก เกณฑ์การพัฒนา หรือแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมีรายละเอียดมากมาย โดยเฉพาะมีจำนวนหมวดที่ต้องดำเนินการถึง 6 หมวดใหญ่ และหมวดผลลัพธ์ที่ต้องบรรลุผล (หมวด 7) รวมทั้งสิ้น 43 ประเด็นหัวข้อ แล้วยังแยกออกเป็นระดับย่อย ตามที่ปรากฏในตารางแสดงวิธีหรือกระบวนการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งหมายถึงตาราง ADLI (Approve, Deploy, Learning, Integration)<sup>1</sup> จึงเป็นการยากที่จะให้บุคลากรที่ไม่ใช่คณะทำงานในหน่วยงานแต่ต้องเข้าร่วมมือในการพัฒนาองค์กรจะมีความเข้าใจภายใต้เวลาที่จำกัด ยิ่งกำหนดว่าควรมีเทคนิคเครื่องมือการปรับปรุงคุณภาพการบริหารจัดการสมัยใหม่ ซึ่งเป็น management tools หลายรายการเข้ามาผสมด้วยบุคลากรที่ไม่คุ้นเคย หรือ รับรู้แต่การปฏิบัติราชการตามบทบาทหน้าที่ปกติ ซึ่งต้องยอมรับว่าเป็นคนขี้มากในองค์กร และยังไม่ได้เข้าถึงวิธีการเทคนิคสมัยใหม่นี้ จึงไม่สามารถจัดทำกิจกรรมการปรับปรุงพัฒนาได้ทันเวลาหรือได้ผลตามคาดหมาย อาทิเช่น การประเมินผลการบริหารความเสี่ยง ซึ่งเกณฑ์กำหนดใน การบริหารความเสี่ยง ในหมวดที่ 2 ประเด็นที่ 7 (SP7) วรรคท้าย ตามตาราง ADLI ว่าจะต้องทำแผนบริหารความเสี่ยง ซึ่งในระยะถัดไปต้องมุ่งลดความเสี่ยงที่เหลืออยู่ โดยหน่วยงานต้องมีแผนการทำงานลดความเสี่ยงชัดเจนในปีงบประมาณหน้า บุคลากรในหน่วยงานทุกแห่งก็ไม่สามารถทำได้ทันเวลาตามที่กำหนด ดังผลตรวจสอบกิจกรรมการปรับปรุงเป็นรายไตรมาส ตามแผนพัฒนาองค์กรที่ส่วนราชการนำส่ง แก่สำนักงาน ก.พ.ร. เมื่อเสร็จสิ้นปีงบประมาณ

---

ADLI (แอคที) หมายถึง ตารางแสดงขั้นตอน การประเมินกระบวนการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ตั้งแต่หมวด 1 ถึงหมวด 6 และใช้ตาราง LeTCLi “เส็ดซีลี” เป็นการประเมินส่วนผลลัพธ์ (หมวด 7) ส่วนความหมายของอักษรย่อ ADLI คือ Approach (A) หมายถึง มีระบบแบบแผนมีกระบวนการ/ระบบที่มีประสิทธิภาพและทำอย่างเป็นระบบเพื่อรองรับกิจกรรมในหัวข้อที่ประเมิน Deployment (D) หมายถึง นำไปใช้ตามหัวข้ออย่างทั่วถึง มีกระบวนการ/ระบบเป็นที่เข้าใจยอมรับและเริ่มมีบทบาท สนับสนุน กระบวนการที่จัดขึ้น Learning (L) หมายถึง เกิดการเรียนรู้ในองค์กร เริ่มมีการประเมินประสิทธิผลของกระบวนการ/ระบบของ กิจกรรมที่จัดขึ้น อาจมีการปรับปรุงให้มีกระบวนการ/ระบบให้ดีขึ้น Integration (I) หมายถึง บูรณาการเชื่อมโยงสอดคล้องกัน กระบวนการ/ระบบของกิจกรรมสอดคล้อง สนับสนุนกิจกรรมสำคัญขององค์กรที่ระบุไว้ในภารกิจ/ยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการขององค์กรนั้น

ประการที่สอง การจะพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดผลกว้างขวาง ปฏิบัติได้อย่างถ้วนทั่ว ควรมีผู้เชี่ยวชาญหรือมีที่เลี้ยงให้ความรู้ความเข้าใจการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการในระบอบราชการในทุกส่วนราชการ ควรผสานระบบคุณภาพให้เข้าเป็นเนื้องานในราชการปกติดังเช่นภาคเอกชนมีกิจกรรมที่บุคลากรในกลุ่ม/ฝ่ายงาน ที่จัดตั้งขึ้นมาด้วยความสมัครใจร่วมกันดำเนินการเพื่อปรับปรุงวิธีการหรือกระบวนการทำงานให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น (QCC) และสำหรับภาครัฐควรมีเทคนิคการบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (TQM) ที่เน้นความสำคัญสูงสุดต่อลูกค้า เพื่อให้ได้มาซึ่งงานหรือบริการที่มีคุณภาพที่ดีกว่า มาปรับปรุงพัฒนากระบวนการหลักและกระบวนการรองขององค์กรอย่างต่อเนื่อง ก็จะเป็นผลให้ระบบคุณภาพเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิบัติงานปกติ สร้างความคุ้นเคยในตัวผู้ปฏิบัติงานได้ด้วย โดยเริ่มจากพัฒนานักบริหารงานระดับต้นให้มีการเรียนรู้ เทคนิคเครื่องมือสำคัญ ที่เหมาะสมตามบทบาทหน้าที่ของบุคลากรนั้น และสนับสนุนจูงใจให้เข้ามาพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ ใช้หลักการประเมินผล และกำหนดให้เป็นสมรรถนะสำหรับนักบริหารระดับกลาง ระดับสูง และที่จะต้องผ่านหลักสูตรความรู้ความเข้าใจ และมีสถานะเป็นผู้พัฒนา “ทีมงานคุณภาพ” ที่ต่างประเทศเรียกบทบาทนี้ว่า career manager คือ ต้องสามารถสร้างคณะทำงานที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบคุณภาพได้ จึงจะเลื่อนไหลรับตำแหน่งสูงขึ้นได้ ถ้าหากส่วนราชการดำเนินการเช่นนี้ได้จริง ผลลัพธ์ที่ดีจะตกกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่จะรับมอบบริการสาธารณะที่ดีเพิ่มขึ้นด้วย

ประการที่สาม การที่สำนักงาน ก.พ.ร. จัดทำเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ระดับพื้นฐาน และกำหนดให้ส่วนราชการระดับกรมและจังหวัด เริ่มดำเนินการในปีแรกสองหมวด ต่อเนื่องไปจนครบหกหมวดใน 3 ปี ได้เกิดผลดีต่อการสร้างสรรคกิจกรรมมากมายให้เกิดขึ้นในหน่วยงานอาทิ การที่ต้องจัดทำตามขั้นตอนในหมวดที่ 3 (การมุ่งเน้นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) ได้ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพรวมถึงช่องทางในการส่งมอบบริการที่ดีขึ้นแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามที่ระบุในลักษณะสำคัญของหน่วยงานนั้น นอกจากนี้ วิธีการในการพัฒนาด้วยกระบวนการและเครื่องมือ โดยใช้การส่งเสริมให้ความรู้แก่คณะทำงานซึ่งถือเป็น PMQA Team ของส่วนราชการ เพื่อส่งผ่านไปยังบุคลากรภายในองค์กรทุกภาคส่วน โดยมีผู้นำองค์กรนั้นเป็นหัวหน้าทีม ถือว่าส่งผลดีต่อการเพิ่มแรงจูงใจต่อการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของหน่วยงานนั้นด้วย ขณะที่ สำนักงาน ก.พ.ร. ในหลายปีที่ผ่านมา ได้พยายามคัดเลือกหน่วยงานเด่นระดับกรม และจังหวัด ในการให้รางวัลองค์กรที่มีผลงานการบริการที่ดี ย่อมเป็นการสนับสนุนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน ทั้งยังเสริมสร้างให้บุคลากรในภาครัฐในหลายส่วนงานที่ยังไม่ได้มีส่วนร่วมเพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเพราะเหตุที่อ้างว่า มีภารกิจที่ต้องดำเนินการมาก ให้กลับมาเข้าร่วมกิจกรรมในระยะต่อไป โดยไม่อ้างติดพันภารกิจอื่นๆ และหากการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ถือเป็นคำรับรองบังคับ ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น และต้องดำเนินการต่อเนื่องคล้ายการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการในภาคเอกชนที่ทุกฝ่ายต้องปฏิบัติ ประชาชนผู้รับบริการจะได้รับคุณค่าบริการ ตรงกับระดับความคาดหวังที่สูงขึ้นได้

ประการที่สี่ เมื่อกระบวนการส่งเสริมการบริหารจัดการภาครัฐในอนาคต ในหน่วยงานระดับกรม และจังหวัด ถูกกำหนดไว้ให้อยู่ในคำรับรองการปฏิบัติงานและนำมาเป็นผลการประเมินส่วนบุคคลในระบอบราชการไทยด้วย นั่นจะเป็นผลให้เกิดการตื่นตัวและจูงใจให้เกิดแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมากยิ่งขึ้น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ จะถูกยกระดับดีขึ้นตามมาด้วย เกิดรูปแบบกระบวนการเรียนรู้ที่มีความหลากหลาย แทรกซึมเป็นสำนึกร่วมด้านเพิ่มผลิตภาพ

(productivity awareness) คล้ายกันกับภาคเอกชนที่การปฏิบัติงานไม่เพียงแต่ต้องทำตามหน้าที่ หากแต่ต้องสร้างคุณค่าเพิ่มและตอบสนองต่อความคาดหวังของลูกค้า หรือผู้รับบริการได้สูงขึ้นอีกด้วย อาทิ การร่วมมือกันยกระดับองค์การให้เข้ารับการมาตรฐาน ISO 9001 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) มิติระดับของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการยอมรับว่าเป็นองค์กรที่พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง (effectiveness governance and continuous improvement) องค์กรภาครัฐนั้น ย่อมก้าวเข้าสู่เป้าหมายขีดสมรรถนะขั้นสูงสุดของการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐแบบก้าวหน้า และยังสามารถนำมาเป็นต้นแบบแก่ส่วนราชการอื่นๆ อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หรือ หน่วยให้บริการพิเศษของรัฐใช้เทียบเคียงเป็นตัวแบบในการปฏิบัติได้อย่างดี

## 5. การอภิปรายสรุปผล

1. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาด้านคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในระบบราชการไทย เริ่มจากภาครัฐควรส่งเสริมให้มีการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในประเด็นที่สำคัญ สิ่งที่น่าสนใจ มีดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ในส่วนราชการระดับกรม ขณะที่มีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ จะสังเกตได้ว่า กรมบริการส่วนใหญ่จะมุ่งพัฒนาระบบงานบริการให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มุ่งเน้นความคาดหวังของผู้รับบริการ โดยเน้นการมีส่วนร่วมการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่ในหลายกรณี กรมเหล่านั้น ยังไม่ได้ทำการศึกษาลักษณะของงานบริการในอนาคต ซึ่งส่วนนี้ หน่วยงานและสำนักงาน ก.พ.ร. ควรที่จะศึกษาการปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์ให้กับส่วนราชการดังกล่าว โดยพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริการในอนาคตและนวัตกรรมบริการที่สอดคล้องต่อบทบาทภารกิจของส่วนราชการที่สอดคล้องต่อสภาวะแวดล้อมภายนอก มากกว่าที่จะมุ่งให้ส่วนราชการเรียนรู้ความต้องการพื้นฐานของผู้รับบริการเป็นปัจจัยความสำเร็จหลัก และควรมีวิธีเก็บข้อมูลที่ไม่ใช่เน้นเพียงระดับความพึงพอใจและไม่พึงพอใจ ซึ่งเป็นวิธีการที่ค่อนข้างไม่ทันสมัย เนื่องจากการศึกษาทางวิชาการสมัยใหม่มุ่งเน้นให้องค์กรสมัยใหม่สามารถเติบโตแบบยั่งยืนได้โดยการปรับตัวให้ทันการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ของลูกค้าหรือผู้รับบริการ ซึ่งมักเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ต้องพัฒนาให้องค์กรมุ่งเน้นลูกค้าเป็นสำคัญ (Customer Focus) โดยใช้แนวทางที่เรียกว่า “การรับฟังเสียงของลูกค้า” (Voice of Customer) เป็นการค้นหาความคิด ความรู้สึก และความปรารถนาของผู้รับบริการ แบบเข้าถึงวิถีชีวิต จิตใจ อาทิ นักพัฒนาชุมชนในระดับตำบลจะเข้าใจความเป็นอยู่ของลูกค้าบ้าน สมาชิกมีกี่คน ประกอบอาชีพอะไร มีรายได้ เพียงพอเลี้ยงชีพหรือไม่ ผู้ใดในครอบครัวยังไม่สามารถหางานเพื่อเชื่อมโยงหน่วยงานอื่นจัดหางานให้ โดยมีเป้าหมายเพื่อต้องการให้ลูกค้าหรือผู้รับบริการ เกิดความผูกพันองค์กร จึงต้องมีความเข้าใจถึงลูกค้าหรือ ผู้รับบริการ ทั้งคุณลักษณะ ความต้องการและความคาดหวังของ เพื่อให้องค์กรสามารถตอบสนองได้ตรงตามความต้องการของ ผู้รับบริการ และรวมไปถึงการให้บริการที่จะทำให้เกิดความคาดหวัง เพื่อให้ผู้รับบริการ เกิดความจงรักภักดีกับองค์กร อย่างไรก็ดี ระยะที่ผ่านมามองเห็นได้ว่าหลายองค์กรในภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ

และภาคเอกชนมีการนำระบบการบริหารจัดการที่ดี มากมาย ที่จะทำให้ลูกค้าเกิดความผูกพัน (Customer engagement) เช่น CRM CEM เป็นต้นมาปฏิบัติ เพื่อให้องค์กรเกิดการเติบโตอย่างได้เปรียบทางการแข่งขัน และเกิดความยั่งยืนตลอดไป ข้อสรุปที่ค้นพบ ประเด็นที่สอง เมื่อมีการศึกษาต่อเนื่องเพื่อเปรียบเทียบมิติประสิทธิผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ เพราะส่วนราชการต่างๆ มักให้ความสำคัญต่อ มิติประสิทธิผลค่อนข้างมากกว่ามิติอื่นๆ เหตุผลหนึ่ง เพราะมิตินี้จะเกี่ยวข้องกับสัดส่วนการเบิกจ่ายงบประมาณด้วย ซึ่งแม้จะต้องดำเนินการตามค่าถ่วงน้ำหนัก เช่น มิติประสิทธิภาพ มิติคุณภาพบริการ มิติการพัฒนาองค์กร และมิติการเรียนรู้และการเติบโตขององค์กร ในสัดส่วนค่าถ่วงน้ำหนักแต่ละมิติที่ต่างกันแต่เมื่อมีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐต่อเนื่อง โดยนำเรื่องของเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ แต่ละประเด็นเชิงลึกที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นตัวชี้วัดคู่กับมิติต่างๆ ตามคำรับรองรายมิติ ย่อมจะเกิดผลดีช่วยลดความซ้ำซ้อนของตัวชี้วัดและความสิ้นเปลืองบุคลากรที่ต้องมาจัดเก็บข้อมูลตัวเลขผลลัพธ์ด้านต่างๆ รวมถึงภาระการจัดทำเอกสารด้วย และข้อสรุปที่ค้นพบ และ ประเด็นที่สาม ในเมื่อสำนักงาน ก.พ.ร. มีบทบาทนำในทางวิชาการ ในการศึกษารูปแบบการพัฒนาส่วนราชการต่างๆ ในประเด็นของการจัดทำระบบสารสนเทศและการจัดการความรู้แบบบูรณาการ ควรจัดให้ส่วนราชการ ได้นำองค์ความรู้ต่างๆ มาจัดรูปแบบให้มีความสอดคล้องต่อประเด็นทางยุทธศาสตร์ ครอบคลุมพันธกิจและความท้าทายของกลุ่มภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ที่มีความใกล้เคียงในภารกิจ บทบาทหน้าที่ต่างๆ ร่วมกันหรือต้องประสานงานต่อกัน เพื่อให้บุคลากรของส่วนราชการกลุ่มนั้นๆ ได้เรียนรู้กระบวนการและวิธีการบริหารจัดการต่างๆ ตามสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจโลกและสังคมในปัจจุบันที่ขับเคลื่อนบนฐานการสร้างมูลค่าเพิ่ม (value creation) เท่านั้น เพราะความรู้ในเชิงวิชาการ เพื่อการพัฒนาในส่วนนี้เป็นหัวใจสำคัญของการมากำหนดเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในระดับก้าวหน้า (progressive level) ที่เน้นการบูรณาการร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร ถือเป็นสมรรถนะขั้นสูงของการบริหารจัดการภาครัฐแบบบูรณาการ ดังเช่นส่วนราชการ ที่แยกตามกลุ่มภารกิจภาคเศรษฐกิจ ภาคสังคม ภาคการศึกษา เป็นต้น

2. ข้อสรุปผลในเชิงติดตามการดำเนินงานในส่วนราชการระดับกรมและจังหวัดที่ศึกษา พบได้ว่า ประการที่หนึ่ง การที่สำนักงาน ก.พ.ร. จะสามารถสร้างแนวร่วมในบุคลากรภาครัฐให้กว้างขวางยิ่งขึ้นได้หากสำนักงาน ก.พ.ร. จะพัฒนาระบบแรงจูงใจในส่วนราชการที่เข้าโครงการการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐตระหนักในความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐโดยบรรจุหลักสูตรการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเข้าเป็นหลักสูตรของนักบริหารระดับกลางและในขั้นบูรณาการให้นักบริหารระดับสูงเพื่อให้ข้าราชการได้เรียนรู้และศึกษาอย่างจริงจัง ใช้เป็นแนวทางการบริหารจัดการ เป็นนักบริหารมืออาชีพ และถือว่าเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาบุคลากรที่จะก้าวสู่การเป็นนักบริหารระดับสูง ประการที่สอง สำนักงาน ก.พ.ร. ควรมุ่งเป้าหมายสู่การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในระดับจังหวัด และชักนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำร่องทั่วประเทศ เพราะบุคลากรของสำนักงานจังหวัดมีจำนวนและคุณภาพไม่พอเพียงแก่การพัฒนาตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และการขาดบุคลากรที่มีความรู้และเข้าใจเกณฑ์รูปแบบ วิธีการ เทคนิคการปรับปรุงงานอย่างบูรณาการเป็นปัญหาที่พบบ่อย ดังในการศึกษาเชิงพื้นที่จังหวัดต่างๆ พบข้อเท็จจริงก็คือ การบริหารราชการในภูมิภาค สำนักงานจังหวัด ต้องอาศัยบุคลากรจากส่วนราชการอื่นที่เข้ามาปฏิบัติงานในจังหวัด ให้เข้ามาเป็นผู้ช่วยดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งเป็นการยากที่จะพัฒนาบุคลากรที่มาจากส่วนราชการที่ต่างกันให้มีความรู้ความเข้าใจ ในทิศทางเดียวกันเพราะต้นสังกัดบังคับบัญชาต่างกัน

เพื่อให้มีระดับใกล้เคียงกันในจังหวัดนั้นๆ ได้ เป็นผลให้วิธีการพัฒนา ขาดข้อสรุปและขาดมิติมุมมองที่ครอบคลุมครบถ้วน ในส่วนนี้สำนักงาน ก.พ.ร. จะต้องสร้างวิทยากรในระดับพื้นที่ให้มีจำนวนที่เพียงพอและมีคุณภาพ เพื่อให้การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ในระดับจังหวัดรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเริ่มให้ความสำคัญได้มีองค์ความรู้ที่ถูกต้องสามารถถ่ายทอดการบริหารแบบคุณภาพภายในหน่วยงานนั้นๆ ได้ดีอย่างต่อเนื่อง และ ประการที่สาม ระบบการให้รางวัลจากความสำเร็จต่อการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ที่สำนักงาน ก.พ.ร. ดำเนินการอยู่นั้น ยังไม่มีพลังและแรงจูงใจมากเพียงพอที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของหน่วยงานภาครัฐให้มีความใส่ใจในการยกระดับตามเกณฑ์คุณภาพที่สูงขึ้นได้ ดังนั้น จึงปรากฏว่าหลายหน่วยงานไม่ได้มีการพัฒนาตามเกณฑ์คุณภาพในหลายประเด็นอย่างจริงจังต่อเนื่อง แต่นำผลจากการปฏิบัติในปีที่ผ่านมา ยกขึ้นมาใช้เป็นผลในปีปัจจุบัน ทำให้ไม่เข้าหลักเกณฑ์ของการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและได้มาตรฐานที่สูงขึ้นได้ ทั้งนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ควรมีผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ มาเสริมและสามารถแนะนำ การปิดช่องว่างการพัฒนาในหน่วยงานระดับกรม และ จังหวัดทั่วประเทศ และควรติดต่อเข้าไปสนับสนุนในแต่ละหน่วยงานด้วยการให้คำปรึกษาเชิงลึกด้วยคู่ขนานกับการตรวจประเมินหลักฐาน ตามตาราง ADLI และค่าผลลัพธ์ เท่านั้น

## 6. ข้อเสนอแนะ ที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้

1. ข้อเสนอแนะต่อส่วนราชการทั่วไป ประกอบด้วย ประการที่หนึ่ง ผลการศึกษาปรากฏว่า กรมนโยบายมีความคิดว่าส่วนราชการตนไม่ใช่เป็นกรมที่เน้นบริการ ประเด็นหน่วยงานจึงให้ความสำคัญกับการมุ่งเน้นที่ลูกค้าหรือประเด็นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียน้อยกว่าการจัดทำนโยบาย หรือศึกษามาตรการที่ตอบสนองต่อฝ่ายบริหารระดับสูง ทั้งๆ ที่ข้อเท็จจริงส่วนราชการของไทยทั้งหมดอยู่ภายใต้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีลักษณะเป็นงานบริการโดยพื้นฐานอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น ก.พ.ร. จึงควรยกเลิก คำเรียกหรือมีเช่นนั้นต้องสร้างความกระจำซัดถึงคำว่าการประเภทบริการและกรมประเภทนโยบาย เพื่อป้องกันความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติงาน ประการที่สอง พบว่า ตัวชี้วัดหลายตัวที่อยู่ในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นตัวชี้วัดที่ขาดความสัมพันธ์กันภายในเกณฑ์ ควรมีการปรับปรุงตัวชี้วัดต่างๆ ที่อยู่ในเกณฑ์ให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกัน อาทิ เมื่อกำหนดให้มีการจัดทำฐานข้อมูลเชิงยุทธศาสตร์ เป็นสารสนเทศที่ถูกต้อง ครบถ้วน ครอบคลุม ดังที่กำหนดในหมวดที่ 4 การจัดการความรู้และการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ก็ควรระบุให้มีการนำฐานข้อมูลที่ดีจัดทำนั้น ไปใช้ทบทวนในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์รายปีของหน่วยงานตามที่ระบุในหมวดที่ 2 การจัดทำยุทธศาสตร์ด้วยอย่างมีหลักฐานและหากพิจารณาผลลัพธ์รายหมวด ก็ควรให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันแบบขึ้นน้ำตก ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานมีผลลัพธ์ภายในที่เอื้อผลต่อกัน เข้าลักษณะเป็นตัวชี้วัดผลกระทบ (impact indicators)ต่อการดำเนินการพัฒนาขึ้นไป และสามารถนำไปใช้ในการสร้างคุณค่าเพิ่ม แก่กระบวนการพัฒนาด้านต่างๆ ในองค์กร เพราะถ้าตัวชี้วัดผลลัพธ์ในรายหมวดขาดสัมพันธ์ภาพต่อกัน ระดับของการพัฒนาอาจจะไม่มีผลกระทบต่อการสร้างให้ส่วนราชการนั้นมีความเข้มแข็งต่อไปได้ เท่ากับยังเป็นการพัฒนาแบบแยกส่วน ขาดการบูรณาการผลลัพธ์ ประการที่สาม ข้อกำหนดของการคัดเลือกตัวชี้วัดผลลัพธ์รายหมวดทุกหมวดที่ให้ส่วนราชการสมัครใจเลือกเพียง 1 หรือ 2 ตัว ทั้งที่มีจำนวนรวมถึง 6 ตัวต่อรายหมวด ควรมีการปรับเปลี่ยนใหม่เป็นการคัดเลือก อย่างน้อยกึ่งหนึ่งและควรปรับปรุงให้มีลักษณะ ตัวชี้วัดความสำเร็จแบบกลุ่มคลัสเตอร์ (clustering indicators) เพื่อให้มีความเชื่อมโยง เพื่อส่งเสริมให้ส่วนราชการได้จัดรูปแบบพัฒนาองค์กรเป็นขั้น เป็นตอนตามตาราง ADLI ในเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐแต่ละข้ออย่างจริงจัง ย่อมจะเป็น

ผลให้การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐส่งผลต่อเนื่อง องค์กรจะได้คุณค่าเพิ่มขึ้นด้วย จึงควรมีการศึกษาชุดตัวชี้วัดผลลัพธ์ของ PMQA ขึ้นใหม่ และประการที่สี่ แม้ว่า สำนักงาน ก.พ.ร. จะมีการจัดทำหลักสูตรการบริหารจัดการที่มีสาระเกี่ยวข้องตามเกณฑ์อย่างครบถ้วน และเปิดโอกาสให้บุคลากรภาครัฐ ได้ลงทะเบียนเสียค่าใช้จ่ายไม่สูงมากแบบหลักสูตรสาธารณะ(public course) เพื่อเป็นแนวทางให้กับส่วนราชการต่างๆ ใช้เป็นหลักในการพัฒนาองค์กรแล้วก็ตาม แต่เพราะรายละเอียดภายในเกณฑ์ การส่งเสริมการบริหารจัดการภาครัฐ ที่มีเกณฑ์ถึงหกหมวด ข้อมมีเนื้อหาสาระประกอบภายในอยู่มากมาย ยกตัวอย่างเช่น ใน SP7 หมวดที่สอง เรื่องของการบริหารความเสี่ยงแบบ COSO ก็ควรที่จะนำเสนอองค์ความรู้ตามเกณฑ์มาตรฐานความเสี่ยงแบบ COSO ประกอบเพื่อให้ส่วนราชการได้ไปศึกษาวิจัยค้นคว้าเพิ่มเติมมากกว่าที่จะนำเสนอตัวแบบฟอร์มให้หน่วยงานไปศึกษา หรือในส่วนของจัดการองค์ความรู้ เช่น กระบวนการจัดการความรู้ (KM) ข้อมจะมีความสอดคล้องกับการสร้างระบบสารสนเทศของฐานองค์ความรู้ของหน่วยงานนั้นด้วย ในส่วนนี้กระบวนการ KM โดยทั่วไปจะไม่บ่งบอกให้เกิดการพัฒนาในลักษณะนี้ เมื่อสำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดให้ฐานความรู้ควรมีความเชื่อมโยงกับประเด็นยุทธศาสตร์ สำนักงาน ก.พ.ร. และหน่วยงานก็ควรที่จะอธิบายให้เห็นชัดว่า ประเด็นยุทธศาสตร์ 5-6 ประเด็นซึ่งส่วนราชการนิยมจัดทำนั้น ควรจะมีองค์ความรู้อะไรมาเชื่อมโยงเช่นไร และควรมีระบบสารสนเทศเช่นใดมาสนับสนุน จึงจะมีความสอดคล้องในเกณฑ์ต่อเนื่องกันไป เพราะถ้าให้ส่วนราชการไปวิเคราะห์เอง ส่วนราชการก็อาจจะหยิบยกสิ่งที่เป็นเปลือกนอกขององค์ความรู้ มิใช่แก่นความรู้แท้จริงของประเด็นยุทธศาสตร์มาใช้ นานเข้ากิจกรรมนั้นจะกลายเป็นองค์ความรู้ย่อยๆ มิใช่ของค์ความรู้หลัก (core knowledge) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ภายในองค์กรจะทำให้เกิดความสูญเปล่าในกระบวนการ KM ของหน่วยงานซึ่งปัจจุบันใช้งบประมาณไปมีใช้น้อยในเกือบทุกส่วนราชการ

2. ข้อเสนอแนะเพื่อการส่งเสริมการบริหารจัดการภาครัฐในระบบราชการไทย เน้นการพัฒนาสายการปฏิบัติงาน การกำกับควบคุมดูแลให้องค์การมีทิศทางดำเนินงานที่สอดคล้องต่อหลักแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังผลวิจัยที่ได้แสดงตามข้อเสนอข้างต้น แต่ในระยะถัดไประบบราชการไทย ควรจะมีการพัฒนาต่อเนื่อง ดังข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง ปัญหาจากที่ภาครัฐ โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ยังขาดการศึกษารูปแบบการพัฒนาผู้ตรวจประเมินให้มีมาตรฐานในการประเมินให้มีคุณภาพเดียวกัน ไม่ต่างกันมาก ส่วนนี้จะช่วยการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ให้มีความเห็นในทิศทางเดียวกัน ได้ เพราะข้อเสนอแนะของผู้ตรวจประเมินที่ขาดทิศทางเดียวกันและบางส่วนใช้หลักดุลพินิจส่วนตัวในการวินิจฉัยประเด็นการตรวจตามตาราง ADLI และค่าผลลัพธ์ของการดำเนินงาน ข้อมเป็นช่องว่างให้หน่วยงานทำอุทธรณ์ ได้แย้ง อ้างอิงถึงความเห็นที่ปรึกษาที่ต่างกัน โดยเฉพาะที่ปรึกษาที่สำนักงานฯ จัดให้ในครั้งคราวที่มีการเผยแพร่ความรู้ซึ่งหน่วยงานได้มีการดำเนินการตามคำแนะนำดังกล่าวแล้ว ต่อมาผู้ตรวจประเมินตอนสิ้นปี อ้างว่าไม่ตรงกับที่เกณฑ์กำหนดข้อมทำให้เกิดความขัดแย้งและไม่เป็นผลดีต่อระดับความเชื่อมั่นในเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศ ประการที่สอง สถาบันการศึกษา หรือ หน่วยงานวิจัยทั้งหลายควรร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. ศึกษาวิจัยรูปแบบหลักสูตรการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐสำหรับนักบริหารระดับสูงขึ้น โดยเฉพาะเพื่อสร้างทัศนคติเชิงบวกให้นักบริหารระดับสูงได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรวมทั้งนำไปศึกษาปฏิบัติงานในประเทศต้นแบบที่ได้ใช้เกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หรือ TQA ในการขับเคลื่อนองค์กรจนประสบความสำเร็จ เพราะนักบริหารระดับสูงเหล่านั้นจะได้มีความเชื่อมั่นในการกลับมาที่องค์กรตนเองและขับเคลื่อนให้บุคลากรทุกฝ่ายให้ความสำคัญต่อการร่วมทีมเป็นคณะทำงาน การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ

ภาครัฐ ประการที่สาม สถาบันการศึกษา และ สถาบันเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควรร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. ดิพิมพ์ เผยแพร่หน่วยงานที่ได้รับความสำเร็จ ในเรื่องของเกณฑ์คุณภาพและการบริหารจัดการภาครัฐในประเด็นใด ประเด็นหนึ่งหรือแยกออกไปเป็นรายหมวดใดหมวดหนึ่ง เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาของตัวแบบที่ดี และควรระดมที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญในรายหมวด รายประเด็นเหล่านั้นเข้าร่วมในเวทีสัมมนาร่วมกับส่วนราชการที่มีผลการดำเนินงานที่ดี ถือเป็นโอกาสแลกเปลี่ยนทำให้องค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มีการขยายผลและสร้างความสนใจร่วมออกไปสู่สาธารณะได้ ประการที่สี่ สถาบันการศึกษาต่างๆ ควรร่วมจัดทำแผนดำเนินงานร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. ที่จะนำเสนอเทคนิควิธีในการพัฒนาประเด็นของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ในจุดที่มีความสำคัญๆ เพิ่มเติมมากกว่าที่เป็นการให้ความรู้ในตัวเกณฑ์คุณภาพ เพราะระยะของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในหน่วยราชการในขณะนี้ได้ผ่านพ้นเรื่องของการเข้าใจในเกณฑ์คุณภาพไปแล้วจึงควรศึกษาวิจัยให้ส่วนราชการที่มีปัญหาในเรื่องของการประยุกต์เทคนิคและวิธีการขับเคลื่อนเชิงคุณภาพสามารถนำองค์ความรู้และเครื่องมือการจัดการมาปรับใช้ให้สอดคล้องต่อสภาพปัญหาและโอกาสขององค์กรตนเอง แม้แต่นักบริหารในระดับสูงก็ควรเพิ่มเติมความรู้ความเข้าใจในส่วนนี้อย่างสม่ำเสมอด้วย ในส่วนนี้สำนักงาน ก.พ.ร. ยังขาดตัวแบบและวิธีการนำเสนอเพื่อให้หน่วยงานสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างถูกวิธี เช่น เครื่องมือสำหรับใช้ประเมินผลสำเร็จด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กร (HR Scorecard) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและเพิ่มขีดสมรรถนะกำลังคนขององค์กรให้มีความเข้มแข็งและสอดคล้องกับภารกิจ ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ขององค์กร โดยในองค์กรภาครัฐขณะนี้มีส่วนราชการที่ดำเนินการแล้วประสบความสำเร็จ แต่บางส่วนราชการก็ไม่ประสบความสำเร็จเป็นเพียงการบันทึกการปฏิบัติงานเพื่อนำไปสู่การประเมินผลรายปีเท่านั้น สำนักงาน ก.พ.ร. จึงควรนำตัวแบบของหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จเผยแพร่เป็นกรณีๆ และมีเวทีเปิดกว้างให้หน่วยงานที่มีปัญหาได้ ซักถามเรียนรู้ ทั้งจากช่องทางคลินิก และช่องทางการปรึกษาพิเศษด้วย ประการที่ห้า ควรมีการศึกษาวิจัยโดยรวบรวมจากผลของรายงานการตรวจการพัฒนาคูณาการบริหารจัดการภาครัฐรายปี ที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัยต่างๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระภายนอก และรายงานผลกลับถึงหน่วยงานต่างๆ ถ้าซ้ำเพราะงานตรวจประเมินมีปริมาณมากทำให้ส่วนราชการเสียโอกาสในการนำข้อสังเกตของการพัฒนาองค์กรตามเกณฑ์การพัฒนาคูณาการบริหารจัดการภาครัฐมาใช้ในการปรับปรุงในแผนพัฒนาองค์กรในถัดไปเหมือนเช่นภาคเอกชนที่เข้าร่วม โครงการ TQA ได้จัดทำ ซึ่งจะส่งผลให้หน่วยราชการนั้น สามารถจัดทำแผนพัฒนาองค์กรที่ปิดช่องโหว่ ของการพัฒนาที่ผ่านมาได้อย่างเห็นผล ทำให้หน่วยงานสร้างความสอดคล้องระหว่างแผนพัฒนาองค์กรกับข้อเท็จจริงที่ผู้ตรวจประเมิน ได้ค้นพบผลลัพธ์ในปีที่จะตรวจต่อมาได้ ประการที่หก ควรมีการศึกษาวิจัยต่อไปว่า ในการบรรลุผลตามเกณฑ์ การพัฒนาคูณาการบริหารจัดการภาครัฐในระดับของการ ประเมินองค์กรด้วยตนเองเพื่อผ่านการรับรองการผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ตามโปรแกรมที่เรียกว่า Certify FL ซึ่งหากหน่วยงานได้ดำเนินการครบถ้วนแล้วจริงและกำลังเข้าสู่ในระดับก้าวหน้า (Progressive Level) ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. นำออกมาใช้เพื่อมอบรางวัลหน่วยงานที่สมัครใจเข้ามาส่วนที่ยังขาดความชัดเจนในรูปแบบของการปฏิบัติตามเกณฑ์ และกระบวนการที่ยังขาดไม่สมบูรณ์ควรกำหนดให้ส่วนราชการ นำเรื่องการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติการราชการทุกปีและผู้บริหารต้องเข้ามามีส่วนร่วมจริงจิง ปรากฏหลักฐานชัดเจนและสามารถเป็นผู้นำการชี้แจง คล้ายกับภาคเอกชนที่ผู้นำองค์กรสามารถแจ่มแจ้งแสดงวิสัยทัศน์ และแนวทางการพัฒนาองค์กรให้คู่ค้าเกิดความเชื่อมั่นองค์กรที่ตนเองจะร่วมดำเนินธุรกรรมด้วย ประการที่เจ็ด ควรมีการศึกษาเพื่อหาเหตุผลในการอธิบายแก่

ผู้ปฏิบัติในขณะทำงานของส่วนราชการต่างๆ ว่าในการก้าวไปผู้การขอรับการตรวจระดับก้าวหน้ารายหมวดสำนักงาน ก.พ.ร. ควรทบทวนตัวเองชี้ให้เห็นว่าระหว่างความครบถ้วนของหลักฐานการตรวจกับค่าคะแนนผลลัพธ์ที่สูงสุด ส่วนใดมีความสำคัญแตกต่างกันอย่างไร หน่วยงานควรที่จะยึดถือเอาค่าคะแนนสูงสุดของผลลัพธ์ที่ดำเนินการหรือหน่วยงานควรที่จะดูแลเพียงความครบถ้วนของกระบวนการ ADLI ของเกณฑ์คุณภาพบริหารจัดการภาครัฐในรายหมวด การที่เป็นเช่นนี้จะส่งผลทำให้ส่วนราชการขาดความเชื่อมั่นว่าจะพัฒนาเกณฑ์คุณภาพฯ ที่เน้นหนักในทุกขั้นตอนตามตาราง ADLI หรือเน้นหนักเก็บแต่ค่าผลลัพธ์รายหมวดทีเดียวอย่างไรจะมีความสำคัญมากน้อยต่างกัน เพราะถ้ายึดถือผลลัพธ์รายหมวดส่วนราชการจะมีการพัฒนาการบางประเด็นเพื่อสร้างคะแนนของค่าผลลัพธ์สูงสุดและเป็นผลงานที่สามารถสัมผัสได้ แต่ถ้าส่วนราชการยึดถือตารางวิธีกระบวนการอย่างมีขั้นตอนจริงจังกตามนิยามระบบคุณภาพที่ใช้ในตาราง ADLI เป็นหลัก ส่วนราชการอาจจะใช้หลักฐานเดิมและมาปรับและทบทวนเพียงเล็กน้อยก็จะได้คะแนนในส่วนตาราง ADLI โดยข้อเท็จจริงนี้ ยังไม่มีการศึกษาและไม่ได้มีการกระทำให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงอย่างใดเลย นับจากปีงบประมาณ 2554 จนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2558 และ ปัจจุบันใช้เป็นเล่มคู่มือเกณฑ์คุณภาพปี 2561 ซึ่งเน้นให้สอดคล้องต่อแผนปฏิรูป ระยะ 20 ปี และ ประกาศที่แปด ควรมีการศึกษา วิธีการอย่างไร ที่จะกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ระยะ 5 ปี ตรงกับระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี โดยกำหนดให้ สำนักงาน ก.พ.ร. ด้วยการสนับสนุนขององค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ เป็นแม่ข่ายที่จะต้องรับฟังความคิดเห็น จากภาคส่วนต่างๆ ว่าในเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐจะไม่ใช่เป็นเพียงมุ่งเครื่องมือและเทคนิค (tools and technique) หรือเป็นเครื่องมือเพื่อการบริหารจัดการส่วนราชการเท่านั้น แต่เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐจะถือเป็นเกณฑ์คุณภาพระดับชาติที่ส่วนราชการต้องยึดถือปฏิบัติ เช่นเดียวกับเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ (TQA) ในภาคเอกชน ซึ่งหน่วยงานในภาคเอกชนไม่ว่าจะเป็น สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หอการค้าไทย สถาบันการเงิน รัฐวิสาหกิจต่างยอมรับว่าเป็นเกณฑ์คุณภาพในภาคเอกชนระดับชาติเทียบเคียงกับเอกชนในต่างประเทศ ความชัดเจนเช่นนี้ จะมีผลทำให้ เกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ถูกบรรจุไว้ในกระบวนการเรียนรู้ของส่วนราชการได้อย่างยั่งยืน และส่วนราชการจะมีขณะทำงานชุดถาวรในการศึกษาพัฒนาเกณฑ์ การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่ประยุกต์เหมาะสมให้เข้ากับบริบทของหน่วยงาน และเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ก็จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในส่วนราชการต่างๆ ได้ต่อเนื่องแท้จริง ไม่ขึ้นกับการเปลี่ยนแปลง โยกย้ายตามบุคลากรแต่เป็นวัฒนธรรมที่ดีในองค์กร เช่นที่เกิดขึ้นใน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (กรมนโยบาย) และกรมการพัฒนาชุมชน (กรมบริการ) และจังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดน่านองรวมทั้งสิ้น 10 แห่ง ซึ่งต่างเชื่อมั่นว่าเกณฑ์การบริหารจัดการภาครัฐนั้น จะเป็นระบบประสานกลางของสมอการทำหน้าที่ที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนากระบวนการต่างๆ เพื่อให้อวัยวะทุกภาคส่วนปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อผลของการเปลี่ยนแปลงภายนอกได้ และมีส่วนสำคัญที่พัฒนาระดับการตอบสนองที่มาจากผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จนเป็นผลให้องค์กรได้รับการยอมรับและยอมรับได้ถึงปัจจุบันและอนาคต เป็นเครื่องมือที่สำคัญให้องค์กรอิสระใช้ในการติดตามกำกับผลงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งหากมีการดำเนินการต่อเนื่อง ย่อมจะส่งผลต่อการสร้างนวัตกรรมบริการ สร้างความชัดเจนด้านบริหารจัดการในองค์กร การมุ่งเน้นด้านผลลัพธ์ เกิดแบบอย่าง แผนงานกิจกรรมด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดระบบธรรมาภิบาลที่บุคลากรของรัฐจะรวมตัวกันด้วยจิตอาสา (ASSA) สร้างให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์อย่างยั่งยืนต่อไป

## 7. บทสรุปและผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศไทย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการส่งเสริมการบริหารจัดการภาครัฐในระบบราชการไทย เน้นการพัฒนาสายการปฏิบัติงาน การกำกับควบคุมดูแลให้องค์การมีทิศทางการทำงานที่สอดคล้องต่อหลักแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังผลวิจัยที่ได้แสดงและตามข้อเสนอข้างต้น แต่ในระยะถัดไประบบราชการไทย ควรจะมีการพัฒนาต่อเนื่อง ดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง ปัญหาจากที่ภาครัฐ โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ยังขาดการศึกษารูปแบบการพัฒนาผู้ตรวจประเมินให้มีมาตรฐานในการประเมินให้มีคุณภาพเดียวกัน ไม่ต่างกันมาก ส่วนนี้จะช่วยการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ให้มีความเห็นในทิศทางเดียวกันได้ เพราะข้อเสนอแนะของผู้ตรวจประเมินที่ขาดทิศทางเดียวกันและบางส่วนใช้หลักดุลพินิจส่วนตัวในการวินิจฉัยประเด็นการตรวจตามตาราง ADLI และค่าผลลัพท์ของการทำงาน ขอมเป็นช่องว่างให้หน่วยงานทำยุทธศาสตร์ ได้แย้ง อ้างอิงถึงความเห็นที่ปรึกษาที่ต่างกัน โดยเฉพาะที่ปรึกษาที่สำนักงานฯ จัดให้ในครั้งคราวที่มีการเผยแพร่ความรู้ซึ่งหน่วยงานได้มีการดำเนินการตามคำแนะนำดังกล่าวแล้ว ต่อมาผู้ตรวจประเมินตอนสิ้นปี อ้างว่าไม่ตรงกับที่เกณฑ์กำหนดขอมทำให้เกิดความขัดแย้งและไม่เป็นผลดีต่อระดับความเชื่อมั่นในเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศ ประการที่สอง สถาบันการศึกษาหรือ หน่วยงานวิจัยทั้งหลายควรร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. ศึกษาวิจัยรูปแบบหลักสูตรการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐสำหรับนักบริหารระดับสูงขึ้น โดยเฉพาะเพื่อสร้างทัศนคติเชิงบวกให้นักบริหารระดับสูงได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรวมทั้งนำไปศึกษาดูงานในประเทศต้นแบบที่ได้ใช้เกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หรือ TQA ในการขับเคลื่อนองค์การจนประสบความสำเร็จ เพราะนักบริหารระดับสูงเหล่านั้นจะได้มีความเชื่อมั่นในการกลับมาที่องค์กรตนเองและขับเคลื่อนให้บุคลากรทุกฝ่ายให้ความสำคัญต่อการร่วมทีมเป็นคณะทำงาน การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประการที่สาม สถาบันการศึกษา และ สถาบันเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควรร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. ดีพิมพ์ เผยแพร่หน่วยงานที่ได้รับความสำเร็จ ในเรื่องของเกณฑ์คุณภาพและการบริหารจัดการภาครัฐในประเด็นใดประเด็นหนึ่งหรือแยกออกไปเป็นรายหมวดใดหมวดหนึ่ง เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาของตัวแบบที่ดี และควรระดมที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญในรายหมวด รายประเด็นเหล่านั้นเข้าร่วมในเวทีสัมมนาร่วมกับส่วนราชการที่มีผลการดำเนินงานที่ดี ถือเป็นทางเลือกเปลี่ยนทำให้องค์กรความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มีการขยายผลและสร้างความสนใจร่วมออกไปสู่สาธารณะได้ ประการที่สี่ สถาบันการศึกษาต่างๆ ควรร่วมจัดทำแผนดำเนินงานร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. ที่จะนำเสนอเทคนิควิธีในการพัฒนารายประเด็นของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ในจุดที่มีความสำคัญ เพิ่มเติมมากกว่าที่เป็นการให้ความรู้ในตัวเกณฑ์คุณภาพ เพราะระยะของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในหน่วยราชการในขณะนี้ได้ผ่านพ้นเรื่องของ การเข้าใจในเกณฑ์คุณภาพไปแล้วจึงควรศึกษาวิจัยให้ส่วนราชการที่มีปัญหาในเรื่องของการประยุกต์เทคนิคและวิธีการขับเคลื่อนเชิงคุณภาพสามารถนำองค์ความรู้และเครื่องมือการจัดการมาปรับใช้ให้สอดคล้องต่อสภาพปัญหาและ โอกาสขององค์กรตนเอง แม้แต่นักบริหารในระดับสูงก็ควรเพิ่มเติมความรู้ความเข้าใจในส่วนนี้อย่างสม่ำเสมอด้วย ในส่วนนี้สำนักงาน ก.พ.ร. ยังขาดตัวแบบและวิธีการนำเสนอเพื่อให้หน่วยงานสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างถูกวิธี เช่น เครื่องมือสำหรับใช้ประเมินผลสำเร็จด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กร (HR Scorecard) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและเพิ่มขีดสมรรถนะกำลังคนขององค์กรให้มีความเข้มแข็งและสอดคล้องกับภารกิจ ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ขององค์กร โดยในองค์การภาครัฐขณะนี้มีส่วนราชการที่ดำเนินการแล้วประสบความสำเร็จ แต่บางส่วนราชการก็ไม่ประสบความสำเร็จเป็นเพียงการ

บันทึกการปฏิบัติงานเพื่อนำไปสู่การประเมินผลรายปีเท่านั้น สำนักงาน ก.พ.ร. จึงควรนำตัวแบบของหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จเผยแพร่เป็นกรณีๆ และมีเวทีเปิดกว้างให้หน่วยงานที่มีปัญหาได้ ชักถามเรียนรู้ ทั้งจากช่องทางคลินิก และช่องทางการปรึกษาพิเศษด้วย ประการที่ห้า ควรมีการศึกษาวิจัย โดยรวบรวมจากผลของรายงานการตรวจพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายปี ที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัยต่างๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระภายนอก และรายงานผลกลับถึงหน่วยงานต่างๆ ถ้าซ้ำเพราะงานตรวจประเมินมีปริมาณมากทำให้ส่วนราชการเสียโอกาสในการนำข้อสังเกตของการพัฒนาองค์กรตามเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมาใช้ในการปรับปรุงในแผนพัฒนาองค์กรในปีถัดไปเหมือนเช่นภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ TQA ได้จัดทำซึ่งจะส่งผลให้หน่วยราชการนั้น สามารถจัดทำแผนพัฒนาองค์กรที่ปิดช่องโหว่ ของการพัฒนาที่ผ่านมาได้อย่างเห็นผล ทำให้หน่วยงานสร้างความสอดคล้องระหว่างแผนพัฒนาองค์กรกับข้อเท็จจริงที่ผู้ตรวจประเมิน ได้ค้นพบผลลัพธ์ในปีที่จะตรวจต่อมาได้ ประการที่หก ควรมีการศึกษาวิจัยต่อไปว่า ในการบรรลุผลตามเกณฑ์ การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในระดับของการ ประเมินองค์กรด้วยตนเองเพื่อผ่านการรับรองการผ่านเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน ตามโปรแกรมที่เรียกว่า Certify FL ซึ่งหากหน่วยงานได้ดำเนินการครบถ้วนแล้วจริงและกำลังเข้าสู่ในระดับก้าวหน้า (Progressive Level) ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. นำออกมาใช้เพื่อมอบรางวัลหน่วยงานที่สมควรใจเข้ามาส่วนที่ยังขาดความชัดเจนในรูปแบบของการปฏิบัติตามเกณฑ์ และกระบวนการที่ยังขาดไม่สมบูรณ์ควรกำหนดให้ส่วนราชการ นำเรื่องการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติการราชการทุกปีและผู้บริหารต้องเข้ามามีส่วนร่วมจริงจึง ปรากฏหลักฐานชัดเจนและสามารถเป็นผู้นำการชี้แจง คล้ายกับภาคเอกชนที่ผู้นำองค์กรสามารถแจ่มแจ้งแสดงวิสัยทัศน์ และแนวทางการพัฒนาองค์กรให้คู่ค้าเกิดความเชื่อมั่นองค์กรที่ตนเองจะร่วมดำเนินธุรกรรมด้วย ประการที่เจ็ด ควรมีการศึกษาเพื่อหาเหตุผลในการอธิบายแก่ผู้ปฏิบัติในคณะทำงานของส่วนราชการต่างๆ ว่าในการก้าวไปสู่การขอรับการตรวจระดับก้าวหน้ารายหมวดสำนักงาน ก.พ.ร. ควรทบทวนตัวเองชี้ให้เห็นว่าระหว่างความครบถ้วนของหลักฐานการตรวจกับค่าคะแนนผลลัพธ์ที่สูงสุด ส่วนใดมีความสำคัญแตกต่างกันอย่างไร หน่วยงานควรที่จะยึดถือเอาค่าคะแนนสูงสุดของผลลัพธ์ที่ดำเนินการหรือหน่วยงานควรที่จะดูแลแต่เพียงความครบถ้วนของกระบวนการ ADLI ของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในรายหมวด การที่เป็นเช่นนี้จะมีผลทำให้ส่วนราชการขาดความเชื่อมั่นว่าจะพัฒนาเกณฑ์คุณภาพฯ ที่เน้นหนักในทุกขั้นตอนตามตาราง ADLI หรือเน้นหนักเก็บแต่ค่าผลลัพธ์รายหมวดที่เดียวอย่างใดจะมีความสำคัญมากน้อยต่างกัน เพราะถ้ายึดเอาตัวผลลัพธ์รายหมวดส่วนราชการจะมีการพัฒนาการบางประเด็นเพื่อสร้างคะแนนของค่าผลลัพธ์สูงสุดและเป็นผลงานที่สามารถสัมผัสได้ แต่ถ้าส่วนราชการยึดถือตารางวิธีกระบวนการอย่างมีขั้นตอนจริงจึงตามนิยามระบบคุณภาพที่ใช้ในตาราง ADLI เป็นหลัก ส่วนราชการอาจจะใช้หลักฐานเดิมและมาปรับและทบทวนเพียงเล็กน้อยก็จะได้คะแนนในส่วนของตาราง ADLI โดยข้อเท็จจริงนี้ ยังไม่มีการศึกษาและไม่ได้มีการกระทำให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงอย่างใดเลย นับจากปีงบประมาณ 2554 จนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2558 และปัจจุบันใช้เป็นเล่มคู่มือเกณฑ์คุณภาพปี 2561 ซึ่งเน้นให้สอดคล้องต่อแผนปฏิรูป ระยะ 20 ปี และ ประการที่แปด ควรมีการศึกษา วิธีกรอย่างไร ที่จะกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ระยะ 5 ปี ตรงกับระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะ 20 ปี โดยกำหนดให้ สำนักงาน ก.พ.ร. ด้วยการสนับสนุนขององค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ เป็นแม่ข่ายที่จะต้องรับฟังความคิดเห็น จากภาคส่วนต่างๆ ว่าในเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐจะไม่ใช่เป็นเพียงมุ่งเครื่องมือและเทคนิค (tools and technique) หรือเป็นเครื่องมือเพื่อการบริหารจัดการส่วนราชการเท่านั้น แต่เกณฑ์

คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐจะถือเป็นเกณฑ์คุณภาพระดับชาติที่ส่วนราชการต้องยึดถือปฏิบัติ เช่นเดียวกับเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ (TQA) ในภาคเอกชน ซึ่งหน่วยงานในภาคเอกชนไม่ว่าจะเป็น สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หอการค้าไทย สถาบันการเงิน รัฐวิสาหกิจต่างยอมรับว่าเป็นเกณฑ์คุณภาพในภาคเอกชนระดับชาติที่เทียบเคียงกับเอกชนในต่างประเทศ ความชัดเจนเช่นนี้ จะมีผลทำให้ เกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ถูกบรรจุไว้ในกระบวนการเรียนรู้ของส่วนราชการได้อย่างยั่งยืน และส่วนราชการจะมีคณะทำงานชุดเดียวในการศึกษาพัฒนาเกณฑ์ การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่ประยุกต์เหมาะสมให้เข้ากับบริบทของหน่วยงาน และเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ก็จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในส่วนราชการต่างๆ ได้ต่อเนื่องแท้จริง ไม่ขึ้นกับการเปลี่ยนแปลง โยกย้ายตามบุคลากรแต่เป็นวัฒนธรรมที่ดีในองค์กร เช่นที่เกิดขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (กรมนโยบาย) และกรมการพัฒนาชุมชน (กรมบริการ) และจังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดนำร่องรวมทั้งสิ้น 10 แห่ง ซึ่งต่างเชื่อมั่นว่าเกณฑ์การบริหารจัดการภาครัฐนั้น จะเป็นระบบประสาทกลางของสมองการทำหน้าที่ที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนากระบวนการต่างๆ เพื่อให้อวัยวะทุกภาคส่วนปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อผลของการเปลี่ยนแปลงภายนอกได้ และมีส่วนสำคัญที่พัฒนาระดับการตอบสนองที่มาจากผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จนเป็นผลให้องค์กรได้รับการยอมรับและอยู่รอดได้ถึงปัจจุบันและอนาคต เป็นเครื่องมือที่สำคัญให้องค์กรอิสระใช้ในการติดตามกำกับผลงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งหากมีการดำเนินการต่อเนื่อง ย่อมจะส่งผลต่อการสร้างวัฒนธรรมการบริการ สร้างความชัดเจนด้านบริหารจัดการในองค์กร การมุ่งเน้นด้านผลลัพธ์ เกิดแบบอย่าง แผนงานกิจกรรมด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดระบบธรรมาภิบาลที่บุคลากรของรัฐจะรวมตัวกันด้วยจิตอาสา (ASSA) สร้างให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์อย่างยั่งยืนต่อไป

#### เอกสารอ้างอิง

สรวิชัย เปรมชื่น. (2555). รายงานผลการศึกษาคู่ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบ (Benchmarking) หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ จำนวน 2 กลุ่มประเภทข้อมูล จำแนกตามประเภทของส่วนราชการ (กรมและจังหวัด): สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (สำนักงาน ก.พ.ร.). สืบค้น เมื่อ 22 สิงหาคม 2560. จาก <https://sites.google.com/site/soravichonline>.

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.