



ภาพรวมของการพัฒนาคุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐ

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ได้นำแนวคิดและโครงสร้างของรางวัลคุณภาพของประเทศสหรัฐอเมริกา The Malcolm Baldrige National Quality Award มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของราชการไทย และสอดคล้องกับวิธีปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

องค์ประกอบของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่

- 1) ลักษณะสำคัญขององค์กร
- 2) เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

1) ลักษณะสำคัญขององค์กร

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ สามารถนำไปปรับใช้ได้ หากแต่ส่วนราชการต่าง ๆ มีภารกิจและกระบวนการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันไป ดังนั้น สิ่งที่จะทำให้เข้าใจถึงส่วนราชการนั้น ๆ และสิ่งที่ส่วนราชการนั้นเห็นว่ามีค่าสำคัญ เพื่อให้เกิดการนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างเหมาะสม คือ ลักษณะสำคัญขององค์กร

ลักษณะสำคัญขององค์กร เป็นการอธิบายภาพรวมของส่วนราชการ สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติภารกิจ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติราชการ ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ และระบบการปรับปรุงผลการดำเนินการ ซึ่งเป็นแนวทางที่ครอบคลุมระบบการบริหารจัดการการดำเนินการขององค์กร โดยรวม ประกอบด้วย 2 หัวข้อ ได้แก่

- 1) ลักษณะองค์กร
- 2) ความท้าทายต่อองค์กร

2) เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วยเกณฑ์ 7 หมวด ดังนี้

- | | |
|--------|---|
| หมวด 1 | การนำองค์กร |
| หมวด 2 | การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ |
| หมวด 3 | การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย |
| หมวด 4 | การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ |
| หมวด 5 | การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล |
| หมวด 6 | การจัดการกระบวนการ |
| หมวด 7 | ผลลัพธ์การดำเนินการ |

เกณฑ์ทั้ง 7 หมวด มีความเชื่อมโยงในเชิงระบบ โดยสามารถอธิบายเป็น 2 ส่วน ได้แก่

- 1) ส่วนที่เป็นกระบวนการ และ 2) ส่วนที่เป็นผลลัพธ์

2.1) ส่วนที่เป็นกระบวนการ

ส่วนที่เป็นกระบวนการ สามารถแบ่งตามลักษณะการปฏิบัติการได้ 3 กลุ่มย่อย ดังนี้

♦ **กลุ่มการนำองค์กร** ได้แก่ หมวด 1 การนำองค์กร หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ และหมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

เกณฑ์เหล่านี้ถูกจัดเข้าไว้ด้วยกันเพื่อเน้นให้เห็นความสำคัญว่า ในการนำองค์กร ผู้บริหารของส่วนราชการต้องกำหนดทิศทางของส่วนราชการ โดยต้องมีการมุ่งที่ยุทธศาสตร์ และการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จากรูปที่ 1 จะเห็นว่าทั้ง 3 หมวดนี้ มีลูกศร 2 ข้าง ซึ่งแสดงว่าทั้ง 3 หมวดนี้ ต้องมีการปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอยู่ตลอดเวลา

♦ **กลุ่มปฏิบัติการ** ได้แก่ หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล และหมวด 6 การจัดการกระบวนการ

กลุ่มนี้แสดงให้เห็นว่า ทั้งบุคลากรและกระบวนการมีบทบาทในการทำให้การดำเนินงานสำเร็จ และนำไปสู่ผลลัพธ์การดำเนินการของส่วนราชการ ดังจะเห็นได้จากรูปที่ 1 ว่า มีลูกศร 2 ข้างเชื่อมโยงกันอยู่

♦ **กลุ่มพื้นฐานของระบบ** ได้แก่ หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้

กลุ่มนี้ส่งผลให้ส่วนราชการมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิผล และมีการปรับปรุงผลการดำเนินการโดยใช้ข้อมูลจริงและองค์ความรู้เป็นแรงผลักดัน จากรูปที่ 1 จะเห็นว่า มีลูกศร 2 ข้าง เชื่อมโยงกับหมวด 1 การนำองค์กร ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้บริหารของส่วนราชการจำเป็นต้องมีข้อมูลจริง เพื่อใช้ในการตัดสินใจ ส่วนลูกศร 2 ข้างที่เชื่อมโยงกับหมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ แสดงให้เห็นว่าต้องมีการวัด การวิเคราะห์ เพื่อให้สามารถรายงานผลลัพธ์การดำเนินการของส่วนราชการ นอกจากนี้ ยังมีลูกศรใหญ่ที่เชื่อมโยงระหว่างหมวด 4 กับหมวดอื่น ๆ ทุกหมวด แสดงให้เห็นว่าในการบริหารจัดการนั้น ต้องมีการใช้ข้อมูลและสารสนเทศอยู่ตลอดเวลา



รูปที่ 1 เกณฑ์ 7 หมวด ที่มีความเชื่อมโยงในเชิงระบบ

2.2) ส่วนที่เป็นผลลัพธ์ ได้แก่ หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ

ส่วนนี้เป็นการตรวจประเมินใน 4 มิติ ที่สอดคล้องกับคำรับรองการปฏิบัติราชการ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิภาพ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนองค์กร โดยลูกศรแนวนอนที่ตรงกลางของภาพแสดงการเชื่อมโยงของกลุ่มการนำองค์กรและกลุ่มปฏิบัติการกับส่วนที่เป็นผลลัพธ์ และชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างหมวด 1 การนำองค์กร กับหมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ

ลักษณะสำคัญของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย ข้อคำถามต่าง ๆ แต่ไม่ใช่รายการตรวจสอบ (Check List) และมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

◆ เกณฑ์มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

เกณฑ์มุ่งเน้นให้ส่วนราชการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ฉะนั้น เกณฑ์จึงครอบคลุมทั้งกระบวนการ และผลลัพธ์ในการตรวจประเมินในส่วนที่เป็นกระบวนการ จะพิจารณาถึงปัจจัย 4 ปัจจัย ได้แก่ แนวทางในการปฏิบัติงาน การถ่ายทอดเพื่อนำไปปฏิบัติ การประเมินเพื่อการปรับปรุง และการบูรณาการ การปฏิบัติการของส่วนราชการ ซึ่งจะเชื่อมโยงไปสู่ผลลัพธ์การดำเนินการในมิติต่าง ๆ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร ซึ่งจะส่งผลให้ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์มีความสมดุลกันในมิติต่าง ๆ มีความสมดุลระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ และมีความสมดุลระหว่างเป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว

◆ เกณฑ์สามารถปรับใช้ได้ตามภารกิจของหน่วยงาน

เกณฑ์ประกอบด้วยข้อคำถามที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และไม่ได้มีการกำหนดวิธีการ เครื่องมือ โครงสร้าง หรือรูปแบบในการปฏิบัติงาน เนื่องจากปัจจัยเหล่านี้ต้องผันแปรไปตามภารกิจ และกระบวนการปฏิบัติงาน ดังนั้น ส่วนราชการจึงสามารถนำเกณฑ์นี้ไปประยุกต์ใช้ได้ตาม “ลักษณะสำคัญขององค์กร” สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนสามารถเลือกใช้เครื่องมือเทคนิคต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม

การที่เกณฑ์ไม่ได้กำหนดวิธีการไว้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างให้ส่วนราชการทำการปรับปรุงทั้งอย่างค่อยเป็นค่อยไปและอย่างก้าวกระโดด ดังนั้น ส่วนราชการควรมีการพัฒนาและแสดงให้เห็นว่ามีแนวทางที่สร้างสรรค์ ปรับใช้ได้ และมีความยืดหยุ่น เพื่อให้บรรลุตามข้อกำหนดของเกณฑ์

◆ เกณฑ์มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันภายในเกณฑ์เพื่อให้เกิดการบูรณาการ

เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ส่วนราชการต้องปฏิบัติงานสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน รวมทั้งมีการสนับสนุนเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ดังนั้น เกณฑ์จึงเน้นความเชื่อมโยงและความสอดคล้องบูรณาการกันระหว่างข้อกำหนดต่าง ๆ ของเกณฑ์อยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อยุทธศาสตร์มีการเปลี่ยนแปลง

การสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน เกิดจากการเชื่อมโยงและใช้ตัวชี้วัดที่มาจาก ยุทธศาสตร์และกระบวนการ ซึ่งจะเชื่อมโยงกับผลลัพธ์การดำเนินการโดยรวมและเชื่อมโยงระหว่าง หัวข้อต่าง ๆ ในเกณฑ์ จึงทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปในแนวทางที่สอดคล้องกันโดยไม่จำเป็นต้องกำหนดวิธีการโดยละเอียด หรือการตัดสินใจจากส่วนกลาง

นอกจากนี้ ตัวชี้วัดเหล่านี้ยังเป็นเครื่องมือในการสื่อสาร และเป็นพื้นฐานในการถ่ายทอด ไปสู่การปฏิบัติอย่างสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันทั่วทั้งส่วนราชการ และสนับสนุนให้ส่วนราชการ มีความคล่องตัว มีนวัตกรรม และมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ

โครงสร้างของเกณฑ์

จากลักษณะสำคัญของเกณฑ์ที่สามารถปรับใช้ได้ตามภารกิจของหน่วยงาน เกณฑ์จึงเป็นลักษณะ ของคำถามที่ให้หน่วยงานที่นำไปใช้ได้ชี้แจง และพิจารณาความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันภายในเกณฑ์ เพื่อให้เกิดการบูรณาการ

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มีลำดับชั้นของโครงสร้าง ดังนี้

ลำดับชั้นแรก ได้แก่ **“หมวด”** ซึ่งประกอบด้วย 7 หมวด ตามระบบการบริหารจัดการสากล ดังได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ ลักษณะจะเป็นตัวเลข 1, 2, 3... แล้วตามด้วยชื่อหมวด เช่น หมวด 1 การนำองค์กร

ลำดับชั้นต่อมาถัดจากหมวด ได้แก่ **“หัวข้อ”** เป็นการกำหนดเพื่อให้เห็นถึงการมุ่งเน้น สิ่งที่สำคัญในแต่ละหมวด โดยมีหัวข้อต่าง ๆ ทั้งหมด 19 หัวข้อ ลักษณะจะเป็นตัวเลขหลังจุดทศนิยม แล้วตามด้วยชื่อของหัวข้อนั้น ๆ เช่น หมวด 1 การนำองค์กร มี 2 หัวข้อ ได้แก่ หัวข้อ 1.1 การนำองค์กร และหัวข้อ 1.2 ความรับผิดชอบต่อสังคม

ลำดับชั้นต่อมาถัดจากหัวข้อ ได้แก่ **“ประเด็นพิจารณา”** เป็นการกำหนดประเด็นสำคัญ ที่ควรพิจารณาในแต่ละหัวข้อ มีทั้งหมด 30 ประเด็นพิจารณา ลักษณะจะเป็นตัวอักษร ก., ข., หรือ ค. แล้วตามด้วยชื่อประเด็นพิจารณา เช่น หัวข้อ 1.1 การนำองค์กร มี 3 ประเด็นที่ควรพิจารณา ได้แก่ ก. การกำหนดทิศทางของส่วนราชการ ข. การกำกับดูแลตนเองที่ดี และ ค. การทบทวนผลการ ดำเนินการของส่วนราชการ

ลำดับชั้นสุดท้าย ได้แก่ **“คำถาม”** เป็นการกำหนดคำถามเพื่อให้เป็นแนวทางในการชี้แจงใน แต่ละประเด็นพิจารณาตามที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน มีทั้งหมด 90 คำถาม ลักษณะจะเป็นตัวเลขที่อยู่ ภายในวงเล็บ เช่น

หมวด 1 การนำองค์กร

หัวข้อ 1.1 การนำองค์กร

ประเด็นพิจารณา 1.1 ก. การกำหนดทิศทางของส่วนราชการ

- (1) - **ผู้บริหารของส่วนราชการ** ดำเนินการอย่างไร ในการกำหนดในเรื่องวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว ค่านิยม และ **ผลการดำเนินการ** ที่คาดหวังไว้ รวมทั้งการถ่ายทอดให้บุคลากรในส่วนราชการนำไปปฏิบัติ

ตัวอักษรที่เป็นตัวเข้มและเอียง เช่น “**ผู้บริหารของส่วนราชการ**” จะมีคำอธิบายเพิ่มเติมที่ “หมายเหตุ” ซึ่งปรากฏอยู่ที่ท้ายของเกณฑ์แต่ละหัวข้อ โดยมีจุดประสงค์ 3 ประการ ดังนี้

- (1) อธิบายข้อกำหนดของแต่ละหัวข้อให้ชัดเจน ซึ่งใช้เฉพาะการดำเนินการตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ
- (2) แนะนำวิธีการตอบในแต่ละหัวข้อของเกณฑ์
- (3) ชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงที่สำคัญกับหัวข้ออื่น

เครื่องหมายดอกจัน “(*)” ที่ปรากฏอยู่ที่ท้ายของคำถาม หมายถึง ให้ส่วนราชการตอบตามความเหมาะสมตามภารกิจของส่วนราชการนั้น