

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ทำไมจึงต้องมีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ประเทศที่พัฒนาแล้วได้นำระบบมาตรฐานการบริหารจัดการมาใช้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประเทศดังกล่าวสามารถพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมั่นคง กลายเป็นผู้นำของโลกได้ตลอดมา เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีระบบบริหารจัดการและเกณฑ์เพื่อมอบรางวัลเดมมิง (Deming Prize) ประเทศสหรัฐอเมริกา มีเกณฑ์เกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติที่มีชื่อว่า Malcolm Baldrige National Quality Award และได้เป็นแนวทางให้ประเทศต่าง ๆ นำไปประยุกต์ใช้มากกว่า 70 ประเทศ เช่น

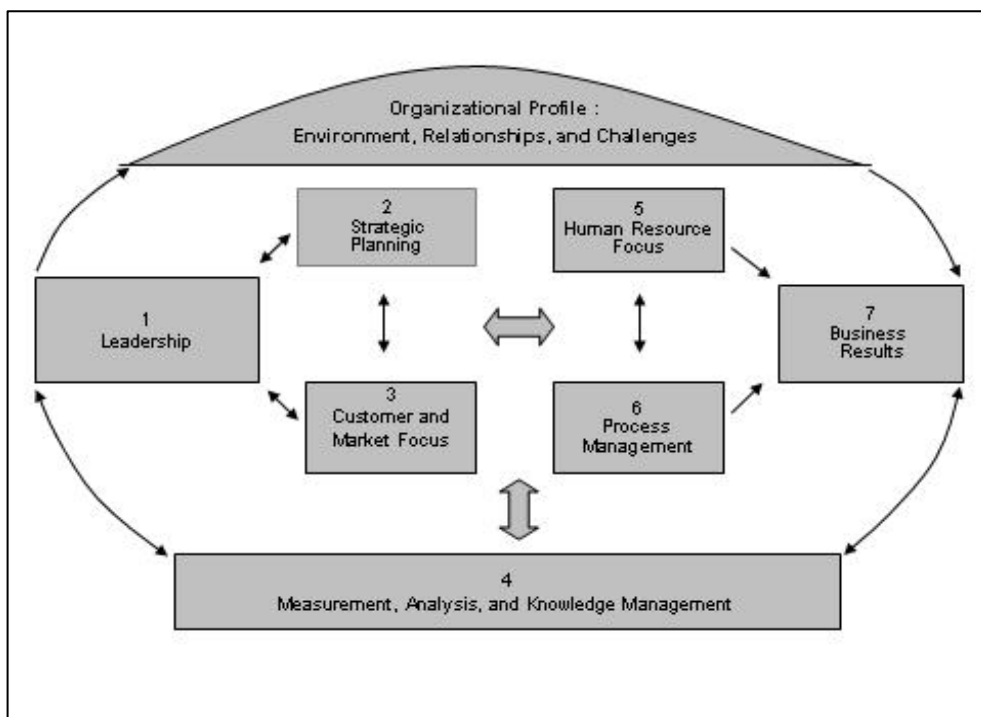
ประเทศ	ชื่อรางวัลที่พัฒนามาจาก MBNQA (Malcolm Baldrige National Quality Award)	ปี ค.ศ. ที่เริ่มประกาศการมอบรางวัล
ออสเตรเลีย	Australian Business Excellence Award (ABEA)	1988
สหภาพยุโรป	European Quality Award (EQA)	1989
สิงคโปร์	Singapore Quality Award (SQA)	1994
ญี่ปุ่น	Japan Quality Award (JQA)	1995

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของภาครัฐในต่างประเทศ

ภาครัฐในต่างประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการบริหารจัดการ โดยได้นำแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการมาใช้ในภาครัฐ อาทิ กระทรวงกลาโหม และกองทัพเรือ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยใช้แนวทางของ MBNQA ประเทศสหราชอาณาจักร มีการนำกรอบแนวทาง EFQM มาใช้กับหน่วยงานราชการหลายองค์กร เช่น Inland Revenue North West,

The Metropolitan Police Service และ Middlesbrough Council ประเทศ
สิงคโปร์ ได้ใช้แนวทาง SQA สำหรับทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีองค์กร
ภาครัฐที่ได้รับรางวัล เช่น หอสมุดแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ
Central Provident Fund Board

โดยจะเห็นได้ว่ากรอบการบริหารจัดการตามแนวทางรางวัล
คุณภาพแห่งชาติของประเทศต่าง ๆ ต่างมีแนวคิดพื้นฐานมาจาก MBNQA
โดยทั้งสิ้น (รายละเอียดตามภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 หลักเกณฑ์ความเป็นเลิศของการดำเนินงานของ MBNQA

ที่มา : http://www.quality.nist.gov/Business_Criteria.htm

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการในประเทศไทย

ประเทศไทยได้เริ่มนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการมาใช้กับภาคเอกชน โดยนำเทคนิคและกระบวนการของรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (MBNQA) ของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ ซึ่งได้มีการมอบรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award) ให้แก่องค์กรที่มีวิธีปฏิบัติและผลการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา

สำหรับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการในภาคราชการ นั้น รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ประธาน ก.พ.ร. ได้มีดำริที่จะสนับสนุนให้มีการยกระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐ โดยได้กล่าวในฐานะที่เป็นประธานในพิธีมอบรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award) ประจำปี 2547 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2548 มีใจความตอนหนึ่งว่า

"เมื่อสองปีเศษที่ผ่านมา รัฐบาลได้ปฏิรูประบบราชการ หัวใจสำคัญของการปฏิรูประบบราชการไม่ได้อยู่ที่การมีกระทรวง ทบวง กรม มากขึ้นหรือน้อยลง แต่อยู่ที่การให้ผู้ปฏิบัติราชการทั้งหลายปฏิบัติงานของตนด้วยจิตวิญญาณ ด้วยความมีสำนึก ด้วยความรับผิดชอบ ด้วยความมีประสิทธิภาพ ด้วยความมีวิสัยทัศน์ ด้วยการรู้จักประเมินผล รู้จักการแข่งขัน รู้จักการปรับปรุง รู้จักการพัฒนา ซึ่งสปีริตทั้งหมดที่ว่าเป็นคือสปีริตของรางวัลคุณภาพแห่งชาตินี้เอง ความต่างอยู่ตรงที่ว่าใช้ในระบบของธุรกิจเอกชน ท่านนายกรัฐมนตรีได้ปรารถนา หากนำไปใช้ในระบบงานของรัฐบาล ปรับปรุง ประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม และถ้าหากมีรางวัลออกมาได้ว่า หน่วยงานใดได้คุณภาพการปฏิบัติราชการแห่งชาติ หรือบริหารงานรัฐกิจสู่ความเป็นเลิศได้แล้วไซ้ ประชาชนจะได้รับการตอบสนองและการบริการที่น่าจะดีขึ้นกว่านี้ก็เป็นอันมาก ซึ่งรัฐจะต้องคิดอ่านหาทางนำเรื่องนี้ไปปรับปรุงหรือประยุกต์ใช้ในโอกาสต่อไป"

นอกจากนี้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการพัฒนาระบบราชการ ได้มีการกำหนดให้เสริมสร้างความเป็นเลิศในการปฏิบัติราชการโดยให้ยกระดับและพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการทำงานของภาครัฐ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องเร่งดำเนินการยกระดับและพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการ เพื่อผลักดันให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงานโดยเร็วต่อไป

สำนักงาน ก.พ.ร. ก้บการผลักดันการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

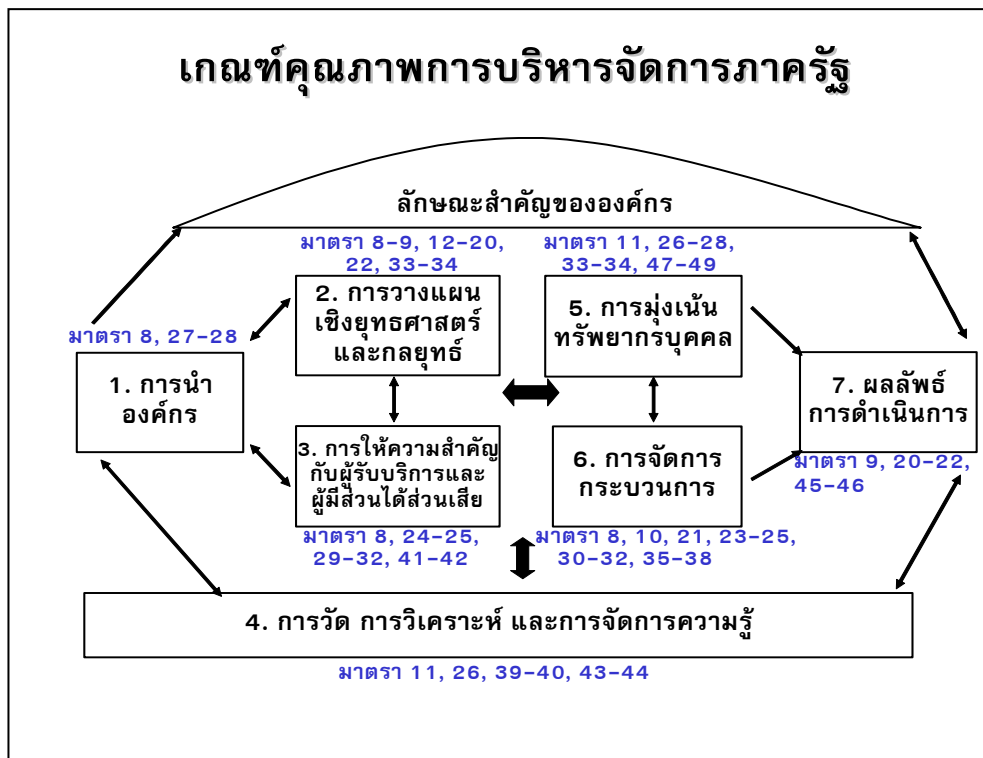
สำนักงาน ก.พ.ร. โดยความร่วมมือของสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติได้จัดทำหลักเกณฑ์และแนวทางการยกระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางดังกล่าวเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 สรุปได้ ดังนี้

วัตถุประสงค์ของการดำเนินการ

- (1) เพื่อยกระดับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- (2) เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำไปใช้เป็นแนวทางในการยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานไปสู่ระดับมาตรฐานสากล
- (3) เพื่อให้เป็นกรอบในการประเมินตนเองเพื่อพัฒนาองค์การและเป็นฐานสำหรับใช้ประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ

หลักการดำเนินการ

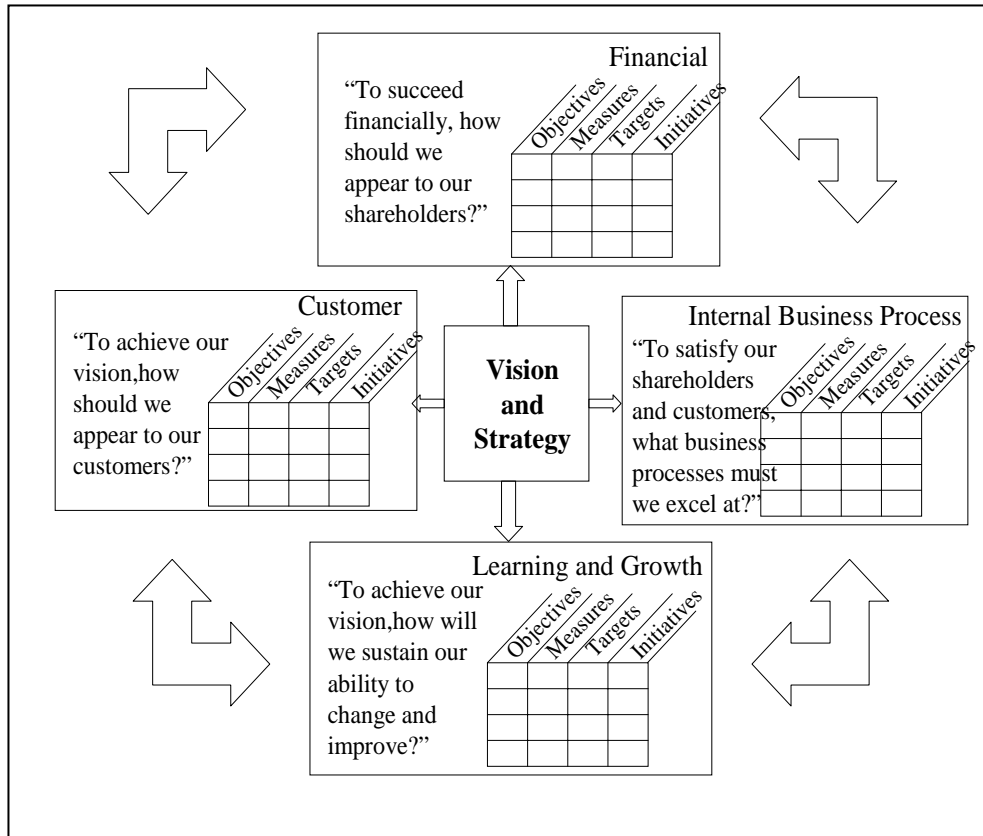
นำแนวคิดและรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) มาปรับใช้ในบริบทของภาครัฐไทย โดยสร้างความเชื่อมโยงระหว่างเกณฑ์ของ MBNQA และ PMQA ให้สอดคล้องกับทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการรวมทั้ง การดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (รายละเอียดดังภาพที่ 2)



ภาพที่ 2 ความเชื่อมโยงของเกณฑ์ MBNQA กับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

นอกจากนี้ การประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการซึ่งเป็นการนำแนวทางของ Balanced Scorecard (รายละเอียดตามภาพที่ 3) มาปรับใช้โดยครอบคลุมใน 4 มิติได้แก่ มิติด้านประสิทธิผลตาม

ยุทธศาสตร์ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการ
 ปฏิบัติราชการ มิติด้านการพัฒนางองค์กร



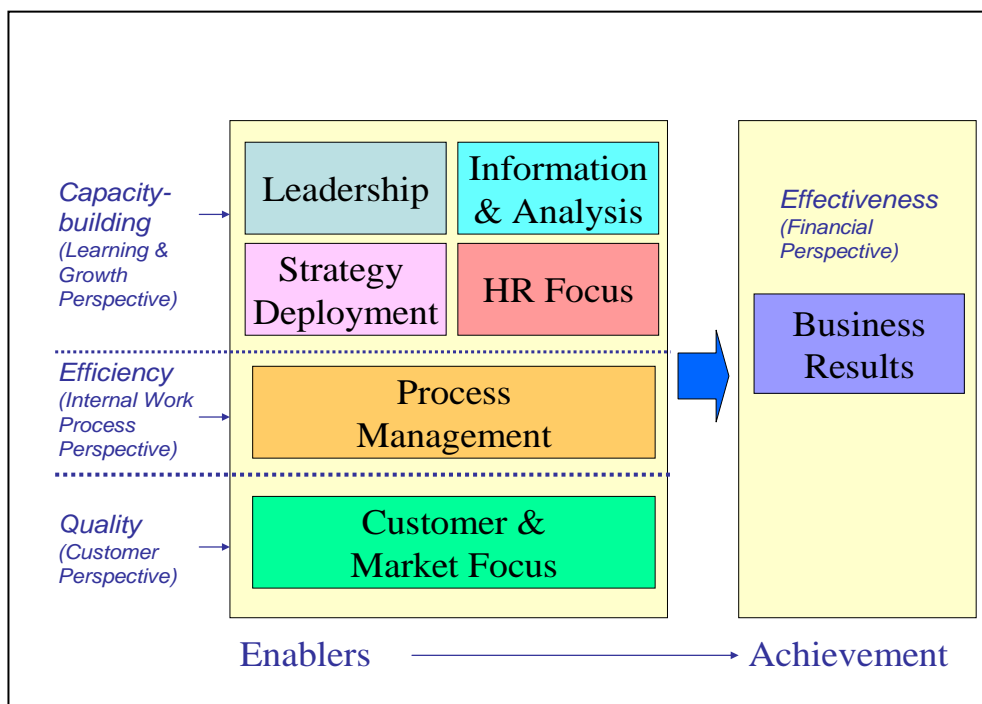
ภาพที่ 3 Balanced Scorecard

เนื่องจากการประเมินผลการปฏิบัติราชการที่ผ่านมานั้นเน้นเฉพาะ
 ผลลัพธ์ (Results) แต่ยังไม่รวมถึงเรื่องของกระบวนการซึ่งเป็นหัวใจสำคัญ
 ในการผลักดันและเป็นตัวขับเคลื่อน (Enablers) ให้องค์กรประสบความสำเร็จ
 อย่างยั่งยืน ดังนั้นเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่พัฒนาขึ้นนี้
 จะให้ความสำคัญทั้งในส่วนของกระบวนการและผลลัพธ์ในการดำเนินงาน
 โดยใช้หลักของการบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management) และ
 การสร้างความสมดุลของความสำเร็จขององค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
 ทั้งภายนอกและภายในองค์กร กล่าวคือ

องค์กรต้องสร้างสมรรถนะขององค์กร (มุมมองด้านการพัฒนาและการเติบโต) เพราะฉะนั้น ผู้นำองค์กรจึงมีความสำคัญ มีการใช้ข้อมูล ในการบริหารจัดการ มียุทธศาสตร์และการถ่ายทอดเพื่อนำไปปฏิบัติ อย่างทั่วถึง สร้างศักยภาพของบุคลากรและสร้างความผูกพันให้แก่บุคลากร

กระบวนการภายในขององค์กรต้องมีประสิทธิภาพ (มุมมองด้านกระบวนการภายใน) เช่น การจัดการให้กระบวนการสั้น กระชับ

การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ (มุมมองด้านลูกค้า/ผู้รับบริการ) คือ การให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้า (มีประสิทธิผล) เช่น คุณภาพที่ดี มีค่าใช้จ่ายต่ำ และส่งมอบตรงเวลา (รายละเอียดตามภาพที่ 4)



ภาพที่ 4 เปรียบเทียบความเชื่อมโยงระหว่าง MBNQA และ PMQA กับ Balanced Scorecard

ลักษณะสำคัญของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย ข้อคำถามต่างๆ แต่ไม่ใช่รายการตรวจสอบ (Check List) และมีลักษณะสำคัญดังนี้

เกณฑ์มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

เกณฑ์มุ่งเน้นให้ส่วนราชการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ฉะนั้น เกณฑ์จึงครอบคลุมทั้งกระบวนการและผลลัพธ์

เกณฑ์สามารถปรับใช้ได้ตามภารกิจของหน่วยงาน

เกณฑ์ประกอบด้วยข้อคำถามที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และไม่ได้มีการกำหนดวิธีการเครื่องมือ โครงสร้าง หรือรูปแบบในการปฏิบัติงาน เนื่องจากปัจจัยเหล่านี้ต้องผันแปรไปตามภารกิจและกระบวนการปฏิบัติงาน ดังนั้น ส่วนราชการจึงสามารถนำเกณฑ์นี้ไปประยุกต์ใช้ได้ตาม "ลักษณะสำคัญขององค์กร" สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนสามารถเลือกใช้เครื่องมือ เทคนิคต่างๆ ได้ตามความเหมาะสม

เกณฑ์มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันภายในเกณฑ์ เพื่อให้เกิดการบูรณาการ

เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ส่วนราชการต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน รวมทั้งสนับสนุนเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ดังนั้น เกณฑ์จึงเน้นความเชื่อมโยง สอดคล้อง และบูรณาการกันระหว่างข้อกำหนดต่างๆ ของเกณฑ์อยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อยุทธศาสตร์และกลยุทธ์มีการเปลี่ยนแปลง

องค์ประกอบของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ลักษณะสำคัญขององค์กร

ลักษณะสำคัญขององค์กรเป็นการอธิบายวิธีการดำเนินการขององค์กร สภาพแวดล้อม ในการปฏิบัติภารกิจ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ในการปฏิบัติราชการ ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และระบบการปรับปรุงผลการดำเนินการ ซึ่งเป็นแนวทางที่ครอบคลุมระบบการบริหารจัดการดำเนินการขององค์กรโดยรวม

ส่วนที่ 2 เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐประกอบด้วยเกณฑ์ 7 หมวด ดังนี้

หมวด 1 การนำองค์กร

ในหมวดการนำองค์กร เป็นการตรวจประเมินว่าผู้บริหารของส่วนราชการดำเนินการอย่างไรในเรื่องวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยม เป้าประสงค์ ระยะสั้นและระยะยาว และความคาดหวังในผลการดำเนินการ รวมถึงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหลาย การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรม และการเรียนรู้ในส่วนราชการ รวมทั้งตรวจประเมินว่าส่วนราชการมีการกำกับดูแลตนเองที่ดี และดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะและชุมชนอย่างไร

หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์

ในหมวดของการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์นี้ เป็นการตรวจประเมินวิธีการกำหนดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการ รวมทั้งการถ่ายทอดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และ

กลยุทธ์ รวมถึงแผนปฏิบัติการที่เลือกไว้ไปปฏิบัติและการวัดผล
ความก้าวหน้า

หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย

ในหมวดการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
เป็นการตรวจประเมินว่าส่วนราชการกำหนดความต้องการ ความคาดหวัง และ
ความนิยมชมชอบของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างไร รวมถึง
ส่วนราชการมีการดำเนินการอย่างไรในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการ
และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกำหนดปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการและ
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจ และนำไปสู่การกล่าวถึงในทางที่ดี

หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้

ในหมวดการวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ เป็นการตรวจ
ประเมินว่าส่วนราชการเลือก รวบรวม วิเคราะห์ จัดการและปรับปรุงข้อมูล
สารสนเทศ และจัดการความรู้ได้อย่างไร

หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล

ในหมวดของการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคลนี้ เป็นการตรวจประเมินว่า
ระบบงานบุคคล และระบบการเรียนรู้ของบุคลากรและการสร้างแรงจูงใจ
ช่วยให้บุคลากรพัฒนาตนเองและใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่เพื่อให้มุ่งไป
ในแนวทางเดียวกันกับเป้าประสงค์และแผนปฏิบัติการโดยรวมของส่วนราชการ
อย่างไร รวมทั้งตรวจประเมินความใส่ใจ การสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมใน
การทำงาน สร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งจะนำไปสู่
ผลการดำเนินการที่เป็นเลิศ และความเจริญก้าวหน้าของบุคลากรและ
ส่วนราชการ

หมวด 6 การจัดการกระบวนการ

ในหมวดการจัดการกระบวนการ เป็นการตรวจประเมินแง่มุมที่สำคัญ ทั้งหมดของการจัดการกระบวนการ การให้บริการ และกระบวนการอื่นที่สำคัญที่ช่วยสร้างคุณค่าแก่ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และส่วนราชการ ตลอดจนกระบวนการสนับสนุนที่สำคัญต่าง ๆ หมวดนี้ครอบคลุมกระบวนการที่สำคัญและหน่วยงานทั้งหมด

หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ

ในหมวดผลลัพธ์การดำเนินการ เป็นการตรวจประเมินผลการดำเนินการและแนวโน้มของส่วนราชการในมิติต่าง ๆ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนางานองค์กร นอกจากนี้ยังตรวจประเมินผลการดำเนินการของส่วนราชการโดยเปรียบเทียบกับส่วนราชการหรือองค์กรอื่นที่มีภารกิจคล้ายคลึงกัน

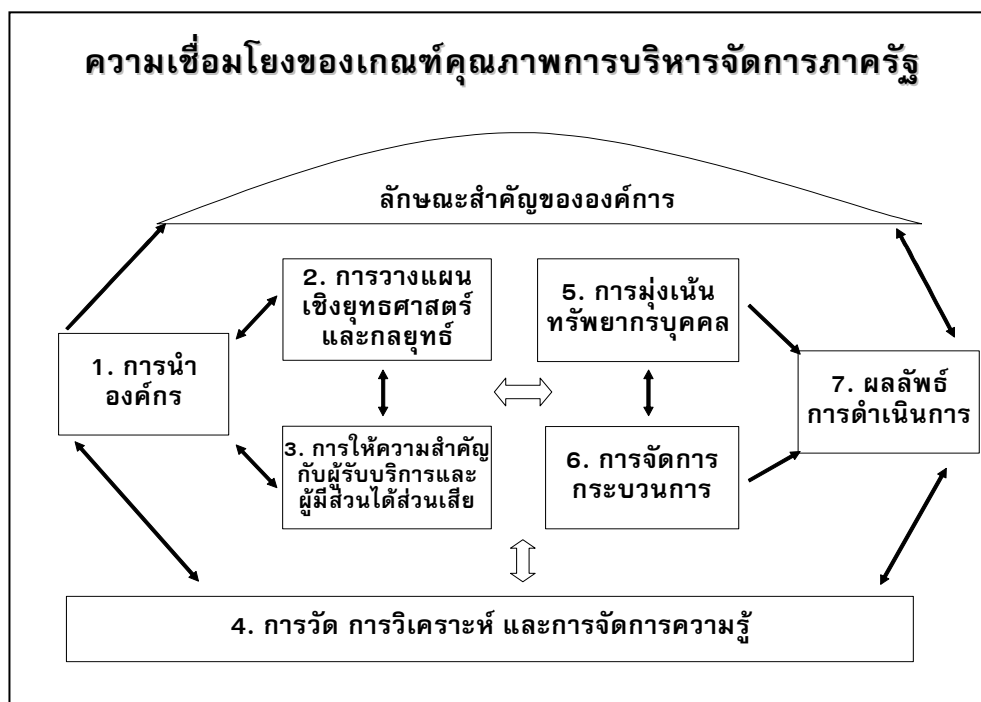
เกณฑ์ทั้ง 7 หมวดมีความสัมพันธ์กันในเชิงระบบ โดยสามารถอธิบายเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นกระบวนการ และส่วนที่เป็นผลลัพธ์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ส่วนที่เป็นกระบวนการ สามารถแบ่งย่อยออกตามลักษณะการปฏิบัติการได้ 3 กลุ่ม คือ

- **กลุ่มการนำองค์กร** ได้แก่ หมวด 1 การนำองค์กร หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และหมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย
- **กลุ่มปฏิบัติการ** ได้แก่ หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล และหมวด 6 การจัดการกระบวนการ
- **กลุ่มพื้นฐานของระบบ** ได้แก่หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ ซึ่งจะส่งผลให้ส่วนราชการมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิผล และมีการปรับปรุงผลการดำเนินการโดยใช้ข้อมูลจริง

2) ส่วนที่เป็นผลลัพธ์ ได้แก่ หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ ซึ่งแบ่งออกเป็นการตรวจประเมินใน 4 มิติ ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ได้แก่ มิติประสิทธิผล คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการพัฒนาองค์กร

ทั้งนี้ ปรากฏภาพความสัมพันธ์ เชื่อมโยงของเกณฑ์ทั้ง 7 หมวด ในภาพที่ 5



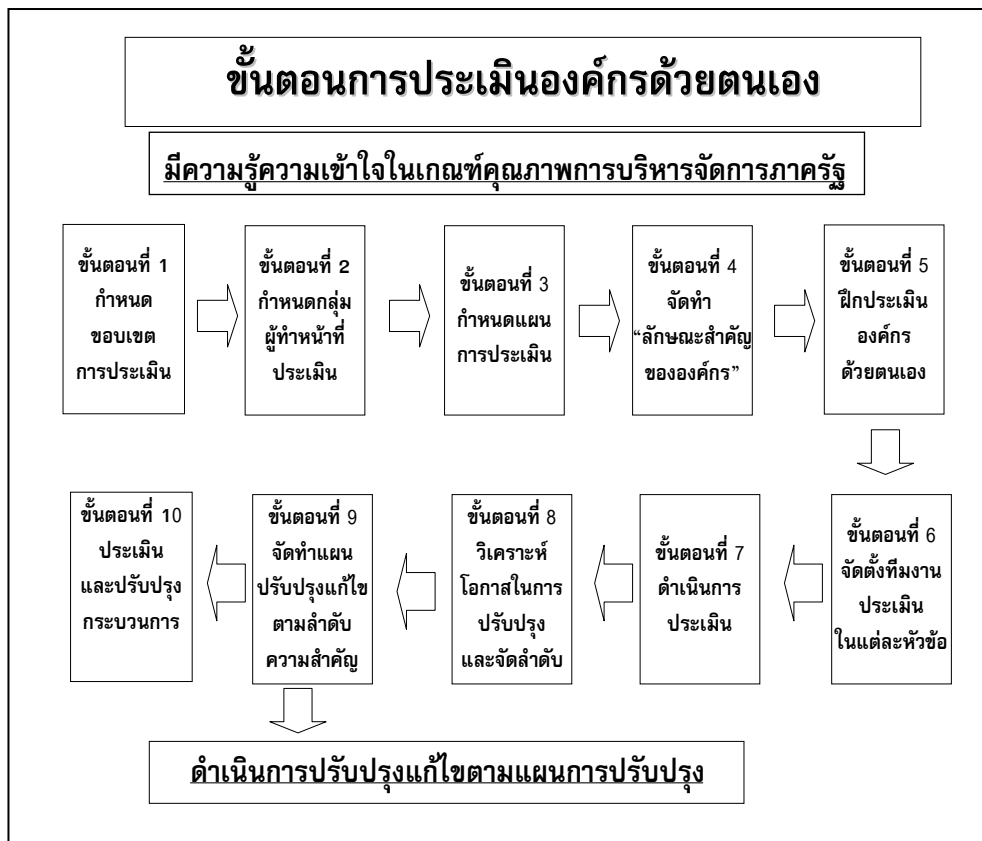
ภาพที่ 5 ความเชื่อมโยงของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ส่วนราชการจะนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไปใช้ได้อย่างไร

ส่วนราชการสามารถใช้เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐได้ด้วยตนเองตามขั้นตอนการประเมินองค์กรด้วยตนเอง (self -assessment) 10 ขั้นตอน โดยเริ่มต้นจากการกำหนดขอบเขตในการประเมิน กำหนดกลุ่มผู้ทำหน้าที่ประเมิน และกำหนดแผนในการประเมิน จัดทำลักษณะสำคัญขององค์กร ดำเนินการประเมินองค์กรด้วยตนเอง วิเคราะห์โอกาสในการปรับปรุง

จัดทำแผนปรับปรุงแก้ไข ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข และประเมินและปรับปรุงกระบวนการ รายละเอียดตามภาพที่ 6

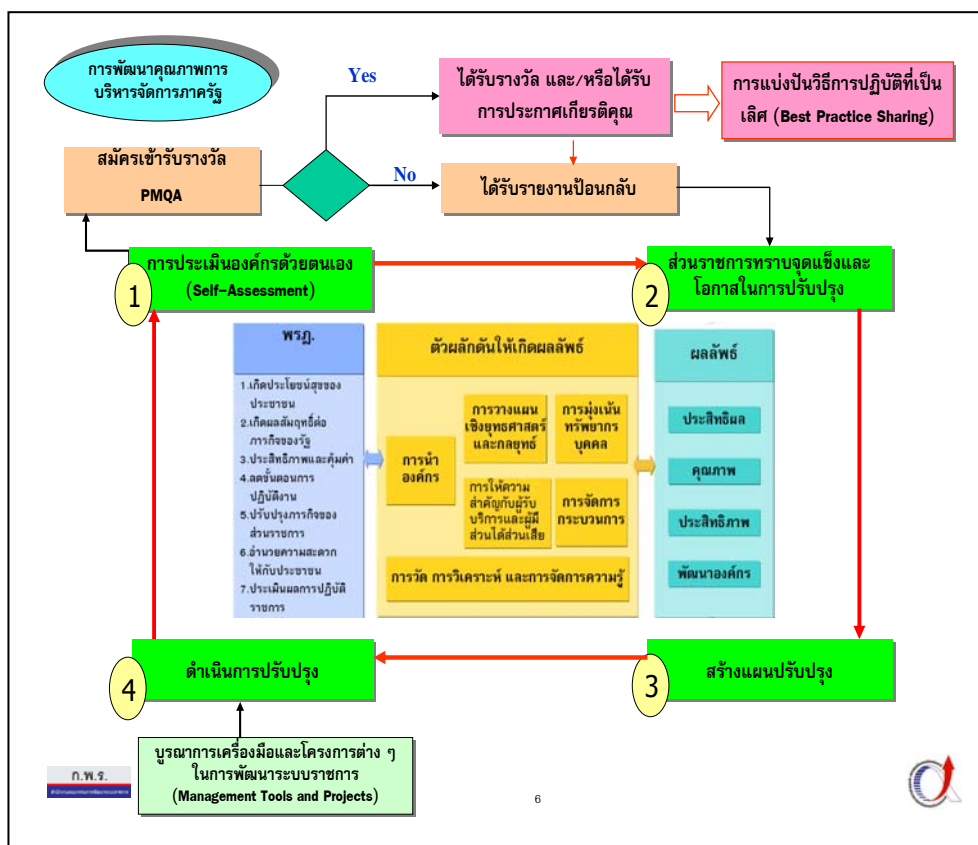
การดำเนินการประเมินองค์กรด้วยตนเองของส่วนราชการ จำเป็นต้องประเมินจากข้อมูลที่มีอยู่จริงในองค์กรมิใช่การคาดเดา ผลจากการประเมินดังกล่าวส่วนราชการจะทราบจุดอ่อนจุดแข็งและโอกาสในการปรับปรุงองค์กรซึ่งจะสามารถ นำผลที่ได้ไปสร้างแผนการปรับปรุงการดำเนินการและนำแผนการปรับปรุงไปปฏิบัติโดยบูรณาการเครื่องมือและโครงการต่างๆ ในการพัฒนาระบบราชการมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการดำเนินงานของส่วนราชการต่อไป



ภาพที่ 6 ขั้นตอนการประเมินองค์กรด้วยตนเอง

ส่วนราชการจะได้ประโยชน์อะไรจากการประเมินองค์กรด้วยตนเอง

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐสามารถนำไปประเมินองค์กรด้วยตนเอง ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาองค์กรในภาพรวม เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ นอกจากนี้เมื่อส่วนราชการได้ประเมินตนเองตามลำดับขั้นตอนดังกล่าวและนำผลการประเมินมาพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้บรรลุเป้าหมายที่ดีแล้ว ก็อาจสมัครเข้ารับรางวัล PMQA ต่อไป ซึ่งการสมัครเข้ารับรางวัลนั้น ส่วนราชการจะได้รับรายงานจากการประเมินโดยผู้ประเมินอิสระ ซึ่งจะได้รับทราบข้อมูลที่จะนำมาใช้เป็นโอกาสในการปรับปรุงองค์กรให้ดีขึ้นต่อไปด้วย (รายละเอียดตามภาพที่ 7)



ภาพที่ 7 วงจรการพัฒนาองค์กรตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

การพัฒนาระบบราชการกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมีความเชื่อมโยงกันหรือไม่

การยกระดับและการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ดูเสมือนเรื่องใหม่ที่จะเริ่มนำมาใช้ในส่วนราชการต่างๆ แต่ในข้อเท็จจริงแล้วเรื่องนี้มิใช่เรื่องใหม่หรือเป็นการเพิ่มภาระแก่ส่วนราชการแต่อย่างใด เพราะการพัฒนาระบบราชการที่ส่วนราชการได้ดำเนินการมาในช่วงหลายปีที่ผ่านมาถือเป็นข้อมูลสำคัญต่อการนำเอาผลดังกล่าวนั้นมาเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งมีทั้งส่วนของกระบวนการทำงานและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เช่น

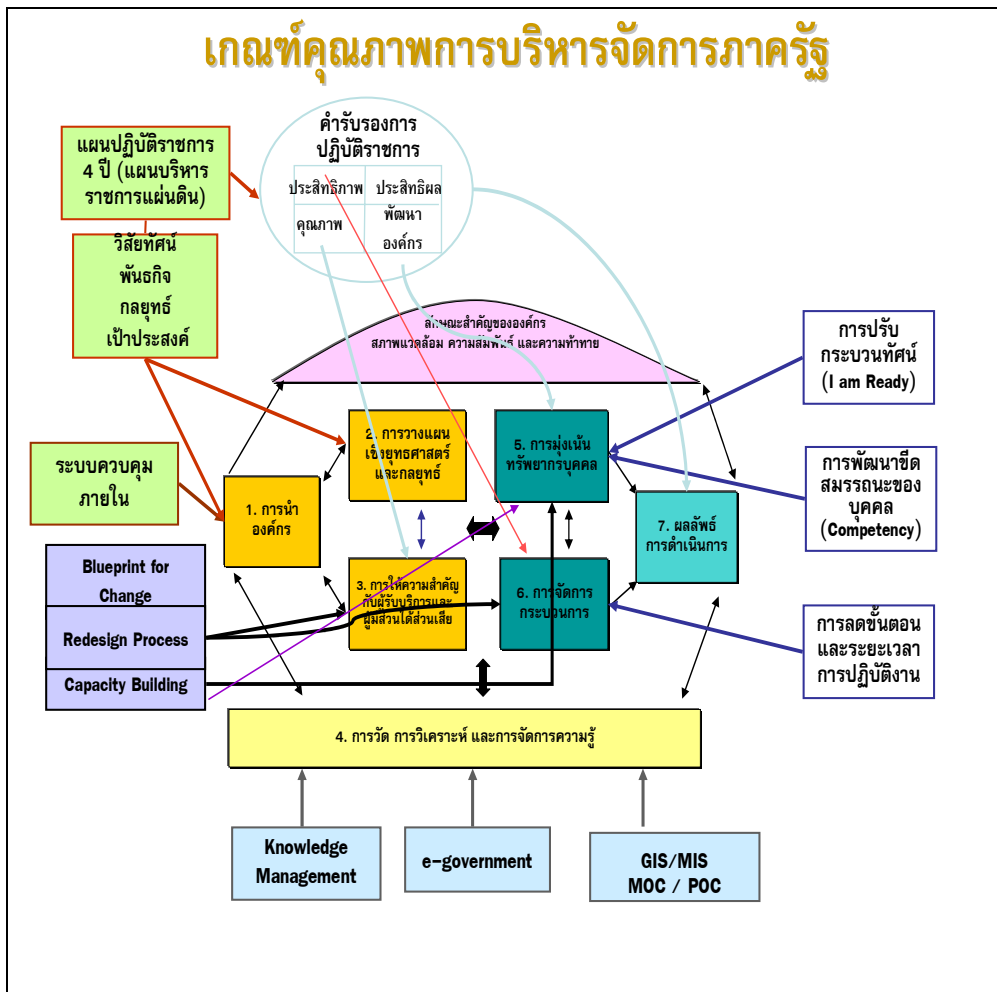
- ส่วนราชการสามารถนำข้อมูลจากการดำเนินการในการจัดแผนปฏิบัติการราชการ 4 ปี ซึ่งเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินมาเป็นข้อมูลสำหรับการตอบคำถามในหมวดที่ 1 และ 2 คือ หมวดการนำองค์กรและการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์

- การนำข้อมูลที่ได้ดำเนินการเรื่องข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for Change) ในส่วนของการออกแบบกระบวนการ (Redesign Process) มาใช้ประโยชน์ในการตอบคำถามตามเกณฑ์ในหมวดที่ 3 และ หมวดที่ 6 คือ เรื่องการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการจัดการกระบวนการ

- การนำข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กร (Capacity Building) การปรับกระบวนการทัศน์ การพัฒนาขีดสมรรถนะของบุคคล มาใช้ในการตอบคำถามในหมวดที่ 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล

- การนำข้อมูลเรื่องการจัดการองค์ความรู้ (Knowledge Management), รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government), ศูนย์ปฏิบัติการกระทรวง (Moc) ที่ส่วนราชการดำเนินการมาใช้ประโยชน์ในการตอบคำถามในหมวดที่ 4 เรื่องการวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ เป็นต้น

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐและการพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมามีความเชื่อมโยงกันดังภาพที่ 8



ภาพที่ 8 ความเชื่อมโยงของการดำเนินการพัฒนาระบบราชการกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

จะเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐได้อย่างไร

ในการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่กระบวนการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ นั้น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อเตรียมเผยแพร่ไปยังส่วนราชการต่างๆ แล้ว ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 สำหรับในปีงบประมาณ 2548 ได้เร่งวางระบบการดำเนินงานและช่วยเตรียมความพร้อมให้กับส่วนราชการในการพัฒนา

คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยได้มีการดำเนินการ กิจกรรมที่สำคัญ ดังนี้

1. การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดประชุมชี้แจงเรื่องการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้กับส่วนราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวให้กับหัวหน้าส่วนราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การผลักดันให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการขึ้นในส่วนราชการ

2. การสร้างบุคลากรที่มีความสามารถในการประเมินองค์กรด้วยตนเอง

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดอบรมหลักสูตรผู้ตรวจประเมินภายในให้กับข้าราชการในทุกส่วนราชการ และจังหวัด เพื่อพัฒนาบุคลากรของส่วนราชการให้เข้าใจเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และวิธีการตรวจประเมินภายในองค์กรตาม แนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ได้ด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมให้ส่วนราชการที่จะมีบุคลากรที่มีความรู้ที่จะดำเนินงานในส่วนนี้ต่อไป

3. การสร้างทีมงานเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดอบรมหลักสูตรวิทยากรตัวคูณ เพื่อพัฒนาบุคลากรที่เป็นตัวแทนจากส่วนราชการ สถาบันการศึกษา ในการให้ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งนี้บุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้กับส่วนราชการที่สนใจต่อไป

4. การส่งเสริมส่วนราชการนำร่องเพื่อเป็นต้นแบบในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

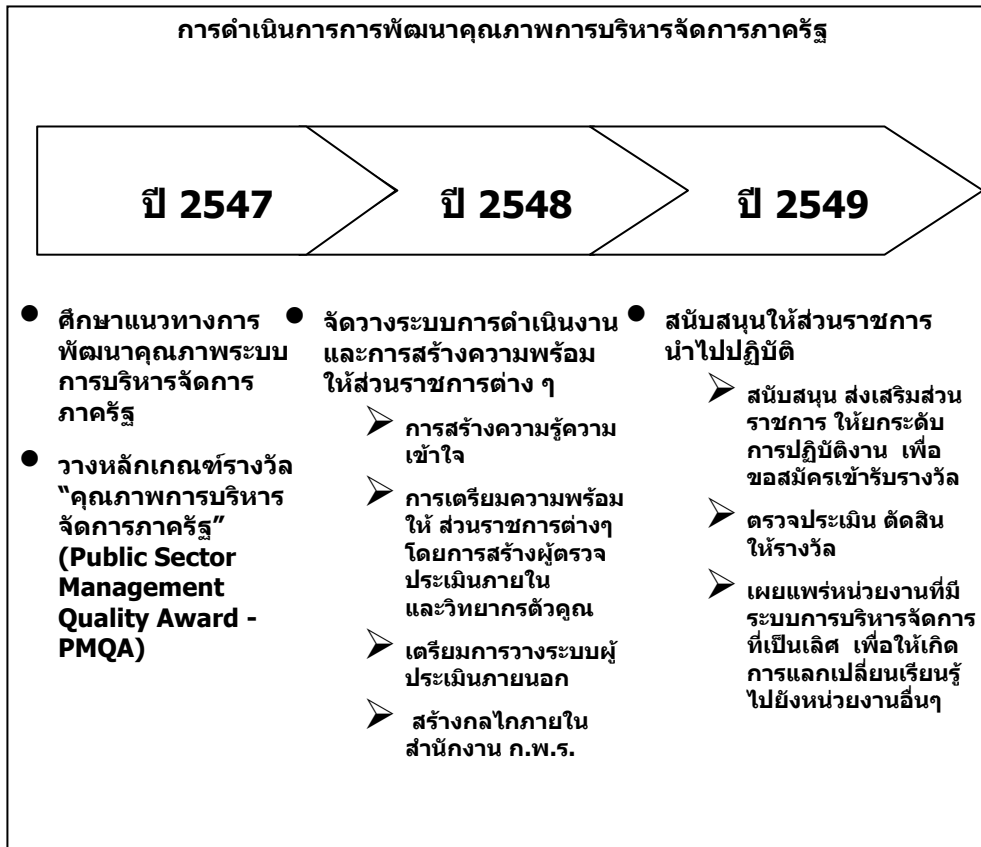
เพื่อให้มีส่วนราชการที่จะเป็นต้นแบบในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้กับส่วนราชการอื่นๆ สำนักงาน ก.พ.ร. จะได้คัดเลือกส่วนราชการที่มีความพร้อมจำนวนหนึ่งเพื่อส่งเสริมให้เข้าสู่การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยจะได้นำผลจากการดำเนินการดังกล่าวมาประกอบการปรับปรุงเกณฑ์ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไปด้วย

ทั้งนี้ กิจกรรมเบื้องต้นเป็นการดำเนินการเพื่อสนับสนุนให้กรมและจังหวัด มีความพร้อมในการเข้าสู่การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งเป็นพื้นฐาน ที่สำคัญให้ส่วนราชการมีความพร้อมที่จะยกระดับและพัฒนาตนเองต่อไป

ก้าวต่อไปในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ในระยะต่อไปสำนักงาน ก.พ.ร. จะขยายขอบเขตการดำเนินงานในการส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับการยกระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้กว้างขวางขึ้น การสร้างผู้ตรวจประเมินภายนอก ซึ่งเป็นผู้ตรวจประเมินอิสระที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจประเมินส่วนราชการเพื่อรับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และการเร่งเตรียมความพร้อมให้ส่วนราชการเพิ่มเติม เพื่อที่จะพัฒนาตนเองให้มีระบบการบริหารจัดการที่ดีในระดับที่เทียบเคียงกับมาตรฐานสากล และสามารถเสนอชื่อเข้าสมัครเพื่อรับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐได้ในโอกาสต่อไป

(รายละเอียดดังภาพที่ 9)



ภาพที่ 9 การดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

คำถาม-คำตอบ

ถาม: ทำไมจึงต้องมีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ตอบ: 1. เพื่อยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐ ให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

2. เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของหน่วยงานสู่ระดับมาตรฐานสากล

3. เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการประเมินตนเอง และเป็นบรรทัดฐานการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ

ถาม: มีหลักการหรือแนวคิดในการพัฒนาเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐอย่างไร

ตอบ: เป็นการนำแนวคิดและโครงสร้างรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) มาปรับใช้กับบริบทของภาครัฐราชการไทย โดยได้พัฒนาเป็นเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่มีความเชื่อมโยงกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และมีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550)

ถาม: เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐประกอบด้วยอะไรบ้าง

ตอบ: เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐประกอบด้วย 7 หมวด มีความเชื่อมโยงในเชิงระบบ โดยสามารถอธิบายเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นกระบวนการ และส่วนที่เป็นผลลัพธ์ ดังนี้

1) ส่วนที่เป็นกระบวนการ ประกอบด้วย

- กลุ่มการนำองค์กร ได้แก่ หมวด 1 การนำองค์กร หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และหมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- กลุ่มปฏิบัติการ ได้แก่ หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล และหมวด 6 การจัดการกระบวนการ
- กลุ่มพื้นฐานของระบบ ได้แก่ หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้

2) ส่วนที่เป็นผลลัพธ์ ได้แก่ หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ

ถาม : ลักษณะสำคัญขององค์กร คือ อะไร

ตอบ : ลักษณะสำคัญขององค์กร (Organization Profile) เป็นการอธิบายภาพรวมของส่วนราชการ สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติภารกิจความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ในการปฏิบัติราชการ ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และระบบการปรับปรุงผลการดำเนินการ ซึ่งเป็นแนวทางที่ครอบคลุมระบบการบริหารจัดการการดำเนินการขององค์กรโดยรวม

ถาม: เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมา หรือไม่ อย่างไร

ตอบ: ที่ผ่านมามีการพัฒนากระบวนการในหลายๆ เรื่อง การนำเอาเกณฑ์คุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐมาใช้ จะสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของ การพัฒนาระบบราชการอย่างเป็นระบบ เช่น ในเรื่อง Blueprint for Change ที่ส่วนราชการดำเนินการไปแล้ว ประกอบด้วย Process Redesign จะเชื่อมโยงกับเกณฑ์ในหมวดที่ 3 เกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งหลังจากทราบความต้องการของลูกค้าก็จะเป็นการจัดการกระบวนการซึ่งสามารถโยงกับเกณฑ์ในหมวดที่ 6 การจัดการกระบวนการให้ตอบสนองความต้องการของลูกค้า และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สำหรับ

ในเรื่อง Capacity Building จะเกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรบุคคลซึ่งตรงกับ
หมวดที่ 5 เรื่องการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล เป็นต้น

ถาม : ส่วนราชการที่มีภารกิจแตกต่างกัน สามารถใช้เกณฑ์นี้ได้หรือไม่

ตอบ : เกณฑ์ประกอบด้วยข้อคำถามที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และไม่ได้มีการ
กำหนดวิธีการ เครื่องมือ โครงสร้าง หรือรูปแบบในการปฏิบัติงาน
เนื่องจากปัจจัยเหล่านี้ต้องผันแปรไปตามภารกิจ และกระบวนการ
ปฏิบัติงาน ดังนั้น ส่วนราชการจึงสามารถนำเกณฑ์นี้ไปประยุกต์ใช้
ได้ตาม “ลักษณะสำคัญขององค์กร” รวมทั้งวิสัยทัศน์ และพันธกิจ
สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ที่เปลี่ยนแปลง
ไปตลอดจนสามารถเลือกใช้เครื่องมือ เทคนิคต่าง ๆ ได้ตามความ
เหมาะสม

ข้อมูลสถาบันเพิ่มผลผลิตสงมาให้ค่ะ

กรอบการบริหารจัดการตามแนวทางรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศต่าง ๆ ล้วนมีแนวคิดพื้นฐานมาจาก 3 กรอบแนวคิดพื้นฐาน ได้แก่ Deming, MBNQA, และ EFQM (ซึ่ง EFQM เองมีพื้นฐานมาจาก MBNQA ด้วยเช่นกัน) โดยสรุปรางวัลคุณภาพของประเทศต่าง ๆ ประมาณ 95% มีพื้นฐานมาจาก MBNQA

(ภาพ EFQM ถ้าเป็นรางวัลจะใช้ชื่อว่า European Quality Award - EQA)

European Foundation for Quality Management หรือ EFQM ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1992 โดยมีกรอบแนวคิด ดังนี้

การนำองค์กร จะต้องนำบุคลากร ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์ รวมทั้งให้ความสำคัญกับพันธมิตรและทรัพยากร ซึ่งนำไปสู่กระบวนการปฏิบัติการในองค์กร และขับเคลื่อนให้องค์กรได้รับความสำเร็จ (Enabler) ในด้านบุคลากร ผลลัพธ์ด้านลูกค้า/ผู้รับบริการ และด้านสังคม ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่สำคัญขององค์กร

หลังจากรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ผลลัพธ์ องค์กรสามารถเกิดการเรียนรู้และมีนวัตกรรม

(ภาพ TQM กับ BSC)

การบริหารคุณภาพโดยรวม หรือ Total Quality Management – TQM คือ การบริหารจัดการซึ่งผู้นำมีความมุ่งมั่นในการสร้างความพึงพอใจของลูกค้า/ผู้รับบริการ โดยที่บุคลากรทุกคนทุกระดับมีส่วนร่วม (Strategy Deployment) มีการตัดสินใจโดยใช้ข้อมูลจริง เพื่อประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม ได้แก่ ลูกค้า/ผู้รับบริการ บุคลากรภายในองค์กร และสังคมโดยรวม ทั้งนี้ต้องมีการปรับปรุงองค์กรอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะนำไปสู่ผลลัพธ์การดำเนินการอย่างยั่งยืนขององค์กร

Balanced Scorecard ถูกพัฒนามาจากแนวคิดการบริหารคุณภาพโดยรวม ตามเกณฑ์ของ MBNQA ปี ค.ศ. 1988 นั่นคือ การสร้างความสมดุล

ของความสำเร็จขององค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทั้งภายนอกและภายใน
องค์กร กล่าวคือ

องค์กรต้องสร้างสมรรถนะขององค์กร (มุมมองด้านการพัฒนาและ
การเติบโต) เพราะฉะนั้น การนำองค์กรจึงมีความสำคัญ มีการใช้ข้อมูลในการ
บริหารจัดการ มียุทธศาสตร์และการถ่ายทอดเพื่อนำไปปฏิบัติอย่างทั่วถึง สร้าง
ศักยภาพของบุคลากรและสร้างความผูกพันให้แก่บุคลากร

กระบวนการภายในขององค์กรต้องมีประสิทธิภาพ (มุมมองด้าน
กระบวนการภายใน) เช่น การจัดการให้กระบวนการสั้น กระชับ

การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ (มุมมองด้านลูกค้า/ผู้รับบริการ)
คือ การให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้า (มีประสิทธิผล) เช่น
คุณภาพที่ดี มีค่าใช้จ่ายต่ำ และส่งมอบตรงเวลา

ทั้ง 3 ปัจจัยจะนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร สำหรับองค์กรภาค
ธุรกิจ หมายถึง กำไร และสำหรับองค์กรภาคราชการ หมายถึง ประสิทธิภาพ
ตามพันธกิจ