มุมความรู้

# การพัฒนาระบบราชการไทย

## ตอน การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

"เมื่อสองปีเศษที่ผ่านมา รัฐบาลได้ปฏิรูประบบราชการ หัวใจสำคัญของการปฏิรูประบบราชการไม่ได้อยู่ที่การมีกระทรวง ทบวง กรม มากขึ้นหรือน้อยลง แต่อยู่ที่การให้ผู้ปฏิบัติราชการทั้งหลายปฏิบัติงานของตนด้วยจิตวิญญาณ ด้วยความมีสำนึก ด้วยความรับผิดชอบ ด้วยความมีประสิทธิภาพ ด้วยความมีวิสัยทัศน์ ด้วยการรู้จักประเมินผล รู้จักการแข่งขัน รู้จักการปรับปรุง รู้จักการพัฒนา ซึ่งสปิริตทั้งหมดที่ว่านี้คือ สปิริตของรางวัลคุณภาพแห่งชาตินี่เอง ความต่างอยู่ตรงที่ว่าใช้ในระบบของธุรกิจเอกชน ท่านนายกรัฐมนตรีได้ปรารภว่า หากนำไปใช้ในระบบงานของรัฐ ปรับปรุง ประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม และถ้าหากมีรางวัลออกมาได้ว่า หน่วยงานใดได้คุณภาพการปฏิบัติราชการแห่งชาติ หรือบริหารงานรัฐกิจสู่ความเป็นเลิศได้แล้วไซร้ ประชาชนจะได้รับการตอบสนองและการบริการที่น่าจะดีขึ้นกว่านี้อีกเป็นอันมาก ซึ่งภาครัฐจะต้องคิดอ่านหาทางนำเรื่องนี้ไปปรับปรุงหรือประยุกต์ใช้ในโอกาสต่อไป"

คำกล่าวของรองนายกรัฐมนตรี (ศ.ดร.วิษณุ เครืองาม) ในพิธีมอบรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award) ประจำปี 2547 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2548

การบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันได้ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิผล มีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าเปิดเผย โปร่งใส และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการคิดให้มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และวิธีการทำงาน เพื่อมุ่งไปสู่การเป็นองค์กรสมัยใหม่ ทำงานเชิงรุกแบบบูรณาการ คล่องตัว รวดเร็ว มีขีดสมรรถนะสูง และสามารถรองรับต่อโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงได้ ตัวอย่างหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวคือ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการตามแนวทางของ Balanced Scorecard ซึ่งครอบคลุมใน 4 มิติ คือ มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร

นอกจากนี้ การบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันยังได้นำแนวคิดในเรื่องของ**การบริหารภาครัฐแนวใหม่** หรือ **New Public Management : NPM** มาปรับใช้ โดยให้ความสำคัญต่อการรับผิดชอบต่อผลงาน การควบคุมผลสัมฤทธิ์ การเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล การปรับโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในประเทศที่พัฒนาแล้วได้มีการนำระบบมาตรฐานการบริหารจัดการมาใช้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประเทศดังกล่าวสามารถพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมั่นคง ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติที่ชื่อว่า Malcolm Baldrige National Quality Award ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวได้เป็นแนวทางให้ประเทศต่าง ๆ กว่า 70 ประเทศ นำไปปรับใช้ ซึ่งประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในนั้น โดยได้มีการนำเกณฑ์รางวัลดังกล่าวมาประยุกต์ใช้จนเกิดเป็น **รางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award : TQA)** ที่มอบให้กับองค์กรภาคธุรกิจเอกชนที่มีวิธีปฏิบัติและผลการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐาน ทั้งนี้ เพื่อกระตุ้นให้แต่ละองค์การทุกหันมาใส่ใจในการพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์หรือบริการของตนตลอดจนมุ่งพัฒนาการบริหารงานสู่ความเป็นเลิศ

ในภาครัฐก็เช่นเดียวกัน ได้มีแนวคิดที่จะยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐให้สอดคล้องกับเป้าหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่มุ่งเน้นให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการติดตามประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ

ด้วยเหตุนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. โดยความร่วมมือของสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ จึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เกณฑ์คุณภาพของประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาปรับแต่งให้สอดคล้องกับบริบทของระบบราชการไทย และมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จนสามารถริเริ่ม **การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ** ขึ้น เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐได้มีเกณฑ์ที่จะใช้เป็นกรอบแนวทางในการประเมินตนเอง โดยการวิเคราะห์หาจุดแข็ง จุดอ่อน อุปสรรคและโอกาสในการปรับปรุงกระบวนการทำงานและผลการดำเนินงาน เพื่อให้หน่วยงานได้พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการสู่ระดับมาตรฐานสากล อีกทั้งยังจะเป็นบรรทัดฐานในการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจะช่วยให้ทุกหน่วยงานสามารถประเมินตนเองไปในทิศทางเดียวกันอีกด้วย

**การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ** ประกอบด้วยสองส่วนหลัก ๆ คือ

**1. ลักษณะสำคัญขององค์กร**

เป็นการอธิบายวิธีการดำเนินการขององค์กร สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติภารกิจ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติราชการ ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และระบบการปรับปรุงผลการดำเนินการ ซึ่งเป็นแนวทางที่ครอบคลุมระบบการบริหารจัดการดำเนินการขององค์กรโดยรวม ประกอบด้วย 2 หัวข้อ คือ ลักษณะองค์กร และ ความท้าทายต่อองค์กร

**2. เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ** ซึ่งประกอบด้วยเกณฑ์ 7 หมวด ได้แก่

**หมวดที่ 1 การนำองค์กร**

เป็นการตรวจประเมินว่า ผู้บริหารของส่วนราชการดำเนินการอย่างไรในเรื่องวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยม เป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว และความคาดหวังในผลการดำเนินการ รวมถึงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรม และการเรียนรู้ในส่วนราชการ รวมทั้งตรวจประเมินว่าส่วนราชการมีการกำกับดูแลตนเองที่ดี และดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะและชุมชนอย่างไร

**หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์**

เป็นการตรวจประเมินวิธีการกำหนดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และแผนงาน/โครงการของส่วนราชการ รวมทั้งการถ่ายทอดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ ลงไปยังระดับต่าง ๆ ภายในองค์กร และการวัดผลความก้าวหน้า

**หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย**

เป็นการตรวจประเมินว่า ส่วนราชการกำหนดความต้องการ ความคาดหวัง และความพึงพอใจของผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างไร รวมถึงส่วนราชการมีการดำเนินการอย่างไรในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกำหนดปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจ และนำไปสู่การกล่าวถึงในทางที่ดี

**หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้**

เป็นการตรวจประเมินว่า ส่วนราชการเลือก รวบรวม วิเคราะห์ จัดการ และปรับปรุงข้อมูล สารสนเทศ และจัดการความรู้อย่างไร

**หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล**

เป็นการตรวจประเมินว่า ระบบงานบุคคลและระบบการเรียนรู้ของบุคลากร และการสร้างแรงจูงใจ ช่วยให้บุคลากรพัฒนาตนเองและใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่อย่างไร เพื่อให้มุ่งไปในแนวทางเดียวกันกับเป้าประสงค์และแผนปฏิบัติการโดยรวมของส่วนราชการ รวมทั้งตรวจประเมินความใส่ใจ การสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมในการทำงาน การสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งจะนำไปสู่ผลการดำเนินการที่เป็นเลิศ และความเจริญก้าวหน้าของบุคลากรและส่วนราชการ

**หมวด 6 การจัดการกระบวนการ**

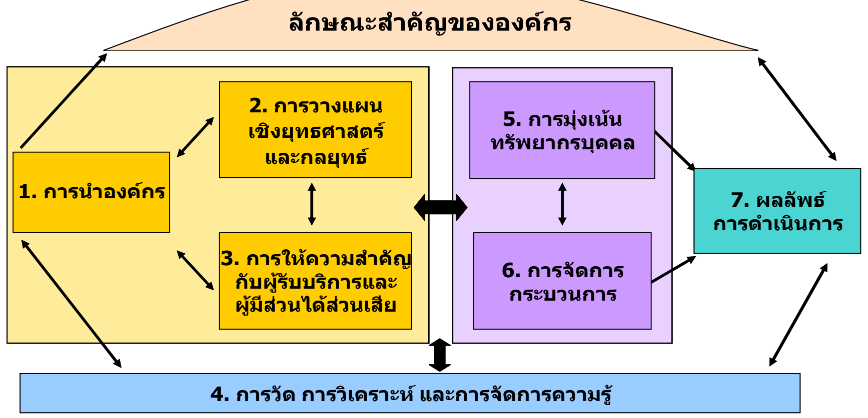
เป็นการตรวจประเมินแง่มุมที่สำคัญทั้งหมดของการจัดการกระบวนการการให้บริการ และกระบวนการอื่นที่สำคัญที่ช่วยสร้างคุณค่าแก่ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และส่วนราชการ ตลอดจนกระบวนการสนับสนุนที่สำคัญต่าง ๆ

**หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ**

เป็นการตรวจประเมินผลการดำเนินการและแนวโน้มของส่วนราชการในมิติต่าง ๆ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร นอกจากนี้ยังตรวจประเมินผลการดำเนินการของส่วนราชการโดยเปรียบเทียบกับส่วนราชการหรือองค์กรอื่นที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันด้วย

ทั้งนี้ เกณฑ์ทั้ง 7 หมวด มีความเชื่อมโยงในเชิงระบบ โดยอธิบายได้เป็นสองส่วน คือ *ส่วนที่เป็นกระบวนการ* และ *ส่วนที่เป็นผลลัพธ์* ดังปรากฏในแผนภาพแสดงความเชื่อมโยงของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

**แผนภาพแสดงความเชื่อมโยงของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ**




*ส่วนที่เป็นกระบวนการ* แบ่งตามลักษณะการปฏิบัติการได้ 3 กลุ่ม คือ

<u>กลุ่มการนำองค์กร</u> ได้แก่ หมวด 1 หมวด 2 และหมวด 3 กลุ่มนี้เน้นให้เห็นความสำคัญว่า ในการนำองค์กร ผู้บริหารต้องกำหนดทิศทางของส่วนราชการโดยต้องมุ่งเน้นที่ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

<u>กลุ่มปฏิบัติการ</u> ได้แก่ หมวด 5 และ หมวด 6 กลุ่มนี้แสดงให้เห็นว่า ทั้งบุคลากรและกระบวนการมีบทบาททำให้การดำเนินงานสำเร็จ และนำไปสู่ผลลัพธ์การดำเนินการของส่วนราชการ

<u>กลุ่มพื้นฐานของระบบ</u> ได้แก่ หมวด 4 ซึ่งส่งผลให้ส่วนราชการมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิผล และมีการปรับปรุงผลการดำเนินการ โดยใช้ข้อมูลจริงและองค์ความรู้เป็นแรงผลักดัน

*ส่วนที่เป็นผลลัพธ์* ได้แก่ หมวด 7 เป็นการตรวจประเมินใน 4 มิติ ที่สอดคล้องกับคำรับรองการปฏิบัติราชการ

**เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ** เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาองค์กรในภาพรวม เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ในปี พ.ศ. 2549 จะมีการสนับสนุนให้ส่วนราชการที่ได้ประเมินตนเองตามลำดับขั้นตอนดังกล่าว แสดงความจำนงเพื่อสมัครเข้าสู่ระบบการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐและรับการตรวจประเมินเพื่อรับ **รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA)** ต่อไป

**ระบบราชการไทยยุคใหม่ ใคร ๆ ก็ชอบ**

ก.พ.ร.

http://www.opdc.go.th สายด่วน 1785